הזכות לרווחה טובה

מכון חרוב
معهد خروب
The Haruv Institute

MENOMADIN foundation

האוניברסיטה העברית בירושלים
THE HEBREW UNIVERSITY OF JERUSALEM

הזכות לרווחה טובה

– 2022 –

תוכן העניינים

דברי פתיחה	חיים טייב, מייסד ונשיא קרן מנומדין	**6**
משתתפי הפרויקט		**8**
הקדמה		**14**
פרק 01	**מבוא** — ג'וני גל ושביט מדהלה	**16**
פרק 02	**המלצות רוחביות** — ג'וני גל ושביט מדהלה	**46**
פרק 03	**מגמות-על במערך שירותי הרווחה בישראל** — יקותיאל צבע	**66**
פרק 04	**משילות ורגולציה של שירותי רווחה במיקור חוץ:** אזרחות חברתית בעידן המדינה הרגולטורית — אבישי בניש	**88**
פרק 05	**אתגר העוני** — מיכל קרומר-נבו	**132**
פרק 06	**תעסוקה כאמצעי לקידום רווחה. באילו תנאים?** — דתיה ברששת וג'וני גל	**174**
פרק 07	**שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות:** משירותי רווחה מוסדיים ונפרדים לשירותים מבוססי קהילה, עצמאות ואוטונומיה — רוני הולר ויואב קריים	**204**

פרק 08	**מצרכים לזכויות:** אזרחים ותיקים והזכות לרווחה טובה בזִקנה — ישראל (איסי) דורון	**242**
פרק 09	**זכות המשפחה לרווחה טובה:** לעבר מודל רווחת הציבור בעבודה עם משפחות במדינת ישראל — כרמית כץ	**278**
פרק 10	**ילדים בסיכון** — אשר בן-אריה ונופר מזורסקי	**306**
פרק 11	**נוער עובר חוק בישראל:** התערבויות אפקטיביות מפרספקטיבה רווחתית — מונא חורי-כסאברי, באדי חסייסי וערן איצקוביץ'	**338**
נספח 1	פירוט הסעיפים בהשוואה הבין-לאומית של ההוצאה עבור שירותי רווחה	**362**
נספח 2	ריכוז אומדן התוספת התקציבית הנדרשת ממשרד הרווחה והביטחון החברתי ליישום המלצות התוכנית	**364**
נספח 3	הסדרת שירותי רווחה — סקירה משווה של המצב הנורמטיבי במדינות נבחרות — יעל כהן-רימר	**366**

דברי פתיחה

חיים טייב, מייסד ונשיא קרן מנומדין

תכנית "הזכות לרווחה טובה" היא הניסיון המקיף הראשון מזה כחמישים שנים לגבש תכנית לרפורמה כוללנית וארוכת טווח במערכת שירותי הרווחה בישראל. התכנית, כשמה כן היא: הבטחת הזכות לרווחה טובה לכל אדם בישראל.

קרן מנומדין, שייסדתי לפני כשלוש שנים, לקחה על עצמה את המשימה הלאומית המורכבת להוביל את התהליך האסטרטגי-יישומי של גיבוש הרפורמה, המתייחסת לרבים מעוגני הרווחה החברתית במדינת ישראל. רפורמה זו עתידה גם להבטיח חוסן ולכידות חברתית.

אני מאמין כי תחושת אחדות, שייכות וחוסן חברתי הן אבני יסוד חיוניות להמשך קיומה של מדינת ישראל.

קרן מנומדין פועלת לקידום חוסן חברתי, המושתת על היכולת להקשיב, לסייע לאחר ולהנגיש שירותים מיטביים לכל קשת האוכלוסיות, במיוחד לאוכלוסיות המתקשות. הקרן פועלת בקרב כל קבוצות האוכלוסיה המגוונות במדינת ישראל על ידי חיזוק מנהיגות צעירה, קידום ושילוב בחברה של אנשים עם מוגבלויות, חיזוק שכונות ורשויות מקומיות בפריפריה והובלת תהליך של בניית הסכמות לשסעים החברתיים וגישור בין קבוצות שונות בחברה הישראלית.

חוסן חברתי מחייב אותנו להבטיח תשתיות חזקות ויציבות ברמה המקומית, להעצים את הקהילות השונות, את הרשויות המקומיות, את אנשי ונשות המקצוע המיומנים, את ארגוני החברה האזרחית שמסייעים לאוכלוסיות מתקשות ומעל לכל - את האנשים עצמם.

תכנית הרפורמה "הזכות לרווחה טובה" מתווה מסלול ליצירת מערכת שירותי רווחה שתוכל להתמודד עם האתגרים המורכבים הניצבים מולה היום והצפויים לה בעתיד. במדינת ישראל חיים כיום כמיליון אזרחיות ואזרחים, עם מגוון רחב של קשיים, הנשענים על שירותי מערכת הרווחה שמבקשת לספק להם כלים לתפקוד מיטבי ולהתערות חברתית מלאה.

פרופסור ג'וני גל ושביט מדהלה, ביחד עם בכירי החוקרים העוסקים בנושא הרווחה בישראל, בדיאלוג פתוח ומעמיק עם הצוותים של משרד הרווחה ובליווי הצוות המקצועי של קרן מנומדין, הצליחו לגבש במקצועיות ובעומק תוכנית כוללנית, המוצגת בספר זה.

אנחנו נרגשים להציג תכנית יישומית, מתוקצבת, שמחוברת לשטח, לכאבים ולצרכים האמיתיים של אוכלוסיות הרווחה, אשר תפורה למידותיה של החברה בישראל.

מי ייתן ותכנית זו תהווה צעד משמעותי נוסף לעבר חברה ישראלית חסונה, בריאה ומלוכדת.

"רב אדם יקרא איש חסדו, ואיש אמונים מי ימצא", משלי כ (ו)

מר חיים טייב

מייסד ונשיא קרן מנומדין

משתתפי הפרויקט

ערן איצקוביץ' הוא דוקטורנט במכון לקרימינולוגיה בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר שלו כוללים הרשעות שווא, שיטור פרואקטיבי, אפליה במערכת אכיפת החוק והקשר בין אי-שוויון כלכלי לפשיעה.

אבישי בניש הוא פרופסור בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים וכיהן כיו"ר האיגוד הישראלי לרווחה חברתית - אספנט-ישראל. מחקריו נמצאים על קו תפר שבין תחומי המשפט, הרגולציה והמדיניות החברתית. הוא ערך כרכים מיוחדים בנושא ההפרטה והרגולציה של השירותים החברתיים ובתחום הזכויות החברתיות ופרסם שורה ארוכה של מאמרים בנושאים הללו אשר צוטטו גם בפסיקות של בית המשפט העליון ושל בית הדין הארצי לעבודה. פרופ' בניש הוא חבר בוועדת ההיגוי של התוכנית "איכות ברווחה" לגיבוש מדדי איכות למסגרות במשרד הרווחה והביטחון החברתי, והוא יו"ר ועדת המידע של המועצה לעבודה סוציאלית הפועלת על פי חוק העובדים הסוציאליים, תשנ"ו-1996.

אשר בן-אריה הוא דיקן בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים ומנכ"ל של מכון חרוב. פרופ' בן-אריה הוא מייסד ועורך ראשי של כתב העת Child Indicators Research – CIR ושל סדרת הספרים Children Well-being: Research and Indicators, בהוצאת Springer Publishing House Publications. במשך למעלה מעשרים שנה היה מנהל ועורך של "השנתון הסטטיסטי - ילדים בישראל" וסמנכ"ל של המועצה הלאומית לשלום הילד, יזם וניהל את הפרויקט הרב-לאומי "מדידה ומעקב אחר רווחת הילד בישראל", היה ממייסדי הארגון הבין-לאומי לאינדיקטורים של ילדים (ISCI), ובשנת 2005 נבחר ליושב הראש הראשון שלו. פרופ' בן-אריה נמנה עם המומחים הבין-לאומיים המובילים בתחום האינדיקטורים החברתיים, בעיקר בתחום הקשור לרווחת הילד. הוא כתב ופרסם מאמרים על הפוליטיקה של המדיניות החברתית ורווחת הילד בישראל ועל אינדיקטורים של רווחת הילד ומדידתם.

דתיה ברששת עוסקת בפיתוח העבודה הסוציאלית התעסוקתית ובקשר שבין תעסוקה לרווחה בחיי האדם והחברה. היא משמשת

יו"ר, יחד עם פרופ' ג'וני גל, של המרכז האקדמי לעבודה סוציאלית ותעסוקה המשותף לבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים ולארגון "בעצמי", חוקרת מדיניות תעסוקה, מלמדת, מדריכה ויועצת בפיתוח תוכניות בתחום התעסוקה עבור אוכלוסיות מעוטות הזדמנויות. במסגרת תפקידי ניהול שמילאה במגזר השלישי הובילה דתיה ברששת את פיתוח תפקיד העובד הסוציאלי התעסוקתי ותרמה להטמעתו בשירותי הרווחה ופיתוח העבודה קהילתית התעסוקתית.

ג'וני גל הוא פרופסור בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים, ובעבר היה דיקן של בית הספר. הוא ראש התוכנית לרווחה במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. פרופ' גל היה מעורב בתהליכי מדיניות שונים, חבר בוועדות ציבוריות שונות, בהן ועדות שעסקו בתוכנית ויסקונסין, ועדת אלאלוף (הוועדה למלחמה בעוני), הוועדה הציבורית למדיניות תעסוקתית והוועדה המייעצת בנושא שכר מינימום מותאם. תחומי המחקר שלו הם מדינת הרווחה, מדיניות חברתית, ביטחון סוציאלי, פרקטיקת מדיניות של עובדים סוציאליים ומחקר היסטורי בעבודה הסוציאלית. הוא פרסם ספרים ומאמרים רבים בכתבי עת מדעיים בנושאים הללו.

ישראל (איסי) דורון הוא דיקן הפקולטה למדעי הרווחה והבריאות באוניברסיטת חיפה, פרופסור מן המניין בחוג לגרונטולוגיה - מדעי הזיקנה, יושב הראש לשעבר של האגודה הישראלית לגרונטולוגיה וכן של המרכז לחקר ולימוד הזיקנה. פרופ' דורון הוא המייסד של "עמותת המשפט בשירות הזיקנה" הפועלת לקידום זכויות של זקנים בכלים משפטיים. במחקריו הוא מתמקד בתחום זכויות אדם של זקנים ובתחום האפליה וההבניה החברתית השלילית של הזיקנה - הגילנות.

רוני הולר הוא מרצה בכיר בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד ומנהל המרכז ללימודי מוגבלות באוניברסיטה העברית בירושלים. מחקריו עוסקים במדינת הרווחה הישראלית ובמדיניות רווחה כלפי אנשים עם מוגבלות. במחקריו הוא משתמש בגישה החברתית-ביקורתית של המוגבלות בניסיון לבחון את האופן שמדיניות זו מאפשרת לאנשים עם מוגבלות לחיות בקהילה חיים שוויוניים. הפרויקטים המחקריים הנוכחיים שלו מתמקדים בסוגיות של מיצוי זכויות, אוטונומיה וסיכון.

מונא חורי-כסאברי היא פרופסור מן המניין באוניברסיטה העברית בירושלים וסגנית נשיא האוניברסיטה לאסטרטגיה ומגוון. פרופ' חורי-כסאברי מילאה את תפקיד הדיקנית בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית בשנים 2018-2021. היא בוגרת האקדמיה הצעירה הישראלית והאקדמיה הצעירה העולמית ומחזיקה בקתדרה על שם Frances and George Katz Family בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית, ובשנת 2021 היא זכתה בפרס ברונו היוקרתי. פרופ' חורי-כסאברי חוקרת אלימות בקרב תלמידים ובני נוער, ובשנים האחרונות מחקריה מתמקדים בעבריינות בני נוער ובנות נוער, באלימות פוליטית ובקשר שלה עם דתיות, וכן באלימות ברשת. מחקריה בתחום הבריונות ברשת נעשים בישראל ובקנדה.

באדי חסייסי הוא פרופסור מן המניין וראש המכון לקרימינולוגיה בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים ויו"ר האגודה הישראלית לקרימינולוגיה. עבודתו מתמקדת בקשר של הקהילה עם מערכת אכיפת החוק, בדגש על האתגרים במגע עם קבוצות מיעוט. מחקריו עוסקים בתגובה לאלימות חמורה בביטחון פנים ובטרור, ובהם מחקרי הערכה במערכת אכיפת חוק ומשפט וחברה. בשנת 2018 קיבל פרופ' חסייסי את פרס המאמר הטוב ביותר של הארגון הישראלי למשפט והיסטוריה ואת פרס פתאל להצטיינות במחקרי משפט וקרימינולוגיה.

יעל כהן-רימר היא בעלת תואר שלישי במשפטים וחוקרת משפט ועוני. מחקריה עוסקים בעוני ובהדרה חברתית במשפט, בזהויות צולבות, וכן בהשפעתו של משפט הרווחה על תפיסות ילדות, משפחה ובחירה. היא עמיתת מחקר במרכז ספרא לאתיקה של המשפט באוניברסיטת תל אביב וחוקרת את האתיקה של שימוש בתמריצים בחקיקת רווחה. במסגרת פוסט-דוקטורט מטעם מכון חרוב היא עתידה להשתלם בבית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד, שם תבחן סוגיות הנוגעות להזנחת ילדים, לעוני ולקבוצות מיעוט בהקשרים משפטיים שונים. לפני שהחלה את דרכה באקדמיה הייתה יעל כהן-רימר עורכת דין בעמותת "ידיד" וייצגה פונים מהפריפריה הגאוגרפית והחברתית בישראל בתיקי הוצאה לפועל, דיור, ביטוח לאומי ודיני עבודה.

כרמית כץ היא פרופסור מן המניין בבית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל באוניברסיטת תל אביב ומנהלת את תחום המחקר

במכון חרוב. תחום מומחיותה של פרופ' כץ הוא התעללות והזנחה בגיל הילדות. היא חוקרת ופועלת בתחום זה בארבעה צירים עיקריים: קידום שיח עם ילדים נפגעי התעללות במערכות השונות; חקר הדינמיקה המשפחתית במצבים של התעללות; פיתוח וקידום של מיזמים למניעת התעללות; שינוי מדיניות. פרופ' כץ היא מייסדת הוועדה הציבורית הישראלית לשינוי מדיניות ביחס לפגיעה בתקופת הילדות ומייסדת הקבוצה הבין-לאומית International group of scholars protecting children from maltreatment during COVID-19. חֶבֶר ISPCAN הכיר בקבוצה כקבוצה מובילה בקידום ביטחונם של ילדים בזמן מגפה עולמית. פרופ' כץ היא העורכת הראשית של כתב העת International Journal of Child Maltreatment בהוצאת Springer ועורכת שותפה של כתב העת Child Abuse and Neglect.

שביט מדהלה היא בעלת תואר שני בכלכלה חקלאית ומְנהל מהאוניברסיטה העברית בירושלים. משנת 2014 היא חוקרת במרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ומחקריה מתמקדים בתחומי הרווחה ושוק העבודה. היא מרצה ומייעצת בתחומי שוק העבודה לארגונים רבים ולגופי ממשלה, חברה בצוותים ובוועדות בנושאי רווחה ועבודה של גופים כגון המכון הישראלי לדמוקרטיה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וועדות ממשלתיות.

נופר מזורסקי היא דוקטורנטית בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד באוניברסיטה העברית בירושלים ועוזרת מחקר במכון חרוב. תחומי המחקר שלה הם בני נוער וצעירים בסיכון, בעיקר בני נוער להטב"ק במצבי סיכון. בתוך כך היא פועלת לשינוי מדיניות ומרכזת את הוועדה המייעצת לארגון "איגי" בנושא פגיעות מיניות וארגוני קהילת הלהטב"ק.

יקותיאל (קותי) צבע הוא בעל תואר שלישי בעבודה סוציאלית מהאוניברסיטה העברית בירושלים, בעל תואר שני במְנהל ציבורי מאוניברסיטת הרווארד ותואר שני נוסף בסוציולוגיה של החינוך, אף הוא מהאוניברסיטה העברית בירושלים. עד לשנת 2019 ניהל ד"ר צבע את האגף הבכיר למחקר, תכנון והכשרה (מתו"ה) של משרד הרווחה והביטחון החברתי. כתיבתו מתמקדת בניהול וברגולציה של שירותי רווחה ובסוגיות של ניהול ידע וקבלת החלטות של עובדים בשירותים אלו. הוא שימש עמית מחקר בכמה אוניברסיטאות בארצות הברית,

והוא מלמד קורסים שונים הקשורים למדיניות ציבורית ולניהול שירותי רווחה באוניברסיטה העברית בירושלים, באוניברסיטת בן-גוריון בנגב ובאוניברסיטת רייכמן.

מיכל קרומר-נבו היא פרופסור במחלקה לעבודה סוציאלית ע"ש שפיצר באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, מחזיקת הקתדרה לפיתוח קהילתי ע"ש דוד ודורותי שוורצמן ונשיאת הכבוד של המרכז הישראלי למחקר איכותני של האדם והחברה. פרופ' קרומר-נבו עוסקת במחקר ובפעילות חברתית בתחום העוני. על עבודתה בפיתוח הפרדיגמה של מודעות לעוני, המיושמת כמודל מוביל בעבודתן של עובדות סוציאליות במחלקות לשירותים חברתיים, היא זכתה בכמה פרסים.

יואב קריים הוא פעיל חברתי למען זכויות הנכים בישראל והיה דובר של מטה מאבק הנכים בישראל בזמן הפגנות הנכים של שנת 1999 ו-2001. בינואר 2012 התמנה ליו"ר המועצה לשיקום נכי נפש בקהילה במשרד הבריאות, ומשנת 2016 הוא מנהל משותף באשכול לשינוי חברתי בבית איזי שפירא ברעננה. יואב קריים מרצה בחוג לריפוי בעיסוק בקריה האקדמית אונו. יחד עם אשתו גלית הוא מנחה את פרויקט אספת הצעירים של עמותת גוונים, והוא יו"ר של הארגון "קשר - הבית של המשפחות המיוחדות".

הקדמה

נקודת המוצא של פרויקט **"הזכות לרווחה טובה"** היא שמערכת רווחה חיונית להבטחת זכויותיהם החברתיות של תושבי המדינה. על כן משתתפי פרויקט זה, מבכירי החוקרים והעוסקים בנושאי רווחה בישראל, ניסחו תוכנית כוללנית שמתווה מסלול ליצירת מערכת שירותי רווחה שתוכל להתמודד עם האתגרים המורכבים הניצבים מולה היום והצפויים לה בעתיד. המטרה פשוטה אך שאפתנית - הבטחת הזכות לרווחה טובה לכל אדם בישראל.

היוזמה לפרויקט **"הזכות לרווחה טובה"** הייתה של חיים טייב, המייסד והנשיא של קרן מנומדין. הוא העניק לנו ולשותפים האחרים בהכנת התוכנית את האפשרות לעשות מה שלא נעשה עשרות שנים במדינת ישראל - לחשוב באופן שיטתי וכוללני על מערכת הרווחה ועל הדרך שבה היא צריכה להתפתח כדי להשיג את מטרותיה. במהלך השנתיים האחרונות ייחד צוות הפרויקט מאמצים רבים להפקת הספר הזה, ובד בבד - לקדם את הרעיונות ואת ההמלצות שבתוכנית בקרב קובעי המדיניות ואנשי המקצוע המופקדים על מערכת הרווחה. המלצות הפרויקט נשענות על הידע המעודכן ביותר בתחומים הנידונים ועל רעיונות חדשניים שרובם נבחנו בתוכניות בישראל ובעולם. ההמלצות מרחיבות את המסד הקיים של מערכת הרווחה. הן נוסחו בתהליך של דו-שיח עם אנשי המקצוע במשרד הרווחה והביטחון החברתי, ובכמה נושאים אף החל תהליך של יישומן. ההמלצות מיועדות להיות מיושמות על פני השנים הקרובות, והן דורשות תוספת משאבים למערכת הרווחה. לשם כך הערכנו את העלויות הכרוכות בהן, והן מפורטות בתוכנית.

פרויקט **"הזכות לרווחה טובה"** הוא תוצר של מאמץ משותף של אנשים רבים. נהנינו בשנתיים האחרונות מהתובנות, הידע והחברות של צוות הפרויקט. חברי הצוות הם לא רק המומחים המובילים בתחומיהם אלא גם אנשי אקדמיה ושדה המחוייבים מחוייבות עמוקה לקידום המדיניות החברתית בישראל. פרקי הספר הם פרי עבודתם של כותבי הפרקים עצמם, אך הם גם תוצאה של שורה ארוכה של מפגשים אשר נועדו לגבש תוכנית קוהרנטית וישימה הנשענת על הנחות יסוד משותפות. הפרקים משקפים גם את תשומותיהם של רבים מאנשי המקצוע, של ארגוני חברה אזרחית ושל משתמשי שירותי הרווחה שסייעו לנו בהבנת האתגרים ובהכנת ההמלצות.

בעת הכנת הספר הזה נעזרנו מאוד בצוות קרן מנומדין, ובראשו ד"ר מירב גלילי, מנכ"לית הקרן. מירב הייתה מעורבת בכל שלבי העבודה על הפרויקט וסייעה לנו לצלוח את המעבר מהעולם האקדמי אל

הזירה הציבורית. זכינו לשיתוף פעולה נדיב של אנשי משרד הרווחה והביטחון החברתי, מלשכות השר והמנכ"ל, דרך המינהלים, ועד אנשי השטח. העובדה שיש המלצות שכבר יושמו או שעומדות בשלבי יישום היא עדות ברורה לקשב ולשיתוף הפעולה שזכינו להם במשרד, ואנחנו מודים על כך מאוד.

הפרויקט התבצע בסיוע מכון חרוב ובמסגרת קבוצת המחקר במדיניות חברתית של בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים. אנחנו אסירי תודה לדיקנית לשעבר של בית הספר, פרופ' מונא חורי-כסאברי, ולדיקן הנוכחי ומנכ"ל מכון חרוב, פרופ' אשר בן-אריה, על נכונותם לספק אכסניה לפרויקט. תודה מיוחדת לנופר מזורסקי וללי‌את בן הרוש ממכון חרוב, על הסיוע האדמיניסטרטיבי בארגון הפרויקט. כמו כן אנחנו מודים לעורכת הלשון ורדה בן-יוסף ולאיש הגרפיקה אלי דייץ', על עבודתם המקצועית.

הספר **"הזכות לרווחה טובה"** הוא תרומתנו הצנועה לקידום מדינת הרווחה בישראל לטובת כלל תושביה. אנחנו סבורים שתקופת הזמן הנוכחית היא העיתוי הנכון להתחיל לבנות מערכת רווחה אשר תבטיח את הזכות לרווחה טובה הלכה למעשה.

ג'וני גל ושביט מדהלה
מובילי התוכנית "הזכות לרווחה טובה"

01

הזכות לרווחה טובה

מבוא

—

ג'וני גל ושביט מדהלה

יותר ממיליון אזרחים ואזרחיות בישראל נשענים על שירותיה של מערכת הרווחה, המבקשת לספק להם תנאים לתפקוד תקין והשתתפות חברתית מלאה יותר - בהתאמה למצבם הבריאותי, הנפשי, המשפחתי, הכלכלי והחברתי. בעבור רבים, ובייחוד מי שחיים בעוני וסובלים ממצוקה, מערכת זו היא משענת קריטית שפועלת לשפר את איכות חייהם, לסייע בידם לפתח את כישוריהם, ולהנגיש להם את מערכות הביטחון הסוציאלי, החינוך, הבריאות, הדיור והעבודה. עובדים סוציאליים ואנשי מקצוע אחרים הפועלים במערכת הרווחה מהווים עבור הנמנים עם אוכלוסיות אלה מקור חיוני לעזרה, לשותפות ולטיפול בעת משברים אישיים, משפחתיים וקהילתיים.

ואולם מערכת שירותי הרווחה היא מערכת הסובלת ממחסור מתמיד במשאבים ובכוח אדם, מעומס בלתי סביר, ובמקרים רבים - מתנאי עבודה וטיפול לא ראויים. ההתמודדות עם מצבי משבר היא מקור למתחים עם משתמשי השירות ועם מערכות חברתיות אחרות. ההישענות הגוברת על גורמים חיצוניים להספקת שירותים או לסיוע במשאבים או בסנגור מקשה מאוד על מחויבות המערכת הזו להבטיח למשתמשי השירות טיפול נאות. זאת ועוד, מערכת הרווחה מתקשה להבטיח פיקוח מספק על מכלול השירותים המסופקים באחריותה ולמשוך אנשי מקצועי מיומנים לשירותיה. בעקבות כל אלה, הנגישות לשירותי הרווחה קשה ומתעכבת וההתמודדות עם בעיות חברתיות לקויה, המבקשים להסתייע במערכת זו זוכים לטיפול לא מספק, חוסר שביעות הרצון בקרב המטופלים והעובדים בה ניכר, והדימוי הציבורי נמוך.

המשבר הבריאותי והכלכלי הקשה שהחל עם פרוץ מגפת הקורונה חידד עוד יותר את הצורך במערכת הרווחה כמענה לצרכים אקוטיים בקרב רבים מתושבי ישראל אך גם הבליט את קשייה של מערכת זו ואת מגבלותיה. משבר זה הביא להחמרה במצבן של האוכלוסיות המוחלשות, והוביל להתרחבות הפערים החברתיים הקיימים ולצורך בהתמודדות מסיבית עוד יותר של מערכות הרווחה. מכאן ברור כי למערכת זו תפקיד מרכזי בהבטחת זכותם של האזרחים לרווחה טובה. השאלה היא - האם היא מסוגלת לספק את השירותים החיוניים הללו לכל הזקוקים להם ברמה סבירה? האם היא אכן יכולה להבטיח את זכותם של כל תושבי ישראל לרווחה טובה בעת הצורך?

נקודת המוצא של פרויקט "הזכות לרווחה טובה" היא שמערכת שירותי רווחה חיונית להבטחת זכויותיהם החברתיות של תושבי ישראל, ושביכולתה של מערכת זו לספק שירותים ברמה טובה דייה לאוכלוסייה

הזקוקה לה. מטרת הפרויקט היא לתרום להשגת המטרות הללו. כדי לסייע להצלחת מערכת הרווחה בהתמודדות עם משימותיה, ניסחו משתתפי פרויקט זה תוכנית כוללנית שמתווה מסלול ליצירת מערכת שירותי רווחה, מערכת שתוכל להתמודד עם האתגרים המורכבים הניצבים מולה היום ועם אלה הצפויים לה בעתיד. התוכנית מצביעה על צורכי אוכלוסיות היעד המרכזיות של מערכת הרווחה בהווה ובעתיד ומזהה יעדים בני השגה כדי לאפשר התמודדות מיטבית עם הצרכים הללו. היא בוחנת את השירותים הקיימים בתחומים השונים ומצביעה על צעדי מדיניות מעשיים שיאפשרו מתן מענה הולם לצרכים של אוכלוסיות היעד של מערכת הרווחה בעתיד.

מערכת שירותי הרווחה בישראל

במוקד הדיון בספר זה מערכת שירותי הרווחה. מערכת זו מהווה רכיב חיוני בכל מדינת רווחה. היא מתמקדת במתן מענים לבעיות של יחידים, משפחות, קבוצות וקהילות שמתקשים להתמודד עם מצוקות הפוגעות פגיעה של ממש בתפקודם ובאיכות חייהם ומקשות עליהם להשתלב בחברה. אנשי המקצוע והגורמים השונים השותפים למערכת שירותי הרווחה מספקים כלים להגנה מפני מצוקה ולפיתוח כישוריהם של המסתייעים במערכת זו. הכלים הללו, המשתלבים במערכות אחרות של מדינת הרווחה, כוללים מגוון שירותים ישירים וסיוע חומרי. בשיתוף עם משתמשי השירות ועם גורמי מקצוע אחרים, העובדים הסוציאליים המפעילים את מערכת הרווחה עוסקים גם בהבטחת מיצוי זכויות, בסנגור ובקידום מדיניות שתטיב עם משתמשי שירותי הרווחה. אוכלוסיות היעד של שירותי הרווחה כוללות אנשים החיים בעוני, זקנים במצבי מוגבלות ומצוקה, ילדים בסיכון, נערות ונערים במצוקה, נשים נפגעות אלימות, משפחות במצבי משבר, אנשים עם מוגבלות פיזית ונפשית ומי שחיים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, מי שסובלים מהתמכרויות שונות, עולים חדשים הנתונים בקשיי הסתגלות, מבקשי מקלט ואסירים משוחררים.[1]

האחריות להספקת שירותי הרווחה מוטלת על משרדי ממשלה שונים ועל הרשויות המקומיות. עם זאת, הגורם העיקרי המופקד על מערכת שירותי הרווחה בישראל הוא משרד הרווחה והביטחון החברתי. בעוד משרד זה עוסק בהתוויית מדיניות, ברגולציה ובמימון שירותי הרווחה, המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות והעובדים הסוציאליים המועסקים בהן הם הגורם הציבורי המרכזי המפעיל את שירותי הרווחה ברמת הרחוב. בד בבד, בשלושת העשורים האחרונים עבר התפקיד של הספקת שירותים רבים לידי ארגונים בחברה האזרחית

[1] הגדרה זו מתבססת בחלקה על קטן, 2007. מכיוון ששירותי הרווחה בישראל הושפעו רבות משירותי הרווחה בבריטניה, ספרו של ג'ונס (Jones, 2020) בנושא זה יכול לשפוך אור על הרעיון ועל הצרכים שתרמו להתפתחותם של שירותים אלה בבריטניה ובישראל.

ובשוק החופשי. ארגונים לא ממשלתיים לא רק מספקים שירותים בעבור המדינה אלא הם גם משלימים את פעילות מערכת הרווחה הציבורית, מגייסים בעבורה משאבים, מזהים תחומי פעולה והתערבות חדשים, ומספקים אמצעים לשותפות משתמשי השירות בתהליכי עיצוב מדיניות ומסנגרים בעבור אוכלוסיות שונות.

התפתחות שירותי הרווחה בישראל

עובדים סוציאליים ומערכות רווחה וולונטריות אומנם פעלו בפלשתינה בשני העשורים הראשונים של המאה ה-20, אולם ראשית דרכם של שירותי הרווחה הציבוריים והמקצועיים היא בהקמת מחלקה לעבודה סוציאלית במסגרת הוועד הלאומי בשנת 1931 בהנהגתה של הנרייטה סאלד. מחלקה זו ביקשה להניח תשתית לשירותי רווחה לכלל האוכלוסייה היהודית, ללא שיוך מפלגתי או עדתי, והתבססה על עובדות סוציאליות שהוכשרו בגרמניה והיגרו לארץ בעקבות עליית הנאצים לשלטון. המחלקה לעבודה סוציאלית של הוועד הלאומי שימשה גרעין להקמת משרד הסעד בעשור הראשון לאחר הקמתה של מדינת ישראל, ואילו העובדים הסוציאליים היו לכוח המקצועי המוביל הן במוסדות המשרד הזה והן בלשכות הסעד המקומיות. עשור זה התאפיין בעיקר במעורבותם של עובדים סוציאליים בקליטת עולים, בהרחבה ניכרת של מערך שירותי הסעד עם הקמת לשכות סעד ביישובים החדשים וגם בכמה מהיישובים הערביים, וביצירת מענים מוסדיים. לצד הפעולות הפרטניות והמשפחתיות אשר המשיכו להתקיים, נוסדה במשרד הסעד גם מחלקה לעבודה קהילתית. למרות זאת היה משרד הסעד משרד חלש, עם משאבים מעטים. לקראת סוף העשור ננקטו שני צעדים מהותיים להסדרת מערכת הסעד והעבודה הסוציאלית: חקיקת חוק שירותי הסעד, אשר סיפק מסגרת מעוגנת בחוק (אם כי מוגבלת מאוד) לפעילות ברשויות המקומיות, ושילוב ההכשרה לעבודה סוציאלית במסגרת האוניברסיטה העברית בירושלים.

בשנות השישים גברה ההכרה בצורך להביא לידי מיסוד של מערכות הסעד. הגורמים לכך היו ביקורת שנמתחה על מערך שירותי הסעד בישראל בדו"ח שכתב מומחה אמריקני, פרופ' פיליפ קליין; אירועי ואדי סאליב, שהיו התפרצות של מחאה יוצאת דופן על רקע אפליה עדתית ממוסדת של יוצאי צפון אפריקה, וכן המלצות ועדה שהקים שר הסעד לבחינת צורכי הנזקק, אשר הצביעו על רמתו הנמוכה של הסיוע הניתן לנזקקים. בעשור זה חלו חילופי דורות משמעותיים במשרד הסעד. העובדות הסוציאליות יוצאות גרמניה, שעמדו עד אז בראש המשרד, פרשו ופינו את דרכן למנהיגות צעירה, גברית ודתית בעיקרה, אשר

הוכשרה בחלקה בניהול שירותי רווחה בבתי ספר לעבודה סוציאלית בארצות הברית. מנהיגות זו התמקדה במיסוד מערכות הסעד ובעיגון דרכי ההתערבות המקצועיות אשר הונהגו ברובן בידי ההנהגה הוותיקה, בעיקר בטיפול במשפחה ובקישור בין טיפול סוציאלי להענקת תשלומי סעד. כך הוקם מערך ממוחשב לתשלומי סעד, מה שהביא להסדרת חלוקתם של התשלומים ולשיפור מסוים ברמתם. מנהיגות חדשה זו אימצה גם את שיטת תקנות העבודה הסוציאלית (תע"ס), אשר בהיעדר חקיקה מקיפה בנושאי רווחה עיגנה את דרכי הפעולה בתחומי העשייה של העובדים הסוציאליים שבלשכות הסעד המקומיות. בשלהי שנות השישים ותחילת שנות השבעים החלו להישמע ניצני ביקורת ראשונים מפי אנשי מקצוע העבודה הסוציאלית על מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי הקיימות בישראל. ביקורת זו, שבאה בעיקר מחברי סגל בית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית, התמקדה בהתעלמות מהעוני ומהגורמים החברתיים לו, במגבלות מערך הסעד להתמודד עם מצוקתה של אוכלוסייה זו, בהיעדרה של רשת ביטחון סוציאלי למשברי חיים מרכזיים כגון אבטלה ומוגבלות, ובכשליה של מערכת הסעד בהענקת טיפול פסיכו־סוציאלי ובקביעת זכאות לסיוע כספי.

בראשית שנות השבעים צמחה מדינת הרווחה בישראל. תרמה לכך שורה של תהליכים, ובהם התפתחות המשק בעקבות מלחמת ששת הימים, שינויים אידאולוגיים במפלגת השלטון מפא"י, אירועים במישור החברתי, ובמרכזם פרסום ראשון של דו"ח מטעם המוסד לביטוח לאומי, אשר תיעד את היקף העוני בישראל, והפגנות הפנתרים השחורים שהביאו להקמת ועדת ראש הממשלה לילדים ולנוער במצוקה.

לצד התרחבות מערכות הביטחון הסוציאלי, השיכון ומעונות היום במחצית הראשונה של שנות השבעים, והגידול הניכר בהוצאה החברתית, חלו שינויים גם במערכות הרווחה הקשורות למשרד הסעד. בעקבות הביקורת הגוברת על מבנה שירותי הרווחה המקומיים, על הגדרת התפקידים של העובדים הסוציאליים בלשכות הסעד והקושי להיענות כראוי לאוכלוסיות יעד שונות, ועל השילוב שבין תפקידי הטיפול והענקת סיוע כספי וחומרי, הקים המשרד שתי ועדות אשר בחנו את מבנה המערך הזה. הוועדות המליצו על שורה של שינויים במבנה לשכות הסעד המקומיות ובתפקודן. המלצות אלה השתלבו במאמץ של המוסד לביטוח לאומי להעביר לידיו את האחריות לרשת הביטחון הכספי מידי לשכות הסעד ברשויות המקומיות, ובמגמות שינוי דומות במדינות אחרות, ובייחוד בבריטניה, בעקבות המלצות דו"ח סיבהום. במחצית השנייה של העשור ובראשית שנות השמונים אומצו שינויים מבניים ניכרים במערך הרווחה והעבודה הסוציאלית.

משרד הסעד אוחד עם משרד העבודה והפך למשרד העבודה והרווחה, בניסיון להציע מענה בתחומי הרווחה והתעסוקה. השם "לשכות סעד" הוסב ל"מחלקות לשירותים חברתיים", והאחריות להספקת סיוע כספי כרשת ביטחון אחרונה הועברה אל המוסד לביטוח לאומי עם כניסתו לתוקף של חוק הבטחת הכנסה בשנת 1982.

המשברים הכלכליים של שנות השמונים והתפנית הנאו־ליברלית של מדינת הרווחה הביאו להתכווצות מערכות הרווחה ולשינוי באופן פעולתן. שירותי הרווחה נפגעו עקב קיצוץ בהוצאה אך הושפעו גם מראשיתה של מגמת הפרטה של שירותי הרווחה, בעיקר בדמות העברת האחריות להפעלת מוסדות רווחה לידי גורמים פרטיים עסקיים וארגונים ללא כוונות רווח. המשבר הכלכלי החריף, ובמרכזו העלייה החדה במחירים בשילוב עם שינויי המדיניות הללו - כל אלה תרמו לקשיים הולכים וגוברים של מערכות הרווחה להקל על אוכלוסיות מודרות להתמודד עם מצוקתן. הקיצוצים התקציביים בשירותי הרווחה האישיים איימו להביא לפיטוריהם של עובדים סוציאליים רבים במחלקות לשירותים חברתיים.

העלייה הגדולה מברית המועצות לשעבר, הקמת ממשלה חדשה בראשותו של יצחק רבין והתחזקות תהליך השלום הביאו לשיפור ניכר במצב הכלכלי ולנכונות הממשלה להרחיב את ההוצאה החברתית בתחילת שנות התשעים של המאה ה־20 .לצד המשך מגמות ההפרטה של שירותי הרווחה והצטמקות הנגישות לכמה ממערכות הביטחון הסוציאלי, התאפיין העשור הזה גם בבנייה מחודשת של מערכות מדינת הרווחה שנפגעו בעשור הקודם ואף בהרחבת תוכניות המיועדות לאוכלוסיות יעד שונות, כגון אימהות יחידניות, ערבים, אנשים עם מוגבלויות וחרדים. אימוץ חוק העובדים הסוציאליים בשנת 1996 ביסס את מעמדו של מקצוע העבודה הסוציאלית, הביא להקמתה של מועצת העבודה הסוציאלית, וסיפק הגנה משמעותית למקצוע על ידי הגדרת תחום פעילותו והדרישות המקצועיות והאקדמיות ממי שמבקש לעסוק בעבודה סוציאלית.

בשני העשורים הראשונים של המאה ה־21 עברה מדינת הרווחה טלטלות אחדות. בתחילתה בוצעו קיצוצים עמוקים במערכותיה, ובייחוד במערכות המיועדות למשפחות החיות בעוני. גם עם שיפור הדרגתי בהיקף ההוצאה החברתית בשנים שלאחר מכן, ובכלל זה בתחומי הפעילות של משרד הרווחה והביטחון החברתי, נשארה עדיין ההוצאה החברתית בישראל ברמה נמוכה בשיעור ניכר מהמקובל במדינות הרווחה. התהליכים הללו והתרחבות פערי השכר בשוק

העבודה תרמו לאי-שוויון ולעוני ברמה גבוהה. מגמות ההפרטה של שירותים חברתיים הואצו והקיפו את מרבית השירותים שבאחריות המשרד. רפורמה בשירותים החברתיים המקומיים, אשר הוחל באימוצה בשנת 2011, ביקשה למקד את הטיפול של העובדים הסוציאליים במשפחה, לחזק את הצוותים הקהילתיים ולהקל את העומס המוטל על העובדים הסוציאליים. במישורים המקצועיים ניכרו מגמות מגוונות בשני העשורים הראשונים של המאה הנוכחית. מגמות ההפרטה והתרחבות תחומי הפעילות של עובדים סוציאליים הביאו לשינוי ניכר במאפייני הפעילות המקצועית. ירד שיעור העובדים הסוציאליים המועסקים במסגרות ממשלתיות וברשויות המקומיות, וגדל היקף המועסקים במסגרות לא ממשלתיות המספקות שירותי רווחה ובתחומים כגון בריאות, בריאות הנפש ומוגבלות והטיפול הסיעודי. מגמות של התמקצעות, התרחבות הפרקטיקה הפרטית ודגש על טיפול ישיר באמצעות כלים פסיכותרפויטיים מתקיימות בד בבד עם דגש גדול יותר על טיפול כוללני במשפחות החיות במצוקה, רגישות תרבותית, פרקטיקה מודעת עוני והתייחסות רבה יותר לממדי תעסוקה ומיצוי זכויות.[2]

[2] סקירה זו נשענת על דורון וקרמר, 1992; הולר וגל, 2019, וגל ועמיתים, 2019.

שירותי הרווחה בשנים האחרונות

הדיון בהמשך תוכנית "הזכות לרווחה טובה" מתמקד בצורכי מערכת הרווחה בהווה ובעתיד, ולכן חלק זה של המבוא יסקור את מערכת שירותי הרווחה בשנים האחרונות: מבנה המערכת, היקפה בפרספקטיבה בין-לאומית משווה, אופן התקצוב, אוכלוסיית משתמשי השירות, אופן הספקת השירותים והתמורות שחלו בסוגיות אלו.

בהוצאה על רווחה בישראל שני רכיבים עיקריים - מערכת הביטחון הסוציאלי ושירותי הרווחה החברתית. מערכת הביטחון הסוציאלי מתמקדת בתשלום קצבאות (נושא זה לא יהיה במוקד ספר זה). רכיב שירותי הרווחה החברתית, שבו מתמקדת התוכנית, בנוי מתוכניות המבקשות לקדם יעדים חברתיים באמצעות מערך שירותים הממומן על ידי המדינה. הגורמים המרכזיים המופקדים על קביעת המדיניות, המימון והרגולציה של תוכניות אלו היום הם משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הכלכלה (תחום התעסוקה והגיל הרך בשנים מסוימות), משרד השיכון, משרד הקליטה והמשרד לשוויון חברתי. הספקת השירותים מתחלקת בין גורמים ממשלתיים, עמותות וגופים עסקיים. במונחים כספיים, ההוצאה הציבורית על תחומי הרווחה החברתית כפי שנמדדה בתקציבי המשרדים המפורטים עמדה בשנת 2020 על כ-19.5 מיליארד ש"ח.

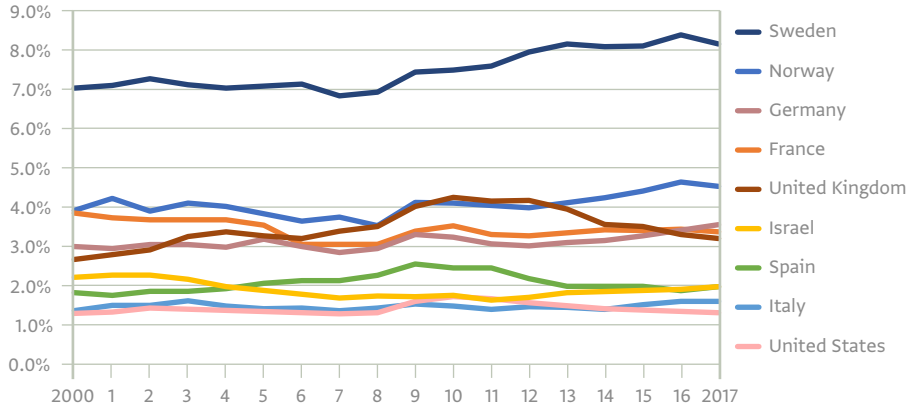
מערכת הרווחה הישראלית בפרספקטיבה בין-לאומית משווה

קודם שנדון במאפייניה השונים של מערכת הרווחה החברתית בישראל, רצוי לבחון אותה מול מדינות רווחה אחרות. ראוי לציין כי בהשוואה לכלל מדינות ה-OECD, ההוצאה החברתית בישראל נמוכה למדי, והיא עומדת על כ-16% מהתמ"ג לעומת כ-20% מהתמ"ג בממוצע בכלל המדינות (נתוני 2019). הוצאה זו כוללת את כלל ההוצאה באמצעות תשלומי העברה ובאמצעות הטבות בעין לתחומים חברתיים כגון תחום הבריאות, הדיור, קשישים ועוד.

לשם ההשוואה של הרכיב שבו מתמקדת התוכנית - שירותי הרווחה החברתית, נבחרו מדינות בעלות משטרי רווחה מסוגים שונים, ובהן נבחן את מאפייני ההוצאה עבור הטבות בעין בתחומים הרלוונטיים.[3] בפרספקטיבה בין-לאומית משווה, מערכת הרווחה החברתית בישראל היא בעלת הוצאה נמוכה יחסית על שירותי רווחה. השוואה של ההוצאה עם כמה מדינות רווחה, המופיעות בתרשים 1, מגלה כי ההוצאה הממוצעת על שירותי רווחה במדינות אלו עמדה על 3.3% מהתמ"ג בשנת 2017. כפי שאפשר לראות בתרשים, ההוצאה על שירותי רווחה בישראל בשנה זו עמדה על כ-60% מהוצאה זו - 2% מהתמ"ג, שיעור דומה לזה של הוצאה שנמדדה בספרד ומעט גבוה יותר מההוצאה באיטליה ובארצות הברית. אפשר להבחין כי במדינות אלו לא חלו שינויים דרמטיים בגודל ההוצאה לאורך השנים. לעומת זאת, נראה כי בשוודיה הסוציאל-דמוקרטית חלה התרחבות משמעותית יחסית בהוצאה לשירותי הרווחה, בעיקר בסוף העשור הראשון של שנות האלפיים ולאחר המשבר הכלכלי של 2008.

[3] ההשוואה הבין-לאומית נעשתה ביחס למדינות רווחה נבחרות, והיא מציגה את ההוצאה שנמדדה בהטבות בעין עבור שירותי רווחה כפי שהופיעו בשאלון SOCX. לשם ההשוואה עם מדינות אחרות נכללו גם סעיפים שבדרך כלל איננו כוללים בבחינת ההוצאה לשירותי רווחה כשמדובר בישראל בלבד, על כן סכום זה אינו תואם לחלוטין את הסכום המוגדר בפרק זה כהוצאה לרווחה החברתית שצוין לעיל ובהמשך. לפירוט מלא של סעיפי ההוצאה שנכללו בהשוואה ראו נספח 1.

תרשים 1:
ההוצאה על שירותי רווחה כאחוז מהתמ"ג*



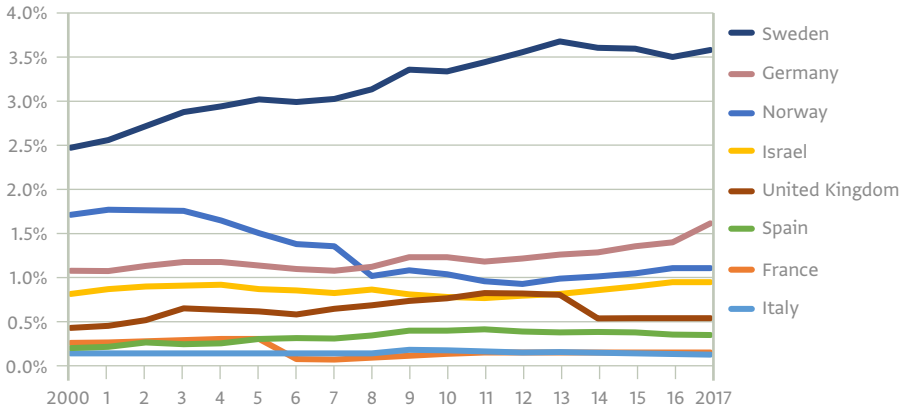
*ההוצאה על הטבות בעין לתחומי הרווחה
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה; מרכז טאוב | **נתונים:** OECD.

אפשר לחלק את ההוצאה לשירותי הרווחה לתחומים שונים, כמקובל בסיווג של ה-OECD. על פי עיקרי התוכנית "הזכות לרווחה טובה", בחרנו להתמקד בהשוואה של ההוצאות עבור שירותים המיועדים לארבעה תחומים עיקריים: אנשים עם מוגבלות, אזרחים ותיקים, משפחות ותוכניות פעילות בשוק העבודה (ALMP).

