

## שירותי רווחה אישיים

### 1. מבוא וסיכום

פרק זה מוקדש לבעיות ולקשיים הניצבים בפני שירותי הרווחה האישיים, שהם מהנדבכים המרכזיים של השירותים החברתיים. לשירותים אלה תפקיד מרכזי וחיוני בסיוע לאוכלוסיות נזקקות, הם מתרכזים במתן מענים לצרכים, ובטיפול בבעיות של יחידים, משפחות, קבוצות וקהילות. האתגר הניצב בפני השירותים החברתיים האישיים הנו מורכב יותר – בשנים האחרונות חלה עלייה בשיעור המשפחות ובשיעור הילדים והקשישים החיים מתחת לקו העוני; יתר על כן, הדיווחים החודשיים על שיעורי האבטלה מציבים על המפה יישובים רבים, ששיעורי האבטלה בהם גבוהים ביותר (בין 10 ל-20 אחוז).

אין ספק כי בעת הזו לשירותי הרווחה האישיים תפקיד העשוי להיות קריטי. הם אמורים לבטא יותר מכל את יכולתה של המדינה להבטיח את רווחת תושביה, הנזקקים לסיוע בהשלמה לשירותים האוניברסליים העיקריים המסופקים לכלל התושבים. מסתבר, כי קבוצות רבות באוכלוסייה אינן מסוגלות או מתקשות להתמודד עם המצוקות, הפוגעות קשה בתפקודם ובאיכות חייהם ומקשות על השתלבותם בחברה. מדובר בעיקר בזקנים, בילדים בסיכון, בנערות ונערים במצוקה, בנשים מוכות, במשפחות חד-הוריות (בדרך-כלל אימהות חד-הוריות), במשפחות במצבי משבר, ובנכים, מפגרים, עולים חדשים אשר טרם השתלבו בעבודה ובחברה, אסירים משוחררים, מכורים לסמים ודרי רחוב.

לאתגרים הניצבים בפני שירותי הרווחה האישיים בשנים האחרונות יש השפעה על תפקודם ועל יכולתם למלא את המשימות ולספק מענים הולמים לאוכלוסיות הנזקקות. אחת הביקורות הבולטות לגבי תפקודם היא, שהם מצליחים להגיע רק לחלק מבין הנזקקים – כלומר, הכיסוי שהם מספקים חלקי, ולפיכך קבוצות ופרטים בישראל נותרים במצוקתם באין סיוע מהמדינה. לעיתים, בחלק מהקהילות צצים פתרונות חלופיים, מתוך יוזמות מקומיות וארציות שונות (תרומות וגיוס של כסף ושל מוצרים, סיוע של מתנדבים, הקמת בתי אוכל מסוגים שונים, איסוף והספקת חבילות בסיסיות, בני נוער מתגייסים לסיוע), אולם אין בכך כדי

למלא את הצרכים לכלל הנוקדים ברחבי ישראל ולהחליף את הסיוע המקצועי המוגש על-ידי עובדי הרווחה, עובדים סוציאליים בדרך-כלל, שראייתם רחבה יותר ועליהם מוטלת שליחות זו מטעמה של המדינה. אנו מציגים תחילה, כמדי שנה, סקירה כללית של שירותי הרווחה האישיים בתחומים העיקריים של פעולתם, הכוללת גם את הממד הכמותי של ההוצאה המופנית לתחומים אלה. בהמשך, בחלקו השני של הפרק, אנו מתמקדים בסוגיות העיקריות הנוגעות למבנה ולתפקוד השירותים וליכולתם למלא את משימותיהם ומעמיקים את הדיון בשלוש סוגיות נבחרות (זה אם מתקבלים את השינוי בעניין סעיף 3 הנוכחי). בסוגיות אלה אנו מתווים גם כמה המלצות מרכזיות למדיניות.

## 2. מרכיבים עיקריים של שירותי הרווחה האישיים

שירותי הרווחה האישיים מסופקים על-ידי מחלקות הרווחה ועל-ידי גופים מקומיים נוספים בדרגות שונות של אינטנסיביות. ישנה מורכבות רבה של מערכת השירותים וקיים מגוון רחב של סוגי וצורות סיוע המוענקים לאוכלוסיות שונות בקהילה ובמוסדות. ההוצאה הממשלתית הכוללת לשירותים אלה מסתכמת בשנתיים האחרונות בהיקף של כ-5.3 מיליארדי ש"ח (במחירים קבועים של 2004), היא יציבה אולם לא נמשך הגידול הרצוף שאפיין אותה מאז ראשית שנות התשעים, עד לשיאו ב-2002 (כמעט 5.5 מיליארדי ש"ח). ההוצאה נחלקת לשני מרכיבים עיקריים, גמלאות הסיעוד לזקנים, כ-42-44 אחוז מכלל ההוצאה בשנים האחרונות. מרכיב המהווה חלק נכבד מהסיוע לקשישים בקהילה, כפי שנראה בסעיף הבא, והיתרה מופנית לכלל השירותים השונים לאוכלוסיות היעד העיקריות של שירותי הרווחה האישיים, אותן אנו סוקרים להלן: קשישים (בני 65+), ילדים, נכים, מפגרים, משפחות ופרטים במצוקה, נוער במצוקה, נוער עבריין ונוער מנותק, ועבודה קהילתית בראייה כוללת בקהילות מסוימות.

### א. שירותים לקשישים (בני 65+)

נתח מרכזי של ההוצאות הממשלתיות לרווחה מופנה לקשישים, כמעט מחצית מכלל ההוצאות. כאמור, כ-42 אחוז מסך-ההוצאה מופנה לגמלאות הסיעוד ועוד כ-8 אחוזים מיתרת ההוצאות (אחר ניכוי הגמלאות) מופנה לשירותים נוספים לקשישים. מדובר על 2.2 מיליארד

ש"ח לגמלאות ועוד כ-220 מיליוני ש"ח לשירותים אחרים (במחירים קבועים של 2004).

השירותים מיועדים לכלל בני 65+(הקשישים) במדינה ובמיוחד למוגבלים מביניהם, המתקשים לנהל בצורה עצמאית את חייהם היומיומיים ונזקקים לסיוע קבוע ורצוף. ישנם שירותים מיוחדים לבודדים בני גיל זה, למי שסובלים מאלימות ומהזנחה נפשית ופיסית ולאילו שבשל מצבם הכלכלי סובלים מבעיות דיור, מתקשים לרכוש אביזרים חיוניים, לממן את חימום בתיים בחורף ולקבל עזרה רפואית (כמו טיפולי שיניים והסעות לטיפולים רפואיים). שירותי הרווחה מבקשים לסייע לזקנים להישאר במסגרת ביתם וקהילתם, אך הם מושיטים גם עזרה לזקנים שמסיבות שונות, כמו מצב בריאותם והעדר רשת משפחתית תומכת מעדיפים לעזוב את ביתם ולעבור למסגרת מוסדית.

השירותים הניתנים בקהילה מיועדים לאפשר לזקנים להמשיך להתגורר בבתיים ולקיים איכות חיים הולמת. במרכזם שירותי הסיעוד, המוענקים מתוקף החוק אך ישנם גם שירותים תומכים לכלל אוכלוסיית הזקנים. להלן המרכיבים עיקריים:

**שירותי הסיעוד** מוענקים לזקנים, המתקשים בביצוע פעולות יום-יומיות שונות, כמו: הלבשה, רחצה וביצוע סידורים שונים, רכישת תרופות וקניות. שירותים אלה מעוגנים בחוק ביטוח סיעוד, שמימושו באחריות המוסד לביטוח לאומי, אך ועדות מקומיות, הפועלות בכל רשות מקומית, קובעות את סל השירותים, שהפרט יהיה זכאי לקבלו, והן מחליטות מי יהיה הארגון שיספק שירותים אלה. שירותי הסיעוד מסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים כחלק ממדיניות ההפרטה החלקית של הממשלה (נושא הפרטת אספקת השירותים יידון ביתר הרחבה בהמשך). מחלקות הרווחה המקומית אחראיות על אספקת שירותי סיעוד הביתי לזקנים שלא הוכרו כזכאים לקבלת שירות זה במסגרת חוק ביטוח סיעוד.

