

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

פעולות הביקורת

במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, במחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות, במוסד לביטוח לאומי ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה נבדק הטיפול במשפחות החד-הוריות. בכלל זה נבדקו ההיערכות והפעולות של הגופים האמורים בנושא זה ומידת שיתוף הפעולה ביניהם; נקיטת פעולות להסרת החסמים המונעים את הגברת השתתפותן של המשפחות הללו בשוק העבודה; ממשקי העבודה בין הגורמים המטפלים במשפחות, לרבות העברת מידע ביניהם כדי לפשט את מימוש הזכאות לסיוע; אופן ניהולה של תכנית של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה לשילובם של הורים יחידים במעגל העבודה ומידת הצלחתה של תכנית זו.

במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, בשירות לילד ונוער שבמשרד ובמחלקות לשירותים חברתיים בעשר רשויות מקומיות נעשתה ביקורת בנוגע לסדרי עבודתן של ועדות לתכנון טיפול והערכה, שתפקידן לגבש תכניות טיפול לילדים בסיכון ולמשפחותיהם ולעקוב אחר ביצוען. נבדקו סדרי יישום הרפורמה שביצע המשרד בעבודת הוועדות ותהליכי הפיקוח על עבודתן.

במשרד הבריאות ובמשרד הרווחה והשירותים החברתיים נעשתה ביקורת בנוגע לאסדרת שירותי שיקום שהמדינה רוכשת מגורמי חוץ. הבדיקה התמקדה בשירותי דיור - הוסטלים ודיור מוגן - ונבדקו נושאים כגון בחירת מסגרת הדיור על ידי הדיירים, סדרי העסקת עובדים, פיקוח ובקרה ולמידה בין-משרדית.

סדרי הטיפול במשפחות חד-הוריות

תקציר

בעשורים האחרונים הולכת ומתרחבת בישראל התופעה של חיים במשפחות חד-הוריות. הדבר נובע הן מאחוזי הגירושין הגבוהים והן מהעלייה הניכרת במספר הנשים הרווקות הבוחרות להביא ילד לעולם ללא בן זוג. בשנת 2011 היו בישראל כ-131,000 משפחות חד-הוריות שהיוו 12.4% מכלל המשפחות עם ילדים, ומספר הילדים בהן כ-219,000, כ-9% מכלל ילדי ישראל. חלקן של המשפחות החד-הוריות באוכלוסיית המשפחות העניות גדול מחלקן באוכלוסייה כולה ומשפחות אלה מועדות גם לקשיים חברתיים ורגשיים.

העלייה במספר המשפחות החד-הוריות וקשייהן הכלכליים העלו את נושא הטיפול בהן לסדר היום הציבורי. חוק משפחות חד-הוריות, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק משפחות חד-הוריות או החוק), מגדיר מיהו הורה יחיד ואילו הטבות יינתנו לו מכוח חוק זה. על פי החוק, הורה יחיד הוא תושב ישראל שבהחזקתו ילד שטרם מלאו לו 18 שנה, הנמצא עמו, והוא אינו נשוי ואין אדם הידוע בציבור כבן זוגו. שר הרווחה והשירותים החברתיים ממונה על ביצוע החוק.

בטיפול במשפחות חד-הוריות מעורבים משרדי ממשלה וגופים אחדים - משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות (להלן - המחלקות לשירותים חברתיים), המוסד לביטוח לאומי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), משרד הבינוי והשיכון ורשות המסים בישראל.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הטיפול של המשרדים והגופים השונים במשפחות חד-הוריות. הביקורת נעשתה במשרד הרווחה, בארבע מחלקות לשירותים חברתיים¹, במוסד לביטוח לאומי ובמשרד התמ"ת. בירורי השלמה נעשו במשרד הבינוי והשיכון ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר. בביקורת נבדקו ההיערכות והפעולות של הגופים השונים לטיפול במשפחות החד-הוריות, ובכלל זה היערכותם של המשרדים להפעלת תכניות לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה ולהערכת תרומתן של תכניות אלו; וכן שיתופי הפעולה הבין-משרדיים לצורך מתן שירות יעיל לאוכלוסייה זו. במסגרת הביקורת נאספו נתונים על פעילותן של מחלקות לשירותים חברתיים בנושא המשפחות החד-הוריות באמצעות שאלון שהועבר ל-62 רשויות מקומיות (להלן - השאלון).

1 בירושלים, בתל אביב, ברעננה ובבאר שבע.

עיקרי הממצאים

הטיפול במשפחות חד-הוריות בתחום הרווחה

האחריות לטיפול באוכלוסיית ההורים היחידים מוטלת על משרד הרווחה. הוא אמון על קביעת מדיניות הרווחה במדינה ומתפקידו לספק את השירותים הנדרשים לה. האגף לשירותים חברתיים ואישיים שבמשרד נועד לתת מענה לצרכיהם האישיים והחברתיים של יחידים, משפחות וקהילות. המשרד מנחה את המחלקות לשירותים חברתיים מהבחינה המקצועית באמצעות הוראות התקנון לעבודה סוציאלית (להלן - התע"ס), והן אלה הנותנות בפועל את הסיוע והטיפול למשפחות החד-הוריות. באמצעות המחלקות מממן משרד הרווחה שירותים ומענים לסיוע למשפחות אלה ולהעצמתן. ביישובים מסוימים פועלים, בשיתוף עם גורמי קהילה והמחלקות לשירותים חברתיים, מרכזים מיוחדים למשפחות חד-הוריות.

הטיפול במשפחות חד-הוריות ברמת מטה משרד הרווחה: אף על פי שמשרד הרווחה זיהה שינויים בדפוסי המשפחה, בייחוד גידול במספר המשפחות החד-הוריות שלהן מאפיינים וקשיים מיוחדים, הוא לא תרגם זאת לתכנית אופרטיבית שתופעל לטובתן, ואף לא נערך לטיפול בהן בהיבט המערכתי. המשרד לא גיבש הנחיות מקצועיות בנושא ולא כלל אותו בסדר עדיפויות תקציבי. הנהלת המשרד לא קיימה דיונים בנושא זה, לא בפורום המקצועי של המשרד ולא עם משרדי ממשלה אחרים הנוגעים לנושא.

ייעודו של משרד הרווחה להוביל, עם משרדים וגופים אחרים, תכניות לטיפול באוכלוסיות מיוחדות, לרבות משפחות חד-הוריות, ולצמצם את הפערים החברתיים בין קבוצות במדינה.

בטיפול במשפחות חד-הוריות מעורבים משרדי ממשלה וגופים אחדים, שכל אחד מהם מתמקד בהיבטים מקצועיים שבתחום אחריותו. על אף ייעודו, משרד הרווחה לא שימש חוליה מרכזית ומתכללת במערך הטיפול במשפחות חד-הוריות ולא הקים פורום מקצועי המשותף לו וליתר משרדי הממשלה והגופים האחרים.

בידי משרד הרווחה נתונים כלליים על הפעילות בנושא משפחות חד-הוריות, שאין בהם די כדי לשקף תמונת מצב מערכתית על פעילותן של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, על בעיות מהותיות שלא קיבלו מענה הולם ועל מידת האפקטיביות של פעולות שכבר נעשו.

במחוזות המשרד יש מפקחים שמתפקידם לפקח על עבודת המחלקות לשירותים חברתיים בתחומים שונים. אולם בהיעדר הנחיות מקצועיות בנושא משפחות חד-הוריות, מפקחים אלה אינם יכולים לפקח על פעולותיהן של המחלקות לשירותים חברתיים בתחום זה.

הטיפול במשפחות חד-הוריות ברמת השלטון המקומי: אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות מהווה שליש מכלל האוכלוסייה של משפחות עם ילדים המוכרת לשירותי הרווחה. משרד מבקר המדינה שלח ל-62 רשויות מקומיות שאלון לאיסוף נתונים על סוגי הפעולות שמקיימות המחלקות לשירותים חברתיים ועל היקפן. ב-47 הרשויות שהשיבו לשאלון היו בשנת 2011, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-93,000 משפחות חד-הוריות, שהיו כ-70% מכלל משפחות אלה.

מסיכום הנתונים שנאספו בשאלון עלה כי קיימת שונות רבה בין המחלקות לשירותים חברתיים בטיפולן במשפחות חד-הוריות. רוב המחלקות מטפלות במשפחות חד-הוריות הפונות אליהן על פי מידת הנזקקות שלהן ומתמקדות במתן מידע על זכויותיהן ובארגון פעילויות נופש תקופתיות למשפחות הנזקקות. לעומת זאת, דווקא רשויות מקומיות המצויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה יחסית, ובהן שיעורם של ההורים היחידים הנזקקים קטן יותר, מפעילות מרכזים למשפחות חד-הוריות. שונות זו עלולה ליצור אי-שוויון בין הרשויות המקומיות במתן מענה לצרכים המיוחדים של משפחות חד-הוריות, באשר פעילות זו אינה תלויה בהכרח במידת הנזקקות של משפחות אלה, אלא במודעותן וביכולותיהן הכספיות של הרשויות המקומיות.

התעסוקה בקרב משפחות חד-הוריות

תכניות לעידוד תעסוקה בהפעלתו של משרד התמ"ת: משרד התמ"ת פועל לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה באמצעות תכנית שכללה תכניות משנה (להלן - תכניות המשנה). בשנים 2003-2007 הייתה התכנית באחריות מינהל מחקר וכלכלה שבמשרד (להלן - מינהל מחקר וכלכלה). במאי 2008 הועברה האחריות להפעלתה לאגף לשילוב אוכלוסיות ייחודיות בתעסוקה שבמשרד (להלן - האגף לשילוב בתעסוקה).

הביקורת העלתה כי התכנית שהפעיל משרד התמ"ת בשנים 2003-2007 לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה לא השיגה את יעדה. תכניות המשנה תוקצבו לאורך זמן בסכומים ניכרים, אך ניצולן היה אפסי או זניח.

ביולי 2007, לאחר שחלפו ארבע שנים מהמועד בו החלה הפעלת התכנית, פרסם מינהל מחקר וכלכלה קובץ מאמרים (להלן - הסקר) ובו ממצאים של מעקבים אחר חלקים שונים של התכנית. ממצאי הסקר הצביעו, בין היתר, על חוסר כדאיות ביציאה לעבודה של הורים יחידים שהשתתפו בתכנית.

בתחילת 2010 נעשתה בדיקה לבחינת כדאיות יציאתם של הורים יחידים לעבודה. גם בבדיקה זו עלה שהיציאה לעבודה אינה כדאית, ומהבחינה הכלכלית עדיפה להם אבטלה, המלווה לעתים בקבלת קצבה כזו או אחרת המאפשרת את הישארותם בבית עם הילדים.

ממועד הסקר עד בדיקת הכדאיות חלפו יותר משנתיים. שתי הבדיקות הובילו למסקנות דומות והצביעו על חוסר האטרקטיביות של התכניות הקיימות. מן הראוי היה שכבר בשלב מוקדם יותר יפיק משרד התמ"ת מסקנות ויפעל לשינוי של התכניות.

בשנים 2008-2011, כמו בשנות ההפעלה הקודמות, כמעט שלא נוצלו התקציבים השנתיים שהוקצו לתכניות המשנה לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה, ומספר ההורים שהשתתפו בהן היה נמוך מאוד.

אשר לניהולן של תכניות המשנה משנת 2008 ואילך, בידי האגף לשילוב בתעסוקה לא היו הנתונים הנחוצים שסייעו לו להעריך את מידת הצלחתן של התכניות שהפעיל. לא נעשה ניתוח סדור של התקציבים ושל ניצולם בחתך של התכניות ולפי תקופות; לא נבחן הקשר הסיבתי בין ההשקעה בתכניות לשילוב הורים יחידים בתעסוקה לבין שינוי מצבם (אם אכן השתנה); לא היו נתונים סדורים על מספר ההורים היחידים

שהשתתפו בתכניות המשנה; על מידת השמתם בעבודה ועל מידת התמדתם במקומות העבודה; על שדרוגם המקצועי ועל רמת השתכרותם. בהיעדר מידע כאמור אי אפשר לעמוד על התועלות שנבעו מהתכניות בשנים אלה בעניין שילובם של הורים יחידים במעגל העבודה.

על רקע ההיקף הקטן של ניצול תכניות המשנה והיעדר הכדאיות ביציאה לעבודה, אישרו במרץ 2010 שר התמ"ת דאז ומנכ"ל משרד התמ"ת ביצוע תכנית חלוץ (להלן - הפיילוט), לאוכלוסיית זכאים של 500-1,000 איש, לצורך הרחבת התכנית לעידוד תעסוקה בקרב משפחות חד-הוריות. במסגרת הפיילוט אמורה הייתה להינתן תמיכה רב-שנתית מדורגת להורים היחידים, שבמסגרתה יוגדל באופן ניכר סל הפתרונות למשפחותיהם ותורחב אוכלוסיית היעד שתיהנה מההטבות. הפעלתו של הפיילוט אמורה הייתה להתחיל בדצמבר 2010 ולהימשך שלוש שנים.

עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2012, אף על פי שחלפו יותר מ-20 חודש מהמועד המתוכנן, טרם הוחל בביצוע הפיילוט.

תכנית לליוי תעסוקתי בהפעלתו של משרד הרווחה: בשנים האחרונות הקים משרד הרווחה מינהלת תעסוקה שמטרתה לפעול לגיבוש מדיניות משרדית אחידה בעניין תעסוקה לאוכלוסיות שבטיפלו. מינהלת התעסוקה הגדירה את אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות כאוכלוסיית יעד בנושא הפיתוח והקידום בתעסוקה. בשנת 2010 יזם משרד הרווחה את תכנית "תעסוקה לרווחה". התכנית מיועדת ללוות משפחות המוכרות למחלקות לשירותים חברתיים, שבהן לפחות בן זוג אחד אינו מועסק למעלה מחצי שנה. בשנת הפעילות הראשונה הופעלו בתכנית שני מחזורים והשתתפו בהם 484 משפחות, מהן 200 משפחות חד-הוריות (42%).

תכנית זו גיבש משרד הרווחה ללא תיאום עם משרד התמ"ת. חוסר התיאום בין שני המשרדים בהכנת התכנית עלול לפגוע ביעילותן ולמנוע את ניצול יתרונותיו של כל אחד מהמשרדים בתחומי פעילותו העיקריים.

הטיפול בחסמים לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה

ההיקף הקטן של ניצול התכניות לשילובם של הורים יחידים במעגל התעסוקה מצביע על קיומם האפשרי של חסמים המונעים מרבים מההורים היחידים מקבלי הקצבאות להיכנס לשוק העבודה או להגדיל את היקף משרתם. בדיקה שעשה משרד התמ"ת הצביעה על חוסר כדאיות לצאת לעבודה עקב שלילת קצבאות המוסד לביטוח לאומי מהורים יחידים שהשתכרו מעל תקרת הכנסה שנקבעה, וגם בשל העובדה ששלילת קצבת הבטחת הכנסה מביאה גם לביטול הטבות נלוות.

חסם זה מוכר זה שנים לכל הגורמים העוסקים בתחום ובכלל זה משרד הרווחה, משרד התמ"ת, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר. אף על פי כן, הם לא השכילו למצוא מנגנון שימתן, על פני הזמן, את הפגיעה הכלכלית בהורים יחידים

שהכנסותיהם גבוהות מתקרת ההכנסה שנקבעה. כל זאת חרף פתרונות מעין אלו שנמצאו בעבור אוכלוסיות אחרות.²

ההליכים המינהליים למיצוי זכויותיהן של משפחות חד-הוריות

פעילות יעילה בנושא המשפחות החד-הוריות מצריכה תיאום ושיתוף פעולה מוסדר בין המשרדים המופקדים על מתן הזכויות לאוכלוסייה זו. התיאום ביניהם חשוב לתכנונה ולקביעתה של מדיניות טיפולית כוללת, וגם לבחינה מערכתית של הדרכים להקל על אוכלוסיית ההורים היחידים למצות את הזכויות וההטבות המוקנות להן על פי דין.

אחד המדדים לאיכותו של שירות הוא מספר הפעמים להן נדרש מבקש השירות להטריח את עצמו כדי למצות את זכויותיו. בתחום השירות לציבור מקובלת תפיסה ולפיה יש לספק שירות בנקודת מפגש אחת ("One Stop Shop").

הביקורת העלתה כי כדי לממש את זכויותיו, הורה יחיד נדרש לעתים להמציא מסמכים שממילא מצויים בידי הגוף הדורש אותם או שניתן היה לקבלם בלי להטריחו.

סיכום והמלצות

בשנת 2011 היו בישראל כ-131,000 משפחות חד-הוריות שהיוו 12.4% מכלל המשפחות עם ילדים. מצבן הכלכלי לרוב קשה יותר מזה של משפחות דו-הוריות, והן חוות קשיים חברתיים ורגשיים. חוק משפחות חד-הוריות מגדיר מיהו הורה יחיד ואילו הטבות יינתנו לו מכוח חוק זה.

הטיפול הממשלתי במשפחות חד-הוריות דורש תיאום ושיתוף פעולה בין-משרדיים, בהובלתו של משרד הרווחה, אך לעתים אלה אינם מתקיימים. מן הראוי היה שמשרד הרווחה ייזום להסדיר את דרכי שיתוף הפעולה והתיאום בין הגופים המעורבים, ויוביל מהלך של הקמת פורום מקצועי משותף למשרדים, בראשותו.

ראוי שכל הגורמים העוסקים בתחום ישכילו למצוא מנגנון שימתן, על פני הזמן, את הפגיעה הכלכלית בהורים יחידים שהכנסותיהם גבוהות מתקרת הכנסה שנקבעה; מנגנון שיביא לידי הסרת חסם מרכזי לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה.

משרד הרווחה זיהה אמנם את הצרכים הייחודיים של ההורים היחידים, אך לא גיבש מדיניות לטיפול באוכלוסייה זו, לרבות קביעת הנחיות מקצועיות למחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות. כמו כן על המשרד לפעול לשיתוף פעולה עם גורמי קהילה הפועלים בשטח למען אוכלוסייה זו כדי להנחותם ולמסד את פעילותם.

משרד התמ"ת מפעיל תכנית לעידוד שילובם של הורים יחידים במעגל התעסוקה, אולם הצלחתה של תכנית זו בשנים 2003-2011 הייתה שולית. על משרד התמ"ת

2 ביום 1.8.09 נכנס לתוקף תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי ("תיקון לרון") שנועד להבטיח שהסכום הכולל - מעבודה ומקצבת נכות - שיקבל אדם עם מוגבלות הזכאי לקצבת נכות, יהיה תמיד גבוה יותר מסכום הקצבה בלבד.

לבחון מחדש את התכנית, בתיאום עם שאר הגופים המעורבים בנושא. לבחינה זו משנה חשיבות על רקע החלטת ממשלה מינואר 2012 המחייבת את קביעתה של תכנית פעולה לשילובה של אוכלוסיית ההורים היחידים בשוק העבודה.



מבוא

בדומה למדינות אחרות בעולם המערבי, גם בישראל הולכת ומתרחבת בעשורים האחרונים התופעה של חיים במשפחות חד-הוריות, הנובעת מהעלייה באחוזי הגירושין ומהעלייה הניכרת במספר הנשים הרווקות הבוחרות להביא ילד לעולם ללא בן זוג.

בשנת 2011 היו בישראל כ-131,000 משפחות חד-הוריות, שהיוו 12.4% מכלל המשפחות עם ילדים³; מספר הילדים בהן - כ-219,000, דהיינו כ-9% מכלל ילדי ישראל. התפלגות המשפחות החד-הוריות על פי מעמד האביון של ההורים הייתה: גרושים - 67%, רווקים - 23%, אלמנים - 10%.⁴ בראשן של המשפחות החד-הוריות בישראל עומדת בדרך כלל אישה; בשנת 2010 היו רק 3.3% משפחות חד-הוריות שבראשן עמד גבר. נכון לשנת 2010 היו 92.4% מן המשפחות החד-הוריות במגזר היהודי.⁵

למשפחות החד-הוריות קשיים רבים במישורים הכלכלי, החברתי והרגשי. עומס הלחצים הנובעים מהמצוקות הכלכליות ומהקשיים החברתיים מוביל פעמים רבות לקשיים של ממש בתפקוד ההורי ולקשיים רגשיים אצל ילדים הגדלים במשפחה חד-הורית. לכל אלה מצטרפים קשיים שמקורם ביחסה של החברה ובתפיסות הרווחות בה הנוגעות למשפחות חד-הוריות.⁶

חלקן של המשפחות החד-הוריות באוכלוסיית המשפחות העניות גדול מחלקן באוכלוסייה כולה. בשנת 2011 חיו 30.8% מהמשפחות החד-הוריות מתחת לקו העוני לעומת 26.8% מהמשפחות הדו-הוריות.⁷ שיעור העוני של ילדים במשפחות חד-הוריות גבוה בכ-4% משיעור העוני של ילדים במשפחות שבהן זוג הורים.⁸ השוואה בין מדינות העלתה כי המשפחה החד-הורית הממוצעת בישראל ענייה גם בהשוואה למשפחה החד-הורית המערבית.⁹

מנתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) עולה שבשנת 2011 היו בטיפולן של המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות (להלן - המחלקות לשירותים חברתיים) כ-59,000 משפחות חד-הוריות שהיוו כ-45% מכלל המשפחות החד-הוריות. משפחות חד-הוריות היוו שליש מהמשפחות המטופלות במחלקות אלה, וכשיעור זה מתוכן מקבלות קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי (הבטחת הכנסה ומזונות).

- 3 המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, "מקבלי גמלאות ילדים 2011", סקר תקופתי 2012, 239.
- 4 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לרווחת הפרט והמשפחה - נתוני 2011, מרץ 2012.
- 5 המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, "משפחות חד-הוריות 2010-1993", סקר תקופתי 232.
- 6 משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לרווחת הפרט והמשפחה, מידע למשפחות חד-הוריות, 2008.
- 7 המוסד לביטוח לאומי, "מדדי העוני והפער החברתיים - 2011", נובמבר 2012.
- 8 ראו הערה 5.
- 9 מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, דוח מצב המדינה - חברה, כלכלה ומדיניות 2010, 2011.

