

הרשות נתונה

מחלקות לשירותים חברתיים
ברשויות המקומיות
למול התרחבות תופעת העוני:
ציפיות, תפיסות ומציאות

חנה כץ, מנחם מוניקנדם, יוסף קטן

Taub Center for Social Policy Studies in Israel

*Local Social Services and Escalating Poverty:
Practice, Perceptions and Expectations*

Chana Katz, Menachem Monnickendam, Joseph Katan

Jerusalem, 2009

ערכה והביאה לדפוס : דלית נחשון-שרון
הכנה לדפוס : רותי לרנר

כתובת המרכז : רחוב האר"י 15, ירושלים
טלפון : 02-5671818
פקס : 02-5671919

דואר אלקטרוני : info@taubcenter.org.il
כתובתנו באינטרנט : www.taubcenter.org.il

נדפס בדפוס מאור-ולך, ירושלים

הרשות נתונה

מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות למול
התרחבות תופעת העוני: ציפיות, תפיסות ומציאות
חנה כץ, מנחם מוניקנדס, יוסף קטן*

תקציר

מיקומן, סמכויותיהן והידע, העומדים לרשות המחלקות לשירותים החברתיים ברשויות המקומיות, מאפשרים להן להיות גורם מרכזי בייזום וביישום תכניות להתמודדות עם עוני. המחקר מתמקד בזיהוי האופן בו מנהלי המחלקות תופסים את בעיית העוני, את הדרכים להתמודד עמה, את הזיקה בין תפיסות אלה לבין תפיסת תפקיד המחלקות בהתמודדות עם עוני ובזיהוי השירותים הקיימים בפועל. ממצאי המחקר מלמדים כי מנהלי המחלקות ייחסו את העוני למגוון גורמים אך הדגישו את מאפייני האנשים החיים בעוני. האחריות להתמודדות עם עוני נתפסה קודם כל כאחריות האדם העני עצמו ולאחריו בסדר היררכי, הממשלה, הרשות המקומית והמחלקה לשירותים חברתיים. רוב מנהלי המחלקות לא תפסו את העוני כבעיה חברתית בטווח אחריותם ואת האנשים החיים בעוני כאוכלוסיית יעד מוגדרת, אך נמצא כי הם כן עוסקים בסיוע פרטני לאנשים החיים בעוני.

* ד"ר חנה כץ, המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית והמחלקה לעבודה סוציאלית, המכללה האקדמית ספיר.
ד"ר מנחם מוניקנדס, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש לואיס וגבי וייספלד, אוניברסיטת בר-אילן.
פרופ' יוסי (יוסף) קטן, בית-הספר לעבודה סוציאלית על שם בוב שאפל, אוניברסיטת תל-אביב.

תוכן העניינים

5	סיכום מנהלים
7	מבוא – האתגר המוצב לפתחן של הרשויות המקומיות
10	1. מעורבות מקומית בהתמודדות עם העוני – יתרונות ובעיות
17	2. הצגת המחקר: ראשי מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בגישתם לעוני ולהתמודדות עמו
21	3. הממצאים: הסיבות לעוני, דרכי ההתמודדות הרצויות והשירות המוצע בפועל במחלקות לשירותים חברתיים
43	4. סיכום ומסקנות
49	מקורות

סיכום מנהלים

בשנים האחרונות גוברת בישראל ההכרה בחיוניות ההתמודדות עם בעיית העוני ובצורך לפתח תכניות יישומיות לצמצומו. ההכרה מתבטאת במעורבות גורמים ארציים שונים בנושא ובכללם משרדי ממשלה, המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל, גוינט ישראל, קרנות, ארגונים וולונטריים ארציים ואף חברות עסקיות. גורמים אלה מעלים רעיונות ומציעים תכניות שונות להתמודדות עם בעיית העוני אולם לתפקידן החיוני של הרשויות המקומיות לא הוקדשה תשומת לב מספקת.

היחסים בין העבודה הסוציאלית והעוני קיימים מראשית ימיו של המקצוע במאה ה-19 והם הושפעו לאורך השנים מהמציאות החברתית-כלכלית, ממעמדו של המקצוע, ומהאופן בו תפסו העובדים הסוציאליים את תפקידם בנושא זה. הגידול בממדי העוני מצד אחד ודרכי ההתמודדות של הממשלה עם התופעה מצד שני יוצרים מציאות חדשה, המהווה אתגר לפעולתן של המחלקות לשירותים חברתיים בנושא העוני. מחלקות אלה יכולות וצריכות להיות גורם מרכזי בהתמודדות מחלצת מעוני. מיקומן, סמכויותיהן והידע העומד לרשותן מאפשרים להן לפעול לתיאום ולחיבור בין כל הגופים המשמעותיים הפועלים בתחום.

בעבודה זו הפננו את הזרקור לחשיבות מעורבותן של הרשויות המקומיות ושל המחלקות לשירותים חברתיים בתוכן בנושא העוני. מעורבות משמעותית שלהן מותנית בתמיכה של גורמים שונים, כמו משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמנהיגות הפוליטית המקומית; והן במידת הנכונות של מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ועובדיהן לעסוק בנושא זה, המושפעת רבות מהדרך בה הם תופסים את בעיית העוני. מחקרים רבים מצביעים על קיומה של הלימה בין תפיסת הסיבות לעוני לבין תפיסת התכניות הרצויות להתמודדות עם בעיה זו. על רקע זה מיקדנו את המחקר הנוכחי בשאלות העוסקות בתפיסת העוני בקרב מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים ובתפיסתם לגבי תפקידי המחלקות שלהם בהתמודדות עם הבעיה; עוד בדקהו, מהי הזיקה בין תפיסות העוני של מנהלים לבין השירותים אשר ראוי, לדעתם, לספק לעניים, ומה הם השירותים המסופקים על-ידי המחלקות בפועל.

להלן ממצאי המחקר העיקריים:

בתחום **תפיסת הסיבות לעוני** מצטיירת תמונה מגוונת. לתפיסתם של מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים העוני נגרם ממגוון סיבות, הקשור בפרט העני האחראי למצבו, במבנה חברתי ובמדיניות הממשלה. תפיסתם הבחינה בין סוגי עניים: כרוניים, חדשים ועובדים, תוך הצבעה על חוט מחבר בין מגוון הסיבות, המעוגן במושג ה"עבודה" ובמרכזיותו כערך וכמעשה. הדגש על מאפייני העניים עצמם כגורם לעוני וכמשפיע על סיכויי ההיחלצות נובע במידה רבה מהשפעת התפיסה המקצועית הפרטנית, אותה אימצו עובדים סוציאליים רבים. תפיסה זו תואמת את האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, שהשפעתה על מעצבי המדיניות החברתית בישראל גברה בשנים האחרונות. באשר לתפיסתם **ביחס לדרכי התמודדות עם עוני**, המחקר מצביע על ארבעה גורמים בסדר היררכי – הפרט העני, הממשלה, הרשות המקומית והמחלקה לשירותים חברתיים – להם הייתה השפעה על אופן מעורבותן בפועל של המחלקות לשירותים חברתיים בהתמודדות עם העוני.

לגבי **תפיסת תפקיד המחלקות לשירותים חברתיים בהתמודדות עם עוני**. נקודת המוצא הבסיסית, שהנחתה את רוב מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים, הייתה שהעוני כבעיה חברתית אינו מהווה נושא בטווח אחריותם ואנשים החיים בעוני אינם נתפסים כאוכלוסיית יעד מוגדרת. תפיסת אחריותם לטפל באנשים עניים דומה לטיפול באוכלוסיות אחרות.

מערך השירותים המסופק על-ידי המחלקות מלמד כי לתפיסת אחריות המחלקות יש שני היבטים: האחד מתייחס ליצירת תנאים תשתיתיים ואישיים, באמצעות הפרט העני יכול ואמור לממש את אחריותו האישית בהתמודדות עם העוני; והשני מתייחס לפעולות המסייעות למדינה לממש את אחריותה כלפי אנשים החיים בעוני בהספקת מידע, ובסיוע לעמותות המספקות לאנשים החיים בעוני צרכים בסיסיים, כמו מזון, תרופות ועוד. מנהלי המחלקות עוסקים בסיוע לאנשים החיים בעוני, כדי לאפשר להם להתקיים במצבם אך אינם מפנים מאמץ לחילוצם מעוני.

מסקנות: המחלקות לשירותים חברתיים חייבות לשנות באורח יסודי את גישתן לנושא העוני, כדי שתוכלנה למלא תפקיד משמעותי בהתמודדות עמו. עליהן לחדול להתרכז בעבודה פרטנית-משפחתית ולפתח גישה שתשלב בין ארבע פרקטיקות מקצועיות: הפרטנית, המשפחתית, הקהילתית ומדיניות. עליהן להכיר בכך, שהעוני הוא בעיה חברתית המצויה בתחום אחריותן וכל סוגי העניים צריכים להיות אוכלוסיית יעד מוגדרת שלהן. כמו כן חייב לחול שינוי יסודי בתהליך הכשרתם של עובדים סוציאליים כולל שילוב נושא העוני בתכני ונושאי הלמידה.

מבוא: האתגר המוצב לפתחן של הרשויות המקומיות

בשנים האחרונות הולכת וגוברת בישראל ההכרה בחיוניות ההתמודדות עם בעיית העוני ובצורך לפתח תכניות יישומיות לצמצום העוני. התעוררות זו קשורה לגורמים שונים ונובעת, בין היתר, מפרסומים חוזרים ונשנים על ההיקף הנרחב של העוני ועל עוצמתם הגוברת של הפערים החברתיים בישראל.

ההכרה הגוברת בחיוניות של ההתמודדות עם עוני מתבטאת במעורבות של גורמים ארציים שונים בנושא, בכללם משרדי ממשלה, המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל, גיוינט ישראל, קרנות, ארגונים וולונטריים ארציים ואף חברות עסקיות. גורמים אלה מעלים רעיונות ומציעים תכניות שונות להתמודדות עם בעיית העוני. בין הביטויים הבולטים למגמה זו, ניתן לציין את החלטות ממשלת ישראל בשנים האחרונות לקדם מספר תכניות, שיש בידן לסייע בצמצום העוני, כמו הנהגת מס הכנסה שלילי לאנשים עובדים, הגדלת הקצבאות לזקנים, אכיפת חוקי העבודה, הפחתת מספר מהגרי העבודה וסבסוד מעונות יום לילדים, שהוריהם עובדים בשכר נמוך.

הגישה הדומיננטית, המנחה את התכניות להתמודדות עם בעיית העוני, מדגישה בעיקר את התפקידים של הממשלה ושל גורמים ארציים אחרים ואיננה מקדישה תשומת לב מספקת לתפקידן החיוני של הרשויות המקומיות, תפקיד בעל ערך, שאינו מחליף את אחריותה הכוללת של הממשלה.

לאופן שבו קובעי מדיניות ונותני שירות תופסים את תפקידם ואחריותם להתמודדות עם עוני יש השפעה על המדיניות שיתוו ועל סוג ומאפייני השירותים שיסופקו בפועל. היחסים בין העבודה הסוציאלית והעוני קיימים מראשית ימיו של המקצוע במאה ה-19 (Dowling, 1999; Gibelman, 1999), והם הושפעו לאורך השנים מהמציאות החברתית-כלכלית, ממעמדו של המקצוע, ומהאופן בו תפסו עובדים סוציאליים בכלל והעובדים בשירותי הרווחה המקומיים בפרט את תפקידם בנושא

זה. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נמצאות בצומת חיוני בהתמודדות עם העוני. הגידול בממדי העוני מצד אחד ואופן ההתמודדות של הממשלה עם התופעה מצד שני יוצרים מציאות חדשה, המהווה אתגר לאופן פעולתן של המחלקות לשירותים חברתיים בנושא העוני.

התמודדות עם עוני, המכוונת לחילוץ אנשים החיים בעוני ממצבם, מחייבת ייזום ויישום של תכניות שונות וגיוס תשומות ממגוון תחומי פעולה של ארגונים המשתייכים למגזרים שונים (הממשלה, הרשויות המקומיות, המגזר השלישי והמגזר העסקי). המחלקות לשירותים החברתיים יכולות וצריכות להיות גורם מרכזי במהלך מסוג זה ברמת הרשות המקומית. מיקומן, סמכויותיהן והידע העומד לרשותן מאפשרים להן לפעול כגורם פעיל, המתאם ומחבר בין כל הגופים המשמעותיים הפועלים בתחום העוני. מהלך מסוג זה עשוי לאפשר שילוב בין פעולות לטווח הקצר ולטווח הארוך ויכול לכלול לא רק תכניות לשיפור ולמיצוי ההון האנושי של פרטים, כמו על-ידי סדנאות לשיפור הדימוי העצמי, השלמת השכלה או מיומנויות חיפוש עבודה אלא גם תכנית לפיתוח מקומות עבודה ולתשלום שכר הולם (בר-צורי, 2004). מהלך מסוג זה יכול להשתלב בתהליכי הפיתוח הכלכלי-חברתי של יישובים בהם הרשויות המקומיות וראשי הערים נוטלים יותר ויותר חלק פעיל (בן-אליא, 2004; גל, 2006; הכט, 2003; פלזנשטיין, 1994).

הפננו בעבודה זו את הזרקור לחשיבות מעורבותן של הרשויות המקומיות והמחלקות לשירותים חברתיים בתוכן, המותנית במידה רבה בנכונותן וביכולתן לפעול באמצעות פיתוח תכניות יעילות לחילוץ פרטים ומשפחות מעוני ולצמצום הנזקים שהוא גורם. בחרנו בשיטה של מחקר איכותני, שנועד לעמוד על עמדותיהם ותפיסותיהם של 17 מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים באשר למהות בעיית העוני, לדרכים להתמודד עמה ולפעולות המעשיות הננקטות על-ידם, לטיפול במשפחות ובפרטים החיים בעוני. אמנם ייתכן, שממצאי המחקר אינם מספקים תמונת מצב מלאה לגבי כל המחלקות לשירותים חברתיים אך יש בהם כדי לפתוח צוהר להבנת מאפייני העיסוק של המחלקות הללו, של מנהליהן ואף להצביע על ההשלכות של הגישות שהסתמנו מן המחקר.

המחקר שערכנו נועד לענות על השאלה, האם התפיסה שהמחלקות לשירותים חברתיים צריכות למלא תפקיד משמעותי בהתמודדות עם העוני מתממשת הלכה למעשה? או, במלים אחרות, האם המחלקות לשירותים חברתיים מכירות בכך שעוני הוא בעיה חברתית הנמצאת בתחום אחריותן, האם הן מכירות בכך שאנשים החיים בעוני, לסוגיהם, מהווים אוכלוסיית יעד, מהן פרקטיקות הפעולה ומה מאפיין את השירותים הניתנים.

