



זכויות זקנים, משפט והשלטון המקומי

ישראל דורון

ירושלים, טבת התשס"ו, ינואר 2006

ערכה והביאה לדפוס:
דלית נחשון-שרון

כתובת המרכז: רחוב רב אשי 4, ירושלים, 93593
טלפון: 6790471-02
פקס: 6792676-02

Email: info@taubcenter.org.il
אתר באינטרנט: www.taubcenter.org.il

נדפס בדפוס מאור-ולך, ירושלים

פתח דבר

עשרה אחוזים מתושבי ישראל הם קשישים (בני 65+), קצב הגידול שלהם באוכלוסייה כפול מזה של האוכלוסייה הכללית וקצב הגידול של בני ה-75 מתוכם גדול אף יותר. במקביל לכך קטן בהתמדה באוכלוסיית ישראל שיעור הילדים ותהליך זה מאיץ את המשך הזדקנות האוכלוסייה.

על אף תהליך ההזדקנות, ישראל צעירה בהשוואה למדינות אירופה, ברובן שיעורי הקשישים נעים בין 15 ל-20 אחוז מהאוכלוסייה. עם זאת, למרות מעמדה הצעיר של ישראל בהשוואה, הרי לא תמיד השיעור הממוצע של הקשישים באוכלוסייה מגלה מספיק את הרכבה הגילי של החברה ביישובי הארץ – ביישובים רבים שיעור הקשישים גבוה בהרבה מהשיעור הממוצע ומתקרב לממדים של מדינות אירופה. בולטות במיוחד כמה מהערים הגדולות, ששיעורים גבוהים מתושביהן הם קשישים: כך בחיפה, ברמת-גן ובבת-ים, בהן מדובר על שיעור של כ-18 אחוז, בתל-אביב יש למעלה מ-16 אחוז קשישים, ובערים נתניה וחולון, לדוגמא, מדובר בכ-15 אחוז מתושבי העיר.

איכות החיים של התושבים הקשישים ביישובים (רשויות מקומיות) מושפעת רבות מאיכות השירותים המוענקים וממידת תשומת הלב שהם נותנים לבני הגיל הזה. השתתפותם של בני 65+ בכוח העבודה נמוכה ביותר (היא נמוכה בשנים האחרונות מ-10 אחוזים), ואין ספק שצורכיהם רבים מאוד בתחומי הרווחה, הפנאי, וכדומה. אך טבעי הוא, אפוא, לטעון, כי להנהגה של היישובים עשויה להיות תרומה לקידום הצרכים המיוחדים של תושביהם, לפיתוחם, ולהעלאת רמתם ושביעות רצונם, וכאשר שיעור הקשישים גבוה – צורכיהם המיוחדים יזכו לטיפול ולתשומת לב.

הציפייה מהרשויות המקומיות עלתה במיוחד בשנים האחרונות, כאשר מודדים רבים מצביעים על היזקקות גבוהה בקרב הקשישים לסיוע ממשי של הקהילה, כדי לשמור על רמת החיים, גם אם איננה באחריות הישירה של היישוב ומנהיגיו. הדבר עולה גם מתוך נתונים על משפחות הקשישים בישראל, המהוות כרבע מן המשפחות העניות או, לדוגמא, מתוך סקרים המצביעים על שיעורי ההימנעות הגבוהים של קשישים מקבלת שירות רפואי נחוץ בשל עלותו – בשנה האחרונה מדובר על 30 אחוז מבין הקשישים לעומת 22 אחוז בכלל האוכלוסייה.

מחקרו של ד"ר ישראל דורון התרכז בסוגיה "צרה ונקודתית" (על פי הניסוח שלו) במסגרת התמונה הרחבה והמורכבת של תפקידו של השלטון המקומי בעידן של הזדקנות האוכלוסייה. ד"ר דורון מעלה את השאלה: "האם השלטון המקומי

מסוגל לתרום מבחינה תחיקתית לקידום זכויות התושבים הזקנים שבתחום שיפוטו? הוא קושר את הסוגיה לדרכיו של השלטון המקומי להתמודד עם ההזדקנות ומביא דוגמאות מחוקי עזר מקומיים, אשר יכולים להוות מודל לחקיקה מקומית לטובת עיגון זכויותיהם של ה"תושבים הוותיקים".

ד"ר ישראל דורון, ד"ר למשפטים, המרצה בגרונטולוגיה ובעבודה סוציאלית באוניברסיטת חיפה מציע בעבודה הצעה קונקרטית ומפורטת – חוק עזר: תושבים ותיקים. המטרה היא לתת לפעילות הרבה המתרחשת ביישובים שונים ממד משפטי פורמלי. ההצעה מורכבת ממודולות שונות, כך שכל רשות מקומית יכולה לבחור במודולות מסוימות מתוכה ולדחות אחרות.

ראוי שההנהגות המקומיות של יישובים בישראל, מינהל השלטון המקומי, משרדי הפנים והרווחה, שהפעילות בתחום נתונה לאחריותם ולפיקוחם ילמדו את פרטי ההצעה וישקלו להנחות ולהתוות את הדרך לקראת אימוץ של מערך חוקי העזר המקומיים המוצע בזה.

יעקב קופ

ירושלים, טבת התשס"ו, ינואר 2006

זכויות זקנים, משפט, והשלטון המקומי

ד"ר ישראל דורון*

תוכן העניינים

7	מבוא
9	חלק ראשון: משפט וזיקנה
9	א. הזדקנות החברה בישראל
11	ב. התפתחות תחום המשפט והזיקנה
12	ג. הזקנים כ"מעמד"
13	חלק שני: משפט, זיקנה והשלטון המקומי
13	א. השלטון המקומי
16	ב. השלטון המקומי בישראל
23	ג. מקומו של המשפט המקומי בקידום זכויות זקנים
42	חלק שלישי: משפט, זיקנה והמציאות הישראלית
42	א. יוזמות מקומיות בתחום הזיקנה בישראל
	ב. מידת השימוש בחוק לקידום זכויות זקנים ברשויות המקומיות בישראל
47	
48	חלק רביעי: הצעה אופרטיבית – חוק עזר מקומי: אזרחים ותיקים
61	אחרית דבר
63	מקורות

* ד"ר ישראל (איסי) דורון, ד"ר למשפטים, מרצה בחוג לגרונטולוגיה ובבית-הספר לעבודה

סוציאלית, אוניברסיטת חיפה, חיפה 31905

טל': 8249954-04; פקס': 8249946; דואל: idoron@univ.haifa.ac.il

תודות: המחבר מודה למרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל על התמיכה בקידום ופרסום ממצאי המחקר; למרכז מינרבה לזכויות אדם על התמיכה הכלכלית בביצוע המחקר; לעוזרי המחקר, שסייעו בביצוע מחקר זה, עו"ס שירה טילמן-כהן, עו"ס מירית קרפל, מר איתי אפטר וגבי אולגה שץ (שני האחרונים סטודנטים למשפטים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה).

זכויות זקנים, משפט, והשלטון המקומי

ישראל דורון

"בסוברן כי הרשויות המקומיות הן אחד היסודות העיקריים של כל משטר דמוקרטי; בסוברן כי זכות האזרחים להשתתף בניהול ענייני הציבור היא מהעקרונות הדמוקרטיים המשותפים לכל המדינות החברות במועצת אירופה; בהיותן משוכנעות כי קיומן של רשויות מקומיות בעלות אחריות ממשית ויכולת להבטיח מנהל יעיל שיהיה גם קרוב לאזרח; מתוך מודעות לכך ששמירת הממשל העצמי וחיזוקו במדינות אירופה השונות יהיו תרומה חשובה להקמת אירופה המבוססת על עקרונות הדמוקרטיה וביזור הכוח; בהטעימן כי הדבר כרוך בקיומן של רשויות מקומיות בעלות גופים לקבלת החלטות שהוקמו באופן דמוקרטי, ובעלות מידה רבה של אוטונומיה בתחום אחריותן, בדרכים ובאמצעים למימוש תחומי אחריות אלה ולמשאבים הדרושים להגשמתם; הסכימו [המדינות החברות במועצת אירופה] כדלהלן: . . ."¹

מבוא

בתחילת האלף השלישי, לא פשוט לטעון כי ביזור והרחבת תחומי הסמכות של השלטון המקומי הינם דרך הפעולה הראויה לקידום זכויותיהם של קבוצות מיעוט או קבוצות חלשות. העולם יותר מידי מסובך, המשאבים המקומיים יותר מידי מוגבלים, והכוחות המקומיים יותר מידי מסוכנים לכל מי שאינו חבר בקבוצת הרוב או הכוח בקהילה. יותר פשוט לדבוק בעמדה לפיה בהעדר מנגנון ריכוזי יעיל, בעיות חברתיות וסביבתיות ייוותרו ללא פתרון או ייפתרו על-ידי כוחות בלתי מרוסנים, במסגרת ערים וקהילות חזקות. כך לדוגמא, במסגרת מנגנון הדרה הידוע בשם not in my back yard – יסיטו רשויות מקומיות חזקות את הפתרונות לרשויות המקומיות החלשות והעניות.²

יתרה מכך, תפיסת העולם הרווחת כיום היא כי התפתחות המדינה המודרנית, ובמיוחד מדינת הרווחה הסוציאל-דמוקרטית, צמצמה את היקף עצמאותם של המוסדות המקומיים. מושג הריבונות מחד גיסא, ומדינת הרווחה מאידך גיסא,

¹ החלטת מועצת אירופה ב"אמנה האירופאית לשלטון עצמי מקומי" משנת 1991, כפי שמצוטטת אצל מ' לחמי, י' שרביט, ש' בוטבול, תש"ס.

² Frug, J., 1993.

הגם שמכירים בפעילות של פרטים וגופים חברתיים בפריפריה, ממקדים את עיקר ההכרעה במרכזים הפוליטיים הארציים. הניגוד בין "שלטון מקומי" ו"שלטון מרכזי" במסגרת התפתחות שכזו עובר יותר ויותר לפסים פונקציונליים של "חלוקת תפקידים" וקיימת פחות מחלוקת לכאורה, ביחס למיקומו הראוי של מוקד הכוח הפוליטי במדינה המודרנית בידי השלטון המקומי.³

התפתחות הגלובליזציה תרמה אף היא לירידה במוקד החשיבות של השלטון המקומי. הדיון הציבורי והפומבי הוסט בשנים האחרונות לדיונים ומחקרים אודות השלכות הגלובליזציה על מעמדה של מדינת הלאום. התפתחות והתקדמות המשפט והמוסדות הבינלאומיים הציבו סימני שאלה ביחס לכוחה של הפוליטיקה המדינית, ואגב כך הדירו את השלטון המקומי משולחן הדיונים ביחס למוקדי הכוח הפוליטי בעידן הפוסט מודרני. במציאות שכזו, ניסיון לקרוא להענקת יתר סמכויות לשלטון המקומי ולביזור השלטון המרכזי, יש בו לכאורה משום נוסטלגיה לעבר שכבר חלף, או פנטזיה אשר עשויה להפוך במציאות לחלום בלהות.

ברם, מי שמתעמק יותר בהתרחשויות המדיניות והמשפטיות בתחום השלטון המקומי מגלה, כי למרות התפתחות מדינת הרווחה המודרנית והגלובליזציה, השלטון המקומי ומקומו במסגרת המדינית המודרנית נמצא במצב של דינמיות מפתיעה. מגמות של הפרטה, של ביזור, של מודרניזם והתמקצעות ברמה המקומית, הובילו לרפורמות משמעותיות ולבחינה מחודשת של מקומו של השלטון המקומי במדינות מערביות שונות. הדיון והאתגר בניסיון למצוא את נקודת האיזון בין הסמכויות ומנגנוני הניהול שבין המרכז והפריפריה, ובין הארצי והמקומי, ממשיכים להעסיק את התיאוריה והמציאות בעולם כולו.⁴

מחקר זה מבקש לבחון סוגיה צרה ונקודתית במסגרת התמונה הרחבה והמורכבת של מקומו של השלטון המקומי בעידן של הזדקנות האוכלוסייה האנושית: האם השלטון המקומי מסוגל לתרום מבחינה חוקית לקידום זכויות התושבים הזקנים שבתחום שיפוטו? שאלה צרה ונקודתית זו עשויה להיראות איזוטרית וחסרת חשיבות במבט ראשון. ברם, כאשר נחשפים למהפיכה הדמוגרפית, ולעובדה שהחברה האנושית בכלל, והחברה הישראלית בפרט, עוברים תהליך הזדקנות מהיר וחסר תקדים, ניתן להבין כי מהפיכת הזיקנה תעסיק את השלטון המקומי אולי יותר מכל תחום אחר, ואולי גם יותר מכל רמה שלטונית אחרת. בכדי לתת מענה לסוגיה שהוצגה לעיל, עבודה זו תהיה בנויה באופן הבא: בחלק הראשון תוצג מהפיכת הזיקנה והשלכותיה על החברה הישראלית, וכן תגובת

³ וייס, ש., תשל"ג, עמ' 11.

⁴ לדוגמא, ראו דו-שיח אינטלקטואלי בין תפיסות עולם שונות ביחס לנקודת האיזון הנכונה בתחום ה"לוקליזם": ראו מחד את Frug, 1993, ומנגד את: Briffault, R., 1990, Part I,II.

המשפט והחוק למהפיכת הזיקנה באופן כללי. בחלק השני יינתן רקע כללי אודות המתח בעיצוב מעמדו ומקומו של השלטון המקומי במערך המשפטי-חברתי של המדינה המודרנית באופן כללי, וההתפתחויות בתחום זה במדינת ישראל, באופן קונקרטי. בחלק השלישי יתוארו הפעילויות המגוונות של השלטון המקומי בישראל בתחום הזיקנה. בחלק זה גם יתוארו הדרכים בהם פעילויות אלה מוצאות ביטוי במסגרות חוקיות פורמליות שהשלטון המקומי מוסמך לעשות בהן שימוש, לאמור חוקי עזר מקומיים. החלק האחרון של המאמר ינסה להציע מסגרת נורמטיבית של חוק עזר מקומי לדוגמא, אשר רשויות מקומיות בישראל (ולצורך העניין – גם רשויות מקומיות במדינות אחרות בעולם), יכולות להשתמש בו כמודל לחקיקה מקומית, לשם קידום ועיגון זכויות התושבים הוותיקים בתחומי הרשויות המקומיות.⁵

חלק ראשון: משפט זיקנה

א. הזדקנות החברה הישראלית

בדומה לעולם כולו, החברה הישראלית נמצאת בתהליך הזדקנות. ישראל החלה את דרכה כמדינה צעירה יחסית: כ-85,000 תושבים מעל גיל 65 התגוררו בישראל בשנת 1955, פחות מ-5 אחוזים מהאוכלוסייה. לעומת זאת, בסוף שנת 2004 היו בישראל כ-680,000 תושבים מעל גיל 65, שהיו כ-9.9 אחוזים מהאוכלוסייה.⁶ במילים אחרות, ככל שהדבר נוגע לקצב גידול האוכלוסייה, הרי בעוד שהאוכלוסייה הכללית של המדינה גדלה משנת 1955 פי 3.7 בקירוב, הרי שאוכלוסיית הזקנים גדלה פי 7.7 – דהיינו קצב הגידול של הזקנים היה כפול מזה של האוכלוסייה הכללית. ממד נוסף של הזדקנות החברה הישראלית קשור לקצב הגידול של

⁵ בדומה לכל מאמר ועבודה בתחום הזיקנה, קיימת התלבטות מושגית באיזה טרמינולוגיה להשתמש: זקנים, קשישים, ותיקים, הגיל השלישי, גיל הזהב ועוד. נדמה שהמושג שאומץ במסגרת חוק האזרחים הוותיקים (שמקורו במונח הלועזי Senior Citizens) הולם לדיון בהקשר של תושבים ותיקים ברשויות מקומיות. הוא יוצר אחידות בטרמינולוגיה החוקית, ומשקף ברמה חברתית ביטוי להכרה והוקרה במעמד הבכיר של הזקנים בחברה הישראלית. בעבודה זו ייעשה שימוש לפיכך גם במונח זקנים וגם במונח תושבים ותיקים.

⁶ הנתונים הסטטיסטיים לקוחים מג' ברודסקי, י' שנור ושי' באר, 2003 וכן מאתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לניתוח מקיף אודות המגמות של תופעת ההזדקנות בחברה הישראלית, ראו ח' פקטור, שי' באר וח' פרימק, תשנ"ב. שאלה מעניינת בפני עצמה היא מי הוא "זקן"? לצורך עבודה זו תאומץ אמת המידה המקובלת (או יותר נכון, שהייתה מקובלת עד לחקיקת חוק גיל פרישה, התשנ"ד-2004, אשר העלה את הגדרת גיל הזיקנה ל-67 לגברים, ו-64 לנשים), לפיה מדובר בגיל הכרונולוגי של 65, למרות שברור שקו גבול זה הוא שרירותי ואינו מציין, בהכרח, ממד מהותי אחר בקשר לאותה קבוצת אנשים.

אוכלוסיית ה"זקנים זקנים" Old Old, לאמור קבוצת הגיל של בני ה-75 ומעלה. בעוד שבין השנים 1970-1990 גדלה אוכלוסיית בני ה-65+ פי שניים, הרי שאוכלוסיית בני ה-75+ גדלה פי שלושה, ואילו בני ה-80+ גדלה בקצב המהיר ביותר באופן כללי באותה תקופה.⁷ מגמות אלה קשורות בין היתר לעלייה המשמעותית בתוחלת החיים בישראל: בעוד שבשנת 1965 תוחלת החיים של גברים הייתה 70.5 שנים ושל נשים 73.2 שנים, הרי שנכון לסוף שנת 2003, תוחלת החיים בלידה בשנים 1999-2003 עלתה בכמעט 10 אחוזים והגיעה ל-76.9 ו-81.1 שנים בהתאמה.⁸ הפער בין תוחלת החיים של הגברים והנשים מאיר ממד חשוב אחר של תופעת הזדקנות החברה הישראלית והוא ממד המיגדר: הנשים מהוות את רוב אוכלוסיית בני ה-65 ומעלה ומאז 1970 חלקן באוכלוסייה זו עלה מ-51 ל-58 אחוז, כאשר השיעור אף גדול יותר בקרב אוכלוסיית הזקנים זקנים.⁹ זוהי אחרת להתבונן במשמעות הזדקנות החברה הישראלית נוגעת ליחס התלות והתמיכה בזקנים, Elder Support Ratio (המבטא את היחס בין מספר האנשים מעל גיל 65 לכל 100 אנשים בגילאי העבודה, לאמור גילאי 20-64). בעוד שבשנות ה-60 יחס זה עמד בישראל על 10 לערך, הרי שבשנת 2002 הוא עלה כמעט פי שניים והגיע לכ-18 אנשים זקנים לכל 100 אנשים בגיל העבודה.¹⁰ במבט לעתיד צפויה מגמת הזדקנות האוכלוסייה הישראלית להימשך, כך שהצפי הוא שבשנת 2020 שיעור הזקנים בישראל יגיע לכדי 12 אחוז מהאוכלוסייה הכללית, זאת לצד גידול נוסף בתוחלת החיים והמשך הירידה בשיעור הילודה.¹¹ בהכללה, ניתן לומר אם כן, כי "העתיד שייך לזקנים".

⁷ ג' ברודסקי, י' שנוור ושי' באר, 2003, וכן נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁸ שם, הלמ"ס (נתוני תוחלת החיים מתייחסים לאוכלוסייה הכללית ולא רק ליהודית).

⁹ שם, ברודסקי שנוור ובאר, בע' 5.

¹⁰ שם, בע' 9. ראו בנדון גם אצל: Brodsky, J., & Morginstein, B. 1999. נתונים עדכניים יותר שפורסמו על ידי ה-OECD מדווחים על יחס תלות נמוך יותר, העומד על 16.4 זקנים לכל 100 אנשים. ראו קופ, י. 2005, עמוד 59.

¹¹ שם, ברודסקי, ג, י, ושי' באר, 2003, בע' 9. ישראל איננה מיוחדת או בודדה בהתמודדות עם תופעת הזדקנות. מרבית מדינות העולם, ובמיוחד המדינות המתועשות בצפון אירופה, צפון אמריקה ויפן, מתמודדות עם תופעה דומה. נכון לשנת 1999 איטליה ושבדיה הובילו את העולם עם שיעור אוכלוסייה זקנה של 17.8 ו-17.3 אחוז בהתאמה. יפן לעומת זאת עוברת את תהליך ההזדקנות המהיר ביותר בעת החדשה: ממדינה ששיעור הזקנים באוכלוסייתה היה 14.6 אחוז בשנת 1995, היא תעבור למובילה בעולם בשנת 2025, עם יותר מרבע מאוכלוסייתה שיהיו זקנים. לתמונה גלובלית של תופעת הזדקנות, ראו גם: Kinsella, K. & C. M. Taeuber, 1992.

ב. התפתחות תחום המשפט והזיקנה

השילוב בין ענף המשפט ובין מדע הזיקנה הוא צעיר יחסית. ההתפתחות שלו כענף משפטי ייחודי המוכר כתחום הדורש מומחיות והתמחות החלה בארה"ב רק בשנות ה-60.¹² בארצות אחרות, כדוגמת קנדה וישראל, המודעות לקיומו של תחום זה התעוררה רק בשנות ה-90 של המאה העשרים.¹³ הסיבות להתפתחות מאוחרת זו הינן מגוונות, ומשלבות היבטים מקצועיים, ציבוריים ופרטיים. ככלל, ניתן להבין את מגוון הסיבות להתפתחות ענף זה משני כיווני מבט עיקריים. הכיוון הראשון נעוץ בממד הדמוגרפי על השלכותיו החברתיות השונות, שמקצתן תוארו לעיל ומקצתן יפורטו בהמשך. הכיוון השני נעוץ בעולם המשפט. מדובר בהיווצרות הכרה משפטית ומקצועית, כי מנגנוני המשפט הכלליים, שהיו מיועדים לכלל האוכלוסייה, או לקבוצות חלשות בחברה באופן כללי, אינם מעניקים תשובות הולמות לצרכים הספציפיים של הזקנים. גם העלייה בשיעור הלקוחות הזקנים והצרכים המשפטיים שלהם ושל בני משפחותיהם תרמה להתעוררות עניין בתחום זה בקרב עורכי הדין וארגונייהם המקצועיים. סיבות אלה הביאו ליצירה של מגוון כלי משפט חדשים, האמורים להתמודד באמצעים שונים עם הצרכים החדשים והמיוחדים של האוכלוסייה הזקנה בדמותה המודרנית.¹⁴ אחד המודלים להצגת מכלול תחום המשפט והזיקנה הוא מודל רב-ממדי, שבתיאור גרפי יכול להיות מתואר כפי שמראה האיור בעמוד הבא.

תיאור ופרוט מלא של המודל פורסם במקום אחר.¹⁵ בתמצית, ניתן לומר כי כל אחד מממדי ההתייחסות במודל דלעיל, מנסה לענות על צרכים והיבטים שונים במכלול הנושאים החברתיים הדורש התייחסות משפטית: ליבת המודל מבוססת על עקרונות היסוד החוקתיים והמשפטיים של שיטת המשפט הקיימת, אשר באמצעותם, אף ללא הוראות ייחודיות לזקנים, ניתן להגן ולעגן את זכויות הזקנים; מעגל ההגנה מבקש להגן על אוכלוסיית הזקנים מפני התעמרות ופגיעה; מעגל התמיכה בבני המשפחה מאפשר לחזק ולאפשר את התמיכה החברתית הלא-

¹² לתיאור של התפתחות ענף הזיקנה והמשפט בארה"ב, ראו: Frolik L.A., 1993.

¹³ לביטויים ראשוניים של התפתחות ענף הזיקנה והמשפט בישראל ראו: דורון, י., תשנ"ה, דורון, י., תשס"ב ולמצב בקנדה ראו: Beaulieu M.B. & C. Spencer, 2000. יצוין כי התייחסות למפגש בין תחום המשפט ובין אוכלוסיית הזקנים התקיימה בצורה ספורדית בספרות הישראלית לפני שנים. ברם, המכנה המשותף של ההתייחסות לתחום זה בעבר היה העדרה של תפיסה כוללת של ענף המשפט והמשפט, כתחום העומד בזכות עצמו ולא כ"נספח" לענפים עצמאיים אחרים בתורת המשפט.

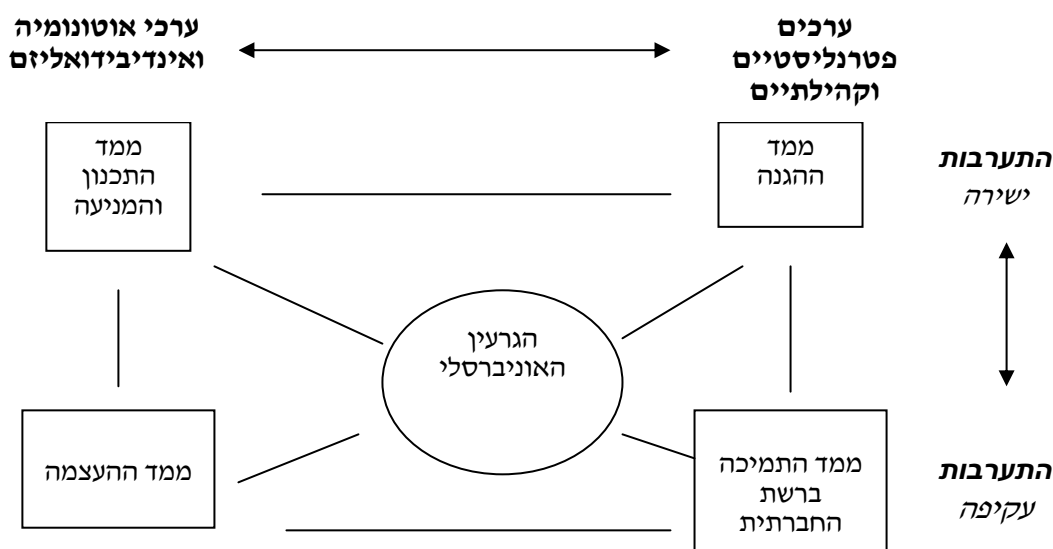
¹⁴ לתגובת המשפט לתופעת ההזדקנות בישראל ראו דורון, י., תשס"א. לתמונת מצב בחו"ל ראו:

Powers, P. R. & K. Klingensmith, 1991 ; L.A. Frolik & A.P Barnes, 1991.

¹⁵ דורון, י., תשס"ג.

פורמלית; מעגל המניעה וכלי התכנון מבקש לתת תוקף לחירות היחיד בזקנתו ולאפשר שרצונותיו ושאיפותיו יוגשמו גם בנסיבות של אובדן כשירות ושליטה; ולבסוף, מעגל ההעצמה משלב כלי חינוך והסברה וייצוג, אשר בלעדיהם הזקנים אינם מסוגלים לממש את זכויותיהם החוקיות.

