

# אומדן עלות שנתית של החזקת אסיר בבית סוהר בהשוואה להחזקתו בהוסטל שיקומי

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת קרן ברק, ומוצגת בו השוואה בין אומדני העלות השנתית הממוצעת של החזקת אסיר בבית סוהר לבין העלות השנתית הממוצעת של החזקת אסיר משוחרר בהוסטל שיקומי. ההשוואה נעשתה על פי העלויות בפועל של ארבעה הוסטלים של הרשות לשיקום האסיר (להלן: רש"א).

המסמך נכתב לבקשת חברת הכנסת כחלק מבחינת האפשרות להמיר תקופות מאסר של אסירים בשהייה בהוסטל שיקומי (בכפוף לכללים שייקבעו). ההשוואה עוסקת באסירים בני-שיקום שרמת המסוכנות<sup>1</sup> שלהם נמוכה יחסית (רמת ביטחון נמוכה-בינונית) – כזו שאינה מצריכה שמירה הדוקה של סוהרים – ועל כן אפשר לשקול את העברתם מן הכלא למסגרת הוסטל שיקומי בתקופה שלפני שחרורם. הנתונים במסמך קשורים רק לעלות הפעלת המסגרות ומכוונים להשוואת הכדאיות התקציבית והכלכלית של החלופות, ואין בהם אפוא התייחסות ליתרונות וחסרונות אפשריים נוספים (כלכליים ואחרים) ממהלך שכזה.

## 1. רקע – מצב האסירים בישראל והמסגרות לשיקום ברשות לשיקום האסיר

### 1.1 מצבת האסירים בישראל

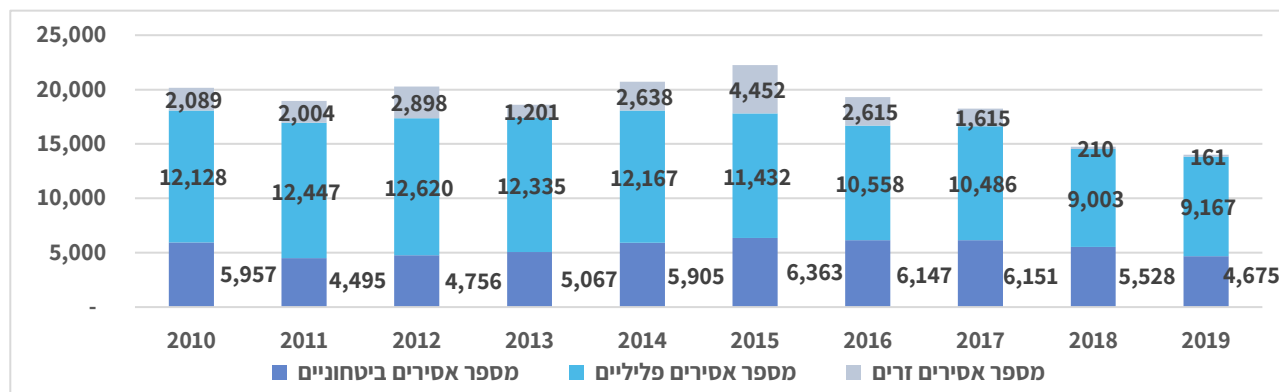
לפי שירות בתי הסוהר, בסוף שנת 2019 היו כולאים 14,003 אסירים (עצורים ושפוטים) ב-33 בתי סוהר במדינת ישראל.<sup>2</sup>

בתרשים 1 להלן מוצג מספר האסירים בישראל בעשור האחרון בחלוקה לפי סוגי האסירים.

<sup>1</sup> ההחלטה על רמת הביטחון הנדרשת לשיבוץ האסיר נקבעת על ידי ועדת אבחון ומיון ארצית של שב"ס ומשקללת כמה קריטריונים כמו: סיכונים (בריחה, התנהגות אלימה או מחוללת פשיעה, אובדנות ואחרים) צורכי האסיר וצורכי המערכת.

<sup>2</sup> שירות בתי הסוהר, [דוח שירות בתי הסוהר לשנת 2019](#), יולי 2020.