הסעיף הבא, סעיף 1 בעבודה, מציג דיון בחשיבות של מעורבות הרשות המקומית, המחלקות לשירותים חברתיים וגורמים מקומיים נוספים בהתמודדות עם העוני ובעיות השונות הכרוכות במעורבות זו. לאחר מכן, בסעיף 2 מוצגת שיטת המחקר ובהמשכה, בסעיף 3, מובאים הממצאים העיקריים, על הדרך בה תופסים מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים את הגורמים לעוני, על תפיסת דרכי ההתמודדות הרצויות ותיאור הפעולות המתבצעות במחלקות לשירותים חברתיים בתחום זה. הסעיף האחרון, סעיף 4, דן במשמעות הממצאים ובהשלכותיהם על השאלה המרכזית הנדונה במסמך זה, שאלת המוכנות וההיערכות של המחלקות לשירותים חברתיים להתמודד עם בעיית העוני ברמה המקומית.

1. מעורבות מקומית בהתמודדות עם העוני: יתרונות ובעיות

התפיסה שהרשויות המקומיות ובמיוחד המחלקות לשירותים חברתיים צריכות להיות שותפות משמעותיות בהתמודדות עם בעיית העוני, בנוסף ובמקביל למעורבות הממשלתית, נתמכת בשישה נימוקים עיקריים:

א) למחלקה לשירותים חברתיים יש אחריות חוקית ומקצועית לסייע לאוכלוסיות חלשות. המחלקות לשירותים החברתיים הוקמו מתוקף חוק שירותי הסעד תשי"ח-1958, על מנת להגיש סיוע לאוכלוסיות הנזקקות בכל אחת מהרשויות המקומיות. הן מהוות גורם עיקרי, המקיים קשר ישיר עם אוכלוסיות החיות במצוקה, מהווה בעבורן כתובת ומסייע בהספקת השירותים. תפקיד המחלקות לספק לאוכלוסיות במצוקה, ובכללם לאנשים החיים בעוני, סוגים שונים של סיוע ובהם טיפול וייעוץ פרטני ומשפחתי, עבודה קהילתית, שירותים שונים, כמו משפחתונים לילדים, הוסטלים לאנשים עם מוגבלויות פיזיות והתפתחותיות, מרכזי יום לזקנים וסיוע חומרי (אספקת ציוד ביתי, סיוע בהסעות לטיפולים רפואיים, עזרה ביתית וכדומה). המחלקות לשירותים החברתיים גם מקשרות בין אוכלוסיות במצוקה לבין ארגונים אחרים המספקים סיוע (כמו עמותות מזון). המשאבים העומדים לרשות המחלקות, יכולתן לסייע למשפחות ולפרטים להיחלץ מעוני, היקף ואיכות השירותים אותם הן מספקות וכושר היזמות שלהן עשויים על כן להשפיע בצורה משמעותית על מצב האוכלוסיות ביישוב החיות בעוני.

ב) למחלקה לשירותים חברתיים היכרות ישירה עם הצרכים והמצוקות של תושבי היישוב. הגורמים המקומיים השונים מכירים טוב יותר מכל גורם ארצי (משרדי ממשלה וארגונים ארציים אחרים) 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. גורמים מקומיים המודעים למאפיינים אלו ומכירים אותם צריכים ויכולים על כן למלא תפקיד מרכזי בייזום וביישום של התערבויות, המיועדות להתמודד עם בעיית העוני.

ג) **מיצוי הפוטנציאל הקהילתי וחיזוק הקהילה.** לקהילות מקומיות לא-מעטות יש פוטנציאל לסייע בהתמודדות עם מצבי עוני ומצוקה במישור המקומי, אשר ניתן לפתח ולטפח אותו בכמה כיוונים: טיפוח של המחלקות ברשות המקומית (ובעיקר המחלקות לשירותים חברתיים ומחלקות החינוך); טיפוח מנהיגות מקומית פעילה וארגונים וולונטריים מקומיים, העוסקים בהספקת שירותים חברתיים ובסנגור; טיפוח של רשתות סיוע לא-פורמליות; ושל חברות עסקיות הפועלות ביישוב ומתנדבים. עוד ראוי לציין, כי הקהילה המקומית הינה הזירה העיקרית בה ניתן לפתח ולמצות את ה"הון החברתי" בקרב תושבים ביישוב (כורזים-קורושי, כץ וכרמון, 2009; לאור ושפירו, 2007; Saegert, Thompson & Warren, 2001). הון זה עשוי לתרום לחיזוק הסולידריות החברתית בקהילה, לטיפול עזרה הדדית בין התושבים ולהגברת נכונותם לתרום לקהילה ולסייע לתושביה החיים בעוני (קטן ווייס, 2007). תיעול הפוטנציאל הקהילתי-המקומי, במידה שהוא קיים, למעורבות בתחום העוני עשוי לסייע בהתמודדות עם בעיה זו. ביישובים בהם ניכרת חולשתו של הפוטנציאל הקהילתי יש להשקיע מאמצים בטיפולו ובחיזוקו. במאמצים אלה צריכה המחלקה לשירותים חברתיים למלא תפקיד מרכזי.

ד) **הצלחות מוכחות של מעורבות מקומית.** התפיסה הפסימית – לפיה התמודדות ביישובים חלשים עם בעיות חברתיות מורכבות, כמו בעיית העוני, נטולת סיכוי ועל כן ראוי לוותר עליה – אינה תואמת כמה עדויות, המצביעות על יוזמות מקומיות לשינוי במצבם החברתי-כלכלי של יישובים חלשים ועל הצלחות בקידום רווחת תושביהם. אריה הכט (הכט, 2003) בדק שינויים שחלו במהלך השנים 1983-1999 בדירוגם החברתי-כלכלי של חמישה יישובים חלשים, והוא מצביע על שיפור במצבם של שלושה יישובים יהודיים (ירוחם, אור עקיבא ויוקנעם), יישוב מעורב (מעלות-תרשיחא) ויישוב ערבי אחד (קלנסווה). אריה הכט מייחס את

השינויים בעיקר למנהיגותם של ראשי הרשויות, שפעלו בשיטתיות ובנחישות באמצעות ייזום ויישום של תכניות שונות, שהביאו לקידום של היישובים. גם וולנסקי (וולנסקי, 2006) מצביע על חלקם של ראשי הרשויות בהבאת הצלחה ליישוב, בתרומתם לעלייה משמעותית במספר הזכאים לתעודת בגרות בין השנים תשנ"ח-תשס"ב בשורה של יישובים (2006). עדויות נוספות מהחודשים האחרונים מצביעות על תרומה של ראשי רשויות לקידום החברתי של יישובים כמו אילת, בת-ים, חולון, ירוחם ומעלות-תרשיחא. עם זאת, לא ידוע עד כה על ראש רשות שהחליט להתרכז בייזום וביישום תכניות לצמצום העוני ביישוב. מעורבות מקומית המיועדת להתמודד עם בעיות חברתיות כמו בעיית העוני בה מנהיגות היישוב נוטלת תפקיד מרכזי היא אפוא חיונית ביותר ועשויה להניב תוצאות משמעותיות.

ה) נכונותם של גורמים עסקיים וקרנות פילנתרופיות לתמוך בתכניות חברתיות מקומיות. בשנים האחרונות גוברת הנכונות של ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים, שאימצו את עיקרון האחריות החברתית, ושל קרנות פילנתרופיות לעודד פיתוח יוזמות מקומיות, המיועדות להתמודד עם בעיות חברתיות שונות ולסייע במימושן. גורמים אלה אף מעדיפים לתמוך בתכניות מקומיות ולהעדיף על תכניות ארציות. מיזמים מקומיים בתחום ההתמודדות עם העוני עשויים על כן לזכות בסיוע כספי וביעוץ ארגוני מצד גורמים המעוניינים במיוחד בעידוד ובטיפוח היזמות המקומית.

ו) ההתמודדות עם העוני כאינטרס מקומי מובהק. צמצום ממדי העוני והנזקים שהוא גורם צריך להיות לא רק מטרה לאומית אלא גם מטרה מקומית, ההולמת את האינטרסים של היישוב. עוני הינו גורם להיווצרות בעיות חברתיות שונות, כמו אלימות ועבריינות, הפוגעות באיכות החיים של תושבי היישוב וביכולתו למשוך אליו אוכלוסייה חזקה שעשויה לתרום לחוסנו הכלכלי והחברתי. לרשות המקומית ולגורמים מקומיים נוספים יש על כן אינטרס ברור לפעול על מנת לצמצם את ממדי העוני ביישוב.

עם זאת הגישה התומכת במעורבות מקומית בהתמודדות עם בעיית העוני מעוררת התנגדות הנסמכת על טיעונים שונים להדגשת חשיבותה של מעורבות הממשלה כגורם עיקרי, אם לא בלעדי, בתחום זה והן את הקשיים הניצבים בפני פיתוח המעורבות המקומית.

א) הממשלה היא הגורם היחיד המסוגל להתמודד בצורה משמעותית עם בעיית העוני. בעיית העוני מורכבת ורבת ממדים והתמודדות שיטתית ובעלת סיכוי מחייבת השקעת משאבים וייזום תכניות ויישומן בהיקף נרחב. רק לממשלה יש כוח וסמכות לגייס משאבים ולהפנותם ליישום תכניות ארציות (הגדלת הקצבאות, הרחבת תשתיות התעסוקה והתחבורה, חקיקה חברתית ופיתוח תכניות חינוכיות שיש בהן לתרום לצמצום ממדי העוני). הכרה זו הייתה אחת מתפיסות היסוד שהנחו את עיצובה ופיתוחה של מדינת הרווחה לאחר מלחמת העולם השנייה (דורון, 1995; האריס, 2001).

ב) חולשת הרשויות המקומיות. רשויות מקומיות לא מעטות, ובעיקר רשויות בהן מתגוררים אנשים רבים החיים בעוני ובמצוקה חברתית, מתקשות לתפקד בשל משברים כלכליים תכופים ואינן מסוגלות על כן להקצות למחלקות הרווחה משאבים להתמודדות עם בעיית העוני (קופ, 2007 ושנים קודמות).

ג) יכולת מוגבלת של הקהילה. לחולשת הרשויות המקומיות מצטרפת במקרים רבים גם יכולת מוגבלת של הקהילות להתארגן ולפעול להתמודדות עם בעיותיהן הכלכליות והחברתיות. במילים אחרות, בקהילות אלה ההון החברתי מוגבל והגורמים הקהילתיים העשויים לסייע בהתמודדות עם עוני. מדובר בארגונים שונים, כמו ארגונים קהילתיים מקומיים, רשתות סיוע לא-פורמליות ומתנדבים, הפועלים באופן מצומצם ומוגבל. חולשת הקהילה עשויה לנבוע מגורמים שונים, כמו הזנחה על-ידי הרשות המקומית והממשלה, קיומן של בעיות חברתיות מבניות, העדר תשתית כלכלית ורמה נמוכה של הון חברתי (קטן ווייס, 2007).

ד) נכונות נמוכה של המנהיגות המקומית לעסוק בהתמודדות עם עוני. מעורבות רשויות מקומיות בנושא העוני מותנית במידה רבה בנכונותה

של המנהיגות המקומית ובעיקר של ראש הרשות לעסוק בנושא זה ולהקצות לו משאבים הולמים. עדויות שונות מורות על כך שרבים מראשי הרשויות מעדיפים שלא להיכנס לתחום זה (להט, מנחם וקטן, 2007). גישה זו מונחית על-ידי מניעים שונים, כמו אמונה שנושא העוני חייב להיות בתחום אחריותה של הממשלה, הכרה באי-יכולתה של הרשות לעסוק בבעיה מורכבת זו, דאגה לפגיעה בדימוי העיר, העדר מודעות לחשיבות הנושא, חשש שסיוע בנושא זה יעודד אנשים נוספים החיים בעוני להתגורר ביישוב, ומתן עדיפות לתחומים אחרים, כמו חינוך, תברואה, תשתיות וגינון, הנתפסים יוקרתיים יותר מנושא העוני.

ה) מעורבות נמוכה של המחלקות לשירותים חברתיים בפעולות לחילוץ אנשים החיים בעוני ממצבם. עדויות חלקיות שונות מצביעות על מעורבות נמוכה של המחלקות לשירותים חברתיים בנושא העוני. מחלקות לשירותים חברתיים מסייעות אמנם לאנשים החיים בעוני, הנמנים על לקוחותיהן, בנושאים קונקרטיים אך רק חלק מהן יוזמות ומיישמות תכניות המתמקדות באוכלוסייה החיה בעוני (אופק, 2008). הסיבות למעורבות מועטה זו נבחנו עד כה בצורה חלקית במספר מחקרים, המצביעים על כך שגישה זו נובעת מעומס העבודה והמחסור במשאבים, שאינם מאפשרים עיסוק שיטתי ורציני בנושא, מחוסר תקווה של העובדים ביכולתם לשנות את מצב האנשים החיים בעוני, מהעדר היכרות מספקת בין העובדים והאוכלוסייה החיה בעוני, מתפיסות שונות של עוני בקרב העובדים, המקשות על עיצוב גישה מגובשת להתמודדות עם הבעיה ומהעדפת הטיפול באוכלוסיות חזקות (אופק, 2008; סטריאר, 2007; קרומר-נבו, סלונים-נבו, הירשנזון-שגב ובן-ישי, 2005; שרלין ושמאי, 1991).

ו) "שחרור" המדינה מאחריותה לטיפול בבעיות חברתיות. ביזור העיסוק בנושא העוני והפקדת חלק מהאחריות להתמודדות עם בעיה זו בידי הרשויות המקומיות וגורמים ארציים ומקומיים לא-ממשלתיים עשוי לסייע לממשלה להשתחרר ממחויבותה לטיפול מקיף ושיטתי בנושאים חברתיים שונים ובתוכם בעיית העוני.

מסתבר אם כן, כי שוללי האוריינטציה המקומית חוששים, מפני המצב בו הפקדת האחריות, ולו חלקית בלבד, להתמודדות עם בעיית העוני בידי הרשויות המקומיות והמחלקות לשירותים חברתיים, תביא לצמצום המחויבות של המדינה לעסוק בנושא, תפגע בהיקף המשאבים המוקצה לתחום זה ואף תרחיב את אי-השוויון הטריטוריאלי בין יישובים שיתגייסו לעיסוק בבעיית העוני לבין יישובים שיימנעו מכך.

הטיעונים השונים, המחייבים את המעורבות הממשלתית ואת המעורבות המקומית, מחזקים את הגישה, כי התמודדות עם בעיית העוני צריכה להיות משולבת. לשלטון המקומי, ובתוכו למחלקת לשירותים חברתיים, תפקיד חשוב בהתמודדות זו אך כגורם נוסף למדינה ולא כגורם המחליף אותה. בהמשך לכך מעורבות משמעותית של המחלקות לשירותים חברתיים בנושא העוני מותנית בתמיכה של גורמים שונים, כמו משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמנהיגות הפוליטית המקומית והן במידת הנכונות של מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ועובדיהן לעסוק בנושא זה. מידת הנכונות לעסוק בבעיית העוני והשתקפותה במדיניות המחלקה לשירותים חברתיים, בתכניותיה ובפעילותה מושפעות ללא ספק מהדרך בה מנהלי המחלקות ועובדיהן תופסים את בעיית העוני.

