

עניי עירך קודמים

7

הגיוון בשירותי הרווחה

יוסף קטן

בחברה הישראלית דרים בכפיפה אחת גורמים התורמים ללכידות ולהומוגניות, וגורמים אחרים המביאים לפיצול ולקיטוע (פרקים אחרים בעבודה מייחדים לכך דיון רחב יותר). שירותי הרווחה בישראל מתאפיינים גם הם על-ידי פלורליזם והפרדה מצד אחד, ומצד שני על-ידי הומוגניות ואחידות. לגורמים השונים הדוחפים לשני הכיוונים ישנה השפעה על מדיניות שירותי הרווחה ועל מבנה השירותים ודפוסי תפקודם. נתייחס להלן בקצרה לגורמים העיקריים, התורמים ללכידות ולפיצול.

הגורמים התורמים ללכידות כוללים:

א. אידיאולוגיה "ממלכתית" המדגישה ערכים וסמלים לאומיים המהווים מכנה משותף המאחד אוכלוסייה מגוונת מבחינה אתנית, תרבותית וכלכלית ויוצר מוקדי ריתוק ומשיכה משותפים.

ב. בעיות וצרכים רבים ומורכבים בתחומי הביטחון, החברה, קליטת העלייה, הכלכלה ויחסי החוץ, בהם ניתן לטפל על-ידי ממשלה מרכזית.

ג. מסורת ארוכת שנים של שלטון מרכזי חזק ומנהיגות מרכזית בעלת עוצמה שהאפילו על המנהיגות ברמה המקומית והחלישו את כוחה.

ד. שטחה הקטן של המדינה מקצר בצורה משמעותית את המרחק בין המרכז לפריפריה, מקל על השליטה של הגורמים המרכזיים ומקשה על כן על היווצרותם של מוקדי זהות מקומיים.

ה. תרומתן של המפלגות המרכזיות לעיצוב החברה לעומת חולשת ההתארגנות הפוליטית הלוקלית בשלושת העשורים הראשונים לקיום המדינה.

בו-זמנית פעלו גורמים אחרים, שהשפעתם על התפתחות החברה הישראלית היתה בכיוון של יתר הטרוגניות והתרחקות מן הקו האחד. חלק מגורמים אלו התקיים זה מכבר וחלקם הופיע בעיקר בשנים האחרונות.

א. ההרכב המגוון של החברה מבחינה לאומית, דתית ועדתית היווה קרקע נוחה לצמיחת ארגונים וולונטריים וגופים פוליטיים בעלי גוונים לאומיים, עדתיים ודתיים שונים. חלק מהם פעל עוד לפני הקמת המדינה.

ב. התגבשות מסורת ומוקדי גיבוש מקומיים וצמיחת מנהיגות עצמאית ביישובים רבים. בחלק מהיישובים הוותיקים מרכיבים אלו היו קיימים זה מכבר, אך ביישובים צעירים יותר, בעיקר אלו שהוקמו לאחר הקמת המדינה ויושבו על-ידי עולים חדשים, הם הלכו והתפתחו בעיקר ממחצית שנות הששים.

ג. שינוי בעמדתם של חוגים שונים כלפי השלטון וההנהגה המרכזית, המתבטא בכך שהאמונה וההזדהות עם ההנהגה התחלפו בתחושות של אכזבה ותסכול. שינוי זה משתלב במגמות של

היחלשות המפלגות המרכזיות ובהתחזקותן של מפלגות בעלות גוון מקומי וסקטוריאלי מובהק. יתר על כן, בבחירות האחרונות לרשויות המקומיות (נובמבר 1998) עלה בשיעור ניכר מספרם של מועמדים לראשות היישוב, שבאו מתוך רשימות מקומיות ולא מרשימות ארציות.

ד. שינויים כלכליים שחלו במשק, שהביאו לצמצום מעורבות הממשלה ולהאצת תהליך ההפרטה, התבטאו בין השאר, במכירת חברות שהיו בבעלות ממשלתית ובהעברת האחריות לאספקת שירותים חברתיים לארגונים לא-ממשלתיים.

בנוסף לגורמים כלל חברתיים פועלים גורמים ייחודיים לשירותי הרווחה המשפיעים גם הם על ההתפתחות בשני הכיוונים בו-זמנית. הם מתקשרים לגיוון המאפיין את השירותים החברתיים האישיים ואת אופן הקצאתם לאוכלוסייה. מדובר בשירותים לאוכלוסיות שונות זו מזו (זקנים, ילדים ובני נוער, נכים, מפגרים, משפחות במשבר וכדומה), שלכל אחת מהן תמהיל מורכב של בעיות וצרכים המחייב התייחסות מיוחדת. הגיוון הרב של האוכלוסיות וצרכיהן מחזק את המגמה המבקשת להביא לכך שהשירותים השונים יהיו מגוונים ומסועפים. יתר על כן, בשנים האחרונות, גברה המודעות בקרב חוגים שונים, ובתוכם גורמים מקצועיים, להשפעת גורמים ייחודיים, כמו רקע תרבותי-אתני, על אופי הבעיות והצרכים של אוכלוסיות שונות. מודעות זו חיזקה את ההכרה שההיענות לצרכים אלה מחייבת עיצוב שירותי רווחה המאופיינים על-ידי גיוון רב. עם זאת, הממשלה ממשיכה למלא תפקיד מרכזי בקביעת מדיניות הרווחה ובעיצוב דפוסי הפעולה של שירותי הרווחה. גישה ריכוזית זו מיועדת לשמור על מידה רבה של אחידות בהקצאת השירותים ולמנוע היווצרות פערים בין יישובים וקבוצות אוכלוסייה שונות.

בסעיפים הבאים נתייחס למידת הנוכחות של הביטויים ההומוגנים (מעורבות ממשלתית, אחידות בשירותים וכדומה) והפלורליסטים, (פעילות גופים סקטוריאליים ומקומיים שונים) בזירת שירותי הרווחה בישראל לפי חלוקה לצירים:

- (1) הציר הגיאוגרפי-המרחבי
- (2) הציר העדתי
- (3) הציר הדתי והלאומי
- (4) הציר הפוליטי-מפלגתי
- (5) הציר התעסוקתי-מקצועי

בדיון בכל אחד מהצירים תיבחן מידת התפתחותן של "זירות רווחה פרטיות" – מערכות נפרדות אוטונומיות של שירותי רווחה המיועדות לקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, ומנותקות ממערכות הרווחה הציבוריות המיועדות לכלל האוכלוסייה ומוקצות על בסיס של קריטריונים אוניברסליים ואחידים.

