

**מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות**

**פרויקט ליבת ישראל**

**שירותי רווחה אישיים בתפר**

**שבין השלטון המרכזי**

**ובין הרשויות המקומיות**

**אברהם דורון**

**ירושלים, אפריל 1994**

**THE FLOERSHEIMER INSTITUTE FOR POLICY STUDIES**

**THE PRIMARY CORE STUDIES**

**PERSONAL SOCIAL SERVICES  
AT THE JUNCTURE BETWEEN  
CENTRAL AND MUNICIPAL GOVERNMENT**

**Abraham Doron**

הדברים הנאמרים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

©1994, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות בע"מ

רח' דיסקין 9א', ירושלים 96440. טל' 02-5666243

©1994, The Floersheimer Institute for Policy Studies Ltd.

9a Diskin St. Jerusalem, 96440. Tel. 02-5666243

ISSN 0792-6251

## על המחבר

**אברהם זרון** הנו פרופסור בבית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוולד באוניברסיטה העברית בירושלים.

## על מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכוון למדיניות גוברת והולכת. לא רק בקרב חוקרים וקובעי מדיניות, אלא גם בקרב קרנות ציבוריות ופרטיות. **קרן פלורסהיימר**, שבראשה עומד ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר**, יזמה את ייסודו של מכון מחקר שיתרכו במחקרים העוסקים בסוגיות מדיניות ארוכות טווח. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכים יסודיים שיעסיקו את קובעי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארוכות הטווח של תהליכים אלה ולהציע לקובעי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר **סטיבן ה' פלורסהיימר** (יו"ר), עו"ד **י' עמיהוד בן-פורת** (סגן יו"ר), מר **דוד ברודט**, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ומר **הירש גודמן**, העורך הראשי של ה"גירוסלם ריפורט". ראש המכון הוא פרופ' **עמירם גונן**, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

פרויקט אחד בתכנית העבודה של המכון, בראשות פרופ' **עמירם גונן** וד"ר **ראסם חמאיסי**, עוקב אחר מגמות חברתיות כלכליות וגאוגרפיות בקרב האוכלוסייה הערבית ומנתח אותן, על מנת לבנות במשך הזמן הצעות מדיניות כוללות לרמות השונות של קובעי המדיניות בישראל בכל התחומים הרלבנטיים. הערבים בישראל, המהווים 18 אחוזים מהאוכלוסייה, עדיין עומדים בפני האתגר של שילובם בחיי המדינה ומציאת פתרון נאות לבעיותיהם.

פרויקט שני, בראשות פרופ' **אריה שחר** ופרופ' **עמירם גונן**, עוקב אחר תהליכים בתחומי הכלכלה, החברה והמימשל במרחב הליבה של מדינת ישראל - אותו חבר מטרופוליני במרכז הארץ, הכולל בתוכו את מרבית אוכלוסיית ישראל ואת עיקר הפעילות המשקית. דגש רב מושם בפרויקט זה על חקר תפקידיהן של הרשויות המקומיות בעידן של ביזור סמכויות, במטרה להציע מדיניות ואמצעים לחיזוק יכולתן של הרשויות לעמוד באתגרים החדשים של שירות ופיתוח. דגש אחר מושם על חקר המערכות המרחביות של הכלכלה והחברה הפועלות בחבל הליבה, במטרה להציע מדיניות ואמצעים לשכלולו של חבל זה, בעידן של כלכלה גלובלית.

## תוכן העניינים

5	..... חזית פרוצה
6	..... חיזוק הבסיס החוקי של שירותי רווחה ברשויות המקומיות
8	..... הגדרה מחדש של תפקידי הרשות המקומית בנושא רווחה
10	..... עיצוב שונה של המחלקות לשירותי רווחה מקומיים
11	..... קביעת מדיניות
12	..... המדיניות המקצועית
13	..... תקצוב
14	..... תקצוב כוח אדם
15	..... בניית מערכות מידע ותכנון עתידי
16	..... הסוגיות הקשורות בביצוע הרפורמה המוצעת
18	..... הצעת הרפורמה
19	..... סיכום
20	..... רשימת מקורות

## חזית פרוצה

בכנס של ראשי הרשויות המקומיות שהתקיים בינואר 1993 הוגדר השלטון המקומי כ"חזית" החברתית של מדינת ישראל. הגדרה זו נכונה בלא ספק לגבי שירותי הרווחה והטיפול האישיים, המופעלים רובם על-ידי המחלקות לשירותי רווחה ברשויות המקומיות. אם נחזור ונשתמש במטפורה הזו של "חזית", ניתן לומר על חזית זו, שבמשך העשור האחרון היא נותרה פרוצה וללא הגנה מספקת. מצב דברים זה מתבטא בכמה וכמה מישורים:

**מישור הגדרת הגזרה** - דהיינו, קביעת גבולות גזרת החזית, שאנו רוצים ללחום בה או להגן עליה. כמעט ולא נעשה ניסיון להגדיר גזרה זו, לא מבחינת היעדים והקדימויות של המדיניות החברתית ולא מבחינת אוכלוסיות היעד, שיש להתייחס אליהן ולהשקיע בהן את עיקר המאמץ, המשאבים ותשומת הלב. לעומת זאת, צורפו במישור זה ברמה הארצית (לפחות באופן פורמלי) שתי גזרות שונות, גזרת העבודה וגזרת הרווחה, שלעיתים קרובות אין זיקה מושגית או עניינית ביניהן. על כל פנים, תוצאת הצירוף הזה הייתה הזנחת שתי הגזרות גם יחד.

**מישור הפיקוד** - ברמה הארצית חסרה לחזית זו עד לתקופה האחרונה מנהיגות, שתיטול על עצמה את האחריות הניהולית הכוללת ותפעל להשגת יעדי המדיניות החברתית של מדינת ישראל. ואכן, נתקשה להצביע על איש שהיה אחראי הלכה למעשה בעשור האחרון על חזית שירותי הרווחה ברשויות המקומיות. על השורה הארוכה של האישים, שכיהנו בתפקיד שר העבודה והרווחה, במידה ונתמנו כאלה, ועל המנהלים הכלליים של המשרד, שהתחלפו חדשות לבקרים, ניתן לומר שהם עברו-חלפו במשרד מבלי שהותירו חותם של ממש.

**מישור המשאבים** - במשך רוב העשור שחלף, הלכו ופחתו המשאבים שהוקצו לשירותי הרווחה ברשויות המקומיות, בהשוואה לגודל האוכלוסיות הנזקקות (קופ ושרון, 1991: 104). זאת, על אף המצוקה הגוברת בקרב קבוצות פגיעות באוכלוסייה, שהתבטאה בין השאר בגידול במספר המובטלים, ובגידול היקף העוני והמצוקות האישיות והכלכליות של אוכלוסיית העולים החדשים. יחידות רבות של שירותי הרווחה והעובדים הסוציאליים המועסקים בהן נשארו פעמים רבות במשך השנה התקציבית ללא משאבים ולא יכלו אפוא לתת מענה הולם לפונים אליהם בשעת מצוקה.

