

שירותי רווחה אישיים*

מבוא

שירותי הרווחה האישיים הם אחד הנדבכים המרכזיים של השירותים הפועלים במדינת הרווחה. שירותים אלה עוסקים במתן מענה לצרכים, ובטיפול בבעיות, של יחידים, משפחות, קבוצות וקהילות, שאינם מסוגלים או מתקשים להתמודד עם מצוקות שונות הפוגעות בצורה קשה בתפקודם ובאיכות חייהם ומקשות על השתלבותם בחברה.

האוכלוסיות, אשר שירותים אלה עוסקים בצרכים ובעיות שלהן, כוללות, ילדים הנמצאים בסיכון, נערות ונערים במצוקה, נשים מוכות, משפחות במצבי משבר, נכים, מפגרים, עולים חדשים הנתונים בקשיי הסתגלות, אסירים משוחררים, זקנים, נכים מפגרים ומכורים לסמים.

ארגוני השירות השונים הפועלים בזירה זו מספקים מגוון רחב של סוגי סיוע: ייעוץ, טיפול, הספקת מידע, תיווך, הדרכה ברמה האישית, המשפחתית והקבוצתית, ועזרה חומרית לא-כספית. כמו כן עוסקים ארגונים אלה בפיתוח והפעלה של מגוון שירותים קהילתיים ומוסדיים כגון, מוסדות, מועדונים ומרכזי יום לקשישים, מעונות ודיור קהילתי למפגרים ולנכים, מקלטים לנערות במצוקה ולנשים מוכות, מרכזים וצהרונים לילדים, מרכזי שיקום לנכים, תחנות לייעוץ משפחתי ומרכזי גמילה מאלכוהול ומסמים.

שירותי הרווחה האישיים מתרכזים אפוא בקבוצות אוכלוסייה שהן החוליות החלשות והפגיעות ביותר בחברה הישראלית. האתגר המרכזי הניצב בפני שירותים אלה הוא ליצור קשר בעל משמעות עם האוכלוסיות הנזקקות, לספק להן שירותים ההולמים את צרכיהן ולסייע להם להיחלץ ממצבי המצוקה והעוני שהם נתונים בהם. ההמלצות המפורטות להלן מיועדות לסייע בעיצוב מערכת שירותי רווחה אישיים המסוגלת להתמודד עם אתגרים אלה ולסייע לשיפור במצבן של האוכלוסיות במצוקה בישראל.

* התכנית לשירותי הרווחה האישיים גובשה והוכנה על-ידי צוות הרווחה של המרכז בראשותו של יוסף קטן. המסמך הוכן על בסיס כתיבתם המשולבת של חברי הצוות. מנחם מוניקנדס הכין עבודה מקדימה ויוסף קטן גיבש את המסמך הסופי.

1. עיגון שירותי הרווחה האישיים בתשתית חוקית

יש לעגן את שירותי הרווחה האישיים בחוק שייקרא "חוק שירותי הרווחה האישיים". החוק יקבע בצורה ברורה את חובת המדינה לספק סלי שירותים לאוכלוסיות במצוקה המצויות בטווח העיסוק של שירותי הרווחה האישיים (ילדים ובני נוער בסיכון, משפחות במצוקה, זקנים מוגבלים, נכים ומפגרים).

השירותים הכלולים בסל ימומנו מתקציב המדינה ויסופקו באמצעות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות וארגונים לא-ממשלתיים. סל השירותים הקונקרטי שיוצע בכל אחד מתחומי השירות ייקבע על-ידי ועדות מקצועיות, תוך קבלת משוב מהציבור.

