



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

זכויות חברתיות ושירותי הרווחה האישיים בישראל

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: שירי בס ספקטור

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

יג' בחשוון תשע"א

21 באוקטובר 2010

מסמך זה נכתב לבקשתו של הה"כ דב חנין ועוסק במתן שירותי רווחה אישיים בישראל. במסמך סקירה של הספרות המקצועית בתחום הרווחה בישראל, והוא מתמקד בשני נושאים מרכזיים: בחלק הראשון במסמך יידון נושא הזכויות החברתיות ועיגון בחוק ובמשפט הישראליים, ובחלקו השני יוצג יישום הזכויות האלה באמצעות מערך שירותי הרווחה האישיים ברשויות המקומיות.

1. התפתחות שיח הזכויות החברתיות

התפיסה המודרנית בדבר זכויות אדם הושפעה מהתפתחות התיאוריה הליברלית מהמאה ה-18 ואילך. התיאוריה הליברלית תפסה את זכויות האדם (בעיקר את הזכויות לחיים, לחירות ולקניין) כזכויות טבעיות שבהן אין המדינה רשאית לפגוע. בעשורים הראשונים של המאה ה-20 נמתחה ביקורת על הגישה הליברלית, בטענה כי שמירה על זכויות אלה אינה מתמודדת עם אי-השוויון החברתי-כלכלי. למעשה, נטען כי חלק מהזכויות הליברליות, כדוגמת זכות הקניין, אף מנציחות את הפערים ומרחיבות את אי-השוויון. ההצהרה האוניברסלית בדבר זכויות האדם מ-1948, שנכללו בה זו לצד זו קביעות בעניין זכויות אדם אזרחיות, פוליטיות וחברתיות-כלכליות, היתה למעשה תגובה על ביקורת זו.

בשנת 1966 נוסחו שתי האמנות המרכזיות בתחום השמירה על זכויות האדם: האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות והאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. חשוב לציין כי האמנה בדבר הזכויות האזרחיות והפוליטיות נוקטת שפה החלטית יותר מהאמנה המקבילה בדבר זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות.

בשיח הפוליטי שהתפתח בנושא ההגנה על זכויות האדם נטען בהזדמנויות רבות כי בשל אופיין הייחודי, אי-אפשר להגן על הזכויות החברתיות באותו האופן שבו מוגנות הזכויות הפוליטיות-אזרחיות. בין השאר נטען כי כדי לשמור על הזכויות החברתיות, על המדינה לנקוט מדיניות אקטיבית ולהתערב התערבות של ממש בחיי אזרחיה ובניהול המדיניות הכלכלית. לעומת זאת, הזכויות האזרחיות והפוליטיות, מעצם טבען, הן נחלתו של כל אזרח כל עוד לא נקטה המדינה מדיניות כלשהי כדי לשלול ממנו את זכויותיו (לדוגמה, שלילת חופש הביטוי או הזכות לבחור ולהיבחר). מכאן שאכיפה של חובת המדינה לשמור את הזכויות החברתיות של אזרחיה עלולה להביא להתערבות שיפוטית מופרזת בניהול המערכות החברתיות והכלכליות ולפגוע בעקרון הפרדת הרשויות.¹

2. זכויות חברתיות בחוק הישראלי

זכויות חברתיות הן "זכויות שיש בכוחן להשפיע במישרין או קרוב לכך על רמת החיים הכלכלית של משקי-הבית, להבטיח רשת ביטחון לפרט בתחום ההכנסה או השירותים החיוניים ולתרום בכך לצמצום אי-השוויון".² מקובל לשייך לקבוצה זו את הזכויות לחינוך, לבריאות, לדיור, לתעסוקה ולזכויות סוציאליות. על-פי החוקרים דורון וינאי, כל המדינות הדמוקרטיות שואפות להעניק לאזרחיהן זכויות חברתיות וכלכליות אלו, וכך לאפשר את השתתפותם בתהליכים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים

¹ ברק-ארז דפנה וגרוס אייל, "הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות לכבוד", **ספר דליה דורנר**, שריגים: הוצאת נבו 2009, עמ' 189–207.

² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עיגון זכויות חברתיות במשפט הבין-לאומי ובחוקות, כתבה רונייה בריטברד, 17 בנובמבר 2003, <http://www.knesset.gov.il/MMM/data/docs/m00899.doc>



בחברה. רוב המדינות מעגנות את מעמדן של הזכויות החברתיות בחקיקה, וחלקן אף מכירות בזכויות אלו ובזכות לשירותי רווחה אישיים כזכויות חוקתיות.³ המדינות נבדלות אלו מאלו במידת הפירוט של הזכויות הללו בחוקה ובמידת מחויבות המדינה לנושא.⁴

בישראל מעמדן של הזכויות החברתיות טרם הוגדר. באופן מסורתי ובהתאם לגישה הליברלית, זכויות האדם בישראל מסתכמות רק בזכויות האזרחיות והפוליטיות של התושב, כפי שעוגנו בחוקי-היסוד בשנת 1992 (חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק). חוקים אלו העניקו מעמד חוקתי לכבוד האדם, לחירותו, לזכויות הקניין ולחופש העיסוק.⁵ קודם לכן עוגנו הזכויות הפוליטיות המרכזיות – הזכות לבחור ולהיבחר והזכות לשוויון בבחירות – בחוק-יסוד: הכנסת, מ-1958. הנחת המחוקקים היתה שחוקי היסוד יושלמו בהמשך הדרך, כאשר תעוגן חוקה לישראל, וכך יוכרו גם זכויות האדם החברתיות והכלכליות. בשל אילוצים פוליטיים נקטע האימוץ ההדרגתי של חוקי-היסוד, ויש הטוענים כי מעמדן החוקתי של זכויות חברתיות וכלכליות בישראל נפגע מכך.⁶

הזכות לחיים נאותים הוכרה בהכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם משנת 1948. על-פי סעיף 12 של הכרזה זו, "כל אדם, כחבר בחברה, זכאי לביטחון סוציאלי וזכאי לתבוע שהזכויות הכלליות הסוציאליות והתרבותיות שהן חיוניות לכבודו כאדם ולהתפתחות החופשית של אישיותו יובטחו במאמץ לאומי ובשיתוף פעולה בין-לאומי, בהתאם לארגונה ולאוצרותיה של המדינה". להצהרה זו אין תוקף משפטי, אולם מדינת ישראל אימצה את רוח הדברים, שכן היא אשררה בשנת 1991 את "האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות". על-פי סעיף 11 לאמנה, "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון, מלבושים ודיוור נאותים ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו".⁷

אף שמדינת ישראל אשררה את האמנה, היא אינה מחויבת לממש את סעיפיה בחוק או להבטיח לתושבים את הזכויות המוזכרות בה, כך שהאמנה, כמו מקורות בין-לאומיים אחרים, משמשת בסיס הצהרתי בלבד להגדרת שירותי רווחה ראויים בישראל.

החוק בישראל אינו מגדיר מהם "חיים נאותים" ואף אינו מעגן את זכותו של אדם לתנאי מחיה בסיסיים. מכאן שכיום אין בישראל חקיקה שבה הכרה בזכותו של אדם לקבל שירותי רווחה אישיים בכלל, ושירותים ברמה שתעניק לו תנאי מחיה בסיסיים בפרט. במהלך השנים הוגשו כמה הצעות לחקיקת חוק-יסוד: זכויות חברתיות, אולם אף לא אחת מהצעות אלו אושרה.⁸

³ ש.ם.

⁴ ינאי אורי, נייר עמדה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?, האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, פברואר 2006. בנייר העמדה, בין היתר, סקירה רחבה של ספרות המחקר בנושא. עמדות רבות של חוקרים ומחקרים המוצגות להלן לקוחות מהסקירה הנ"ל.

⁵ ש.ם.

⁶ ברק-ארז דפנה וגרוס אייל, "הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות לכבוד", **ספר זליה דורנר**, שריגים: הוצאת נבו 2009, עמ' 189–207.

⁷ ינאי אורי, נייר עמדה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?, האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, פברואר 2006.

⁸ ש.ם.