1. הציר הגיאוגרפי – המרחבי

פלורליזם מקומי מתבטא בפעילות של שירותים המוקמים ביזמה של הרשות המקומית או של ארגונים מקומיים אחרים (עמותות, ארגונים פרטיים) המייעדים שירותים באופן ייחודי לבני היישוב. כיום חלק ניכר מהשירותים המקומיים אינו מאופיין על-ידי תכונות אלה. השירותים ממומנים על-ידי הממשלה ומסופקים לתושבים לפי אמות מידה וכללי זכאות אחידים שנקבעו באופן ממלכתי¹. המדינה (הממשלה) נושאת גם באחריות לפיקוח ולקיומה של הלימה בין הפעילות של השירותים המקומיים לבין המדיניות הממשלתית, המנוסחת ומבוטאת בהוראות ותקנות שונות. אחריותה כוללת גם מינוי עובדים שיבטיחו מימוש חוקים שונים (פקידי סעד) וישתתפו בוועדות מקצועיות שונות. כלומר, השליטה הריכוזית על השירותים המקומיים תומכת ביצירת אחידות בהיקף, ברמה ובאיכות של

¹ על מעורבות הממשלה בפעילות הרווחה של הרשויות, ראה דורון, 1994; וקטן ינאי ושרר, 1996.

השירותים המסופקים לאזרחים בעלי צרכים זהים המתגוררים ביישובים שונים. מדיניות זו מיועדת להקשות על היווצרות פערים טריטוריאליים שעשויים לנבוע מהתפתחות שירותים מקומיים ייחודיים.

במקביל לנטייה הריכוזית החזקה, המאפיינת את מדיניות הרווחה מאז הקמת המדינה, ניכרו מאז שנות השבעים סימנים שונים, המעידים על נכונות הממשלה לנקוט במדיניות של הרפיית רסן הריכוזיות, תוך מתן אפשרות ואף עידוד התפתחות של יוזמות מקומיות עצמאיות. השינוי במדיניות התבטא בעידוד ובסיוע שניתן ליזמות מקומית על-ידי הקצאת משאבים ותמריצים שונים. במקביל לכך חלה החלשה מסוימת בהכוונה ובפיקוח של הממשלה. התהליך זה השתלב גם בנכונות שגילו גורמים מקומיים ליטול יזמה ולגייס באופן עצמאי משאבים נוספים לפיתוח שירותים ייחודיים. תהליך זה משתקף בשני תחומים עיקריים: פעילות עצמאית של הרשויות המקומיות ופעילות של עמותות מקומיות וארגונים לא-ממשלתיים.

א. פעילות עצמאית של הרשויות המקומיות בתחום הרווחה

מדיניות ופעילות של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מונחות אמנם במידה רבה על-ידי הממשלה, אך רבות מהן פועלות למען פיתוח שירותי רווחה ייחודיים התואמים את צרכי האוכלוסייה המקומית. לפי ההסכם בין הממשלה והרשויות המקומיות, הממשלה ממנת 75 אחוז מתקציבי הרווחה המקומיים ואילו הרשות מכסה את יתרת התקציב. תקציב הרווחה המקומי כולל סעיפי הוצאה מוגדרים ויישומו נתון לבקרה ממשלתית צמודה. הממשלה אף מכוונת את פעילות המחלקות המקומיות באמצעות חוקים, הוראות ותקנות שונות. הסדרים אלה, המיועדים להגביר את האחידות בפעילות שירותי הרווחה המקומיים, מכפיפים את פעילות הרשויות למדיניות וכללי הפעולה הנקבעים על-ידי הממשלה ומקשים על יכולתם לפעול באורח עצמאי.

רבות מהרשויות משתחררות באופן חלקי מרסן ההכוונה הממשלתית על-ידי הגדלת שיעור השתתפותן בכיסוי תקציב הרווחה המקומי מעבר למכסת ה-25 אחוז. מספר רשויות אף מממנות למעלה ממחצית תקציבן. השתתפות עצמית מוגדלת זו מקנה לרשויות מידה מסוימת של עצמאות המתבטאת בכמה צורות: גיוס עובדים נוספים, מתן שירותים קיימים בהיקף נרחב יותר, ופיתוח שירותים חדשים העונים על צרכים ייחודיים של האוכלוסייה המקומית. השוואה בין פעילות השירותים החברתיים של הרשויות ביישובים שונים אכן מצביעה על קיום פערים, לעיתים ניכרים, ביניהם במגוון ובהיקף השירותים המוקצים לאוכלוסיות שונות.

ב. פעילות עמותות מקומיות וארגונים לא-ממשלתיים נוספים ברמה המקומית

בשנים האחרונות חל תהליך מואץ של פיתוח עמותות מקומיות העוסקות בהקצאת שירותי רווחה שונים, רבות מעמותות אלה הוקמו ביוזמה ממשלתית, גופים ארציים נוספים ורשויות מקומיות².

עמותת אשל לתכנון ופיתוח שירותים לקשישים, שהוקמה במשותף על-ידי הממשלה (משרד הבריאות, ומשרד העבודה והרווחה) וג'וינט ישראל מהווה דוגמה מובהקת לדפוס ארגוני כזה. אשל סייעה בהקמת עשרות עמותות מקומיות לתכנון ופיתוח שירותים לקשישים, הפועלות ביישובים רבים בארץ. עמותות אלו מנוהלות על-ידי הנהלות ציבוריות, שבהן נוטלים חלק אנשי ציבור מקומיים, נציגי ארגונים וולונטריים שונים העוסקים באספקת שירותים לקשישים ונציגי הקשישים עצמם. מטרת עמותות אלה היתה לאתר את צרכי הקשישים ביישוב ולפתח שירותים ההולמים צרכים אלו.

² על פעילות העמותות המקומיות ראה קטן, 1996.