בראשית 2005 קיבלו כ-115 אלף זקנים סיוע במסגרת חוק ביטוח סיעוד. כשהוחל בביצוע החוק ב-1988 הוענק השירות לכ-21,000 זקנים בלבד, שהוצאה בעבורם היוותה 8 אחוזים מכלל ההוצאה – ההתרחבות העצומה שחלה בממדי השירות הייתה צפויה בחלקה אך היא עלתה בהרבה על החזוי. אין ספק שמידת ההיזקקות לשירות זה עלתה בתקופה זו. ראוי לציין, עם זאת, כי בשנים האחרונות חל קיטון בקצב הגידול של מקבלי שירותים אלו.

**מרכזי יום ומועדונים מועשרים** פועלים כיום במרבית היישובים העירוניים והאזוריים הכפריים בישראל, והם מספקים קשת רחבה של שירותים לבני הגיל המבוגר, הכוללים בין השאר: ייעוץ והדרכה בנושאים שונים, פעילויות חברה ותרבות, ארוחות חמות, פעילות גופנית וריפוי בעיסוק. מרבית המשתתפים בפעילויות מרכזי היום הם זקנים מוגבלים. ב-2004 פעלו כ-180 מרכזי יום ומועדונים מועשרים, בהם ביקרו כ-16,000 מבקרים.

**מועדונים חברתיים** לזקנים פועלים בכל היישובים העירוניים בישראל וברבים מהיישובים הכפריים. המועדונים מציעים לחבריהם בעיקר פעילויות חברתיות ותרבותיות, המיועדות בעיקר לזקנים הממשיכים לתפקד באורח תקין ומגיעים למועדונים בכוחות עצמם. ב-2004 פעלו בכל רחבי הארץ כ-840 מועדונים שבפעילויותיהם השתתפו כ-76,000 זקנים.

**קהילות תומכות** מספקות שירותי תמיכה לזקנים הממשיכים להתגורר בביתם, כמו שירות חירום רפואי, לחצני מצוקה, שירות תיקונים שונים בבית, מידע וייעוץ, וסיוע של מתנדבים. מספר הקהילות התומכות נמצא בקצב מהיר של גידול – ב-1997 היה מספרם 17 בלבד ואילו באמצע 2005 הגיע מספרם ל-151. שכוונות אלו משרתות כ-18,000 בתי אב.

ישנם שירותים קהילתיים נוספים לסיוע לזקנים המתגוררים בקהילה, מועדוני תעסוקה, נופשונים, אספקת ארוחות חמות וקפואות, סיוע בחימום בעונת החורף, הסעות למרפאות או לבתי-חולים, סיוע בטיפול רפואי שאינו כלול בסל הבריאות, כמו ריפוי שיניים ואספקת משקפיים, ביצוע תיקונים בבית, כסיוע בהתאמה לצורכי הזקן, והתקנת אמצעי ביטחון בבית.

**שירותים חוץ-קהילתיים (מוסדיים).** שירותי הרווחה מעניקים סיוע גם לזקנים שמסיבות שונות מעדיפים או נאלצים לעזוב את ביתם ולעבור למסגרת מוסדית. בשנים האחרונות המשרד מייעד לכך כ-130 מיליוני ש"ח. הסיוע מתבטא במתן ייעוץ והכוונה, ובהשתתפות חלקית או מלאה (בכפוף למצב הכלכלי) של הזקן במימון החיים במסגרות דיור מוגן או במוסדות לזקנים.

ההוצאה הממשלתית לתחום זה נמוכה בשלוש השנים האחרונות (2003-2005), בהשוואה לכל העשור שקדם להן (במונחים מוחלטים) – מדובר ב-130 מיליוני ש"ח לעומת כ-140 מיליון בשנים 2000-2002, ו-155 מיליון ש"ח (בממוצע) בשנים 1995-1999.

בארץ פועלים כיום כ-400 מוסדות, בהם מתגוררים כ-30,000 זקנים וקיימות כ-80 תכניות לדיור מוגן בהן מתגוררים כ-20,000 זקנים. ארגונים הפועלים ביישובים שונים, כמו עמותות מקומיות לתכנון ופיתוח שירותים לזקנים אף הקימו מוסדות הממוקמים בקהילה והמיועדים לזקנים המתגוררים ביישוב.

### **ג. שירותים לילדים**

השירותים לילדים ולנוער מיועדים בעיקר לילדים ממשפחות במצוקה ולילדים הנתונים במצבי סיכון, חשופים לאלימות או להזנחה פיסית ונפשית וגדלים, על כן, בסביבה משפחתית המחבלת בהתפתחותם התקינה ובהשתלבותם בלימודים ובחברה. ההוצאה הכוללת לתחום זה קרובה ל-650 מיליוני ש"ח במחירי 2004, היא מהווה כחמישית מכלל שירותי הרווחה ללא גמלאות הסיעוד והיא כוללת מספר מרכיבים מרכזיים:

**תכניות ייחודיות לילדים בסיכון**, ובהן מרכזי חירום לילדים המוצאים מביתם, בשל חשיפה לאלימות פיסית ובשל הזנחה נפשית. ב-2004 פעלו 18 מרכזים בכמה יישובים ברחבי הארץ ומופנים אליהם ילדים גם מיישובים אחרים. חלק מן הילדים, שלא ניתן להשאירם במסגרת משפחתם מופנים לפנימיות לילדים או למשפחות אומנה. האחריות לטיפול בילדים בסיכון מופקדת בידי עובדים סוציאליים, שחלקם מתפקדים כפקידי סעד המוסמכים לבצע חוקים שונים להגנת ילדים אלה.

במרבית היישובים מופעלות **תכניות לילדים ממשפחות במצוקה**, המיועדות לסייע לילדים ולתרום להתפתחותם התקינה. מדובר בהפעלת מטפחים, המסייעים לילדים באופן אישי; בהפעלת פנימיות יום, אליהן הילדים מגיעים בשעות הבוקר המוקדמות, מוסעים מהן לבתי-הספר, חוזרים אליהן לאחר תום הלימודים ושוהים בהן עד לשעות הערב; הפעלת מעונות יום רב-תכליתיים, בהם הילדים בגיל הרך שוהים עד לשעות הערב ובמועדוניות יום וצהרונים, בהם שוהים הילדים לאחר תום הלימודים עד לשעות אחר-הצהרים, ובמשפחתונים בהם שוהים ילדים בגיל הרך במשך שעות היום. עוד מופעלות משחקיות ומוצע על-ידי השירות ייעוץ פסיכיאטרי. בשנת 2004 טופלו בקהילה כ-60,000 ילדים במסגרת התכניות השונות וההוצאה לשירותים אלה עמדה על כ-200 מיליוני ש"ח. ההוצאה המופנית לקהילה עלתה מעט במונחים ריאליים ב-2005.

**שירותים חוץ-קהילתיים (מוסדיים).** ישנם מצבים בהם ילדים נתונים באלימות ובהזנחה פיסית ונפשית קשה ואינם יכולים להמשיך ולהתגורר בביתם. ילדים אלה מופנים על-ידי שירותי הרווחה המקומיים למסגרות חוץ-ביתיות, הכוללות פנימיות ומשפחות אומנה. ההוצאה הכוללת לתחום זה נוטלת כ-65 אחוז מכלל ההוצאות לשירותים לילדים, לאחר ששנים רבות היא הייתה גבוהה מ-70 אחוז מהן. הממשלה מפנה לטיפול המוסדי בילדים למעלה מ-400 מיליוני ש"ח, וניכרת מגמת ירידה בהיקף ההוצאה מאז שנת 2000.