3. הזכות לחיים בכבוד במשפט הישראלי

בשל אי-כלילתן של הזכויות החברתיות בחוקי-היסוד הן לא זכו להכרה בחקיקה וגם לא להגנה בדמותה של ביקורת שיפוטית מפני חקיקה פוגענית. על רקע זה מתקיים דיון פרשני נרחב בדבר חוקי-היסוד הקיימים. עיקר הדיון נסב על פרשנות המושג כבוד האדם ועל השאלה אם המושג כולל זכויות שעניינן קיום בכבוד.

בסדרת מאמרים גרס נשיא בית-המשפט העליון לשעבר אהרן ברק כי יש לפרש את הזכות לכבוד האדם כמערך נרחב של זכויות אזרחיות ופוליטיות, ובהן הזכות לשוויון, חופש הביטוי, חופש הדת וחופש היצירה, וכן זכויות שאינן מוזכרות באופן מפורש בחוק-היסוד. פרשנותו של ברק את ערך כבוד האדם לא כללה בתחילה את תחום הזכויות החברתיות. בכתובה מאוחרת יותר כלל בפרשנות המושג את הזכות לתנאי קיום מינימליים (מחסה זמני, הזכות שלא לרעוב, הזכות לנגישות רפואית בסיסית), אולם זכויות חברתיות אחרות כגון הזכות לחינוך, רווחה ובריאות לא נתפסו כשייכות לאותה הגדרה.⁹ לתפיסתו של ברק, "זכויות אדם חברתיות, כגון הזכות לחינוך, להשכלה לבריאות ולרווחה חברתית הן בוודאי זכויות חשובות ביותר, אך אינן חלק מכבוד האדם וחירותו".¹⁰

ההשלכות של הגישה הפרשנית המינימליסטית למושג כבוד האדם באו לידי ביטוי בהחלטות בכמה עתירות שהוגשו לבית-המשפט בעקבות הקיצוץ בחוק ההסדרים בגמלאות ובקצבאות בראשית שנות ה-2000. אחד מפסקי-הדין הבולטים בנושא גבולות ההגנה החוקתית על הזכויות החברתית היה פסק-הדין העקרוני בעניין עמותת "מחויבות לשלום וצדק חברתי" (המכונה "בג"ץ חיים בכבוד"). בעתירתה טענה העמותה נגד חוקתיותו של הקיצוץ התקציבי בקצבאות הבטחת ההכנסה בשיעור ממוצע של כ-30%. העותרים טענו כי מהלך זה פוגע בפן החברתי של הזכות החוקתית לחיים בכבוד.¹¹ בתגובה על הגשת העתירה הוציאה השופטת דליה דורנר צו על תנאי המורה למדינה לנמק מהן אמות המידה לקיום אנושי בכבוד שעל-פיהן היא פועלת. המדינה השיבה כי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו "אינו כולל זכויות חברתיות" וכי על בית-המשפט להימנע מדיון בסוגיה אלא אם כן אפשר להוכיח את קיומה של פגיעה ב"תנאי קיום הפוגעים באנושיותו של האדם ומבזים אותו".¹²

בסופו של דבר, העתירה נדחתה על-ידי הרכב מורחב של בית-המשפט העליון בלי שנקבעו בה קריטריונים לקיום בכבוד. הנשיא ברק קבע כי הזכות לכבוד מופרת רק אם מחסור חומרי מונע מאדם את זכותו לקיום בסיסי. ברק הגדיר תפיסה זו "מודל המחסור הקיומי", ולפיו "מחובת המדינה על-פי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נגזרת החובה לקיים מערכת שתבטיח 'רשת מגן' למעוטי האמצעים בחברה, כך שמצבם החומרי לא יביאם לכלל מחסור קיומי. במסגרת זו עליה להבטיח שלאדם יהיו די מזון ומשקה

⁹ ברק-ארז דפנה וגרוס אייל, "הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות לכבוד", **ספר דליה דורנר**, שריגים: הוצאת נבו 2009, עמ' 189–207.

¹⁰ פז-פוקס אמיר, "כבוד לעניים: בין כבוד האדם לביטחון סוציאלי", **ביטחון סוציאלי**, 75 (נובמבר 2007).

¹¹ ברק-ארז דפנה וגרוס אייל, "הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות לכבוד", **ספר דליה דורנר**, שריגים: הוצאת נבו 2009, עמ' 189–207.

¹² ינאי אורי, נייר עמדה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?; האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, פברואר 2006.



לקיומו; מקום מגורים שבו יוכל לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו ולחסות מפגעי מזג האוויר; ותנאי תברואה נסבלים ושירותי בריאות, שיבטיחו לו נגישות ליכולות הרפואה המודרנית".¹³

השופט אדמונד לוי, בדעת מיעוט, גרס כי הזכות לכבוד כוללת את הזכות לתנאים **נאותים** של קיום ואינה מוגבלת רק לתנאים המינימליים, בדומה לגישתו של ברק.

המשפטים ברק-ארז וגרוס טוענים כי גישת המינימום לעניין הזכויות החברתיות אינה מצליחה להגן על זכויות אלו במסגרת בית-המשפט. לתפיסתם, תוצאה זו נובעת מצמצומן של הזכויות החברתיות לכדי המושג כבוד האדם, אשר מסיט את הדיון מהוכחת אי-צדק חלוקתי להוכחת אלמנט ה"השפלה". מכאן שעל-פי גישה זו אי-אפשר להגן על זכויות חברתיות בתחומי רווחה, חינוך, דיור, ביטחון תזונתי, ביטוח לאומי, בריאות ועוד, אם אלו ניתנות מעבר למינימום ההכרחי לקיום.¹⁴

4. שירותי הרווחה האישיים בישראל

הבסיס להענקת שירותי רווחה אישיים מעוגן בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958. חוק זה מסדיר את המסגרת הארגונית למתן שירותי הרווחה האישיים ומחייב את הרשויות המקומיות בהקמת "לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם". חוק שירותי הסעד קובע מסגרת לתיקון תקנות מחייבות בנוגע לשירותי הרווחה האישיים. על סמך תקנות אלו יכול משרד הרווחה להנפיק הוראות והנחיות, בין השאר בתקנון לעבודה סוציאלית (תע"ס). הוראות אלו מבטאות את מדיניות המשרד בדבר אופי השירותים שיש לתת לנזקקים והיקפם.

חוק שירותי הסעד יידון בהרחבה בהמשך מסמך זה (ראו עמ' 8).

שירותי הרווחה האישיים, הניתנים על-פי רוב על ידי עובדים סוציאליים¹⁵ במחלקות לשירותים חברתיים (להלן: מש"חים) ברשויות המקומיות, הם "מכלול תוכניות הרווחה הממלכתיות, שנועדו לקדם את רווחתם של הפרט והמשפחה ולאפשר את התפתחותם התקינה של בני-אדם בגילאים שונים ובכל שכבות האוכלוסייה, אשר לוקים בתפקוד אישי או נמצאים בסכנה של התפתחות לקויה". שירותים אלו ניתנים בין השאר לבעלי מוגבלויות בריאותיות, שכליות ונפשיות, לקשישים, לנוער מנותק, לנשים מוכות ולילדים הנתונים במצבי סיכון ומצוקה.¹⁶

הרשות המקומית היא האחראית העיקרית והישירה להפעלת שירותי הרווחה. על-פי האמור במחקרו של ינאי, "הסדר האחריות המקומית מבטא את רצון הממשלה להסיר ממנה אחריות לספק שירותי רווחה אישיים לאזרחיה ולהטילה על הרשויות המקומיות". על-פי בן-אליא, בהטלת האחריות הבלעדית על הרשויות המקומיות בתחום שירותי הרווחה יש פרדוקס לוגי-מבני, שכן רשויות מקומיות חלשות,

13 ברק-ארז דפנה וגרוס אייל, "הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות לכבוד", **ספר זליה דורנר**, שריגים: הוצאת נבו 2009, עמ' 189–207.

¹⁴ שם.

¹⁵ בהקשר זה חשוב לציין את חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, אשר עיגן את תפקידם של העובדים הסוציאליים בהפעלתם של שירותי הרווחה. החוק הגדיר מהי עבודה סוציאלית, את התנאים לרישומן של אדם כעובד סוציאלי, את חובותיהם של העובדים הסוציאליים מבחינה אתית ואת זכויותיהם של הפונים אליהם. מתוך: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר תכנון והכשרה, ד"ן וחשבון – הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, פברואר 2010.