חוק משפחות חד-הוריות, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק משפחות חד-הוריות או החוק), מגדיר מיהו הורה יחיד ואילו הטבות יינתנו לו מכוח חוק זה.

בטיפול במשפחות חד-הוריות מעורבים משרדי ממשלה וגופים אחדים - משרד הרווחה, המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, המוסד לביטוח לאומי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), משרד הבינוי והשיכון ורשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים).

בחודשים אפריל-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הטיפול של המשרדים והגופים השונים במשפחות חד-הוריות. במסגרת הביקורת נבדקו ההיערכות והפעולות של הגופים השונים בנושא משפחות חד-הוריות; מידת שיתוף הפעולה בין המשרדים והגופים לצורך מתן שירות יעיל; נקיטת פעולות להסרת החסמים המונעים מהמשפחות הללו לממש את ההטבות הקבועות בחוק; ממשקי העבודה בין הגורמים המטפלים, לרבות העברת מידע כדי לפשט את מימוש הזכויות; היערכותם המתכללת של המשרדים להפעלת תכניות לשילובם של הורים יחידים במעגל העבודה ולהערכת תועלתן של התכניות. הביקורת נעשתה במשרד הרווחה, בארבע מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות¹⁰, במוסד לביטוח לאומי ובמשרד התמ"ת. בירורי השלמה נעשו במשרד הבינוי והשיכון ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר. במסגרת הביקורת נאספו נתונים על פעילותן של מחלקות לשירותים חברתיים בנושא משפחות חד-הוריות באמצעות שאלון שהועבר ל-62 רשויות מקומיות (להלן - השאלון). בשנת 2011 היו ברשויות אלה 106,375 משפחות חד-הוריות, שהיו כ-81% מהמשפחות החד-הוריות בישראל.

הסדרים למשפחות חד-הוריות

המסד הנורמטיבי

חוק משפחות חד-הוריות עיגן לראשונה את מכלול זכויותיהן החברתיות והכלכליות של משפחות חד-הוריות לכדי מסגרת משפטית כוללת, ובכך נתן הכרה רשמית למבנה משפחתי זה. שר הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה) ממונה על ביצוע החוק.

על פי החוק, הורה יחיד הוא תושב ישראל שבהחזקתו ילד שטרם מלאו לו 18 שנה הנמצא עמו, והוא אינו נשוי ואין אדם הידוע בציבור כבן זוגו.

במהלך השנים נעשו תיקונים בחוק בכל הקשור להגדרת הורה יחיד. בתיקון משנת 1994 הורחבה מסגרת הזכאים והוספו שתי קבוצות נוספות המתפקדות באופן מעשי כמשפחות חד-הוריות - מעוכבות גט¹¹ ועגונות. התיקון משנת 1998 מבהיר כי על פי התנאי היסודי שנקבע בהגדרה המקורית בחוק, הורה יחיד הוא מי שאין לו בהווה בן זוג. בעקבות תיקון נוסף בשנת 2001 הורחבה הגדרת הורה יחיד גם לנשים נפגעות אלימות במשפחה, ונקבע שאם תיחשב חד-הורית אם היא חיה בנפרד מהאב, אם פתחה בהליכי גירושין ואם שהתה לפחות 180 יום במקלט לנשים מוכות.

בנוסף להגדרה הקבועה בחוק הורחבה הגדרת הורה יחיד בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן - חוק הבטחת הכנסה), גם לבני זוג החיים בנפרד ואינם מכלכלים זה את זה או שאחד מהם נמצא במעצר או במאסר. בהגדרה זו נכללות משפחות שבהן בן הזוג אינו מכלכל את בת זוגו במשך

10 בירושלים, בתל אביב, ברעננה ובבאר שבע.

11 מי שחי בנפרד מבן זוגו במשך שנתיים לפחות ופתח בהליכי גירושין.

30 ימים רצופים וכן מתקיים בהן אחד התנאים האלה: הוגשה תביעה למזונות או בן הזוג נכה ואין לו הכנסה אחרת או בני הזוג חיים בנפרד שנה לפחות.

הזכויות של משפחות חד-הוריות וההטבות שהן זכאיות להן

1. בחוק הבטחת הכנסה הוענקו תנאי זכאות מיוחדים למשפחות חד-הוריות. חקיקה זו שמטרתה העיקרית היא לחלץ משפחות ממעגל העוני, שיפרה באופן ניכר את מצבן הכלכלי של משפחות חד-הוריות. הורים יחידים המקבלים קצבאות הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי (להלן - קצבת הבטחת הכנסה) זכאים להטבות נלוות למקבלי קצבאות, כמו הנחות במסי הארנונה, ובאגרת רשות השידור. כמו כן, משרד התמ"ת מפעיל משנת 2003 תכנית לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה, הכוללת הטבות נוספות.

עוד קובע החוק מתן קדימות למשפחות חד-הוריות בתחומים שונים, כמו קדימות בהכשרה מקצועית וסיוע בהשתלבותם של הורים יחידים בשוק העבודה וכן קדימות בקבלת ילדים ממשפחות חד-הוריות למעונות יום, לרבות סבסוד התשלום.

מכוח החוק, ועל פי כללים שנקבעו בנהליו, מסייע משרד הבינוי והשיכון למשפחות חד-הוריות חסרות דיור בשלושה מסלולים, ואלה הם: השכרת דיור ציבורי במחירים נמוכים יחסית, מתן משכנתאות לרכישת דירה וסיוע בשכר דירה.

2. בעקבות חקיקת החוק תוקן חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), ונקבעה זכאות למענק לימודים להורה יחיד בעבור כל אחד מילדיו בגילאים 6-11; בהמשך הורחבה תחולת מענק הלימודים לילדים עד גיל 14. נכון לאוגוסט 2012, גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 הוא 1,507 ש"ח לשנה, ובעבור בני 12-14 - 837 ש"ח. בשנת 2011 קיבלו 57,129 משפחות חד-הוריות מענק לימודים בעבור 80,727 ילדים. היקפו הכולל של המענק היה כ-89 מיליון ש"ח.

3. בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]¹², נקבע כי עובד שהוא הורה יחיד ובהחזקתו ילדים שטרם מלאו להם 19 שנים והוא מפרנס אותם, זכאי לשתי נקודות זיכוי נוספות על אלה המוענקות כנקודות קצבה. בינואר 2012 היה ערכה של נקודת זיכוי 215 ש"ח לחודש.

4. מנתונים שאסף בנק ישראל בשנת 2005¹³ עולה כי לאחר חקיקת החוק שהרחיב את אוכלוסיית הזכאים לקצבה להבטחת הכנסה בקרב המשפחות החד-הוריות, חלה ירידה ניכרת בשיעורי העוני של אוכלוסייה זו ובהיקף התעסוקה בקרבה.

5. בשנת 2003 החליטה הממשלה לקצץ בקצבת הבטחת הכנסה ובדמי מזונות, לרבות למשפחות חד-הוריות, ולשנות את התנאים לקבלת קצבת הבטחת הכנסה¹⁴. לדוגמה, הורה יחיד, לשני ילדים או יותר, שקיבל קצבת הבטחת הכנסה בגובה 3,346 ש"ח לפני מאי 2003, היה זכאי לאחר הקיצוץ בקצבה ל-2,607 ש"ח בלבד (קיצוץ של כ-22%). בעקבות החלטת ממשלה זו שונה חוק הבטחת הכנסה ונקבע כי הורים יחידים המקבלים הבטחת הכנסה ולהם ילדים מעל גיל שנתיים חייבים

12 פורסמה בשנת התשכ"א.

13 בנק ישראל, מחלקת המחקר, "חוק משפחות חד-הוריות, היצע עבודה ועוני", יולי 2005.

14 גובה הקצבה וההטבות הנלוות קוצצו והופחת גובה השכר מעבודה הפטור מקיזוז הקצבה. בעקבות זאת ירד שכר הסף ליציאה מוחלטת ממערך הבטחת הכנסה. כמו כן הורד גיל הילד הפטור את האם ממבחן התעסוקה.

להתייצב בשירות התעסוקה (להלן - מבחן תעסוקה) כתנאי לקבלת הקצבה; עד אותו מועד חובה זו חלה על הורים יחידים לילדים מעל גיל שבע.

בשנת 2003, על רקע הלחץ הציבורי שנוצר בעקבות הקיצוץ בקצבאות, וכדי לעודד הורים יחידים להשתלב בשוק העבודה, גיבשו משרדי התמ"ת והרווחה, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, תכנית "לעידוד השתלבות אמהות חד-הוריות במעגל העבודה" שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה¹⁵.

אלה היו מרכיבי התכנית: (א) מענק כספי של 9,600 ש"ח לשנת העבודה הראשונה המלאה להורים יחידים שהגדילו את הכנסתם מעבודה¹⁶; (ב) מתן הטבות למעסיקים, עד 12,000 ש"ח לשנה ראשונה, בעבור העסקה של הורה יחיד במשרה מלאה¹⁷; (ג) החזרי נסיעות עד 3,600 ש"ח לשנת עבודה ותשלום נסיעות ללומדים בהכשרה מקצועית; (ד) מתן זכאות לקורסים ייעודיים ולמסלולים המשלבים הכשרה מקצועית תוך כדי עבודה. הורים יחידים ברמת השכלה נמוכה שולבו בלימודים להשלמת השכלה, ואחרים שולבו במסגרות הכוון לצורך רכישת כישורי עבודה בסיסיים; (ה) מתן זכאות למשפחות חד-הוריות לשלב את ילדיהן במעונות היום והמשפחותונים שבפיקוח משרד התמ"ת, בהנחה ניכרת. לנוכח הצורך שהתעורר במסגרות טיפול משלימות לילדי הגנים והכיתות הנמוכות בשעות אחר הצהריים, נכללו במסגרת תכנית ההמשך לשנת 2006 אפשרויות לשילוב ילדים בצהרונים שמשרד התמ"ת ישתתף בעלותם.

6. בסוף ינואר 2012 דנה הממשלה¹⁸ בהמלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג"). במועד זה רשמה הממשלה את כוונתם של שר הרווחה, שר התמ"ת ושר האוצר להקים צוות מקצועי משותף למוסד לביטוח לאומי, למשרד הרווחה, למשרד התמ"ת ולמשרד האוצר שיגבש, עד סוף יוני 2012, תכנית פעולה שתמקד בשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה. על פי ההחלטה, מטרת התכנית היא לשפר את פוטנציאל הצמיחה של כלל המשק ולצמצם את רמת אי-השוויון והפער החברתיים, בין היתר, באמצעות עידוד התעסוקה בקרב משפחות חד-הוריות. למימוש תכנית זו נקבע כי יוקצו עד מאה מיליון ש"ח במונחים שנתיים בשנת 2012 וגם בשנת 2013. נציג מאגף התקציבים שבמשרד האוצר נקבע כמרכז הוועדה.

הליך הקמת הצוות המקצועי המשותף ארך זמן רב. רק בסוף מאי 2012 ביקש משרד האוצר מהמשרדים המעורבים למנות נציגים מטעמם לשמש חברי צוות. נכון למועד סיום הביקורת בספטמבר 2012 (להלן - מועד סיום הביקורת) קיים הצוות שלוש פגישות עבודה.

בתשובתו מדצמבר 2012 הודיע משרד האוצר כי הצוות מתכוון להציג את התכנית עד מועד אישור תקציב המדינה לשנת 2013.

בשל העיכוב האמור בתחילת עבודתו של הצוות המקצועי הצטמצמה האפשרות לממש את התכנית לכשתגובש ואת הסיוע הכספי שהורים יחידים אמורים היו לקבל בשנת 2012 לצורך שילובם בשוק העבודה, על פי החלטת הממשלה.

15 החלטת ממשלה מס' 757 מיום 28.8.03.

16 המענק ניתן להורים יחידים שהגדילו את הכנסתם הקודמת ב-1,200 ש"ח לפחות. בשנת ההפעלה השנייה הופחת סכום המענק למקסימום של 7,200 ש"ח לשנת עבודה מלאה.

17 העסקה במשרה חלקית זיכתה את המעסיק בחלק היחסי של ההטבה. בשנה השנייה להפעלת התכנית הופחתה ההטבה ועמדה על 75% מגובה ההטבה המרבית בשנת ההפעלה הראשונה.

18 החלטת ממשלה מס' 4193 מיום 29.1.12.

עוד יוער כי בניגוד להחלטת הממשלה, מתשובתו של משרד הרווחה מנובמבר 2012 עולה כי לצוות המקצועי האמור לא הוזמן נציג מן המשרד. בהיעדרו של נציג משרד מרכזי האמור להוביל את הטיפול במשפחות חד-הוריות, עלולה להיפגם עבודתו של הצוות שהוקם בהמשך להמלצותיה של ועדת טרכטנברג.

לעניין שילובו של נציג משרד הרווחה בצוות המקצועי מסר משרד האוצר, בתשובתו מדצמבר 2012, כי עבודת הצוות מתמקדת בשילוב אוכלוסיות ההורים היחידים בשוק העבודה, וממילא עבודתו תובא לאישורו של שר הרווחה.

החלטת הממשלה מינואר 2012 שהורתה על הקמתו של הצוות המקצועי חייבה גם את שיתופו של משרד הרווחה בעבודת הצוות. אילו סבר משרד האוצר שדי בהעברת מסקנות הצוות לאישורו של שר הרווחה, היה עליו לחזור לממשלה ולבקש את תיקונה של ההחלטה האמורה.

הטיפול במשפחות חד-הוריות בתחום הרווחה

בטיפול במשפחות חד-הוריות מעורבים כאמור משרדי ממשלה וגופים אחדים, שכל אחד מהם מתמקד בהיבטים מקצועיים שבתחום אחריותו.

משרד הרווחה משמש חוליה מרכזית במדיניות הרווחה הישראלית וייעודו להוביל, עם משרדים וגופים אחרים, תכניות לטיפול באוכלוסיות מיוחדות, לרבות משפחות חד-הוריות¹⁹. שר הרווחה ממונה, כאמור, על ביצוע חוק משפחות חד-הוריות.

משרד התמ"ת מפקד, בין היתר, על יישום מדיניות הממשלה בפעילות לקידום התעסוקה. המשרד פועל להגדלת שיעור השתלבותה של כלל האוכלוסייה בכוח העבודה ותעסוקתה, לרבות אוכלוסיית ההורים היחידים. משרד התמ"ת עושה זאת באמצעות תכניות לשילובה של אוכלוסייה זו בשוק העבודה, לרבות הכשרתה המקצועית. כמו כן המשרד מסייע במימון החזקתם של ילדים ממשפחות חד-הוריות במעונות יום ובמשפחתונים.

תיאום ושיתוף פעולה בין המשרדים חשוב להערכת ממדיה של אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות, למיפוי כולל של צרכיה, לתכנונה ולקביעתה של מדיניות טיפולית כוללת, לגיבוש החלטות משותפות, וגם לבחינה מערכתית של הדרכים להקל על מיצוי הזכויות וההטבות המוקנות על פי דין לאוכלוסיית ההורים היחידים.

אחד האמצעים ליצירת שיתוף פעולה בין המשרדים בסוגיות מערכתיות הוא הקמת פורום משותף קבוע - פורום שולחן עגול - שבמסגרתו ייבחנו סוגיות מורכבות המשותפות לכמה גופים. בפורום זה יוכלו נציגי המשרדים להעביר ידע ומידע בנושא, לבחון את פריסתן הגאוגרפית של התכניות הקיימות ולברוק אם הן הולמות את צורכי המשפחות החד-הוריות, לשלב בין התכניות ולהעריך את האפקטיביות שלהן, לקבוע סדרי עדיפויות עקביים ולאגם משאבים תקציביים.

19 מסמך מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנים 2010-2015, יוני 2010.

כפי שיפורט להלן, הועלה שמשרד הרווחה לא שימש חוליה מרכזית ומתכללת במערך הטיפול במשפחות חד-הוריות ולא הקים פורום מקצועי משותף לו וליתר משרדי הממשלה והגופים האחרים.

בתשובתו מנובמבר 2012 הסביר משרד הרווחה כי "מחוק משפחות חד-הוריות לא עולה חובתו של משרד הרווחה ליוזם מהלכים לקידום שיתוף פעולה ותיאום בין הגורמים השונים המעורבים בטיפול במשפחות חד-הוריות" (ההדגשה במקור).

אכן לשון החוק אינה מחייבת במפורש את משרד הרווחה ליוזם שיתוף פעולה ותיאום בין הגורמים השונים. אולם, לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהטיפול במשפחות החד-הוריות מחייב גישה מערכתית, ראוי היה שמשרד הרווחה יוביל מהלך של הקמת פורום מקצועי בראשותו, משותף למשרדים המעורבים, וייזום מהלך להסדרת תיאום הפעילות בין הגופים המעורבים בטיפול באוכלוסייה זו.

מדיניות משרד הרווחה

האחריות לטיפול באוכלוסיית ההורים היחידים מוטלת, כאמור, על משרד הרווחה. המשרד אמון על קביעת מדיניות הרווחה במדינה, ותפקידו לספק את השירותים הנדרשים לאוכלוסייה זו באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים, המבצעות בפועל את מדיניות המשרד, מסייעות למשפחות החד-הוריות ומטפלות בהן.

ייעודו של משרד הרווחה הוא להוביל עם משרדי ממשלה וגופים אחרים תכניות של מניעה, הגנה, שיקום וסיוע לכל אדם, משפחה וקהילה הנתונים במצבים של משבר זמני או מתמשך מפאת מובדלות, עוני והדרה חברתית. חזונו של המשרד לצמצם את הפערים החברתיים בין קבוצות שונות במדינה ולקדם שוויון הזדמנויות בנגישות לשירותי הרווחה²⁰.

משרד הרווחה זיהה שינויים ברפואי המשפחה, בייחוד גידול במספר המשפחות החד-הוריות והחד-מיניות ובאחוזי הגירושין, והוא רואה במשפחות החד-הוריות אוכלוסייה בעלת מאפיינים וקשיים המייחדים אותה²¹.

במדיניותו של משרד הרווחה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בפרסומיו, המשפחות החד-הוריות הן חלק מאוכלוסיית היעד שלו, והוא עושה לפיתוחם, לבנייתם ולביסוסם של שירותים, של מענים ושל הסדרים מתוך ראייה מערכתית המזהה את כלל צרכיהן והווייתן של משפחות אלה. כמו כן המשרד רואה חשיבות מרובה בחיזוק המשפחות החד-הוריות ובהעצמתן, וזאת באמצעות מתן כלים להתמודדות עם חיי היום יום, למיצוי זכויות רחב יותר ולשיפור מהבחינות האישיות, המשפחתיות, החברתיות והקהילתיות, באמצעות הכוונה להשתלבות הורים יחידים בשוק העבודה ובאמצעות קידום ושיפור של חקיקה ומדיניות הנוגעות למשפחות חד-הוריות.

בפרסומי המשרד פורטו דרכי ההתערבות שלו וצוין כי הפעילות מאופיינת בשילובן ובשיתופן של המשפחות עצמן בפיתוח התכניות ובהפעלתן. מגוון ההתערבויות ששירותי הרווחה מציעים למשפחות חד-הוריות כולל טיפול פרטני באמצעות עובד סוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים,

20 שם.

21 הדברים מובאים מתוך אתר האינטרנט של משרד הרווחה.

ובו התייחסות לבעיות פרטניות, וכן פעולות תיווך וסנגור. בנוסף לפעילות זו, מוצעת פעילות קבוצתית-קהילתית נרחבת במסגרת מרכזים למשפחות חד-הוריות, שנועדה להעצים אצלן תחושת שייכות למסגרת שתעניק להן תחושה של כוח.

כלי המדיניות של המשרד הם הנחיות מקצועיות שהוא קובע מחלקות לשירותים חברתיים (להלן - התע"ס)²², גיבוש תכניות, הקצאת תקציבים למימושן ופיקוח על ביצוען.

הועלה כי בכל הקשור למשפחות חד-הוריות לא תרגם משרד הרווחה את חזונו לתכנית. הוא לא גיבש הנחיות מקצועיות למחלקות לשירותים חברתיים בכל הנוגע לאופן הטיפול במשפחות אלה, ולא נמצא ששקל להכניס את הנושא לסדר עדיפותיו התקציביות, כפי שיפורט להלן.

הטיפול במשפחות חד-הוריות ברמת מטה המשרד

האגף לשירותים חברתיים ואישיים שבמשרד הרווחה (להלן - האגף) נועד לתת מענה לצרכיהם האישיים והחברתיים של יחידים, משפחות וקהילות, כדי לאפשר קידום, התפתחות ותפקוד טובים יותר. מתפקידי האגף לקבוע מדיניות, לאתר אוכלוסיות בסיכון ולפתח שירותי רווחה בהתאם לצרכיהן. לשתיים ממחלקות האגף - השירות לרווחת הפרט והמשפחה והשירות לעבודה קהילתית - יש נגיעה לטיפול באוכלוסיית המשפחות החד-הוריות.

1. השירות לרווחת הפרט והמשפחה מטפל במשפחות וביחידים הנתונים במצוקה בגלל בעיות כלכליות, פרטניות, ומשפחתיות, חולי ונכות. מדוח סיכום פעילותו של השירות לרווחת הפרט והמשפחה לשנת 2011 עולה כי בתחום המשפחה החד-הורית התמקדה פעילותו באיסוף מידע על זכויות והטבות למשפחות חד-הוריות ובהפצתו למפקחים במחוזות המשרד ולמחלקות לשירותים חברתיים.