במהלך שנות קיומה של המדינה אושרו על-ידי הכנסת חוקים חברתיים רבים המכוונים את דפוסי פעילותם של שירותי הרווחה האישיים ועובדיהם המקצועיים. חוקים אלה מכסים מגוון רחב של תחומים כגון: שירותי טיפול ביתי לקשישים מוגבלים, שאינם יכולים לבצע פעולות יומיומיות שונות בכוחות עצמם; טיפול בילדים הנמצאים בסיכון, סיוע לנשים מוכות, טיפול במפגרים ובנכים, הגנה על דיירים במעונות וטיפול בבני-נוער הנמצאים על סף הידרדרות. אולם חוקים אלה (פרט לחוק ביטוח סיעוד) הם חוקים הגנתיים, שאמנם מחייבים הענקת סיוע לנזקקים (ילדים הנמצאים בסיכון, נשים מוכות ועוד), אך אינם מפרטים את השירותים הקונקרטיים להם תהיינה זכאיות אוכלוסיות אלה ואת מועדי הקצאתם.

שירותים אלה צריכים לכלול בין השאר: סיוע לילדים בסיכון ולבני נוער במצוקה, סידור מפגרים ונכים במעונות, הקצאת שירותים קהילתיים לנכים ולמפגרים. הענקת סוגים שונים של עזרה אחרת לנזקקים (הסעות לטיפולים רפואיים, הקצאת אביזרי ריהוט בסיסיים, שיפוץ דיור וכו'), טיפול במכורים לסמים ולאלכוהול, עבודה קהילתית בשכונות מצוקה ועוד.

החשיבות שבעיגון שירותי הרווחה האישיים בתשתית חוקית נובעת ממספר גורמים מרכזיים:

ראשית, חוקים מהווים ביטוי מודגש להכרת המדינה בצורך להתייחס לצרכים מיוחדים של קבוצות אוכלוסייה שונות ובמחויבותה לתת להם מענה הולם וקבוע.

שנית, חוקים מספקים ערובה להספקת שירותים חיוניים לפרטים נזקקים על בסיס אחד ושוויוני, ללא קשר למקום מגוריהם ולהשתייכותם החברתית-תרבותית. בהיעדר תשתית הולמת של חוקים, הספקת שירותים אלה מותנית בתנאים שונים ברמה הארצית והמקומית שקיומם אינו מובטח, כגון: זמינות משאבים, תמיכה פוליטית, החלטות מינהליות ומקצועיות ולחצים של צרכנים. ההצלחה של הקצאת שירותים חיוניים לאוכלוסיות במצוקה ללא שרירות לב מינהלית, בצורה קבועה, יציבה והוגנת ולאורך זמן, ובמניעת פערים בין יישובים שונים, מותנית אפוא בעיגונם בתשתית חוקית.

שלישית, קיום חוקים ושקיפותם מסייע למשפחות ולקבוצות במצבי מצוקה להכיר בצרכיהם ולחשוף אותם והוא מעניק להם לגיטימציה ואף עידוד לפנות לארגוני שירות לשם קבלת סיוע העשוי לשפר את מצבם. יתר על כן, קיום חוקים המחייבים הקצאת שירותים מביא לחיזוק ההכרה שקבלת שירותי רווחה אינה מתת חסד, אלא זכות חברתית בסיסית. קיימות עדויות לא מעטות לכך ששירותי הרווחה העוסקים באוכלוסיות כמו ילדים בסיכון ובני נוער במצוקה מגיעים רק לחלק קטן מאוכלוסיות אלה. לעומת זאת, שירותי הסיעוד לזקנים המעוגנים בתשתית חוקית מגיעים למרב האוכלוסייה הנזקקת ומספקים להם שירותים התורמים לאיכות חייהם.

משום כך, קיום חוקים המחייבים הקצאת סל שירותים בסיסי לאוכלוסיות נזקקות עשוי לסייע לשירותי הרווחה להתמודד עם אחד האתגרים העיקריים שהם ניצבים בפניו: יצירת זיקה מחייבת ומשמעותית עם אוכלוסיות במצוקה המצויות בשולי החברה. סלי השירותים אינם באים להחליף את החוקים הקיימים אלא להוסיף להם נידבך נוסף.