העמותות שהוקמו קיבלו אמנם סיוע ממשלתי וסיוע מאשל (העמותה הארצית), ועל כן היו נתונות להשפעה חזקה של גורמים מרכזיים, אך מעמדן החוקי כעמותות, המבנה הארגוני שלהן והאידיאולוגיה המנחה את פעולתן – סיפקו מרחב לטיפוח יוזמות מקומיות ייחודיות. לאחרונה הקימו משרד העבודה והרווחה וג'וינט ישראל עמותה ארצית נוספת – אשלים, המיועדת לתכנן ולפתח שירותים לילדים בדומה למתכונת שבה פועלת אשל בקרב הקשישים. הכוונה היא להקים במשותף עמותות מקומיות שינהלו על-ידי גורמים מקומיים ויפתחו שירותים ההולמים את צרכי הילדים ביישובים השונים. צעד זה משקף, ללא ספק, נכונות לעודד התארגנות מקומית, גם אם נוכחותם המודגשת של הארגונים הארציים כגורמים מממנים ומסייעים עשויה להגביל במידה מסוימת התפתחות של מגמות עצמאיות.

עידוד הקמת עמותות מקומיות בשירותים ספציפיים משתלב במגמת ההפרטה החלקית, ההולכת ומתחזקת בשנים האחרונות בתחום הרווחה³. למגמה זו ביטויים שונים, שאחד המרכזיים שבהם, הוא העברת האחריות על אספקת שירותים ממלכתיים שונים לידי גורמים לא-ממשלתיים, כולל ארגונים ארציים הפועלים ברמה המקומית וארגונים בעלי אוריינטציה מקומית מובהקת. תהליך זה מתרחש בתחומים שונים כמו שירותי הסיעוד לזקנים, מרכזי חירום לילדים, מקלטים לנשים מוכות ושירותים לנכים. תהליך זה של עידוד הקמת עמותות מקומיות וארגונים מקומיים אחרים, מחזק את הייחוד מקומי של השירותים החברתיים הפועלים ברמה המקומית. ויוצר פערים בין יישובים שונים בשירותים המסופקים לאוכלוסייתם.⁴ הממשלה ממשיכה עם זאת לכוון לווסת את פעולתם של ארגונים אלו על-ידי סיוע במימון, קביעת סטנדרטים ובקרה.

שירותי הרווחה המקומיים כוללים אפוא שני רבדים עיקריים. רובד אחד, בו ניכרת השפעה ממשלתית רבה, מאופיין על-ידי מידה רבה של דמיון בין יישובים שונים בסוגי השירותים הניתנים לאוכלוסייה ובהיקפם, הרובד השני מורכב משירותים ייחודיים שפותחו ביזמה מקומית עצמאית ושבהם ההשפעה הממשלתית היא מוגבלת. ממדיו של רובד זה שונים מיישוב ליישוב והוא מותנה בנכונות הרשות המקומית וגורמים מקומיים אחרים להשקיע בפיתוח שירותים ייחודיים, ובהיקף המשאבים הכספיים אותם הם מוכנים ומסוגלים לגייס ולהועיד למטרה זו.

2. הציר העדתי

פלורליזם עדתי בשירותי הרווחה מתבטא בפעילות ארגונים עדתיים ברמה ארצית ומקומית המספקים שירותים בלעדיים לאוכלוסיות המשתייכות לאותה עדה. מידת הפלורליזם העדתי עשויה להתחזק ככל שיהיו ארגונים עדתיים שיספקו מגוון רחב יותר של שירותים ויהוו בכך תחליף לשירותים הממלכתיים המיועדים לאוכלוסייה כולה ללא הבחנה עדתית כלשהי. אפשרות זאת מותנית בשילוב של שלושה גורמים:

- (א) ארגונים עדתיים המגלים נכונות לספק שירותי רווחה ולגייס לכך משאבים הן ממקורות עצמיים והן ממקורות חיצוניים (ממשלה, רשויות או גופים אחרים).
- (ב) נכונות הממשלה להפקיד בידי ארגונים עדתיים את האחריות להספקתם השירותים, תוך הקצאת משאבים כספיים מן הקופה הממשלתית לצורך מימוש אחריות זו.
- (ג) נכונות צרכנים להעדיף שימוש בשירותים המוצעים על-ידי ארגונים עדתיים.

³ על תהליכי הפרטה ראה אייזנשטדט, 1996; וקטן ולבנשטיין, 1999.
⁴ על פערים בין יישובים בהקצאת השירותים החברתיים ראה קטן, 1997.

מסתבר כי שלושת הגורמים האלו פועלים בזירת שירותי הרווחה האישיים בעוצמה חלשה ביותר. בישראל קיימים אמנם ארגונים עדתיים רבים, שכל אחד מהם מאגד בתוכו כחברים את העולים שהגיעו במהלך השנים לישראל ממדינה מסוימת או ממספר מדינות סמוכות. קיים לפחות ארגון עדתי אחד לכל אחת ממדינות המוצא (למעט מעטות בלבד) ממנה הגיעו ביום מן הימים יהודים לישראל (ניתן להזכיר, לדוגמה, את התאחדות יוצאי סוריה, ארגון יוצאי תימן, ארגון עולי הולנד, התאחדות יוצאי רומניה, התאחדות יוצאי פולין, הפדרציה של עולי דרום-אפריקה, ארגון עולי מרכז אירופה, המאגד את יוצאי גרמניה ואוסטריה, התאחדות עולי בוכרה, ארגון עולי צרפת, התאחדות עולי צפון אפריקה והתאחדות עולי ברית-המועצות (לשעבר)).

חלק מארגוני העולים עוסק כיום בעיקר בסיוע בקליטת עולים חדשים, בעיקר על-ידי ייעוץ, מתן מידע בנושאים שונים, תיווך בין העולים והרשויות הממלכתיות והמקומיות הרלבנטיות ושתדלנות אישית. חלק קטן בלבד מארגוני העולים מספק שירותי רווחה נוספים לאלה המסופקים על-ידי המערכת הממלכתית והעירונית, המיועדים בעיקר לזקנים. ארגון יוצאי מרכז אירופה, ארגון יוצאי הולנד, ארגון יוצאי יוון, התאחדות יוצאי בולגריה, עמותה של עולים מדרום אפריקה וקהילת היהודים הספרדים בחיפה – כל אלה מפעילים בתי-אבות המיועדים בעיקר לחברי ארגונים אלו. חלק מהארגונים, כמו התאחדות יוצאי ארצות-הברית וקנדה, מפעילים מועדונים לזקנים ומעודדים פעילות של עזרה הדדית. בארגון עולי מרכז אירופה, לדוגמה, פועלת מחלקה סוציאלית העוסקת בעיקר בסיוע לקשישים בקהילה (ביקורי בית, הלוואות כספיות וכדומה).