### תרשים 1 – מספר האסירים בישראל בעשור האחרון לפי סוגי האסירים<sup>3</sup>



בתרשים אפשר לראות שבסוף השנה החולפת מספר האסירים הכלואים בישראל היה כאמור 14,003 – ירידה בשיעור של 30.6% לעומת שנת 2010, שבה היה מספרם 20,174. בשנת 2019 מספר האסירים הפליליים היה 9,167 – ירידה בשיעור של 24.5% לעומת 2010; מספר האסירים הביטחוניים היה 4,675 – ירידה בשיעור של 21.5% לעומת 2010; מספר האסירים הזרים היה 161 – ירידה בשיעור של 92.3% לעומת 2010.

הירידה בשנים האחרונות מיוחסת, בין היתר, לשחרור מינהלי של אסירים המכוון להפחתת הצפיפות בבתי הסוהר, הגדלת מספר האסירים שנשפטים לעונש של עבודות שירות, והגדלת מספר האסירים המופנים לפיקוח באמצעות איזוק אלקטרוני. מרבית הירידה בשנים האחרונות הייתה בעקבות שחרור מינהלי של עצירים, שנעשה כדי להקטין את הצפיפות בבתי הסוהר. הירידה החדה במספר האסירים הזרים באותן שנים הייתה כפי הנראה בעקבות סגירת מתקן חולות.<sup>4</sup>

בשנת 2019 כ-98.7% (13,823) מהאסירים היו גברים וכ-1.3% (180) היו נשים. מרבית האסירים הם בטווח הגילים 21–45. תקופת המאסר השכיחה ביותר שאליה שפוטים האסירים הפליליים היא מאסר של 1–2 שנים (1,819 מתוך 9,167 אסירים – 19.8%). 1,461 אסירים פליליים נוספים שפוטים לתקופה של עד שנת מאסר אחת (15.9%). תקופת המאסר השכיחה ביותר של אסירים ביטחוניים היא מאסר עולם (563 מתוך 4,675 אסירים – 12%).<sup>5</sup>

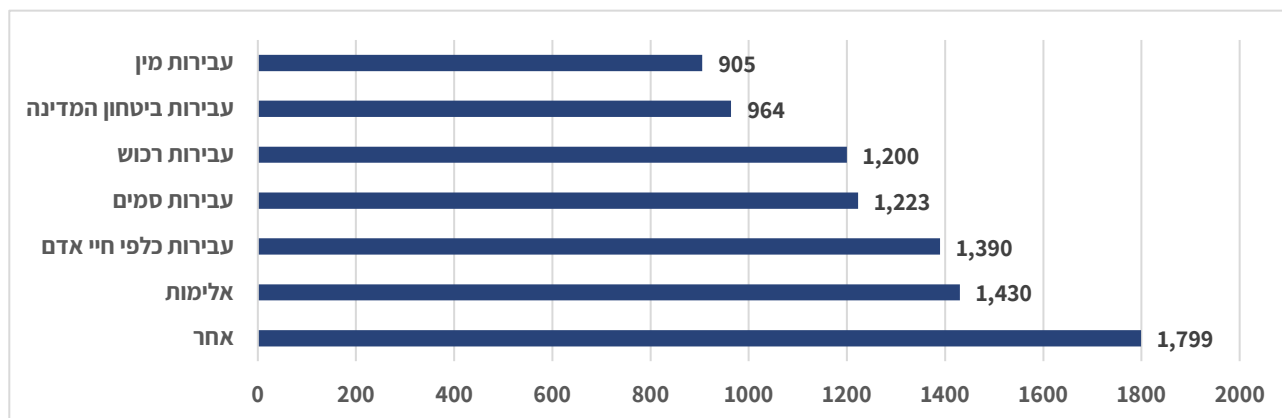
בתרשים 2 להלן מוצגת התפלגות הכלואים הפליליים בשנת 2019 לפי סוגי העבירות.

<sup>3</sup> שם, עמ' 12–14, עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>4</sup> להרחבה: ד"ר נורית יכימוביץ-כהן, [סוגיות בכליאה בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 ביוני 2020.

<sup>5</sup> שירות בתי הסוהר, [דוח שירות בתי הסוהר לשנת 2019](#), עמ' 13–14, יולי 2020.

## תרשים 2 – הכלואים הפליליים בחלוקה לסוגי עבירות<sup>6</sup>



מתרשים 2 אפשר ללמוד כי העברה השכיחה ביותר היא אלימות (1,430), ואחריה עבירות כלפי חיי אדם (1,390), עבירות סמים (1,223) ועבירות רכוש (1,200).