**מישור החשיבה האסטרטגית** - בעשור האחרון סבלה המערכת כולה מקיפאון בחשיבה וביכולת לחדש; מה שאפיין אותה יותר מכל הוא מחסור ברעיונות חדשים והעדר יצירתיות. עקב כך, נפגעה יכולתה לקבוע יעדים לאומיים ברורים או להציע דרכים להיערכות חדשה, בשים לב לתמורות העוברות על החברה הישראלית. במקביל, חלה בה ירידה מדאיגה ברמת הניהול, הן מהבחינה המקצועית והן מהבחינה האישית. בקביעה זו יש, כמובן, הכללה שאינה תקפה בה-במידה לכל יחידה ויחידה במשרד. אולם, בתקופה של צמצום ושחיקה נמשכת של משאבים, נודעת חשיבות מכרעת לחשיבה אסטרטגית יוצרת ולניהול נאות. אלה, מסתבר, נעדרו במידה רבה ממערכת זו.

ההתפתחויות שנמנו כאן וכן הנסיגה הפוליטית המתמשכת של הממשלה בישראל ממחויבותה ההיסטורית למדינת הרווחה מעמידים בספק את כושרן של הרשויות המקומיות להגן על החזית החברתית של מדינת ישראל. לכל המוטב, אפשר לראות בשירותי הרווחה של השלטון המקומי קן מגננה שני בתחום הרווחה (בן-אליא, 1990: 7). אולם, כדי ששירותי הרווחה המקומיים יוכלו למלא ולו רק את תפקיד קו המגננה השני, חייבים לחול בהם כמה וכמה שינויים יסודיים. ללא שינויים אלה, ספק אם יוכלו להמשיך ולמלא תפקיד של ממש בשמירה על החזית החברתית של מדינת ישראל.

הרפורמות העיקריות הנחוצות הן: חיזוק הבסיס החוקי של פעולת הרשויות המקומיות בתחום הרווחה; הגדרה מחדש של תפקידי הרשות המקומית בנושא הרווחה; עיצוב שונה של פעולות המחלקות לשירותי הרווחה ברשויות המקומיות, הן בזיקה לשלטון המרכזי והן בזיקה לרשות המקומית הנבחרת.

### **חיזוק הבסיס החוקי של שירותי הרווחה ברשויות המקומיות**

הבסיס החוקי העיקרי להפעלת שירותי הרווחה במסגרת הרשויות המקומיות בישראל הוא חוק שירותי הסעד תשי"ח-1958. חוק זה היה מיושן ורעוע כבר בזמן קבלתו. יסודותיו העיקריים, הנשענים על אחריות מקומית, על אחריות מזערית של השלטון המרכזי, על אחריות קרובים וכו' היו לקוחים בעצם מתקופה אחרת (דורון וקרמר, 1975). בשנות החמישים, הוא נועד לתת גושפנקא חוקית כלשהי לדפוסי הפעולה של שירותי הרווחה המקומיים, כפי שהתגבשו בישוב היהודי בארץ ישראל בתקופת המנדט, בחסות הוועד הלאומי ותחת כנפי ועדי הקהילה המקומיים. מאז קבלת חוק זה עברו למעלה משלושים שנים, והוא בוודאי אינו מסוגל לענות על צורכי השעה בעשור החמישי לקיומה של מדינת ישראל.

פרט לעובדה שהוא מחייב את הרשויות המקומיות לקיים לשכת סעד לטיפול סוציאלי בנזקקים, אין בחוק שירותי הסעד-1958 כל הוראה חיובית אחרת לגבי תפקידי הרשויות המקומיות בחזית הרווחה. אין בחוק כל פירוט של סל השירותים, שהרשות המקומית חייבת או רשאית להגיש לתושביה. אין בחוק כל אזכור של זכויות התושבים לקבלת שירותי הרווחה השונים. גם אין בחוק כל הוראה המסדירה את מקורות המימון של השירותים, לא את חלקו של השלטון המרכזי ולא את חלקו של הרשויות המקומיות.

למעשה, מטיל החוק אחריות פורמלית מלאה על הרשות המקומית להגיש שירותי רווחה לאוכלוסייה, בה-בשעה שהוא פוטר כליל את השלטון המרכזי מאחריות כזו. יתרה מזאת, החוק מקנה לשר העבודה והרווחה סמכות כמעט בלתי מוגבלת להתקין תקנות ולקבוע על פיהן, לפי ראות עיניו, את הנעשה בתחום שירותים אלה. לפי מצב חוקי זה, שירותי הרווחה המקומיים הפכו לכלי ביצוע של מדיניות השלטון המרכזי (אם קיימת מדיניות כזו כל עיקר) ללא התאמה המתבקשת לצורכי האוכלוסייה בכל ישוב וישוב וללא אפשרות ממשית של השלטון המקומי הנבחר להשפיע (רוזנברג, 1990-111).

מצב זה, יש בו מידה רבה של אנומליה. מחד גיסא הוא נותן כוח רב בידי משרד העבודה והרווחה ופקידיו, והופך את הרשויות המקומיות לכלי שרת של משרד זה, ומאידך גיסא הוא מניח את הנזקקים לשירותי הרווחה חסרי אונים מול השלטונות. לאדם הפרטי אין כל עילת תביעה מאת השלטון המרכזי, מאחר והאחריות להגשת שירותי הרווחה מוטלת על השלטון המקומי בלבד. בו-בזמן, האחריות המעשית של השלטון המקומי מוגבלת ביותר, מאחר ולפי ההסדר הקיים חובותיו כלפי האדם הנזקק אינן מוגדרות די הצורך. אופן הגשת שירותי הרווחה, הלכה למעשה, בידי כ-230 יחידות שלטוניות שונות אינו מבטיח אפוא

לתושבי המדינה שירותים אחידים במצבי נזקקות דומים, הוא גם אינו מבטיח צדק טריטוריאלי או שוויוניות חברתית וגאוגרפית בכל הנוגע לנגישות לשירותי הרווחה השונים (בן-אליא, 1990: 10).

נסיבות אלה מצריכות בלא ספק שינוי הבסיס החוקי הקיים להגשת שירותי הרווחה האישיים. נחוצה חקיקה של חוק שירותי רווחה חדש ומודרני, שיהלום יותר את נסיבות שנות התשעים ויוכל אפוא לתת מענה יעיל יותר לצורכי החזית החברתית של מדינת ישראל. אמנם, כבר היו כמה ניסיונות בעבר להכין חוק שירותי רווחה חדש, שיחליף את חוק שירותי הסעד הישן. אלא שההצעות השונות לא זכו להתייחסות מספקת או שתוכנן לא היה מקיף דיו לחולל את התמורה הנחוצה.

החקיקה החדשה צריכה להסדיר באופן ברור את חלוקת האחריות והסמכויות בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי בכל הנוגע להגשת שירותי רווחה אישיים. עליה לכלול אפוא את היסודות הבאים:

• **הגדרת סל שירותי הרווחה** (ראה גם בריק, 1992) אשר הרשות המקומית מספקת לתושביה. סל זה יתחלק כדלקמן:

- סל שירותי חובה. דהיינו, סל של שירותים בסיסיים, שירותים מנדטוריים, שכל רשות מקומית תהיה חייבת לספק לכל תושב נזקק. סל זה חייב לבטא את האופי וההיקף של אחריות הרשות השלטונית המקומית לסיפוק הצרכים הבסיסיים של התושבים בנושא הרווחה.