בתפיסת העוני הכוונה לפירושים ולמשמעויות, המוקנות למהותה של תופעה זו, לגורמיה, לתוצאותיה ולדרכי ההתמודדות עמה. על המשמעות המעשית הרבה שיש לתפיסת העוני ניתן ללמוד ממחקרים שונים, שרובם הצביע על קשר בין מאפיינים אישיים של ציבוריים שונים ובכללם קבוצות עלית, רופאים, פוליטיקאים, עובדים סוציאליים והעניים עצמם, לבין הדרך בה הם תופסים את העוני, וכן בין תפיסת מהות העוני ומקורותיו לבין המדיניות המועדפת על-ידם לטיפול בתופעה. בהתייחס לסיבות לעוני, ניתן להצביע על כמה תפיסות אפשריות כגון: תכונות אישיות כמו עצלנות, גודל משפחה, השכלה נמוכה, אבטלה, מצב בריאות, מחסור במקומות תעסוקה, מאפייני מקום המגורים ותלות בקצבאות. דרכי ההתמודדות כוללות אמצעים שונים, כמו השתלבות בעבודה, צמיחה כלכלית, הבטחת הכנסה, המאפשרת קיום בכבוד ופיתוח ויישום תכניות בתחום הבריאות והחינוך (קטן, 2002). מרבית המחקרים מצביעים על קיומה של הלימה בין תפיסת הסיבות לעוני לבין התכניות

הרצויות להתמודדות עם בעיה זו (Beck et al., 1999; De Swaan et al., 2000).

כיום אין מידע אמפירי בדוק איך מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בישראל תופסים את בעיית העוני, את תפקידי המחלקות שלהם בהתמודדות עם בעיה זו, את הזיקה בין תפיסות העוני של מנהלים לבין השירותים אשר לדעתם ראוי לספק לעניים והשירותים המסופקים על-ידי המחלקות בפועל. מידע זה עשוי לסייע בהבנת האופן בו המחלקות לשירותים חברתיים מתמודדות עם בעיית העוני, כפי שהדבר משתקף בפעילותן בתחום זה. מידע זה אף עשוי לסייע בהתוויית דרכי פעולה שיביאו לקידום התמודדות המחלקות לשירותים חברתיים עם בעיית העוני.

המחקר שממצאיו ידווחו כאן זה מבקש לספק מענה לשאלות אלו. המחקר נערך בקרב קבוצה של מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות בתקופה שבין יולי 2003 לינואר 2004. למחקר היו שלוש מטרות: איתור וזיהוי תפיסת העוני והעניים של מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים, בחינת המדיניות הרצויה לדעתם בהתמודדות עם עוני ועניים וזיהוי הפעולות המבוצעות בפועל להתמודדות עם עוני במחלקות.

2. הצגת המחקר: ראשי מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בגישתם לעוני ולהתמודדות עמו

בהתחשב בדלות המחקר בנושא נבחרה שיטת מחקר איכותנית, המאפשרת לזהות את המרכיבים הבסיסיים של התופעה הנחקרת ולהבין את מקורם על רקע הקונטקסט בו הם מתרחשים (Denzin & Lincoln, 1990; Straus & Corbin, 1994). המחקר האיכותני מתמקד בהבנת המשמעויות, שמנהלי המחלקות, שהשתתפו במחקר, מייחסים לתופעה הנחקרת ועל האופן שמשמעויות אלה מעצבות את דרך ההתייחסות והתגובה לתופעה. הפעולה האנושית נתפסת כסימבולית, הווה אומר, האופן שבו בני אדם מבטאים את אופייה של המציאות מסביר הן את הדרך שבה הם תופסים את המציאות ומגיבים עליה, והן את הדרך שבה הם תופסים את עצמם ביחס אליה (צבר-בן יהושע, 2001; שקדי, 2003; Patton, 2002; Maykut & Morehouse, 1994; Blumer, 1969). כוחה של גישה מחקרית זו בהיותה פרשנית באופייה, כלומר, בדגש שהיא שמה על תפיסותיהם של הנחקרים. השילוב של מכלול התפיסות מאפשר הבנה כוללת של התופעה הנחקרת (Denzin, 1989). בחקר העוני הגישה מאפשרת לזהות את הדרך בה תופסים המשתתפים במחקר את מהות העוני ומקורותיו ואת דרכי ההתמודדות עמו.

א. אוכלוסיית המחקר

המדגם ששימש את המחקר היה מדגם מכוון (purposeful sample), שכלל 17 מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים מיישובים שונים. תפיסות עוני והתמודדויות עם עוני אינן מתקיימות בחלל ריק. הן מושפעות בין היתר ממפגשים אישיים עם עניים לסוגיהם, ובכללם: עולים מארצות מוצא שונות, מיעוטים, חרדים, משפחות חד-הוריות, קשישים, עובדים ומובטלים; מתפיסות מקצועיות בסיסיות ומאפיונים

מקומיים וארגוניים. כלומר, לעוני ביישוב יהודי עשיר במרכז הארץ ביטוי שונה מהעוני ביישוב בדווי עני בדרום הארץ. היכולת של עיר גדולה ליזום תכניות להתמודדות עם עוני שונה מהיכולת של יישוב בפריפריה. על כן נקבעו שלושה קריטריונים לבחירת מנהלי המחלקות שישתתפו המחקר:

- (1) מיקום היישוב בדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות לעשרת האשכולות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2003), תוך הקפדה על הכללת יישובים מכל האשכולות.
- (2) מאפייני האוכלוסייה ביישובים לפי ההיכרות של החוקרים עימם.
- (3) מיקום גיאוגרפי של היישוב.

האשכול הראשון, השביעי והעשירי ייוצגו כל אחד על-ידי מחלקה אחת ושאר האשכולות על-ידי שתי מחלקות או יותר. במחקר נכללו שני יישובים חרדיים, שני יישובים ערביים, יישוב שבו שכונת עוני, חמש ערי פיתוח עם אוכלוסיית עולים בהרכבים שונים, חמש ערים, יישוב המורכב ממספר גדול של בעלי מקצוע חופשיים ויישוב שרבים מתושביו בעלי עסקים גדולים (שקדי, 2003; Patton, 2002; Miles & Huberman, 1994; Seidman, 1991).

ההסכמה להשתתפות במחקר הייתה וולונטרית והתקבלה בשיחה טלפונית בה הוצגו מטרות המחקר. מתוך 26 פניות נענו 17 מנהלים (15 נשים ושני גברים). מתוכם ל-12 היה תואר שני בעבודה סוציאלית ול-5 תואר ראשון; טווח הוותק במקצוע היה 13-33 שנים וטווח הוותק בתפקיד 3-16 שנים.

ב. כלי המחקר

במחקר נעשה שימוש בשני כלים:

- בשלב ראשון נערכה קבוצת מיקוד אליה הגיעו 11 מתוך 14 משתתפים מתוכננים. המפגש ארך למעלה משעתיים והונחה על-ידי אחד החוקרים בנוכחות חוקר נוסף ועוזר מחקר שערך רישום. קבוצת המיקוד דנה במספר נושאים שנקבעו מראש: מהות העוני, גורמי העוני, ההתנסות המקצועית והאישית של מנהלי המחלקות לרווחה עם עוני, תפיסת דרכי ההתמודדות עם העוני של הממשלה, של הרשות המקומית ושל המחלקות

לשירותים חברתיים, והפעולות המעשיות המבוצעות בתחום זה. בראשית הפגישה הוצגו מטרות המחקר והדיון נפתח בהתייחסות של המשתתפים לנושא המחקר. במהלך הדיון בקבוצת המיקוד עשו החוקרים מאמץ להבטיח שכל המשתתפים ייקחו חלק בדיון ויתייחסו לכל הנושאים.

● בשלב שני נערכו ראיונות עומק עם שישה משתתפים שלא השתתפו בקבוצת המיקוד. התדריך לראיון הוכן בהסתמך על מה שנלמד בקבוצת המיקוד וכלל הסבר למראיין ושאלות שהתייחסו לנושאים הבאים: הסיבות לעוני; מאפייני אנשים החיים בעוני; תוצאות העוני; דרכי התמודדות רצויות עם עוני ומה צריכה מחלקת הרווחה לעשות בנושא העוני. בכל ראיון התבקש המראיין למסור פרטים אישיים ולדווח על ההתנסות האישית והמקצועית הראשונה שלו עם עוני. הראיונות בוצעו על-ידי עוזרת מחקר למעט ראיון אחד שנערך במשותף עם אחד החוקרים. כל הראיונות התקיימו במשרד המנהל/ת ונמשכו בין שעה לשעתיים. הדיונים בקבוצת המיקוד והראיונות הוקלטו באודיו וההקלטות תומללו לתעתיק מלא (צבר בן-יהושע, 1995; שקדי, 2003; Dowling, 1999; Fontana & Frey, 1994; Seidman, 1991).

ג. שיטות הניתוח

ניתוח החומר היה משולב: ניתוח דדוקטיבי על פי קטגוריות שהוכנו מראש על בסיס הספרות העוסקת בעוני וניתוח אינדוקטיבי כלל קטגוריות שעלו מתוך החומר (Dowling, 1999; Miles & Huberman, 1994).

הניתוח הדדוקטיבי התייחס לשלושה נושאים: תפיסות עוני, שיטות להתמודדות עם עוני והתמודדויות בפועל עם עוני ועניים, בכל נושא מספר תת קטגוריות. בסך-הכל אותרו 65 קטגוריות. בשלב הראשון חולקו התעתיקים הן של קבוצת המיקוד והן של ראיונות העומק להיגדים, כאשר כל היגד קיבל מספר. בשלב השני סווגו ההיגדים לקטגוריות כאשר ניתן היה לסווג היגד ללא יותר מארבע קטגוריות מתוך ה-65. סיווג מרובה הוא אמצעי מקובל במחקר איכותני מאחר שלהיגד אחד עשויות להיות מספר משמעויות. כך, למשל, ההיגד "הוא עני בגלל שהוא עצלן" ניתן לסיווג הן בקטגוריה של סיבות אישיות לעוני והן בקטגוריה של

תכונות האדם העני. תהליך השיפוט כלל סיווג בלתי תלוי של ההיגדים על-ידי שני קוראים מיומנים בעלי השכלה אקדמית בתחום העוני, ובמידה שהסיווג היה שונה נערך דיון בין החוקרים להשגת הסכמה על הסיווג. קטגוריות שלא זכו להתייחסות של לפחות מחצית מהמנהלים שהשתתפו במחקר לא נכללו בניתוח. בשלב השלישי ניתנו משמעויות ופרשנויות במטרה להגיע למשמעות על ולשם כך אותרה "קטגוריית גרעין" (Strauss, 1987 אצל גבעתון, 2001). הכוונה לקטגוריה היוצרת אינטגרציה בין הקטגוריות ומביאה להבנה משמעותית של התופעה הנחקרת. בהצגת הממצאים נעשה שימוש רק בחלק מההיגדים אך מסקנות המחקר מבוססות על כל ההיגדים ובכללם אלו שלא מוצגים. במידת הצורך ניתן גם מידע על הקונטקסט בו נאמרו הדברים.

3. הממצאים: הסיבות לעוני, דרכי ההתמודדות הרצויות והשירות המוצע בפועל במחלקות הרווחה

להלן נציג את ממצאי המחקר, לפי שלושת הנושאים העיקריים לגביהם אספנו מידע בקרב מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים שהשתתפו במחקר. חלק מהנושאים כוללים תת-קטגוריות כמוצג להלן בפירוט.

א. הסיבות לעוני

הספרות המקצועית עוסקת במגוון סיבות לעוני: סיבות אישיות, שמקורן בפרט העני; סיבות שמקורן במבנה החברתי-כלכלי של המדינה; סיבות הנובעות ממדיניות הממשלה; סיבות ערכיות וסיבות הנובעות מהמציאות החברתית-כלכלית במקום נתון בתקופה נתונה (קרומר-נבו, 2000; קטן, 2000; Beck et al, 1999; Dean & Melrose, 1999; Rehner et al, 1997; 2000). במחקר זה אותרו שלושה מקבצי סיבות לעוני – סיבות אישיות, סיבות מבניות-חברתיות וסיבות הנובעות ממדיניות הממשלה. כל אחד מהמקבצים כולל בתוכו מספר סיבות. לא אותרו שני המקבצים האחרים – סיבות ערכיות וסיבות הנובעות מהמציאות החברתית-כלכלית במקום נתון בתקופה נתונה.

1) סיבות אישיות

סיבות אישיות מייחסות את העוני לעניים עצמם. הן מעגנות את הסיבה למצב באופיו, ביכולותיו, בתנאי חייו ובעיקר בהתנהגותו של האדם החי בעוני (קרומר-נבו, 2000; קטן, 2002; Cohen, 1997). מנהלי המחלקות במחקר זה הצביעו על שלוש סיבות לעוני, שמקורן בפרט העני: התנהגויות אישיות הגורמות לעוני; יחסו של הפרט העני לערכים בסיסיים של החברה הישראלית; ומאפיינים אישיים.

▪ התנהגויות אישיות הגורמות לעוני

שלוש התנהגויות של הפרט העני נתפסו על-ידי מנהלי המחלקות במחקר כגורמות לאדם להיות עני או להישאר עני :

- עצלות: "...הכי קשה לי לראות אישה צעירה עם כוחה במותנה, שיכולה בהחלט לעשות כל דבר... במרכז שבאמת אני חושבת שאין בעיה של עבודה... בואי נראה מה את יכולה לעשות עם עצמך..."
- מגיע לי: "אני צריך לקבל, אתה חייב לי. אתה זה המדינה. כולם חייבים להם"; "מגיע לי... זה הועבר מהדור הקודם, שלא עשו את המאמצים פשוט לדאוג לעצמם. המדינה צריכה לתת..."; "יוש אנשים... שכל מה שלא תעשי להם וכמה שלא תציעי להם, תמיד כולם חייבים להם. אנחנו נתקלים בזה הרבה מאד ביום יום בעבודה שלנו..."
- השלמה וקבלה: "...מסתפקת במועט, רמת שאיפות קטנה..."; "...האנשים האלה, הם לדעתי אנשים שלא מספיק עושים בשביל עצמם להגיע ליותר..."; "אנשים שלמדו לחיות עם רמת חיים נמוכה, הסתגלו למציאות הזו. מקבלים אותה ולא מנסים אפילו לצאת מזה..."; "...יש לנו הרבה משפחות גדולות שחיות בתנאים קשים אבל יש עניין של הסתפקות במועט, הרבה באוכלוסייה החרדית... זאת דרך חיים..."