בבחינת ההוצאה לשירותי רווחה עבור אנשים עם מוגבלות (תרשים 2), נראה כי ההוצאה לנפש בגיל 20-64 בישראל עבור שירותים אלו מתקרבת בשנים האחרונות לכ-1% מהתמ"ג לנפש. הוצאה זו דומה להוצאה בנורווגיה, גבוהה מההוצאה במדינות הרווחה הים תיכוניות (איטליה וספרד) ובצרפת ובריטניה, אולם נמוכה מההוצאה בגרמניה ובמידה ניכרת מההוצאה בשוודיה.

תרשים 2:
ההוצאה על שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות

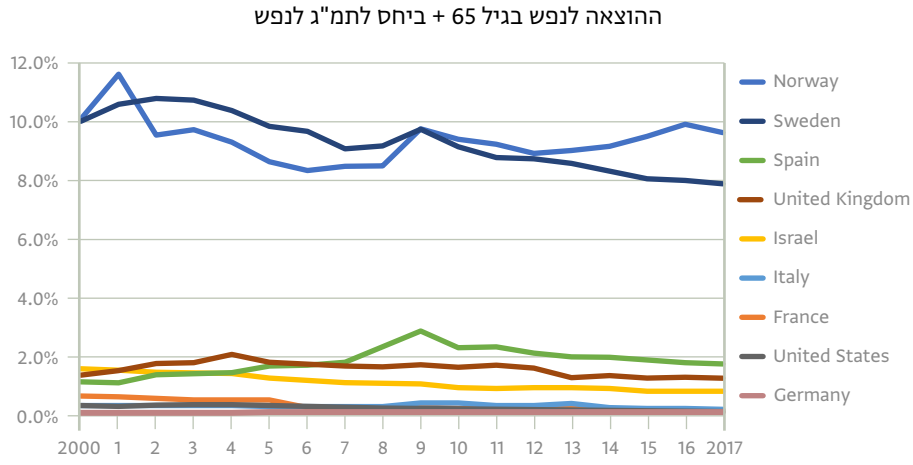
ההוצאות לנפש בגילים 20-64 ביחס לתמ"ג לנפש



*ההוצאה על הטבות בעין הקשורות באנשים עם מוגבלויות
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה; מרכז טאוב | **נתונים:** OECD.

כאשר מדובר בהוצאה לשירותי רווחה עבור אזרחים ותיקים (הוצאות על טיפול סיעודי אינן כלולות בה), ישראל מוציאה עבור אנשים בני 65 ומעלה כ-0.8% מהתמ"ג לנפש (תרשים 3). הוצאה זו ממקמת אותה מעט מעל ארצות הברית, גרמניה, צרפת ואיטליה, ובשיעור ניכר מתחת לנורווגיה ושוודיה. נראה כי מתחילת שנות האלפיים הוצאה זו הלכה והצטמצמה.

תרשים 3:
ההוצאה על שירותי רווחה לאזרחים ותיקים

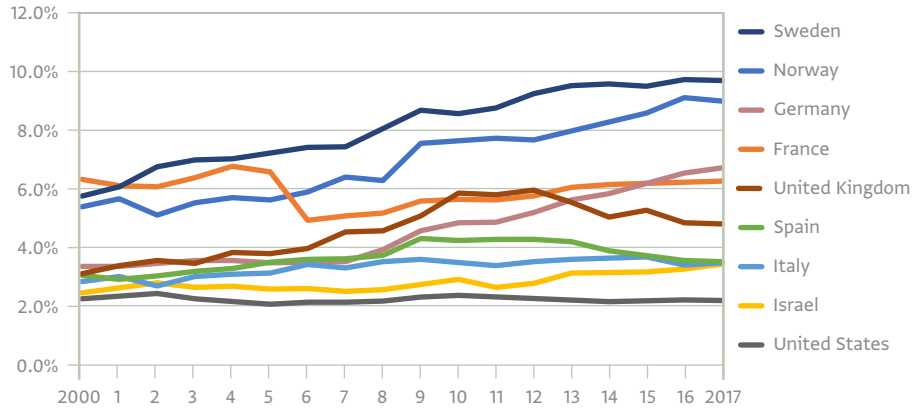


*ההוצאה על הטבות בעין הקשורות באזרחים ותיקים (טיפול סיעודי אינו כלול)
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה; מרכז טאוב | **נתונים:** OECD.

תחום מרכזי נוסף הוא ההוצאה על שירותי רווחה המיועדים למשפחות. כפי שאפשר לראות בתרשים 4, בתחילת העשור חל גידול בהוצאה עבור תחום זה, והיא נאמדת בכ-3.4% מהתמ"ג לנפש. על אף הגידול, ישראל עדיין מאופיינת בהוצאה לנפש נמוכה יחסית, הדומה בשנים האחרונות להוצאה במדינות הרווחה הים תיכוניות.

תרשים 4:
ההוצאה על שירותי רווחה למשפחה

ההוצאה לנפש בגילים 0-19 ביחס לתמ"ג לנפש

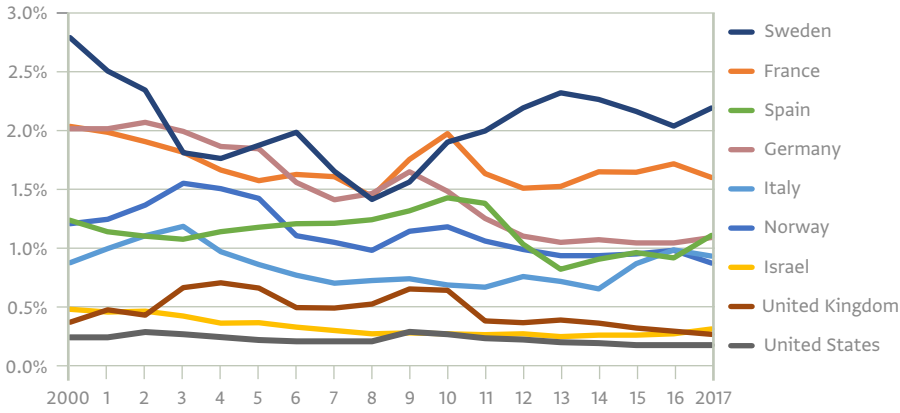


*ההוצאה על הטבות בעין הקשורות במשפחה
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה; מרכז טאוב | **נתונים:** OECD.

הרכיב האחרון שבחנו הוא ההוצאה עבור תוכניות פעילות בשוק העבודה (ALMP), דהיינו תוכניות שמטרתן לסייע בשילובם של פרטים בשוק העבודה (תרשים 5). נראה כי ההוצאה על תחום זה בישראל ביחס ליתר מדינות ההשוואה מצומצמת במיוחד. זאת ועוד, לאורך התקופה הנמדדת חלה ירידה בהוצאה לנפש בגילי העבודה בתחום זה, והיא עמדה בשנת 2017 על כ-0.3% מהתמ"ג לנפש, דומה להוצאה המקובלת במדינות הרווחה הליברליות (ארצות הברית ובריטניה) הממוקמות בתחתית המדרג.

תרשים 5:
ההוצאה על שירותי הרווחה בהקשר של שוק העבודה

ההוצאה לנפש בגילים 20-64 ביחס לתמ"ג לנפש

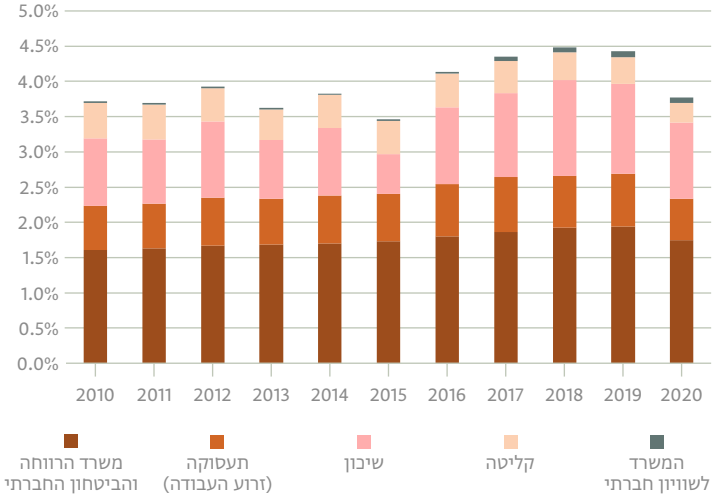


מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה; מרכז טאוב | **נתונים:** OECD.

ההוצאה על רווחה חברתית בישראל: מבט-על

כאמור, ההוצאה על רווחה חברתית בישראל כוללת את הוצאותיהם של כמה משרדי ממשלה העוסקים בנושאים חברתיים, ובשנת 2020 היא עמדה על כ-19.5 מיליארד ש"ח. בחינת חלקה של ההוצאה על תחומי הרווחה החברתית מתוך סך ההוצאה הממשלתית בעשור האחרון מגלה כי חלקה נע סביב 4% בלבד. המחצית הראשונה של העשור אופיינה ביציבות יחסית, אולם בשנת 2016 חל גידול מסוים בחלקה של ההוצאה. כפי שאפשר לראות בתרשים 6, גידול זה התבטא בעיקר בהתרחבות שחלה בתקציבי משרד הרווחה והביטחון החברתי ובתקציבים המיוחדים לתחומי משרד השיכון. בשנת פרוץ משבר הקורונה, 2020, חל צמצום בחלקה של ההוצאה לשירותי רווחה, עקב גידול של ממש בסך ההוצאה הממשלתית.

תרשים 6:
ההוצאה על רווחה חברתית באחוזים מהתקציב



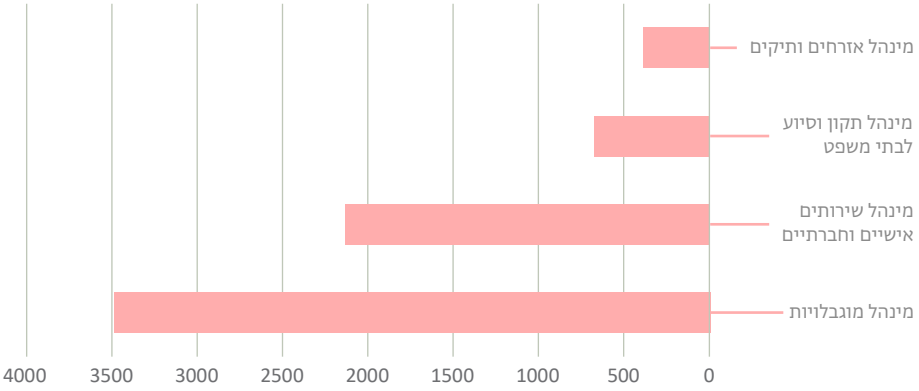
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה | **נתונים:** משרד האוצר.

משרד הרווחה והביטחון החברתי

במשרד הרווחה והביטחון החברתי היו עד לאחרונה שתי זרועות מרכזיות: זרוע הרווחה וזרוע העבודה. זרוע העבודה כוללת בין היתר את מערך ההכשרות המקצועיות, תוכניות תעסוקה לאוכלוסיות מיוחדות ואת מערך הסבסוד עבור מעונות היום והמשפחתונים לילדים עד גיל 3 להורים עובדים. בשנת 2016 הועבר תחום התעסוקה (זרוע העבודה), שהשתייך עד אז למשרד הכלכלה, לטיפול המשרד - זאת עד לשנת 2021, שבה חזר תחום זה לאחריות משרד הכלכלה. על כן ההתייחסות לתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי במבוא זה מבטאת את ההוצאה על זרוע הרווחה בלבד. בתקציב זה חלה עלייה ניכרת בעשור האחרון. למעשה, הוא גדל כמעט פי שניים בתקופה זו, מכ-4.5 מיליארד ש"ח בשנת 2010 לכ-9 מיליארד ש"ח בשנת 2020 (מחירי 2020 לשניהם).

בשנים האחרונות חלו שינויים מבניים במשרד והוקמו יחידות נפרדות, בהן מינהל מוגבלויות ומינהל אזרחים ותיקים. מינהל מוגבלויות מאגד את הפעילות שרוכזה בעבר באגף מש"ה אוטיסטים ושיקום, והוא היום המינהל עם ההוצאה הגבוהה ביותר - עם תקציב של כמעט 40% מסך תקציב המשרד בשנת 2020. מינהל אזרחים ותיקים מרכז פעילות שהייתה בעבר תחת האגף לשירותים אישיים וחברתיים, ונראה כי הוא המינהל הקטן ביותר מבחינה תקציבית - עם הוצאה שנתית של כ-390 מיליון ש"ח בשנת 2020.

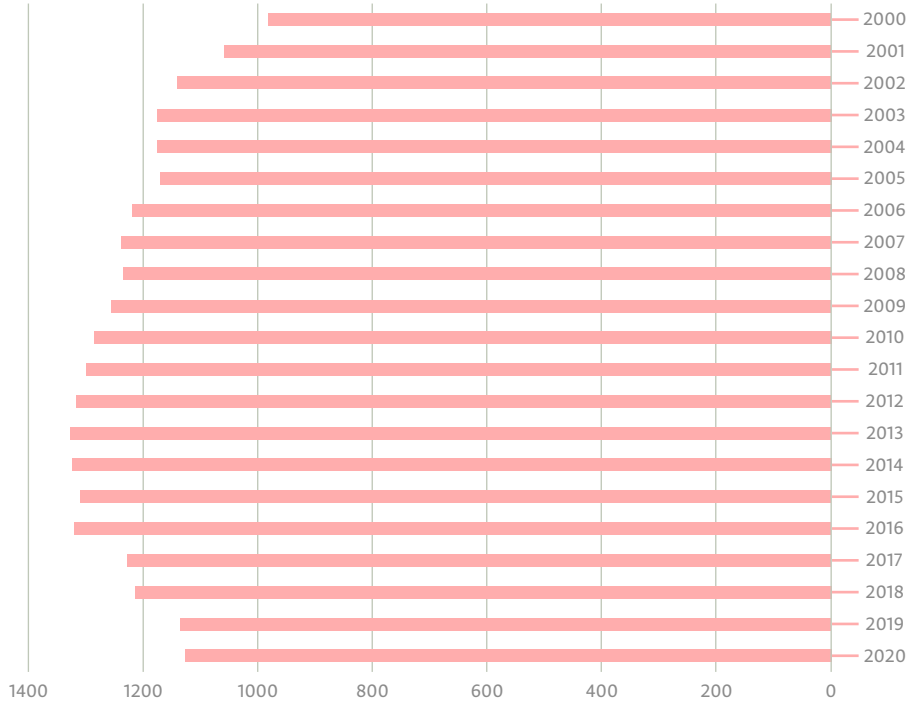
תרשים 7:
תקציבי המינהלים המרכזיים במשרד הרווחה והביטחון החברתי, במיליוני ש"ח, שנת 2020



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה | **נתונים:** משרד האוצר.

לצד מגמת הגידול התקציבי העקבית שאפיינה את העשור האחרון, מגמות סותרות חלו במספר משתמשי השירות של המשרד באמצעות המחלקות לשירותים החברתיים ברשויות המקומיות. כפי שאפשר לראות בתרשים 8, בהמשך למגמת העלייה הרציפה שחלה בעשור הקודם, גם בעשור הזה נרשמה עלייה הדרגתית הן במספר התיקים הפעילים והן במספר היחידים הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, זאת עד לשנת 2017, שבה החלה ירידה במספר התיקים.

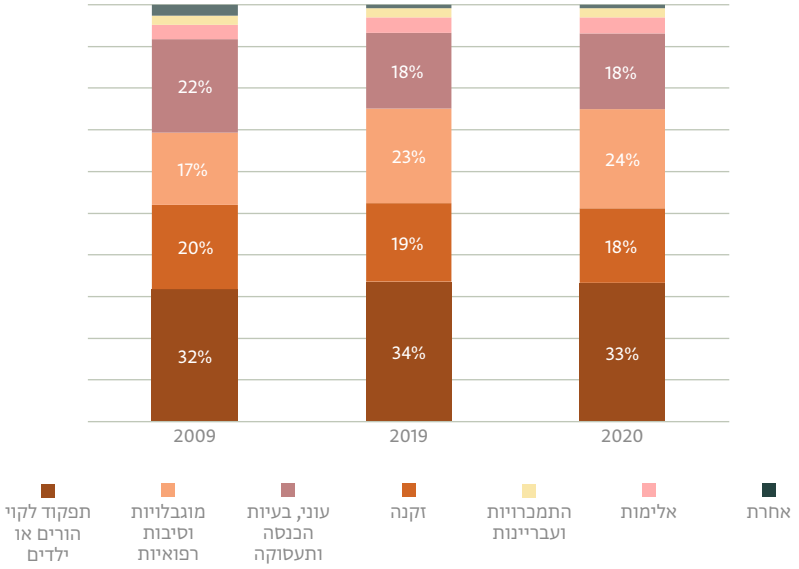
תרשים 8:
מספר הרשומים והרשומות במחלקות לשירותים חברתיים, באלפים



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה | **נתונים:** משרד הרווחה והביטחון החברתי.

במעמד הפנייה של הפרט או המשפחה למחלקות לשירותים חברתיים מדווחת העובדת הסוציאלית על סיבת הפנייה למחלקה, הנקראת גם עילת הנזקקות. במהלך העשור האחרון היו שינויים בהרכב סיבות הפנייה של הרשומים, עם ירידה בחלקם של הרשומים מסיבות הקשורות בעוני, בבעיות הכנסה ותעסוקה ומסיבות הקשורות בזקנה, וגידול בחלקם של הרשומים מסיבות הקשורות במוגבלויות וסיבות רפואיות. על אף השינויים, סיבת הנזקקות השכיחה ביותר נותרה תפקוד לקוי של הורים או ילדים – כשליש מהרשומים עם נזקקות מוגדרת פנו לשירותי הרווחה עקב סיבה זו (תרשים 9).

תרשים 9:
התפלגות הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים לפי סיבת הפנייה (נזקקות) הראשית*
בשנים 2009, 2019 ו-2020

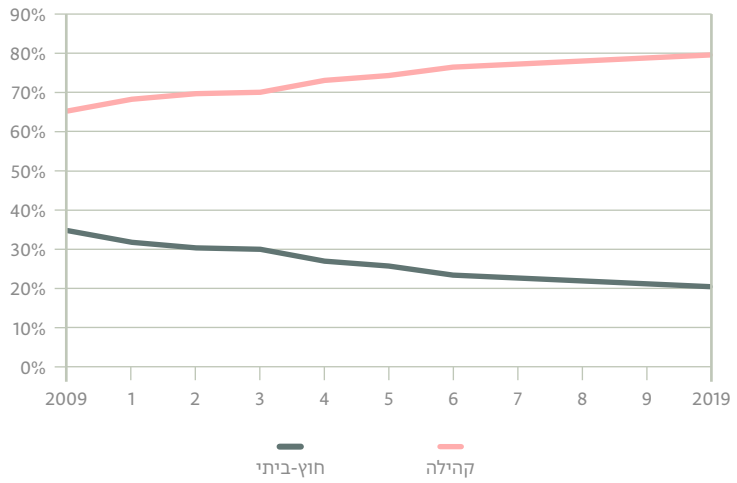


*ההתפלגות בניכוי רשומים ללא נזקקות אישית מוגדרת (תקינה).
מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה | **נתונים:** משרד הרווחה והביטחון החברתי.

השירותים הניתנים על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי באמצעות זרוע הרווחה הם שירותים בקהילה, שבאמצעותם המטופל ממשיך להתגורר במסגרת המשפחתית ומקבל שירותים בקהילה, וכן שירותים חוץ-ביתיים שבאמצעותם מוענקים שירותים למטופלים שאינם יכולים להמשיך להתגורר במסגרת המשפחתית.

לאורך השנים ניכרת מגמה של הרחבת השירותים הניתנים בקהילה, והיא באה לידי ביטוי בגידול בחלקם של משתמשי השירות במסגרות אלו ביחס למקבלי השירותים במסגרות חוץ-ביתיות. למעשה, שיעור מקבלי השירותים בקהילה עלה מכ-65% בשנת 2009 לכ-80% בשנת 2019 (תרשים 10). מגמות אלה אינן מקריות, והן מותאמות למדיניות "עם הפנים לקהילה" שמוביל המשרד החל מאמצע העשור הקודם.

תרשים 10:
שיעור מקבלי שירותים במסגרות חוץ-ביתיות ובקהילה

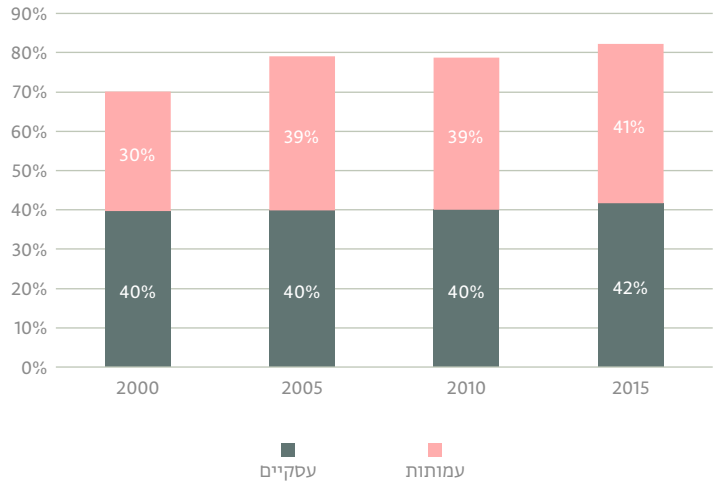


מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה | **נתונים:** משרד הרווחה והביטחון החברתי.

בהמשך לתהליך הפרטתם של השירותים החברתיים שהחל בשנות השמונים, הספקת השירותים שבאחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי נעשית היום ברובה באמצעות מיקור חוץ, דהיינו באמצעות גורמים לא ממשלתיים, הן כאלו הפועלים למטרות רווח (חברות עסקיות) והן עמותות. בחינה של תקציב המשרד מראה כי חלק נכבד ממנו יוחד לשירותים המסופקים באופן זה. כך למשל, בשנת 2015 עמד תקציב המשרד על כ-5.9 מיליארד ש"ח, מתוכם כ-4.8 מיליארד ש"ח נוצלו במיקור חוץ, משמע 82% מתקציב המשרד. המגמות האחרונות מעידות כי חלקה של הוצאה זו התרחב בעשורים האחרונים. למעשה, בשנת 2000 הייתה הוצאה זו כ-3.2 מיליארד ש"ח (במחירי 2015), שהם כ-70% מסך תקציב המשרד לאותה שנה (תרשים 11). זאת ועוד, בשנים 2000-2015 חל גידול במספר הספקים המעניקים למשרד שירותי מיקור חוץ, ובפרט גידול במספר העמותות. התופעה בלטה במיוחד באגף לשירותים חברתיים, שם מספר העמותות שסיפקו שירותים לאגף גדל ביותר מפי שניים - מ-279 עמותות בשנת 2000 ל-649 בשנת 2015.

חלקה הגדול של ההוצאה לשירותי מיקור חוץ ומגמות הגידול שחלו בה בשנים האחרונות מעידים על תפקידם המרכזי של ספקי מיקור החוץ בהספקת שירותי רווחה בישראל. אפיון ספקים אלו מגלה כי 56% מהם הם ספקים ותיקים (מספקים שירותים למשרד חמש שנים לפחות), וכי אלו קיבלו בשנת 2015 כ-96% מסך התשלומים המיוחדים למיקור חוץ. נוסף על כך, 50 הספקים הגדולים של המשרד, שחלקם מסך הספקים הוא כ-2% בלבד, הם ספקים ותיקים ברובם, והם מקבלים כ-46% מסך תשלומי מיקור החוץ (מדהלה-בריק וגל, 2016).

תרשים 11:
שיעור ההוצאה למיקור חוץ מסך תקציב משרד הרווחה לפי סוג ספק



מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה; מרכז טאוב | **נתונים:** משרד הרווחה והביטחון החברתי.

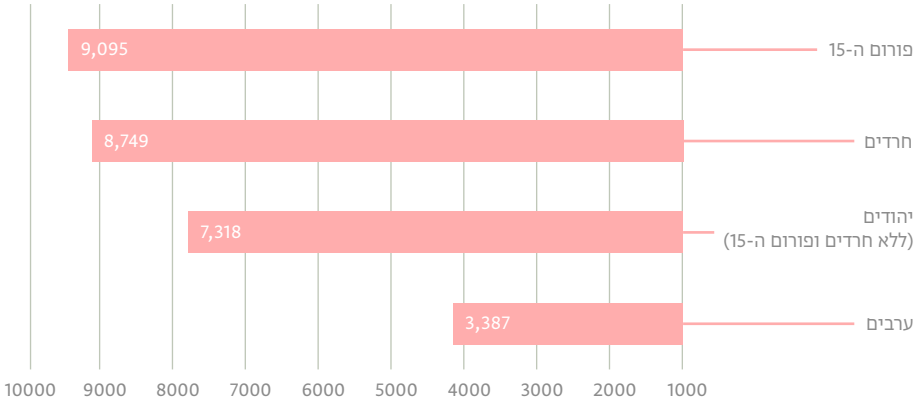
כאמור, ארגונים ללא מטרות רווח ממלאים תפקיד מרכזי בפעילות מדינת הרווחה. למעשה, הארגונים העוסקים בתחום הרווחה מהווים 15% מכלל ארגוני החברה האזרחית בישראל, והיקף פעילותם השנתית נאמד בכ-13.8 מיליארד ש"ח. לצד הספקת שירותים חברתיים במסגרת מיקור החוץ של משרד הרווחה, לארגונים אלו פעילות נוספת הנשענת על תרומות ועל הספקת שירותים בתשלום. ניתוח מאפייניהם של 748 ארגונים אשר היו פעילים בתחום הרווחה בשנים 2013-2016,

ושהכנסתם השנתית עולה על חצי מיליון ש"ח, מלמד שהתרומות המועברות לארגוני החברה האזרחית העוסקים ברווחה הגדילו את ההוצאה על רווחה ב-3.45 מיליארד ש"ח, שהם כ-28% מסך ההוצאה השנתית על שירותי רווחה בישראל באותן שנים. עוד מתגלה כי מקרב ארגוני החברה האזרחית העוסקים ברווחה, רק מיעוט קטן (7%) פועלים בחברה הערבית, אף שאוכלוסייה זו מהווה כחמישית מכלל האזרחים בישראל. לעומת זאת, כמעט רבע מהארגונים פועלים בחברה החרדית, שיעור גדול בהרבה משיעורם של החרדים באוכלוסייה בישראל (כ-12%) (מדהלה ועמיתים, 2018).

השירותים המגוונים המסופקים לאוכלוסייה המטופלת במחלקות לשירותים חברתיים ממומנים על ידי המשרד בשיתוף עם הרשויות המקומיות בשיטת המימון התואם. על פי שיטה זו, על כל שקל שהרשות משקיעה משרד הרווחה והביטחון החברתי משלים 3 ש"ח, כך שבפועל 75% מן התקציב ממומנים על ידי המשרד ו-25% על ידי הרשות המקומית. מעבר להקצאה זו, הנקבעת לכל רשות על ידי המשרד בהתאם לכללים מסוימים, הרשות יכולה להוסיף מתקציבה ללא קבלת מימון תואם.

נתונים הבוחנים את ההוצאה השנתית הכוללת למטופל בכלל הרשויות השונות מלמדים על פערים גדולים, והם בולטים במיוחד כשמשווים בין רשויות בעלות משאבים רבים לרשויות החלשות ביותר מבחינה תקציבית ובין יישובים יהודיים ליישובים ערביים. כך למשל, ההוצאה הממוצעת על רווחה למטופל בערים המשתייכות לפורום ה-15 (ערים המתקיימות ללא מענקי איזון ופיתוח מהממשלה) הייתה בשנת 2014 9,059 ש"ח, ואילו בקרב הרשויות הערביות הייתה ההוצאה 3,414 ש"ח (תרשים 12). מעניין לגלות כי בקרב רשויות חרדיות ההוצאה הממוצעת למטופל גבוהה בהשוואה לשאר הרשויות היהודיות, זאת על אף דירוגן החברתי-כלכלי הנמוך. פערים אלו קשורים להבדלים בין סוגי המטופלים ברשויות השונות, לדפוסי הטיפול השונים ולנכונות של יישובים חזקים יותר להגדיל את ההוצאה על רווחה מעבר להקצאה הנקבעת על ידי המשרד. זאת ועוד, ככל הנראה הפערים נובעים גם מאי-יכולתן של הרשויות החלשות להתחייב לממן את חלקן בטיפול חוץ-ביתי בעבור תושביהן (טיפול שעלותו גבוהה במיוחד) ובמחסור במוסדות חיצוניים המותאמים לטיפול בנזקקים ערבים.

תרשים 12:
ההוצאה השנתית הכוללת למטופל ברשויות המקומיות לפי סוג היישוב, שנת 2014, בש"ח

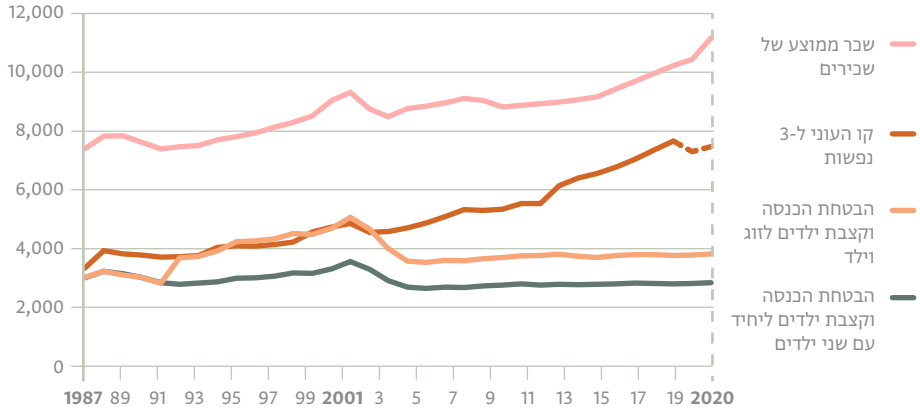


מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וחיים בלייך, מרכז טאוב | **נתונים:** למ"ס, משרד הרווחה והביטחון החברתי.

פעילות מערכת הרווחה מתמקדת בעיקר באוכלוסייה החיה בעוני. היקף האוכלוסייה הענייה בישראל עומד על כחמישית מהמשפחות, והוא בין הגדולים ביותר בקרב מדינות ה-OECD. בד בבד עם שיעור העוני הגבוה, שינויים שחלו בתוכניות ביטחון סוציאלי הרלוונטיות למשפחות החיות בעוני – הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים – צמצמו את נגישותן של התוכניות ואת גובה הקצבה. שינויים אלו הביאו להגדלת הפער בין סכום הסיוע הניתן באמצעות קצבאות אלו ובין קו העוני, ומתחילת העשור האחרון פערים אלו אף הלכו וגדלו (תרשים 13). נוסף על כך, שיעור הזכאים לתוכנית הבטחת הכנסה המשיך לרדת במהלך העשור – מ-4.8% מכלל המשפחות בשנת 2011 ל-2.7%, כ-72,500 משפחות, בשנת 2019.

תרשים 13:
הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים ביחס לשכר הממוצע ולקו העוני, במחירי 2020

הבטחת הכנסה וקצבאות ילדים, קו העוני והשכר הממוצע

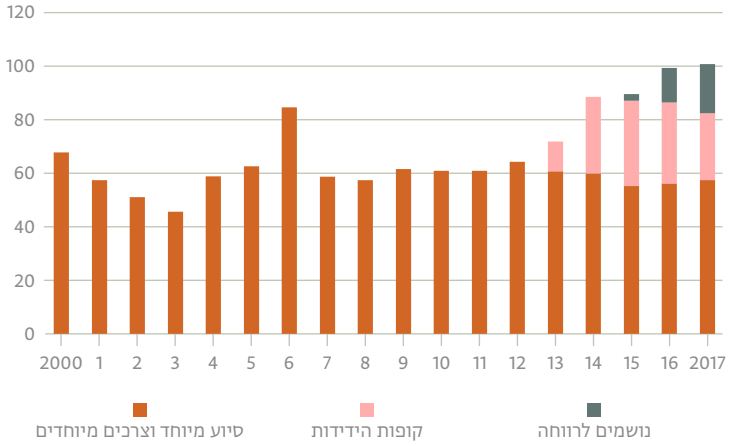


מקור: ג'וני גל ושביט מדהלה | **נתונים:** למ"ס, ביטוח לאומי.
*בשנים 1995 , 2001 , 2004 , 2011 חל שינוי במדגם .
**נתוני השנים 2019-2020 מבוססים על נתונים מנהליים.

הביקורת הגוברת על תחולת העוני בתחילת העשור הביאה לידי הקמת ועדה ציבורית למלחמה בעוני (ועדת אלאלוף) בשנת 2013. הוועדה פרסמה את המלצותיה בשנת 2014 והציבה יעד שאפתני: ירידה בתחולת העוני עד לרמה המקובלת במדינות הרווחה האחרות בתוך עשור, כלומר צמצום שיעור המשפחות שהכנסתן מתחת לקו העוני לכ־11% מכלל המשפחות עד לשנת 2024. הוועדה הציעה מבט כוללני על ההתמודדות עם עוני כאשר המליצה, בין היתר, על אימוץ מדיניות מודעת עוני ועל הרחבה של סעיף הסיוע החומרי כך שישמש כלי התערבות טיפולי רלוונטי בידי העובדות והעובדים הסוציאליים. בהמשך להמלצות ועדת אלאלוף אומצה בעשור האחרון תפיסת עבודה סוציאלית מודעת עוני. תפיסה זו התבטאה בפיתוח תוכניות שונות של המשרד, ובראשן התוכנית "נושמים לרווחה". התוכנית מציעה טיפול אינטנסיבי והוליסטי במשפחות, הכולל קידום מיצוי זכויות, סיוע בהשתלבות בשוק העבודה וסיוע חומרי, הניתנים באמצעות עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. נוסף על תוכניות אלה, בתחילת העשור העמידה הקרן לידידות לרשות המחלקות לשירותים

חברתיים תקציב המיועד לצרכים חומריים של האוכלוסייה הנזקקת. בהתאם לשינויים אלו במחצית השנייה של העשור חל גידול של ממש בסיוע החומרי שניתן למשפחות החיות בעוני, לצד קצבאות הביטוח הלאומי (תרשים 14).

תרשים 14:
סכומים שהועברו לסיוע חומרי, במיליוני ש"ח , במחירי 2017

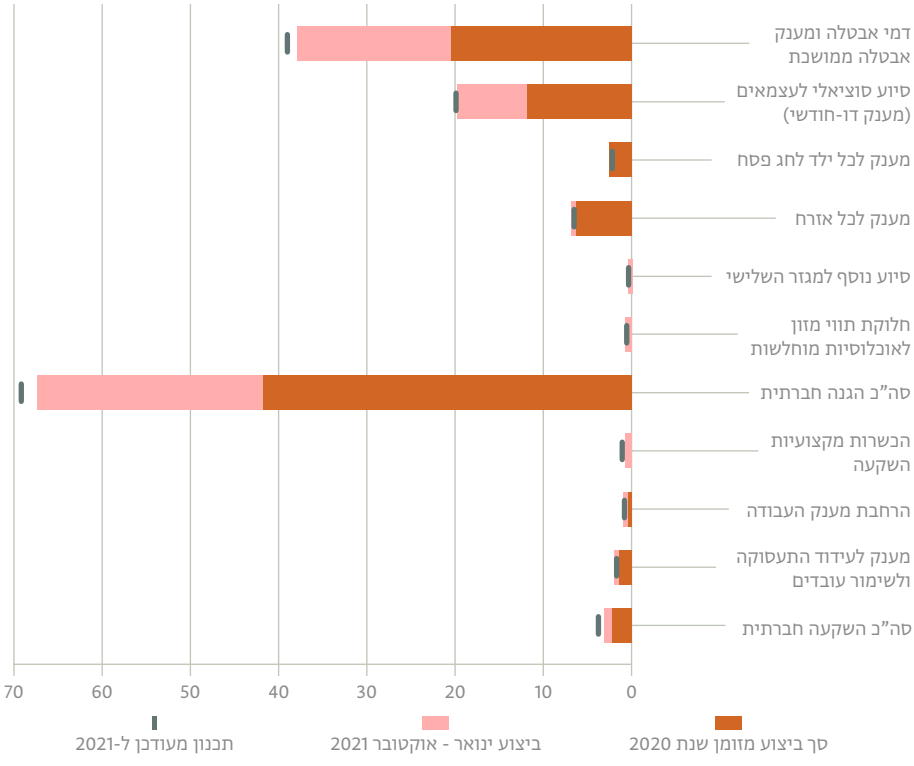


מקור: ג'וני גל, מיכל קרומר-נבו, שביט מדהלה וגיא ינאי, מרכז טאוב
נתונים: משרד האוצר, קרן הידידות, "נושמים לרווחה".

השנתיים בסוף העשור שקדם למשבר הקורונה התאפיינו ביציבות ובהיעדר יוזמות משמעותיות במדיניות הרווחה של ישראל. לאחריהן נדרשה מערכת הרווחה להתמודד בשנת 2020 עם משבר הקורונה שהביא לשינוי דרמטי בהתמודדות עם בעיות חברתיות. ישראל, כמדינות רווחה אחרות, התמקדה בעיקר בהספקת הגנה חברתית בתגובה למשבר, ובייחוד בהרחבת רשת הביטחון הסוציאלי והתוכנית לביטוח אבטלה. בהתאם לכך, ההוצאה על רווחה בשנים 2020-2021 לא רק גדלה בהיקף ניכר אלא שמאפייני הגידול שלה מהווים סטייה ממגמה שאפיינה את השנים האחרונות - איזון בין מרכיבי ההוצאה המתמקדים בטיפול בהווה ובין אלה המתמקדים במניעה בעתיד. מבט זה מבוסס על ההבחנה בין הוצאה המיועדת להגנה חברתית,

דהיינו מענים שנועדו להקל בהווה את מצוקתם של אזרחים, ובין הוצאה שמטרתה השקעה חברתית שנועדה לסייע לאזרחים לפתח את כישוריהם ואת הונם החברתי כדי להשתלב באופן מיטבי בשוק העבודה. תרשים 15 מציג את ההוצאה על תחומי רווחה בתוכנית הסיוע להתמודדות עם משבר הקורונה, בחלוקה להוצאות עם מאפיינים של הגנה חברתית ולהוצאות עם מאפיינים של השקעה חברתית. מהתרשים עולה כי מרבית המשאבים שנוספו על ההוצאה החברתית הופנו להבטחת רשת ביטחון לאזרחים בהווה (כ-67 מיליארד ש"ח), ורק חלק קטן הופנה לטיפוח כישוריהם של האזרחים בהקשר של שוק העבודה (כ-2.9 מיליארד ש"ח).

תרשים 15:
הוצאה לתחומי רווחה בתוכנית הסיוע להתמודדות עם משבר הקורונה,לפי תחומים, במיליוני ש"ח



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה; מרכז טאוב | **נתונים:** משרד האוצר.

נקודות המוצא והעקרונות המנחים של "הזכות לרווחה טובה"

הפרקים בתוכנית "הזכות לרווחה טובה" שופכים אור על מגוון תחומי פעילות של מערכת שירותי הרווחה בישראל, אולם בבסיסם של הפרקים נקודות מוצא המשותפות לכולן. אלה הן נקודות המוצא:

- **רווחה טובה כזכות** - נקודת המוצא המרכזית של תוכנית זו היא שצריך ואפשר להבטיח רווחה ברמה טובה לכל מי שזקוקים לסיועה של מערכת הרווחה, ללא קשר למקום מגוריהם או לזהותם. זהו רכיב חיוני בזכויותיהם החברתיות הבסיסיות של כל תושבי המדינה.

- **השקעה חברתית** - מימוש הזכות לרווחה טובה מחייב את מערכת הרווחה להבטיח הגנה לצד מניעה. הצעות המדיניות בתוכנית נועדו לספק הגנה שתבטיח רמת חיים מתקבלת על הדעת למי שהדבר נמנע ממנו בגלל מגבלה, גיל או מצוקה; לאתר צרכים; להגן מפגיעה אפשרית למי שזקוקים לכך. בעת ובעונה אחת, ההצעות נועדו למנוע הידרדרות לעוני ולמצוקה בעתיד ולקדם מוביליות חברתית באמצעות פיתוח ההון האנושי והיכולות של פרטים - כדי לאפשר להם למלא תפקידים חברתיים ולהשתלב בשוק העבודה ובמערכות חברתיות מרכזיות אחרות.

- **משתמשי השירות במרכז** - התוכנית המוצעת מתבססת על עקרונות העבודה הסוציאלית, המקצוע המרכזי בשירותי הרווחה, אשר מדגישים את האוטונומיה ואת חופש הבחירה של משתמשי השירות. זאת ועוד, אנחנו מניחים שמשתמשי השירות הם בעלי ידע וניסיון החיוניים לגיבוש מדיניות, לקביעת יעדי מערכת הרווחה, ולהחלטה על אופן הספקת השירותים.

- **משרד הרווחה והביטחון החברתי כגורם מוביל ומתכלל** - למשרד הרווחה והביטחון החברתי אחריות לא רק לספק משאבים להפעלת מערכת הרווחה, לפקח על תפקודה ולספק שירותים בה; המשרד צריך להוביל את עיצוב המדיניות החברתית של ממשלת ישראל ולשמש גורם מרכזי ביצירת ידע, בהובלת חדשנות בפרקטיקה ובעיצוב שירותים חברתיים.

- **העבודה הסוציאלית כפרופסיה מובילה** - העובדים הסוציאליים הם עמוד השדרה של מערכת הרווחה. על כן חיוני שמערכת זו תישען על עובדים סוציאליים שהם אנשי המקצוע הטובים ביותר, המצוידים בכלים מתקדמים ובידע מעודכן ורלוונטי ממקורות מגוונים, הפועלים בתנאי עבודה ראויים, והממלאים תפקיד לא רק בהספקת שירותים אלא בעיצוב המדיניות.

- **אחריות רבה יותר לרמה המקומית ודגש על מענים בקהילה** - לצד הצורך במשרד מרכזי מתכלל ובהבטחת שוויון בנגישות לשירותי רווחה, אנחנו ערים לכך שמשתמשי שירותי הרווחה נמנים עם קבוצות לאומיות, דתיות, אתניות ותרבותיות מגוונות. מגוון זה מחייב גמישות רבה בהתערבויות המוצעות כדי להבטיח רגישות לערכים ולנורמות של הקבוצות הללו. זאת ועוד, התוכנית מניחה כי ביכולתן של מערכות דמוקרטיות מקומיות לנהל בתבונה את מערכות הרווחה ולהתאימן לצורכי קהילותיהן. על כן תוכנית זו מעודדת את הרחבת ה"מקומיות" במערכת הרווחה, דהיינו העברת אחריות רבה ככל האפשר להפעלת מערכת הרווחה וליזמות במערכת הרווחה אל הרשויות המקומיות ואל גורמים קהילתיים.

- **הרחבה ניכרת של משאבים לרווחה** - מערכת רווחה המבקשת לספק רווחה טובה לכלל הזקוקים לסיוע זקוקה למשאבים מספיקים. המסר הברור העולה מהניתוח בפרק הזה ובפרקים האחרים של ספר זה הוא שהמשאבים שהוקצו לרווחה בישראל עד כה רחוקים מלהספיק ואינם מאפשרים תפקוד תקין. על כן נדרשת השקעה גדולה הרבה יותר כדי לממש את הזכות לרווחה טובה לכול.

כדי לקדם את מטרת התוכנית "הזכות לרווחה טובה", הנשענת על נקודות המוצא שתוארו כאן, הצעות המדיניות והפרקטיקה אפקטיביות. הן מורכבות מפרקטיקות הנשענות על ידע וניסיון ועל למידה בין-לאומית, והן נועדו בראש ובראשונה להיטיב עם משתמשי השירות. בהתחשב במשימות הרבות ובמשאבים המוגבלים, הצעות המדיניות יעילות, והן נועדו להשיג את התוצאות הטובות ביותר מתוך ניצול מיטבי של המשאבים העומדים לרשות מערכת הרווחה. המבט בתוכנית הוא לטווח ארוך. על כן נכתבה התוכנית מתוך התחשבות במגמות הצפויות בשנים הקרובות, הן במישור המדיני, הן במישור החברתי והן במישור הדמוגרפי - ככל האפשר. בין השאר מובאים בחשבון גורמים כגון מגמות באופן הספקת השירותים, מאפייניהן החברתיים-כלכליים של אוכלוסיות היעד, וכן השינויים הצפויים בהרכב האוכלוסייה של ישראל. לבסוף, ביקשנו להביא בחשבון את סוגיית ההיתכנות פוליטית. הצעות המדיניות בתוכנית ברורות, מובנות ומבוססות ככל האפשר. מעל לכול, הן גם מציאותיות וישימות. כך ההצעות הללו יכולות לשמש את קובעי המדיניות בתחום הרווחה בישראל בעת עיצוב מדיניות הרווחה.

תוכן "הזכות לרווחה טובה"

מעבר למבוא זה, בספר עשרה פרקים ושלושה נספחים, ובהם סקירה של חוקי הרווחה בעולם, פרי עטה של **יעל כהן-רימר** (נספח 3). הפרקים הראשונים עוסקים במבט כולל על מערכת שירותי הרווחה. הפרק הבא עוסק בכמה סוגיות הנוגעות לתחומים שונים במערכת הרווחה. עורכי הספר, **ג'וני גל ושביט מדהלה**, מציגים המלצות רוחביות הנוגעות לסוגיות הללו - היקף תקצוב מערכת הרווחה ואופן חלוקתו, הדגש על הממד המקומי בהספקת רווחה, סוגיית הסיוע החומרי, בעיית אי-מצוי זכויות ומרכזיותה של העבודה הסוציאלית במערכת הרווחה. בפרק השלישי, **קותי צבע** בוחן את התהליכים אשר אפיינו את מערכת הרווחה בישראל בעשורים האחרונים. הוא עומד על מגמות מרכזיות בשיח על רווחה בישראל ובעולם ומציג את הסוגיות השונות שעולות מבחינה זו. הסוגיות הללו ישמשו בסיס לדיון בפרקים הבאים של הספר. **אבישי בניש** דן בנושא המשילות במערכת הרווחה. הוא מצביע על כך שהמשרדים המופקדים על שירותי הרווחה מתמודדים עם סוגיות מורכבות של משילות במישורים שונים, ובהם הצורך ברגולציה במערכת הנשענת על מיקור חוץ בהיקפים נרחבים; מערכת היחסים בין המשרד הראשי ובין המחלקות לשירותים חברתיים ברמה המקומית; היעדר מסגרת חוקית ברורה לחלק ניכר משירותי הרווחה, וכן יחסי הגומלין המורכבים בין המשרד ובין גורמי החברה האזרחית וקרנות פילנתרופיות המעורבות בהספקת שירותי רווחה. הפרק בוחן את הסוגיות הללו לאור הידע המצטבר בעולם ומציע חלופות מדיניות לשיפור ולשכלול של המשילות במערכת הרווחה בישראל.

בפרק המתמקד בבעיה המרכזית שעומדת לפתחם של שירותי הרווחה, בעיית העוני, **מיכל קרומר-נבו** סוקרת את הצעדים הדרושים להתמודדות מיטבית עם מצוקתם של אנשים החיים בעוני בחברה הישראלית. הפרק נשען על גישת "פרקטיקה מודעת עוני" ומצביע על הגורמים המרכזיים להימצאותן של משפחות בעוני ועל צעדים מעשיים שקובעי מדיניות הרווחה ועובדים סוציאליים יכולים לנקוט, בשיתוף האנשים החיים בעוני, כדי להתמודד עם מציאות חברתית זו ולקדם יציאה ממעגל העוני. הממשק בין רווחה לתעסוקה הוא נושא פרקם של **דתיה ברששת וג'וני גל**. הם מניחים כי השתתפות ראויה בשוק העבודה היא אמצעי רצוי להיחלצות מעוני ולשיפור מצבם של מי שנמנים עם האוכלוסיות המודרות ושביכולתם להשתלב בשוק העבודה. בפרק זה הם בוחנים את המאמצים שנעשו בישראל ובעולם לאפשר מעבר מרווחה לעבודה. הכותבים מדגישים במיוחד את הצורך בגישה הוליסטית בטיפול במעבר זה בקרב האוכלוסיות הרלוונטיות ואת תפקידם של עובדים סוציאליים תעסוקתיים בהפעלת תוכניות בתחום זה.