- סל שירותי רשות. דהיינו, שורה של שירותים משלימים, אשר הרשות המקומית תוכל לפתח על פי צורכי המקום הייחודיים ועל פי העדפות ערכיות של הרשות המקומית הנבחרת. שירותי הרשות יתנו אפוא ביטוי לחופש הפעולה האוטונומי של השלטונות הדמוקרטיים הנבחרים בכל ישוב וישוב.

• **קביעת סדרי המימון של סלי השירות.** סדרי המימון חייבים להיקבע בחקיקה על מנת:

-לקבוע באופן ברור את חלקן של זרועות השלטון השונות בהבטחת המשאבים הנחוצים להספקת סלי שירותי הרווחה.

-למנוע ככל שניתן מצב, שבו השתתפות זרועות השלטון השונות במימון סלי השירותים תהיה נתונה מדי שנה למקח וממכר מייגע ולקוניוקטורות פוליטיות מזדמנות.

-להבטיח את השתתפות השלטון המרכזי במימון סלי השירותים על פי קריטריונים שישדירו את השוואת הנטל בין הרשויות המקומיות השונות ועל פי צורכי המקום ויכולתו הכלכלית.

• **הסדרת כללי פיקוח על הרשויות המקומיות** בכל הנוגע להפעלה ולהגשה של שירותי הרווחה המקומיים על מנת:

- שהשירותים יהיו זמינים ונגישים לקבוצות האוכלוסייה הנזקקות.

- שהשירותים יהיו ברמה ובאיכות נאותות לפי סטנדרטים מקובלים, ההולמים את הנסיבות המשתנות, לרבות עדכון וחיידוש של סלי השירותים המנדטוריים.

- שהשירותים יופעלו על-ידי צוות מקצועי בעל הכשרה פרופסיונלית מתאימה, שיהיה אחראי מבחינה מקצועית וחברתית על טיב השירות המוגש.

### **הגדרה מחדש של תפקידי הרשות המקומית בנושא הרווחה**

כללית, ניתן לומר שלמחלקות שירותי הרווחה ברשויות המקומיות שני תפקידים עיקריים: האחד, לספק שירותי רווחה כמענה התואם את צורכי התושבים הנזקקים ובהתאם למדיניות המבטאת את ההעדפות החברתיות והערכיות של כלל תושבי המקום. האחר, לדאוג שהפעלת שירותי הרווחה המקומיים תהיה בהתאמה עם המדיניות הלאומית ועם הקדימויות שנקבעו במדיניות זאת על-ידי השלטון המרכזי (ראה דיון בנושא זה אצל Judge, 1979 : 51-52).

כתוצאה מהתפתחות היסטורית ומן החלל שנוצר בחזית זו בשנים האחרונות, נתפסים תפקידי המחלקות לשירותי הרווחה בישראל ומופעלים בה לפי דפוס השונה מאד מן הרצוי. בפועל, שירותי הרווחה האישיים המקומיים נקבעים רובם על-ידי הממשלה המרכזית. שליטת הרשויות המקומיות בתקציבי הרווחה של עצמן היא מוגבלת, וחלוקת התקציבים מוכתבת רובה ככולה על-ידי הממשלה. עקב כך, הרשות המקומית אינה מסוגלת להתאים את השירותים לצורכי תושביה ולקבוע סדר עדיפויות על פי שיקול דעתה - כך לדברי בריק (1992), מי שהיה ממונה במשך שנים רבות על נושאי הרווחה במשרד העבודה והרווחה. אין זאת אומרת, שהרשויות המקומיות הן פסיביות לגמרי בהפעלת שירותי הרווחה והתאמתם לצורכי התושבים. אולם, במקום שהרשויות ימלאו תפקיד ראשון במעלה בתהליך זה, הן הפכו לכלי שרת בידי הממשלה ומשרדיה בכל הנוגע להספקת שירותים אלה. אספקתם לאוכלוסייה נעשית אפוא לעתים קרובות ללא תשומה מספקת מצד נבחרי הרשות המקומית והצוות המקצועי הפועל בה.

היפוך זה של תפקידים בין הרשויות המקומיות ובין השלטון המרכזי בארץ בכל הנוגע לשירותי הרווחה מצביע על תפיסה לקויה של מקום הקהילה המקומית בדאגה לרווחת התושבים. התפיסה המקובלת כיום כפי שהתבטאה, למשל בדו"ח סיבוהם הידוע בבריטניה (Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Services, 1968: Chap. 16) היא, שסיפוק צורכי הרווחה אינו מוגבל רק ליחיד הנזקק, החי במנותק מן הקהילה כולה. שירותי הרווחה מכוונים לקהילה המקומית כולה ומהווים ביטוי ליחסי גומלין הדדיים הדוקים ולעזרה ההדדית המתקיימת בין תושבי הקהילה המקומית לבין עצמם. הרשות המקומית הנבחרת צריכה לגלם בתוכה, באמצעות הסמכויות שבידה והמשאבים שבאפשרותה לגייס, את הדאגה לצורכי הרווחה של כלל תושביה. על פי תפיסה זו, השלטון המקומי, בגלל זמינותו והקרבה הבלתי אמצעית, יכול לבצע משימה זו ביעילות ובאפקטיביות, הן באמצעות פעילות מניעתית והן בדאגה לקהילה בכללה.

אחריות הקהילה המקומית אין פירושה חזרה לסוג של "אחריות מקומית" (Local Responsibility), שהייתה נהוגה בבריטניה תחת חוקי העניים (Poor Laws), ששלטו בכיפה מאז המאה ה-17 ועד למחצית



המאה ה-20, כאשר השלטון המרכזי פטר עצמו מכל אחריות ודאגה לרווחת האוכלוסייה. כאן כוונתנו לאחריות הקהילה המקומית (באמצעות הרשות המקומית הנבחרת) במסגרת מדינת הרווחה בת זמננו, שבה הממשלה נוטלת על עצמה מידה רבה של אחריות לרווחת כלל האזרחים. אחריות השלטון מרכזי בהקשר הרחב של מדינת הרווחה משמעה לקבוע סל שירותי רווחה לכל אדם ולדאוג שהנגישות אליהם תהיה שווה לכל נפש גם מבחינה גאוגרפית, דהיינו ללא הבדל במקום המגורים. הרשות המקומית צריכה ויכולה למלא תפקיד מרכזי בהספקת סל זה של שירותים מנדטוריים, שבו גם תוכל לתת ביטוי לייחודיות המקומית. אולם, עיקר הייחודיות של הרשויות המקומיות היא ביכולתן לשקף את האופי המקומי הייחודי בהספקת סל שירותי הרשות המשלימים שהוזכרו לעיל.

הסוגיה המרכזית היא אפוא טיב השותפות בחזית השירותים החברתיים, שבין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי, או במילים אחרות - בין החברה הלאומית בכללותה ובין הקהילה המקומית הקטנה יותר. בשותפות זו, מתפקדה של הרשות המקומית, באמצעות המחלקה לשירותי הרווחה, להביא בחשבון בשיקוליה את צורכי התושבים ואת מידת הזדקקותם לשירותים השונים. השיקול העיקרי נוגע לביקוש לשירותים על-ידי קבוצות אוכלוסייה, ששירותי הרווחה הם משענת חשובה בתפקודם כאזרחים, אם כהורים המגדלים את הדור הצעיר, או כבנים הנוטלים חלק בדאגה לדור הקשישים, או בכלל כשותפים בפעילות הרשתות החברתיות האחרות החיוניות לחיי קהילה תקינים. ברור, שלא ניתן לנתק שיקולים אלה מן העמדות הערכיות והפוליטיות של נציגות הנבחרת של תושבי המקום ומן הקדימויות החברתיות שלהם. היבט זה הוא מסימני ההיכר הבולטים של המשטר הדמוקרטי ובסיס לקיומו של שלטון מקומי נבחר. בה-במידה, לא ניתן להתעלם מן הערכים הפרופסיונליים של העובדים המופקדים על הפעלת שירותי הרווחה, ובעיקר העובדים הסוציאליים המאיישים מחלקות אלה, וכן מן הקדימויות הנובעות מן המחויבות המקצועית שלהם (Webb, 1979: 97).

