

שירותי הרווחה האישיים

מבוא

שירותי הרווחה האישיים הם אחד הנדבכים המרכזיים של השירותים החברתיים הפועלים בישראל. הם מעניקים מענים חיוניים לבעיות ולצרכים של יחידים, משפחות, קבוצות וקהילות, המתקשים או שאינם מסוגלים להתמודד עם מצוקות שונות, הפוגעות בתפקודם ובאיכות חייהם ומקשות על השתלבותם התקינה בחברה. האחריות לפיתוח השירותים, לקביעת תוכנם ולמימנם מתרכזת בידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ובידי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, בעוד הספקת רוב השירותים הועברה לאחריותם של ארגונים לא-ממשלתיים (וולונטריים ופרטיים-עסקיים).

שירותי הרווחה האישיים מעניקים סיוע למגוון רחב של קבוצות באוכלוסייה – ילדים ובני נוער בסיכון, זקנים מוגבלים, משפחות במצבי מצוקה ומשבר, ובכללן משפחות חד-הוריות ומשפחות עולים, אנשים עם פיגור, נכים, מכורים לאלכוהול ולסמים, ודרי רחוב. שירותים אלו מתרכזים אפוא בהענקת סיוע לאוכלוסיות המהוות את החוליות החלשות והפגיעות ביותר בחברה הישראלית.

פרק זה, הסוקר ובוחר את מצב שירותי הרווחה האישיים, כולל שלושה חלקים. החלק הראשון מציג בצורה תמציתית את התפתחות ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים ואת השינויים שחלו בה בשנים האחרונות. החלק השני סוקר את הסוגיות המרכזיות המאפיינות ומעסיקות שירותים אלו. החלק השלישי בוחר בהרחבה שתיים מהסוגיות: התמודדות של שירותי הרווחה המקומיים עם בעיית העוני; ואי-השוויוניות בין ישובים, ובמיוחד בין יישובים יהודיים וערביים בשירותי הרווחה המסופקים לאוכלוסייה.

1. ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים

ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים מהווה אמנם מרכיב קטן בהוצאה הממשלתית לשירותים החברתיים, אולם היא הגדילה את חלקה מכלל השירותים החברתיים הישירים בשיעורים ניכרים, בשני העשורים האחרונים, מכ-5 אחוזים ב-1985, עד למעלה מ-9 אחוזים בשנים האחרונות:



גם הנתונים במונחים מוחלטים מצביעים על עלייה מתמדת ומשמעותית בהוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים בתקופה זו, אך חלק ניכר ממנה נובע מתוספת ההוצאה לשירותי הסיעוד. התוספת הנובעת מההוצאה לשירותי הסיעוד לזקנים מוגבלים ממומנת מתוקף חוק הסיעוד, שביישומו הוחל ב-1988. תוספת זו גדלה בהתמדה, מכרבע מכלל ההוצאה על השירותים האישיים ב-1990 לכדי כ-44 אחוז ממנה ב-2006. אמנם חלה עלייה בהוצאה לשירותים לזקנים שמספק המשרד, אך

שירותי הסיעוד, שבמסגרתם סופקו שירותים לכ-125 אלף קשישים (במחצית 2007), מהווים נתח מרכזי בכלל ההוצאה לאוכלוסייה זו.

לוח 1. ההוצאה הממשלתית לשירותי רווחה אישיים, 1985-2008*
(מיליוני ש"ח, מחירי 2006)

שירותים מרכזיים	טיפול סוציאלי בלשכות	זקנים	ילדים ונוער	אוכלוסיות מיוחדות	סך-הכל ללא סיעוד	שירותי סיעוד	סך-הכל	שנה
252	333	127	500	501	1,714	0	1,714	1985
266	332	206	474	641	1,919	639	2,558	1990
295	454	286	517	910	2,462	1,053	3,515	1995
319	509	283	655	1,185	2,951	1,879	4,830	2000
286	504	239	658	1,440	3,127	2,445	5,572	2005
302	501	231	673	1,460	3,167	2,537	5,704	2006
293	507	253	769	1,706	3,528	2,867	6,395	2008

* 2008 – הוצאה בתקציב המקורי, גם היא במונחי מחירים של 2006.

מקור: מרכז טאוב.

בחינת התפתחות ההוצאה לתחומי השירותים השונים מצביעה על שוני ביניהם: ההוצאה לאוכלוסיות מיוחדות (אנשים בעלי פיגור ואנשים בעלי נכויות שונות) המשיכה וגדלה בשיעורים משמעותיים. בהוצאה לילדים חל גידול מסוים, במיוחד משנת 2000 ואילך, לאחר שבמשך שנים רבות אופיינה על-ידי שחיקה או יציבות. עיקר הגידול בהוצאה לילדים יועד לפיתוח ולהרחבה של השירותים הקהילתיים.

התקציב המתוכנן ל-2008 (מתורגם למונחי מחירים של 2006) מצביע על כך, שההוצאה לשירותי הסיעוד תמשיך לתפוס נתח של קרוב למחצית מכלל ההוצאה לשירותי הרווחה האישיים. כמו כן יימשך הגידול בהוצאה המיועדת לילדים ובני נוער, לאנשים בעלי פיגור ולנכים.

למרות הגידול בשנים האחרונות, ההוצאה הממשלתית לשירותים, המיועדים לחלק מהאוכלוסיות הנמצאות בטווח הטיפול של שירותי הרווחה האישיים, לא הדביקה את הגידול במספר הנזקקים לשירותים אלו. יתר על כן, היקף המשאבים הכספיים העומד לרשות שירותי הרווחה נגזר לא רק מרמת ההוצאה הממשלתית אלא גם מנתח המימון (ההשתתפות) המקומי, בכל אחת מהרשויות המקומיות.

בהמשך הפרק נתייחס לפעילות של שירותי הרווחה האישיים ברמה המקומית. כהקדמה לכך נציין, שברשויות לא מעטות, ובמיוחד ביישובים ערביים, ההשתתפות של הרשויות המקומיות נפגעה בשנים האחרונות. צמצום זה פגע ביכולתה של מערכת השירותים ביישובים אלו לספק מענים הולמים לצורכי האוכלוסיות הנזקקות.

2. מאפיינים מרכזיים ובעיות עיקריות

לשירותים החברתיים האישיים, ברמה הממשלתית וברמה המקומית, כמה מאפיינים מרכזיים, שחלקם עולה מבחינה של רמת ההוצאה והרכבה, ומניתוח השינויים שחלו בה; וחלקם מתוך הבעיות והסוגיות העיקריות, המתעוררות בתחומים השונים של השירותים.

היקף המשאבים איננו מספיק. מניתוח ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים עולה, כאמור, כי בשנים האחרונות עלתה רמת ההוצאה, במיוחד בשירותים לזקנים (במסגרת חוק סיעוד), לילדים ולאנשים עם פיגור, אך עלייה זו הדביקה בצורה חלקית בלבד את הגידול בהיקף האוכלוסיות הנזקקות לשירותים אלו ובצורכיהן. יתר על כן, ההקצאה הממשלתית מהווה אמנם נתח עיקרי מתקציבי שירותי הרווחה האישיים, המסופקים ברובם המכריע על-ידי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, אך נתח נוסף, של כרבע מכלל ההוצאות, אמור להיות מכוסה על-ידי הרשויות המקומיות. הבעיה היא, שהמצוקה התקציבית, שפקדה חלק מן היישובים, פגעה ביכולת של רשויות מקומיות, לא מעטות, לממן את חלקן בתקציב הרווחה. הפחתת המשאבים הכוללת הביאה בחלק מן היישובים, ובמיוחד ביישובים חלשים חברתית וכלכלית, להקטנת מספר העובדים ולביטול או צמצום של תכניות ושירותים שונים.

כיסוי חלקי של צרכים. אחד הביטויים העיקריים להיקף המשאבים המצומצם, העומד לרשות רבות ממחלקות הרווחה המקומיות, הוא יכולתן להגיע רק לחלק, לעיתים קטן, מהאוכלוסיות הנזקקות. לפי הערכת משרד הרווחה והשירותים החברתיים, רק כ-30 אחוז מהאנשים עם מוגבלויות, כשליש מהילדים ובני הנוער בסיכון, כ-60 אחוז מהזקנים, כ-65 אחוז מעוברי החוק וכ-10 אחוזים מדרי הרחוב והמכורים לסמים ולא־לכוהול מקבלים מענה לצורכיהם.

מתוקף תפקידם ואחריותם שירותי הרווחה האישיים עוסקים במגוון רחב של צרכים ובעיות של אוכלוסיות שונות. חלקם מחייב מענה מידי

ומטיל, על כן, עומס רב על מחלקות הרווחה, שכאמור אינו תואם את המשאבים העומדים לרשותן. כתוצאה מהעומס, חלק ניכר מהפעילות של מחלקות הרווחה מתרכז ב"כיבוי שריפות" וביישום חוקים שונים ומקשה על תכנון הפעולות, על עיסוק במניעה, ועל הטיפול בבעיות ובצרכים שונים באופן יסודי ושיטתי. גם קיים קושי לקבוע סדר עדיפויות ברור, שינחה את הקצאת המשאבים המקצועיים והכספיים לצרכים השונים.