לשלושת ההתנהגויות המיוחסות לפרט העני – עצלות, הציפייה שהמדינה תדאג וההשלמה עם מציאות החיים יש מכנה משותף – הן מבטאות חוסר אחריות אישית, המתבטא באי-השתלבות בעבודה או בהשתלבות בעבודה המספקת רמת חיים נמוכה בלבד. לתפיסת התנהגויות אלו כסיבה לעוני יש משמעות רבה מכיוון שהן קושרות את העוני למאמץ של האדם העני לעבוד ולהתקדם (Feagin, 1972; Stephenson, 2000).

▪ היחס לערכים בסיסיים בחברה הישראלית

ערכים הם העקרונות המוסריים והקודים ההתנהגותיים המנחים את פעולות בני האדם, הן ביחס לעצמם והן לצורך הערכת התנהגותם של אחרים. עקרונות אלה יחסיים, בהיותם תלויי מקום וזמן (דוניסון, 1994). לדעת מנהלי המחלקות שהשתתפו במחקר, העדר שני ערכים, ערך העבודה וערך החינוך, אצל הפרט העני מהווה סיבה להיותו עני. שני ערכים אלה נתפסו כבעלי חשיבות וכמעצבים של היחס כלפי האדם.

● אי-מימוש ערך העבודה: "...הייתי מכניסה פה את הנושא הערכי, עד כמה בן אדם משוכנע, חושב שהוא צריך לעמול קשה בשביל להשיג את הפרנסה שלו, כמה יש לו מוטיבציה לנושא..."; "...אני יושבת עם ראש העיר אתמול, עם פונה ואני מודה שהתביישתי להגיד שם לגברת, גברת קומי, את רוצה לעבוד אני אשיג לך עבודה עכשיו... חינכו את האנשים האלה להיות פרזיטים..."

● אי מימוש ערך החינוך: "...יש לי משפחה שאני מכירה. משפחה מאד קשה שהאב עבד חצי יום, משפחה עם שמונה ילדים... כשהילדים הגיעו לגיל תיכון אז... את רואה אדישות וחוסר אכפתיות מצד המשפחה לבוא לתמוך ולעזור לילדים...". מול משפחה זו הוצגה משפחה במצב הפוך: "הם למדו לעצמם משהו, מצאו משמעות בחיים שלהם, טעם לחיים שלהם, שיש למה לקום בבוקר, זה לא משנה אם היא... עוסקת בקוסמטיקה, או נהייתה סופרת, או שהלכה להיות רופאה..."

החשיבות של הערכים בחברה הישראלית גם מתבטאת בכך, שמשותפת המחקר קשרו בין ערך העבודה לבין ערך החינוך:
"ברגע שהוא עובד... הוא כבר יחנך את הדור הבא אחרת..."; "...זה אוכלוסיית יעד טובה, כי יש מוטיבציה. האנשים האלה עובדים..."

לערך העבודה היה ביטוי דיפרנציאלי אצל שלוש קבוצות של עניים, שזוהו על-ידי המנהלים. שתי הקבוצות הראשונות כללו עניים ותיקים וישנם עניים חדשים:

"...זה אחרת כשאתה חי כל חיידך בעוני כרוני... זה אחרת במצב שהיה לך ופתאום אין לך..."

עניים חדשים הם אנשים שעבדו ורוצים לעבוד, כאלו שהצליחו ונפלו או כאלו שאינם עובדים בגלל התמורות שחלות בשוק העבודה. עניים חדשים לא אמורים להיות במעגל העוני:

"...אצלי יש משפחות שאף פעם לא חשבתי שיגיעו אלינו למחלקת הרווחה, יבקשו עזרה, בגדים..."

העניים הוותיקים לעומתם חיים על קצבאות, אינם עובדים ואינם רוצים לעבוד:

"מגיעים אלי אנשים, לא רוצים לעבוד... ואין לו חשק, דחף ללכת לעבוד..."

ההבחנה מתוארת לעיתים כמציאות של שני מעגלים שאינם משיקים, מעגל העבודה ומעגל האבטלה. כאשר אדם נמצא במעגל העבודה הוא לא אמור להימצא במעגל העוני. יש לזכור כי מתוך מכלול האנשים החיים בעוני קבוצת העניים הוותיקים הכרוניים נמצאת במגע עם המחלקות לשירותים חברתיים יותר מקבוצות אחרות.

הקבוצה השלישית של עניים, ההולכת ומתרחבת בחברה הישראלית, היא של עובדים עניים: מדובר ב-

"...אנשים שלמדו לחיות עם רמת חיים נמוכה, הסתגלו למציאות הזו. מקבלים אותה ולא מנסים אפילו לצאת מזה..."; "...ויש אנשים שהם פשוט מקבלים את זה כעובדת חיים, ...אני מסתפק ב-4,000 ש"ח לחודש...".

עניים אלו נתפסו כאחראיים למצבם בכך שאינם עושים את המצופה כיום מעובדים, כלומר, להסתגל לשינויים בשוק העבודה ואינם משפרים את השכלתם או מפתחים כישורים חדשים המתאימים לצורכי השוק (בר-צורי, 2004). קבוצת העניים העובדים יוצרת דיסוננס, השובר את התפיסה הדיכוטומית, לפיה מי שנמצא במעגל העבודה אינו נמצא במעגל העוני.

חשוב לציין, כי ביחס לשתי קבוצות של עניים באוכלוסייה עוני נתפס כלגיטימי ועל כן הם נתפסו כראויים לסיוע גם ללא קשר לעבודה. מדובר בקשישים ובילדים. שתי קבוצות אלו אינן מצופות להיות חלק ממעגל העבודה וקיימת לגביהם אחריות חברתית הנובעת מתלותם באחרים. שיפוט והערכה של בני אדם בישראל על פי ערכים אלו אינם ייחודיים לתקופתנו ומתקיימים עוד מתקופת המדינה שבדרך (מוניקנדס, 2005). השיפוט מתייחס לאופן בו הפרט מממש את ערך העבודה ביחס לעצמו, האם הוא עובד ומשמש מודל חיקוי לדרך החיים בעבור ילדיו. בעולם המודרני בו ההשכלה נתפסת כמשאב התורם למוביליות חברתית ותעסוקתית האדם העני, שאינו מכיר בחשיבות ההשכלה, נתפס כאחראי למצבו ולמצבם העתידי של ילדיו.

▪ מאפיינים אישיים

מקבץ הסיבות השלישי קשור למאפיינים אישיים של הפרט העני. בהקשר זה צוינו כמה סיבות לעוני – השכלה לקויה, יכולות מוגבלות ומוטיבציה נמוכה.

- העדר השכלה והשפעתה על מציאת עבודה, סוג העבודה, ורמת השכר הועלו על-ידי מנהלי המחלקות כסיבה לעוני לגבי כל האוכלוסיות: גברים נשים, יהודים ערבים, חילונים וחרדים. "...עוני מתחיל לדעתי בחסך של לימודים..."; "אדם שלא למד, אין לו עבודה, מקצוע..."; "...הרבה אנשים כן עובדים וכן רוצים לעבוד ואין להם אפשרות כי אין להם מקצוע, החינוך שהם גדלו בו בישיבות...".
- מוטיבציה נמוכה ויכולת מוגבלת נתפסו כסיבות לעוני. "...היכולת של אנשים להשיג משאבים היא מאד שונה. יש אנשים עם יכולת נמוכה ויש אנשים שגם אם משיגים הם אינם יודעים איך לנצל את המשאבים..."; "...משפחה ענייה זו משפחה שחסרה מקורות הכנסה, חוסר יכולת הורית אולי, גם להתקדם, להתפתח להשתלב גם במעגל העבודה. יכול להיות שזה גם נובע מחוסר מוטיבציה... זה משהו או באישיות או ביכולות של הבן אדם, או ברמת המוטיבציה...".

ראוי לציין, שהעדר ההשכלה נתפס על-ידי מנהלי המחלקות כגורם לעוני הנעוץ בפרט העני ולא בגורמים מבניים, כמו העדר השכלה כנובע מרמת מערכת החינוך או כנובע מחוסר נגישות לחינוך.

(2) סיבות מבניות

סיבות מבניות מתייחסות במחקר זה למאפיינים של חברה ולמרכיבים במבנה החברתי הנתפסים כסיבה לעוני (וייס, 2004; Rehner et al, 1997). מנהלי המחלקות שהשתתפו במחקר ציינו שלוש סיבות מבניות לעוני: העוני כחלק בלתי נפרד מהמבנה החברתי, ההשתייכות למשפחה ענייה וההשתייכות לקבוצת מיעוט.

▪ בכל חברה יש עניים: "...תופעת העוני היא לא מהיום עוד במקורות נכתב לא יחדל עני ואביון מקרבך". וזו תופעה שקיימת בכל העולם..."; "...תמיד יהיו החלשים, המסכנים שלא מסוגלים ולא יכולים לעבוד..."; "...עניות כערך כאידיאל...".

▪ השתייכות למשפחה ענייה: "...זה אחרת כשאתה חי כל חיך בעוני כרוני... אבל אתה רגיל לחיות במצב שככה נולדת וככה אתה רגיל. זה אחרת המצב שהיה לך ופתאום אין לך..."; "...זה תלוי...ברקע שהוא בא, במציאות שהוא גדל..."; "...זה מעגל קסמים, גם הבן שלו יצא ככה...".

▪ השתייכות לקבוצת אוכלוסייה מסוימת: "...אנחנו קולטים אתיופים בשנה האחרונה...לא נותנים להם אפשרויות להתקיים..."; "...אני מסתכלת גם על העניים... אצלנו במגזר הערבי..."; "...בין היישובים שנמצאים בתחתית האשכולות נמצאים במקביל גם היישובים החרדים...".

מנהלי המחלקות לשירותים החברתיים תפסו אפוא את העוני כחלק בלתי נפרד ממהות החברה האנושית וכחלק מהמבנה החברתי (Dean & Melrose, 1999). בתוך המבנה החברתי בישראל עצם ההשתייכות לאחת משלוש קבוצות – חרדים, ערבים ועולים מאתיופיה – נתפסה כסיבה לעוני, בהשפיעה על ההשתלבות בעולם העבודה. עם זאת חשוב לציין, כי ההתייחסות של מנהלי המחלקות לשלוש קבוצות אלו הייתה בזיקה ישירה למאפייני האוכלוסייה ביישוב ממנו בא משתתף המחקר.

3 סיבות הקשורות למדיניות הממשלה

מדיניות ציבורית כוללת את מה שממשלה בוחרת לעשות או לא לעשות באמצעות הסדרים פוליטיים, מוסדיים, חוקתיים וארגוניים. הסדרים אלו משקפים השקפות עולם, תרבות ניהול, תפיסות מקצועיות וגיאוגרפיות, וסדרי עדיפויות של חברה מסוימת בתקופה נתונה (אריאן, נחמיאס ואמיר, 2002; נחמיאס ומנחם, 1999).

מנהלי המחלקות לשירותים החברתיים הצביעו על חמש סיבות להיווצרות עוני בישראל, כנובע ממדיניות הממשלה – האידיאולוגיה הכלכלית, המנחה את מדיניות הממשלה; האופן בו הממשלה מתמודדת עם המצב הכלכלי; סדרי העדיפויות בהקצאת משאבים כמשתקף במדיניות התקציבית; וכן מדיניות הקצבאות ומדיניות השכר.

▪ האידיאולוגיה הכלכלית של הממשלה

ביסודה של כל מדיניות ציבורית מונחת אידיאולוגיה, הכוללת מערך של ערכים ותפיסות עולם. אידיאולוגיה כלכלית מתווה את אופן התנהלותו של המשק הכלכלי, ומעורבות הממשלה בתהליכים כלכליים וחברתיים (בן בסט ודהן, 2004; Hill, 1997; Fischer, 2003). התייחסות לאידיאולוגיה הכלכלית, המנחה את מדיניות הממשלה בתקופת המחקר כגורם המשפיע על מצבם הכלכלי של פרטים בחברה הייתה כללית:

"...בשנתיים האחרונות המדינה החליטה שהיא לא מדינת רווחה..."
 "... היום שר האוצר מציג את זה מהמקום שלו..." ; "...התכנית הכלכלית האחרונה זו תכנית מצמצמת, זה אסון... מה אני אגיד לה, איפה תלך לעבוד..."

מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ראו אפוא באידיאולוגיה הכלכלית של הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי במדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה בעת המחקר, כסיבה לעוני.

▪ התמודדות הממשלה עם המצב הכלכלי

האופן שבו ממשלה בוחרת להתמודד עם תופעות כלכליות-חברתיות בא לידי ביטוי במדיניות הננקטת על-ידה ביחס לתופעות אלו. במחקר זה מנהלי המחלקות לרווחה תפסו את האופן בו בחרה הממשלה להתמודד עם רמת האבטלה ועם אפשרויות התעסוקה כגורם לעוני:

"...אתה לא יכול להפסיק [קצבה] ולהגיד תצאו לעבודה, ואין עבודה, בעיר מוכת אבטלה כמו..." ; "...הנושא של אבטלה. שיעור האבטלה מאד גדל..." ; "...אצלנו במגזר הערבי אחוזי האבטלה הם הגבוהים בארץ, 23 היישובים הראשונים הם מהמגזר הערבי..." . "...אני רוצה להטיל את האחריות קודם כל על הממשלה... הייתה הבטחה שיקום פה מפעל... לצערי זה נפל, מכל מיני סיבות של החלטות ממשלה..."

מנהלי המחלקות במחקר תפסו את המחסור בתעסוקה ואת עליית רמת האבטלה, בעיקר ביישובים הפריפריאליים, כגורם לעוני. זאת ועוד, המחסור במקומות עבודה נתפס כמציאות שהממשלה לא נותנת לה מענה.

▪ סדרי עדיפויות בהקצאת משאבים

הקצאת משאבים מבטאת את המדיניות החלוקתית של הממשלה (בן-בסט ודהן, 2004; Hill, 1997) – כלומר הרכב וגודל ההוצאה הממשלתית מייצגים את ההעדפות של נושאים, אוכלוסיות ואזורים גיאוגרפיים שונים. מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים תפסו את דפוסי הקצאת המשאבים של הממשלה כגורם וכסיבה להיווצרות עוני:

"...יש בעיה בחלוקת המשאבים ובתקציבים בין רשויות במגזר היהודי והערבי..."; "...אין תקציב, אין עידוד, ואין השקעות..."; "...גם בתחומים האלה יש קיצוצים. בנושא של קורסים..."; "...אם החברה קובעת חוק של חוק חינוך חובה היא חייבת לאפשר לממש את החוק...".

תמונת הקצאת המשאבים מייצגת עבור מנהלי המחלקות לרווחה העדפה של המגזר היהודי, החילוני החי במרכז הארץ וברשויות מקומיות בעלות יכולות כלכליות ולא אוכלוסיות עניות או רשויות מקומיות עניות.