תפקידי השלטון המרכזי בשותפות זו הם קביעת הבסיס התחקיתי לפעולות הרשות המקומית בתחומי הרווחה השונים, גיבוש המדיניות החברתית הכוללת בכל הנוגע להפעלת שירותי הרווחה, הקצאת משאבים הנחוצים למטרה זו ומתן ההנחיות הכלליות ליישום מדיניות הרווחה הלאומית ברמה המקומית.

במצב שבו הרשויות המקומיות תלויות במשאבי השלטון המרכזי, גיבוש מדיניות משותפת לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי, הבנויה על הכרת תפקידיהם השונים של שני הצדדים, מלווה לא פעם בחילוקי דעות ובניגודי אינטרסים. ברם, עולמנו מלא ניגודים וסכסוכים, המצריכים תיווך ופשרה דרך קבע. שותפות כזו בין השלטון המרכזי והמקומי אינה יכולה להיות נייטרלית מבחינה ערכית או צודקת מהבחינה הפוליטית הרחבה יותר (הכוונה אינה דווקא להיבט הפוליטי המפלגתי הצר). האיזון המושג הוא תמיד פרי פשרה ותוצר של זמן ומקום, והוא עשוי להשתנות בהתאם לנסיבות.

אי לכך, חשוב ביותר להכיר את תפקידיהם השונים של שני מוקדי הכוח האחראים להפעלת שירותי הרווחה, ובפרט שירותי הרווחה האישיים. מה שהתגבש בארץ והופנם על-ידי ראשי הרשויות המקומיות והצוות המקצועי שלהם הוא עליונותו המוחלטת של השלטון המרכזי בכל מגוון יחסי הגומלין הקשורים בשירותי הרווחה, בעוד שהשלטון המקומי הוא רק שותף זוטרי המקבל ללא עוררין את מרותו של השלטון המרכזי. העימותים בין שתי המערכות השלטוניות, ואלה אינם מעטים, נוגעים ליחסי תלות ומרות אלה ולא

לעצם הכורח בקיום השותפות. נחוצה בדחיפות רפורמה משמעותית בתחום זה של עיצוב שונה של השותפות בין השלטון המקומי ובין הרשויות המקומיות.

## **עיצוב שונה של המחלקות לשירותי רווחה מקומיים**

ההיערכות הארגונית במשך השנים של המחלקות לשירותי רווחה ברשויות המקומיות הותאמה במידה רבה לתפקיד שייעד להן השלטון המרכזי. המבנה שהתפתח נועד בעיקר להיות כלי מינהלי נוח שישרת ביעילות את מטרות השלטון המרכזי על שלוחותיו השונות, במקום לשרת את רצונות הרשות המקומית. במקביל להתפתחותו של דגם ארגוני זה, הלכה ונחלשה הזיקה שבין המחלקות לשירותי הרווחה של הרשות המקומית לבין הרשות המקומית עצמה והתחזקה זיקתן הישירה, המקצועית והתקציבית למשרדי הממשלה הייעודיים ולמחלקות הספציפיות במשרדי הממשלה. לטענת בן-אליא, התפתחה "סימביוזה מוזרה עם משרדי הממשלה", שאפילו הביאה להעתקת הפיצול הבין-מוסדי והפנים-מוסדי מן הרמה הממלכתית לרמה המקומית (בן-אליא, 1990: 11).

אם אכן מעוניינים אנו לצקת תוכן חדש בתפקיד הרשויות המקומיות בתחום שירותי הרווחה, דרוש בבירור עיצוב שונה של המבנה הארגוני ושל דרכי הפעולה שהתפתחו לאורך השנים. המבנה החדש צריך לבסס ולחזק את מקומן של המחלקות לשירותי הרווחה במסגרת הרשות המקומית ולהגביר את הזיקה של מחלקות אלה למוסדות הנבחרים והמינהליים של הרשות. כל זאת תוך שמירה על מעמדן של המחלקות בהיררכיה הארגונית של הרשויות והגברת עצמאותן אל מול משרדי הממשלה הייעודיים והמחלקות הספציפיות בהם. שינוי כזה מתבקש כפועל יוצא של ההגדרה מחדש של תפקידי מחלקות אלה ברשויות המקומיות.

## **קביעת מדיניות**

בתחום קביעת המדינות הסתפקו עד כה המחלקות המקומיות לשירותי הרווחה בהצהרת כוונות כללית בלבד או בחזרה על ההצהרות הכלליות של משרד העבודה והרווחה. לכל היותר, הצביעו הצהרות אלה על כוון פעולה כללי, מבלי לפרט מה המחלקות מוכנות או עומדות לבצע הלכה למעשה. צורה זו של התווית מדיניות (או למעשה של אי-התווית מדיניות) לקתה בכמה וכמה חסרונות: ראשית, חסרה בה חשיבה אסטרטגית בכל הנוגע לבחירת יעדי מדיניות וקביעת קדימויות בין הצרכים השונים והתביעות השונות ששירותי הרווחה המקומיים צריכים להתמודד עמם. שנית, אין בהתוויית מדיניות באופן כזה משום התייחסות לטקטיקות התפעוליות הספציפיות להגשת השירותים לאוכלוסיית הפונים המבקשים לקבל שירות במפגש הבלתי-אמצעי שביניהם ובין עובדי השירות. מנקודת ראותו של מבקש השירות, הגורם המכריע אינו הצהרת הכוונות, אלא מוצר השירות עצמו והדרך שבה הוא מוגש בנקודת מפגש זו. שלישית, נעדרת מהתווית מדיניות באופן זה כל ייחודיות, אשר חשוב שתאפיין את הצרכים הלוקליים המיוחדים לתושבי המקום.

על מנת שהרשויות המקומיות תוכלנה למלא את ייעודן ולשקף נכונה את צורכי התושבים ואת הצביון המקומי בהספקת צרכים אלה, יש לבטא ייעוד זה כבר בתהליך קביעת המדיניות של המחלקות לשירותי הרווחה. תהליך ראוי של קביעת מדיניות איננו יכול להסתפק בהעתקת היעדים הכלליים של השלטון המרכזי, אלא הוא צריך לכלול את התשומות המקומיות הייחודיות בחשיבה, בבחירת יעדים, בקביעת

קדימויות ובדרכי הפקת השירות והגשתו הלכה למעשה לאוכלוסייה הנזקקת. קביעת מדיניות מקומית כזו היא הציוד לקיומו של שלטון מקומי בעל מידה רבה של אוטונומיה. ודאי שגם במצב הדברים הקיים, ניתן למצוא בחלק מן הרשויות המקומיות לא מעט תשומות ייחודיות וחדשניות בהתוויית מדיניות שירותי הרווחה שלהן. אולם ככלל, מרכיבי התשומות המקומיות הם מועטים ואין בהם כדי לבטא כהלכה את הייחודיות המקומית.

