



מכון פלורסה היימר למחקרים מדיניות

**שירותי רוחה אישיים
בתפר שבין השלטון המרכזי
ובין הרשויות המקומיות**

אברהם דורון

על המחבר

אברהם דורון היו פרופסור בבית הספר לעובדה סוציאלית ע"ש פאול ברולד באוניברסיטה העברית בירושלים.

על מכון פלורסהיימר למחקרים מדיניות

המודעות בדבר חשיבותו של מחקר מכון 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 ייסודה של מכון מחקר שיטרכו במחקריהם העוסקים בסוגיות מדיניות ארכוכות טוחה. מטרתו הבסיסית של המכון היא לחקור תהליכיים יסודיים שייעסיקו את קוביי המדיניות בעתיד, לנתח את המגמות וההשלכות ארכוכות הטוחה של תהליכיים אלה ולהציג לקוביי המדיניות חלופות של מדיניות ואסטרטגיה.

חברי הוועד המנהל של המכון הם: ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (יו"ר), עו"ד יי' עמיהוזן-פורת (סגן יו"ר), מר דוד ברודט, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, וממר' הריש גוזמן, העורך הראשי של "ירושלים ריפורט". מנהל המכון הוא פרופ' עמירם גונן, מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

פרויקט אחד בתכנית העבודה של המכון, בראשות פרופ' עמירם גונן וד"ר ראש חמאייסי, עוקב אחר מגמות חברותיות כלכלית וגאוגרפיות בקרב האוכלוסייה הערבית ומנתח אותן, על מנת לבנות בשック הזמן הצעות מדיניות כוללות לرمות השונות של קוביי המדיניות בישראל בכל התחומיים הרלבנטיים. העربים בישראל, המהווים 18 אחוזים מהאוכלוסייה, עדין עומדים בפני האתגר של שילובם בחני המדינה ומציאת פתרון נאות לביעותיהם.

פרויקט שני, בראשות פרופ' אריה שחף ופרופ' עמירם גונן, עוקב אחר תהליכי בתחומי הכלכלה, החברה וה밈ישל למרחב הליבה של מדינת ישראל – אותו חבל מטרופוליני במרכז הארץ, הכול בתוכו את מרבית אוכלוסיית ישראל ואת עיקר הפעילות המשקית. דגש רב מושם בפרויקט זה על חקר תפkidיהן של הרשותות המקומיות בעידן של ביורו סמכויות, במטרה להציג מדיניות ואמצעים לחיזוק יכולתן של הרשותות לעמדו באתגרים החדשניים של שירות ופיתוח. דגש אחר מושם על חקר המרכיבות המרחביות של הכלכלה והחברה הפלולות בחבל הליבה, במטרה להציג מדיניות ואמצעים לשכללו של חבל זה, בעידן של כלכלה גLOBליות.

**מכון פולורסהיימר למחקרים מדיניות
פרויקט ליבת ישראל**

**שירותי רווחה אישיים בתפר
שבין השלטון המרכזי
ובין הרשויות המקומיות**

אברהם זורו

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 פלורשטיימר למחקרים מדיניים בע"מ
רחוב דיסקין 9א, ירושלים 90440. טל. 02-666243

©1994, The Floersheimer Institute for Policy Studies Ltd.
9a Diskin St. Jerusalem, 90440. Tel. 02-666243

ISSN 0792-6251

תוכן העניינים

5	 חזית פרוצה
6	 חיזוק הבסיס החקרי של שירות הרווחה ברשויות המקומיות
8	 הגדרה מחדש של תפקידם הרשות המקומית בנושא הרווחה
10	 עיצוב שונה של המחלקות לשירותי רווחה מקומיים
11	 קביעת מדיניות
12	 המדיניות המקצועית
13	 תקצוב
14	 תקצוב כוח אדם
15	 בניית מערכות מידע ותוכנן עתידי
16	 הסוגיות הקשורות ביצוע הרפורמה המוצעת
18	 הצעת הרפורמה
19	 סיכום
20	 רשות מקורות

חזית פרוצה

בכנס של ראשי הרשותות המקומיות שהתקיים בינוואר 1993 הוגדר השלטון המקומי כ"חזית" החברתית של מדינת ישראל. הגדרה זו נcona בלא ספק לגבי שירותי הרוחה והטיפול האישיים, המופעלים רובם על ידי המחלקות לשירותי רוחה ברשותות המקומיות. אם נחזר ונשתמש במטפורה הזאת של "חזית", ניתן לומר על חזית זו, שבמשך העשור האחרון היא נותרה פרוצה ולא הגנה מספקת. מצב דברים זה מתבטא בכמה וכמה מישורים:

מישור הגזרת הגזורה – דהיינו, קביעת גבולות גזרת החזית, שאנו רוצחים ללחום בה או להן עליה. כמעט ולא נעשה נסיון להגדיר גזורה זו, לא מבחינת היעדים והקדימות של המדיניות החברתית ולא מבחינת אוכלוסיות היעד, שיש להתייחס אליהן ולהשיקע בהן את עיקר המאמץ, המשאבים ותשומת הלב. לעומת במשור זה בrama הארץ (לפחות באופן פורמלי) שתי גזרות שונות, גזרת העבודה וגזרת הרוחה, שלעתים קרובות אין זיקה מסוימת או עניינית ביניהן. על כל פנים, תוכנת הצירוף הזאת הייתה הזנחת שתי הגזרות גם יחד.

מישור הפיקוד – בrama הארץ חסרה לחזית זו עד לתקופה האחרונה מנהיגות, שתיטול על עצמה את האחריות הניהולית הכלכלתית ותפעל להשגת יעדי המדיניות החברתית של מדינת ישראל. ואכן, נתקשה להציג על איש אחראי הלהקה למעשה בעשור האחרון על חזית שירותי הרוחה ברשותות המקומיות. על השורה האורכה של האנשים, שכיהנו בתפקיד שר העבודה והרווחה, במידה ומתמנו 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 הרוחה ברשותות המקומיות, בהשוואה לגודל האוכלוסיות הנזקקות (kop ושרון, 1991: 104). זאת, על אף המצוקה הגוברת בקרב קבוצות פגיעות באוכלוסייה, שהתבטאה בין היתר בגין מספר המובטלים, ובגדול היקף העוני והמצוקות האישיות והכלכליות של אוכלוסיית העולים החדשים. ייחידות רבות של שירותי הרוחה והעובדים הסוציאליים המועסקים בהן נשאו פעמים רבות במשך השנה התקציבית ללא משאבים ולא יכולו אפילו לתת מענה הולם לפונם אליהם בשעת מצוקה.

מישור החשיבה האסטרטגי – בעשור האחרון סבלה המערכת כולה מkapao בחשיבה וביכולת מחדש; מה שאפין אותה יותר מכל הוא מחסור בreuונות חדשים והדר יצירתיות. עקב לכך, נפצעה יכולתה לקבוע יעדים לאומיים ברורים או להציג דרכים להיערכות חדשה, בשם לב לתמורות העובה על החברה הישראלית. במקביל, החלה בה רידה מדאגה ברמת ניהול, הן מהבחינה המקצועית והן מהבחינה האישית. בקיומה זו יש, כמובן, הכללה שאינה תקופה בה-במידה לכל יקרה ויחידה במשרד.