### 1.2 מסגרות חוץ-ביתיות לשיקום של אסירים בהפעלת הרשות לשיקום האסיר

רש"א היא גוף ממשלתי שיש לו עצמאות סטטוטורית והוא פועל מכוח **חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983**, בכפיפות לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. עם תפקידיה של הרשות ויעדיה נמנים, בין השאר, גיבוש מדיניות שיקום לאסירים, הכנת תוכניות שיקום לאסירים והפעלתן לאחר שחרורם ופעולות לקליטת האסירים ושיקומם בקהילה. בין המסגרות לשיקום של האסירים המשוחררים, מפעילה הרשות מסגרות חוץ-ביתיות ובהן הוסטלים. הוסטלים הם מסגרת טיפולית פנימייתית המאפשרת לאסיר משוחרר לעבוד ולהתפרנס תוך כדי טיפול, ולקיים פעילויות תרבותיות והעשרה בשעות הערב.

רש"א מפעילה כיום ארבעה הוסטלים, שאחד מהם מופעל באמצעות מיקור חוץ: **הוסטל מפתחות** מטפל באסירים משוחררים שהם גברים שהורשעו בעבירות אלימות; **הוסטל ירושלים** הוא מסגרת כוללת לאסירים משוחררים; **הוסטל לאסירות משוחררות** (שכולל גם מרכז יום לנשים) ו**הוסטל בית החסד** פועל באמצעות מיקור חוץ ומטפל באוכלוסיית אסירים משוחררים מהמגזר הערבי שיש להם רקע התמכרותי. רוב הוסטלים מעניקים מגורים במשך חודשים, ובסיום התקופה נמשך טיפול שיקומי במשך של כשנה נוספת ללא מגורים במקום. נוסף על כך, נשות המטופלים או בנות זוגם מקבלות גם הן טיפול במסגרת הוסטל – בעיקר בהוסטל מפתחות – שם הן משתתפות בין היתר בטיפול זוגי ומשפחתי כחלק בלתי נפרד ממערך השיקום. חלק מהאסירים נשארים בקשר עם הוסטל גם לאחר תום תקופת הפיקוח.<sup>7</sup>

כדי לאמוד את עלות השהות של אסיר בבית סוהר בהשוואה לעלות שהות של אסיר משוחרר בהוסטל נערכה השוואה כזו בהתבסס על עלויות התפעול של ארבעת הוסטלים של הרשות לשיקום האסיר. יש לציין כי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות מפעיל הוסטלים נוספים לטיפול באסירים.

<sup>6</sup> שם, עמ' 16, לוח 5, עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>7</sup> להרחבה: הרשות לשיקום האסיר, **חוברת סיכום שנת 2017**, מאי 2018. בחלק מההוסטלים שוהים אסירים ברשיון (המצויים במסגרת קיצור שלישי מתקופת המאסר) ואסירים המגיעים לאחר תקופת השחרור.

## 2. מסגרות לאסירים ולאסירים משוחררים - ניתוח עלויות

### 2.1 אומדן עלות החזקת אסיר בבית סוהר

על פי שירות בתי הסוהר עלות החזקה של אסיר נחלקת לשלושה מרכיבים: עלות ישירה, עלות עקיפה ועלות סגל הסוהרים. בטבלה 1 מוצג סיכום העלויות של החזקת אסיר בשנת 2020, על פי החלוקה שנמסרה משירות בתי הסוהר.<sup>8</sup>

טבלה 1 - עלות שנתית ממוצעת של החזקת אסיר בבית סוהר בשנת 2020 (בש"ח)<sup>9</sup>

פירוט ההוצאות	עלות שנתית ממוצעת להחזקת אסיר
כלכלה	5,690
טיפול רפואי	3,930
טיפול ושיקום	1,648
ציוד ומצרכים	1,200
תעסוקה	837
פעולות דת	697
<b>סך הכול הוצאות ישירות</b>	<b>14,002</b>
תפעול שוטף, החזקת מבנים, מערכות וציוד	17,455
פיתוח	7,566
קשר ומערכות מידע	3,707
חלופות כליאה	36
<b>סך הכול הוצאות עקיפות</b>	<b>28,764</b>
<b>סך הכול הוצאות עקיפות וישירות ללא עלות סגל</b>	<b>42,767</b>
<b>סך הכול עלות סגל</b>	<b>183,503</b>
<b>סך הכול עלות לאסיר</b>	<b>226,270</b>