מסתבר כי מעבר לכך אין לארגונים העדתיים כל רצון, נכונות או יכולת כספית לשמש תחליף לפעילות המדינה או גורמים אחרים בתחום אספקת שירותי הרווחה. ארגונים אלו גם לא פיתחו עמותות מקומיות בעלות אוריינטציה עדתית המספקות שירותים חברתיים ברמה המקומית. המדינה מצידה לא עודדה את הארגונים העדתיים לפעול בתחום זה. עם זאת היא עודדה את מעורבותם של ארגונים אלו בקליטה חברתית של עולים. נראה, אפוא, שהארגונים העדתיים לא יצרו "זירות רווחה פרטיות" משמעותיות המהוות תחליף לשירותי הרווחה הממלכתיים והמקומיים.

3. הציר הדתי והלאומי

קיומו של פלורליזם על בסיס דתי ולאומי מתבטא בקיומם של ארגונים דתיים ולאומיים ייחודיים המספקים שירותים לחבריהם. ארגונים מעין אלו קיימים הן במגזר הערבי והן במגזר היהודי בישראל והם פועלים בהיקף רחב⁵. בתוכם ניתן להבחין בקבוצות דתיות, כמו למשל חוגים חרדיים מסוימים בירושלים, האוסרים על חבריהם לקיים קשר עם שירותי הרווחה העירוניים והממלכתיים. קבוצות אלו הן שוליות, היקף האוכלוסייה המשתייך אליהן מצומצם ביותר והן מקיימות מערכות שירותים נפרדות המיועדות לחבריהם בלבד. גישה זו מיועדת למנוע במידת האפשר כל חשיפה של חברי הקבוצות לגורמים הפועלים על פי ערכים וסמלים המנוגדים לאלה המקובלים בחוגים אלו.

לעומת קבוצות אלו, קיימים ארגונים דתיים אחרים בעיקר במגזר החרדי שבעבר נמנעו מיצירת קשר עם השירותים העירוניים והממלכתיים, אך בשנים האחרונות שינו את מדיניותם והיום הם מתירים ואף מעודדים את חבריהם לפנות לשירותי הרווחה העירוניים והממלכתיים ולקבל את אותם השירותים האוניברסליים להם זכאים כל אזרחי המדינה, כמו תשלומי קיצבות שונות, שירותי סיוע לזקנים, סוגים שונים של עזרה אחרת, סיוע למפגרים וכדומה. ארגונים אלו מקיימים במקביל מערכת מסועפת של רשתות תמיכה קהילתיות המשלימות את השירותים הניתנים על-ידי הגורמים החיצוניים, בהציען סיוע כספי בעת הצורך, אספקת אביזרים שונים (ציוד ביתי וביגוד), ייעוץ וכדומה. רשתות סיוע אלה

⁵ על פעילות ארגונים אלה במגזר החרדי ראה פרידמן, 1991.

כוללות קבוצות של יחידים, ארגונים ואגודות הפועלים ליד בתי-כנסת, וארגונים נוספים, ובמיוחד עמותות המחזיקות מוסדות ייחודיים לזקנים דתיים, עמותות העוסקות בסיוע למפגרים ועמותות המסייעות לאוכלוסייה החרדית והדתית בתחום הדיור. רבות מעמותות אלה נהנות מסיוע ממשלתי.

במספר יישובים (בעיקר ירושלים ובני-ברק), בהם פועלים במקביל שירותים עירוניים ושירותים קהילתיים-פנימיים של האוכלוסייה החרדית בעיקר, התפתחו דפוסים של קשר ואף שיתוף פעולה בין שתי המערכות. במגזר החרדי אף התפתחו מספר ארגונים כמו "יד שרה" ו"עזר מציון", המציעים סוגים שונים של סיוע (הסעות לבתי-חולים, אביזרי עזרה שונים וכדומה) לכל נזקק ושירותיהם התרחבו מעבר לאוכלוסייה הדתית. ארגונים אלו, שבהם מסתייעים גם חילונים רבים, מקיימים קשרים הדוקים עם רשויות ממלכתיות ועירוניות ונתמכים על-ידם.

תופעה דומה קיימת גם במגזר הלא-יהודי: שירותים ממלכתיים ועירוניים המיועדים לכל האוכלוסייה פועלים במקביל ובשילוב עם רשתות תמיכה קהילתיות לא-פורמליות, כאשר פרטים, משפחות וקבוצות מסתייעים בשתי מערכות אלו. ברוב היישובים הערביים פועלות מחלקות רווחה מקומיות לצד ארגונים בעלי אוריינטציה דתית, כמו התנועה האיסלמית והכנסיות הנוצריות, המציעים לאוכלוסייה שירותים חברתיים שונים. ארגונים אלו אינם מונעים מחבריהם את הפנייה לשירותי הרווחה של הרשויות המקומיות. יתר על כן, ביישובים לא מעטים אף קיים קשר בין שירותי הרווחה של הרשויות והארגונים הדתיים, הכולל, בין השאר, הפניית תושבים לקבלת סיוע (כמו עזרה חומרית) המצוי ברשותו של אחד הגורמים.

ארגונים דתיים מספקים גם סוגים שונים של שירותי רווחה שאינם מסופקים כלל או מסופקים בצורה חלקית בלבד על-ידי השירותים הממלכתיים והעירוניים. עם זאת, הרוב המכריע של ארגונים אלו אינו מונע מהחברים ולעתים אף מעודד אותם לפנות לשירותי הרווחה המקומיים והממלכתיים (כמו ביטוח לאומי) לצורך קבלת סיוע. חלק מפעילי ארגונים אלו אף יצרו עם עובדי שירותי הרווחה קשרי שיתוף פעולה במישור הפורמלי והבלתי-פורמלי. התופעה של הידוק הקשר בין החרדים ושירותי הרווחה הממלכתיים והמקומיים הולכת וגוברת בשנים האחרונות. היא מתפתחת במקביל למעורבות הפוליטית האינטנסיבית של נציגי אוכלוסייה זו ברשויות המקומיות ובמשלה.

