

**קידום מענים בתחום הרווחה והחוסן הקהילתי וחיזוק ההון האנושי במחלקות לשירותים
חברתיים - תיקון החלטת ממשלה**

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטת הממשלה מספר 2826 מיום 4.3.25 (להלן: "החלטה 2826") שעניינה קידום מענים בתחום החינוך הבלתי פורמלי, החוסן הקהילתי והרווחה ליישובים המפונים בצפון:

1. להאריך את תוקפם של סעיפים 3(א) ו-3(ב) בהחלטת הממשלה מספר 2826 שעניינם להנחות את משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: "משרד הרווחה") לפעול לגיוס, שימור וחיזוק עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המנויות. המענה ביחס לסעיפים הללו יינתן לכל הרשויות המפונות כהגדרתן בהחלטה 2826 זאת עד ליום 31 בדצמבר 2026.

2. לצורך יישום סעיף 1 לעיל, בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ולצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40א לחוק האמור, יקצה משרד הרווחה 6.1 מיליון שקלים מתקציבו ו-8.2 מיליון שקלים יוקצו מהסכום האמור בהחלטת הממשלה מס' 2330 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה "קידום תכנית לשיקום ולפיתוח הצפון בעקבות מלחמת חרבות ברזל".

3. עד לאישורו בכנסת של תקציב מדינה לשנת 2026, ביצוע התקציב לפי החלטה זו כפוף להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

דברי הסבר

מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל מתמודדות הרשויות המקומיות בצפון הארץ עם השלכות חברתיות קשות, בראשן פינוי ממושך של אוכלוסיות, פגיעה ברציפות החיים הקהילתיים והעמקת מצוקות רגשיות, כלכליות וחברתיות בקרב התושבים. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות אלו נדרשו לפעול בעומסים חריגים, לאורך זמן, ובתנאי אי ודאות מתמשכים, תוך מתן מענה לאוכלוסיות שנפגעו בדרכים ישירות ועקיפות מהלחימה ומהפינוי.

מציאות זו החריפה באופן משמעותי את מצוקת כוח האדם במחלקות לשירותים חברתיים באזור הצפון. הרשויות המקומיות מתמודדות עם קושי גובר בגיוס עובדים מקצועיים חדשים, וכן עם אתגרים משמעותיים בשימור עובדים קיימים, נוכח השחיקה והעומס הרגשי והמקצועי. משמעות הדבר כי דווקא בזמנים קשים אשר נצרך בהם יותר מתמיד לתת מענה סוציאלי לאוכלוסיות רבות, הרשויות מוצאות עצמן מתמודדות מול מצוקת כוח אדם קשה שלא מאפשרת לתת מענה מקצועי מתאים לתושביהם.

ביום 27.05.2024 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1786 שעניינה "תכנית למענים בטווח המיידי והקרוב וקידום מתווה רב שנתי לשיקום ופיתוח הצפון" (להלן: "**החלטה 1786**") שנועדה, בין היתר, לספק מענים הנדרשים לצורכי השעה לאוכלוסייה, האזור והיישובים מושא החלטת ממשלה מס' 975 מיום 18.10.2023 שעניינה "תכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה" (להלן: "**החלטה 975**").

בהחלטת ממשלה מס' 2875 מיום 24.02.2025 הוחלט, בין היתר, על סיום תקופת המניעה הביטחונית לחזרת תושבי היישובים המפונים בצפון החל מיום 1 במרץ 2025. בנוסף, בהחלטת ממשלה מס' 3265 מיום 20.07.2025 הוחלט, בין היתר, להכריז על היישובים בטווח המכונה 0 – 9 ק"מ מגבול הלבנון כיישובי עדיפות לאומית. זאת עקב המצב הביטחוני באזור כאמור בסעיף 151(ב)(1) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכניות הכלכליות לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 וכן על בסיס חוות דעת עדכנית מהמערכת הביטחונית, לפיה היישובים אשר נכללים באזור המאויים ביותר מגבול לבנון כמפורט בנספח א' להחלטה 3265 והיישובים המצויים בטווח של עד 7 ק"מ מגדר המערכת סביב רצועת עזה, מתמודדים עם אתגרים ביטחוניים ונתונים לשגרת חירום שאינה תואמת אזורים אחרים בשל מאפיינים ייחודיים.