אולם, בתקופה של צמצום וסחרקה נeschכת של משאבים, נודעת חשיבות מכרעת לששיכת אסטרטגיית יוצרת ולניהול נאות. אלה, מסתבר, נעדרו במידה רבה מערכת זו.

התפתחויות שמנעו כאן וכן הנסיגת הפליטית המתמשכת של הממשלה בישראל מהחויבות ההיסטורית למדינת הרווחה מעמידים בספק את כושרן של הרשותות המקומיות להגן על החזיות החברתית של מדינת ישראל. לכל המובטב, אפשר לראות בשירותי הרווחה של השלטון המקומי קו מגננה שני בתחום הרווחה (בן-אליא, 1990: 7). אולם, כדי לשירותי הרווחה המקומיים יכולו למלא ولو רק את תפקיד קו המגננה השני, חייבם לחול בהם כמה שינויים יסודיים. ללא שינויים אלה, ספק אם יוכל להמשיך ולמלא תפקיד של ממש בשמירה על החזיות החברתית של מדינת ישראל.

הרפורמות העיקריות הנוחכות הן: חיזוק הבסיס החקרי של פועלות הרשותות המקומיות בתחום הרווחה; הגדרה מחדש של תפקיד הרשות המקומית בנושא הרווחה; עיצוב שונה של פועלות המחלקות לשירותי הרווחה ברשותות המקומיות, הן בזיקה לשלטון המרכזי והן בזיקה לרשות המקומית הנבחרת.

חיזוק הבסיס החקרי של שירותי הרווחה ברשותות המקומיות

הבסיס החקרי העיקרי להפעלת שירותי הרווחה במסגרת הרשותות המקומיות בישראל הוא חוק שירותי הסעד תש"ח-1958. חוק זה היה מיושן ורעד כבר בזמן קבלתו. יסודותיו העיקריים, הנשנים על אחריות מקומית, על אחריות מזערית של השלטון המרכזי, על אחריות קרובים וכיום לעצם מתקופה אחרת (דו-רון וקרמן, 1975). בשנות החמישים, הוא נועד לתת גושנקא חוקית כלשהי לדפוסי הפעולה של שירותי הרווחה המקומיים, כפי שהתגבשו בישוב היהודי בארץ ישראל בתקופת המנדט, ביחסות הוועד הלאומי וחתת כנפי וידי הקהילה המקומיים. מאז קיבל חוק זה עברו למעלה משלושים שנים, והוא בזודאי אין מסוגל לענות על צרכי השעה בעשור החמישי לקיומה של מדינת ישראל.

פרט לעובדה שהוא מחייב את הרשותות המקומיות לקיים לשכת סעד לטיפול סוציאלי בנקקים, אין בחוק שירותי הסעד – כל הוראה חיובית אחרת לגבי תפקידיו הרשותות המקומיות בחזיות הרווחה. אין בחוק כל פירוט של סל השירותים, שהרשויות המקומיות חייבת או רשאית להגיש לתושביה. אין בחוק כל אזכור של זכויות התושבים לקבלת שירותי הרווחה השונים. גם אין בחוק כל הוראה המסדרה את מקורות המימון של השירותים, לא את חלקו של השלטון המרכזי ולא את חלקן של הרשותות המקומיות.

למעשה, מטיל החוק אחריות פורמלית מלאה על הרשות המקומית להגיש שירותי רווחה לאוכלוסייה, בה-בשעה שהוא פוטר כמעט לגמרי את השלטון המרכזי מאחריות כזו. יתרה מזאת,

החוק מKENה לשר העבודה והרווחה סמכות כמעט כמעט בלתי מוגבלת להתקין תקנות ולקבוע על פיהן, לפי ראות עניין, את הנушה בתחום שירותים אלה. לפי מצב חוקי זה, שירות הרווחה המקומיים הפכו לכלי ביצוע של מדיניות השלטון המרכזית (אם קיימת מדיניות כזו כל עיקר) ללא התאמה המתבקשת לצרכי האוכלוסייה בכל יישוב וילא אפשרות ממשית של השלטון המקומי הנבחר להשפיע (רוזנברג, 1990: 111-11).

מצב זה, יש בו מידת רבה של אנומליה. מחד גיסא הוא נוטן כוח רב בידי משרד העבודה והרווחה ופקידיו, והופך את הרשותות המקומיות לכלי שרת של משרד זה, ומאניך גיסא הוא מניח את הנזקקים לשירותי הרווחה חסרי אוניבס מול השלטונות. לאדם הפרטיא אין כל עילית תביעה מאת השלטון המרכז, לאחר ואחריות להגשת שירותים הרווחה מוגבלת על השלטון המקומי בלבד. בו-זמנן, האחוריות המעשית של השלטון המקומי מוגבלת ביוטר, מאחר ולפי ההסדר הקיים חובתיו כלפי האדם הנזק אין מוגדרות די הצורך. אופן הגשת שירותים הרווחה, הলכה למשעה, בידי כ-230 יחידות שלטוניות שונות אינו מבטיח אפוא לתושבי המדינה שירותים אחידים במצב נזקנות דומים, הוא גם אינו מבטיח צדק טריוטרייאלי או שוויון חברתי ווגורפית בכל הנוגע לנגישות לשירותי הרווחה השונים (בן-אליא, 1990: 10).

נסיבות אלה מצריכות ללא ספק שניי הבסיס החוקיים הקיימים להגשת שירותים הרווחה האישיים. נחוצה חקיקה של חוק שירותים רווחה חדש ומודרני, שהלום יותר את נסיבות שנות התשעים ויכול אףוא למתן מענה יעל יותר לצרכי החווית החברתית של מדינת ישראל. אמנם, כבר היו כמה נסיבות בעבר להכין חוק שירותים רווחה חדש, שיחליף את חוק שירותים הסעד הישן. אלא שההצעות השונות לא זכו להתיחסות מספקת או שתוכן לא היה מקיף די לחולל את התמורה הנחוצה.

החקיקה החדשת צריכה להסדיר באופן ברור את חלוקת האחריות והסמכויות בין השלטון המרכז והשלטון המקומי בכל הנוגע להגשת שירותים 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 שירותי בסיסיים, שירותיים מנדטוריים, שככל רשות מקומית תהיה חייבה לספק לכל תושב נזק. סל זה חייב לבטא את האופי וההיקף של אחריות הרשות השלטונית המקומית לספק הצרכים הבסיסיים של התושבים בנושא הרווחה.
 - סל שירותי רשות. דהיינו, שורה של שירותי משלימים, אשר הרשות המקומית תוכל לפתח על פי צרכי המkosם היחידים ועל פי העדפות ערכיות של הרשות המקומית הנבחרת.