2. שינוי בחלוקת העבודה בין השלטון המרכזי והרשויות המקומיות

יש לשנות את חלוקת העבודה הקיימת בין הממשלה והרשויות המקומיות. על הממשלה להתרכז בעיצוב מדיניות כוללת, בריכוז מידע על צרכים חברתיים של קבוצות אוכלוסייה שונות, בקביעת סטנדרטים לאומיים מחייבים של ההיקף, הרמה והאיכות של השירותים (סטנדרטים אלה ישתקפו בסלי השירותים), במימון השירותים

הכלולים בסל: בעידוד המחקר, בסיוע בהכשרת כוח אדם, בייזום פרויקטים ייחודיים ובסיוע ממוקד ליישובים בהם יש ריכוז של מצוקות שונות. על הרשות המקומית להתרכז באספקת השירותים הכלולים בסל השירותים (באופן ישיר או באמצעות ארגונים אחרים), באיסוף שיטתי של מידע על צורכי האוכלוסייה המקומית, בייזום ופיתוח שירותים נוספים שיענו על צרכים מקומיים ייחודיים, בעידוד הפעלה של ארגונים מקומיים (עמותות וארגונים פרטיים עסקיים). ובהגברת המעורבות של האוכלוסייה המקומית.

כיום הרשויות המקומיות הן הגורם העיקרי האחראי להספקת שירותי רווחה לאוכלוסייה. מימון שירותים אלה נעשה בחלקו הגדול בידי הממשלה, שאמורה לכסות 75 אחוז מתקציבי הרווחה של הרשויות, ואילו את החלק הנותר אמורות הרשויות לממן ממקורות עצמיים וממענק משרד הפנים. תקציב הרווחה של הרשות המקומית אינו גלובלי, אלא כולל חלוקה מפורטת לסעיפים מרכזיים ולסעיפי משנה, הרשות חייבת לפעול על פי סעיפי התקציב והיא אינה רשאית להעביר כספים מסעיף לסעיף. רשות שהוצאותיה חרגו מן התקציב בסעיף כלשהו חייבת לכסות את החריגה ממקורותיה.

שיטת תקצוב ומעקב זו מעניקה לדרגי הפיקוח והבקרה של הממשלה מידה רבה של שליטה על פעילויות הרווחה של הרשויות המקומיות, במיוחד באותם תחומים המתקצבים בידי המדינה. יחד עם זאת, הרשויות רשאיות להקצות לנושאי רווחה משאבים כספיים נוספים ממקורותיהן העצמיים, בנוסף למכסה המחייבת. ואכן, השתתפות הרשויות חרזה מן השיעור של 25 אחוז. בשנים האחרונות שיעור החריגה אף גדל והלך.

ההשפעה הרבה של הממשלה נובעת לא רק מתפקידה המרכזי כגורם מממן, אלא גם מהיותה אחראית על מימוש החוקים הקובעים את דפוסי הפעילות הנדרשים מן הרשויות הרלבנטיות בתחומים מיוחדים כמו הגנת ילדים בסיכון, מניעת אלימות במשפחה וכו'. הממשלה גם ממנה את העובדים הרשאים לעסוק במימוש החוקים והיא המפקחת על פעולותיהם ומכוונת את פעילות הרשויות המקומיות באמצעות הוראות התע"ס. נראה אפוא, שבחלוקת העבודה הקיימת, הרשויות המקומיות הן האחראיות להספקת מגוון רחב של שירותים לאוכלוסיות נזקקות, אך בלי שתהיה להן שליטה על עיצובם של רבים משירותים אלה ועל חלק

נכבד מן המשאבים הנדרשים לצורך הקצאתם לאוכלוסייה. לעומת זאת, הממשלה אחראית להקצאת מרב המשאבים לשירותים אלה, ולקביעת רבים מדפוסי הפעולה המקצועיים והמינהליים של מחלקות הרווחה המקומיות, אך בלי שתהיה לה אחריות להספקת השירותים.