בטבלה 1 אפשר לראות כי העלות הישירה הממוצעת להחזקת אסיר במתקני הכליאה נאמדת ב-14,002 ש"ח לאסיר בשנה. הסעיפים העיקריים שעלות זו כוללת הם: כלכלה (5,690 ש"ח) וטיפול רפואי (3,930 ש"ח). העלות העקיפה הממוצעת נאמדת ב-28,764 ש"ח לאסיר בשנה. 17,455 ש"ח ממנה הם בעבור תפעול שוטף, החזקת מבנים, מערכות וציוד. סך העלויות השנתיות הישירות והעקיפות ללא עלות הסגל, הן 42,767 ש"ח בממוצע לאסיר בשנה.

עלות שכר העבודה של סגל הסוהרים בממוצע לאסיר בשנה היא 183,503 ש"ח, והחישוב נעשה על ידי שירות בתי הסוהר באמצעות חלוקת סך עלויות השכר, הרווחה והגמלאות של עובדי השירות וגמלאיו, במצבת האסירים על פי

<sup>8</sup> מנשה רמרזקר, רע"ן תכנון והתייעלות, שירות בתי הסוהר, תשובה על פניית מרכז המידע והמחקר של הכנסת, מכתב, 8 ביולי 2020.

<sup>9</sup> ההוצאות הישירות מושתתות על מספר האסירים בפועל (כ-14,000) ואילו העלויות הקבועות ועלויות הסגל מושתתות על תקן הכליאה העתידי לשנת 2023 - כלומר על מספר מקומות הכליאה שבתי הסוהר יוכלו להכיל על פי התקן - 16,614 אסירים. בימים אלה המספרי התקני בתהליך ירידה מ-19,100 ל-16,614 אסירים, בשל מימוש החלטת [בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח' נגד השב"ל לביטחון פנים ואח'](#), להגדלת שטח המחיה המוענק לכל אסיר, לאחר השלמת בניית שלושה אגפים בבתי הסוהר נפחא, אלה ועופר במהלך 2022-2023. מנשה רמרזקר, רע"ן תכנון והתייעלות, שירות בתי הסוהר, שיחת טלפון, 14 ביולי 2020.

תקן הכליאה החדש, ויש לבחון האם כלל עלות זו רלוונטית לעלות ההחזקה של אסיר הנבחנת במסמך זה.<sup>10</sup> **בסך הכל העלות הממוצעת הכוללת להחזקת אסיר בבית סוהר על פי הערכת שירות בתי הסוהר נאמדת ב- 226,270 ש"ח בשנה.**<sup>11</sup>

כאמור, אומדן העלות המוצג במסמך נועד לאפשר השוואה בין העלות של החזקת אסיר בבית סוהר אל מול עלות החזקתו בהוסטל שיקומי. נוכח זאת, יש לבחון אלו מבין העלויות המפורטות בטבלה 1 רלוונטיות להשוואה זו. למשל, אם יוחלט על העברת מספר אסירים מסוים מבתי סוהר להוסטלים, החיסכון התקציבי יושפע, בין היתר, ממספר האסירים שיועברו. ככל שמספר האסירים שיועברו יהיה קטן יחסית, הרי שסביר להניח שהחיסכון יהיה בעיקר בעלויות הישירות בגין החזקת אסיר (כלכלה, טיפול רפואי וכדומה), ופחות בגין חיסכון בתקני כוח אדם ומבנים, וממילא לא בהכרח נכון לכלול את העלויות הללו, במלואן, בהשוואה.

## 2.2 אומדן עלות החזקת של אסיר משוחרר בהוסטל

אומדן העלות של החזקתו של אסיר בהוסטל שיקומי מבוסס על העלויות בפועל של תפעול שלושת הווסטלים שבהפעלה ישירה של הרשות, שנמסרו על ידי הרשות לשיקום האסיר.<sup>12</sup> בטבלה 2 להלן מוצגים נתונים על הוצאות התפעול בהוסטלים, על מספר המטופלים בהם במגוון המסגרות, ועל העלות הממוצעת למטופל.