שירותי הרשות יתנו אפוא בתיו לחופש הפעולה האוטונומי של השלטונות הדמוקרטיים הנבחרים בכל יישוב וישוב.

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

- לקבוע באופן ברור את חלקן של זרועות השלטון השונות בהבטחת המשאבים הנחוצים להספקת סלי שירותים הרוחה.
- למנוע בכלל שניתן מצב, שבו השתתפות זרועות השלטון השונות במימון סלי השירותים תהיה נתונה מדי שנה למקח וממכר מייגע ולקוניקטוריות פוליטיות מזדמנות.
- להבטיח את השתתפות השלטון המרכזי במימון סלי השירותים על פי קритריונים שישדיירו את השוואת הנטל בין הרשויות המקומיות השונות ועל פי צרכי המקום ויכולתו הכלכלית.

• **הסדרת כלל פיקוח על הרשויות המקומיות בכל הנוגע להפעלה ולהגשה של שירותים הרוחה המקומיים על מנת:**

- שהשירותים יהיו זמינים ונגישים לקבוצות האוכלוסייה הנזקקות.
- שהשירותים יהיו ברמה ובאיכות נאותות לפי סטנדרטים מוכבלים, ההולמים את הנסיבות המשתנות, לובה עדכון וחידוש של סלי השירותים המנדטוריים.
- שהשירותים יופעלו על ידי צוות מקצועני בעל הכשרה פרוフェסионаלית מתאימה, שייהי אחראי מבחינה מקצועית וחברתית על טיב השירות המוגש.

הגדרה מחדש של תפקידו הרשות המקומיות בנושא הרוחה

כללית, ניתן לומר שלמחלקות שירותים הרוחה ברשות המקומות שני תפקידים עיקריים: האחד, לספק שירותי רוחה כمعנה התואם את צרכי התושבים הנזקקים ובהתאם למדיניות המבטאת את העדפות החברתיות והערכיות של כלל תושבי המקום. الآخر, לדאוג שהפעלת שירותים הרוחה המקומיים תהיה בהתאם עם המדיניות הלאומית ועם הקידימות שנקבעו במדיניות זאת על ידי השלטון המרכזי (ראה דיוון בנושא זה אצל Judge, 1979: 51-52).

כתוצאה מההתפתחות ההיסטורית ומן החלל שנוצר בחזיות זו בשנים האחרונות, נتفسים תפקידו המחלקו לשירותי הרוחה בישראל ומופעלים בה לפי דפוס השונה מאד מן הרצוי. בפועל, שירותים הרוחה האישיים המקומיים נקבעים רובם על ידי הממשלה המרכזית.

שליטת הרשותות המקומיות בתקציבי הרווחה של עצמן היא מוגבלת, וחלוקת התקציבים מוכנעת רובה כולה על ידי הממשלה. עקב לכך, הרשותות המקומית אינה מסוגלת להתאים את השירותים לצרכי תושביה ולקבוע סדר עדיפויות על פי שיקול דעתה – כך לדברי בריק (1992), מי שהיה ממונה במשך שנים רבות על נושא הרווחה במשרד העבודה והרווחה. אין זאת אומתת, שהרווחות המקומיות הן פסיביות למורי בהפצת שירותים הרווחה וה坦אמתם לצרכי התושבים. אולם, במקרה שהרווחות ימלאו תפקיד ראשון במעלה בתחום זה, הם הפכו לכלי שרת בידי הממשלה ומשרדיה בכל הנוגע להספקת שירותים אלה. אספקתם לאוכלוסייה נשית אפוא לעיתים קרובות ללא תשומה מספקת מצד נחاري הרשות המקומית והוצאות המקצועים הפועל בה.

היפוך זה של תפקידים בין הרשותות המקומיות ובין השלטון המרכזי בארץ בכל הנוגע לשירותי הרווחה מצביע על תפיסה לקויה של מקום הקהילה המקומית בדאגה לרווחת התושבים. התפיסה המקובלת כוון כפי שהتبטהה, למשל, בדו"ח סיבובם היידוע בבריטניה Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Services, 1968: Chap. 16 (היא, שיפורן צרכי הרווחה אינם מוגבלים רק לחיד הנזקן, החיו במנותק מז הקהילה כולה. שירותים הרווחה מכונים להילאה המקומית כולה, ומהווים ביטוי ליחס גומלין הדדיים הדוקים ולעזרה ההדידית המתקיימת בין תושבי הקהילה המקומית לבין עצמם. הרשות המקומית הנבחורת צריכה לגלם בתוכה, באמצעות הסמכויות שבידה והמשאבים שבאפשרותה לגייס, את הדאגה לצרכי הרווחה של כלל תושביה. על פי תפיסה זו, השלטון המקומי, בגלל זמינותו והקירבה הבטיחי אמצעית, יכול לבצע משימה זו ביעילות ובאפקטיביות, הן באמצעות פעילות מניעתית והן בדאגה בקהילה בכלל).

אחריות הקהילה המקומית אין פירושה חזרה לטוג של "אחריות מקומית" (Local Responsibility), שהיתה נהוגה בבריטניה תחת חוקי העניים (Poor Laws), שליטו בכיפה מאז המאה ה-17 ועד למחצית המאה ה-20, כאשר השלטון המרכזי פטור עצמו מכל אחריות ודאגה לרוחות האוכלוסייה. כאן כוונתו לאחריות הקהילה המקומית (באמצעות הרשות המקומית הנבחורת) במסגרת מדינת הרווחה בת זמן, שבה הממשלה ווטلت על עצמה מידת רבה של אחריות לרוחות כלל האזרחים. אחריות השלטון המרכזי בהקשר הרחב של מדינת הרווחה משמעה לקבוע סל שירותי רווחה לכל אדם ולדאוג שהגניות אליהם תהיה שווה לכל נפש גם מבחינה גאוגרפית, דהיינו ללא הבדל במקומות המגורים. הרשות המקומית צריכה יוכל להלא תפקיד מרכזי בהספקת סל זה של שירותי מנדטוריים, שבו גם תוכל לתת ביטוי ליחוזיות המקומיות. אולם, עיקר היחוזיות של הרשותות המקומיות היא ביכולתן לשקר את האופי המקומי הייחודי בהספקת סל שירותי הרשותות המשלימים שהזכיר לעיל.