על פי התע"ס, משרד הרווחה משתמש במחלקות לשירותים חברתיים כדי לעודד פעילות לחיזוק המסגרת המשפחתית. בהתאם לכך המחלקות מקיימות מדי שנה סדנאות קבוצתיות בתנאי נופש לכל המשפחות המטופלות אצלן, לרבות משפחות חד-הוריות. בשנת 2011 התקיימו 49 סדנאות, מהן 7 סדנאות למשפחות חד-הוריות²³.

השירות לעבודה קהילתית שבמשרד הרווחה מטפל באוכלוסיות נזקקות בהיבט הקבוצתי והכוללני של קהילות בעלות מכנה משותף, ומטרת פעילותו, בין היתר, להביא למיצוי זכויותיהן כקהילה. במסגרת זו מעביר השירות לרשויות המקומיות תקציבים לפעילויות קהילתיות, כדי לעודד יזמה מקומית ולסייע בהפעלה של תכניות לקידום הקהילה. חלק מהתקציבים מנותב, על פי שיקול דעתן של הרשויות המקומיות, גם לפעילות למען משפחות חד-הוריות.

בשנת 2011 העביר השירות לעבודה קהילתית כ-11 מיליון ש"ח למחלקות לשירותים חברתיים לצורך הפעלת תכניות לעבודה קהילתית. תקציב זה משמש, בין היתר, להפעלת מרכזים למשפחות חד-הוריות המופעלים כמיזמים משותפים לרשות המקומית ולארגונים התנדבותיים כמו ויצ"ו.

22 תקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס) הוא קובץ הנחיות מקצועיות שבאמצעותן משרד הרווחה מתווה את מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות. תוקפן החוקי של ההוראות המופיעות בתע"ס הוא מכוח התקנות לחוק שירותי הסעד, תקנות ארגון לשכת הסעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963, סעיף 4(א), ול"מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות ניהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הרווחה", וכן מכוח תקנות שירות הסעד, טיפול בנזקקים, התשמ"ו-1986.

23 על פי דיווחי השירות לרווחת הפרט והמשפחה.

בהפעלתם של מרכזים אלה הארגון ההתנדבותי תורם את המקום ומקיים באמצעות מתנדבים פעילויות בשיתוף הרשות המקומית. האחריות המקצועית לפעולות המתקיימות במרכזים אלה נמצאת בידי עובד סוציאלי מטעם המחלקה לשירותים חברתיים.

2. בסוף 2007 הפיצו המפקחות הארציות של השירות לרווחת הפרט והשירות לעבודה קהילתית שבאגף (להלן - המפקחות הארציות) שאלון לכ-260 מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בנושא משפחות חד-הוריות.

השאלון נועד לאסוף מידע על פעילות המחלקות לשירותים חברתיים בכל הנוגע למשפחות החד-הוריות, למפות את המענים הקיימים ולאחר את הצרכים של המחלקות שטרם ניתן להם מענה.

(א) באמצע 2008 העבירו המפקחות הארציות את ממצאי השאלון למנהל האגף ולמנהלי השירות לרווחת הפרט והמשפחה והשירות לעבודה קהילתית, והדגישו במסמך נלווה את הצורך בשיתופם של גורמים נוספים בקהילה, לרבות מתנ"סים, המוסד לביטוח לאומי, משרד התמ"ת ושירות התעסוקה. כמו כן, הן העלו הצעות ליזום פעילויות של המשרד ולפתח תכנים בנושאים שיש בהם, לדעתן, כדי לתרום להעצמה של המשפחות החד-הוריות; הקמת פורום ארצי והפעלתו בהובלת משרד הרווחה, הפעלת פורום מקומי-משרדי והפעלתו בהובלת המחלקות לשירותים חברתיים, הקמה והפעלה של מרכזים מקומיים ואזוריים למשפחות חד-הוריות והפצת מידע על מיצוי זכויות ומימושן. בנספח להצעות הפעילות פורט התקציב הנדרש - כ-3.5 מיליון ש"ח.

(ב) בתחילת 2009 חזרו המפקחות הארציות על הצעותיהן וביקשו לקיים פגישת עבודה עם מנהל האגף ועם מנהלי המחלקות כדי לקדם את הנושא. במאי 2011 פנתה מפקחת השירות לרווחת הפרט והמשפחה (גם בשמה של המפקחת של השירות לעבודה קהילתית) למנהל האגף וביקשה לקיים דיון אצל מנכ"ל המשרד כדי להגיע להקצאה תקציבית בסך חמישה מיליון ש"ח הדרושים לדעתן להפעלה מסודרת של מרכזים למשפחות חד-הוריות ולהכנת תע"ס בנושא.

בפנייה הזאת ציינה המפקחת הארצית בשירות לרווחת הפרט והמשפחה כי מונתה לאחרונה בידי מנכ"ל משרד הרווחה לשמש נציגת המשרד בדיוני צוות בין-משרדי, בהובלתו של משרד התמ"ת, העוסק בשילוב הורים יחידים בשוק העבודה. המפקחת הביעה את רשמיה מהדיונים, וציינה כי קיימת בעיה מרכזית של מיצוי מזערי של הזכויות המוצעות למשפחות חד-הוריות בתכניות משרד התמ"ת. היא הסבה את תשומת לבו של מנהל האגף לכך שקיומם של מרכזים למשפחות חד-הוריות יכול לסייע לקידום מצבן של משפחות אלה.

(ג) באוגוסט 2011 שוב פנו המפקחות הארציות למנהל האגף ולמנהלי השירותים וביקשו את התייחסותם לעניין מיזם משותף למשרד הרווחה ולמשרד התמ"ת בנושא פריסת מרכזים מקומיים ואזוריים למשפחות חד-הוריות. בפנייתן ציינו המפקחות כי ברחבי הארץ כ-50 מרכזים אך למשרד הרווחה אין כל מעורבות במה שקורה שם, משום שהפעילות נעשית ללא תקציב וללא תע"ס ואין בה פיתוח קהילתי מספיק. המפקחות הציעו לחבור אל משרד התמ"ת במיזם משותף כדי לנצל את התקציבים שהוקצו לו לטובת משפחות חד-הוריות.

(ד) בפברואר 2012 חזרו המפקחות הארציות ופנו למנהל האגף בעניין קביעת מדיניות המשרד בנושא המשפחות החד-הוריות, וביקשו ממנו לקיים דיון מעמיק "לבחינה יסודית מדוע הצעתנו לפרישת מרכזים לחד-הוריות ברחבי הארץ עיגון תקציבי, בניית תע"ס וכו' לא קורמת עור וגידים".

רק בסוף יולי 2012 קיים מנהל האגף דיון בנושא מדיניות המשרד בנוגע למשפחות חד-הוריות. בדיון סוכם, בין היתר, על הכנת תכנית עבודה משרדית שעניינה משפחות חד-הוריות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הרווחה כי אף על פי שהוא רואה במשפחות חד-הוריות אוכלוסיית יעד של המשרד, הוא לא פעל במשך שנים להכנת תכנית עבודה משרדית הנוגעת לאוכלוסייה זו.

בפגישה שקיים צוות הביקורת בתחילת אוגוסט 2012 עם מנהל האגף, עלה כי משרד הרווחה מטפל במשפחות חד-הוריות במסגרת הטיפול השוטף באוכלוסיות החלשות הנעשה במחלקות לשירותים חברתיים, והוא אינו מייחד להן טיפול ברמה המערכתית והמקומית. עוד עלה כי הנהלת המשרד לא קיימה דיונים בנושא המשפחות החד-הוריות בפורום המקצועי של המשרד וגם לא עם משרדי ממשלה אחרים הנוגעים לנושא. זאת, לדברי מנהל האגף, מאחר שישנם נושאים רבים אחרים חשובים מאוד המעסיקים את המשרד, כמו דרי רחוב, חסרי דיור וילדים בסיכון, ונושא המשפחות החד-הוריות אינו נמנה עמם.

מהמתואר לעיל עולה כי הניסיונות החוזרים ונשנים של המפקחות הארציות להעלות לסדר היום של משרד הרווחה את נושא המשפחות החד-הוריות לא צלחו. הנהלת המשרד לא דנה בהצעות לגיבוש מדיניות בעניין, ובפועל נותר חלל ריק בפעילות המשרד בנושא זה.

אף שמשרד הרווחה זיהה את הגידול במספר המשפחות החד-הוריות, על בעיותיהן המיוחדות, הוא לא תרגם את חזונו בנוגע לצמצום פערים חברתיים לתכנית אופרטיבית שתופעל לטובתן של משפחות אלה. הוא לא נערך לטפל באוכלוסייה זו בהיבט המערכתי כאוכלוסיית יעד בעלת צרכים מיוחדים, ולא גיבש הנחיות מקצועיות המסדירות את הטיפול בה.

לנוכח מספרן ההולך וגדל של משפחות חד-הוריות והבעיות הייחודיות המאפיינות אותן שמשרד הרווחה הצביע עליהן, ראוי היה שהוא יקיים דיון מערכתי ותוצאותיו יובאו לשר הרווחה לצורך קביעת מדיניות בנושא, דבר שלא נעשה.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר משרד הרווחה כי על פי רוח מדיניותו הוא יזם כל מיני תכניות וקידם "בדרך תהליכית את נושא הטיפול במשפחות החד-הוריות" ללא כל תקציב ייעודי של המשרד. עוד הוסיף כי הוקמו מרכזים ביזמתם של רשויות מקומיות, ארגוני נשים ומגזר שלישי, שרובם הופעלו בידי עובדים סוציאליים מהמחלקות לשירותים חברתיים בהנחייתו המקצועית של המשרד. כמו כן הוקמו ברשויות המקומיות מרכזים שנועדו לסייע לאוכלוסיות חלשות במימוש זכויותיהן וחלק מלקוחותיהם הן משפחות חד-הוריות. עוד ציין המשרד כי במהלך השנים האחרונות קיים ימי עיון וכנסים לעובדים הסוציאליים המטפלים במשפחות חד-הוריות, והפיץ מידעונים של המוסד לביטוח לאומי ושל משרד התמ"ת לידיעת המחלקות לשירותים חברתיים. עוד הוסיף כי "לאור המגמה המסתמנת כיום במשרדנו אנו מתכננים לנסח תע"ס לטיפול במשפחות חד-הוריות בתוך שנה מהיום וליזום במקביל הקמת תוכנית לאומית להתמודדות עם משפחות חד-הוריות".

משרד מבקר המדינה מציין שהפעולות שפירט המשרד בתשובתו לא היו תולדה של תכנית סדורה שגיבש משרד הרווחה אלא פרי של יוזמות, חלקן מקומיות, ללא בקרה ומעקב מצדם של בעלי תפקידים במשרד. משרד מבקר המדינה רואה בהודעת המשרד בדבר כוונתו לנסח תע"ס לטיפול במשפחות חד-הוריות אבן דרך חשובה למיסוד הטיפול באוכלוסייה זו.

3. מסיכום הפעילות של השירות לרווחת הפרט והמשפחה לשנת 2011 עולה כי בהיעדר תקציב ייעודי לביצוע תכניות ולהפעלת מרכזים למשפחות חד-הוריות, רוב הפעילות במחלקות לשירותים חברתיים נעשית בידי עובדים סוציאליים קהילתיים ביזמה מקומית, וזאת בשיתוף פעולה ואיגום

משאבים עם השירות לעבודה קהילתית ועם ארגונים התנדבותיים. כמו כן צוין כי באותה שנה התקיימה פעילות בכ-50 מרכזים למשפחות חד-הוריות ברחבי הארץ, וביישובים שלא פעל בהם מרכז כזה הופעלו במחלקות לשירותים חברתיים קבוצות לקידום נושאי חברה, תרבות וקהילה ופותחו תכניות לתת-קבוצות לפי מעמד האישי של המשתתפים.

סיכום הפעילות של השירות לרווחת הפרט והמשפחה לשנת 2011 מציג נתונים כלליים על הפעילות בנושא משפחות חד-הוריות, אך אין בהם די כדי לשקף תמונת מצב מערכתית של היקף פעילות המחלקות לשירותים חברתיים בנושא זה ושל האפקטיביות שלה, וכן ללמד על בעיות מהותיות שטרם קיבלו מענה הולם. במועד הביקורת לא הייתה במשרד הרווחה תמונת מצב גאוגרפית-מקומית שאפשר לתרגמה גם להדגשים ולתכנית עבודה מחוזית. בידי המשרד גם לא הייתה רשימה עדכנית של המרכזים למשפחות חד-הוריות הפרוסים ברחבי הארץ וגם לא נתונים על הפעילות המתקיימת בהם, על קשייהם ועל תרומתם לקידומן של משפחות חד-הוריות.

למשל, על פי נתוני משרד הרווחה המופיעים בחוברת התכניות שהכין בשנת 2005, פעלו בירושלים תשעה מרכזים למשפחות חד-הוריות. לעומת זאת, בביקורת עלה כי במהלך השנים פעילותם של מרכזים אלו הצטמצמה מאוד ובמועד הביקורת לא פעל בירושלים אף לא מרכז אחד למשפחות חד-הוריות. יצוין כי במועד הביקורת הפעיל אגף הרווחה בעיריית ירושלים מרכז למיצוי זכויות הנותן שירות לכלל תושבי העיר, לרבות משפחות חד-הוריות. לעומת זאת, בביקורת צוות הביקורת במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית רעננה התברר כי פעילות ענפה למשפחות חד-הוריות מתקיימת במרכז "מעגלי משפח"ה"²⁴, אך פעילות זו לא באה לידי ביטוי בחוברת התכניות שפרסם משרד הרווחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה שהוא הגוף האחראי לנושא, לקבוע מדיניות הנוגעת למשפחות חד-הוריות, לגבש מתכונת טיפול בהן ולעגנה בתע"ס. כמו כן עליו לפעול לשיתוף פעולה עם גורמי קהילה הפועלים בשטח למען משפחות חד-הוריות כדי להנחותם ולמסד את פעילותם.

הטיפול במשפחות חד-הוריות ברמת המחוז

במשרד הרווחה ארבעה מחוזות המשמשים גוף מקשר בין הנהלת המשרד ובין הפעילות המקומית. מתפקידם לפקח על פעולותיהן של המחלקות לשירותים חברתיים, לפתח יזמות לקידום של שירותי הרווחה ולהעלות איכותם ולדווח למטה המשרד על מגמות וסוגיות חברתיות במרחב המחוז.

24 מרכז "מעגלי משפח"ה" הוא מרכז חברתי-תמיכתי הנותן מענה לצרכיהן הייחודיים של משפחות חד-הוריות בתחום החברתי והרגשי באמצעות סדנאות, פעילויות חברתיות, הדרכה הורית, אירועים וימי כיף ומספק מידע על זכויותיהן.

במחוזות המשרד ישנם מפקחים שמתפקידם לפקח על עבודת המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות בתחומים שונים. אולם, בהיעדר הנחיות מקצועיות בנושא משפחות חד-הוריות, מפקחים אלה אינם יכולים לפקח על פעולותיהן של המחלקות לשירותים חברתיים בתחום זה. בהיעדר תקציב ייעודי מטעם משרד הרווחה עולה האפשרות שדווקא רשויות מקומיות מבוססות בעלות יכולת כספית גבוהה הן שיקדישו אמצעים משלהן לטיפול במשפחות חד-הוריות. הדבר עלה גם מממצאי הביקורת שנעשתה ברשויות המקומיות באמצעות השאלון.

הטיפול במשפחות חד-הוריות ברמת השלטון המקומי

את שירותי הרווחה האישיים מעניקות הרשויות המקומיות, ושירותים אלה הם אחד הנדבכים המרכזיים בשירותים החברתיים של מדינות הרווחה בישראל. אחד המאפיינים הבולטים של שירותי הרווחה, המבדיל בינם לבין רוב השירותים החברתיים האחרים, הוא שרובם מתמקדים בסיוע לקבוצות אוכלוסייה במצבי משבר ובמצוקה כלכלית וחברתית.

על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2011 טיפלו המחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ ב-58,961 משפחות חד-הוריות (כ-33%) מתוך 176,950 משפחות עם ילדים המוכרות לשירותי הרווחה.

מאחר שכאמור משרד הרווחה לא קבע תע"ס מיוחד להנחיית המחלקות לשירותים חברתיים בכל הנוגע לטיפול במשפחות חד-הוריות, פעילות המחלקות לשירותים חברתיים לטובת משפחות אלו תלויה בדגשים שהרשויות המקומיות מייחדות לנושא.

1. בשנת 2005 אסף השירות לרווחת הפרט והמשפחה מהמחלקות לשירותים חברתיים מידע על מרכזים למשפחות חד-הוריות ועל תכניות שהופעלו למענן, וריכז אותן בחוברת תכניות. חוברת התכניות נועדה, בין היתר, לשמש את אנשי המקצוע ואת כל המתעניינים בנושא. כמו כן, בשנת 2008 הפיץ משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים חוברת המרכזת את הזכויות שגופים שונים מעניקים למשפחות חד-הוריות, והיא כוללת גם הנחיות כיצד לממש זכויות אלה.

עד מועד סיום הביקורת לא פרסם משרד הרווחה חוברות עדכניות בנושאים אלה. היעדר מידע עדכני ונגיש עלול לפגוע הן במשפחות חד-הוריות הבאות לממש את זכויותיהן ובהטחתן שלא לצורך, והן בשירותי הרווחה המעוניינים להפנות אוכלוסייה זו לפעילויות מתאימות ולמרכזי סיוע.

בתשובתו הודיע משרד הרווחה כי חוברת מידע עדכנית בדבר זכויותיהן של משפחות חד-הוריות נמצאת כיום בתהליכי הפקה.

על משרד הרווחה לעדכן מדי פעם בפעם את המידע הנוגע לתכניות הקיימות המיועדות למשפחות חד-הוריות ולהרחיב את דרכי הפרסום בדבר זכויותיהן של משפחות אלה, למשל באמצעות אתר האינטרנט.

2. בהיעדר מידע עדכני, וכדי לעמוד על היקף הפעילות של המחלקות לשירותים חברתיים הנוגעת למשפחות חד-הוריות, ערך משרד מבקר המדינה ביקור בארבע מחלקות - בירושלים, בתל אביב, ברעננה ובבאר שבע. כמו כן הפיץ, כאמור, משרד מבקר המדינה ל-62 רשויות מקומיות

שאלון לאיסוף נתונים. בשנת 2011 היו בתחומי רשויות אלה 106,375 משפחות חד-הוריות שהיוו כ-81% מהמספר הכולל של המשפחות החד-הוריות ברחבי הארץ באותה עת (כ-131,000).

השאלון נועד לאסוף מידע על סדרי הטיפול של המחלקות לשירותים חברתיים במשפחות חד-הוריות, ובכלל זה מידע על סוגי הפעילות ועל היקפה, על דרכים להנגשת מידע בדבר זכויות ועל הסיוע הניתן למשפחות במיצוי זכויותיהן. כמו כן, הוא נועד לאתר את הרשויות המקומיות שבהן פועלים מרכזים למשפחות חד-הוריות ולעמוד על טיב פעילותם ועל היקפה.

עד מועד סיום הביקורת התקבל משוב לשאלון מ-47 מחלקות לשירותים חברתיים (כ-76%). בתחומי הרשויות המקומיות שהשיבו לשאלון היו מצויות, נכון לשנת 2011, כ-93,000 משפחות חד-הוריות שהיוו כ-70% מכלל אוכלוסייה זו²⁵. להלן עיקרי הממצאים שעלו מניתוח המענים לשאלון:

(א) **טיפול ייחודי במשפחות חד-הוריות:** מהמענים לשאלון ומהפגישות שקיים צוות הביקורת במחלקות לשירותים חברתיים עולה שמשפחות חד-הוריות אינן מוגדרות כאוכלוסיית יעד מיוחדת בטיפולן של הרשויות המקומיות, ומעורבותן של הרשויות בנושא היא חלק מטיפולן השוטף ב"לקוחות" שפנו מיזמתם למחלקות לשירותים חברתיים, על פי מידת הנזקקות שלהן לשירותי רווחה - שירותים טיפוליים וחומריים. חלק מהמחלקות לשירותים חברתיים אינן מגלות עניין מיוחד באוכלוסיית ההורים היחידים ככזו, והדבר בא לידי ביטוי בין היתר בעובדה ש-18 רשויות מתוך 47 (38%) לא ידעו את מספרן הכולל של המשפחות החד-הוריות בתחומן.

בהתנהלותן זו של חלק מן הרשויות המקומיות, לא עומד לרשות הרשויות המקומיות המידע הנחוץ להן כדי למקד את פעילותן ולאתר את המשפחות החד-הוריות שבתחומן, ככל שיבקשו לזום טיפול ייחודי בהן.

(ב) **מענים לצורכי המשפחות החד-הוריות:** כאמור, קרוב למחצית מהמשפחות החד-הוריות אמנם אינן "לקוחות" של המחלקות לשירותים חברתיים, אבל חשוב שגם הן יחשפו למידע רלוונטי הנוגע למיצוי זכויותיהן. האמצעי לכך הוא פרסום בעיתונות המקומית או באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

מהשאלון עלה כי 36 מתוך 40 רשויות (90%) שצינו שהן מספקות מידע על זכויותיהן של המשפחות החד-הוריות, עושות זאת במסגרת שיחות ייעוץ ובפגישות אישיות שהעובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים מקיימים עם מטופליהן. עם זאת, רק 18 רשויות (45%) מספקות מידע על זכויותיהן של משפחות חד-הוריות גם באמצעות פרסום בעיתונות המקומית או באתר האינטרנט שלהן.

יוצא אפוא שמידע על זכויותיהן של משפחות חד-הוריות מובא בעיקר לידיעתן של המשפחות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים. הפצת מידע בדרך זו עלולה לפגוע במיצוי זכויותיהן של משפחות חד-הוריות שאינן "לקוחות" של המחלקות לשירותים חברתיים.