▪ מדיניות הקצבאות

מערך הביטחון הסוציאלי, מערך הקצבאות והגמלאות, הוא מהמנגנונים המרכזיים שמדינת הרווחה פיתחה על מנת להבטיח הכנסה בסיסית לפרטים ולמשפחות. מערך זה נתפס על-ידי האידיאולוגיות הכלכליות הניאו-ליברליות כבעל השפעה שלילית על נכונות הפרט להשתלב בשוק העבודה (גל, 2004; דורון, 1995; 1999; קטן, 2000; 2002). תפיסה זו אומצה בחלקה גם על-ידי מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים. שלושה ממדים בשיטת הקצבאות הקיימת במדינת ישראל נתפסו על-ידי מנהלי המחלקות שהשתתפו במחקר כסיבה לעוני:

- השפעת שיטת הקצבאות על מקבלי הקצבאות ובעיקר על היחס לעבודה: "...כשבן אדם מקבל הבטחת הכנסה יחסית גבוהה זה יעודד אותו לא לעבוד ולא לעשות שום דבר עם עצמו..."; "...לדעתי גם הממשלה עשתה עניים בביטוח הלאומי ובלשכת העבודה..."; "...ושם יש תרבות, תחרות שלילית להשיג קצבה. לא לעבוד ולגשת להבטחת הכנסה, להירשם בלשכות תעסוקה...".

- אופי הקריטריונים לקבלת הקצבה: "...צריך לעשות בדיקה יסודית לגבי הנושא של הקצבאות, האם אכן כל מי שמקבל זכאי לקבל. אני לא חושבת שצריך לתת בצורה גורפת..." ; "...הם צריכים להילחם על קצבת נכות..."
- רמת הקצבה: "...אנשים שחיים מקצבאות חיים בעוני מחפיר..." ; "...זה מצוקה נוראית. זה לא סכום שאפשר לחיות איתו..." ; "...הבטחת הכנסה היום זה מגוחך. זה לא מספיק, לא לסופר, בגדים, ספרים, בית ספר, טיול שנתי..." ; "...כל הנושא של הקצבאות. גובה הקצבה הוא כל כך נמוך וכל כך לא מספיק לצרכים הן כאדם כאינדיבידואל והן כמשפחה..."

מנהלי מחלקות הרווחה ראו אפוא את מדיניות הקצבאות כתורמת לעוני מכמה סיבות: ראשית, קצבאות מחליפות שכר, כמו קצבת הבטחת הכנסה, נתפסות כחסם ליציאה לעבודה ומי שאינו עובד הוא עני; שנית, העדר הבחנה בין סוגי עניים – סוג אחד ראוי לקבל קצבה, כמו נכים או עצמאים שאינם עובדים, וסוג אחר בלתי ראוי, בהיותו לא-עובד ומנצל את המערכת, כמו נשים חד-הוריות, חרדים, ערבים ובדואים. שלישית, רמת הקצבאות נתפסה כלא-מאפשרת קיום למי שהכנסתו הבלעדית היא הקצבה. כלומר, לתפיסתם המדינה יוצרת עניים באמצעות גובה הקצבאות כמו קצבת זקנה, קצבת נכות וקצבאות אחרות.

▪ מדיניות השכר

תחום מדיניות נוסף שעלה במחקר כגורם לעוני היה מדיניות השכר במשק ובעיקר רמות השכר הנמוכות, תוך הדגשת רמת שכר המינימום: "...כי הם עובדים שניהם ועדיין [לא] מגיעים להכנסת מינימום..." ; "...יש היררכית תשלומים לא נורמאלית במדינה. מי שעובד הכי קשה מרוויח הכי פחות..." ; "...נקודה נוספת זה שכר המינימום, טוב שיש מינימום.. אבל עדיין זה שכר שלא ניתן לעשות בו רבות..." ; "...החיילים המשוחררים שבהתחלה מקבלים הרבה כסף על עבודה בבניה, ואח"כ חוזרים מהמזרח. מי מוכן לעבוד בשביל סכום כזה זעום? .." ; "...אם היו עובדים קשה אבל גם מקבלים משכורת שאפשר לחיות ממנה ברווחה מינימאלית, היו שורדים..."

גובה שכר המינימום נקבע על-ידי הממשלה בהתאם לחוק שכר מינימום ומשרד התמ"ת אחראי על אכיפתו. החוק נועד לקבוע את הרף הנמוך ביותר בו מותר להעסיק עובד. במהלך השנים חל שינוי וכיום משמש החוק למטרה הפוכה – רף עליון לשכרם של עובדים בלתי מיומנים, בעלי השכלה נמוכה ועובדי שירותים. התפיסה העולה מהמחקר שערכנו היא, שהאופן בו נקבעת ומיושמת מדיניות שכר המינימום גורם לעוני בקרב עובדים. עובדים אלו מוגדרים כיום כעניים עובדים ובשנים האחרונות חלקם באוכלוסייה הולך וגדל (זוסמן, 2004). חשוב לציין, כי בעת עריכת המחקר עדיין לא התעורר שיח ציבורי בנושא אכיפת שכר המינימום.

לסיכום, מצטיירת לעינינו תמונה מגוונת על תפיסת הסיבות לעוני בקרב מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים. לתפיסתם העוני נגרם ממגוון סיבות, הקשור בפרט העני האחראי למצבו, במבנה החברתי ובמדיניות הממשלה. התמונה תואמת מצד אחד לממצאי מחקרים אחרים על תפיסת הסיבות לעוני בקרב עובדים סוציאליים (וייס, 2004), ומצד שני, משקפת את מרחב פעולתו של מקצוע העבודה הסוציאלית, המשלב בין הפרט וסביבתו, ומסביר, במידה רבה, מדוע מנהלי המחלקות לא ראו במבנה הכלכלי או בפעילות הכלכלית בלבד גורמים לעוני אלא ייחסו אותו גם להתנהגותו של הפרט.

מנהלי המחלקות שהשתתפו במחקר העלו אמנם מגוון של סיבות להיווצרות עוני אך לא הצביעו על קשר, זיקה או השפעה הדדית בין הסיבות, אלא ראו כל סיבה בנפרד. מכאן שנכון יהיה לטעון, כי תפיסת הסיבות לעוני בקרב מנהלי המחלקות לא הייתה כוללנית או אינטגרטיבית. למרות זאת התגלה חוט מחבר בין מגוון הסיבות והוא המושג "עבודה" ומרכזיותו הן כערך והן כמעשה. העבודה נתפסת כערך וכעקרון מוסרי וקוד התנהגות שחייב להנחות פעולות של בני אדם, הן ביחס לעצמם והן ביחס לשיפוט לגבי התנהגות בני אדם אחרים, וכמקור סמכות מוסרי לקביעת מדיניות. עוצמתם של ערכים בהיותם מעוגנים במציאות (דוניסון, 1994) והחברה הישראלית רואה בעבודה ערך מרכזי ויסודי והאדם נשפט על פי יחסו לערך זה (גל, 2002; ישי, 1999). התפיסה נובעת מהגישה המדגישה אחריות חלק מהאנשים החיים בעוני למצבם.

ב. דרכי התמודדות עם עוני

באשר לאחריות להתמודדות עם העוני, ממצאי המחקר מצביעים על ארבעה גורמים בסדר הבא: הפרט העני, הממשלה, הרשות המקומית והמחלקה לשירותים חברתיים.

▪ אחריות האדם החי בעוני

לפי תפיסתם של מנהלי המחלקות שהשתתפו במחקר התמודדות עם עוני היא בראש ובראשונה באחריות האדם עצמו, בשלושה אופנים:

- האדם החי בעוני חייב לעזור לעצמו: "...אני מאלה שמדברים קודם כל על אחריות אישית..."; "...הפונה צריך לעמוד על הרגלים בזכות עצמו... אדם צריך לנהל את עצמו ואת חייו..."; "...זה לא עובד עלי הקטע של אין לי כלום...אני עובר לשלב המעשי מה אתה עושה עם זה..."; "...האנשים האלה, הם לדעתי אנשים שלא מספיק עושים בשביל עצמם להגיע יותר...".

- האדם החי בעוני צריך לעשות כל מאמץ לעבוד: "...עד כמה בן אדם משוכנע וחושב שהוא צריך לעמול קשה בשביל להשיג את הפרנסה שלו..."; "...עד כמה אתה מוכן להתפשר ולקחת עבודה שהיא יותר פשוטה או פחות מהרמה שלך..."; "...יש אנשים שהם פשוט מקבלים את זה כעובדת חיים, שזה מקום העבודה שלי ושווה לשמור עליו. וזהו אני מסתפק ב-4,000 שקל לחודש... אבל בהחלט יש גם אנשים שהם עובדים מעבר למשמרת אחת כדי להגדיל את רמת ההכנסה בתוך המשפחה...".

- האדם העני צריך לחנך את ילדיו לרכוש השכלה ולהשתלב בעבודה: "...אני חושבת שגם הורים חייבים להיות מודל לילדים שלהם. ואם ילד מתחנך וגדל בתוך בית שהוא יודע שאבא ואמא יוצאים לעבודה בבוקר וזה חלק חשוב מהחיים והוא גדל על פי הראייה והמצב הזה בתוך הבית, גם הוא בעצמו בתוך החיים שלו שהוא יוצא החוצה ומתבגר, אני חושבת שהוא גם מפנים את הדברים האלה..."; "...אני יודעת שהאדם שילך ללמוד... הוא יבין שהערך של העבודה זה דבר מאוד חשוב..."; "...ילדים שגדלים בבית שאף אחד לא עבד למה שהם ילכו לעבוד..."; "...ברגע שהוא עובד... והוא לא עני, והוא כבר יחנך את הדור הבא...".

הגישה שעל האדם החי בעוני מוטלת האחריות להתמודד עם מצבו משקפת את תפיסת העוני כנובע מהתנהגותו של הפרט, כפי שהוצגה בחלק הקודם – אדם שעוזר לעצמו הוא אדם שעושה כל מאמץ לשנות את מצבו על-ידי השתלבות בעבודה, התקדמות בה ודאגה לחינוך ילדיו לרכישת השכלה ולהשתלבות בעבודה.

▪ אחריות הממשלה

מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים היו סבורים שלממשלה יש אחריות להתמודד עם העוני בישראל ועם הצרכים של אנשים החיים בעוני וכי עליה לעשות זאת במספר דרכים: בפיתוח תכניות, המאפשרות הישרדות בעוני, על-ידי מתן קצבאות ראויות, תוך חידוד הקריטריונים להקצאתם, בהכשרה מקצועית ובהשקעה בחינוך. מאידך המישור של יצירת מקומות עבודה לא נתפס בתחום אחריות המדינה להתמודדות עם העוני. להלן הפירוט.

- פיתוח תכניות להישרדות בעוני: תכניות אלו שאין להן השפעה ישירה על היחלצות מעוני אך מסייעות להישרד במצב זה, היו מישור פעולה שנתפס כמצוי בתחום אחריות הממשלה להתמודדות עם עוני. "בכל הקטע... של ארוחות. לבנות איזה תכנית, להגיש אותה למדינה, או למשרד הרווחה או לבכירים נוספים שיבחנו אותה ואז להכניס אותה לתוך השכבות של האוכלוסייה הזאת..." ; "צריך לעבות שירותים קיימים... מועדוני טיפוליות, מרכז הורים ילדים..." , "יש היום טרנד של סדנאות, איך ללמוד לחיות במצב הכלכלי החדש... זה לדעתי הכיוון הנכון. זה נכון לאנשים שעובדים, המדינה צריכה להשקיע יותר משאבים. היום מקומות העבודה מממנים את זה. צריך להפוך את זה למשהו נורמטיבי. זה צריך להיות פר-אוכלוסייה. פרויקט לגמלאים, לפי קבוצות גיל, למשפחות צעירות, למצבים משפחתיים ונכים".
- מתן קצבאות ראויות: מערך הביטחון הסוציאלי הוא מנגנון מרכזי אותו מפעילה המדינה להבטחת הכנסה לאוכלוסיות אשר אינן יכולות לעשות זאת בכוחות עצמן. תפיסת אחריות המדינה במישור זה מדגישה שהמדינה צריכה לקבוע קצבה ברמה שלא תשאיר את מקבליה באוכלוסיית העניים. "אם אתה החלטת שהמשפחה היא נוקת, אז תן לה לחיות כמו שצריך..." , "...המדינה לא מספקת

לאוכלוסייה במצוקה את מה שצריך. הבטחת הכנסה היום זה מגוחך. ... אז אחריות של מדינת הרווחה... אני רוצה שהמדינה תחליט. שהמדינה תגדיר מה הסל שאדם צריך לקבל כדי לחיות... "..." הייתי מגדילה את הקצבאות שאנשים יוכלו לחיות קצת יותר בכבוד".

- חידוד הקריטריונים לקצבאות: מנהלי המחלקות לרווחה היו סבורים כי קביעת קריטריונים הולמים לקצבאות, כמישור פעולה להתמודדות עם עוני גם הוא באחריות הממשלה. "...הרווחה צריכה להיות לפי ביטוח לאומי, אני מאוד מאמינה במוסד הזה. צריך לתת לפי קריטריונים מסודרים ואובייקטיביים..."; "... הייתי עושה אולי קריטריונים יותר קשיחים...".
 - הכשרה מקצועית היא תחום בולט הכלול באחריות הממשלה. "...לתת את הקורסים של הלשכה [לשכת התעסוקה] אבל שיהיו מעודכנים, שיהיה אפשר למצוא מזה עבודה אחר כך..."; "...הכשרה מקצועית שיכולה לתת כלים ויכולות לצאת למעגל העבודה..."; "...הכשרה מקצועית. לפתח מענים ייחודיים לאוכלוסייה הזאת [חרדים]..."; "...קורסים להכשרה מקצועית לאנשים שלא עבדו אף פעם...".
 - השקעה בחינוך: תחום אחרון וחשוב בו האחריות מוטלת על המדינה היה תחום החינוך: "...וברמה הארצית, אני חושבת שהפתרון לצאת ממעגל העוני הוא... וכמובן בראש הסולם זה השכלה... וככל שרמת ההשכלה גבוהה הסיכויים למצוא עבודה ולהשתלב בעבודה הם הרבה יותר גבוהים מאשר אדם מחוסר השכלה..."; "...השכלה ולתת הזדמנות שווה לכל ילדי ישראל... כדי להגיע לאותה רמת לימודים ולאותה יכולת שממנה יוכלו להתקדם גם להשכלה גבוהה...".
- מחקרים שונים (קטן, 2002) מצביעים על מגוון דרכים להתמודדות עם עוני ברמה הלאומית: השקעה בחינוך; שינוי מבנה שוק העבודה; שינוי שיטת הקצבאות; הגדלת סכום הקצבאות; שיפור שירותי הרווחה; הגברת הנגישות למידע ומיצוי זכויות; חיזוק השותפות עם ארגונים שונים; השקעה בתכניות הישרדות, כמו חלוקת מזון ויצירת מקומות עבודה. מרבית הדרכים הללו הועלו גם על-ידי משתתפי המחקר.