4. הציר הפוליטי-מפלגתי

פלורליזם המעוגן בציר המפלגתי משקף מצב בו המפלגות או תנועות חברתיות בעלות אוריינטציה אידיאולוגית מספקות שירותי רווחה לחבריהן ולציבור תומכיהן. התופעה של מפלגות פוליטיות ותנועות חברתיות הפועלות כספקיות של שירותי רווחה אינה זרה לנוף הישראלי ולהפך, מרבית המפלגות הפוליטיות בישראל מילאו בעבר תפקידים חברתיים שונים מעבר לתפקידים הפוליטיים המקובלים. פעילותן של המפלגות בתחום זה שיקפה את הדומיננטיות שלהן הן בתקופה שלפני הקמת המדינה (תקופת היישוב) והן לאחר הקמתה, ולא בכדי כונתה אז מדינת ישראל "מדינת המפלגות". מעורבות המפלגות בעבר התבטאה בכך, שהן סיפקו, באורח ישיר או באמצעות ארגונים הקשורים אליהן, שירותים חברתיים ספציפיים במספר תחומים לחבריהן ולתומכים נוספים.⁶

בתחום הדיור פעלו חברות שיכון שהיו בעלות זהות מפלגתית (חברת "שיכון עובדים", שהיתה קשורה להסתדרות הכללית שנשלטה על-ידי מפא"י; חברת "סלע" שהיתה בעלת זיקה להסתדרות העובדים הלאומית, שהיתה קשורה לתנועת "החרות", חברת "משכנות" שהיתה קשורה למפד"ל, וחברת "מפדה אזרחי" שהיתה קשורה למפלגה הפרוגרסיבית). חברות אלו הקימו בארץ שכונות שהיו

⁶ על פעילות המפלגות בתחום זה ראה ליסק, תשנ"ט.

בעלות גוון פוליטי מובהק והיו מיועדות לחברים ולתומכים: שכונות ומעונות עובדים, שכונות "סלע", שכונות הפרוגרסיביים, שכונות דתיות וכדומה.

בתחום הבריאות היו המפלגות מעורבות בהספקת השירותים באמצעות קופות-חולים, שהיתה להן זיקה מפלגתית. במערך זה נכללו קופת-חולים של הציונים הכלליים; קופת-חולים לאומית, שהיתה מסונפת להסתדרות העובדים הלאומית, שהיתה מזוהה עם מפלגת "חרות"; וקופת-חולים הכללית, שהיתה מסונפת להסתדרות העובדים, שבה מילאה מפא"י, ולאחר מכן מפלגת העבודה תפקיד מכריע. גם חברות בשתי מפלגות נוספות, הפועל המזרחי ופועלי אגודת ישראל, זיכתה את חבריהן בשירותי בריאות של קופת-חולים הכללית. דבר זה נעשה במסגרת הסכם בין ההסתדרות לבין מפלגות אלו והוא שיקף את שיתוף הפעולה ההדוק בין לבין מפא"י עד לסוף שנות השבעים.

לגבי שירותי חינוך, הרי שהזרמים שהתקיימו במערכת החינוך עד לחקיקת חוק חינוך ממלכתי בראשית שנות החמישים (זרם העובדים, הזרם הכללי, זרם המזרחי וזרם האגודה) היו בעלי זיקה מפלגתית-תנועתית⁷, לאחר חקיקת החוק המשיך להתקיים זרם האגודה שהשתייך ל"אגודת ישראל". כמו כן המשיכו להתקיים מסגרות מצומצמות יותר, כמו פנימיות לילדים ולנוער שהוקמו על-ידי ארגונים בעלי זהות פוליטית ברורה או מוסויות כמו "נעמת", "הנוער הציוני", "ביתר" ו"משען".

מעורבותן של המפלגות ניכרה בעבר גם בתחום ההתיישבות: חלק מהמפלגות הקימו תנועות התיישבות, שארגנו קבוצות אזרחים ודאגו להתיישבותן וקליטתן בחבלים שונים של הארץ. הקצאת הקרקעות להתיישבות היתה על בסיס מפתח תנועת-מפלגתי. ראוי להזכיר בתחום זה את תנועת המושבים שהיתה בעלת זיקה למפא"י; איגוד מושבי הפועל המזרחי הקשור למפד"ל; איגוד מושבי "חרות" הקשור לליכוד; איגוד מושבי העובד הציוני, שהיה קשור לליברלים העצמאיים; והתנועות הקיבוציות, שכל אחת מהן היתה קשורה למפלגה פוליטית אחרת. תנועות אלו דאגו למירב הצרכים של חבריהן, בעיקר באמצעות תיווך בינם לבין מוסדות המדינה והסוכנות היהודית (שהיתה אחראית על נושא ההתיישבות), אך גם באמצעות אספקת סיוע ישיר. התנועה הקיבוצית מהווה דוגמא מובהקת למסגרת חברתית בעלת אוריינטציה אידיאולוגית, שפיתחה עבור חבריה שירותי רווחה עצמאיים שחלקם היה מנותק לחלוטין משירותי הרווחה הממלכתיים.

מעורבות המפלגות בתחום השירותים היתה כרוכה בתופעה כוללת יותר של פעילות עסקני מפלגות שמילאו תפקידי תיווך בין חבריהן לבין רשויות המדינה במישור הארצי והמקומי. החברות במפלגה (בעיקר במפלגות הקואליציה שהשתתפו בממשלה) נתפסה על-ידי אזרחים רבים כאמצעי להשגת טובות הנאה שונות (סיוע במציאת תעסוקה ובהשגת דיור וכדומה). סוג זה של מעורבות תרם להגברת הנטייה להצטרף למפלגות פוליטיות, ולהגברת הזיקה של החברים אליהן.