(ג) **מרכזים למשפחות חד-הוריות:** ב-23 רשויות מקומיות (כ-49%) מאלה שהשיבו לשאלון פעל מרכז למשפחות חד-הוריות. 16 מרכזים פעלו כמזם משותף של הרשות

המקומית ושל ארגונים התנדבותיים כמו ויצ"ו ונעמ"ת.²⁶ יצוין כי במחלקות לשירותים חברתיים באותן רשויות שפעלו בהן מרכזים למשפחות חד-הוריות מונה עו"ס משפחה/קהילה לצורך ריכוז פעילותו של המרכז.

(1) 47 הרשויות שהשיבו לשאלון שונות בדירוגן החברתי-כלכלי²⁷: 22 מהן (47%) דירוגן נמוך יחסית (5-1) ו-25 (53%) דירוגן גבוה יחסית (6-10). אשר למספר המשפחות החד-הוריות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים עלה שברשויות שדירוגן החברתי-כלכלי נמוך יחסית שיעור ההורים היחידים המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים הוא 37%, והוא גבוה משיעורם של ההורים היחידים המטופלים ברשויות שדירוגן גבוה יחסית - 31%. לעומת זאת, בחינת דירוגן החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות שבהן מצויים המרכזים למשפחות חד-הוריות מלמדת כי 15 מתוך 23 (כ-65%) מדורגות בשלב 6 ומעלה בסולם שבין 1 ל-10. התפלגותם של המרכזים למשפחות חד-הוריות על פני הרשויות המקומיות יכול להעיד על חוסר הלימה בין המשאבים המושקעים לטיפול במשפחות חד-הוריות ברשויות החלשות ובין צורכי משפחות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה לקבוע מדיניות לטיפולן של המחלקות לשירותים חברתיים במשפחות החד-הוריות ולתת דעתו לחוסר ההלימה בין המשאבים שרשויות מקומיות המדורגות נמוך יחסית בדירוג החברתי-כלכלי, משקיעות במשפחות חד-הוריות ובין צורכי משפחות אלו.

(2) ברוב המרכזים למשפחות חד-הוריות התקיימו פעילויות מגוונות, לרבות מפגשים קבוצתיים להעצמתן של המשפחות, מפגשים להעברת מידע על זכויות ההורים היחידים וסדנאות להקניית ידע במגוון תחומים כמו מחשבים, מזכירות וחשבונאות. אשר להיקף ההשתתפות בפעילויות אלה, רק מחלקות אחדות החזיקו בנתונים על מספר המשתתפים.

מאחר שאין מידע מספיק על מספר המשתתפים בפעילויות במרכזי הסיוע, לא היה אפשר להעריך את היקף ההשתתפות ואת מידת ההיענות. זאת ועוד, רק 12 מחלקות לשירותים חברתיים (כמחצית מאלה שהפעילו בתחומן מרכז) דיווחו כי עשו הערכה על פעילות המרכז; ורק שש מהן צירפו את תוצאותיה.

(ד) הפצת המידע על התכניות של משרד התמ"ת: משנת 2003 משרד התמ"ת מפעיל תכניות לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה. התכניות מיועדות להורים יחידים המקבלים קצבאות הבטחת הכנסה או מזונות ומעוניינים לצאת לעבודה או להגדיל את היקף משרתם. לדברי משרד התמ"ת, הוא פנה בהזדמנויות שונות למחלקות לשירותים חברתיים של כל הרשויות המקומיות והביא לידיעתן את דבר קיומן של התכניות, כדי שיעבירו את המידע למטופליהן.

37 מתוך 47 רשויות (כ-78%) השיבו כי התכניות של משרד התמ"ת מוכרות להן ו-33 מהן ציינו כי הפנו משפחות חד-הוריות לתכניות אלה. מהנתונים עולה כי בשנים 2010-2011 הפנו המחלקות לשירותים חברתיים 391 ו-667 משפחות חד-הוריות, בהתאמה.

ברשויות המקומיות שהשיבו לשאלון מטופלות 31,668 משפחות חד-הוריות במחלקות לשירותים חברתיים, ובהן כ-10,000 משפחות חד-הוריות המוגדרות "חסרות עבודה".

26 יתר המרכזים הופעלו ללא שיתוף ארגונים התנדבותיים.

27 על פי הנתונים האחרונים שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון לשנת 2006.

על פי הדיווח של הרשויות המקומיות, מספרם של ההורים היחידים שהופנו לתכניות לשילובם בשוק העבודה נמוך ביחס לכלל חסרי העבודה. יש בכך כדי להצביע על היעדר שיתוף פעולה מספק בין משרד התמ"ת לרשויות המקומיות בתחום זה.



היעדר הנחיות מקצועיות בנושא הטיפול במשפחות חד-הוריות והיעדר הגדרה ברורה של השירותים שעל המחלקות לספק מביאים לידי שונות בין המחלקות לשירותים חברתיים בטיפולן במשפחות חד-הוריות. כמו כן, המחלקות מספקות שירותים רק לחלק מאוכלוסייה זו הפונה אליהן ואינן מתפנות לאתר משפחות חד-הוריות הזקוקות לתמיכה חברתית ולפתח מענים לצרכיהן.

רוב המחלקות מטפלות במשפחות חד-הוריות הפונות אליהן על פי מידת הנזקקות שלהן, במסגרת הטיפול הפרטני הניתן לכלל המטופלים, והן מתמקדות במתן מידע על זכויות המשפחות ובארגון פעילויות נופש תקופתיות למשפחות חלשות, לרבות משפחות חד-הוריות.

ישנן רשויות מקומיות שהוקמו בתחומן מרכזים למשפחות חד-הוריות ומתקיימות בהם פעילויות ברוכות ממוקדות אוכלוסייה זו. מאחר שברשויות המקומיות שדירוגן החברתי-כלכלי גבוה יחסית מספרם של המרכזים גדול יותר, ולנוכח מספרן הגבוה של משפחות חד-הוריות נזקקות ברשויות המקומיות שדירוגן החברתי-כלכלי נמוך יחסית, עלול להיווצר חוסר שוויון במתן מענה לצרכיהן המיוחדים של משפחות חד-הוריות. יש בכך גם להצביע על חוסר הלימה בין המשאבים שהרשויות המקומיות משקיעות במשפחות חד-הוריות ובין הצרכים בפועל. יתרה מזאת, נראה כי הפעילות למען משפחות חד-הוריות אינה תלויה בהכרח במידת הזדקקותן של משפחות אלה, אלא במודעותן וביכולותיהן הכספיות של הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה העיר שעל משרד הרווחה לתת את דעתו למצב זה, ויותר מכך להיעדרן של הנחיות לרשויות המקומיות לטיפול באוכלוסיית ההורים היחידים ולחוסר השוויון בין הרשויות המקומיות בהתמודדותן עם צורכי המשפחות החד-הוריות.

בעקבות הביקורת הודיע משרד הרווחה למבקר המדינה כי הוא יגבש תע"ס בנושא הטיפול במשפחות חד-הוריות שימסד את הטיפול באוכלוסייה זו, יגדיר את תחומי הפעילות ויצור מתכונת מחייבת לטיפולן של המחלקות לשירותים חברתיים במשפחות אלה.

התעסוקה בקרב משפחות חד-הוריות

מאפיינים כלכליים, דמוגרפיים ותעסוקתיים של משפחות חד-הוריות

מחקר השוואתי שפורסם בשנת 2011²⁸ והתמקד במאפיינים הדמוגרפיים והכלכליים של אמהות במשפחות חד-הוריות בישראל, בהשוואה למדינות אחרות ובהשוואה לאמהות במשפחה דו-הורית בישראל, בחן את מידת השתלבותן בשוק העבודה, את מצבן הכלכלי ואת מידת הישענותן על סיוע מהמדינה.

ממצאי מחקר זה מלמדים על מצבה הקשה של המשפחה החד-הורית בישראל, אף שמדובר בקבוצה קטנה יחסית עם מספר ילדים קטן יחסית ופעילות גבוהה בשוק העבודה, בהשוואה לאמהות נשואות. על פי הממצאים, המשפחה החד-הורית בישראל ענייה מאוד גם בהשוואה למשפחה הדו-הורית הישראלית וגם בהשוואה למשפחה החד-הורית המערבית. עוד עלה שישיראל נמצאת בין המדינות שתמיכתן באמהות במשפחות החד-הוריות היא מן הנמוכות, והיא ממעטת להפנות משאבים למאמץ לחלץ אותן ממעגל העוני.

כאמור, בתחילת שנות האלפיים צומצמה באופן ניכר התמיכה במשפחות חד-הוריות, ובו-זמנית הונהגו תכניות לעידוד התעסוקה בקרבן, שמטרתן לשחרר אותן מהתלות במערכת הרווחה. אולם מדיניות מסוג זה לא תמיד משיקה למגבלות שאמהות במשפחות חד-הוריות עומדות בפניהן: אילוצים הנובעים מנוכחותם של ילדים קטנים בבית, מעלויות הטיפול בהם, מהיעדר חלופות איכותיות ומסובסדות לטיפול בהם ומגבלות של תנודות בשוק העבודה. מחקרים שבדקו את תוצאות המדיניות הזאת מראים כי היא תרמה אמנם לעלייה בהשתלבותן של אמהות במשפחות חד-הוריות בשוק העבודה, אך לא שיפרה שיפור של ממש את הכנסתן.

מינהל מחקר וכלכלה של משרד התמ"ת (להלן - מינהל מחקר וכלכלה), המלווה שנים את נושא שילובם של הורים יחידים בשוק העבודה ואת התכניות המופעלות לשם כך, מפרסם מפעם לפעם מחקרים על אוכלוסייה זו (להלן - המחקר)²⁹. המחקר הצביע, בין היתר, על שיעור אבטלה גבוה בקרב אמהות במשפחות החד-הוריות בהשוואה לאמהות נשואות (8.4% לעומת 5.1%). עובדה זו, וגודלה של קבוצת האמהות שאבטלתן ממושכת, יש בהן כדי להעיד שחרף היקף השתלבותן הגדול יותר של האמהות במשפחות החד-הוריות בשוק העבודה, הן עדיין מתקשות למצוא משרה שתאים למגבלות שקיימות אצלן מתוקף היותן הורה יחיד.

מהמחקר עלה ששיעור האמהות המועסקות במשרה חלקית גבוה יותר בקרב המשפחות החד-הוריות (27%) לעומת 23.9% בקרב המשפחות האחרות, וזאת משום שעל כתפיהן לבד מוטל הטיפול בילדים ובמשק הבית. כמו כן עלה שרבות מהאמהות במשפחות החד-הוריות העובדות מועסקות במשלחי יד שאינם דורשים מיומנות רבה וברמות שכר נמוכות מאלה של אמהות נשואות.

28 ראו הערה 9.

29 משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה, "אמהות חד-הוריות בישראל", 2010.

התכנית של משרד התמ"ת לעידוד התעסוקה בקרב משפחות חד-הוריות

משרד התמ"ת מופקד כאמור על יישום מדיניות הממשלה בפעילות לקידום התעסוקה. אשר על כן, הוא פועל להגדלת היקף השתלבותה של כלל האוכלוסייה בשוק העבודה ולהעלאת שיעור תעסוקתה, לרבות אוכלוסיית ההורים היחידים.

במסגרת העבודה על יישום האג'נדה החברתית-כלכלית לישראל³⁰ מינתה הממשלה, ביוני 2009, ועדה ל"בחינת מדיניות התעסוקה בישראל"³¹ שהגישה את המלצותיה ביוני 2010 (להלן - ועדת אקשטיין). בדוח ועדת אקשטיין צוין כי "חזונו של משרד התמ"ת הוא להוביל את הכלכלה החברתית בישראל, לעודד צמיחה... לשם השתלבות תוך עשור בקבוצת 15 המדינות המובילות ברמת התוצר לנפש. על מנת להגשים חזון זה הציב משרד התמ"ת שורה של יעדים לפעילות בשנים 2009-2010, ובכללם: הגברת התעסוקה בקרב אוכלוסיות בעלות שיעור השתתפות נמוך בשוק העבודה (מיעוטים, חרדים, משפחות חד-הוריות ומוגבלים)".

כאמור, משנת 2003 משרד התמ"ת פועל לשילובם של הורים יחידים במעגל העבודה באמצעות תכנית ייחודית. על פי משרד התמ"ת, בבסיס הרצון לפתח תכנית ייחודית לטיפול ולשיקום תעסוקתי במשפחות חד-הוריות עומדת הידיעה כי רוב המשפחות האלה עניות וחסרות עורף משפחתי, לחלק ניכר מהעומדים בראשן השכלה נמוכה וחוסר במיומנויות בסיסיות והן מורגלות להישען על שירותי הרווחה. ההטבות שהן זוכות להן כמשפחות נזקקות מעמידות בספק את כדאיות השתלבותה של אוכלוסייה זו בשוק העבודה. לכן, יש לפעול על דרך החיוב ולתת תמריץ להורים יחידים לצאת לעבודה. יש לאפשר את הכנתם ליציאה לעבודה ולספק להם השלמות סעדים נחוצים להישארות במעגל העבודה. פעילות רחבה זו תאפשר את יציאתם ממעגל העוני וההדרה החברתית באופן שיעניק להם עצמאות כלכלית, כבוד ויכולת אמיתית לפרנס את עצמם ואת משפחותיהם.

משרד מבקר המדינה סקר את התכנית ובדק את אופן ניהולה, את מידת הצלחתה ואת הניצול התקציבי שלה. התכנית כללה מספר תכניות משנה (להלן - תכניות המשנה), וכולן אוחדו במסגרת תכנית תקציבית אחת - "עידוד תעסוקה חד הוריים" (להלן - התכנית).

בשנים 2003-2007 היתה התכנית באחריות מינהל מחקר וכלכלה. במאי 2008 הועברה האחריות להפעלתה, במסגרת משרד התמ"ת, לאגף לשילוב אוכלוסיות ייחודיות בתעסוקה (להלן - האגף לשילוב בתעסוקה). במאי 2012 הועברה האחריות לניהול התכנית לממונה על תחום התעסוקה במשרד התמ"ת. בדיקת משרד מבקר המדינה התייחסה בנפרד לשתי תקופות משנה: 2003-2007 ו-2008-2011.

ניהול תכנית שבה מושקעים תקציבים גדולים, מחייב קביעת יעדים ומדדים להערכת הצלחתה, בחינתם לפרקים וקיום תהליך הפקת לקחים.

בשנים 2003-2011 הסתכמה ההוצאה התקציבית על הפעלתה של התכנית ב-104.9 מיליון ש"ח: 88.9 מיליון בשנים 2003-2007, ו-16 מיליון ש"ח בשנים 2008-2011.

הועלה כי התקציבים שהוקצו לתכנית במהלך השנים כמעט שלא נוצלו והשתתפותם של ההורים היחידים ברוב תכניות המשנה הייתה נמוכה.

30 באפריל 2007 הכינה המועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה מסמך מדיניות "אג'נדה כלכלית-חברתית לישראל". על בסיס עקרונות הפעולה שבמסמך זה קיבלה הממשלה, בשנים 2007-2009, כמה החלטות הנוגעות לצמצום הפערים החברתיים ולהגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה.

31 בראשותו של פרופ' צבי אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל לשעבר.

אשר לניהולן של תכניות המשנה משנת 2008 ואילך, משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת כי בעת הביקורת לא נמצאו בידי האגף לשילוב בתעסוקה הנתונים הנחוצים להערכת הצלחתן של תכניות המשנה שהפעיל. במסמכים שהועמדו לרשות הביקורת לא היה ניתוח סדור של התקציבים וניצולם לפי תכניות המשנה השונות ולפי תקופות; לא נמצאו נתונים סדורים על מספרם של ההורים היחידים שהשתתפו בתכניות המשנה; לא נמצאו נתונים על השמתם בעבודה של ההורים היחידים שהשתתפו בתכניות המשנה ועל מידת התמדתם במקום העבודה; ולא נמצאו נתונים על שדרוגם המקצועי ועל מידת השתכרותם. כמו כן, לא נמצא שנעשתה בחינה של הקשר הסיבתי בין ההשקעה בהורים היחידים ובין שינוי מצבם (אם השתנה); האגף לשילוב בתעסוקה עסק בבנייתן ובהפעלתן של תכניות המשנה, אך לא בחן באופן סדור את מידת ביצוען ואת תרומתן לשילובם של ההורים היחידים בשוק העבודה ולהתמדתם במקום העבודה.

התכנית שהופעלה בשנים 2003-2007

מטרת התכנית שהופעלה בשנים 2003-2007 היו לשלב בשוק העבודה הורים יחידים המקבלים קצבת הבטחת הכנסה או מזונות מהמוסד לביטוח לאומי, ולהגביר את כושר השתכרותם. בבסיס התכנית עמדו שלושה עקרונות מרכזיים: (א) מתן תמריץ כלכלי להורים יחידים לצאת לעבודה ולהתמיד בה, וכן מתן תמריץ למעסיקים הקולטים אוכלוסייה זו בעבודה; (ב) הסרת חסמים המונעים את יציאתם של הורים יחידים לעבודה באמצעות מתן הנחות בעלויותיהן של מסגרות הטיפול בילדים וכן סבסוד הנסיעות למקום העבודה; (ג) הכשרה מקצועית ייעודית והשלמת השכלה.

הערכת התכנית שהופעלה: בתכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה הושקעו משאבים ניכרים ונתלו בה ציפיות רבות לשיפור מצבה של אוכלוסייה זו. על כן, היה ראוי שתלווה במחקר הערכה גם לצורך בחינת מועילותה של התכנית והפקת לקחים ממנה.

ביולי 2007, לאחר שחלפו ארבע שנים מהפעלת התכנית, פרסם מינהל מחקר וכלכלה קובץ מאמרים הכולל ממצאים ממעקבים שנעשו אחר חלקים שונים של התכנית.³²

קובץ המאמרים קבע, בין היתר, כי חלה עלייה בשיעור המועסקים, אך יחד עם זאת לא חל גידול, אף לא מזערי, בהכנסה והיציאה לעבודה הגדילה את ההוצאות שחרגו מהשכר שהתקבל, ועל כן לא הייתה כדאית; הורים יחידים מקבלי קצבאות נאלצים לעבוד בעבודות בעלות אופי זמני שאינן מבטיחות להם יציבות תעסוקתית; המרכיבים החשובים ביותר במאפייני העבודה של הורים במשפחות חד-הוריות הם שעות עבודה נוחות המאפשרות טיפול בילדים וכן שכר מוצע נמוך.

לא ניתן ללמוד מקובץ המאמרים על השפעות התכנית בטווח הקצר, הבינוני והארוך. בנסיבות אלה אי-אפשר לקבוע על בסיס הקובץ את התועלות שנבעו מהתכנית שהפעיל משרד התמ"ת בשנים 2003-2007 לשילובן של הורים יחידים בשוק העבודה. עד מועד סיום הביקורת לא עשה מינהל מחקר וכלכלה הערכה כוללת של התכנית האמורה, ושל תכניות המשנה, הסכומים שהושקעו בהן מדי שנה ומספר המשתתפים בהן.

32 משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה, "התוכנית לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה - קובץ מאמרים", יולי 2007.

משרד מבקר המדינה העיר כי בידי משרד התמ"ת לא היו נתונים שיאפשרו לו להפיק לקחים בסמוך להפעלת התכנית (בשנים 2007-2003) ויסייעו בידיו לשפר את האפקטיביות שלה.

סיכום תקציבי של התכנית : על בסיס נתונים ממערכת התקציבים של משרד האוצר סיכם משרד מבקר המדינה את התקציבים ואת ניצולם בתקופה 2007-2004.³³

להלן נתונים על התקציב השנתי של התכנית וניצולו בשנים 2007-2004 (במיליוני ש"ח):

השנה	התקציב	ההוצאה התקציבית (הניצול)	שיעור הניצול
2004	67.8	28.2	41.6%
2005	75.4	43.8	58%
2006	56.3	10.3	18.3%
2007	55.3	6.6	11.9%
סה"כ		88.9	

בשנים 2007-2004 הסתכמה ההוצאה ב-88.9 מיליון ש"ח. שיעורי הניצול השנתי של התקציב היו נמוכים ונעו בין 58% בשנת 2005 ל-11.9% בלבד בשנת 2007.

המלצות מינהל מחקר וכלכלה בנוגע למיצוי הזכויות לתכנית : בספטמבר 2008 פרסם מינהל מחקר וכלכלה חוות דעת מקצועית שהמליצה על שינוי כמה מהקריטריונים לקבלת זכאות שנכללו בתכנית (להלן - חוות הדעת). לדעתו של המינהל, השינויים יביאו לידי מיצוי טוב יותר של ההטבות ולידי שיפור באפקטיביות של הכלים המופעלים במסגרת התכנית. בחוות הדעת צוין כי השינויים המוצעים ייעשו במסגרת התקציב הקיים שהוקצה לתכנית.

חוות הדעת הצביעה על שיעור פניות נמוך מאוד של הורים יחידים שהתעניינו בתכניות המשנה ועל שיעור נמוך עוד יותר של הורים יחידים שנמצאו זכאים להטבות. היא העלתה את הסיבות לכך, ובעיקר את החסמים הקיימים בתנאי הזכאות הנוקשים, שרוב הפונים מתקשים לעמוד בהם.

בחוות הדעת הוצע, בין היתר, להרחיב את אוכלוסיית היעד של התכנית גם לאמהות במשפחות חד-הוריות שהמוסד לביטוח לאומי אינו תומך בהן, אך הן משתכרות שכר נמוך שמקורו בהכנסה מעבודה ולא דווקא מקצבאות; להאריך את תקופת מתן ההטבות לטיפול בילדים קטנים מעבר לשנה אחת ולשנות את תנאי מימון ההכשרות המקצועיות כדי לאפשר להורה יחיד להשתתף בהן.

הביקורת העלתה כי המלצות אלה לא יושמו והניצול התקציבי של התכנית המשיך בשנים 2008-2011 להיות נמוך מאוד, גם כאשר מימוש התכנית הועבר לאחיותיו של האגף לשילוב בתעסוקה.