תרשים 1: המודל הרב-ממדי של ענף המשפט והזיקנה



ג. הזקנים כ"מעמד"

עצם העובדה שהמין האנושי מזדקן אינה בהכרח מובילה למסקנה, שיש צורך להתבונן על הזקנים, מבחינה משפטית, בצורה ייחודית. זכויות אדם ואזרח מוענקות לכל אדם ואזרח באשר הוא, והזקנים יכולים ליהנות מהם ככל אחד אחר. מצד שני, בעשורים האחרונים, התפתחה ההכרה והתובנה כי הזקנים, כקבוצה, מתאפיינים בתופעות חברתיות ייחודיות, אשר מצדיקות את הענקת הסטטוס של "מעמד". בהקשר של מחקר זה, "מעמד" מסמל קבוצת השתייכות חברתית, כשבני הקבוצה מאופיינים באי-יכולתם, מסיבות שונות, להגן בכוחות עצמם על האינטרסים שלהם. מצב כזה יכול להתרחש לדוגמא במצב של פערי כוח, פערי מידע או כשל שוק, הממצבים את חברי הקבוצה במעמד נחיתות, שללא מעורבות פעילה של החברה והמשפט, לא יהיה בכוחם להיחלץ ממנו בעצמם. תכלית השימוש

במוסד זה הינה להעניק הגנה חברתית-משפטית לבני הקבוצה, שההשתייכות אליה מאופיינת באי-יכולתם של חבריה להגן בעצמם על האינטרסים שלהם.¹⁶ השינוי הדמוגרפי הזרמטי שתואר לעיל והיווצרות שכבה אזרחית חדשה ומשמעותית של זקנים, מצדיקה לדעת רבים, את ההכרה המשפטית במעמד הייחודי של הזקנים (או האזרחים הוותיקים). הטענה היא כי נסיבותיהם של האזרחים הוותיקים מזכירות כיום במידה רבה את מצבם העגום של העובדים בתקופת המהפיכה התעשייתית, בטרם הוכרו כ"מעמד". מדובר בקבוצה חדשה שזה מקרוב נוצרה, דור שלם וחדש של אנשים בני שישים עד מאה, שלא היה להם קיום כקבוצה ברוב מדינות העולם לפני המאה העשרים.¹⁷ הריבוד החברתי החדש של קבוצת הזקנים מעורר באופן טבעי בעייתיות חדשנית, המחייבת הכרה במעמד משפטי חדש. המעמד המשפטי החדש נדרש לאור העובדה שהדיסציפלינות המשפטיות הקיימות אינן נותנות מענה מספק לסוגיות המשפטיות הייחודיות המשותפות לזקנים.¹⁸ מחקר זה מצטרף ותומך בגישה זו, וגורס כי במסגרת ההכרה המשפטית במעמד הייחודי לזקנים, יש לפתח את ההסדרים הייחודיים לאוכלוסייה זו גם ברמת המשפט המקומי.

חלק שני: משפט, זיקנה והשלטון המקומי

א. השלטון המקומי

נראה שאת מקורותיו של השלטון המקומי במדינה המודרנית אין לחפש בשחר ההיסטוריה, למרות שצורות שונות של שלטון מקומי התקיימו בזמנים קדומים.¹⁹ שעתו הגדולה של הממשל המקומי הייתה לקראת סוף המאה ה-18 ובעיקר במאה ה-19. סוגיית הממשל המקומי השתזרה היטב בתולדות המחשבה הליברלית, ממש

¹⁶ הדוגמא הקלאסית ליצירת "מעמד" בהקשר המשפטי היא יצירת מעמד ה"עובדים". ראו לעניין זה: ר' בן ישראל, ג' בן ישראל, תשס"ב; לסקירת מלוא הטיעון בזכות הכרתם של האזרחים הוותיקים כ"מעמד" משפטי וחברתי חורגת מתחומי מחקר זה. את הטיעון בשלמותו ניתן לראות אצל: ר' בן ישראל וג' בן ישראל, תשס"ד.

¹⁷ שם, בע' 240.

¹⁸ שם, בע' 241. כך, לדוגמא, בן ישראל ובן ישראל מפרטים, כיצד תחומים משפטיים המשיקים בהקשרים רבים לזכויות הזקנים, כגון דיני עבודה, דיני ביטחון סוציאלי או דיני השוויון התעסוקתי, אינם נותנים מענה הולם ושלם לבעיותיהם המשפטיות הייחודיות של הזקנים. בן ישראל ובן ישראל טוענים, כי יש הצדקה ליצירת דיסציפלינה משפטית חדשה של "דיני אזרחים ותיקים".

¹⁹ לסקירה היסטורית של התפתחות השלטון המקומי מאז ימי קדם ועד הקמת המדינה ראו אצל מי גוריון, תשי"ז.

כפי שהשתלבה עם זרמי מחשבה סוציאליסטיים. בבריטניה לדוגמה, הציבו הסוציאליסטים את ה"מוניציפליזם" בשורה אחת עם המרקסיזם, הסינדיקליזם והאנרכיזם.²⁰ בהתאם לאידאל זה השלטון המקומי נתפס כמסגרת חשובה להגשמת החירות של היחיד ברמה הפוליטית והחברתית, מעין "מיני דמוקרטיה", עם מוסדות מחוקקים, מבצעים ושופטים נבחרים ומקומיים, בעלי סמכויות ואוטונומיה נרחבים, בכל הנוגע לניהול הפנימי והמקומי.²¹

האידאליזם המוניציפלי דעך רובו ככולו ונמוג יחד עם שורה של התפתחויות שהתרחשו בסוף המאה ה-19 ובתחילת המאה העשרים. התפתחות מושג ה"ריבונות", אורבניזציה, התפתחות אמצעי התקשורת ההמוניים, זכות הבחירה הכללית ברמה הארצית, והתפתחות מדינת הרווחה על פי המודל הריכוזי של בוורידג', הביאו לכך שהשלטון המרכזי במרבית מדינות הרווחה המערביות, ברמה זו או אחרת, צמצם בצורה דרמטית את מעמדו של השלטון המקומי. מדינת הרווחה המודרנית, במיוחד במודל המוסדי שלה ה-Central Control Model (הידוע גם בשמות נוספים כגון: Top Down Model או גם Principal/Agent Model), ייעדה לשלטון המקומי בעיקר תפקיד "טכני" של "קבלן משנה", שתפקידו מתמצה בביצוע מדיניות השלטון המרכזי, תוך כפיפות היררכית ונורמטיבית, ותלות תקציבית ומנהלית.²²

לקראת סוף המאה העשרים, ועם התרחשותן והתגברותן של תופעות מורכבות, כגון שחיקת מדינת הרווחה, הפרטה, אורבניזציה וגלובליזציה, התגבר הדיון הציבורי והמדעי אודות מקומו של השלטון המקומי והגדרת תפקידו אל מול השלטון המרכזי ואל מול נתיניו. המציאות שנוצרה עקב כך מורכבת ומגוונת, עשירה בהסדרים חוקיים ושלטוניים ספציפיים, השונים ממדינה למדינה, ואף שונים לעיתים בין מחוז למחוז בתוך כל מדינה. לצד התפתחות מגוון השונות השלטונית התפתחו לאורך השנים גם תיאוריות סוציולוגיות וכלכליות רבות ומגוונות, אשר ניסו להסביר את עולם השלטון המקומי באמצעות כלים תיאורתיים. חלק מהתיאוריות ניסו להסביר את עצם קיומן של רשויות מקומיות והיחס בינן ובין השלטון המרכזי, בעוד שתיאוריות אחרות ניסו להסביר את

²⁰ וייס, ש, תש"ג, ע' 11.

²¹ הדים לאידאליזציה שכזו של השלטון המקומי (הגם שנובעת משורשים שונים, לאמור ליברליזם קיצוני ועוינות של השלטון המדינתי הריכוזי) ניתן למצוא גם בכתבים של ימינו. ראו לדוגמה אצל Nozic, R., 1971.

²² קלכהיים, ח', תשמ"ז; זימל, ג', ר' פארק, ל' ווירת, תשס"ד.

המשתנים המשפיעים על עיצוב המדיניות ברשויות מקומיות שונות, ואת הסיבות להבדלים הכלכליים-חברתיים ביניהם.²³

אחד הניסיונות לנסות ולסכם את המורכבות הזו נעשה על-ידי פרופ' רזין, אשר הציג ארבעה מודלים של טיפוס מערכות שלטון מקומי.²⁴ מודלים אלה תוחמים בקירוב את מגוון החלופות השכיחות במדינות מסביב לעולם. המודל הראשון הוא מודל מדינת הרווחה המערבית אשר הוצג כבר לעיל. במודל זה לשלטון המקומי יש משקל נכבד בסך ההוצאה הציבורית אך תפקידו הוא כשל קבלן משנה בלבד. הרשויות המקומיות אחראיות לקשת רחבה של שירותי רווחה אבל האוטונומיה שיש להן בעיצוב מדיניות חלוקת המשאבים היא, בדרך-כלל, מוגבלת ואת פעולותיהן מממנים בעיקר מענקי השלטון המרכזי. תקצוב הרשויות המקומיות במודל זה נקבע בדרך-כלל לפי ההוצאות והצרכים, ואם אין לרשויות המקומיות את המשאבים הדרושים לממן את סל השירותים לתושביהן, השלטון המרכזי אמור להשלים את החסר באמצעות מעניקים.²⁵

המודל השני הוא מודל הממשל העצמי האמריקאי, שבניגוד למודל השליטה המרכזי, משקף יותר מודל של אוטונומיה מקומית. במודל זה תפקידי הרשויות המקומיות יכולים להיות מצומצמים לעומת מודל מדינת הרווחה, אך יש להן יותר אוטונומיה פוליטית ותקציבית. הרשויות המקומיות במודל זה מתאגדות ביוזמה מקומית ולא השלטון המרכזי הוא שמקים אותן. ייסוד רשות מקומית מכונה התאגדות incorporation, בדומה לתאגיד מעולם המשפט הפרטי. במודל זה רמת האוטונומיה והדמוקרטיה המקומית היא גבוהה. תקצוב הרשויות המקומיות במודל זה מתבסס רבות על גובה הכנסותיהן העצמיות, ופחות על גובה ההוצאות הנדרש לאספקת סל שירותים נתון. אם חסרים לרשות המקומית מקורות הכנסה, הרי שהנטל הוא עליה למצוא את הפתרונות הכלכליים לכך, אם בדרך של קיצוץ השירותים ואם בדרך של העלאת המיסים או חיפוש אחר מקורות הכנסה נוספים, כגון על-ידי ייזום אזורי תעשייה ומסחר.²⁶

שני המודלים הנותרים מאפיינים מדינות מתפתחות: הראשון הינו ריכוזי קיצוני, שאינו מותיר כמעט כל מקום לביזור תפקודי; והשני הינו מעין מודל "מרוכך" של המודל הראשון, שבמסגרתו, בעקבות לחץ של תורמים גדולים, ובעיקר הבנק הלאומי, מועברים תפקידים של השלטון המרכזי לרשויות מקומיות, לצד

²³ לסקירת התיאוריות השונות בתחום זה ראו אצל: Harloe, M, Pickvance, C. and Urry, J. (Eds.), 1990

²⁴ רזין, 2003.

²⁵ שם, שם.

²⁶ שם, ע' 35-36.

דמוקרטיזציה מסוימת של הרשויות המקומיות. כל אחד מהמודלים שתוארו לעיל כולל בחובו קשת רחבה של גוונים פנימיים, והמערכת כולה נמצאת במצב דינמי ומשתנה.

התמונה הכוללת המצטיירת אם כך היא, שגם בעידן של גלובליזציה ושל כרסום במעמד מדינת הרווחה, האתגר בניסיון למצוא את מקומו הראוי ולהסביר את אופן השתלבותו של השלטון המקומי במערך המסגרות הפוליטיות והגיאוגרפיות המשתנות, לא רק שממשיך להתקיים אלא שאף מתגבר ביתר שאת. יחד עם זאת, נדמה, כי האתגר של זיהוי והגדרת התפקיד והמעמד של השלטון המקומי הופך להיות קשה ומורכב יותר, ודורש יצירתיות וחדשנות על מנת לתת מענה לצרכים החדשים.

ב. השלטון המקומי בישראל

באופן כללי, התמונה הרחבה של מערכת השלטון המקומי בישראל מלמדת כי היא איננה חריגה, בפרספקטיבה בין-לאומית משווה, בכל הנוגע למתח התמידי בין לחצים מנוגדים של ריכוז מול ביזור; דפוסים מודרניים לעומת דפוסים מסורתיים; ופיצול מוניציפלי לעומת איחוד רשויות מקומיות.²⁷ מצד שני, בניגוד למדינות רבות בעולם, המסד המשפטי-מינהלי, שעל בסיסו פועל השלטון המקומי, נותר ללא שינויים דרמטיים או משמעותיים בחמישים השנים האחרונות.²⁸ ההתפתחויות החוקיות התקדימיות, שהתרחשו על רקע המשבר הביטחוני-כלכלי של ראשית שנות האלפיים, עדיין קשות להערכה ובטווח הקצר עדיין לא הביאו לשינוי של ממש.²⁹ "קיבעון" נורמטיבי זה לא הפריע לשלטון המקומי בישראל לעבור שינויים דרמטיים בכל הנוגע לדפוסי הפעולה בפועל או ליחסי הכוחות הפוליטיים בינו ובין השלטון המרכזי, שינויים שיפורטו בתמצית להלן.

²⁷ שם, שם.

²⁸ שם ע' 9.

²⁹ במסגרת חקיקת החירום הכלכלית של ראשית שנות האלפיים, הממשלה יזמה שינויים במערכת השלטון המקומי שמעולם לא נערכו בישראל קודם. כך לדוגמה, נעשה ניסיון לבצע מהלך של איחוד מסיבי של רשויות מקומיות; נערך קיצוץ משמעותי במענקי הממשלה לרשויות המקומיות והחלפת חלק משמעותי מהמענקים הכלליים בתקציב המיועד למימון "תכניות הבראה" פרטניות ברשויות. הוספו בחקיקה גם סמכויות מרחיקות לכת לשר הפנים לביצוע צעדים, כמו מינוי גובה ממונה, מינוי חשב מלווה בעל סמכויות רחבות, הדחת ראש רשות מקומית, פיזור מועצה ומינוי ועדה קרואה בתנאים מרחיבים מאוד. ראו לעניין זה את חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל תשס"ג - 2003, חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 תשס"ד - 2004, וכן אצל רזין, ע', ברנדר, ע', תשס"ד. יצוין כי למרות שינויים אלה, בפועל מרבית תכנית איחוד הרשויות המקומיות לא בוצעה בסופו של דבר, וגם יתר הסמכויות נותרו עדיין ללא שימוש של ממש.

מבחינה פורמלית השלטון המקומי בישראל מוסדר במספר צורות חוקיות:³⁰ עיריות,³¹ מועצות מקומיות³² ומועצות אזוריות.³³ קיימים הבדלים מסוימים בין צורות השלטון השונות, אם כי הדמיון הבסיסי ברמת הסמכויות שלהן הוא גדול. מכל מקום, בכל הרשויות המקומיות בישראל כיום (למעט המועצות האזוריות) יש ייצוג על-ידי שני גופים נבחרים כיחידה טריטוריאלית אחת, שהם ראש הרשות והמועצה.³⁴ ראשי הרשויות נבחרים בבחירות ישירות, ואילו חברי המועצה נבחרים על בסיס ייצוג פרופורציונלי. בדרך-כלל, במציאות הישראלית, אין מפלגה אחת הזוכה לרוב במועצה, ולכן יש צורך ביצירת קואליציות לניהול המועצה המקומית. נכון לשנת 2001 היו במערכת השלטון המקומי בישראל 266 רשויות מקומיות (בהשוואה ל-126 רשויות מקומיות שהיו בישראל חמישים שנה קודם לכן).³⁵ מספר העיריות גדל בשיעור גבוה במיוחד בחמישים השנים האחרונות (מ-20 בשנת 1951 ל-69 בשנת 2001), בעקבות גידול האוכלוסין במועצות מקומיות רבות. לעומת זאת, בלטה היציבות במספרן של המועצות האזוריות (54 בשנת 2001) ובסך-הכל ישנן בישראל רק 2 מועצות מקומיות תעשייתיות.³⁶ להשלמת התמונה יצוין, כי בנוסף לרשויות המקומיות, יש במערכת השלטון המקומי למעלה מ-970 "ועדים מקומיים", המהווים מעין דרג תחתון של שלטון מקומי במסגרת המועצות האזוריות. הוועדים המקומיים מייצגים את היישובים הנכללים במועצות אלה ומשתתפים באספת השירותים המקומיים. כמו כן, ישנן מסגרות נוספות כדוגמת איגודי ערים, הכוללים שיתופי פעולה בתחומים ספציפיים (כבאות, ביוב, תברואה), וכן תאגידים, הקשורים לשלטון המקומי, כדוגמת חברות ועמותות עירוניות,

³⁰ חוק הפרשנות, תשמ"א-1981 (ס"ח 302 מגדיר בסעיף 3 שלו "רשות מקומית" כ"עירייה, מועצה מקומית, ועד מקומי או איגוד ערים").

³¹ המוקמות מכוח פקודת העיריות.

³² ישנם שני סוגים של מועצות מקומיות, המכונים בפקודת המועצות המקומיות ובצווים שהוצאו מכוחה "סוג א'" ו"סוג ב'". בין שני סוגי המועצות המקומיות הללו קיימים הבדלים מינוריים שעליהם לא נעמוד להלן. ראו צו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950, ק"ת 187; וצו המועצות המקומיות (ב) תשי"ג-1953, ק"ת 1147.

³³ מכוח צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958, ק"ת 1259. יצוין כי ישנם עוד שני טיפוסים נוספים של רשויות מקומיות שבמציאות כמעט שאינם קיימים: מועצות מקומיות תעשייתיות ורבעים עירוניים. ראו סעיפים 16-12 לפקודת העיריות, נ"ח תשכ"ד, 197 (להלן: פקודת העיריות). וסעיף 2א' לפקודת המועצות המקומיות, נ"ח תשכ"ח 256.

³⁴ ככל שהדבר נוגע למועצות האזוריות, הרי שמדובר במבנה משפטי ישראלי ייחודי, אשר בו שתי הרמות – ראש המועצה האזורית ומועצת המועצה האזורית מייצגים יחידות טריטוריאליות וחברתיות שונות, כאשר ברמה התחתונה ולצד שני גופים אלה מצויים "הוועדים המקומיים" של היישובים המרכיבים את המועצה האזורית. ביתר הרחבה על המבנה של הייחודי של המועצות האזוריות בישראל ראו י' בלנק, תשס"ד.

³⁵ רזין, ע', 2003, בע' 39.

³⁶ שם, בע' 40.

המשתייכות לרשויות מקומיות מסוימות והעוסקות במגוון תחומים של פיתוח ואספקה של שירותים.

השלטון המקומי בישראל ומעמדו הפוליטי והחברתי עבר שינויים רבים מאז ראשית חידוש היישוב היהודי בארץ ישראל ועד היום. מקובל לתאר שלושה "דורות" של שלטון מקומי בישראל.³⁷ הדור הראשון חל בתקופה שקדמה להקמת המדינה, עם ראשית התחדשות היישוב היהודי בארץ ישראל והתפתחותן של ערי ישראל. הוא היה בבחינת תור הזהב של השלטון המקומי. באותה תקופה, כאשר השלטון המרכזי היה שלטון זר, השלטון העצמי-המקומי היה אחד האמצעים החשובים לפיתוח ולמימוש המטרות הלאומיות של התנועה הציונית.³⁸ כחלופה ציונית לשלטון הזר, נטל על עצמו השלטון המקומי היהודי בארץ ישראל מטלות רבות לאספקת שירותים רבים, בחלקם אף ביוזמה עצמית. הדבר נעשה מתוך מבט קדימה וכהכנה להגשמת החזון הציוני: הקמת מדינה עצמאית. התפתחות שלטונית-מקומית זו התרחשה למרות המסגרת החוקית הפורמלית, אשר הכפיפה את השלטון המקומי כמעט באופן מוחלט לנציב העליון.³⁹ ניגודיות זו בין חולשה וכפיפות משפטית פורמלית לשלטון המרכזי, לעומת הפגנת כוח ואוטונומיה שלטונית ברמה המעשית, תשוב ותאפיין את המצב הישראלי כעבור שנים רבות. הדור הראשון של השלטון המקומי בישראל הסתיים עם הקמת המדינה, ופינה את מקומו לדור השני. המצב, לפיו השלטון המקומי תפס מעמד מרכזי בתקופה שקדמה להקמת המדינה, התהפך על ראשו עם הקמתה. העמדה המקובלת היא, שבאופן היסטורי, הקמת המוסדות השלטוניים המרכזיים גרמה לכמעט ריקון מוחלט של מעמדו ותפקידו העצמאי של השלטון המקומי בישראל. השלטון המרכזי שזה עתה הוקם, נטל לעצמו את כל הסמכויות שהיו לפני כן, בין באופן פורמלי, ובין שלא באופן פורמלי, בידי השלטון המקומי. ההסברים לכך הם רבים: יש הגורסים כי הקונטקסט ההיסטורי הייחודי לתקופת הכינון של המדינה, חייב ריכוזיות השלטון ואפוטרופסותו ללא שייר על כל תחומי החיים. יש הטוענים כי הדבר היה מוצדק בעשורים הראשונים של יצירת התשתיות, בביטחון ובכלכלה, בחינוך ובמוקדי ההוראה והמחקר המדעי, בקיבוץ הגלויות ההמוני, ובהיאחזות בחבלי ארץ, ובתחומים רבים אחרים. רק שלטון ריכוזי יכול היה, בראשית ימיה של המדינה, לחבוק בזרועותיו את האחריות למהפיכה הגורלית בתולדותיו של עם.⁴⁰ לבסוף, יש הגורסים כי נישול השלטון המקומי מכוחו היה ביטוי לאידיאולוגיות

³⁷ בן אליא, נ, תשס"ד.

³⁸ אלעזר, ד' תשמ"ז; קוברסקי, ח', "פתח דבר", שם, ע' י"ז-כ; גוריון, תשי"ז, פרק 11.

³⁹ רייס, ש', תשל"ג, בע' 17.

⁴⁰ אלעזר, לעיל הערה 38, בע' 10.

הפוליטיות של דור המייסדים, ששאבו את תפיסתן מהשקפות אירופאיות אודות סמכות ושלטון מדיניים, ולפיהן הסמכות במדינה חייבת להיות היררכית וריכוזית.⁴¹ על פי תיאוריות אלה, כדי שהמדינה תתפקד כהלכה עליה להיות בעלת מוקד מרכזי לסמכות ועוצמה. רשויות מקומיות על פי גישות אלו, מעצם הגדרתן, מייצגות את הכוחות השוליים בחברה ומהוות כלי בלבד בידי הסמכות המרכזית. תהא הסיבה אשר תהא, אין כמעט חולק על כך, שעד מלחמת ששת הימים, השלטון המקומי בישראל סבל מתקופת שפל. בפועל, "נבלע" השלטון המקומי בתקופה זו בתוך ה"פטריוארכליות השלטונית", שבה כל מעגלי השלטון מסתגלים זה לזה, מתאמים זה עם זה מרצון, הכל כדי לשרת בהרמוניה וגם כדי לקיים את השלטון המרכזי. הדבר נעשה לאורך תקופה על-ידי הידברות וציות למוקדי הכוח וההכרעה של הסמכות המפלגתית העליונה, שהייתה משותפת כל אותו הזמן לכל המעגלים השלטוניים.⁴²

רק לאחר מלחמת ששת הימים ובעיקר לאחר מלחמת יום הכיפורים החל להשתנות במקצת מעמדו של השלטון המקומי בישראל, והדור השני של השלטון המקומי בישראל פינה את מקומו לדור השלישי. הטראומה הציבורית שיצרה מלחמת יום הכיפורים גרמה להיחלשות השלטון המרכזי ולשבירת הסמכות הלאומית המרכזית. השלטון המקומי בישראל נעשה יותר הטרונגי מבחינת ההנהגה הפוליטית שלו והתגברה הנטייה לדמוקרטיה מקומית.⁴³ הדבר גם השתקף באחד השינויים החוקיים המשמעותיים היחידים שהתחוללו בתחום המשפט המקומי, לאמור, חקיקת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגני וכהונתם), התש"ל"ה - 1975.⁴⁴ חוק זה קבע לראשונה, כי ראשי הרשויות המקומיות והמועצות המקומיות ייבחרו במישרין על-ידי התושבים ולא בעקיפין על-ידי חברי מועצת הרשות המקומית. החוק הופעל לראשונה, בבחירות של שנת 1978 ושחרר את ראשי הרשויות המקומיות מהתלות במנגנוני המפלגות והפוליטיקה הלאומית. יתרה מכך, גם מועדי הבחירות לרשויות המקומיות הופרדו ממועד הבחירות לכנסת, כדי לצמצם את השפעת דפוס ההצבעה לכנסת על ההצבעה לרשות המקומית. שינויים חוקיים וחברתיים אלה הביאו לכך שלראשונה, קמו באותה תקופה גם רשימות מקומיות עצמאיות שכבשו את הנהגתן של רשויות מקומיות

⁴¹ די אלעזר, ח' קלכהיים, תשמ"ז, "הקדמה".

⁴² הערה 37 לעיל.

⁴³ אלעזר, לעיל הערה 38, בע' 16.

⁴⁴ חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגני וכהונתם), התש"ל"ה - 1975, ס"ח 778. לתיאור ההשתלשלות שהביאה לחקיקת החוק והמאבקים שקדמו לו ראו: גולדברג, ג', בתוך אליעזר וקלכהיים, תשמ"ז.

בינוניות וקטנות. במקביל, התרחשה גם תופעה הפוכה, לפיה ברמה הפוליטית הארצית גדלה החשיבות והמעמד של הכוחות הפוליטיים המקומיים.

ביטוי נוסף לשינוי במעמדן ובכוחן של הרשויות המקומיות בא לידי ביטוי בהמלצות הועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי שפעלה בשנים 1976-1980, ועדה הידועה כ"ועדת זנבר".⁴⁵ כחלק מקווי היסוד של המלצותיה של הועדה היא אימצה גישה המחזקת את האוטונומיה והמעמד של השלטון המקומי בישראל. במסגרת זו קבעה הועדה, כי "הרשויות המקומיות והשלטון המרכזי מהווים יחד את המערכת השלטונית של המדינה." (ההדגשה לא במקור).

קיימת הסכמה רחבה כי אחד המאפיינים הייחודיים של השינויים במעמדו של השלטון המקומי בישראל, והמעבר מהדור השני לדור השלישי, היה נעוץ בעובדה שהם התחוללו לא בעקבות רפורמות חוקיות פורמליות, אלא בעיקר בעקבות שינוי מציאות שנבע משינוי מערך הכוחות הפוליטי-חברתי. מחד, השלטון המרכזי בישראל נחלש, ולא היה מסוגל להפעיל באופן אפקטיבי את מערך השליטה והפיקוח הנתון לו באופן חוקי ביחס לשלטון המקומי. מצד שני, השתפרו יכולות הניהול של השלטון המקומי, והמעבר לבחירות ישירות לראשי עיריות ומועצות מקומיות הביא לעליית דור חדש של ראשי רשויות מקומיות, התלויים פחות במרכזי המפלגות.⁴⁶

מאז שנות השמונים ועד היום התעצם בישראל תהליך הביזור בהגדלת נפח הפעילות המוניציפלית והכוח של השלטון המקומי. ה"ביזור" האמור לעיל בא לידי ביטוי בצורות הבאות: הראשון – האצלת חובות ו/או סמכויות דה-פקטו מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי; השני – צמיחה או עלייה של גורמי כוח מקומיים – פוליטיים, כלכליים, חברתיים או אחרים – המתייצבים אל מול גורמי הכוח המרכזיים ומתבחנים מהם; והשלישי – תהליך שבמסגרתו מאבדת הקהילה הפוליטית המסורתית מלכידותה המסורתית ומתפצלת לגורמים שאינם בהכרח "מקומיים" אך נתפסים כעומדים בניגוד לגורמי הכוח המרכזיים.⁴⁷

את ההתגברות האחרונה בכוחו של השלטון המקומי בישראל ניתן להסביר על רקע התרחשויות חברתיות מורכבות שקצרה היריעה מלפרט את כולן. ניתן על קצה המזלג להזכיר בהקשר זה את התמוטטות ההגמוניה הפוליטית-כלכלית של תנועת העבודה הציונית;⁴⁸ את שחיקת מדינת הרווחה הישראלית והתחזקות מגמות של הפרטה; את התחזקותם של מודלים ניאו-ליברליים של "שליטת השוק", וצמצום

⁴⁵ דין וחשבון הועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, יו"ר זנבר, תשמ"א 1981.