הסוגיה המרכזית היא אפוא טיב השותפות בחזית השירותים החברתיים, שבין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי, או במלים אחרות – בין החברה הלאומית בכללותה ובין

הקהילה המקומית הקטנה יותר. בשותפות זו, מתפקידה של הרשות המקומית, באמצעות המחלקה לשירותי הרוחה, להביא בחשבון בשיקוליה את צרכי התושבים ואת מידת הזרקנותם לשירותים השונים. השיקול העיקרי נוגע לביקוש לשירותים על ידי קבוצות אוכלוסייה, לשירותי הרוחה הם משענת חשובה בתפקודם כאזרחים, אם כהווים המגדלים את הדור הנוכחי, או כבני הנוטלים חלק בדאגה לדור הקרובים, או בכלל כשותפים בפעילות הרשותות החברתיות החינניות לחיה קהילה תקינית. ברורו, שלא ניתן לנתק שיקולים אלה מן העמדות הערכיות והפוליטיות של הנציגות הנבחרת של תושבי המქום ומן הקידימות החברתיות שלהם. היבט זה הוא מסימני ההיכר הבולטים של המשטר הדמוקרטי ובבסיסו לקיומו של שלטון מקומי נבחר. בה-במידה, לא ניתן להתעלם מן הערכים המקצועיונליים של העובדים המופקדים על הפעלת שירותי הרוחה, ובעיקר העובדים הסוציאליים המאישיים מחלקות אלה, וכן מון הקידימות הנובעות מן המחויבות המקצועית שלהם (Webb, 1979: 97).

תפקידו של שלטון המרכז בשותפות זו הם קביעת הבסיס החקתית לפעולות הרשות המקומית בתחוםי הרוחה השונים, גיבוש המדיניות החברתיות הכלולות בכל הנוגע להפעלת שירותי הרוחה, הקצתהמשאבים הנחוצים למטרה זו ומתן ההנחיות הכלליות ליישום מדיניות הרוחה הלאומית ברמה המקומית.

במצב שבו הרשות המקומית תלויות במשאבי השלטון המרכזי, גיבוש מדיניות משותפת שלשלטון המרכז ושלשלטון המקומי, הבנואה על הכרת תפkidיהם השונים של שני הצדדים, מלאה לא עם בחלוקת דעות ובנכודו אינטראיסים. ברם, עלמנתו מלא ניגודים וסכסוכים, המציגים תיווך ופשרה דרך קבע. שותפות כזו בין השלטון המרכזי והמקומי אינה יכולה להיות ניטרלית ערכית או צודקת מהבחינה הפוליטית הרחבה יותר (הכוונה אינה דזוקה להיבט הפוליטי המפלגתי הצר). האיזון המושג הוא תמיד פרי פשרה וтворצ של זמן ומקום, והוא עשוי להשתנות בהתאם לנביבות.

אי כך, חשוב ביותר להכיר את תפkidיהם השונים של שני מוקדי הכוח האחראים להפעלת שירותים הרוחה, ובפרט שירותים האישיים. מה שתתגש בארץ והופנס על ידי ראש הרשות המקומית וה策ות המקצועית שלהם הוא עלילנותו המוחלטת של השלטון המרכזי בכל מגוון יחסיו הגומלין הקשורים בשירותי הרוחה, בעוד שהשלטון המקומי הוא רק שותף זוטר המקבל ללא עוררין את מרותו של השלטון המרכזי. העימותים בין שתי המערכות השלטונית, ואלה אינם מעטים, נוגעים ליחסים תלות ומרות אלה ולא עצם הכוונה בקיום השותפות. נוכח בדחיפות רפורמה משמעותית בתחום זה של עיצוב שונה של השותפות בין השלטון המקומי ובין הרשותות המקומית.

עיצוב שונה של המחלקות לשירותי רוחה מקומיים

היערכות הארגונית במשך שנים של המחלקות לשירותי רוחה ברשותות המקומית

הוותאה במידה ורבה לתפקיד שיעיד להן השלטון המרכזי. המבנה שהתפתח נועד בעיקר להיות כל מינהלי נח שישרת ביעילות את מטרות השלטון המרכזי על שלוחותינו השונות, במקומות לשרת את רצונות הרשות המקומית. במקביל להתפתחותו של דגם ארגוני זה, הלה וначלה השיקה שבין המחלקות לשירות הרווחה של הרשות המקומית לבין הרשות המקומית עצמה והתקזקה זיקתן הישרה, המקצועית והתקציבית למשרדי הממשלה היעודים ולמחלקות הספציפיות במשרדי הממשלה. לטענת בן-אליא, התפתחה "סימביוזה מוגה עם משרדיה הממשלה", שאפילו הביאה להעתקת הפיזול הבין-מוסדי והפנימי-מוסדי מן הרמה הממלכתית לרמה המקומית (בן-אליא, 1990: 11).

אם אכן מעוניינים אנו לצקת תוכן חדש בתפקיד הרשותות המקומיות בתחום שירותי הרווחה, דרוש בbijoor 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 הנברחים והמיןלים של הרשות. כל זאת תוך שמירה על מעמדן של המחלקות בהיררכיה הארגונית של הרשותות והגברת עצמאותן אל מול משרדיה הממשלה היעודים והמחלקות הספציפיות בהם. שניוי כזו מתבקש כפועל יוצא של ההגדרה מחדש של תפקידים מחלקות אלה ברשותות המקומיות.

קביעת מדיניות

בתחום קביעת המדיניות השתפקו עד כה המחלקות המקומיות לשירותי הרווחה בהצהרת כוונות כללית בלבד או בחזרה על הצהרות הכלליות של משרד העבודה והרווחה. לכל היותר, הצבעו הצהרות אלה על כוון פוליה כללי, מבלי לפרט מה המחלקות מוכנות או עומדות לבצע הלהה למעשה. צורה זו של התווית מדיניות (או למעשה של אי-התווית מדיניות) לקתה בכמה חסרונות: ראשית, חסרה בה חשיבה אסטרטגית בכל הנוגע לבחירת יודי מדיניות ובקביעת קידמיות בין הזרים השונים והtabiuot השונות ששירותי הרווחה המקומיים צריכים להתמודד עם. שנית, אין בהתוית מדיניות באופן כזו משום התייחסות לטקטיקות התפעוליות הספציפיות להגשת השירותים לאוכלוסייה הפונית המבוקשים לקבל שירות במפגש הבלתי-אמצעי שביניהם ובין עובדי השירות. מנוקדת ראותו של מבחן השירות, הגורם המכריע אינו הצהרת הכוונות, אלא מוצר השירות עצמו והדרך שבה הוא מוגש בנקודת מגש זו. שלישית, נעדרת מהתוית מדיניות באופן זה כל יהודיות, אשר חשוב שתתאפשר את הזרים המקומיים המיוחדים לתושבי המקום.

על מנת שהרשויות המקומיות תוכלנה למלא את ייעוזן ולשקף נוכנה את צרכי התושבים ואת הצbijון המקומי בהטפקת זרים אלה, יש לבטא יעד זה כבר בתהליך קביעת

המדיניות של המחלקות לשירותי הרוחה. תהליך ראוי של קביעת מדיניות איננו יכול להסתפק בהעתיקת היעדים הכלליים של השלטון המركזי, אלא הוא צריך לכלול את התשומות המקומיות הייחודיות בחשיבה, בבחירה יעדים, בקביעת קידימות ובדריכי הפיקת השירות והגשוו הרכה למעשה לאוכלוסייה הנזקקת. קביעת מדיניות מקומיות כזו היא הצדוק לקיומו של שלטון מקומי בעל מידת רבה של אוטונומיה. ודאי שגם במצב הדברים הקיימים, ניתן למצוא חלקן מן הרשותות המקומיות לא מעט תשומות ייחודיות וחדשניות בה透וות מדיניות שירותים הרוחה שלהם. אולם ככל, מרכיבי התשומות המקומיות הם מועטים ואין בהם כדי לבטא כהלכה את הייחודיות המקומית.