יש להדגיש, שישנה מגמה בולטת של העדפת השירותים הקהילתיים ונעשה, במיוחד בשנתיים האחרונות, ניסיון לצמצם, ככל האפשר, את מספר הילדים המופנה למוסדות. במקביל מוקדש מאמץ להחזרתם לקהילה של ילדים השוהים במוסדות ולחיוק הקשרים בין ילדים השוהים במוסדות לבין משפחתם. בשנים האחרונות אף הוקמו בכמה יישובים פנימיות קהילתיות, אליהן מועברים ילדים שבינם נמצא באותה קהילה. אמנם ילדים אלה הוצאו מחיק משפחתם, אך הם ממשיכים להתגורר בקרבתה ולשמור על קשר. המגמה היא להרחיב בשנים הקרובות את מספרן של פנימיות אלה. בשנת 2004 שהו במוסדות כ-11,000 ילדים ובמשפחות אומנה כ-1,500.

### ג. שירותים למפגרים

764 מיליוני ש"ח מופנים ב-2005 לשירותים למפגרים (מחירי 2004), וההוצאה לאוכלוסיית היעד הזו נמצאת במגמת עלייה מתמשכת ועקבית בהשוואה לשנים הקודמות. השירותים המיועדים לאנשים שהוכרו כמפגרים כוללים מרכיב קהילתי ומרכיב מוסדי כמענה לפי צורכיהם ויכולתם של המטופלים על-ידי השירותים. כ-86 אחוז מכלל ההוצאות מופנים לטיפול במוסדות וכ-14 אחוז מופנים לקהילה – השיעור המופנה לקהילה גבוה מתמיד והוא משקף עלייה נמשכת ועקבית בנתח המועבר לתכניות השונות ולטיפול לסוגיו המתבצע בקהילה. השירותים הניתנים למפגרים בקהילה נטלו כ-9 אחוזים מכלל ההוצאות בראשית שנות התשעים, כ-11 אחוזים בין 1995-1999, כ-12 אחוזים משנת 2000-2004 ובשנת 2005 שיעורם, כאמור, 14 אחוז. במונחים מוחלטים מדובר בעלייה לכדי למעלה מ-100 מיליוני ש"ח ב-2005 לעומת כ-75 מיליוני ש"ח בלבד בראשית שנות ה-2000 (במונחי מחירים קבועים של 2004).

**השירותים הקהילתיים** מיועדים למפגרים המתגוררים עם משפחתם והם כוללים: מרכזי אבחון, מעונות יום טיפוליים, מעונות סיעודיים

ושיקומיים, ופעוטונים לילדים קטנים (גילאי 0-3), שבחלקם ניתן לשהות עד לשעות הערב. לשירותי המפגרים ובני משפחתם ישנם מועדונים חברתיים, נופשונים, ומעשיים (מפעלי עבודה שיקומיים) וכן קיימים שירותי מטפלות. ב-2004 טיפלו השירותים הללו ב-14,500 נפש לעומת כ-13,000 בשנת 2000.

**השירותים המוסדיים (חוץ-ביתיים)** כוללים מעונות, משפחות אומנה ודירות מגורים בקהילה (הוסטלים). ב-2004 התגוררו במעונות ובהוסטלים כ-8,500 מפגרים, כאשר 4 שנים קודם (ב-2000) מדובר על כ-7,500 מפגרים. ההוצאה הממשלתית המיועדת לדיירי המוסדות הללו עלתה באותן השנים מ-530 מיליוני ש"ח ב-2000 לכדי 650 מיליון ב-2005 (מחירים קבועים של 2004).

#### ד. שירותים לנכים

האחריות לטיפול ולסיוע לנכים בישראל מופקדת בידי שני גורמים מרכזיים: מחלקות הרווחה המקומיות והמוסד לביטוח לאומי. מחלקות הרווחה המקומיות מטפלות בנכים שמוגבלותם קשורה למחלות גופניות, לחירשות ולעיוורון, ולפגיעות אורגניות כמו נזק מוחי ולקות למידה. המוסד לביטוח לאומי מטפל בנכי תאונות עבודה ובנפגעי פעולות איבה. גורם ציבורי נוסף הפועל בתחום זה הוא משרד הביטחון, המטפל בנכים שנפגעו בעת שירותם הצבאי ובבני משפחה של חללי צה"ל.

ההוצאה של משרד הרווחה היא של כ-400 מיליוני ש"ח, כאשר מירב הנכים מטופלים בקהילה ולהם מופנה גם נתח ההוצאה הגדול יותר (כ-70 אחוז מכלל ההוצאה לנכים ומוגבלים), אך ישנם גם נכים המתגוררים במוסדות (פנימיות). אמנם הנתח העיקרי של ההוצאות מופנה לקהילה אך יש לציין כי בשירותים לנכים השיעור היה דווקא גבוה יותר בשנים קודמות. השינוי מלמד על כך, שההקצאה לנכים במוסדות עלתה בשנים האחרונות אף יותר מזו של השירותים בקהילה, ומאז 1995 היא עלתה באופן בולט מאוד וכך עלתה הרמה המוחלטת של ההקצאה הכספית לנכים במוסדות.

**השירותים הקהילתיים** לילדים נכים כוללים מרכזי אבחון, מעונות יום ומשפחתונים, קייטנות מיוחדות בחופשות וסייעות, המלוות את הילדים באופן אישי. לנכים מבוגרים מוצעים מרכזים לאבחון, מועדונים חברתיים, מרכזי הכשרה, מרכזים להשתלמות ושיקום מקצועי, ייעוץ והשמה תעסוקתית, מסגרות לתעסוקה נתמכת ומוגנת (מפעלים מוגנים).

שירותים ייחודים מוצעים לנכים בעלי מגבלות ספציפיות, כמו עיוורים וחרשים. ב-2004 קיבלו כ-10,000 נכים שירותים בתחום השיקום המקצועי והתעסוקתי.

**השירותים החוץ-קהילתיים** כוללים מעונות, משפחות אומנה, הוסטלים ומערכי דיור מוגן בקהילה. ב-2004 התגוררו במסגרות אלו כ-2,300 נכים. ההוצאה הממשלתית שהועברה לטיפול בנכים אלה במוסדות היא של כ-116 מיליוני ש"ח ב-2005, אמנם מעט נמוך בהשוואה לשנת 2004, אך ההוצאה גבוהה במונחים מוחלטים מכל יתר השנים שקדמו והיא עלתה בהדרגה מאז 1990, בייחוד עלתה ההוצאה למוסדות שאינם ממשלתיים – מוסדות אחרים.<sup>1</sup>

#### ה. שירותים למשפחות ולפרטים

מדובר בשירותים להורים החסרים כישורים ויכולת לגדל את ילדיהם בצורה תקינה, למשפחות חד-הוריות הנתונות במצוקה כלכלית, למשפחות ופרטים שאינם מודעים לזכויותיהם ואינם מגיעים לבד אל הסיוע שהם זכאים לקבלו, למשפחות במצבי משבר שונים, הנובעים מאלימות, מאובדן, ממחלה, מאבטלה, ממאסר, עקב נכות והתמכרות, וכן למשפחות ולפרטים חסרי קורת גג (דרי-רחוב) וגלמודים.

השירותים כוללים ייעוץ והדרכה בחיי משפחה, הפעלת יחידות סיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה, מרכזים מיוחדים לטיפול בבעיות אלימות במשפחה, ובכללם מעונות מיוחדים המיועדים לשינוי התנהגות של גברים מכים, מקלטים ודירות מעבר לנשים מוכות ולילדיהן, הפעלת עובדות סמך-מקצועיות הנכנסות לבתי משפחות במצוקה ומדריכות אותן בנושאים שונים, כמו גידול וחינוך הילדים, הפעלת קו חם לאלימות במשפחה, סדנאות בנושא ניהול התקציב המשפחתי, ותכניות הדרכה לחיזוק המסוגלות ההורית ולשיפור היחסים בין בני הזוג. הפעלת מרכזים מיוחדים לסיוע למשפחות חד-הוריות ואספקת סיוע ישיר, כמו הבראה ונופש לאחר מחלה, רכישת ציוד ביתי בסיסי, ומימון צרכים רפואיים שונים, שאינם כלולים בסל שירותי הבריאות.