### טבלה 2 – ההוצאות לתפעול הווסטלים של רש"א והעלות הממוצעת למטופל בשנה (בש"ח)<sup>13</sup>

הוצאה	הוסטל ירושלים	הוסטל מפתחות	מרכז הוליסטי לנשים	עלות ממוצעת לשלושה הווסטלים
שכירות	142,000	142,000	204,000	162,667
החזקה	81,000	66,000	81,000	76,000
הזנה	9,000	11,000	15,000	11,667
שיקום <sup>14</sup>	37,000	62,000	106,000	68,333
שכר עובדים	958,000	992,000	1,424,000	1,124,667
סך הכול הוצאות	1,227,000	1,273,000	1,830,000	1,443,333
מטופלים שהם דיירים	11	11	12	11
מטופלים ללא לינה	15	25	50	30
<b>עלות למטופל<sup>15</sup></b>	<b>47,192</b>	<b>35,361</b>	<b>29,516</b>	<b>35,203</b>

מהנתונים בלוח אפשר ללמוד כי ההוצאה הגדולה ביותר בהוסטלים היא עלות שכר העובדים, שהיא כ-1.12 מיליון ש"ח בממוצע,<sup>16</sup> ואחריה עלויות שכירות המבנים שהיא 162,667 ש"ח להוסטל בשנה. כאמור, המטופלים בהוסטלים

<sup>10</sup> ראו בהערה 8 לעיל.

<sup>11</sup> העלות השולית משתנה לפי הרכב האוכלוסיה במתקן, תקן הכליאה, מרכיבי ביטחון, מרכיבי טכנולוגיה, היקפי הסגל הנדרשים וצרכים משתנים.

<sup>12</sup> ד"ר רותם אפודי, עו"ס מומחה, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל הרשות לשיקום האסיר, אורי שכטר, מנהל ארצי – מסגרות, הרשות לשיקום האסיר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 ביוני 2020.

<sup>13</sup> החישוב מתבסס על הממוצע לשנים 2017-2019. מטופלים ללא לינה בשנת מעקב, במרכז יום או בנות זוג.

<sup>14</sup> ריכוז פעילויות שיקום כמו סדנאות, פעילות קבוצתית, טיפול זוגי ופעילויות שיקום אחרות.

<sup>15</sup> העלות הממוצעת חושבה על ידי מרכז המידע והמחקר של הכנסת. מכיוון שמרבית ההוצאות בהוסטלים הן הוצאות קבועות, **העלות הממוצעת למטופל כללה את כל המטופלים, ובכלל זה אלה שאינם לנים בהוסטל.**

<sup>16</sup> דובר בעלות העבודה של העובדים בהוסטלים ובמעטפת, ולא מדובר בעלויות השכר של כלל עובדי רש"א, גם אם יש להם זיקה לפעילות זו.

עובדים מחוץ למרכז, כך שהם מכלכלים עצמם ולכן עלויות ההזנה נמוכות יחסית. **העלות הממוצעת של שיקום של אסיר משוחרר בהוסטל שמנוהל על ידי רש"א (לכלל המטופלים) היא 29,516-47,192 ש"ח בשנה.**

העלות הממוצעת בכל הוסטל חושבה באמצעות חלוקת סך ההוצאות במספר המטופלים. כאמור, חלק מהמטופלים בהוסטלים (לרבות בני משפחה של אסירים משוחררים) אינם מתגוררים בהם אלא מקבלים בהם טיפול יומי, וממילא ייתכן שחלק ממרכיבי העלות אינם מושפעים מהם. עם זאת, אין באפשרותנו לפלח את ההוצאות המגוונות לסוג המטופלים, ולכן בחישוב העלות הממוצעת הובאו בחשבון כלל המטופלים. בעקבות זאת, יש שונות בעלות הממוצעת בין הוסטלים, בהתאם למספר המטופלים הכולל, כך שבהוסטלים שבהם מספר המטופלים שאינם נשארים ללון גדול יותר, העלות למטופל נמוכה יותר.

לפי העמדה המקצועית של רש"א, לצורך שיקום אסירים בצורה מיטבית, בהוסטל שיקומי יכולים לשהות 12-15 דיירים שנשארים ללון בו, במסגרת המדמה בית וניהול חיי משפחה. צורת טיפול זו שונה ממסגרות כמו קהילה טיפולית או קהילה תומכת אחרת, שבהן יכולים מטופלים רבים יותר לשהות בעת ובעונה אחת. מכיוון שההוסטלים הייעודיים מלאים, אם יוחלט על הפניית אסירים לשהות בהוסטל כחלופה למאסר תידרש הקמת הוסטלים נוספים.