בפרק הדן באנשים עם מוגבלות **רוני הולר ויואב קריים** בוחנים את תפקיד מערכת הרווחה בהתמודדות עם צורכיהם של אנשים עם מוגבלות המטופלים במסגרות השונות של משרד הרווחה והביטחון החברתי. הפרק נוגע בסוגיות כגון שילובם של אנשים עם מוגבלות בתחומי חיים מגוונים, ובכלל זה בשוק העבודה; הבטחת רמת חיים טובה לבעלי מוגבלות; פיתוח מסגרות עצמאיות לאנשים עם מוגבלות והספקת מענים ראויים בקהילה, והתייחסות למגוון הקבוצות בקרב האנשים עם מוגבלות. נקודת המוצא של הפרק היא המודל החברתי המדגיש את תפקיד החברה בהגדרת מוגבלות ואת חשיבות מעורבותם המלאה של אנשים עם מוגבלות בעיצוב המדיניות ובקביעת דרכי ההתמודדות עם שילובם החברתי והבטחת איכות חייהם.

אזרחים ותיקים הם קהל יעד מרכזי של מערכות הרווחה והביטחון הסוציאלי בכל מדינות הרווחה, ובכלל זה בישראל. מגמת הגידול באוכלוסיית הזקנים והתארכות תוחלת החיים מציבות אתגרים רבים לפני מערכת הרווחה בהקשר זה. פרקו של **ישראל דורון** בוחן את האופן שבו מערכות הרווחה הקיימות - מוסדיות, קהילתיות ופרטניות - מתמודדות עם צורכי האוכלוסייה הזאת. חלופות המדיניות המוצגות בפרק זה עוסקות בסוגיות הקשורות לבריאותם של הזקנים, לרמת חייהם, לקשריהם עם בני המשפחה והקהילה ועוד.

המשפחה היא היחידה המרכזית להתערבויות של מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. **כרמית כץ** מדגישה את מרכזיותה של המשפחה בחייהם של פרטים, מבוגרים כילדים, וכן את תהליכי השינוי המשמעותיים העוברים על מבנה המשפחה ועל חלוקת התפקידים המסורתית בין גברים לנשים במשפחה, שינויים המעצימים את חשיבות המשפחה מבחינת מערכת הרווחה. זאת ועוד, טיפול במשפחה בעיתות משבר הוא דרך רצויה להתמודד עם הקשיים של חברי המשפחה. על כן פרק זה עוסק בהיבטים שונים של טיפול במשפחות באמצעות מערכות הרווחה המקומיות והארציות, וכן בזיהוי של כיווני התפתחות רצויים בטיפול זה.

משימה מרכזית של שירותי הרווחה היא להגן על ילדים ובני נוער מסיכונים פיזיים ונפשיים ומפני פגיעה והתעללות. **אשר בן-אריה ונופר מזורסקי** מתמקדים בשירותי הרווחה המבקשים הן למנוע היקלעות למצבי סיכון של ילדים ובני נוער והן לטפל בהם כאשר פגיעה כזאת מתרחשת. פרק זה סוקר את הידע הקיים על היקף הפגיעות בילדים ובבני נוער ואת הגורמים הקשורים לתופעה זו, וכן את השירותים הפועלים בתחום זה היום - על בסיס הידע הרב שהצטבר

בישראל ובעולם והניסיון העשיר בטיפול בתופעה. בהמשך משרטטים המחברים דרכי פעולה רצויות לצמצום הפגיעה בילדים ובבני נוער ולטיפול מיטבי במי שנפגעו. **מונא חורי-כסאברי, באדי חסייסי וערן איצקוביץ'** מזכירים כי מערכת הרווחה עוסקת, בין יתר תפקידיה, בשיקומם של נערים ומבוגרים עוברי חוק. קציני מבחן מופקדים על שיקומם של מבוגרים ובני נוער אשר עברו על החוק במסגרת הקהילה, עובדים סוציאליים פועלים בתחום זה במסגרת בתי הסוהר, ומשרד הרווחה והביטחון החברתי מפעיל מוסדות המיועדים לטפל בנערים ובנערות עוברי חוק. בפרקם הם דנים באופני ההתמודדות של מערכת הרווחה עם האוכלוסיות הללו, בדגש על תפקידה השיקומי ועל ההתמודדות עם תופעת המוּעדוּת (חזרתם לבצע עבירות) בקרבן.

מטבע הדברים, לא את כל הסוגיות המעסיקות את מערכת הרווחה היה אפשר לכלול בתוכנית זו. מערכת הרווחה מתמודדת עם בעיות חברתיות מגוונות ומספקת שירותים לאוכלוסיות שונות. בגלל מגבלות זמן ומקום ועל אף חשיבותן, אנחנו ערים לכך שנותרו אוכלוסיות יעד מחוץ לתוכנית. כמו כן לא נדרשנו ישירות כאן לכמה סוגיות רוחב שמעסיקות, ובוודאי יוסיפו להעסיק, את קובעי המדיניות בתחום הרווחה. סוגיות כגון תפקיד החברה האזרחית בהספקת שירותי רווחה ומכלול מערכת היחסים בין משרד הרווחה והביטחון החברתי ובין הרשויות המקומיות נדונות במקומות אחרים (ראו למשל, מדהלה ועמיתים, 2018; מדהלה-בריק וגל, 2016).

מקורות

גל, ג', קרומר-נבו, מ', מדהלה, ש' וינאי, ג' (2019). *סיוע חומרי לאנשים החיים בעוני: סקירה היסטורית ומגמות נוכחיות*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

דורון, א' וקרמר, ר"מ (1992). *מדינת הרווחה בישראל*. תל אביב: עם עובד.

הולר, ר' וגל, ג' (2019). מבוא: על ההיסטוריה של העבודה הסוציאלית בישראל. בתוך ג' גל ור' הולר (עורכים), *לא צדקה אלא צדק: פרקים בהתפתחות העבודה הסוציאלית בישראל*. באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

מדהלה-בריק, ש' וגל, ג' (2016). *מיקור חוץ של שירותי רווחה: מגמות ותמורות*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

מדהלה, ש', אלמוג-בר, מ' וגל, ג' (2018). *עמותות בתחום הרווחה בישראל: תמונת מצב*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

קטן, י' (2007). הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), *עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

Jones, R. (2020). *A history of the personal social services in England*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

02

המלצות רוחביות

ג'וני גל ושביט מדהלה

תקציר

פרק זה עוסק באתגרים הניצבים לפני מערכת הרווחה כולה, והוא מציג המלצות רוחביות שנועדו לספק מענה ראוי וארוך טווח לאתגרים הללו. ואלה הסוגיות שנבחנות כאן: רמת ההוצאה התקציבית הרצויה של מערכת הרווחה; האופן שבו מערכת הרווחה ברמה המקומית ממומנת, דהיינו שיטת המצ'ינג; הסיוע החומרי במערכת הרווחה; אי-מיצוי זכויות חברתיות; הבטחת מרכזיותם של העובדות והעובדים הסוציאליים בשירותי הרווחה.

אשר לרמת ההוצאה התקציבית הרצויה, מוצע כי בתקופת זמן של עשור תידרש תוספת שנתית לתקציב משרד הרווחה של כ-6 מיליארד ש"ח לשנה, וזו תוגדל לאחר עשור לכ-7.3 מיליארד ש"ח בשנה. תוספת זו מהווה כרבע מההוצאה הציבורית הכוללת לרווחה הנוכחית בישראל, והיא תגדיל את ההוצאה הציבורית הכוללת לרווחה בכמעט חצי אחוז תוצר, ובכך תקרב אותה עוד לשיעור ההוצאה הציבורית הממוצעת על רווחה הקיים היום במדינות רווחה אחרות.

שיטת המצ'ינג למימון שירותי הרווחה תורמת לאי-שוויון בנגישות לשירותי הרווחה המקומיים, ועל כן נדרש שינוי של ממש בשיטת מימון זו. מוצעות חלופות שונות לשינוי שיטת המימון, אשר משמעותן היא הקלת נטל המימון על רשויות חלשות יותר, מה שיאפשר הגדלת הנגישות לשירותי רווחה איכותיים למתגוררים ביישובים שבשטחן.

מערכת הסיוע הכספי והחומרי לאנשים החיים בעוני לוקה בכשלים רבים, ובייחוד בחוסר יכולת להבטיח רשת ביטחון ראויה לנזקקים לה. על כן מוצע להקים צוות לגיבוש מדיניות בתחום הסיוע הכספי והחומרי, אשר יבחן את מאפייני מערכת זו, את המשאבים המוקצים לה ואת השילוב הרצוי בין מרכיביה והגורמים המעורבים בה.

אוכלוסיות היעד של מערכת הרווחה סובלות מאי-מיצוין של זכויות חברתיות מגוונות. לאור חשיבותו של מיצוי זכויות בהבטחת רווחה טובה, יש הכרח להתקדם הרבה מעבר לפעולות הנעשות במערכת הרווחה היום. על כן מומלץ להקים מערך מקיף שיתמקד בפיתוח ידע בנושא זה, להתמודד בשיטתיות עם חסמים מערכתיים המונעים מיצוי זכויות, להפעיל מערך של מרכזי מיצוי זכויות חברתיות לכל האזרחים הזקוקים לכך, ולהכשיר עובדים סוציאליים המתמחים במיצוי זכויות, אשר יוצבו בכל המחלקות לשירותים חברתיים.

מימוש החזון של רווחה טובה לכל תושבי ישראל מחייב שאנשי המקצוע המופקדים על מערכת הרווחה יהיו בעלי ידע, יכולת ורצון להפעיל

מערכת איכותית ולפתח אותה כאשר היא נדרשת לעמוד מול אתגרים חדשים או כשלי מדיניות. עובדות ועובדים סוציאליים הם עמוד השדרה של מערכת הרווחה, ויש הכרח להבטיח שאנשי פרופסיה זו ימשיכו להוביל אותה קדימה. כדי להתמודד עם מגמות השחיקה והנטישה של עובדות ועובדים סוציאליים יש לפעול לחיזוק תנאי העבודה שלהם, לשיפור מתמיד של הידע שמנחה את פעילותם ולהבטחת תשומותיהם של עובדות ועובדים סוציאליים בעיצוב מדיניות הרווחה והנהגת שירותי הרווחה.

מבוא

הבטחת הזכות לרווחה טובה מחייבת לא רק שינויים מרחיקי לכת במדיניות ובפרקטיקה בתחומי הפעילות המגוונים של מערכת הרווחה, כפי שיבואו לידי ביטוי בפרקים הבאים של תוכנית "הזכות לרווחה טובה", אלא גם אימוץ שינויים רוחביים, בעלי משמעות למערכת הרווחה כולה. על בסיס הסקירה ההיסטורית, התיאור של נתוני היסוד של מערכת הרווחה בהווה והמבט הבין-לאומי המשווה אשר הוצגו בפרק המבוא, נדון כאן בשורה של סוגיות רוחביות. בפרק זה אנחנו מבקשים להצביע על האתגרים העומדים לפני מערכת הרווחה בכל אחת מהסוגיות הללו, ולהציע המלצות להתמודדות עם האתגרים שהן מעלות. התחומים אשר יידונו כאן הם אלה: ההוצאה התקציבית הרצויה של מערכת הרווחה; האופן שבו מערכת הרווחה ברמה המקומית ממומנת, היא שיטת המצ'ינג; נושא הסיוע החומרי במערכת הרווחה; אי-מיצוי זכויות חברתיות; מרכזיותם של העובדות והעובדים הסוציאליים בשירותי הרווחה.

הוצאה על רווחה

פרקי ספר זה מצביעים על מגבלות מערכת הרווחה הנוכחית ביכולתה לספק שירותים חברתיים ברמה טובה לכלל האזרחים הנזקקים לתוכניות ההגנה או המניעה שלה. זאת ועוד, הפרקים חושפים בעיות חברתיות שונות שאין להן מענה או שהמענה להן חלקי בלבד. הבטחת רווחה ברמה טובה לכלל התושבים בישראל ומתן מענה לבעיות החברתיות המעיקות עליהם מצריכים תוכניות חברתיות הנשענות על ידע, על תשתית אדמיניסטרטיבית אפקטיבית, על שותפות עם משתמשי השירות ועל משאבים מספיקים. ניכר מאוד שהיקף המשאבים המוקצים למערכת הרווחה היום מונע ממנה לממש את היכולות הטמונות באנשי המקצוע המפעילים אותה, והתוצאה היא פגיעה במי שזקוקים למערכת זו.

לצד ההמלצות הכלולות בספר זה, בנוגע לאופן הפעלת מערכת הרווחה ולדרכי ההתמודדות עם הבעיות החברתיות המרכזיות של מערכת הרווחה, תוכנית "הזכות לרווחה טובה" מצביעה גם על המשאבים הנדרשים לכך. כפי שנעשה גם בפרקים האחרים של התוכנית, המטרה היא לממש את כל ההמלצות במהלך העשור הקרוב ולהגיע לידי מערכת רווחה המספקת רווחה טובה לכלל התושבים בתוך תקופה זו. מכיוון שחלק מהשינויים המוצעים דורשים הקצאת משאבים רבים, הציפייה היא שהגידול בהוצאה לא יהיה מיידי אלא הדרגתי.

להערכתנו, העלות השנתית הכוללת של יישום תוכנית "הזכות לרווחה טובה" תגדיל את ההוצאה לתחומי משרד הרווחה והביטחון החברתי בכ-6 מיליארד ש"ח בשנה (לפירוט ראו נספח 2).[1] כפי שראינו בפרק המבוא, ההוצאה על שירותי רווחה בישראל נמוכה בכ-40% מההוצאה הממוצעת על שירותי רווחה במדינות הרווחה האחרות שאל נתוניהן השווינו.

המלצה: מוצע כאן כי בתקופת זמן של עשור נדרשת תוספת שנתית לתקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי בעבור הנושאים הכלולים בתוכנית זו. תוספת זו תעמוד על כ-6 מיליארד ש"ח לשנה בשנים הראשונות ליישום ההמלצות ותגיע לאחר עשור לכ-7.3 מיליארד ש"ח בשנה (בהתאם להדרגתיות של יישום ההמלצות ולגידול הצפוי באוכלוסייה). תוספת תקציבית זו מהווה כרבע מההוצאה הציבורית הכוללת לרווחה הקיימת בישראל לפי נתוני ה-OECD (שנת 2019). במונחי תוצר של שנת 2019, התוספת בשנים הראשונות תגדיל את ההוצאה הציבורית הכוללת לרווחה בישראל בכמעט חצי אחוז תוצר, מכ-2% מן התוצר ל-2.42%, ותקרב אותה עוד לשיעור ההוצאה הציבורית הממוצעת על רווחה הקיים היום במדינות רווחה אחרות.

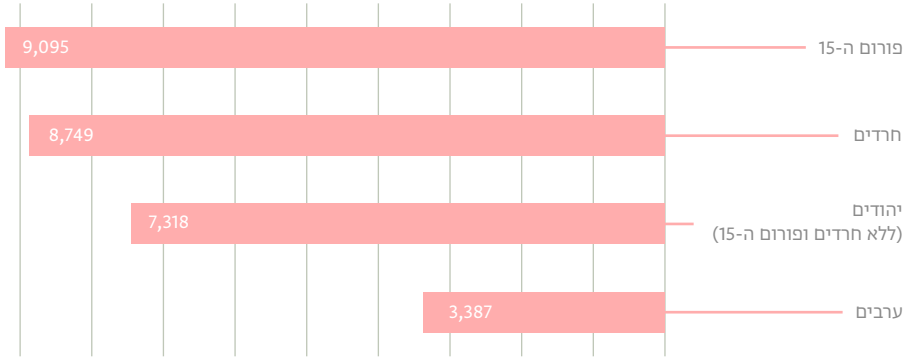
[1] אף שבחלק מהפרקים ישנן המלצות להעלאת קצבאות שונות המסופקות על ידי המוסד לביטוח לאומי או להוספת שירותים על ידי משרדי ממשלה נוספים על משרד הרווחה והביטחון החברתי, ההוצאה הכוללת של התוכנית נוגעת לתחומי אחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי בלבד, ועל כן ההמלצות שאינן לתחומים אלו אינן מתוקצבות בהוצאה הכוללת של התוכנית.

מימון שירותי הרווחה: שינוי שיטת המצינג

שירותי הרווחה בישראל מסופקים בעיקר על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. השירותים הללו מופעלים ישירות באמצעות עובדים סוציאליים המועסקים על ידי הרשות המקומית, או על ידי גורמים אחרים בקהילה שפועלים באחריות המחלקה. במקרים אחרים, הזקוקים לסיוע מופנים למסגרות מחוץ לקהילה, ובחלק מהמקרים אף למסגרות חוץ-ביתיות במימון חלקי של הרשות המקומית עם משרד הרווחה והביטחון החברתי (מה שמכונה "הועדות" או "מימון מסגרות חוץ-ביתיות").

ואולם הנגישות לשירותי הרווחה איננה זהה לכל האזרחים הזקוקים להם. שאלות הנוגעות לקיומו של מענה וזמינותו ולסוג המענה ואיכותו קשורות קשר הדוק למקום מגוריו של מי שזקוק לסיוע. כפי שאפשר לראות בתרשים 1, קיים אי-שוויון טריטוריאלי חריף בתחום שירותי הרווחה בישראל, שמשמעותו בפועל היא הקצאת משאבים מועטים יותר להתמודדות עם צורכיהם של מי שזקוקים לסיוע ומתגוררים ביישובים שממילא מצבם החברתי קשה יותר (גל ועמיתים, 2017). הפערים ניכרים בעיקר בין רשויות בעלות משאבים רבים ובין הרשויות החלשות ביותר מבחינה תקציבית, וכן בין יישובים יהודיים ליישובים ערביים. אי-השוויון בהוצאה על רווחה מעמיק את אי-השוויון החברתי הקיים ממילא בין קבוצות אוכלוסייה שונות בחברה הישראלית.

תרשים 1:
ההוצאה השנתית הכוללת למטופל ברשויות המקומיות

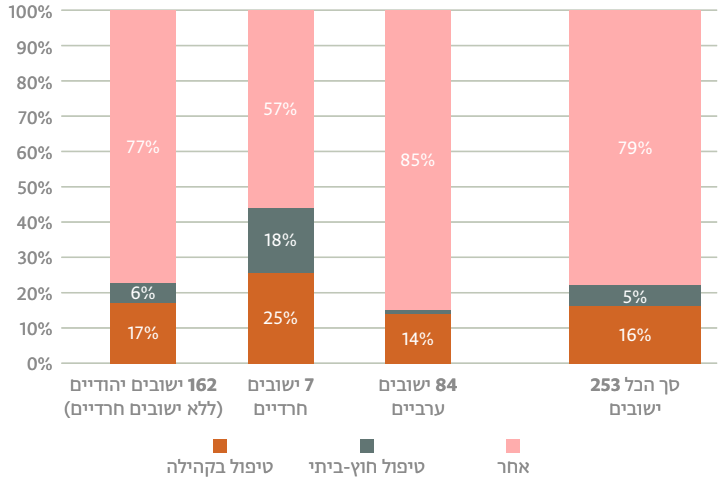


מקור: ג'וני גל שביט מדהלה וחיים בלייך, מרכז טאוב | **נתונים:** למ"ס, משרד הרווחה והביטחון החברתי

נכיר בכך שישנם מגוון גורמים לפערים בשירותי הרווחה הקיימים בעבור תושבים הזקוקים למענים ביישובים שונים. הם כוללים את השוני הקיים בין סוגי המטופלים ברשויות השונות, בדפוסי הטיפול השונים, בנכונות של יישובים חזקים יותר להגדיל את ההוצאה על רווחה מעבר להקצאה של משרד הרווחה והביטחון החברתי, ובהיעדרם של מוסדות חיצוניים מספיקים המותאמים לטיפול בנזקקים מקבוצות

אוכלוסייה שונות. ואולם ניכר כי הפערים נובעים, במידה רבה, גם מהיעדר משאבים ברשויות החלשות ומאי-יכולתן להתחייב למימון חלקן בשירותים שאפשר להציע לתושביהן. במילים אחרות, רשויות בעלות משאבים מועטים יתקשו לממן את חלקן בשירותי רווחה בקהילה, ובעיקר במימון טיפולים חוץ-ביתיים בעבור תושביהם, שכן העלויות הכרוכות בכך גבוהות במיוחד. על כן הן עלולות להימנע ככל האפשר מהפניית התושבים למענה מחוץ לקהילה, גם אם זה המענה המתאים ביותר. משמעות הדבר היא שגם ההקצאה של משרד הרווחה והביטחון החברתי לאותם יישובים תהיה קטנה יותר מזו שהייתה צריכה להיות. הפערים הקיימים בדפוסי השימוש בין היישובים השונים באים לידי ביטוי בנתוני התפלגות המשתמשים לפי סוגי השירות המופיעים בתרשים 2.

תרשים 2:
התפלגות המטופלים ברווחה לפי סוג הטיפול, 2014



מקור: ג'וני גל, שביט מדהלה וחיים בלייך, מרכז טאוב | **נתונים:** למ"ס, משרד הרווחה והביטחון החברתי

גורם אחרון זה משקף את מגבלות שיטת המימון הממשלתי של שירותי הרווחה הנהוגה בישראל, היא שיטת המצ'ינג (המימון התואם). מימון שירותי הרווחה בישראל הוא באחריות משרד הרווחה והביטחון

החברתי, והוא מועבר לידי הרשויות המקומיות לביצוע פעולות רווחה שהן באישור המשרד (75% מסך ההוצאה) - זאת בתנאי שאת שאר העלויות של סעיפי הרווחה הללו (25%) מממנות הרשויות המקומיות ממקורותיהן. המשרד מקצה כ-76% מתקציבו למימון פעולות רווחה מגוונות המסופקות או הממומנות על ידי הרשויות המקומיות.

חלוקת התקציב של המשרד לרשויות המקומיות מבוססת על נוסחאות שגיבש משרד הרווחה והביטחון החברתי לתחומי ההוצאה השונים, והן מופעלות בכל שנה בחלוקה לכלל הרשויות. מידע על חלק מהסכום, אשר מוקצה לתקינה, מפורסם בתקנות העבודה הסוציאלית (תע"ס), והוא נוגע לנתונים כגון מספר התיקים המטופלים על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ומצבן החברתי-כלכלי, סוג היישוב וגודלו, ומיקום באזור עדיפות לאומית. חלק אחר מההקצאה נשען על חוקים ותקנות שקובעים תנאי זכאות לנזקקים, ואילו החלק השלישי מתבסס על עקרונות שאינם שקופים לציבור, שנקבעים על ידי גורמים במשרד הרווחה והביטחון החברתי, ובהם ועדת ההקצאות של המשרד (מבקר המדינה, 2021ב).

על סמך הנוסחאות והעקרונות הללו קובע משרד הרווחה והביטחון החברתי את התקציב המיועד לכל רשות בתחילתה של שנת התקציב. המשרד מתחייב כאמור למימון 75% מתקציב זה, ואילו הרשויות המקומיות נדרשות להשלים את 25% הנותרים מהתקציב. במהלך שנת התקציב משרד הרווחה והביטחון החברתי בוחן את התקצוב מחדש ומגדיל או מקצץ את המימון לרשויות המקומיות בהתאם לצרכים חדשים שנתגלו או לנכונות הרשות להשלים את חלקה במימון. לקראת סוף השנה המשרד מעביר סכומי תקציב נותרים (חלקם נובעים מכך שרשויות לא מימשו את הסכום שמשרד הרווחה והביטחון החברתי ייעד להן) לרשויות הזקוקות לתקצוב נוסף ומסוגלות להשלים את חלקן במימון. נוסף על כך, המשרד מעביר לרשויות תקציבים נוספים המיועדים למימון תוכניות רווחה חדשות המופעלות במהלך השנה. רשויות מקומיות רשאיות להרחיב את אספקת השירותים החברתיים בתחומן באמצעות מימון עצמי של השירותים הללו על ידי מקורות עצמאיים או על ידי גיוס של מימון חיצוני (קרנות פילנתרופיות, לדוגמה).

כאמור, שיטת המימון תורמת לאי-שוויון בשירותי הרווחה מפני שרשויות בעלות משאבים מועטים וביקוש רב למענים ממערכת הרווחה (בגלל הרכב האוכלוסייה) מתקשות להשלים את חלקן במימון שירותים, בעיקר שירותים שהם חוץ-ביתיים ויקרים. לכן הן גם מתוקצבות מראש בפחות משאבים על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי. שינוי שיטת

המצ'ינג יכול לתרום לצמצום אי-השוויון בנגישות לשירותי רווחה טובים בישראל בכך שהוא יצמצם את תלותן של רשויות במשאביהן כדי לספק רווחה טובה לכל הזקוקים לה.

כדי להשיג את היעד הזה קיימות **חלופות מדיניות** אחדות:[2]

חלופה 1 | התאמת שיעור המצ'ינג למאפייני הרשות

על פי חלופה זו, משרד הרווחה והביטחון החברתי יקבע שיעור דיפרנציאלי של מצ'ינג על פי מאפייני הרשות המקומית ולא שיעור אחיד של 25% בעבור כל תחומי הרווחה בכל יישוב, כפי שנהוג היום. המאפיינים, שיובאו בחשבון בעת קביעת רמת המצ'ינג, יכללו את צורכיהם של תושבי היישוב והערכה של המשאבים שיש בידי היישוב כדי להשתתף במימון מערכת הרווחה. מלכתחילה אין סיבה ששיעור המצ'ינג יהיה דווקא 25% ואחיד לכל היישובים, לכן אפשר לקבוע שיעורי מצ'ינג שונים שיהיו גדולים מהשיעור הנוכחי או קטנים ממנו. החלטה בעניין זה קשורה כמובן לטווח המשאבים שאפשר להקצות לכך.

חלופה 2 | ביטול (או צמצום) דרישת המצ'ינג בקשר לתחומי פעילות

מערכת הרווחה כוללת בתוכה תחומי פעילות מגוונים ותוכניות רבות. בעבר ובהווה, מסיבות שונות ובנקודות זמן מסוימות, חלק מתחומי הפעילות הללו הוחרגו משיטת המצ'ינג (אבגר, 2017). דהיינו, משרד הרווחה והביטחון החברתי מימן את מלוא עלות הפעילות או קבע שיעור מצ'ינג נמוך במידה ניכרת. על כן אפשרות אחרת להתמודדות עם מגבלות שיטת המצ'ינג היא לקבוע שיש תחומי פעילות ספציפיים - הנוגעים לאוכלוסיות יעד מסוימות הזקוקות לנגישות מלאה יותר, או שהשירות מוגדר חיוני - אשר בהם המימון, כולו או בחלק גדול יותר משהיה עד כה, יוטל על משרד הרווחה והביטחון החברתי.

חלופה 3 | ביטול (או צמצום) דרישת המצ'ינג במקרה של הוצאה חוץ-ביתית

אף שמספר משתמשי השירות של המחלקות לשירותים חברתיים המטופלים במסגרות חוץ-ביתיות הוא חלק קטן מסך המטופלים, העלויות על הוצאה חוץ-ביתית גבוהות במיוחד. על כן הפערים בתחום הזה גדולים והם פוגעים במשתמשי השירות ברשויות בעלות משאבים מצומצמים וצרכים רבים. התמודדות ישירה עם העלות של רווחה חוץ-

[2] החלופות לשיטת המצ'ינג אינן מתוקצבות מכיוון שהדבר קשור לאופן חלוקת התקצוב בין הרשויות השונות. בכמה מהחלופות ייתכן בהחלט שרמת המצ'ינג תעלה בכמה מהיישובים ואילו באחרים היא תרד, ובהתאם ייתכן שהשינוי אף לא יהיה כרוך בהגדלת התקציב הכולל.

ביתית עשויה להביא להקלה של הנטל התקציבי המוטל על רשויות ולהבטיח טיפול שוויוני יותר במטופלים. לאור זאת מוצע לבטל (או לצמצם במידה ניכרת) את המצ'ינג בהוצאות החוץ-ביתיות ביישובים בעלי המשאבים המצומצמים ביותר.

חלופה 4 | ביטול דרישות המצ'ינג לגבי סל שירותים בסיסי ואחיד והשתתפות המשרד בפעולות אחרות על פי מאפייני הרשות

מימון שירותים המסופקים על ידי המדינה בתחומים מגוונים אינו מתבסס על שיטת המצ'ינג. אין הכרח שהדבר יחול דווקא על תחום שירותי הרווחה. לכן חלופה זו מציעה לבטל לחלוטין את שיטת המצ'ינג כשמדובר בסל בסיסי בכל הרשויות. ההחלטה על אספקת השירות בכל הרשויות ללא יוצא מן הכלל תתבסס על מאפייני היישוב, על תנאי זכאות ברורים ואחידים ועל שיקול הדעת המקצועי של העובדים הסוציאליים ואנשי המקצוע האחרים המופקדים על אספקת השירות. מעבר לסל בסיסי זה, המשרד יעודד רשויות לספק שירותי רווחה נוספים, בהתאם להחלטות של המערכת הדמוקרטית הקיימת ביישוב. משרד הרווחה והביטחון החברתי יאשר את הפעולות הללו, ועל פי שיקול דעת המשרד הוא גם יממן אותן במלואן או בחלקן.

• מערכת סיוע חומרי וכספי מתואמת

בעקבות שינוי מדיניות באמצע שנות השבעים של המאה שעברה בנושא אספקת רשת ביטחון לחסרי תעסוקה והכנסה בגיל העבודה ולבעלי הכנסה נמוכה במיוחד מעבודתם, הועברה האחריות לסיוע כספי לנמנים עם אוכלוסייה זו - ממערכת הרווחה המקומית לידי המוסד לביטוח לאומי, זאת באמצעות חוק הבטחת הכנסה. בידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נותרה מערכת שיורית שאפשרה מתן סיוע חומרי בעת חירום, כפוף לתנאי זכאות קפדניים ובמקרים מוגדרים. ההנחה הייתה שקצבת הבטחת הכנסה רגילה תספק רשת ביטחון למי שנזקקים לסיוע לתקופות זמן קצרות. קצבת הבטחת הכנסה מוגדלת נועדה לספק רשת ביטחון נדיבה יותר למי שנותרו בעל כורחם מחוץ לשוק העבודה לתקופה ארוכה והם זקוקים לסיוע רב יותר. לצד הקצבאות, הוחלט כי סיוע חומרי יסופק כדי לענות על צורכיהם החומריים הדחופים של המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים.

ואולם התפתחויות שונות במהלך העשורים האחרונים מצביעות על ההכרח לערוך רפורמה במערכת זו. ביטול הקצבה המוגדלת בתחילת

שנות האלפיים, הקיצוץ הדרמטי בקצבת הבטחת הכנסה הרגילה בתקופה זו, היעדר הצמדה של הסיוע לשינוים ברמת החיים בשנים שלאחר מכן ושיעורי המיצוי הנמוכים של קצבת הבטחת הכנסה - כל אלה כרסמו מאוד ביכולתה של מערכת זו לספק קיום בכבוד למי שזקוקים לסיועה. הסכומים הזעומים אשר הוקצו לסיוע החירום המסופק על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ותנאי הזכאות המגבילים של הסיוע החומרי הותירו רבים מהנזקקים לסיוע זה ולרשת ביטחון שהיא הייתה אמורה להעניק להם ללא מענה מספק. אספקת סיוע חירום על ידי גורמים בחברה האזרחית, בעיקר בדמות קופות הידידות, סיפקה תוספת חשובה לסך המשאבים המוקצים למערכת זו והקלה מאוד את הנגישות לסיוע. אבל היא לא יכלה, וגם לא הייתה צריכה, לשמש תחליף ראוי לרשת הביטחון המחוררת של מדינת הרווחה.

ההפרדה בין מערכת הרווחה ובין אספקת סיוע כספי שחררה את העובדים הסוציאליים ואת המחלקות לשירותים חברתיים מעיסוק רב המתמקד בסיוע חומרי ואפשרה להם להפנות את תשומת ליבם למשימות אחרות. היא גם התירה יצירת נגישות שווה לנזקקים (ללא קשר למקום מגוריהם או לשיקול דעת מקצועי) אל רשת הביטחון, על פי כללים ברורים ואחידים. ואולם הציפיות - שההפרדה הזאת ועיגון הענקת סיוע כספי בחקיקה והפעלתה על ידי מערכת לאומית יספקו רשת ביטחון הולמת לזקוקים לה - התבדו. מגבלותיה של המערכת במתכונתה הנוכחית התבררו ביתר שאת בשני העשורים האחרונים לנוכח הקיצוצים והפגיעות בה.

בד בבד, התפתחות השימוש הגובר בתקציבים אישיים גמישים, בתוכניות שונות המופעלות במחלקות לשירותים חברתיים במקומות שונים בארץ, אתגרה את מערכת הסיוע באופנים אחרים. בתוכניות הללו, דוגמת תוכנית "נושמים לרווחה", הוקצו משאבים נוספים המיועדים לסיוע חומרי. קיים בתוכנית זו תקציב מוגדר ואישי כחלק אינטגרלי ממערך הכלים אשר בידי העובדות והעובדים הסוציאליים, והוא מיועד לטיפול במשפחות החיות בעוני או לנמנים עם קבוצות אחרות הזקוקות לסיוע. אימוץ פרקטיקה זו אפשרה למשתמשי השירות נגישות למשאבים חומריים להשגת מענים לצרכים שונים ונגישות למערכי סיוע נוספים, כגון תוכניות תעסוקתיות והכשרה. היא גם אפשרה לעובדות ולעובדים הסוציאליים המטפלים בהם להציע טיפול הוליסטי המתמודד עם מגוון צרכים, וזאת בשיתוף ממשי של משתמשי השירות בהחלטה על אופן השימוש במשאבים הללו. ממצאי מחקרים מלמדים על מועילותה של גישה זו (ברנד-לוי ומלול, 2019).

ארבעים שנים עברו מאז אומץ חוק הבטחת הכנסה והופרד מתן סיוע כספי וחומרי מהטיפול במערכת הרווחה. לנוכח הכשלים של מערכת זו וחוסר יכולתה להבטיח רשת ביטחון ראויה לנזקקים לה, ועקב שינויים בתפיסות הנוגעות לשימוש בסיוע חומרי, נדרשת חשיבה מחודשת על מאפייני מערכת זו, על המשאבים המוקצים לה ועל השילוב הרצוי בין מרכיביה ובין הגורמים המעורבים בה - המוסד לביטוח לאומי, המחלקות לשירותים חברתיים וגורמי החברה האזרחית.

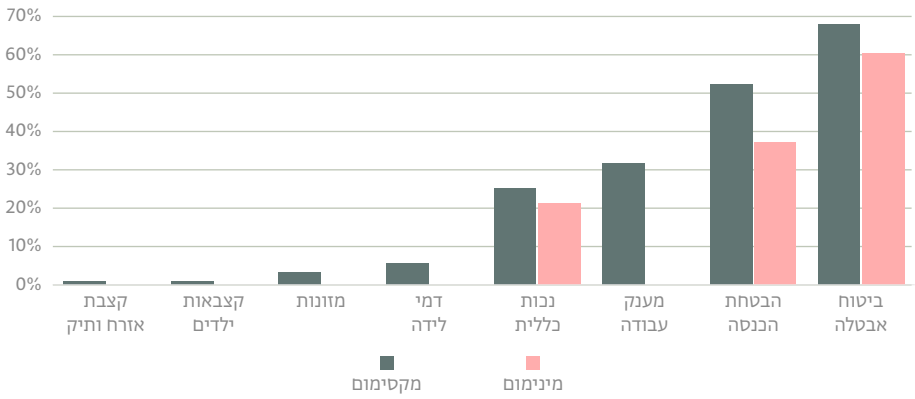
ההמלצה: מוצע להקים צוות לגיבוש מדיניות בתחום הסיוע הכספי והחומרי, שיכלול נציגים של משרד הרווחה, של הביטוח הלאומי, של החברה האזרחית ושל אנשי אקדמיה בעבודה סוציאלית. מוצע שהמדיניות תתבסס, בין היתר, על המלצות ועדת אלאלוף בנושא הבטחת הכנסה, על הניסיון המצטבר מתוכניות הפיילוט שבהן הופעלו תקציבים גמישים, ועל מסקנות הפעלת קופות הידידות על ידי המחלקות לשירותים חברתיים. המטרה תהיה לגבש מדיניות מתכללת ומתואמת בנושא סיוע כספי וחומרי, אשר תשאף להשיג את היעדים האלה:

1. להבטיח רשת ביטחון מספקת לחסרי הכנסה ולבעלי הכנסה נמוכה בגיל העבודה לטווח קצר וארוך;
2. להבטיח סיוע כספי או חומרי נגיש לשעת חירום לחסרי הכנסה ולבעלי הכנסה נמוכה;
3. לשלב סיוע חומרי או כספי בתהליכי טיפול שנועד לקדם התמודדות עם עוני והדרה.

מיצוי זכויות

הבטחת הזכות לרווחה טובה מותנית לא רק בכך שמערכות ותוכניות המספקות מענים לכל הזקוקים להן אכן קיימות אלא גם שהן נגישות הלכה למעשה לכל מי שזקוק להן. דהיינו, תנאי הכרחי להתמודדות טובה עם מצוקותיהן וצורכיהן של אוכלוסיות היעד של מערכת הרווחה בישראל היא שהזקוקים לסיוע אכן יוכלו להפוך למשתמשי השירות באמצעות מיצוי זכויותיהם. ואולם, כפי שאפשר לראות בתרשים 3, ממצאי מחקרים שנערכו בתחומי פעילות שונים של מדינת הרווחה בישראל מלמדים על תופעה נרחבת של אי-מיצוי זכויות (מבקר המדינה, 2021א; גוטליב, 2021). במלים אחרות, תוכניות חברתיות אינן מצליחות למלא את היעדים שלשמן נוצרו, והקצבאות או השירותים המוצעים על ידן אינם ממומשים.

תרשים 3:
שיעור אי-מיצוי זכויות חברתיות (שנים שונות)*



* בגלל מורכבות המדידה של תופעת אי-המיצוי, במקרים שונים נהוג להציג טווח של רמת אי-המיצוי שבו רמות המקסימום והמינימום מתבססות על הנחות יסוד שונות. להרחבה ראו גוטליב, 2021 .
מקורות: גוטליב, 2021 ; מבקר המדינה, 2021.

ישנן סיבות שונות לתופעת אי-מיצוי הזכויות. סיבה אחת היא היעדר מידע על עצם קיום התוכנית או על תנאי הזכאות שיש לעמוד בהם לשם קבלת השירות. גם חוסר רצון מצד הזקוק לסיוע לפנות לקבלת השירות מסיבות שונות, כגון חשש ממפגש עם המערכת הבירוקרטית או תחושת סטיגמה, תורם לאי-מיצוי. המבנה של תוכניות הרווחה, בדמות מבחני הכנסה הפוגעים בפרטיות, תנאי זכאות מורכבים למימוש, ושיקול דעת נרחב לאנשי מקצוע ופקידים תורמים אף הם לאי-מיצוי. לבסוף, גורמים הקשורים לאופן התנהלות המערכת הבירוקרטית כלפי מי שמבקש להסתייע במערכת הרווחה, דוגמת קשיי נגישות פיזית או שפתית, מורכבות הטפסים שנדרש אדם למלא, ריבוי המסמכים שנדרש לצרף לפנייה, היעדר שימוש באמצעים טכנולוגיים להקלת הפנייה ולעיתים אף יחס משפיל לפונים, מקשים אף הם את הנגישות (הולר ועמיתים, 2021).

ראוי לציין כי בעשור האחרון גברה המודעות לאי-מיצוי הזכויות, וזו באה לידי ביטוי בהקמתם של גופים שונים בחברה האזרחית, בשוק החופשי ובמערכות המדינה כדי להתמודד עם היבטים שונים של אי-מיצוי. תהליך זה מואץ במיוחד בכל הקשור לקצבאות הביטוח הלאומי,

גם בעקבות הדגש שהושם על התמודדות עם אי-מיצוי זכויות חברתיות בדוח ועדת אלאלוף למלחמה בעוני (תרשיש וגל, 2021).

למערכת הרווחה תפקיד מכריע בהתמודדות עם אי-מיצוי הזכויות. זאת לאור חשיבותם של השירותים החברתיים ומערכות ההגנה החברתית בהתמודדות עם המצוקות של הנמנים עם אוכלוסיות היעד של מערכת זו ותפקידה של מערכת הרווחה בהבטחת רמת חייהם. על כן מערכת הרווחה נדרשת להבטיח כי הזקוקים לשירותיה יוכלו למצות לא רק את זכותם לשירותים הקיימים במסגרתה אלא גם לשירותים ולקצבאות שמספקים גורמים ממשלתיים וציבוריים אחרים, ובהם המוסד לביטוח לאומי, משרדי הממשלה ומסגרות סיוע בחברה האזרחית. הנגשת מידע על תוכניות לאוכלוסיות יעד רלוונטיות, פישוט תהליכי הזכאות לתוכניות שונות על ידי אוטומציה המבטלת את הצורך ביוזמה של משתמש השירות הפוטנציאלי לקבל סיוע, והקלה של תהליכים ביורוקרטים המעכבים בפועל או מונעים מזכאים לממש את הזכות לשירות, כל אלה יכולים לתרום להרחבת מיצוי הזכויות החברתיות. הרחבה ניכרת של השימוש בכלי של מיצוי זכויות אקטיבי יכולה אף היא, לא רק לסייע במימוש זכויות של אוכלוסיות מודרות אלא גם להעצימן ולחזק את האמון שלהן במערכת הרווחה. סוכני מיצוי, שהם בעלי ידע על זכויות ויכולת ללוות את המעוניינים למצות את זכויותיהם בתהליך המיצוי, ולסייע להם בניווט בנבכי הביורוקרטיה ובהתמודדות עם חסמים ביורוקרטיים ועם בעלי תפקידים עד השלמת התהליך, יכולים למלא תפקיד חיוני בהקשר זה.

לצד הצעדים הראשונים במערכת הרווחה לקידום מיצוי זכויות, המערך הקיים נוטה להתמקד בעיקר בהרחבת הנגישות למידע במסגרת מרכזי מיצוי זכויות ומרכזי עוצמה הפועלים ברשויות שונות ועל ידי שימוש בכלים וירטואליים, באספקת הכשרה בסיסית בתחום מיצוי זכויות לעובדות ועובדים סוציאליים, ובהפעלתם של עובדים סוציאליים מעטים המתמחים במיצוי זכויות במסגרת תוכניות רווחה שונות. חשיבותו של מיצוי זכויות בהבטחת רווחה טובה מחייבת להתקדם הרבה מעבר לפעולות הנעשות היום במערכת הרווחה. הקמת מערך מקיף שיתמקד בפיתוח ידע בנושא זה, התמודדות שיטתית עם חסמים מערכתיים המונעים מיצוי זכויות, הפעלת מערך של מרכזי מיצוי זכויות חברתיות לכל האזרחים הזקוקים לכך, והכשרת עו"סים למיצוי זכויות אשר יוצבו בכל המחלקות לשירותים חברתיים - כל אלה יגדילו מאוד את יכולתה של מערכת הרווחה לקדם את מיצוי זכותם של משמשי השירות שבה.

ההמלצות:

<u>מרכזי מיצוי זכויות ומרכזי עוצמה:</u> מוצע כי משרד הרווחה והביטחון החברתי ירחיב את מערכת מרכזי העוצמה המיועדים לספק סיוע מקיף לאנשים החיים בעוני ובהדרה חברתית. המרכזים אשר מופעלים על ידי אנשי מקצוע ומתנדבים יהיו פרוסים בכל היישובים בארץ המונים יותר מ-20,000 תושבים.

העלות המשוערת: כ-21 מיליון ש"ח עבור הקמה, כ-17.6 מיליון ש"ח לשנה עלות תפעול.

<u>עו"סים למיצוי זכויות בכל המחלקות לשירותים חברתיים:</u> החשיבות של מיצוי זכויות אקטיבי הכולל ליווי אינטנסיבי של משתמשי שירות הזקוקים לסיוע במיצוי זכויותיהם מחדדת את הצורך בהצבת עובדים סוציאליים המתמחים בתחום מיצוי זכויות בכל המחלקות לשירותים חברתיים. סוכני המיצוי הללו לא רק יוכלו לסייע למשתמשי השירות במיצוי זכויותיהם אלא גם יהוו מקור למידע חיוני ולהדרכה לשאר אנשי הצוות המקצועי שבמחלקות לשירותים חברתיים. על כן מוצע להרחיב את מערך העובדות והעובדים הסוציאליים המתמחים במיצוי זכויות ולהציב אותם בכל המחלקות לשירותים חברתיים.

העלות המשוערת: 16.5 מיליון ש"ח לשנה (עלות זו מתוקצבת במקביל גם בפרק 5).

<u>שיפור הממשקים עם גופים אחרים:</u> הבטחת איכות חייהם של משתמשי השירות של מערכת הרווחה תלויה לא רק בשירותים של מערכת זו אלא גם בקצבאות ובשירותים המסופקים על ידי מערכות ממשלתיות אחרות ועל ידי גופים לא ממשלתיים. על כן יש חשיבות מכרעת לשיפור ממשקי מידע על זכויות משתמשי השירות בין גופים שונים ולהנגשת המידע לעובדות ולעובדים הסוציאליים המטפלים באוכלוסיות היעד של משרד הרווחה והביטחון החברתי. חילופי מידע המתפתחים בין המוסד לביטוח לאומי ובין משרד הרווחה והביטחון החברתי והרשויות המקומיות לגבי הזכאות לקצבאות ולהטבות נלוות הם צעדים נכונים בכיוון זה. כך גם לגבי אפשרות הניתנת לעובדות ולעובדים סוציאליים לגשת למידע על זכויות מטופליהם בביטוח הלאומי. ואולם ממשקים מסוג זה אינם קיימים עם משרדים אחרים (ובייחוד משרדי הבריאות, השיכון והחינוך), והשימוש של עובדות ועובדים סוציאליים באפיקי המידע מצומצם. על כן מוצע למסד את ממשקי המידע בין משרד הממשלה החברתיים השונים ולהרחיב ולהקל

על משתמשי השירות ועל העובדים הסוציאליים את אפשרות השימוש (כפוף לכללי שמירת הפרטיות).

הסרת חסמי מיצוי זכויות במערכת הרווחה: אף על פי שניכרת מודעות לבעיה של אי-מיצוי זכויות במערכת הרווחה, וישנן פעולות הנעשות על ידי עובדות ועובדים סוציאליים כדי להתגבר על בעיה זו, ברור כי ההתמודדות עם אי-המיצוי מחייבת הסרת חסמים קיימים במערכת. על כן מוצע כי המשרד יערוך בחינה שיטתית של החסמים המבניים והתוכניים שמונעים מאזרחים לממש את זכויותיהם במערכת הרווחה ברמה הלאומית והמקומית. בחינה זו צריכה להוביל לחשיבה מחודשת על מאפייני התוכניות ולבחינת האפשרויות של הקלת הנגישות - באמצעות שינוי בתנאי הזכאות או באופן אספקת השירות.

ניטור מיצוי זכויות במערכת הרווחה: פעילותם של סוכני מיצוי והסרת חסמים המונעים מיצוי זכויות צריכות להוביל לשיעורי מיצוי גדולים יותר של שירותים במערכת הרווחה. מוצע שמשרד הרווחה יקים מערך לניטור הפעולות הללו ותוצאותיהן. כך יהיה אפשר לבחון את האפקטיביות של הצעדים הללו ולהסיק מסקנות לגבי צעדים נוספים או אחרים שיש לנקוט כדי להתמודד עם אי-מיצוי הזכויות.