המדיניות המקצועית

רוב תחומי פעילותן של המחלקות לשירותי רוחה מקומיים כוללים במסגרת הסמכותם הפרופסיאונלית של מקצוע העובודה הסוציאלית. ככל אנשי מקצוע, גם הצלותים המקצועיים של העובדים הסוציאליים, המופקדים על שירותי הרוחה המקומיים, שומרים על עצמאות מקצועית בתחומי פועלם. עצמאות זו תורמת בוודאי לקיים רמה מקצועית נאותה של השירותים ולמנעות התיחסות בלתי עניינית והתרבות של גורמים פסולים בהחלטות על מתן שירות. ביום, הגופים הקובעים ברשותות המקומיות, הפליטים והמנהלים כאחד, אינם מתערבים או מתערבים רק מעט במדיניותן המקצועית של המחלקות לשירותי רוחה הרכפפות להם. נسألת אפוא השאלה, האם לא היה רצוי, שהגופים הקובעים יקחו חלק פעיל יותר בה透וות המדיניות החברתית של הרשות המקומית בנוגע לשירותי הרוחה ויחוו את דעתם לגבי קידימותיהם בתחום זה? תשומת הגורמים הקובעים ברשותות המקומיות לגבי המדיניות המקצועית חשובה לפחות משתי סיבות: האחת, המדיניות הנראית לכארה מקצועית מושפעת אף היא מגורמים שאינם מקצועיים במלוא מובן המילה, כמו למשל אסכולות שונות הרוחות במקצוע, אופנות משתנות, העתקת דגמי טיפול מיובאים מארצות ותרבותיות אחרות, עניין מיוחד שיש לצוותים מקצועיים אלה או אחרים וכו'. האחרית היא, שהעובדים הסוציאליים כמו אנשי מקצוע אחרים הם בעלי הגיון שלהם, המעוני בתרבות המקצועית; הם נוטים לפתח גישות לפי מדריך ערכי המקצוע ולאו דווקא לפי מדריך החשיבות של צרכי הפרט הנזקק לשירות שעליו הם מופקדים. תופעה זו עשויה ליצור נתק בין הגדרת הביעות העיקרי על האוכלוסייה הנזקקת לשירות ובין הגדרת הביעות המכחיבות התיחסות והנקבות על ידי אנשי מקצוע המגישים את השירות (זרון, 1992: 183).

הסוגיה המרכזית בהקשר זה היא, כיצד נתפסות הביעות וכי怎 מוגדרים צרכי האוכלוסייה, הפונה למחלקות לשירותי הרוחה, על ידי אנשי מקצוע העובודה הסוציאלית המפעילים את השירות. האם התיחסות העובדים הסוציאליים היא לביעות כפי שהן מוצגות ומוגדרות על ידי הפונים עצמם? האם השירות הוא זה שמנדר את הביעות

והצרכים של הפונים אליו או האם בעיות וצרכים אלה מוגדרים מחדש על ידי העובדים הסוציאליים לפי שיטות הפרקטיקה המקצועית שהם בחרו בהן, ככלומר ה-practice method (Rein et al, 1983). צד אחר של בעיה זו הוא השאלה האם מוקד התיחסות המקצועית הוא קבוצות הפונים השונות (למשל קשיים, משפחות עם ילדים בגיל רך וכו'), או שמדובר בתיחסות הדרכי הטיפול השונות הרווחות בקשר לעובדי השירותים (דוגמת טיפול משפחתי וכו')?

למدينיות המקצועית של אנשי העבודה הסוציאלית יש חשיבות רבה בקביעת התיחסותו של השירותים לסוגיות שהעלו כאן. נטיית אנשי המקצועי היא על פי רוב להתחילה את תהליך הגשת הסיוע בהגדרה חדשה של הבעיה, שהוցאו על ידי הפונים, בהתאם למدينיות המקצועית הרווחת. בדרך זו, קבועים אנשי המקצועי לא רק את מדיןויות השירות בנוגע לבעיות הפונים המציגות טיפול, אלא גם את דרך הטיפול. בכל הקביעות הללו יש משום מחויבות של הרשות המקומית ושל שירות הרווחה שלא כלפי ארכוי האוכלוסייה הנזקנת וכלל המשתמע מהטיפול בה. ראי אפוא, שגם בתחום זה של מדיןויות מקצועית תהיה תשומה ראויה של הגוף הפליטים והמנהליים הקובעים ברשות המקומית, ולא רק של אנשי המקצועי.

תקצוב

התקציב הוא כמבנה המכשיר החשוב ביותר לקבעת מדיןויות הרווחה של הרשות המקומית. התקציב הוא תנאי טנאי מוקדם לקבלת החלטות מסודרות וממוסדות בכל הנוגע לתפקידו ולדרך פועלתה של המחלקה לשירותי רווחה ברשות המקומית. אך הוואיל ועד כה נתפסו מחלקות שירותים הרווחה ככלי שרת של השלטון המרכזי, מילאו הרשות המקומית תפקיד משני בלבד בלב בקביעת התקציבי הרווחה. השלטון המרכזי, באמצעות המשרדים היודים על מחלקותיהם השונות, הוא שקובע את פרטיו התקציב הרווחה של הרשות המקומיות בכ-150 סעיפים התקציב נפרדים ומחיבים (בריק, 1992). למעשה, השלטון המרכזי נטל לעצמו בדרך זו את עיקר הסמכות בקביעת מדיןויות הרווחה ברשות המקומית לגבי מרבית פעולותיהן, שכן לרשות המקומית אין אפשרות להעביר כספים מסעיף התקציבי אחד למשנהו, ללא הסכמת המשרד הממשלתי המתאים ולעתים משרד האוצר עצמו.

השלכות מציאות התקציבית זו הן בכמה מישורים:

ראשית, מציאות זו אינה משקפת נוכונה את העדפות הרשות המקומית בהפקת השירותים השונים ובהגשתם לתושביה הנזקקים. לאחר והתשומה המשנית של הגוף הקובעים ברשות המקומית את בניית התקציב שירותים הרווחה היא מזערית, אין להם תחושת מחויבות לספק שירותים אלה. במקרה הטוב, התקציב מבטא מעין הסכמה שבשתייה של הרשות המקומית למדיןויות הרווחה שהכתיב לה השלטון המרכזי. במקרה הגרוע, התקציב

הוא נושא למחלוקת מוגנתה בין השלטון המרכזי ומהוות מעין אלibi לרשות המקומית להתחמקותה מהספקת שירותים שבצם היא חייבת לספקם.