עד עתה לא נבדקה באורח שיטתי השפעתה של חלוקת עבודה זו על היקפם ואיכותם של השירותים המסופקים לאוכלוסיות. אך עיון בנתונים שונים ושיחות עם עובדים בשירותי רווחה במישור הארצי והמקומי מצביעים על מספר מסקנות ראשונות:

א. מערך היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מאופיין במידה רבה של עמימות. מחד גיסא, הממשלה אמנם מצהירה מעת לעת על שאיפתה לחזק את עצמאותן של הרשויות המקומיות, אך גישה זאת מלווה בצעדים קונקרטיים מעטים. מאידך גיסא, הרשויות וגורמים קהילתיים נוספים, המנסים לפתח תכניות קהילתיות ייחודיות, נתקלים לעתים בקשיים בבקשם לגייס תמיכה ממשלתית שהיא חיונית לצורך מימון תכניות אלה.

ב. גורמים ממשלתיים טוענים שהתמיכה הממשלתית בתקציבי הרווחה המקומיים מבוססת על קריטריונים אחידים, שנועדו להביא להקצאה הוגנת של משאבים, אבל נראה שהיקף התמיכה מושפע מגורמים נוספים כמו קשרים פוליטיים ומקצועיים בין גורמים מקומיים וממשלתיים, לחצים של גורמים מקומיים על הממשלה ודפוסי הקצאה שהתגבשו במהלך השנים. השפעת גורמים אלה הביאה להיווצרות פערים בסיוע הממשלתי לתקציבי הרווחה המקומיים וכתוצאה מכך גם בהיקף ובאיכות השירותים המוקצים לאוכלוסייתם. פערים אלה אף מתרחבים בשל קיום רמות שונות של השתתפות מקומית במימון תקציבי הרווחה, הנובע מגורמים שונים, כמו גישת ראשי היישובים לנושא הרווחה, חוסנה הכלכלי של הרשות ויכולתה לגייס משאבים, המעמד, ההשפעה וכושר יזמות של מחלקות הרווחה המקומיות וגורמים מקומיים נוספים.

ההסדרים הנוכחיים של חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי והמקומי עמוסים אפוא בבעיות שונות המשפיעות על תפקוד מחלקות הרווחה המקומיות. המלצתנו היא להגדיר בצורה ברורה את חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי ולהעניק מידה רבה יותר של עצמאות לרשויות מבוססות על מספר הנחות.

- א. עצמאות מקומית משקפת את התפיסה הקהילתית, הגורסת שהקהילה המקומית היא המסגרת הראויה ביותר למתן מענים הולמים לצורכי האזרחים המתגוררים בה.
- ב. אוטונומיה מקומית נותנת ביטוי הולם לעובדה, שכבר היום רשויות לא מעטות נושאות בחלק נכבד של נטל הוצאות הרווחה שלהן.
- ג. מחלקת הרווחה המקומית, בתוקף מיקומה, ניסיונה וקרבתה לאוכלוסייה, אמורה להכיר היטב את הצרכים והתנאים המיוחדים והמגוונים של אוכלוסיית היישוב, ולפיכך היא יכולה לפתח שירותים ולקבוע סדרי עדיפויות ודפוסי פעולה שיהלמו צרכים אלה.
- ד. ברבות מן המחלקות המקומיות ובארגונים מקומיים אחרים צמחה מנהיגות מקצועית והתפתחו צוותי עובדים מוכשרים ומיומנים המסוגלים ואף מעוניינים לקבל על עצמם את האחריות לפיתוח שירותים מקומיים בעלי רמה ואיכות הולמים.
- ה. הפחתת תלותן של הרשויות המקומיות בממשלה בנושאי רווחה עשויה לעודדן לגלות אחריות רבה יותר ולייעל את השימוש במשאבים העומדים לרשותן.
- ו. אוטונומיה עשויה להקל על המחלקות המקומיות לפתח קשרי שיתוף פעולה הדוקים עם גורמים קהילתיים אחרים (ארגונים וולונטריים כולל ארגוני צרכנים, ארגונים עסקיים-פרטיים, רשתות תמיכה לא-פורמליות וכו' לרתום את משאביהם הכספיים האנושיים לשם פיתוח תכניות רווחה שונות, ולתאם את פעילויותיהם בקהילה.