העבודה הסוציאלית במרכז

מראשית דרכה של מערכת הרווחה בישראל, עוד בתקופה שקדמה להקמת המדינה, מקצוע העבודה הסוציאלית היה הגורם אשר ייסד ועיצב את המערכת הזאת. גם היום עובדות ועובדים סוציאליים הם עיקר אנשי המקצוע המפעילים ומתווים את דרכם של שירותי הרווחה, והם העומדים במוקד תוכנית "הזכות לרווחה טובה". הצלחת המאמץ להבטיח רווחה טובה לזקוקים לה במדינת הרווחה הישראלית תלויה בכך שיהיו די עובדות ועובדים סוציאליים להפעלת המערכת החיונית הזאת. זאת ועוד, חיוני שלעובדות ולעובדים הסוציאליים יהיו היכולות המקצועיות ותנאי העבודה הראויים הנדרשים - לא רק לאייש את המערכת הזאת אלא גם לתרום להתוויית המדיניות והפרקטיקה שבה. היום קיימת נשירה גבוהה של עובדות ועובדים סוציאליים ממערכת הרווחה, ועל אף המספר הגדול של המסיימים את לימודיהם האקדמיים בעבודה סוציאלית מדי שנה, תקנים רבים במערכת הרווחה אינם מאוישים. זאת ועוד, ברמות השונות של מערכת הרווחה ניכרת מגמה של חדירת תפיסות ניהוליות המבקשות לצמצם את הקול המקצועי של העבודה הסוציאלית בעיצוב דרכה.

אחת החוזקות של מערכת הרווחה בישראל היא שמערכת זו נשענת על כוח עבודה מקצועי הנהנה מעיגון סטטוטורי של מקומו בשוק העבודה ובמערכת הרווחה, זוכה להכשרה אקדמית ברמה גבוהה, נשען על גוף ידע אשר פותח בעולם וגם בארץ, נהנה מייצוג ארגוני ראוי וממעמד ציבורי משמעותי, והוא מוכר כמקור סמכות בתחומי הפעילות שלו. אנשי המקצוע והאקדמיה בעבודה סוציאלית מילאו תפקיד מרכזי בעיצוב שירותי הרווחה ובהפעלת המערכת הזאת לאורך כל דרכה, והם ממשיכים לעשות זאת גם היום. מרכזיותם של אנשי מקצוע מעולם העבודה הסוציאלית אפשרה בעבר ומאפשרת בהווה להבטיח את איכות הטיפול במערכת הרווחה ואימוץ חדשנות מבוססת ידע בשירותי הרווחה.

למרות זאת, ניכר פער בין רמת ההכשרה של העובדים הסוציאליים והמחויבות שלהם ושל הפרופסיה לקדם צדק חברתי ולספק מענים ראויים למשתמשי השירות ובין יכולתם להשתלב במערכת הרווחה, להתמיד בה ולעבוד עם משתמשי השירות כדי להיטיב את מצבם. כפי שעולה לאחרונה מכמה סקירות על מקומם של העובדות והעובדים הסוציאליים במערכת הרווחה (משרד הרווחה והביטחון החברתי, דצמבר 2020; ארזי ועמיתים, 2020), פער זה נובע בעיקרו מהעומס המוטל על העובדות והעובדים הסוציאליים בשירותי הרווחה, ובייחוד במחלקות לשירותים חברתיים, מהיקפי משרותיהם, מתנאי העבודה הירודים שבהם הם נדרשים לפעול, משכרם ומביטחונם הפיזי הרעוע במקום העבודה. זאת ועוד, נדמה כי תהליכי ההפרטה בשירותי הרווחה ואימוץ עקרונות של New Public Management במערכות הללו, אשר מדגישים תפוקות על פני תשומות, מקשים עליהם להפעיל את שיקול דעתם המקצועי ומצמצמים את חופש פעולתם. תהליך כניסתם של אנשי מקצועות אחרים לתפקידי ניהול במערכות הרווחה עשוי לפגוע בתרומתם של העובדות והעובדים הסוציאליים לעיצוב מערכות הרווחה ברמה המקומית והלאומית.

לנוכח כל אלה, מרכיב חשוב בכל מאמץ להבטיח רווחה טובה לכל הזקוקים לה הוא חיזוק מעמד מקצוע העבודה הסוציאלית והבטחת מעמדם של אנשי הפרופסיה הזאת במערכת הרווחה. אימוץ חוק העובדים הסוציאליים בשנת 1996 ופעילותו של איגוד העובדות והעובדים הסוציאליים תרמו בעבר לקידום מעמד זה, אך לנוכח התהליכים העוברים על מערכת הרווחה בעשורים האחרונים, נדמה כי נדרשות פעולות נוספות בהקשר זה כדי להבטיח את השגת יעדי תוכנית "הזכות לרווחה טובה". פעולות אלו צריכות לכלול חיזוק תנאי העבודה של העובדות והעובדים הסוציאליים, שיפור מתמיד של הידע

שמנחה את פעילותם והבטחת תשומותיהם בעיצוב מדיניות הרווחה ובהנהגת שירותי הרווחה.

ההמלצות:

<u>הסדרת התעסוקה של עובדות ועובדים סוציאליים:</u> עומס העבודה הממוצע של עו"ס משפחה במשרה מלאה עומד היום על 149 משפחות. משמעות העומס היא שעובדות ועובדים סוציאליים אינם מצליחים להבטיח רווחה טובה למטופליהם, ובוגרי בתי הספר לעבודה סוציאלית נרתעים מהשתלבות במחלקות לשירותים חברתיים ובמערכות הרווחה האחרות. העומס הקיים הוא פונקציה של תקינה חסרה ושל קושי לאייש תקנים קיימים. על כן מומלץ לאמץ את המלצותיהן של ועדות שבחנו את הנושא (הוועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל והוועדה למלחמה בעוני) ולקבוע תקן עומס לעו"ס משפחה, שיעמוד על כ-100 משפחות לכל היותר למשרה מלאה. בד בבד יש להבטיח כי נורמת ההעסקה של עובדות ועובדים סוציאליים תהיה העסקה בהיקף של משרה מלאה בכל מערכות הרווחה הממלכתיות ובאלה הפועלות במסגרת מיקור החוץ. לבסוף, מומלץ כי ההעסקה במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים תהיה העסקה ישירה.

העלות המשוערת: 154.5 מיליון ש"ח לשנה (עלות זו מתוקצבת במקביל גם בפרק 5).

<u>תנאי העבודה:</u> עובדות ועובדים סוציאליים רבים מועסקים בשכר נמוך, ולעיתים קרובות בתנאי עבודה שאינם מאפשרים להם להעניק למשתמשי השירות טיפול מיטבי. הדבר מחייב טיפול בתנאי השכר ובדפוסי הקידום, בתנאי העבודה הפיזיים במחלקות לשירותים חברתיים, ובהבטחת ביטחונם הפיזי של אנשי המקצוע. הנושאים הללו עמדו במרכז מאבקים מקצועיים של איגוד העובדות והעובדים הסוציאליים בשנים האחרונות. מוצע שמשרד הרווחה והביטחון החברתי יגבש, בשיתוף עם האיגוד, מתווה ארוך טווח שיביא לשיפור דרמטי בשכר ובתנאי העבודה של העובדות והעובדים הסוציאליים, ושהסכם זה יחול על המועסקים במקצוע זה, אם הם מועסקים ישירות על ידי המדינה ואם באמצעות מיקור חוץ.

<u>הדרכה:</u> כבכל מקצוע טיפולי, נושא ההדרכה בעת ההכשרה למקצוע ובמהלך הקריירה המקצועית של העובדות והעובדים הסוציאליים במסגרות שבהן הם פועלים הוא נושא חשוב מאוד. הדרכה זו חיונית

להבטחת טיפול ראוי במשתמשי השירות. היא יכולה להתקיים רק אם תהיה הכרה ברורה של המעסיקים בחיוניות ההדרכה ובשילוב ההדרכה כחלק אינטגרלי של העבודה בשגרה במערכות הרווחה. על כן מומלץ לקבוע שהדרכה היא חלק אינטגרלי מפעולות החובה במחלקות לשירותים חברתיים.

מעורבות בעיצוב מדיניות: חיוני שעובדות ועובדים סוציאליים ימלאו תפקיד מרכזי בעיצוב המדיניות החברתית. ערכי היסוד של המקצוע, הידע הייחודי של העוסקים בעבודה הסוציאלית הנובע מהכשרתם ומהיכרותם של העובדות והעובדים הסוציאליים עם בעיות ומצוקות משתמשי השירות, וכן המדיניות והפרקטיקות שמבקשות לקדם צדק חברתי והתמודדות עם הבעיות הללו - כל אלה חייבים להמשיך ולשמש יסוד מרכזי בתהליך עיצוב המדיניות החברתית בישראל. כדי שעובדות ועובדים סוציאליים יוכלו לתרום באמצעות פרקטיקת מדיניות, אלה ההמלצות:

1. תהיה הכרה פורמלית של משרד הרווחה והביטחון החברתי בתפקיד העובדות והעובדים הסוציאליים בעיצוב מדיניות הרווחה ויינתן לכך ביטוי בהגדרת משימות המחלקות לשירותים חברתיים ובהגדרת תפקידי העובדות והעובדים הסוציאליים המועסקים בהן. הכרה זו צריכה לבוא לידי ביטוי גם באופן הקצאת הזמן של המועסקים במחלקות לשירותים חברתיים.

2. יובטח שכל שדרת הניהול במערכת הרווחה, החל במנהלי המחלקות לשירותים חברתיים, דרך מנהלי המחוזות וכלה בבעלי תפקידים בכירים במשרד הרווחה והביטחון החברתי העוסקים בעיצוב מדיניות המשרד[3] יהיו עובדות או עובדים סוציאליים.

3. לצד ההכשרה הקיימת בבתי הספר לעבודה סוציאלית לעיסוק בפרקטיקת מדיניות, תורחב ההכשרה בתחום זה גם למסגרות ההכשרה של המשרד ושלוחותיו.

4. המשרד ייזום, יחד עם בתי ספר לעבודה סוציאלית, יצירת קבוצה של עובדות ועובדים סוציאליים שיהיו בעלי כלים ניהוליים אשר יאפשרו להם למלא תפקידי ניהול במחלקות לשירותים חברתיים ולהשתתף בעיצוב המדיניות המקומית והלאומית.

[3]. המלצה זו אינה חלה על בעלי תפקידים במשרד הרווחה והביטחון החברתי העוסקים בתחומי פעילות ייחודיים אשר דורשים מיומנויות וידע אחרים.

מקורות

אבגר, ע' (2017). *מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (מצ'ינג)*. ירושלים: מרכז המחקר והמידע, הכנסת.

ארזי, ט', מורן-גלעד, ל', נמר-פורסטנברג, ר', הרן, ד', כהן, י' ואורן, י' (2020). *מעמדו של העובד הסוציאלי: סקירה בין-לאומית*. ירושלים: מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

ברנד-לוי, א' ומלול, מ' (2019). תפיסות מקבלות השירות את הטיפול הסוציאלי במחלקות לשירותים חברתיים: הבדלים בין טיפול שגרתי לטיפול מודע עוני. *ביטחון סוציאלי*, 106, 157-188.

גוטליב, ד' (2021). מיצוי זכויות בישראל: ממצאי מחקר. *ביטחון סוציאלי*, 113, 17-47.

גל, ג', מדהלה, ש' ובלייך, ח' (2017). תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות. בתוך א' וייס (עורך), *דוח מצב המדינה 2017*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

הולר, ר', בניש, א', גל, ג' ותרשיש, נ' (2021). מיצוי זכויות בישראל: מצב הידע וכיווני מחקר בעתיד. *ביטחון סוציאלי*, 113, 5-16.

מבקר המדינה (2021א). אי-מיצוי של זכויות חברתיות – ביקורת מעקב. בתוך *דוח שנתי 72א*. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה (2021ב). *מימון שירותי רווחה*. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

משרד הרווחה והביטחון החברתי (דצמבר 2020). *קידום מעמד העובדים הסוציאליים בישראל*. ירושלים: משרד הרווחה והביטחון החברתי.

תרשיש, נ' וגל, ג' (2021). איך נוצר שינוי? תהליך האימוץ של מדיניות מיצוי הזכויות במוסד לביטוח לאומי. *ביטחון סוציאלי, 113*, 139-170.

03

מגמות-על במערך שירותי הרווחה בישראל

יקותיאל צבע[1]

1. המחבר מבקש להודות לעורכים, לפרופ' איסי דורון ולקורא נוסף, על הערותיהם המחכימות לגרסתו הראשונה של פרק זה.

תקציר

בעשור הקרוב עתידים שירותי הרווחה לפעול בסביבה שקצב השינויים בה יחייב אותם לפתח גמישות אסטרטגית, ולנסות לעצב את העתיד כך שיקל עליהם להיערך להתמודדות עם האתגרים המשתנים במהירות. ברוח זו, פרק זה מציע לעקוב אחרי מגמות מרכזיות בסוגיות הנוגעות לכלל שירותי הרווחה, ובעיקר אחר אלו שאינן נידונות בפרקים שיוחדו לאוכלוסיות מוגדרות.

הפרק מעלה שורה ארוכה של סוגיות, ובהן השפעתה הנמשכת של הפרדיגמה הניאו-ליברלית על מערך שירותי הרווחה בישראל; הפגיעה הנרחבת של השבריריות וההדרה החברתית בקרב אוכלוסיות מוחלשות; הצורך של שירותי הרווחה לשכלל את יכולתם לאמץ ראייה מערכתית ולפעול בשיתוף עם ארגונים שונים ודיסציפלינות אחרות; הלחץ הנמשך להפעיל שירותים התפורים למידותיהן של קבוצות מגוונות באוכלוסייה; המשקל המתגבר של החוק על הפרקטיקה של העבודה הסוציאלית; ההתקדמות המהירה של מקצוע העבודה הסוציאלית ומיסודו כפרופסיה; החדירה הבלתי נמנעת של טכנולוגיות תקשוב ומידע מתקדמות וההכרח לשלב היבטים חברתיים בתהליכי תכנון לנוכח משבר הדיור והאצת תהליכי הבנייה. לבסוף, נטען שמגמות אלו מביאות למהפך ביחסי הגומלין שבין משרד הרווחה והביטחון החברתי לשותפיו בקהילה המקצועית, בחברה האזרחית ובקרב משתמשי השירותים.

הפרק קורא לקהילה המקצועית שלא לנוח על זרי הדפנה לנוכח הפרופסיונליזציה המהירה של המקצוע ופיתוח המומחיות, אלא להמשיך ולדבוק בראיית האדם הנזקק בסביבתו, לשקוד בהתמדה על האוריינות של כל חלקי הקהילה המקצועית במגוון דיסציפלינות משיקות, ובהן כלכלה, משפטים, מדעי הנתונים, תכנון ערים ומִנהל ציבורי.

מבוא

ב-19 במרץ 2019 התקיים בירושלים אירוע חגיגי לציון שבעים שנה לעבודה הסוציאלית בישראל. הכנס, אשר נערך ביום העבודה הסוציאלית הבין-לאומי, העלה על נס את התפתחותה המהירה של מדינת הרווחה הישראלית. התערוכה שהוכנה לקראת המפגש הציגה עשרות ציוני דרך חשובים בבניית מערך השירותים החברתיים ומנתה את הישגיה המרשימים של העבודה הסוציאלית הישראלית בעשורים האחרונים - הישגים בתחומי המדיניות והחקיקה, פיתוח השירותים, קידום ההוראה והמחקר, וחיזוק מעמדה של הפרופסיה. בד בבד חלו

בתקופה זו שינויים מרחיקי לכת בחברה הישראלית. האוכלוסייה גדלה מאוד, תוחלת החיים עלתה, דפוסי המגורים והמשפחה השתנו, רמת החיים עלתה במידה ניכרת ואי-השוויון צמח לממדים שלא ידענו כמותם בראשית ימיה של המדינה. האם מערך השירותים שנבנה בהתמדה ובעמל רב ערוך להתמודדות עם האתגרים הנגזרים משינויים אלו? ומה הם השינויים שיעמדו לפניו בעשור הקרוב וביצד יש להיערך לקראתם? פרק זה ינסה להשיב על שאלות אלו.

ההנחה שבבסיס הפרק היא ששירותי הרווחה עתידים לפעול בסביבה שקצב השינויים בה - ובהם שינויים טכנולוגיים, פוליטיים, כלכליים, דמוגרפיים, ערכיים, חברתיים ומשפטיים - יחייב את השירותים להתאים עצמם למציאות המשתנה במהירות (שמיד וצבע, 2018). בתנאים אלו, ובשל הכשלים המאפיינים את החשיבה האסטרטגית של ממשלות ישראל לדורותיהן (Shatz et al., 2015), תתקשה הקהילה המקצועית להתכונן לבאות רק על ידי ניסוח תחזיות ותרחישים לעתיד, בחינה רציונלית של חלופות וכתיבת תוכניות אסטרטגיות מפורטות. במקום אלה, עליה לפתח גמישות אסטרטגית (strategic agility Doz, 2020), ובמרכזה היכולת לזהות בעוד מועד מגמות העשויות להשפיע על שירותי הרווחה ולהיערך להן, בין היתר - באמצעות ניתוח של נְתוּנֵי עָתֵק (big data) הנאספים בשיטתיות על ידי גורמים שונים. כאשר יכולת זו מלווה בתרבות ארגונית המעודדת חדשנות ולמידה, ניסוי וטעיה, פתיחות וחדשנות, היא עשויה לאפשר למנהיגות המקצועית להיערך טוב יותר להתמודדות עם האתגרים המשתנים. לכן, אף שאין לדעת מה צופן העתיד ומה הן הפעולות שיידרשו בבוא העת, פרק זה מציע לעקוב אחרי כמה סוגיות העשויות להשפיע על מערך שירותי הרווחה ושראוי לנטר את מגמותיהן. אף כי הרשימה נערכה מתוך עיון בספרות הרלוונטית ובהתייעצות עם עמיתים ועם מומחים, הרי שמטבעה של רשימה מעין זו שהיא משקפת את בחירותיו של העורך אותה. אפשר כמובן להוסיף על הרשימה, ואולי גם לגרוע ממנה. לאחר דיון והתלבטויות רבות, ערכנו רשימה הכוללת תשע סוגיות, ובכל תחום ניסינו להצביע על מגמות קיימות ועל מגמות עתידיות. זהו ניסיון לעצב את העתיד ולא רק לחזותו, ולכן ניסינו להצביע על אפשרויות שונות ואף מנוגדות, ולהציע צעדים שאפשר לנקוט כדי להיטיב עם שירותי הרווחה בעתיד. הסוגיות מסודרות מהכלל אל הפרט ככל שמתאפשר, כלומר - מסוגיות חברתיות רחבות לאלו הנוגעות יותר לפרופסיה ולמערך השירותים החברתיים. נדגיש שהפרק אינו מונה סוגיות וקווי מדיניות קיימים שאין סביבם מחלוקת של ממש וגם אינו מפרט מגמות הנוגעות לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות, משום שאלו נידונות בהרחבה בפרקים הבאים של הספר.

השיח הניאו-ליברלי וטיפוח האוריינות הכלכלית של הפרופסיה

בעשורים האחרונים הפרדיגמה הניאו-ליברלית, המקדשת את השוק ואת התחרות ורואה בהם את הדרך המועדפת להסדרת היחסים בין אנשים ובין פירמות, זכתה למעמד של כמעט הגמוניה בקרב רבים ממקבלי ההחלטות בישראל. הדוגלים בגישה זו ראו בתנועות חברתיות ובהתארגנויות קהילתיות, המבוססות על תמיכה וסולידריות ולא על יחסים כמו-חוזיים, מכשול בדרכו של התפקוד הנכון, הטבעי, של השוק. התערבות הממשלה, למשל במימון שירותים חברתיים, נתפסה כרע הכרחי שיש לשאוף להקטינו ככל האפשר על ידי מדיניות פיסקלית מרסנת. מעמדה של הפרדיגמה נראה עד לאחרונה איתן, אף על פי שעלו, בספרות ובקהילה המקצועית, טענות שלפיהן היא אינה עולה בקנה אחד עם ייעודם של שירותי הרווחה ועם הערכים המנחים את העבודה הסוציאלית (Abramovitz, 2004), ואף שהיא עלולה להעמיד את העובדים הסוציאליים לפני דילמות אתיות קשות (Zychlinski & Kagan, 2020). זאת ועוד, השירות הציבורי צריך על פי גישה זו לדבוק בשיטות ניהול ותמרוץ השאובות מהמגזר העסקי, לאמץ את גישת הניהול הציבורי החדש (New Public Management) (Smith & Phillips, 2016) ולהאיץ את ההפרטה של שירותים חברתיים.

נדמה שמשבר הקורונה מטה כעת את הכף לכיוון של גישה פרוגרסיבית יותר. רבים מכירים היום בערכה של מעורבות הממשלה בסוגיות חברתיות ובחיוניותם של שירותים חברתיים מקצועיים, יעילים ועצמאיים. הם נסמכים בעניין זה גם על עמדותיהם של מדינות וגופים בין-לאומיים רבים המדגישים היום את תרומתם של שירותים חברתיים לצמצום פערים, ואף לצמיחה כלכלית ולקיומה של תחרות הוגנת. יש לכך ביטויים רבים, החל בתוכניותיו של הנשיא ביידן הנשענות על הניו-דיל של הנשיא רוזוולט ועל ה-Great Society של הנשיא ג'ונסון, עבור בשיח המתפתח סביב המושג של השקעה חברתית (social investment) (Hemerijck, 2015) וכלה בניירות העמדה של ה-OECD, ארגון שבעבר היה בעל אוריינטציה ניאו-ליברלית מובהקת, המדגישים את הצורך להנהיג כלכלה מכלילה, לצמצם פערים ולעודד ניעות חברתית. מוקדם עדיין לקבוע ידה של איזו פרדיגמה תהיה על העליונה, אך גם אם המדיניות הפיסקלית בשנים הקרובות תרחיב את ההוצאה הציבורית לשירותים חברתיים, סביר להניח שעיקר התוספת התקציבית תינתן לשירותי הבריאות ולמימון חזרתם של מובטלים לשוק העבודה, ולא להגדלה ניכרת בהוצאה הציבורית לשירותי רווחה. לכן נראה שהמשימה העיקרית שתעמוד לפני הקהילה המקצועית אחרי משבר הקורונה תהיה להשמיע קול ברור נגד חזרה לגישות הדוגלות בהסחרה (marketization) של השירותים הציבוריים. יהיה עליה לפעול כדי להבטיח שרווחתן של הקבוצות המוחלשות באוכלוסייה

וסיכוייהן למצות את יכולותיהן בחברה צודקת ינוטרו דרך שגרה ויישארו על סדר היום של הציבור ושל מקבלי ההחלטות.

הקהילה המקצועית עשויה לעשות זאת בכמה דרכים. היא עשויה להוביל, יחד עם שותפים אחרים, שיח ציבורי אחר השם דגש על כך שרווחה ולכידות חברתית אינן סחורות הנקנות בכסף, ועל ההכרה בכך שהשוק אינו מענה לכל האתגרים הניצבים לפני החברה הישראלית (Sandel, 2012). היא עשויה לפעול להמשך המאמץ לכונן מדדים חדשים לבחינת רווחתם של האזרחים, מעבר למדדים הכלכליים הנוהגים (Stiglitz et al., 2009); לתמוך בהפיכת יעדי ה-Social Development Goals של האו"ם ליעדים המנחים בפועל את עבודת הממשלה; לקדם השתתפות פעילה בסקר החברתי של הלמ"ס ובסקרים בין-לאומיים המודדים את הפגיעות של האוכלוסייה ואת חוששותיה (OECD, 2021a) ועוד. הקהילה המקצועית על כל רבדיה ומרכיביה צריכה בהקשר זה לטפח את אוריינותה הכלכלית באופן שיאפשר לה לבחון את המשמעויות הכלכליות של חלופות שונות של מדיניות חברתית ואת המשמעויות החברתיות של צעדים כלכליים, למשל במונחים של השפעתם על שוויון ההזדמנויות והצדק הטריטוריאלי. זאת ועוד, על הקהילה המקצועית להיות שותפה לדיון הציבורי והמקצועי בסוגיות הנוגעות לשירותי הרווחה, אף אם מדובר לכאורה בסוגיות כלכליות גרידא. כך, עליה להשמיע את קולה בדיון על ההצעות להנהיג Social Bonds למימון שירותי רווחה, לנטר את השפעתה של מדיניות "הרכש החברתי" (אלמוג, 2020), לבחון הנהגת חוזים מבוססי אמון מסוג relational contracts העשויים להתאים יותר להתקשרויות ממשלתיות לרכש של שירותי רווחה (Macneil & Campbell, 2001), ולגבש הצעות משלה בסוגיית שיטת ההקצאה של תקציב המדינה לרשויות מקומיות ("מאצ'ינג"). ברוח זו, המשרד עשוי להיות חוד החנית הממשלתית באימוץ פרדיגמה ניהולית השאובה מגישת ה-Collaborative Governance (Sher-Hadar et al., 2021) ולטפח את השיח עם החברה האזרחית מתוך שימת דגש על מתן סיוע פעיל לארגונים המייצגים אזרחים שקולם אינו נשמע דיו.

שבריריות והדרה חברתית

נדמה שהתוצאה המדאיגה ביותר של השיח הניאו-ליברלי היא הפגיעה בערבות ההדדית ובתחושת הגורל המשותף. ההסחרה של החיים הציבוריים מגבירה את השפעתם של התהליכים החברתיים והכלכליים המחמירים את השבריריות (precarity), את ההדרה החברתית ואת הפגיעות הכלכלית, החברתית והנפשית של חלקים הולכים וגדלים

באוכלוסייה (Gallie & Paugam, 2003). רבים מקרב הקבוצות החלשות חיים "מהיד לפה", בחשש מתמיד מכל הוצאה בלתי צפויה, בתחושה שעתידם ועתיד ילדיהם לוט בערפל, ושיכולתם לעצבו כרצונם הולכת ופוחתת מול גורמים כלכליים וחברתיים הנתפסים כמנוכרים ורבי עוצמה. תחושות אלו הן תולדה של תהליכים הנוגעים לתחומים רבים ומגוונים, שחלקם החלו לפני משבר הקורונה אך השפעתם גברה עם התפרצות המגפה (OECD, 2021b).

הגורם הראשון במעלה לשבריריות הוא חוסר הביטחון התעסוקתי שהפך לנחלתם של רבים, בין היתר - בשל הירידה המתמשכת בכוחה של העבודה המאורגנת, ההתרחבות של שוק העבודה המשני ודפוסי ההעסקה הנהוגים ב-gig economy. תהליכים אלו, הקשורים גם לדיגיטציה ולגלובליזציה, התגברו עם הפסקות העבודה הכפויות במהלך משבר הקורונה ופגעו יותר בעובדים העניים, בצעירים ובחסרי ההשכלה. שבריריות היא גם נחלתם של החיים בעוני ובמחסור. היא פוגעת בתחושת החוללות העצמית וביכולת לתכנן צעדים כלכליים מושכלים ולצבור הון בסיסי, בעיקר לנוכח חוסר הוודאות הפיננסי בשוקי ההון, החיסכון והדיור, והאוריינות הכלכלית המוגבלת של רבים.

שבריריות ופגיעות קשורות גם לצמצום בהון החברתי בגין תהליכים חברתיים שונים, החל בהחלשת רשתות התמיכה החברתיות בחברות המסורתיות, עבור בבידוד החברתי שגובה מחיר כבד ממי שאינו עובד או שנדרש לעבוד מהבית (Bzdok & Dunbar, 2020), וכלה בהדרה וסגרגציה. תהליכי ההיפרדות - הסגרגציה - בין קבוצות שונות, על בסיס לאומי, עדתי, תרבותי, דתי או כלכלי, ובייחוד אם הם צירוף של אלה, עלולים לפגוע בלכידות של הקולקטיב הישראלי, להגביר את הקיטוב הפוליטי, לסכל ניסיונות לחיים משותפים, לפגוע בתמיכה הציבורית במדיניות רווחה אוניברסלית, למנוע גישה של קבוצות מוחלשות למקבלי ההחלטות ברמה הארצית והמקומית ולצמצם את היכולת שלהן לצבור הון חברתי ולהשפיע על חייהן. ההיבדלות בין המגזרים עלולה גם לפגום בתמיכה הציבורית בשוויון הזדמנויות ובצדק חברתי לכל אדם באשר הוא אדם (Putnam, 2016) ולהקטין את התמיכה בדמוקרטיה הישראלית. לבסוף, שבריריות עלולה להתגבר בגין תהליכים נוספים, כגון משבר האקלים העתיד לפגוע יותר בחלשים (Kemp et al., 2015). בישראל עלולה השבריריות לנבוע, יותר מבמדינות אחרות במערב, גם מהמתח הביטחוני המתמשך ומהחשש של האזרחים לביטחונם האישי ולזה של יקיריהם. היא עלולה להיות גם נחלתם של העולים המהגרים לישראל, בפרט אם מדובר בעליית מצוקה.

שבריריות והדרה, כמו החשש המתמיד ממחסור, עלולות לפגוע ברווחתם של רבים בעשור הקרוב ואף ביכולותיהם הקוגניטיביות (Mullainathan & Shafir, 2013), לדלל את ההון הדל ממילא העומד לרשותם ולהקטין את סיכוייהם לטפס בסולם החברתי (OECD, 2018). ברי שאחדות מהדרכים להקטין שבריריות, הדרה ומחסור מצויות בתחומים אחרים - בחינוך, בהכשרה מקצועית, בשוק העבודה ועוד (Blanchard & Tirole, 2021), וגם בתחום המשפט ובתחום התכנון המרחבי, כפי שיפורט בהמשך. עם זאת, העבודה הסוציאלית, שהדגש שלה הוא על רווחתם של פרטים ומשפחות מתוך תפיסה הוליסטית הרואה את האדם בסביבתו, עשויה למלא תפקיד מרכזי בגיבוש מדיניות המונעת את התפשטות השבריריות ובפיתוח דרכים חדשניות להתמודדות עם תוצאותיה ועם המחיר הנפשי והבריאותי של בדידות והדרה. הדרך בהקשר זה עוד ארוכה, אך הפרופסיה עשויה לסייע בגיבוש פתרונות שיתרמו לחוסנן של קהילות מוחלשות וליכולתם של החיים בהן לצבור הון ממקורות ומסוגים שונים. התפתחותן של הרשתות החברתיות עשויה לתרום לכך ולהפוך לכלי בידי העו"סים הקהילתיים והעוסקים בפרקטיקת מדיניות, בטיפוח התנדבות, בעזרה עצמית ובפעילויות סְנגור. בבואה לעסוק בכך, אפשר שהפרופסיה תידרש להתמודד תחילה עם השבריריות המאפיינת רבים מהעובדים בשירותי הרווחה (Baines et al., 2014).

• ראייה מערכתית ומניעה

רבות נכתב בספרות האקדמית ובספרות האפורה על ההכרח לאמץ ראייה מערכתית ולפעול לתיאום ולשילוב של הגורמים המספקים שירותי רווחה לאוכלוסייה הנזקקת להם. היתרונות ברורים, ובהם מתן מענה כולל לבעיות המורכבות של מקבל השירות; מניעת כפילויות וצמצום עלויות; נגישות טובה יותר לשירותים השונים; שיתוף במידע ובידע בין הגורמים המטפלים ועוד. גם האתגרים מרובים, ובהם ההבדלים בין הדיסציפלינות והשירותים השונים בדרכי העבודה, בהקצאת משאבים ובסדרי העדיפויות; המגבלות המנהליות, החוקיות והאתיות על שיתוף במידע אישי; הקושי לתאם בין שירותים בעין ובין תשלומי העברה וסיוע כספי אחר ועוד. סביר להניח שהניסיונות לגבור על האתגרים ולנצל את היתרונות שבהספקה מתואמת של שירותים יימשכו, בעיקר כאשר התיאום הנדרש הוא בין שירותי רווחה שונים והדגש הוא על ניהול ההתערבות על ידי עובד סוציאלי שהוסמך לטיפול הממוקד במשפחה (צבע, 2010). זאת ועוד, נדמה שראייה מערכתית ותיאום חוצה גבולות ארגוניים ודיסציפלינריים יידרשו ביותר בתוכניות מניעה ראשונית ושניונית המיועדות לקבוצות שאינן מוכרות לשירותי

הרווחה דרך שגרה אך עלולות להתדפק על פתחיהם בעת משבר אישי, כלכלי או בטחוני, למשל - התוכניות להבטחת התפתחותם התקינה של ילדים ובני נוער, הסיוע למשקי בית החיים על סף עוני וההיערכות של קהילות למצבי חירום ומשבר. ראייה מערכתית חשובה בתוכניות אלו ובדומות להן משום שנדרשת בהן היערכות מוקדמת כדי לעודד סובנויות ודיסציפלינות שונות לשתף פעולה בעוד מועד, להקצות משאבים ייעודיים למניעה, להסיר חסמים המונעים שיתוף במידע ובידע, ולבנות כלי ניהול, בקרה ומדידת תוצאות של ההתערבויות המשותפות. בשנים האחרונות ננקטו צעדים חשובים בכיוון זה, למשל במסגרת360° - התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, מערך המענים שפותח במסגרת התוכנית "נושמים לרווחה במרכז עוצמה" ומכלול השירותים שהוקם לחיזוק החוסן של קהילות ויישובים במצבי משבר וחירום. על אף האתגרים והקושי להקצות משאבים למניעה לנוכח אילוצים תקציביים, נראה שמגמה זו תימשך.

כשירות תרבותית ושירותים "לפי מידה"

החברה הישראלית היא חברה רב-תרבותית, ומטבע הדברים הפונים לשירותי רווחה באים מקשת רחבה של קבוצות ועדות הנבדלות ביניהן בתרבותן, בלאומיותן, בדתן ובדתיותן. ההכרה בכך ששונות זו מחייבת את העובדים הסוציאליים לכשירות תרבותית לא הייתה בהכרח נחלתה של המנהיגות שעמדה בראש שירותי הרווחה בראשית הדרך (דורון, 2004). מנהיגות זו הנחילה גישות מקצועיות שמקורן במערב ואשר לא תמיד תאמו את ערכיהם ומסורותיהם של בני תרבויות אחרות. ואולם היום נראה שיש הסכמה רחבה על כך שכשירות תרבותית - כלומר מכלול הידע, המיומנויות המקצועיות, ההיערכויות הארגוניות וצעדי המדיניות הדרושים כדי לתת שירות ראוי ומובחן לבני תרבויות שונות - היא רכיב חשוב בהכשרתם ובעבודתם של העובדים הסוציאליים. הביטוי הארגוני הבולט לכך הוא ההיענות הגוברת של המשרד לדרישה הגוברת לשירותים קהילתיים ומוסדיים התואמים את המאפיינים האישיים, הקהילתיים והתרבותיים של הזקוקים להם.

נראה שההכרה בחשיבותה של כשירות תרבותית אינה רק מענה לדרישה של מקבלי שירות ולעמדותיהם הביקורתיות כלפי עובדים סוציאליים. היא גם ביטוי לשיח של זכויות אזרח ולמגמה רחבה יותר המבקשת לשנות את יחסי הכוחות בין המטפלים למקבלי השירות. מגמה זו היא, בין היתר, תולדה של גישות ביקורתיות (Pease et al., 2020) השמות דגש על חשיבותו של הידע שבידי מקבלי השירות (Rosenfeld & Tardieu, 2000) ועל חשיבות השיח הכן אתם (Cottam, 2018; Rosenfeld,

2016). אך הפנייה המתמשכת אל כשירות תרבותית עלול להעמיד את העובדים ואת הארגונים המעסיקים אותם לפני דילמות שמקורן במתח שבין המחויבות לתרבותם ולערכיהם של משתמשי השירות ולצורכיהם הייחודיים ובין הכללים המנהליים האחידים (Dustin, 2016) הנהוגים בארגונים ציבוריים וביורוקרטיים הנתונים לפיקוח ממשלתי (Baines, 2020; Maylea, 2021). כך למשל עשויות לעלות שאלות הקשורות למימון הדיפרנציאלי של שירותים בהתאם ל"מידה התרבותית" של המקבלים אותם וכן לאחידות הרגולציה הממשלתית על שירותים ייחודיים בעידן של פרסונליזציה וכשירות תרבותית. זאת ועוד, רגישות תרבותית עלולה לפגוע בעקרון האוניברסליות שבבסיס קיומה של מדינת רווחה חזקה, ולעודד פעילות של קבוצות שונות שכל אחת חותרת בנפרד לקידום רווחתה (דורון, 2018). אלו אתגרים שהקהילה המקצועית תידרש להם בעשור הקרוב.

• ה"משפטיזציה" של שירותי הרווחה האישיים

מאז חוקק ב-1958 חוק שירותי הסעד, הולך וגדל משקלה של החקיקה בעבודה הסוציאלית בישראל, והדבר בא לידי ביטוי בדרכים רבות. הכנסת חוקקה סדרה של חוקים המעגנים את הזכאות למגוון שירותי רווחה והמטילים תפקידים מוגדרים על העובדים הסוציאליים – עד כי הפרקטיקה מוכתבת יותר ויותר על ידי החקיקה והפסיקה. חוק העובדים הסוציאליים מסדיר את העיסוק בפרופסיה ומעניק הגנה למקבלי השירותים (דורון, 2012). אמות מידה חוקיות קובעות את סמכויותיהם של העובדים הסוציאליים וגודרות את שיקול דעתם בהפעלתן. משקלה של החקיקה בפרקטיקה בא לידי ביטוי גם בהרחבת הסוגיות המקצועיות שבהן מעורבים משפטנים והמובאות להכרעת היועצים המשפטיים ובתי המשפט, וגם במעורבות גוברת של עו"סים בהליכים משפטיים הקשורים לדיני משפחה ולדינים אחרים. זאת ועוד, עורכי דין מייצגים היום, יותר מבעבר, לקוחות המעורבים בהליכים מקצועיים המנוהלים על ידי שירותי הרווחה. דפוסי פעולה וארגומנטציה משפטיים חודרים לדרגי המדיניות, הרגולציה והפרקטיקה, ואלו נדרשים יותר ויותר לנמק את החלטותיהם המקצועיות על בסיס ידע פרופסיונלי שקוף ומוכח. על אף שקצב החקיקה הואט מאז שנות השישים, ושורה ארוכה של חוקים נותרו כמעט ללא שינוי, נדמה שמגמות אלו תימשכנה ותתחזקנה, בין היתר – בתמיכת הקהילה המקצועית אשר רובה ככולה תומכת בחקיקת חוק חדש שיחליף את חוק שירותי הסעד התשי"ח-1958 ובחקיקת חוקים נוספים המעגנים את הזכאות לשירותי רווחה של קבוצות שונות באוכלוסייה.

עם זאת, מגמת המשפטיזציה עתידה להציב לפני הפרופסיה אתגרים מורכבים. הסדרה מפורטת ואחידה של שירות רווחה בחוק עלולה להוביל לקשיחות מחשבתית ותפעולית ולפגוע בזכות מקבל השירות להשמיע את דעתו ולדרוש שירות המותאם לצרכיו ולתרבותו. זאת ועוד, היא עלולה לצמצם את שיקול הדעת של העובדים הסוציאליים בבואם לדון בכל מקרה לגופו, ולהביאם להקפיד הקפדה "יתרה" על התקנות והנהלים, אף על חשבון המחויבות למקבלי השירות (Munro, 2011). תהליך החקיקה, ארוך והדרגתי מטבעו, עלול לפגוע בהקצאת המשאבים לשירותים שהזכאות להם לא עוגנה בחקיקה. התלות בחקיקה עלולה לפגוע גם ביצירתיות ובחדשנות של העובדים ולעכב המצאה של שירותים חדשים. יתרה מזו, היקף המחקר הישראלי על יעילותם של שירותי רווחה שונים מצומצם, וספק אם יש בידי הפרופסיה ידע מבוסס דיו על מידת ההצלחה של שיטות התערבות שונות בתחומים רבים. במצב דברים זה יקשה על קובעי מדיניות, מנהלים ועובדים בטיפול ישיר לנמק את החלטותיהם כאשר אלו יעמדו למבחן משפטי. לכן בעשור הקרוב תידרש הפרופסיה לגבש פתרונות לאתגרים אלו, ובין היתר - למצוא את האיזון הנכון בין עיגון הזכאות לשירותי רווחה והבטחת תקצובם בחוק ובין שמירה על מקומם של שיקול הדעת וחוכמת המעשה (practical wisdom) של העובדים (Schwartz & Sharpe, 2010; Sternberg, 1998). זאת ועוד, המשרד ומוסדות ההכשרה יצטרכו לפעול לקידום האוריינות המשפטית של עובדים ומנהלים במערך שירותי הרווחה כדי שלא יחושו נחיתות ביחס לפרופסיה המשפטית וישכילו לראות בחוק כלי מהכלים העומדים לרשותם ודרך נוספת לפעול לקידום זכויותיהם של משתשי השירותים.

הפרופסיונליזציה של העבודה הסוציאלית

נהוג לראות בהקמת המחלקה הסוציאלית על ידי הוועד הלאומי ב-1931 את לידתה של העבודה הסוציאלית הממוסדת בישראל. החל ממועד זה, וביתר שאת אחרי הקמת המדינה וגלי העלייה ההמונית בשנות החמישים, העבודה הסוציאלית הישראלית קיבלה בהדרגה מאפיינים של פרופסיות ותיקות ממנה, ובהם הכשרה אקדמית ממושכת, לימודים אינטרדיסציפלינריים ומסגרות רבות ללימודי המשך; מחקר מקומי ופיתוח של גוף ידע ייחודי; איגוד מקצועי יציג והסדרה חוקית של "ייחודיות העיסוק", קוד אתיקה וועדת משמעת; פעילות במגוון גדול של ארגונים שאינם בהכרח שירותי רווחה, ובעשור האחרון - גם תהליכי הסמכה למומחיות במגוון נושאים (שפירו, 2012). בשנת 1948 פעלו בישראל כ-150 עובדים סוציאליים, מרביתם ללא השכלה אקדמית בתחום, ואילו היום עשרות אלפים רשומים בפנקס העובדים

הסוציאליים, רובם ככולם בעלי תואר ראשון, ולפי הערכות שונות קרוב למחציתם בעלי תארים מתקדמים. עד היום יותר מאלף עובדים גם הוכרו כמומחים בתשעה תחומי מומחיות שונים, והיד עוד נטויה.

ההתפתחות המהירה של הפרופסיה וחיזוק מעמדה מציבים אתגרים רבים שהקהילה המקצועית תידרש להתמודד עימם בעתיד. נמנה כאן כמה מהם. המתח המלווה את הפרופסיה מראשיתה, בין תפקידה במתן סיוע פרטני למשפחות וליחידים ובין חובתה לפעול גם בזירת המדיניות ולעסוק בבעיות חברתיות רחבות, עלול להחריף ככל שמעמדה עולה ועובדים סוציאליים פועלים במגוון רחב יותר של זירות. הקהילה המקצועית תידרש לשקוד על חיזוק יחסי הגומלין בין כל חבריה - העוסקים במחקר והוראה, מעצבי המדיניות ברמה הארצית, המפקחים, המנהלים והעובדים בשדה - למשל, בהקמת לשכות לשירותים חברתיים הפועלות בחסות בתי ספר לעבודה סוציאלית, וכן בהבניית המעורבות של אנשי מחקר ושדה בתהליכי עיצוב המדיניות. התחרות הגוברת עם פרופסיות קרובות אומנם תחייב את העבודה הסוציאלית לבצר את ייחודה, אך היא תהיה גם הזדמנות לפתח את מיומנותה בבניית קואליציות ובעבודה בין-מקצועית ובין-ארגונית. בהקשר זה, הפרופסיה תידרש גם לבחון ולהסדיר את יחסי הגומלין בין העובדים הסוציאליים ובין העובדים הסמך-מקצועיים שמספרם בשירותי הרווחה הולך וגדל. הקהילה המקצועית תצטרך גם למצוא את האיזון הנכון בין הרצון להתמחות ובין ההכרח לדבוק בגישה כוללנית הרואה את האדם בסביבתו. לאור הדרישה הגוברת לבסס את הפרקטיקה על ידע מקצועי מוכח, ידע שלעיתים אינו בנמצא, מוסדות ההכשרה יצטרכו ללמד קבלת החלטות בתנאי אי-ודאות, לסייע בפיתוח האינטואיציה המקצועית של העובדים ובהבניית שיקול הדעת בפרקטיקה. עוד נציין שהשינויים הפדגוגיים שנכפו על הגופים המכשירים בגין משבר הקורונה יחייבו אותם להמשיך ולפתח שיטות הוראה חדשות, ובהן למידה מרחוק, סימולציות וניתוח מקרים (case studies). הקהילה המקצועית תצטרך גם להרחיב את מערך ההשתלמויות ולימודי ההמשך כך שיסייע לעובדים מהשורה לרכוש את הידע והמיומנויות הדרושים לקבלת מעמד של מומחה, ולמומחים - להוסיף ולהתעדכן.

הטמעה של טכנולוגיות התקשוב והמידע

במדינות רבות החדירה של טכנולוגיות התקשוב לפרקטיקה של העובדים הסוציאליים ולתהליכים של גיבוש מדיניות רווחה הייתה איטית יותר מזו שאפיינה עיסוקים אחרים (Coulton et al., 2015). בישראל היא הואצה רק בשנים האחרונות, בין היתר - במסגרת יישום המלצות הוועדה לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים (צבע, 2010) ולאחר צירופו של משרד הרווחה למיזם "ישראל דיגיטלית" באמצע העשור השני של המאה ה-21. ההטמעה של טכנולוגיות אלו קיבלה תנופה נוספת בעקבות משבר הקורונה והמעבר לעבודה מרחוק. היום נדמה לרבים כי האפשרויות הטמונות בטכנולוגיות התקשוב - עבור מקבלי השירותים, העובדים בטיפול ישיר, החוקרים, מנתחי הנתונים ומעצבי המדיניות - הן בלתי מוגבלות. אך מרובים גם האתגרים והחסמים הניצבים לפניהם.

טכנולוגיות התקשוב פותחות לפני שירותי הרווחה פתח למתן שירותים נוספים של טיפול, ייעוץ ותמיכה לאוכלוסיות מודרות ומבודדות. מתן השירות יכול להיעשות באמצעות שיחות ושליחת מסרונים בטלפונים הניידים, שיחות וידאו מתווכות מחשב ואף בסיוע בוטים שיפותחו בלמידת מכונה. טכנולוגיות התקשוב עשויות לאפשר לשירותי הרווחה גם לספק לכל אזרח במישרין ("בדחיפה") מידע וידע התואמים את צרכיו הייחודיים, ולפעול בדרך זו למיצוין המלא של הזכויות המגיעות לו. הרשתות החברתיות עשויות לסייע לקהילות ולעובדים הסוציאליים הקהילתיים להתארגן למאבקים משותפים ולנהל שיח סִנכרוני וא-סִנכרוני כדי לתאם את פעולותיהם. היכולת חסרת התקדים לאסוף, לאגור, לאגום ולנתח מידע מנהלי רב (נְתוּנֵי עָתֵק) פותחת אף היא אפשרויות רבות. כך ניתן לקשור בין רשומות ממקורות שונים ולצבור נתונים לאורך זמן (Zetino & Mendoza, 2019). ניתוח המידע הזה עשוי לסייע בהבנת גורמי הסיכון, באיתור פרטים ומשפחות הזקוקות לסיוע, בניתוח מועילותן של התערבויות ובגיבוש מדיניות מבוססת נתונים. טכנולוגיות התקשוב עשויים לתרום גם לפרקטיקה של העובדים בטיפול ישיר. אלה עשויים להיעזר בתוכנות ממוחשבות לניהול ורישום התערבויות, וכן בתוכנות הכוללות מערכות תומכות החלטה המבוססות על ניתוח נתוני עתק ועל בינה מלאכותית. כפי שלמדנו במהלך משבר הקורונה, טכנולוגיות התקשוב עשויות לחולל מהפכה גם בדרכים שבהן מנהלים ועובדים רוכשים ומחליפים ביניהם מידע ומיומנויות ויוצרים קהילות ידע.