שנית, התקציב המתקבל הוא כמעט תמיד אינקרמנטלי במהותו, שפירשו בפועל הוא הגבלת המדיניות המקומית למסגרת של שירותי שלביים בהתאם מסוימת עם השינויים במשאבים הזמינים. לאחר שחלק ניכר של שירותי הרוחה המקומיים באים מהתקציב של השלטון המרכזי, מה שהרשויות המקומיות מתבקשות בעצם לעשות הוא לבסס את הצעת התקציב שלאה הקוצאות התקציביות שאושרו שנה לאחר מכן, בלווית תוספות או צמצומים מזעריים. באשר לתוספות התקציביות, מדובר למעשה על התאמות שלוליות במשאבים המוקצחים, על פי רוב "פירורים" היכולים להביא לשינויים מזעריים בלבד בפועל השוואות. קצוצים או צמצומים בתקציב יומיים כמעט תמיד על ידי השלטון המרכזי ו מבטאים את הקידימות התקציבית שלו ולא של הרשות המקומיות. תגונבת הרשוויות המקומיות במצבות התקציבית הקיימת היא לפזר את הצמצומים באופן שווה על פני כלל השירותים. שיטה זו היא אולי ערבבה לרציפות ולהמשכיות מסויימות, אך היא מונעת קביעות קדיימות על פי בחירת הרשות המקומית ועל פי העדפותיה וצריכה (וראה על כך אצל Kelly, 1989).

תקציב כוח אדם

אנומליה זו של המציאות התקציבית בולטת בתקציב כוח האדם. להלכה, התקציב כוח אדם צריך לבטא אתיחס הגומלין שבין מדיניות השירות ובין כוח האדם האמור לבצע מדיניות זו. למעשה, השלטון המרכזי כופה את מדיניותו המועדף באשר לכוח האדם בשירותי הרוחה ברשוויות המקומיות. תקן כוח האדם המוצעו ברשוויות המקומיות, דהיינו מספר העובדים הסוציאליים, שהרשות המקומית רשאית להעניק בשירותי הרוחה שלא ושהשלטון המרכזי מוכן להשתתף בימון העסקם, נקבע על ידי מושדי הממשלה הייעודים. לתקינה של כוח אדם מוצעו ברשוויות המקומיות לא תמיד יש זיקה ישירה למגוון המטלות של שירותי הרוחה המקומיים ולכשרן להתייצב בחזית החברתית של מדינת ישראל. הרשוויות המקומיות עומדות אפוא לעיתים קרובות בפני הדילמה הקשה של "ריבוע העיגול", דהיינו: כיצד למלא את מחויבויותיהן בתחום הספקת שירותי הרוחה, הן כלפי השלטון המרכזי והן כלפי תושביהן, כאשר אין בידי כוח האדם המוצע הדרוש לביצוע כל המשימות.

בשנים האחרונות, מצאו הרשוויות המקומיות דרכים שונות לעקוף את מדיניות התקינה כוח האדם המוצעו שלחן על ידי מושדי הממשלה. הפתרון, ברוח התקופה, הוא מתן היותר גלי או סמי לרשוויות המקומיות להקים עמותות למיניהן, המקבילות על עצמן לבצע מטלות שונות של הפקת שירותי רוחה והגנתם, שהם בעצם חלק בלתי נפרד מחויבות השלטון המרכזי וה מקומי כאחד. עמותות אלה לא כפפות להגבלות של

העסקת אנשי מקצוע כפי שקרה במלחמות לשירותי רוחה. העמונות מופעלות להלכה כগופים ולונטריים שלא למטרות רוח, הבאים להשלים את פועלות שירותי הרוחה המקומיים. למעשה, תקציבי עמותות אלה באים, כמעט כולם, מן הקופה הציבורית של השלטון המרכזי וה מקומי. כספי העמונות מקורם בתקציבי הפעולה של שירותי הרוחה השונים. התוצאה היא פגיעה ביכולת הרשות המקומית לשלוט על מדיניות הרוחה שלן במתחריב ממעמדן כרשויות שלטוניות אוטונומיות בשירות התושבים.

לצדAIT הפרגמטית של פעולה באמצעות עמותות יש כMOVEN מוחair. ראשית, עצם הפעלת העמותות היא חתירה תחת מדיניות השלטון המרכזיז בכל הנוגע להגבלה העסקת של עובדים ברשויות המקומיות. לאחר שהדבר געשה בידיעות המלהה של כל המוערבים בדבר, יש בכך הערכה גלויה בין זרעות השלטון לבין עצמו, שמקומה לא יכירה במינהל תקין של פועלות המשולש. שנית, כספי העמותות באים רובם מתקציבי פעולה יעדדים, שניעדו במקורם להגשת שירותים ורשות. סבירותו, שחלק מן הכספיים המוצאים על ידי העמותות להעסקת כוח אדם מכספיי מוקדשים להגשת שירותים ישיר ללקחות, כאשר מהות השירות עצמה הוא הטיפול המڪוציא של אנשי המڪוציא. אולם, זהה רק תמונה חלקית, שכן בעית הסתטם של תקציבי פעולה מטרותיהם המקוריות עומדות בעינה.

מצב זה של פעולה באמצעות עמותות יוצר מכשול נוסף בדרכן של הרשותות המקומיות להשגת שליטה על מדיניות בתחום הרווחה. על פי רוב, שלוטות הרשותות המקומיות בעמותות השונות שהן יצרו, בשל העובדה הפושטה שהרשותות הן שmasפוקות את מרבית משאביהן של העמותות. אולם המצב בכלל אינו משbie רצון, שכן למעשה הרשותות המקומיות נאלצות לפעול באמצעות שליח (proxy). לא די בכך שהן כפויות לבצע מדיניות שנקבעה רובה על ידי משרד הminster, הן נאלצות לבצע אותה גם באמצעות גופים חיצוניים, ששיליטו על פעולותיהם היא לפעמים חלקית בלבד.

בנייה ממערכות מידע ותכנון עתידי

ככל, סובלים שירוטי הרוחה האישיים בארץ מהעדר מערכות מידע נאותות, שישמשו בסיס לקביעת מדיניות העתידית ויזנו במידע את המערכת הניהולית בעת קבלת החלטות השוטפות. הדבר נובע בחלקו מהקיים המשגש בפתרון מערכות מידע כאליה ובחילוקו מזלטת היד של משרדיה הממשלה הייעודיים בנושא זה לאורץ השנהם. חולשה זו בולטות במיוחד ברשויות המקומיות. המחלקות לשירותי הרוחה המקומיות סובלות מחוסר או ממשאים מוגבלים בלבד, לשם פיתוח מערכות מידע אלה. הגופים הקובעים ברשויות המקומיות מודעים לעובדה שעיקר מדיניות הרוחה נקבע מילא על ידי משרדיה הממשלה, ועל כן אין מוצאים לנכון להשיקע משאבים ומאמצים בפתרון מערכות מידע עצמאיות בתחום זה של פעולתן.