⁴⁶ רזין, 2003.

⁴⁷ בלנק, תשס"ד.

⁴⁸ אייזנשטדט, תשמ"ט.

מעורבות המדינה באספקת השירותים החברתיים השונים;⁴⁹ ואת צמיחתן של אליטות חברתיות, הן מקרב יהודים מזרחיים (יוצאי אסיה וצפון אפריקה או צאצאיהם) והן מקרב פלסטינים-ישראלים, שהחלו תובעות בגלוי כי המדינה תכיר בקיפוחן המתמשך.⁵⁰ על רקע התפתחויות אלה השלטון המקומי ראה עצמו מוזמן ליזום ולקבל אחריות ישירה לתפקידים שלטוניים וחברתיים שמולאו בעבר על-ידי השלטון המרכזי.

ואכן, לקראת אמצע שנות ה-90, הגיע הדור השלישי של השלטון המקומי בישראל למעין שיא. כפי שמתאר זאת בן-אליא: "השלטון המקומי דור שלישי פיתח במרוצת התהוותו תפיסה טוטליסטית, הטוענת לאחריות כוללת בדבר נווה תושבי המקום ופיתוח היישוב. בין אם כתוצאה מסדר יום פנימי ובין אם כתגובה לחוסר היכולת של השלטון המרכזי להתמודד עם סוגיות מקומיות, השלטון המקומי מאמץ דפוס של פעילות אינטנסיבית רב-תחומית. האסרטיביות האישית-ציבורית של ראשי הרשויות המקומיות ותאוותם לעשייה מחדירים בהם אמונה תמימה בדבר שלטון מקומי כל-יכול. השלטון המקומי הופך, בעיניהם, למיני-מדינה, ונוטל על עצמו אחריות מקיפה."

סימנים לסופו של הדור השלישי של השלטון המקומי בישראל התגלו רק בשנים האחרונות.⁵¹ המגמה הכללית של התגברות כוחו של השלטון המקומי קיבלה תפנית בראשית שנות האלפיים. שנות המשבר הכלכלי-ביטחוני של ראשית שנות האלפיים, הביאו עימם ניסיון ראשון מזה עשורים רבים, לזעזע באופן ממשי את מערך השלטון המקומי בישראל. במסגרת חקיקה ראשית ויחד עם שורה של החלטות ממשלתיות, בוצעו צעדים נרחבים בכל הנוגע למעמד השלטון המקומי. במסגרת זו נעשה ניסיון לבצע איחוד רשויות מקומיות בהיקף נרחב, בוצע קיצוץ חד במענקי האיזון ובתקבולים הייעודיים, ובוצעה, בחקיקה ראשית, הרחבה ניכרת של סמכויות ההתערבות של שר הפנים במקרה של ניהול כושל של רשות מקומית, ועוד.⁵² צעדים אלה, אשר המחישו והגבירו את פגיעותו הנורמטיבית והפוליטית של השלטון המקומי בישראל, ניסו לכאורה להשיג במקצת לאחור את צבירת הכוח (לטוב ולרע) של השלטון המקומי. בפועל, עדיין לא ניתן להעריך את ההשלכה ארוכת הטווח של צעדים אלה, ובטווח הקצר הם רק הגבירו את השונות והמורכבות של חלוקת הכוח הפוליטית בין הרמה המקומית והארצית בישראל.⁵³

⁴⁹ דורון, א', תשנ"ה.

⁵⁰ אייזנשטדט, תשמ"ט.

⁵¹ לניתוח מקיף של הסיבות להתערערות הדור השלישי ראו אצל בן-אליא, תשס"ד.

⁵² ראו הערת שוליים 29 לעיל.

⁵³ רזין וברנדר, תשס"ד, וכן בן-אליא, תשס"ד.

ניתן לומר, אם כך, כי התמונה נכון להיום ברמת השלטון המקומי בישראל היא מורכבת. מצד אחד, ברמה החוקית-פורמלית, השלטון המקומי בישראל סובל עדיין מחולשה וכפיפות ושליטה נורמטיבית נרחבת לשלטון המרכזי. מצד שני, בפועל, השלטון המרכזי בישראל פועל, לפחות בקרב הרשויות המקומיות החזקות וה"ראויות", תוך הפגנת מידה רבה של אוטונומיה וכוח אל מול השלטון המרכזי ותוך נטילת אחריות על תחומים חברתיים, שבהדרגה נזנחים או לא מטופלים בצורה הולמת על-ידי השלטון המרכזי.⁵⁴

בנוסף, ישנם כיום גם חילוקי דעות בין מלומדים ביחס למשמעות ולמשקל שיש לייחס לתהליך ה"ביזור דה-פקטו", שהתחולל בשלטון המקומי בישראל במהלך הדור השלישי – לאמור, בשני העשורים האחרונים: האם תופעה זו מעניקה אוטונומיה רבה וגמישות פעולה לראשי הרשויות המקומיות⁵⁵ או האם מדובר באוטונומיה "מדומה", המאפשרת דווקא לממשלה, השלטון המרכזי, להמשיך את שלטונה הריכוזי ביתר שאת על-ידי הגברת העמימות ואי-הוודאות ברמת התמיכה של השלטון המרכזי.⁵⁶ בעניין אחד אין מחלוקת בין המלומדים: המערך החקיקתי, המסדיר כיום את היחס בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בישראל הינו מיושן, פגום, ולא ראוי להסדרה הנורמטיבית של תחום זה בישראל בראשית שנות האלפיים.⁵⁷ בקרב כל המלומדים והחוקרים בתחום יש צמא רב ליצירתו של "דור רביעי" של שלטון מקומי בישראל.⁵⁸

ג. מקומו של המשפט המקומי בקידום זכויות זקנים

כאמור, אין מטרתו של מאמר זה ליישב או להכריע בתפיסת העולם הרצויה ביחס שבין השלטון המרכזי והשלטון המקומי ואף אין מטרתו של מאמר זה להכריע במחלוקת, האם ועד כמה תופעת הביזור דה-פקטו חיזקה או החלישה את השלטון

⁵⁴ בלנק, תשס"ד. בלנק מצביע כיצד לעיתים דווקא כפיפות-יתר נורמטיבית היא זו המאפשרת את יצירת האוטונומיה ברמת השלטון המקומי. כדבריו, דווקא מכיוון שסמכויות הפיקוח הנתונות לשלטון המרכזי כלפי השלטון המקומי הן כל כך נרחבות וגורפות, הרי שבפועל הן כמעט שאינן נאכפות או נאכפות באופן סלקטיבי וחלקי כך שבפועל הרשויות המקומיות שולטות באופן כמעט מוחלט בתקציב, ולשלטון המרכזי יכולת מעשית כמעט אפסית לפקח על הוצאות הכספים שלהן, לבקר אותן או להתערב בהן.

⁵⁵ קלכהיים ח', תשנ"ז.

⁵⁶ דרי ד', 1999.

⁵⁷ ולהצעה קונקרטית של חוק חדש לשלטון המקומי ראו אצל רזין וברנדר, תשס"ד.

⁵⁸ לניתוח ועקרונות לדור רביעי שכזה, ראו אצל בן-אליא, תשס"ד.

המקומי בישראל.⁵⁹ מחקר זה צנוע הרבה יותר במטרותיו ויבקש לטעון, כי אף ללא קשר למצב השלטוני בו נמצא השלטון המקומי בישראל, קיימת הצדקה לפעילות חקיקתית ברמה זו בתחום זכויות הזקנים. נקודת מוצא זו מתבססת על שתי טענות מרכזיות:

האחת – ברמת המצב הרצוי, בנוסף ומעבר לטיעונים האוניברסליים בזכות עיגון וקידום זכויות מיעוט וחולשה ברמה המשפטית המקומית, ישנם טיעונים פרטיקולריים, אשר גורמים לכך שבתחום זכויות הזקנים, יש הצדקה ספציפית לפיתוח וקידום המשפט המקומי.⁶⁰

השנייה – ברמת המצב המצוי. המסגרת החוקית הישראלית הפורמלית מאפשרת את פיתוח קידום זכויות הזקנים במסגרת חקיקת עזר מקומית – כל זאת אף ללא המתנה לפיתוח "דור רביעי" או רפורמה מקיפה בהסדרה החוקית של השלטון המקומי בישראל.

1) הצידוקים והחששות הפרטיקולריים לעיגון זכויות זקנים בחקיקה מקומית

את התשובה לשאלה, מדוע ראוי להגן על זכויותיהם של הזקנים ברמת החקיקה המקומית ניתן למצוא בשתי רמות: האחת, אותה לא נפרט בהרחבה, גורסת שבאופן כללי נכון להסדיר הסדרים חברתיים ברמה המקומית. טיעון זה אינו מתמקד בזכויות זקנים דווקא, אלא נכון לכלל ההקשרים החברתיים ולפיכך הדיון בו חורג מתחומי רשימה זו.⁶¹ הטיעון השני נוגע לקידום זכויות זקנים דווקא. טיעון

⁵⁹ לדיון עדכני וניסיון להעריך את המצב ראו בלנק, תשס"ד. בלנק מצביע, בצדק, על כך, שהמושגים "ביזור" או "מרכז" אינם בהכרח מנוגדים. יתרה מכך, אין בהכרח קשר ישיר והכרחי בין מושגים אלה ובין מידת האוטונומיה או הכוח של השלטון המקומי אל מול השלטון המרכזי.

⁶⁰ ליתרונות האוניברסליים של השלטון המקומי ראו רזין, 2003, בעמ' 23. לזיקה בין שלטון מקומי מודרני ובין ערכים חברתיים מרכזיים כדוגמת דמוקרטיה מקומית, העצמה פוליטית, שקיפות ועוד, ראו אצל בן-אליא, תשס"ד.

⁶¹ יש ספרות ענפה, המפרטת את יתרונות הענקת הכוח בידי השלטון המקומי. ספרות זו מדגישה לדוגמה ממדים דמוקרטיים ושמירה על זכויות יסוד, ממדי יכולת לשקף שונות וייחודיות קהילתית, היבטים של יעילות ותועלת כלכלית. ראו לדוגמה בהקשר זה אצל Jones, G. and Stewart, J., 1985. את הבסיס האידיאולוגי והפילוסופי המודרני למה שמכונה Localism ניתן למצוא ברוב עבודותיהם של פילוסופים-פוליטיים המצדדים בקהילתיות Communitarian values, כדוגמת מיכאל סנדל, 1982 או בנימין ברבר, 1984 או בעבודותיהם הייחודיות של פרופ' פראג (לעיל). בנוסף לקהילתיות, מלומדים אחרים, כגון שריל קשין, 2000, מדגישים את החשיבות של "ביזור" decentering תוך העצמה ושיתוף ברמה המקומית. ראו לעניין זה גם בלנק, לעיל. יש גם אלה המבססים את תמיכת בלוקליזם בשיקולים כלכליים של יעילות או בהשוואת השלטון המקומי ל"שוק של סחורות" שבדומה לשוק החופשי, מעודד תחרות ויעילות כלכלי (כדוגמת טיבוט, 1956). לביקורת על עמדות אלה ולטיעון בדבר הצורך בזיהרות יתר בכל הנוגע ליתר סמכות שלטון המקומי (לדוגמה, בשל החשש כי אלה ינצלו לרעה את כוחם לצורך

זה, אותו נציג להלן, גורס כי ישנם נימוקים פרטיקולריים, הרלבנטיים לאוכלוסייה הזקנה באופן קונקרטי, התומכים ביצירת חקיקה ברמה המקומית. נפרט נימוקים אלה להלן:

א) אינטגרציה ויעילות כלכלית בהענקת שירותים לזקנים

אחת הבעיות הקשות במערך אספקת השירותים לזקנים בישראל הוא הפרגמנטציה שלהם. הכוונה לכך, שהאחריות לאספקת השירותים לזקנים מאופיינת בפיצול סמכויות בין גופים, רשויות, גופי פיקוח, ספקי שירותים, ושלל חוקים והסדרים חוקיים ספציפיים.⁶² אין בישראל גוף מרכזי או אפילו דבר חקיקה עיקרי, המרכז, מאגם, ושולט על מכלול השירותים המוענק לזקנים. אם ניקח לדוגמא תחום אחד, כדוגמת הטיפול הממושך לזקנים, נגלה כי רמת הפיצול בו בישראל היא גבוהה ביותר: את הטיפול הפורמלי הממושך בקהילה מספקות חברות סיעוד פרטיות במימון המוסד לביטוח לאומי; את הטיפול המוסדי הממושך לזקנים עצמאיים ותשושים מספק משרד הרווחה באמצעות מגוון ספקים; את הטיפול המוסדי הממושך לזקנים סיעודיים ותשושי נפש מספק משרד הבריאות באמצעות מגוון ספקים; ואת הטיפול הרפואי השגרתי לצד הטיפול הרפואי הסיעודי-שיקומי או סיעודי-מורכב מספקות קופות-החולים השונות. לכל אחד מגורמים אלה ברמה הארצית קיימים מנגנונים וחוקים שונים ונפרדים לחלוטין. ברמה הארצית, כל אחד מהארגונים וממשרדי הממשלה שתוארו לעיל, מביט על המציאות מתוך הזווית הצרה של תחום אחריותו בלבד.

בפועל, המקום היחיד בו מתרחשת האינטגרציה של מכלול השירותים הללו היא ברמת הרשויות המקומיות. העובדות הסוציאליות ברמת לשכת הרווחה המקומית הן אלו שצריכות לתאם, לתווך ולנהל את כל השירותים הארציים השונים המסופקים בפועל ברמה המקומית. הרשות המקומית מתאפיינת באינטגרציה של דיסציפלינות, סמכויות ואורחות תפקוד, וראש הרשות מייצג את האינטגרציה הזו.⁶³

יתרה מכך: ברמת השלטון המקומי ניתן גם להגיע ליתר אופטימליזציה של הענקת השירותים החברתיים לזקנים, וכך לשפר את היעילות הכלכלית של מערך

הדרת אוכלוסיות חלשות) ושכלל מקרה היקף הסמכות בפועל הנתון לשלטון המקומי אינו כה מוגבל כפי שסבורים, ראו Briffault, לעיל הערה 4.

⁶² בריק י', 2002.

⁶³ קוברסקי, לעיל הערה 38, בע' יט'.

זה.⁶⁴ השלטון המקומי ממוצב אם כך בנקודה טובה יותר, המאפשרת לו "שכלול" של כוחות השוק בדרך של יצירת מפגש אפקטיבי יותר בין ספקי השירותים ובין הצרכנים.⁶⁵ יש בידיו המידע, המאפשר לבחון את זהותם של הנהנים האמיתיים מן השירותים, ואת הפער בין הנהנים בפועל ובין אלה שלמענם פותחו השירותים בתיאוריה. יש בידיו גם הכלים לנצל כוחות מקומיים, קיימים או רדומים, מתוך הקהילה ולמענה.

(ב) קהילתיות, דמוקרטיה אזרחית ויכולת להביא לידי ביטוי כוח פוליטי

מעורבותם והשתתפותם של הזקנים במערכות הפוליטיות משקפות במידה רבה את מידת המשולבות שלהם במערכות החברתיות. יתרה מכך, המעורבות של הזקנים בפוליטיקה היא גם אמצעי להעצמה ולקידום ענייניה המיוחדים של אוכלוסייה זו. הדבר משקף נטילת אחריות לשליטה בחייהם ויכולת לבטא כוח ולחזק רווחה אישית וקבוצתית. הדבר מאפשר מעורבות יעילה בתהליכים של הקצאת משאבים חברתיים, כדי להבטיח את הזכויות של הזקנים לקיום הוגן ובחירה בין מטרות ודפוסי חיים שונים.⁶⁶

יחד עם זאת, מחקרים מצביעים על כך שלמרות שזקנים מגלים עניין בפוליטיקה, הזקנים עצמם מטילים ספק ביכולתם להשפיע על התהליך הפוליטי. תחושת היעילות הפוליטית של הזקנים נמוכה יחסית, ותחושת חוסר האונים עולה עם הגיל.⁶⁷ בחינת דפוסי ההצבעה בפועל מגלה גם, כי התמונה מורכבת, וכי זקנים בעלי משאבים אישיים וחברתיים רבים יותר נטו להיות מעורבים ובעלי השפעה פוליטית רבה יותר מאשר עמיתיהם חסרי המשאבים האישיים או אלה החולים וחסרי ההשכלה.⁶⁸ יש גם לזכור, כי קיומם של ארגונים חוץ-ממשלתיים בעלי עוצמה, כדוגמת ה-AARP (American Association of Retired Persons) בארה"ב, בהחלט יכול לגרום לכך שכוחם הפוליטי של הזקנים יזכה לביטוי ולעוצמה.⁶⁹

גם בישראל הזקנים ניסו להביא לידי ביטוי את כוחם הפוליטי. מפלגות הגמלאים החלו להופיע בנוף הפוליטי הישראלי לראשונה בבחירות לכנסת

⁶⁴ ואכן, בפועל, בשנים האחרונות נערכים ניסויים להפעלת מוקדים משותפים בתצורת one stop במספר עיריות בישראל, המעניקות מענה כולל לכלל הצרכים והשירותים לאוכלוסייה הזקנה ברמה המקומית.

⁶⁵ בן-אליא, לעיל הערה 37; ראו גם אצל Jones & Stewart לעיל הערה 61.

⁶⁶ יקוביץ, 2001. ראו גם אצל: S.A. Peterson, A., 1992.

⁶⁷ ראו יקוביץ, לעיל; M.K. Jennings, G.B. Markus, 1988; H. Binstock, C.L. Day, 1996.

⁶⁸ יקוביץ, לעיל. ראו גם: R.L. Jerovic, J.A. Erich, 1992.

⁶⁹ Jerovic and Erich, לעיל.

העשירית שהתקיימו בשנת 1981. מטרתן המוצהרת הייתה לפעול לקידום ענייניהם של הקשישים, בעיקר בתחום הפנסיה. המפלגה הראשונה של הגמלאים, בראשות מרים גהתיה, זכתה ב-2000 קולות בלבד ולא הצליחה לעבור את אחוז החסימה. מאז ועד היום נעשו ניסיונות נוספים בכנסת ה-12 (בשנת 1988, מפלגת "יד ביד" בראשות ד"ר אבא גפן), בכנסת ה-13 (בשנת 1992, מפלגת "יד ביד"), בכנסת ה-14 (בשנת 1996, מפלגת "גיל"), ולבסוף בכנסת ה-15 (בשנת 1999, רשימת הגמלאים). בכל הניסיונות הללו עד היום, ניסיונותיהם של הזקנים בישראל להביא לידי ביטוי את כוחם הפוליטי האלקטורלי ברמה הארצית בישראל נכשלו והמפלגות לא הצליחו לעבור את אחוז החסימה.⁷⁰

לעומת זאת, בניגוד למצב ברמה הארצית, דווקא ברמה המקומית, הצליחו רשימות הזקנים להשיג הישגים לא מבוטלים. ברמה המקומית ניתן אם כך להגיע בתחום הזיקנה להישגים פוליטיים וחוקיים, אשר אינם ברי השגה ברמה הארצית. במספר ערים התארגנו רשימות גמלאים, אשר הצליחו להכניס נציגים למועצת העיר. בתל אביב (שישה נציגים), ברמת גן (שני נציגים), באשקלון (נציג אחד), הצליחו רשימות גמלאים להיבחר.⁷¹ בבחירות העירוניות האחרונות לעיריית תל-אביב יפו הגדילה רשימת הגמלאים לעשות, ובעקבות הבחירות לא רק שהיא הפכה להיות אחת הסיעות הגדולות במועצת העיר, אלא שנציג מטעמה נבחר להיות סגן ראש העיר.⁷²

ברמה המקומית האוכלוסייה הזקנה יכולה להביא לידי ביטוי ערכים כמו שיתוף ומעורבות, וכן "אזרחות מהותית", במובן של לקיחת חלק פעיל בחיים הפוליטיים והחברתיים המקומיים. ברמה המקומית, למרות ההטרונגניות הפוליטית של הזקנים, בעיות עירוניות עשויות להוות בסיס לאינטרסים משותפים. נושאים המשותפים לכלל הזקנים, ללא קשר או זיקה הכרחית למעמד סוציו-אקונומי, כגון בעיות ביטחון, נגישות, פעילויות תרבות ופנאי, יכולים לאחד את הזקנים, ולהתגבר על נאמנויות פוליטיות הקיימות ברמה הארצית.⁷³

⁷⁰ לפירוט הנסיונות הפוליטיים הללו והניתוח של כשלונם ראו אצל יקוביץ, לעיל.

⁷¹ יקוביץ, לעיל.

⁷² הצלחה מרשימה זו של סיעת הגמלאים בעיריית תל-אביב-יפו יצרה דינמיקה שברשויות מקומיות רבות החלו יזמויות להקמתן של סיעות גמלאים מקומיות מתוך ניסיון לחקות את ההצלחה התל-אביבית. לדברי ראש הסיעה, מר נתן וולך, הוא הפך להיות מוקד ל"עלייה לרגל", אליו באים ללמוד לקבל מידע וידע כיצד להצליח. ראיון עם נתן וולך, 20.1.05.

⁷³ ראו יקוביץ, לעיל הערה 66; פי קניג, 1991. D. Reitzes, D.C.Reitzes, 2001.

ג) צדק חברתי מקומי ופלורליזם תרבותי

היתרון של הפעילות הפוליטית והחוקית ברמה המקומית נעוץ גם במישור הצדק החברתי והפלורליזם האתנו-תרבותי. רק ברמה המקומית קיימת היכולת להביא לידי ביטוי את הייחודיות הקהילתית של היישוב. רק ברמה המקומית ניתן להביא לידי ביטוי את המאפיינים הקהילתיים, דמוגרפיים וסוציו-תרבותיים הייחודיים של כל עיר, יישוב, ומועצה מקומית.⁷⁴

יש לזכור, שהנתונים הסטטיסטיים הארציים בתחום הזיקנה מסתירים רב-גוניות רבה אותה ניתן לחשוף רק ברמה המקומית. נמחיש זאת באמצעות מספר דוגמאות: ברמת שיעורי הזיקנה, הרי שכפי שצינו לעיל, תחולת הזיקנה בישראל בכללותה הינה כ-10 אחוזים. ברם, כאשר מפרקים את הנתון הארצי לפרטים המקומיים מסתבר כי התמונה מגוונת ביותר. מבין הערים הגדולות, חיפה היא העיר הכי זקנה בישראל, עם 17.5 אחוז מאוכלוסייתה מעל גיל 65 (ובסה"כ 47,700 זקנים), ותל-אביב לא רחוק ממנה עם 16.6 אחוז זקנים (59,700 תושבים).⁷⁵ לעומתן, ישנן ערים בישראל, בהן שיעור הזקנים הוא נמוך בהרבה: בבית שמש רק 5 אחוזים מהתושבים הינם זקנים, במודיעין רק 2.3 אחוזים, ובמכבים-רעות רק 0.8 אחוז).⁷⁶

ההבדלים הם לא רק בשיעור הזקנים ובחלקם היחסי באוכלוסיית הרשות המקומית. קיימים פערים ניכרים ברמה חברתית-כלכלית בין זקנים ברשויות מקומיות שונות. גם כאן, בעוד שהנתון הארצי מצביע על כך שבערך כשלושים אחוז מכלל הזקנים מקבלים השלמת הכנסה, הרי שהתמונה המקומית מגוונת בהרבה. בעוד שישנן רשויות מקומיות בהן שיעור מקבל השלמת הכנסה מתוך כלל מקבלי קצבת הזיקנה והשאירים הינה מעל 50 אחוז (לדוגמא, מעלות-תרשיחא = 63.3 אחוז, נצרת עלית – 60.8 אחוז או שדרות – 59.4 אחוז), הרי שישנם יישובים בהם שיעור הזקנים הנזקקים להשלמת הכנסה נמוך בהרבה (לדוגמא, רמת השרון – 9 אחוזים, קרית טבעון – 12.7 אחוזים, או מכבים-רעות – 7 אחוזים בלבד).

⁷⁴ באופן כללי בזכות יתרונו של השלטון המקומי להביא לידי ביטוי שונות רב-תרבותיות ראו אצל Jones & Stewart לעיל הערה 61. באופן קונקרטי, בתחום הגרונטולוגיה, מוכרת היטב האבחנה בין הצרכים והמאפיינים של זקנים המתגוררים במערכות עירונית (urban setting) ובין אלה המתגוררים באזורים הכפריים (rural setting). ראו לדוגמא אצל: J.F. Johnson, 1996. יש לזכור כי מעבר להבדלים החברתיים-הדמוגרפיים, קיימת בישראל שונות רבה באיכות הניהול התקציבי ובמתן השירותים לתושבים ברמה המקומית. ראו לסקירה כללית של שונות רבה זו אצל רזין וברנדר, לעיל.

⁷⁵ ברמה מסוימת גם נתונים אלה, במיוחד אלה הנוגעים לערים הגדולות, מסתירים מורכבות ורב-גוניות פנים עירונית: שכונות מסוימות בערים הגדולות "זקנות" הרבה יותר מאחרות (בדרך-כלל מרכזי הערים מאופיינים בשיעורי זקנים גבוהים יותר מהפרברים או שכונות המעטפת).

⁷⁶ כל הנתונים נכונים לסוף שנת 2001, ולקוחים מתוך קשישים בישראל: שנתון סטטיסטי 2002.

ההבדלים המקומיים בשיעורי הזיקנה גם באים לידי ביטוי בהקשר אחרים, כגון שיעורי מוגבלות, כפי שבאים לידי ביטוי ברמות השימוש בזכאות לקבל תמיכה סיעודית מכוח פרק ביטוח הסיעוד בחוק הביטוח הלאומי: ברמה הארצית כ-14.2 אחוזי מכלל הזקנים בישראל מקבלים תמיכה בקהילה בשל מוגבלות. לעומת זאת, התמונה ביישובים השונים מגוונות בהרבה: ביישובים מסוימים רמת המוגבלות בקרב הזקנים גבוהה הרבה יותר (אור עקיבא – 33.3 אחוז מהזקנים, פורדייס – 36.8 אחוז, שדרות – 35.8 אחוז), ולעומתם, ישנם יישובים, בהם שיעור המוגבלות בקרב הזקנים הגרים בקהילה נמוכים בהרבה (מודיעין – 5.7 אחוזים, עומר – 6.9 אחוזים, רעננה – 7.6 אחוזים).⁷⁷

ההכרה בשוני הדמוגרפי והחברתי-תרבותי הרב, הקיים בתחום הזיקנה ברמת השלטון המקומי, מחייבת התייחסות סטטוטורית קונקרטיית. הדמוקרטיה הטריטוריאלית ברמת השלטון המקומי היא זו המאפשרת לקהילות המקומיות למצוא דרכים כדי להגשים את האינטרסים המקומיים הייחודיים בתחום הזיקנה.⁷⁸ הזירה המקומית, אם כך, היא זירה נכונה הרבה יותר להתאים ולחלק את המשאבים והשירותים המיועדים לאוכלוסייה הזקנה, באופן שיביא לידי ביטוי את הייחוד הדמוגרפי, החברתי-תרבותי, ולהגשים בצורה טובה יותר ערכים כמו צדק חברתי או רגישות תרבותית, אותם קשה הרבה יותר להשיג בהתבסס על נתונים כלל-ארציים, המנותקים מההקשר המקומי הייחודי.