בשנים האחרונות פותחו במספר יישובים תכניות חדשות, המתמקדות במשפחות רב-בעייתיות הנתונות במצוקה עמוקה. לא קיימים נתונים על היקפם של השירותים האלו ועל מספר המשפחות המטופל, אך עדויות שונות מצביעות על כך שהשירותים מסופקים רק למקצת מן המשפחות

<sup>1</sup> ראה הדיון בהמשך בהפרטת הספקת השירותים.



הנוקקות. לדוגמא במסגרת תכנית "יחדיו", המיועדת לשפר ולחזק את היכולת התפקודית של אימהות, מופעלות 60 קבוצות של נשים ב-40 יישובים בלבד. תכנית "דרור", המיועדת לחזק משפחות צעירות המצויות בראשית דרכן וניצבות בפני קשיים רבים, פועלת ב-10 יישובים ומטפלת ב-150 משפחות בלבד.

### ו. שירותי תקן לנוער ולצעירים

שירותי התקן כוללים טיפול, פיקוח חברתי, שיקום ומניעה המיועדים לקטינים שעברו על החוק, ושירותי טיפול ומניעה לבני נוער וצעירים המצויים במצוקה, מתקשים לתפקד ונתונים בסכנה של הידרדרות להתנהגות סוטה ולעבריינות.

באוכלוסיית היעד של שירותים אלה נכללים בעיקר בני נוער שאינם לומדים ואינם עובדים או בני נוער הלומדים ועובדים בצורה לא סדירה; בני נוער הקשורים למסגרות חברתיות בלתי נורמטיביות ומתנהגים בצורה א-סוציאלית, שרבים מהם באים ממשפחות המאופיינות באלימות, באבטלה קשה, בבריאות לקויה של אחד מבני המשפחה (הורים, בעיקר), וקשיים שונים הנובעים מהגירה לארץ חדשה. חלק מבני נוער אלה הם עוברי חוק, חסרי בית, משתמשים בסמים, סובלים מבעיות נפשיות ומלקות למידה, משוחררים מבתי כלא או מעונות לעבריינים והם נדחים על-ידי צה"ל.

המשרד מיעד לשירותים אלה כ-225 מיליון ש"ח, במחירים קבועים של 2004. רמת הוצאה דומה נשמרת זה 4 שנים (מאז 2002) אך היא גבוהה ב-12.5 אחוז לעומת הרמה של שנת 2000, וכפולה במונחים מוחלטים לעומת 1995. השירותים נחלקים בין אלה הניתנים בקהילה (כ-60 אחוז מכלל ההוצאה ב-2005) לבין השירותים המוסדיים הנמצאים באחריות רשות חסות הנוער.

עיקר הגידול בהוצאה בשנים האחרונות הופנה לטיפול בקהילה, למניעה, לשירותים לנערות במצוקה ולשירותי המבחן לנוער.

שירות המבחן לנוער הוא שירות ממשלתי ארצי בידי מופקד הטיפול בבני נוער וצעירים שעברו על החוק. ההוצאה המופנית לשירות מהווה כ-30 אחוז מכלל ההוצאה לשירותי התקן בשנים 1999-2005. ברמה המוחלטת מדובר בקרוב ל-70 מיליוני ש"ח במונחים קבועים של 2004.

הטיפול בבני הנוער האחרים מופקד בידי אגפי הרווחה והחינוך של הרשויות המקומיות. מדובר בהפעלה של מועדונים חברתיים, בייעוץ ובטיפול אישי, בסיוע בהשתלבות במסגרות לימוד והכשרה מקצועית

ובמיזמים תעסוקתיים, בהפניה לגורמים טיפוליים, במתן סעד משפטי, במתן תמיכה חומרית ובפיתוח תכניות הדרכה שונות, כמו סדנאות הכנה לחיים והכנה לגיוס לצה"ל, סדנאות לחיפוש עבודה, הכשרת מדריכי ספורט, תיאטרון קהילתי, מרכזי ייעוץ בנושאים שונים, כמו יחסי מין ובעיות אישיות. השירות כולל בתי קפה ייחודיים לבני נוער ומקלטים לבני נוער חסרי בית.

שירותים קהילתיים ייחודיים מסופקים לנערות במצוקה, הם מעניקים לנערות ייעוץ וטיפול במסגרות פרטניות וקבוצתיות, מספקים דירות מעבר לנערות, הזקוקות לסיוע אינטנסיבי ומקלטים לנערות חסרות בית. ההוצאות שהופנו בשנים האחרונות לשירות זה מצביעות על גידול. השירות הוא אחד הבולטים מבין תחומי ההוצאה של שירותי התקון ומופנים אליו 40 מיליוני ש"ח ב-2005 (לעומת 33 ב-2003, 21 ב-1998 ו-15 בלבד ב-1995). עם זאת, הנתונים על מספר הנערים והנערות המקבלים שירותים הם חלקיים, ועדויות שונות, כמו דוחות של מבקר המדינה, מצביעות על כך שהשירותים מגיעים רק למקצת מאלו הזקוקים להם.

#### **ז. שירותים לאוכלוסיות נוספת**

שירותים נוספים כוללים טיפול בנפגעי סמים ובמכורים לאלכוהול, הכולל אבחון, הפעלת תכניות גמילה שונות בתוך הקהילה ומחוצה לה, והמשך טיפול ומעקב לאחר שלב הגמילה, המיועד לסייע לנגמלים להשתחרר מכבלי הסמים והטיפה המרה ולהשתלב בקהילה; שירותים לדרי-רחוב, בעיקר בתל-אביב-יפו. מדובר במתן מקום מגורים זמני, באספקת מזון, טיפול אישי, ייעוץ, אספקת מידע וסיוע בהשגת מקום מגורים קבוע; וכן שירותים ייחודיים לאסירים משוחררים, לעולים חדשים ולעובדים זרים (בעיקר בתל-אביב יפו), הכוללים בעיקר ייעוץ ומידע.

#### **ח. עבודה קהילתית**

העבודה הקהילתית היא שיטת עבודה המופעלת כמעט בכל היישובים בישראל ומבקשת לחזק את יכולתה של הקהילה להתמודד בהצלחה עם בעיותיה החברתיות והכלכליות. העבודה הקהילתית מתמקדת בעיקר באיתור צרכים של אוכלוסיות שונות ובמתן מידע על כך לשירותים החברתיים הרלוונטיים, בתכנון ופיתוח שירותים המיועדים לספק מענה הולם לצרכים שונים, בעידוד שינוי בארגוני שירות קהילתיים במגמה

לשפר את תפקודם ואת יכולתם לספק מענים הולמים לצורכי אוכלוסיות שונות, הגברת המודעות של משפחות ופרטים לזכויותיהם ולשירותים הזמינים בעבורם, עידוד הקמת ארגונים וולונטריים מקומיים שיעסקו הן באספקת שירותים שונים, והן בפעילות סגור, המבקשת להתריע על קיום צרכים שונים שאינם זוכים למענה הולם ולתבוע ממערכות השירותים לטפל בהן בצורה הולמת.

העבודה הקהילתית פועלת להעצמת תושבי הקהילה ולהגברת השתתפותם בקביעת המדיניות ובתכנון השירותים החברתיים המיועדים להם, חיזוק שיתוף הפעולה בין גורמים קהילתיים שונים, והגברת הסולידריות הקהילתיות והנכונות של התושבים לתרום לקהילתם.

בכל תחומי השירות הללו מעורבים הן מחלקות הרווחה המקומית, והן ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים, העוסקים באספקת חלק ניכר משירותי הרווחה.

### 3. סוגיות מרכזיות בתחום הרווחה

סקירת שירותי הרווחה האישיים מצביעה על כמה סוגיות מרכזיות המחייבות התייחסות. סוגיות אלו יתוארו בקצרה להלן ושלוש מהן ייבחנו בהמשך ביתר הרחבה.