לצד האפשרויות האלו, הקהילה המקצועית תידרש לתת דעתה לאתגרים אתיים, מקצועיים ומִנהליים מורכבים. עליה למצוא את האיזון בין הצרכים של שירותי הרווחה, במידע ובכלי ניהול והחלטה

ממוחשבים, ובין חובתה לשמור בהקפדה יתרה על צנעת הפרט ולהימנע ממעקב יתר אחר מקבלי השירותים. על הקהילה יהיה להמשיך ולנסח כללים אתיים ברורים בנושא זה (קוד האתיקה של העובדים הסוציאליים, 2018), ובכלל זה התייחסות להסכמה מדעת של מושאי המידע. היא תצטרך לגייס משאבים רבים כדי לבנות את תשתיות המחשוב הדרושות למיצוי הפוטנציאל הטמון בניתוח נתוני עתק. יהיה עליה לגבור על המכשולים החוקיים המעכבים לכאורה העברת מידע בין רשויות מנהליות. עליה למצוא פתרון לקושי הטמון בשימוש בהגדרות שונות ולסוגיות ה-interoperability, כלומר, היכולת של מערכות מידע להחליף מידע ולעשות שימוש במידע שהוחלף. עליה לוודא שהאלגוריתמים המשמשים את העובדים אינם מוטים, מתייגים או מפלים, ולאפשר למקבלי השירות שלא להיות מוערכים על ידם (opt out). עליה לוודא שהמידע שנאסף מלא ואמין, שהוא משרת את כל רובדי הפרופסיה ושההגדרות של המונחים השונים מוציאות וממצות, ושהן ברורות לכל מי שאוסף מידע. זאת ועוד, על שירותי הרווחה יהיה לסייע בקידום האוריינות הדיגיטלית של מקבלי השירותים, ולוודא שהשימוש בכלים ממוחשבים אינו מוביל לניכור והדרה של חלק מהם. זאת ועוד, על הקהילה המדעית של העבודה הסוציאלית יהיה לפתח כלי מחקר והערכה שיוכלו לבחון התערבויות מקוונות.

• שילוב היבטים חברתיים בתהליכי תכנון ובנייה

הדרך שבה פועלים משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ומוסדות התכנון ברמה הארצית, המחוזית והמקומית, בסוגיות של הסדרת שימושי קרקע ותכנון מרחבי, משפיעה רבות על רווחתן של קבוצות מוחלשות ומודרות באוכלוסייה. השפעה זו אך תגבר בשנים הקרובות לאור הגידול הצפוי באוכלוסייה, האצת תהליכי התכנון, הגידול המהיר של יישובים עירוניים וחתימת "הסכמי הגג" בין הממשלה לרשויות מקומיות, המעבר לבנייה צפופה ולבנייה לגובה, העלייה המתמשכת במחירי הדיור והשפעתה על חלוקת ההון, וההשפעות של משבר האקלים העלולות להגדיל עוד את התחרות על משאבי קרקע.

כך למשל, ברמה הארצית, להחלטות בתחום התכנון והבנייה, הנוגעות לדפוסי הצמיחה של יישובים ולפריסת האוכלוסייה במרחב, השפעה רבה על שוויון הזדמנויות בתחומי החינוך והתעסוקה ועל נגישות לשירותים, לפנאי ולתרבות. המידה שבה מתכננים מביאים בחשבון היבטים חברתיים עשויה לקבוע את ההרכב הדמוגרפי של ערים ואת המבנה הקהילתי שלהן, לעודד או למנוע תהליכי ג'נטריפיקציה הדוחקים קבוצות אוכלוסייה מוחלשות לשכונות וליישובים המאופיינים בעזובה,

בניכור ובנגישות נמוכה לשירותים שונים. תהליכי התכנון ממלאים תפקיד מרכזי גם בסוגיות של דיור ציבורי ודיור בר-השגה ובתהליכים שונים של התחדשות עירונית העשויים לשפר את איכות החיים ולתרום לרווחתן של אוכלוסיות מוחלשות בישראל. זאת ועוד, מדיניות התכנון עשויה לקבוע את מידת המענה לביקוש הגדל והולך לאתרים ומבנים העשויים לשמש שירותי רווחה, ביקוש שהוא פרי של מדיניות "עם הפנים לקהילה" ושל גידול באוכלוסייה, ולמנוע את דחיקתם של שירותי רווחה לפריפריה הגיאוגרפית והחברתית. למדיניות התכנון השלכות גם ברמה האזורית והמקומית. פריסה הוגנת של שירותי הרווחה במרחב העירוני עשויה למנוע ההתנגדות של תושבים לשילוב פנימיות, הוסטלים ודירות לאנשים עם מוגבלויות ועם צרכים אחרים סמוך לבתיהם, התנגדות הידועה בכינויה NIMBY (not in my backyard). תכנון נכון עשוי להוביל גם לפיתוח בר-קיימא התורם לרווחת כל התושבים וכל הקהילות במרחב, לעודד שילוב ויחסי גומלין פוריים בין קהילות, להגביר את הניעות החברתית של קבוצות מוחלשות ולמנוע את הדרתן.

ואולם למרות חשיבותם של תהליכי התכנון, נוכחותה של הקהילה המקצועית בהם כמעט שאינה מורגשת, וכניסתה לתחום זה מהוססת. כך אין נציגות למשרד הרווחה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ולעובדי המשרד שהוזמנו לשמש יועצים חברתיים למועצה אין זכות הצבעה. כך גם קטן מאוד מספר הרשויות המקומיות שבהן פועלים יועצים חברתיים לתכנון, על אף התרחבותן של תוכניות שונות להתחדשות עירונית. אומנם על פי תיקון לחוק שהתקבל לפני כמה שנים, שר הרווחה ממנה שני נציגים של ארגונים חברתיים למועצה, אך אין בכך כדי להביא את השיקולים החברתיים אל קדמת הבמה של תהליכי התכנון. תהליכים אלו מאופיינים במאבקי כוח בין בעלי עניין רבים. לגורמים אלו אין רצון להכניס "שחקן" נוסף לזירת התכנון הצפופה ממילא, בוודאי לא כאשר מוסדות התכנון נתונים בלחץ רב לקצר הליכים ולהאיץ את עבודתם. כך, ערוץ מרכזי להגנה על אוכלוסיות מוחלשות ולקידומן נותר למעשה "מחוץ לתחום" עבור הקהילה המקצועית דווקא בשעה שמתעצבים פניה של הארץ, הפיזיים והחברתיים, לעשורים הבאים. זו ללא ספק סוגיה שנידרש אליה בשנים הקרובות.

לפני הקהילה יעמדו כמה אפשרויות אם ברצונה להתחיל להטמיע שיקולים חברתיים בתהליכי התכנון המרחבי. היא עשויה לחבור לדיסציפלינות אחרות אשר הקדימו לעסוק בנושא, ובהן משפטים, גיאוגרפיה, אדריכלות ותכנון ערים, ולבנות עימן תורת הפעלה לשילוב ההיבטים החברתיים בתהליכי התכנון בכל הרמות. ראוי שהקהילה המקצועית תבחן ותחקור את השפעתם של תהליכי תכנון

על רווחתם של פרטים וקהילות, ותציג את הממצאים לפני מקבלי החלטות ולפני הציבור. היא עשויה גם לדרוש מינוי של נציגים נוספים במוסדות התכנון, ובהם נציג של שר הרווחה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ומינוי נציגים של ההנהלות המחוזיות של משרד הרווחה ושל המחלקות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות בוועדות המחוזיות והמקומיות בהתאמה. היא עשויה לדרוש שיוכנו "תסקירי השפעה על החברה והקהילה" בתהליכי תכנון, כפי שנהוג בסוגיות הנוגעות לסביבה. היא צריכה להכשיר עובדים סוציאליים ומנהלים בשירותי הרווחה למלא תפקיד פעיל במוסדות התכנון, לסייע לתושבים להשתתף בתהליכי תכנון והתחדשות הנוגעים לשכונותיהם ולפעול לצמיחתה של מנהיגות מקצועית ואזרחית בסוגיות של צדק מרחבי וזכויות אדם בתכנון. בד בבד עליה לפעול כדי שמתכננים יהיו מודעים יותר לחשיבות של היבטים חברתיים. לבסוף, הקהילה המקצועית תידרש לגייס את מיומנויותיה כדי לצמצם את ההשפעות של משבר האקלים על אוכלוסיות חלשות, לתרום את חלקה בשמירה על הסביבה ולהכשיר עובדים לתחום המתפתח של עבודה סוציאלית סביבתית (Ramsay & Boddy, 2017).

מעין סיכום: מהפך העוצמה

רבות מהמגמות שמנינו עד כה, ומגמות נוספות שנציין בהמשך, הביאו בעשורים האחרונים לשינוי הדרגתי ביחסי הגומלין שבין משרד הרווחה ובין נותני השירותים ברשויות המקומיות, במגזר העסקי ובארגונים ללא כוונת רווח. השפעתם של הדוגלים ביחסי גומלין היררכיים וסמכותיים, ובהם דור המייסדות של העבודה סוציאלית בישראל ודור "הכיפות הסרוגות" שעיצבו את משרד הסעד במאה שעברה (דורון, 2004), הולכת ומתפוגגת. הדגם הישן, שלפיו "המטה בירושלים" מתווה באופן בלעדי את המדיניות, מנסח הוראות תע"ס מפורטות ומקיים פיקוח על עבודת ספקי השירותים, אינו עולה עוד בקנה אחד עם השינויים בסביבת שירותי הרווחה. נדמה שאנו על סף מהפך ביחסי הגומלין שבין המשרד ובין העובדים, המנהלים והספקים, אם לא מעבר לכך.

מהפך זה הוא תולדה של תהליכים רבים, ונפרט תחילה את אלו שמקורם במגמות שאת רובן מנינו לעיל: ההפרטה של שירותי הרווחה הותירה חלק ניכר מהידע המעשי על הפעלת השירותים בידי הספקים ופגעה במעמדו של המשרד כבעל הידע, כמעצב מדיניות וכרגולטור; היא הגבירה את התחרות בין ספקים המתמודדים על המכרזים להפעלת שירותים, והם אינם ששים לשתף את הידע שבידיהם עם הרגולטור ועם ספקים אחרים; הירידה במעמדו המקצועי של המשרד היא גם

תוצאה של העלייה המתמשכת בהשכלתם של העובדים הסוציאליים בשדה ושל הפיכת רבים מהם למומחים שהידע שבידם, וגם ניסיונם בפרקטיקה, אינו נופל מזה של המפקחים עליהם מטעם המשרד; ההיצע הרב של ידע פרופסיונלי, הן בתוכניות ההכשרה תוך כדי עבודה והן במרחב המקוון, מגמד אף הוא את מעמדו של המשרד כבעל הידע העיקרי הדרוש להפעלת השירותים; הקמתן של קהילות ידע באתר המשרד ושל קבוצות פייסבוק במרשתת מאפשרת לעובדי השדה "לדלג" מעל ראשיהם של המפקחים ושל מנהלים במטה וללמוד ישירות מעמיתיהם; המשפטיזציה של העבודה הסוציאלית פגעה אף היא במעמדו של המשרד ובעצמאותו מול ספקיו, שכן החלטותיו ומדיניותו נתונים לביקורת שיפוטית שוטפת; עיגונם של שירותים רבים בחקיקה, בתקנות ובתע"ס מקבע את זכאותם החוקית של רשויות ושל ספקים לתקציבים ממשלתיים להפעלת שירותים, וזו אינה עוד פררוגטיבה ניהולית של המשרד; הדרישה הציבורית לשירותים רגישי תרבות, התפורים למידותיו של מקבל השירות והניתנים מתוך תיאום החוצה גבולות ארגוניים ודיסציפלינריים, מקשה אף היא על הרגולטור הנדרש להתאים את כלי הבקרה שלו למגוון רחב של שירותים (adaptive regulation) או להשלים עם רגולציה עצמית של הספקים (Lahat & Sabah, 2020). זאת ועוד, המעבר לבחירה ישירה של ראשי רשויות והנתק המתגבר בינם ובין הדרג הפוליטי הארצי חיזקו את מעמדו של השלטון המקומי ואת עצמאותן של המחלקות המקומיות לשירותים חברתיים. הדרישה הגוברת לשקיפות, להגנה על זכויות האזרח ולמעורבות של הציבור בקבלת ההחלטות הנוגעות אליו (nothing about us without us), לצד ההשפעה של גישת ה-Collaborative Governance המצדדת במיסוד תהליכי התייעצות והקשבה לידע שבידי הציבור ובידי בעלי העניין האחרים (Osborne et al., 2013), תורמות את חלקן למהפך העוצמה המתחולל.

נדמה שמהפך העוצמה יחייב את המשרד לאמץ, לצד הפרדיגמה הניהולתנית וההיררכית, גם פרדיגמה פרופסיונלית ושיתופית שלפיה מקור הסמכות של המשרד הוא בעיקר במצוינותו המקצועית, בהובלתו את הלמידה של העובדים הסוציאליים ובחדשנותו. על פי גישה זו, יהיה על המשרד לאמץ שיטות ניהול ובקרה שיסייעו לו להגדיר מטרות מקצועיות ולפתח דרכי התערבות יחד עם כל שותפיו ולהניע אותם לפעול בהתאם. יהיה עליו ללמוד לבנות בריתות שבמסגרתן מתקיימים יחסי גומלין מאוזנים בין כל בעלי העניין השוקדים על הפיכת שירותי הרווחה לארגונים לומדים, החותרים למיסוד של תרבות ארגונית ושל מנגנוני למידה המעודדים פרקטיקה המכוונת לפיתוח ידע ולחדשנות (deliberative practice).

המהפך, אם יושלם, יהיה קשה ומורכב, בין היתר משום שהמשרד נדרש לאחוז בפרדיגמה חדשה אך לא להניח את ידו מזו הקודמת. הוא יידרש "להמציא את עצמו מחדש" כסמכות מקצועית המקדמת שיח ולמידה מתמשכים, אך גם להוסיף לשמש גוף מממן ורגולטור. זו עשויה להיות רפורמה של ממש ושינוי כולל של דרכי העבודה. האתגרים גדולים והדרך ארוכה, אך נדמה שהמשרד נקט כמה צעדים חשובים בכיוון זה, למשל במסגרת התוכנית לניהול ידע ולמידה ארגונית שיזם, פעולות שונות להבניית השותפות עם הציבור והדיאלוג עם המגזר השלישי והמגזר העסקי. נראה שבעשור הקרוב הוא יידרש להמשיך במגמה זו.

לסיכום, רשימת הסוגיות שזיהינו נותנת ביטוי למורכבות שלפניה ניצבת הקהילה המקצועית בבואה לחזות את העתיד ולהיערך לקראתו, מורכבות שמקורה בפרדיגמות מתנגשות ובקושי להעריך את השפעתן הכוללת של המגמות שמנינו על מערך שירותי הרווחה. בהיעדר ודאות, הנהלת המשרד תידרש ללמוד לחיות בכל העולמות. היא צריכה לעודד תחרות, להורות לספקים כיצד לפעול, לשים דגש על יעילות, למדוד תוצאות ולשכלל את כלי הרגולציה, אך גם לעודד שיתוף במידע ובידע, לטפח גמישות תפעולית וכשירות תרבותית, לקדם למידה וראייה מעבר לכללים הקיימים ולשקוד על שיח רציף וכן עם הקהילה המקצועית. אם היא תדע לפתח (ambidexterity O'Reilly & Tushman, 2004) ניהולית זו ולפעול בד בבד על פי פרדיגמות שונות, יגדלו סיכוייה להוביל את מערך שירותי הרווחה אל מקום מבטחים למרות הסערות שמסביב.

מקורות

אלמוג, י' (2020). *המלצות מדיניות: מדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ*. משרד ראש הממשלה.

https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/reportoutsourcing251020

דורון, א' (2004). שירותי הרווחה האישיים בישראל – שינויי המנהיגות והשלכותיהם על עיצוב המערכת. *ביטחון סוציאלי*, 65, 11-32.

דורון, א' (2018). רב-תרבותיות בישראל ושחיקת התמיכה במדינת הרווחה. בתוך א' ביניש וג' גל (עורכים), *בזכות מדינת הרווחה, מבחר ממאמריו של אברהם דורון*. רסלינג (עמ' 315-340).

דורון, (י' 2012). עובדים סוציאליים והחוק בישראל. בתוך מ' חובב, א' לונטל וי' קטן (עורכים), *עבודה סוציאלית בישראל*. הקיבוץ המאוחד (עמ' 68-89).

צבע, י' (2010). *דין וחשבון הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים*. משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

קוד האתיקה של העובדים הסוציאליים (2018). האגודה לקדום העבודה הסוציאלית
https://socialwork.org.il/prdFiles/%D7%A7%D7%95%D7%93%20%D7%94%D7%90%D7%AA%D7%99%D7%A7%D7%94%20%D7%94%D7%97%D7%93%D7%A9%202018.pdf

שמיד, ה' וצבע, י' (2018). דבר העורכים, חוברת מיוחדת על מנהיגות וניהול בשירותי הרווחה האישיים. *חברה ורווחה, לח*(1), 3-12.

שפירו, ש' (2012). ההיסטוריה של מקצוע העבודה הסוציאלית בישראל. בתוך מ' חובב, א' לונטל וי' קטן (עורכים), *עבודה סוציאלית בישראל*. הקיבוץ המאוחד (עמ' 50-67).

Abramovitz, M. (2004). Saving capitalism from itself: Whither the Welfare State? *New England Journal of Public Policy*, 20(1), 21-31.

Baines, D. (2020). Foreword in B. Pease, S. Goldingay, N. Hosken, & S. Nipperess (Eds.) (2020). Doing critical social work: *Transformative practices for social justice* (pp. xi-xv). Routledge.

Baines, D., Cunningham, I., Campey, J., & Shields, J. (2014). Not profiting from precarity: The work of nonprofit service delivery and the creation of precasiousness. *Just Labour*, 22.

Blanchard, O., & Tirole, J. (2021). Rapport: *Les grands défis economiques, Republique Francaise*. https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-rapport-les_grands_defis_economiques-juin_0.pdf

Bzdok, D., & Dunbar, R. I. (2020). The neurobiology of social distance. *Trends in Cognitive Sciences, 24*(9), 717-733.

Cottam, H. (2018). Radical help: *How we can remake the relationships between us and revolutionise the welfare state.* Hachette UK.

Coulton, C. J., Goerge, R., Putnam-Hornstein, E., & de Haan, B. (2015). *Harnessing big data for social good: A grand challenge for social work* (pp. 1-20). Cleveland: American Academy of Social Work and Social Welfare.

Doz, Y. (2020). Fostering strategic agility: How individual executives and human resource practices contribute. *Human Resource Management Review, 30*(1), 100693.

Dustin, D. (2016). *The McDonaldization of social work*. Routledge.

Gallie, D., & Paugam, S., (2003). *Social precarity and social integration* (Vol. 56, No. 1). Union européenne. Direction générale Emploi et affaires sociales, Luxembourg.

Hemerijck, A. (2015). The quiet paradigm revolution of social investment. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, 22*(2), 242-256.

Kemp, S. P., Palinkas, L. A., Wong, M., & Wagner, K. (2015). Strengthening the social response to the human impacts of environmental change. *Grand Challenges for Social Work Initiative Working Paper*, 5, 1-31.

Lahat, L., & Sabah, Y. (2020). Adaptive regulation: A possible model for regulation and innovation in personal social services. *Israel Studies Review, 35*(3), 11-30.

Macneil, I., & Campbell, I. D. (2001). *The relational theory of contract: Selected works of Ian MacNeil*. Sweet & Maxwell.

Maylea, C. (2021). The end of social work. *The British Journal of Social Work, 51*(2), 772-789.

Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. Macmillan.

Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection: A child-centered system. Final Report*. TSO.

OECD (2018). *A broken social elevator? How to promote social mobility*. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/9789264301085-en.

OECD (2021a). *Main findings from the 2020 Risks that Matter Survey*. https://www.oecd.org/els/main-findings-from-the-2020-risks-that-matter-survey-b9e85cf5-en.htm

OECD (2021b). Risks that Matter 2020: The long reach of COVID-19. https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/risks-that-matter-2020-the-long-reach-of-covid-19-44932654/

O'Reilly, C. A., & Tushman, M. L. (2004). The ambidextrous organization. *Harvard Business Review, 82*(4), 74-83.

Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration, 43*(2), 135-158.

Pease, B., Goldingay, S., Hosken, N., & Nipperess, S. (Eds.) (2020). *Doing critical social work: Transformative practices for social justice. Routledge*.

Putnam, R. D. (2016). *Our kids: The American dream in crisis*. Simon and Schuster.

Ramsay, S., & Boddy, J. (2017). Environmental social work: A concept analysis. *The British Journal of Social Work, 47*(1), 68-86.

Rosenfeld, J. M. (2016). *From exclusion to reciprocity: "Learning from success"*. Rowman & Littlefield.

Rosenfeld, J. M., & Tardieu, B. (2000). *Artisans of democracy: How ordinary people, families in extreme poverty, and social institutions become allies to overcome social exclusion*. University Press of America.

Sandel, M. J. (2012). What money can't buy: *The moral limits of markets*. Farrar, Straus and Giroux.

Schwartz, B., & Sharpe, K. (2010). *Practical wisdom: The right way to do the right thing*. Penguin.

Shatz, H. J., Popper,S. W., Friedrich, S., Abramzon, S., Brodsky, B., Harel, R., & Cohen, O. (2015). *Developing long-term socioeconomic strategy in Israel: Institutions, processes, and supporting information*. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation.

Sher-Hadar, N., Lahat, L., & Galnoor, I. (2021). *Collaborative Governance*. Springer.

Smith, S. R., & Phillips, S. D. (2016). The changing and challenging environment of nonprofit human services: Implications for governance and program implementation. *In Nonprofit Policy Forum* (Vol. 7, No. 1, pp. 63-76). De Gruyter.

Sternberg, R. J. (1998). A balance theory of wisdom. *Review of General Psychology, 2*(4), 47-365.

Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2009). *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf

Zetino, J., & Mendoza, N. (2019). Big data and its utility in social work: Learning from the big data revolution in business and healthcare. *Social Work in Public Health, 34*(5), 409-417.

Zychlinski, E., Lev, S., & Kagan, M. (2020). The ethical conflict of dual obligations amongst social workers: The role of organisational affiliation and seniority. *The British Journal of Social Work, 50*(6), 1854-1870.

04

משילות ורגולציה של שירותי רווחה במיקור חוץ: אזרחות חברתית בעידן המדינה הרגולטורית

—

אבישי בניש[1]

1. אני מבקש להודות לעורכים ג'וני גל ושביט מדהלה, וכן לשמעון שפירו, קותי צבע, הילה דולב, ליהיא להט, רונן מנדלקרן, שירן רייכנברג וחנן הבר, על הערותיהם המועילות לטיוטות קודמות של פרק זה.

תקציר

הפרק מציג את תופעת מיקור החוץ של שירותי הרווחה בישראל על רקע השינוי בתפיסת תפקידה של המדינה מתפיסה של מדינת רווחה המספקת שירותים בעצמה לתפיסה של מדינה רגולטורית הרוכשת שירותים אלו מספקים פרטיים - עמותות וחברות עסקיות. הפרק מציג את ההתפתחות ההיסטורית ואת המסגרת התיאורטית והרעיונית העומדת בבסיס תהליכי שינוי אלו והאתגרים שהם מציבים לרעיון מדינת הרווחה. בתוך כך הוא מפרט את המאפיינים המיוחדים של השירותים החברתיים, שבגינן לא ניתן להתייחס אליהם כ"שוק" רגיל ולהחיל עליהם מנגנונים שוקיים באופן פשטני ללא קביעת גבולות ועריכת התאמות. הפרק גם מציג תמונת מצב של היקף ומאפייני מיקור החוץ של שירותי הרווחה בישראל, ובכלל זה מבנה מערך הרכש החברתי ומערך הפיקוח על שירותים אלו, ולאחר מכן הוא בוחן סוגיות מרכזיות במודל מיקור החוץ לאור הניסיון שהצטבר בישראל.

הפרק חותם בפריסת תכנית עבודה למעצבי מדיניות המבקשים לאמץ כלים חדשים של משילות ורגולציה, אך מתוך מחויבות חזקה לחזון מדינת הרווחה והאזרחות החברתית - מודל המכונה "מדינת רווחה רגולטורית". זהו מודל המבקש לעצב זירת רווחה שההיגיון המוביל שלה מבוסס על אחריות המדינה ומחויבות לזכויות החברתיות של אזרחיה ותושביה ושל אספקת השירותים על בסיס עקרונות של מקצועיות, שוויון והוגנות. חלק זה מציב אמות מידה לעיצובו של מודל כזה, ומציג כיצד אפשר וצריך ליישם אותו במציאות הישראלית לאור תמונת המצב שהוצגה בחלקים הקודמים.

מבוא

בעשורים האחרונים אנו עדים לתמורות מרחיקות לכת בשירותי הרווחה בישראל (בניש, 2012א; מנדלקרן ושרמן, 2015; מרון, 2015; שמיד, 2001; Benish, 2018). בעבר התבססו שירותים אלו על מודל מדינת הרווחה המסורתי, שבמסגרתו השירותים ניתנים על ידי אנשי מקצוע מהמגזר הציבורי. ואולם מאז שנות השמונים החל בישראל, כבמדינות אחרות בעולם, תהליך נרחב של מיקור חוץ של שירותים אלו לגורמים פרטיים - מהמגזר העסקי ומהמגזר השלישי.[2] הישענות על גורמים לא מדינתיים באספקת שירותי רווחה הייתה קיימת גם בעבר, אך היקף ההפרטה ואופייה התרחבו במידה ניכרת - עד כדי כך שיוסי קטן, מהחוקרים המובילים בתחום זה, תיאר את התהליך הזה כ"הפרטה מסיבית" (קטן, 2008). ואכן, כפי שיפורט בהמשך, משרד הרווחה והביטחון החברתי הוא המשרד הנשען במידה הנרחבת ביותר על רכישת שירותים במיקור חוץ, ובכלל זה שירותים הניתנים

[2]. ההגדרה המקובלת לשירות חברתי במיקור חוץ בזירת המדיניות הישראל: "שירות חברתי הניתן באמצעות מפעיל חיצוני לממשלה, שהממשלה רוכשת אותו, תוך מימונו באופן מלא או חלקי, ואחראית לאספקתו, לאסדרתו

המשך ההערות בעמוד הבא »

לאוכלוסיות הרגישות ביותר - ילדים בסיכון, בעלי מוגבלויות, נפגעי אלימות, דרי רחוב ועוד.

מיקור החוץ של שירותי הרווחה - המכונה לעיתים גם "הפרטה חלקית", "רכישת שירותים" או "הפרטת הביצוע" - מבוסס על שינוי בתפיסת תפקידה של המדינה ועל ההנחה שאימוץ כלי משילות ורגולציה חדשים עשוי להביא לחיסכון בעלויות לצד שמירה על חדשנות השירותים ואף שיפור באיכותם. הוא מבטא מעבר מהתפיסה המסורתית, הרואה במדינה ספקית של שירותים (provider state), לתפיסת תפקיד מדינתית רגולטורית (regulatory state), שלפיה המדינה אינה מספקת את השירותים ישירות אלא באמצעות התקשרות חוזית עם מפעילים לא ממשלתיים בעודה אחראית למימון השירות, לאסדרתו (רגולציה) ולפיקוח עליו (Benish & Levi-Faur, 2020).

אף על פי שתהליכי מיקור החוץ בישראל החלו כבר בשנות השמונים והתשעים של המאה שעברה, וגם לאחר שהם הלכו והתרחבו, במשך תקופה ארוכה לא הייתה לממשלה מדיניות או תפיסת תפקיד רגולטורית מגובשת להפעלת השירותים במודל החדש (להט וטלית, 2012; לוי-פאור ועמיתים, 2015). לכן זירת שירותי הרווחה אופיינה ברגולציה מיושנת, חלקית ומקוטעת, נעדרת בסיס תיאורטי ואמפירי איתן, וחסרה את היכולות הארגוניות הדרושות לשימוש אפקטיבי במודל מיקור החוץ. מציאות זו החלה להשתנות רק בשנים האחרונות, בייחוד בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 ודוח ועדת טרכטנברג, שלאחריהם קיבלה הממשלה שורה של החלטות שנועדו לקבוע מדיניות כוללת בתחום זה. דוחות של צוותים מקצועיים, אשר המלצותיהם אומצו על ידי הממשלה, הביאו לפריצת דרך של ממש בהבנת תמונת המצב ובנכונותה של המדינה לקבל אחריות לתחום זה, ואף החלו תהליכים חשובים בפיתוח התורה והכלים הדרושים לכך. ואולם, למרות ההתקדמות המשמעותית, נותרה עוד כברת דרך ניכרת לגיבוש חזון ותפיסת תפקיד מקיפה בתחום זה.

האתגר הניצב לפני קובעי המדיניות בגיבוש החזון החדש לשירותי הרווחה הוא כיצד לעשות שימוש מושכל ביתרונות שיכולים לצמוח מכלי המשילות והרגולציה החדשים, בד בבד עם שמירה על חזון של מדינת רווחה המחויבת לזכויות החברתיות של אזרחיה ותושביה על בסיס עקרונות של מקצועיות, שוויון והוגנות. חזון זה, של מה שניתן לכנותו "מדינת רווחה רגולטורית", יכול להתבסס על גישה אופטימיות בדבר יעילותם של כלים חדשים אלו או על גישה פרגמטית המכירה בכך שמיקור החוץ בשירותי הרווחה יישאר עימנו בעתיד הנראה לעין. על

ולפיקוח על ביצועו, ושאיננו ממומן באמצעות תמיכה" (ראו טל-אביטן ועמיתים, 2016). מבחינה זו, מיקור חוץ הוא סוג של הפרטה חלקית אשר מותירה היבטים מסוימים בידי המדינה. לדיון מקיף בהגדרת ההפרטה בתחומים החברתיים ראו דורון, 1995 וקטן, 2008.

כל פנים, אין זה אתגר של מה בכך. ברמה הערכית, חזון מדינת הרווחה הרגולטורית צריך להתמודד עם האידאולוגיה הנאו-ליברלית, שלעיתים קרובות היא הכוח המניע את תהליכי מיקור החוץ ואשר קוראת תיגר על עצם הרעיון של אחריות המדינה לרווחת אזרחיה ומבקשת להסיג את המדינה לאחור. ברמה המעשית, הגשמת חזון זה מחייבת פיתוח של תורות הפעלה ופיקוח חדשות אשר מציבות גבולות להפרטה, מבינות לעומק את היגיון הפעולה של כלי המשילות החדשים ומתאימות אותם למטרות ולמאפיינים הייחודיים של שירותי הרווחה.

פרק זה מבקש להציג את תופעת מיקור החוץ של שירותי הרווחה בישראל על היבטיה השונים, מתוך בחינה של המצב הקיים, על מורכבותו והאתגרים הגלומים בו, ושרטוט העקרונות אשר צריכים לעמוד לפני מעצבי מדיניות המבקשים לשמור על מחויבותם למדינת הרווחה. מבחינת מבנה הפרק, בחלק הבא תוצג המסגרת התיאורטית והרעיונית העומדת בבסיס תהליכי מיקור החוץ והאתגרים שתהליכים אלו מציבים לרעיון מדינת הרווחה ברמה הערכית והמעשית. בחלק השלישי תוצג סקירה היסטורית קצרה של אבני הדרך בהתפתחות מדיניות מיקור החוץ בשירותי הרווחה בישראל ושל עמדות השחקנים שהיו מעורבים בתהליך זה. החלק הרביעי יציג תמונת מצב של זירת השירותים במיקור חוץ מבחינת סוג השירותים הניתנים במיקור חוץ והיקפם, ושל מאפייניהם של נותני השירותים מהמגזר הפרטי המעורבים באספקתם. החלק החמישי יעסוק בהערכה של סוגיות מרכזיות במודל מיקור החוץ לאור הניסיון שהצטבר בישראל. הפרק האחרון ייוחד להצעת אמות מידה ועקרונות ליישום מודל של מדינת רגולטורית המחויבת לרווחה לאור תמונת המצב שהוצגה בחלקים הקודמים.

• מסגרת תיאורטית: שירותי רווחה בעידן של תמורות

השירותים החברתיים, ובכללם גם שירותי הרווחה, התפתחו כחלק מהחזון הגדול של מדינת הרווחה, שלפיו המדינה מקבלת עליה אחריות וממלאת תפקיד מרכזי בהבטחת הזכויות החברתיות של אזרחיה (Titmuss, 1968). הבטחת שירותים אלו לכלל האוכלוסייה, כחלק בלתי נפרד מזכויותיהם ולא כמוצרים שיש לרכוש בשוק החופשי, ביטאה בזמנו הרחבה של תפקיד המדינה אל מעבר למודל "שומר הלילה", שלפיו המדינה התמקדה בענייני ביטחון ובאכיפת חוק וסדר; היא נתפסה כבלי עיקרי לקידום ערכים של שוויון, סולידריות וצדק חברתי וכחלק מהתפיסה הכוללת של "אזרחות חברתית" כפי שניסח אותה הסוציולוג T.H. Marshal (דורון, 2013). לצד המחויבות הערכית והכרה בשירותים אלו כזכויות חברתיות וכחלק מתפיסת האזרחות,

למדינת הרווחה נלוותה גם תפיסה מוסדית שלפיה הזירה העיקרית שבה יש לספק שירותים אלו היא המגזר הציבורי, שפועל על פי עקרונות ציבוריים וללא מטרות מסחריות, ולכן יכול לספק שירותים אלו באופן שוויוני ועל פי עקרונות של שלטון החוק והוגנות מִנהלית. יתר על כן, בשל המאפיינים הייחודים של השירותים החברתיים, שירותים אלו נבנו ברובם סביב מודל מקצועי שלפיו אנשי מקצוע בעלי הכשרה אקדמית ומעשית ייעודית (כגון עובדים סוציאליים, מורים ורופאים) מנהלים ומפעילים שירותים אלו על בסיס שיקול דעת מקצועי.

ואולם על מודל זה של אספקת השירותים החברתיים נמתחה ביקורת חריפה ומתמשכת. ברמה הערכית, הגישה הנאו-ליברלית קראה תיגר על התפיסה של אחריות המדינה לשירותים החברתיים כעניין של זכות חברתית בטענה שהאחריות לרווחה נתונה לפרט, למשפחה ולקהילה, והיא צריכה להיות מסופקת במסגרת השוק על פי עקרונות של היצע וביקוש. נוסף על כך, ברמה המִנהלית-ארגונית נמתחה ביקורת על חוסר היעילות של ניהול השירותים במגזר הציבורי, והטענה הייתה שהממשלה אינה יודעת לנהל. בבסיס ביקורת זו עומדת הטענה שהמגזר הפרטי יעיל יותר מהמגזר הציבורי משום שבמגזר הפרטי חברות חשופות לתחרות ולסכנה של פשיטת רגל (the competition effect) ומשום שבמגזר הפרטי מה שנחסך הופך להיות רווח לבעלים (the ownership effect). מאפיינים אלו יוצרים תמריץ חזק להתייעלות ולחדשנות במגזר הפרטי, והיעדרם במגזר הציבורי מוביל לבזבוז ולקיבעון. יתרה מזו, נטען שהאינטרס המוסדי של המגזר הציבורי הוא דווקא להגדיל את היקפו, את תקציבו ואת השפעתו. כמו כן נטען שהמגזר הציבורי סובל מסרבול, מנוקשות ומעלויות גבוהות בשל עקרונות הניהול הבירוקרטי (המבוסס על מבנה היררכי וניהול באמצעות כללים ופרוצדורות) ובשל מגבלות הנובעות מההסכמים הקיבוציים עם איגודי העובדים במגזר הציבורי. קו נוסף של ביקורת הופנה לאופי הפטרנליסטי של השירותים החברתיים הנובע מהמבנה המונופוליסטי של השירותים, שאינו מאפשר למשתמשי השירותים בחירה, וכן מהמודל המקצועי של השירותים שלרוב מפקיד את קבלת ההחלטות בידי אנשי מקצוע ללא שיתוף מספק של משתמשי השירותים בקביעת המדיניות הכוללת ובקבלת ההחלטות הפרטניות על סוג השירותים הניתנים להם ועל אופיים.

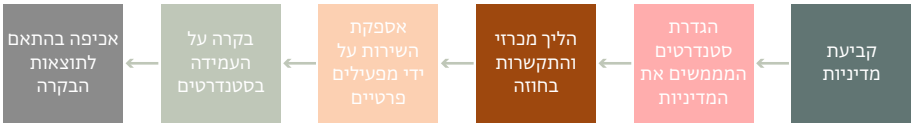
לנוכח ביקורת זו חלו במודל אספקת השירותים החברתיים תמורות מרחיקות לכת בעשורים האחרונים. תמורות אלו, שהובלו בעיקר במסגרת רפורמות של "ניהול ציבורי חדש" (new public management) (כהן ומזרחי, 2017), מבוססות על אימוץ של היגיון שוקי בהפעלת השירותים הציבוריים, בדגש על יעילות ואפקטיביות של

אספקת השירותים. מרכיב מרכזי ברפורמות אלו הוא השימוש הגובר במיקור חוץ. מודל מיקור החוץ (contracting-out) נשען על פיצול בין פונקציית הרכישה ובין פונקציית האספקה של השירותים החברתיים. המדינה ממשיכה לממן את השירות, אך במקום אספקה באמצעות המגזר הציבורי המדינה מתקשרת בחוזה עם מפעילים פרטיים, עסקיים או מלכ"רים, לצורך אספקתו (Schmid, 2003). מרכיב מרכזי נוסף ברפורמות אלו הוא הכפפת השירותים החברתיים למנגנונים תחרותיים, שוקיים או מעין-שוקיים (quasi-markets; ראו לה-גרנד, 1991), אשר אמורים להעלות את איכות השירותים בד בבד עם הפחתת עלותם. שני הכלים המרכזיים האמורים לשמש לצורך זה הם שימוש במכרזים לרכישת השירותים ומתן אפשרות למקבלי השירותים לבחור בין מפעילי שירותים שונים. מרכיב מרכזי נוסף של רפורמות אלו הוא העברת המוקד מהסדרה היררכית המבוססת על כללים ופרוצדורות, שמאפיינת את "המִנהל הציבורי הישן", לדגש על השגת תוצאות מתוך קביעת מדדי תוצאה ויצירת תמריצים לעמוד במדדים אלו. רפורמות אלו כוללות לעיתים קרובות גם חיזוק של מנגנוני הבקרה על נותני השירותים. במהלך השנים נמתחה ביקורת חריפה על הבסיס הרעיוני ועל היישום של גישת הניהול הציבורי החדש (לסקירה, ראו בניש, 2012ב), אך גישה זו נותרה דומיננטית בזירת השירותים החברתיים.

לצד גישת הניהול הציבורי החדש, ולעיתים אף כתגובה אליה, התפתחה גם גישת "המשילות הציבורית החדשה" (new public governance). שלא כגישת הניהול הציבורי החדש, הנשענת על הגיון השוק, גישת המשילות הציבורית החדשה נשענת על אימוץ ערכים וכלים של החברה האזרחית, המבוססים על שותפות ודיאלוג. גישה זו מדגישה את חשיבות השיתוף של אזרחים ובעלי עניין בתהליכי קביעת מדיניות וביישומה - וזאת כאזרחים ולא כצרכנים. בשלב קביעת המדיניות, הדגש הוא על מתן אפשרות לאזרחים ולארגונים להיות מעורבים בשלבים השונים של קביעת הסטנדרטים לאספקתם של השירותים החברתיים. בשלב יישום המדיניות, הדגש הוא על שיתוף מקבלי השירותים בקבלת ההחלטות הנוגעות לסוג השירות שיקבלו ולאופיו. גישה זו מבוססת על תפיסות של דמוקרטיה השתתפותית וכן על גישות ביקורתיות המבקשות לצמצם את הפטרנליזם הטבוע בפעולתם של פקידים ושל אנשי מקצוע, ולאפשר ביטוי לרצון ולאוטונומיה של משתמשי השירותים. מעבר לכך, גישת המשילות הציבורית החדשה מדגישה גם שיתופי פעולה בין-מגזריים ופעולה באמצעות רשתות וקואליציות של ארגונים - ציבוריים, עסקיים ומלכ"רים - לצורך השגת המטרות הציבוריות. מודל זה, שזכה גם לכינוי ממשליות משולבת (Lahat et al., 2021), נתפס כמתאים במיוחד בהפעלת שירותים מורכבים שאין בהם הסכמה על המטרות הערכיות או על הידע המקצועי שאמורים לעמוד ביסודם.

גישות הניהול הציבורי החדש והמשילות הציבורית החדשה הובילו לשינוי מהותי של אופן פעולתה של המדינה בתחום הרווחה. הן מבטאות באמור מעבר ממודל של מדינת רווחה מספקת שירותים, שלפיו המדינה קובעת מדיניות, מגדירה סטנדרטים ומספקת את השירות במימון ציבורי ובאמצעות המגזר הציבורי, למודל של מדינת רווחה רגולטורית, שלפיו היא קובעת מדיניות ומגדירה סטנדרטים אך מתקשרת באמצעות מכרז וחוזה עם ספקים פרטיים - עמותות וחברות עסקיות, משלמת להם ומפקחת עליהם (ראו תרשים 1). **זירת שירותי הרווחה החדשה שנוצרה היא היברידית באופייה. היא כבר אינה רק מדינתית ובירוקרטית, אך היא גם אינה שוקית או אזרחית לחלוטין. בזירה חדשה זו אין הפרדה חדה בין המדינה, השוק והחברה האזרחית, והיא משלבת בין לוגיקות וכלים שונים שמאפיינים את כל אחד מהמגזרים.**

תרשים 1:
זירת שירותי הרווחה החדשה



מבנה חדש והיברידי זה, של זירת שירותי הרווחה, מחייב חשיבה מחדש על מערך שירותי הרווחה והתמודדות עם כמה אתגרים מרכזיים:

<u>אתגר המחויבות לרווחה:</u> תהליכי מיקור החוץ וגישת הניהול הציבורי החדש הושפעו במידה ניכרת מהרעיונות שבבסיס הגישה הנאו-ליברלית. לכן יישומם יכול לסמן גם אימוץ של הממד הערכי של הגישה הנאו-ליברלית באמצעות צמצום שירותים, שחיקת התקציבים החברתיים ושימוש במיקור חוץ כדי להתנער מאחריות המדינה לרווחה. יתרה מזו, המנגנונים השוקיים במבנה החדש יוצרים הטיה מבנית ל"כלכליזציה" של שירותי הרווחה באופן שהופך את שיקולי היעילות והחיסכון התקציבי לשיקולים הדומיננטיים בתהליכי המדיניות וקבלת ההחלטות. ואולם, לפחות מהבחינה העקרונית, אין הכרח שכך יקרה.

אפשר לחשוב גם על מודלים של אספקת שירותי רווחה במיקור חוץ אשר אינם נאו-ליברליים במהותם, ובכל זאת הם מחויבים ליסוד החברתי של מדינת הרווחה. האתגר של מי שמבקשים לפסוע בנתיב זה הוא לעצב את הזירה באופן שמגביל, ממתן ומאזן נטייה זו מתוך שמירה על המחויבות לרווחה.

אתגר האחריותיות הציבורית: אספקת שירותי הרווחה במודל הישן התבססה על אתוס ציבורי של אחריותיות (accountability), שלפיו אספקת השירותים כפופה לנורמות ציבוריות - כגון שלטון החוק, שוויון, הליך הוגן, שקיפות וכדומה - המעוגנות במשפט הציבורי ובכללי האתיקה של עובדי הציבור. מסורת זו נובעת מעקרונות חוקתיים שמטרתם לרסן כוח שלטוני שיכול לפגוע ללא הצדקה ברווחתם של אזרחים, בכבודם ובחירותם, בייחוד באוכלוסיות מוחלשות. האופי ההיברידי של הזירה החדשה יוצר עמימות ובלבול בדבר הערכים האמורים לשלוט בכיפה תחת המבנה החדש. האם נותני השירותים אמורים לראות במשתמשי השירותים "צרכנים", בהתאם לעקרונות השוק, או "אזרחים", בהתאם לנורמות ציבוריות? יתרה מזו, אף שלעיתים הנורמות השוקיות והציבוריות משתלבות זו בזו, לעיתים יש ביניהן מתחים וסתירות (Benish, 2020; Klenk & Cohen, 2019). האתגר בהקשר זה הוא לעצב מסגרת של אחריותיות אשר מחילה באופן ברור את הנורמות הציבוריות על המפעילים הפרטיים ואשר נותנת עדיפות לנורמות אלו כך שיבטיחו את האחריותיות כלפי מקבלי השירותים - לא רק כצרכנים אלא גם כאזרחים (פלג 2005; Benish & Levi-Faur, 2012).

אתגר המתח בין תרבות חוזית-תחרותית ובין תרבות של טיפול: מודל מיקור החוץ מבוסס על אימוץ תרבות חוזית שלפיה המדינה, רוכשת השירותים, מגדירה בחוזה בדיוק את ה"מוצר" שהיא מעוניינת לרכוש ונותני השירות הפרטיים אמורים לספק אותו על פי התניות המפורטות בחוזה. ואולם לעיתים קרובות שירותי הרווחה אינם מתאימים לתרבות חוזית זו. שירותי הרווחה אינם מוצר מדף סטנדרטי שניתן להגדרה מראש בצורה מפורטת ואחידה. הם נועדו לענות על צרכים אנושיים מורכבים, והם מחייבים הפעלת שיקול דעת כדי להתמודד עם בעיית חוסר הוודאות (indeterminacy) הכרוכה בהתערבויות טיפוליות שאין לגביהן "טכנולוגיה" ברורה וחד-משמעית. מבחינה זו, רכישת שירותי רווחה אינה דומה לרכישת מהדקי נייר. משתמש שירות אחד אינו זהה למשתמש שירות אחר; מטפל אחד אינו זהה למטפל אחר. לכן תרבות של טיפול, שלא כתרבות של חוזים, אינה יכולה להסתמך על הוראות מפורטות וקבועות מראש. תרבות של טיפול מבוססת מטבעה על ניסיון להתאים ידע קליני לנסיבות הייחודיות של כל אדם

ועל גמישות בבחירת דרכי הפעולה, לעיתים מתוך ניסוי וטעייה. היא מחייבת גם גמישות באימוץ של שיטות טיפול חדשות המבוססות על יזמות ויצירתיות. זו הסיבה לכך ששירותי הרווחה התפתחו כשירותים פרופסיונליים, אשר מפקידים שיקול דעת רחב בידי עובדים סוציאליים ואנשי מקצוע אחרים, שאנו כחברה סומכים על המומחיות ועל היושרה שלהם. יתרה מזו, הלוגיקה החוזית-תחרותית מבוססת על חוסר אמון ועל איום מתמיד כלפי נותן השירות שהוא עשוי להיות מוחלף. ואולם היגיון זה עשוי להיות מנוגד להיגיון הטיפולי במקרים שבהם החלפת נותן השירות עלולה לפגוע פגיעה משמעותית בהמשכיות הטיפול וביציבותו.[3] חוסר התאמה זה בין התרבות החוזית-תחרותית ובין תרבות הטיפול מחייב לעיתים להחליף את הגישה החוזית המסורתית בגישה מבוססת-יחסים לחוזים (relational contracting).[4]

אתגר היפוך הכוח: בהמשך לאתגר הקודם, הפעלת שירותי רווחה דורשת מומחיות רבה. במודל המופרט נותני השירותים הם שהופכים להיות המומחים ומי ששולטים בידע המקצועי בתחום הרלוונטי. התוצאה היא שהמדינה תלויה בזכיין לצורך הגדרת השירות ויעדיו, וכותבי המכרזים והפקחים מטעמה עלולים להיות בעמדת נחיתות מקצועית. מצב זה של אובדן המומחיות והיפוך הכוח מול נותני השירות עלול להחליש את יכולתה של המדינה להסדיר את זירת שירותי הרווחה ולאכוף הסדרים אלו באופן קומפיטנטי.[5] צבע (2018) מתייחס לכך כאל "פרדוקס ההפרטה", שלפיו מיקור החוץ מחייב חיזוק של הפיקוח על נותני השירות הפרטיים, אך באופן פרדוקסלי - "פיקוח זה מחייב בעלות על חכמת מעשה שאובדת במידה זו או אחרת כשהממשלה פונה למיקור חוץ" (עמ' 3).