התכנית שהופעלה בשנים 2008-2011

כאמור, ממאי 2008 הועברה האחריות להפעלתה של התכנית, במסגרת משרד התמ"ת, לאגף לשילוב בתעסוקה.

עם כניסתה לתפקיד, ועל בסיס הלקחים מהתכנית שהופעלה בשנים 2003-2007, גם מנהלת האגף לשילוב בתעסוקה הסיקה כי יש צורך לשנות את הקריטריונים הקיימים בתכנית. ביוני 2008 העבירה למנכ"ל משרד התמ"ת דאז רו"ח גבריאל מימון את מסקנותיה והמלצותיה.

מנהלת האגף הצביעה על היקף ניצול קטן מאוד של תכניות המשנה שהופעלו לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה. מדיווחיה עלה שבמחצית הראשונה של 2008 השתתפו בתכנית לסבסוד מעונות יום 20 הורים יחידים בלבד; בתכנית לסבסוד צהרונים או מועדוניות לא השתתפו כלל הורים יחידים; בתכנית למימון טיפול בילדים בשעות חריגות השתתפו שלושה הורים יחידים; בתכנית לסבסוד קייטנות בזמן חופשת הקיץ השתתף הורה יחיד אחד; בתכנית למתן מלגות מחיה להורים יחידים הלומדים באקדמיה השתתפו שישה הורים יחידים; ולכל יתר תכניות המשנה שהופעלו ותוקצבו באותו מועד, כמו הכשרות מקצועיות, קורסים ליזמות עסקיות וקורסי העצמה, איש לא נרשם.

בין מסקנותיה והמלצותיה של מנהלת האגף: (א) יש לבחון את האפשרות להחיל את ההטבות של התכנית להורים יחידים היוצאים לעבודה גם בשנה השנייה; (ב) הורה יחיד היוצא ללימודים אקדמיים מקבל סל מחיה, אך מאבד את זכאותו לקצבת הבטחת הכנסה, ובשל כך מפסיד הטבות כמו סיוע בשכר דירה והנחה במסי הארנונה; (ג) ההורה היחיד נאלץ לממן מכיסו את לימודיו משום שסל המחיה מוחזר לו לשיעורין. כמו כן זיהתה מנהלת האגף את הצורך לסבסוד מסגרות משלימות לטיפול בילדים; את הצורך בהכשרות מקצועיות ובשדרוג תעסוקתי; ואת הצורך בתכנית של ליווי ותמיכה שתסייע בצמצום מספרם של החוזרים למעגל הנתמכים לאחר תקופת השתלבותם בעבודה. לפיכך, קבעה המנהלת תכנית עבודה המדגישה את הטיפול בחסמים האמורים.

עוד המליצה מנהלת האגף למנכ"ל להקים מרכז מידע; ליצור שיווק אקטיבי של התכנית; לבנות מאגר מידע; להקים ממשק מחשוב עם המוסד לביטוח לאומי; לבחון את אמות המידה הקיימות מתוך כוונה להגמישן; לשותף רשויות מקומיות ומשרדים אחרים המספקים הטבות לאותה אוכלוסיית יעד; לפתח פרויקטים ולפתח מערכות ממוחשבות.

לנוכח ההיקף הקטן של ניצול תכניות המשנה יזמה מנהלת האגף בדיקת כדאיות כלכלית ליציאת הורים יחידים לעבודה. הבדיקה נעשתה בידי משרד רואי חשבון חיצוני, ובינואר 2010 הוגשו ממצאיה למשרד התמ"ת (להלן - בדיקת הכדאיות)³⁴.

ממצאי בדיקת הכדאיות מצביעים על כך שלרוב ההורים היחידים היוצאים לעבודה או ללימודים יש גירעון חודשי או יתרת זכות קטנה מאוד. הורה יחיד שיהיה מעוניין לצאת לעבודה או ללימודים או יבחר להגדיל את משרתו יפסיד מהבחינה הכלכלית, ולכן עדיף לו שיהיה מובטל, יקבל קצבאות ויישאר בבית עם הילדים.

בסיכום בדיקת הכדאיות ציינה מנהלת האגף לשילוב בתעסוקה, בין היתר, כי בתנאים הקיימים לא ניתן להניע הורים יחידים להיכנס למעגל העבודה, כי ללא כל ספק משתלם להם יותר להיות הורה יחיד מובטל המקבל קצבה.

34 משרד התמ"ת, האגף לתעסוקת הורים יחידים, "בדיקת כדאיות יציאה לעבודה/לימודים של הורה יחיד בהתייחס להטבות הניתנות ע"י משרד התמ"ת, גמלאות המוסד לביטוח לאומי והטבות הניתנות על ידי משרדים אחרים", ינואר 2010.

כאמור, כבר ביולי 2007, בסקר שפרסם מינהל מחקר וכלכלה, צוין שמהבחינה הכלכלית לא הוטב מצבם של ההורים היחידים היוצאים לעבודה, ושהיציאה לעבודה יוצרת הפסד כספי להורה היחיד העובד.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת כי ממועד הסקר האמור עד מועד עריכתה של בדיקת הכדאיות חלפו יותר משנתיים. שתי הבדיקות הגיעו לתוצאות דומות והצביעו על חוסר האטרקטיביות של תכניות המשנה הקיימות. מן הראוי היה שמשרד התמ"ת יסיק את המסקנות המתבקשות, לנוכח תוצאות הסקר, ויפעל להגדלת כדאיותה של התכנית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2013, ציין מנהל מינהל מחקר וכלכלה במשרד תמ"ת, כי הטענה שהקצבאות מהוות חסם לכניסה לשוק העבודה, מתעלמת משינויים שנעשו בעשור האחרון אשר צמצמו לדבריו את היקף הנתמכים, לרבות משפחות חד-הוריות. עוד ציין שבדיקת הכדאיות שעשה משרד התמ"ת הציגה תחשיב פשטני של רווח לעומת הפסד ביציאה ממערכת הבטחת הכנסה.

מנהל מינהל מחקר וכלכלה הסביר כי החסמים המונעים מאמהות במשפחות חד-הוריות להשתלב בשוק העבודה או לעבוד יותר ולא להזדקק לקצבת הבטחת הכנסה קשורים הן למאפייני האמהות (השכלה נמוכה, היעדר מקצוע) ולצורך טפל בילדים והן לחסמים מבניים של שוק העבודה. לפיכך ההתעסקות בנושא הכדאיות הכלכלית במנותק ממאפייני המשפחות החד-הוריות וממאפייני שוק העבודה "מסיתה את הדיון מהגורמים הדורשים טיפול".

בינואר 2010, לנוכח ממצאי בדיקת הכדאיות, שוב המליצה מנהלת האגף להנהלת משרד התמ"ת לבצע שינויים מרחיקי לכת בתכנית. ההמלצות היו, בין היתר, להגדיל את התמיכה למשפחות חד-הוריות בשנה הראשונה, לפי מספר הילדים וגילם ולפי היקף המשרה; להוריד את רף הדרישה להגדלת משרה; לתת תמריצים למתמידים במקום העבודה; ולהרחיב את התכנית לקבוצות "חלשות" של משפחות חד-הוריות.

עוד חזרה והמליצה לפעול לשמירת זכויותיהן של משפחות חד-הוריות שבבקבות השינוי התעסוקתי בוטלה זכאותן לקצבאות הביטוח הלאומי והן איבדו הטבות שהיו זכאיות להן כל זמן שנתמכו על ידי הביטוח הלאומי. כמו כן המליצה על הקמת צוות בין-משרדי לבחינת הנושא, ובו יהיו נציגים ממשרד התמ"ת, מהמוסד לביטוח לאומי, ממשרד הבינוי והשיכון, ממשרד האוצר, ממרכז השלטון המקומי וממשרד ראש הממשלה.

על אף קביעתו של מנהל מינהל מחקר וכלכלה ולמרות המלצותיה של מנהלת האגף לשילוב בתעסוקה המשיך משרד התמ"ת להפעיל את התכנית במתכונתה הקודמת, ולא השכיל לקדם תכנית שתיתן מענה מערכתי לחסמים המונעים מאמהות במשפחות חד-הוריות להשתלב בשוק העבודה או לעבוד יותר ולא להזדקק לקצבת הבטחת הכנסה.

משרד מבקר המדינה ביקש לבחון את האפקטיביות של הפעלת התכנית לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה בשנים 2008-2011.

1. במועד הביקורת, אוגוסט 2012, לא היו בידי האגף לשילוב בתעסוקה נתונים מעובדים ומסוכמים בנוגע למספר המשתתפים בתכניות המשנה ובנוגע לניצול התקציבי שלהן. בהיעדר נתונים אלה לא היה יכול האגף להעריך את תועלתה של התכנית בשנים האמורות.

להלן נתונים שנאספו ממערכת התקציבים של משרד האוצר על התקציב השנתי של התכנית בשנים 2008-2011 (במיליוני ש"ח)³⁵:

השנה	התקציב	ההוצאה התקציבית (הניצול)	שיעור הניצול
2008	21.4	3.6	16.9%
2009	21.3	1.3	5.5%
2010	27.5	4.3	15.6%
2011	25.2	6.8	27.0%
סה"כ		16.0	

בשנים 2008-2011 הסתכמה ההוצאה ב-16 מיליון ש"ח. שיעורי הניצול השנתי של התקציב היו נמוכים ונעו בין 5.5% בשנת 2009 ל-27% בשנת 2011.

2. מההתייעוד עולה כי ניצול התקציב של תכניות המשנה היה נמוך מאוד. לדוגמה, התכנית לקורסי הכשרה ליזמות עסקית תוקצבה במערכת התקציבים של משרד האוצר בשנים 2008-2010 בכ-2.5 מיליון ש"ח בכל שנה, והתקציב לא נוצל כלל; התכנית "פעולות להשלמת השכלה" תוקצבה בכ-2 מיליון ש"ח בשנת 2008 ובכ-2.7 מיליון ש"ח בשנת 2009, וגם היא לא נוצלה כלל. תקציבים גבוהים הועברו לאגפים או למשרדים אחרים לטובת יישומן של תכניות להורים יחידים, אבל האגף לא ידע את שיעור ניצולן.

בתשובותיו מנובמבר 2012 ומינואר 2013 ציין משרד התמ"ת כי "אכן לא כל התקציב מנוצל כמו כן היקף המשתתפים הינו נמוך, לבטח ביחס לפוטנציאל הקיים. מצב זה נובע מסיבות... שצריך קריטריונים נוקשים לתכניות האגף, כפי שניתב משרד האוצר ולא בהתאם להמלצת האגף וניסיונותיו לבצע שינויים בהקלה לזכאות".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת שאף שבמשך שנים הוקצו תקציבים ניכרים לטובת תכניות לשילובם התעסוקתי של הורים יחידים, הם כמעט לא נוצלו, אך נמנעה הקצאתם לתכניות אחרות בעלות פוטנציאל ביצוע גבוה יותר. האחריות לכך רובצת על משרד התמ"ת, האחראי לתכניות ולאופן ביצוען. אם לדעת משרד התמ"ת מנע משרד האוצר את הגמשתן של אמות המידה לכלילתם של הורים יחידים נוספים בתכניות, היה עליו להביא מחלוקת זו להכרעתה של הממשלה.³⁶

35 הנתונים כוללים העברות תקציביות בין "גגות", שהן העברות תקציב תוך-משרדית או למשרד ממשלתי אחר לטובת אוכלוסיית ההורים היחידים; הנתונים לשנת 2010 כוללים את נתוני התקציב (כ-2.7 מיליון ש"ח) ואת ההוצאה התקציבית (כ-2.1 מיליון ש"ח), המיוחסים לתכנית "השלמת השכלה להורים יחידים" שהפעיל משרד החינוך. הנתונים לשנת 2011 כוללים את נתוני התקציב ואת ההוצאה התקציבית (כ-3.5 מיליון ש"ח), המיוחסים לתכנית "עידוד עסקים קטנים להורים יחידים בני 45+" שהפעילה הסוכנות לעסקים קטנים שבמשרד התמ"ת. מהנתונים נוכו עודפי תקציב שהועברו ליחידות אחרות במשרד התמ"ת או למשרדי ממשלה אחרים, למטרות שאינן קשורות לאוכלוסיית ההורים היחידים. לדוגמה, העברת תקציב בשנת 2011 בסך 1.25 מיליון ש"ח למשרד לאזרחים ותיקים להפעלת "תכנית אב לאזרחים ותיקים".

36 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2011, 61 (2011), בפרק "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות", עמ' 3.

כאמור, משרד התמ"ת לא החזיק במידע מסוכם על מספר המשתתפים בתכניות שהפעיל בשנים 2008-2011. בהיעדר מידע זה עיבד משרד מבקר המדינה נתונים בלתי-מסוכמים שקיבל לבקשתו ממשרד התמ"ת ומהמוסד לביטוח לאומי על המשתתפים בתכניות³⁷. מעיבוד הנתונים נראה כי אכן התאמתה הערכת האגף בנוגע למספרם הקטן של המשתתפים בתכניות ולניצולן התקציבי הנמוך.

להלן דוגמאות מתכניות שהפעיל משרד התמ"ת למען משפחות חד-הוריות בשנים 2010-2011, בצירוף אומדן של מספר המשתתפים, כפי שערך משרד מבקר המדינה.

השתתפות במימון סל שעות או קייטנות או שניהם ("סל שעות גמיש") : תכנית זו מיועדת למימון פתרונות לשהות ילדים³⁸ בחופשות ובשעות שבהן מערכת הלימודים הפורמלית אינה פועלת. בתכנית זו זכאים להשתתף הורים יחידים שקיבלו קצבת הבטחת הכנסה או מזונות מהמוסד לביטוח לאומי במשך חודשיים לפחות במהלך 12 החודשים שקדמו למועד הגשת הבקשה; הורים יחידים שהחלו לעבוד בהיקף של 22 שעות שבועיות לפחות או שהגדילו את היקף עבודתם ב-10 שעות שבועיות, וזאת בתנאי שלא עבדו במשך 3 חודשים לפחות לפני הגשת הבקשה; הורים יחידים המשתתפים במכינה להכנה לעבודה או בקורס להכשרה מקצועית.

משפחות חד-הוריות העומדות בתנאים האמורים מקבלות מימון של עד שנה למטפלת, לשמרטף, לחונך, לחוג לילדים ולשיעורי עזר בסכום מרבי של 7,800 ש"ח למשפחה בשנה³⁹. בנוסף, ניתן סיוע של עד 500 ש"ח בחודש לשילוב הילד במסגרת צהרונים מוכרים ועד 1,000 ש"ח לילד למימון קייטנות (בחופשת הפסח ובקיץ).

התכנית מופעלת באמצעות שתי חברות חיצוניות הבודקות את זכאותן של המשפחות החד-הוריות, מטפלות בהרשמתן לתכנית ומעבירות את התשלומים להורים היחידים הזכאים.

על בסיס הדיווחים החודשיים שחברות אלה מעבירות לאגף לשילוב בתעסוקה, עיבד משרד מבקר המדינה את הנתונים על מספרם של ההורים היחידים שנרשמו לתכנית "סל שעות גמיש".

הבדיקה העלתה כי בשנת 2011 נרשמו לתכנית "סל שעות גמיש" 31 משפחות חד-הוריות. עוד הועלה שבשנים 2009-2011 תכנית זו תוקצבה בסכום של מיליון ש"ח, אך לא נרשמה כל הוצאה במערכת הכספית בתקנה התקציבית המתאימה, אף שבשנים אלה דיווחו החברות המפעילות את התכנית על תשלומים לזכאים. יוער כי היעדר רישום כנדרש מלמד על ניהול תקציבי בלתי נאות; יתרה מזאת, הוא גם אינו מאפשר לנתח את יישומה של התכנית במישור התקציבי.

מלגת מחיה ללימודים אקדמיים : סיוע זה ניתן במסגרת תמיכות משרד התמ"ת להורה יחיד הזכאי לקצבת הבטחת הכנסה במשך 16 חודשים לפחות מ-20 החודשים שקדמו לבקשה ושהתקבל ללימודים לתואר ראשון. לעומד בתנאים האמורים ניתנת תמיכה כספית; הורה יחיד לילד אחד, שהכנסתו נמוכה מ-2,000 ש"ח, מקבל 9,200 ש"ח לשנת לימודים, ולהורה יחיד המשתכר 2,000 ש"ח ויותר, התמיכה הולכת וקטנה ביחס הפוך להיקף הכנסתו.

-
- 37 בסוף ספטמבר 2012, ולבקשת משרד מבקר המדינה, העביר משרד התמ"ת נתוני ביצוע של תכניות לשנים 2010-2011, המיועדות להורים יחידים.
- 38 גיל 11 ומטה.
- 39 למשתתפים בקורסי הכשרה מקצועית או במכינה להכנה לעבודה יינתן סיוע לתקופה מרבית של ארבעה חודשים ובסכום שלא יעלה על 2,600 ש"ח.

תכנית זו תוקצבה משנת 2007, אך התקציב בסך 3.3 מיליון ש"ח לא נוצל באותה השנה. בשנים 2008-2011 תוקצבה התכנית, בכל אחת מהשנים, ב-900,000 ש"ח עד 3.3 מיליון ש"ח, והתקציבים כמעט שלא נוצלו (בין 8% ל-41%). בשנים 2008-2011 למדו לקראת תואר אקדמי, במסגרת התכנית, שבעה הורים יחידים בממוצע.

תכנית להשלמת השכלה: בשנים 2010-2011 הפעיל האגף לשילוב בתעסוקה בכמה יישובים תכניות לקידום השכלה והכשרה של הורים יחידים מקבלי קצבאות, שלא השלימו את לימודיהם התיכוניים ומעוניינים בהשלמתם.

בתכנית היו שותפים האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך, שירות התעסוקה והמוסד לביטוח לאומי. היא הופעלה על ידי זכיינים שזכו במכרז של האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך.

באוגוסט 2011 סיכמה מנהלת גף תכנון באגף לחינוך מבוגרים שבמשרד החינוך את התכנית האמורה ועמדה על קשיים רבים בהפעלתה, לרבות קושי בגיוס הורים יחידים באמצעות לשכות התעסוקה, נשירה מהלימודים עקב איחור בהחזרי נסיעות.



מסקירת התכניות שהפעיל משרד התמ"ת עולה כי במשך שנות הפעלתן לא הצליח משרד התמ"ת להביא לידי שיפור האפקטיביות של תכניות אלה.

תכנית חלוץ לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה

לנוכח הניצול הנמוך של התכניות וממצאי בדיקת הכדאיות, ועל בסיס המלצותיה של מנהלת האגף לשילוב בתעסוקה, אישרו במרץ 2010 שר התמ"ת דאז חה"כ בנימין בן אליעזר ומנכ"ל משרד התמ"ת מר שרון קדמי תכנית חלוץ להרחבת עידוד התעסוקה בקרב הורים יחידים, כדברי השר, "למחפכה בתעסוקת ההורים היחידים", (להלן - הפיילוט).

במסגרת הפיילוט אמורה הייתה להינתן תמיכה רב-שנתית ומדורגת להורים יחידים, שבמסגרתה יוגדל באופן ניכר סל הפתרונות למשפחותיהם ותורחב אוכלוסיית הנהנים מסל ההטבות. הפיילוט אמור היה לפעול שלוש שנים ולהקיף 500-1,000 איש.

על פי הפיילוט, במסגרת סל הפתרונות יורחבו ההטבות, ויינתנו סל משופר לסבסוד מסגרות לילדים, קורסים לשדרוג מקצועי, ותמריצי התמדה, הכול לפי צרכיה של כל משפחה חד-הורית. המשפחה החד-הורית תלווה במסגרת הפיילוט, יילמדו החסמים האישיים של ההורה היחיד ויוצעו לו פתרונות מותאמים כדי שיוכל להשתלב בשוק העבודה ולהתמיד בעבודתו.

במעמד הצגת הפיילוט, במרץ 2010, ציין מנכ"ל משרד התמ"ת כי "הכלים העומדים כיום לרשות ההורים היחידים הבאים לבצע שינוי תעסוקתי, אינם מאפשרים למשפחות רבות לבצע שינוי זה. לאור כך, המשרד פועל להרחבת הכלים שיעמדו לטובת ההורים היחידים ויאפשרו לבצע שינוי מהותי בחייהם, תוך השתלבותם בשוק העבודה ושדרוגם התעסוקתי/מקצועי שיוכל בסופו של דבר לשיפור מצבם הכלכלי".

ביולי 2010 הגישה מנהלת האגף לשילוב בתעסוקה למנכ"ל משרד התמ"ת "תוכנית פיילוט, משפחות חד-הוריות" (להלן - מסמך ייזום הפיילוט). לבחינת מסמך הייזום נקבעו שלושה צוותים בין-משרדיים, לרבות צוות שיבחן את התקציבים הקיימים ואת התקציבים שיידרשו ליישום בחודשים הבאים וכן צוות שידון כיצד יהיה אפשר להקל על ההורה היחיד, שעקב השתלבותו בשוק העבודה מאבד את זכאותו לקצבאות מהמוסד לביטוח לאומי ואת זכאותו להטבות שמשרדים אחרים מעניקים (סיוע בשכר דירה והנחה במסי הארנונה).

מסמך ייזום הפיילוט כלל לוח זמנים מפורט לביצוע, וקבע שמועדי התכנסות הצוותים הבין-משרדיים ותכנית הפעולה יגובשו עד ספטמבר-אוקטובר 2010; נוהל לביצוע הפיילוט יכתב עד אוקטובר-נובמבר 2010 וביצוע הפיילוט יתחיל בנובמבר-דצמבר 2010.

במאי 2011 וביוני 2012 עדכנה מנהלת האגף לשילוב בתעסוקה את מנכ"ל משרד התמ"ת בסטטוס הפיילוט. המנהלת דיווחה על עיכוב של כשמונה חודשים בהפעלת התכנית.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, וכעבור יותר מ-20 חודשים מהמועד המקורי, טרם הוחל בביצוע הפיילוט. להלן הפרטים:

ה ע י כ ו ב ב ק י ד ו מ הפיילוט: ביולי 2010 פרסם האגף לשילוב בתעסוקה מכרז להפעלת מוקד ל"סל שעות גמיש". המכרז כלל גם סעיפים אופציונליים למימוש הפעלת הפיילוט בידי הזוכה במכרז.