לשירותי הרווחה **תשתית חוקית** בלתי אחידה המשפיעה על אופיים. מבחינת העיגון החוקי ישנם שלושה סוגים של שירותים: שירותים החסרים תשתית חוקית; שירותים המעוגנים בתשתית של חוקים הגנתיים; ושירותים המעוגנים בחוקים מעניקים, המגדירים בצורה ספציפית את סל השירותים שיש לספק לאוכלוסייה. התשתית הרחבה ביותר היא של חוקים הגנתיים, שנועדו להגן על שלומם ורווחתם של ילדים, בני נוער וזקנים במצבי סיכון, וקבוצות נוספות באוכלוסייה, אולם אלה אינם מפרטים את השירותים הספציפיים שיש לספק. החוק המעניק העיקרי בתחום שירותי הרווחה הוא חוק ביטוח הסיעוד, המעניק שירותי סיעוד לזקנים מוגבלים החיים בקהילה.

מסתבר כי חלק ניכר מזמנם של עובדי מחלקות הרווחה המקומיות מוקדש לשירותים המעוגנים בחוקים וליישומם. יתר על כן, גם חלק ניכר מההוצאה התקציבית לרווחה מיועד לשירותים אלו. כתוצאה ממצב זה מעורבותם של העובדים בשירותים, שאינם מעוגנים בחוקים, חלקית בלבד. מדובר ברבים משירותי הרווחה, אשר חיוניותם אינה נופלת מזו של השירותים המעוגנים בחוקים.

התמודדות חלקית של מחלקות הרווחה עם בעיית העוני. רבות ממחלקות הרווחה ברשויות המקומיות אינן ממלאות תפקיד משמעותי בסיוע לפרטים ולמשפחות להיחלץ מעוני, וזאת למרות המטרות המוצהרות ולמרות מחויבותן החברתית והמקצועית.

מוגבלות ביזמות ובחדשנות. האוכלוסיות השונות, המטופלות על-ידי שירותי הרווחה, וצורכיהן המגוונים והמשתנים מחייבים את השירותים להציע קשת רחבה של מענים ולפתח שיטות התערבות ושירותים חדשים. היכולת של מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ושל הארגונים הלא-ממשלתיים להציע מגוון של שירותים, העונה על צרכי האוכלוסייה, ליזום ולפתח תכניות חדשות או לאמץ תכניות קיימות מותנית במידה רבה ביזמות, בנכונות ובחדשנות של עובדי השירותים ובמשאבים

העומדים לרשותם. כפי שצוין לעיל, משאבים אלו מוגבלים ומחולקים בצורה בלתי מאוזנת ולא-שוויונית בין היישובים השונים.

קיומו של **אי-שוויון בין יישובים** בהיקף וברמת השירותים, המתבטא בהיקף המשאבים האנושיים והכספיים העומד לרשות השירותים המקומיים ובמגוון, ברמה ובאיכות השירותים המסופקים לאוכלוסייה. אי-השוויון משתקף בכמה מודדים, כמו היחס בין מספר העובדים במחלקות הרווחה למספר המטופלים, ההוצאה הממוצעת לרווחה לנפש מטופלת ולמשפחה מטופלת, מספר התכניות המיושמות והיקפן, ושיעור הנזקקים שצורכיהם זוכים למענה כלשהו.

כתוצאה מקיומו של אי-השוויון, השירותים הניתנים לאזרחים הם, במקרים רבים, פונקציה של מקום מגוריהם יותר מאשר של צורכיהם. אי-השוויון נובע מהבדלים בין יישובים בהיקף המשאבים המופנה לשירותי הרווחה, הן על-ידי הממשלה והן על-ידי הרשויות המקומיות; ממידת ההיערכות והיזמות המקומית בתחום הרווחה; ומרמת המעורבות ביישוב של קרנות, ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים-עסקיים. אי-השוויון בולט במיוחד בהשוואה בין היישובים הערביים והיהודיים, אך הוא קיים גם בין יישובים השייכים לשני המגזרים.

ריבוי הארגונים בשירותי הרווחה. ארגונים לא-ממשלתיים פועלים בזירת שירותי הרווחה שנים רבות וחלקם, בעיקר ארגונים וולונטריים, אף מילאו תפקיד חלוצי בפיתוח שירותים חדשים לאוכלוסיות מיוחדות, כמו נכים, ילדים, בני נוער, אנשים עם פיגור ונשים מוכות. היקף פעולתם של הארגונים התרחב בשנים האחרונות, בעיקר בשל יישום מדיניות ההפרטה החלקית, שהעבירה את האחריות לאספקת שירותים ממלכתיים ומקומיים רבים לידיהם. ריבוי הארגונים אמור להגדיל את היצע השירותים ולאפשר לצרכנים בחירה, אך במקביל הוא מצמצם את התפקידים ואת תחומי האחריות של המדינה והרשויות המקומיות, מקשה על ניטור ובקרה של פעילות הארגונים ויוצר זירת שירותים מורכבת, המאופיינת בכפילויות, בתחרות ובחוסר תיאום.

הפרטת ההספקה של שירותים. מרבית שירותי הרווחה המוסדניים והקהילתיים מסופקים כיום על-ידי ארגונים לא-ממשלתיים. כתוצאה מכך חל שינוי בתפקוד מחלקות הרווחה המקומיות ועובדיהן, והן הפכו מגורם העוסק בעיקר בתכנון ובהספקת שירותים, לגורם העוסק במידה רבה בתפקידים בעלי אופי ניהולי. גם הקשר הישיר בין מחלקות הרווחה

לבין רבים מלקוחותיהן הצטמצם, כאשר הטיפול והסיוע הישיר הועברו מידיהן לידי הארגונים הלא-ממשלתיים.

השתתפות מוגבלת של הצרכנים. צרכני השירותים משתתפים במידה מינימלית בלבד בעיצוב המדיניות, הפעילות ודפוסי התפקוד של שירותי הרווחה האישיים.

אי-בהירות בחלוקת העבודה והסמכויות בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים ובין מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. רוב התקציב לשירותי הרווחה המקומיים ממומן על-ידי המשרד, אשר קובע באמצעות תקנות והוראות שונות את דפוסי הפעילות של השירותים. עם זאת, הרשויות המקומיות אחראיות על מימון חלק מהשירותים ועל הספקתם (באופן ישיר או באמצעות ארגונים אחרים). אי-הבהירות שנוצרת במצב זה משתקפת בדרכים שונות ביישובים שונים. חלק מן היישובים, ובעיקר יישובים חזקים כלכלית וחברתית, מממן נתח גדול יותר מתקציבי הרווחה ומגלה מידה רבה של אוטונומיה, המשתקפת בגיוס עצמי של משאבים ובפיתוח עצמאי של שירותים. יישובים אחרים, החלשים מבחינה כלכלית וחברתית, מתקשים לממן את חלקם בתקציב והם תלויים לכן במידה רבה יותר במימון הממשלתי.

עד כה לא גובשה מדיניות ברורה, המתווה את היחסים בין משרד הרווחה והשירותים החברתיים ובין הרשויות המקומיות, ותורמת ליצירת שילובים הולמים ביניהם, המותאמים ליישובים בעלי אפיונים חברתיים וכלכליים שונים. על שילובים אלה להביא, להלימה בין הכוונה ממשלתית, המסייעת לפיתוח שירותים ולהספקה שוויונית ואיכותית שלהם, לבין החתירה לטיפול ולמיצוי הקהילתיות, לעידוד היזמות המקומית ולגיוס עצמי של משאבים.

אי-הלימה בין המבנה ודפוסי התפקוד של מחלקות רווחה רבות לבין הסביבה הכלכלית והפוליטית בה הן פועלות. מחלקות הרווחה ועובדיהן ניצבים בפני אתגרים רבים, המחייבים אותם לפעול בתנאים של מחסור במשאבים; להתמודד עם גידול במספר הנזקקים הפונים לקבלת סיוע; ולהתמודד עם מדיניות ממשלתית ועירונית, החותרת להפרטת ההספקה של מרבית השירותים. הם נדרשים לקיים קשר קבוע עם ארגונים רבים, הפועלים בזירה ולפקח על הפעילות של חלק מהם. רבות מהמחלקות אינן ערוכות להתמודד בצורה הולמת עם נסיבות משתנות אלו, להשפיע עליהן ולהפיק מהן את המרב. יתר על כן, רבים מהעובדים הסוציאליים

במחלקות הרווחה ניצבים בפני הצורך למלא תפקידים חדשים, ובכללם תפקידים אדמיניסטרטיביים שונים, אליהם לא הוכשרו במידה מספקת.