3. חילוץ אוכלוסיות במצוקה ממצבן

שירותי הרווחה ברמה הארצית והמקומית חייבים להקדיש מאמץ מיוחד לטיפול באוכלוסיות הנתונות במצוקה כלכלית וחברתית עמוקה ולחילוץן ממצבן. השירותים יכולים לתרום למאמץ זה הן על-ידי יישום כלל ארצי של פרויקטים חברתיים שהופעלו בשנים האחרונות במקומות שונים והניבו תוצאות חיוביות והן על-ידי ייזום והפעלה של תכניות חדשות.

איתור פרטים ומשפחות במצוקה עמוקה, יצירת קשר משמעותי עימם וסיוע להם חייבים להוות אתגר מרכזי של השירותים החברתיים, ובכללם שירותי הרווחה האישיים. מדובר בפרטים ובמשפחות

המאופיינות על-ידי שילוב של מצוקות כמו: הכנסה נמוכה, בריאות לקויה, אבטלה ממושכת, רמת השכלה נמוכה ותנאי דיור לקויים (צפיפות דיור, דיור לא תקין ומחסור באביזרים בסיסיים). פרטים ומשפחות אלה אינם מסוגלים להתמודד עם מצוקותיהם בכוחות עצמם.

כבר היום קיים מאגר של תכניות ופרוייקטים שנועדו לסייע לפרטים ולמשפחות במצוקה, שחלק מהם הוכיח את יעילותו. אך למרבה הצער תכניות אלה מבוצעות בהיקף מוגבל ובמספר קטן של יישובים.

בין התכניות האלו ניתן להזכיר את:

- **תכנית "יחדיו"** - תכנית ארוכת טווח המתמקדת בעיקר בנשים במשפחות רב בעייתיות ומיועדת לחזק אותן ולהקנות להן כלים להתמודדות עם מצבן.
 - **תכנית "דרור"** - תכנית המיועדת ללוות משפחות צעירות המצויות בסיכון של הידרדרות למצוקה. במגרת תכנית זו מוצעים למשפחות אלה סוגים שונים של סיוע כמו: ייעוץ, מתן מידע והדרכה בנושאים שונים, קישור ותיווך עם שירותים שונים ומתן עזרה קונקרטיית.
 - **מרכזי סיוע שכונתיים** - מרכזים אלו ממוקמים בתוך שכונות במצוקה, ומציעות לאוכלוסייה הנזקקת מגוון רחב של שירותים הכוללים: ייעוץ מידע על זכויות ועל דרכי המיצוי, תיווך וקישור עם שירותים אחרים, ועזרה קונקרטיית.
 - **מרכזי סיוע לבני נוער** - מרכזים המספקים מגוון של שירותי טיפול ייעוץ ותיווך לבני נוער במצוקה.
 - **תכניות מיוחדות לחיזוק המסוגלות ההורית של אבות ואימהות** - במסגרת זו ניתן לציין את תכנית "הקן", תכנית "אוריון" והפעלת "מטפחים משפחתיים".
 - **הפעלת סומכות-חונכות** - מדובר בעובדות לא-מקצועיות, שרבות מהן מתגוררות באזורי המצוקה ומכירות היטב את התנאים הקיימים בהם. עובדות אלו משתמשות בידע הייחודי שלהן תוך שהן ממלאות מגוון של תפקידים: יצירת קשר ישיר עם משפחות, מתן הדרכה לאימהות ולאבות, אספקת מידע על זכויות, ליווי לשירותים וכדומה.
- תכניות אלו מאופיינות על-ידי מספר תכונות משותפות: קיום קשר ישיר תומך וצמוד עם פרטים ומשפחות, הקצאת מגוון שירותים התואמים את צורכיהם הייחודיים תוך מאמץ לציידם בכלים שיחזקו את יכולת ההתמודדות העצמית שלהם עם מצבם. כאמור תכניות אלה מבוצעות כיום בהיקף מוגבל ובמספר קטן של יישובים.