### **המדיניות המקצועית**

רוב תחומי פעילותן של המחלקות לשירותי רווחה מקומיים כלולים במסגרת הסמכות הפרופסיונלית של מקצוע העבודה הסוציאלית. ככל אנשי מקצוע, גם הצוותים המקצועיים של העובדים הסוציאליים, המופקדים על שירותי הרווחה המקומיים, שומרים על עצמאות מקצועית בתחומי פעולתם. עצמאות זו תורמת בוודאי לקיום רמה מקצועית נאותה של השירותים ולמניעת התייחסות בלתי עניינית והתערבות של גורמים פסולים בהחלטות על מתן שירות. כיום, הגופים הקובעים ברשויות המקומיות, הפוליטיים והמינהליים כאחד, אינם מתערבים או מתערבים רק מעט במדיניותן המקצועית של המחלקות לשירותי רווחה הכפופות להם. נשאלת אפוא השאלה, האם לא היה רצוי, שהגופים הקובעים יקחו חלק פעיל יותר בהתוויית המדיניות החברתית של הרשות המקומית בנוגע לשירותי הרווחה ויחוו את דעתם לגבי קדימויותיהם בתחום זה?

תשומת הגורמים הקובעים ברשויות המקומיות לגבי המדיניות המקצועית חשובה לפחות משתי סיבות: האחת, המדיניות הנראית לכאורה מקצועית מושפעת אף היא מגורמים שאינם מקצועיים במלוא מובן המילה, כמו למשל אסכולות שונות הרווחות במקצוע, אופנות משתנות, העתקת דגמי טיפול מיובאים מארצות ומתרבויות אחרות, עניין מיוחד שיש לצוותים מקצועיים אלה או אחרים וכו'. האחרת היא, שהעובדים הסוציאליים כמו אנשי מקצוע אחרים הם בעלי הגיון משלהם, המעוגן בתרבות המקצועית; הם נוטים לפתח גישות לפי מדרג ערכי המקצוע ולא דווקא לפי מדרג החשיבות של צורכי הפרט הנזקק לשירות שעליו הם מופקדים. תופעה זו עשויה ליצור נתק בין הגדרת הבעיות המעיקות על האוכלוסייה הנזקקת לשירות ובין הגדרת הבעיות המחייבות התייחסות והנקבעות על-ידי אנשי מקצוע המגישים את השירות (דורון, 1992 : 183).

הסוגיה המרכזית בהקשר זה היא, כיצד נתפסות הבעיות וכיצד מוגדרים צורכי האוכלוסייה, הפונה למחלקות לשירותי הרווחה, על-ידי אנשי מקצוע העבודה הסוציאלית המפעילים את השירות. האם התייחסות העובדים הסוציאליים היא לבעיות כפי שהן מוצגות ומוגדרות על-ידי הפונים עצמם? האם השירות הוא זה שמגדיר את הבעיות והצרכים של הפונים אליו? או האם בעיות וצרכים אלה מוגדרים מחדש על-ידי העובדים הסוציאליים לפי שיטות הפרקטיקה המקצועית שהם בחרו בהן, כלומר ה-Professional practice method? (ראה על כך אצל Rein et al, 1983). צד אחר של בעיה זו הוא השאלה, האם מוקד ההתייחסות המקצועית הוא קבוצת הפונים השונות (למשל קשישים, משפחות עם ילדים בגיל רך וכו'), או שמוקד ההתייחסות הוא דרכי הטיפול השונות הרווחות בקרב עובדי השירות (דוגמת טיפול משפחתי וכו')?

למדיניות המקצועית של אנשי העבודה הסוציאלית יש חשיבות רבה בקביעת התייחסותו של השירות לסוגיות שהועלו כאן. נטית אנשי המקצוע היא על פי רוב להתחיל את תהליך הגשת הסיוע בהגדרה מחדש של הבעיות, שהוצגו על-ידי הפונים, בהתאם למדיניות המקצועית הרווחת. בדרך זו, קובעים אנשי המקצוע לא רק את מדיניות השירות בנוגע לבעיות הפונים המצריכות טיפול, אלא גם את דרך הטיפול. בכל הקביעות הללו יש משום מחויבות של הרשות המקומית ושל שירותי הרווחה שלה כלפי צורכי האוכלוסייה הנזקקת ולכל המשתמע מהטיפול בה. ראוי אפוא, שגם בתחום זה של מדיניות מקצועית תהיה תשומה ראויה של הגופים הפוליטיים והמינהליים הקובעים ברשות המקומית, ולא רק של אנשי המקצוע.

## תקצוב

התקציב הוא כמובן המכשיר החשוב ביותר לקביעת מדיניות הרווחה של הרשות המקומית. תקציב הוא תנאי מוקדם לקבלת החלטות מסודרות וממוסדות בכל הנוגע לתפקידה ולדרכי פעולתה של המחלקה לשירותי רווחה ברשות המקומית. אך הואיל ועד כה נתפסו מחלקות שירותי הרווחה ככלי שרת של השלטון המרכזי, מילאו הרשויות המקומיות תפקיד משני בלבד בקביעת תקציבי הרווחה. השלטון המרכזי, באמצעות המשרדים הייעודיים על מחלקותיהם השונות, הוא שקובע את פרטי תקציב הרווחה של הרשויות המקומיות בכ-150 סעיפי תקציב נפרדים ומחייבים (בריק, 1992). למעשה, השלטון המרכזי נטל לעצמו בדרך זו את עיקר הסמכות בקביעת מדיניות הרווחה ברשויות המקומיות לגבי מרבית פעולותיהן, שכן לרשות המקומית אין אפשרות להעביר כספים מסעיף תקציבי אחד למשנהו, ללא הסכמת המשרד הממשלתי המתאים ולעתים משרד האוצר עצמו.

השלכות מציאות תקציבית זו הן בכמה מישורים:

ראשית, מציאות זו אינה משקפת נכונה את העדפות הרשות המקומית בהפקת השירותים השונים ובהגשתם לתושביה הנזקקים. מאחר והתשומה הממשית של הגופים הקובעים ברשות המקומית את בניית תקציב שירותי הרווחה היא מזערית, אין להם תחושת מחויבות לספק שירותים אלה. במקרה הטוב, התקציב מבטא מעין הסכמה שבשתיקה של הרשות המקומית למדיניות הרווחה שהכתיב לה השלטון המרכזי. במקרה הגרוע, התקציב הוא נושא למחאה מתמדת כנגד השלטון המרכזי ומהווה מעין אליבי לרשות המקומית להתחמקותה מהספקת שירותים שבעצם היא חייבת לספקם.