¹⁶ מתוך ינאי אורי, נייר עמדה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?, האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, פברואר 2006.



המתאפיינות על-פי רוב בגירעונות תקציביים, משאבי תעסוקה מוגבלים ואחוזים גבוהים של אוכלוסייה מוחלשת, מתקשות לספק את שירותי הרווחה האישיים, הנחוצים במידה רבה לתושבים החיים בשטחה.¹⁷

4.1. הקשיים העיקריים במערך שירותי הרווחה האישיים בישראל

להלן כמה קשיים הנובעים מהמבנה הארגוני והמוסדי של הקצאת שירותי הרווחה האישיים במדינת ישראל, ומביאים לפגיעה בהבטחתן של זכויות חברתיות בישראל:¹⁸

1. **משאבים כספיים מוגבלים:** בשני העשורים האחרונים (1990–2008) חלה עלייה ניכרת בהוצאה הממשלתית על שירותי רווחה אישיים בכל תחומי השירותים, ובמיוחד בשירותים לקשישים, לנכים, לאנשים עם פיגור, לילדים ולשירותי התקון. אולם הגידול בהוצאה אינו תואם את הגידול במספר התושבים הנזקקים לשירותים אלו. נוסף על כך, כרבע מתקציב שירותי הרווחה האישיים ממומן על-ידי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. המצוקה התקציבית שפקדה את הרשויות המקומיות פגעה ביכולת של חלק מהן להפעיל את מערך שירותי הרווחה בשטחן. המצב יוצר פערים בין הרשויות המקומיות ואי-שוויון טריטוריאלי (ראו סעיף 4.3).

2. **מחסור בכוח-אדם בלשכות הרווחה המקומיות:** בשנים 2000–2008 גדל מספר התקנים במחלקות השירותים החברתיים ב-16% – בדומה לשיעור הגידול באוכלוסייה בשנים אלו. אולם בתקופה זו גדל מספרם של המטופלים על-ידי המש״חים ברמות שונות ב-29%. על-פי דוח משרד הרווחה, כדי לשמר את רמת השירות שניתן בשנת 2000 דרושה תוספת של יותר מ-500 תקנים. לטענת כותבי הדוח, בשמונה השנים האחרונות גדלה הדרישה לשירות והעומס על העובדים הסוציאליים ביותר מ-10%. יש לציין כי ככל הנראה הערכת הדוח בדבר הצורך בתוספת 500 תקנים היא הערכת חסר, שכן בעשור האחרון חל גידול במשימות של המש״חים, והוטל עליהם מתן שירותים חדשים, אשר מחייבים השקעת תשומות זמן נוספות.

המחסור בכוח-אדם פוגם בטיב עבודת העובדים הסוציאליים, בקביעת סדר עדיפויות ברור ובהקצאת משאבים יעילה במחלקות לשירותים חברתיים. על-פי דוח אופק, אשר בחן את מצב המחלקות לשירותים חברתיים במדגם מייצג של 48 רשויות מקומיות, 89% מהעובדים דיווחו על מידה בינונית ומעלה של עיסוק ב"כיבוי שרפות" וקושי לעבוד בהתאם לתוכניות טיפול מובנות. כמו כן, 68% מהמחלקות דיווחו על כיסוי חלקי בלבד הן של צורכי האוכלוסייה הכללית ביישוב והן של צורכי האוכלוסייה המטופלת בפועל.

3. **התמודדות עם עוני:** מחלקות הרווחה מספקות שירותים שמטרתם לסייע לנזקקים להתמודד עם חיי עוני, אולם רובן אינן מפעילות תוכניות כדי לעזור למשפחות ולפרטים להיחלץ ממצב זה, להשתלב בשוק העבודה או לרכוש השכלה.

על-פי דוח אופק, רק שליש ממחלקות השירותים החברתיים בישראל מפעילות תוכניות מקומיות להתמודדות עם בעיית העוני. מעורבותן המועטה של המחלקות לשירותים חברתיים נובעת בין השאר מעמדתו העמומה של משרד הרווחה בדבר תפקיד המש״חים במיגור עוניים של הפונים אליהם, וכן

¹⁷ ש.ס.

¹⁸ ש.ס.; וגם מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2008, חורב טוביה וקופ יעקב (עורכים), פברואר 2009.



מגישתם של העובדים והמנהלים במחלקות שירותי הרווחה כי סוגיית העוני מצויה באופן מוחלט בידי השלטון המרכזי.¹⁹

מחקרים מראים כי הטיפול שניתן למשפחות עניות במסגרת שירותי הרווחה האישיים אינו תואם את צורכיהן, שכן על-פי הפרקטיקות המקובלות בקרב העובדים הסוציאליים מצוקותיהם של הלוקחות נבחנות במנותק מההקשר החברתי-כלכלי והתרבותי של חייהם. על-פי וינרייט, "הפרקטיקה המקובלת בשירותי הרווחה אינה מתייחסת לעוני כאל גורם מרכזי המשפיע על מצבי מצוקה אחרים, ואינה מכוונת לשינוי מצב העוני".²⁰

קרומר-נבו, וייס-גל ומוניקנדס גורסים כי בישראל השיח המקצועי והארגוני שאנשי המקצוע פועלים בהם נוהגים לטשטש את מוטיב העוני. לדוגמה, האוכלוסיות שמקבלות שירותי רווחה מוגדרות על-פי המרכיב של בעיות אישיות או משפחתיות, כגון ילדים בסיכון, נשים מוכות ועוד. הגדרות אלו "מבנות את מצבם של הלוקחות כפונקציה של פתולוגיה אינדיווידואלית, אולם מאפיינים חברתיים מעמדיים אינם נכללים בהגדרות אלו". נוסף על כך, מגוון רחב של תחומים הוכרו בעבודה סוציאלית כהתמחויות בתוך המקצוע, ובהם שיקום, זיקנה, נשים ועוד, אולם אין התמחות בעבודה עם אנשים החיים בעוני.

הכותבים מציינים כמה סיבות לטשטוש תחום העוני בעבודה הסוציאלית: ראשית, מכיוון שחלק ניכר מהמשתמשים בשירותי הרווחה חיים בעוני, העוני נתפס כנתון רקע לבעיות הסוציאליות ולא כבעיה בפני עצמה. שנית, עובדים סוציאליים נוטים לפעול באופן פרטני אל מול הלוקחות; גישה זו מביאה אותם לעסוק בתסמינים של עוני, למשל אלימות, ולהתעלם מהשפעתם של היבטים כלכליים וחברתיים רחבים יותר על מצב לקוחותיהם. שלישית, התפתחות החקיקה בתחום ההגנה על ילדים, ונוסף על כך הפרטת חלק משירותי הרווחה והקיצועים בתקציבי הרווחה, מנתבים את העובדים הסוציאליים לעסוק ב"כיבוי שרפות", תוך הזנחת פרקטיקות של מניעת עוני ומאבק למען צדק חברתי.²¹

4. הפרטה חלקית של שירותי הרווחה האישיים: את רוב שירותי הרווחה האישיים מספקים כיום עמותות וארגונים לא ממשלתיים. לפיכך מוקד עבודתם של רבים מהמועסקים במחלקות הרווחה המקומיות השתנה ממתן שירותים לפיקוח על פעולתן של העמותות. נוסף על כך, הקשר הבלתי אמצעי בין עובדי מחלקות הרווחה לבין לקוחותיהן הצטמצם. מצד אחד, ההפרטה החלקית אמורה להגדיל את היצע השירותים הניתנים לנזקקים; מצד אחר פעולת הארגונים מצמצמת את האחריות הממסדית של המדינה והרשויות המקומיות כלפי האזרח, ומקשה על המדינה לפקח על השירותים הניתנים ולתאם בין מגוון הגופים אשר מספקים אותם.