ד) עליית חשיבותו של השלטון המקומי בעידן של צמצום המשאבים הארציים לזקנים

במדינות מערביות רבות מדינת הרווחה נמצאת בנסיגה או במגננה, וכך גם המצב בישראל. הדבר בא לידי ביטוי בנסיגה זוחלת ועקבית ממחויבותה ההיסטורית של המדינה לפעול למיתון הפערים החברתיים-כלכליים ולהגדלת ההזדמנויות. הנסיגה מתרחשת במישורים רבים, ומתעצמת במסגרת הליכים של הפרטה וגלובליזציה.⁷⁹ הדברים נכונים ברמה החברתית הכוללת, אך הם במיוחד נכונים ככל שהדבר נוגע לזקנים. כך לדוגמא, בישראל, במהלך השנתיים האחרונות, חוו הזקנים במישור הארצי סדרה ארוכה של פגיעות בזכויותיהם החברתיות, החל בקיצוץ והקפאה של קצבאות הזיקנה, דרך קיצוץ בזכויותיהם לפנסיה תעסוקתית, וכלה בקיצוץ תקציבים המיועדים לשירותים לזקנים במשרדי הרווחה והבריאות.

⁷⁷ שם, שם.

⁷⁸ אלעזר, לעיל הערה 38, בע' 22.

⁷⁹ לניתוח הנסיגה של מדינת הרווחה הישראלית ראו אצל דורון, א', תשנ"ה.

על רקע נסיגת הממשל המרכזי ממחויבויותיו ההיסטוריות באופן כללי, ומחויבויותיו לאוכלוסיית הזקנים באופן קונקרטי, יש הטוענים כי השלטון המקומי הופך, ואף צריך להפוך, להיות קו ההגנה השני בתחום הרווחה.⁸⁰ הדבר נובע ראשית מהעובדה שכל רשות מקומית מאופיינת ב"מדיניות רווחה מקומית דה-פקטו". מדיניות זו נגזרת לא רק מהחלטות רבות ובלתי קשורות זו בזו, המתקבלות במישורים שונים ברמה המקומית והארצית, אלא גם משיקול הדעת החוקי, הנתון לבעלי תפקידים שונים ברמה המקומית, לעצב את אופן הפעלתו בהפעלת המשאבים המוזרמים מהרמה הארצית.

לפיכך, דווקא במציאות של נסיגת מדינת הרווחה בכל הנוגע להקצאת משאבים ואספקת שירותים לאוכלוסיית הזקנים, השלטון המקומי מסוגל להפוך להיות לגורם מוביל למען ניצול אפקטיבי של המשאבים המקומיים, מוניציפליים וחץ-מוניציפליים, לטובת התושבים הזקנים. הדבר יכול להיעשות תוך הישענות על כוחות מקומיים חץ-מוסדיים, כגון השוק הפרטי וכוחות קהילתיים מהמגזר השלישי. הדבר יכול גם להיעשות תוך גיוס הכוחות הספציפיים מקרב אוכלוסיית הזקנים בתוך הקהילה המקומית.

ה) הגירה, זיקנה והשלטון המקומי

הגירה, פנים-מדינתית ובין-מדינתית, היא אחת התופעות החשובות בגיל זיקנה. הדברים בוודאי נכונים בישראל ברמה הבין-מדינתית כמדינת הגירה קלסית. הם קצת פחות רלבנטיים לישראל בכל הנוגע ל"הגירת זיקנה" פנים מדינתית וזאת לאור היות ישראל מדינה קטנה ובעלת אקלים נוח. ברם, בארה"ב, ואף במקומות אחרים בעולם, מוכרת היטב התופעה שבגיל זיקנה אנשים מהגרים. הדבר יכול להיעשות בתוך המדינה עצמה, מאזורים קרים וצפוניים (כגון מדינות צפון ארה"ב) אל אזורים חמים יותר (כגון פלורידה או קליפורניה בארה"ב), או ברמה בין-מדינתית בין מדינות קרות (כגון סקנדינביה) אל מדינות חמות (כגון ספרד, מלטה או קפריסין).⁸¹

במסגרת זו, להגירת הזקנים יש השפעה כלכלית-וחברתית עצומה על רשויות מקומיות באותן אזורי הגירה. יישובים כפריים ועירוניים באזורי הגירת זיקנה

⁸⁰ לפיתוח טיעון זה ראו אצל נ' בן-אליא, 1990. יש לזכור כי במדינת הרווחה מלכתחילה התבססה והתפתחה מרמת השלטון המקומי ולא דרך שלטון מרכזי ריכוזי. למדינות מסוג זה הטיעון דלעיל

כמובן שפחות רלבנטי. ראו לדוגמא J. Hanssen, P.A. Pettersen, J.T. Sandvin, 2001. באירופה, הגירת הזיקנה בדרך-כלל אופיינה בהגירה ממדינות הצפון הקרות העשירות יחסית (סקנדינביה, הולנד, גרמניה), למדינות הדרום העשירות פחות אך חמות יותר (יוון, ספרד ופורטוגל). ראו לעניין זה: M.A. Casado-Diaz, C. Kaiser, A.M. Warnes, 2004.

במדינות עניות שינו לחלוטין את דפוסי החיים באותם מקומות.⁸² תופעה זו, לפחות ברמה מסוימת, מחוללת "תחרות" בין רשויות מקומיות במדינות ההגירה "לזכות" באותה שמנת של אוכלוסייה זקנה.⁸³ ההנחה היא, כי הגירת הזקנים, במיוחד אלה בעלי הממון, תייצר הכנסות ומקורות תעסוקה למקומות שייבחרו.⁸⁴ במסגרת "תחרות" זו על הגירת הזיקנה, לעיצוב המקומי של החקיקה (לדוגמא, ברמת קביעת גובה הארנונה, רמות מיסי העסקים הפרטיים, יצירת תמריצים לזימים להקמת פתרונות דיור לאוכלוסייה הזקנה, וכיו"ב) יש השלכה ישירה על קבלת ההחלטות של הזקנים ושל נותני השירותים בבחירת נקודת ההגירה הסופית. אחד מכלי ה"תחרות" בהקשר זה היא בהחלט היצירתיות החקיקתית של הרשות המקומית, אשר משפיעה במישרין על מידת ה"אטרקטיביות" שלה לבחירתה כיעד ההגירה על-ידי אוכלוסיית הזקנים. עניינים משפטיים, הכוללים מס רכוש, היטלי "מוות", מיסי עיזבון, מיסי עסקים ומיסי מכירה; דרך מדיניות של עידוד בניית דירות ויחידות דיור באופן ספציפי לזקנים; וגם איכות, רמת ומגוון השירותים המקומיים לאוכלוסייה המבוגרת – כל אלה משפיעים על ה"מוניטין" והאטרקטיביות של הרשות המקומית ממנה עוזבים ואלה עוברים – להגירתם של זקנים אליה.⁸⁵ מכאן שבעידן של גלובליזציה והגירת זיקנה המתרחבת והולכת, להסדרה החקיקתית של זכויות הזקנים ברמה המקומית הולכת להיות חשיבות הולכת וגדלה בעיצוב כללי התחרות ולהשפעה על דפוסי ההגירה בזיקנה.

ו) גרונטולוגיה סביבתית והזיקה בין האקולוגיה המקומית ובין הזיקנה

אחד התחומים המעניינים, המתפתחים בתחום הגרונטולוגיה, הוא הגרונטולוגיה הסביבתית Environmental Gerontology. תחום זה משלב את תחומי הידע של מדעי הסביבה והאקולוגיה, יחד עם היבטים של גיאוגרפיה עירונית, הנדסה סביבתית וכמובן מדע הזיקנה. מחקרים בתחום זה של הגרונטולוגיה הסביבתית מלמדים כיצד העיצוב הסביבתי-עירוני משפיע ומושפע, לדוגמא, מהזדקנותם של מרכזים עירוניים. בין היתר, במסגרת זו, הגרונטולוגיה הסביבתית שמה לה למטרה

⁸² על ההשלכות הכלכליות המרחיקות לכת הכרוכות בהגירתם של זקנים ראו: G. Wilson, 2002.

⁸³ טיעון זה מתחבר לתפיסת עולם הרואה ברשות המקומית מעין "סחורה" שאנשים "בוחרים" לחיות בה בדומה לבחירה כלכלית של מוצר צריכה אחר. לצורך כך, אנשים בוחנים את "טיב" הסחורה, ובוחרים בסחורה ב"רגליהם", כלומר, בבחירתם היכן להתגורר. ראו לעניין זה אצל בלנק, לעיל הערה 34, וכן אצל: C.M. Tiebout, 1956, עמ' 416.

⁸⁴ התמונה הכלכלית האמיתית הינה יותר מורכבת כמובן. לצד הגידול בהכנסות ממסים ומגידול בפעילות השוק המקומי, כמובן יש גם גידול בהוצאות הכרוכות בטיפול באוכלוסייה הזקנה החדשה. ראו: K.S. Conway, A.J. Houtenville, 2003, p 309.

⁸⁵ ראו Conway and Houtenville, לעיל, שמחקרם האמפירי מצביע על ההבדלים בהשפעות שיש למדיניות הקונקרטיית על "זקנים צעירים" לעומת "זקנים זקנים".

להבין כיצד ניתן לשמור במסגרת העירונית-שכונתית-ביתית המודרנית על אורח החיים היום-יומי העצמאי בזיקנה, גם במצב של חולי ומוגבלות.⁸⁶ מגמות אלה בתחום הגרונטולוגיה הסביבתית מקבלות בעת האחרונה כיוונים חדשים, וזאת עם התעצמות מגמות הגלובליזציה, האורבניזציה, והתפתחות תיאוריות פוסט-מודרניות אודות מושג "העיר". התפתחויות אלה חושפות את ההשפעות החברתיות והפסיכולוגיות המורכבות שיש ל"עיר" על תושביה, וכן אודות ההבניה ודה-ההבניה של הדרה חברתית במסגרת גבולות גיאוגרפיים מקומיים.⁸⁷ מחקרים בתחומים אלה מצביעים לדוגמא, כיצד בקיץ 1995, גל חום ממושך בעיר שיקגו גרם למותם של קרוב ל-600 תושבים, שלושה רבעים מהם זקנים.⁸⁸ כדברי אחד החוקרים:

"We have collectively created the conditions that made it possible for so many Chicago residents to die in the summer of 1995, as well as the conditions that made so many of these deaths so easy to overlook and forget."⁸⁹

התובנה היא כי המציאות האורבנית החדשה (תוך מודעות לעובדה שבשנת 2030 רוב המין האנושי יתגורר בערים, וכי ערים אלה יהיו חשופות להליכי הזדקנות) מחייבת אם כך התייחסות גם להסדרה הנורמטיבית של החיים העירוניים. הדברים נכונים במיוחד במציאות של שינויים דרמטיים העוברים על הערים השונות ברחבי העולם, ובשעה שתופעות כלכליות וחברתיות משפיעות בדרכים שונות על ערים במקומות גיאוגרפיים שונים.

הדברים נכונים במיוחד ביחס למצבם של הזקנים בערים אלה, כאשר שינויים רבים גורמים לכך שחיהם של הזקנים בערים המשתנות הופכים להיות לעיתים תכופות בודדים, מסוכנים ומורכבים יותר.⁹⁰ לערים, יש לזכור, לא רק את הצד השלילי הכרוך בפשע, הדרה ועוני. לערים הגדולות יש גם את פוטנציאל להפוך להיות מסגרת אקולוגית מעצימה ומנרמלת לתושביה הזקנים, באמצעות משאביה הטבעיים והתרבותיים, אשר בעזרת הסדרה סטטוטורית מתאימה, יכולים לשבור

⁸⁶ סקירת ספרות כללית בנושא ראו: C. Phillipson, 2004 וכן: H.W. Wahl, G. Weisman, 2003

⁸⁷ ראו לדוגמא אצל זימל, פארק ווירט, לעיל הערה 22; Cars, J, 1998; A. Madanipour, G. 1998;

וכן אצל: E. Soja 1989.

⁸⁸ אירוע שמזכיר אסון זה ארע בקיץ 2003 בצרפת, שהערכות מסוימות קובעות, כי קרוב ל-10,000 אנשים מתו אותו קיץ, כמחצית מתוכם זקנים שמתו מהחום בביתם. ראו: Phillipson, לעיל הערה 86.

⁸⁹ ראו: E. Klinenberg, 2002.

⁹⁰ ראו: K.S. Newman 2003.

את מחיצות הגיל והעוני.⁹¹ מכאן, שההסדרה הנורמטיבית ברמה המוניציפלית הינה בעלת חשיבות יתרה.

ז) דוגמאות להצלחה

את הטיעון בדבר הפוטנציאל הטמון ברמת השלטון המקומי להתמודד עם זכויותיהם של קבוצות מיעוט ניתן גם לבסס על דוגמאות מהמציאות הישראלית ומהעולם. נסתפק בהצגת שתי דוגמאות, האחת מישראל והשנייה מארה"ב, ברם יש לזכור כי ישנן דוגמאות נוספות.⁹² אחד התחומים בהם השלטון המרכזי כשל לחלוטין היה נושא הטיפול בזכויות הרווחה של העובדים הזרים. ניתוח של ארקין וארקין מגלה כיצד יוזמה מקומית בעיר תל-אביב – שכללה שילוב של התארגנות אזרחית מקומית יחד עם סיוע עירוני בדרך של הקצאת משאבים, הקמת ארגוני ייעוץ, הכוונה ומידע, ומעורבות מקומית – איפשרה לא רק פתרון (אף אם חלקי) לעובדים הזרים תושבי תל-אביב, אלא יצרה גם אינרציה ברמה הארצית להתמודד עם הבעיות החברתיות של קבוצת מיעוט משוללת זכויות זו.⁹³

גם מחוץ לישראל יש דוגמאות וביטויים להכרה בפוטנציאל הגלום ביוזמה ובפעילות של השלטון המקומי לקידום והעצמה של קבוצות מיעוט או לקידום צדק חברתי ברמה המקומית. אחת הדוגמאות להצלחה חקיקתית בתחום השלטון המקומי כלפי קבוצות מיעוט היא בתחום ההגנה והקידום של זכויותיהם של הומוסקסואלים ולסביות. במשך העשורים האחרונים, לפחות בארה"ב, ניתן לזהות מגמה שבמסגרת רשויות מקומיות, חוקקו הוראות חוק המגנינות על הומוסקסואלים ולסביות מפני אפליה.⁹⁴ המחוקק הפדרלי בארה"ב נמנע מלכלול את איסור האפליה בתעסוקה מטעמים של sexual orientation, במסגרת חקיקה פדרלית כדוגמת – Title VII of the Civil Rights Act of 1964 (האוסר על אפליה בתעסוקה על בסיס גזע, צבע, דת, מין או מוצא לאומי), או כדוגמת ה-Age

⁹¹ ראו: M. Davis, 2002.

⁹² דוגמא אחת להצלחתם של הזקנים לממש את כוחם הפוליטי ברמה המקומית מתועדת בהקשר של הקמתה של "עיר הגמלאים" Laguna Woods. ראו תיאור דוגמא אצל: Andel, R. and Lieb, P. S., 2002. לדוגמא מרתקת נוספת בתחום מאבק חברתי לקידום זכויות ברמה המקומית ניתן למצוא במאבק לשכר מינימום Living Wage של ארגון: ACORN – Association of Community Organizations for Reform Now. ארגון זה פועל בכל רחבי ארה"ב, באמצעות עידוד ותמיכה בפעילות ארגונית מקומית של חקיקת חוקים ברמה המקומית המחייבים את הרשות המקומית להתקשר חוזית רק עם קבלנים המשלמים לעובדים שלהם שכר מינימום. ראו ביתר הרחבה באתר האינטרנט של Living Wage Resource Center: [ULR:http://www.livingwagecampaign.org]

⁹³ ק' ארקין, נ' ארקין, 2004, ע' 15.

⁹⁴ ראו: Woods, M.A., 2002.

Discrimination in Employment Act (האוסר אפליה מטעמי גיל) או ה- Americans with Disabilities Act (האוסר אפליה מטעמי מוגבלות). הניסיונות השונים לתקן או אפילו ליצור חקיקה ספציפית בתחום איסור האפליה של הומוסקסואלים ולסביות בתעסוקה ברמה הפדרלית בארה"ב נכשל חוזר וכשול. והנה, דווקא ברמה המקומית, הצליחו ארגוני זכויות הומוסקסואלים ולסביות, לחוקק חוקים מקומיים האוסרים על אפליה בתעסוקה כנגדם. הרשות המקומית הראשונה שחוקקה חוק מקומי שכזה הייתה East Lansing שבמדינת Michigan בשנת 1972.⁹⁵ מאז, הצטרפו אליה יותר מ-136 ערים ורשויות מקומיות ברחבי ארה"ב, האוסרות על אפליה מטעמי נטייה מינית בתעסוקה בקרב מעסיקים פרטיים, ועד 106 ערים ורשויות מקומיות, האוסרות אפליה בתעסוקה גם בקרב מעסיקים ציבוריים.

ובמילים אחרות, את הכישלון ברמה הפדרלית בתחום הלוחמה כנגד האפליה בתחום התעסוקה, מילאו ארגוני זכויות הומוסקסואלים והלסביות באמצעות מאבקים מוצלחים ברמת הקהילות המקומיות והשלטון המקומי.⁹⁶

ח) החששות הפרטיקולריים

השלטון המקומי אינו חף מקשיים ובעיות. כפי שכבר תואר בסקירה ההיסטורית דלעיל, התפתחות מדינת הרווחה המודרנית והריכוזית נבעה, בין היתר, מכישלון או ממוגבלותו של השלטון המקומי לתת מענה לצרכים החברתיים הגואים.⁹⁷ גם כאן, מעבר לביקורת הכללית כלפי השלטון המקומי, ניתן להעלות חששות קונקרטיים, הקשורים למידת יכולתן של הרשויות המקומיות להגן או לקדם את זכויותיהם של הזקנים. כך לדוגמה, ההיסטוריה המשפטית בישראל בתחום מעונות לזקנים מוכיחה כיצד דווקא הכוחות המקומיים – תושבי שכונות, ראשי ערים, ופוליטיקאים, המזוהים עם השלטון המקומי, היו אלה שהתנגדו לנורמליזציה של הזיקנה ופעלו נגד הקמתם של בתי אבות לזקנים בשכונות מגורים.⁹⁸ התנגדות זו

⁹⁵ ראו: Button, J.W., B.A Rienzo, K.D Wald, 1997.

⁹⁶ לדוגמה נוספת של הצלחה – אם כי בתנאים מסוימים – של השלטון המקומי לפעול בתחום זכויות קבוצות מיעוט וצדק חברתי ראו גם את הדוגמה של פעילות העיר ניו-יורק בתחום יצירת פתרונות דיור לאוכלוסיות חולשה: Ellen, G.I. M.H. Schill, I. Voicu, 2004 וראו גם תיאור הצלחה נוספת, הנוגע באופן קונקרטי לזקנים, בתחום ייעוד כספי מסים מקומיים להקמת מרכזי יום לקשישים אצל: R. Hornbostel 2004.

⁹⁷ ראו בסעיף 2.1. לעיל, וכן בתיאור של התפתחות גישת דילון במשפט האמריקאי בהמשך. באופן כללי יותר על מוגבלות עקרון ה"אחריות המקומית" בתחום הזכות לסעד ראו אצל דורון, א. 1987. בהקשר זה הביקורת כנגד השלטון המקומי איננה נוגעת רק לתופעות כדוגמת שחיתות, חוסר יעילות, העדר שקיפות או חוסר אחריות, אלא נוגעת גם לאסטרטגיות של שלילת מידע, עיכוב ביקוש, ועיכוב היצע של שירותים חברתיים לאוכלוסיות מוחלשות.

⁹⁸ ראו לעניין זה אצל דורון, י., ברנט, ר. ודויד, א., 2004.

אף זכתה בתקופה מסוימת להגנת למערכת המשפט בישראל, אשר העדיפה את זכויות התושבים המקומיים על פני זכויות הזקנים.⁹⁹ יתרה מכך, רשויות מקומיות הפועלות בעידן של הפרטה וצמצום משאבים, מתוך מניעי יעילות כלכלית, יעדיפו להשקיע דווקא באוכלוסיות בעלות יכולות כלכליות, המכניסות לרשות המקומית סכומים גבוהים מארנונה, וצורכות מינימום של שירותים ציבוריים. על בסיס שיקולים אלה, צעירים בעלי יכולת, המחפשים בתים גדולים, והמסוגלים לשלם סכומים גבוהים עבור שירותים יקרים עדיפים בהרבה על פני זקנים עניים. העדפה "רציונלית" זו אף תתגבר בשל סטריאוטיפים ותדמיות שליליות כלפי זקנים, ageism, ותגרום לכך שהשלטון המקומי לא רק שלא ישקיע בפיתוח וקידום השירותים החברתיים למענם, אלא דווקא יפעל להזנחתם על מנת ליצור כוחות "דוחפים" לעידוד הזקנים – כמי שנתפסים כ"נטל" כלכלי – לנטוש ולעזוב את תחומי הרשות המקומית.¹⁰⁰

לבסוף, קיים החשש התמידי, לפיו "העברת" סמכויות לידי השלטון המקומי בתחום הזיקנה, יקל על השלטון המרכזי ועל החברה בכללותה להסיר את אחריותה – הכלכלית והמשפטית – מפני הגנה וקידום זכויות הזקנים בישראל. הטיעון, שאינו ייחודי לזקנים בהקשר זה, הוא שבסופו של דבר, התמיכה ב"מקומיות" של הזכויות, תהווה בעצם ביטוי להפרטה ומסווה מתוחכם לשחיקת זכויותיהם של הזקנים ונטישת מחויבות מדינת הרווחה לספק להם סל בסיסי של שירותים.¹⁰¹ אין ספק כי החששות המתוארים לעיל הינם רציניים ואמיתיים. יחד עם זאת, כאשר בוחנים חששות אלה על רקע היתרונות הפוטנציאליים שתוארו לעיל, ברור כי התמונה מורכבת. תמונת זכויות הזקנים איננה בינרית: לא מדובר בהכרעה חד-ערכית של עיגון הזכויות ברמה המקומית כנגד עיגון הזכויות ברמה הארצית. כפי שכבר תואר לעיל, הניסיון לתאר את יחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי סביב צירים בינריים של מרכז/פריפריה, מרכז/ביזור, ארצי/מקומי – פשוט אינו הולם את המציאות המורכבת של ימינו. מדינת הרווחה המודרנית היא מערך מורכב של רשתות מגוונות, הפועלות ברמות שונות, תוך כדי חיתוך, התנגשות, והשלמה ביניהן. מערכי השלטון המרכזי והמקומי משתלבים ברמות שונות ובהקשרים

⁹⁹ ראו ע"פ 326/86, צבי רונן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, פ"ד מא, (4), 589; וכן ע"פ 410/87, דבורה רן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן, פ"ד מא, (4), 72. יצוין כי רק בעקבות הוספת סעיף 63א' לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה 1965 שונה המצב המשפטי וכיום ניתן להקים מעונות לזקנים בשכונות מגורים ללא כל צורך באישור מיוחד לשימוש חורג. ראו בהרחבה אצל דורון, ברנט ודויד, 2004.

¹⁰⁰ על תופעת הגילנות, ראו אצל Bytheway, B., 1995.

¹⁰¹ אני חייב תודה לקורא האנונימי של עבודה זו, וכן לקהל המשתתפים של כנס מינרבה לזכויות אדם בו הוצג מחקר זה, אשר השכילו להצביע בפני על הסיכונים והחששות הכרוכים בקידום זכויותיהם של הזקנים באמצעות כלים חוקיים ברמת השלטון המקומי.

שונים ברשתות רווחה מגוונות אלה, ואין כל יכולת ל"חלק" אותן על ציר יחיד כלשהו.¹⁰²

אשר על כן, בטיעון כי יש מקום להשתמש בשלטון המקומי ככלי נוסף לקידום זכויות האוכלוסייה הזקנה בישראל אין כל ניסיון להסיר מעל כתפי השלטון המרכזי את חובותיו, או להצדיק את התנערותו מאחריותו החברתית. הטיעון בהקשר זה מתבסס על אמונה, לפיה קידום זכויות הזקנים מחייב שיתוף פעולה בכל הרמות, גם המקומית, וגם הארצית, ושכל אחת מהרמות מאופיינת ביתרונות ובחסרונות, חלקם ייחודיים וחלקם משותפים. הדברים אינם סותרים זה את זה, ואינם בהכרח באים זה על חשבון האחר. לפיכך, דווקא מודעות לחששות ולסיכונים הפוטנציאליים שתוארו לעיל, יכולה לעניות דעתי, לסייע לגבש ולעצב את מדיניות קידום זכויות הזקנים ברמה המקומית בצורה מושכלת יותר וזהירה.¹⁰³

2) האם זה אפשרי? גבולות החקיקה המקומית

גם אם קיימים שיקולים כבדי משקל, התומכים בחקיקה מקומית של זכויות הזקנים, נשאלת שאלה חוקית מאוד בסיסית: האם ועד כמה מוסמכות הרשויות המקומיות לחוקק חוקי עזר בתחום השירותים לזקנים? או במילים אחרות: האם מבחינה חוקית זה בכלל אפשרי?

שאלת הסמכות החוקית להסדיר ולעגן זכויות תושבים ותיקים ברמה המקומית איננה שאלה פשוטה כלל ועיקר, ומעסיקה מדינות מערביות רבות.¹⁰⁴ בגרעין הדילמה החוקית עומדים עקרונות שלטון החוק ודוקטרינת החריגה מסמכות (עיקרון ה-"*ultra vires*"): האם ועד כמה השלטון המקומי מוסמך מבחינה חוקית להסדיר זכויות מהותיות? בדומה לכל רשות ציבורית, הפועלת מכוח הדין, כוחה של הרשות המקומית לפעול מוגבל אך ורק לאותן פעולות אשר המחוקק הראשי הסמיך אותה במפורש לעשותן. במובן זה, כל פעולה – טובה ורצויה ככל שתהיה – שאיננה מעוגנת במקור סמכות חוקי תקף, אין לה כל תוקף.¹⁰⁵

¹⁰² ראו Cochrane, A., 2001.