**א. המעורבות של שירותי הרווחה האישיים נוגעת למגוון רחב של צרכים ובעיות של האוכלוסיות המטופלות.** השירותים מסייעים לאוכלוסיות רבות המהוות את החוליות החלשות והפגיעות ביותר בחברה הישראלית. הם ניצבים בפני האתגר המתמיד של הבחנה בין צרכים שונים שחלקם דחופים וחיוניים ביותר ומחייבים מענה מיידי, וקביעת סדרי עדיפויות בהקצאת השירותים. השאלה המחייבת בחינה בהקשר זה האם אכן קיימת מדיניות המתווה סדר עדיפויות ואם כן, כיצד היא נקבעת?

**ב. אי-הלימה בין היקף הצרכים אשר יש לענות עליהם לבין המשאבים.** נתונים שונים מצביעים על גידול מתמיד בהיקף האוכלוסיות הנזקקות לסיוע משירותי הרווחה. הגידול נובע משינויים דמוגרפיים, החמרה במצב הכלכלי של משפחות רבות, עלייה לארץ ומודעות ציבורית גוברת לקיומם של צרכים שונים. היקף המשאבים העומד לרשות השירותים אינו משקף גידול זה. בנוסף לקיצוצים שחלו בהוצאה הממשלתית בחלק מתחומי השירות חל צמצום גם בהוצאה המקומית לרווחה ברבות מהרשויות המקומיות. קיצוצים אלו מקשים על מערכת השירותים לספק מענה הולם לצרכני השירות, ובעיקר למשפחות עניות, לילדים ולבני נוער.

**ג. מעורבות מספר רב של ארגונים ברמה הארצית והמקומית באספקת השירותים.** באספקת השירותים מעורבים מספר משרדי ממשלה ואגפים שונים בתוכם, הרשויות המקומיות, ומספר רב של ארגונים וולונטריים ועסקיים. בנוסף להם פועלות רשתות תמיכה לא-פורמליות, כמו קבוצות לעזרה עצמית. ריבוי הארגונים הוא בעקבות הפרטת אספקת רבים משירותי הרווחה הממלכתיים והעירוניים. לתופעת ריבוי הארגונים השלכות שונות, חלקן חיוביות, לדוגמא גידול בהיצע השירותים ובאפשרויות הבחירה של הצרכנים וחלקן שליליות, לדוגמא היווצרות תחרות חריפה וחוסר תיאום בין הארגונים. עד כה לא ניתנה תשומת לב מספקת להשלכות של התופעה ולדרכי ההתמודדות עימן (תופעה זו והשלכותיה נדונו בהרחבה בדו"ח השנתי הקודם של המרכז<sup>2</sup>).

**ד. יחסי הגומלין בין משרד הרווחה ואגפי הרווחה.** יחסי הגומלין מורכבים ביותר ומאופיינים במידה רבה של אי-בהירות באשר לחלוקת העבודה והסמכויות בין שני גורמים אלו. ליחסים אלו השפעה רבה על צביונם ותפקודם של שירותי הרווחה המקומיים (ראה הרחבה בסוגיה בסעיף 3).

**ה. הפרטת אספקת שירותי הרווחה.** בשירותי הרווחה חל בשנים האחרונות תהליך מואץ של הפרטה, במסגרתו הועברה האחריות לאספקת שירותים ממלכתיים ועירוניים רבים לארגונים לא-ממשלתיים. תהליך זה מעלה שאלות רבות באשר להשפעתו על היבטים שונים של שירותי הרווחה, כמו: יחסי הגומלין בין הארגונים השונים, איכות, מקצועיות, שוויוניות, רציפות האספקה וכדומה. הממשלה והרשויות המקומיות ממשיכות לעודד תהליך זה וליישמו, אך עד כה לא נעשתה הערכה שיטתית של השפעותיו על שירותי הרווחה האישיים.

**ו. התשתית החוקית של שירותי הרווחה.** שירותי הרווחה שונים זה מזה במידת עיגונם בתשתית חוקית. חלקם מעוגנים בחוקים מעניקים חלקם בחוקים הגנתיים וחלקם חסרים כל תשתית חוקית. יש לכך השלכות לא מעטות על היקף השירותים המוקצים לאוכלוסיות שונות ואיכותם.

**ז. העדר שוויוניות בין יישובים בהיקף שירותי הרווחה ובאיכותם.** גורמים שונים אחראיים לחוסר השוויוניות בין יישובים בהיקף ובאיכות השירותים: השתתפות ממשלתית ומקומית לא-אחידה בתקציבי הרווחה המקומיים, שוני במספר הארגונים הוולונטריים הפועלים ביישובים

<sup>2</sup> קופ, י. (עורך), (2004), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2004, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים, נובמבר.

שונים ובהיקף פעילותם, והתייחסות מקומית שונה לפיתוח שירותי הרווחה. אי-השוויון בולט במיוחד בפערים הניכרים הקיימים בין יישובים יהודים וערבים, אך גם בין יישובים שונים במגזר יהודי. מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם העיקרון שפרטים ומשפחות בעלי צרכים חיוניים יקבלו שירותים דומים ללא קשר למקום מגוריהם ולמסגרת ההשתייכות שלהם.

**ח. מעורבות שירותי הרווחה בהתמודדות עם העוני.** שיעורי העוני הגבוהים מהווים את אחת הבעיות המרכזיות של החברה הישראלית. אמנם שירותי הרווחה המקומיים מתמודדים עם מגוון רחב של בעיות, שבחלקן הן תוצאה של מצב עוני, אך מידת מעורבותם כוזמי וכמבצעי תכניות שונות, המתמקדות בגורמי העוני, היא חלקית. לדוגמא: אגפי רווחה מעטים פיתחו בשנים האחרונות מיזמים המיועדים לסייע למובטלים להשתלב בעבודה. השאלה היא, כיצד אגפי הרווחה יכולים למלא תפקיד מרכזי ומשמעותי יותר, לא רק בטיפול בתוצאות העוני אלא גם בחילוץ פרטים ומשפחות ממצב זה.

**ט. פערים בהיקף ובהתפתחות תחומי שירות שונים.** במהלך השנים נוצרו פערים, בהיקף ובהתפתחות של תחומי שירות שונים. פערים אלו משתקפים בהשוואה בין שירותים לאוכלוסיות שונות לפי כמה קני מידה: היקף התקציבים, מספר העובדים, היקף השירותים וקצב התפתחותם. פערים אלו אינם בהכרח תוצאה של שוני בחיוניות ובדחיפות של צרכי האוכלוסיות השונות, אלא של גורמים אחרים, ועל כן היווצרותם מחייבת בחינה.

**י. שירותים בעין ושירותים בכסף.** מדפוס ההוצאה הממשלתית לנושאים חברתיים שונים מתגלה פער גדול בין ההוצאה לקצבאות (שירותים בכסף) לבין ההוצאה לשירותים ישירים (שירותים בעין). כך נמצא בשירותים לזקנים, לילדים ולנכים. לדוגמא, ההוצאה לקצבאות ילדים ב-2005 היא כ-4.5 מיליארד ש"ח ולשירותים לילדים כ-640 מיליון ש"ח – השאלה היא, האם לא רצוי לשנות את היחס ולהקצות משאבים רבים יותר לשירותים ישירים שיינתנו לילדים.

**יא. שירותים קהילתיים מול שירותים מוסדיים.** משרד הרווחה אימץ זה מכבר מדיניות של "פנים לקהילה". היישום המעשי של מדיניות זו מצא ביטוי מובהק בהחלטה, לקבוע פרק זמן מקסימלי לשהייה של ילדים במוסדות, תוך שימוש במשאבים שנחסכו (לא הועברו למוסדות) לצורך פיתוח שירותים בקהילה. הערעורים על החלטה זו, שהועלו על-ידי

בעלי מקצוע וגורמים נוספים, מצביעים על הצורך בדיון מעמיק בהיבטים השונים של הסוגיה, שימשם בסיס לקביעת מדיניות ברורה בתחום זה.