שנית, התקציב המתקבל הוא כמעט תמיד אינקרמנטלי במהותו, שפירושו בפועל הוא הגבלת המדיניות המקומית למסגרת של שינויים שוליים בהתאמה מסוימת עם השינויים במשאבים הזמינים. מאחר שחלק ניכר של משאבי שירותי הרווחה המקומיים באים מהקצבות השלטון המרכזי, מה שהרשות המקומית מתבקשת בעצם לעשות הוא לבסס את הצעת התקציב שלה לשנה הקרובה על ההקצאות התקציביות שאושרו בשנה שחלפה, בלויית תוספות או צמצומים מזעריים. באשר לתוספות תקציביות, מדובר למעשה על התאמות שוליות במשאבים המוקצים, על פי רוב "פירורים" היכולים להביא לשינויים מזעריים בלבד בפעולות השירות. קיצוצים או צמצומים בתקציב יזומים כמעט תמיד על-ידי השלטון המרכזי ומבטאים את הקדימויות התקציביות שלו ולא של הרשויות המקומיות. תגובת הרשויות המקומיות במציאות התקציבית הקיימת היא לפזר את הצמצומים באופן שווה על פני כלל השירותים. שיטה זו היא אולי ערובה

לרציפות ולהמשכיות מסוימות, אך היא מונעת קביעת קדימויות על פי בחירת הרשות המקומית ועל פי העדפותיה וצורכיה (ראה על כך אצל Kelly, 1989).

### **תקצוב כוח אדם**

אנומליה זו של המציאות התקציבית בולטת בתקצוב כוח האדם. להלכה, תקצוב כוח אדם צריך לבטא את יחסי הגומלין שבין מדיניות השירות ובין כוח האדם האמור לבצע מדיניות זו. למעשה, השלטון המרכזי כופה את מדיניותו המועדפת באשר לכוח האדם בשירותי הרווחה ברשויות המקומיות. תקן כוח האדם המקצועי ברשויות המקומיות, דהיינו מספר העובדים הסוציאליים, שהרשות המקומית רשאית להעסיק בשירותי הרווחה שלה ושהשלטון המרכזי מוכן להשתתף במימון העסקתם, נקבע על-ידי משרדי הממשלה הייעודיים. לתקינה של כוח אדם מקצועי ברשויות המקומיות לא תמיד יש זיקה ישירה למגוון המטלות של שירותי הרווחה המקומיים ולכושרן להתייצב בחזית החברתית של מדינת ישראל. הרשויות המקומיות עומדות אפוא לעתים קרובות בפני הדילמה הקשה של "ריבוע העיגול", דהיינו: כיצד למלא את מחויבויותיהן בתחום הספקת שירותי הרווחה, הן כלפי השלטון המרכזי והן כלפי תושביהן, כאשר אין בידן כוח האדם המקצועי הדרוש לביצוע כל המשימות.

בשנים האחרונות, מצאו הרשויות המקומיות דרכים שונות לעקוף את מדיניות תקינת כוח האדם המקצועי שלהן על-ידי משרדי ממשלה. הפתרון, ברוח התקופה, הוא מתן היתר גלוי או סמוי לרשויות המקומיות להקים עמותות למיניהן, המקבלות על עצמן לבצע מטלות שונות של הפקת שירותי רווחה והגשתם, שהם בעצם חלק בלתי נפרד ממחויבות השלטון המרכזי והמקומי כאחד. עמותות אלה לא כפופות להגבלות של העסקת אנשי מקצוע כפי שקורה במחלקות לשירותי רווחה. העמותות מופעלות להלכה כגופים וולונטריים שלא למטרות רווח, הבאים להשלים את פעולת שירותי הרווחה המקומיים. למעשה, תקציבי עמותות אלה באים, כמעט כולם, מן הקופה הציבורית של השלטון המרכזי והמקומי. כספי העמותות מקורם בתקציבי הפעולה של שירותי הרווחה השונים. התוצאה היא פגיעה ביכולת הרשויות המקומיות לשלוט על מדיניות הרווחה שלהן כמתחייב ממעמדן כרשויות שלטוניות אוטונומיות בשירות התושבים.

לכדאיות הפרגמטית של פעולה באמצעות עמותות יש כמובן מחיר. ראשית, עצם הפעלת העמותות היא חתירה תחת מדיניות השלטון המרכזי בכל הנוגע להגבלת העסקתם של עובדים ברשויות המקומיות. מאחר שהדבר נעשה בידיעתם המלאה של כל המעורבים בדבר, יש בכך הערמה גלויה בין זרועות השלטון לבין עצמן, שמקומה לא יכירנה במינהל תקין של פעולות הממשל. שנית, כספי העמותות באים רובם מתקציבי פעולה ייעודיים, שנועדו במקורם להגשת שירותי רווחה. סביר, שחלק מן הכספים המוצאים על-ידי העמותות להעסקת כוח אדם מקצועי מוקדשים להגשת שירות ישיר ללקוחות, כאשר מהות השירות עצמו הוא הטיפול המקצועי של אנשי המקצוע. אולם, זוהי רק תמונה חלקית, שכן בעיית הסתתם של תקציבי פעולה ממטרותיהם המקוריות עומדת בעינה.

מצב זה של פעולה באמצעות עמותות יוצר מכשול נוסף בדרכן של הרשויות המקומיות להשגת שליטה על מדיניותן בתחום הרווחה. על פי רוב, שולטות הרשויות המקומיות בעמותות השונות שהן יצרו, בשל העובדה הפשוטה שהרשויות הן שמספקות את מרבית משאביהן של העמותות. אולם המצב בכלל אינו משביע רצון, שכן למעשה הרשויות המקומיות נאלצות לפעול באמצעות שליח (by proxy). לא די בכך שהן

כפויות לבצע מדיניות שנקבעה רובה על-ידי משרדי הממשלה, הן נאלצות לבצע אותה גם באמצעות גופים חיצוניים, ששליטתן על פעולותיהם היא לפעמים חלקית בלבד.

### **בניית מערכות מידע ותכנון עתידי**

ככלל, סובלים שירותי הרווחה האישיים בארץ מהעדר מערכות מידע נאותות, שישמשו בסיס לקביעת מדיניות העתידית ויזינו במידע את המערכת הניהולית בעת קבלת החלטותיה השוטפות. הדבר נובע בחלקו מהקושי המושגי בפיתוח מערכות מידע כאלה ובחלקו מאזלת היד של משרדי הממשלה הייעודיים בנושא זה לאורך השנים. חולשה זו בולטת במיוחד ברשויות המקומיות. המחלקות לשירותי הרווחה המקומיות סובלות ממחסור או ממשאבים מוגבלים בלבד, לשם פיתוח מערכות מידע אלה. הגופים הקובעים ברשויות המקומיות מודעים לעובדה שעיקר מדיניות הרווחה נקבע ממילא על-ידי משרדי הממשלה, ועל כן אינם מוצאים לנכון להשקיע משאבים ומאמצים בפיתוח מערכות מידע עצמאיות בתחום זה של פעולתן.

אין ספק שהעדר מערכות מידע מונע לא פעם מן הרשויות המקומיות, כמו גם מן השלטון המרכזי, לדעת ולהבין את ההשפעה ואת ההשלכות של שירותי הרווחה האישיים על רווחת האוכלוסייה המשתמשת בשירותים אלה. העדרן גם אינו מאפשר להפיק לקחים מן הניסיון שהצטבר בהפעלת שירותים שונים ובהגשתם. הוא גם מקשה על הפעלת פרויקטים ניסיוניים, שמהם ניתן להפיק לקחים לשם הכנסת שינויים בסל השירותים המוגשים ובדפוסי הגשת השירות. אם בוצעו כל עיקר שינויים במדיניות שירותי הרווחה האישיים ברמה המקומית, רובם נעשו באמצעות יבוא ידע מחו"ל או על-ידי התאמתן של שיטות טיפול מקצועיות שנוסו בארצות אחרות ובסביבה חברתית שונה למציאות הישראלית. שינויים ספורים בלבד בוצעו בעקבות מחקרים ברמה הארצית, שנערכו במגמה לשרת את העניין ואת האינטרסים של משרדי הממשלה הייעודיים, שיזמו מחקרים אלה. תשומת הרשויות המקומיות ביצירת מידע שימושי חדש בתחום שירותי הרווחה, ובפרט לאור טיעונם, ששירותים אלה הם החזית החברתית של מדינת ישראל, הייתה נמוכה מאד.