יומיים לאחר פרסומו, בוטל המכרז בהוראת המחלקה המשפטית של משרד התמ"ת בשל פניותיהן של חברות מחו"ל שתבעו את זכותן להשתתף בו. פרסומו המחודש התעכב במשך שבעה חודשים מפאת הצורך להתאימו להשתתפות אפשרית של חברות זרות.

המכרז פורסם בשנית ונקבע בו כי המועד האחרון להגשת הצעות הוא 7.11.11. במאי 2012 נבחר זוכה במכרז. נכון למועד סיום הביקורת, החברה הזוכה פועלת במתכונת הקודמת, דהיינו ללא הפעלת הסעיפים האופציונליים הנדרשים למימוש הפעלתו של הפיילוט.

בתחילת מרץ 2011 הפיץ מנכ"ל משרד התמ"ת מכתב למנהלי יחידות המשרד ולמנהלים הכלליים של המשרדים והגופים השונים בבקשה למנות נציג מטעמם לצוותי העבודה של הפיילוט.

בתחילת מאי 2011, באיחור של שמונה חודשים מהמועד שנקבע במסמך הייזום, נערכו הפגישות הראשונות של שלושת הצוותים הבין-משרדיים. בסוף אוגוסט 2011 נערכה פגישה שנייה ואחרונה של הצוות הבין-משרדי השני ובינואר 2012 נערכה פגישה שנייה ואחרונה של הצוות הבין-משרדי השלישי. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2012, טרם נכתב נוהל לביצוע הפיילוט.

ת ק צ ו ב הפעלת הפיילוט: קידום תכניות פעולה חדשות דורש הערכה של עלותן ותקצובן, וראוי שהערכת התקציב וגיבושו ייעשו מוקדם ככל האפשר. אם ההערכה תעלה את הצורך בתוספת תקציב, על המשרד למצוא את המקורות לכך מתקציבו או במקרה הצורך לדאוג לאישור תוספת תקציב למשרד.

כאמור, כבר במרץ 2010 אישרו שר התמ"ת דאז ומנכ"ל משרדו את הפעלת הפיילוט.

1. במסמך ייזום הפיילוט נקבע שהוא יבוצע במסגרת התקציב שאושר להפעלתו. במאי 2011 שלחה מנהלת האגף לשילוב בתעסוקה מכתב לרוכזת נושא התעסוקה באגף התקציבים (להלן -

רכות התעסוקה), ופירטה בו את הנושאים שיידונו במסגרת הצוות הבין-משרדי, לרבות "בחינת התקציבים הקיימים והתקציבים הנדרשים לצורך הפעלת תוכנית הפיילוט".

רק בפברואר 2012, כשנה וחצי לאחר שמנהלת האגף הגישה למנכ"ל משרד התמ"ת את מסמך ייזום הפיילוט, ורק בהמשך לבקשתו של נציג משרד האוצר בצוות הבין-משרדי, המציא האגף לשילוב בתעסוקה מסמך ובו הערכת התקציב הנחוץ לביצוע הפיילוט במשך שלוש שנים (להלן - מסמך ההערכה התקציבית).

2. בדיון הראשון של הצוות הבין-משרדי, ממאי 2011, הדגישה רכות התעסוקה, בין היתר, כי "יש ליישם את תוכנית הפיילוט במסגרת התקציב הקיים". היא ביקשה "לוודא כי בעת הרחבת הפיילוט על כלל אוכלוסיית היעד לא תבצע חריגה תקציבית". באותו דיון ציינה מנהלת האגף לשילוב בתעסוקה: "יש להעלות חזרה את התקציב לתכנית לעידוד הורים יחידים... אנו רואים את הצורך במתן מעטפת תמיכות ומענים עבור אוכלוסייה זו ועדים למצוקותיה מדי יום". בדיון נוסף של הצוות שהתקיים בינואר 2012, ביקש רפרנט תעסוקה של אגף התקציבים שבמשרד האוצר לקבל תחשיבים מדויקים של העלויות למשתתפים בפילוט, וכן את העלויות למשתתפים בתכניות המשנה הקיימות.

על פי מסמך ההערכה התקציבית, התקציב השנתי הדרוש להפעלת הפיילוט ל-500 משתתפים הוא 20.6 מיליון ש"ח בשנה הראשונה, 13.7 מיליון בשנה השנייה ו-10 מיליון בשנה השלישית - ובסך הכול 44.3 מיליון ש"ח לפיילוט כולו. בשלב זה טרם החליט האגף לשילוב בתעסוקה אם להפעיל את הפיילוט ל-500 משתתפים או ל-1,000. על פי המסמך, ובסתירה למוצהר במסמך ייזום הפיילוט, התקציב של התכנית אמור היה להתווסף לתקציבים הדרושים להמשך הפעלתן של התכניות הקיימות לקידום התעסוקה בקרב הורים יחידים. מכאן, כדי לממשה היה על משרד התמ"ת למצוא את המקורות להפעלת התכנית מתקציבו או לפנות למשרד האוצר לצורך אישור תוספת לתקציב המשרד.

משרד מבקר המדינה בדק את הבקשות לתקציבים של משרד התמ"ת ממשרד האוצר ואת הסיכומים התקציביים שבין מנכ"ל משרד התמ"ת ובין הסגן הממונה על התקציבים במסגרת דיוני התקציב לשנים 2011-2012 ולשנים 2013-2014. הבדיקה העלתה כי משרד התמ"ת לא פנה למשרד האוצר בבקשה להעמיד תקציב לצורך הפעלת הפיילוט. כמו כן, לא תקצב משרד התמ"ת לא בשנת 2011 ולא בשנת 2012 את ביצוע התכנית מתקציבו.

במועד סיום הביקורת, ובהיעדר מקורות תקציב להפעלתה, טרם הוחלל בביצוע הפיילוט לקידום התעסוקה בקרב הורים יחידים במתכונת המקורית.

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת משרד התמ"ת ולמנהלת האגף לשילוב בתעסוקה על האופן בו הם טיפלו בתקצוב הפיילוט.

בתשובתו מנובמבר 2012 מסר משרד התמ"ת כי אף על פי שמשרד האוצר לא אישר את השינויים המהותיים, החל האגף בהתקשרות עם מרכזים מטעם הרשות מקדמת תעסוקה לביצוע תכנית החלוץ, ולצורך כך העביר לרשות תקציב בסך 1.8 מיליון ש"ח, ועד סוף 2012 נוצלו 1.1 מיליון ש"ח. התכנית החלה אמנם לפעול אך היא אינה רלוונטית ללא השינויים המהותיים הנדרשים. עוד מסר משרד התמ"ת כי המוסד לביטוח לאומי לא שיתף פעולה בתהליך יצירתו של מודל הפיילוט מכיוון שלשינוי אופן קיומו הקצבאות מהורים יחידים המשתלבים בשוק העבודה נדרש שינוי בחקיקה. עוד ציין משרד התמ"ת בתשובתו כי "התהליך המתואר" (הפעלת הפיילוט) מחייב פעילות שוטפת של גורמים ומשרדים נוספים ההופכת אותו לארוך ומורכב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח מורכבותו של התהליך המתואר היה על משרד התמ"ת להקפיד ביתר שאת על הכנתו ועל התיאום עם המשרדים המעורבים.



משרד התמ"ת הכין תכניות שונות לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה. ממצאי הביקורת מעידים על ניצול נמוך מאד והצלחה מועטה של תכניות אלה בשנים 2003-2011. הממצאים מחייבים את משרד התמ"ת לבחון מחדש את התכניות, בתיאום עם שאר הגופים המעורבים בנושא - משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, מרכז השלטון המקומי ומשרד האוצר. לבחינה זו משנה חשיבות על רקע החלטת הממשלה מינואר 2012, המחייבת את קביעתה של תכנית פעולה לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה.

תכנית של משרד הרווחה לליווי תעסוקתי

בשנת 2009 הקים משרד הרווחה מינהלת תעסוקה שמטרתה לפעול לגיבוש מדיניות משרדית אחידה המכוונת תעסוקה בראיית רוחב של כלל האוכלוסיות שהמשרד מטפל בהן. הכול מתוך תפיסה שתעסוקה היא יעד שיקומי ולה השפעות רחב בכל מישורי החיים, לכן היא יעד ברמת הפרט, המשפחה, הקהילה והמשק. מינהלת התעסוקה מורכבת מהסמנכ"לים המקצועיים של אגפי משרד הרווחה. המינהלת החליטה להגדיר את אוכלוסיית המשפחות החד-הוריות כאוכלוסיית יעד בנושא פיתוח וקידום בתעסוקה.

התכנית "תעסוקה לרווחה"

בשנת 2010 יזם משרד הרווחה את תכנית "תעסוקה לרווחה" המיועדת ללוות מהבחינה הכלכלית משפחות המוכרות במחלקות לשירותים חברתיים ביישובים ברחבי הארץ, ובהן לפחות בן זוג אחד אינו מועסק למעלה מחצי שנה. תכנית זו יועדה גם למשפחות חד-הוריות. התכנית מכוונת ליציאה של משפחות אלה ממעגל התמיכה לדרך עצמאית, באמצעות שילוב מיטבי של משתתפי התכנית בשוק העבודה והקניית כישורים של התנהלות כלכלית התואמת את רמת הכנסות המשפחה. התכנית אמורה לפעול במשך שלוש שנים באמצעות עמותה שזכתה במכרז, ובתום פרק זמן זה להפוך חלק ממערך השירותים של המחלקה לשירותים חברתיים.

מטרות התכנית היו, בין היתר, סיוע למובטלים מוכרים ומשפחותיהם בהתמודדות עם משברים כלכליים ואחרים הנובעים מחוסר תעסוקה, סיוע במציאת עבודה, בהכוונה, באיתור ובהקניית כלים ומיומנויות נדרשות, הסרת חסמים אישיים וקהילתיים וחיזוק הסולידריות התעסוקתית.

על פי התכנית, עובד סוציאלי לתעסוקה ילווה את המשפחות בתהליך פרטני במשך שנה עד שילוב ההורה היחיד בעבודה מתאימה. במסגרת זו יוערך מצבם של המובטל ומשפחתו (איתור צרכים אישיים, קשיים בהתנהלות כלכלית ועוד), תיבנה להם תכנית טיפול מותאמת ויותאם להם סל שירותים לפי צרכיהם.

מאחר שגם משרד התמ"ת מפעיל תכניות לשילובן של אוכלוסיות מיוחדות בשוק העבודה, לרבות הורים יחידים, קיימת חשיבות רבה לתיחום מדויק של התכנית שמשרד הרווחה מפעיל, או לחילופין לגיבושה של תכנית משותפת לשני המשרדים. כך יהיה אפשר להימנע מ"התמודדות" על אוכלוסיות חופפות או משיקות.

במסגרת סיכומי התקציב שבין משרד הרווחה למשרד האוצר לשנים 2009-2010 הוחלט על תקצובה של תכנית ליווי תעסוקתי שעלותה 6 מיליון ש"ח.

"סל השירותים" הנלווה לתכנית כולל מענים רגשיים ותמיכה שהם בתחום התמחותו וייחודו של משרד הרווחה. כמו כן נכללים בו מרכיבים, כמו סבסוד מעונות יום וצהרונים, קייטנות לילדים בחודשי הקיץ ובחופשות, ייעוץ ואבחון תעסוקתי, סדנאות הכנה לעבודה וקורסי הכשרה מקצועית, דהיינו מרכיבים שניתנים גם בתכניות של משרד התמ"ת.

משיקולים של יעילות ושל ניצול היתרונות היחסיים של משרד התמ"ת בהפעלת מרכיבים אלה, מתבקש שמשרד הרווחה יעבוד בתיאום ובשיתוף פעולה עם משרד התמ"ת בהפעלת התכנית "תעסוקה לרווחה", דבר שלא נעשה.

בתשובתו מנובמבר 2012 הודיע משרד הרווחה כי בעקבות הערת הביקורת הוא ייוזם מפגש עם הנהלת משרד התמ"ת כדי לחדד את הגבולות בין המשרדים ולהגיע להלימה טובה יותר בעבודתם של שני המשרדים בהפעלת תכניות התעסוקה.

באפריל 2011 הופעלה התכנית ב-11 יישובים. בשנת הפעילות הראשונה הופעלו בתכנית שני מחוזים והשתתפו בהם 484 משפחות, מהן 200 משפחות חד-הוריות (41%). בשנת 2012 הורחבה התכנית ליישובים נוספים.

בדיונים על התכנית "תעסוקה לרווחה" שהתקיימו במשרד הרווחה הועלתה מפעם לפעם סוגיית המשפחות חד-הוריות המשתתפות בתכנית. הועלה הקושי בשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה בשל החסמים הקיימים, דהיינו חוסר היכולת לנצל את סל השירותים של משרד התמ"ת וכן הוויתור על קצבאות המוסד לביטוח לאומי (אבטלה, מזונות, הבטחת הכנסה) בעקבות הכנסה גבוהה יותר מהתקרה שנקבעה.

למשל, בדיון של ועדת ההיגוי הארצית של התכנית, שהתקיים בספטמבר 2011, הועלה נושא התמריץ השלילי לאמהות חד-הוריות המקבלות דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי, אך נאלצות לוותר עליהם אם הן משתלבות בעבודה ומשכורתן גבוהה יותר מהתקרה שנקבעה. סוכם שמנהל השירות לעבודה קהילתי יפעל לקיום פגישה עם מנכ"ל משרד הרווחה או עם השר כדי לדון בבעיה.

בבירור שעשה צוות הביקורת במשרד הרווחה עלה כי לא התקיימה פגישה בהנהלת משרד הרווחה, וממילא לא נדונה סוגיית התמריץ השלילי להורים יחידים המקבלים דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי.

התכנית לוותה במחקר הערכה של מכון ברוקדייל. באוגוסט 2012 גיבש המכון מסמך "תוצאות ראשוניות וחלקיות בתום שנה של הפעלת התוכנית - מחזור א'". המסמך התייחס בנפרד למשפחות החד-הוריות במחזור זה (43), וציין כי שיעור התעסוקה של הורים יחידים בקרב משתתפי התכנית גדל מ-21% בתחילת התכנית ל-49% בעת המחקר. כמו כן 62% מההורים היחידים המשתתפים בתכנית היו מובטלים בתחילתה והשתלבו בשוק העבודה במהלכה.

לאחר כ-20 חודשים ממועד הפעלת התכנית לא בחן משרד הרווחה, אף לאור הערכה זו, את אופן יישומה ואת יעילותה בשנת הפעלתה הראשונה כדי להחליט אם להאריכה לתקופה נוספת.



לאורך השנים ניסה משרד התמ"ת לשלב הורים יחידים בשוק העבודה. בד בבד משרד הרווחה גיבש תכניות תעסוקה משלו, ללא תיאום עם משרד התמ"ת, בהשתתפות משפחות חד-הוריות. חוסר התיאום בין שני המשרדים מעלה את החשש שהתכניות שלהם יפנו לאותה אוכלוסיית יעד. מן הראוי שהמשרדים ישתפו פעולה בהפעלת תכניות תעסוקה למשפחות חד-הוריות, כדי להגביר את יעילותן ולנצל את יתרונותיו של כל אחד מהמשרדים בתחומי פעילותו העיקריים - משרד התמ"ת בהכנת תכניות המכוונות לתעסוקה בקרב אוכלוסיות מיוחדות ומשרד הרווחה במתן מענים ברמה הקהילתית.

העברת מידע בין הרשויות המקומיות למשרד הרווחה - יזמה מקומית בירושלים

אגף הרווחה בעיריית ירושלים הפעיל בשנים 2006-2011 תכנית בשם "בזכות עצמך" שיועדה למשפחות חד-הוריות החיות בעוני, והשתתפו בה 285 אמהות במשפחות חד-הוריות.

התשומות שקיבלו הנשים שהשתתפו בתכנית היו ליווי ותמיכה של צוות התכנית, סיוע במימון הכשרה מקצועית, סיוע כלכלי נוסף על פי הצורך, סדנאות מתמשכות שמטרתן לסייע לאישה בתחום התעסוקתי, הכוונת נשים המתקשות במיצוי זכויותיהן, סדנאות העשרה ופעילויות חברתיות.

דוח הערכה מסכם על התכנית לשנת הפעילות 2007-2008⁴⁰, שזים אגף הרווחה בעיריית ירושלים, הצביע על כך ש-62% מהנשים בשכונת פסגת זאב ו-75% מהנשים בשכונת קריית היובל, שהשתתפו בתכנית, עברו שינוי תעסוקתי כלשהו במהלך התכנית ורשמו הישגים בהעלאת הכנסותיהן מעבודה; 71% מהן החלו לפעול למיצוי זכויותיהן ו-45% הצליחו לממש את זכויותיהן. לפעילות היו הישגים גם ברמה הקהילתית, בשיפור הנגשת המידע, בשינוי המדיניות ובהעלאת המודעות החברתית. בפסגת זאב גובשה קבוצה של נשים שהשתתפו בדיוני ועדות בכנסת ונפגשו עם נציגים מהמוסד לביטוח לאומי וממשרד התמ"ת.

בתחילת 2009 הכין אגף הרווחה בעיריית ירושלים מסמך מסכם על התכנית "בזכות עצמך" והפיץ אותו, בין היתר, למשרד הרווחה. במסמך נאמר: "לפנינו אתגר משמעותי להטמעה והפצה של התפיסה ודרכי העבודה המוצגים בתכנית 'בזכות עצמך' בקרב עובדי אגף הרווחה של עיריית ירושלים. הצלחת התהליך עשויה להשפיע על תהליכי העבודה בקרב עובדים סוציאליים ואנשי מקצוע אחרים בשירותי רווחה נוספים". במענה למסמך זה הבטיח השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה, במכתב מפרואר 2010, כי יבחן אם ליישם מודל זה.

התכנית "בזכות עצמך" שהופעלה בהצלחה בירושלים והסתיימה ביוני 2011, יכלה לשמש אב-טיפוס לפעילות מועילה בתחום המשפחות החד-הוריות במחלקות לשירותים החברתיים בכל הארץ. אולם משרד הרווחה בחר שלא לבחון את התכנית ולא לשקול את הצורך בהקצאת משאבים ליישומה ביישובים נוספים.

בתשובתו מנובמבר 2012 הסביר משרד הרווחה כי המודל היה עתיר משאבים והוא התאפשר בירושלים עקב סיוע מתורם. יישומו בהיקף ארצי אינו אפשרי בעטיו של היעדר תקציב הולם.

תשובתו של משרד הרווחה לא לוותה במסמכים המעידים כי התקיימה בחינה כוללת של ההיבטים בעניין תכנית זו שבסופה הוחלט לדחותה, לרבות מסמכים המלמדים על גובה התקציב הכרוך ביישומה. לדעת משרד מבקר המדינה, פיתוח והטמעתה של תכנית שהוכחה כמועילה ברשות מקומית מסוימת מחייבים לקיים על כך דיון בשיתוף משרד התמ"ת והמוסד לביטוח לאומי. לפיכך, היה על משרד הרווחה לבחון את מכלול ההיבטים הקשורים ליישום התכנית ולאייגום המשאבים עם משרד התמ"ת כחלק מהמדיניות הכוללת של עידוד התעסוקה בקרב משפחות חד-הוריות, דבר שלא נעשה.

הטיפול בחסמים לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה

במקרים רבים ההורה היחיד נאלץ לספק לבדו שני צרכים מתחרים - פרנסת המשפחה וטיפול בילדים. עוצמתו היחסית של כל אחד מהצרכים משפיעה על רצונם של הורים יחידים להשתלב בשוק העבודה.

הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה על מידת הניצול והאפקטיביות של התכניות שהפעיל משרד התמ"ת בשנים 2003-2011 העלתה כאמור ניצול נמוך מאוד שלהן. בתקופה הראשונה להפעלתן, בשנים 2004-2007, נכנסו אמנם כמה אלפי הורים יחידים למעגל העבודה, ואף היו כאלה שהגדילו את היקף משרתם, וגם קיבלו מענקי השתלבות והתמדה במקום העבודה, אך שיעור מקבלי המענקים מכלל האוכלוסייה שהושמה בעבודה על ידי שירות התעסוקה היה כ-30% בלבד. על פי מינהל מחקר וכלכלה, הקריטריונים לקבלת המענק הציבו ספים בלתי-עבירים לרוב ההורים היחידים, בייחוד לאלה שעבדו לפני תחילת התכנית. בהמשך עלה שיעור מיצוי המענקים הודות להגמשת הקריטריונים לקבלתם. בשנים 2008-2011 הופסקה תכנית המענקים, אך הופעלו תכניות לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה. שיעור ההשתתפות בתכניות היה זניח ביחס לגודל אוכלוסיית היעד שלהן - הורים יחידים המקבלים קצבאות הבטחת הכנסה או מזונות מהמוסד לביטוח לאומי - המונה כאמור כ-30,000 איש.

ההיקף הקטן של ניצול התכנית לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה מצביע על קיומם האפשרי של חסמים המונעים מרבים מההורים היחידים מקבלי הקצבאות להתחיל לעבוד או להגדיל את היקף משרתם. הועלה כי גורמים שונים נתנו דעתם בעבר לקיומם של חסמים אלה.

(א) כפי שפורט לעיל מחקר שעשה מינהל מחקר וכלכלה בתמ"ת⁴¹ הצביע על כך שייתכן ששיעור האבטלה הגבוה יחסית בקרב הורים יחידים נובע מהקושי שלהם למצוא משרה שתצדיק את היציאה לעבודה מהבחינה הכלכלית. זאת בהתחשב בעלויות הכרוכות בסידור הטיפול בילדים.