אין ספק שהעדר מערכות מידע מונע לא פעם מן הרשותות המקומיות, כמו גם מון השלטון המרכזוי, לדעת ולהבין את ההשפעה ואת ההשלכות של שירותי הרווחה האישיים על רווחת האוכלוסייה המש坦שת בשירותים אלה. העדרן גם אינואפשר להפיק לקוחות מן הנסיוון שהצטבר בהפעלת שירותים שונים ובהגשתם. הוא גם מקשה על הפעלת פרויקטים נסיוניים, שהם ניתן להפיק לקוחות לשם הכנסת שניינים בסל השירותים המוגשים ובდפוסי הגשת השירות. אם בוצעו כל עיקר שירותי במדיניות שירותי הרווחה האישיים ברמה המקומית, רובם נעשו באמצעות יבוא דעת מהוויל או על ידי התאמתן של שיטות טיפול מקצועיות שנושו בארכות אחרות ובסביבה חברתית שונה למציאות הישראלית. שניינים ספרויים בלבד במקבות מחקרים ברמה הארץית, שנערכו במקומה לשרת את העניין ואת האינטרסים של משרדיה הממשלה הייעודים, שיימו מחקרים אלה. תשומת הרשותות המקומיות ביצירת מידע שימושי חדש בתחום שירותי הרווחה, ובפרט לאור טיעונים, שירותיים אלה הם החזית החברתית של מדינת ישראל, הייתה נמוכה מאד.

כל מוגמה לחיזוק מעמדן של הרשותות 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 העדפות הערוכות והפוליטיות של תושבי המקום, ושיהיו בידן המשאים המטריאליים, המקצועיים והמיןיאליים לביצוע מדיניות זו. תכון עתידי של מדיניות שירותים הרווחה האישיים ופרופורמות במבנה הקיימים של שירותיים אלה תלויים לא מעט בبنית מערכות מידע חדשות אלה.

הסוגיות הקשורות בביצוע הרפורמה המוצעת

הסוגיות שנדונו עד כה נגעו לרפורמה הנחוצה בשירותי הרווחה של הרשותות המקומיות, רפורמה שתביא לחיזוק ולהגדלת האחריות בתחום הרווחה של מוסדות השלטון המקומי הנבחרים כלפי תושבי המקום. כוון השינויים המוצע התמקד בהעברת חלק מהאטמכויות, המצוויות כulos בידי הממשלה המרכזי ובידי כמה ממשדי הממשלה הייעודים, לידי הרשותות המקומיות. במילים אחרות, ביוזר רב יותר בקביעת המדיניות של שירותי הרווחה האישיים ובהפעתם. עיקר הבעייתיות בהצעות שנייני אלה הוא העדר פרידגמה כללית וברואה של מבנה היחסים שבין השלטון המרכזוי ובין השלטון המקומי בכלל, ובינם לבין שירותי הרווחה בפרט. כל שינוי בדף היחסים הקיימים עשוי לעורר שורה של שאלות, שחייב להתייחס אליהן ולנסות לתת להן מענה במסגרת השינויים המוצעים:

א. האם מבנה מבוצר יותר של שירותים הרווחה האישיים יתאמם את מדיניות הרווחה הלאומית של השלטון המרכזי על כל קידמיותה והעדפותיה, ובכך בבד את המדיניות וההעדפות הפרטיקולריסטיות של הרשות המקומית? האם אכן ניתן יהיה לבצע את מדיניות השלטון המרכזי, האמורה לכלול ראייה לאומית, חברתיות וכלכליות רחבה, כאשר השליטה על הפעלת מדיניות זו תהיה נתונה בידי כ-230 רשויות מקומיות, הנהנות ממרחב ניכר של חופש פעולה בתחום הרווחה?

ב. האם ניתן יהיה להבטיח שירותי מסוימים של שירותים חיווניים, כדוגמת מוסדות חוץ-ביתיים (למשל פנימיות לילדים ולנוער במצוות), שאינם לוקלים ואיינס פעילים בעבר רשות מקומית מסוימת, יכולים להמשיך ולתפקד בתוכונות המיוחדת, כשאחריות הפעלתם תהיה מבוררת על פי בחריתה של כל רשות מקומית? מטבע הדברים, הקמה והחזקקה של רשות מסוימת פנימיתים מיוחדים מחיבות תכנון ארכי של סוגי המוסדות הנחוצים ושל פיזורם הגאוגרפי על פני הארץ. לדוגמה: ניסוי שערץ משרד העבודה והרווחה ב-11 רשויות מקומיות, שהותר להן להשתמש בתקציביהן לפי שיקול דעתן, העלה כי הן הפנו בין 6-7 אחוזים מכלל התקציב המיעוד לטידורים פנימתיים למוניטין שירותים חלופיים בקהילה. שעוררי המרה כאלה של כספי תקציבים בכלל הרשות המקומיות עלולים אולי להפר את האיזון הקיים של סיורים חוץ-ביתיים בפנימיות המקומיות ניתן יהיה להבטיח בקרה אפקטיבית של פעילות הרשות המקומיות בתחום השירותים הפנימיים בארץ.

ג. האם ביזור האחריות ומטען סמכויות לרשותות המקומיות הנבחרות לא יביא לצברית כוח רב מדי בידי קבוצות פוליטיות מקומיות או בידי אישי פוליטיקה מקומיים? ריכוז כוח בידי גורמים מקומיים עלול להביא לחלוקת בלתי שוויונית של שירותים ואולי אף לייצור אפליה וKİפה של קבוצות שונות באוכלוסייה. יש אפוא לבדוק, האם בתנאי ביזור הסמכויות ניתן יהיה להבטיח בקרה אפקטיבית של פעילות הרשות המקומיות בתחום השירותים הרווחה.

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

הטיעונים העיקריים בעד ריכוז השילטה על שירותים הרווחה בידי השלטון המרכזי הם: הריגשות החברתית והחשיבות הפוליטית שככל מישך מיחס לפעולות התקינה של שירותים הרווחה; הצורך להבטיח הספקה אחידה של השירותים לכל האוכלוסייה ולשמור על רמתם; פיקוח על הועלות; בקרה על ההוצאות המקומיות ויכולת אכיפה של כללים וnormotites המחייבים את כל מערכת שירותים הרווחה (Forder, 1974: 115).

הצעת הרפורמה

הטייענים بعد ביזור והעברת האחריות על שירותי הרוחה לרשותות המקומיות יוצאים מתחם הנהנה, שלשלטון המקומי יש יכולת טוביה יותר להענות לצרכים מקומיים: הוא גמיש יותר ונוח יותר להסתגל לנסיבות משתנות ולהגיב באופן בלתי שגרתי, ומידת הפורמליזציה שלו פחותה מזו של השלטון המרכזי. אחריות מקומיות גם מרחיבה את הדמוקרטיית המקומית ומחזקת את מעורבות התושבים והשתתפותם בתחום הספקת השירותים לאנשי הקהילה כולה (Kahn, 1973: 120-121).