במסגרת זו, על מנת לסייע למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שבתחומן נכללים היישובים המאוימים והאוכלוסייה המאוימת מושא החלטה 975, כפי שהוגדרו בהחלטה 1786, פעל משרד הרווחה בהתאם לאמור בהחלטה 2826 לגיוס ושימור כוח אדם מקצועי שיתמוך באתגר השיקום והחזרה הביתה של תושבי היישובים המפונים, תוך התמודדות עם העלייה בצרכי רווחה הנובעים ממצב הפינוי והלחימה הממושכים. זאת, בין היתר, בדרך של שימור וחיזוק עובדי המחלקות לשירותים חברתיים באמצעות מתן רכיבי תגמול, פיתוח מקצועי, לרבות הכשרות והדרכות לעובדי מחלקה וכן גיוס וקליטה של כוח אדם מקצועי ואיכותי. בהתאם להחלטה 2826 ולמפורט בה, משרד הרווחה פעל למתן סיוע זה, לכלל הרשויות שהוגדרו כמאוימות בהחלטה 1786, בהתאם לעמדת מערכת הביטחון נכון לאותה עת וכמפורט בהחלטה 975, וזאת עד ליום 31.12.2025.

כעת מוצע להמשיך לתת מענים כמפורט בסעיף 3(א) ו(ב) להחלטה 2826, ברשויות המפונות בלבד עד ליום 31.12.2026. הטיפול באוכלוסיות המפונות מחייב משאבים וכוח אדם מיומן, לצורך הסיוע לאוכלוסייה בהתמודדות עם אתגרי החזרה לבית ולשגרה. כמו כן, חלק מהעובדים בעצמם פונו מביתם ולא כולם חזרו מה שמעלה את הצורך בגיוס עובדים חדשים.

בנוסף לאוכלוסיית המפונים, משרד הרווחה בוחן בימים אלו את הצורך במתן מעטפת סיוע לרשויות המקומיות בטווח המכונה 0-9 ק"מ מגבול לבנון, והגשת הצעת מחליטים ייעודית לעניין זה. צפוי כי עבודת הממשלה בנושא זה תאריך עוד חודשים ספורים.

כמפורט לעיל בסעיפים 3(א) ו(ב) להחלטה 2826 נכללו גם מענים ביחס לרשויות מקומיות שבתחומן נכללים היישובים המאוימים והאוכלוסייה המאוימת, כהגדרתם בהחלטה 1786, זאת בעקבות הערכות מערכת הביטחון, אשר בהתאם להן קיבלה הממשלה את החלטה 975. כך שברשויות מקומיות אלו ניתנים היום המענים הרווחתיים האמורים וגויס לשם כך כוח אדם. על מנת שלא להפסיק את הטיפול הניתן ברשויות שאמנם לא פונו, אך ניתן להן מענה מכוח החלטה 2826, ולשמר את המענים שנבנו ואת הרצף התעסוקתי, עד שתסתיים הבחינה האמורה ביחס למענים הרווחתיים אשר יינתנו לכלל הרשויות המקומיות בטווח המכונה 0-9 ק"מ מגבול הלבנון, אשר על פי הערכת מערכת הביטחון העדכנית הוא האזור המאויים, מוצע כי במסגרת הסמכויות של משרד הרווחה ומתקציבו, בזמן הביניים ועד לגיבוש התוכנית המוצעת ביחס לרשויות המקומיות בטווח המכונה 0-9 ק"מ מגבול הלבנון, ימשיך משרד הרווחה את אותו מענה ביחס לתקני כוח האדם הנוספים עבורן, שלא במסגרת החלטת ממשלה זו. זאת כאמור, עד לסיום הבחינה ביחס למענים בהיבטי רווחה שיידרשו לכלל הרשויות והיישובים בטווח המכונה 0-9 ק"מ מגבול הלבנון ובהתאם לממצאיה, מענים אלו ימשיכו להינתן להן ולשאר הרשויות בטווח האמור או ייפסקו. יצוין כי בכוונת משרד הרווחה ומינהלת "תנופה לצפון" לסיים את הבחינה האמורה ולגבש החלטת ממשלה בהתאם, לכל המאוחר בתום הרבעון הראשון של שנת 2026.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