(ב) על כך הצביעה גם סקירה שעשה מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא תעסוקה בקרב משפחות חד-הוריות⁴². הסקירה עמדה על החסמים המקשים על אמהות במשפחות חד-הוריות להשתלב בשוק העבודה, ובהם רמת השכלה, קושי למצוא עבודה, מוטיבציה נמוכה וטיפול

41 ראו הערה מס' 29.

42 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, "תעסוקה ועוני בקרב הורים יחידים", אוקטובר 2007.

בילדים, הנובעים, בין השאר, מהשכר הנמוך המשולם בגין המשרות הזמניות להן ומתנאי הזכויות לקצבת הבטחת הכנסה.

(ג) כאמור, כבר ביולי 2007 עמד מינהל מחקר וכלכלה על כך שמצבם של ההורים היחידים שהושמו בעבודה לא הוטב מבחינה כלכלית - בהשוואת סך כל ההכנסות לפני התכנית לסך כל ההכנסות במועד הסקר, ובהתחשב בהוצאות שנוספו בגלל היציאה לעבודה או בשל הגדלת היקף המשרה.

(ד) גם הבדיקה הכלכלית שיוזם משרד התמ"ת בינואר 2010, שבחנה את כדאיות יציאתם לעבודה הצביעה על כך שלרוב ההורים היחידים שקיבלו קצבה מהמוסד לביטוח לאומי עדיף להישאר מובטלים, להמשיך לקבל קצבאות ולהיות עם ילדיהם בבית. בינואר 2010, ולנוכח ממצאי הבדיקה הכלכלית, המליצה מנהלת האגף לשילוב בתעסוקה להנהלת משרד התמ"ת, בין היתר, לפעול למניעת ביטול זכויותם של הורים יחידים לקצבאות הביטוח הלאומי בעקבות יציאה לעבודה, ולשמירה על יתר ההטבות המגיעות להם בגין אותן קצבאות (סיוע בשכר דירה והנחה במסי ארנונה).⁴³

מהאמור לעיל וכפי שגם יפורט להלן, עולה ששלילת הקצבאות, ועמן שלילתן של הטבות נוספות המשולמות להורים יחידים מהווה חסם מרכזי להשתלבותם בשוק העבודה, יחד עם חסמים מבניים של שוק העבודה ומאפייני ההורים היחידים. בין אלה: השכלה נמוכה, היעדר מקצוע, מגבלה הקשורה להיקף שעות העבודה שביכולתם של ההורים היחידים להציע בהתחשב בצורך לטפל בילדים, השכר הנמוך המוצע להם, מיעוט המשרות בשוק העבודה לעובדים לא מקצועיים:

הקצבאות שמשפחות חד-הוריות בישראל זכאיות להן

המוסד לביטוח לאומי משלם מגוון קצבאות, מקצתן תלויות במצבו הכלכלי של המבוטח, ואחרות אינן תלויות בו. הקצבאות המשולמות למשפחה חד-הורית הנגזרות מהמצב המשפחתי בלבד, ללא כל תלות בהכנסה, הן קצבת שאירים, מענק לימודים ומענק בר מצווה. זאת בנוסף לקצבת ילדים המשולמת לכל משפחה ובה ילדים.

קצבאות תלויות הכנסה המשולמות למשפחות חד-הוריות

קצבאות הקיום שהמוסד לביטוח לאומי משלם למשפחות חד-הוריות - קצבת הבטחת הכנסה, קצבת השלמת הכנסה ומזונות - נגזרות ממבחן הכנסה, בדומה לכללים החלים על משפחות שבהן זוג הורים, אלא שההכנסה נבחנת רק בנוגע להורה היחיד.

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי⁴⁴, בשנת 2010 קיבלו קצבאות 40% מהמשפחות החד-הוריות.

43 ברמות שכר מסוימות קיים גם תמריץ שלילי להגדלת הכנסה מעבודה למקבלי גמלת הבטחת הכנסה. לפיכך, עולה החשש ששילוב תכניות של מס הכנסה שלילי ושל הבטחת הכנסה, במתכונת הנוכחית, עלול ליצור מלכודת עוני. בעניין זה ראו המוסד לביטוח לאומי, "הסקירה השנתית 2010", 2011.

44 המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, "משפחות חד-הוריות 1993-2010", סקר תקופתי 232, מרץ 2011.

קצבת הבטחת הכנסה: על פי חוק הבטחת הכנסה, המוסד לביטוח לאומי משלם קצבת הבטחת הכנסה לאדם שאין בכוחו להבטיח לעצמו הכנסה למחיה. הקצבה משולמת במלואה לאלה שאינם מסוגלים להבטיח לעצמם הכנסה מעבודה, כמו חולים, נכים, נפגעי עבודה או מובטלים, ולאלה שאינם זכאים לתשלומים על פי תכניות אחרות המתייצבים בשירות התעסוקה ולא נמצאה להם עבודה. אם נמצאה להם עבודה בשכר נמוך מרמת ההכנסה המינימלית הנדרשת למחיה תשולם להם קצבת השלמת הכנסה. הזכאות לקצבה נקבעת, בין היתר, על פי מבחן תעסוקה. החוק קובע פטור מהתייצבות בשירות התעסוקה, בין היתר, למשפחות חד-הוריות שבהחזקתן ילד עד גיל שנתיים.

תשלום קצבת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה, על פי חוק הבטחת הכנסה מותנה במבחן הכנסה, והקצבה משולמת, למי שהכנסתו מעבודה פחותה מההכנסה בגובה שנקבע בחוק (להלן - תקרת ההכנסה).

על פי חוק הבטחת הכנסה, משפחות חד-הוריות זכאיות להטבות. תוספת קצבת הבטחת הכנסה להורה יחיד עם ילד אחד מגיעה לכ-12%, והתוספת להורה יחיד עם שני ילדים ויותר מגיעה לכ-16%. העדפה למשפחות חד-הוריות ניתנת גם בגובה תקרת ההכנסה המזכה בקצבה גבוהה יותר מאשר במגורים אחרים. התוספת לתקרת ההכנסה מגיעה לכ-31% להורה יחיד עם ילד אחד, ולכ-50% להורה יחיד עם שני ילדים ויותר.

דמי מזונות (הבטחת תשלום): דמי מזונות הם קצבה המשולמת לאישה תושבת ישראל שבידה פסק דין למזונות ובהחזקתה לפחות ילד אחד והיא עומדת במבחן ההכנסה⁴⁵. גובה התשלום הוא כקובע בפסק הדין, אך לא יותר מהסכום שנקבע בתקנות שהותקנו לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972. בינואר 2012 היה סכום זה 2,804 ש"ח למשפחה עם ילד אחד ו-3,264 ש"ח למשפחה עם שני ילדים ויותר.

התמריץ השלילי ליציאה לעבודה שיוצרת קצבת הבטחת הכנסה: סכום קצבת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה מחושב לפי רמת ההכנסה של המקבל בניכוי סכום שאינו מובא בחשבון בקביעת רמת ההכנסה (להלן - הסכום שאינו נכלל בהכנסה)⁴⁶; ככל שסכום זה גבוה יותר, שיעור הקצבה יהיה גבוה יותר. בינואר 2012 היה הסכום האמור 7% מהשכר הממוצע במשק, דהיינו 603 ש"ח. לצורך חישוב גובה הקצבה, הכנסות הגדולות מסכום זה מנוכות מהקצבה המרבית בשיעור של 60%. כלומר, ככל שההכנסה עולה סכום הקצבה יורד, עד לנקודת האיפוס, שהיא הכנסה של 6,043 ש"ח להורה יחיד ולו שני ילדים ויותר; הורה כזה המרוויח 6,043 ש"ח ויותר אינו זכאי לקצבת הבטחת הכנסה.

ככל שהסכום שאינו נכלל בהכנסה גדול יותר, הערך הכלכלי של עבודתו של הורה יחיד גדול יותר. השינויים שהוכנסו בחוק ההסדרים לשנת 2003 נועדו לעודד הורים יחידים להשתלב בשוק העבודה ולהפחית את תלותם בקצבאות.

כאמור, גובה השכר אינו הגורם היחיד המשפיע על היציאה לעבודה, אבל הוא אחד הגורמים המשפיעים ביותר על המוטיבציה לצאת לעבודה, וכל צעד המביא להקטנת השכר יוריד את המוטיבציה הזאת. יתרה מזאת, יציאה לעבודה מחייבת את ההורה היחיד לשלם בעבור מסגרת טיפול לילד - הוצאה נוספת היורדת מהכנסתו הפנויה.

45 נכון לינואר 2012 הייתה תקרת ההכנסה החודשית 4,190 ש"ח למשפחה חד-הורית עם ילד אחד ו-6,043 ש"ח למשפחה חד-הורית עם שני ילדים ויותר.

46 הסכום שאינו מוכר בחשבון מוכר גם כ-Disregard Income.

הקשר השלילי בין ערכן של קצבאות הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה להכנסות הכוללות של משפחות חד-הוריות, לרבות מעבודה, הוא חסם שיש בו משום מניעה ליציאתם לעבודה של הורים יחידים. הגדלת ההכנסה מעבודה של הורה יחיד המקבל קצבת הבטחת הכנסה עלולה ברוב המקרים להביא לידי הקטנת הערך הכלכלי של עבודתו - הקטנה היוצרת תמריץ שלילי ליציאה לעבודה.

יצוין שהשתכרות של הורה יחיד מעל תקרת ההכנסה משמעה לא רק ביטול זכאותו לקצבת הבטחת הכנסה, אלא גם איבוד הטבות אחרות הנלוות לזכאות לקצבה זו (כמו סיוע בדירור והנחה נוספת בארנונה).

חסם זה מוכר לכל הגורמים העוסקים בתחום - משרד הרווחה, משרד התמ"ת, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר. ואף על פי כן, הם לא השכילו למצוא מנגנון שימתן, על פני הזמן, את הפגיעה הכלכלית בהורים יחידים שהכנסותיהם גבוהות מתקרת ההכנסה.

הנושא עלה בדיונים של הצוותים הבין-משרדיים שהתכנסו במאי 2011 לדיון בפילוט שיוזם, כאמור, משרד התמ"ת לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה. משרד התמ"ת הציע לפעול למניעת איבוד זכויותיהם של הורים יחידים בעקבות שינוי תעסוקתו.

אולם, כפי שתואר בדוח זה, הפילוט לא מומש ולא קודם כל טיפול בהסרת החסם שתאפשר מתן קצבת הבטחת הכנסה להורים יחידים.

הפתרון שנמצא למקבלי קצבת נכות: סוגיית התמריץ השלילי ליציאה לעבודה עלתה על סדר היום הציבורי במקרה של מקבלי קצבת נכות, ונמצא לה פתרון. גם בעבור קבוצה זו, תוספת של שקלים ספורים להכנסת המבוטח הובילה לביטול זכאותו לקצבה, או להפחתה ניכרת בגובהה.

בפברואר 2002, בעקבות מאבק הנכים, הקימה הממשלה ועדה ציבורית בראשותו של השופט בדימוס אפרים לרון ז"ל (להלן - ועדת לרון), לבחינת שילובם של אנשים עם מוגבלויות בשוק העבודה. דוח הוועדה הוגש במרץ 2005.⁴⁷

ועדת לרון המליצה לשנות את השיטה הנהוגה שלפיה מופסק תשלום קצבת הנכות בבת אחת, לאחר השתכרות לא גדולה. הוועדה הציעה הפחתה הדרגתית של הקצבה, כך שהכנסתו הכוללת של מקבל הקצבה תמשיך ותגדל ככל שתגדל הכנסתו מעבודה. זאת כדי ליצור תמריץ ליציאה לעבודה ולהגברת המאמץ להגדיל את ההכנסה מעבודה. בד בבד המליצה ועדת לרון על הפעלת מנגנון שישמור על זכותו של הנכה לחזור למעגל הקצבאות, אם לא יצליח להשתלב בשוק העבודה.

הממשלה אימצה את המלצות הוועדה והטילה על המוסד לביטוח לאומי לעגן בחקיקה. ב-1.8.09 נכנס לתוקף "תיקון לרון"⁴⁸, שנועד להבטיח שהסכום הכולל שיקבל אדם עם מוגבלות המקבל קצבת נכות - מעבודה ומקצבת הנכות - יהיה תמיד גבוה יותר מסכום הקצבה בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, בדומה למהלך שננקט בעקבות ועדת לרון בנוגע למקבלי קצבת נכות, מן הראוי שהגורמים העוסקים בשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה יבחנו במשותף את סוגיית התמריץ השלילי ליציאה לעבודה.

47 דוח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה, מרץ 2005.

48 תיקון 109 לחוק הביטוח הלאומי (קידום השתלבותם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה).

בתשובתו מנובמבר 2012 ציין משרד הרווחה כי הוא מודע לסוגיות שהעלתה הביקורת וכי ניסה לפעול לשינוי החקיקה בנושא מזונות. כמו כן הודיע המשרד כי לקראת מושב החורף של הכנסת בכוונתו להגביר את מעורבותו להתמודדות עם החסמים האחרים שנותרו, כדי לאפשר יציאת אמהות במשפחות חד-הוריות לעבודה ללא כל פגיעה בזכויותיהן.

פעולות המוסד לביטוח לאומי לתיקון המצב: בינואר 2010 החל מינהל גמלאות של המוסד לביטוח לאומי במהלך משותף, לו ולמינהל המחקר והתכנון שבמוסד, לבחינה כוללת של הגמלאות שהמוסד משלם. כחלק מהמהלך הוקם בינואר 2010 "צוות משפחה" (להלן - הצוות).

בחודשים ינואר-נובמבר 2010 קיים הצוות תשעה דיונים, גם על סוגיות הנוגעות למשפחות חד-הוריות, והועלתה השאלה אם החוק הנוכחי מעודד יציאתם של הורים יחידים לעבודה.

בעניין קצבת הבטחת הכנסה, הצוות ביקש לבחון הנהגת רמות שונות של הסכום שאינו נכלל בהכנסה (ה-Disregard Income) באופן שיאפשר יציאה הדרגתית של הורים יחידים ממגל מקבלי הבטחת הכנסה, וקביעת הסכום האמור משתנה לפי הרכב המשפחה ולפי מספר הילדים.

בעניין דמי מזונות, בדיוני הצוות הועלו סוגיות הקשורות לחישוב הסכום שאינו נכלל בהכנסה בקביעת מבחן הכנסה לזכאות לדמי מזונות. בין היתר הועלו מצבים שלכאורה מפלים לרעה נשים עובדות בחישוב תקרת ההכנסה המזכה. כיום, אישה עובדת, אפילו בשכר נמוך, מפסידה כמעט את כל סכום המזונות שנפסק לה. כדי לעודד עבודה מוצהרת ולעודד אמהות במשפחות חד-הוריות לצאת לעבודה ולשפר את מצבן הכלכלי בלי להפסיד את הקצבה, הוסכם שיש מקום להגדיל את הסכום שאינו נכלל בהכנסה לצורך קביעת הזכאות למזונות ולנתק אותו מהבטחת הכנסה, דהיינו להפריד בין הקצבאות.

בתחילת מאי 2010 הפיצו חברי הצוות למנהל מינהל גמלאות ולמינהל המחקר והתכנון שבמוסד לביטוח לאומי דוח ביניים ובו המלצות ראשוניות. בישיבתו האחרונה של הצוות, בנובמבר 2010, סוכם שיוציא טיוטה מסכמת של עבודתו.

עד מועד סיום הביקורת לא נדונו המלצות הצוות בפורום כלשהו של המוסד לביטוח לאומי.

בתשובותיו מנובמבר 2012 ומינואר 2013 הודיע המוסד לביטוח לאומי כי הוא פועל כל העת לשיפור מערך גמלאות הקיום וכי בשנים האחרונות קידם שתי רפורמות חשובות שפורסמו לאחרונה בתקנות ואשר הקלו על קבלת קצבת הבטחת הכנסה: האחת, מתייחסת לקשר בין גמלת הבטחת הכנסה לבין נכסים שבידי המשפחה, והשנייה מאפשרת קבלת קצבה גם כאשר מצוי כלי רכב בבעלות מבקש הקצבה. עוד מסר המוסד לביטוח לאומי כי צוות פנימי במוסד, הכולל נציגים ממינהל המחקר, ממינהל הגמלאות ומהלשכה המשפטית, מגבש עם אגף התקציבים במשרד האוצר הצעה למתן תמריץ שיינתן אחת לכמה חודשים, לתקופה שתקבע, לאדם שיגדיל את היקף משרתו או יתחיל לעבוד, וקצבתו תופחת או תופסק. עוד ציין המוסד לביטוח לאומי כי הוא שוקד בימים אלה על הכנת תכנית מערכתית לצמצום העוני שעשויה להביא לעידוד תעסוקה ולצמצום העוני, בפרט בקרב עובדים בשכר נמוך, מקבלי הבטחת הכנסה, וכי בכוונתו להגיש תכנית זו לממשלה.

הטיפול הממשלתי במשפחות חד-הוריות דורש תיאום ושיתוף פעולה בין-משרדי, בהובלתו של משרד הרווחה, אך לעתים הם אינם מתקיימים. מן הראוי היה שמשרד הרווחה ייזום החלטת ממשלה שתסדיר את דרכי שיתוף הפעולה והתיאום בין הגופים המעורבים בטיפול במשפחות חד-הוריות, ויוביל מהלך של הקמת פורום מקצועי משותף למשרדים, בראשותו.

במסגרת זו ראוי שכל הגורמים העוסקים בתחום - משרד הרווחה, משרד התמ"ת, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר - ישכילו למצוא מנגנון שימתן, על פני הזמן, את הפגיעה הכלכלית במשפחות חד-הוריות שהעלו את הכנסותיהן מעל תקרת ההכנסות שנקבעה, ובכך יפעלו להסרת חסם מרכזי לשילובן במעגל העבודה.

ההליכים המינהליים למיצוי זכויותיהן של משפחות חד-הוריות

בטיפול במשפחות חד-הוריות מעורבים, כאמור, משרדי ממשלה וגופים אחדים. התיאום ביניהם חשוב לבחינה מערכתית של הדרכים להקל את מתן הזכויות וההטבות המוקנות, על פי דין, לאוכלוסיית ההורים היחידים.

אחד המדדים לאיכותו של שירות הוא התדירות שבה נדרש מבקש השירות להטריח את עצמו כדי לממש את זכויותיו⁴⁹. בתחום השירות לציבור מקובלת תפיסה ולפיה יש לספק שירות בנקודת מפגש אחת ("One Stop Shop")⁵⁰.

השירות הציבורי קובע את דרכי הפעולה המינהליות של משרדי הממשלה ושל יתר גופי השלטון במגעם עם הציבור הנזקק לאישורים או למסמכים כשהוא בא לממש את זכויותיו. דרישות מינהליות מן הציבור נועדו לשמור על המשאבים הציבוריים ולאפשר בדיקה ובקרה בטרם הענקת זכויות. אולם בה בעת הן עלולות לגרום לטרחה ויש לצמצמן להכרח בלבד⁵¹. פעמים רבות מתנים גופים ציבוריים מתן אישור או זכות לפונה בהמצאת אישור או מידע מגוף ציבורי אחר, ובכך מבזבזים את זמנו של הפונה ומכבידים את העומס על הגוף הציבורי האחר.

ממשקי עבודה בין הגופים המטפלים

דרישות המשרדים והגופים לשם הכרה בזכויותיו של הורה יחיד והעברת מידע ביניהם

הלוח שלהלן מפרט את המסמכים שעל הורים יחידים להמציא לרשויות שלטון שונות כדי לממש את זכויותיהם:

- | | |
|----|--|
| 49 | ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60 ב (2010), בפרק "היבטים בעבודת הוועדות הרפואיות וקביעת זכויות נכים", עמ' 1115. |
| 50 | ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53 ב (2002), בפרק "השירות לציבור", עמ' 123. |
| 51 | ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62 ב (2012), בפרק "הטיפול בצמצום הנטל הביורוקרטי בשירות הציבורי", עמ' 3. |

ההטבה והגורם המעניק אותה	המסמכים הדרושים
משרד התמ"ת - הרשמה וסבסוד במעונות יום	שאלון הרשמה, "תצהיר הורה יחיד" באישור עורך דין, אישור על מצב משפחתי, תלושי שכר ואישור מעסיק על היקפי משרה בעבר ובהווה.
משרד התמ"ת - סיוע למשפחות חד-הוריות מגבירי עבודה או לימודים בהשתתפות במימון החזקת ילד עד כיתה ו' בצהרון מוכר	טופס בקשה, תצלום תעודת זהות וספח, אישור המוסד לביטוח לאומי על תשלום גמלת הבטחת הכנסה או תשלום מזונות ואישור מעסיק על עבודה במקום עבודה חדש או על הגדלת היקף משרה.
משרד התמ"ת - הצטרפות לתכנית לעידוד תעסוקת משפחות חד-הוריות - "תכנית סל שעות"	בקשה למשרד התמ"ת באמצעות המוקד לטיפול בפניות משפחות חד-הוריות, תצלום תעודת זהות וספח, אישור מבית הספר שבו לומד הילד כי לא נהוג בו יום לימודים ארוך וטופס פרטי חשבון הבנק. למקבלי קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי: אישור המוסד על תשלום גמלת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה. לשכירים - אישור מעסיק ותלושי שכר או טופס 106.
משרד התמ"ת - מתן מלגת מחיה להורה יחיד המקבל הבטחת הכנסה ולומד במוסד להשכלה גבוהה	טופס בקשה מאושר בידי עורך דין, תצלום תעודת זהות וספח, אישור הרשמה מהמוסד להשכלה גבוהה ואישור מהמוסד לביטוח לאומי על תשלום גמלת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה ב-16 מ-20 החודשים האחרונים.
משרד התמ"ת - השתתפות בתשלום לקורסי הכשרה מקצועית להורים יחידים זכאים	טופס בקשה ואישור המוסד לביטוח לאומי על המשך תשלום גמלת הבטחת הכנסה או תשלום מזונות במשך 6 חודשים לפחות מה-12 שקדמו לבקשה.
המוסד לביטוח לאומי - מענק לימודים	תצהיר על היותו של המבקש הורה יחיד ללא ידוע בציבור.
המוסד לביטוח לאומי - קצבת הבטחת הכנסה	טופס תביעה בצירוף מסמכים להוכחת היותו של המבקש הורה יחיד, תלושי שכר להוכחת גובה הכנסותיו והוכחה שנמצא בהכשרה מקצועית.
המוסד לביטוח לאומי - דמי מזונות	טופס תביעה ופסק דין חתום בידי בית הדין. אישה עובדת: שלושה תלושי שכר אחרונים, תרפיס מחשבון הבנק ואישור הבנק על גובה החסכונות.
משרד הבינוי והשיכון - משכנתאות	הוצאת תעודת זכאות על ידי בנקים למשכנתאות להוכחת הוותק של ההורה היחיד ומצבו המשפחתי, תעודת זהות וספח, תעודת זהות של הילדים הבוגרים הגרים עמו, אישור על מספר חודשי שירות חובה או שירות לאומי, תעודת גירושין, הסכם גירושין שקיבל תוקף של פסק דין ותצהיר על מגורים ללא ידוע בציבור.
משרד הבינוי והשיכון - סיוע בשכר דירה	הגשת בקשה לאחת מהחברות המטפלות או המורשות על ידי המשרד, תעודת זהות וספח, תעודת זהות של הילדים הבוגרים הגרים עם המבקש, תעודת גירושין, הסכם גירושין שקיבל תוקף של פסק דין, תצהיר על מגורים ללא ידוע בציבור ותעודת זכאות תקפה בתכנית "ותיקים" הכוללת זכאות לשכר דירה.
רשות המסים - תוספת נקודות זיכוי	טופס 106 ותעודת זהות וספח המוכיח את מצבו המשפחתי של המבקש ואת פרטי הילדים.
רשויות מקומיות - הנחה במסי ארנונה	לרווקים: תצלום תעודת זהות וספח. לגרושים: הסכם גירושין המעיד על אחזקת הילדים. להורה יחיד המקבל קצבת הבטחת הכנסה וזכאי להנחה מוגדלת בתשלומי הארנונה: אישור מהמוסד לביטוח לאומי על תשלומי קצבה זו.
רשות השידור - הנחה של 50% בדמי האגרה	אישור המוסד לביטוח לאומי על תשלום קצבת השלמת הכנסה.