לסיכום, שירותי הרווחה האישיים, האמורים לסייע לאוכלוסיות חלשות, לספק מענים הולמים לצורכיהם, לחלצם ממצוקתם ולשלבם בחברה, ממלאים אפוא את תפקידם בצורה חלקית. מצב זה מחייב שינוי, שיביא להצבתם במיקום גבוה ביותר בסדר העדיפויות של הממשלה והרשויות המקומיות. להלן, נתמקד בשתיים מהסוגיות שהוצגו לעיל – בעיית העוני ובעיית הפערים בין יישובים שונים, ובמיוחד בין היישובים היהודיים והערביים.

3. התמודדות שירותי הרווחה המקומיים עם בעיית העוני

בחודשים האחרונים גברה ההכרה בישראל, בחיוניות ההתמודדות עם בעיית העוני ובצורך לפתח וליישם תכניות שונות, שיביאו לצמצומו. ההכרה הגוברת משתקפת במעורבותם של גורמים ארציים שונים בנושא זה ובכללם משרדי ממשלה, המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל, גוינט ישראל, קרנות, ארגונים וולונטריים ארציים וחברות עסקיות. במיוחד ניתן לציין את ההחלטות הממשלתיות, שהתקבלו בחודשים האחרונים, לאשר מספר תכניות, כמו הנהגת מס הכנסה שלילי לאנשים עובדים, הגדלת הקצבאות לזקנים, אכיפת חוקי העבודה, הפחתת מספר העובדים הזרים וסבסוד מעונות יום לילדי משפחות עובדות. תכניות אלה נכללו במסגרת התכנית הרב-שנתית של המועצה הלאומית לכלכלה, הפועלת במסגרת משרד ראש הממשלה ומיועדת להביא להורדת תחולת העוני בקרב משפחות, מ-20 ל-17 אחוזים עד שנת 2010 (משרד ראש הממשלה, 2007).

תכניות אלו מבוססות על ההנחה, שעידוד השתלבות בעבודה ושיפור ההכנסה של פרטים ומשפחות, החיים בעוני, יביאו לצמצום ממדיה של תופעה זו. כבר עתה מופעלות על-ידי גורמים שונים תכניות, המיועדות לשלב במעגל העבודה אנשים שאינם מועסקים, כמו תכנית מהל"ב, המבקשת לעודד השתלבות מקבלי הבטחת הכנסה בעבודה.

במקביל יזם משרד החינוך תכניות שונות, לקידום של תלמידים המתגוררים באזורי מצוקה, כמו: הנהגת יום לימודים ארוך, יישום תכניות טיפוח שונות, פיתוח המכללות האזוריות, המאפשרות השתלבות תושבי הפריפריה בהשכלה הגבוהה, והזנת ילדים במסגרת בתי-הספר.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מפעיל תכניות שונות של הכשרה מקצועית והשלמת השכלה, המיועדות לסייע למובטלים להשתלב בעבודה. גם גופים ממשלתיים נוספים, כמו משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל, יזמו תכניות נוספות להתמודדות עם העוני.

הגישה המובילה בתכניות אלה מדגישה בעיקר את התפקיד של הממשלה ושל גורמים ארציים אחרים ואיננה מביאה בחשבון את התפקיד החיוני, אותו עשויות למלא, הרשויות המקומיות וגורמים מקומיים אחרים, כמו ארגונים וולונטריים וחברות עסקיות.

בדיון זה נבקש להתמקד בחשיבות המעורבות של הרשויות המקומיות, ובעיקר מחלקות הרווחה המקומיות וגורמים קהילתיים נוספים, בייזום, בפיתוח וביישום תכניות, המיועדות לצמצם את ממדי העוני ולהציע דרכים למימושה של מעורבות זו. נקודת המוצא היא, שמעורבות הגורמים המקומיים חיונית אך היא איננה צריכה לפגוע באחריות הממשלה בתחום זה או לבוא במקומה אלא להוות גורם משלים לפעילות הממשלתית. יתר על כן, הממשלה צריכה לתרום להתמודדות עם העוני ולהביא לצמצומו לא רק בייזום פעילויות ברמה הארצית הנגזרות ממחויבותה, מכוחה ומסמכותה, כמו בחקיקה, בהעלאת הקצבאות ובהקצאת משאבים לפיתוח תכניות חברתיות וכלכליות שונות, אלא אף על-ידי עיצוב מדיניות וייזום פעילויות, המיועדות לעודד ולהניע רשויות מקומיות לפתח וליישם תכניות להתמודדות עם העוני, ברמה המקומית ולסייע להן ביישומן.

הדיון בסוגיה זו כולל שלושה חלקים: החלק הראשון מוקדש לבחינת המניעים והיתרונות והחסרונות, המיוחסים להתמקדות במעורבות ממשלתית ומקומית בהתמודדות עם העוני. בחלק השני נתאר את התנאים, העשויים לסייע להתמודדות עם העוני במישור המקומי. והחלק השלישי מוקדש להצגת המלצות להתמודדות עם העוני ברמה המקומית.

א. מעורבות מקומית לצד מעורבות ממשלתית בהתמודדות עם העוני

קיימים כמה נימוקים עיקריים, התומכים במעורבותם של הגורמים המקומיים בהתמודדות עם העוני:

- **למחלקת הרווחה המקומית יש אחריות חוקית ומקצועית לסייע לאוכלוסייה במצוקה.** המחלקות הן הגורם העיקרי, המקיים קשר ישיר עם האוכלוסיות העניות והן מהוות בעבורן כתובת לקבלת השירותים.

חוק שירותי הסעד (1958) מחייב כל רשות מקומית להקים מחלקת רווחה, על מנת להגיש סיוע לאוכלוסיות הנזקקות. ההיקף והאיכות של השירותים המסופקים על-ידי המחלקה ומידת היזמות שלה עשויים, על כן, להשפיע בצורה משמעותית על מצב האוכלוסיות העניות המתגוררות ביישובים.

• **היכרות ישירה עם הצרכים והמצוקות של תושבי היישוב.** הגורמים המקומיים מכירים טוב יותר מכל גורם ארצי את הצרכים והמצוקות של תושבי היישוב. יתר על כן, לעוני ולמצוקות חברתיות אחרות יש במקרים רבים מאפיינים מקומיים ייחודיים, הנובעים מגורמים שונים, כמו מיקומו הגיאוגרפי של היישוב, התשתית הכלכלית שלו ומאפייניו החברתיים, התרבותיים והאתניים. המודעות של הגורמים המקומיים למאפיינים אלו תורמת ליכולתם למלא תפקיד מרכזי בייזום וביישום התערבויות, המיועדות להתמודד עם בעיית העוני.

• **קיום מאפיינים של עוני, המתאימים להתמודדות במישור המקומי.** העוני הוא תופעה רב-ממדית, הכוללת לא רק מחסור באמצעים כספיים, בדיוור ובאביזרים חיוניים, אלא גם מאפיינים של דימוי עצמי נמוך, תחושה של חוסר אונים ושוליות חברתית, קשיים בהשתלבות במסגרות חינוך ותעסוקה והדרה ממסגרות חברתיות, פוליטיות וכלכליות משמעותיות. התמודדות עם מחסור בהכנסה, עם מחסור במקומות תעסוקה ועם מצוקת הדיוור, הכרוכה במדיניות מרכזית תומכת, מחייבת מעורבות ממשלתית. אך התערבות מקצועית, המיועדת לטפל בבעיות אישיות ומשפחתיות – המקשות על השתלבות במסגרות חינוך ותעסוקה ופיתוח קריירה, והמיועדת לשנות תחושות של חוסר אונים ושוליות חברתית, ולהעצים את העניים – יכולה להיעשות בעיקר על-ידי גורמים מקומיים ובראשן מחלקות הרווחה.

• **מיצוי וחיזוק הפוטנציאל הקהילתי.** לקהילות מקומיות, לא מעטות, יש פוטנציאל לסייע בהתמודדות עם מצבי עוני ומצוקה, אותו ניתן לפתח ולטפח. מדובר ברשות המקומית, במנהיגות המקומית, בארגונים וולונטריים מקומיים, ברשתות סיוע לא-פורמליות, בחברות עסקיות מקומיות ובמתנדבים. הקהילה המקומית היא אף הזירה העיקרית, בה ניתן לפתח ולמצות את ה"הון החברתי" בקרב תושבי היישוב, העשוי לתרום לחיזוק הסולידריות החברתית בקהילה, לטיפוח עזרה הדדית בין התושבים ולהגברת נכונותם לתרום לקהילה ולסייע לתושביה העניים.

תיעול הפוטנציאל הקהילתי, במידה שהוא קיים, למעורבות בתחום העוני, עשוי לסייע בהתמודדות עם בעיה זו. ביישובים בהם ניכרת חולשתו של הפוטנציאל הקהילתי יש להשקיע מאמצים בטיפוח ובחיזוקו.

• **שיתוף התושבים.** מעורבות מקומית עשויה לתרום לשיתוף משמעותי של התושבים ובכללם העניים עצמם, בתכנון תכניות מקומיות להתמודדות עם העוני ובקביעת צביון. שיתוף העניים ולימוד מניסיונם הוא חיוני, בהיותו מאפשר למעצבי המדיניות להבין טוב יותר את הבעיות והצרכים של העניים ואת גישתם ביחס לפתרונות האפשריים. הבנה זו עשויה לסייע בפיתוח תכניות ושירותים ההולמים את צורכי העניים.