5. הבדלים בגודלן ובאופיין של הרשויות המקומיות: על-פי דוח משרד הרווחה, במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות הקטנות והבינוניות מספר מצומצם של עובדים, כך שמספר התקנים בכ-60% מהמש"חים הוא פחות מעשרה, וב-90% מהם מספר התקנים אינו עולה על 30. לפיכך המסקנה בדוח היא כי "הרוב המכריע של המש"חים הם ארגונים קטנים, והם מתקשים לספק את מלוא השירותים ברמה הראויה, במיוחד לאור הגיוון הרב בתפקידים הסטטוטוריים והאחרים המוטלים עליהם". יש

¹⁹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר תכנון והכשרה, דין וחשבון – הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, פברואר 2010.

²⁰ קרומר-נבו מיכל, וייס-גל עידית ומוניקנדס מנחם, "עבודה סוציאלית מודעת לעוני: מסגרת קונספטואלית להכשרה מקצועית", חברה ורווחה, כח, 2–3 (יוני-ספטמבר 2008).

²¹ שם.



לציין כי חוק שירותי הסעד מחייב כל רשות מקומית בהקמת מחלקה לשירותים חברתיים, אולם החוק אינו מתייחס להבדלים בגודלן ובאופיין של הרשויות המקומיות.²²

6. התשתית החוקית להענקת שירותי רווחה אישיים בישראל, המבוססת על חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, היא מיושנת וחלקית, כפי שיובהר להלן.

4.2 הבסיס החוקי להענקת שירותי רווחה אישיים בישראל

4.2.1 חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958

חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958 (להלן: "חוק שירותי הסעד" או "החוק"), אשר נחקק לפני יותר מ-50 שנה, עיגן את המבנה הבסיסי של מערכת הרווחה שנהגה ביישוב היהודי טרם קום המדינה, בתקופה שבה שירותי הרווחה ניתנו באמצעות הוועד הלאומי וועדי הקהילה המקומיים.²³ החוק אינו מגדיר את תפקידיה של הרשות המקומית בתחום שירותי הרווחה, אינו מפרט את סל השירותים שעל הרשות לספק לתושבים ואינו מסדיר את מקורות המימון של שירותי הרווחה האישיים.²⁴ חשוב לציין כי החוק מתווה מסגרת פרוצדורלית בלבד ואין בו קביעה של הזכויות החברתיות והכלכליות של האנשים הנזקקים לשירותי הרווחה ושל תנאי הזכאות לקבלת שירותים אלו. לדוגמה, הסעיף הראשון עוסק בהגדרות, הסעיף השני – באחריות המקומית לניהול שירותי רווחה אישיים, ושאר הסעיפים עוסקים בהתנהלות לשכת הסעד מול הנזקק (זכות החקירה, חובת הסודיות) ובאחריותם של הנזקק וקרוביו למצבו (קביעת אחריות הקרובים, נוהלי החזרת סעד ועוד).²⁵

ספרות מקצועית נרחבת בתחום הרווחה רואה בחוק זה חוק מיושן וחלקי, שכן הוא נשען ברובו על אחריות השלטון המקומי, הקהילה והמשפחה כלפי הנזקקים, ומטיל אחריות שולית בלבד על המדינה. נוסף על כך, החוק אינו מותאם למציאות החברתית והחוקית המשתנה, לדוגמה חתימתה של מדינת ישראל על אמנת האו"ם בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות ב-1966 ואשרורה ב-1991.²⁶

שירותי הסעד לפני קום המדינה ניתנו באמצעות המחלקה לעבודה סוציאלית של הוועד הלאומי, דרך לשכות הסעד המקומיות. שירותים אלה לא היו מעוגנים בחוק, תקציבם לא היה מובטח, ובשל כך הם התמקדו בקבוצות קטנות בשולי החברה. ההחלטות בדבר אופי השירות והיקפו השירות התבססו על שיקול דעתם של עובדים סוציאליים ומנהלי המחלקות ברמה המקומית.

על-פי ינאי, בעת חקיקת חוק שירותי הסעד היה הממסד הפוליטי בארץ מזוהה עם תנועת הפועלים, אשר הסתייגה, מסיבות אידיאולוגיות, מתפקיד המדינה כמגישת שירותי סעד לאוכלוסייה הנזקקת. משום

²² משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר תכנון והכשרה, דין וחשבון – הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, פברואר 2010.

²³ ינאי אורי, נייר עמדה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?, האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, פברואר 2006.

²⁴ משרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, נייר מטה: שלטון מרכזי, שלטון מקומי ומדיניות הרווחה בישראל, תרגיל מסכם במסגרת התכנית לפיתוח סגל בכיר במשרד העבודה והרווחה בשיתוף מכון מנדל, נובמבר 2000.

²⁵ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר תכנון והכשרה, דין וחשבון – הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, פברואר 2010.

²⁶ שם.



כך, במהלך הכנת החוק שאף הממסד להסיר מעליו את האחריות להגשת שירותי רווחה ולהעבירה לידי השלטון המקומי. נוסף על כך, הממסד ניסה לצמצם את המשאבים שהוקצו לשירותי הרווחה ולהעביר, ככל האפשר, את מימון השירותים אל הנזקקים עצמם או אל קרוביהם. הרתיעה מהחקיקה נבעה מהחשש כי הגדרה בחוק של כללי הזכאות והיקף התמיכה יביאו לגידול ניכר בדרישה לסיוע סוציאלי ולהוצאות תקציביות שהמדינה תתקשה לעמוד בהן. קבוצה נוספת אשר תמכה בחקיקת חוק מצומצם ומוגבל היתה הבכירים בתחום העבודה הסוציאלית. התפיסה המקצועית בתקופה זו היתה כי סיוע ותמיכות סוציאליות הם כלים טיפוליים המבוססים על שיקול דעת פרטי, ואין במתן השירותים כדי לקדם את הזכויות החברתיות והמשפטיות של הנזקקים.²⁷

מאז חוקק חוק שירותי הסעד בשנת 1958, ובמיוחד מאז שנות ה-80, התרחבה החקיקה הנוגעת לעבודת המחלקות לשירותים חברתיים, והיא מונה כיום יותר מ-50 חוקים שונים, כגון חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960, חוק ההגנה על חוסים, תשכ"ו-1966, החוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991, ועוד. משום כך, גברה השפעתן של החקיקה והפסיקה בישראל על עבודתם של העובדים הסוציאליים. נוסף על כך, חקיקת חוקי-היסוד החדשים, ובמיוחד חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, הוסיפה למערך השיקולים של העובדים הסוציאליים ערכים חוקתיים, ליברליים ואינדיווידואליסטיים.²⁸

בסעיפים שלהלן נציג את הניסיונות לשינוי חוק הסעד וכן חלופות אפשריות לחוק. נציג תחילה את מגבלות החוק הנוכחי:

מגבלות חוק הסעד

1. החוק אינו מעגן את זכותו של האזרח לתבוע קבלתם של שירותי רווחה אישיים. החוק מגדיר את חובתה של הרשות המקומית להקים לשכת רווחה, אולם אי-אפשר להסיק מהחוק אם ובאיזה אופן האזרח זכאי לקבל שירות בלשכות אלו. מכאן שהחוק מעגן את **חובתו** של הממסד לספק סעד כלשהו אולם אינו מגדיר את **זכויותיו** של האזרח בקבלת סעד זה.
2. החוק אינו מגדיר אמות מידה לעניין מהותו והיקפו של הסעד שתושב שהוכר על-ידי לשכת הרווחה המקומית כנזקק זכאי לו. יש לציין שתקנות משרד הרווחה (תע"ס) מגדירות מיהו נזקק ומהם תנאי זכאותו לסעד, אולם הן מהוות המלצות בלבד, ולכן מותירות שיקול דעת נרחב, הן ברמה המקצועית והן ברמה המינהלית, לעובדים הסוציאליים ולמנהלי לשכות הרווחה ברשויות המקומיות.

המחסור בקריטריונים ברורים בדבר היקף השירותים ותנאי הזכאות מאפשר למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לנקוט שיקול דעת נרחב בקביעת הזכאות לסעד. הרשות המקומיות יכולה אם כן לקבוע אם יש להיענות לבקשתו של תושב, לנוכח המשאבים

²⁷ ינאי אורי, נייר עמדה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?; האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, פברואר 2006.