▪ אחריות הרשות המקומית

הרשות המקומית היא ישות שלטונית, עצמאית ופוליטית, הפועלת במסגרת הסמכויות המוענקות לה בחוק והתלויה במרבית תחומי פעולתה באחד ממשרדי הממשלה (דרי, 1994; רוזן צבי, 2004; רוזן, 2003). אולם תהליכי ביזור שהתרחשו בעשורים האחרונים הביאו לחלוקת עבודה חדשה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ולכך שרשויות מקומיות רבות מקדמות באופן עצמאי תהליכי פיתוח מקומי כלכלי וחברתי (בן-אליא, 2004; הכט, 2003). גישה זו באה לידי ביטוי גם במחקר בקרב ראשי המחלקות והשתקפה בתפיסתם, לפיה לרשות המקומית יש אחריות בהתמודדות עם העוני ברמה היישובית. מדובר בשלוש דרכי פעולה: פיתוח מקורות תעסוקה, הפעלת עבודה רב מערכתית מקומית וגיוס משאבים קהילתיים.

- פיתוח מקורות תעסוקה: "...לפתח מקורות תעסוקה במסגרת היישוב, וזה אני חושבת יותר התפקיד של ראש הרשות מאשר שלי..."; "...קודם כל ראש העיר פועל ליזום פיתוח אזורי תעשייה שאנשים יוכלו לצאת לעבוד..."; "...נתחיל במועצה המקומית היא מקצה באזור השיפוט שלה אזור תעסוקה".
- הפעלת עבודה רב מערכתית מקומית: "...בשנה שעברה היו לנו פורומים של אנשים... לא רק עובדים סוציאליים, כל מיני אנשים שאיכפת להם מהקהילה ודיברנו על הסוגיה..איך נגיע למשפחות שהן באמת נזקקות..."; "...נשב...מי זה נשב? – זה אנשים מקומיים, אנשים משירות התעסוקה, אגף הרווחה, זה ביטוח לאומי, משרד השיכון, זה מוקד פיתוח הון אנושי..."; "...אני בהחלט מדברת על טיפול מערכתי שכל אחד ייתן את החלק שלו, בתחום הידע שלו..."; "...כי יש אחריות משותפת. מחלקת רווחה, מחלקת חינוך... המועצה...".
- גיוס משאבים קהילתיים: "...לגייס משאבים מכל מיני גורמים בקהילה לטובת המשפחות האלה..."; "...יש כל מיני גמ"חים... הם גם מקבלים הקצבה מהעירייה במסגרת תקציב עמותות...".

התפיסה ביחס לאחריות הרשות המקומית להתמודד עם עוני מדגישה את חשיבות מעורבותה של המנהיגות המקומית בנושא ואת הצורך לנקוט בפעולה ישירה, כדי להתמודד עם הבעיה, כמו סיוע בפיתוח מקורות תעסוקה. על חשיבותה ותרומתה האפשרית של המנהיגות המקומית לפיתוח חברתי-כלכלי של יישובים הצביע מחקרו של הכט (2003). הנושא של פיתוח מקורות תעסוקה – הקמת מפעלים או מוקדי תעסוקה אחרים, כפי שגם צוין על-ידי משתתפי המחקר – הוא תחום פעולה חדש של הרשויות המקומיות (רזין, 2003). תחום זה ההולך ומתרחב בפעילות המוניציפלית יכול להוות אמצעי להספקת תעסוקה לתושבי היישובים ולחילוץ אנשים ממצב העוני בו הם חיים. היבט נוסף עלה מגישתם של מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים על תפיסת הרשות המקומית כגוף אוטונומי ולא כזרוע ביצועית או כ"קבלן משנה" של הממשלה (דרי, 1994).

▪ אחריות המחלקה לשירותים חברתיים

המחלקות לשירותים חברתיים פועלות על בסיס חוק שירותי הסעד (תשי"ח-1958), המעניק בסיס מסוים לפעולה עצמאית של הרשויות המקומיות. בפועל משרד הרווחה והשירותים החברתיים קובע במידה רבה את תחומי הפעולה ואת סדרי העדיפויות של הרשויות (דרי, 1994). העוני אינו בין הנושאים המוצהרים, הכלולים בתחומי הפעולה של משרד זה והעניינים אינם מוגדרים על-ידו כאוכלוסיית יעד. מצב זה בא לידי ביטוי בתפיסת מנהלי המחלקות את אחריות המחלקות שלהם בהתמודדות עם העוני. תפיסה זו הבחינה בין מה שמצוי לבין מה שאינו מצוי באחריותם, ושיקפה גם את ההתלבטות של חלק מהם בנושא: "אם אנחנו נדע לעשות סדר במקצוע ונדע להגיד מה אנחנו כן עושים ומה אנחנו לא עושים... על מה אנחנו כן לוקחים אחריות ומה לא גם אחרים ינהגו בהתאם..."

מדברי מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים מתגלה הבחנה בין אלו התופסים את העוני כבעיה חברתית שאינה מצויה באחריות המחלקות – "...עוני זה לא בעיית רווחה..." ; "...האחריות שלנו היא להציג את תמונת המצב. מה קורה היום במשפחות שיבינו [העירייה] את ההשלכות של הירידה ברמת ההכנסות, עלייה במצוקות..." – לבין אלו התופסים אותה ככלולה

בתחום אחריות המחלקות. גם האחרונים הבחינו בין עניים הראויים לעזרה ("...אנחנו גם נוטים לעזור לאנשים שלוקחים אחריות על מה שקורה להם..."; "...זו אוכלוסיית יעד טובה [אנשים עובדים עם רמת הכנסה נמוכה], כי יש מוטיבציה. האנשים האלה עובדים...") לבין אלו שאינם ראויים לעזרה ("...אנשים שלא יכולים לצאת [מעוני], הם אנשים ששקועים עמוק בסמים ואלכוהול, הם לא רוצים לעשות עם עצמם שום דבר. אני לא אשקיע בהם..."). מסתבר, כי מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים מבחינים בין עניים עמם ראוי שהם "יעבדו" לבין אלו שלא.

לגבי תפקיד המחלקות לשירותים חברתיים, המחקר מגלה גישות שונות, כמפורט להלן:

"...מה את מצפה שניתן צ'ק של 500 ש"ח לכל אחד?..."; "...בתודעה שלי אין עוני יש מצוקות יש קשיים..." "אני יודע מה תפקידי כעו"ס... תפקידי זה לחלץ אנשים מהעוני ולא מה שאנחנו עושים היום. עוזרים להם לחיות בעוני..."; "...לנסות לסייע לאנשים להגדיל את רמת ההכנסה שלהם..."; "...להשיג מכסימום משאבים עבור האוכלוסייה... מאחדת ומאגמת משאבים...".

לסיכום, תפיסת העוני והאופן בו יש להתמודד עמו בקרב מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים משקפת במידה רבה את הזרם המסורתי בעבודה סוציאלית, השם דגש על עבודה פרטנית ומושפע מהפילוסופיה ומהפעולה של 'חברת ארגוני צדקה', ופחות את התפיסה הרפורמיסטית בעבודה סוציאלית, השמה דגש על שינוי חברתי (וייס, 2004; Dowling, 1999). עוד עולה מדברי המנהלים שהשתתפו במחקר כי כמה גורמים אחראיים להתמודדות עם עוני (הפרט עצמו, המדינה, הרשות המקומית ומחלקות לשירותים חברתיים) ומיקומם של הגורמים בסדר היררכי מסוים היא לא רק תולדה של היחס המורכב והדיאלקטי של מקצוע העבודה הסוציאלית לעוני ולעניים (Dowling, 1999; Gibelman, 1999) אלא גם השתקפות של התלות והזיקות בין ארבעת הגורמים האלו. לתפיסה היררכית זו יש השפעה על אופן מעורבותן בפועל של המחלקות לשירותים חברתיים בהתמודדות עם העוני, כפי שיתואר להלן.

ג. השירותים המסופקים לעניים במחלקות לשירותים חברתיים

ממצאי המחקר מלמדים, כי מכיוון שעוני לא נתפס כבעיה אשר בתחום האחריות של המחלקות לשירותים חברתיים ועניים אינם מוגדרים כאוכלוסיית יעד בפני עצמה, המחלקות אינן מספקות שירותים ייחודיים לאנשים החיים בעוני. כיום נוהגת במחלקות חלוקה של השירותים לפי אוכלוסיות יעד, כגון, משפחות, קשישים, ילדים, עולים, משפחות חד-הוריות ואחרות. עם זאת, מנהלי המחלקות, שהשתתפו במחקר הצביעו על ארבעה סוגי שירותים לאוכלוסיות היעד שלהם, המאפשרים גם לסייע בהתמודדות עם עוני – שירותים ממוקדי פרט ומשפחה, שירותים ממוקדי עבודה, סיפוק צרכים בסיסיים והעברת ידע. יש להדגיש, שאף לא אחד מבין השירותים האלו צוין כשירות לאוכלוסייה ענייה גם אם בפועל הוא מסופק גם לעניים. עם זאת, בעת עריכת המחקר החלו כמה מחלקות לשירותי רווחה לפתח שירותים ייעודיים בתחום התעסוקה לשתי תת-קבוצות של עניים – העניים החדשים והעניים העובדים – אך מבלי להגדירם כשירותים לעניים. שתי הקבוצות מתאפיינות ביחסן החיובי ערכית ומעשית לעבודה. לעומת זאת לא הייתה התייחסות ייחודית לשתי קבוצות אחרות של עניים: העניים הכרוניים, שאינם מגלים נכונות לעבוד, וזקנים עניים או אנשים בעלי מוגבלות החיים בעוני.

▪ שירותים ממוקדי פרט ומשפחה

השירותים לפרט ולמשפחה כוללים מגוון של תכניות לחיזוק הדימוי העצמי, לשיפור מיומנויות בתחום ההורות, ניהול משק הבית והתקציב המשפחתי, לטיפול משפחתי ולהכשרה לשימוש יעיל במשאבים:

"... נכון שברמה של הרבה משפחות אני לא אוכל לעשות את זה... אני כן מוצאת את הטיפול הנקודתי ונותנת אותו..."; "...צריך למצוא פתרונות ספציפיים למשפחות בודדות..."; "...לשפר את רמת התפקוד של המשפחה, כולל תחום תעסוקה..."; "...נותנים לאנשים לאגור את הכוחות. שזה החלק של הטיפול הסמי-נפשי. לתת את התקווה לעתיד טוב יותר..."; "...המועדוניות מספקות את השירותים שהילדים צריכים מכל ההיבטים, גם כלכלית... מרכז הורים ילדים... שירותים להורים... להעלות את הדימוי

העצמי שלהם... לשפר את רמת התפקוד של ההורים..."; "אני יכולה לתת לך דוגמא. אנחנו עושים אותה עשר שנים בערך. זה נקרא תכנית הקן... המטרה הייתה תפקוד טוב יותר... אמהות טובות יותר... בתהליך אני כמעט בטוחה שגם יצאו מעוניי...".

▪ **שירותים ממוקדי עבודה**

במרבית המחלקות קיים שירות הכולל תכניות להכשרה מקצועית ולשילוב בעבודה:

- תכניות הכשרה מקצועית: תכניות בשיתוף עם ארגונים אחרים, כמו פרויקט שיקום שכונות במשרד השיכון ושירות התעסוקה. "...אנחנו בקשר עם כל הגופים המפעלים... שירות התעסוקה... שיקום שכונות שיכול להפנות להכשרה מקצועית ולקורסים, עם המכללות בסביבה. אנחנו בעצמנו פתחנו פה במסגרת המחלקה, קורס להכשרה מקצועית בנושא פדיקור מניקור... ממש לפתוח עסק קטן אפילו בתוך הבית..."; "...עשינו הכשרה של אנשים בכל מיני תחומים. עשינו הכשרה למלמדים בתלמוד תורה שיהפכו ליותר מקצועיים... פתחנו מספר קורסים בתחום של מחשבים..."; "...להפנות אנשים שיכולים באמת ללמוד ללימודים רגילים..."
- תכניות לשילוב בעבודה: מדובר בתכניות הכוללות פעולות המסייעות לפרטים למצוא מקום עבודה. "...אנחנו עשינו ניסיונות לשלב אנשים בעבודה. במיוחד לקחנו על עצמנו את הפרויקט של נשים חד הוריות וניסינו לשלב אותן בעבודה. לצערי הרב לא הצלחנו למצוא מקומות עבודה..."; "חוק סיעוד יש לנו הרבה כאן, ועשיתי פרויקט אישי של המחלקה, הרבה אנשים... אז אמרתי, בואי תעבדי, אני אמצא לך עבודה, תלכי לעבוד עם זקנים..."; "...יש כאן קבוצה שעוזרת, אם אתה מחפש עבודה, להכין אותך לקראת זה, ראיון אישי, לחפש באינטרנט, בעיתון, חיפוש עבודה והשכלה, שיפור בגרויות, קורסים במיוחד בשכונות של שיקום שכונות...". "...יוצרים קשרים עם בעלי עסקים קטנים כדי לראות אולי אפשר לשלב את האנשים במעגל העבודה..."; "...הולכים על הקטע הזה של יזמות עסקית, כל יום שמצליח טיפה להתאושש גם מתחייב להעסיק שניים שלושה אנשים..."

▪ סיפוק צרכים בסיסיים

שירותים המיועדים לסייע לפרטים ולמשפחות בתחומים, כמו: מזון, בריאות, ביגוד, תשלום חשבונות חריגים וקניית תרופות. מנהלי המחלקות שהשתתפו במחקר הזכירו שירותים אלו באופנים שונים:

"...יש לנו גמ"חים של תרופות"; "לסייע לה במוסדות בתוך הקהילה... לעזור לה בתרומה או באוכל..."; "...רק השנה לפני חג פרסמתי... שיש לנו בגדים במצב בסדר... חלק חילקנו..."; "...אצל מספר משפחות שאני יודעת שהם לא רכשו תרופות לילדים בגלל שמצבם הכספי קשה... הצלחנו לגייס לאותן משפחות סכומים של כסף כדי שהם יקבלו את התרופה...".

"...יש לנו קרן חרום... סכום כספי שהעירייה נותנת לי באחריותנו בלבד..."; "...ארוחות חמות לילדים נזקקים..."; "...היו מקרים שהרשות המקומית שילמה דברים שמעולם לא שילמנו אותם... ניתוק חשמל..."; "לגייס לאותן משפחות סכומים של כסף...". "בועדת הנחות 25% הנחה בארנונה...".

הסיוע הניתן בתחום המזון התחלק לשני סוגים: עידוד הקמה של בתי תמחוי והפנייה אליהם וחלוקת מזון למשפחות באמצעות עמותות.

"...יש לנו קשר שוטף עם כל מיני ארגונים וולונטריים בקהילה... יש לנו ארגונים שמספקים מזון..."; "...אנחנו פונים לעמותות... שהם מכינים פעם בשבוע סלים של פירות וירקות שמחלקים למשפחות בהתאם לרשימה שאנחנו מגישים...".