כמפורט לעיל.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

מטרת ההצעה לגייס עובדים נוספים ולשמר עובדים קיימים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2826 מיום 4 למרץ 2025
החלטה מס' 1786 מיום 27 במאי 2024
החלטה מס' 2330 מיום 31 באוקטובר 2024

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעת משפטית

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי;
תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה;

מגישים:
שר הרווחה והביטחון החברתי
שר האוצר
השר במשרד האוצר

א' בטבת התשפ"ו
21 בדצמבר 2025

מדינת ישראל
משרד הרווחה והביטחון החברתי

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: תיקון החלטת ממשלה מספר 2826 בנושא קידום מענים בתחום הרווחה והחוסן הקהילתי וחיזוק ההון האנושי במחלקות לשירותים חברתיים (להלן: "החלטה 2826")

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

לפי גורמי המקצוע במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בשל הפינוי הממושך ובשל האיום הביטחוני, מתמודדות הרשויות המקומיות בצפון הארץ עם השלכות חברתיות קשות, פגיעה ברציפות החיים הקהילתיים והעמקת מצוקות רגשיות, כלכליות וחברתיות בקרב התושבים. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות אלו (להלן: "המחלקות") נדרשו לפעול בעומסים חריגים, לאורך זמן, ובתנאי אי-ודאות מתמשכים, תוך מתן מענה לאוכלוסיות שנפגעו בדרכים ישירות ועקיפות מהלחימה ומהפינוי. מציאות מורכבת זו הגבירה משמעותית את מצוקת כוח האדם במחלקות באזור הצפון אשר בא לידי ביטוי בפגיעה ביכולת לשמר עובדים וכן בקושי לגייס עובדים חדשים.

על מנת לסייע למחלקות ברשויות הרלוונטיות בפתרון הבעיה המוצגת לעיל, בהתאם להחלטה 2826, משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: "משרד הרווחה") פעל למתן סיוע אשר יתמרץ ויכשיר את העובדים במחלקות וכן פעל לגיוס כוח אדם מקצועי ואיכותי ביחס לרשויות המקומיות שנמנו בהחלטה מס' 1786, שעניינה "תכנית למענים בטווח המיידי והקרוב וקידום מתווה רב שנתי לשיקום ופיתוח הצפון", אשר היישובים בתחומן פונו או אשר בהתאם לעמדת מערכת הביטחון באותה עת היו באזור המאויים ביותר, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 975 מיום 18.10.2023 שעניינה "תכנית פעולה לאומית לביצוע פינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (0 - 5 ק"מ מהגבול) וקליטתה", וזאת עד ליום 31.12.25.

הצעת ההחלטה הנוכחית מבקשת לתקן את סעיפים 3(א) ו-3(ב) להחלטה 2826 אשר קובעים את עבודת משרד הרווחה בתחום שימור וחיזוק עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המנויות בהתאם לסעיף 3(א) להחלטה וכן לפעול לגיוס וקליטת כוח אדם בהתאם לסעיף 3(ב) להחלטה, וזאת ברשויות המקומיות אשר יישובים בתחומן פונו בלבד.

לאור הצרכים הגוברים והמרובים הקיימים במחלקות ברשויות המקומיות בצפון אשר יישובים בתחומן פונו, ונוכח הפינוי הממושך, נדרש המשך הסיוע הניתן למחלקות בתחום חיזוק ההון האנושי בהיבטי שימור וגיוס כוח אדם, על כן מוצע להאריך את תוקפם של סעיפים 3(א) ו-3(ב) להחלטה 2826 עד ליום 31.12.2026, וזאת ביחס לרשויות האמורות בלבד.