**מהנתונים בטבלה 2 אפשר ללמוד כי העלות הממוצעת של הוסטל בהפעלה ישירה ששוהים בו 11 דיירים ו-30 מטופלי יום היא כ-1.44 מיליון ש"ח בשנה, או עלות של כ-35,200 ש"ח למטופל בממוצע.**<sup>17</sup> בהקשר זה נציין כי ההוצאה הממוצעת בהוסטל המופעל כיום במיקור חוץ הייתה 36,000 ש"ח בשנה למטופל. **אם יוחלט על הקמת הוסטלים נוספים, יש להביא בחשבון גם עלויות הקמה חד-פעמיות המוערכות ברש"א ב-250,000 ש"ח,** הכוללות הוצאות תיווך, רכישת ציוד כמו מיטות, ארונות וריהוט נוסף, ואמצעים אחרים כמו אמצעי תקשורת. יתר על כן, ייתכן שהגדלת היקף הפעילות של הוסטלים שיקומיים תצריך גם תוספת כוח אדם ברש"א (למשל בתפקידי פיקוח), אך עלויות אלו לא הובאו בחשבון באומדן זה.

### 3. סיכום

בנתונים שהוצגו במסמך אפשר לראות כי אומדני העלות של החזקת אסירים בבתי סוהר ובהוסטלים שיקומיים – כפי שחושבו על ידי הרשות לשיקום האסיר ושירות בתי הסוהר – כוללים מרכיבים מסוימים שאינם דומים בהכרח בשתי המסגרות, וממילא קשה להציג השוואה מוחלטת ביניהם. כך למשל, באומדן של שירות בתי הסוהר יש הפרדה בין סוגי העלויות (ישירות, עקיפות וסגל), לבין העלות בגין הסגל המביאה בחשבון את עלויות השכר של כלל הסגל בשירות. לעומת זאת, האומדן של הרשות לשיקום האסיר כולל את כלל מרכיבי העלות, לרבות עלות השכר של הסגל, שהיא עיקר העלות בהפעלת המסגרות, אך רק בהתייחס לעלויות השכר של העובדים בהוסטלים ולא של כלל עובדי הרשות.

מניתוח העלויות הממוצעות של הפעלת הוסטלים על ידי רש"א אפשר ללמוד כי אומדן העלות השנתית הממוצעת למטופל הוא כ-36,000-35,000 ש"ח – כולל עלויות הצוות בהוסטלים. מהנתונים של שירות בתי הסוהר אפשר ללמוד כי אומדן העלות הממוצעת בגין הוצאות ישירות ועקיפות (לא כולל עלויות סגל) הוא 42,767 ש"ח בשנה,

<sup>17</sup> עלות ממוצעת למטופל היא המנה המתקבלת מחלוקת ההוצאה הממוצעת בשלושת הוסטלים ב-41 מטופלים.

ונוסף לכך יש להביא בחשבון את עלויות הסגל המטפל באסירים. סביר להניח ששינוי במצבת האסירים הכלואים ישפיע גם על העלויות העקיפות ועלויות הסגל, אך ההשפעה לא בהכרח תהיה מלאה. כאמור, עלויות הסגל שהוערכו על ידי שב"ס בכ-183,503 ש"ח בשנה לאסיר, מביאות בחשבון את כלל סגל עובדי וגמלאי השירות, מה שלא בהכרח רלוונטי לאומדן המוצג במסגרת המסמך, וממילא אין באפשרותינו לדעת כמה מעלות זו נובעת מהעלות של הסגל הישיר המטפל באסירים. עם זאת, על פי הנתונים המפורטים במסמך, לרבות משקלו של מרכיב השכר בעלויות ההוסטלים, ניתן לראות כי **אומדן העלות של החזקת אסיר משוחרר בהוסטל נמוכה יותר מאומדן העלות של החזקת אסיר בבית הסוהר** בכמה עשרות אלפי שקלים בשנה; ולצד החיסכון בעלויות עשויות להיות תועלות נוספות (כלכליות ואחרות) מהמרת מסגרת הטיפול ממאסר להוסטל.