• **צמצום ממדי העוני כאינטרס חיוני של היישוב.** קיומה של אוכלוסייה ענייה, המתרכזת בשכונות מצוקה, מלווה בתופעות שליליות, כמו אלימות ועבריינות, מתחים חברתיים ועזובה פיסית. תופעות אלו עלולות לגרום לפגיעה בביטחון העצמי ובאיכות החיים של תושבי היישוב, לנטישה של אוכלוסיות חזקות, לסירוב של אוכלוסיות אלה לעבור להתגורר ביישוב, ולקושי במשיכת השקעות ובפיתוח התשתית הכלכלית של היישוב. לפרנסי היישובים יש אפוא אינטרס ברור לראות בעוני המקומי אתגר מחייב להתייחסות, ולנקוט בצעדים שיביאו לצמצומו.

• **הצלחות מוכחות של מעורבות מקומית.** קיימות עדויות, לא מעטות, המצביעות על יוזמות מקומיות לשינוי במצבם החברתי-כלכלי של יישובים חלשים ולקידום רווחת תושביהם והישגי תלמידיהם, שהניבו תוצאות חיוביות. התמורה מיוחסת בעיקר להנהגת הרשות המקומית, שיזמה תכניות שונות, שהביאו לקידום של היישובים ולשיפור הדימוי שלהם. עם זאת, לא ידוע עד כה על ראש רשות, שהחליט להתרכז בייזום וביישום תכניות, שיביאו לצמצום העוני ביישובו. מעורבות מקומית המיועדת להתמודד עם בעיות חברתיות, כמו בעיית העוני, היא אפוא חיונית ביותר ועשויה להניב תוצאות משמעותיות.

הגישה התומכת במעורבות מקומית בהתמודדות עם בעיית העוני מעוררת גם התנגדות, והיא נשענת על כמה נימוקים:

• **הממשלה נתפסת כגורם היחיד, המסוגל להתמודד בצורה משמעותית עם בעיית העוני.** ממדיה הרבים של בעיית העוני והתמודדות שיטתית עימה מחייבים השקעת משאבים וייזום ויישום תכניות בהיקף נרחב. לפי

גישה זו, רק לממשלה יש כוח וסמכות לגייס משאבים בהיקף גדול ולהפנותם ליישום תכניות ארציות (כמו הגדלת הקצבאות, הרחבת תשתית התעסוקה ופיתוח תכניות חינוכיות שונות), המסוגלות לתרום לצמצום ממדי העוני.

• **חולשת הרשויות המקומיות.** רשויות מקומיות, לא מעטות, ובעיקר הרשויות החלשות מבחינה חברתית וכלכלית, בהן יש ריכוז גבוה של אוכלוסיות עניות, מתקשות לתפקד בשל משברים כלכליים תכופים. לא כל שכן, שאין ביכולתן להקצות משאבים להתמודדות עם בעיית העוני. חולשתן של הרשויות משתקפת היטב ברמת ובאיכות התפקוד של מחלקות הרווחה שלהן.

• **יכולת מוגבלת של הקהילה.** במקרים רבים מצטרפת לחולשת הרשויות המקומיות גם יכולת מוגבלת של גורמים קהילתיים נוספים, העשויים לסייע בהתמודדות עם העוני, כמו ארגונים קהילתיים מקומיים, רשתות סיוע לא-פורמליות, הון חברתי וזמינות של מתנדבים. חולשת הקהילה עשויה לנבוע מגורמים שונים, כמו העדר תשתית כלכלית, רמה נמוכה של הון חברתי והעדר ארגונים קהילתיים, מתנדבים ורשתות סיוע או נוכחות מצומצמת שלהם.

• **נכונות נמוכה של המנהיגות המקומית לעסוק בנושא העוני.** המעורבות המקומית בנושא העוני מותנית בנכונות של המנהיגות המקומית לעסוק בנושא. ישנן עדויות לכך, שרבים מראשי הרשויות מעדיפים שלא להיכנס לתחום זה מסיבות שונות, והם מעדיפים להתמקד בתחומים אחרים, כמו: חינוך, תברואה, תשתיות וגינון, הנתפסים כיוקרתיים יותר.

• **מעורבות נמוכה של מחלקות הרווחה בחילוץ אנשים ממצבי עוני.** רק חלק ממחלקות הרווחה המקומיות יוזמות ומיישמות תכניות, המתמקדות באוכלוסייה הענייה ומיועדות לחלץ פרטים ומשפחות ממצב זה. המצב נובע מעומס עבודה ומחסור במשאבים, שאינו מאפשר עיסוק שיטתי בנושא. גם חוסר האמונה של עובדים לא מעטים, ביכולתם לשנות את המצב וחוסר הנגישות שלהם לאוכלוסייה הענייה, מקשה על עיצוב גישה מגובשת להתמודדות עם הבעיה.

• **שחרור המדינה מאחריותה לטיפול בבעיות חברתיות.** קיים חשש שהביזור של העיסוק בנושא העוני ישחרר את הממשלה ממחויבותה לטיפול מקיף ושיטתי בנושאים חברתיים שונים, ובתוכם בעיית העוני.

להתמודדות בלעדית של הממשלה או לחילופין, למיקוד ההתמודדות עם העוני ברמה המקומית והפקדתה בידי הרשות המקומית וגורמים מקומיים אחרים, יש אפוא יתרונות וחסרונות. דומה שמיצוי היתרונות ומזעור החסרונות מחייב פעילות מקבילה במישור הארצי והמקומי, ושילוב מאמצים של הממשלה ושל הרשות המקומית וארגונים מקומיים נוספים.

ההכרה בכך, שקיים צורך לשלב את הרשויות המקומיות וגורמים מקומיים אחרים בהתמודדות עם בעיית העוני, הפכה להיות מקובלת בשנים האחרונות במדינות רבות. ביטוי בולט למגמה זו ניתן בתפיסת האיחוד האירופי ביחס לעקרונות ההתמודדות עם העוני וההזרה החברתית, ובדיווחים של חברות האיחוד על פעולותיהן בתחום זה. גם בארצות-הברית באה מגמה זו לידי ביטוי, כבר שנים רבות, בנטייה של קובעי המדיניות להזרים סיוע פדרלי, המיועד למלחמה בעוני, לתכניות מקומיות, המופעלות ברוב המכריע של המחוזות במדינה זו על-ידי ארגונים קהילתיים מקומיים. נראה אפוא, שמגמת הביזור הולכת ותופסת מקום חשוב בהתמודדות החברתית עם בעיית העוני. עם זאת אופן ההתמודדות המקומית משתנה ממדינה למדינה, בהתאם לתנאים המקומיים הספציפיים ובהתאם למערך הכוחות החברתיים המקומיים והמבנה המוסדי של מערכת שירותי הרווחה.

ב. תנאים מסייעים להתמודדות הולמת עם העוני ברמה המקומית

כדי לסייע במימוש ההכרה בחיוניות ההתמודדות המקומית עם בעיית העוני יש ליצור, לחזק ולעודד את התנאים שיתמכו בכך. ראשית, יש חשיבות מרכזית להנהגת היישוב, ובעיקר לראש הרשות והמועצה שלו, אשר חייבים לתמוך ביעד של צמצום העוני ביישוב. על התמיכה לבוא לידי ביטוי, בהצהרה רשמית של המוסד הפוליטי המרכזי של הרשות המקומית – מועצת העיר, שתיקבע כי צמצום העוני הוא יעד מרכזי שלה, ויש לבטא אותו בצעדים מעשיים.

הובלת המהלך מחייבת הקמת יחידה מקומית, שתתמקד בתכנון וביישום תכניות להתמודדות עם בעיית העוני. רצוי שהיחידה תפעל במסגרת מחלקת הרווחה ושפעילותה תלווה על-ידי ועדת היגוי בה ישתתפו נציגים של הגורמים המקומיים הרלוונטיים, כמו: ראש העיר, מחלקות הרשות וארגונים וולונטריים ועסקיים מקומיים.

יש לחזק את מחלקות הרווחה המקומיות, שבתוקף מיקומן, סמכויותיהן, אחריותן החוקית והידע המקצועי והמחויבות החברתית של עובדיהן, חייבות לשמש גורם מרכזי בהתמודדות המקומית עם בעיית העוני ובחילוץ פרטים ומשפחות ממצב זה. יש על-כן, לשנות את המצב הקיים, בו מחלקות רווחה רבות מתרכזות במתן מענה לצרכים קונקרטיים דחופים של לקוחותיהן ובהפנייתם למקורות סיוע חיצוניים, ולהגביר את מעורבותן בפעולות מניעה, בטיפול יסודי ושיטתי בבעיות העוני ובייזום ויישום תכניות לחילוץ אנשים החיים בעוני ממצוקתם.