²⁸ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר תכנון והכשרה, ד"ן וחשבון – הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, פברואר 2010.



המוגבלים העומדים לרשותה.²⁹ על-פי גל, "בהיעדר קביעה חוקית ברורה לגבי התנאים הקובעים זכאות וחובת מתן השירות, הנגישות לשירותים מותנית, בראש ובראשונה, בשיקולים תקציביים ולא בצרכים ובזכויות של אדם זה או אחר". נציין כי יש מי שרואים באפשרות של שיקול דעת נרחב יתרון ולא חיסרון.³⁰

3. היעדר שקיפות – מאחר שהזכויות אינן מפורטות בחוק, האזרח אינו יכול לדעת לאילו זכויות ושירותים הוא זכאי ומהם התנאים לקבלת שירותים אלו. החוק אף אינו מחייב את הרשויות המקומיות להביא מידע זה לידיעת התושבים. מצב זה אינו תואם את הקבוע בחוק חופש המידע, התשנ"ח–1998, שעל-פיו רשות ציבורית מחויבת בהליך עבודה שקוף ובפרסום ההנחיות המינהליות שעל-פיהן היא פועלת.³¹

4. חוק שירותי הסעד אינו מאפשר לתושב להציג טיעוניו בהליך שנוגע לו. כך נמנעת מהאזרח זכות השימוע, שמשמעה שכל אדם זכאי להשמיע את דעתו בעת דיון בעניינו. במקום זה, החוק מסתפק במתן זכות ערעור בפני ועדות ערר של משרד הרווחה. חשוב לציין שאין לאזרח אפשרות לפנות לערכאות שיפוטיות מחוץ למערכת הרווחה ולערער על החלטות הועדה, בניגוד לנהוג במערכת הביטוח הלאומי. בשנת 2004, 68% מהעררים נדחו, חלקם בשל אי-זכאות וחלקם בשל מחסור בתקציב. כלומר, גם אם תושב נמצא זכאי לשירות כלשהו, ועדת הערר יכולה להצדיק את ההחלטה שלא להיעתר לבקשתו עקב מחסור בתקציב.

5. אין בחוק שירותי הסעד הגדרה של מקורות המימון הנחוצים למימושו. על-פי שניט, כדי שתמומש זכותו המשפטית של אזרח לקבל שירותי רווחה, עליו לעמוד בכללי הזכאות לשירותים אלו, וכן יש צורך להבטיח בחוק את המשאבים הדרושים להפעלת שירותי הסיוע.³²

ניסיונות לשינוי חוק שירותי הסעד

חקיקתו של חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א–1980, והתחלת יישומו ב-1 בינואר 1982 היתה התיקון החשוב ביותר בחוק שירותי הסעד.³³ החוק החדש הבדיל בין מנגנון של סיוע כספי (קצבאות), שהועבר לאחריות המוסד לביטוח לאומי, ובין שירותי רווחה אישיים (ברובם שירותים בעין³⁴), אשר נשאר באחריותן של לשכות הרווחה המקומיות. לחלוקה זו היתה השפעה נרחבת על אופי מתן שירותי הרווחה האישיים בישראל ועל התמחותן המקצועית של המחלקות לשירותים חברתיים.

²⁹ ינאי אורי, בראון פלורנס וקושר חניתה, נייר עמדה – שירותי רווחה אישיים בפרספקטיבה בין-לאומית משווה, האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, מרס 2007.

³⁰ גל גיוני, "על הצורך בחוק שירותי רווחה מקומיים ושל שירותי רווחה", **ביטחון סוציאלי**, 72 (2006).

³¹ ינאי אורי, נייר עמדה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח–1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?, האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, פברואר 2006.

³² ש.ם.

³³ ש.ם.

³⁴ סיוע בעין משמעו הענקת שירותים שאינם מתבטאים בתשלום כספי, כגון שירותי ייעוץ וטיפול, ונוסף על כך, סיוע לנזקק לרכוש שירותים או מוצרים הדרושים לו בשל נכות, מגבלה או גיל (לדוגמה החזרי נסיעות לטיפולים רפואיים). מתוך ינאי אורי, בראון פלורנס וקושר חניתה, נייר עמדה – שירותי רווחה אישיים בפרספקטיבה בין-לאומית משווה, האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, מרס 2007.



שינוי מהותי נוסף שנבע מחוק הבטחת הכנסה הוא ההכרה ב**זכותו** של האזרח לקבלת סעד. לאחר התיקון הפכו הנזקקים להבטחת הכנסה מ"מבקשי סעד" ל"תובעים". כך מצומצם היקף שיקול הדעת באישור הגמלאות, והאזרח זכאי לתבוע את זכותו להבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי. נוסף כי האזרח גם יכול לערער על החלטת הביטוח הלאומי בפני בית-הדין לעבודה – גוף משפטי; אילו נותר מתן הקצבאות בידי מחלקות הרווחה המקומיות אפשרות הערעור היתה מוגבלת לוועדת ערר.³⁵

בשנות ה-80 נעשה ניסיון לעדכן את חוק שירותי הסעד ולעשותו חוק רווחה מודרני. בשנת 1983 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק שירותי רווחה, תשמ"ד-1983, שהכין משרד הסעד. יש לציין שהיו בהצעה זו בעיקר סעיפים מגבילים, ולא ניכר שהיו בה שינויים נרחבים. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה אך ירדה מסדר-היום במעבר לכנסת ה-11.

הספרות המקצועית בתחום הרווחה בישראל, על מגוון כותביה, מתמקדת בחלופה לחוק שירותי הסעד, ומציעה כי במקום חקיקת חוק שירותי רווחה אישיים יוגדר סל שירותי רווחה ויעוגן בחוק, בדומה לסל שירותי הבריאות.³⁶ הרעיון עלה לראשונה על-ידי פרופ' אברהם דורון מבית-הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית בשנת 1994, בטיטוט מסמך בנושא שנכתב לבקשתה של שרת העבודה והרווחה דאז אורה נמיר. בשנת 2002 מינה שר העבודה והרווחה דאז שלמה בניזרי ועדה לבחינת חלופה לחוק הסעד ולגיבוש "סל שירותי רווחה".³⁷ המלצות הוועדה, בראשותו של פרופ' יוסף קטן מבית-הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת תל-אביב, טרם פורסמו.³⁸

4.3 פערים בין הרשויות המקומיות במתן שירותי רווחה אישיים

בן-אליא גורס כי בשל היעדרה של הגדרה ברורה בדבר סוג השירותים שראוי לספק לתושבים נזקקים, נוצרים הבדלים מהותיים בין הרשויות המקומיות במגוון השירותים המסופקים וברמתם.

על-פי המצב היום, בגין כל הוצאה על כל אחד מהשירותים המוכרים על-ידי משרד הרווחה ומאושרים על-פי כללי תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) יוחזר לרשות המקומית על-ידי המדינה סכום בשיעור 75% מהעלות. מכאן שהרשות המקומית נושאת ב-25% מההוצאה. אף שרוב התקציב ממומן על-ידי המדינה, ספק אם כל הרשויות המקומיות מסוגלות לממן רבע מעלות שירותי הרווחה האישיים שלהן. אם הרשות המקומית אינה ממציאה את חלקה, המדינה פטורה מהחובה לממן את יתר הסכום, 75% כאמור, ומכאן שהנפגעות העיקריות הן דווקא האוכלוסיות שזקוקות לשירותי רווחה אישיים המתגוררות ביישובים מאשכול סוציו-אקונומי נמוך.

³⁵ ינאי אורי, נייר עמדה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?; האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, פברואר 2006.

³⁶ ראו לדוגמה משרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, נייר מטה: שלטון מרכזי, שלטון מקומי ומדיניות הרווחה בישראל, תרגיל מסכם במסגרת התכנית לפיתוח סגל בכיר במשרד העבודה והרווחה בשיתוף מכון מנדל, נובמבר 2000; גל גוני, "על הצורך בחוק שירותי רווחה מקומיים וסל שירותי רווחה", **ביטחון סוציאלי**, 72 (2006); ינאי אורי, נייר עמדה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?; האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, פברואר 2006.