¹⁰³ לדיון מפורט יותר על הדרכים להתמודד עם החולשות הפוטנציאליות של השלטון המקומי ועל חשיבות קידום הדמוקרטיה המקומית למרות חולשותיה ראו אצל A. Phillips, 1996; דוגמא לשילוב הרצוי בין הענקת סמכויות לשלטון מקומי בתחום הרווחה, שאין בה כדי לפגום באחריות השלטון המרכזי, ראו: דורון, א., 1994; ולבסוף, ליוזמה הקנדית בדבר עידוד התפקיד החברתי של השלטון המקומי במערך הרווחה הכולל: ראו Torjman, S. and Leviten-Reid, E., 2003.

¹⁰⁴ לסקירת הדילמות החוקיות באנגליה ראו לדוגמא אצל: Elcock, H., 1994.

¹⁰⁵ לסקירת עקרון ה-"*ultra vires*" בשלטון המקומי באנגליה ראו: Byrne, T., 1985. לביקורת הקוראת לביטול החלת עקרון זה על השלטון המקומי והענקת סמכות חוקית אוטונומית ונרחבת לשלטון המקומי באנגליה ראו אצל: Pratchett, L. and Wilson, D., 1996.

בארה"ב לדוגמא, קיימת מחלוקת של ממש בתחום גבולות הסמכות החוקית של השלטון המקומי (הכוונה לא למדינות במסגרת הפדרציה אלא לשלטון המקומי בתוך המדינות השונות). תורת המשפט האמריקאית החלה את דרכה בתחום המשפט המקומי במציאות שבמסגרתה לרשויות המקומיות הייתה אוטונומיה חברתית נרחבת. אוטונומיה זו עוגנה בתפיסת עולם המבוססת, על דוקטרינת ה-Homerule, לפיה השורש של הסמכות החוקית נובע מהיחיד, ולפיכך השלטון המקומי הוא מקור סמכות ראוי ונכון להביא לידי ביטוי "רצונות התושבים".¹⁰⁶ יתרה מכך, למדינות יש פוטנציאל לנצל לרעה את כוחו של הרוב במדינה בכללותה ולפגוע במיעוטים ובקהילות, ולפיכך יש לחזק את מעמדן של הקהילות המקומיות. מכאן נובע, על פי דוקטרינה זו (שזוהתה עם שופט בית המשפט העליון של מדינת מישיגן, תומס קולי), כי לשלטון המקומי סמכות פנימית ואינהרנטית לחוקק כל חוק, בכל אותם תחומים, שלא הוגדרו כתחומים שצריכים להיות מוסדרים ברמת המדינה או הפדרציה.

אולם, דוקטרינה זו של קולי בארה"ב נסוגה לאחור באמצע המאה ה-19 לטובת דוקטרינה משפטית הפוכה, הידועה בארה"ב בשם The Dillon Rule, על שמו של מי שביטא את תפיסת העולם הזו. על פי גישה זו של שופט בית המשפט העליון במדינת איוהו, ג'ון דילון, John F. Dillon, לשלטון המקומי, בדומה לכל תאגיד המוקם מכוח החוק, יש אך ורק את הסמכויות שהחוק העניק במפורש, ובהעדר מקור סמכות מפורש, אין לשלטון המקומית כל סמכות "טבעית" או "טבעה" לעשות דבר. נקודת המוצא האידיאולוגית של דילון הייתה הפוכה מזו של קולי: השלטון המקומי הוא המקור הפוטנציאלי המרכזי לשחיתות וניצול לרעה, ולפיכך ראוי להגבילו ולאזנו.¹⁰⁷ לפיכך, הדעה הרווחת במשפט האמריקאי הייתה במשך שנים ארוכות הדעה, שבאה לידי ביטוי בהלכה הידועה בשם Hunter v. City of Pittsburgh, לפיה הרשות המקומית היא יציר ידי המדינה, וככזו, היא כפופה לסמכות המדינה, ואין כל סמכות זולת זו אשר המדינה העניקה לה.¹⁰⁸ למרות ביקורת ושחיקה בדוקטרינת דילון, שהתרחשה לאורך השנים במדינות שונות בארה"ב, אשר הוקנו במסגרת החוקות שלהן סמכויות נרחבות לשלטון המקומי בתחומן, הדוקטרינה עדיין תקפה במדינות רבות. הנטייה בבתי המשפט האמריקאיים היא עדיין לפרש בצמצום את הסמכות המשפטית של השלטון המקומי בהעדר סמכות חוקית מפורשת. מכאן, שבכל דיון ביכולת להסדיר תחומים, כדוגמת זכויותיהם או מעמדם של התושבים הוותיקים, תתעורר השאלה,

¹⁰⁶ לתיאור השורשים ההיסטוריים של ה-home rule האמריקאי ראו אצל: Sebree M.M., 1989.

¹⁰⁷ שם.

¹⁰⁸ ראו: Hunter v. City of Pittsburgh, 1907.

האם ועד כמה הרשות המקומית מוסמכת להסדיר את הנושא, ועד כמה ההוראות השונות של חקיקת העזר אינן סותרות או "פולשות" לתחומים משפטיים הנתונים באופן בלעדי לסמכות המדינה, או אפילו לסמכות השלטון הפדרלי.¹⁰⁹ התשובה הקונקרטית, לפחות בארה"ב, היא שונה בכל מדינה ומדינה, כאשר הדבר תלוי בין היתר בהסדרה חוקתית הקונקרטית של כל מדינה בנפרד.¹¹⁰

ככל שהדברים נוגעים למשפט הישראלי, הרי שאת עיקר המסגרת החוקית מספקת עד היום חקיקה מיושנת, הכוללת את פקודת העיריות (משנת 1934) ופקודת המועצות המקומית (משנת 1941) על תיקוניה והצווים שהוצאו מכוחה.¹¹¹ השוני במעמדם של חיקוקים אלה יוצר מצב, לפיו אמנם קיים הבדל במידת הסמכויות של שר הפנים לגבי עיריות ולגבי מועצות מקומיות, אך אין הוא מהותי להמשך הדיון שלנו.¹¹² מסגרת חוקית זו שימרה את המציאות המנדטורית, אשר לפיה כל חקיקת עזר מקומית טעונה אישור שר הפנים או הממונה על המחוז (שהם ה"חליפים" של הנציב העליון המנדטורי).¹¹³

מעבר לחקיקה הכללית הנ"ל, ספר החוקים הישראלי כולל בחובו חוקים רבים, שונים ומגוונים, המעניקים ומטילים סמכויות חוקיות ספציפיות על השלטון המקומי: החל בתחומי חינוך, דרך תברואה, רישוי עסקים – בכולם, המחוקק הראשי מטיל ומעניק סמכויות נקודתיות בהקשר חוקיים קונקרטיים.¹¹⁴ יחד עם זאת, ניתוח סמכויות אלה מגלה כי ברוב המקרים המחוקק מעניק לרשות המקומית תפקיד של "סוכן מבצע", שאינו נהנה באמת ממעמד עצמאי או מסמכות מהותית בעיצוב המדיניות.¹¹⁵

ככל שהדבר נוגע לפרשנות של חוקים אלה בבתי המשפט, הרי שבשנותיה הראשונות של המדינה ניתן היה עדיין למצוא באופן ספורדי ביטויים לעמדות

¹⁰⁹ ראו Sebree, 1989, הקורא להגדלת תחום הסמכות החוקית של הרשויות המקומיות באמצעות מגוון כלים משפטיים.

¹¹⁰ ראו: Rodriguez, D.B., 2001.

¹¹¹ לסקירת המבנה המשפטי הכללי של השלטון המקומי בישראל ראו אצל וינוגרד, א., 1998.

¹¹² ראו וייס, ש., תשל"ג. מקורו של ההבדל הוא כאמור במשפט המנדטורי: בעוד שפקודת העיריות מסדירה באופן ממצה את כל פרטי הקמתן, מבנין וסמכויותיהן של העיריות, מסתפקת פקודת המועצות המקומיות בקביעת מספר כללים עיקריים ומשאירה את פרטי ההסדר לשר הפנים, באמצעות צווים.

¹¹³ ועדת זנבר המליצה לבטל את הצורך באישור שר הפנים לחוקי העזר, ברם המלצה זו מעולם לא בוצעה (ראו דוח ועדת זנבר לעיל הערה 45).

¹¹⁴ סקירה מקיפה של חוקים אלה (לא עדכנית) ראה אצל נאור, ג., 1978 וגם אצל קלכהיים, לעיל.
¹¹⁵ נאור, לעיל, בע' 294. לביקורת המצב החוקי הנ"ל ראו אצל דורון, א., 1994. לצד הביקורת אף הוצעו לאורך השנים הצעות לשינוי המצב החוקתי בתחום זה, דוגמא להצעת חוק שכזו ניתן למצוא אצל רזין וברנדר, לעיל.

פרשניות מרחיבות ביחס לכוחו של השלטון המקומי בישראל. כך לדוגמא, באחד מפסקי הדין נאמר כי, "כל מקום שפעולת העירייה, בגלל סמכויותיה, טעונה אסמכתא בחוק, ואסמכתא זו אינה קיימת בחוק הכללי של המדינה, אין העירייה זקוקה לחקיקת חוק חדש על-ידי הכנסת, אשר יכשיר את מעשיה, אלא כגוף אוטונומי, מותר לה, לעירייה, ליצור במו ידה את היסוד החוקי הדרוש לפעולותיה ולחוקק לצורך כך חוק עזר".¹¹⁶

ברם, מהר מאוד אימצה הפסיקה הישראלית גישה מאוד צרה וברורה ביחס לכוחו של השלטון המקומי. גישה זו אימצה תפיסת עולם דווקנית של דוקטרינת ה-*ultra vires*, אשר השוותה בין חקיקת העזר המקומית לחקיקת משנה באופן כללי (כלומר, תקנות וצווים של הרשות המבצעת, שהינם נטולי אופי דמוקרטי ואמורים להתאפיין בהסדרת ההיבטים הטכניים-ביצועיים ולא ההיבטים המהותיים של ההסדרה החוקית). ככזו, את חקיקת המשנה ניתן לקרוא אך ורק בצמידות להוראות החוק של המחוקק הראשי, תוך פרשנות צרה יחסית של גבולות ההסמכה למחוקק המשנה, שכל סטייה ממנה גורמת להעדר חוקיות ובטלות חקיקת המשנה. היטיב לבטא זאת עוד בשנים הראשונות של המדינה שופט בית המשפט העליון ויתקון: "איגוד שנוצר על-ידי חוק, סמכויותיו מוגבלות ומוגדרות על-ידי החוק היוצר אותו, ואין היקפו לא כפי שנקבע בו במפורש, או כפי הדרוש לביצוע המטרות שלשמן נוסד האיגוד, או כפי שמסתבר כדבר הקשור לאותם עניינים או מה שנובע מעניינים עליהם סמך המחוקק את ידיו. כל מה שלא מותר בפירוש או מכללא, הרי זה אסור".¹¹⁷ בית המשפט העליון באותה פרשה אף הרחיק לכת וקבע כי, "הוראות הפקודה [פקודת העיריות] הן מבחינת מגילת יסוד, והכלל הוא כי יש לפרשו פירוש דווקני מצומצם. ... כללו של דבר: בבואנו לשקול אם דבר מסוים חורג מסמכויות המועצה אם לא, המבחן איננו אם פקודת העיריות אוסרת את הדבר במפורש אם לא, אלא אם הדבר מותר על פיה".

עמדה זו כמעט שלא השתנתה לאורך השנים, והעמדה המקובלת גם כיום במשפט הישראלי היא, כי דין חקיקת העזר של השלטון המקומי כדין שאר גופי המינהל הציבורי היונקים, לפי עיקרון שלטון החוק, את סמכותם מן החוקים אשר נחקקו על-ידי הרשות המחוקקת. מכוח עיקרון זה חלה על השלטון המקומי דוקטרינת החריגה מסמכות ה-*ultra vires*, המוכרת גם בתחום התאגידיים הפרטיים. "רשות מקומית", כדברי בית המשפט העליון, מפי השופט מרים בן פורת (כתוארה אז), "כמו תאגיד, מסוגלת ורשאית לפעול אך ורק בתחום הכוחות

¹¹⁶ ע"א 187/52 הלפרין נ' ראש עיריית ת"א, פ"ד ח' (1), 219, 223.

¹¹⁷ בג"צ 36/51 חת נ' עיריית חיפה, פ"ד ה' 1553. השופט ויתקון מצטט הלכה זו מהספרות האנגלית הקיימת בנושא. ראו בנדון גם אצל וינוגרד, לעיל הערה 111, בע' 13.

שהעניק לה החוק. מכוחות אלה אל לה לחרוג, שכן פעולה תוך חריגה מסמכות, כמוה כאין וכאפס.¹¹⁸

יתרה מכך, לאורך השנים, ניסיונותיהן של רשויות מקומיות לפעול באורח יצירתי או מרחיב בתחום חקיקת העזר המקומית, לא זכו לתמיכה בקרב שופטי בית המשפט העליון. כך לדוגמא, במקרים בהם מטעמים דתיים רשויות מקומיות ניסו לאסור באמצעות חוקי עזר מכירת חזיר או בשר חזיר, הדבר נפסל על-ידי בתי המשפט.¹¹⁹ הפסיקה בנידון קבעה, כי "ערכים דתיים וערכים לאומיים היא בעיה ארצית. המחוקק במקום לפתרה בקנה-מידה ארצי העדיף לפצלה ולפתרה בקנה מידה מקומי. אם כך הייתה צריכה להימצא בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות הוראה מפורשת, שפתרונה בכל אחד משטחי העיריות והמועצות המקומיות." ברם, הואיל ופקודת העיריות אמנם ממלאת את ידי העיריות להתקין סדרים בדבר "גידול חזירים או איסור גידולם" אין היא מסמיכה אותן באופן חוקי למנוע גידולם ומכירתם.¹²⁰

גבולות הפעולה החקיקתיים של השלטון המקומי בישראל הוגבלו לא רק מכוח דוקטרינת החריגה מסמכות. שוב, בשל השוואתן למעמד של חקיקת משנה "רגילה", חקיקת העזר המקומית הוכפפה גם לכללי הביקורת השיפוטית הרגילים שפותחו והוחלו על כללי מעשי המנהל. עילות ביקורת והתערבות מוכרות וידועות כגון איסור פגיעה בזכויות אדם ואזרח,¹²¹ איסור הפעולה בשרירות או בחוסר תום לב, איסור פעולה מטעמים זרים או לצורך מטרות זרות, איסור פגיעה בכללי צדק הטבעי, ולבסוף איסור פעולה בחוסר סבירות קיצוני או בחוסר מידתיות – כולם הוחלו גם בבחינת החוקיות של חוקי העזר המקומיים.¹²²

¹¹⁸ בג"צ 347/84 עיריית פתח-תקוה נ' שר הפנים, פ"ד לט (1) 813, 817.

¹¹⁹ ראו בנדון בג"צ 122/54 אקסל ואחי' נ' ראש העיר נתניה, פ"ד ח (2) 1524; בג"צ 117/55 פריידי ואחי' נ' עיריית ת"א-יפו, פ"ד י' 734; וכן ע"פ 217/68 יזראמקס בע"מ נ' מ"י, פ"ד כב (2) 343. פסק הדין האחרון עוסק בגישה דומה המגלים בתי המשפט באשר לחוקי עזר שמגבילים פתיחת חנויות בשבתות.

¹²⁰ בג"צ אקסל לעיל, בעמ' 1535.

¹²¹ ראו לדוגמא בג"צ 6396/96 זקין ואחי' נ' ראש עיריית באר-שבע, פ"ד נג (3) 289, לעניין חוק עזר מקומי בנוגע לשילוט, שמכוחו פקחים של העירייה הסירו כרזות/מודעות שכללו מחאה נגד ראש העיר ונתלו על קירותיהם החיצוניים של בתים פרטיים.

¹²² ראו י' פלד, "הרשות המקומית – מבנה משפטי", השלטון המקומי בישראל, לעיל הערה 21, 111. ראו גם אצל וינוגרד, לעיל הערה 111, בע' 24. דוגמאות להתערבות בשיקול הדעת של רשות מקומית ניתן למצוא פזורות בפסקי דין רבים. כאשר עיריית ירושלים סירבה לתת רישיון עסק למקום שבו נמסרו והוצגו מוצרים הקשורים לענייני מין, בית המשפט פסל את ההחלטה וקבע כי "כאשר מדובר בהגבלת חופש העיסוק יחמיר בית המשפט עם רשות הרישוי ויעמוד על כך, כי הרשות רשאית לסרב רישוי עסק רק אם הוסמכה לכך במפורש על-ידי המחוקק וכי החלטתה של הרשות מעוגנת בחומר עובדתי שיצדיק השימוש בשיקול דעתה זה". כאשר אדם ביקש לקבל רישיון לפתיחת אטליו בבת-ים אך הרשות המקומית סירבה לבקשתו ללא נימוקים פסל בית

על אף הגישה הכללית שתוארה לעיל, ניתן גם למצוא בפסיקה הישראלית ביטוי להכרה בייחודיות של השלטון המקומי ובממד הדמוקרטי של חקיקת העזר המקומית. כך לדוגמא, אם הסתבר לבית המשפט כי הרשות המקומית פעלה בסמכות, והשאלה החוקית העומדת על הפרק היא רק סבירות חקיקת המשנה, או אז בית המשפט התבטא מספר פעמים בכיוון המבטא הכרה בערכים של האוטונומיה המקומית והכרה בשוני שבין חקיקת משנה של רשות מקומית ובין חקיקת משנה של גופים מנהליים, שאינם גופים נבחרים או דמוקרטיים.

כך לדוגמא, בפרשת נחמיאס,¹²³ שוב מראשית ימי המדינה, פסק נשיא בית המשפט העליון, השופט זמורה, מפסק דין אנגלי בפרשת *Kruse v. Johnson*, ולפיו: "הרוב הגדול של מקרים, בהם נידונה שאלת חוקי עזר, אינו מקרים של חוקי עזר מטעם גופים בעלי אופי של נציגות ציבורית שהפרלמנט העניק להם סמכות, כי אם על פי רוב הם מקרים של חברות רכבת, חברות נמל או חברות דומות, המנהלות את עסקיהן לתועלתן הן, הנם בעקיפין, לתועלת הציבור. בסוג זה של מקרים, מן הראוי שבתי המשפט ישתמשו בקפדנות בכוחות אלה ויפקחו על כך שלא ישתמשו בהם ללא צורך ובאופן בלתי סביר, לרעת הציבור. אבל, כאשר נדרש בית המשפט לשקול חוקי עזר של גופים ציבוריים המייצגים את הציבור, מוסמכים בסמכות הרחבה שתוארה, ופועלים לפי אותה סמכות המלווה סייגים וערובות, יש לגשת לחוקי עזר ממין זה מנקודת מבט אחרת. בהם צריך לתמוך, אם אפשר. אותם צריך לפרש, כמו שאמרו, "בנדיבות"; ויש לסמוך על אלה שמתפקידם להשתמש בהם שיעשו זאת בהיגיון."¹²⁴

בדומה למצב בארה"ב, נדמה שניתן לזהות בשנים האחרונות התגברות מסוימת של הקולות, המוכנים להגמיש במקצת את הדווקנות הפרשנית בכל הנוגע לסוגיית הסמכות הפורמלית, ומביעים הכרה בחשיבות הזכות לאוטונומיה של השלטון המקומי. כך לדוגמא, שופט בית המשפט העליון מישאל חשין, קבע בפרשת משלב, כי: "העתירה שלפנינו תגלה עד-מה מורכבים וסבוכים הם הקשרים בין שלטון מרכזי לבין שלטון מקומי, ועד מה עדין הוא איזון האינטרסים במרקם היחסים בין אלה השניים. כך הוא באשר לכל רשות מקומית, ובוודאי כך במקום שנבחרים

המשפט את החלטתה וקבע כי החלטה שכזו היא שרירותית ופסולה וציווה על הרשות המקומית לדון מחדש בבקשה (ראו בג"צ 159/57 אפשטיין נ' המועצה המקומית בת-ים, פ"ד י"א 1322).

¹²³ ע"פ 40/49 נחמיאס נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ג' 127, 137.

¹²⁴ מתוך *Kruse v. Johnson*, 1898 2 Q.B. 91, 78 L.T.R. 647, כפי שמובא בתרגום לעברית אצל וינוגרד, לעיל, הערה 111, בע' 503. לדוגמא נוספת למדיניות המרוסנת שבתי המשפט גילו בכל הנוגע לאי-פסילת חקיקת עזר מקומית בטענת חוסר סבירות, ראו גם בג"צ 441/97 צנוירט נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד נג (2) 798, בו לא נפסל חוק עזר עירוני שהסדיר חנייה בתשלום בתחומי העיר והעניק פטור מאגרת חנייה לדיירי השכונה אך לא העניק פטור דומה לבעלי העסקים באותה שכונה.

ברשות מקומית צעירים שהם בניסיון, וזקוקים הם, מטבע הדברים, ליד מכוונת ומדריכה בצעדיהם הראשונים כבעלי סמכות ומחזיקי-שררה. מטעם זה נתן המחוקק בידי שר הפנים . . . סמכויות אלו ואחרות באשר לרשויות מקומיות . . . סמכויות נועדו לשימוש בהן, ואולם בה-בעת חייבים בעלי שררה מן השלטון המרכזי לשוות נגד עיניהם צורך לנהוג כבוד בנבחר ציבור של רשות מקומית – בהם ובבוחריהם – ולהוסיף ולזכור כי פטרנליזם כופה של ימים-שמכבר אינו עוד עימנו. בפירוש חוק, שעניינו יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי, ראוי שינחה אותנו – אותנו כפרשני חוק ואת רשויות השלטון המרכזי כמחזיקות בסמכויות על פי חוק – עיקרון האוטונומיה של הרשות המקומית . . . "עיקרון האוטונומיה" קרי: זיקתה הישירה של רשות מקומית לחוק, בלא תיווכן של רשויות שלטון אחרות.¹²⁵ סיכומו של דבר, למרות סימנים של שינוי, השילוב של הוראות חוק מנדטוריות ומיושנות יחד עם פסיקת בית המשפט העליון, גרמו לכך שככלל, במשפט הישראלי דוקטרינת דילון וה-*ultra vires*, אומצו בצורה נרחבת. יתרה מכך, כל חקיקת עזר מקומית של השלטון המקומי טעונה לא רק אישור שר הפנים בכדי לקבל תוקף, אלא שעל הרשות המקומית הנטל להוכיח כי החוק מעניק לה את הסמכות להסדיר באופן מהותי את הנושא, וכי חקיקת העזר עומדת באמות המידה המנהליות כדוגמת סבירות או מידתיות. לפיכך, על פי המשפט הישראלי, השלטון המקומי מוסמך לחוקק ולהסדיר בחוקי עזר את תחום זכויות הזקנים בכפוף לחמשת התנאים הבאים:

- א. תחומי ההסדרה של חוק העזר מפורטים במסגרת סעיפי החוק המסמיכים את הרשות המקומית לחוקק חוקי עזר.
- ב. הוראות חוק העזר אינם סותרים חקיקה ראשית קיימת ועומדים באמות המידה של חוקי היסוד החדשים.
- ג. תחום ההסדרה המפורט בחוק העזר אינו תחום שבאופיו ובמהותו אמור להיות מוסדר ברמה הכלל-ארצית והכללית.
- ד. מדובר בהסדרה שאינה פוגעת בזכויות אדם ואזרח וכן עומדת באמות המידה החוקיות המקובלות כגון סבירות, מידתיות וכיו"ב – אם כי בית המשפט יפעל בריסון בהקשר זה.
- ה. חוק העזר אושר על-ידי שר הפנים.

¹²⁵ בג"צ 3791/93 משלב נ' שר הפנים ואח', פ"ד מז (4) 126, 132. וראו למגמה דומה גם את בג"צ 6446/96 העמותה למען החתול נ. עיריית ערד ואח', תק-על (1)98 (1)142, שבמסגרתו נדחתה תקיפת החוקיות של סמכות עיריית ומועצות מקומיות לפעול לדילול (השמדת) אוכלוסיית החתולים והכלבים המשוטטים במסגרת המאבק במחלת הכלבת.

בחינת תחומי ההסדרה המעוגנים בחוקים המסמיכים, המקנים סמכות לרשות המקומית לחוקק חוקי עזר מקומיים, מגלים כי ככלל, מועצת עירייה רשאית להתקין חוקי עזר בקשת רחבה של תחומים, כל זאת בכדי לאפשר לה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי פקודת העיריות או כל דין אחר, או לעזור לה בביצועם, או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה. יתרה מכך, בחוקי עזר, הרשות המקומית יכולה לקבוע הוראות בדבר תשלום היתר בקשר לאותם דברים, וכן אגרות, היטלים או דמי השתתפות על-ידי כל אדם בקשר לדברים האמורים לעיל.¹²⁶

הלכה למעשה, וכפי שנראה בחלק הבא של הדיון, על אף היותו מוגבל ברמה הפורמלית בעיקרון החוקית, השלטון המקומי נותר עם כר פעולה נרחב בתחום עיגון זכויות הזקנים ברמת החקיקה המקומית, שעומד בחמשת המגבלות החוקיות שפורטו לעיל. פרשנות תכליתית של הסמכות לחוקק חוקי עזר, המקדמת בצורה הטובה ביותר את האוטונומיה והדמוקרטיה המקומית, מעניק בפועל תחום השתרעות וחופש פעולה ניכר לחוקק חקיקה מקומית בתחום קידום זכויות התושבים הזקנים.

חלק שלישי: משפט, זיקנה והמציאות הישראלית

א. יוזמות מקומיות בתחום הזיקנה בישראל

שירותים רבים בתחום הזיקנה בישראל מעוגנים בחקיקה ראשית של הכנסת, מסופקים על-ידי ארגונים ומשרדי הממשלה, וממומנים על-ידי תקציב המדינה. בהקשרים רבים, הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד טכני ומוגבל של אספקת השירותים הארציים בפועל, עם יכולת השפעה מוגבלת ביותר. כך לדוגמא, בכל הנוגע לשירותים האישיים בבית, מאז הוספת ביטוח הסיעוד לחוק הביטוח הלאומי, עיקר השירותים האישיים הביתיים לזקנים מסופקים במסגרת חוק זה, והתפקיד והמעורבות של הרשויות המקומיות מוגבל ומצומצם ביותר. המצב דומה גם בנושאים מרכזיים חשובים נוספים, כגון הביטחון הסוציאלי לזקנים; הזכות לבריאות לזקנים; פתרונות המיסוד ארוכי הטווח; והענקת הטיפול והאשפוז הרפואי קצר הטווח וארוך הטווח. בהקשרים נרחבים אלה, השלטון המקומי בישראל מתפקד, במקרה הטוב כ"קבלן ביצוע", ובמקרה הפחות טוב, כצופה פסיבי, נטול מעורבות או יכולת השפעה של ממש.

¹²⁶ ראו סעיפים 250 ו-251 לפקודת העיריות, וכן וינוגרד, לעיל הערה 111, בע' 487.

יחד עם זאת, למרות ההסדרים הארציים רחבי היקף, עדיין ישנו תחום פעולה נרחב ליוזמה מקומית בקרב הרשויות המקומיות. יתרה מכך, בחינה בפועל של מערך הפעילות של הרשויות המקומיות חושף כי בהכללה, תמונת המציאות ברמה המקומית, בכל הנוגע לזיקנה, היא תמונה של פעילות ויצירה.¹²⁷ אמנם קשה מאוד לעשות הכללות בתחום המציאות של הרשויות המקומיות. לא רק שכמות הרשויות המקומיות היא רבה ביותר, אלא שההבדלים ביניהן משמעותיים ורבים. באופן טבעי, את עיקר הפעילות היצריתית ברמה המקומית בתחום הזיקנה ניתן למצוא בערים הגדולות – שהן בעלות המשאבים הכלכליים המשמעותיים, והן גם בעלות שיעורי האוכלוסייה המבוגרת הגבוהים יותר. קשה מאוד, בהקשר זה, להשוות את רמת הפעילות והיוזמות בתחום הזיקנה בין עיריית תל-אביב יפו, ובין פעילות המועצה האזורית גליל עליון.