מחלקות הרווחה חייבות על-כן לעבור מהפך בהתייחסות לבעיית העוני, שיתבטא בכמה כיווני פעולה: הקמת יחידה מיוחדת, שתתרכז בנושא העוני; חיזוק משמעותי של המחלקות באמצעות תוספת משאבים כספיים ועובדים; הגברת המודעות של העובדים לתפקיד שעליהם למלא בתחום העוני; הכשרת העובדים בנושאים הקשורים למהות תופעת העוני והשלכותיה ולעבודה עם אנשים החיים במצב זה; פיתוח ויישום תכניות לחילוץ אנשים מעוני, הן על-ידי שיפור מצבם הכלכלי ואיכות חייהם, והן על-ידי העצמתם והגברת ההיכרות והשותפות ההדדית בין העובדים לבין הלקוחות ובתוכם האנשים החיים בעוני.

העובדה שישנן כמה מחלקות רווחה, המיישמות תכניות מוצלחות להתמודדות עם העוני, שפותחו על-ידן או על-ידי גורמים אחרים, מוכיחה שיש להן יכולת לפעול בתחום זה, ויש לפתח ולמצות את היכולת הזאת.

צעד נוסף, העשוי לסייע בהתמודדות עם העוני, הוא שיתוף התושבים החיים בעוני, הן בפיתוח והן בביצוע התכניות המיועדות בעבורם. מעורבותם של "העניים" תתרום לגיטימציה של ההתמודדות עם הבעיה בקרב התושבים החיים בעוני, ותאפשר לעוסקים בנושא לזהות טוב יותר את הצרכים החיוניים ביותר ואת הבעיות בתפקוד השירותים החברתיים, כפי שהם נתפסים על-ידי העניים עצמם. ניתן לממש זאת, בכמה דרכים, כמו: טיפוח מנהיגות בקרב האוכלוסייה הענייה; קיום דיונים עם ארגונים, המייצגים את העניים, כולל דיונים, שבהם ניתן לתושבים בודדים להביע את עמדותיהם; הקמת גוף מקומי בעל כוח וסמכות, בפניו יכול כל תושב לערער על החלטות מחלקת הרווחה או מחלקות אחרות ברשות, בדבר סוג והיקף הסיוע שניתן או לא ניתן לו; שיתוף נציגי העניים בארגונים המקומיים העוסקים בהתמודדות עם עוני; שיתוף עניים כעובדים (בשכר ובהתנדבות) בתכניות להתמודדות עם עוני ועריכת מחקרים, בשיתוף העניים, על יעילות התכניות.

לצורך סיוע לפעילות המקומית יש לרתום את תמיכתם של משרדי הממשלה, כמו משרדי הרווחה והשירותים החברתיים, החינוך, הבריאות והתעשייה, המסחר והתעסוקה. משרדים אלו צריכים לאמץ מדיניות, המכירה ביכולת הקהילות המקומיות למלא תפקיד חיוני בהתמודדות עם העוני ולסייע למיצויה ולחזוקה. להתמודדות עם העוני עשוי לסייע גם שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, שיתבטא בכמה דרכים, כמו חילופי מידע על תכניות מקומיות מוצלחות ועל דרכי יישומן, מתן ייעוץ מקצועי וייזום ויישום של תכניות משותפות לכמה יישובים הסמוכים זה לזה. המרכז לשלטון מקומי יכול וצריך למלא תפקיד בייזום ובעידוד שיתופי פעולה אלו ובסיוע להם.

גם יצירת שותפויות בין הרשות המקומית לבין ארגוני מגזר שלישי וארגונים עסקיים עשויות לתרום למאמץ הכולל של ההתמודדות עם העוני ביישובים. לארגונים אלו יש ידע, ניסיון ומשאבים כספיים ואנושיים, העשויים לסייע בצמצום ממדי העוני, ועל כן ראוי לשלבם בצורה שיטתית במשימה זו.

ג. תכניות פעולה להתמודדות עם העוני ברמה המקומית

תכניות הפעולה הספציפיות להתמודדות עם העוני, שיוצגו להלן, מבוססות על-ידי שלוש הנחות מרכזיות: ראשית, הכרה בתפקיד המרכזי של הממשלה ומשרדיה בתחום זה; שנית, מודעות ליתרון של הרשות המקומית והארגונים המקומיים בתחומים מסוימים של הפעולה; ושלישית, הצורך בייזום, בפיתוח וביישום של תכניות, שאינן מסתפקות בסיוע לעניים להישרד אלא חותרות לחלצם ממצב המצוקה. חלק מתכניות אלה כבר מיושם בכמה רשויות מקומיות:

1) טיפול סוציאלי ברמה האישית, המשפחתית והקבוצתית. העוני מלווה, כאמור, בדימוי עצמי נמוך, בחיים תחת לחצים אישיים ומשפחתיים, בתחושה של חוסר אונים ואף בהעדר תקווה ובשוליות חברתית – כל אלה מחייבים התייחסות ומענה דרך טיפול אישי, משפחתי וקבוצתי, שמיועד לא רק לסייע לעניים לשרוד אלא אף להיחלץ ממצבם. הטיפול בעניים יכול להינתן על-ידי מחלקות הרווחה המקומיות (בשיתוף עם גורמים נוספים) בכמה דרכים:

- **ניהול מקרה.** העובדים הסוציאליים צריכים לשמש כמנהלי מקרה של אנשים החיים בעוני. תפקיד זה כולל אבחון מכלול הצרכים שלהם בתחומים שונים, קביעת המענים אותם יש לספק להם, דאגה למתן

מענים אלו על-ידי מחלקת הרווחה עצמה וארגונים נוספים, ומעקב אחר השינויים שחלו במצבם, כל זאת תוך קיום קשר רצוף עמם ושיתופם בתהליך.

• **שינוי דפוסי התנהגות.** פיתוח ויישום תכניות, המיועדות לחזק את היכולת של העניים להתמודד עם מצבם ולצידם במיומנויות לפתרון בעיות. מדובר בתכניות של העצמה, חיזוק החוללות העצמית, ההורות, תכנון המשפחה, ניהול התקציב המשפחתי וכישורי חיים אחרים.

• **ליווי אישי צמוד** לפרטים ולמשפחות עניות וסיוע להתמודדותם עם קשיים שונים, כמו: השתלבות בעבודה, קבלת שירותים שונים והסדרת חובות.

הממשלה צריכה לסייע למחלקות הרווחה, במילוי תפקידים אלו, על-ידי סיוע כספי הולם, קביעת סל שירותי רווחה אישיים לנזקקים, עיגונו של הסל בתשתית חוקית והבטחת מימון הולם שלו, וסיוע בפיתוח ובמימון תכניות מקומיות ייחודיות למאבק בעוני.

2) עבודה קהילתית. פעילות זו, המבוצעת במסגרת מחלקת הרווחה, יכולה לתרום להתמודדות עם בעיית העוני. מדובר בהנעת מחלקת הרווחה לפעול בתחום המאבק בעוני, בהגברת המודעות בקהילה לצורך טפל בבעיית העוני, בעידוד השתתפות העניים בייזום, בתכנון וביישום תכניות קהילתיות, התואמות את התנאים המקומיים ומיועדות לשפר את מצבם, בקידום התארגנויות של עניים, בחיזוק ארגונים וולונטריים מקומיים, הפועלים כספקי שירותים וכמסנגרים, ובעידוד הקמת ארגונים כאלו בקהילות בהן אינם פועלים. עוד מדובר בטיפול מנהיגות מקומית ובהגברת מעורבותה בנושא העוני, בחיזוק וטיפול "ההון החברתי" והפעילות ההתנדבותית בקרב תושבי הקהילה, בהגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין הרשות וארגונים נוספים, הפועלים בזירת השירותים החברתיים, ובמעורבות בפיתוח וביישום תכניות לשיפור התשתיות הפיסיות והשירותים העירוניים בשכונות מצוקה.

3) אחריות למיצוי זכויות ולמתן מידע על שירותים. נתונים מישראל וממדינות אחרות מצביעים על הבעיה החמורה של אי-מיצוי זכויות בקרב אנשים חיים בעוני, המתבטאת בכך, שלמרות שהם עומדים בתנאי הזכאות לקבלת שירותים שונים, כמו קצבאות כספיות וסיוע בדיוור, הם אינם מקבלים אותם בפועל. שירותי הרווחה המקומיים יכולים לסייע בתחום זה, הן על-ידי מתן מידע לאוכלוסייה הנזקקת לסיוע על זכויותיה,

על השירותים אותם היא זכאית לקבל ועל מיקומם של הארגונים המספקים את השירותים, והן באמצעות פעילויות סגור ותיווך.