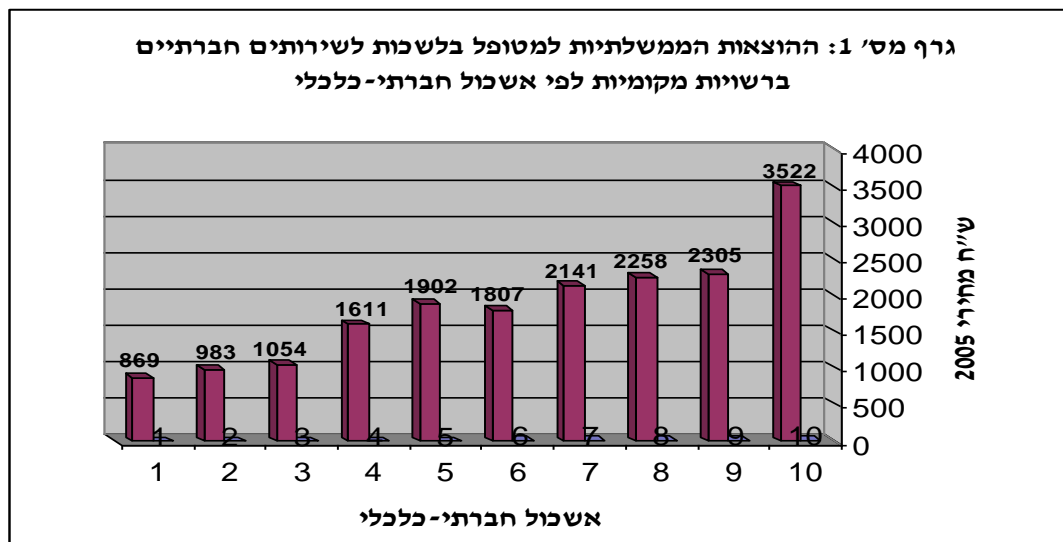
³⁷ ינאי אורי, בראון פלורנס וקושר חניתה, נייר עמדה: שירותי רווחה אישיים בפרספקטיבה בינלאומית משווה, האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, מרס 2007.

³⁸ עו"ד ינון אדלר, מ"מ מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 15 ביולי 2010.



משרד מבקר המדינה חישב את ההוצאה בפועל למטופל של משרד הרווחה בשנת 2005 לפי דירוגן החברתי-כלכלי של רשויות מקומיות. הממצאים הראו כי **ככל שרמתה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית גבוהה יותר, כך ההוצאה הממוצעת למטופל גבוהה יותר**. ההוצאה הממוצעת למטופל ברשויות שרמתן הכלכלית היא הגבוהה ביותר (3,520 ש"ח) היתה פי ארבעה מההוצאה ברשויות שרמתן הכלכלית היא הנמוכה ביותר (869 ש"ח). נוסף על כך, ההוצאה ביישובים יהודיים וביישובים מעורבים גבוהה פי שניים ויותר מההוצאה ביישובי המגזר הלא יהודי. כלומר, נזקק ביישוב אמיד יחסית יזכה לשירותי רווחה נאותים יותר מנזקק המתגורר ביישוב עני. מכאן שיש אי-צדק טריטוריאלי בכל הנוגע לנגישותם של שירותי רווחה אישיים.

להלן מוצג גרף מס' 1³⁹, המתאר את ההוצאות הממשלתיות למטופל בלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, לפי אשכול חברתי-כלכלי, בשנת 2005. מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש לקבל נתונים עדכניים על ההקצאה לנפש במסגרת ההקצאה הכוללת לרשויות המקומיות. לדברי משרד הרווחה, נתונים אלו יהיו זמינים עד סוף שנת 2010.⁴⁰



בדוח משנת 2001 המליץ מבקר המדינה לבחון אם יש לשנות את שיעור ההשתתפות של רשויות חלשות במימון שירותי הרווחה, וכן לבחון אפשרות של השתתפות פרוגרסיבית במימון השירותים, לפי מצבה החברתי-כלכלי של הרשות. נטען שהדבר יביא להקצאת משאבים יעילה ושיוויונית יותר. בבדיקת המעקב משנת 2006 נמצא כי שיעורי ההשתתפות לא שונו ואף לא נבחנה האפשרות להשתתפות פרוגרסיבית במימון.⁴¹

על-פי משרד הרווחה, "בשל הקושי לפתח מענים בקהילה הכרוכים בהשתתפות עצמית של 25%, פועל צוות משרדי לבחינת אספקת שירותי רווחה ברשויות חלשות. הצעת הצוות נוגעת לשינוי בהיקף ההשתתפות העצמית של הרשויות המקומיות, אשר יהיה בתחומים ייעודיים ולפרקי זמן מוגבלים".

³⁹ משרד מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, 2007.

מתוך: בן בסט אבי ודהן מומי (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.

⁴⁰ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 7 בספטמבר 2010.

⁴¹ משרד מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, 2007.



(ההדגשה אינה במקור). מאז שנת 2006 חלה ההשתתפות העצמית המוקטנת על פרויקטים נקודתיים כגון מימון פרויקט מחשוב של לשכות הרווחה המקומיות ופיתוח תוכנית של מועדנים לזקנים ביישובים שאין בהם מרכזי יום.⁴² הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים ממליצה כי שיעור ההשתתפות של המשרד בהפעלת השירותים יישאר אחיד, ללא הבחנה בין רשויות. עם זאת, המשרד ינקוט דרך של הקצאה דיפרנציאלית במקרים מסוימים, כמו במקרים המצוינים לעיל.⁴³

על-פי משרד הרווחה, הקצאת התקציבים לרשויות המקומיות "נקבעת על-פי אמות מידה אחדות בהתחשב בתכונות הכלכליות, חברתיות והדמוגרפיות של אוכלוסיית היישובים".⁴⁴ אולם יש לציין כי יש גורמים נוספים שהביאו במהלך השנים להיווצרות פערים בין רשויות בתקציב הרווחה, להבדלים בשיעור ההשתתפות של הממשלה בשירותי הרווחה ולהבדלים בהיקף השירותים הנגישים לאוכלוסייה ואיכותם. גורמים אלו הם, בין השאר, מדיניות ראש הרשות בנושאי רווחה, המעמד של מחלקת שירותי הרווחה ברשות וכשר היזמות שבה, מצבה הכלכלי של הרשות ויכולותיה לגייס משאבים, קשרים פוליטיים ומקצועיים בין גורמים בשלטון המרכזי לגורמים בשלטון המקומי, לחצים של גורמים מקומיים על הממשלה ועוד.⁴⁵

בדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת ביוני 2010 בנושא "אי-שוויוניות בהקצאת תקציבי משרד הרווחה לרשויות המקומיות" טען מר חנן פריצקי, מנהל אגף תכנון ותקצוב במשרד הרווחה, כי הפערים בין האשכולות הסוציו-אקונומיים בכלל ובין היישובים היהודיים אל מול היישובים הלא יהודיים בפרט, אינם נובעים מהקצאה לא שוויונית אלא מניצול לא יעיל של התקציב. לדבריו, שיטת המאצ'ינג אינה הסיבה המרכזית לפערים התקציביים, אלא הדבר נעוץ בדפוסי הצריכה השונים במגזרים השונים. לדוגמה, ברשויות החלשות ובאוכלוסיות המסורתיות יש נטייה גדולה יותר לטפל באוכלוסייה הנזקקת בביתה, במסגרות הקהילתיות. לעומת זאת, בחברות חזקות יותר נוטים להשתמש יותר בשירותים החוץ-ביתיים. עלות הטיפול במסגרת החוץ-ביתית גבוהה במידה ניכרת מעלות הטיפול במסגרות הקהילתיות. לדוגמה, עלות הטיפול באדם הסובל מפיגור שכלי במסגרת חוץ-ביתית היא כ-10,000 ש"ח בחודש, לעומת 1,000–1,500 ש"ח במסגרת יומית בקהילה.⁴⁶ ניתן להסיק מדברים אלו כי ההבדלים בסוג הטיפול הניתן לאוכלוסיות שונות נובעים בין השאר מבחירה אישית של הנזקק או של משפחתו ולא בהכרח מפערים בתשתיות הטיפול הזמינות או מפערים תקציביים.