סקירת מלוא היקף הפעילות של השלטון המקומי בישראל בתחום הזיקנה חורגת מגבולות סקירה זו, וניתן בהקשר זה לראות את הדיווחים של השירות לזקן במשרד הרווחה על רשויות מקומיות שונות.¹²⁸ יחידת הפעולה הבסיסית והגרעינית של כל פעילות הרשויות המקומיות בתחום הזיקנה מעוגנת בלשכת הרווחה המקומית. כל הרשויות המקומיות מקיימות לשכות רווחה מקומיות, אשר בדרך-כלל כוללות יחידות/ אגפים ייעודיים לתחום הזיקנה. ביחידות אלה עובדים סוציאליים מקצועיים, המתמחים בתחום הזיקנה, והם אחראיים לאספקת קשת מגוונת של שירותים במסגרת הלשכות לשירותים חברתיים. ככלל, ההתערבות מיועדת לשימור ולשיפור היכולות התפקודיות והחברתיות של הזקנים, מתוך רצון וכוונה להשאירם בסביבתם הטבעית, להעצים את כישוריהם ויכולתם, להגן עליהם

¹²⁷ שתי הערות "אזהרה" ראויות להיאמר לצד אמירה כללית וגורפת זו. ראשית, לאור השונות הניכרת בין הרשויות המקומיות ברחבי ישראל, כמובן שכל הכללה שכזו לוקה בחסר. באופן טבעי, רשויות מקומיות "עשירות" יכולות להתהדר בהיקף יזמות ופיתוח שירותים לתושביהם הזקנים בצורה משמעותית הרבה יותר מרשויות מקומיות עניות, או כאלה המנוהלות באופן כושל או מושחת. שנית, יש גם לזכור כי במקרים רבים, הפעילות הענפה של הרשויות המקומיות בתחום הזיקנה "מופרטת", במובן זה שמבוצעת בפועל באמצעות עמותות עצמאיות, הנשלטות (ברמה זו או אחרת) תקציבית וארגונית על-ידי הרשות המקומית אך משפטית מהוות תאגיד משפטי עצמאי ונפרד. לדוגמה, בחיפה מוכרת עמותת שילה – אגודה לפיתוח שירותים לזקן בחיפה; בתל-אביב מוכרת עמותת קשת; במועצה האזורית משגב קיימת עמותת "מרחבים", ודומה קיימות עמותות מקומיות בתחום הזיקנה במרבית הרשויות המקומיות בישראל. ניתן הסיבות לדרך פעילות זו חורגות ממאמר זה, אך ראו באופן כללי אצל א' יקוביץ, תשס"ד.

¹²⁸ ראו מ' בר גיורא וב' כרם, תשנ"ו. ברמה המקומית ראו לדוגמה, עיון במידע אודות עמותת שילה החיפאית חושף מגוון רחב של פעילויות, חלקן מקוריות וחדשניות כדוגמת "נתיבי זהב" – תכנית מניעתית והסברתית, המטפלת בבעיית היפגעות קשישים בתאונות דרכים; או פרויקט טלוויזיה קהילתית, המפעיל מרכז תקשורת קהילתי לגמלאים מתנדבים, המשדר כתבות המשודרות בערוץ הטלוויזיה הקהילתית. ראו דף המידע של שילה – אגודה לפיתוח שירותים לזקן בחיפה, 2004.

מפני מצבי התעללות וניצול, ובמקרי קיצון, להכניס למגורים מחוץ לבית להקל את המעבר למסגרת המוסדית.¹²⁹ מעבר לפעילותן השגרתית והבסיסית של הלשכות לשירותים חברתיים, ניתן לאפיין מספר דפוסי יוזמה ופעילות ברשויות המקומיות.¹³⁰

תכניות אב: רשויות מקומיות רבות הכינו בשנים האחרונות תכניות אב לגיל השלישי או נכנסו לפעילות של תכנון אסטרטגי בתחום הזיקנה. הדבר נעשה בתמיכה ובסיוע מקצועי של הגוינט-מכון ברוקדייל לגרונטולוגיה, אשר עם השנים התמחו בליווי ובהכנת תכניות אב לתחום הזיקנה ברשויות המקומיות.¹³¹ מדובר בתהליך תכנוני, המשלב את כל הגורמים העוסקים בפיתוח, תכנון והפעלה של שירותים ברמה המקומית. התהליך מיועד ולבחון, על בסיס מידע אובייקטיבי ומקצועי, את מכלול הצרכים של הזקנים, על מנת לקבוע במשותף את היקף הפיתוח ואת סוגי התשומות הדרושים במערך השירותים המקומיים, וליצור תשתית שיטתית וכוללת להיערכות לצורכי הזקנים בהווה ובעתיד.¹³² מה שהתחיל בערים הגדולות בלבד (ירושלים – 1983, תל-אביב יפו – 1988, וחיפה 1989) התפשט מאז לערים בינוניות (ראשון לציון – 1991, באר-שבע – 1993) ואף חדר לרשויות מקומיות שאינן ערים (מועצה אזורית משגב – 2004).

מרכזי מידע וייעוץ: לצידם של מוקדי מידע הניתנים על-ידי שירותים ארציים כדוגמת הייעוץ לקשיש של המוסד לביטוח לאומי, או שי"ל – שירות ייעוץ לאזרח של משרד הרווחה, רשויות מקומיות שונות (בעיקר בערים הגדולות) הקימו מרכזי מידע עירוניים ומקומיים. כך לדוגמא, בירושלים מופעל "מרכז מידע לזקן" במסגרת המחלקה לזקן באגף הרווחה;¹³³ בתל-אביב הוקם באמצע שנות התשעים מרכז מידע עירוני לזקן ובני משפחתו¹³⁴; ובחיפה קיים "מרכז ייעוץ, מידע והכוונה לאוכלוסייה המבוגרת", המנוהל על-ידי העמותה המקומית, שילה.¹³⁵

"מועצת גיל הזהב" או נציג התושבים הוותיקים: במספר רשויות מקומיות הוקמו מועצות המייצגות את התושבים הזקנים. כך לדוגמא, בשנת 1995 הוקמה

¹²⁹ ראו עיריית חיפה, 2005, עמ' 96.

¹³⁰ חשוב לציין, כי במרבית היוזמות המקומיות בתחום הזיקנה בישראל קיימת מעורבות נרחבת, כלכלית ארגונית ומקצועית של אש"ל – האגודה לתכנון ופיתוח שירותים לזקן בישראל. אש"ל הינו גוף עצמאי הנתמך על-ידי הגוינט מכספי תרומות, וגם מהקצאות כספיות מגופים ממשלתיים שונים במסגרת פרויקטים משותפים שונים.

¹³¹ ראו צ' כהן, 1995.

¹³² ראו מ' כורזים, "תשני"ד.

¹³³ ראו עיריית חיפה, 2005, בע' 61.

¹³⁴ ראו צ' כהן, לעיל הערה 131. במסגרת זו עיריית תל-אביב יפו ועמותת קשת (האגודה למען הקשיש בתל-אביב יפו) פרסמו את מדריך זכויות ושירותים לגמלאי תל-אביב יפו, 2002.

¹³⁵ ראו המדריך לאוכלוסייה המבוגרת בחיפה, 2005.

בתל-אביב "מועצת גיל הזהב", בה היו חברים נציגי סיעות ונציגי ארגונים. כפי שהוגדר, אחד התפקידים המרכזיים של המועצות הללו הוא העלאת בעיות ויצירת קבוצת לחץ לפיתוח וקידום השירות לקשישי העיר.¹³⁶ בחיפה הוגדר בשנות ה-90 על-ידי ראש העיר, עמרם מצנע, תפקיד של נציג התושבים הוותיקים בעירייה.¹³⁷

שירותי טיפול סוציאלי: ברוב הרשויות המקומיות מועסקים כיום עובדים סוציאליים שהתמחו בטיפול בזקנים. הם מעניקים טיפול וסיוע לזקנים ובני משפחותיהם באמצעות עבודה פרטנית ומשפחתית, על-ידי קבוצות התייחסות, ובפיתוח קהילתי של שירותים ייחודיים. עובדים סוציאליים אלו גם מסייעים לזקנים ולבני משפחותיהם להתמודד עם אובדים ושינויים, המתחוללים בגיל זיקנה, לרבות ירידה תפקודית וקוגניטיבית, בדידות, והצורך לעבור מהקהילה למוסד.¹³⁸

חברה, תרבות ופנאי: הרשויות המקומיות פעילות בהיקפים מגוונים בפיתוח וביצירת פעילויות חברה, תרבות ופנאי לתושבים הוותיקים. במסגרת זו מתקיימת אחת הפעילויות החשובות מתקיימת במועדונים ובמרכזים חברתיים לזקנים. מדובר במסגרות, המעניקות בשעות היום מערך של פעילות חברתיות הכולל חוגים, הפעלות ושיעורים.¹³⁹ היצירתיות פה הינה גדולה, ובהקשר זה ניתן לציין, לדוגמא, את יוזמת עיריית תל-אביב להקמת "השחר – המכללה לגמלאים בתל-אביב" המקיימת קורסים ברמה אקדמית בקשת רחבה של נושאים לתושבים הוותיקים של תל אביב יפו.¹⁴⁰

שירותים אישיים בבית: טיפול ושירות אישי בבית מיועד לסייע לזקנים המוגבלים בתפקוד הגופני או הקוגניטיבי ומתגוררים בקהילה. מעבר לשירותים, המסופקים לתושבים הוותיקים מכוח מסגרות ארציות ולאומיות, כדוגמת סל השירותים המוענק מכוח גימלת ביטוח הסיעוד (הכולל עזרה ביתית, מרכזי יום, לחץ מצוקה, טיטולים ומוצרי ספיגה או שירותי כביסה), הרשויות המקומיות מעורבות באספקת מגוון שירותים נוספים, חלקן ביוזמה עצמית, וחלקן בשיתוף פעולה ובמימון השלטון המרכזי.¹⁴¹ שירותים אלה כוללים ארוחות מוכנות ומסובסדות (הן לביתם של הזקנים והן במועדונים ובמרכזי היום)¹⁴²; שירותים

¹³⁶ כחן, לעיל הערה 131. גם בחיפה הוקמה לאחרונה "שדולת הגמלאים".

¹³⁷ בפועל מונה לתפקיד נציג חיפה של הסתדרות הגמלאים.

¹³⁸ בר-גיורא וכרם, לעיל.

¹³⁹ ראו עיריית חיפה, 2005 ע' 70, וכן אצל בר-גיורא וכרם, לעיל ע' 21.

¹⁴⁰ ראו תכנית הלימודים לשנת 2005 – שחר, המכללה לגמלאים בתל-אביב.

¹⁴¹ ראו אצל בר-גיורא וכרם, לעיל.

¹⁴² ראו עיריית חיפה, 2005, בע' 67.

מיוחדים, כגון ניידות לתיקונים קלים (תיקוני חשמל, אינסטלציה וכיו"ב), סיוע כספי בחימום הבית או ברכישת ציוד ביתי בסיסי; סיוע בשירותי כביסה, ועזרה ביתית מעבר לזו המוענקת מכוח גמלת הסיעוד.¹⁴³ ברשויות מסוימות יזמו פעילויות נוספות, כדוגמת שיפוץ פנימי של דירות לקשישים.¹⁴⁴

שירותי חברה ורווחה בקהילה: הרשויות המקומיות מספקות קשת של שירותי חברה ורווחה בקהילה, כדוגמת מועדונים לזקנים או פעילויות ייעודיות במסגרת מתנסי"ם. אחד הפרוייקטים והיזמות המקומיות החדשניות בישראל, בהקשר זה, הוא פיתוח "שכונות תומכות" או "קהילות מוגנות". מדובר במסגרת הכוללת סל שירותי תמיכה לזקנים המתגוררים בשכונה אחת או באזור מסוים. סל השירותים כולל מגוון שירותים, כמו התקנת לחצני מצוקה, ביקורי רופא או ליווי לטיפולים רפואיים, טיפולי שיניים דחופים, הזמנת תיקוני בית, משלוחי ארוחות, תרופות ועוד.¹⁴⁵

מערכי התנדבות: הרשויות המקומיות מעורבות ברמות כאלה ואחרות בהפעלת מערכי מתנדבים, המגייסים מתנדבים מקרב התושבים הוותיקים, ומפעילים מתנדבים צעירים למען התושבים הוותיקים.¹⁴⁶ פעילויות המתנדבים מגוונות ורבות, וכוללות, בין היתר, ביקורי בית אצל זקנים, קשר טלפוני, וליווי.

יוזמות בתחום התעסוקה: מספר רשויות מקומיות מפעיל פרויקטים בתחום התעסוקה לזקנים. כך לדוגמא, במסגרת מוקדים עירוניים לזקנים, הוקמו בירושלים שני מרכזי תעסוקה לזקנים, העוסקים בעבודות של תעשייה זעירה או מלאכת יד;¹⁴⁷ כך גם ניתן למצוא בחיפה מועדוני תעסוקה, המציעים אפשרויות לתעסוקת גמלאים.¹⁴⁸

מרכזי יום: בשונה מהמועדונים (המיועדים לזקנים עצמאיים), מרכזי היום מיועדים לזקנים מוגבלים החיים בקהילה. מדובר במסגרות חברתיות, המספקות מגוון שירותים על בסיס קבוצתי וקהילתי, המאפשרות את המשך המגורים של הזקן בביתו למרות מוגבלות ותלות בתפקוד היום-יומי.¹⁴⁹

¹⁴³ ראו עיריית חיפה, 2005 בע' 68.

¹⁴⁴ ראו ליוזמה זו בתל-אביב אצל כהן, לעיל הערה 131.

¹⁴⁵ ראו עיריית חיפה, 2005 בע' 81.

¹⁴⁶ ראו עיריית חיפה, 2005 בע' 85.

¹⁴⁷ ראו עיריית חיפה, 2005 בע' 91.

¹⁴⁸ ראו המדריך לאוכלוסייה המבוגרת בחיפה, לעיל הערה 135.

¹⁴⁹ ראו עיריית חיפה, 2005 בע' 92-94. במסגרת זו ניתן גם למצוא יוזמות מקוריות וחדשניות. הדוגמאות לכך הן רבות, וראו לדוגמא את "פרויקט בית חם לקשישים אתיופיים, שהוקם בכפר סבא ובא להתמודד עם הצרכים הייחודיים של זקנים אתיופיים בעיר. ראו בנדון אצל ש' דרימר, ס' בקר, תשס"ד.

להשלמת התמונה, יש לציין, כי הרב-גוניות בפיתוח ובהענקת השירותים לזקנים ברמה המקומית בישראל היא רבה. לדוגמא, בדוח מבקר המדינה השנתי, שבחן את הטיפול בזקנים ברשויות המקומיות, התגלו פערים עצומים במאפייני הטיפול בין הרשויות המקומיות השונות. לדוגמא, בעוד שבנצרת עילית היו ברשימת המטופלים כ-330 זקנים, הרי שבגדרה היו רק 200 זקנים ואילו בלשכת הרווחה ביפו היו מטופלים 423 זקנים למשרת עובד סוציאלי; בעוד שבלשכות רווחה מסוימות (כגון קריית-מוצקין) הטיפול הפסיכוסוציאלי האישי ניתן באמצעות רופא פסיכוגריאטר, באחרות לא ניתן טיפול שכזה. בחלק מהלשכות מוענק טיפול קבוצתי בעוד שבאחרות אין טיפול כזה, סוגי השירותים הניתנים במסגרות, כמו מרכזי יום או מועדוני זקנים, הם רבים ומשתנים בין רשות אחת לאחרת.¹⁵⁰

ב. מידת השימוש בחוק לקידום זכויות זקנים ברשויות המקומיות בישראל

בניגוד מוחלט לדינמיות וליצירתיות, המופגנת ברשויות המקומיות בישראל בתחום פיתוח שירותים ומסגרות פעולה לזקנים, הרי ככל שהדבר נוגע לעיגון יוזמות מגוונות אלה באמצעות חקיקת חוקי עזר או כלים משפטיים פורמליים אחרים – התמונה שונה לחלוטין. במסגרת כתיבת מחקר זה רואינו מספר אנשי מפתח בתחום הזיקנה במספר ערים גדולות בישראל, וכן במספר רשויות מקומיות נוספות. התמונה העולה מכל הראיונות הללו הייתה זהה לחלוטין: אין כל שימוש בסמכות לחוקק חוקי עזר מקומיים לצורך עיגון או קידום זכויותיהם של התושבים הוותיקים במסגרת השלטון המקומי. התמונה היא מעניינת במובן זה, שבשונה מהרב-גוניות בתחום היוזמה המקומית בתחום הזיקנה – בתחום אי-מימוש הפוטנציאל החוקי קיימת אחידות מוחלטת.

מכיוון שהראיונות שקוימו לצורך מחקר זה לא היו במסגרת של מדגם מייצג, קשה לתת תשובה ברורה לשאלה, מה ההסבר למצב דברים זה. יחד עם זאת, מתוך הראיונות עם אנשי המפתח עלו מספר השערות לגבי הסיבות. סיבה אחת נובעת מתפיסה שגויה בכל הנוגע להיקף הסמכות החוקית לעגן זכויות מהותיות בחקיקת עזר מקומית. על פי תפיסה זו לרשות המקומית אין סמכות חוקית לחוקק חוקי עזר בתחום זה (שכן הנושא אמור להיות מוסדר בחקיקה ארצית), וגם אם יש – שר הפנים לא יאשר אותה ולכן אין טעם להתאמץ בכיוון.¹⁵¹ סיבה נוספת נעוצה בכך, שבמסמך המנחה להכנת תכנית אב לשירותים לזקן ברמה המקומית, מטעם אנשי המקצוע של אש"ל – שהינה מסמך מקצועי, מדעי ומעמיק, המשמש בדרך-כלל

¹⁵⁰ דו"ח מבקר המדינה 50, 1999.

¹⁵¹ ראיון עם נתן וולך, סגן ראש העיר תל-אביב יפו וראש סיעת הגמלאים, 20.1.05; ראיון עם משה ורטמן, יו"ר המועצה לאזרחים ותיקים, חיפה, 16.8.2004.

כאבן הדרך לשלטון המקומי בהכנת תכניות אב – נעדרת כל התייחסות לעיגון יעדיה במסגרת סטטוטורית. כפי שניתן לראות בהגדרה המפורטת במדריך בנושא: "תכנית האב משמשת תשתית ומסגרת להכוונת פעילויות לפיתוח השירותים בעתיד ויישומה ומימושה מוטלים על הגופים המעורבים, כל אחד בתחומי השירות הנמצאים באחריותו ובמימונו. יישום המלצות התכנית הוא תהליך מתמשך, המתבצע בהדרגה ומותנה בזמינות המשאבים, ובתנאים ארגוניים וסביבתיים שונים".¹⁵² מהגדרה זו נעדרת מודעות ליכולת לעשות שימוש בכלים משפטיים וחוקיים. נעדרת גם ההכוונה לצורך בחקיקת חוק עזר מקומי, להבטיח וליצור מסגרת נורמטיבית מחייבת, אשר תאפשר אכיפה וביצוע של המלצות תכניות האב הלכה למעשה.¹⁵³

חלק רביעי: הצעה אופרטיבית – חוק עזר מקומי: תושבים ותיקים

לאחר שהצגנו את המסגרות התיאורטיות, המשפטיות והחברתיות של ההתייחסות המשפטית המקומית לזכויות התושבים הוותיקים, ננסה בשלב זה להציג פלטפורמה לשינוי. כפי שתואר בהרחבה בחלק הקודם, בעוד שניתן לזהות פעילות יצירתית מגוונת ברמה המקומית, פעילות זו נעדרת לחלוטין ממד משפטי פורמלי. אין כל ביטוי למודעות ליכולת לעגן את היוזמות החשובות הללו במסגרת חקיקת עזר מקומית. אין כל מודעות ליתרונות הנורמטיביים המצויים בעיגון המלצות ויוזמות שנותרו ברמת שיקול הדעת הכללי.

מתוך היכרות ומודעות ליתרונות העיגון הסטטוטורי, יוצג בחלק זה ניסיון ליצור חוק עזר לדוגמא. חוק העזר מורכב מ"מודולות" שונות, כך שכל רשות מקומית יכולה לבחור במודולות מסוימות ולדחות אחרות (דברי ההסבר הנלווים למודולות השונות מפורטים בהערות השוליים הנלווים להם).

¹⁵² כרזים, לעיל הערה 132, בע' 5.

¹⁵³ מעניין שגם מסמכי מדיניות ומחקר אחרים, העוסקים בתחום הביזור ותומכים בהענקת יתר אוטונומיה לשלטון המקומי (או לפחות לחלקו ה"ראוי"), נותנים משקל נמוך בדיון שלהם ליכולת לעשות שימוש בחקיקת העזר המקומית ככלי לקידום פיתוח המדיניות הלוקלית (ראו לדוגמאות בהקשר זה בדיון והמלצות של רזין וברנדר, לעיל הערה 28, וכן אצל בלנק, לעיל הערה 34).

מודולה 1. הצהרות, יעדים ומטרות

הגדרות: "תושב ותיק" – תושב הרשות המקומית שהינו גם "אזרח ותיק", כמשמעותו בחוק האזרחים הוותיקים התש"ן-1989.¹⁵⁴

מטרות ויעדים: בחקיקת חוק עזר זה, הרשות המקומית מקבלת על עצמה לפעול להגשמת המטרות והיעדים הבאים:

- מניעת אפליה: הרשות המקומית תמנע מלהפלות לרעה את תושביה הוותיקים בשל גילם, בין במישרין ובין בעקיפין, בין באופן אישי, בין באופן קולקטיבי ובין באופן מוסדי.¹⁵⁵
- קידום השוויון המהותי: הרשות המקומית תפעל באופן אקטיבי לקידום השוויון המהותי של התושבים הוותיקים בתחומי הרשות המקומית. בין יתר דרכי הפעולה, הרשות המקומית תפעל לקידום השוויון בדרך של שיתוף, שילוב ונירמול.
- כיבוד העצמאות, הכבוד והאוטונומיה: הרשות המקומית תפעל לקידום עצמאותם, כבודם העצמי, וחירותם האישית של התושבים הוותיקים תוך הכרה בייחוד הדתי-תרבותי האישי של כל אחד מהם, ותוך הענקת חופש בחירה בין שירותים מגוונים.
- העצמה, שיתוף ואזרחות: הרשות המקומית תפעל להגברת כוחם החברתי והפוליטי של התושבים הוותיקים, באמצעות הענקת מידע, ייעוץ, סינגור ונטילת חלק פעיל בעיצוב ובהגדרת השירותים המוענקים על-ידי הרשות המקומית.
- פיתוח, תיאום ומימון שירותים לתושבים הוותיקים: הרשות המקומית תפעל באופן עצמאי ותעודד גורמים נוספים ליזום ולפתח שירותים חדשים, המותאמים לתושבים הוותיקים. הרשות תפעל להגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין השירותים השונים ולשיפור איכות היחס האנושי והמקצועי המוענק לתושבים הוותיקים.

¹⁵⁴ לעניין הטרמינולוגיה ראו הערת שוליים 5 לעיל. חוק האזרחים הוותיקים, תש"ן-1989, ס"ח 26 (להלן: חוק האזרחים הוותיקים) מפנה לעניין הגיל הכרונולוגי לחוק גיל פרישה, תשס"ד-2004, ס"ח 46. בפועל מדובר (בסופו של דבר) בגיל 67 לגברים ובגיל 64 לנשים. אימוץ ההגדרה של חוק האזרחים הוותיקים יוצר הרמוניה חקיקתית בכל הנוגע להגדרת "תושב ותיק" ומונע פיצול מיותר.

¹⁵⁵ הספרות והפסיקה בתחום השוויון עוסקים בהרחבה בהיבטים השונים של האפליה, ובחשיבות של ההתמודדות בכל הרמות השונות שלה. באופן קונקרטי, ככל שהדבר נוגע לרשויות מקומיות, במיוחד בהתחשב במגמות ההפרטה וה-outsourcing, יש חשיבות רבה לעגן את חובתה של הרשות המקומית להימנע מאפליה ולקיים את כל הוראות חוק העזר המוצע, גם כאשר היא מאצילה או מעבירה את סמכויותיה לגורמים פרטיים חיצוניים לרשות המקומית. ראו גם בנדון אצל י" כ"ץ, ב' מבורך, 1994.

מודולה 2. מוסדות וארגונים¹⁵⁶

בנוסף למחלקות ולאגפים הקיימים ברשות המקומית והעוסקים בתחום הזיקנה, הרשות המקומית תקים, תממן ותפעיל את המוסדות והגופים המפורטים להלן מתוך מטרה להגשים את תכליתו של חוק עזר זה.¹⁵⁷

2.1. יועץ לענייני אזרחים ותיקים ברשות המקומית ודוח מעקב שנתי :

המועצה תמנה יועץ בשכר לענייני התושבים הוותיקים (להלן "היועץ"). תפקידו של היועץ יהיה לייעץ לראש הרשות המקומית, למועצת הרשות המקומית, לכלל עובדי וממלאי התפקידים ברשות המקומית בכל נושא הנוגע במישרין ו/או בעקיפין לענייניהם של התושבים הוותיקים ברשות המקומית.¹⁵⁸ במסגרת זו ייפגש היועץ באופן עיתי ושוטף עם ראש הרשות וממלאי התפקידים השונים ברשות המקומית, על מנת לדון בענייניהם של התושבים הוותיקים.

היועץ יכיר את מערך השירותים והזכויות, שהרשות המקומית מחויבת לספק לתושבים הוותיקים, מכוח כל דין ו/או מטעם השלטון המרכזי, ויפעל לאספקתם בפועל על-ידי הרשות המקומית. במסגרת זו יפעל היועץ גם לפתח ולחזק את התיאום ואת שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים המעניקים שירותים לתושבים הוותיקים ברשות המקומית.¹⁵⁹ היועץ יגיש אחת לשנה, לראש הרשות המקומית, למועצה הציבורית, ולמועצת הרשות הציבורית, דוח אודות מצבם של התושבים

¹⁵⁶ המטרה של מודולה זו ליצור מסגרות ארגוניות ומוסדיות, אשר יאפשרו ויגרמו באופן אקטיבי לשינוי במעמדם ובמצבם החברתי של התושבים הוותיקים ברשות המקומית. הרציונל החקיקתי טמון בהכרה ובהבנה כי לא די בדקלרציות סטטוטוריות בכדי להביא לשינוי, אלא יש צורך לגבות ולעבות כוונות אל בגופים פעילים ויצירתיים, אשר ממוקדים ומסורים לעניין. יתרה מכך, מטרת המודולה לנתק את הזיקה המסורתית בין תחום הזיקנה ובין הקישור שלו לאגף הרווחה, אשר יוצר סטריאוטיפ של נזקקות ו"סעד".