עם זאת, אצל חלק ממנהלי המחלקות ניתן היה לאתר אמביוולנטיות ביחס לקיום בתי תמחוי:

"...אני כמנהלת אגף רווחה לא אתן שיהיה בית תמחוי... אני מוכנה לעזור בלוגיסטיקה, לתת את זה בלילה, ביום חמישי, שאף אחד לא רואה...".

▪ מידע

מדובר בפעילות להספקת מידע לדרג הפוליטי העירוני על צורכי התושבים ביישוב:

"...יש לנו את הנתונים של התושבים שזקוקים לעזרה..אנחנו מביאים את הנתונים הללו בפני ראש העיר, הנהלת העירייה...מחובתנו לדאוג שהאנשים

הללו, פרנסי היישוב, יידעו שקיימת בעיה כל כך קשה ושצריך למצוא את הכלים והפתרונות..."; "..." להציג את תמונת המצב. מה קורה במשפחות..."

נראה אפוא שהשירותים שמספקות המחלקות לשירותים חברתיים אינם כוללים שירותים ייחודים לאנשים החיים בעוני אלא שירותים שיכולים לשרת גם אותם. כך לדוגמה תכנית "דרור", הפועלת במספר מחלקות ומסייעת לזוגות צעירים המתקשים בתחומי תפקוד שונים (ארם, 1999). מדברי המנהלים שהשתתפו במחקר מתגלה חוסר האחידות בין המחלקות לשירותים החברתיים בהיקף ובמגוון השירותים המסופק לאוכלוסייה. יכולים להיות לכך מספר הסברים, כמו: השוני הגיאוגרפי והדמוגרפי בין הרשויות המקומיות שמייצגים המשתתפים, המשאבים הכספיים והאנושיים העומדים לרשות המחלקות, הבדלים בגישה של ראשי ערים, והעובדה, כי למשרד הרווחה, הקובע במידה רבה את תחומי הפעולה ואת סדרי העדיפויות של עבודת המחלקות לא הייתה בעת עריכת המחקר מדיניות בנושא העוני. ראייה לכך היא העובדה, שרבים משירותי הסיוע שצוינו לעיל, ובכללם התכנית בתחום התעסוקה, מומנו מתקציבי הרשויות המקומיות, מסיוע עמותות ומתרומות של קרנות ואזרחים. לוחות 1 ו-2 להלן ממפים בטבלה את התפיסות של משתתפי המחקר בשלושת הנושאים – הסיבות לעוני, דרכי ההתמודדות הרצויות עמו ודפוסי ההתמודדות בפועל בהם נקטו המחלקות לשירותים חברתיים.

לוח 1. הסיבות לעוני וההתמודדות הרצויה עם הבעיה

תחום	תפיסת סיבות לעוני	תפיסת התמודדות רצויה
פרטני/אישי	<ul style="list-style-type: none"> התנהגויות הגורמת עוני עצלות מגיע לי השלמה עם רמת חיים נמוכה 	<ul style="list-style-type: none"> באחריות האדם העני לעזור לעצמו להתאמץ לעשות כל מאמץ לעבוד לחנך ילדיו לעבודה ולרכישת השכלה
יחס לערכים	<ul style="list-style-type: none"> אי מימוש ערך העבודה אי מימוש ערך החינוך מצב אישי השכלה לקויה יכולת נמוכה 	<ul style="list-style-type: none"> באחריות המחלקה לשירותים חברתיים לעזור למי שעוזר לעצמו לעורר מוטיבציה, להראות יכולות לצייד את האוכלוסייה בכלי התמודדות לסייע לאנשים להגדיל את רמת ההכנסה
מבני-חברתי	<ul style="list-style-type: none"> השתייכות לקבוצת מיעוט נולד לתוך עוני העוני חלק בלתי נפרד מהחברה 	
מדיניות ברמה ממשלתית ומקומית	<ul style="list-style-type: none"> האידיאולוגיה הכלכלית סדרי עדיפויות בהקצאת משאבים מדיניות הקצבאות מדיניות השכר 	<ul style="list-style-type: none"> באחריות הממשלה תמיכה בארגוני סיוע תכניות הישרדות בעוני מתן קצבאות ראויות חידוד הקריטריונים להענקת קצבאות הכשרה מקצועית למבוגרים השקעה בחינוך
		<ul style="list-style-type: none"> באחריות הרשות המקומית פיתוח מקורות תעסוקה הפעלת עבודה רב מערכתית מקומית התארגנות קהילתית
		<ul style="list-style-type: none"> באחריות המחלקה לשירותים חברתיים הצגת תמונת מצב בפני הרשויות הרלוונטיות איגום משאבים

לוח 2: תפיסת אחריות מול התמודדות בפועל¹

שירותים הניתנים לאוכלוסיית הפונים ובכללה לאנשים עניים	תפיסת אחריות המחלקות להתמודדות עם עוני
<p>שירותים ממוקדי פרט ומשפחה</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ חיזוק הדימוי העצמי ▪ חיזוק מיומנויות הוריות ▪ חיזוק מיומנויות ניהול משק הבית ▪ חיזוק מיומנויות כלכליות ▪ עידוד נפשי של עניים חדשים ▪ טיפול משפחתי ▪ הכשרה לשימוש יעיל במשאבים קיימים (על-ידי מתנדבים) <p>שירותים ממוקדי עבודה</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ הכשרה לעבודה ▪ הכנה לעבודה ▪ השמה בעבודה ▪ סדנאות חיפוש עבודה ▪ שירותי תווך לעבודה <p>סיפוק צרכים בסיסיים</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ סיוע באספקת מזון, תרופות, ביגוד וכו' <p>אספקת מידע לבעלי עניין</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ הצגת תמונת מצב 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ לעזור למי שעוזר לעצמו ▪ לעורר מוטיבציה, להראות יכולות ▪ לצייד את האוכלוסייה בכלי התמודדות ▪ לסייע לאנשים להגדיל את הכנסתם ▪ להציג תמונת מצב בפני הרשויות ▪ לאגם משאבים

4. סיכום ומסקנות

מצאנו כמה מרכיבים, המאפיינים את תפיסותיהם של מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים באשר למהות בעיית העוני, למקורותיה, לדרכי ההתמודדות עמה ובאשר לתפקיד מחלקות הרווחה בהתמודדות זו. להלן סיכום תמציתי של הדברים:

א) **תפיסת הגורמים לעוני.** מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ייחסו את העוני למגוון גורמים, אך הדגש הושם על מאפייני האנשים החיים בעוני: תכונותיהם האישיות, ההון האנושי שלהם, תנאי ונסיבות חייהם האישיים, מקום הלידה וזיקתם לערכים שונים. עוד מצאנו כי המנהלים התייחסו לתנאים חיצוניים הקשורים למצב הכלכלי במדינה, כמשפיע על מצב התעסוקה ולמדיניות הממשלה בנושאים שונים, כמו גובה קצבאות הביטוח הלאומי והקריטריונים להקצאתן, וכן לסוגים שונים של הפליה בהקצאת משאבים בהיקף מקורות התעסוקה וההיצע מקומות עבודה. הדגש הרב על מאפייני העניים עצמם כגורם לעוני וכמשפיע על סיכויי ההיחלצות נובע במידה רבה מהשפעת התפיסה המקצועית הפרטנית, אותה אימצו עובדים סוציאליים רבים. גישה זו מדגישה את אחריותו הרבה של הפרט למצבו ודוגלת בטיפול פרטני כאמצעי לשיפור במצבו. התפיסה הפרטנית גם תואמת את האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, שהשפעתה על מעצבי המדיניות החברתית בישראל גברה בשנים האחרונות. התפיסה לגבי אחריות הפרט גם אינה זרה לאידיאולוגיה הציונית-הסוציאליסטית, שהייתה דומיננטית בארץ שנים רבות והדגישה את חשיבות ההשתלבות בעבודה כאמצעי לשינוי אישי וחברתי. לכן השפעתה של התפיסה, לפיה התנאים הכלכליים-החברתיים החיצוניים הם הגורמים המרכזיים היוצרים עוני, בקרב מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים, חלקית בלבד.

ב) **תפיסת דרכי ההתמודדות עם העוני.** מצאנו כי גישתם של מנהלי המחלקות בתחום זה הושפעה משלוש נקודות מוצא עיקריות, המשולבות

זו בזו: הכרה בחשיבות הרבה של ערך העבודה; אמונה בתפיסה מקצועית, הגורסת שיש לעזור למי שעוזר לעצמו; ואימוץ התפיסה המקצועית הפרטנית. העוני נתפס אפוא יותר כבעיה פרטית של העניים עצמם ולא כבעיה חברתית, המחייבת התייחסות מערכתית רחבה. ההתייחסות לדרכי התמודדות, הקשורים לשינויים ברמה הכלל-ארצית והיישובית הייתה חלקית. להלן פירוט לגבי שלוש הנקודות הללו:

1) הכרה בחשיבות ערך העבודה נמצאה כחוט המקשר בין תפיסת הסיבות לעוני לבין דרכי ההתמודדות עמו. ברמה הכללית ניתן לראות כי כל הסיבות לעוני, שהועלו במחקר זה, למעט שתי סיבות מבניות חברתיות, היו קשורות לעבודה, כמו למשל, תכונה אישית של עצלות, אי-השתלבות בשוק העבודה כתוצאה מהשכלה חלקית ותפיסת מדיניות הקצבאות כחסם ליציאה לעבודה.

החשיבות המיוחסת לעבודה משקפת את מעמדה כערך יסודי בחברה הישראלית, הנבדל מערכים אחרים בארבעה אופנים: הוא מקובל על רוב האוכלוסייה, אין כמעט עוררין עליו, הוא מושרש עמוק בהיסטוריה של החברה ואינו מתייחס לפעולה ספציפית (ישי, 1999). גם מגישתם של מנהלי המחלקות לרווחה נמצא, כי בחברה בה העבודה היא ערך מרכזי ויסודי מי שאינו מזדהה עמו ופועל לפיו יהיה עני. יתר על כן, מכיוון שהוא אינו פועל לפי ערכי החברה, הסיוע המגיע לו צריך להיות מינימלי. לאור זאת, גם יש להבין מדוע המנהלים שהשתתפו במחקר לא התייחסו לעבודה כזכות חברתית אלא כאל חובה חברתית.

אופן ההתייחסות של הפרט לעבודה הוצג על-ידי מנהלי המחלקות כקריטריון החשוב ביותר להיותו של אדם ראוי לקבלת סיוע. בהקשר זה ראוי לציין את ההבחנה שערכו מנהלי המחלקות לרווחה בין ארבעה סוגי עניים: עניים שאינם יכולים לעבוד מסיבות מובנות, עניים כרוניים, עניים חדשים ועניים עובדים; וכך גם מובנת תפיסתם, כי מי שראוי לעזרה הם העניים שאינם יכולים לעבוד בשל סיבות כמו זיקנה או נכות ואלה המגלים רצון להשתלב בעולם העבודה. מן הראוי לציין, כי ההתייחסות לקבוצת העובדים העניים הייתה מינורית, מכיוון שהיא לא נתפסה עד לאחרונה כאוכלוסיית יעד של המחלקה לשירותים חברתיים. ייתכן גם שמנהלי המחלקות לא היו מודעים במידה מספקת לקיומה של

אוכלוסיית עובדים עניים, הסותרת את התפיסה שהשתלבות בעבודה מחלצת מעוני.

2) **נקודת מוצא פרטנית.** ההתייחסות של מנהלי המחלקות לחשיבות העבודה משקפת את תפיסתם באשר לאחריות הפרטים למצבם. מתוך חמשת הנושאים המרכיבים את תפיסת האחריות להתמודדות עם עוני, הכלולים בלוח 2 לעיל שלושה עסקו באופן ישיר בפרט ובהשתלבותו בסביבה בעוד ששני הנושאים האחרים עוסקים בפרט באופן עקיף. מאפיין מרכזי של תפקיד שירותי הרווחה הוא להתמקד בחיזוק מיומנויות הפרט ובתפקוד המשפחה ובתפיסתם כאמצעי מרכזי להתמודדות עם העוני. שיפור תפקוד המשפחה הוא מרכיב מרכזי שצריך לאפיין את עבודת המחלקות לשירותים חברתיים לא רק ביחס לקבוצת האוכלוסייה שהוגדרה בדיעבד כענייה אלא ביחס לכלל האוכלוסיות המוגדרות כאוכלוסיות יעד של המחלקות. יתר על כן, נקודת המוצא הפרטנית מביאה להתמקדות המחלקות לשירותים חברתיים בבעיות ספציפיות של אנשים שונים החיים בעוני ולא בתופעת העוני כבעיה משותפת לאוכלוסיות שונות, המקבלות שירותים מהמחלקות ומחייבת על כן התייחסות שונה. תיחום זה מסביר מצד אחד את מגוון תכניות הסיוע לפרטים ולמשפחה החיים בעוני (בתחומי מזון, בריאות, ביגוד, תשלום חשבונות חריגים, תרופות ועוד), ומצד שני את העובדה, שבעת עריכת המחקר לא נמצאו במחלקות לרווחה תכניות קהילתיות כוללניות להתמודדות עם גורמי העוני. התיחום בא לידי ביטוי גם בעובדה שלא נמצאו צוותי משימה מחלקתיים ייחודיים להתמודדות עם עוני כתופעה חברתית.

3) **מתן עזרה למי שעוזר לעצמו.** הדגשת ערך העבודה ונקודת המוצא הפרטנית משתלבות היטב בתפיסה אותה אימצו מנהלי המחלקות שהשתתפו במחקר, שיש להתמקד במתן עזרה לאלו שמוכנים לעזור לעצמם. מדובר הן באנשים החיים בעוני והן באוכלוסיות אחרות. בהקשר של אנשים החיים בעוני, עיקרון זה מתייחס לחשיבות השתלבות הפרט בעבודה ומדגיש את תפיסת האחריות של הפרט העני לחלץ את עצמו ממצב העוני בו הוא נתון ובו נתונה משפחתו. בנוסף, עיקרון זה יוצר הבחנה בין כמה סוגי עניים: עניים שאינם עובדים מכיוון שאינם יכולים

לעבוד; עניים שאינם עובדים ואינם מתאמצים למצוא עבודה למרות שהם יכולים לעשות זאת – העניים הכרוניים; עניים עובדים שאינם עושים מאמץ לשפר את מצבם – העניים העובדים; ועניים חדשים שעבדו ואף רוצים לעבודה אך אינם מצליחים למצוא עבודה. הבחנה זו מהווה בסיס להפעלת תכניות שונות לסוגי עניים שונים. לעניים הראויים מפעילים סדנאות לחיפוש עבודה ולהעלאת הדימוי העצמי בעוד שלעניים הלא-ראויים מספקים את הצרכים הבסיסיים בלבד. עקרונות אלו משתקפים היטב בפעילות המחלקות לשירותים חברתיים ובתפקידים שהן ממלאות בתחום העוני.