4) קידום בני משפחות עניות באמצעות מערכת החינוך. לממשלה יש תפקיד מרכזי במימון ובהכוונת מערכת החינוך ובייזום ויישום תכניות, המיועדות לקדם את רמת ההשכלה של בני משפחות עניות. אך גם בתחום זה יכולות הרשויות המקומיות למלא תפקיד חיוני (כפי שאכן הוכח במספר יישובים) בהפעלת תכניות מקומיות לקידום של ילדים אלו, כמו בהפעלת צהרונים ומועדונים באזורי מצוקה, בהם יכולים התלמידים לשהות לאחר סיום הלימודים ולקבל סוגים שונים של סיוע (עזרה בהכנת שיעורים, ייעוץ אישי ופעילות חברתית), תמיכה אישית וקבוצתית בתלמידים המועדים לנשירה וסיוע מיוחד לתלמידים בהכנה לבחינות בגרות. הרשות המקומית גם יכולה למלא תפקיד בהנעת הממשלה לפתח וליישם ביישובים תכניות חינוכיות, המיועדות לקדם בני משפחות עניות.

5) שילוב בעבודה. לשילובם של אנשים המסוגלים לעבוד בשוק העבודה ובמיוחד לקידום במסגרת זו יש תרומה רבה לחילוצם מן העוני. אמנם מימון מגוון הפעולות, המיועד לסייע להשתלבות בתעסוקה, החל בעידוד הצמיחה הכלכלית, יצירת מקומות עבודה וכלה בסבסוד תעסוקה, הכשרה מקצועית ופיתוח שירותים תומכי עבודה, נתון בעיקר בידי השלטון המרכזי ואין להפקיע אחריות זו מידי. עם זאת, הרשות המקומית, שירותי הרווחה המקומיים וארגונים מקומיים אחרים יכולים למלא תפקיד חשוב בסיוע להשתלבות תושבים במעגל העבודה בכמה דרכים: עידוד פיתוחם של מקורות תעסוקה, מתן מידע מעודכן לתושבים על אפשרויות ההכשרה המקצועית, השלמת ההשכלה והתעסוקה, הכשרת תושבים בנושאים כמו כתיבת קורות חיים, חיפוש עבודה וראיון לצורך קבלת עבודה, עריכת סדנאות לחיזוק הדימוי העצמי והחוללות העצמית, המשך ליווי תושבים לאחר הצטרפותם למקום עבודה והבטחת תנאי עבודתם.

רצוי שתפקידים אלו יהיו בתחום אחריותה של יחידה לפיתוח תעסוקתי שתפעל בכפיפות לראש העיר או במסגרת מחלקת הרווחה (יחידה כזאת כבר פועלת בכמה רשויות, כמו ירושלים, תל-אביב, חיפה ומעלות-תרשיחא). רצוי שתוקם לצד יחידה זו גם ועדת היגוי, שתכלול נציגים של גורמים רלוונטיים בקהילה, כמו נציגים של שירות התעסוקה

וארגונים וולונטריים, העוסקים בתחום התעסוקה וגורמים עסקיים, הפועלים ביישוב ומחוצה לו.

אמצעי נוסף להגברת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, במיוחד בקרב נשים, הוא תמיכת הרשות המקומית בהרחבת מערך החינוך לגיל הרך, שיאפשר להורים לילדים בגיל הרך להשתלב בשוק העבודה, יסייע להרחבת ההון האנושי של הילדים וישפר את סיכויי המוביליות החברתית שלהם.

6) סיוע בכיסוי הוצאות מיוחדות. מוצע להקים קרן מקומית למימון צרכים מיוחדים והחזר חובות, שתופעל במסגרת מחלקת הרווחה המקומית. הזכאות לסיוע ממנה תיקבע על פי קריטריונים ברורים ושקופים. הקרן תהיה רשאית להעניק הלוואות בתנאי ריבית נמוכים לצרכים שונים, ואף לתת מענקים במקרה הצורך.

לסיכום, ההתמודדות עם בעיית העוני והפערים החברתיים בישראל מחייבת מעורבות של גורמים שונים ברמה הארצית והמקומית והפעלת מגוון אמצעים. הדיון בחלק זה של הפרק התמקד בתפקידים, אותם צריכות למלא הרשויות המקומיות ובמיוחד מחלקות הרווחה המקומיות בתחום זה. שותפות הולמת של הגורמים הארציים והמקומיים עשויה לתרום באורח משמעותי לצמצום ממדי העוני.

4. פערים בשירותי הרווחה בין יישובים ערביים ויהודיים

אחת התופעות המרכזיות המאפיינות את שירותי הרווחה בישראל היא הפערים בין יישובים בהיקף ובאיכות השירותים המסופקים לתושביהם. פערים אלו בולטים במיוחד בין יישובים יהודיים וערביים, אם כי הם קיימים גם בין יישובים המשתייכים לכל אחד ממגזרים אלו. הדיון בתופעה יתמקד בפערים בין יישובי המגזרים השונים ויכלול שלושה חלקים: תאור ובחינה של כמה מאפיינים מרכזיים של האוכלוסייה היהודית והערבית; תאור כמה מאפיינים מרכזיים של שירותי הרווחה במגזר הערבי, המשפיעים על יכולתם לספק מענים הולמים לצרכי האוכלוסייה; והמלצות לשינוי המצב.

א. האוכלוסיות ביישובים הערביים והיהודיים – מאפיינים מרכזיים

מאפיינים כלכליים, חברתיים ודמוגרפיים של אוכלוסייה עשויים להצביע על צרכים מרכזיים ועל מידת ההיזקקות לשירותים חברתיים. להלן נתמקד בכמה מאפיינים, שמקובל להציגם במיפוי ובהשוואת המצב החברתי-כלכלי של קבוצות אוכלוסייה שונות: הדירוג החברתי-כלכלי של היישובים בהם מתגוררות האוכלוסיות, תחולת העוני, שיעור המשפחות הגדולות, שיעור הזקנים המוגבלים, ושיעור המוגבלויות בקרב ילדים.

• **הדירוג החברתי-כלכלי של היישובים בישראל.** דירוג זה, המחושב והמפורסם על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מסתמך על שילוב של כמה מודדים נפרדים: אחוז הבלתי מועסקים, אחוז השכירים המשתכרים עד שכר מינימום, אחוז מקבלי דמי אבטלה והבטחת הכנסה, אחוז משקי הבית, שיש בהם אקדמאי אחד לפחות, מספר שנות הלימוד של בני 26-50, אחוז בני 17-20 מקבלי תעודת בגרות, ושיעור המשפחות עם 4 ילדים ויותר. לוח 2 מציג את דירוג היישובים בישראל בשנת 2001 (מדובר ברשויות מקומיות בלבד ולא במועצות אזוריות).

לוח 2. דירוג היישובים היהודיים והערביים בישראל, לפי אשכולות, 2001 (מספרים מוחלטים)

סך-הכל	מעורבים	ערביים	יהודיים	אשכול*
75	--	66	9	3-1
60	5	16	39	5-4
37	--	1	36	7-6
35	--	--	35	10-8
207	5	83	119	סך-הכל

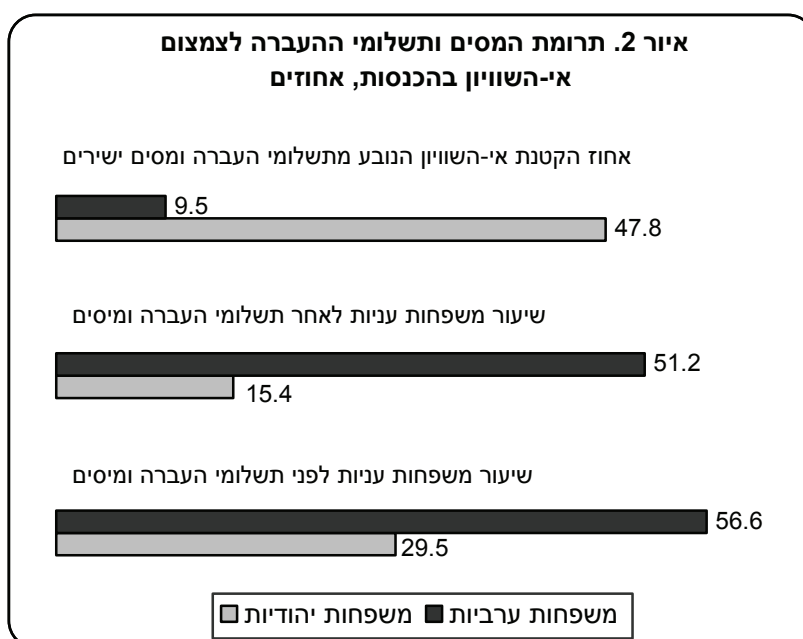
מקור: למ"ס, 2002.

* אשכול 1 הוא הנמוך ביותר מבחינה חברתית-כלכלית ואשכול 10 הגבוה ביותר.

הלוח מצביע על פערים ניכרים בין היישובים היהודיים והערביים. 88 אחוז מהיישובים באשכולות הנמוכים ביותר (1-3) הם ערביים. יתר על כן, כ-80 אחוז מהיישובים הערביים משתייכים לאשכולות אלו. באשכולות הגבוהים יותר (6-10) נכלל רק יישוב ערבי אחד (המשתייך לאשכול 6) ואילו באשכולות 7-10 אין אף יישוב ערבי. היישובים הערביים מאופיינים אפוא בשיעור גבוה יותר של מקבלי הכנסה נמוכה, מובטלים, בעלי השכלה נמוכה ומשפחות מרובות ילדים.