¹⁵⁷ מבחינת סמכות חוקית, כל עוד הרשות המקומית איננה מעבירה או מאצילה את סמכויותיה אלא שומרת בידי מוסדותיה הפורמליים, לאמור, ראש הרשות ומועצת הרשות, את הסמכות החוקית לקבלת ההחלטות המשפטיות המהותיות - אין כל מניעה חוקית להקמת מסגרות ארגוניות שמטרתן לייעץ, לספק מידע, או לסייע בקבלת ההחלטות.

¹⁵⁸ חוק האזרחים הוותיקים יצר אף הוא את מוסד היועץ לענייני אזרחים ותיקים וזאת ברמה הארצית. יצוין כי מכוח חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה), תש"ס-2000, ס"ח 278, כל רשות מקומית בישראל מחויבת כיום למנות "יועצת לענייני מעמד האישה" אשר "תהא עובדת הרשות המקומית באחת מארבע הדרגות הגבוהות בדירוג שאליו תהא שייכת לפי הנוהג באותה רשות" (סעיף 2 לחוק).

¹⁵⁹ ראו לדוגמא סעיף 3.4. עיריית חיפה, 2005, בע' 17.

הוותיקים בתחום הרשות המקומית, וכן דיווח אודות מצב הביצוע והקיום של חוק עזר זה.¹⁶⁰

2.2. מועצה ציבורית לענייני תושבים ותיקים ברשות המקומית

הרשות המקומית תקים ותפעיל מועצה ציבורית לענייני תושבים ותיקים ברשות המקומית (המועצה). חברי קבע במועצה יהיו היועץ לענייני תושבים ותיקים וראש המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית או נציגו. הרכב המועצה, אופן ותקופת המינוי או בחירת חבריה, ייקבע על-ידי מועצת הרשות המקומית.¹⁶¹ בעיצוב וביצירת המועצה יושם דגש על מתן ייצוג הולם לכלל מרכיבי אוכלוסיית התושבים הוותיקים בתחומי המועצה, לרבות ייצוג לנשים, חברי מיעוטים, ותושבים שהינם "זקנים זקנים", לאמור בני 80 ומעלה.¹⁶²

תפקיד המועצה יהיה לייצג את מגוון העמדות והאינטרסים של התושבים הוותיקים ביחס לפעילות הרשות המקומית, וכן לסייע לראש הרשות ולמועצה, לפתח, לעצב ולקדם את מדיניות הרשות המקומית בכל הנוגע לתושבים הוותיקים. במסגרת זו, המועצה תפעל לזהות את הצרכים של התושבים הוותיקים בתחומי הרשות המקומית, שאינם מקבלים מענה נאות או הולם, ולהמליץ למועצה ולראש הרשות על דרכים לתת מענה לצרכים אלה, לרבות על-ידי פיתוח שירותים והקצאת משאבים.

המועצה תקבע בכוחות עצמה את סדרי פעילותה ואת דרכי קבלת ההחלטות במסגרתה.

2.3. נציב קבילות (אומבודסמן) לענייני תושבים ותיקים ברשות המקומית

המועצה הציבורית לענייני תושבים ותיקים ברשות המקומית תבחר מבין חבריה נציב קבילות (אומבודסמן) לענייני תושבים ותיקים. תפקידו של נציב הקבילות יהיה לשמש כתובת נוספת לתושבים הוותיקים בתחום הרשות המקומית לצורך בדיקה וטיפול בתלונות וקבילות בכל עניין ונושא שהוא, הנוגע לפגיעה בזכויותיהם

¹⁶⁰ מעקב שיטתי אחר ביצוע תכנית אב וביצוע חוק העזר הוא תנאי הכרחי להצלחתו – ראו בנדון אצל כורזים, לעיל הערה 132, בע' 48. דוגמאות לביטוי לחשיבות הבקרה ופיקוח ראו סעיף 3.8 בעיריית חיפה, 2005, בע' 18.

¹⁶¹ הרציונל בהקשר זה הוא לאפשר חופש פעולה לרשויות המקומיות השונות לעצב את המועצות על פי שיקול דעתן, ולהביא לידי ביטוי גם את ייחודן הדמוגרפי והפוליטי.

¹⁶² לדוגמה להקמת מועצות מייעצות בתחום הזיקנה, ראו בחוק המקומי של עיריית שיקגו בסעיף 2-16-060 Advisor councils on aging and disability; ראו גם סעיף בחוק העירוני של עיריית סנטה מוניקה: Chapter 2.48 Commission For The Senior Community; אחת הדוגמאות המוצלחות ביותר ניתן למצוא בניסוח של החוק העירוני של העיר קיימברידג' במדינת מסצ'וסטס, המפרטת בצורה נרחבת את מגוון הסמכויות והתפקידים של המועצה לתושבים ותיקים: Section 2.100.030 Duties and responsibilities.

של התושבים הוותיקים.¹⁶³ נציב הקבילות יבדוק ויברר כל תלונה שתוגש לו ויגיש את ממצאיו והמלצותיו למתלוננים, לגוף ברשות המקומית שכנגדו הוגשה התלונה, ליועץ לענייני תושבים ותיקים ולראש הרשות המקומית. לנציב הקבילות תהא גם סמכות לבדוק ולטפל בתלונות מתושבים ותיקים השוהים במוסדות, מעונות, ובמסגרות דיור וטיפול נוספות, הנמצאות בתחום הרשות המקומית.¹⁶⁴

2.4. מרכז מידע וייעוץ לענייני זכויות תושבים ותיקים ברשות המקומית

הרשות המקומית תקים ותממן את פעילותו של גוף שימשש מרכז מידע וייעוץ לענייני זכויותיהם של התושבים הוותיקים ברשות המקומית.¹⁶⁵ במרכז המידע ירוכז כל המידע הנוגע לזכויות ולשירותים הניתנים לתושבים הוותיקים של הרשות המקומית. מרכז המידע יפעל להפצת המידע באופן פעיל בדרכי תקשורת שונים ומגוונים. הוא יהיה נגיש לתושבים הוותיקים שיוכלו לקבל את המידע בשעות קבלה אישית, טלפונית, בפקס, ובאמצעות האינטרנט, והכל בשפה מובנת והתואמת את יכולתם.

2.5. תכנית אב לענייני תושבים ותיקים¹⁶⁶

בתוך חמש שנים מיום חקיקת חוק עזר זה, תכין ותאשר הרשות המקומית תכנית אב לענייני תושבים ותיקים (להלן "תכנית האב"). תכנית האב תעצב ותקבע

¹⁶³ הטיפול בקבילות הציבור בשלטון המקומי בישראל מתנהל במישורים שונים: דרך המחלקה או הפקיד הנילון, או נציב קבילות פורמלי או מסגרות ארגוניות נוספות. המציאות בנדון היא רב-גונית, שכן אין הסדרה פורמלית של הנושא במסגרת החוקים הקיימים (וראו בנדון אצל י' ראובני). בגלל העדר המסגרת הפורמלית של מוסד נציב הקבילות, מוצע בחוק עזר זה למסד את מוסד נציב הקבילות באופן קונקרטי לטיפול בתלונות של התושבים הוותיקים ברשות המקומית.

¹⁶⁴ על חשיבות מוסד האומבודסמן ככלי לטיפול וקידום זכויותיהם של זקנים השוהים במסגרות מוסדיות ראו אצל: F.E. Netting, R. Huber, R.N. Paton., J.R. Kautz, 1995

¹⁶⁵ לדוגמאות ולהכרה בחשיבות הקמת מאגר מידע, ראו לדוגמא, בתכנית המא"ה בעמ' 21. במקומות אחרים ניתן למצוא דוגמאות להקמתם של גופים עירוניים המעניקים ייעוץ ומידע לזקנים. לדוגמא, ראו את פרויקט הסיוע המשפטי לזקנים בעיר לוס-אנג'לס שבקליפורניה בארה"ב: The Bet-Tzedek Legal Services, המעניק ייעוץ משפטי לזקנים נזקקים. ראו: [

ULR: <http://www.cityofla.org/DOA/doass2e.htm>]

¹⁶⁶ סעיף זה משקף הבנה כי הכנת תכנית אב מהווה אבן דרך בקידום מעמד התושבים הוותיקים ופיתוח השירותים המוענקים להם ברמה המקומית. לא ניתן לעצב מדיניות רציונלית ברמה המקומית ללא תמונה אמפירית רחבה של המציאות (של הקיים) וניתוח מקצועי של התהליכים העתידיים הצפויים בתחום הזיקנה ברשות המקומית. הליך הכנת תכנית האב, כשלעצמה, מגביר את המודעות ומעצים את התושבים הוותיקים. בשונה מהמצב הקיים, הוספת סעיף זה תהפוך את המחויבות להכנת תכנית אב לעניין שבחובה, ולא שבשיקול דעת.

מדיניות ברורה וכוללת לפיתוח שירותים לתושבים הוותיקים ברשות המקומית, תוך שימוש במידע שיטתי ובידע מקצועי בקביעת קדימויות.¹⁶⁷

תכנית האב תוכן תוך שיתוף ומעורבות התושבים הוותיקים בתחום הרשות המקומית.

תכנית האב תכלול בין היתר ניתוח של המציאות הקיימת בתחומי הרשות המקומית בכל הנוגע לאוכלוסיית התושבים הוותיקים, וכן ניתוח של ההתפתחויות העתידיות.

בכל חמש שנים לאחר אישור תכנית האב תפעל הרשות המקומית לעדכון התכנית ולבחינה של היבטים נקודתיים שלה.¹⁶⁸

2.6. שיתוף בקבלת החלטות

בכל החלטותיה ובגיבוש מדיניותה, תשתף הרשות המקומית את התושבים הוותיקים, באמצעות הגופים השונים המייצגים אותם, בקבלת החלטות.¹⁶⁹

מבלי לפגוע בכלליות האמור לעיל, באופן ספציפי, הרשות המקומית תדאג להזמין את היועץ ואת חברי המועצה לכל ישיבות מועצת הרשות המקומית, בהם עולים לדיון נושאים הקשורים במישרין ו/או בעקיפין לתושבים הוותיקים. בכל ישיבה, שבה יהיה נוכח היועץ, תינתן לו הזדמנות להשמיע את דעתו לפני קבלת כל החלטה שיש לה נגיעה לענייני מעמד התושבים הוותיקים.¹⁷⁰ הרשות המקומית, נבחריה וממלאי התפקידים בה, יזמינו ויבקשו את התייחסות היועץ והמועצה, לכל נייר עמדה ו/או נייר מדיניות ו/או תכנית פעולה, הנוגע במישרין ו/או בעקיפין לתושבים הוותיקים ברשות המקומית.

¹⁶⁷ ראו לדוגמה סעיף 1.3 לתכנית המא"ה (תכנית האב לגיל השלישי של העיר ירושלים) בע' 5.

¹⁶⁸ בכדי שתכנית האב תשמור על הרלבנטיות שלה עליה להתעדכן כל העת. תכלית העדכונים היא לבחון את השינויים הקיימים והצפויים בצרכים, וכן להתאים ולעדכן את תכנית האב בהתפתחויות המדעיות, הכלכליות והחברתיות שהשתנו מאז העדכון הקודם. ראו בנדון אצל כורזים, לעיל הערה 132, בע' 49.

¹⁶⁹ סעיף זה מביא לידי ביטוי את המודעות לכך שאחת הבעיות הקשות של התושבים הוותיקים היא כי קולם לא נשמע בהליכי קביעת המדיניות החברתית או בהליכי חלוקת המשאבים הציבוריים (וראו לעניין זה אצל בן ישראל ובן ישראל, בעמ' 241). ראו לדוגמה לאימוץ סעיף דומה בסעיף 1.3 לתכנית המא"ה, בעמ' 17.

¹⁷⁰ להסדר דומה בתחום היועצת לענייני מעמד האישה, ראו סעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה), לעיל הערה 158.

2.7. עידוד מעורבות בדרך של חינוך להתנדבות

הרשות המקומית תפעיל ותקיים מסגרות חברתיות, אשר באמצעות מערכי חינוך והסברה תעודדנה המשך מעורבות ופעילות של התושבים הוותיקים ברשות המקומית בדרך של התנדבות.¹⁷¹

הרשות המקומית תפעיל ותקיים מסגרות חברתיות אשר תעודדנה פעילות התנדבותית של נוער וילדים בקרב מערך השירותים המוענק לתושבים הוותיקים ברשות המקומית.

הרשות המקומית תקצה, מתוך כוח האדם הנתון למחלקה לשירותים חברתיים, עובד שחלק מהגדרת תפקידו תהיה לגייס ולהפעיל מתנדבים ותיקים מתוך הרשות המקומית ולמען תושבי הרשות המקומית.

2.8. ציון יום התושב הוותיק

הרשות המקומית תציין ותכבד אחת לשנה את פעילות, מעורבות וחשיבות תושביה הוותיקים. בהעדר החלטה אחרת, הדבר ייעשה על-ידי הרשות המקומית בסמוך, ככל הניתן, ליום הזקן הבינלאומי, המתקיים בכל שנה ביום ה-1 באוקטובר.¹⁷²

2.9. תעודת תושב ותיק

הרשות המקומית תעניק לכל תושב ותיק "תעודת תושב ותיק".

2.10. איסוף מידע וקידום מחקר מדעי מקומי

הרשות המקומית תפעל לאיסוף מידע שיטתי וקבוע אודות מצבם של התושבים הוותיקים בתחומה, תוך הקפדה על שמירה על פרטיותם וכבודם, ובכפוף לכל דין.¹⁷³

הרשות המקומית תפעל ותעודד ביצוע מחקרים מדעיים, אשר יבחנו את הצרכים המשתנים של התושבים הוותיקים ברשות, וכן את מידת הצלחת חוק עזר זה והשירותים המוענקים לתושבים הוותיקים להגשים את יעדיהם ומטרותיהם.¹⁷⁴

¹⁷¹ על חשיבות ההתנדבות בגיל המבוגר ראו: N.L. Chappel, 1999. לחשיבות עיגון השיתוף והמעורבות של האוכלוסייה הוותיקה בדרך של התנדבות ראו לדוגמה בתכנית המא"ה בע' 21.

¹⁷² ציון שנתי של יום התושב הוותיק יכול לשמש כלי יעיל להעלאת המודעות הציבורית לזכויותיהם של התושבים הוותיקים. שיטה זו ננקטת ברמה הארצית והבינלאומית ביחס לקבוצות מיעוט וחולשה שונות, ואף אומצה באופן קונקרטי על-ידי האו"ם בכל הנוגע לציון יום הזקן הבינלאומי.

¹⁷³ איסוף מידע שיטתי הוא תנאי בסיסי ומקדמי לצורך ניתוח והערכת מידת ההצלחה של חוק העזר והמדיניות המקומית להשיג את יעדיה. בהעדר נתונים מבוססים ובדוקים אין כל דרך להבין ולשפר את המדיניות המקומית ולייעל את חלוקת המשאבים.

¹⁷⁴ מחקר אמפירי המבוסס על נתונים בדוקים הוא דרך המלך לקדם, לפתח ולשפר את מערך השירותים הקיימים, ולאפשר פריצות דרך לפיתוח שירותים חדשניים ושיפור המצב הקיים. ראו לדוגמה גם בתכנית המא"ה, סעיף 3.8, בעמ' 18.

מודולה 3. עבודה תעסוקה והכשרה מקצועית

3.1. עידוד עבודה ותעסוקה בגיל המבוגר¹⁷⁵

- מבלי לפגוע באמור בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה התשמ"ח-1998, ומתוך רצון לקדם ולעודד את תעסוקתם על עובדים ותיקים ומבוגרים בקרב הרשות המקומית, הרשות המקומית תפתח ותפעיל תכניות לעידוד העסקתם של עובדים מבוגרים מעל גיל 40.¹⁷⁶
- המועצה תפעל בדרך של אפליה חיובית ומקדמת, כך שתיתן עדיפות ויתרון למועמדים לעבודה ברשות המקומית ו/או כל תאגיד ו/או גוף כלכלי אחר הנמצא בשליטתה, שגילם מבוגר ומעל לגיל 40.

3.2. עידוד ותמיכה בעובדים המטפלים בהוריהם הזקנים¹⁷⁷

- הרשות המקומית תעניק לכל עובדיה, הנדרשים לטפל בהורה זקן (כמשמעות ביטוי זה בחוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה) התשנ"ו-1996), עד 14 ימי מחלה בשכר, וזאת מעבר למכסת ימי המחלה המוענקים להם מכוח הדין ו/או הסכם העבודה הקיבוצי.
- הרשות המקומית תאפשר לעובדים, הנדרשים לטפל בהורה זקן, לצאת לחופשה ללא תשלום עד לתקופה של שנה, ותבטיח את מקומם וזכותם לחזור לעבודתם עם תום החופשה.

3.3. הבטחת המיומנות והמקצועיות של נותני השירותים לתושבים

הוותיקים¹⁷⁸

- הרשות המקומית תדאג כי כל עובדיה המטפלים ו/או מעניקים שירותים לתושבים הוותיקים יהיו עובדים מוסמכים, מקצועיים ובעלי שליטה בידע ובמיומנות הייחודית, הכרוכים בהענקת שירות וטיפול לאוכלוסייה הוותיקה.

¹⁷⁵ מבחינת סמכות פורמלית, לרשות המקומית מוענקות סמכויות חוקיות נרחבות בכל הנוגע לקביעת והגדרת תנאי העבודה של עובדי הרשות המקומית. אמנם במציאות, הסכמי העבודה במגזר המוניציפלי וזכויות העובדים מעוגנים בחלקם בהסדרים סטטוטוריים ארציים או בהסכמי עבודה קיבוציים, בפועל קיימת גמישות המאפשרת לרשות המקומית היחידה לנהל משא ומתן נפרד ולהתאים הסדרים ספציפיים כך שיתאימו לתנאיה המיוחדים של הרשות. ראו בנדון אצל ראובני, לעיל הערה 163, בע' 154.

¹⁷⁶ דוגמאות לעידוד תחום התעסוקה בקרב התושבים הוותיקים, ראו לדוגמא בתכנית המא"ה בעמ' 39.

¹⁷⁷ לחשיבות יצירת מסגרות תעסוקה המאפשרות ומעודדות בני משפחה עובדים לטפל בהוריהם הזקנים ראו אצל: י' דורון ג' לנציץ, תשס"ב.

¹⁷⁸ לחשיבות ולמרכזיות של פיתוח המקצועיות בקרב מעניקי שירותים לאוכלוסיית הזקנים, ראו אצל Lowenstein, A., 2001.

הרשות המקומית אף תבטיח את המשך שמירת רמתם ומיומנותם המקצועית לכל אורך תקופת העסקתם.¹⁷⁹ במסגרת זו, כל עובדי המועצה בתחום השירותים לתושבים הוותיקים יישלחו להשתלמות מקצועית בהיקף שלא יפחת מ-40 שעות, במימון הרשות המקומית, לפחות אחת לשנתיים.

מודולה 4. הנחות כלכליות

- מתוך מודעות לצורך להתחשב במגבלות הכלכליות הקיימות על חלק מהתושבים הוותיקים, תפעל הרשות המקומית להקל ולהפחית את ההוצאות הכלכליות המוטלות עליהם, כמפורט בסעיפים להלן:¹⁸⁰
- בכל שירות שהמועצה מעניקה לתושביה, לרבות שירותי חנייה והסעה, ואשר קבלתו מותנית בתשלום תמורה כלכלית, תוגדר ותוענק הנחה לכל מי שהינו תושב ותיק של הרשות המקומית.¹⁸¹
 - בכל אגרה, שהמועצה גובה מתושביה, במישרין ו/או בעקיפין, תוגדר ותוענק הנחה לכל מי שהינו תושב ותיק של הרשות המקומית.¹⁸²
 - בכל מס, שהמועצה גובה מכוח הדין מתושביה, במישרין ו/או בעקיפין, תוגדר ותוענק הנחה לכל מי שהינו תושב ותיק של הרשות המקומית, כל זאת במידה והדבר לא נאסר בדין.¹⁸³
 - כל פעילות תרבותית ו/או חברתית ו/או פעילות פנאי, שהרשות המקומית מקיימת, במישרין או בעקיפין, ואשר נגבית בגינה תמורה כלכלית, תינתן הנחה כספית לתושבים הוותיקים.¹⁸⁴

¹⁷⁹ ראו לדוגמה סעיף 3.5. לתכנית המא"ה, בעמ' 17.

¹⁸⁰ לחשיבות מתן הנחות כלכליות לזקנים ראו אצל ת' ברנע, נ' בנטור, א' מזרחי, תשנ"ג.

¹⁸¹ דוגמה להנחה בעלות אישור חנייה לתושבים ותיקים ראו בחוק המקומי של עיריית סיאטל:

SMC 11.16.319 Fees for Resident Identification Permits.

¹⁸² דוגמה לפטור מאגרת ביוב ראו החוק המקומי של עיריית שיקגו 3-12-050 Senior Citizens Exempted.

; להנחה בשיעור האגרה לחידוש רשיון לאחזקת בעל חיים על-ידי תושבים ותיקים

ראו חוק עזר מקומי של עיריית סיאטל: -- SMC 9.26.020 Cat or Dog License Fee --

;Renewal. דוגמה להנחה באגרת פינוי אשפה ראו החוק העירוני של עיריית סידר רפיד,

באיווה: 24.14 Mandatory Household Collection

¹⁸³ לפטור ממיסים מקומיים לתושבים ותיקים, ראו בחוק המקומי של עיריית לוס אנג'לס: SEC.

21.1.12. Senior Citizen Exemption – Refunds.

¹⁸⁴ דוגמה להנחה בחוגים שעיריית לוס אנג'לס מקיימת, ראו את הסעיף הבא בחוק המקומי של לוס

אנג'לס: Sec. 22.117. Program and Facility Use and Admission Fees.

- בכל התקשרות חוזית של הרשות המקומית עם ספקים ו/או נותני שירותים פרטיים ו/או חיצוניים, תכלול הרשות המקומית במסגרת החוזה, תניות חוזיות, אשר יחייבו הענקת הנחות לתושבים הוותיקים.
- בכל מכרז, הכולל בחובו הענקת שירותים ו/או טובין הנוגעים במישרין ו/או בעקיפין לתושבים הוותיקים של הרשות המקומית, תכלול הרשות המקומית כחלק מתנאי המכרז, את החובה להעניק הנחה לתושבים הוותיקים.
- גובה שיעור ההנחה והתנאים לקבלתה ייקבעו על-ידי מועצת הרשות המקומית.¹⁸⁵
- ככלל, ובהעדר החלטה אחרת, הרשות המקומית תעניק את ההנחות לתושבים הוותיקים באופן אוטומטי, על בסיס אוניברסלי, וללא הצבת תניות ו/או דרישות ביוקרטיות אשר יש בהן כדי למנוע או להקשות על קבלת ההנחה.¹⁸⁶
- אחת לשנה תפיץ הרשות המקומית, בכתב, הודעה לכלל התושבים הוותיקים של הרשות, שתפרט את שיעורי ותחומי ההנחות להם הם זכאים ואת הדרכים לקבלתם.

מודולה 5. בינוי, דיור ונגישות פיזית ותחבורתית

- מתוך מודעות לצורכי הדיור המיוחדים של התושבים הוותיקים של הרשות המקומית, תפעל הרשות המקומית ליצירת פתרונות דיור מגוונים אשר יתנו מענה לצורכיהם כמפורט להלן:¹⁸⁷
- הרשות המקומית, באמצעות נציגיה בוועדות התכנון השונות, הפועלות מכוח חוק התכנון והבנייה תשכ"ה 1965, תפעל ליצירת, תכנון ואישור תכניות מתאר,

¹⁸⁵ סעיף זה הוא ביטוי לרצון להביא לידי ביטוי את האוטונומיה והדמוקרטיה המקומית לידי ביטוי.

¹⁸⁶ סעיף זה הוא ביטוי למודעות לחשיבות של הסרת ומניעת הצבת מכשולים ביוקרטיות מפני יכולת מימוש והנאה מהזכות לקבל הנחות כלכליות. לדוגמא כיצד כשלים אלה עשויים לרוקן מתוכן את הזכות להנחה ראו אצל ברנע, בנטור ומזרחי, לעיל הערה 180.

¹⁸⁷ ראו דוגמאות בתחום זה בתכנית המא"ה בע' 33. לדוגמא לפעילות בתחום זה בעיר ניו-יורק, ראו אצל דוגמאות בתחום עידוד יצירת פתרונות דיור לזקנים בעיר לוס אנג'לס ראו בחוק חקיקת עזר מקומית בתחום עידוד יצירת פתרונות דיור לזקנים בעיר לוס אנג'לס ראו בחוק העירוני של לוס אנג'לס בסעיף: Sec. 22.601. Purpose Defined. להסדרה בפרובינציית בריטיש קולומביה, קנדה, ראו: [URL: <http://www.mcaws.gov.bc.ca/housing/SHSPBG/part2.html>]

- אשר יקצו ויגדירו שטחים וייעודים לצורכי פתרונות דיור לאוכלוסייה הותיקה בתחומי הרשות המקומית.¹⁸⁸
- הרשות המקומית תעודד ותפעל להקמת מגוון פתרונות דיור מוסדיים בתחומי הרשות המקומית, אשר יענו על צורכיהם של התושבים הוותיקים. במסגרת זו תשתף הרשות המקומית פעולה עם גופים ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים להקמת מסגרות דיור מוסדיות לזקנים סיעודיים ו/או תשושי נפש, מעונות לזקנים עצמאיים ו/או תשושים, ובתים של דיור תומך ודיור מוגן.
 - הרשות המקומית תפעל ותעודד את המשך המגורים של תושביה הוותיקים בביתם בקהילה, זאת גם במידה שהם סובלים ממוגבלות או קושי בתפקוד היומיומי, וזאת באמצעות עידוד יצירת ואספקת שירותים שונים, אשר יתמכו ויאפשרו בחירה זו.¹⁸⁹
 - כל מבני הציבור שבבעלות ו/או ניהול ו/או שימוש הרשות המקומית יותאמו להיות נגישים, בטוחים ובטיחותיים לתושבים הוותיקים, לרבות התושבים הוותיקים, הסובלים ממוגבלות פיזית.¹⁹⁰
 - בתכנון הפריסה הפיזית, האזורית של המבנים והשירותים, המיועדים לתושבים הוותיקים, הרשות המקומית תדאג כי תיעשה חלוקה ותפזורת, אשר תאפשר נגישות וזמינות מירבית לכלל התושבים הוותיקים, תוך הקפדה על שוויוניות בין-אזורית והתאמה לצרכים האזוריים הייחודיים.¹⁹¹
 - בתכנון רשת התחבורה הציבורית בתחומי הרשות המקומית, יושם דגש על הצרכים המיוחדים של התושבים הוותיקים. דגש מיוחד יושם על נגישות באמצעות תחבורה ציבורית למתקנים ציבוריים, ולאתרי פנאי, תרבות ונופש.¹⁹²

¹⁸⁸ ליוזמה מקומית מעניינת, המעניקה זכות להקמת יחידת דיור נוספת על גבי כל מגרש שתכליתה לתת פתרון מגורים לדיירים זקנים (לאמור, בעיקר, ההורים המבוגרים של בעלי הבית) ראו חוק עזר מקומי של העיר שרלוט, בסעיף Charlotte, NC., Code App. A, s 12.407.

¹⁸⁹ דוגמא מעניינת בתחום זה ראו את הקניית השרות לקבלת פינוי שלג מדרכי הגישה לבית לזקנים ולנכים, כפי שזה קבוע בחוק של הכפר "ואלי ווי" באוהיו: 240.16 Snow Plowing Services for Elderly or Disabled Residents.