כל מגמה לחיזוק מעמדן של הרשויות המקומיות בתחום מדיניות הרווחה מחייבת חיזוק מקביל במערכות המידע של המחלקות לשירותי הרווחה המקומיים, שתופעלנה לצד מערכות המידע המרכזיות. ללא בסיסי מידע ראויים, קשה לצפות מהרשויות המקומיות שתגבשנה לעצמן מדיניות רווחה נאותה, המשקפת את ההעדפות הערכיות והפוליטיות של תושבי המקום, ושיהיו בידן המשאבים המטריאליים, המקצועיים והמינהליים לביצוע מדיניות זו. תכנון עתידי של מדיניות שירותי הרווחה האישיים ורפורמות במבנה הקיים של שירותים אלה תלויים לא מעט בבניית מערכות מידע חדשות אלה.

### **הסוגיות הקשורות בביצוע הרפורמה המוצעת**

הסוגיות שנידונו עד כה נגעו לרפורמה הנחוצה בשירותי הרווחה של הרשויות המקומיות, רפורמה שתביא לחיזוק ולהגדלת האחריות בתחומי הרווחה של מוסדות השלטון המקומי הנבחרים כלפי תושבי המקום. כוון השינויים המוצע התמקד בהעברת חלק מהסמכויות, המצויות כיום בידי הממשל המרכזי ובידי כמה משרדי הממשלה הייעודיים, לידי הרשויות המקומיות. במלים אחרות, ביזור רב יותר בקביעת המדיניות של שירותי הרווחה האישיים ובהפעלתם. עיקר הבעייתיות בהצעות שינוי אלה הוא העדר פרדיגמה כללית וברורה של מבנה היחסים שבין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי בכלל, ובינם לבין שירותי הרווחה

בפרט. כל שינוי בדפוס היחסים הקיים עשוי לעורר שורה של שאלות, שחשוב להתייחס אליהן ולנסות לתת להן מענה במסגרת השינויים המוצעים:

א. האם מבנה מבוזר יותר של שירותי הרווחה האישיים יתאם את מדיניות הרווחה הלאומית של השלטון המרכזי על כל קדימויותיה והעדפותיה, ובד בבד את המדיניות וההעדפות הפרטיקולריסטיות של רשויות המקומיות? האם אכן ניתן יהיה לבצע את מדיניות השלטון המרכזי, האמורה לכלול ראייה לאומית, חברתית וכלכלית רחבה, כאשר השליטה על הפעלת מדיניות זו תהיה נתונה בידי כ-230 רשויות מקומיות, הנהנות ממרחב ניכר של חופש פעולה בתחומי הרווחה?

ב. האם ניתן יהיה להבטיח שסוגים מסוימים של שירותי רווחה חיוניים, כדוגמת מוסדות חוץ-ביתיים (למשל פנימיות לילדים ולנוער במצבי מצוקה), שאינם לוקליים ואינם פועלים בעבור רשות מקומית מסוימת, יוכלו להמשיך ולתפקד במתכונתם המיוחדת, כשאחריות הפעלתם תהיה מבוזרת על פי בחירתה של כל רשות מקומית? מטבע הדברים, הקמה והחזקה של רשת מוסדות פנימיתיים מיוחדים מחייבות תכנון ארצי של סוגי המוסדות הנחוצים ושל פיזורם הגאוגרפי על פני הארץ. לדוגמה: ניסוי שערך משרד העבודה והרווחה ב-11 רשויות מקומיות, שהותר להן להשתמש בתקציביהן לפי שיקול דעתן, העלה כי הן הפנו בין 7-9 אחוזים מכלל התקציב המיועד לסידורים פנימיתיים למתן שירותים חלופיים בקהילה. שעורי המרה כאלה של כספי תקציבים בכלל הרשויות המקומיות עלולים אולי להפר את האיזון הקיים של סידורים חוץ-ביתיים בפנימיות ולסכן את המשך קיומם של השירותים הפנימיתיים בארץ.

ג. האם ביזור האחריות ומתן סמכויות לרשויות המקומיות הנבחרות לא יביא לצבירת כוח רב מדי בידי קבוצות פוליטיות מקומיות או בידי אישי פוליטיקה מקומיים? ריכוז כוח בידי גורמים מקומיים עלול להביא לחלוקה בלתי שוויונית של שירותים ואולי אף ליצור אפליה וקיפוח של קבוצות שונות באוכלוסייה. יש אפוא לבדוק, האם בתנאי ביזור הסמכויות ניתן יהיה להבטיח בקרה אפקטיבית של פעילות הרשויות המקומיות בתחום שירותי הרווחה.

כמובן, אין תשובה פשוטה וחד-משמעית לשאלות אלה וגם לא לשאלות אחרות, שעלולות להתעורר עקב ביזור-יתר של הסמכויות בתחום מדיניות שירותי הרווחה האישיים. הספרות העיונית העוסקת בנושא זה אינה מזמנת תשובה חד-משמעית לשאלות אלה, ומובאים בה טיעונים בעד ונגד ביזור האחריות וסמכויות הנוגעות לשירותי הרווחה בשלטון המקומי.

הטיעונים העיקריים בעד ריכוז השליטה על שירותי הרווחה בידי השלטון המרכזי הם: הרגישות החברתית והחשיבות הפוליטית שכל ממשל מיחס לפעילות התקינה של שירותי הרווחה; הצורך להבטיח הספקה אחידה של השירותים לכלל האוכלוסייה ולשמור על רמתם; פיקוח על העלויות; בקרה על ההוצאות המקומיות ויכולת אכיפה של כללים ונורמות המחייבים את כל מערכת שירותי הרווחה (Forder, 1974: 115).

## הצעת הרפורמה

הטיעונים בעד ביזור והעברת האחריות על שירותי הרווחה לרשויות המקומיות יוצאים מתוך ההנחה, שלשלטון המקומי יש יכולת טובה יותר להיענות לצרכים מקומיים: הוא גמיש יותר ונוח יותר להסתגל לנסיבות משתנות ולהגיב באופן בלתי שגרתי, ומידת הפורמליזציה שלו פחותה מזו של השלטון המרכזי. אחריות מקומית גם מרחיבה את הדמוקרטיה המקומית ומחזקת את מעורבות התושבים והשתתפותם בתהליך הספקת השירותים לאנשי הקהילה כולה (Kahan, 1973: 120-121).