יש להפעיל תכניות אלה בהיקף רחב יותר ולעודד ייזום ופיתוח של תכניות נוספות המתמקדות באוכלוסיית מצוקה, ומיועדות לשפר באורח משמעותי את איכות החיים שלהן.

4. שימוש בשירותים ומיצוי זכויות הנזקקים לשירותי רווחה

יש לנקוט יוזמות שמטרתן להבטיח שימוש בשירותים ומיצוי מלא של זכויות הנזקקים לשירותים החברתיים המעוגנים בחוקים ובתקנות שונות.

המלצה זו מדגישה את אחד הנושאים שצינו בדיון בהמלצה הקודמת - מיצוי זכויות - וזאת בשל חשיבותו המיוחדת. ישראל הנהיגה שורה ארוכה של שירותים בעין וגמלאות כספיות בתחומי הבטחת ההכנסה, השיכון, הבריאות, החינוך, הקליטה ושירותי הרווחה האישיים. אולם עדויות שונות מראות כי רבים מהנזקקים לסיועם של השירותים החברתיים אינם פונים לשירותים ועל כן גם אינם ממצים את זכויותיהם ואינם מקבלים סוגים שונים של סיוע לו הם נזקקים. משרד העבודה והרווחה מדווח, לדוגמא, שרק חלק קטן מן הילדים במצוקה בישראל מקבלים שירותים ממחלקות הרווחה המקומיות באותו תחום. דו"ח מבקר המדינה לשנת 1995 מצביע על כך, שסוכנויות השירות המופקדות על מתן סיוע לבני נוער במצוקה יוצרים זיקה חלקית בלבד עם אוכלוסייה זו.

עדויות נוספות מורות על כך שרק חלק מהמקרים של פגיעה בילדים ובנשים מגיע לידיעת הרשויות העוסקות בנושא וזוכה לטיפול הולם. היעדר הפנייה לשירותים עלול אפוא להביא תוצאות שליליות ביותר. דיווחים אלה הם חלקיים ומצביעים על הצורך באיסוף שיטתי של מידע על שיעור מיצוי הזכויות והשימוש בשירותים מצד אוכלוסיות שונות של נזקקים.

נראה כי היעדר השימוש בשירותים ואי מיצוי הזכויות עשוי לנבוע ממספר גורמים כמו: חוסר ידע של אזרחים על זכויותיהם המעוגנות בחוקים ובתקנות ועל השירותים הזמינים אותם הם זכאים לקבל. כך גם חוסר מאמץ מצד חלק מארגוני השירות לספק מידע על השירותים שהם מספקים, אי-זמינות של שירותים ביישובים מסוימים (מדובר הן באי

זמינות כוללת והן באי-זמינות ברוב שעות היממה). וקשיי תקשורת בין ארגוני שירות ואזרחים הנובעים מפערים תרבותיים קשיי שפה וכדומה. ראוי לציין כי הרמה הגבוהה של מיצוי הזכויות והשימוש בשירותים הניתנים במסגרת חוק ביטוח סיעוד יכולה להצביע על מספר גורמים היכולים לתרום לשיפור רמת מיצוי הזכויות: עיגון זכויות לשירותים בחקיקה ברורה ומחייבת, מתן מידע לציבור על זכויות ושירותים אלה, פרישת ארגונים המתכננים את השירותים ומספקים אותם בכל רחבי הארץ והפעלת מוקדי שירות וסיוע הממוקמים באזורי מצוקה.

5. הפרטה חלקית של שירותי הרווחה

יש לשפר את תהליכי ההפרטה החלקית של שירותי הרווחה, לעקוב אחריהם בצורה שיטתית ולחזק את הבקרה הציבורית על פעילות ספקי השירותים.