**י"ב. פעילות בסביבה רווית שינויים.** שירותי הרווחה פועלים בסביבה המאופיינת על-ידי שינויים כלכליים, תרבותיים, ערכיים ופוליטיים, המשפיעים על המשאבים העומדים לרשותם ועל יכולתם למלא את תפקידיהם בצורה הולמת. שינויים אלו מחייבים היערכות של השירותים תוך הכנסה מתמדת של שינויים במבנה שלהם ובדפוסי תפקודם.

**י"ג. מעורבות מוגבלת של צרכנים.** מערכת שירותי הרווחה רוויה בארגונים, אך רק מקצתם מייצגים את הצרכנים ומבטאים את צרכיהם, ועל כן השפעתם של הצרכנים עצמם על שירותי הרווחה מוגבלת.

שלוש מסוגיות אלו ידונו ביתר הרחבה להלן.

#### **א. חלוקת העבודה והסמכויות בין הממשלה והרשויות המקומיות**

מחלקות הרווחה פועלות ברשויות המקומיות מתוקף החוק, הן הגורם העיקרי האחראי להספקת שירותי רווחה לאוכלוסיות שונות של נזקקים. בהספקה הישירה של השירותים מעורבות גם עמותות וחברות עסקיות-פרטיות. רוב המימון הוא ממשלתי, באמצעות ההשתתפות המיועדת של משרד הרווחה בתקציבי הרווחה של הרשויות המקומיות.

ההשתתפות הממשלתית המיועדת אמורה לכסות 75 אחוז מתקציבי הרווחה של הרשויות, ואילו החלק הנותר ממומן על-ידי הרשויות המקומיות ממקורותיהן העצמיים וממענק משרד הפנים, הניתן למרביתן. הטענה של משרד הרווחה היא, שהקצאה לרשויות המקומיות נקבעת על פי אמות-מידה אחידות בהתחשב בתכונות הכלכליות, החברתיות והדמוגרפיות של אוכלוסיית היישובים.

תקציב הרווחה של כל רשות מקומית 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 החרیגה ממקורותיה. השתתפות הממשלה בתקציבי הרשויות נעשית באופן הדרגתי ועל בסיס חודשי. המעקב אחר פעילות הרשויות במישור הכספי נעשה באמצעות מפקחים היושבים בארבעת הלשכות המחוזיות של משרד הרווחה ובמשרד המרכזי.

שיטת תקצוב ומעקב זו מעניקה לממשלה מידה רבה של שליטה על פעילויות הרווחה של הרשויות המקומיות. יחד עם זאת, הרשויות

רשאיות להקצות לנושאי רווחה משאבים כספיים נוספים ממקורותיהן העצמיים וממקורות אחרים, ואכן, רבות מן הרשויות חורגות כלפי מעלה העצמית גבוהה מ-25 אחוז. שיעורי ההשתתפות של הרשויות עצמן בתקציבי הרווחה משתנה מיישוב ליישוב ומשנה לשנה.

השפעת הממשלה על פעילות מחלקות הרווחה המקומיות נובעת לא רק מתפקידה כגורם מממן, אלא גם מאחריותה על ביצוע ומימוש החוקים החברתיים. החוקים מכתיבים את דפוסי הפעילות של מחלקות הרווחה בתחומים כמו הגנת ילדים בסיכון, מניעת אלימות במשפחה וכו'. אמנם ביצוע המטלות הקבועות בחוקים אלה נעשה באמצעות הרשויות המקומיות, אך הממשלה ממנה את העובדים העוסקים במימוש החוקים (פקידי סעד) והיא אחראית על הפיקוח עליהם.

הוראות התע"ס (תקנות עבודה סוציאלית) הן אמצעי נוסף להכוונת הפעילות במחלקות הרווחה המקומיות על-ידי הממשלה. ההוראות נשלחות מעת לעת על-ידי מנכ"ל משרד הרווחה לכל מחלקות הרווחה. הן מבטאות את מדיניות המשרד ואת הנחיותיו ודרישותיו, הן באשר למבנה ולתפקוד המחלקות המקומיות ועובדיהן, והן באשר לשירותים שיש לספק לתושבים. רבות מן ההחלטות המקצועיות והמנהליות המתקבלות ומבוצעות ברמה המקומית מבוססות על תקנות אלה.

לחלוקת עבודה זו בין הממשלה והרשויות המקומיות יש כמה השפעות:

1) הרשויות אחראיות להספקת מגוון רחב של שירותים אך אין להן שליטה מלאה על עיצוב השירותים ועל רוב המשאבים הנדרשים לצורך הפעלתם. לעומת זאת, הממשלה אחראית להקצאת רוב המשאבים לשירותים אלה, ולקביעת רבים מדפוסי הפעולה של מחלקות הרווחה המקומיות, אך היא איננה אחראית להספקתם. מצב זה יוצר מידה רבה של עמימות ולעיתים גם חיכוכים ביחסים בין שני הגורמים.

2) גורמים ממשלתיים טוענים אמנם שהתמיכה הממשלתית לתקציבי הרווחה המקומיים מבוססת על קריטריונים אחידים, שנועדו להביא להקצאה הוגנת ושוויונית בין יישובים. אבל נראה, שמעורבותם של גורמים נוספים – קשרים פוליטיים ומקצועיים בין גורמים מקומיים וממשלתיים, יוזמות מקומיות הזכות לתמיכה ממשלתית, לחצים של גורמים מקומיים על הממשלה ודפוסי הקצאה שהתגבשו ונוצקו במהלך השנים – הביאה להיווצרות פערים, לעיתים גדולים, בגובה ההשתתפות הממשלתית בתקציבי הרווחה של יישובים שונים וכתוצאה מכך גם בהיקף ובאיכות השירותים הנגישים לאוכלוסייתם.

3) הפערים בין יישובים אף מתרחבים, בשל קיום רמות שונות של השתתפות מקומית במימון תקציבים אלה. השוני בהיקף ההשתתפות המקומית נובע מגורמים שונים, כמו מדיניות ראשי היישובים בנושא הרווחה, חוסנה הכלכלי של הרשות ויכולתה לגייס משאבים, המעמד, ההשפעה וכושר היזמות של מחלקות הרווחה המקומיות ושל גורמים מקומיים נוספים.

ההסדרים הנוכחיים של חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי והמקומי בתחום שירותי הרווחה האישיים עמוסים אפוא בעיות שונות, המשפיעות על תפקוד מחלקות הרווחה המקומיות. לדוגמא, אחת השאלות המרכזיות הנובעות מן הדיון היא, האם יש להעניק לרשויות המקומיות אוטונומיה בניהול שירותי הרווחה ולשחררן מהתלות בממשלה? ישנם טיעונים בעד ונגד בסוגיה זו (ראה לוח 1 בעמוד הבא).

המחלוקת על חלוקת העבודה והסמכויות בין הממשלה והרשויות המקומיות בתחום הרווחה היא אפוא מורכבת ונוגעת בשאלות עקרוניות ופרקטיות, הניצבות היום במוקד הדיונים על דמותה של מדינת הרווחה הישראלית ועל תפקידם של שירותי הרווחה המקומיים. סוגיה זו נדונה כבר בעבר והיא חייבת לתפוס מקום מרכזי בדיונים על עיצוב מערכת שירותי רווחה מקומיים, שתוכל להתמודד טוב יותר עם האתגרים הרבים הניצבים בפניה.

#### **המלצות עיקריות:**

1) מוצע להעניק אוטונומיה למחלקות רווחה מקומיות, המאופיינות בנכונות של המנהיגות הפוליטית והמקצועית לקבל אוטונומיה, ברמה מקצועית גבוהה הולמת, בהשתתפות מקומית גבוהה בתקציבי הרווחה המקומיים וברשת מפותחת של ארגונים מקומיים הפועלים בתחום הרווחה.

2) יש להאיץ הנהגת סל שירותי רווחה, המעוגן בחוק וממומן על-ידי המדינה. צעד זה יבטיח רמה אחידה של שירותי רווחה בסיסיים בכל היישובים, והוא יאפשר לרשויות מקומיות לפתח שירותים מעבר לסל הבסיסי (ראה להלן דיון רחב יותר בסוגיה זו).