תפקידם הדומיננטי של מפלגות ותנועות חברתיות כמו ההסתדרות ומעורבותן בתחום השירותים החברתיים נשחקו במידה משמעותית ביותר בשנים האחרונות. יש אף כאלו המתארים את המצב הנוכחי כ"קץ המפלגות"⁸. היחלשות המפלגות והכרסום הרב שחל בתפקידים החברתיים אותם הן מילאו בחברה הישראלית נובע ממספר גורמים, ביניהם המעבר לשיטת בחירות ישירה של ראש הממשלה וראשי הרשויות המקומיות; הנהגת שיטת הבחירות המוקדמות לבחירת מועמדי המפלגות הגדולות לכנסת, התארגנות של קבוצות אינטרסים המעדיפות להפעיל לחצים ישירים על מקבלי ההחלטות; התחזקות אמצעי התקשורת ההמוניים היוצרים קשר ישיר בין המנהיגים הפוליטיים והאזרחים; תחושת אכזבה בקרב חוגים שונים מתפקוד המפלגות; וכמובן הגידול בהיקפם של השירותים הממלכתיים והמקומיים והרחבת "כיסוי" האוכלוסייה על-ידיהם. במקביל להיחלשות המפלגות חל גם כרסום משמעותי ביותר בכוחה של ההסתדרות ומהפך בתנועה הקיבוצית, שהביאו,

⁷ פרק החינוך בדו"ח זה עוסק בכך בהרחבה, ראה אדלר ובלס פרק 6.
⁸ על תהליך זה ראה קורן, 1998.

בין השאר, לצמצום השירותים החברתיים הנפרדים ולהשתלבות העובדים הסוציאליים הקיבוציים במחלקות הרווחה במועצות האזוריות.

השחיקה שחלה בתפקידים החברתיים אותם מילאו בעבר המפלגות והתנועות אינה חלה על כל המפלגות. בשנים האחרונות פיתחה מפלגת ש"ס (מפלגה מזרחית חרדית) סגנון ותכני פעולה, הדומים בעיקרם לתפקידים שאותם מילאו המפלגות הפוליטיות בעבר. תנועת ש"ס מספקת, באמצעות עמותות שונות, מגוון רחב של שירותים חברתיים הנתמכים על-ידי המדינה. שירותים אלו כוללים גני-ילדים, בתי-ספר, שירותי בריאות, סיוע כספי בעת מצוקה, אספקת אביזרים שונים, סיוע בדיור וכדומה. שירותי רווחה אלו מיועדים להדק את הזיקה בין ש"ס לבין ציבור תומכה (בעיקר תושבי שכונות ועיירות פיתוח). גם מפלגות חרדיות נוספות (כמו אגודת ישראל) מספקות שירותים שונים לחבריהן הן באורח ישיר והן באמצעות עמותות שונות. המודל של ש"ס, שהתפתח והתעצם בשנים האחרונות, והצלחתה להעמיק את חדירתה למגזרי אוכלוסייה שונים דרך אספקת שירותי חינוך ורווחה, עורר גורמים אחרים בעלי אוריינטציה פוליטית-תנועתית להקים עמותות דומות. בהקשר זה ניתן להזכיר את "דור שלום" ו"הברית החברתית", עמותות המזוהות עם השמאל החילוני, אך רק לחלקן זיקה מפלגתית ישירה. עמותות אלו מציעות לאוכלוסיות מצוקה שירותי רווחה כמו הפעלה בשעות אחה"צ, מתן מידע על זכויות, וייעוץ בפנייה לרשויות הממלכתיות. יש כאן ניסיון ליצור משקל נגד ולאזן את חדירתה של ש"ס למגזרי אוכלוסייה שונים.

האם תופעות אלו מעידות על אפשרות של תחיית המפלגות ושיבתן בצורה גלויה או סמויה לתפקידים החברתיים אותם הם מילאו בעבר? בשלב זה קשה לספק תשובה ברורה לשאלה זו.

5. הציר תעסוקתי-מקצועי

פלורליזם תעסוקתי-מקצועי מתבטא בקיום שירותי רווחה שנוסדו על-ידי איגודים מקצועיים, אגודות פרופסיונליות ומקומות עבודה ומיועדים לחברים או לעובדים. בישראל קיימת מסורת ארוכה של מעורבות איגודים מקצועיים באספקת שירותי רווחה לחבריהם. הסתדרות העובדים הכללית סיפקה לחבריה, במשך שנים, בנוסף לשירותים מקובלים של איגוד מקצועי, גם שירותי רווחה שכללו את שירותי הבריאות באמצעות קופת-חולים; שירותים מוסדיים וקהילתיים לאוכלוסייה המבוגרת; הלוואות כספיות במצבי מצוקה באמצעות "משען"; שירותים קהילתיים-חברתיים באמצעות יחידה לשכונות ולפעילות קהילתית; סיוע בדיור באמצעות חברות שיכון הסתדרותיות ושירותי ביטחון סוציאלי באמצעות שבע קרנות פנסיה הסתדרותיות. בעבר אף פעלה במסגרת האגף לאיגוד מקצועי של ההסתדרות יחידה שעסקה בפיתוח שירותי רווחה במקומות עבודה. נעמת, ארגון הנשים של ההסתדרות, פיתח שירותים שונים לחברות ההסתדרות שכללו בין השאר מעונות יום לילדים וייעוץ משפטי לנשים בנושאים שונים.

הסתדרות העובדים סיפקה, ללא ספק, לחבריה מערכת מסועפת של שירותים חברתיים, עם זאת, גם בתקופה בה פעילות ההסתדרות בתחום זה הגיעה לשיאה, השירותים אותם היא סיפקה לחבריה היוו תחליף חלקי בלבד לשירותים שסיפקה המדינה. מעורבות זו חדלה למעשה עם עלייתה – בראשית שנות התשעים – של מנהיגות חדשה בהסתדרות שהחליטה להתרכז בפעילות המסורתית של הארגון כאיגוד מקצועי (הגנה על רמת השכר ותנאי עבודה) ולחדול מהפעילויות האחרות ובכללן אספקת שירותים חברתיים. התחום היחיד שבו עדיין מעורבת ההסתדרות כספקית שירותים חברתיים הוא החזקת מוסדות ומועדונים קהילתיים לזקנים, אך בהתאם למדיניותה היום יש כוונה להשתחרר מוקדם ככל האפשר גם מעיסוק זה. ההסתדרות ממשיכה לפעול גם בתחום הביטחון הסוציאלי באמצעות שבע קרנות פנסיה ההסתדרותיות.