על מנת לאפשר את המשך פעילות משרד הרווחה המתוארת לעיל, בתיאום עם מנהלת התנופה ואגף תקציבים של משרד האוצר, מוצע לקבוע כי 6.1 מיליון ₪ מהסכום האמור יוקצו מתקציב משרד הרווחה ו-8.2 מיליון ₪ יוקצו מהסכום האמור בהחלטה 2330.

סעיף 40(א) לחוק יסודות התקציבי, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), קובע כי "תקנות או הוראות מנהל שבביצוען כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה לא



מדינת ישראל
משרד הרווחה והביטחון החברתי

יותקנו אלא אם כן ההוצאה או ההתחייבות תוקצבו בחוק התקציב השנתי לשנת הפעלתן הראשונה".

לצד האמור, שנת 2026 צפויה להתנהל, לפחות בתחילתה, במתכונת של תקציב המשכי. בהעדר קביעת תקציב המדינה בחוק כנדרש, נקבעה בחוק היסוד: משק המדינה הוראה ביחס למסגרת התקציבית שהממשלה תהיה רשאית להוציא כל עוד לא אושר התקציב וכן נקבעו מגבלות נוספות באשר למגבלת ההוצאה החודשית ובאשר לסוגי ההוצאה המותרים. סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה גם קובע את סדר הקדימיות בשימוש בתקציב המשכי ובנטילת התחייבויות במהלך שנת תקציב המשכי. כך, התקציב השנתי ייועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשינויים תקציביים שבוצעו בתקציב הקודם. עוד נקבעו בעניין זה הוראות בפרק ו' לחוק יסודות התקציב.

בהתאם לאמור, נקבעו בהצעת ההחלטה המקורות למימון ההצעה לכשתקציב המדינה לשנת 2026 יאושר וכי עד לאישור ביצוע ההחלטה כפוף להוראות סעיף 33 לחוק יסודות התקציב: משק המדינה ולפרק ו' לחוק יסודות התקציב.

קשיים משפטיים, כל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור לעיל, בהתאם להחלטה 2826 יישם משרד הרווחה את סעיף 3(א) לגיוס ולקליטה של כוח אדם מקצועי למחלקות ברשויות המקומיות המאוימות בהתאם להחלטה 1786, ואולם בהתאם לעמדה עדכנית של מערכת הביטחון, האזור המאויים בצפון הארץ השתנה וכיום כולל את היישובים בטווח המכונה 0-9 ק"מ מגבול הלבנון. בכל הנוגע ליישובים אלו, משרד הרווחה בוחן בימים אלו את הצורך במתן מעטפת סיוע והגשת הצעת מחליטים ייעודית לעניין זה, דבר שיאריך חודשים ספורים. ביניהן 3 רשויות שכבר מקבלות מענה מתוקף סעיפים 3(א) ו-3(ב) להחלטה 2826, בשל כך שנמנו בהחלטה 1786 למרות שלא פונו, ועל מנת שלא להפסיק את הטיפול הניתן בהן ולשמר את המענים שנבנו ואת הרצף התעסוקתי, ולא לפגוע בכוח האדם שגויס לשם כך, עד שתסתיים הבחינה האמורה ביחס למענים בהיבטי רווחה שיינתנו לכלל היישובים בטווח המכונה 0-9 ק"מ מגבול הלבנון ובהתאם לממצאיה, מוצע כי במסגרת הסמכויות של משרד הרווחה ומתקציבו, בזמן הביניים האמור, ימשיך משרד הרווחה את אותו מענה ביחס לתקני כוח האדם הנוספים עבור אותן 3 רשויות, שלא במסגרת החלטת ממשלה זו. יצוין כי בכוונת משרד הרווחה ומינהלת "תנופה לצפון" לסיים את הבחינה האמורה ולגבש החלטת ממשלה בהתאם, לכל המאוחר בתום הרבעון הראשון של שנת 2026.

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את ההצעה:

אין מניעה לאשר את ההצעה.

אודיה איפרגן, עו"ד
סגנית בכירה ליועצת המשפטית
משרד הרווחה והביטחון החברתי