¹⁹⁰ ראו לדוגמא סעיף 3.7 בתכנית המא"ה בעמ' 18. נגישות כוללת לדוגמא חיוב הקצאת מקומות חנייה פרטיים לרכבים של נכים ושל זקנים: ראו לדוגמא את החוק המקומי של עיריית קולומבוס, אוהיו: 3342.20 Parking space for handicapped and elderly; ביטוי שונה ל"התאמות" הנדרשות ממבנים המשרתים את אוכלוסיית הזקנים ניתן למצוא לדוגמא בדרישות מבחינת רמות הרעש המותרות בסמוך אליהם: ראו לדוגמא בהקשר זה את חוק העזר העירוני של פיולרטון, קליפורניה: Noise Standards and Regulation Chapter 15.90.

¹⁹¹ ראו לדוגמא סעיף 3.6 בתכנית המא"ה בעמ' 18.

¹⁹² ראו לדוגמא חוק עזר עירוני של שיקגו, הנותן עדיפות לאוטובוסים המסיעים זקנים לאצטדיון המקומי 9-68-040 Athletic events at Wrigley Field.

מודולה 6. התמודדות עם התעללות בזקנים

מתוך מודעות והכרה בקיומה של התופעה החברתית של התעללות בזקנים, ומתוך מגמה למנוע את התרחשותה ולצמצם את פגיעתה לאחר גילוייה, תפעל הרשות המקומית כדלהלן:

- הרשות המקומית תפתח, תקים ו/או תגדיר צוות רב-מקצועי מבין עובדי הרשות, שבראשו יעמוד היועץ לענייני תושבים ותיקים, שתפקידו יהיה לזהות, לטפל ולהתמודד עם תופעות של התעללות בתושבים ותיקים בתחומי הרשות (להלן "צוות הגנה").¹⁹³
- צוות ההגנה יפתח מערך הסברה וחינוך בקרב תושבי הרשות ובקרב מערכת החינוך להגברת המודעות לתופעת ההתעללות בתושבים ותיקים.¹⁹⁴
- צוות ההגנה יפתח ויכין נוהל כתוב, אשר ינחה את כלל עובדי המועצה בכל הנוגע לזיהוי, דיווח ודרכי הפעולה וההתערבות, במקרה של התעללות בתושבים ותיקים.
- צוות ההגנה יפעל בשיתוף פעולה עם הגופים והגורמים האחרים, המוקמים מכוח חוק עזר זה או הפועלים מכוח דינים נוספים, לשם יצירת והגברת התיאום בטיפול בתושבים ותיקים שנפגעו עקב התעללות.

מודולה 7. בריאות ומניעה

מתוך מודעות לחשיבות של מניעה מוקדמת לאיכות החיים והבריאות של התושבים הוותיקים, הרשות המקומית תפעל ותעודד פעילות, יצירה ושיתופי פעולה בתחומים אלה, כמפורט להלן:¹⁹⁵

- הרשות המקומית תפתח, תקים ו/או תגדיר צוות רב מקצועי מבין עובדי הרשות, שבראשו יעמוד היועץ לענייני תושבים ותיקים, שתפקידו יהיה לפתח תכניות חינוך והגברת מודעות בכל הנוגע לרפואה מונעת לקראת הזיקנה, ולפיתוח אורחות חיים בריאים בעת זיקנה (להלן "צוות בריאות").

¹⁹³ למשמעות וחשיבות ההתייחסות לתופעת ההתעללות בזקנים, ראו לבנשטיין, א', פ' ורון, 2000. לדוגמאות להתייחסות לנושא ראו בתכנית המא"ה בע' 30-31.

¹⁹⁴ ישנן רשויות מקומיות, המגדילות לעשות ומגדירות תקיפה של זקנים כעבירה פלילית ברמה המקומית, ואפילו מטילות עונשי מינימום למורשעים. ראו לדוגמא בחוק המקומי של עיריית שיקגו 8-4-080 Definitions--Assault defined--Mandatory sentence.

¹⁹⁵ הואיל ומכלול הזכות לבריאות ואספקת שירותי הבריאות מוסדרים ברמה הארצית מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994, ס"ח 146, הרי שמרחב הפעילות המקומית בתחום זה הינו מצומצם יחסית, וראוי למקדו בתחום פעילות המניעה המוקדמת ובריאות הציבור.

- צוות הבריאות יפעל ליצור שיתוף פעולה ותיאום בין קופות-החולים וגורמי הבריאות הארציים, הפועלים בתחומי הרשות, בכל הנוגע לאספקת והענקת שירותי בריאות לתושבים הוותיקים.

מודולה 8. תרבות ופנאי

- מתוך מודעות לחשיבות פעילות התרבות והפנאי לתושבים הוותיקים, הרשות המקומית תפתח, תממן ותקדם פעילויות בתחום זה כמפורט להלן:
- הרשות המקומית תעסיק עובד בשכר, שהיקף משרתו ייקבע על-ידי ראש הרשות, שתפקידו יהיה פיתוח וקיום אירועי תרבות ופנאי לתושבים הוותיקים של הרשות המקומית.
 - בכל תכנון, הקמה והפעלה של אירועי תרבות ופנאי בתחום הרשות המקומית, הם ייערכו, יותאמו ויבוצעו תוך כדי מתן אפשרות לתושבים הוותיקים של הרשות המקומית לקחת בהם חלק פעיל.¹⁹⁶

מודולה 9. הוראות שונות

- ההוראות בחוק עזר זה באות להוסיף על כל השירותים ו/או ההטבות הקיימים ברשות המקומית בטרם נחקק חוק עזר זה ולא לגרוע מהן.
- ההוראות בחוק עזר זה אינן באות למנוע או לשלול פיתוח תכניות ו/או יזמויות נוספות, לקידום מעמדם וזכויותיהם של התושבים הוותיקים בתחום הרשות המקומית אף מעבר לאמור בחוק עזר זה.
- ההטבות הכלכליות המוענקות בחוק זה באות בנוסף ולא במקום הטבות כלכליות המוענקות מכוח כל דין אחר.

¹⁹⁶ לעיגון הצורך להתחשב ולהתייחס לתושבים הוותיקים בכל הנוגע לפעילויות הפנאי ראו את החוק המקומי של העיר ראלי, בנוגע להגדרת התפקידים של ה- The Recreation Division of Raleigh, NC., Code s 9-3001 : ראו סעיף:

אחרית דבר

אין בכונת מחקר זה לעשות אידיאליזציה של חקיקת העזר ברמת השלטון המקומי. ברמה המקומית, קהילות שמרניות או קהילות תרבותיות, בעלות אוריינטציה מסוימת, עלולות לעגן עוינות או מדיניות חקיקתית, הפועלת כנגד מיעוטים וקבוצות חלשות שאינן שייכות לקבוצת הרוב. כך לדוגמא, מוכר הניסיון של רשויות מקומיות להיפטר מתושביהן העניים בכדי לעודד הגירה של קבוצת אוכלוסייה חזקות ועשירות. תושבים מעוטי יכולת מהווים מעמסה על הרשויות המקומיות, הן לאור רמת ההכנסה הנמוכה שהם תורמים לרשות המקומית, והן לאור רמת צריכת השירותים הגבוהה שלהם. לכן, המחקר איננו מתעלם מהעובדה כי לשלטון המקומי יש לפחות באופן פוטנציאלי גם צד אפל, החותר נגד צדק חברתי או פלורליזם תרבותי.¹⁹⁷

ביקורת כנגד יוזמות לוקליות בתחום הזיקנה מגיעה גם מזוויות נוספות: נטען כי הדבר עשוי להגביר את הפרגמנטציה של מערך השירותים לזקנים ואת חוסר שיתוף הפעולה והתיאום ברמה הארצית;¹⁹⁸ או כי בעוד שזקנים ברשויות מקומיות עשירות ייהנו משלל שירותים, יעמיקו הפער וההזנחה של זקנים ברשויות מקומיות העניות.¹⁹⁹ מעבר לביקורות ספציפיות אלה, יש גם לזכור, כי מחקר זה גם אינו מתיימר לטעון שמעמדם של האזרחים הוותיקים בישראל ישתנה רק אם השלטון המקומי ירים את הכפפה ויחוקק חוקי עזר מקומיים בתחום הזיקנה. לבסוף, אין ביוזמת החקיקה המקומית, המוצעת במחקר זה, בכדי להסיר את האחריות מעל כתפי השלטון המרכזי (ולצורך הדיון, אף ממחויבות כתפי הקהילות והארגונים הבינלאומיים) ליצירת הסדרים חוקיים, אשר יבטיחו ויעגנו את זכויותיהם של הזקנים במסגרת מדינת רווחה הדואגת לכלל תושביה.²⁰⁰

כל הביקורות, החששות והמגבלות, שתוארו לעיל, אינן מפחיתות מעוצמתו של הטיעון המרכזי שהוצג להלן. הטענה המרכזית שפורטה לעיל, היא, כי בעידן בו תשומת הלב הציבורית ממוקדת בהתפתחויות הגלובליות והבינלאומיות, לעיתים נשכח הפוטנציאל החוקי הרב הטמון ברמה המקומית. כפי שתואר לעיל, הדברים

¹⁹⁷ ראו בלנק, לעיל הערה 34. ראו לדוגמא חוק העזר המקומי שהתקבל בשנת 1999 בעיר חולון, האוסר לבנות דירות שגודלן פחות מ-125 מ"ר. המשמעות המעשית היא, כי הדירה החדשה הזולה ביותר שניתן היה לרכוש בחולון באותה תוקפה היה בין 270,000-300,000 דולר. ראו ה"ש 216 אצל בלנק.

¹⁹⁸ ראו Hornbostel, לעיל הערה 96.

¹⁹⁹ שם.

²⁰⁰ בהקשר זה חשש לגיטימי הוא כי דווקא פיתוח החקיקה ברמה המקומית "תאפשר" לשלטון המרכזי להתנער מחובותיו לאוכלוסייה הזקנה – כפי שכבר תואר לעיל.

נכונים במיוחד בתחום זכויות התושבים הוותיקים. ישנם שיקולים ספציפיים מגוונים, המצביעים על כך, שדווקא בתחום זה, יש חשיבות לפיתוח המשפט ברמה המקומית – כל זאת מבלי לפגוע או לשלול את חשיבות המשך פיתוח התחום גם ברמה הארצית והבינלאומית.²⁰¹

באופן קונקרטי, בחינת המציאות הישראלית בתחום הזיקנה והמשפט ברמה המקומית מגלה תמונה של ניגוד: מחד – הרשויות המקומיות מאופיינות בפעילות מקורית, יצירתית ופעילה, בכל הנוגע לפיתוח וקידום תכניות לאזרחים הוותיקים; מאידך – העדר מוחלט של עיגון פעילויות אלה ברמה החוקית הפורמלית. מצב זה יוצר, אם כך, הזדמנות לרשויות המקומיות ולשלטון המקומי, להרחיב את תחום הפעילות ולעגן את היצירתיות, ברמה הסטטוטורית והפורמלית. הזדמנות חקיקתית זו יכולה גם להשתלב היטב עם השינויים מרחיקי הלכת, שהתחוללו בעשורים האחרונים בשלטון המקומי בארץ ובעולם. גיוס המשפט המקומי לטובת התושבים הוותיקים והפיכתו לכלי נוסף בקידום מעמד הזקנים בישראל ובעולם, עשוי להוות אבן נוספת במבנה המשפטי הכללי, שיביא לשינוי במעמד החברתי של הזקנים בחברה, ואף יכול להשתלב היטב עם יצירתו של הדור הרביעי של השלטון המקומי בישראל.²⁰²

²⁰¹ לטיעון בדבר חשיבות פיתוח תחום זכויות הזקנים ברמת המשפט הבינלאומי: Doron I. (in press).

²⁰² הצעת החקיקה המקומית המפורטת לעיל משתלבת היטב במה שבן-אליא, לעיל הערה 37, מכנה "הווקטור האזרחי-דמוקרטי", ומנסה להגשים את אותם יעדים של "איזרוח" המשטר המקומי.

מקורות

- אייזנשטדט, ש. נ. (תשמ"ט). **החברה הישראלית בתמורותיה**. ירושלים: מאגנס.
 אלעזר, ד. (תשמ"ז). המימד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל. בתוך
 אלעזר, ד. וקלכהיים, ח. (עורכים). **השלטון המקומי בישראל** (עמ' 26-3).
 ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
 ארקין, ק. ארקין, נ. (תשס"ד). שירותי רווחה אישיים לעובדים זרים: התייחסות
 השלטון המרכזי אל מול התייחסות הרשות המקומית. **פורום חיפה לעבודה
 סוציאלית**, 2, 15-49.
 בלנק, י. (תשס"ד). מקומו של ה"מקומי": משפט, השלטון המקומי, ביזור ואי-
 שוויון מרחבי בישראל. **משפטים, לד(2)**, 197-299.
 בן אליא, נ. (תשס"ד). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**. ירושלים: מכון
 פלוסהיימר לחקר מדיניות.
 ---, (תש"ן). השלטון המקומי ומשבר מדינת הרווחה בישראל. **עיר ואיזור**, 21,
 בן ישראל, ר. ובן ישראל, ג. (תשס"ב). **חברה ומשפט**, 9, 229-263.
 ---, (תשס"ד). **מי מפחד מהגיל השלישי**. ת"א: עם עובד ואש"ל.
 בר גיורא, מ. וכרם, ב. (תשנ"ו). **שירותים חברתיים לזקנים בישראל**. ירושלים:
 אש"ל.
 ברנע, ת., בנטור, נ. ומזרחי, א. (תשנ"ג). **הנחות, הטבות, זכויות והקלות מיוחדות
 לקשישים**. ירושלים: ברוקדייל.
 גולדברג, ג. (תשמ"ז). בחירות מקומיות. מתוך אליעזר, ד. וקלכהיים, ח. (עורכים).
השלטון המקומי בישראל (עמ' 110-89). ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני
 ציבור ומדינה.
 גוריון, מ. (תשי"ז). **מבוא לתולדות השלטון המקומי בישראל**. ירושלים: הוצאת
 האוניברסיטה של תל אביב – ביה"ס למשפט ולכלכלה.
 ברודסקי, ג., שנוור, י. ובאר, ש. (עורכים) (תשס"ג). **קשישים בישראל – שנתון
 סטטיסטי**. ירושלים: אש"ל.
 בריק, י. (עורך) (2002). **הפוליטיקה של הזיקנה**. ירושלים: אש"ל.
 דורון, א. (תשנ"ה). **בזכות האוניברסליות**. ירושלים: מאגנס.
 ---, (תשמ"ז). **מדינת הרווחה בעידן של תמורות**. ירושלים: מאגנס.
 ---, (תשנ"ד). **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות
 המקומיות**. ירושלים: מכון פולרסהיימר למחקרי מדיניות.
 דורון, י., ברנט, ר. ודויד, א. (תשס"ד). חוקיות הקמת מסגרות דיור לזקנים
 בשכונות מגורים: השלכות הוספת סעיף 63א' לחוק התכנון והבניה תשכ"ה
 1965. **מקרקעין**, ג(6), 20-39.

- דורון, י. ולנציץ, ג. (תשס"ב). הזדקנות ועבודה בישראל: החוק והתמיכה בבני משפחה עובדים המטפלים בקרובים זקנים. **שנתון העבודה והמשפט**, ט', 197-224.
- דורון, י. (תשנ"ה). התינוק נולד. **דורות**, י', 25.
- , (תשס"ב). **הדיבר החמישי: עיון בסוגיות מתחום המשפט והזיקנה**. דורות.
- , (תשס"א). איך תשפיע הזדקנות החברה הישראלית על מקצוע עריכת הדין. **עורך הדין, כ"ו**, 52-53.
- , (תשס"ג). החוק וההגנה על זכויות זקנים בישראל: מודל רב ממדי. **גרונטולוגיה, כט (3)**, 37-56.
- דרי, ד. (תשנ"ט). ממשל מקומי: ביזור דה-פקטו. בתוך ד. נחמיאס, וג. מנחם (עורכים). **המדיניות הציבורית בישראל** (עמ' 159-173). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דרימר, ש. ובקר, ס. (תשס"ד). פרויקט "בית חס" לקשישים אתיופיים בכפר-סבא. **מידעו"ס, 37**, 28-31.
- וייס, ש. (תשל"ג). **השלטון המקומי בישראל**. ת"א: עם עובד.
- וינוגרד, א. (תשנ"ח). **דיני רשויות מקומיות** (מהדורה שנייה). רמת השרון: הלכות.
- זימל, ג., פארק, ר. ווירת ל. (תשס"ד). **אורבניזם: הסוציולוגיה של העיר המודרנית**. ת"א: רסלינג.
- חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), תשס"ג - 2003, ס"ח 386
- חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה) תשס"ד-2004, ס"ח 70.
- חוק הפרשנות, תשמ"א-1981.
- חוק הרשויות המקומית (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה - 1975, ס"ח 778.
- יקוביץ, א. (תשס"א). מפלגות הגמלאים בישראל - מדוע הן קמו ומה הן השיגו? **ביטחון סוציאלי, 59**, 124-145.
- יקוביץ, א. (תשס"ד). **עמותות למען הזקן בישראל - היבטים ניהוליים תפקודיים וארגוניים**. ב"ש: ביה"ס לעבודה סוציאלית.
- כהן, צ. (תשנ"ה). פעילות עיריית תל-אביב למען הזקנים. **סקרים וסקירות בגרונטולוגיה, 96**, 35-38.
- כורזים, מ. (תשנ"ד). **מדריך להכנת תכנית אב לפיתוח שירותים לזקן ברמה המקומית**. ירושלים: אש"ל.
- כ"ץ, י. ומבורך, ב. (תשנ"ד). ניהול השלטון המקומי בעידן ההפרטה הגלובלית. **בעיות בינלאומיות, 62(1-2)**, 51-59.

לבנשטיין, א. ורון, פ. (תש"ס). פגיעה בקשישים על-ידי בני משפחה מטפלים – שכיחות התופעה בארץ, טיפולוגיה של הקורבן ושל בן המשפחה המתעלל ואטיולוגיה של התעללות. **חברה ורווחה, כ' (2)**, 175-192.

לחמי, מ., שרביט, י. ובוטבול, ש. (תש"ס). הארנונה על קו פרשת יחסי הגומלין – שלטון מקומי ומרכזי בצל חוק ההסדרים. **ארנונה – מגזין נדל"ן ומיסוי, ח**, 11-15.

מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי 50ב'.

נאור, ג. (תשמ"ז). **השלטון המקומי – מעמדו ותפקידיו**. מתוך ד. אלעזר וח. קלכהיים (עורכים). **השלטון המקומי בישראל**. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

עיריית חיפה, (תשס"ה). **המדריך לאוכלוסייה המבוגרת בחיפה** (תכנית המא"ה). חיפה: עיריית חיפה.

פקטור, ח., באר, ש. ופרימק, ח. (תשנ"ב). תחזיות דמוגרפיות, תחזיות מוגבלות ותחזיות צרכים של קשישים לשירותים עד שנת 2000. בתוך ת. ברנע וג. חביב (עורכים). **הזדקנות בישראל בשנות ה-90**. ירושלים: אש"ל, ג'וינט-מכון ברוקדייל.

צו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950.

צו המועצות המקומיות (ב) תשי"ג-1953.

צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958

קלכהיים, ח. (תשנ"ז). **שלטון מקומי במירקם המדינה הדמוקרטית, עוצמה מקומית מול מערכות הממשל הארצי בישראל**. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

---, (תשמ"ז). **השלטון המקומי ומשרדי הממשלה: חלוקת תפקידים ויחסי גומלין**. בתוך ד. אלעזר וח. קלכהיים (עורכים). **השלטון המקומי בישראל** (עמ' 53-27). ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

קניג, פ. (תשנ"א). הפוליטיקה העירונית קורצת לבוחר הקשיש. **הגיל החדש, 53**, 2.

ראובני, י. (תשמ"ז). סוגיות מינהליות בשלטון המקומי. בתוך ד. אלעזר וח. קלכהיים (עורכים). **השלטון המקומי בישראל** (עמ' 150-132). ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

רזין, ע. (תשס"ג). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**. ירושלים: פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

רזין, ע. וברנדר, ע. (תשס"ד). **רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- Andel, R. and Liebig, P. S. (2002). The city of Laguna Woods: A case of senior power in local politics, *Research on Aging*, 24(1), 87-105
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. L.A.: University of California Press.
- Beaulieu, M.B. and Spencer, C. (2000). *Older Adult's Personal Relationships and the Law in Canada*. Ottawa: Law Commission of Canada.
- Binstock, R.H., and Day, C. L. (1996). Aging and Politics. In R.H. Binstock and L.G. George (Eds.) *Handbook of Aging and the Social Sciences* (pp. 362-387). San-Diego, California: Academic Press.
- Briffault, R. (1990). Our Localism: Part 1 – Structure of Local Government Law. 90 *Colum. L. Rev.* 90, 1.
- Briffault, R. (1990). Our localism: Part II – Localism and Legal Theory. *Colum. L. Rev.* 90, 346.
- Brodsky, J. and Morginstin, B. (1999). Balance of Familial and State Responsibility for the Elderly and Their Caregivers in Israel. In V.M. Lechner and M.B. Neal (Eds.), *Work and Caring for the Elderly* (pp. 68-82). Philadelphia: Brunner-Mazel.
- Button, J.W., Rienzo, B.A. and Wald, K. D. (1997). *Private Lives, Public Conflicts: Battles Over Gay Rights in American Communities*. Washington DC: C. Q. Press.
- Byrne, T. (1985). *Local Government in Britain*, Middlesex: Penguin.
- Bytheway, B. (1995). *Ageism*. London: Open University Press.
- Casado-Diaz, M.A., Kaiser, C. and Warnes, A. M. (2004). Northern European Retired Residents in Nine Southern European Areas: Characteristics, Motivations and Adjustments. *Ageing and Society*, 24, 353-381.
- Cashin, S.D., (2000). Localism, Self-Interest and the Tyranny of the Favored Quarter: Addressing the Barriers to New Regionalism. *Geo. L. J.* 88, 2002.
- Chappel, N.L. (1999). *What We Know: Volunteering and Health Aging*. Victoria, Canada.

- Cochrane, A. (2001). Central-local relations. In P. Alcock, A. Erskine and M. May (Eds.), *The Student's Companion to Social Policy* (pp. 184-190). Oxford: Blackwell.
- Conway, K.S. and Houtenville, A. J. (2003). Out With the Old, in With the Old: A Closer Look at Younger Versus Older Elderly Migration. *Social Science Quarterly*, 84(2), 309-328.
- Davis, M. (2002). *Dead Cities: A Natural History*. New York: The New Press .
- Doron, I. (in press). From National to International Elder Law. *International Journal of Ageing, Policy and Law*.
- Elcock, H. (1994). *Local Government*. London: Routledge.
- Ellen, G.I., Schill, M.H. and Voicu, I. (2004). The Role of Cities in Providing Housing Assistance. *N.Y.U. Public Law Research Paper*.
- Frolik, L. A. (1993). The Developing Field of Elder Law: A Historical Perspective. *Elder L. J. 1*, 1-10.
- Frolik, L. A. and Barnes, A. P. (1991). An Aging Population: A Challenge to the Law. *Hastings L. J. 42*, 683.
- Frug, J. (1993). Decentering Decentralization. *U. Chi. L. Rev*, 60, 253.
- Kinsella, K. and Taeuber, C. M. (1992). *An Aging World II*. U.S.A.: Bureau of the Census.
- Hanssen, J., Pettersen, P.A. and Sandvin, J. T. (2001). Welfare Municipalities: Economic Resources or Party Politics? *International Journal of Social Welfare*, 10, 27.
- Harloe, M, Pickvance, C. and Urry, J. (Eds.) (1990), *Place, Policy and Politics*. London: Unwin Hyman.
- Hornbostel, R. (2004). The Power of Local Advocacy: Funding for Senior Services in Ohio. *Generations* 28(1), 79-81.
- Hunter v. City of Pittsburgh*, 207 U.S. 161 (1907)
- Jennings, M.K. and Markus, G.B. (1988). Political Involvement in the Later Years: A Longitudinal Survey. *American Journal of Political Science*, 32, 302-316.
- Jerovic, R.L. and Erich, J. A. (1992). The Dynamics of Political Participation Among the Urban Elderly. *Journal of Applied Gerontology*, 11(2), 216-227.

- Jones, G. and Stewart, J. (1985). *The Case for Local Government*. London, UK: George Allen & Unwin.
- Johnson, J.F. (1996). Social Support and Physical Health in the Rural Elderly. *Applied Nursing Research*, 9(2), 61-66.
- Klinenberg, E. (2001). *Heat Wave: A Social Autopsy of Disaster in Chicago*. Chicago, Illinois: U. of Chicago Press.
- Lowenstein, A. (2001). The Multi-dimensionality of Education, Research, and Training in Social Gerontology – The Israeli Experience. *Educational Gerontology* 27(6), 493.
- Madanipour, A., Cars, G. and Allen, J. (Eds.) (1998). *Social Exclusion in European Cities: Processes, Experiences and Responses*. London: Routledge.
- Netting, F.E., Huber, R. Paton, R. N. and Kautz, J. R. (1995). Elder Rights and Long Term Care Ombudsman Program. *Social Work*, 40(3), 351-357.
- Newman, K.S. (2003). *A Different Shade of Gray: Midlife and Beyond in the Inner City*. New York: The New Press
- Nozic, R. (1971). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Peterson, S.A. and Somit, A. (1992). The Political Behavior of Older American Blacks. *The Gerontologist*, 32(5), 592-600.
- Phillips, A. (1996). Why does local democracy matter? In L. Pratchett and D. Wilson, (Eds.) *Local Democracy and Local Government* (pp. 20-37). London: Macmillan Press.
- Phillipson, C. (2004). Urbanization and Ageing: Towards a New Environmental Gerontology. *Ageing and Society*, 24, 963-972.
- Powers, P. R. and Klingensmith, K. (1991), *Aging and the Law: Looking Into the Next Century*. Washington D.C: AARP.
- Reitzes, D. and Reitzes, C. (2001). Metro Seniors in Action: A Case Study of a Citywide Senior Organization. *The Gerontologist*, 31(3), 256-262.
- Rodriguez, D.B. (2001). Localism and Lawmaking. *Rutgers L. J.* 32, 627.
- Sandel, M. (1982). *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge U. Press.

- Sebree, M.M. (1989). One Century of Constitutional Home Rule: a Progress Report? *Wash. L. Rev.* 64, 155.
- Soja, E. (1989). *Postmodern Geographics: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. London: Verso.
- Tiebout, C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Torjman, S. and Leviten-Reid, E. (2003). *The Social Role of Local Government*, Ottawa, ON: The Caledon Institute of Social Policy.
- Wahl, H.W. and Weisman, W. (2003). Environmental Gerontology at the Beginning of the New Millennium: Reflections on its Historical, Empirical and Theoretical Developments. *The Gerontologist*, 43(5), 616-627.
- Wilson, G. (2002). Globalization and Older People: Effects of Markets and Migration. *Ageing and Society*, 22, 647-663.
- Woods, M.A. (2002). The Propriety of Local Government Protections of Gays and Lesbians from Discriminatory Employment Practices. *Emory L. J.*, 52, 515.