אתגר הכובע הכפול: שלא כרגולטור "רגיל", המפעיל פיקוח חיצוני על פעילות פרטית לשם מניעת פגיעה באינטרסים ציבוריים (למשל, בתחום שוק ההון), במודל מיקור החוץ המדינה היא הן רוכשת השירותים והן הרגולטורית שלהם. מצד אחד, כובע כפול זה יוצר למדינה עמדה חזקה מול נותני השירות בכל הנוגע לקביעת הסטנדרטים ואכיפתם. בעוד שבכובעה כרגולטור רגיל המדינה נדרשת כל הזמן להצדיק את התערבותה בשוק הפרטי, במודל מיקור החוץ העובדה שהמדינה היא גם רוכשת השירותים נותנת לה הצדקה להסדרה ואכיפה נרחבות. מצד שני, הכובע הכפול גם יוצר מבנה ארגוני שאינו מאפשר הפרדה דיכוטומית בין המדינה ובין המפעילים. לא רק שהמפעילים פועלים עבור המדינה, אלא שלעיתים קרובות הם מפעילים שירותים שהמדינה היא שאחראית להם על פי חוק. יתרה מזו, איכות השירות המסופקת למקבלי השירותים תלויה בהגדרת הסטנדרטים, ובעיקר בתקצובם,

[3]. להדגמה של מתח זה בתחום של מכרזי שיקום בתחום בריאות הנפש ראו דוד, 2020; ובתחום הפעלת מסגרות השמה חוץ-ביתיות ראו רייכנברג ומצר, 2022.

[4]. בספרות העוסקת בתיאוריה של חוזים בעיה זו מוכרת כ"בעיית החוזים הלא מושלמים". ספרות זו ממליצה שבמצבים של מוצרים לא סטנדרטיים, וכאשר מתקיימים יחסים מתמשכים - במקום הגישה החוזית-שוקית הסטנדרטית (המאופיינת ברמת אמון נמוכה, ביחסים לעומתיים בין הצדדים, בפירוט מקיף ומדויק של השירות, באכיפה נוקשה ושימוש בסנקציות ו/או סיום היחסים החוזיים) - יש להעדיף גישה של חוזים מבוססי-יחסים המכונים חוזי יחס (המאופיינים ביחסי אמון ושיתוף פעולה, בהגדרה כללית של המטרות ודרכי הפעולה, באכיפה רכה ובשימוש בדיאלוג ובשכנוע ולא בענישה). לכל אחד מההגיונות הללו יש נקודות חוזקה וחולשה. האחרון פחות תחרותי אך מבוסס על ההנחה שמבנה כזה עשוי לספק מסגרת יציבה יותר לאורך זמן למתן שירות, הדרושה להשגת מטרות טיפוליות. עם זאת, מבנה ארגוני שכזה עשוי להיות חשוף יותר לשחיתות ולקפיאה על השמרים (להרחבה, ראו Van Slyke, 2006). לירון דוד, למשל, מציעה לעבור למודל של חוזי יחס במכרזי השיקום בתחום בריאות הנפש (דוד, 2020). ראו גם את הגישה המוצעת על ידי להט וצבע לפיתוח של גישה אדפטיבית לרגולציה של שירותי רווחה (Lahat & Sabah, 2020).

הערה 5 בעמוד הבא »

על ידי המדינה עצמה. מבחינה זו לרוב אי אפשר - ולעיתים אף לא רצוי - לקיים בשירותי הרווחה את ההפרדה והריחוק שעליהם בנוי המודל הרגולטורי הרגיל. מבחינה זו, גם כאן נדרשת התאמה בין הגישה הרגולטורית הסטנדרטית למודל מיקור החוץ.

[5] אחת הדרכים לצמצם סיכון זה היא באמצעות דרישה שהמפקחים יהיו בעלי ניסיון של ממש בתחום שעליו הם אמורים לפקח, שיאפשר להם להבין את התחום ולזכות להכרה ולהערכה מקצועית מצד הגורמים המפוקחים.

<u>אתגר המוחלשות של משתמשי השירותים:</u> בשירותי רווחה רבים מתקיימת תלות בין משתמשי השירותים ובין מפעילי השירות. זאת בייחוד בשירותי רווחה בעלי אופי מקיף כול ומתמשך, כגון "בית לחיים", פנימיות, בתי אבות סיעודיים והוסטלים לאנשים עם מוגבלות. שירותים אלה הם בעלי משמעות רבה של יציבות בחייו של מקבל השירות. יתרה מזו, משתמשי השירותים שייכים לעיתים קרובות לאוכלוסיות מוחלשות, ויכולתם לעמוד על זכויותיהם - הן כאזרחים והן כצרכנים - מוגבלת יותר. על כן ההסתמכות על משתמשי השירותים כמי שבכוחם לתבוע את זכויותיהם מול נותני השירות לרוב אינה תואמת את המציאות.

כל אלו מלמדים כי תחום שירותי הרווחה אינו "שוק" רגיל. לכן, אף על פי שהניהול הציבורי החדש מנסה לייבא מודל שוקי של היצע וביקוש לתוך הזירה של שירותי הרווחה, **בשל מטרותיו החברתיות והדמוקרטיות של תחום הרווחה ובשל מאפייניו הייחודיים אי אפשר להחיל עליו מנגנונים שוקיים בצורה פשטנית של "גזור והדבק"**. כל ניסיון לשלב מנגנוני שוק בתחום הרווחה מחייב לבחון היטב מתי שילוב זה יוצר סינרגיה התורמת לקידום המטרות של שירותי הרווחה ומתי שילוב כזה חותר תחת מטרות אלו, בד בבד עם קביעת גבולות ועריכת ההתאמות הנדרשות.

התפתחות היסטורית של תהליכי מיקור החוץ בשירותי הרווחה בישראל

כבר מימי ראשית המדינה התבססו שירותי הרווחה בישראל על גישה של "כלכלת רווחה מעורבת" (mixed welfare economy), שלפיה שירותי הרווחה מסופקים בשילוב בין ארגוני המגזר הציבורי (ממשלתיים ומקומיים) ובין שירותים המסופקים על ידי ארגונים לא ממשלתיים, בדרך כלל מהמגזר השלישי. ואולם במהלך העשורים האחרונים גברה במידה ניכרת ההסתמכות על אספקת שירותי הרווחה על ידי ארגונים לא ממשלתיים ובן האימוץ של פתרונות מבוססי-שוק בתחום הרווחה. הדחיפה למדיניות מיקור החוץ באה בראש ובראשונה מכיוונו של משרד האוצר, והיא נתמכה על ידי כלל ממשלות ישראל בשנים אלו, מימין ומשמאל. אבני דרך משמעותיות במגמה זו היו תוכנית הייצוב והליברליזציה הכלכלית של שנת 1985, אשר הציבה מגבלות נוקשות

על ההוצאה הציבורית ועל גודלו של המגזר הציבורי, וחקיקת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, אשר שינתה באופן מהותי את תהליכי הרכש הממשלתי וחייבה שכל התקשרות עם ספקים, ובכלל זה בתחום הרווחה, תיעשה במכרז. אך התמיכה במיקור החוץ של שירותי הרווחה לא הצטצמצה למשרד האוצר בלבד. מדיניות זו נתמכה בשעתה גם על ידי שרי הרווחה ומרבית העובדים הבכירים של משרד הרווחה, וכן על ידי רבים ממנהלי מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות (קטן, 2008). תמיכה זו נבעה בין היתר מכך שהיא נתפסה כהרחבה של דפוס קיים ומכך שארגוני החברה האזרחית נתפסו כבעלי מומחיות בתחומים אלו וכמי שיש ביכולתם לספק שירותי רווחה טובים וחדשניים יותר. היא גם נתפסה כדרך לעקוף את ההתנגדות של איגודי העובדים במגזר הציבורי, שנתפסו כמי שמונעים רפורמות דרושות בשירותי הרווחה.

תמיכת הממשלה ומרבית הרשויות המקומיות במיקור החוץ של שירותי הרווחה התבטאה ביוזמות (הן של של משרד הרווחה והן של הרשויות המקומיות) להקמת עמותות שיעסקו בתכנון ובאספקה של שירותי רווחה אישיים, וביוזמות להקמת שותפויות בין רשויות מקומיות ובין ארגונים לא ממשלתיים - לפיתוח שירותי רווחה לזקנים, לילדים ולבני נוער ולאוכלוסיות אחרות (כגון אשל, אשלים, שקל ועמותות מקומיות למען הזקן). מעבר לכך, הממשלה פעלה להעברת האחריות לאספקת שירותים שונים שניתנו עד אז על ידי המגזר הציבורי לארגונים לא ממשלתיים (למשל, ההחלטה להעביר את הטיפול במשפחות האומנה מהרשויות המקומיות לידי ארגונים לא ממשלתיים, וכן ההחלטות להעביר לעמותות שירותים המיועדים לאנשים עם מוגבלות ולבני נוער). הדחיפה לכיוון של מיקור חוץ באה לידי ביטוי גם בהתניית העברת תקציבים ממשלתיים לרשויות מקומיות, לצורך ביצוע תוכניות שונות, בכך שהן יופעלו על ידי ארגונים לא ממשלתיים ובכך שהעסקת העובדים תיעשה באמצעות עמותות או חברות כוח אדם ולא כעובדי ציבורמן המניין.

התוצאה הייתה שזירת שירותי הרווחה בישראל השתנתה שינוי דרמטי. ראשית, היקף מיקור החוץ גדל במידה ניכרת בתהליך מתמשך. כך, במהלך שנות התשעים עברה האחריות לאספקת חלק הארי של השירותים האישיים לידי ארגונים פרטיים (למטרות רווח וללא כוונות רווח) (קטן, 2008), ומשרד הרווחה הפך למשרד שנשען בצורה הנרחבת ביותר על מיקור חוץ. שנית, אף שבשנים הראשונות הייתה ההתקשרות כמעט תמיד עם ארגונים ללא מטרות רווח, עם השנים גדל חלקם של הספקים למטרות רווח בזירת השירותים, ובשני העשורים האחרונים ספקים עסקיים מקבלים כמחצית מתקציב הרכש החברתי. שלישית,

בעשורים הראשונים היו ארגוני המגזר השלישי שעסקו באספקת שירותים חברתיים ביחסים קרובים מאוד עם הממשלה. חלקם החלו לפעול עוד טרם קום המדינה כאמצעי של הנהלת היישוב לאספקת שירותים אלו. הם נתפסו כשותפים של המגזר הציבורי, וההתקשרות החוזית עימם לא היתה על בסיס תחרותי אלא בחוזים ארוכי טווח מבוססי יחסים (relational contracts). בחקיקת חוק המכרזים הייתה דחיפה חזקה לעבר חוזי התקשרות פורמליים ותחרותיים יותר אשר התרחקו מהמודל החוזי המבוסס על יחסים.

למרות שינויים מרחיקי לכת אלו, במשך תקופה ארוכה תהליכי ההפרטה בשירותי הרווחה לא עוררו דיון ציבורי משמעותי, וההתנגדות לתהליכים אלו הייתה חלקית בלבד. היא התבטאה בעיקר בהתנגדות של ועדי העובדים במקומות שיועדו להפרטה, בהתנגדות של הורים להפרטת מעונות ממשלתיים מחשש שההפרטה תפגע באיכות השירותים, ובהתנגדות של חוקרים בולטים בתחום הרווחה שראו במדיניות ההפרטה ביטוי של כוונה לפגוע במדינת הרווחה ובאחריות המדינה לרווחת אזרחיה (ראו למשל דורון, 1989). על כל פנים, בשלבים אלו תהליכי הפרטת השירותים בתחום הרווחה, כבתחומים ציבוריים אחרים, לא עוררו התנגדות ציבורית משמעותית (גל-נור ופז-פוקס, 2015). מעניין עוד לציין בהקשר זה כי המחקר מעלה שבשלבים אלו רוב העובדים הסוציאליים לא התנגדו לתהליכי מיקור החוץ ואף תמכו בהם, אם כי תמיכה מסויגת. מרבית המשתתפים במחקר סברו שתהליכים אלו הביאו לגידול בחדשנות ובגיוון השירותים ומחצית מהמשתתפים במחקר סברו כי ההפרטה הביאה לשיפור באיכות השירותים (פרוינד, 2005).

מציאות זו החלה להשתנות בעשור האחרון, בייחוד לאחר המחאה החברתית בקיץ של שנת 2011 שיצאה כנגד תהליכי ההפרטה והשימוש הגובר בקבלנים בתחומים שונים, ובכלל זה בתחום הרווחה. בעקבות המחאה החל דיון ציבורי ער סביב תהליכי ההפרטה בישראל והשלכותיהם, ונוצר דיון גם בקרב אנשי אקדמיה ואנשי מקצוע בתחום הרווחה, שלעיתים חשף מחלוקות על עצם השימוש במיקור חוץ בתחום שירותי הרווחה ועל התנאים ההכרחיים להבטחת האינטרס הציבורי בשירותים אלה.[6]

הפרטת השירותים הציבוריים הייתה סוגיה מרכזית בדוח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (להלן - דוח **ועדת טרכטנברג**), שהוקמה על ידי הממשלה בתגובה למחאה החברתית. הפרק השביעי של דוח הוועדה עוסק בהרחבה במיקור החוץ של השירותים החברתיים ומצביע על היעדרה של תורה ממשלתית בנושא זה. דוח הוועדה מציין כי "מיקור

[6] כך למשל, בדוח צוותי המומחים שייעץ למחאה החברתית של קיץ 2011, בהובלתם של פרופ' יוסי יונה ופרופ' אביה ספיבק, צוות המומחים שעסק בתחום הרווחה נחלק בסוגיה זו (יונה וספיבק, 2012). בעוד כל חברי צוות הרווחה הסכימו כי "הפרטת שירותי הרווחה בצורתה הנוכחית היא ביטוי להסרת האחריות של המדינה להבטחת זכויותיהן הבסיסיות של האוכלוסיות הפגיעות ביותר והתנערות ממחויבותה כלפיהן" (עמ' 288), הייתה מחלוקת עקרונית בין חברי הצוות על הדרך להתמודד עם בעיה זו. היו בקרב חברי הצוות שסברו כי יש להפסיק לאלתר את הפרטת השירותים, אך חברי צוות אחרים סברו כי האיסור על הפרטה צריך להתמקד בהפרטת סמכויות ליבה שלטוניות הכרוכות בהפעלת כוח, וכי בשאר ההיבטים צריך ואפשר לטפל באמצעות רגולציה ופיקוח טובים יותר על ספקי השירות הפרטיים (יונה וספיבק, 2012, פרק 7, עמ' 288 ואילך).

חוץ של חלק מהשירותים החברתיים הינו לגיטימי ורצוי על מנת להגביר את יעילותם וזמינותם לאזרח, ובלבד שהדבר נעשה במקרים המתאימים לכך תוך תכנון מושכל, שימת דגש לא רק על העלות אלא גם על האיכות, הזמינות, פיתוח יכולת מדידה, מעקב ואכיפה של סטנדרטים נאותים". חשוב להדגיש שהדוח אינו מאמץ עמדה גורפת בעד השימוש במיקור חוץ או נגדו אלא קובע כי יש "לדון בכל שירות ושירות בהתאם לנסיבותיו ומאפייניו". כמו כן הוועדה ציינה שהדבר "החשוב הוא להבטיח **כי אחריותה הכוללת של הממשלה** לאספקתו של השירות הציבורי, לאיכותו ולזמינותו לא תפחת בין אם היא בחרה בדרך של אספקת המוצר בעצמה או באמצעות גורם חיצוני" (עמ' 41; ההדגשה במקור).

בעקבות דוח ועדת טרכטנברג קיבלה הממשלה שורה של החלטות שנועדו להתניע תהליכים של עיצוב מדיניות ממשלתית בתחום מיקור החוץ בשירותים החברתיים ושל תהליכי הרכש והרגולציה של שירותים אלו. בספטמבר 2014 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 2034, שלפיה הממשלה תפעל לגיבוש מדיניות הרכש החברתי. ההחלטה הובילה להקמת צוות ממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ, אשר פעל במהלך שנת 2016 (טל-אביטן, 2016; להלן - **דוח הצוות הממשלתי**). צוות ממשלתי זה היה הראשון שערך מיפוי כולל ומקיף של ההיקף ושל המאפיינים של מיקור החוץ בתחומי הבריאות, החינוך והרווחה, ושהציע מדיניות כוללת בנושא זה על בסיס ניתוח נתונים אלו. בספטמבר 2016, במסגרת החלטה מס' 1950, אימצה הממשלה את הדוח שפורסם על ידי הצוות הממשלתי, ומהלך זה הוביל לשורה של תוכניות עבודה לשדרוג הרכש החברתי וגם לפרסום של מדריך ממשלתי לרכש חברתי. כמו כן החל פרסום עיתי של השירותים שניתנים במיקור חוץ במסגרת "ספר השירותים החברתיים".[7] נוסף על כך, החלטה 1950 הטילה על המשרדים החברתיים לקיים, יחד עם משרד ראש הממשלה, תהליך למידה בנושא קביעת מדדי תוצאה עבור שירותים חברתיים במיקור חוץ. פעילות זו הובילה לפרסום המלצות מדיניות בתחום המדידה וההערכה בשירותים החברתיים (אלמוג, 2020; להלן - **דוח מדידה והערכה**), וכן להחלטה 489 מיולי 2021, אשר אימצה את עקרונות דוח זה.

משרד הרווחה היה שותף פעיל בתהליכים אלו, ונציגים של המשרד היו חברים בצוות הממשלתי משנת 2016 וכן בוועדה שגיבשה את ההמלצות בתחום המדידה וההערכה בשירותים החברתיים. משרד הרווחה ערך רפורמות בתהליכי הרכש שלו ונקבעו תפקידים חדשים בתחום הרכש. זאת ועוד, לאחר שנים של ניסיונות לביצוע רפורמה בתחום הפיקוח,

[7] החל משנת 2014 משרד ראש הממשלה מפרסם את "ספר השירותים החברתיים המסופקים באמצעות מיקור חוץ", ובו גם פירוט של סוגי השירותים הניתנים במשרדים החברתיים, ובכללם משרד הרווחה. עד היום פורסמו ספרי שירותים לשנים 2014, 2016, 2017 ו-2018 (ראו בקישור זה: https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/books).

במהלך שנת 2018 חלו במשרד הרווחה שורה של שינויים מבניים משמעותיים בתחום המשילות והרגולציה, ובמרכזם הקמת מינהל איכות פיקוח ובקרה, שבין יעדיו פיתוח תורה, מתודולוגיות ונהלים, וכן הכשרות בתחום הרגולציה והפיקוח. בתקופה זו עודכנו ופותחו נוהלי עבודה, הוגדל מספר המפקחים, ופותחו מערכות המידע של המשרד. יתר על כן, מספטמבר 2019 מקדם המינהל תוכנית בשם "איכות ברווחה" לגיבוש מדדי איכות בשירותי הרווחה.[8]

מהלכים אלו הביאו ללא ספק לקפיצת מדרגה משמעותית בהבנת תמונת המצב ובנכונותה של המדינה לקבל עליה אחריות לתחום זה. ואולם נותרה עוד כברת דרך ניכרת בהתמודדות עם אתגרי הרכש והאסדרה של השירותים החברתיים, הפיקוח עליהם ופיתוח הכלים הדרושים לכך. מעבר לכך, גיבוש המדיניות צריך להביא בחשבון גם את הלכי הרוח בציבור, שלפי סקרים שפורסמו לאחרונה שיעור ניכר מקרבו מביע התנגדות להפרטה של שירותים בתחום החברתי, ובכלל זה בתחום הרווחה (לוי וזהבי, 2021).[9]

שירותי רווחה במיקור חוץ בישראל: תמונת מצב

בחלק זה תוצג תמונת מצב של מערך שירותי הרווחה מבחינת מערכת הרכש והמכרזים, נתונים על סוג השירותים שניתנים במיקור חוץ וההוצאה עליהם, החלוקה בין עמותות למפעילים עסקיים, וכן מערך הפיקוח על שירותים אלו. מאחר שמשרד הרווחה אינו מפרסם נתונים שוטפים על היבטים אלו בסקירת השירותים החברתיים השנתית המפורסמת על ידו, הנתונים המובאים כאן מבוססים על הנתונים המעודכנים ביותר שפורסמו במחקרים ובדוחות ממשלתיים שבחנו היבטים אלו, וכן על נתונים שהתקבלו מהמשרד בתשובה לבקשה במסגרת חוק חופש המידע.

שירותים מגוונים, ובכללם שירותים רגישים. שירותי הרווחה האישיים הם שירותים שמטרתם לסייע - ליחידים, למשפחות, לקבוצות ולקהילות במצבי מצוקה וסיכון - להתמודד עם מצבם ולשפר את השתלבותם החברתית (קטן, 2008). ישנם שירותי רווחה הניתנים ישירות על ידי עובדי המשרד וכן באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, אך אנו נתמקד כאן בשירותים שניתנים במיקור חוץ, שבהם משרד הרווחה רוכש שירותים ממפעילים פרטיים בהשתתפות תקציבית של הרשויות המקומיות.[10] יש גם מקרים של מיקור חוץ, שזכו לכינוי "הפרטה משנית", שבהם רכישת השירותים נעשית על ידי הרשויות המקומיות עצמן (טליאס, 2012).[11] שירותי

[8] גילוי נאות: כותב שורות אלו משמש חבר מטעם האקדמיה בוועדת ההיגוי של תוכנית זו.

[9] לפי הסקר שערכו החוקרים ברוך לוי ועמוס זהבי בקרב 1,142 אזרחי ישראל מעל גיל 18, שהיוו מדגם מייצג של החברה הישראלית, בתשובה לשאלה מהי המדיניות הטובה ביותר בנוגע לשירותים החברתיים סברו כ-12% כי הפרטה מלאה היא המדיניות הטובה ביותר, ואילו 38% מהם השיבו כי הם מעדיפים מדיניות של הפרטה חלקית. קרוב ל-44% מהמשיבים תמכו בהשארת השירותים החברתיים בידי הממשלה (היתר לא הביעו עמדה) (לוי וזהבי, 2021).

[10] סוגיית המימון של שירותי הרווחה והחלוקה בין מימון

המשך ההערות בעמוד הבא »

הרווחה שניתנים במיקור חוץ כוללים, למשל, שירותים לאנשים עם מוגבלות (כגון שירות דיור תומך, השירות לעיוור ושירותי שיקום), שירותים לילדים ונוער (כגון צהרונים ומרכזי יום לילדים, פנימיות, שירותי אומנה, מרכזי הגנה וחירום), שירותי פרט (כגון שירותים לדרי רחוב), שירותים למשפחות (כגון שירותים למשפחות נפגעות אלימות), שירותי עבודה קהילתית, שירותים לזקנים (כגון מרכזי יום ובתי אבות) ושירותים בתחום התקון (כגון מעונות חסות הנוער, ובכללם מעונות נעולים), ושירותים בתחום שירות המבחן למבוגרים ולנוער (ספר השירותים החברתיים המסופקים באמצעות מיקור חוץ לשנת 2018). כפי שאפשר לראות, שירותים אלו כוללים את מלוא מגוון שירותי הרווחה, ובכלל זה שירותי הרווחה הרגישים ביותר, והם ניתנים הן כשירותים בקהילה והן כשירותים חוץ-ביתיים. מעבר לגיוון של השירותים, הם גם ניתנים למספר ניכר של תושבים. כך למשל, על פי אומדן שפרסם משרד ראש הממשלה, בשנת 2018 עמד מספר מקבלי ומקבלות שירותי הרווחה במיקור חוץ על כ-389,000 (שם).[12]

מיקור חוץ בהיקף מסיבי. עם השנים חל כאמור גידול ניכר בהוצאה של משרד הרווחה על רכישת שירותים במיקור חוץ. ממצאי מחקרם של מדהלה-בריק וגל (2016) מאפשרים לקבל תמונה של הגידול במיקור החוץ של שירותי הרווחה – הן במונחים אבסולוטיים והן במונחים של שיעורם מתוך תקציב המשרד. כפי שאפשר לראות, למשל בתרשים 2, בשנת 2000 ההוצאה של משרד הרווחה לרכישת שירותים במיקור חוץ עמדה על כ-2.25 מיליארד ש"ח (במחירי 2015), שהיוו כ-70% מסך תקציב המשרד. בשנת 2005 היא עלתה ל-2.8 מיליארד ש"ח (במחירי 2015), שהיוו כ-79% מהתקציב. בשנת 2010 ההוצאה הייתה 3.5 מיליארד ש"ח (במחירי 2015), שאף הם היוו כ-79% מהתקציב, ובשנת 2015 ההוצאה לשירותי מיקור חוץ של משרד הרווחה עמדה על כ-4.8 מיליארד ש"ח, כ-83% מסך תקציב המשרד (במונחי הוצאה נטו) (מדהלה-בריק וגל, 2016).[13] נתונים אלו אומנם אינם משקפים את התקופה של שנות השמונים והתשעים (שלא היה אפשר להשיג עליהם מידע מקיף ומהימן), אך הם מאפשרים לקבל תמונה של המגמות וההיקף של מיקור החוץ באופן שממשיך להיות רלוונטי גם בעת הנוכחית.

מדינתי למימון על ידי הרשויות המקומיות מורכבת. באופן כללי, שירותי הרווחה ממומנים על ידי משרד הרווחה בשיתוף עם הרשויות המקומיות בשיטת מצ'ינג (matching), כלומר, על כל שקל שהרשות משקיעה משרד הרווחה והביטחון החברתי משקיע שלושה שקלים, כך שבפועל 75% מתקציב הרווחה ממומנים על ידי משרד הרווחה, ו-25% על ידי הרשות המקומית. להרחבה ראו גל ועמיתים, 2017.

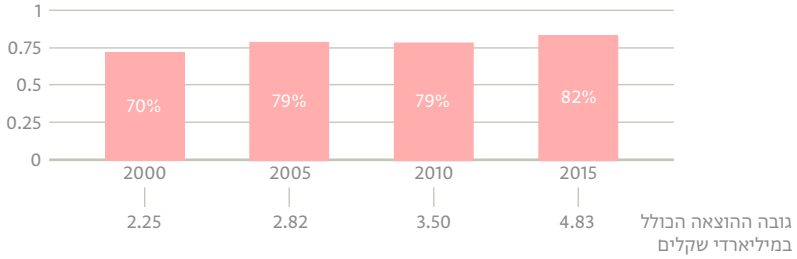
[11]. הפרטה משנית עוסקת במכרזים ובהתקשרות ישירה עם מפעילים פרטיים, שנעשית באופן עצמאי על ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, בהתבסס על תקציבי המשרד או באמצעות תקציב של הרשות המקומית. אף שהיבט זה זכה להכרה על ידי משרד הרווחה, ואף נערך מחקר גישוש ראשוני על היקף השימוש בכלי זה ומאפייניו (טליאס, 2012), אין בנמצא נתונים שיטתיים על היבט זה של מיקור החוץ.

[12]. חשוב לציין כי יש קושי ממשי לאמוד את מספר האזרחים המקבלים את השירותים, שכן אזרחים רבים מקבלים יותר משירות אחד בשנה. כמו כן יש שירותים אשר בעניינם צוינו יחידות מקבלות שירות, כגון רשויות מקומיות או בתי ספר, והן אינן נכללות באומדן זה. ספר השירותים מציין כי האומדן נועד "לשקף את ההיקף העצום של מקבלי השירותים החברתיים במיקור חוץ" (ספר השירותים החברתיים המסופקים באמצעות מיקור חוץ לשנת 2018, עמ' 5).

[13]. ממצאי המחקר של מדהלה-בריק וגל (2016) מתבססים על נתונים שסיפק משרד העבודה והרווחה על בסיס מערכת התשלומים (הבוחן) של החשב הכללי. הסכום אינו כולל מכרזים המבוצעים ברשויות המקומיות שלא דרך משרד העבודה והרווחה, המכונים הפרטה משנית (ראו לעיל, ה"ש 8). הנתונים כוללים פירוט של סוג הספק וסך התשלומים שקיבל כל ספק ברמת תקנה תקציבית בארבעת האגפים

המשך ההערות בעמוד הבא »

תרשים 2:
ההוצאה למיקור חוץ כאחוז מתקציב משרד הרווחה*



* סך ההוצאה כאחוז מסך התקציב במונחי הוצאה נטו
מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל; מרכז טאוב
נתונים: משרד העבודה והרווחה (נתוני מערכת הבוחן) ומשרד האוצר

העיקריים של המשרד כפי שהם סווגו בעת עריכת המחקר: אגף השיקום, האגף לשירותים אישיים וחברתיים, האגף למוגבלות שכלית התפתחותית (מש"ה) ואגף תקון, שהם החלק העיקרי בהוצאה למיקור חוץ. לא נכללו ההוצאות למשפחות אומנה, למשפחתונים ולמרצים.

המשרד החברתי המופרט ביותר. משרד הרווחה הוא המשרד החברתי הנשען באופן הנרחב ביותר על רכישת שירותים במיקור חוץ לצורך פעילותו. זאת אפשר ללמוד מדוח הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים במיקור חוץ, אשר מצא - על בסיס נתונים שאסף מהמשרדים החברתיים בשנת 2014 - כי תקציב הרכש החברתי במשרד הרווחה עומד על 40% מתקציב משרד הרווחה, לעומת 13% במשרד הבריאות, 4.4% במשרד החינוך ו-13% במשרד העלייה והקליטה (עמ' 13). בשל שימוש בהגדרות ובמתודולוגיות איסוף נתונים שונות, אי אפשר לאחד בין נתונים אלו ובין הנתונים המוצגים במחקרם של מדהלה-בריק וגל (2016). אך הנקודה החשובה היא שעל פי הנתונים הרשמיים של דוח הצוות הממשלתי, משרד הרווחה הוא המשרד עם שיעור מיקור החוץ הגבוה ביותר בקרב המשרדים החברתיים, ובמידה ניכרת.

מבנה פרגמטלי של מערך השירותים. מערך שירותי הרווחה מאופיין במבנה מקוטע וחסר אחידות. בחלקו הדבר נובע מהגיוון הרב הקיים בשירותי הרווחה, אך לעיתים קרובות הדבר משקף את האופי המבוזר שבו התפתחו תהליכי מיקור החוץ, וכן מהאופי האקלקטי והלא מתוכנן שבו הם עוצבו. הלכה למעשה אימוץ מודל מיקור החוץ לא היה פרי של תכנון מסודר ושל תורת הפעלה ברורה. לעיתים קרובות זו הייתה התוצאה הלא מתוכננת של היענות לאילוצים תקציביים,

מְנהליים ומשפטיים (כגון הרצון להימנע מחבות בדיני עבודה כלפי עובדי המפעילים הפרטיים או האיסור לאחר בג"ץ בתי הסוהר להפריט סמכויות ליבה שלטוניות, אשר קיימות למשל במעונות הנעולים המופעלים על ידי משרד הרווחה). כל אלו יצרו מערך מורכב מאוד, ולעיתים חסר היגיון, שהמודל הרגולטורי מולבש עליו בדרך מסורבלת של הסדרה שלאחר מעשה.

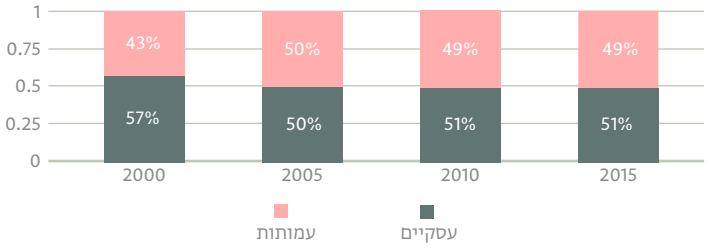
תקציב מיקור החוץ מתחלק כמחצית לעמותות וכמחצית לחברות עסקיות. מחקרם של מדהלה-בריק וגל (2016) מאפשר לקבל תמונת מצב גם של החלוקה בין מפעילי שירותי רווחה שהם עמותות ובין ספקים עסקיים. מחקר זה מספק נתונים על מספר נותני השירות לפי סוגם (ראו לוח 1), אך מידת החשיבות של נתון זה מוגבלת שכן אין הוא מביא בחשבון את גודלם של הספקים ואת העובדה שיש מספר גבוה של ספקים עסקיים שהם קטנים מאוד. נראה שהנתון החשוב ביותר מבחינה זו הוא דווקא החלוקה בין עמותות ובין ספקים עסקיים לפי היקף התשלומים המועברים להם על ידי משרד הרווחה (ראו תרשים 3). כפי שאפשר לראות, בשנת 2000 התשלום לספקים עסקיים של רכש חברתי היה מעט גבוה יותר, אך החלוקה התייצבה כך שכמחצית מההוצאה לרכישת שירותים מופנית לעמותות ומחצית לספקים עסקיים. עם זאת חשוב לציין כי יש שונות גבוהה בין תחומים בתמהיל שבין עמותות ובין חברות עסקיות וכי חלו שינויים גם בתמהיל זה במהלך השנים. תרשים 4 מדגים גיוון זה בשירותי האגף לשירותים חברתיים ואישיים בשנים 2000-2015.

לוח 1: מספר הספקים בשירותי מיקור חוץ, לפי סוג הספק

	סך הכל	עמותות	ספקים עסקיים
2000	2,985	431	2,554
2005	2,963	608	2,355
2010	3,003	642	2,361
2015	2,697	872	1,825

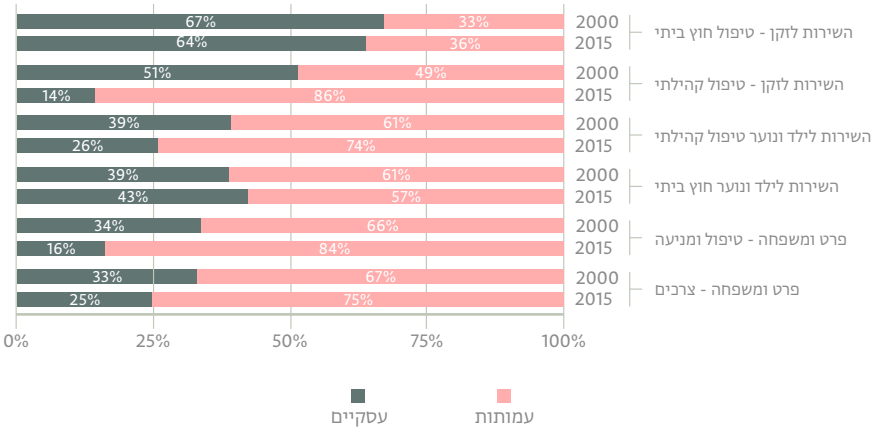
מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל, מרכז טאוב
נתונים: משרד הרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

תרשים 3:
התפלגות למיקור חוץ בין עמותות לגופים עסקיים



מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל; מרכז טאוב
נתונים: משרד העבודה והרווחה (נתוני מערכת הבוחן) ומשרד האוצר

תרשים 4:
חלוקת התשלומים באגף לשירותים אישיים וחברתיים לפי סוג ספק ולפי תחומים, שנת 2000 ו-2015



מקור: שביט מדהלה-בריק וג'וני גל; מרכז טאוב
נתונים: משרד העבודה והרווחה (נתוני מערכת הבוחן)

הערכת הניסיון הישראלי: כשלים, אתגרים והצלחות

בחלק זה תוצג הערכה של סוגיות מרכזיות בהפעלת מערך שירותי הרווחה בישראל במודל מיקור החוץ. הצגת הסוגיות תבחן את הניסיון, את הידע ואת הנתונים שהצטברו לאורך השנים. חשוב לציין כי אף שהסוגיות יוצגו באופן מובחן זו מזו מטעמים של בהירות הניתוח, הסוגיות כמובן שזורות זו בזו, ונעסוק גם, ככל האפשר, בקשרים וביחסי הגומלין ביניהן.

1. המסגרת החקיקתית

חקיקת רווחה מיושנת וחלקית, ללא זכות ישירה לשירותי רווחה. התשתית החוקית המרכזית להפעלת שירותי הרווחה בישראל היא חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, שנחקק לפני יותר משישים שנה. זהו חוק נוקשה ומיושן המבוסס על עקרונות של סעד שמשקפים תפיסת עולם שונה מאוד מהתפיסה המקובלת היום בנוגע לאופן הגשת שירותי הרווחה ולזכויותיהם ושיתופם של מקבלי השירות. כפי שמציין ינאי (2006), הוראות החוק - וכן התקנות ותקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) המבוססים עליו - אינם מעניקים זכות מוצקה לקבלת שירותי רווחה. הם אינם מגדירים מה כוללים שירותים אלו, מי האחראי לספקם ומי יממן אותם, והם מותירים שיקול דעת רחב לרשויות המקומיות ולעובדיהן בנוגע למי שיקבלו את השירותים. יתר על כן, המבנה הארגוני שמעוגן בו יוצר פערים גדולים באופי ובהיקף השירותים המוגשים לציבור ביישובים שונים בארץ.

היעדר מסגרת חוקית מקיפה להסדרת תהליכי מיקור החוץ. התשתית החוקית המרכזית לתהליכי מיקור החוץ היא חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992. ההיגיון המוביל של חוק זה הוא הרצון ליצור שוויון הזדמנויות בין ספקים והרצון לאפשר למדינה להתקשר בעסקה מיטבית מבחינה כלכלית. מבחינה זו הוא משקף את מגמת ה"כלכליזציה" והצבת היעילות הכלכלית כשיקול מרכזי. חוק המכרזים יוצר הסדר גנרי אשר אמור לשמש בו-זמנית לרכישת מהדקי נייר ולרכישת השירותים החברתיים המורכבים והרגישים ביותר. הוא חסר התאמות חשובות הנדרשות להתאמת תהליך הרכש למאפיינים המיוחדים של שירותי הרווחה. יתרה מזו, הוא אינו כולל התייחסות לשאלות מרכזיות בתחום הפרטת השירותים הציבוריים, כגון מהי אחריות המדינה בשירותים שהופרטו; אילו תחומים אין להפריט; מהו ההליך לעצם קבלת ההחלטה על הפרטה של שירות; אילו נורמות צריכות לחול על נותני השירותים; מהם מנגנוני הפיקוח והשיתוף בשירותים אלו, ועוד.[14]

[14] מודל אפשרי ליצירת מסגרת חוקית לתהליכי מיקור החוץ של השירותים החברתיים ראו בהצעת חוק אחריות המדינה לשירותים ציבוריים והליכי הפרטה, התשע"ו-2015.

חקיקת חלקית ועמומה בתחום הפיקוח. החקיקה הקיימת היום בתחום הפיקוח על שירותי הרווחה מפוצלת בין הסדרי חקיקה שונים, רובה ככולה עמומה ואינה מאפשרת כלי עבודה יעיל (אחדות ועמיתים, 2007). חוק מרכזי בהקשר זה הוא חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965, שמהווה את המעטפת החוקית המרכזית לרגולציה בתחום הרווחה.[15] למרות השינויים מרחיקי הלכת בתחום ההפרטה והניהול של שירותי הרווחה, חוק זה, קרוב לחמישים שנה לאחר חקיקתו, כמעט לא השתנה.

[15]. דוגמאות נוספות: פקודת המבחן תשכ"ט-1969; חוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים תשנ"ג 1993-; חוק מעונות יום שיקומיים התש"ס-2000.

2. קביעת המדיניות והליך המכרז וההתקשרות

היעדר סטנדרטים לאספקת השירות. דוח הצוות הממשלתי מצא כי בדרך כלל אין במכרזים הגדרה ברורה של השירות המבוקש, לא מוגדרות אמות מידה מקצועיות לאספקת השירות, השימוש במדדי תוצאה מוגבל ולעיתים קביעת מדדי השירות מנותקת מתנאי המכרז ואלה אינם באים לידי ביטוי במסגרתו. כמו כן, במקרים רבים קביעת אמות המידה נעשית ללא היוועצות מספקת עם מפעילי השירותים ומשתמשיהם. היעדר אמות המידה פוגם באופן ממשי באספקת השירותים במיקור חוץ. הדוח קובע כי מה שנדרש הוא לתרגם את התורה המקצועית שעל בסיסה אמור להינתן השירות לשפה המכרזית ולשלב אותה במכרז. נראה שבכך הדוח אינו נותן חשיבות מספקת למתח בין תרבות חוזית הממוקדת בסעיפים ובפרוצדורות ובין תרבות של טיפול העוסקת בבני אדם (ראו גם דוד, 2020). כמובן, אין בכך כדי לבטל את הצורך להגדיר, ככל שהדבר ניתן, סטנדרטים לאספקת השירותים, גם באמצעות מדדי ביצוע. אך חשוב להבין את ההקשר הייחודי של שירותי הרווחה ואת הצורך להתאים את המודל החוזי ואת מאפייני הפיקוח והבקרה להיגיון הטיפולי-מקצועי, שהוא לרוב ההיגיון הדומיננטי בשירותים אלו.

הליך מכרזי מסורבל וארוך ללא נוהלי עבודה מסודרים. דוח הצוות הממשלתי מצא כי תהליך המכרוז מסורבל וממושך. סקר מדגמי במשרד הרווחה ובמשרד הבריאות מצא כי הזמן שחולף מתחילת כתיבת מכרז ועד להתקשרות עומד בממוצע על עשרים חודשים. המכרז עובר ידיים רבות - יחידת הרכש, הלשכה המשפטית, החשבות, אגף תקציבים והיחידה המקצועית - ללא מסד נתונים מסודר וללא תהליכים מובנים של תיאום ועבודה משותפת בין היחידות, וללא תהליכים מסודרים של הפקת לקחים ושימור ידע (סוגיה המקבלת משנה חשיבות לנוכח אתגר היפוך הכוח).

מכרזי הפסד וקשיים בתמחור. בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, השימוש במכרזים לצורך רכישת שירותים מורכבים הוביל להגשת הצעות מחיר שנחשבות נמוכות באופן לא ריאלי. תופעה זו - שקיבלה את הכינוי "מכרזי הפסד" - היא תוצאה של דינמיקה של "מרוץ לתחתית" הנובעת מתחרות בין המציעים. המציעים מעוניינים לזכות במכרז כמעט בכל מחיר ומוכנים להגיש הצעות ברמה שאינה מאפשרת לספק את השירות מתוך שמירה על זכויות העובדים ועל איכות השירות (בניש וצרפתי, 2008). עם הזמן אפשר להבחין במעבר ממודל של "תחרות על מחיר" למודל של "תחרות על איכות". על פי מודל זה, השירותים אינם מתומחרים בדרך של תחרות בין המציעים אלא מתומחרים בדרך מִנהלית על ידי המשרד, והספקים אמורים להתחרות על איכות השירותים שהם מספקים. מודל מכרזי זה פותר חלק מהבעיות של מכרזי ההפסד, אך הוא גם יוצר אתגרים חדשים הנובעים מכך שבחירת ההצעה הזוכה על בסיס איכות מורכבת וקשה יותר מתחרות על מחיר. גם שיטת התמחור המִנהלי אינה מבטיחה בהכרח כי המחיר אינו הפסדי.[16] יתר על כן, דוח הצוות הממשלתי מצא כי לעיתים קרובות שירותים דומים מתומחרים באופן שונה במשרדים שונים, וכי לרוב אין שימוש בסלי איכות מדורגים הקושרים בין רמות איכות השירות ובין גובה התשלום. נמצאה גם בעיה של היעדר שקיפות של התעריפים ודרך חישובם, והדוח המליץ לפרסם את התמחור על מרכיביו לציבור הרחב.

[16]. כך למשל, במקרה של מכרז מבוסס איכות בבתי אבות שהגיע לביקורת שיפוטית (עת"מ [מינהלי ת"א] 2724/07) יחד עם עטרת אבות נ' מדינת ישראל (ניתן ביום 23.5.2011), קבע בית המשפט כי המחיר שקבעה הממשלה היה נמוך באופן לא מציאותי. בית המשפט קבע: "מכרזים, ומכרזי הפרטה בפרט, אינם נבחנים רק על פי שיקולי יעילות כלכלית, אלא בראש ובראשונה הם נבחנים על פי מידת התאמתם למטרות חברתיות. מחירי הפסד במכרזי הפרטה פוגעים ברמת השירות, ולכן הם קשורים קשר הדוק להפרת זכויות הציבור מקבל השירות וציבור העובדים".

פגיעה בזכויות עובדים. במודל המסורתי הממשלה היא המעסיקה הישירה של העובדים המספקים את שירותי הרווחה, ואילו במודל מיקור החוץ המפעילים הפרטיים הופכים למעסיקים של העובדים והממשלה נחשבת ל"מזמין" השירות (דוידוב, 2010). מחקרים מצביעים על כך שמבנה תעסוקה משולש זה הוביל לשחיקה בזכויות העובדים: ירידה ברמת השכר והביטחון התעסוקתי, ירידה בהתאגדות העובדים ועלייה באי-השוויון בשכר בקרב העובדים. לסוגיה זו גם היבט מגדרי, שכן מרבית העובדים בתחומי רווחה רבים הן למעשה עובדות (בנימין, 2015). מעבר לכך, הדינמיקה של מכרזי הפסד, בשילוב אכיפה רופפת של חוקי עבודה, הובילה לא רק לשחיקה של זכויות העובדים בהשוואה לעובדי מדינה אלא אף להפרה של חוקי המגן המינימליים בתחום העבודה, כגון חוק שכר מינימום. בעשור האחרון אומנם חל שיפור בהקשר זה, והממשלה החלה לקבל עליה אחריות רבה יותר לזכויות עובדי הרווחה המועסקים באמצעות מפעילי השירותים הפרטיים, אך קבלת אחריות זו היא עדיין עקיפה ומוגבלת.[17]

[17]. כך למשל, בשביתת העובדות הסוציאליות במגזר הציבורי בשנת 2011 דרש איגוד העובדים הסוציאליים, בין היתר, להשוות את תנאי העבודה של עובדים סוציאליים בשירותים מופרטים לאלה של העובדים הסוציאליים במגזר הציבורי. אף שדרישה זו נדחתה על ידי הממשלה, היא הסבימה ליצור הוראת "שכר מינימום" חוזית, מיוחדת לעובדים סוציאליים, הגבוהה משכר המינימום הכללי. לאחר לחץ נוסף, ביולי 2015 הסכים משרד האוצר להוצאת צו הרחבה אשר מחיל רבות מזכויות העובדים הסוציאליים במגזר הציבורי על עובדים סוציאליים בשירותים המופרטים.

תחרות מוגבלת. יצירת מודל תחרותי לאספקת שירותי רווחה הוא מרכיב מרכזי בהיגיון מיקור החוץ והניהול הציבורי החדש. ואולם דוח הצוות הממשלתי מצביע על כך שבסקר מדגמי שנערך נמצא כי לכ-30% מהמכרזים ניגשו פחות משלושה מציעים, וכי ב-40% מהשירותים דיווחו המנהלים על תלות במפעיל השירות. מחקרם של מדלה-בריק וגל (2016), שבחן באופן קונקרטי את מיקור החוץ במשרד הרווחה, מצא אינדיקציות רבות לריכוזיות גבוהה מאוד באספקת השירותים. כך למשל, בשנת 2015 4% מהספקים קיבלו 70% מסך התשלומים של המשרד לשירותים במיקור חוץ (אם כי יש הבדלים בין אגפים ושירותים בהקשר זה), וחמישים הספקים הגדולים ביותר מהווים כ-2% בלבד מכלל הספקים ומקבלים כ-46% מסך התשלומים של המשרד עבור שירותי מיקור חוץ. יתרה מזו, בתחומים מסוימים, כגון בפנימיות לאנשים עם פיגור שכלי, במשך שנים ארוכות כמעט שלא חלו שינויים בנותני השירותים (מנדלקרן, 2012).