על-פי משרד הרווחה, כדי להביא לצמצום פערים ולתת פתרון לבעיית ההבדלים התרבותיים בין רשויות, המשפיעים על ניצול התקציב, המשרד מקדם כמה תוכניות, כגון:

1. תוכנית "עם הפנים לקהילה" – המשרד מאפשר לרשויות מהמגזר הלא יהודי אשר אינן מנצלות את התקציב לסידור חוץ-ביתי לילדים בסיכון להמיר מכסות לא מנוצלות לתקציבי קהילה. רשויות במגזר הערבי יכולות להמיר עד 30% מן התקציב החוץ-ביתי לתקציב קהילתי, לעומת המרה של

⁴² משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 7 בספטמבר 2010.

⁴³ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר תכנון והכשרה, דין וחשבון – הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, פברואר 2010.

⁴⁴ גל גיוני, "שירותי רווחה אישיים", בן דוד דן (עורך), דו"ח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2009, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, אפריל 2010.

⁴⁵ שם.

⁴⁶ פרוטוקול מס' 310, ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, י"ז בתמוז תש"ע, 29 ביוני 2010.



20% הניתנת לרשויות היהודיות. שינוי זה הביא לכ-150 המרות – תוספת של יותר מ-7 מיליון ש"ח לתקציב הרשויות הלא יהודיות. כמו כן, הוגמשו הקריטריונים לקליטת ילדים במסגרות יום ונפתחו עוד שתי פנימיות יום. שינויים אלו הגדילו את מספר הילדים הערבים בפנימיות היום וכיום יש 300 ילדים ערבים מתוך 700 ילדים במסגרות יום – כ-43% מכלל הילדים המושמים בכל רחבי המדינה.

2. התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון – תוכנית ממשלתית הפועלת ב-71 רשויות מקומיות, ומהן 29 רשויות מהמגזר הלא יהודי, באשכול סוציו אקונומי 1-4. הרשויות הלא יהודיות הן כ-40% מהרשויות בתוכנית. המימון הוא בשיעור של 100% (ללא השתתפות של רשויות מקומיות בתוכנית). מדובר בתוכנית בהיקף תקציבי שנתי של כ-155 מיליון שקלים. עוד נציין כי בשנים 2008-2009 הקצה משרד הרווחה כ-300 משרות למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, כ-35% מהן למגזר הלא יהודי.⁴⁷ על אף בקשתנו, משרד הרווחה לא סיפק לנו נתונים על השפעת צעדים אלו על שיעור ניצול התקציב על-ידי רשויות מקומיות חלשות.

4.4 יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי בתחום שירותי הרווחה האישיים

הפיצול בין הסמכות המצויה בידי השלטון המרכזי ובין האחריות המוטלת על השלטון המקומי גורם לקשיים במתן שירותי הרווחה. על אף זיקתו הישירה של השלטון המקומי לקהילה המקומית, תהליך קבלת ההחלטות הוא ריכוזי בעיקרו ומצוי באופן מובהק בידי השלטון המרכזי. דוח שנכתב במסגרת התוכנית לפיתוח סגל בכיר במשרד הרווחה קובע כי "תהליך ביזור סמכויות חיוני עקב הצורך בגמישות ויעילות במתן השירות על-ידי הגורם האחראי לביצוע".⁴⁸

במבנה הארגוני של מערך שירותי הרווחה האישיים בישראל יש כמה קשיים. להלן העיקריים שבהם:⁴⁹

1. אין הלימה בין מבנה משרד הרווחה לבין מבנה המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. משרד הרווחה פועל בעזרת אגפים, המחולקים על-פי נושאים. כל אגף קובע את המדיניות ומתפעל את מערך הפיקוח הארצי והמחוזי בתחומו. לעומת זאת, המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מטפלות במשפחות המתמודדות עם מגוון רחב של מצוקות וצרכים. כך שבמהלך הטיפול במשפחה אחת, עובדים סוציאליים מקבלים הנחיות מכמה מפקחים, המייצגים מחלקות, אגפים ושירותים שונים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
2. במדינת ישראל יש רשויות מקומיות רבות שבהן אוכלוסייה מצומצמת. על-פי משרד הרווחה, "היעדר 'מסה קריטית' של מספר תושבים מקשה על פיתוח ואספקת שירותים חברתיים ועל

⁴⁷ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 7 בספטמבר 2010.

⁴⁸ משרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, נייר מטה: שלטון מרכזי, שלטון מקומי ומדיניות הרווחה בישראל, תרגיל מסכם במסגרת התכנית לפיתוח סגל בכיר במשרד העבודה והרווחה בשיתוף מכון מנדל, נובמבר 2000.

⁴⁹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר תכנון והכשרה, ד"ן וחשבון – הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, פברואר 2010; משרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, נייר מטה: שלטון מרכזי, שלטון מקומי ומדיניות הרווחה בישראל, תרגיל מסכם במסגרת התכנית לפיתוח סגל בכיר במשרד העבודה והרווחה בשיתוף מכון מנדל, נובמבר 2000.



היכולת המקצועית להתמחות בתחומים שונים". בין הרשויות המקומיות יש הבדלים מהותיים מבחינת המאפיינים החברתיים והכלכליים, כך שטיב השירות הנחוץ ואופיו משתנים בין רשות מקומית אחת לאחרת. נוסף על כך, הפערים בין הרשויות גדלים בשל ההבדלים בכושר המקצועי, במעמד שירותי הרווחה ברשות וביכולת לגייס משאבים. הרשויות החזקות מגדילות את שיעור השתתפותן העצמית בתקציבי רווחה.

3. הממד התקציבי: חלוקת התקציב משמשת כלי בידי השלטון המרכזי לקביעת סדרי העדיפויות של מדיניות הרווחה. כאמור, תקציב הרווחה מועבר לרשויות בשיטת המאצ'ינג: 75% מהתקציב מועבר על-ידי משרד הרווחה ו-25% – על-ידי הרשויות המקומיות. השלטון המרכזי הוא שקובע את פרטי התקציב ומעבירו לרשויות המקומיות ב-150 סעיפי תקציב נפרדים. הרשויות המקומיות אינן יכולות להעביר כספים מסעיף תקציבי אחד למשנהו. כפי שצוין, חלק מהרשויות המקומיות מתקשות להעביר את חלקן עקב קשיים כספיים או היעדר מחויבות לתחום הרווחה, ולעומת זאת רשויות אחרות מקצות לעתים מעבר ל-25% האחוזים.

על-פי דורון, יחסי הגומלין בין משרד הרווחה ללשכות הרווחה המקומיות עוצבו באופן המדגיש את עליונותו המוחלטת של השלטון המרכזי, ואילו השלטון המקומי הוא "שותף זוטרי המקבל ללא עוררין את מרותו של השלטון המרכזי". לטענתו, יש מידה רבה של אנומליה ביחסי השלטון המרכזי והמקומי בתחום שירותי הרווחה. מצד אחד ניתן כוח רב בידי משרד הרווחה, והרשויות המקומיות משמשות כלי ביצועי של המשרד; מצד אחר, לנזקקים לשירותי רווחה אין כל עילה לתביעה אל מול השלטון המרכזי, שכן האחריות לספק את השירותים היא של הרשות המקומית בלבד.⁵⁰

4.5 פתרונות חלופיים: עיגון סל שירותי רווחה אישיים ותקציב גמיש

סל שירותי רווחה אישיים

על-פי הספרות המקצועית, על סל השירותים לכלול מגוון של שירותים וגמלאות המוגדרים מראש וניתנים על-ידי המדינה או גופים הפועלים עבורה על-פי קריטריונים ברורים. בגיבוש סל השירותים יוגדרו הן זכויות מהותיות, כלומר תחומי הסיוע שייכללו בסל, והן זכויות פרוצדורליות, כלומר אופן קבלת הסיוע. הכללים הנוהליים, שמטרתם למנוע שרירות לב ולשמור על זכויות הפרט, יהיו מושתתים על שורה של עקרונות, ובהם זמינות המידע, עקרון השימוע, מתן מענה תוך זמן סביר, שוויון ועקביות בקבלת החלטות, זכות ערר, הנמקת החלטות והתחשבות במקרים חריגים.⁵¹

חשיבות הסל היא בעיגונם של שירותי רווחה אישיים במסגרת חוקית ומחייבת, הקובעת מי מופקד על מתן השירותים ומי אחראי למימונם. על-פי ינאי, "הרעיון של סל שירותי רווחה אישיים יוצר נורמות

⁵⁰ דורון אברהם, שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1994.