האיגוד המקצועי הנוסף הפועל בישראל, הסתדרות העובדים הלאומית, אימץ גם הוא את דפוסי פעילותה של ההסתדרות הכללית, ופיתח פעילויות שונות בתחומי הרווחה, הבריאות, הדיור והביטחון הסוציאלי. גם פעולותיו של ארגון זה בתחום הרווחה נחלשו בשנים האחרונות.

מעורבותם של האיגודים המקצועיים בתחומי הרווחה תרמה גם להתפתחותן של יחידות רווחה בתוך מקומות עבודה⁹: ב-1996 פעלו יחידות רווחה, שהעסיקו כ-130 עובדים מקצועיים, בכ-60 מקומות עבודה. יחידות כאלה מספקות בעיקר שירותים הקשורים לבעיות ספציפיות של עובדים במקומות העבודה ואינן מתיימרות לשמש תחליף לשירותי הרווחה המסופקים על-ידי הרשויות המקומיות וגורמים אחרים. יתר על כן, חלק ניכר מזמנם של עובדי הרווחה במקומות העבודה מוקדש למתן מידע לעובדים על שירותי הרווחה הפועלים בקהילה ותיווך בין העובדים לבין שירותים אלו. יחידות הרווחה עוסקות גם בתפקידים שונים שאינם נכללים בשירותי הרווחה האחרים כמו: ייעוץ למנהלים בנושאים הקשורים לניהול משאבי אנוש, טיפול בבעיות אישיות וחברתיות שונות המתעוררות במקום העבודה, ביקורי-בית אצל עובדים חולים, ארגון פעילות תרבות ונפש לעובדים, ארגון קורסי הכנה לעובדים המתקרבים לגיל פרישה, מתן הלוואות לעובדים הנזקקים לסיוע מיוחד, פיתוח חנויות רווחה לעובדים וכדומה. מקומות עבודה אלה וגם מקומות עבודה בהם לא פועלות יחידות רווחה מציעים לעובדיהם מגוון רחב של שירותים נוספים כמו: ביטוח רפואי, סיוע בטיפולים רפואיים, מימון לימודים והשתלמויות, ארוחות מוזלות, מעונות יום לילדים, קייטנות סיוע בדיור ומענקים כספיים שונים¹⁰.

חלק ממקומות העבודה מציעים אפוא לעובדיהם שירותי רווחה ייחודיים המשפרים בצורה משמעותית את איכות חייהם. השוני הרב בין מקומות העבודה בהענקת שירותים אלה יוצר גיוון רב בהיקף ובאיכות השירותים הייחודיים אותם מקבלים העובדים בנוסף לשכר ולהטבות הניתנות בתוקף חוקים שונים.

סיכום

סקירת מגמות ההתפתחות בצירים השונים מצביעה על תפקידה המרכזי של הממשלה בעיצוב השירותים החברתיים במדינה ובהכוננתם. מרכזיותה נובעת בעיקר מהיותה המממן העיקרי של שירותי הרווחה במדינת ישראל. הממשלה היא אף היוזמת המרכזית בתחום החקיקה והיא אחראית למימוש ויישום החוקים. אמנם אספקת מרבית שירותי הרווחה לאוכלוסייה אינה באחריות הממשלה – היא מתבצעת על-ידי הרשויות המקומיות, ארגונים וולונטריים שונים וחברות פרטיות – אך הממשלה מתפקדת כמפקחת עליונה על ספקי השירותים באמצעות הוראות והנחיות שונות. היא אחראית גם להפעלת מנגנוני בקרה על פעולתם של ארגונים אלה.

ההכרה בכך שהממשלה ממלאת תפקיד מרכזי בתחום שירותי הרווחה חדרה בישראל לתודעה הציבורית ומקובל לייחס לממשלה את האחריות לרווחת האוכלוסייה. חריגה מאחריות זו מעוררת ביקורת רבה. בצד הדגש על תפקידה המרכזי של הממשלה התורם למידה רבה של הומוגניות ואחידות בשירותים החברתיים בישראל, מצביעה הסקירה על התפתחות מגמות פלורליסטית ואף סקטוריאלית במספר מגזרים של החברה הישראלית.

בציר המקומי ניכרת אמנם שליטת הממשלה על שירותי הרווחה המקומיים, התלויים במימון הממשלתי, אך בשנים האחרונות התפתחו מספר ביטויים מובהקים של פלורליזם מקומי: במספר לא מועט של רשויות מקומיות פותחו תכניות רווחה ייחודיות הממומנות ממקורות עצמאיים; ביישובים מסוימים הוקמו עמותות מקומיות שתפקידן לשלב ולתאם בין משאבים חיצוניים ומקומיים שיוקדשו

⁹ ראה בר-גל וקטן, 1998.
¹⁰ ראה על כך גל ובר-גל, 1999.

לפיתוח שירותים העונים על צרכי האוכלוסייה המקומית; וכן קיימת ביישובים שונים פעילות של ארגונים וולונטריים ועסקיים מקומיים המספקים שירותי רווחה לתושבים. היישובים שונים, עם זאת, זה מזה במספר הארגונים המקומיים, בתחומי המעורבות שלהם, ובעוצמת פעילותם. ציר זה מאופיין אם כן בהתפתחות גוונים מקומיים של שירותי הרווחה, אך לא נוצרו "זירות רווחה פרטיות" מגובשות.

הציר העדתי לא היווה בסיס להתפתחות שירותי רווחה נבדלים. שירותי הרווחה המסופקים על-ידי מספר קטן של ארגוני עולים מיועדים בעיקר לאוכלוסייה המבוגרת ואינם מתיימרים לשמש תחליף לשירותים הממלכתיים.

בציר הדתי חלו במהלך השנים מספר התפתחויות, כאשר ארגונים דתיים (באוכלוסייה היהודית והלא-יהודית) פיתחו שירותי רווחה שונים המיועדים לקהילותיהם. חלק מהם קיימו קשר עם רשויות הרווחה הממלכתיות, אך ישנם גם ארגונים דתיים שביקשו לעצב "זירות רווחה פרטיות" תוך ניתוק חבריהם מכל זיקה לשירותי רווחה חיצוניים שבהם מעורבת החברה החילונית. המגמה המסתמנת בשנים האחרונות היא הפוכה דווקא - חיזוק הקשר בין הארגונים הדתיים לבין רשויות הרווחה הממלכתיות, להוציא חוגים דתיים שוליים המתמידים עדיין בסגירותם וניתוקם מן הסביבה.