השאלה המתבקשת היא כמובן כיצד אפשר לקדם תחרות במכרזים אלה. ואכן המלצותיו של דוח הצוות הממשלתי עוסקות בהרחבה בצורך להגביר את התחרות באמצעות התחרותיות של המכרזים, כדי לצמצם את תלותה של הממשלה במספר מצומצם של מפעילי שירותים וכדי להגביר את החדשנות של השירותים (עמ' 42). ואולם יש מקום להעלות עוד שתי שאלות, עמוקות יותר. הראשונה היא - האם תחרות מוגבלת היא אינהרנטית לשירותי הרווחה (לפחות לחלקם)? המומחיות הגבוהה הדרושה לצורך הפעלת חלק מהשירותים מהווה חסם כניסה משמעותי. כמו כן ישנו קושי למצוא מפעילים לאוכלוסיות קשות, כגון מכורים לסמים ועברייני מין, שהטיפול בהם כרוך לעתים בסטיגמה (בעיה המוכרת כ-NIMBY, not in my backyard). לעיתים, צמצום מספר הספקים בא דווקא מכיוונם של אנשי המִנהל שמעדיפים לשמור על מספר מפעילים נמוך יחסית שיקל את ניהולם. השאלה השנייה היא - האם תחרות כזאת תמיד רצויה? כפי שציינו לעיל, לעיתים ההיגיון התחרותי יכול לחתור תחת ההיגיון הטיפולי של השירות עצמו (למשל, בפגיעה ברצף הטיפולי בשירותים שבהם הוא חשוב). דוח הצוות הממשלתי מציין אומנם כי "ללא ספק בשוק השירותים החברתיים ישנם אתגרים ייחודיים המשליכים על היכולת לייצר בו תחרות" (עמ' 7), אך הוא אינו מתעמק בסוגיות אלו והמלצותיו מכוונות בסופו של דבר כמעט באופן בלעדי להגברת התחרות.

התמקצעות במכרזים במקום מקצועיות טיפולית. לעיתים השיקול המכרזי-תחרותי של הגדלת מספר ההצעות במכרז בא על חשבון דרישות הסף המקצועיות. כמו כן, לרוב בוועדות המכרזים

הבוחרות את הזוכים יושבים בעיקר אנשי כספים ומשפט ולא אנשי מקצוע מתחום הטיפול, ולכן קשה לוועדות אלו להעריך את הרמה המקצועית של המציעים ולתת לה את המשקל הראוי. יתרה מזו, אף על פי שהעניין לא נבחן עדיין מחקרית באופן מקיף, ישנן אינדיקציות לכך שלשירותים שונים בתחום הרווחה, ובכלל זה שירותים המיועדים לאוכלוסיות רגישות, נכנסות חברות עסקיות גדולות שאין להן ניסיון קודם בתחומים אלו (קוטלר-הדרי, 2021). חברות גדולות אלו יכולות להציע מחירים תחרותיים יותר בשל יתרונות שיש להן על פני עמותות בתחום המיסוי, וכן בשל הכיסים העמוקים יותר שלהן ויכולתן לקבל ניקוד גבוה במדדי היעילות הכלכלית והאיתנות הפיננסית. יתר על כן, חברות אלו שוכרות חברות חיצוניות המתמקצעות במלאכת כתיבת ההצעות למכרזים. התוצאה במצבים אלו עלולה להיות שההתמקצעות בתחום כתיבת ההצעות למכרזים היא שתוביל לבחירה של נותן שירות ולא המקצועיות שלו בתחום הטיפולי.

גישה מאוזנת לשימוש במדדי תוצאה ובתשלום לפי תוצאות. הסקר המדגמי של דוח הצוות הממשלתי מצא כי מרבית המכרזים מגדירים מדדי תשומה בלבד, אחרים מגדירים מדדי תפוקה, ומעטים מהם מגדירים מדדי תוצאה (עמ' 26). מעבר לכך נמצא כי רק ב-7% מההתקשרויות הוגדרו מנגנוני תמרוץ של תשלום לפי תוצאות (שם). בדוח המדידה וההערכה פורסמו נתוני מיפוי מדגמי של המדידה והערכת השירותים, שנערך ביוני 2018 במשרדי הרווחה, הבריאות והחינוך, וממנו עולה כי 50% מהשירותים שמופו השתמשו במדדי ביצוע, אך רק 16% מהם היו מדדי תוצאה (עמ' 7). לאחר שדוח המדידה וההערכה שוקל את היתרונות והחסרונות של שימוש במדדי תוצאות,[18] הוא נוקט גישה מתונה ומאוזנת אשר מבקשת להימנע מהפיכת מדדי התוצאה לחזות הכול. כך למשל, הדוח ממליץ לקשור רק עד 5% מהתשלום במידת השגת תוצאות, כדי שלא ליצור לזכיינים תמריצים חזקים מדי שעלולים להחמיר את ההיבטים השליליים של השימוש במדדים אלו.

יתר על כן, שלא כבמקומות אחרים, נראה כי הגישה בישראל מנסה לרתום את השימוש בתוצאות לחיזוק של הגישה המקצועית-טיפולית ולתמיכה בה. זו נקודה חשובה, שלרוב אינה מקבלת תשומת לב מספקת, שכן יש חשיבות מכרעת לא רק לשאלה אם יש שימוש במדדי תוצאה אלא מי הם אלו שקובעים מדדים אלו. גם כאשר מדובר באותו שירות ממש, מדדי תוצאה שיוגדרו מתוך היגיון שוקי-כלכלי (שנועד לחזק את היעילות ולהפחית עלויות) יהיו שונים ממדדי תוצאה שיוגדרו מתוך היגיון בירוקרטי-חשבונאי (שנועד למנוע חריגה מכללים מְנהליים

[18]. קושי מרכזי בשימוש במדדי ביצוע בתחום הרווחה הוא כמובן הקושי האינהרנטי להגדיר בצורה ברורה ומדידה תוצאות בשירותים החברתיים, בשל מאפייניהם המיוחדים, שעליהם עמדנו. הספרות מציינת כי בשל כך יש לעיתים התמקדות במדידת אותן תוצאות שמבחינה מתודולוגית פשוט יותר להעריכן, במקום את התוצאות המשמעותיות לאיכות הטיפול. הספרות אף מתייחסת לכך שהשימוש במדדי ביצוע (בייחוד כאשר התשלום מותנה בתוצאות) יכול להוביל להסטת תשומת הלב של הספקים הפרטיים למטרות המדידות של השירות (goal displacement), להתמקדות בקלים לטיפול

המשך ההערה בעמוד הבא »

וחשבונאיים) ויהיו שונים ממדדי תוצאה שיוגדרו מתוך היגיון מקצועי-טיפולי (שנועד להגדיל את הרווחה האישית, המשפחתית והקהילתית של מקבל השירות). גישה דומה אומצה על ידי משרד הרווחה כבר ב"מיזם התוצאות" שאימץ המשרד בשנת 2007,[19] ולאחרונה גם התוכנית לפיתוח מדדי איכות למסגרות הרווחה, שאף היא מפתחת את מדדי התוצאה על בסיס גישה המציבה במרכז את השיקול של שירות מקצועי איכותי.

היעדר בחירה למשתמשי השירות. הענקת אפשרות בחירה למשתמשי השירות היא, כאמור, מרכיב מרכזי בתיאוריית השווקים-למחצה, והיא תפסה מקום מרכזי בשיח של רפורמות הניהול הציבורי החדש. מנגנון זה אמור ליצור תחרות באמצעות חיקוי השוק אף יותר ממנגנון המכרזים, משום שהספק אינו מתחרה פעם אחת כדי לקבל את השוק כולו (כפי שקורה במכרז) אלא צריך להתחרות על כל משתמש לאורך כל תקופת המכרז. יתרה מזו, ברמה הערכית מנגנון זה אמור להביא לידי ביטוי גם ערכים של כיבוד האוטונומיה של משתמשי השירות והעצמתם (לה גרנד, 1991). ואכן, דוח הצוות הממשלתי מצביע על יצירת אפשרות בחירה של המפעיל על ידי משתמשי השירות או משפחותיהם כמנגנון מרכזי של קידום תחרות, ומציין כי "הפיכת הלקוח משחקן פסיבי לשחקן אקטיבי בתקופת המכרז היא אחת הדרכים האפקטיביות ביותר להבטחת השיפור של איכות השירות" (עמ' 23). ואולם הלכה למעשה, פרט לדוגמה הבולטת של שירותי הסיעוד לזקנים (המופעלים באחריות הביטוח הלאומי), אין דוגמאות בולטות שבהן יש זכות בחירה משמעותית למשתמשי השירותים בתחום שירותי הרווחה, וטרם נערך מיפוי שיטתי של סוגיה זו. מבחינה זו יש פער גדול בין החזון שהוצב על ידי הממשלה ובין הגשמתו בתחום הרווחה.

היעדר שיתוף בהליכי הרכש. למרות החלטת הממשלה בדבר ממשל פתוח (החלטה מספר 4515 של הממשלה מיום 1.4.2012), דוח הצוות הממשלתי מצא כי עקב חשש לניגוד עניינים הממשלה אינה מקיימת היוועצות מספקת עם מפעילי השירותים, עם משתמשי השירותים, עם משפחות משתמשי השירות, עם ארגוני סנגור ועם מומחים אחרים. באופן דומה, דוח המדידה וההערכה מצא שכמעט שלא מתקיימים תהליכים שיטתיים לשיתוף ציבור בעת גיבוש מדדי הביצוע. למשל, בבדיקה המדגמית שנערכה לצורך הכנת הדוח נמצא כי 41% ממנהלי השירותים העידו ששיתפו את נותני השירות בהגדרת מדדי הביצוע ורק 10% מהם העידו ששיתפו את משתמשי השירות. הדבר פוגע ביכולתה של הממשלה להגדיר באופן מיטבי את מאפייני השירותים ואת אמות המידה של השירותים שהיא מספקת, שכן יש ידע משמעותי רלוונטי לעניין, מחוץ לממשלה, שהיא אינה עושה בו שימוש.

(cream skimming), ובצורות שונות, קשות ורכות, של מניפולציה של התוצאות (gaming) - למשל, הובלתם של דיירים בבית אבות בכיסאות גלגלים לחדר הפעילות בשעה שהם ישנים רק כדי לספור אותם במשתתפים לצורך קבלת תשלום לפי ביצוע (Braithwaite et al., 2007, pp. 271-272). מעבר לכך, שלא בשימוש באסטרטגיות המבוססות על שיחה, הנמקה והצדקה, שהוכחו כמקדמות הפנמה ויצירת מוטיבציה פנימית, מדדי תוצאה נוטים ליצור תמריץ חיצוני שנעלם לאחר שהתמריץ הוסר (שם, עמ' 274-276). כמו כן ברמה המעשית היכולת להשתמש בכלי זה מוגבלת, בשל הקושי לעבוד עם מספר רב של מדדי ביצוע, שעומד במתח עם המורכבות של השירותים החברתיים וריבוי המטרות שלהם (Benish, 2010).

[19] בשנים 2007-2018 יזם משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בשותפות עם מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, את "מיזם התוצאות" אשר שאף לשפר את שירותי הטיפול הסוציאלי על ידי שילוב חשיבה מכוונת-תוצאה במסגרת הסטנדרטים המקצועיים של מתן שירות (ראו צבע ועמיתים, 2013; ראו גם ארזי ונמר-פורסטנברג, 2020).

3. אופן אסטפקת השירותים

מקצועיות במרחב שוקי והמתח בין רווח לרווחה. אחת מנקודות החוזקה של המודל הישראלי, שלא כבמדינות אחרות (בגון בריטניה), שבהן מגמות מיקור החוץ נקשרו לתרבות של ניהוליות (manageralism) ותרבות של בקרה אשר החליפו את התרבות המקצועית, בישראל שירותי הרווחה עדיין מבוססים במידה רבה על אתוס ומבנה ארגוני מקצועי. ואולם חשוב לשים לב לכך שאנשי מקצוע המועסקים על ידי גורמים פרטיים פועלים בתוך מרחב שוקי שבו הלחצים התחרותיים והצורך להגדיל הכנסות (בשל מניע הרווח של החברה העסקית או בשל הצורך בהישרדות כלכלית של העמותה) יכולים לחתור תחת שיקול הדעת המקצועי שלהם. ואכן המחקר מלמד כי המנהלים של עובדים אלו משתמשים בטכניקות שונות כדי ללחוץ עליהם לפעול על פי אינטרס כלכלי של מִקסוּם הכנסות. לחץ זה מקדם לעיתים פרקטיקות שתואמות את הוראות המכרז ולעיתים אף מעבר להן (למשל, באמצעות מתן שירותים נוספים מעבר לנדרש במכרז), אולם לעיתים לחץ זה עלול לדחוף את אנשי המקצוע להעדיף את האינטרס הכלכלי של מעסיקם הפרטי - גם על חשבון זכויות מקבלי השירותים ובניגוד להוראות המכרז (Cohen et al., 2018). נוסף על כך, במחקר תועדו מצבים שבהם מודל התשלום לספקים חתר תחת הלגיטימיות והאמון הציבורי בהחלטות של אנשי מקצוע בשל החשש שהחלטותיהם נבעו משיקולי מִקסוּם הרווחים של מעסיקיהם ולא משיקולים מקצועיים של רווחת המטופלים (Benish, 2014).

כל אלו הם ביטויים למתח שבין הלוגיקה המכרזית - העוסקת בתחרות, ביעילות, בתוצאות ובתמריצים כספיים, ובין הלוגיקה המקצועית - המדגישה מומחיות המבוססת על ידע ולמידה, שיקול דעת מקצועי אוטונומי, אתיקה המחויבת לטובת המטופלים וערכים של שירות איכותי ואנושיות. זהו למעשה פן נוסף של המתח בין התרבות החוזית-תחרותית לתרבות הטיפול, שעליו עמדנו לעיל. מבחינה זו, עובדים מקצועיים המועסקים אצל המפעילים הפרטיים צריכים לפעול בתוך זירה של פרופסיונליות היברידית (Timor-Shlevin & Benjamin, 2020), והאתגר הוא כיצד לעצב את השירותים באופן שיבטיח ששיקול הדעת של אנשי המקצוע יופעל ממניעים מקצועיים ולא ממניעי מִקסוּם הכנסותיהם של המפעילים הפרטיים.

מחסור במחקרי הערכה של איכות השירותים. למרות השימוש הנרחב במיקור חוץ בתחום הרווחה, כמעט שלא נערכו מחקרים מקיפים להערכת השפעות מיקור החוץ על איכות השירותים (Benish, 2018).

מעבר לכך, במיפוי מדגמי של המדידה וההערכה בשירותים החברתיים במיקור חוץ, מצא דוח המדידה וההערכה כי 75% ממנהלי השירותים החברתיים דיווחו שלא נעשה מחקר הערכה של השירות שעליו הם מופקדים, וכמחצית ממנהלי שירותים אלו אינם יודעים לדווח על שיטת המחקר או על מערך המחקר באופן שיאפשר להם להבין אם הוא נותן מענה לשאלות המחקר שמעסיקות אותם (עמ' 14). מבחינה זו יש טעם רב בהמלצת הדוח לשלב מחקרי הערכה, בשיטות המשלבות בין מחקר כמותני לאיכותני, כחלק בלתי נפרד מתהליכי התכנון והאספקה של השירותים.

דיגיטציה ומערכות מידע. מערכות מידע הן כלי ניהולי ופיקוחי בעל חשיבות רבה. הן חשובות הן לניהול תהליכי הרכש וההועדה של מקבלי שירותים למפעילים, הן לניטור טוב יותר של המסגרות המפוקחות והן להגברת התיאום ושיתוף הידע בין הגורמים השונים. יש חשיבות רבה למערכות אלו כבסיס לאיסוף נתונים, לניתוח מידע והפצתו, וכן כבסיס לפיתוח מדיניות מבוססת-ראיות ושימוש יעיל במדדי ביצוע. בהקשר זה חלה התקדמות של ממש הבאה לידי ביטוי למשל בפיתוח של מערכת "נתיב" המרכזת מידע ונתונים רבים, ובכלל זה נתונים על המסגרות המספקות שירותים במיקור חוץ למשרד הרווחה.

4. רגולציה ופיקוח[20]

הצורך בתורת פיקוח. המעבר מאספקה ישירה של שירותי רווחה למודל של מיקור חוץ הופך את תפקידו הרגולטורי של המשרד - בקביעת סטנדרטים, ניטור ואכיפה - לבעל חשיבות מכרעת. זאת בייחוד לאור המאפיינים המיוחדים של שירותים אלו אשר אינם מאפשרים לסמוך על מנגנוני השוק בלבד להבטחת איכות השירותים ורווחת המטופלים. מערך הפיקוח במשרד הרווחה נסמך על מפקחים שרובם ככולם עובדים סוציאליים בהכשרתם, והוא צמח מתוך העולם של ההדרכה המקצועית בעבודה סוציאלית. עם התגברות תהליכי מיקור החוץ במשרד החלו לעלות שאלות בדבר התאמתו של מערך פיקוח זה למבנה החדש של אספקת השירותים, ובמטה המשרד היתה הכרה בדחיפות הפיתוח של תורת פיקוח שתתאים למציאות החדשה, ונושא זה הוגדר אחד מתחומי הפעולה העיקריים ביעדי המשרד. ואכן במשרד התפרסמו כמה דוחות פנימיים אשר ניסו להגדיר ולהבנות עקרונות לתורת פיקוח חדשה (ראו למשל וגשל ועמיתים, 2012; צבע, 2018). אך למרות ההסכמה הרחבה על הצורך ברפורמה ובפיתוח תורת פיקוח, במשך תקופה ארוכה התקדמה סוגיה זו בקצב איטי בשל מחלוקות על הגדרת תפקיד הפיקוח

[20]. אין הגדרה אחידה ומוסכמת למונח רגולציה (או אסדרה), אך אפשר לומר באופן כללי כי רגולציה היא כינון, הגבלה או הכוונה של פעילות באמצעות קביעת סטנדרטים, ניטור ואכיפה, לשם שינוי התנהגותם של פרטים, קבוצות וארגונים - ציבוריים, עסקיים, מלכ"רים או בין-לאומיים (לוי-פאור ועמיתים, 2015, עמ' 443). התהליך הרגולטורי מורכב משלושה שלבים מרכזיים: קביעת כללים (rule making), ניטור (monitoring) ואכיפה (enforcement). להרחבה ראו להט וטלית, 2012; Benish, 2018; Lahat & Talit, 2014. חשוב לציין כי ישנה רגולציה גם על שירותי רווחה שאינם ניתנים על ידי המדינה, לא במישרין ולא במיקור חוץ. למשל, המדינה אמורה לקבוע סטנדרטים ולהפעיל הליכי רישוי ופיקוח גם על דיור מוגן פרטי שאינו מקבל תקצוב מדינתי.

ובשל דרישות ארגוניות שהביאו להתנגדות של המפקחים באמצעות ארגון העובדים. כל אלו הקשו מאוד את קידום תפקידו הרגולטורי של המשרד.

לאחרונה החל מצב זה להשתנות. במסגרת השינויים המבניים שנעשו במשרד הרווחה במהלך שנת 2018 הוקם מינהל איכות פיקוח ובקרה (להלן - **מינהל הפיקוח**) שהופקד על פיתוח התורה בתחום הרגולציה והפיקוח. המינהל אימץ תפיסת תפקיד אג'ילית (agile), המבוססת על פעולה מהירה ותיקון תוך כדי תנועה, והוא החל לפרסם שורה של נהלים חדשים המגדירים את תפקידי הפיקוח ואת כלי האכיפה והחל ליישם אותם בשטח. נוסף על כך, הדוחות הממשלתיים על טיוב הרכש והמדידה והערכת השירותים שילבו אף הם שינויים אשר נועדו לשפר את תהליכי הפיקוח ולשלבם בצורה אינטגרלית בתהליכי המכרז וההתקשרות. כך, לאחר תקופה ארוכה של קיפאון, השנים האחרונות מאופיינות בהתקדמות ניכרת בתחום זה. ואולם המינהל החדש עדיין לא ביסס את מקומו במשרד הרווחה ונדרשת עבודה לא מבוטלת כדי לפתח תורה פיקוחית מלאה ומפורטת בשירותים השונים ולהטמיע אותה באופן שיטתי בקרב מפקחי המשרד והגופים המפוקחים.

<u>מטרות הפיקוח</u>. במסגרת ההתקדמות בתחום זה, הנהלים החדשים של המינהל וכן הדוחות של משרד ראש הממשלה נוגעים למטרות שונות של הפיקוח. כך למשל, בחלק מהמבוא הכללי של נוהל חדש שכותרתו "תפקיד המפקח המחוזי" (מיום 6.1.2019; להלן - **נוהל תפקיד המפקח**), יש התייחסות לכך ש"הרגולציה מהווה כלי מרכזי באמצעותו יכולה המדינה להבטיח את איכות השירותים המסופקים לתושביה ולוודא כי הם נותנים מענה הולם לצרכיהם, תוך שמירה על שלומם, כבודם ורווחתם". כך גם מציין הנוהל כי ייעודו המרכזי של המפקח המחוזי "להבטיח שהשירותים הניתנים על ידי גורמים פנימיים וחיצוניים למשרד אכן מגיעים ליעדם ונותנים מענה באופן ובאיכות הנדרשת... לצרכים הגוברים והרב גוניים של אוכלוסיות הנזקקים"; וכן "להשיג שיפור מתמשך באיכות וברמת השירותים המקצועיים". ואולם המטרות מתוארות באופן עקיף וכמעט אגבי במבוא לנוהל - במקום שהן תהינה מנוסחות באופן ברור ומחייב ותהפוכנה למוטו מרכזי של מערך הפיקוח, הן כלפי פנים והן כלפי חוץ. מעבר לכך חסרות בנוהל מטרות הנוגעות לאפקטיביות של השירות, לממדי הטיפול והדאגה בו (care) ולאיכות ניהולו.[21]

<u>חוסר תיאום בין מערכת הרכש למערכת הפיקוח</u>. ניתוח דוחות הממשלה מלמד על שורה של היבטים שבהם הליכי המכרז וההתקשרות

[21] השוו למשל למטרות הפיקוח כפי שהן מוגדרות על ידי Care Quality Commission (CQC) באנגליה, המבוססים על חמש תמות מארגנות: (1) האם השירות בטוח (safe)? (2) האם השירות אפקטיבי (effective)? (3) האם השירות דואג, אכפתי (caring)? (4) האם השירות רספונסיבי (responsive)? (5) האם השירות מנוהל היטב (well led)? - כל תמה כוללת בתוכה סטנדרטים מפורטים, ייחודיים לכל סוג של שירות. הסטנדרטים האלה משתנים ומתעדכנים מעת לעת.

מנותקים מהליכי הפיקוח. למשל, דוח הצוות הממשלתי מצביע על מצבים שבהם מפקחים אינם משולבים בתהליכי עיצוב המכרז והחוזה, הסטנדרטים שהמפקח בודק במהלך בקרותיו אינם מצוינים בהכרח במכרז, והמכרז מתייחס לסטנדרטים שהמפקח לעיתים אינו בודק בבקרותיו (עמ' 28). כך גם דוח המדידה וההערכה קובע שהמפקחים אינם משולבים די בשלבי התכנון של השירות ושל מערך המדידה ושמצב זה מקשה את עבודת הפיקוח והבקרה מתוך ראייה הוליסטית, עד כדי מצב שבו המפעילים בשטח מתמודדים עם שני קולות שאינם בהלימה זה עם זה (עמ' 15).

הגדרת תפקידו של המפקח וסגנון פעולתו. אחת מסוגיות העומק שחזרה ועלתה בדוחות ובדיונים שונים סביב סוגיית הפיקוח היא מהו תפקידו של של המפקח – בקרה או ייעוץ? (ראו למשל וגשל ועמיתים, 2012; שפירו ופרומר, 2010). האבחנה בין בקרה ובין ייעוץ בגישות לפיקוח אינה מדויקת,[22] ושאלה זו עוסקת למעשה בסגנון הפיקוח שעל המפקחים לנקוט בשלב הניטור והאכיפה: האם עליהם לנקוט גישה המוכרת בספרות כגישה לגליסטית לפיקוח (שעל פיה מפקחים אמורים לאכוף כללים וסטנדרטים בקפידה ובאופן נוקשה, מתוך הפעלת סנקציות במקרה של הפרתם ותוך הקפדה על ריחוק ופורמליות) או שמא עליהם לנקוט גישה דיאלוגית וייעוצית לפיקוח (המשתמשת בכלים לא פורמליים של דיאלוג, שיתוף פעולה ושכנוע). במשך השנים הייתה אמביוולנטיות כלפי הגדרת הליבה של תפקיד הפיקוח.[23] בסופו של דבר נראה כי הגישה המובילה היום משלבת בין הגישות הללו. היא באה לידי ביטוי בכך שהנוהל של תפקיד המפקח המחוזי קובע כי "כלל, תמהיל עבודת הפיקוח יעמוד על 50% בקרה ואכיפה ו-50% ייעוץ" (עמ' 3) (השוו לדוח ועדת וגשל, 2012, שהמליץ על תמהיל של 60% בקרה ואכיפה ו-40% ייעוץ).

נראה כי ההתרחקות מגישת פיקוח השמה את יהבה על ציות והרתעה בלבד מתאימה למאפיינים המיוחדים של תחום שירותי הרווחה (שפירו ופרומר, 2010). גישה זו תואמת את הגישה המקצועית מבוססת-הלמידה לפיקוח, שנמצאה במחקר שבחן את סגנון הפיקוח ברשות חסות הנוער (ראו בניש ועמיתים, 2018), וכן את מסקנות דוח ועדת מונרו בבריטניה (Munro, 2011), שקראה להעברת המוקד של הפיקוח בשירותי הרווחה מציות ללמידה. ואולם אנו סבורים כי חלוקה של 50% בקרה ופיקוח ו-50% ייעוץ אינה מגדירה סגנון פיקוחי בהיר, וכי יש להעדיף הגדרה אשר נשענת על הגישה הרספונסיבית (ההיענותית) לפיקוח (responsive regulation), כפי שתוצג בחלק הבא.

[22]. נבהיר: מקובל לחלק את תפקידו של המפקח לשלוש פונקציות: (1) "מכוונן" (director) – מבהיר לגופים המפוקחים מהם הסטנדרטים והכללים שבהם עליהם לעמוד; (2) "גלאי" (detector) – מאתר אי-ציות להנחיות ולכללים; (3) "משפיע" (effector) – מניע את נותני השירות לשנות את התנהגותם כך שתעלה בקנה אחד עם דרישות האסדרה (להרחבה ראו בניש ועמיתים, 2018). תפקיד הבקרה או הניטור (monitoring) כתהליך של גילוי פערים בין המדיניות והסטנדרטים ובין מה שקורה בפועל עומד בבסיסם של כל תהליכי הפיקוח. יש מחלוקת בספרות בשאלה אם ועד כמה המפקח צריך לעסוק בהכוונה, שיש לה היבט דיאלוגי וייעוצי. ואולם המחלוקת העיקרית בספרות נוגעת לסגנון הניטור והאכיפה – האם יש לנקוט גישה לגליסטית או גישה דיאלוגית או גישה רספונסיבית המשלבת ביניהם – ונעמוד על כך מייד.

[23]. התומכים בגישה הלגליסטית סוברים כי ללא ניטור ואכיפה נוקשים לא יהיה אפשר ליצור הרתעה שתבטיח שהמפעילים אכן יצייתו לרגולציה, וכן שאימוץ של גישה דיאלוגית עשוי להביא ליחסים קרובים מדי ול"שבייה"

המשך ההערה בעמוד הבא »

של המפקח שתהפוך אותו לתלוי במידע שנמסר על ידי המפוקחים, מה שיוביל לפיקוח פחות קפדני ולהעברת האחריות מהמפוקחים למפקח. לעומת זאת, התומכים בגישה הדיאלוגית מצביעים על המורכבות הרבה של השירותים ועל הצורך בשיקול דעת. לדעתם, מורכבות זו אינה מאפשרת שימוש בכלי ניטור ואכיפה מכניסטיים ונוקשים, ודווקא הקרבה למפוקחים יכולה להבטיח פתיחות שתאפשר הבנה מעמיקה יותר של מה שקורה, גם כאשר המפקח אינו נמצא במקום (שזה המצב ברוב המכריע של המקרים), וכן למנוע התפתחותם של יחסים לעומתיים שיכולים להוביל לקרבות משפטיים ולהקשות מאוד את ניהול השירות.

<u>הבניית השימוש בסנקציות, חסר בהבניית תגמולים ושבחים</u>. פיקוח בתחום הרווחה מחייב שימוש מושכל בסנקציות ובתגמולים, ובכלל זה בשבח, כחלק מבניית היחסים עם נותני השירותים. במשך תקופה ארוכה היה הטיפול בסוגיה זו בלתי מספק. דוח הצוות הממשלתי מצא כי במרבית המקרים אין בידי המפקח מדרג תגמולים וסנקציות המעוגן במכרז, מצב שייצר מציאות בינרית שבה אספקת השירות על ידי המפעיל נמשכת או מופסקת ללא פירמידה של סנקציות. מציאות זו הובילה להימנעות משימוש בסנקציית "יום הדין" - הפסקת השירות - כדי למנוע פגיעה ברציפות הטיפול, ולמעשה נוצר מצב שבו אין יכולת להפעיל תגובה מידתית ומתגברת במצבים שאינם החמורים ביותר. ואכן, לפי ממצאי הדוח בסקר המדגמי, רק נגד 4% ממפעילי השירותים הופעלו סנקציות (עמ' 28). באופן דומה, כותב צבע (2018): "נדמה שהמפקחים היום אינם עוסקים באכיפה פעילה. אין בכוחם להטיל צווים או קנסות, לבטל התקשרות או לחלט ערבות" (עמ' 8). בשני המקרים יש קריאה ליצור מערך של כלי אכיפה, שנועד לתת בידי המפקח והמשרד כלים לשיפור השירות באמצעות מדרג של תגובות, חיוביות ושליליות, בהתאם לממצאי הבקרה. ואכן, נוהל חדש שפורסם על ידי המינהל, שכותרתו "כלי אכיפה על מסגרות והשימוש בהם" (מיום 17.3.2019; להלן - נוהל כלי אכיפה) יוצר מדרג של כלי תגובה אכיפתיים הכוללים מתן התראה, גריעת השמות ומניעת השמות חדשות, קיזוז תשלומים ואף הפסקת התקשרות ואי-חידוש רישיון או ביטולו. נוהל זה, התואם את רעיון פירמידת הרגולציה של הגישה הרספונסיבית, מאפשר למפקח להשתמש במדרג סנקציות מידתי ומתגבר; שימוש זה יכול ליצור איום מהימן שיכול, כשלעצמו, למנוע את הצורך להשתמש בו הלכה למעשה. יתר על כן, הנוהל מאפשר למסגרות זכות טיעון בטרם הפעלת הסנקציות, כסוג של כלי לצדק הליכי (procedural justice). המחקר מלמד שיש לכך חשיבות מכרעת בנכונות של מפוקחים לקבל את רוע הגזירה. ההיבט של שימוש בתגמולים עדיין לא זכה לפיתוח דומה, וטרם פורסם הנוהל של המינהל אשר אמור להסדיר היבט זה. יתר על כן, אין בנמצא מידע מקיף ועדכני לגבי אופן השימוש של מפקחים בסנקציות ובתגמולים הלכה למעשה.

<u>היעדר שקיפות של דוחות הפיקוח</u>. היום דוחות הפיקוח אינם מפורסמים לציבור הרחב, אף על פי שדוח הצוות הממשלתי משנת 2016 ממליץ כי "דוחות אלה יפורסמו בפני הציבור הרחב, באופן שיגביר את יכולתו לעקוב אחר איכות השירות שאותו הוא מקבל ולבחור בחירה מושכלת בין מפעילי שירותים שונים" (שם). דומה כי

פער זה משקף דילמה לא פשוטה בעניין השקיפות. מצד אחד, שקיפות מהווה פרקטיקה טובה הן בהיבטים הציבוריים והאזרחיים של שקיפות כמקדמת אחריותיות ציבורית ובסיס לשיתוף אזרחים, והן בהיבטים של קידום התחרות. השקיפות מאפשרת בקרה גם על ידי הציבור הרחב. היא גם מאפשרת השוואה בין מפעילי השירותים השונים של אותו השירות. מצד שני, פרסום הדוחות עלול להפחית את רמת הפתיחות של המסגרות המפוקחות כלפי הפיקוח, בשל חשש מביוש ומהשפעות שליליות אחרות עליהן, וכן לחזק התנהגויות של העדפת הקלים לטיפול (cream skimming) וצורות שונות של מניפולציה (gaming). מתח זה מחייב למצוא איזון מתאים בין הערכים הציבוריים המתנגשים.[24]

חולשת השיתוף בתהליכי הפיקוח והיעדר מנגנוני תלונה וערר. שיתוף והשמעת קול הם אמצעים חשובים לביטוי ערכים ציבוריים, הן של אחריותיות והן של שיתוף אזרחי. אומנם קיימים היום היבטים מסוימים של שיתוף משתמשי השירות בתהליכי הפיקוח, כגון ראיונות מובנים עם משתמשי שירותים במסגרת פיקוח בשיטת הרף (שפירו ופרומר, 2010), אך נדרשת הבניה שיטתית של שיתוף משתמשי השירותים ומשפחותיהם בכלל השירותים וכחלק בלתי נפרד של התהליך הפיקוחי. מבחינה זו יש לקדם לא רק מנגנונים מעין-שוקיים של בחירה, שאליהם התייחסנו לעיל, אלא גם מנגנונים ציבוריים או מעין-ציבוריים אשר בעזרתם יוכלו משתמשי שירותים ומשפחותיהם להשמיע קולם (לסקירה השוואתית ראו דולב ולוי-זוהר, 2020).

תקינה של תפקידי הפיקוח. עבודת הפיקוח עדיין דורשת מיסוד בהיבטים של תקינה, קביעת דרישות סף והכשרה. בדוח הצוות הממשלתי נמצא כי יש מקרים שבהם משרדים אינם קובעים תקן לתדירות של ביקורי הפיקוח, בכמה מן המקומות קיים מחסור במפקחים, מצב שאינו מאפשר קביעת תדירות הולמת של בקרות ועמידה בתדירות זו, ובסקר המדגמי נמצא כי ב-60% מההתקשרויות בוצעה רק בקרה אחת בשנה או אף פחות מזה. הגם שבשנתיים האחרונות היתה הגדלה של מספר המפקחים במשרד הרווחה, עדיין אין תקן ברור ואחיד הקובע את מספר המפקחים הדרושים לכל שירות - כדי להבטיח פיקוח נאות העולה בקנה אחד עם מפתח התקינה שהוצע בדוח הצוות הממשלתי (ראו עמ' 35).

[24] ואכן זו הגישה הננקטת בדוח המדידה וההערכה שהתפרסם בשנת 2020. כפי שמציין דוח ההערכה והמדידה (עמ' 20), "ההחלטה על פומביות המְמָצאים (או על חלקם) תאזן בין השאיפה לשקיפות מלאה של הממצאים לציבור לבין החשש מפירוש מוטעה ומניפולציה של הנתונים ויצירת תמריצים שעלולים לפגוע באיכות ובאפקטיביות השירות. להנגשה מושכלת של המְמָצאים לציבור חשיבות יתרה במקרים שבהם הלקוח יכול לבחור את מפעיל השירות".

המלצות מדיניות: מודל מדינת הרווחה הרגולטורית בשירותי הרווחה

התמונה העולה מן המכלול מלמדת על המורכבות הרבה של זירת שירותי הרווחה בימינו. מצד אחד, ניכר כי אימוץ מודל שוקי-תחרותי במובנו החזק לרוב אינו מתאים לשירותי הרווחה בשל מאפייניהם הייחודיים שעליהם עמדנו. מצד שני, בעידן הנוכחי גם תומכיה של מדינת הרווחה אינם יכולים להתעלם ממקומו של השוק. אתגר המדיניות אם כן הוא כיצד ליצור זירת שירותי רווחה חדשה המבוססת על נכונות לאמץ כלים חדשים של משילות ורגולציה, אך מתוך מחויבות חזקה לחזון מדינת הרווחה והאזרחות החברתית - מודל שאפשר לכנותו מודל של **מדינת רווחה רגולטורית**.[25] זהו מודל המבקש לעצב זירת רווחה שההיגיון המוביל שלה מבוסס על מחויבות לרווחה, על תפיסה דמוקרטית ועל גישה מקצועית - ולא על תפיסה שוקית ונאו-ליברלית. בחלק זה ננסה להציע את אמות המידה והעקרונות הדרושים למי שמעוניינים לעצב מודל כזה, וכיצד אפשר וצריך ליישם אותו במציאות הישראלית לאור תמונת המצב שהוצגה בחלקים הקודמים.

<u>עקרון אחריות המדינה:</u> העיקרון המוביל של מודל מדינת הרווחה הרגולטורית הוא התפיסה שהאחריות לשירותי הרווחה - החובה לספקם באיכות נאותה ולפי עקרונות של מקצועיות, שוויון והוגנות - נותרת אחריותה של המדינה. מיקור החוץ אינו יכול להפחית כהוא זה מאחריות זו ולהעבירה למפעילים הפרטיים או לגורמים אחרים. למרות השפה החוזית והרגולטורית, שהיא לעיתים שפה המדגישה את אחריות המפעילים הפרטיים והעברת הסיכונים אליהם, בסופו של דבר המדינה אינה יכולה וגם אינה צריכה לחשוש מלקבל עליה את האחריות לשירותים אלו. ואכן העובדה שדוח ועדת טרכטנברג וכן הדוחות הממשלתיים שבאו אחריו מאמצים רעיון יסודי זה היא נקודת פתיחה חשובה לפיתוחו של מודל זה ולהטמעתו. יש להשלים צעד זה באמצעות עיגון אחריות המדינה במסגרת חוק מסגרת רחב להסדרת תחום מיקור החוץ.[26]

<u>גבולות ההפרטה:</u> תפיסה של מדינת רווחה רגולטורית מבוססת גם על ההכרה בכך שיש גבולות להפרטה. יש שירותים שמסיבות ערכיות או מעשיות לא ראוי או לא מעשי להעבירם לגורמים פרטיים - למשל, כאשר מדובר בתחומים כגון קביעת מדיניות, הפעלת כוח, אכיפת חוק, סמכויות שהפעלתן עלולה לפגוע בזכויות יסוד, החלטות על קביעת זכאות, או כאשר מדובר בסמכויות של רגולציה ופיקוח על שירותים.[27] במצבים אלו הפעלת השירותים צריכה להיעשות על ידי עובדי מדינה מתוך הימנעות מפיצולים מלאכותיים אשר יוצרים מבנים לא הגיוניים ומסורבלים.

[25] השימוש במושג של מדינת הרווחה הרגולטורית (regulatory welfare state) משמש כאן לתיאור מודל המחויב לתפיסת רווחה רחבה. בספרות המחקרית השימוש במושג זה רחב יותר, והוא מצביע על וריאציות שונות של מדינת רווחה רגולטורית - נאו-ליברלית, ליברלית, פטרנליסטית וסוציאל-דמוקרטית (להרחבה ראו Benish & Levi-Faur, 2020; Haber, 2017, 2020).

[26] ראו הצעת חוק אחריות המדינה לשירותים ציבוריים והליכי הפרטה, התשע"ו-2015, לעיל ה"ש 11.

[27] לדיון בהיבטים של גבולות ההפרטה ראו בניש, 2008; גלנור ופז-פוקס, 2015.

עיגון בחקיקה של הזכות לשירותי רווחה כזכות חברתית: הזכות לשירותי רווחה כזכות חברתית היא חלק מהחזון של מדינת הרווחה. היא נועדה להבטיח את הרווחה האישית, המשפחתית או החברתית - של הפרט, של המשפחה, של חברי הקהילה החיים בעוני או של אלה הנתונים במצב של מצוקה או סיכון. העיגון החקיקתי של זכות זו היה תמיד בעל חשיבות במסגרת תפיסת הזכויות חברתיות במדינת הרווחה. הוא מקבל משנה חשיבות במודל מיקור החוץ, בשל אתגר המחויבות לרווחה שמעמיד מודל מיקור החוץ (ראו לעיל) ובשל העובדה שההוצאה בישראל על שירותי הרווחה, כאחוז מהתמ"ג, היא נמוכה בהשוואה בין-לאומית. כאמור, מערכת הרווחה הישראלית הייתה חסרה מסגרת חוקית יציבה של עיגון הזכות לרווחה עוד בטרם החלו תהליכי מיקור החוץ. ואולם דווקא בשל הגמישות הארגונית והניהולית שמיקור החוץ מקנה לממשלה ולאוצר, ובשל נטייתו להצבת השיקולים הכלכליים במרכז, נוצר חשש ממשי מהתפתחותו של מודל נאו-ליברלי של מיקור חוץ. לכן מסגרת חקיקתית איתנה לזכות לרווחה נדרשת אף ביתר שאת.[28]

מפעילים פרטיים, חובות ציבוריות: אתגר האחריותיות הציבורית (ראו לעיל) והעמימות שיוצרת ההיברידיות של זירת הרווחה החדשה מחייבים לעגן מנגנונים שיבטיחו כי המפעילים הפרטיים יפעלו לפי עקרונות ציבוריים הרואים במשתמשי השירותים אזרחים ולא רק צרכנים. לצורך זה יש לעגן את זכויות משתמשי השירותים בחוק ובחוזה ההתקשרות עם המפעילים הפרטיים (ובכלל זה באמצעות יצירת זכויות צד ג' למקבלי השירותים). יש להחיל על המפעילים הפרטיים באופן כללי את נורמות המשפט הציבורי החלות על עובדי ציבור, ובד בבד לעגן זכויות ספציפיות של משתמשי השירותים, כגון אלה:

- **זכות לשירות שוויוני**. למשתמשי השירות הזכות לקבל יחס שווה בהתאם לצורכיהם תוך איסור על טיפול מפלה בשל עילות שאינן ממין העניין.

- **זכות להליך תקין והוגן**. למשתמשי השירות הזכות שהמפעילים יפעלו בהתאם לחוק, ללא חריגה ממנו, ובהתאם לעקרונות של הליך תקין, כגון הישענות על תשתית עובדתית ומקצועית, מתן זכות טיעון, ואיסור על פעולה מתוך שיקולים זרים או ניגוד עניינים.

- **זכות לשירות נגיש ולמיצוי זכויות אקטיבי**. כחלק מזכות הגישה למִנהל,[29] על מפעילי השירות לוודא כי השירותים שלהם

[28] עד היום הייתה שורה של ניסיונות, ללא הצלחה, לחוקק חוק שירותי רווחה. לאחרונה יצא שר הרווחה, מר מאיר כהן, ביוזמה לחוקק חוק שירותי רווחה מתוקן אשר כולל הכרה בזכות לרווחה ובעיגון חוקי של זכאות לסל שירותי רווחה.

[29] להצגה וניתוח של הזכות לנגישות למִנהל ראו בניש ודוד, 2018.

נגישים - גיאוגרפית, שפתית, תרבותית וכדומה - ועליהם לפעול באופן פרו-אקטיבי להסרת חסמים ולהנגשה של שירותיהם למקבלי השירותים.

- **זכות למידע, לפרטיות ולסודיות**. לעיתים קרובות מצטבר אצל מפעילי השירותים מידע אישי רב, ולעיתים אף רגיש, על משתמשי השירות. למשתמשי השירות צריכה להיות הזכות לקבל לידיהם את המידע שהצטבר עליהם אצל מפעילי השירותים, וכן זכות לפרטיות ולסודיות של מידע זה מפני העברתו לצדדים שלישיים.[30]

- **זכות לנגישות למנגנוני תלונה, ערר וערעור**. למשתמשי השירות צריכה להיות אפשרות, כאשר הם סבורים שזכויותיהם נפגעו, לפנות למנגנוני תלונה פנימיים של נותני השירותים עצמם ו/או לגורמי ביקורת - מְנהליים, רגולטוריים ושיפוטיים - כדי שיבררו את תלונתם ויפעלו לתיקון מערכתי במידת הצורך.

[30]. השוו לסעיפים 7 ו-8 בחוק העובדים הסוציאליים, תשנ"ו-1996.

מכרזים מותאמים לתחום הרווחה: השימוש במכרזים בתחום שירותי הרווחה אינו יכול להסתמך על מודל מכרזי-שוקי רגיל. כאמור, רכישת שירותי רווחה אינה דומה לרכישת מהדקי נייר. האתגר הטמון בהכנסת תרבות חוזית-תחרותית אל תוך עולם הטיפול מחייב להציב גבולות למיקור החוץ וכן לבצע התאמות משמעותיות אשר מביאות בחשבון את ייחודם של שירותי הרווחה. בראש ובראשונה יש לזכור כי הכלים השוקיים והניהוליים הם אמצעי, ואילו המטרה של שירותי הרווחה הייתה ונותרה לתת ביטוי לערכים של צדק חברתי ודמוקרטיה. לכן בעיצוב המכרזים יש לנהוג לפי העיקרון של **כלים שוקיים**, **מטרות חברתיות**. כלומר, יש לנסות לרתום ככל האפשר את כלי המשילות החדשים להשגת הערכים החברתיים והדמוקרטיים הגלומים בשירותי הרווחה, ובמקומות שיש התנגשות בין הערכים החברתיים-דמוקרטיים ובין השיקולים הכלכליים, בתהליך האיזון ביניהם יש לתת עדיפות לראשונים. הדבר צריך לבוא לידי ביטוי, בין היתר, באמצעות עקרונות הפעולה האלה:

- **תמחור נאות ושקוף**. יש ליצור מתודה סדורה של תהליך התמחור של שירותי הרווחה, עם התאמות לאופיים של השירותים השונים. על התמחור להביא בחשבון בייחוד את ההיבטים של איכות השירותים ושל זכויות העובדים. כמו כן יש לקיים את תהליך התמחור בשיתוף משתמשי שירותים, מומחים ונותני שירותים, ולנקוט צעדים שיקדמו שקיפות של התמחור לציבור הרחב.

- **מקצועיות כשיקול מכריע בבחירת מפעילי השירותים**. מקצועיות נותני השירותים היא הערובה החשובה ביותר לאיכות השירותים. על כן יש למצוא איזון ראוי בין שיקולי התחרות ושיקולים כלכליים אחרים ובין שיקולי המקצועיות והניסיון בתחום, ולתת משקל מרכזי למקצועיות ולניסיון. יתר על כן, יש להביא שיקול זה בניסוח תנאי הסף להשתתפות במכרז ובאמות המידה לבחירה בזוכה. כמו כן, אנשי מקצוע בתחום הטיפולי צריכים להיות חברים בכל ועדות המכרזים העוסקות ברכש שירותי הרווחה, ולהערכתם בדבר המקצועיות של הגוף המספק את השירות צריך להיות משקל מרכזי בקבלת ההחלטה על בחירת מפעיל השירות.

- **יחסי אמון ושותפות עם המפעילים, אלא אם הוכח אחרת**. ככלל, שירותי הרווחה אינם מתאימים לניהול היררכי, מרוחק ופורמלי, ולהגדרה דווקנית של תניות חוזיות. בשל המאפיינים המיוחדים של שירותי הרווחה, נקודת המוצא לניהולם צריכה להיות מבוססת על שיתוף פעולה ודיאלוג מתמשך שבו נבנים יחסי אמון לצורך השגת מטרה משותפת, אלא אם הוכח אחרת ואז יש לעבור לגישה לגליסטית ועונשית הממוקדת בהרתעה (ראו להלן - הגישה הרספונסיבית לפיקוח). עיצוב המכרזים והחוזים צריך להביא בחשבון היבט זה באמצעות פיתוח גישה מכרזית מבוססת-יחסים המותאמת לתחום הרווחה ומאזנת בין ההיבטים התחרותיים והחוזיים ובין הצורך לבנות יחסים לטווח ארוך עם נותני השירותים.

- **שימוש מושכל בתוצאות**. יש להמשיך בפיתוח הגישה המאוזנת והאחראית של השימוש במדדי תוצאה, שההיגיון המוביל שלהם הוא מקצועי-טיפולי, תוך קשירתם לתשלום באופן זהיר ומתון.