### לוח 1. בעד ונגד אוטונומיה לרשויות המקומיות בתחום שירותי הרווחה

נגד	בעד
<p>* מעורבות ממשלתית משמעותית בהכוונת השירותים המקומיים מאפשרת עיצוב ויישום סטנדרטיים לאומיים, המאפשרים השגת שוויוניות רבה יותר בהקצאת שירותי רווחה חיוניים לאוכלוסיות נזקקות, המתגוררות ביישובים שונים ומניעת פערים ניכרים בין יישובים, כתוצאה מהיקף הקצאת המשאבים המקומיים, מהבדל בגישת המנהיגות המקומית לנושאי רווחה – אוטונומיה מקומית עשויה אפוא לפגוע במיוחד ביישובים חלשים החסרים תשתית כלכלית וארגונית הולמת.</p> <p>* אוטונומיה מקומית עלולה לפגוע באחריות המדינה לנושאים חברתיים ולשמן את דרכה של מדיניות כלכלית חברתית התומכת בקיצוץ ההוצאה הממשלתית לנושאי רווחה.</p> <p>* מעורבות ממשלתית בשירותי הרווחה המקומיים עשויה לחזק את כוחן של מחלקות הרווחה המקומיות מול גורמים מקומיים המבקשים לצמצם את ההוצאה המקומית לנושאי רווחה.</p> <p>* השפעה ממשלתית עשויה להקל על פיתוח שירותים משותפים לכמה יישובים ברמה אזורית.</p>	<p>* אוטונומיה משקפת את התפיסה הקהילתית לפיה הקהילה המקומית מכירה טוב ביותר את צורכי התושבים, ועל כן היא יכולה לעצב שירותים ולקבוע סדרי עדיפויות ודפוסי פעולה שיתנו מענה הולם לצרכים אלו.</p> <p>* ברבות ממחלקות הרווחה המקומיות צמחה מנהיגות מקומית (לעתים מתוך ארגונים ציבוריים), בעלת שיעור קומה, והתפתחו צוותי עבודה מנוסים המעוניינים ומסוגלים לקבל על עצמם אחריות לעיצוב ולהכוונת השירותים.</p> <p>* אוטונומיה תתרום לעידוד היזמות המקומית שתבטא בפיתוח שירותים חדשים ובגיוס משאבים לצורך מימון הפחתת התלות של הרשויות בממשלה עשויה לעודדן לגלות אחריות רבה יותר ולייעל השימוש במשאבים העומדים לרשותן.</p> <p>* אוטונומיה מקומית עשויה לתרום לפיתוח קשרי הגומלין בין ארגונים שונים בקהילה ולעודד מעורבות רבה יותר של צרכנים.</p>

### ב. עיצוב סל שירותי רווחה ועיגונו בתשתית חוקית

חוקים רבים מחייבים היום את פועלם של שירותי הרווחה המקומיים. התשתית החוקית כוללת את חוק שירותי הסעד תשי"ח-1958; חוק הנוער טיפול והשגחה, תשי"ך-1960; החוק למניעת אלימות במשפחה תשכ"א-1961; חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות תשכ"ב-1962; חוק ההגנה על חוסים, תשכ"ו-1966; וחוק ביטוח סיעוד תשנ"ו-1996.

חוקים אלו ואחרים מתייחסים למגוון רחב של תחומים, כמו: שירותי טיפול ביתי לקשישים מוגבלים, טיפול בילדים בסיכון, סיוע לנשים מוכות, טיפול במפגרים ובנכים, הגנה על דיירים במעונות וטיפול בנערים על סף הידרדרות. למרות ההיקף הרחב של הצרכים והבעיות הנכללים בחוקים אלה, ישנם עדיין תחומים לא מעטים של שירותי הרווחה, אשר נותרו ללא תשתית חוקית. מדובר בעיקר בשירותי הטיפול הביתי בקשישים, שזכאותם לא הוכרה בחוק ביטוח סיעוד; בהענקת עזרה מסוגים שונים לנזקקים (הסעות לטיפולים רפואיים, הספקת אביזרי ריהוט בסיסיים, שיפוץ דיור וכו'), ובשירותי הטיפול במכורים לסמים ולאכזוהול.

דומה שמידת החיוניות של רבים מן הצרכים, שאינם מכוסים בחקיקה, אינה נופלת מזו של הצרכים שהחוקים מספקים להם מענה. ראוי אף לציין, כי מרבית החוקים בהם מדובר הם חוקים הגנתיים, המחייבים אמנם הענקת סיוע לנזקקים (ילדים בסיכון, נשים מוכות ועוד), אך אינם מפרטים לגבי השירותים הנובעים מתוקף החוק באופן קונקרטי, בדרך-כלל.

הרחבת החקיקה, במטרה לכלול בתוכה תחומי צרכים נוספים ולהגדיר בצורה ברורה את סל השירותים המתחייב ממנה, היא סוגיה מרכזית על סדר יומם של גורמי ממשלה ומקצוע שונים. גורמים אלה נחלקים בין אלה הדוגלים בהרחבת החקיקה הסוציאלית ובקביעת סל רחב של שירותי רווחה שיענה למגוון רחב של צרכים, ובין אלה המסתייגים מהתרחבות הסל וגורסים, שיש להימנע מאישור והפעלה של חוקים חדשים ושיש אף לנסות ולצמצם את היקפם של חוקים קיימים.

היתרונות והחסרונות העיקריים מוצגים להלן בלוח 2. הם מתמצתים דיונים רבים שהתקיימו בנושא זה.

## לוח 2. יתרונות וחסרונות של סל כוללני של שירותי רווחה המעוגן בחוק

יתרונות	חסרונות
* מתן ביטוי למחויבות המדינה לספק מענה הולם לצרכים חיוניים של האוכלוסייה.	* הכנסת מידה רבה של נוקשות לזירה, שהמבנה שלה (גיוון רב באוכלוסיות ובצרכים) דווקא מחייב גמישות רבה.
* אספקת שירותים על בסיס שוויוני ואחיד לנזקקים, ללא קשר למקום המגורים ולהשתייכות הדתית-חברתית והתרבותית.	* שינוי באופי העבודה של העובדים הסוציאליים, הפיכתם למבצעי חוקים ונהלים שונים וצמצום יכולתם לקבל החלטות המבוססות על שיקול דעת מקצועי.
* הגברת הכיסוי של אוכלוסיות בעלות צרכים.	* הגברת התלות של אזרחי המדינה בשירותים ממלכתיים ועירוניים.
* הגברת מודעות האזרחים לכך שקבלת שירותים המספקים מענה לצרכים היא זכות בסיסית.	* גידול השימוש בשירותי רווחה ועל כן גם בהוצאות המדינה המיועדות לכך.
	* הנהגת סל שירותי רווחה עשוי לגרום להתרכזות מחלקות הרווחה בשירותים אלו ולצמצם את פעילותם בשירותים שאינם כלולים בסל.

הרחבת החקיקה ועיצוב סל כוללני של שירותי רווחה עשויים אפוא לענות על כמה מהבעיות המרכזיות הניצבות בפני שירותי הרווחה, כמו: חוסר היכולת להגיע לאוכלוסיות רבות, הנזקקות לשירותים, ובהן ילדים ובני נוער במצבי סיכון, והשתתפות דלילה של פרטים ומשפחות בעלות צרכים בתכניות שונות, שהוכיחו את יעילותן (תכנית "דרור" ותכנית "יחדיו", למשל, המיועדות למשפחות במצוקה).

לעומת זאת, שירותי הסיעוד הביתי הניתנים על בסיס החוק, המקנה לזקנים מוגבלים סל של שירותי טיפול ביתי, מכסים היום, למעשה, את כל הזקנים הזכאים לקבל שירות זה. שירותים אלה ואופן התפתחותם מספקים עדות לכמה מן הטיעונים של המסתייגים מהרחבת החקיקה, דווקא. הללו התייחסו לגידול הניכר של ההוצאה הממשלתית ולהטיית המשאבים אל הנושאים המעוגנים בחקיקה – ההוצאה לשירותי סיעוד בלבד מהווה כ-40 אחוז מן ההוצאה הכוללת לרווחה. אין ספק, אם שירותי רווחה נוספים יעוגנו בחקיקה הדבר יחייב גידול ניכר בכלל ההוצאה לשירותי רווחה אישיים. משמעות הדבר, שהמימוש המלא של הנהגת סל שירותי רווחה ייבלם מפני היקף המשאבים המופנה אל התחום.