• **תחולת העוני.** יותר ממחצית (51.2 אחוז) המשפחות הערביות היו מתחת לקו העוני לעומת כ-15 אחוז מהמשפחות היהודיות. ממצאים אלה עולים מהדיווח של המוסד לביטוח לאומי, המתייחס למחצית האחרונה של 2005 ולמחצית הראשונה של 2006 (אחדות ואחרים, 2006). באותה העת כשליש מהמשפחות העניות השתייך למגזר הערבי (לא כולל משפחות חד-הוריות).

הקצבאות המשולמות על-ידי המוסד לביטוח לאומי מהוות את אחד הכלים המרכזיים לצמצום ממדי העוני. הן תרמו ב-2005-2006 להפחתה של כ-50 אחוז בשיעורי העוני בקרב המשפחות היהודיות לעומת כ-10 אחוזים בלבד בקרב המשפחות הערביות. שיעור העוני בקרב המשפחות הערביות לפני תשלום הקצבאות היה כ-57 אחוז לעומת כ-30 אחוז בקרב המשפחות היהודיות. נתונים אלו מצביעים על פער ניכר בתחולת העוני בין המשפחות היהודיות והערביות.



• **שיעור המשפחות הגדולות (4 ילדים ויותר).** בשנת 2006 שיעור בני 18-0 באוכלוסייה היהודית היה כ-32 אחוז לעומת כ-49 אחוז באוכלוסייה הערבית. שיעור המשפחות הגדולות באוכלוסייה היהודית היה כ-27 אחוז ובאוכלוסייה הערבית כ-57 אחוז.

• **שיעור המוגבלות בקרב זקנים.** שיעור הזקנים (בני +65) באוכלוסייה הערבית נמוך בהרבה משיעורם באוכלוסייה היהודית. בשנת 2004 היה שיעור הזקנים באוכלוסייה הכוללת את היהודים, הנוצרים שאינם ערבים, וחסרי הסיווג הדתי 11.5 אחוז ובאוכלוסייה הערבית – 3.2 אחוזים. אולם שיעור המוגבלים בפעילות היום-יומיות בשנה זו בקרב הזקנים הערבים היה כפול (30.7 אחוז) משיעורם בקרב הזקנים היהודים (15.3 אחוז).

• **שיעור המוגבלויות בקרב ילדים.** נתונים שונים מצביעים על שיעור גבוה יותר של אנשים עם פיגור שכלי באוכלוסייה הערבית. נהוג לייחס תופעה זו לשכיחות נישואי קרובים בקרבם. יתר על כן, נתונים שפורסמו לאחרונה על-ידי משרד הבריאות על לידת תינוקות עם מומים בין השנים 2000 ל-2005 מצביעים על עלייה של 10-20 אחוז במספר מקרי המומים בקרב ילודים ערבים בהשוואה לילודים יהודים.

קיימים, אם כן, פערים ניכרים בין שתי קבוצות האוכלוסייה בישראל. ראוי עם זאת לציין, כי גם בתוך קבוצות אלה קיימים פערים, אליהם יש להתייחס.

ג. מאפיינים מרכזיים של שירותי הרווחה ביישובים הערביים

המאפיינים החברתיים-כלכליים של היישובים הערביים מצביעים על פוטנציאל של שיעורי נזקקות גבוהים לשירותים אותם מספקת מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. השאלה המתעוררת היא, האם מחלקות הרווחה ביישובים הערביים אכן מסוגלות לאתר את הנזקקים, להגיע אליהם ולספק להם מענים הולמים. היכולת של מחלקות הרווחה לתפקד בצורה הולמת מותנית בגורמים שונים, שאחד העיקריים בהם הוא היקף המשאבים הכספיים העומד לרשותן. משאבים אלו נובעים משלושה מקורות: השתתפות הממשלה, השתתפות הרשות המקומית וסיוע של קרנות, ארגונים עסקיים וכדומה.

דו"ח סיכוי 2006 (עמותת סיכוי, 2007) הצביע על פערים ניכרים, שעולים מן ההשוואה בין ההוצאה לרווחה ב-11 יישובים יהודיים ו-11

יישובים ערביים, הממוקמים באותם אזורים בישראל. בין 2000 ל-2005, ההוצאה הממשלתית הממוצעת לרווחה **לנפש** ביישובים היהודיים הייתה גבוהה בכ-54 אחוז מההוצאה ביישובים הערביים (378 ש"ח לעומת 246 ש"ח). ההוצאה המקומית הממוצעת בשנים אלו ביישובים היהודיים הייתה גבוהה בכ-40 אחוז לעומת ההוצאה המקומית ביישובים הערביים (115 לעומת 82). ההוצאה הכוללת לרווחה (הממשלתית והמקומית) ביישובים היהודיים הייתה גבוהה בכ-50 אחוז מההוצאה ביישובים הערביים. פערים בין היישובים היהודיים והערביים בהוצאה הכוללת משתקפים גם בהוצאות לאוכלוסיות ספציפיות, כמו משפחות וילדים, וההוצאות לעבודה הקהילתית.

הציפייה, שההזקקות הגבוהה יותר של האוכלוסייה הערבית לשירותי רווחה, תשתקף בהוצאה גבוהה יותר לרווחה ביישובים אלו, איננה באה לידי ביטוי בנתונים שהוצגו לעיל. הממצאים מצביעים על פערים לא רק בהוצאה המקומית, הנובעים ממצבן הכלכלי הגרוע של רשויות מקומיות ערביות רבות, אלא אף בהוצאה הממשלתית. עוד מסתבר, כי גם בפעילות של קרנות פילנתרופיות וגורמים עסקיים ובתמיכתם בפיתוח שירותי הרווחה ביישובים, קיימים פערים בין היישובים היהודיים והערביים.

פערים אלה במשאבים הכספיים, העומדים לרשות שירותי הרווחה ביישובים היהודיים והערביים, משתקפים בהיקף הפעילות של שירותים אלו. מנתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שפורסמו לאחרונה והמתייחסים לכלל היישובים בישראל, עולה כי רק כשליש מהילדים ומבני הנוער הזקוקים לסיוע, כשליש מהנכים ומבעלי הפיגור השכלי, כששים אחוז מהזקנים וכעשירית מדרי הרחוב והמכורים לאלכוהול, מקבלים מענה, לעיתים חלקי, לצורכיהם. אמנם אין בנתונים אלו התייחסות ספציפית למגזר הערבי אך מצטברות עדויות רבות לקיומם של פערים ניכרים בין יישובים בישראל ברמת הכיסוי של צורכי אוכלוסיות שונות, ועל רמת כיסוי נמוכה במיוחד ביישובים הערביים. השוואה נוספת של עמותת סיכוי, בין עשרה יישובים ערביים ועשרה יישובים יהודיים, הדומים בגודלם וסמוכים זה לזה מבחינה גיאוגרפית, אך שונים בדירוגם החברתי-כלכלי, מראה, כי ב-2004 טיפלו מחלקות הרווחה ביישובים היהודיים בשיעור גדול יותר של משפחות וילדים מאשר ביישובים הערביים; וזאת למרות הציפייה שבשל רמת הנזקקות הגבוהה יותר ביישובים הערביים, רמת הכיסוי בהם תהיה מקיפה יותר.

גם הנתונים על השירותים הקהילתיים לזקנים עשויים להצביע על פערים ברמת הכיסוי של צורכי הקשישים בין היישובים היהודיים והערביים. שיעורי הנזקקות הגבוהים יותר, שהוזכרו לעיל, של הקשישים ביישובים הערביים (כ-30 לעומת כ-15 אחוז) אינם משתקפים בנתונים על שיעורי הזכאות של זקנים לשירותי סיעוד קהילתיים במסגרת חוק סיעוד ביישובים העירוניים. רק ב-10 אחוזים מהיישובים הערביים עלה שיעור הזכאים על רבע מאוכלוסיית הזקנים ב-2005. ב-15 אחוז מהיישובים נע שיעורם של הזכאים בין 20 ל-25 אחוז, ב-27 אחוז מהיישובים הוא נע בין 15 ל-20 אחוז ובשאר היישובים (48 אחוז) הוא נמוך מ-15 אחוז. שיעור הזכאים לשירותי סיעוד באוכלוסייה הערבית נופל אפוא במידה משמעותית משיעור המוגבלות בקרבה. לעומת זאת, באוכלוסייה היהודית שיעור הזכאים דומה לשיעור המוגבלים. ראוי עם זאת לציין, כי קיימים פערים ניכרים בשיעורי הזכאות גם בין היישובים הערביים לבין עצמם (כולל, לדוגמה, בין יישובים בדוויים, הסמוכים זה לזה) וכי בחלק, אמנם קטן, מהיישובים שיעור הזכאות מתקרב לשיעור המוגבלות.