הציר הפוליטי-מפלגתי התאפיין בעבר על-ידי פעילות סקטוריאלית ענפה בתחום שירותי הרווחה, אך מצב זה השתנה, ומרבית המפלגות נטשו את התחום. במקביל אף חל צמצום של "זירות הרווחה הפרטיות", שהתקיימו בעבר בתנועות ההתיישבות ובעיקר בקיבוצים. פעילותה של מפלגת ש"ס בשנים האחרונות מהווה תפנית בתמונת המצב המאפיינת את הציר הפוליטי והיא משקפת במידה מסוימת חזרה למצב שהיה קיים בעבר. ראוי עם זאת לציין, כי להוציא את תחום החינוך, ש"ס (באמצעות עמותות שונות שהוקמו ביוזמתה) מספקת בעיקר שירותים נוספים לאלה המסופקים באורח ישיר או עקיף על-ידי המדינה והרשויות המקומיות. פעולתה של ש"ס אף עוררה תנועות וגופים פוליטיים אחרים לחזור ולפעול בקרב אוכלוסיית יעד דומות. בשלב זה פעילויות אלו הן מוגבלות בהיקפן.

הציר התעסוקתי-מקצועי מאופיין על-ידי חיסול כמעט מוחלט של פעילות ההסתדרות כספק של שירותי רווחה, אך במקביל חל גידול בפעילות בתחום זה של מקומות עבודה שונים המציעים לעובדיהם מגוון של שירותים ייחודיים.

לסיכום, שירותי הרווחה בישראל מאופיינים על-ידי פעילות מקבילה של גורמים שונים ואף סותרים.

- א. הממשלה ממשיכה למלא תפקיד מרכזי בקביעת המדיניות, בעיצוב דפוסי הפעולה ובמימון שירותי הרווחה בישראל.
- ב. "זירות רווחה פרטיות" שפעלו בעבר התפוררו: הסתדרות העובדים צמצמה באורח משמעותי את פעילותה כספק שירותי בריאות, חינוך ורווחה; רוב המפלגות הפוליטיות חדלו לספק שירותים לחבריהם ולאוכלוסיות נוספות; התנועה הקיבוצית ביטלה רבים משירותי הרווחה הייחודיים לחברה.
- ג. רשויות עירוניות, עמותות מקומיות וארגונים פרטיים פיתחו שירותים ייחודיים ברמה המקומית בצד השירותים הממלכתיים והעירוניים.
- ד. רשתות תמיכה וארגונים המשתייכים בעיקר למגזר הדתי-חרדי (הן בקרב האוכלוסייה היהודית והן בקרב האוכלוסייה הערבית) מספקים מגוון רחב של שירותים לאוכלוסייה הדתית ולעתים אף לאוכלוסיות נוספות. רבים מארגונים אלה מקיימים קשר עם הרשויות הממשלתיות והעירוניות, ורק מקצתם נמנעים מזיקה זו.

ה. פעילות עמותות של מפלגות ש"ס בתחומי החינוך והרווחה היא חריג מובהק מהמגמה הכללית של הינתקות מפלגות מהעיסוק בהקצאת שירותים חברתיים. היא מסמנת שיבה לדפוס של יצירת "זירת רווחה פרטית" הנשלטת על-ידי מפלגה. התפתחות זו ניכרת בשלב זה בעיקר בתחום החינוך. פעילות דומה בתחום החינוך מאפיינת גם את המפלגות החרדיות האשכנזיות השולטות על החינוך העצמאי.

נראה כי תהליכים כלכליים חברתיים ופוליטיים המתרחשים בחברה הישראלית, עשויים להביא להתחזקות מגמות הפלורליזם והסקטוריאליזם, בזירת השירותים החברתיים אם כי ניתן להניח כי הממשלה תמשיך למלא בתחום זה תפקיד מרכזי.

מקורות

- אייזנשטדט, מ., (1996), "סוגיות בהפרטת השירותים החברתיים בישראל: שירותי הסיעוד ושירותי תקן ומניעת עבריינות" ב-י. קטן (עורך) **שירותי רווחה אישיים – מגמות ותמורות**, תל-אביב: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל והוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב.
- גל, ג., ובר-גל ד., (1999), מערכות הרווחה הנלוות לעבודה בישראל, נייר דיון מס' 399, תל-אביב, מרכז ספיר ליד אוניברסיטת תל-אביב.
- דורון, א., (1994), **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות**, ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ליסק, מ., (תשנ"ט), העלייה הגדולה בשנות החמישים, כישלוננו של כור ההיתוך, ירושלים, מוסד ביאליק.
- פרידמן, מ., (1991), **החברה החרדית – מקורות מגמות ותהליכים**, ירושלים, מכון ירושלים למחקרי ישראל.
- קורן, ד., (1998), **קץ המפלגות – הדמוקרטיה הישראלית במצוקה**, תל-אביב, הקיבוץ המאוחד.
- קטן, י., (1996), מעורבות ארגונים לא-ממשלתיים בשירותי הרווחה האישיים, ב-י. קטן (עורך), **שירותי רווחה אישיים מגמות ותמורות**, תל-אביב: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל והוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב.
- ינאי, א., שרר מ., (1996), "שלטון מרכזי ושלטון מקומי בזירת שירותי הרווחה האישיים" ב-י. קטן (עורך), **שירותי הרווחה האישיים: מגמות ותמורות**, תל-אביב: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל והוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב.
- (1997), "מגמות ביזור בשירותי הרווחה האישיים, מבט השוואתי על מטרופולין תל-אביב", ב-ד. נחמיאס ו-ג. מנחם (עורכים), **מחקרי תל-אביב-יפו, תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית**, תל-אביב, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב.
- קטן י., לבנשטיין א., (1999), **עשר שנים לחוק ביטוח סיעוד – משמעויות ולקחים**, ירושלים, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- Bargal D., Katan J. (1998) "Social Work in the World of Work: the Case of Israel" in F. M. Loewenberg (ed.) **Meeting the Challenges of a Changing Society: Fifty Years of Social Work in Israel**, Jerusalem. The Magnes press.