בישראל מתרחש תהליך מתמשך של הפרטה חלקית המתבטא בהעברת האחריות לאספקת שירותי הרווחה לידי ארגונים לא ממשלתיים, (עמותות וארגונים פרטיים-עסקיים), תוך השארת האחריות למימון השירותים, להכוונתם ולבקרה על אספקתם בידי הממשלה. כבר היום מרבית שירותי הרווחה האישיים מסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים. עם זאת, תהליך זה התרחש ללא בדיקה ומעקב שיטתיים, ומשום כך קשה בשלב זה לספק הערכה ברורה של תוצאותיו הן מבחינת איכות ורמת השירות לצרכנים והן מבחינת יעילות הארגונית והכלכלית. ההפרטה החלקית אמורה לאפשר הן מילוי כמה יתרונות של "כלכלת השוק", כגון: תחרות בין ארגונים, הספקת שירותים בעלויות נמוכות יותר, מתן אפשרויות בחירה לצרכנים וצמצום המנגנון הממשלתי, והן צמצום אחדים מן הסיכונים הכרוכים בה, כגון: פגיעה בהקצאת שירותים לאוכלוסיות חלשות וירידה באיכות השירותים בשל העדפת השיקול של הפקת רווחים. יחד עם זאת, חסידי ההפרטה טוענים, שההפרטה החלקית אמנם מרחיבה את פעילות הארגונים הלא-ממשלתיים, אבל תוחמת פעילות זו במסגרת המשופעת באילוצים ובמוגבלות, המצמצמת את יכולתם למצות את סגולותיהם הייחודיות. מתנגדי ההפרטה מעלים לעומת זאת, את החשש, שההפרטה החלקית, המביאה לכך שהצרכנים מקבלים רבים משירותי הרווחה מארגונים לא-ממשלתיים ומנתקים בכך את הקשר בין הצרכנים ובין הרשויות

הממשלתיות, היא צעד ראשון בנתיב הנועד להכשיר את הקרקע בתודעת הציבור להפרטה מלאה.

נראה אפוא, שהאצת תהליך ההפרטה עשויה לפתוח בפני שירותי הרווחה האישיים סיכויים מרובים, כגון: מתן אפשרויות בחירה לצרכנים, הספקת שירותים איכותיים יותר, יעילות, צמצום עלויות ונכונות רבה יותר להיענות לדרישות הצרכנים. לפתחו של תהליך זה רובצים גם סיכונים העשויים להתבטא בשחיקת מחויבות המדינה לזכויות החברתיות של אזרחים, פגיעה בצרכנים בעלי אמצעים מוגבלים ונטולי יכולת בחירה ממשית, יצירת פערים בין שירותים הניתנים לאוכלוסיות שונות, והקמת שירותים נפרדים לאוכלוסיות השונות זו מזו במצבן הכלכלי, החלשת הסולידריות והאינטגרציה החברתית וכרסום ביכולת הבקרה הציבורית על פעילות שירותי הרווחה.

בתהליך ההפרטה החלקית טמונים אפוא סיכויים וסיכונים ומיצוי מחייב על כן זהירות רבה ומעקב שיטתי יותר.

6. מעורבות צרכנים

יש לעודד מעורבות של צרכנים בתחומי הפעילות השונים של שירותי הרווחה האישיים. מעורבות זו צריכה להתבטא ביצירת מנגנונים קבועים שיאפשרו שיתוף של צרכנים כפרטים ושל ארגונים וולונטריים של צרכנים (הפועלים כיום במרבית תחומי השירות) בתהליכי קביעת המדיניות, בייזום ופיתוח תכניות שונות ובבקרה על פעילות השירותים. יש להקים מנגנונים אלה הן במישור הארצי והן במישור המקומי.

אחת ההתפתחויות המאפיינות את החברה הישראלית בשנים האחרונות היא התגברות המעורבות של צרכנים בקביעת המדיניות ודפוסי הפעולה של ארגונים הפועלים כספקי שירותים חברתיים. התפתחות זו משתקפת בתחומים שונים, כגון: מעורבות הולכת וגדלה של הורים בבתי-ספר, הקמת ארגון ארצי של צרכני שירותי הבריאות, התארגנויות של תושבי שכונות ופעילויות שונות של משפחות הנתונות במצוקת דיור. התפתחויות אלה תואמות את המגמה להעצים את כוחם של הצרכנים ולאפשר להם להשפיע על דפוסי הפעילות של השירותים החברתיים לא רק כיחידים, הנותנים ביטוי לצורכיהם האישיים, אלא גם במסגרת קבוצות וארגונים המייצגים אינטרסים של קבוצות אוכלוסייה בעלות צרכים משותפים.