הרפורמות שהוצעו כאן מנסות להתמודד עם הסוגיות השונות על-ידי נקיטת דרך ביניים, שיש בה העברת אחריות ומתן סמכויות רבות יותר בידי השלטון המקומי הנבחר (לעומת המצב האנומלי הקיים), אך בה-בעת היא כוללת את כל היסודות, שיתנו בידי השלטון המרכזי את יכולת האכיפה של מדיניות הרווחה הלאומית על העדפותיה וכן את היכולת לדאוג לקיום האינטרסים של הכלל, הראויים להיקבע ברמה הארצית. המענה נמצא בקביעת סל שירותי חובה, שיחייב את הרשויות המקומיות בדרך, שהשלטון המרכזי יוכל להמשיך ולפקח על הספקת הסל לכל מי שיוזקק לו. קביעת סל זה ועיגונו בחקיקה יישארו בסמכותו של השלטון המרכזי. הצלחתן של הרפורמות מובטחת גם משום שתימשך תלות הרשויות המקומיות במשאבי השלטון המרכזי. אף כי תלות זו עשויה ללוש פנים אחרות במסגרת השינוי המוצע, השלטון המרכזי יוכל תמיד להשתמש בתלות התקציבית, כדי למנוע מרשויות מקומיות שימוש במשאבים לצרכים שיש בהם סטיה מובהקת מיעדי הרווחה המוסכמים. נוסף לכך, יש ברפורמה המוצעת פוטנציאל בכיון של יציוב אופן הפעולה של שירותי הרווחה המקומיים והגברת יכולתם להיענות לצרכים המקומיים המשתנים.

בכל אלה אין משום מענה שלם לכל הסוגיות הכרוכות בביזור האחריות בנוגע לשירותי הרווחה האישיים ברמה המקומית. למשל, כל רפורמה מהסוג שהוצע כאן טומנת בחובה שינוי ניכר בדפוסי חלוקת הכוח בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי. ברור שגורמים שונים בשלטון המרכזי ובמשרדי הממשלה הייעודיים, שבמשך שנים רבות התרכזו בידם הכוח לפקח על הפעלת שירותי הרווחה המקומיים, לא יסכימו בנקל להיפרד מהסמכויות שבידם. ברור גם, שחלק ניכר מן הרשויות המקומיות הקטנות תתקשנה להפעיל ולמלא בתוכן ממשי את יתר חופש הפעולה שהרפורמה עשויה להקנות להן. הפתרון לקושי זה של הרשויות המקומיות הקטנות מצוי בוודאי בהפעלת שירותי רווחה אזוריים או באיגודי רשויות לשם הספקת שירותי הרווחה האישיים. אך נושא זה מחייב בלא ספק דיון נפרד.

## סיכום

הנתונים שהובאו בחוברת זו והדיון בהם מצביעים בברור על הצורך ברפורמה מקיפה בכל הנוגע להגדרת התפקיד ולדרכי הפעולה של המחלקות לשירותי רווחה ברשויות המקומיות בארץ. רפורמה כזו תאפשר לשלטון המקומי ולשירותי הרווחה שלו להגן כראוי על החזית החברתית של מדינת ישראל. שוב אין זה סביר, ששירותי הרווחה המקומיים של ישראל בשנות התשעים יהיו נשלטים כמעט לחלוטין על-ידי הממשל המרכזי. יתכן שהתפיסה שלפיה שירותי הרווחה המקומיים הם כלי שרת בידי השלטון המרכזי, הייתה נחוצה ומועילה בשנים הראשונות להקמת המדינה, כאשר השלטון המקומי היה בראשית צעדיו. בנסיבות השונות של ימינו, שיטה זו שוב איננה אפקטיבית ואיננה פועלת לטובת האינטרסים המשותפים לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי באשר להספקת שירותי רווחה.

בה-במידה, שוב אין להשלים עם המצב, שבו הרשות המקומית והגורמים הפוליטיים והמינהליים האחראים בתוכה אינם מקיימים בידם את השליטה על מדיניות החברתית של הרשות ועל שירותי



הרווחה האישיים, שהיא מחויבת להגיש לתושביה. מצב הדברים הקיים, המאפשר לרשויות המקומיות להשיל מעצמן לא מעט מן האחריות בנושא הרווחה ולהסתפק בתפקיד ממלא ההוראות של השלטון המרכזי ושל משרדי הממשלה הייעודיים, איננו רצוי יותר. מצב זה אינו תורם דבר לחיזוק כוחו של השלטון המקומי בישראל ואינו מאפשר מתן שירות נאות לתושבי המקום ולקבוצות האוכלוסייה הנזקקות לשירותי הרווחה והמשתמשות בהם לשם תפקודן התקין במישור האישי והחברתי.

השינוי הדרוש הוא בראש ובראשונה חיזוק הבסיס החוקי של פעולות שירותי הרווחה המקומיים. ככל שתוקדם החלפת חוק שירותי הסעד-1958 בחוק שירותי רווחה מודרני, התואם את דרישות תקופתנו, כך תיסלל הדרך לתמורה מהירה יותר בדרכי הפעולה של שירותי הרווחה המקומיים. משמעות תמורה זו מבחינה ארגונית ומינהלית הוא שילוב של תכנון מדיניות הרווחה של הרשויות המקומיות במדיניות ה חברתית של השלטון המרכזי. שילוב זה יוכל לתרום לשינוי האוריינטציה האינקרמנטלית של פעולות הרשויות המקומיות ולבסס ביתר שאת את פעולותיהן על תפוקות חברתיות ברורות, המשקפות את צרכי המקום ואת העדפות הערכיות של קובעי המדיניות הלוקלית. הוא גם יגביר את יכולתן של הרשויות המקומיות למלא הלכה למעשה את המשימות המצופות מהן בשמירה ובהגנה על החזית חברתית של מדינת ישראל.

## רשימת מקורות

- בן-אליא, נ' (1990), השלטון המקומי ומשבר מדינת הרווחה בישראל, **עיר ואזור** 21 : 7-17.
- בריק, י' (1992), הצעה לשינוי מערך היחסים בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות בתחום הרווחה, **הדעה הרווחת** 4, אביב תשנ"ב.
- דורון, א' (1992), **מדינת הרווחה בעידן של תמורות**, מאגנס, ירושלים
- דורון, א' ור' קרמר (1975), אידיאולוגיה, תכנית וגורמים ארגוניים במערכת הסעד: המקרה של ישראל, **בטחון סוציאלי** 9-10 : 20-33.
- קופ, י' וד' שרון (1991), שירותי רווחה אישיים בין עשור לעשור, בתוך י. קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1990-91**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.
- רוזנברג, מ' (1990), שיפור מעמדן של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, **עיר ואזור** 21 : 111-115.
- Forder, A. (1974), **Concepts in Social Administration**, Routledge & Kegan Paul, London.
- Judge, K. (1979), The Financial Relationship between Central and Local Services, in T. Booth (ed). **Planning for Welfare, Social Policy and the Expenditure Process**, Basil Blackwell & Martin Robertson, Oxford.
- Kahn, J.A. (1973), **Social Policy and Social Services**, Random House, New York.
- Kelly A. (1989), An End to Incrementalism? The Impact of Expenditure Restraints on Social Services Budgets 1979-1986, **Journal of Social Policy** 18(2): 187-210.
- Rein, M. et al. (1983), **Personal Social Services in Israel: Issues of Practice, Concepts and Policies**, A Report Prepared for the JDC-Israel.
- Report of The Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services**, (1968), Cmnd. 3703, HMSO, London.
- Webb, A. (1979), Policy Making in Social Services Departments, in T. Booth **op. Cit.**