מהמתואר בטבלה עולה כי הורה יחיד הפונה לרשויות שלטון שונות כדי לממש את זכאותו נדרש לעתים להמציא מידע ומסמכים המצויים ממילא בידי הרשות הדורשת אותם או שניתן לקבלם בלי להטריחו. למשל, משרדים המבקשים אישורים מהמוסד לביטוח לאומי על תשלומי קצבאות ומזונות. למוסד לביטוח לאומי הרי יש את היכולת הטכנית להעביר למשרדים אלה קבצי מחשב ובהם מידע על התושבים הזכאים לקצבאות; אישורים לאימות זכאותו של התובע כהורה יחיד (צילום תעודת זהות וספח, ניתן לקבל ממרשם התושבים; ואישורי הכנסה (תלושי שכר או טופס 106) ניתן לקבל ישירות מרשות המסים.

בדוח שנתי 62 בב התייחס משרד מבקר המדינה לבעייתיות שבהעברת מידע בין גופים ציבוריים, מידע שהיה בו כדי לצמצם את הנטל הביורוקרטי ואת טרחתו של האזרח.⁵² חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הפרטיות), קובע, בין היתר, כי "מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, זולת אם... האדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה". אשר על כן, כל עוד לא הוסדר פתרון ממוחשב להעברת מידע, על הגופים הציבוריים שהמידע נחוץ להם לפעול על פי חוק הפרטיות, דהיינו יאפשרו לפונים אליהם להסמיך אותם באמצעות ייפוי כוח ולהתיר להם לפנות, בשם המבקש, לגוף הציבורי האחר כדי לקבל ממנו את המידע הנחוץ לטיפול בבקשה. כל זאת בתנאי שהסכמת הפונה תהיה כהגדרתה בחוק הפרטיות, והמידע יהיה מידע ממוקד הנדרש לפעולה בנוגע למבקש וינקטו כל הפעולות הנדרשות לשם אבטחת המידע.

ההסדר שהוצג בדוח האמור יש בו כדי לצמצם באופן ניכר את טרחתם של המבקשים והפנייתם לגוף ציבורי נוסף בבקשה להמציא מסמכים. יודגש כי הרחבת השיתוף במאגרי המידע האמורים עשויה להקל את העומס לא רק על הציבור הרחב, אלא גם על הגופים הציבוריים דורשי המידע ועל הגופים הציבוריים מחזיקי המידע, הנאלצים להקצות כוח אדם למתן האישורים הפרטניים או לבדיקתם. בנוסף על כך, העברה ישירה של מידע או מסמכים בין הגופים הציבוריים תאפשר לוודא שהמידע המתקבל הוא אמין ומעודכן. כך יושגו שתי מטרות - הקטנת הנטל הביורוקרטי והעלאת רמת האמינות של המידע.

הנחה במסי הארנונה : משפחות חד-הוריות זכאיות להנחה במסי ארנונה עד כדי 70% לזכאיות לקצבאות או לגמלאות מהמוסד לביטוח לאומי, לרבות קצבת הבטחת הכנסה ומזונות לאוכלוסיות חלשות⁵³ ועד כדי 20% מעצם היותן חד-הוריות וללא כל תלות בהכנסותיהן.⁵⁴ יוזכר כי כשליש מהמשפחות החד-הוריות מקבלות קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי.

1. המוסד לביטוח לאומי מעביר לרשויות המקומיות שלוש פעמים בשנה קובצי נתונים ממוחשבים הכוללים מידע על התושבים הזכאים לקצבאות. בביקורת קודמת של מבקר המדינה עלה כי הרשויות המקומיות לא עשו במידע זה שימוש לצורך מתן הנחה בארנונה, בין היתר, בטענה שהזנת הקבצים במערכת הממוחשבת כרוכה בעלות, ולכן נדרשו התושבים שביקשו הנחה להמציא אישור מהמוסד לביטוח לאומי על זכאותם לקצבה בכך נגרמה לזכאים טרחה מיותרת בבואם לממש את זכאותם להנחה במסי הארנונה.⁵⁵ בהתנהלות כזאת עולה החשש שחלק מהתושבים הזכאים לא קיבלו את ההנחה שהם זכאים לה, משום שלא המציאו מסמכים כנדרש. משרד מבקר המדינה המליץ שעד להסדרת הנושא הכספי בין הרשויות המקומיות למוסד לביטוח לאומי, על הרשויות המקומיות לעשות שימוש בקבצים שממילא מועברים אליהן.

52 שם.

53 חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ותקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, שהותקנו מכוחו.

54 על פי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993.

55 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "הטיפול בצמצום הנטל הביורוקרטי בשירות הציבורי", עמ' 5.

בביקורת הנוכחית עלה כי המצב, כפי שתואר בביקורת הקודמת לא השתנה, ועדיין אין הרשויות המקומיות משתמשות במידע שהן מקבלות מהמוסד לביטוח לאומי לשם מתן הנחה במסי הארנונה לאלה המקבלים קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי.

באוקטובר 2012, לאחר סיום הביקורת, החליטה הממשלה ששר הרווחה ינקוט פעולות כדי להנהיג הסדר העברת מידע מהמוסד לביטוח לאומי אל גופים ציבוריים כדי להקל את הנטל הביורוקרטי המוטל על האזרח במימוש זכאותו להטבות⁵⁶. ההחלטה קובעת כי שר הרווחה יקים צוות בין-משרדי שימליץ על הסדרים הנוגעים להטבות לכל קבוצת זכאים ועל העברת מידע לגופים הציבוריים כדי להקל על האזרחים את מימוש זכאותם. בהחלטתה הנחתה הממשלה את הצוות לאזן את הפתרון שיוצע בין הצורך לייצל את התהליך ובין ההגנה על פרטיות המבוטח. בהחלטה נקבע כי הצוות יסיים את עבודתו לא יאוחר מתחילת אפריל 2013.

משרד מבקר המדינה חוזר וממליץ שעד גיבוש המלצת הצוות והסדרת הנושא בין הרשויות המקומיות למוסד לביטוח לאומי יעשו הרשויות המקומיות שימוש בקבצים שממילא מועברים אליהן, ולהעניק הנחה במסי הארנונה לאוכלוסיות הזכאיות לה.

2. במשרדי ממשלה פועלות ועדות המוסמכות לאשר העברת נתונים לגופים ציבוריים. רשות האוכלוסין מעבירה לרשויות המקומיות קבצים ובהם מידע על מצבם האישי של תושביהן, אך הם אינם כוללים מידע על היותו של תושב "חד-הורי" - נתון שאינו מוגדר כמצב אישי.

בביקורת עלה שמרכז השלטון המקומי לא פנה, בשמן של הרשויות המקומיות, לוועדה להעברת מידע שברשות האוכלוסין כדי לקבל את רשימות התושבים המוגדרים "חד-הוריים".

עוד עלה שהרשויות המקומיות אינן פונות ביזמתן להורים יחידים כדי להפנות את תשומת לבם לזכאותם להנחה במסי הארנונה, בין היתר, משום שאין בידיהן מידע נגיש על המשפחות החד-הוריות בתחומיהן.

ההנחה במסי הארנונה לתושבים "חד-הוריים" היא זכות שבדין, שאינה תלויה בהכנסתו של הזכאי אלא במעמדו האישי בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות לפעול למיצוי זכות זו. יצוין שחלק מהרשויות המקומיות מפרסמות באתר האינטרנט מידע על זכאות של קבוצות אוכלוסייה שונות להנחות במסי הארנונה. עם זאת, מן הראוי להרחיב את אמצעי הפרסום; למשל, באמצעות פירוט הזכאות להנחות השונות על גבי הודעות התשלום הנשלחות לתושבים.



56 החלטת ממשלה מס' 5155 בנושא "סיוע בבדיקה ובמיצוי זכאות להטבות הנלוות לגמלאות שמשלם המוסד לביטוח לאומי", מיום 14.10.12.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע את הפגיעה באיכות הטיפול במשפחות חד-הוריות, מן הראוי שהמשרדים הנוגעים בדבר, בהובלתו של משרד הרווחה האחראי על אוכלוסיות מיוחדות, יבחנו את הדרכים להקל על ציבור זה כשהוא בא לממש את זכויותיו. מן הראוי שיבחנו מחדש את ההסדרים הקיימים לקביעת זכאותם של ההורים היחידים בכל אחד מהמשרדים, וישקלו לאחד הסדרים אלה להליך מינהלי אחד.

בתשובתו מאוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה הודיע משרד הרווחה כי בחודשים הקרובים הוא מתכנן לבנות מנגנונים והסדרים משותפים עם משרדים אחרים לפיילוט של הליך מינהלי ושל איגום ההסדרים והזכויות הנוגעים למשפחות חד-הוריות.

ממשקי עבודה בין משרד התמ"ת למוסד לביטוח לאומי

על פי חוק הבטחת הכנסה, אישור פרטני של המוסד לביטוח לאומי הוא תנאי לכך שמקבל גמלת הבטחת הכנסה יוכל להמשיך לקבלה כאשר הוא נמצא במסגרת של קורס המוכר על ידי משרד התמ"ת. כמו כן נדרש המוסד לביטוח לאומי לבדוק אם הקורס עונה על דרישות החוק.

ממשק ממוחשב זמין בין משרד התמ"ת למוסד לביטוח לאומי חיוני לקידום תכניות לשילוב הורים יחידים בשוק העבודה, הן בהיבט הרחב בשל הצורך של משרד התמ"ת לתכנן את תכניותיו על בסיס מידע הנוגע למקבלי קצבאות הבטחת הכנסה ומזונות, הן בהיבט הפרטני של זכאי לקצבת הבטחת הכנסה כתנאי להכללתו בתכניות סיוע שונות⁵⁷. ממשק זה חשוב גם למוסד לביטוח לאומי הנדרש לקבל מדי פעם בפעם את רשימת ההורים היחידים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה, כדי לבחון את זכאותם למלגת מחיה. כמו כן עליו להמשיך ולשלם קצבה לזכאים הלומדים במסגרת קורס להכשרה מקצועית או לחלופין להפסיק את מתן הקצבה במקרים אחרים, בכפוף לתנאים שנקבעו.

ביוני 2008 פנתה מנהלת האגף לשילוב בתעסוקה במשרד התמ"ת למנכ"ל המשרד ופרסה בפניו את הקשיים בהפעלתן של התכניות לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה, והעלתה גם את הבעיה של היעדר ממשק ממוחשב עם המוסד לביטוח לאומי. לטענתה, בהיעדר ממשק כזה הבקשות מועברות בטלפון או באמצעות דואר אלקטרוני ופקס - אופן העברה המסורבל מאוד את העבודה ומאריך את משך הטיפול בבקשות.

במוסד לביטוח לאומי קיימת ועדה להעברת נתונים לגופים ציבוריים, שאליה הגופים הציבוריים אמורים לפנות לקבלת מידע, בצירוף בקשה מנומקת. מתפקידה של הוועדה לבחון את הבקשות על פי החוקים והכללים המגנים על פרטיותם של המבוטחים.

בספטמבר 2009 פנתה מנהלת האגף לוועדה להעברת נתונים לגופים ציבוריים וביקשה לקבל קובץ מעודכן של נתונים על הורים יחידים המקבלים קצבת הבטחת הכנסה או לחלופין להקים ממשק ממוחשב לצורך קידום התכניות לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה. בתשובתה מאוקטובר 2009 סירבה הוועדה לבקשתה של מנהלת האגף להעברה גורפת של מידע והתירה למשרד התמ"ת לעשות שימוש בהצלבת מידע בלבד, כלומר העברת מידע פרטני על כל מספר זהות שיעביר שירות התעסוקה למוסד לביטוח לאומי.

בתשובתו מנובמבר 2012 ציין המוסד לביטוח לאומי כי מאז לא התקבלה כל פנייה נוספת ממשרד התמ"ת.

57 הורים יחידים שעשו "שינוי תעסוקתי" זכאים, בתנאים מסוימים, להשתתפות משרד התמ"ת בסבסוד מסגרות טיפול בילדים כמו צהרונים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח הנושאים המשותפים הנוגעים למשפחות חד-הוריות שמשרד התמ"ת והמוסד לביטוח לאומי עוסקים בהם, מן הראוי ששני הגופים יבחנו במשותף את סוגיית העברת המידע ביניהם ויגבשו הסדרים שימנעו סרבול בעבודתם, מתוך התחשבות בצורך לאזן בין השגת יעדי שיפור השירות לאזרח למזעור הפגיעה האפשרית בפרטיותו.

ממשקי עבודה בין משרד הרווחה לגופים נוספים המטפלים במשפחות חד-הוריות

כמפורט בדוח ביקורת זה, גורמים שונים מפעילים תכניות לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה. מקצתן תכניות ייחודיות לאוכלוסייה זו, ומקצתן תכניות הנותנות עדיפות למשפחות חד-הוריות, ולעתים פתוחות גם לאוכלוסיות נזקקות אחרות. יצוין כי שיעור השתתפותן של משפחות חד-הוריות בתכניות גבוה בעיקר בתכניות שמפעיל משרד הרווחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משיקולים של ראייה מתכללת בטיפול במשפחות החד-הוריות, ראוי היה שגורמים אלה ישתפו פעולה ביניהם, לדוגמה בפורום שולחן עגול. פורום מעין זה היה מאפשר שיתוף מידע ביניהם וכן מסייע להם להתייעל באמצעות מניעת כפילויות בטיפול וניצול משאבים קיימים.

בדוח הביקורת פורטו דוגמאות של יוזמות משרדיות לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה, שלא התקיים בהן שיתוף פעולה מספק בין הגורמים המעורבים:

1. משרד הרווחה הפעיל את התכנית "תעסוקה לרווחה" ללא תיאום עם משרד התמ"ת ושיתופו בתכנית.
2. התכנית "בזכות עצמך" הופעלה בהצלחה בירושלים ויכלה לשמש אב-טיפוס לפעילות מועילה בתחום המשפחות החד-הוריות לכלל המחלקות לשירותים החברתיים בארץ. דבר הצלחת התכנית הועבר לידיעתו של משרד הרווחה, אולם המשרד לא בחן את התכנית לצורך יישומה ביישובים נוספים. גם משרד התמ"ת יכול היה להיות מעורב בקידום התכנית כחלק מהמדיניות הכוללת לעודד משפחות חד-הוריות להשתלב במעגל העבודה, אך משרד הרווחה לא העביר לידיעתו את דבר קיומה של התכנית ואת הלקחים שהופקו ממנה.
3. המחלקות לשירותים חברתיים לא מיודעות דיין על התכניות שמשרד התמ"ת מפעיל, וממילא כמעט שאינן מפנות הורים יחידים שבטיפולן לתכניות אלה.
4. זה שנים שארגונים התנדבותיים מעורבים בהפעלת תכניות למתן סיוע למשפחות חד-הוריות. לדוגמה, ארגון ויצ"ו מפעיל מרכזים למשפחות חד-הוריות ב-23 רשויות מקומיות, בשיתוף פעולה עם המחלקות לשירותים חברתיים.

הבדיקה העלתה כי המשרדים המובילים את הטיפול במשפחות חד-הוריות - משרד הרווחה ומשרד התמ"ת - לא נעזרים בניסיון שצבר ארגון ויצ"ו לצורך הפקת לקחים ובחינת ניצולם האפשרי של המרכזים הקיימים כדי לפתח פעולות המיועדות לאוכלוסייה זו.

5. ביוני 2010 התקיימה פגישה במשרד הרווחה, בהשתתפות בעלי תפקידים במשרד התמ"ת ובמוסד לביטוח לאומי, בנושא שיתוף פעולה בעשייה עם משפחות חד-הוריות ולמען. נציג משרד

התמ"ת הציג בהרחבה את התכניות הקיימות במשרד ואת המשאבים העומדים לרשות התכניות, וציין כי אוכלוסיית היעד היא משפחות המתקיימות מקצבאות הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה ומזונות. כל המשתתפים בפגישה עמדו על הצורך בשיתוף פעולה בין המשרדים, ומשרד הרווחה אף ציין כי בקרוב יקיים מפגש פנימי לגיבוש הצעה לשיתוף פעולה עם משרד התמ"ת בתחום הטיפול במשפחות החד-הוריות.

הביקורת העלתה שמשרד הרווחה לא קיים את המפגש הפנימי, וממילא לא גובשה הצעה מטעמו להסדרת שיתוף פעולה בין-משרדי בנושא משפחות חד-הוריות.

6. בדיונים על התכנית "תעסוקה לרווחה" שהתקיימו במשרד הרווחה הועלתה לפרקים סוגיית המשפחות החד-הוריות המשתתפות בה. לדוגמה, בדיון של ועדת ההיגוי הארצית של התכנית, מספטמבר 2011, נדון התמריץ השלילי לאמהות במשפחות חד-הוריות המקבלות דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי, אך נאלצות לוותר עליהם אם השתלבו בעבודה והכנסותיהן היו גבוהות מתקרת ההכנסה. סוכם שמנהל השירות לעבודה קהילתית יפעל לקיום פגישה עם מנכ"ל משרד הרווחה או עם השר כדי לדון בבעיה.

בבירור שעשה צוות הביקורת במשרד הרווחה עלה כי לא התקיימה פגישה עם הנהלת משרד הרווחה, וממילא לא נדונה סוגיית התמריץ השלילי לאמהות במשפחות חד-הוריות המקבלות קצבת מזונות מהמוסד לביטוח לאומי.

סיכום

בשנת 2011 היו בישראל כ-131,000 משפחות חד-הוריות שהיוו 12.4% מכלל המשפחות עם ילדים. מצבן הכלכלי לרוב קשה יותר מזה של משפחות דו-הוריות, והן חוות קשיים חברתיים ורגשיים. חוק משפחות חד-הוריות מגדיר מיהו הורה יחיד ואילו הטבות יינתנו לו מכוח חוק זה.

הטיפול הממשלתי במשפחות חד-הוריות דורש תיאום ושיתוף פעולה בין-משרדיים, בהובלתו של משרד הרווחה, אך לעתים אלה אינם מתקיימים. מן הראוי היה שמשרד הרווחה יזום להסדיר את דרכי שיתוף הפעולה והתיאום בין הגופים המעורבים, ויוביל מהלך של הקמת פורום מקצועי משותף למשרדים, בראשותו.

ראוי שכל הגורמים העוסקים בתחום ישכילו למצוא מנגנון שימתן, על פני הזמן, את הפגיעה הכלכלית בהורים יחידים שהכנסותיהם גבוהות מתקרת הכנסה שנקבעה; מנגנון שיביא לידי הסרת חסם מרכזי לשילובם של הורים יחידים בשוק העבודה.

משרד הרווחה זיהה אמנם את הצרכים הייחודיים של ההורים היחידים, אך לא גיבש מדיניות טיפול באוכלוסייה זו, לרבות קביעת הנחיות מקצועיות למחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות. כמו כן על המשרד לפעול לשיתוף פעולה עם גורמי קהילה הפועלים בשטח למען אוכלוסייה זו כדי להנחותם ולמסד את פעילותם.

משרד התמ"ת מפעיל תכנית לעידוד שילובם של הורים יחידים במעגל התעסוקה, אולם הצלחתה של תכנית זו בשנים 2003-2011 הייתה שולית. על משרד התמ"ת לבחון מחדש את התכנית, בתיאום עם שאר הגופים המעורבים בנושא. לבחינה זו משנה חשיבות על רקע החלטת הממשלה מינואר 2012 המחייבת את קביעתה של תכנית פעולה לשילובה של אוכלוסיית ההורים היחידים בשוק העבודה.