ביטוייה של התפתחות זו בתחום שירותי הרווחה האישיים מוגבלים למדי והתארגנותם של צרכני שירותים אלה במגמה להשפיע על פעילותם היא מוגבלת. באותה מידה יש ניסיונות מעטים בלבד של מחלקות רווחה מקומיות וארגוני רווחה אחרים לעודד מעורבות של צרכנים. מועצת הרווחה העירונית שהוקמה בעירית תל-אביב, ומועצות גמלאים שהוקמו במספר יישובים מהוות חריגה מדפוס זה. עם זאת, אין עדויות מספקות על פעילותם של גופים אלה. אוכלוסיות אלה גם נהנות במידה מעטה מפעילותן של שדולות פוליטיות הפועלות למען. הגברת מעורבות הצרכנים היא אפוא אתגר שמרבית שירותי הרווחה האישיים עדיין לא השכילו לעמוד בו.

7. שיפור משמעותי בשירותי הרווחה במגזר הערבי

יש להגדיל באורח משמעותי את הסיוע למגזר הערבי על מנת לצמצם את הפערים הניכרים הקיימים בין שירותי הרווחה במגזר היהודי ובמגזר הערבי.

נתונים שונים מצביעים בצורה ברורה על קיום פערים גדולים בין הסיוע הכספי הניתן על-ידי הממשלה למגזר היהודי לבין הסיוע הניתן למגזר הערבי.

כפי שצוין לעיל, קיימים אמנם גם פערים בסיוע הניתן על-ידי הממשלה ליישובים יהודיים שונים, אך פערים אלו קטנים לאין ערוך מהפערים הקיימים בין המגזר היהודי והמגזר הערבי.

הסיוע הכספי המוגבל הניתן למגזר זה מצטרף ליכולתו המוגבלת לממן את שירותי הרווחה בכוחות עצמו. הפער בסיוע הכספי מתבטא על-ידי מספר קריטריונים: ההוצאה הכספית לנפש, ההוצאה הכספית למשפחה מטופלת, מספר העובדים ומספר תכניות הרווחה. מצב זה יוצר מערכת דלה של שירותי רווחה, המוגבלת ביכולתה להתמודד כהלכה עם המצוקות האישיות והחברתיות הרבות הקיימות במגזר הערבי, ומותירה חלל ריק המתמלא על-ידי גורמים אחרים.

סיכום

ההמלצות שפורטו לעיל מדגישות כמה ממדים עיקריים: שימת דגש על חילוץ אוכלוסיות במצוקה עמוקה ממצבן, עיגון שירותים חיוניים לאוכלוסיות אלה בחוקים שייקבעו סל שירותים אחיד שהמידע עליו יהיה גלוי לציבור. הסל יסופק במימון ממשלתי על-ידי הרשות המקומית וארגונים מקומיים אחרים. סל שירותים זה יהווה בסיס שעליו צריכים הגורמים המקומיים לפתח, בעידוד הממשלה ובסיועה, רובד של שירותים נוספים העונים על הצרכים הייחודיים של אוכלוסייתם. פיתוח השירותים ברמה הארצית והמקומית צריך להיעשות תוך שותפות מרבית של צרכנים.

המעורבות של גורמים רבים בזירת שירותי הרווחה האישיים (עמותות, ארגונים פרטיים-עסקיים) מחייבת הגברת התאום ביניהם ושיפור הבקרה הציבורית על פעילותם. המלצות אלה מיועדות לסייע בעיצוב מערכות שירותי רווחה אישיים, ברמה הארצית וברמה המקומית, המסוגלות להתמודד בצורה הולמת עם האתגרים הרבים הניצבים בפניהן, ובעיקר האתגר של סיוע לאוכלוסיות הנתונות במצוקה עמוקה, והשגת שיפור משמעותי באיכות חייהם.