**המלצה:** כדי לקדם את השירותים הראויים, במגבלות הצפויות של נתח התקציב המופנה לרווחה, יש לחתור ליישום הדרגתי של סל שירותים על אוכלוסיות נוספות, כמו ילדים, תוך שימוש בחלק מהמשאבים שקוצצו מקצבאות הילדים. יש להבטיח שיישום הדרגתי של סל שירותים המעוגן בחוק, לא יפגע בשירותים חיוניים שטרם עוגנו בתשתית חוקי.

### ג. הפרטת אספקת שירותי הרווחה האישיים

בשנים האחרונות הולך וגובר תהליך ההפרטה של אספקת שירותי הרווחה ברמה הממלכתית והעירונית. הארגונים הלא-ממשלתיים, ובהם עמותות (מלכ"רים) וארגונים פרטיים עסקיים, ממלאים תפקיד מרכזי באספקת השירותים. בתחום השירותים לזקנים מספקים ארגונים אלו את מירב השירותים המוסדיים והקהילתיים, ובכללם שירותי הסיעוד הביתי, השירות במרכזי היום, הקהילות התומכות והמועדונים החברתיים.

בתחומי השירות לילדים, השירותים לבני הנוער לנכים ולמפגרים מתקבלת תמונה דומה. כמעט כל השירותים המוסדיים לאוכלוסיות אלו נמצאים בבעלות של עמותות וארגונים פרטיים עסקיים. גם השירותים הקהילתיים, המשפחתונים, הצהרונים ושירותי האומנה לילדים, מרכזי החירום לטיפול בילדים בסיכון, מרכזי הקשר של ילדים-הורים, ומועדונים והוסטלים למפגרים ולנכים מופעלים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים.

העוצמה והבולטות של תהליך זה משתקפים גם בעובדה שמרבית התקציב הממשלתי המיועד לשירותי רווחה אישיים מופנה לתשלום לארגונים לא-ממשלתיים, המשמשים למעשה זרוע ביצוע לאספקת השירותים. עם זאת, לממשלה ולרשויות המקומיות נשמר התפקיד של פיקוח ושליטה על השירותים בשל מימון השירותים, בשל המעורבות בעיצוב תוכנם, בקביעת הזכאים לקבלתם ובבקרה על תפקוד הארגונים. מרכזיותו של תהליך ההפרטה אספקת שירותי הרווחה האישיים מחייבת בחינה של אחת השאלות המרכזיות: האם יש להאיץ את התהליך, להרחיב את היקפו ולהחילו על שירותי רווחה נוספים, המסופקים עדיין על-ידי הממשלה והרשויות המקומיות, או שמא יש לבולמו או אף לצמצמו תוך חיזוק מעורבות המגזר הציבורי באספקת השירותים. בלוח 3 אנו פורסים את הנימוקים של בעלי שתי הגישות.

### לוח 3. היתרונות והחסרונות המיוחסים להפרטה החלקית

חסרונות	יתרונות
* סלילת הדרך לנסיגת הממשלה ממעורבותה בשירותי הרווחה.	* צמצום כשלים המאפיינים ארגונים ממשלתיים (פוליטיזציה, ביורוקרטיזציה, חוסר יעילות וכדומה).
* תחרות מוגבלת או לחילופין תחרות חריפה בין ספקי השירותים.	* מתן אפשרויות בחירה לצרכנים.
* אפשרויות בחירה מצומצמות לצרכנים.	* שיפור איכות השירותים בשל תחרות בין ארגונים המספקים שירותים.
* ריבוי ארגונים היוצר מערכת מורכבת ומפוצלת המאופיינת בכפילות של השירותים ומקשה על תיאום ובקרה.	* הגברת יעילות אספקת השירותים.
* רמת שכר ותנאי עבודה ירודים של עובדים בארגונים המספקים שירותים (אחד ההסברים העיקריים לקיטון בעלות השירותים).	* הפחתת עלות אספקת השירותים המאפשרת צמצום הוצאות הממשלה.
* אפשרות של גידול בעלות השירותים הנובע מגידול במספר העובדים במשרדי הממשלה העוסקים בבקרה ובתיאום, ומלחצים של ספקי השירותים, התובעים תשלום גבוה יותר עבור השירותים אותם הם מספקים.	* הרחבת היקף השירותים המסופקים לאזרחים בשל כניסת ארגונים נוספים לזירה.
* אי נכונות של ארגונים לא-ממשלתיים לספק שירותים ממלכתיים ועירוניים.	* מיצוי הפוטנציאל החברתי הגלום בקהילות (התארגנויות וולונטריות, מתנדבים).
* חוסר התמדה והמשכיות באספקת השירותים על ידי ארגונים לא ממשלתיים.	* התרכזות ארגונים ממשלתיים בקביעת מדיניות, בבקרה ובתיאום ושחרור מהנטל הכרוך באספקת השירותים.
* שחיקת המאפיינים הייחודיים של ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים.	* גיוסי משאבים נוספים. (כספים ומתנדבים).
* יכולת מוגבלת של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לכוון ולבקר את זירה הרוויה בארגונים רבים.	
* שינויים מהותיים בתפקיד המקצועי של עובדי מחלקות הרווחה, הפוגעים בשביעות רצונם.	

הטיעונים בשבח ובגנות הפרטת השירותים מצביעים על ההשלכות האפשריות של כל אחד מהכיוונים. מתוכם עולות כמה שאלות איתן ראוי להתמודד:

- \* מהי היכולת של הארגונים הלא-ממשלתיים לספק שירותים ממלכתיים ועירוניים בהיקף נרחב ולהתמיד בכך לאורך זמן?
- \* באיזו מידה מצליחים הארגונים הלא-ממשלתיים לספק שירותים לזכאים?
- \* מהי מידת השוויוניות בהקצאת השירותים בהשוואת המרכז והפריפריה?
- \* כיצד משפיעה ההפרטה על אפשרויות הבחירה של הצרכנים?
- \* מהי איכות השירותים המסופקים על-ידי הארגונים הלא-ממשלתיים?
- \* האם ההפרטה אכן מגבירה את התחרות בין הארגונים? ואם כן, מהי אופייה של תחרות זו?
- \* האם השירותים המסופקים על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים זולים יותר בהשוואה לשירותים הממשלתיים או שירותי הרשויות המקומיות?
- \* כיצד משפיעה ההפרטה על היצע השירותים וגיוונם?
- \* כיצד משפיעה ההפרטה על תפקידם וכוחם של הארגונים השונים המעורבים בה – המשרדים הממשלתיים, הרשויות המקומיות, הארגונים הוולונטריים והארגונים הפרטיים-עסקיים – האם היא משנה את דפוסי הפעולה המקובלים?
- \* כיצד משפיעה ההפרטה על עובדי מחלקות הרווחה והתפקידים שהם ממלאים.
- \* כיצד משפיע ריבוי הארגונים המספקים שירותים על מערכת שירותי הרווחה?

מחקרים שבחנו את תוצאות ההפרטה בשירותי הסיעוד הקהילתיים והמוסדיים לזקנים ובשירותים המוסדיים למפגרים מספקים תשובה חלקית לשאלות אלו. התמונה המתקבלת ממחקרים אלו מחזקת רבים מטיעוני התומכים בהפרטה, אך דיווחים שונים מצביעים גם על כמה סיכונים הכרוכים במימוש מדיניות זו.

**המלצה:** ההפרטה מהווה מרכיב כה מרכזי בפעילות שירותי הרווחה האישיים ועל כן היא מחייבת בחינה שיטתית, שתאפשר עיצוב מדיניות ברורה ושיטתית בתחום זה.