ג) תפקיד המחלקות לשירותים חברתיים בהתמודדות עם העוני. ממצאי המחקר מצביעים על נקודת מוצא בסיסית, המנחה את רוב מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים. עוני כבעיה חברתית אינו מהווה נושא המצוי בטווח אחריותם ואנשים החיים בעוני אינם נתפסים כאוכלוסיית יעד מוגדרת. אחריותם היא לטפל באנשים עם מצוקות שונות ובכללם אנשים עניים והטיפול באנשים החיים בעוני, בדומה לטיפול באוכלוסיות אחרות. עבודתם עם כלל האוכלוסייה מונחה על-ידי העקרונות שצוינו לעיל: עידוד השתלבות בעבודה, עזרה לאנשים שעוזרים לעצמם והקניית כלים אישיים להתמודדות.

מערך השירותים המסופק על-ידי המחלקות מלמד, כי לתפיסת אחריות המחלקות שני היבטים: האחד מתייחס ליצירת התנאים התשתיתיים והאישיים, אשר באמצעותם הפרט העני יכול ואמור לממש את אחריותו האישית בהתמודדות עם העוני. מדובר במימוש המעשי של ערך העבודה, באמצעות תכניות הקשורות לשיפור יכולתו להשתלב בשוק העבודה, כמו הכשרה מקצועית, הקניית מיומנויות חיפוש עבודה, חיזוק הדימוי העצמי ועוד. ההיבט השני מתייחס לפעולות המסייעות למדינה לממש את אחריותה כלפי אנשים החיים בעוני בשתי צורות: הספקת מידע, במובן של התרעה על השפעות המדיניות והעלאת הצעות לגבי השינויים שיש לבצע במדיניות, ובסיוע לעמותות המספקות לאנשים החיים בעוני צרכים בסיסיים כמו מזון, תרופות ועוד. התמיכה בעמותות נתפסה על-ידי מנהלי המחלקות כאחד מתחומי אחריות הממשלה ולא כאחד מתחומי האחריות של המחלקות לשירותים חברתיים. חשוב לציין,

כי בעת עריכת המחקר ערוץ מרכזי בעבודת המחלקות בתחום העוני היה העבודה עם ומול העמותות השונות המספקות לאנשים החיים בעוני צרכים בסיסיים.

השילוב של המאפיינים שצוינו לעיל מתחם את מעורבות המחלקות לשירותים חברתיים בתחום העוני בעיקר בפעולות בעלות אופי פרטני של סיוע אישי להישרדות על-ידי הספקת מזון, תרופות וסוגי עזרה אחרים; וסיוע להיחלצות מעוני על-ידי הקניית כלים אישיים שונים להשתלב בעבודה. כאמור, מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים שהשתתפו במחקר אינם תופסים את העניינים כאוכלוסיית יעד ייחודית ואינם תופסים את העוני כבעיה חברתית, המחייבת התייחסות מערכתית כוללת. הם כן מתייחסים להשפעת העוני על הפרטים ועל המשפחות והסיוע שלהם מופנה להתמודדות עם מצוקותיהם של אלה.

לסיכום, ממצאי המחקר מצביעים על שלוש **תובנות** עיקריות בהקשר לתפקיד המחלקות לשירותים חברתיים בנושא העוני:

- מנהלי המחלקות אינם תופסים את העוני כבעיה בתחום אחריותם ואת העניינים כאוכלוסיית יעד המחייבת התייחסות ייחודית. הם אינם עוסקים בעוני כתופעה אלא בהשפעת העוני על פונים יחידים בלבד או לכל היותר על קבוצות של פונים. מנהלי המחלקות עוסקים יותר בסיוע לאנשים החיים בעוני, כדי לאפשר להם להתקיים במצבם ואינם מפנים את המאמץ לחילוצם מעוני.
- מנהלי המחלקות עורכים אבחנה בין עניים כרוניים, עניים חדשים ועניים עובדים. האבחנה עברה כחוט השני בכל הממצאים החל בתפיסת הסיבות לעוני ותפיסת דרכי ההתמודדות עמו ועד לדרכי ההתמודדות בפועל. בבסיס האבחנה הזו עומדת הפרשנות לאופן בו הפרט העני מתייחס לעבודה כערך חברתי וקוד התנהגותי.
- בפועל ניתנים במחלקות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות שירותים לעניים כפרטים והם מונחים, בדרך-כלל, על-ידי התפיסה הפרטנית וההכרה שיש לעזור בעיקר למי שמוכן לעזור לעצמו.

מסקנות: ממצאי המחקר מצביעים על כך, שעל מנת שהמחלקות לשירותים חברתיים תוכלנה למלא תפקיד משמעותי בהתמודדות עם העוני עליהן לשנות באורח יסודי את גישתן לנושא ולחדול להתרכז בעבודה פרטנית-משפחתית לצד פיתוח של גישה שתשלב בין ארבע פרקטיקות מקצועיות: הפרטנית, המשפחתית, הקהילתית ומדיניות. לצורך זה המחלקות לשירותים חברתיים חייבות להכיר בכך שהעוני הוא בעיה חברתית המצויה בתחום אחריותן וכי כל סוגי העניים צריכים להיות אוכלוסיית יעד מוגדרת שלהן. כמו כן חייב לחול שינוי יסודי בתהליך ההכשרה של העובדים הסוציאליים כולל שילוב נושא העוני במסגרת תכני ונושאי הלמידה.

מקורות

- אופק, א' (2008). דו"ח מחקר: הערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה
- אריאן, א' נחמיאס, ד' ואמיר, ר' (2002). **משילות והרשות המבצעת בישראל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ארם, א' (1999). תכנית דרור לשבירת שרשרת המצוקה. חברה ורווחה, י"ט(4), 543-521.
- בן-אליא, נ' (2004). הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-בסט, א' ודהן, מ' (2004). **זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בר-צורי, ר' (2004). תעסוקה, אבטלה, ומדיניות רווחה. אצל: י' קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2004**. ירושלים, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 286-251.
- גבעתון, ד' (2001). תיאוריה מעוגנת בשדה: משמעות תהליך ניתוח הנתונים ובניית תיאוריה במחקר איכותי. אצל: נ' צבר-בן יהושע (עורכת). **מסורות וזרמים במחקר האיכותי**. לוד: דביר, 228-195.
- גל, ג' (2006). על הלאומי והמקומי במדיניות חברתית. **ביטחון סוציאלי**, 71, 8-5.
- (2004). על מטוטלת האבטלה בביטוח אבטלה בישראל, 1972-2003. **ביטחון סוציאלי**, 67, 143-109.
- (2002). **האמנם נטל מרצון? סיפורה של ההתמודדות עם האבטלה 1920-1995**. באר שבע: המרכז למורשת בן גוריון, אוניברסיטת בן גוריון שבנגב.
- דוניסון, ד' (1994). מדיניות הרווחה ועקרונות המוסר. **ביטחון סוציאלי**, 41, 19-5.
- דורון, א' (1995). בזכות האוניברסליות. **האתגרים של המדיניות החברתית בישראל**. ירושלים: מאגנס.
- (1999). מדיניות הרווחה בישראל – התפתחויות בשנות ה-80 וה-90. אצל: ד' נחמיאס ו-ג' מנחם, (עורכים). **המדיניות הציבורית בישראל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 474-437.
- דרי, ד' (1994). **מי שולט בשלטון המקומי?** המכון הישראלי לדמוקרטיה – הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- האריס, ג' (2001). בוורידגי וטיטמוס – המדיניות החברתית בפרוס המאה ה-21. **ביטחון סוציאלי**, 59, 19-5.

- הכט, א' (2003). **הנהגות מקומיות מובילות לשינוי – "אפשר גם אחרת" דגמי הצלחה ברשויות מקומיות**. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2003). **אפיון הרשויות המקומיות ודירוג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה**. www.cbs.gov.il
- וייס, ע' (2004). עמדות סטודנטים לעבודה סוציאלית כלפי העוני – מבט בין לאומי משווה. **ביטחון סוציאלי**, 36, 35-66.
- וולנסקי, ע' (2006). צמצום פערים בחינוך – סוגיות נבחרות במדיניות פעולה של השלטון המקומי בישראל, במתלות לעצמאות השלטון המקומי. **ספר ועידת השלטון המקומי ה-II**. אוניברסיטת תל אביב, בית הספר למינהל ומדיניות, 191-213.
- זוסמן, צ' (2004). שחיקת השכר הנמוך ועוני גובר במשפחות עובדות: ישראל 1989-2002. אצל: י' קופ (עורך). **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים** 2004. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, 233-249.
- ישי, י' (1999). דמוקרטיה למען העם? קביעת מדיניות הרווחה בישראל. **ביטחון סוציאלי**, 56, 126-137.
- כורזים-קורושי, י', כץ, ח' וכרמון, א' (2009). **פיתוח קהילתי בין-תחומי: מהות, עקרונות ודרכי פעולה**. ירושלים: הפורום הבינתחומי לפיתוח קהילתי, אשלים, משרד הרווחה, השירות לעבודה קהילתית, הסוכנות היהודית המחלקה לישראל, המרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים צפורי.
- לאור, ג' ושפירו, ש' (2007). בחירות לוועדי שכונות: האם הן תורמות להון החברתי. **ביטחון סוציאלי**, 73, 149-168.
- להט, ל', מנחם, ג' וקטן, י' (2007). גורמים המשפיעים על עמדות ראשי הרשויות בישראל ביחס לעוני. **סוציולוגיה ישראלית**, ט(1), עמ' 71-101.
- מוניקנדס, מ' (2005). מחסד לזכות: עוני ואידיאולוגיה בתקופת המדינה בדרך. **חברה ורווחה**, כ"ה(4), 461-483.
- משרד הרווחה (2005). מדיניות משרד הרווחה לשנים 2006-2010. טיוטה לדיון. ירושלים: האגף למחקר תכנון והכשרה, www.molsa.gov.il
- נחמיאס, ד' ומנחם, ג' (עורכים) (1999). **המדיניות הציבורית בישראל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- סטריאר, ר' (2007). עוני כמציאות רבת פנים: תפיסת העוני של תושבים ועובדים סוציאליים על רקע מגדר, תפקיד ותרבות בירושלים. **חברה ורווחה**, כ"ז(1), 103-126.
- צבר בן-יהושע, נ' (1995). **המחקר האיכותי בהוראה ובלמידה**. תל אביב: מודן הוצאה לאור בע"מ.
- (עורכת) (2001). **מסורות וזרמים במחקר האיכותי**. לוד: דביר.
- קופ, י' (עורך) (2007). **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים**, 2007. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

- קטן, י' (2000). **מדינת הרווחה לפתחה של מאה חדשה**. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- קטן, י' (2002). **בעיית העוני: מרכיבים, גורמים ודרכי התמודדות**. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- קטן, י', וייס, ע' (2007). **תפקידי הממשלה בפיתוח חברה אזרחית והון חברתי בקהילות בסיכון**. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- קרומר-נבו, מ' (2000). **מחקר באזורי כאב: סיפורי חיים של נשים במצוקה כלכלית וחברתית עמוקה ומתמשכת בישראל**. חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", האוניברסיטה העברית ירושלים.
- קרומר-נבו, מ', סלונים-נבו, ו', הירשנזון-שגב, ע' ובן-ישי, ש' (2005). **תפיסותיהם של הפונים ללשכת הרווחה את העובדים הסוציאליים. חברה ורווחה, כ"ה(4), 550-533**.
- פלוזנשטיין, ד' (1994). **העיר כיום – קידום הפיתוח הכלכלי המקומי**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רוזן צבי, י' (2004). מקום הצדק: משפט השלטון המקומי ואי צדק חברתי. **עיוני משפט, 28(2), 471-417**.
- רזין, ע' (2003). **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- שקדי, א' (2003). **מילים המנסות לגעת, מחקר איכותני – תיאוריה ויישום**. תל-אביב: הוצאת רמות.
- שרליו, ש' ושמאי, מ' (1991). **התערבות במשפחות במצוקה קשה ועמוקה (ממק"ע). חברה ורווחה, י"ב(1), 91-113**.
- Beck, E. L., Whitley, D. M. & Wolk, J. L. (1999). Legislators' perceptions about poverty: Views from Georgia General Assembly. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 26, 87-104.
- Blumer, H. (1969). *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. Englewood Cliffs, New-Jersey, Prentice Hall.
- Cohen, J. R. (1997). Poverty: Talk, identity, and action, *Qualitative Inquiry*, 3, 71-92.
- Dean, H. & Melrose, M. (1999). *Poverty, Riches, and Social Citizenship*. Basingstoke, Macmillan.
- Denzin, N. K. (1989). Thought on "critique and renewal in symbolic interctionism". *Studies in Symbolic Interaction*, 10, 3-8.
- Denzin, N. K. & Lincoln, Y. (Eds.) (1994). *Handbook of Qualitative Research*. CA, Sage.
- De Swann, A., Manor, J., Quyen, E. & Reis, P. E. (2000). Elite perceptions of the poor: Reflections for a comparative research project. *Current Sociology*, 48, 43-54.

- Dowling, M. (1999). *Social Work and Poverty Attitudes and Action*. Ashgate, Aldershot
- Feagin, J. R. (1972). Poverty. We still believe that GOD helps those who help themselves. *Psychology Today*, 6(6), 102-111.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy*. New York: Oxford University Press Inc.
- Fontana, A. & Frey, J. H. (1994). Interviewing – the art of science. In: N. K. Denzin, & Y. Lincoln (Eds.). *Handbook of Qualitative Research*. CA, Sage, 361-376.
- Gibelman, M. (1999). The search for identity: defining Social Work – past, present, future. *Social Work*, 44(4). 298-310.
- Hill, M. (1997). *The Policy Process in the Modern State*. Third Edition. Harlow, England, Prentice Hall.
- Maykut, P. & Morehouse, R. (1994). *Beginning Qualitative Research: A Philosophic and Practical Guide*. U.K.: The Falmer Press.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis*. Second Edition. London: Sage
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. (3 ed.) Thousand Oaks, CA: Sage.
- Rehner, T., Ishee, J., Salloum, M. & Velasques, D. (1997). Mississippi social workers' attitudes toward poverty and the poor. *Journal of Social Work Education*, 33, 131-142.
- Seidman, I. E. (1991). *Interviewing as Qualitative Research: A Guide for Researchers in Education and Social Sciences*. New York, NY, Teachers College Press.
- Saegert, S., Thompson, J. P. and Warren, M. R. (Eds.) (2001). *Social Capital and Poor Communities*. New York: Russell Sage.
- Stephenson, S. (2000). Public beliefs in the causes of wealth and poverty and legitimization of inequalities in Russia and Estonia. *Social Justice Research*, 13(2), 83-100.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- (1990). *Basics of Qualitative Research, Grounded Theory Procedures and Techniques*. London: Sage.