גם בתחומים אחרים של השירותים הקהילתיים לזקנים מתגלים פערים בין היישובים בשני מגזרי האוכלוסייה. ב-2005 פעלו מרכזי יום לזקנים ברוב היישובים העירוניים היהודיים (כ-70 יישובים) ורק במקצת מהיישובים הערביים (16 יישובים). הפער במספר הקהילות התומכות אף גדול יותר – ב-2005 פעלו קהילות תומכות בחמישה יישובים ערביים בלבד לעומת 59 יישובים יהודיים.

ראוי לציין, כי הפערים בשיעורי הזכאות לקבלת שירותי סיעוד, הניתנים על פי חוק, אינם נובעים בהכרח מפערים בהקצאת המשאבים לשתי קבוצות האוכלוסייה, היהודית והערבית. הראייה לכך היא הפערים הניכרים בין יישובים בתוך המגזר הערבי. פערים אלה מרמזים, שהיקף המשאבים הכספיים העומד לרשות מחלקות הרווחה הוא גורם עיקרי ומרכזי אך איננו גורם בלעדי בהסבר הפערים בין היישובים בהיקף ובאיכות השירותים המסופקים לאוכלוסייה. גורמים אפשריים נוספים לכך הם ההיערכות הארגונית של מחלקות הרווחה, רמת העובדים וכוחש היזמות שלהם, רמת התפקוד של ארגונים אחרים, המספקים שירותי רווחה מקומיים, רמת המידע העומד לרשות התושבים על זמינות השירותים ומידת נכונותם לפנות אליהם.

אין ספק, שמצבם הבעייתי של שירותי הרווחה ביישובים הערביים ואי-יכולתם לספק מענים הולמים לצורכי האוכלוסיות הנזקקות מחייב שינוי.

ג. המלצות לשינוי

להלן כמה המלצות, שיישומן עשוי לחזק את מחלקות הרווחה המקומיות ביישובים הערביים, לשפר את יכולתן לספק מענים הולמים לצורכי האוכלוסיות הנזקקות ולצמצם את הפערים בין לבין היישובים היהודיים, ובין יישובים בכלל.

1) קידום וחיזוק מחלקות הרווחה ביישובים הערביים כיעד מרכזי של הממשלה. על משרד הרווחה והשירותים החברתיים להציב בקדמת סדר העדיפויות שלו את היעד של קידום וחיזוק שירותי הרווחה ביישובים הערביים. מימוש היעד צריך לבוא לידי ביטוי בצעדים מעשיים, כמו תוספת תקציבית משמעותית, שתאפשר העסקת עובדים ופיתוח תכניות נוספות, מתן ייעוץ וליווי צמודים בנושאים מקצועיים וארגוניים, והעלאת מעמדה וחשיבותה של מחלקת הרווחה בעיני המנהיגות המקומית, כדי להביא לשינוי במיקום נושא הרווחה בסדר העדיפות המקומי.

2) הרחבת התשתית החוקית של שירותי הרווחה. יש לקבוע סלי שירותים חיוניים לאוכלוסיות שונות (ילדים, משפחות, נכים, אנשים עם פיגור שכלי וכדומה) ולעגנם בתשתית חוקית, שתחייב את הספקתם. מימון השירותים צריך להיות באחריות הממשלה (בדומה למימון שירותי הסיעוד). בשל ההוצאה הגבוהה הכרוכה ביישום המלצה זו, ניתן לבצע באורח הדרגתי.

3) הנהגת דיפרנציאציה בהשתתפות הממשלתית בתקציבי הרווחה המקומיים. הנוסחה הנוהגת, לפיה הממשלה מכסה נתח של 75 אחוז מתקציבי הרווחה המקומיים, כאשר החלק הנותר מכוסה על-ידי הרשות המקומית, אינה קדושה. יש להנהיג הפליה מתקנת, להגדיל את שיעור ההשתתפות הממשלתית ביישובים המשתייכים לאשכולות הנמוכים (4-1) על-פי דירוג הלמ"ס, ל-90 אחוז, ולצמצם את המימון המקומי לכדי 10 אחוזים בלבד. יש אף לשנות את הקריטריונים לפיהם נקבעת ההשתתפות הממשלתית בתקציבי הרווחה המקומיים, שחלקם פוגעים ביישובים הערביים.

4) מימון תכניות מקומיות ייחודיות. על משרד הרווחה והשירותים החברתיים לעודד מחלקות רווחה ביישובים חלשים, שרובם ערביים (אשכולות 1-4 בדירוג הלמ"ס) וליזום פיתוח של תכניות, שיענו על צרכים מקומיים ייחודיים. תכניות אלו, אשר יוגשו למשרד, ימומנו על-ידו לאחר אישורן (על המשרד להציע לרשויות המעוניינות בכך סיוע בגיבוש התכניות ובניסוחן).

עידוד פיתוח תכניות מקומיות עשוי להוות אמצעי לחיזוק היזמות והיצירתיות ברמה המקומית ומימנם עשוי להגדיל את המשאבים העומדים לרשות מחלקות הרווחה. יש לעודד במיוחד פיתוח תכניות מקומיות להתמודדות עם העוני. ראוי לציין שבמספר קטן של יישובים ערביים כבר מיושמות תכניות, בעיקר בתחום שילוב מובטלים בעבודה, במימון גורמים חיצוניים, כמו ג'וינט ישראל.

5) הגברת שיתוף הפעולה וחיזוק היחסים ההדדיים בין מחלקות רווחה ביישובים ערביים ויהודיים. יחסים אלו עשויים לסייע ללמידה הדדית ולפיתוח תכניות משותפות. שיתוף הפעולה יכול להתממש באמצעות מפגשים קבועים של צוותים מקצועיים, שולחנות עגולים וביקורים הדדיים.

6) חיזוק הקשרים עם גורמים לא-ממשלתיים (קרנות, ארגונים וולונטריים וחברות עסקיות). קשרים אלו עשויים להרחיב את המשאבים העומדים לרשות המחלקות ולאפשר פיתוח ומימון תכניות רווחה שונות. ראוי לשקול מינוי של עובד תיקני במשרה מלאה או חלקית במחלקות הרווחה ביישובים הערביים, שיהיה אחראי על יצירת הקשר עם ארגונים לא-ממשלתיים ועל פיתוח תשתית של ארגונים וולונטריים מקומיים.

לסיכום, קיים צורך דחוף בשינוי המצב הקיים, בו מחלקות הרווחה ביישובים הערביים עונות רק במידה חלקית על צרכי האוכלוסיות הנזקקות. שינוי זה מותנה הן בתמורה במדיניות הממשלתית והן בהצגת נושא הרווחה כיעד מרכזי של הרשויות המקומיות הערביות. מימוש ההמלצות, שהועלו לעיל, עשוי לסייע בהעלאת הנושא לסדר היום הלאומי-חברתי, ולהביא לשיפור משמעותי במצבן של מחלקות הרווחה ביישובים הערביים.

מקורות

- אחדות, ל', כהן, ר', אנדבלד מ' (2006). **ממדי העוני ופערים בהכנסות 2005-6**, **ממצאים עיקריים**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- בן שלום, י' (2007). הקדמה בתוך בן שלום, י' (עורך). **סקירה שנתית 2006**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, עמ' 5-7.
- בנק ישראל (2007). **דין וחשבון לשנת 2006**. ירושלים: בנק ישראל.
- גוטליב, ד', קסיר (קלינר), נ' (2004). **העוני בישראל ואסטרטגיה מוצעת לצמצומו: הרחבת התעסוקה ושינויים במערכת הרווחה**. ירושלים: בנק ישראל.
- גל, ג' (2006). על הלאומי והמקומי במדיניות חברתית. **ביטחון סוציאלי** 71, 5-8.
- גל, ג', וייס, ע' (2006). **אסטרטגיות להתמודדות עם עוני בירושלים**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- הכט, א' (2002). **הנהגות מקומיות מובילות לשינוי – "אפשר גם אחרת"**. דגמי **הצלחה ברשויות מקומיות**. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. **השנתון הסטטיסטי לישראל**. שנים שונות.
- (2002). אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה 2001. פרסום מיוחד 1222.
- זעירא, ע', בן הרוש, א' (2007). מרכזי הסיוע בירושלים: שירות חברתי במציאות משתנה. **ביטחון סוציאלי**, 74, 95-120.
- משרד האוצר. **הצעה לתקציב המדינה ודברי הסבר הנלווים לה**. שנים שונות.
- **דו"ח חשב**. שנים שונות.
- משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה (2007). **אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2008-2010**. ירושלים.
- עמותת סיכוי (2007). **דו"ח סיכוי 2006 – מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל**. עורך: עו"ד עלי חיידר. ירושלים, חיפה.
- קטן, י' (2002). **בעיית העוני: מרכיבים, גורמים ודרכי התמודדות**. ירושלים: מכון סאלד.
- קרומר-נבו, מ' (2006). **נשים בעוני: סיפורי חיים – מגדר, כאב, התנגדות**. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.