הרפורמות שהוצעו כאן מנוטות להתמודד עם הסוגיות השונות על ידי נקיות דרך ביניהם, שיש בה העברת אחריות ומטען סמכויות רבות יותר לידי השלטון המקומי הנבחר (לעומת המצב האנומלי הנוכחי), אך בה-בעת היא כוללת את כל היסודות, שייתנו לידי השלטון המركזי את יכולת האכיפה של מדיניות הרוחה הלאומית על העדפותיה וכן את יכולת לדאוג לקיום האינטרסים של הכלל, הרואים להיקבע ברמה הארץית. המענה נמצא בקביעת סל שירותי חובה, שיחייב את הרשותות המקומיות בדרך, שהשלטון המركזי יוכל להמשיך ולפקח על הספקת הסל לכל מי שיודק לו. קביעת סל זה ועימונו בחקיקה ישארו בסמכותו של השלטון המרכזי. הצלחתן של הרפורמות מובטחת גם משום שתמשך תלות הרשותות המקומיות במשאבי השלטון המרכזי. אף כי תלות זו עשויה ללבוש פנים אחרות במסגרת השינוי המוצע, השלטון המרכזי יוכל תמיד לשימוש בתלות התקציבית, כדי למנוע מרושיות מקומיות שימוש במשאבים לצרכים שיש בהם סיטה מובהקת מייעדי הרוחה המוסכמים. בנוסף לכך, יש ברפורמה המוצעת פוטנציאל בכון של עיצוב אופן הפעולה של שירותי הרוחה המקומיים והגברת יכולתם להענות לצרכים המקומיים המשתנים.

בכל אלה אין מושם מענה שלם לכל הסוגיות הכרוכות בבחירה של שירותי הרוחה האישיים ברמה המקומית. למשל, כל רפורמה מהסוג שהוצע כאן תומנת בחובה שינוי ניכר בדפוסי חלוקת הכוח בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי. ברור שగורמים שונים בשלטון המרכזי ובמשרדיו הממשלה היהודיים, שבמשך שנים רבות התרכו בידם הכוח לפחות לשירותי הרוחה המקומיים, לא יטכימו בקלות להיפרד מהסמכויות שבידם. ברור גם, שחלק ניכר מן הרשותות המקומיות התקנות תתקשנה להפעיל ולמלא בתוכן ממשי את יתר חוף הפעולה שהרפורמה עשויה להקנות להן. הפטرون לקשיי זה של הרשותות המקומיות התקנות מצוין בוודאי בהפעלת שירותי רוחה אזרויים או באיגודיו רשותות לשם הספקת שירותי הרוחה האישיים. אך נשא זה מחייב ללא ספק דיון נפרד.

סיכום

הנתונים שהובאו בחוברת זו והדיוון בהם מצבאים בברור על הצורך בporno מהקופה בכל הנוגע להגדלת הפקיד ולדרך הפעולה של המחלקות לשירותי רווחה ברשות המקומיות בארץ. porno מהקופה כזו תאפשר לשולטן המקומי ולשירותי הרווחה שלו להגן כראוי על החזית החברתית של מדינת ישראל. שוב אין זה סביר, לשירותי הרווחה המקומיים של ישראל בשנות התשעים יהיו נשלטים כמעט כליל בידי השולטן המרכזי. יתכן שהתפיסה, שלפייה שירותים הרווחה המקומיים הם כליל שרת בידי השולטן המרכזי, הייתה נוזחת ומעילה בשנים הראשונות להקמת המדינה, כאשר השולטן המקומי היה בראשות צדקה. בסיבות השונות של ימינו, שיטה זו שוב אינה אפקטיבית ואינה פועלת לטובת האינטרסים המשותפים לשולטן המרכזי ולשלטן המקומי באשר להספקת שירותים רווחה.

בה-במידה, שוב אין להשלים עם המצב, שבו הרשות המקומית והגורמים הפוליטיים והמיןיאליים האחראים בתוכה אינם מקיימים בידם את השילטה על מדיניותה החברתית של הרשות ועל שירותים הרווחה האישיים, שהיא מחייבת להגיש לתושביה. מצב הדברים הקיימים, המאפשר לשירותים המקומיות להישמען לא מעט מן האחריות בנושא הרווחה ולהסתפק בתפקיד מלא ההווארות של השולטן המרכזי ושל משרדיה המשמשה היהודים, איןנו רצוי יותר. מצב זה אינו תורם דבר לחיזוק כוחו של השולטן המקומי בישראל ואין מאפשר מתן שירות נאות לתושבי המקומם ולקבוצות האוכלוסייה הנזקקות לשירותים הרווחה והמשתמשות בהם לשם תפקודן התקין במישור האישי והחברתי.

השינוי הדרוש הוא בראש ובראשונה חיזוק הבסיס החקני של פעולות השירותים הרווחה המקומיים. ככל שתיקדם החלפת חוק שירותים הסעדי-1958 בחוק שירותים רווחה מודרני, התואם את דרישות תקופתנו, כך תיסלל הדרך לתמורה מהירה יותר בדרך הפעולה של שירותים הרווחה המקומיים. משמעות תמורה זו מבחינה ארגונית ומינימלית הוא שילוב של תכנית מדיניות הרווחה של הרשות המקומית במדיניות החברתית של השולטן המרכזי. שילוב זה יוכל לתרום לשינוי האוריינטציה האינקרמנטלית של פעולות הרשות המקומית ולבסס ביתר שאת פועלותיה על תפוקות חברותיות ברורות, המשקפות את צרכי המקום ואת העדפות הערכות של קבוצי המדיניות המקומיות. הוא גם יגביר את יכולתן של הרשות המקומית למלא הלהקה מעשה את המשימות המצופות ממנה בשמרה ובהגנה על החזית החברתית של מדינת ישראל.

רשימת מקורות

בן-אליא, נ' (1990), השלטון המקומי ומשבר מדינת הרווחה בישראל, *עיר ואזרע* 21: 7-17.

בריק, י' (1992), הצעה לשינוי מערך היחסים בין הממשלה לבין הרשותות המקומיות בתחום הרווחה, *הזעה הרווחת* 4, אביב תשנ"ב.

דורון, אי' (1992), *מדינת הרווחה בעידן של תמורה*, מאגנס, ירושלים.

דורון, אי' ורי קרמר (1975), אידיאולוגיה, תכנית וגורמים ארגוניים במערכות הסעד: המקרה של ישראל, *בטחון סוציאלי* 10: 9-20.

קופ, י' וד' שרון (1991), שירותים רוחניים איסיים בין עשר לעשר, בתוך י. קופ (עורך), *הקטאת משאבים לשירותים חברתיים 1990-91*, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.

רוזנברג, מ. (1990), שיפור מעמדן של המחלקות לשירותים חברתיים ברשותות המקומיות, *עיר ואזרע* 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.*