⁵¹ ינאי אורי, נייר עמדה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?, האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, פברואר 2006; משרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, נייר מטה: שלטון מרכזי, שלטון מקומי ומדיניות הרווחה בישראל, תרגיל מסכם במסגרת התכנית לפיתוח סגל בכיר במשרד העבודה והרווחה בשיתוף מכון מנדל, נובמבר 2000; דורון אברהם, שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1994.



ואמות מידה, וביסודו הקביעה שזכותו של כל תושב לקבל שירות מטעם הכלל. סל השירותים מבטא תפישה חברתית, שבבסיסה ההכרה ששירותי רווחה אינם מתת חסד, אלא זכות חברתית בסיסית המוענקת לפרטים בגלל היותם תושבי המדינה".⁵²

הסל יוצר בסיס שוויוני לחלוקת שירותי רווחה לפרטים ולקבוצות על-פי קריטריונים ברורים, ללא קשר למקום מגוריהם, למצבה הכלכלי של הרשות המקומית שהם מתגוררים בתחומה או לשיקול הדעת המקצועי והכלכלי של עובדי לשכת הרווחה המקומית. על-פי גל, מנגנון סלי השירותים מרחיב הן את זכויות האזרח לקבלת שירותים והן את קבוצת מקבלי השירותים, מכיוון שסל השירותים עשוי לעודד נזקקים לפנות לארגונים הרלוונטיים לשם קבלת סיוע.⁵³

ועידת השלטון המקומי השנייה בשנת 2006 עסקה בשיפור פעילות אגפי הרווחה בשלטון המקומי ובחנה את הצורך בחוק שירותי רווחה חדש. בוועידה זו נכתבה טיוטת הצעת עקרונות לחוק החדש, וכן הצעה בדבר סל שירותי רווחה אישיים. על-פי המסמך, יש לכלול בסל שירותי הרווחה את סוגי השירותים האלה:⁵⁴

1. סיוע חומרי לאספקת צרכי מחיה יומיומיים שאינם מכוסים על-ידי גמלת הבטחת הכנסה, כגון תרופות, תחליפי מזון חיוניים, הסעות לטיפולים רפואיים, ציוד רפואי-שיקומי, טיפולי שיניים, ציוד ביתי בסיסי, הוצאות בסיסיות לאחזקת מגורים, ועוד.
2. טיפול סוציאלי אישי ומשפחתי, על-ידי עובדים סוציאליים ובעלי מקצוע נוספים. לדוגמה, סיוע במצבי משבר, התמודדות עם נכות ומחלה, טיפול בקשישים, שיקום, תוכניות להשאר קטינים בביתם ועוד.
3. שירותים להבטחת שלומם של פרטים ומשפחות, לרבות שימוש בסמכויות שניתנו על-פי החוק לטיפול ביחידים ומשפחות בסיכון, בין השאר על-ידי הפניה למסגרות הגנה שונות.
4. סיוע לאוכלוסיות מוחלשות למצות את זכויותיהן בתחום הרווחה על-ידי סנגור ותיווך. למשל, סיוע בקבלת קורת גג וגמלאות סוציאליות, קישור עם גורמי סעד וגורמים בקהילה, סעד משפטי ועוד.
5. שירותים באמצעות כלים קהילתיים כגון תחנות שירות ייעוץ לאזרח (שי"ל), ליווי וייזום התארגנויות קהילתיות כגון ועדי שכונה וארגוני הורים, ופיתוח מסגרות וולונטריות לטיפול בקבוצות נזקקות.

בנייר מטה בהוצאת משרד הרווחה ומכון מנדל מוצע לקבוע הן סל חובה של שירותי רווחה אישיים והן סל רשות. סל החובה של שירותי הרווחה הוא המסגרת למתן שירותי רווחה בסיסיים. מעבר לכך, המדינה או הרשות המקומית יכולה להציע לתושבים "סל שירותי רשות" – תוספת על סל החובה הבסיסי. סל הרשות אמור לתת מענה על צרכים שאינם בגדר צרכי מחיה בסיסיים ויומיומיים. צרכים אלו הם אישיים ומשתנים מאדם לאדם ובין קהילות. כיום שירותים אלו ניתנים במידה מוגבלת דרך

⁵² ינאי אורי, נייר עמדה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?, האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, פברואר 2006.

⁵³ ש.ם.

⁵⁴ ועידת השלטון המקומי השנייה, "חוק רווחה חדש – שיפור פעילות אגפי הרווחה בשלטון המקומי", מאי 2006.



המחלקות לשירותים חברתיים והתקציב להענקתם מצומצם וקשיח. מוצע כי להפעלתו של סל הרשות יוענק לרשות המקומית תקציב נוסף, שבו תוכל להשתמש לפי שיקול דעתה.⁵⁵

דורון וינאי, וכן כורזים, אף הציעו רעיון של סל שירותים קהילתי, כדי לאפשר התארגנות חברתית ושיפור החיים הקהילתיים באזורים בעלי מאפיינים סוציו-אקונומיים נמוכים. על-פי ההצעה, על המדינה לספק לקהילות אלו מגוון שירותים, כגון עובדים קהילתיים, הפעלת מינהלות קהילתיות, פיתוח מנהיגות מקומית (כמו ועדי שכונות), שיתוף ציבור בתכנון הפיזי והחברתי בשכונה, פיתוח יוזמות על-פי עקרונות הכלכלה המקומית, ועוד.⁵⁶

תקציב גמיש

כאמור, אחד הקשיים בהפעלתן של המחלקות המקומיות לשירותים חברתיים הוא המערך התקציבי הקשיח, אשר מאפשר לרשות המקומיות שיקול דעת מוגבל בלבד. פתרון אפשרי לכך הוא הענקת **תקציב גמיש** לרשויות המקומיות, שמשמעו הרחבת שיקול הדעת של לשכות הרווחה המקומיות בשימוש בתקציב המוקצה להן, כך שיתאפשר להן לפתח שירותי רווחה בהתאם לצרכים של האוכלוסייה המקומית.

בשנים 1988–1992 נערך ניסוי בהפעלת תקציב גמיש ב-11 מחלקות לשירותים חברתיים. תוצאות הניסוי הראו כי במהלכו טופלו אוכלוסיות יעד רחבות יותר מהאוכלוסיות אשר טופלו במחלקות טרם החלתו. נוסף על כך, בקרב ילדים, נוער, קשישים ומפגרים ניכרה מגמה של מעבר מטיפול מוסדי לטיפול בתוך הקהילה. הדוח קובע כי "הניסוי הביא להעצמת הקהילה והפחתת התלות במערכת הביורוקרטית של המשרד, תוך התרחבות התהליכים של קבלת החלטות בתוך המחלקות לשירותים חברתיים בקהילה".⁵⁷ נציין כי בשנת 2010 הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים המליצה "לקבוע כללים המרחיבים את שיקול הדעת של המש"חים בשימוש בתקציב המוקצה להם על ידי המשרד".⁵⁸

⁵⁵ משרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, נייר מטה: שלטון מרכזי, שלטון מקומי ומדיניות הרווחה בישראל, תרגיל מסכם במסגרת התכנית לפיתוח סגל בכיר במשרד העבודה והרווחה בשיתוף מכון מנדל, נובמבר 2000.

⁵⁶ ינאי אורי, נייר עמדה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח–1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?, האוניברסיטה העברית בירושלים – החוג לעבודה סוציאלית ומשרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, פברואר 2006.

⁵⁷ משרד הרווחה – האגף למחקר, תכנון והכשרה, נייר מטה: שלטון מרכזי, שלטון מקומי ומדיניות הרווחה בישראל, תרגיל מסכם במסגרת התכנית לפיתוח סגל בכיר במשרד העבודה והרווחה בשיתוף מכון מנדל, נובמבר 2000.

⁵⁸ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר תכנון והכשרה, דין וחשבון – הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, פברואר 2010, עמ' 38.