- **מתן זכות בחירה למשתמשי השירותים**. הבחירה בין נותני שירותים חשובה הן מטעמים של ביבוד האוטונומיה של משתמשי השירותים והן מטעמים של קידום התחרות. יש למפות בשיטתיות את השירותים ולקדם ככל האפשר את אפשרות הבחירה למשתמשי שירותים, בהתאם למאפייני השירות ואפשרות פריסתו הגיאוגרפית.

שירות מקצועי, איכותי וממוקד אדם: הזכות לרווחה אינה רק עצם הזכאות לקבל את השירותים אלא גם הזכות לקבל שירותי רווחה

באיכות נאותה. שירות איכותי הוא בראש ובראשונה כזה המעניק טיפול הממוקד בצרכים וברצונות של משתמשי השירות. שירות איכותי מכוון אדם הוא מטרת-העל של מערך שירותי הרווחה, ויש לעצב את מערך שירותי הרווחה כך שישרת מטרה זו. לשם כך יש לעצב את שירותי הרווחה באופן שמאפשר יצירת תרבות ארגונית מקצועית. זאת, למשל, באמצעות הגדרת סטנדרטים מקצועיים, יצירת תנאי סף מקצועיים למפעילים ולעובדיהם, ויצירת מערך ארגוני ופיקוחי מוכוון למידה, וכן יצירת תהליכי שימור ופיתוח ידע אשר נותנים מקום מרכזי לפיתוח היכולות המקצועיות של נותני השירות ולשיפור מתמיד באיכותם.[31]

שמירה על זכויות עובדים: העובדים והעובדות בשירותי הרווחה, מקצועיותם ומחויבותם חיוניים לאיכותם של השירותים. שכר נמוך ותחלופה גבוהה הם מתכון לדרדור ברמת השירותים. יתרה מזו, השמירה על זכויות העובדים היא ערך העומד בפני עצמו במדינת הרווחה. לכן יש לאמץ צעדים אשר יבטיחו את תנאי ההעסקה של העובדים בשירותי הרווחה הניתנים במיקור חוץ, ובכלל זה האפשרות לפעול באופן קולקטיבי במסגרת ארגוני עובדים. השמירה על זכויות העובדים צריכה להיות חלק בלתי נפרד מתפקידו של מערך הפיקוח. יתרה מזו, כחלק מתהליכי מיקור החוץ יש מקום לשתף ארגוני עובדים בהתייעצות על הסכנות הייחודיות לזכויות עובדים בתחום שירותי הרווחה ועל דרכי ההתמודדות האפשריות עם סכנות אלו.

שיתוף מקיף של אזרחים ובעלי עניין: כחלק ממימוש הרעיון הדמוקרטי והאזרחי שבבסיס גישת המשילות הציבורית החדשה, וכחלק ממימוש החלטת הממשלה בדבר ממשל פתוח משנת 2012, שעליה עמדנו לעיל, יש ליצור ערוצי שיתוף מגוונים של משתמשי שירותים ומשפחותיהם, של מפעילים, של ארגוני סְנגור, של בעלי עניין אחרים ושל הציבור בכללותו בכל שרשרת תהליכי מיקור החוץ – בקביעת המדיניות והסטנדרטים, בניסוח המכרז והחוזים, בוועדות המכרזים, וכן בשלבי הניטור והאכיפה. נושא זה כבר החל לקבל ביטוי בדוחות הממשלתיים בתחום הרכש החברתי, ויש להרחיבו ולהטמיעו בהיבטים נוספים.

מערך פיקוח מותאם לתחום הרווחה: הכובע הכפול של משרד הרווחה, כרוכש השירותים וכרגולטור שלהם (ראו לעיל), לצד המורכבות והייחודיות של שירותי הרווחה והמוחלשות של משתמשי השירותים, כל אלה הופכים את תפקיד הפיקוח על שירותי הרווחה למורכב במיוחד. כדי למלא תפקיד זה באופן מיטבי יש לאמץ בין היתר את הצעדים והקווים המנחים האלה:

31. דוח המדידה וההערכה מסמן כיוון ברור ברוח זו בדגש שלו על שיח מוכוון למידה ושיפור עם נותני השירותים, בתהליכי איסוף הנתונים וההערכה (עמ' 18). לפיקוח מכוון למידה ראו בניש ועמיתים, 2018.

- **יצירת מסגרת חקיקתית למערך הפיקוח**. יש צורך בחקיקה חדשה, מקיפה ומודרנית, המגדירה באופן ברור את המטרות, את הסטנדרטים ואת דרכי העבודה של מערך הפיקוח, וכן את הסמכויות של המפקחים ומדרג אמצעי הענישה, התגמול והשבחים שהם יכולים להשתמש בהם.

- **הגדרת דרכי העבודה של מערך הפיקוח**. יש לבסס את תפקידו ומעמדו של מינהל איכות פיקוח ובקרה (הכפוף למינהל אסטרטגיה, תכנון כלכלי, מחקר ורגולציה) במשרד הרווחה, ולהמשיך במהלך שהחל של הגדרת המטרות ודרכי העבודה של מערך הפיקוח. יש לפתח מטרות אלו בשיטתיות, הן ברמת המערך הפיקוחי בכללותו והן ברמה של כל שירות בהתאמה לאופיו ומאפייניו. יש להפוך את המטרות ואת דרכי העבודה הללו למצפן מחייב של המערך הפיקוחי ולפעול באופן אקטיבי להטמעתו הלכה למעשה בקרב מפקחים, נותני שירותים ומשתמשי השירותים ומשפחותיהם.

- **גישה תכליתית לפיקוח**. יש להציב במרכז המשימה הפיקוחית את רווחת משתמשי השירותים. אפשר ורצוי להיעזר בנהלים, בכללים וברשימות תיוג (צ'קליסט) לצורך ביצוע התפקיד הפיקוחי, אך חשוב לעצב את המערכת הפיקוחית באופן שהיא תישאר נאמנה לתכלית זו ותימנע מציות ריטואלי למראית עין.

- **גישה הוליסטית לפיקוח**. התפקיד הפיקוחי צריך להשתלב ולהיות מתואם עם מכלול הסטנדרטים למתן כל שירות, כפי שנקבעו בחקיקה ובתקנות ובמכרזים ובהסכמי ההתקשרות עם נותני השירותים. לשם כך יש להמשיך במגמה של הגברת התיאום בין מערך הרכש ובין מערך הפיקוח ושל שיתופם של המפקחים בתהליכי הגדרת המדיניות ועיצוב המכרזים, החוזים והנהלים, וכן בתהליכי הפקת הלקחים.

- **גישה מקצועית ומכוונת למידה לפיקוח**. שירותי הרווחה הם שירותים שההיגיון המוביל שלהם צריך להיות היגיון מקצועי ולא היגיון בירוקרטי או כלכלי. לכן הגישה הפיקוחית צריכה להתאים את עצמה להיגיון זה ולאמץ גישה המבוססת על שיח מקצועי ומכוונת לשיפור היכולות המקצועיות של נותני השירותים. גישה זו מציבה במרכז את הלמידה ולא את הציות.

- **גישה רספונסיבית לפיקוח**. מערך פיקוח אפקטיבי הוא מערך המסוגל לפעול הן בסגנון לגליסטי והן בסגנון דיאלוגי, תוך יכולת

להתאים את סגנון הפיקוח לנסיבות ולניסיון הספיציפי שנצבר עם הגוף המפוקח. לכן יש לאמץ גישה רספונסיבית (היענותית) לפיקוח. העיקרון המנחה של הגישה הרספונסיבית לפיקוח, שזכתה לתמיכה נרחבת בספרות הרגולציה,[32] הוא שיש להתחיל בסגנון דיאלוגי ולהשתמש גם בטכניקות של שבח ופיתוח חוזקות. ההנחה היא שגישה דיאלוגית כזאת היא זולה יותר וגם מכבדת יותר את הגוף המפוקח ובונה שיתוף פעולה ארוך טווח. אך כאשר הכלים הדיאלוגיים נכשלים, יש לטפס בפירמידת הרגולציה במהירות ובנחישות עם התערבויות עונשיות יותר, שבקצה שלהן קיימת האפשרות לבטל את חוזה ההתקשרות או לבטל את רישיון ההפעלה של הגוף המפוקח. כדי לישם גישה זו על המפקחים לפתח מיומנות וכישורים שמאפשרים להם לפעול בשתי צורות הפעולה הללו, לגליסטית ודיאלוגית, תוך יכולת להתאים את סגנון פעולתם לנסיבות.

[32]. במחקרים מקיפים שנערכו בתחום הרגולציה של בתי אבות, נמצאה גישה זו מתאימה ביותר ליצירת מחויבות אמיתית בקרב גופים מפוקחים - לשיפור השירות ולהפנמה של הסטנדרטים של השירות (Braithwaite et al., 2007, p. 290).

- **שימוש מושכל בסנקציות, בתמריצים ובשבחים**. יש להמשיך את המגמה שהחלה - ביצירת מִדרג של אמצעי ענישה ברוח הפירמידה הרגולטורית של הגישה הרספונסיבית, ולצידו לפתח פירמידה של חוזקות המבוססת על תגמולים, מתוך דגש על תגמולים לא כספיים כגון שבחים.

- **שקיפות דוחות הפיקוח**. סוגיית השקיפות של דוחות הביקורת היא סוגיה מורכבת, שבה מונחים על המאזניים שיקולים ציבוריים מתחרים. יש לקדם את השקיפות של דוחות הפיקוח, תוך פיתוח אמות מידה ושיטות פעולה אשר יאזנו בין השאיפה לשקיפות מלאה ובין ההשלכות השליליות שיכולות להיות לשקיפות כזאת על הפתיחות של נותני השירותים ועידוד התנהגויות לא רצויות, כגון העדפת משתמשי השירות הקלים לטיפול וצורות שונות של מניפולציה בנתונים.

- **תקינה ותנאי סף למפקחים**. יש לקבוע תקן ברור של מספר המפקחים הדרושים לכל שירות, כדי להבטיח פיקוח נאות באופן שעולה בקנה אחד עם מפתח התקינה שהוצע בדוח הצוות הממשלתי (ראו לעיל). כמו כן יש לקבוע תנאי סף למפקחים, שבהם התאמת הרקע המקצועי של המפקחים לשירות הקונקרטי צריכה להיות שיקול עיקרי בבחירתם לתפקיד.

- **הכשרת מפקחים**. יש לראות בפיקוח דיסציפלינה בפני עצמה, הדורשת הכשרה והתמקצעות הן בממד המקצועי-טיפולי והן

בממדים מקצועיים הקשורים לתפקיד הפיקוחי כתחום של מומחיות מובחנת. יש להמשיך במגמה שכבר החלה - של יצירת תוכנית הכשרה שיטתית ושוטפת של המפקחים.

- **מערכות מידע**. יש להמשיך בפיתוח ובמיסוד של כלי איסוף וניתוח המידע הדיגיטליים לתמיכה ביכולות הבקרה והאכיפה של המשרד, וכן לשיפור הלמידה על בסיס הנתונים מתוך הקפדה על שמירת הפרטיות והסודיות של המידע הנוגע למקבלי השירותים.[33]

מחקר מלווה ושילוב השירותים במיקור חוץ בסקירה השנתית של משרד הרווחה. השירותים במיקור חוץ הם חלק בלתי נפרד מהשירותים של משרד הרווחה. יש לקיים מחקר מלווה מתמיד של שירותים אלו (ובכלל זה שירותי ההפרטה המשנית ברמת הרשויות המקומיות), תוך איסוף נתונים וניתוחם. שירותים אלו צריכים להופיע באופן מלא ומקיף גם בסקירת השירותים השנתית של משרד הרווחה, ובכלל זה יש לפרסם נתונים על היקף וסוג השירותים שניתנים, מאפייני נותני השירותים ועובדיהם, ופרטים על מערך הפיקוח של המשרד ואופן פעולתו. יש מקום להוסיף גם מנגנונים מסודרים של חשיפת נתונים ושקיפות כלפי ארגוני חברה אזרחית ואקדמיה כדוגמת היוזמה של "מפתח לרכש חברתי" שהושקה לאחרונה.

[33]. ראו נוהל "כללי השימוש במידע במערכת 'נתיב'" מיום 25.7.2017 וההסדרה של היבט הסודיות בנוהל זה.

מקורות

אחדות, א', שבי, א', שאול, ג', אלטוס, ד', בן-לביא, ד', דסקל, ח', נויברגר, ח', אזולאי, י', יואל, י', רוזנבאום, נ', מירקין, ס', שטיינמץ, ס', הינו, ס', גולן, ס', פליאל טרוסמן, ע', אגמון, ר' ורייזנר, ת' (ערכו: ע' אלמגור, ק' שגיא ונ' הורביץ) (2007). *נייר עמדה בנושא: הפיקוח המחוזי במשרד הרווחה והשירותים החברתיים*. ירושלים: מכון מנדל.

אלמוג, י' (2020). *המלצות מדיניות: מדידה והערכה בשירותים חברתיים במיקור חוץ*. ירושלים: משרד ראש הממשלה.

ארזי, ט' ונמר-פורסטנברג, ר' (2020). *המדריך האינטגרטיבי לחשיבה תוצאתית*. ירושלים: מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

בנימין, א' (2015). רכש שירותים חברתיים בישראל כממגדר תנאי העסקה: המשא ומתן בין המדינה למעסיקים זוכי מכרזים. *ביטחון סוציאלי*, 98, 62- 39.

בניש, א' (2008). מיקור-חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תכניות "מרווחה לעבודה" ובעיית כשלי הפיקוח. *משפטים, לח*, 283-349.

בניש, א' (2012א). שירותי רווחה במאה ה-21: מגמות ואתגרים. *ביטחון סוציאלי*, 90, 5-13.

בניש, א' (2012ב). רפורמות במינהל שירותי הרווחה: לקחים מתכניות "מרווחה לעבודה" בפרספקטיבה משווה. *ביטחון סוציאלי*, 90, 259-290.

בניש, א' ודוד, ל' (2018). זכות הגישה לִמְנהל במדינת הרווחה: על (אי-)מיצוי זכויות חברתיות וחובת הנגשה של החקיקה החברתית. *משפט וממשל, יט*, 1-37.

בניש, א', הלוי, ד' ושפירו, ש' (2018). גישה מקצועית מבוססת-למידה לפיקוח על שירותי רווחה: חקר מקרה של רשות חסות הנוער. *חברה ורווחה, ל"ח*(1), 119-148.

בניש, א' וצרפתי, ר' (2008). כאשר העבודה חוזרת להיות מצרך: בחינה ביקורתית של מברזי הפסד ברכישת שירותים עתירי כוח אדם. *מעשי משפט, א*, 93-108.

גל, ג', מדהלה, ש' ובלייך, ח' (2017). תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות. *בתוך דוח מצב המדינה 2017*. ירושלים: מכון טאוב.

גל-נור, י' ופז-פוקס, א' (2015). סיכום: שינויים נחוצים במדיניות ההפרטה בישראל. בתוך י' גל-נור, א' פז-פוקס ונ' ציון (עורכים), *מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי* (עמ' 480–505). ירושלים: מכון ון ליר; בני ברק: הקיבוץ המאוחד.

דוד, ל' (2020). מכרזים לרכש חברתי בישראל כבלי מאסדר של הקשר הטיפולי שיקומי – המקרה של תחום השיקום בבריאות הנפש. *מחקרי משפט, לב*(3), 989-1048.

דוידוב, ג' (2010). העסקה עקיפה. *עבודה, חברה ומשפט, יב*, 191-216.

דולב, ה' ולוי-זוהר, א' (2020). שיתוף מקבלי השירות בפיקוח על שירותים חברתיים: *מנגנוני השיתוף, האתגרים ועקרונות הפעולה המיטביים – סקירה בין-לאומית*. ירושלים: מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

דורון, א' (1995). הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית. בתוך א' דורון (עורך), *בזכות האוניברסליות: האתגרים של המדיניות החברתית בישראל* (עמ' 55-77). ירושלים: מאגנס.

דורון, א' (2013). קידום רעיון האזרחות החברתית כמאבק על צדק חברתי. *ביטחון סוציאלי*, 92, 75-96.

החלטה 1950 של הממשלה ה-34. *אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ* (31.1.2017).

החלטה 2034 של הממשלה ה-33. *שירות חברתי במיקור חוץ* (28.9.2014).

וגשל, מ', שיאון, מ', צבע, י', וינטר, מ', בלום, א', שגב, א', בודיק, י', פלורנטין, א', נויברגר, ח', רייזנר, ת', שמיס, מ', מירקין, ס', יוגב, א', ניסים המפגר, ד', דותן, נ' ומשעלי, ל' (2012). *המפקח כמחולל האסדרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים: גיבוש תפיסה והצעות ליישום. סיכום עבודת ועדת ההיגוי*. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

טל-אביטן, ה' (2016). *דו"ח הצוות הממשלתי לטיוב אופן אספקת שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ*. ירושלים: משרד ראש הממשלה.

טליאס, מ' (2012). *הפרטה משנית במחלקות לשירותים חברתיים*. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

יונה, י' וספיבק, א' (עורכים) (2012). *אפשר גם אחרת - מתווה לכינונה של חברה מתוקנת - המחאה החברתית 2011-2012*. הקיבוץ המאוחד - קו אדום.

ינאי, א' (2006). *חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?* האגף למחקר, תכנון והכשרה של משרד הרווחה, וקבוצת המחקר במדיניות חברתית.

כהן, נ' ומזרחי, ש' (2017). *מבוא למינהל וניהול ציבורי, כרך ב'*. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

לה-גרנד, ג' (1991). שווקים-למחצה ומדיניות חברתית בבריטניה. *ביטחון סוציאלי*, 37, 32-45.

להט, ל' וטלית, ג' (2012). אתגרי הרגולציה בתחום שירותי הרווחה האישיים בישראל. *ביטחון סוציאלי*, 90, 81-120.

לוי, ב' וזהבי, ע' (2021). הפרטה של שירותים חברתיים ותשתיות ממשלה - דעת הציבור בישראל. *ביטחון סוציאלי*, 114, 153-182.

לוי-פאור, ד', גדרון, נ' ומושל, ס' (2015). הגירעון הרגולטורי של עידן ההפרטה. בתוך י' גל-נור, א' פז-פוקס ונ' ציון (עורכים), *מדיניות ההפרטה בישראל* (עמ' 439-479). ירושלים: מכון ון-ליר.

מדהלה-בריק, ש' וגל, ג' (2016). מיקור חוץ של שירותי הרווחה: מגמות ותמורות. בתוך א' וייס וד' צ'רניחובסקי (עורכים), *דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות*. מרכז טאוב.

מנדלקרן, ר' (2012). הפוליטיקה של הפרטה חלקית של שירותים חברתיים בישראל: המקרה של מעונות לאנשים עם פיגור שכלי. *ביטחון סוציאלי*, 90, 121-153.

מנדלקרן, ר' ושרמן, א' (2015). הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ. בתוך י' גל-נור, א' פז-פוקס ונ' ציון (עורכים), *מדיניות ההפרטה בישראל* (עמ' 265-319). ירושלים: מכון ון-ליר.

מרון, א' (2015). מגמות ותהליכי הפרטה בשירותים החברתיים בישראל. בתוך י' גל-נור, א' פז-פוקס ונ' ציון (עורכים), *מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי* (עמ' 87-137). ירושלים: מכון ון-ליר; בני ברק: הקיבוץ המאוחד.

פלג, א' (2005). *ההפרטה כהצברה - גופים מופרטים במשפט הציבורי*. תל אביב: רמות.

צבע, י' (2018). תורת הפיקוח של המשרד על מערך השירותים החברתיים. ירושלים: משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים.

צבע, י', ארזי, ט' וחביב, ג' (2013). מיזם התוצאות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. בתוך משרד הרווחה והשירותים החברתיים, *סקירת השירותים החברתיים* 2012, עמ' 139-157.

קוטלר-הדרי, צ' (2021). רווחה בע"מ. מוסף *כלכליסט*, 29.4.2021, עמ' 45- 40 .

קטן, י' (2008). *הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל: תמונת מצב ולקחים ראשוניים*. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה.

רייכנברג, ש' ומצר, ר' (2022). המכרז כחזות הכל? חוק חובת המכרזים ושירותי הרווחה לבני נוער במצבי סיכון. עתיד להתפרסם בכתב העת *חוקים*.

שמיד, ה' (2001). הערכת השפעתו של חוק ביטוח סיעוד על ארגונים שלא למטרות רווח ולמטרות רווח המספקים שירותי טיפול בית. *ביטחון סוציאלי*, 60, 90-112.

שפירו, ש' ופרומר, ד' (2010). בקרת איכות בעידן של הפרטה: בדיקת יישום שיטת הרף בפנימיות. *ביטחון סוציאלי*, 84, 105-127.

Benish, A. (2010). Re-bureaucratizing welfare administration. *Social Service Review, 84*(1), 77-101.

Benish, A. (2014). Outsourcing, discretion, and administrative justice: Exploring the acceptability of privatized decision making. *Law & Policy, 36*(2), 113–133.

Benish, A. (2018). The privatization of social services in Israel. In A. Paz-Fuchs, R. Mandelkern, & I. Galnoor (Eds.), *The privatization of Israel*. New York: Palgrave (pp. 173-200).

Benish, A. (2020). The logics of hybrid accountability: When the state, the market, and professionalism interact. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 691*(1), 295-310.

Benish, A., Halevy, D., & Spiro, S. (2018). Regulating social welfare services: Between compliance and learning. *International Journal of Social Welfare, 27*(3), 226-235.

Benish, A. & Levi-Faur, D. (2012). New forms of administrative law in third party government. *Public Administration, 90*(4), 886-900.

Benish, A. & Levi-Faur, D. (2020). The expansion of regulation in welfare governance. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 691*(1), 17-29.

Braithwaite, J., Makkai, T., & Braithwaite, V. (2007). *Regulating aged care: Ritualism and the new pyramid*. New York, NY: Edward Elgar Publishing.

Cohen, N., Benish, A., & Shamriz-Ilouz, A. (2016). When the clients can choose: Dilemmas of street-level workers in choice-based social services. *Social Service Review, 90*(4), 620-646.

Freund, A. (2005). Work attitudes of social workers across three sectors of welfare organizations: Public, for-profit, and third sector. *Journal of Social Service Research, 31*(3), 69-92.

Haber, H. (2017). Rise of the regulatory welfare state? Social regulation in utilities in Israel. *Social Policy & Administration, 51*(3), 442-463.

Haber, H. (2020). The political economy of regulating for welfare: Regulation preventing loss of access to basic services in the UK, Sweden, the EU, and Israel. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 691*(1), 50-67.

Klenk, T. & Cohen, N. (2019). Dealing with hybridization in street-level bureaucracy research. In P. Hupe (Ed.), *Research handbook on street-level bureaucracy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Lahat, L., & Sabah, Y. (2020). Adaptive regulation: A possible model for regulation and innovation in personal social services. *Israel Studies Review, 35*(3), 11-30.

Lahat, L., Sher-Hadar, N., & Galnoor, I. (2021). Introduction: Collaborative governance. *In Collaborative governance, theory and lessons from Israel* (pp. 1-24). Palgrave Macmillan, Cham.

Lahat, L., & Talit, G. (2014). Regulation of personal social services: The Israeli experience. *Social Policy & Administration, 49*(3), 335-355.

Munro, E. (2011). *The Munro review of child protection: Final report*; A child-centred system. London, England: The Stationery Office.

Schmid, H. (2003). Rethinking the policy of contracting out social services to nongovernmental organizations: Lessons and dilemmas. *Public Management Review, 5*(6), 307-323.

Timor-Shlevin, S., & Benjamin, O. (2020). The struggle over the character of social services: *Conceptualising hybridity and power. European Journal of Social Work, 25*(1), 1-12.

Titmuss, R. M. (1968). *Commitment to welfare*. New York: Pantheon Books.

Van Slyke, D. M. (2006). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory, 17*(2), 157–187.

05

אתגר העוני

—

מיכל קרומר-נבו[1]

1. תודה רבה לשביט מדהלה על עזרתה באיסוף נתונים ולג'וני גל על הערותיו.

תקציר

פרק זה ממליץ על פיתוח מדיניות מודעת-עוני בהתבסס על הניסיון שצבר משרד הרווחה והביטחון החברתי ביישום הפרדיגמה של מודעות לעוני במחלקות לשירותי הרווחה משנת 2015, וכן על המלצות הוועדה למלחמה בעוני, ועדת אלאלוף (דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014), אשר ראו בעוני בעיה כלל-מערכתית והתמקדו בצעדי מדיניות ספציפיים להקטנת העוני מתוך יצירת סינרגיה בין משרדי ממשלה שונים. עמדת המוצא של הפרק היא שמשרד הרווחה לבדו אינו יכול לטפל בעוני. כדי לטפל בעוני נדרש מאמץ משולב בין-משרדי, הכולל התייחסות מודעת-עוני למדיניות הדיור, התעסוקה, החינוך, הבריאות והרווחה, ויש לפעול מייד להקמת ועדה בין-משרדית לטיפול בעוני ולקביעת יעדים מדידים לצמצומו.

שלא כדרכי התערבות מקובלות לטיפול בעוני, הרואות בהתנהגותם של העניים את הסיבה לעוניים ומציבות כמטרה את שינוי התנהגותם, מדיניות מודעת-עוני מציעה מענים לחסמים המבניים הניצבים לפני אנשים בעוני - בלי להאשים את האנשים בעוניים. מדיניות כזאת מכירה ברצונם של אנשים ובניסיונותיהם להיחלץ מעוני ולהקטין את השפעותיו, והיא מציעה דרכי פרקטיקה שהוכחו כיעילות, המבוססות על כך שהעובדים הסוציאליים מתייצבים לצידן של משפחות במאבקן בעוני.

פרק זה מחדש בכך שהוא מציע הצעה מקיפה למדיניות מודעת-עוני. זו מבוססת על הבחנה בין שתי הגדרות לעוני: האחת היא הגדרה לצורך מדידה, הנהוגה במוסד לביטוח לאומי ורלוונטית לקביעת מדיניות; השנייה היא הגדרה תיאורטית, הרלוונטית למדיניות של שירותי הרווחה בטיפול הישיר באנשים בעוני. לאחר הצגת שתי ההגדרות מוצגים בפרק נתונים כלליים על העוני בישראל, בד בבד עם התייחסות לעומק העוני ולמשך העוני וכן לקצבת הבטחת הכנסה. בהמשך מוצגים נתונים על האוכלוסיות החיות בעוני, עם פירוט של המצב בחברה החרדית, בחברה הערבית ובקרב מבקשי מקלט. נוסף על כך מוצג ניתוח חדשני של השפעת העוני על מטופלים בשירותי הרווחה בישראל, מתוך התייחסות לעוני בקרב אוכלוסיות שעוני לא נתפס עד כה כרכיב מהותי בהגדרת הבעיה שלהן, לדוגמה - נפגעי נפש ומשפחות עם ילדים בסיכון. הניסיון המצטבר מיישום מדיניות מודעת-עוני במחלקות לשירותים חברתיים מעיד על היעילות של טיפול מודע-עוני, והפרק מפרט מהו טיפול מודע-עוני ומה ייחודו לעומת סוגי הטיפול האחרים המוצעים במחלקות לשירותים חברתיים.

מטרתן של ארבע ההמלצות המרכזיות של הפרק היא להביא - עד שנת 2032 - לצמצום מצב העוני ולשיפור הטיפול הסוציאלי באנשים בעוני:

המלצה # 1: העלאת המודעות לנושא העוני באמצעות הקמת ועדה בין-משרדית וקביעת יעד לצמצום העוני

מדובר בהמלצה לטיפול ממשלתי מקיף בעוני, שיהיה בתחום האחריות של הממשלה כולה. תפקידי הוועדה:

1.1 **לקבוע יעד ממשלתי מדיד לצמצום תחולת העוני, עומק העוני ומשך העוני.**

1.2 **לפעול להעברת החלטת ממשלה שעוני הוא הפרת זכויות יסוד של פרטים,** שאף עוגנו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; שיש בו משום פגיעה בוטה בזכויות אלה וכן שהתמודדות עם תופעה חברתית קשה זו מחייבת פעילות במישור הממלכתי ובמישור המקומי.

1.3 **לקדם מדיניות לפתיחת הזדמנויות למוביליות חברתית ולהסרת חסמים** הניצבים לפני אנשים בעוני, בתחומי האחריות של משרדי הבינוי והשיכון, הבריאות, החינוך, וכן בתחומי התעסוקה והחובות, בהסתמך על עדכון המלצות הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאלוף).

המלצה # 2: שינויים בקצבאות בכלל ובקצבת הבטחת הכנסה בפרט:

2.1 **הגדלת רמת הקצבה הבסיסית בתוכנית הבטחת הכנסה** כך שתגיע ל-75% מקו העוני בעבור כל הרכבי המשפחה, כדי לאפשר למשפחות קיום מינימלי. **עלות: 1.72 מיליארד ש"ח לשנה.**

2.2 **מתן מענק להוצאות לטווח ארוך** בגובה שכר המינימום למי שכלולים תקופה ארוכה בתוכנית הבטחת הכנסה. **עלות: 186 מיליון ש"ח לשנה.**

המלצה # 3: קידום מודעות לעוני ברמה היישובית:

הקמת ועדות יישוביות לטיפול בעוני, אשר יובלו על ידי מתאם יישובי הכפוף לראש הרשות, שיעמוד בזיקה קרובה מאוד לאגף הרווחה המקומי. ועדות אלה ירכזו את הטיפול בתחומי החינוך, הבריאות, הביטחון האישי, התעסוקה, הדיור, החובות והרווחה בנוגע למשפחות עניות ברמה היישובית, יעסקו בהסרת חסמים לפני אנשים בעוני, בהגברת מיצוי הזכויות שלהם וביצירת ערוצים למוביליות חברתית ברמה היישובית. הוועדות ישמשו גורם מוביל באימוץ גישה יישובית מודעת-עוני אשר תציב את שאלת העוני במוקד הפיתוח של שירותים מקומיים מתוך שיתוף של אנשים בעוני והתייחסות לידע שלהם.

המלצה # 4: פיתוח מחלקות לשירותים חברתיים מודעות-עוני:

פיתוח של מש"חים מודעי-עוני בהתבסס על הניסיון שנצבר ביישום תוכניות מודעות-עוני במש"חים מאז שנת 2014. המלצה זו כוללת את הרכיבים האלה:

4.1 **עומס עבודה:** ועדת לביא (דין וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל, 2008) וועדת אלאלוף (דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014) המליצו על קביעת תקן של 60 משפחות לעו"ס משפחה במשרה מלאה. קביעת תקן כזה היא קריטית - כדי לאפשר לעובדים הסוציאליים להתייצב לצידם של אנשים בעוני, לפתח איתם יחסים מיטיבים, לפעול לקידום מיצוי זכויותיהם, להגדיר איתם מטרות טיפוליות ולקדמן. המחקר והניסיון מלמדים כי כאשר יש לעו"ס זמן להכיר את הפונים מקרוב, הדבר מגביר את אמון הפונים בעו"סיות ומביא אף להפחתת האלימות. זאת ועוד, קביעת תקן לעומס עבודה תעזור להפוך את המחלקות לשירותים חברתיים לשירות מקצועי המהווה מוקד משיכה לעובדים סוציאליים, ותסייע לשיקום ולקידום מעמדם המקצועי של המש"חים. עם זאת, כדי להגיע לתקן כזה יהיה צורך לשלֵש את מספר התקנים במש"חים, מטרה שנדמית לא ריאלית אפילו אם מדובר ביישומה לאורך עשור. לפיכך **העלות המוצעת כאן מתייחסת לתקינה של 100 משפחות לעו"ס במשרה מלאה, כלומר - תוספת של 75 תקנים מדי שנה לאורך עשור, 750 תקנים בסה"כ. עלות: 155 מיליון ש"ח לשנה לתוספת של 750 תקנים.**

4.2 **הכשרות:** מומלץ לקיים הכשרות בעבודה סוציאלית מודעת-עוני וכן בתחומים רלוונטיים אחרים לכלל עובדי המש"ח - כדי ליצור שפה מקצועית אחידה ודרכי פרקטיקה קוהרנטיות מול הפונים, ולשפר את הדימוי של המש"חים כגופים מקצועיים ואת הדימוי המקצועי של העו"סיות. הכשרה כזאת תשתלב גם בפיתוח מומחיות לתפקיד עו"ס משפחה. **עלות מוערכת: 5 מיליון ש"ח לשנה.**

4.3 **הדרכות מתמשכות:** מומלץ להקים ערוצי הדרכה מתמשכים לכלל העו"סים, ללא תלות במידת הניסיון או הוותק שלהם. **עלות מוערכת: 20 מיליון ש"ח לשנה.**

4.4 **תקציב גמיש:** תקציב גמיש הוא סכום של כסף אשר נועד לכיסוי צרכים חומריים של הפונים למחלקות לשירותים חברתיים, וההחלטות לגביו מתקבלות בתיאום עם העובדת הסוציאלית. היום עיקר המקורות לתקציב זה הם סעיף 'מענים לפרט ולמשפחה בקהילה' (תע"ס 3.16) וקופות הידידות של קרן ידידות, הנבדלים זה מזה במטרות שלשמן אפשר להשתמש בתקציב וכן במידת הגמישות והמיידיות שלו. השימוש בתקציב גמיש בתוכניות שונות של המחלקות לשירותים חברתיים התרחב מאוד בעשור האחרון, והוא מעיד על הצורך והתרומה של רכיב זה בטיפול הסוציאלי במשפחות בעוני. ואולם חסר ידע הכרחי על הצרכים הספציפיים של המש"חים בתקציב גמיש, על גובה התקציב הנדרש ועל דרכי הפעולה הספציפיות של השימוש בו. מומלץ להקים ועדת פעולה שתלמד את הצרכים ואת המענים שניתנו עד כה, כדי להמליץ על דרכי פעולה אחידות שיאפשרו לכלל מקבלי השירות ולכלל העו"סים להשתמש בתקציב זה.

4.5 מיצוי זכויות ופרקטיקת מדיניות: לאור תרומתן של עו"סיות מיצוי זכויות - הן לעבודה המערכתית של עו"סיות משפחה והן למיצוי זכויות של הפונים לשירותי הרווחה, מומלץ להרחיב את ההתמקצעות של עו"סיות מיצוי זכויות וכן להוסיף תקנים. **עלות מוערכת: 16.5 מיליון ש"ח לשנה (להוספת 80 תקנים).**

באתי ללשכה במשך שנים.
אמרתי אני צריכה עזרה בכסף, במוצרים. אמרו לי אין תקציב.
אמרתי אני צריכה שיחות.
אמרו לי אין זמן.

טניה, פונה בתוכנית מפ"ה (משפחות פוגשות הזדמנות)
(בתוך: קרומר-נבו, 2022, 15)

Poverty is the wallpaper of [social work] practice:
Too big to tackle and too familiar to notice
(Morris et al., 2018, 370).

הקדמה

נהוג לומר כי עוני הוא תופעה אישית וחברתית שאי אפשר להעלימה מן העולם. משברי חיים אישיים, כגון מחלה, תאונה, לידת ילד עם מוגבלות, גירושין או מוות של מפרנס במשפחה, יכולים להביא משפחות לידי עוני. גם למשברים חברתיים, כגון אבטלה, מלחמה, או שינויים בכלכלה הגלובלית, יש השפעה על כניסתן של משפחות לעוני ועל סיכוייהן להיחלץ ממנו (Fuchs, 2017; Popova & Navicke, 2018). עם זאת, הבדלים ניכרים בשיעורי העוני בין מדינות שונות וכן הבדלים גדולים במידת עומק העוני וחומרתו מצביעים על כוחה של מדיניות חברתית-כלכלית להשפיע על עוני ולצמצמו.

לעוני מחירים כבדים - לפרטים החיים בעוני, לקהילות שהם משתייכים אליהן וכן לחברה כולה. אלו באים לידי ביטוי ברמת הפרט - באי מיצוי הפוטנציאל האישי ובטראומות אישיות ומשפחתיות; ברמת הקהילה - בקהילות מוחלשות שאינן מספקות לתושביהן הזדמנויות למוביליות חברתית; וברמת החברה - באי מיצוי של יכולת ההכנסה והמיסוי הכוללת וברמה נמוכה של ביטחון ורווחה אישית לכלל האזרחים. זאת ועוד, קיומו של עוני מאיים על מוסריותה של החברה. חברה שאינה מצליחה לחלק את העושר שלה בצורה מיטיבה, וליצור מנגנונים שיבטיחו שגם האנשים המוחלשים ביותר ייהנו מפירותיה של צמיחה כלכלית, היא חברה שמפקירה את אזרחיה, חברה שיש בה ליקוי מוסרי עמוק.

מאז ראשית שנות האלפיים, בעקבות תפנית חדה במדיניות הממשלתית, מצב העוני הולך ומחריף, ובשנים האחרונות שיעורי העוני בישראל גבוהים ביותר בהשוואה למדינות ה-OECD. לפי נתוני המוסד

לביטוח לאומי, בסוף שנת 2020 בישראל חיו בעוני כשני מיליון אנשים (21.6%) (המוסד לביטוח לאומי, 2020), ובשנת 2016 18.6% מאזרחי ישראל היו נתונים בחוסר ביטחון תזונתי (המוסד לביטוח לאומי, 2016).

מצב זה חמור במיוחד לנוכח חולשתם של צעדי המדיניות ושל השירותים המטפלים באנשים בעוני. עד כה לא נקבע בחוק יעד ממשלתי מדיד לצמצום שיעורי העוני; קצבאות הקיום שמשלם המוסד לביטוח לאומי, ובעיקר קצבת הבטחת הכנסה, נמוכות במיוחד; המחלקות לשירותים חברתיים, שהן השירות המרכזי המעניק טיפול ישיר לאנשים בעוני, סובלות מעומס מטופלים וממחסור בתקציבים, וכפי שאמרה טניה בפתיח לפרק זה - אינן מצליחות להציע למטופלים זמן, שיחות או סיוע חומרי.

בפרק זה מוצעת תוכנית סדורה למדיניות להקטנת העוני ולטיפול ישיר באנשים בעוני. בתחילת הפרק נדון בקצרה בשאלה מהו עוני וכיצד אפשר למדוד אותו ולהגדירו. בהמשך נציג מטרות מדידות למדיניות של מאבק בעוני. לאחר מכן נציג בקצרה את מצב העוני בישראל, את מצב העוני בשירותי הרווחה ואת הטיפול בעוני בשירותי הרווחה. הפרק מבוסס על תפיסת העוני אשר פותחה על ידי הכותבת במסגרת הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת-עוני ואומצה על ידי המינהל לשירותים חברתיים אישיים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים בשנת 2015. הפרדיגמה, אשר תוצג בהמשך, כוללת הנחות יסוד תיאורטיות וכן דרכי פעולה ספציפיות לעבודתם של עו"סים בשירותי הרווחה האישיים, והיא מיושמת בהצלחה במרבית המחלקות לשירותים חברתיים ברחבי הארץ בשנים האחרונות. בסיכום הפרק נציע המלצות למדיניות. פרק ההמלצות מבוסס על למידה מהצלחת יישום הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת-עוני, וכן על ההמלצות הבסיסיות אשר הופיעו כבר בדוח הוועדה למדיניות מאבק בעוני (ועדת אלאלוף) משנת 2014, והן חוזרות ומועלות מאז על ידי ארגונים חברתיים העוסקים בעוני.

מהו עוני

כדי להיאבק בעוני עלינו להגדיר מהו עוני, וכדי לעשות זאת יש להבחין בין הגדרה אופרציונלית לצורך מדידה ובין ההגדרה התיאורטית של עוני. שתי ההגדרות משלימות זו את זו, ורק הכללת שתיהן יחד יכולה לאפשר מדיניות אפקטיבית. ההגדרה האופרציונלית מבוססת אומנם על הגדרה צרה של עוני, אך היא מאפשרת תכנון של צעדי מדיניות חלוקתית וכלים מקובלים לבדיקת תוצאות המדיניות, ואילו ההגדרה התיאורטית מאפשרת הבנה הקרובה לחוויותיהם של אנשים, להקשר

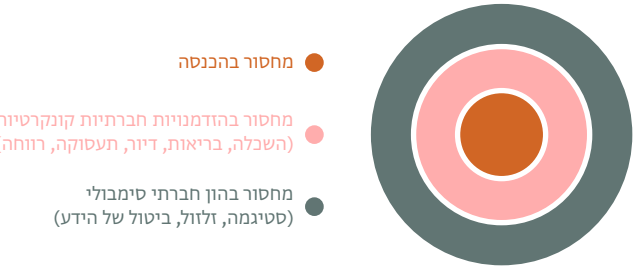
החברתי ולחיים עצמם, והיא רלוונטית ביותר לתכנון שירותים ומדיניות טיפול.

הגדרה אופרציונלית: מדידת העוני המנחה את קובעי המדיניות בישראל, וכן במרבית מדינות העולם המערבי, מבוססת על מדידה של הכנסה בלבד, ורואה בעוני הכנסה הנמוכה במידה רבה מההכנסה המאפיינת את החברה. כך קו העוני, המתעדכן פעם בשנה, הוא מחצית החציון של ההכנסה בחברה. אנשים החיים בעוני הם מי שהכנסתם נמוכה מהסכום שנקבע כקו העוני.

לשיטת מדידה זו יש חסרונות רבים, אך היא מאפשרת מדידה פשוטה יחסית, השוואה בין קבוצות חברתיות שונות בישראל וכן השוואה בין-לאומית. חשוב לזכור כי מדידת העוני משמשת בעיקר לצורכי קביעת מדיניות, והיא אינה רלוונטית לאנשים החיים בעוני או לעובדים הסוציאליים המטפלים בהם, שכן עוני כשלעצמו אינו מזכה בהטבות או בשירותים כלשהם, ואנשים אינם עוקבים אחרי קו העוני ואינם יודעים מתי הכנסתם נמוכה מקו העוני או גבוהה ממנו.

הגדרה תיאורטית: ההגדרה התיאורטית של עוני גורסת כי עוני אינו מסתכם בהכנסה נמוכה בלבד, שכן הוא כולל פגיעה רב-ממדית בתחומי החיים השונים (Alkire et al., 2015; Sen, 1992; Wolff & de-Shalit, 2007). תיאוריות עכשוויות, ובכללן הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת-עוני, רואות בעוני הפרה של זכויות אדם, המתבטאת – מעבר למחסור כלכלי – גם בפגיעה בהזדמנויות חברתיות, ובכללן פגיעה בכבוד ובערך העצמי והחברתי (קרומר-נבו, 2015; Lister, 2004). הגדרה זו מקבלת חיזוק בהצהרת האומות המאוחדות משנת 2012, הקוראת למדינות לאמץ מדיניות להפחתת עוני בדרך המבוססת על מימוש זכויות אדם ורואה בעוני לא רק סוגיה כלכלית אלא תופעה רב-ממדית (United Nations, 2012).

תרשים 1:
ההגדרה התיאורטית של עוני



שלא כהגדרה לצורכי מדידה, ההגדרה התיאורטית מבוססת על עיגון אמפירי בחוויותיהם של אנשים בעוני. מחקרים מעידים כי חוויית העוני כרוכה בפגיעה בנגישות למשאבים חברתיים קונקרטיים, כגון השכלה, תעסוקה, רווחה, דיור ובריאות. אנשים החיים בעוני מועדים יותר למחלות פיזיות ונפשיות, הן בשל תנאי חיים לקויים והן בשל נגישות מצומצמת לשירותי בריאות; הם חשופים יותר למגורים בתנאי דיור מסכנים ולא ראויים, בשכונות שיש בהן אלימות רבה יותר והזנחה; הנגישות שלהם לבתי ספר טובים נמוכה, והאפשרות שלהם לרכוש השכלה משלימה או לממן חינוך אפור קטנה; הם חשופים גם למשרות בתנאים פוגעניים (דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014).

הפגיעה בהזדמנויות בממדים הללו אינה הכרחית. מדינת הרווחה נועדה לנתק את הקשר בין מצוקה כלכלית ובין חוסר נגישות להזדמנויות חברתיות או, למצער, לצמצמו מאוד. מדינת הרווחה אמורה לספק לכלל תושביה שירותים חברתיים אשר יאפשרו להם לשגשג ויפתחו פתח למוביליות חברתית למי שנולדו לתוך עוני או למי שנקלעו לעוני בשל משברי חיים. ואולם צמצום כוחה של מדינת הרווחה בישראל בעשורים האחרונים הביא לצורך הולך וגובר במימון עצמי של שירותים חברתיים שסופקו בעבר על ידי המדינה, ובכך גם להתגברות העוני והאי-שוויון.

נוסף על הפגיעה בנגישות למשאבים חברתיים קונקרטיים שתוארו, עוני מהווה פגיעה במשאבים חברתיים סימבוליים, כלומר – בתחושת הכבוד והערך העצמי. בהקשר זה לעוני זיקה ישירה לסטיגמה ולחוויות

של האחרה (othering), ואנשים החיים בעוני מתארים כי לעיתים קרובות הם חווים זלזול וביטול של הידע שלהם (קרומר-נבו, 2015; Lister, 2004). שלא כנגישות למשאבים החברתיים הקונקרטיים, שגבולותיה נקבעים על ידי מדיניות תקציבית של חלוקה מחדש, הנגישות למשאבים הסימבוליים מתקיימת בזירה הבין-אישית שבה אנשים פרטיים, ובכללם אנשי מקצוע בתחום הרווחה, הם שחקנים פעילים. כלומר, נוסף על מדיניות חלוקת משאבים לא שוויונית, המשפיעה על ההזדמנויות החברתיות הקונקרטיות, בזירה הסימבולית אנשי מקצוע - המבטלים את הידע של אנשים בעוני, מאשימים אותם בעוניים, נוהגים בהם בפטרנליזם או רואים אותם מבעד לעדשת הפתולוגיה - פוגעים במישרין בחוויה העצמית שלהם ובהון החברתי הסימבולי שלהם. ולהפך - אנשי מקצוע הנוהגים באנשים בעוני כבבני אדם בעלי ערך ובעלי ידע, מזהים את אי-הצדק המערכתי ואת החסמים המערכתיים שהם מתמודדים איתם ואת ההתמודדות הפעילה שלהם (גם אם זו אינה מצליחה), מחזקים את ההון החברתי הסימבולי שלהם ואת החוויה העצמית ופותחים פתח לעבודה של שינוי. אם כן, להבנה שעוני אינו רק תוצר של מדיניות חלוקתית אלא גם של פגיעה סימבולית, הנחווית על ידי הפרט אך מתרחשת ברמה הבין-אישית, יש משמעות קריטית בכל הנוגע למדיניות פיתוח שירותים.

ההתייחסות לפגיעתו של עוני במישור הסימבולי היא קריטית לתכנון התערבות ישירה ולעיצוב מדיניות של טיפול ישיר, שכן היא מסיבה את תשומת ליבנו לכאב ולפגיעה הרגשיים הכרוכים בעוני. שוליות חברתית, חוסר ביטחון ביכולת לספק את הצרכים האישיים והמשפחתיים הבסיסיים, חוויות של כישלון במערכות החינוך, חיכוך מתמיד עם סביבות אלימות או התבגרות במסגרות חוץ-ביתיות - כל אלו גורמים לאנשים לחוות את הערך החברתי שלהם כערך פחות, נחות. חוויות אלה, של הפחתת הערך החברתי, מטביעות חותם טראומטי על העולם הרגשי. הן יכולות לגרום לניכור עצמי, להפנמה של דימוי עצמי נמוך ולהשתקה של הקול הפנימי. עם זה, הן יכולות להביא אנשים לידי התנגדות להפחתת הערך שלהם באמצעות ניכור מגורמי עזרה, התנהגות עוינת או השקעה של משאבים כספיים בסמלי סטטוס חיצוניים (Lister, 2004).

אם הפחתת הערך החברתי משפיעה על הפנמה של תפיסת העצמי כנחות ואם היא משפיעה על התנגדות ומאבק שנראים על ידי אנשים אחרים כלא אדפטיביים, בין כך ובין כך - ההכרה שעוני כרוך בחוויות של בושה והשפלה, ושבבסיסן של חוויות אלה עומד חוסר צדק, היא רכיב הכרחי במדיניות הטיפול הישיר באנשים בעוני. היא מאירה באור

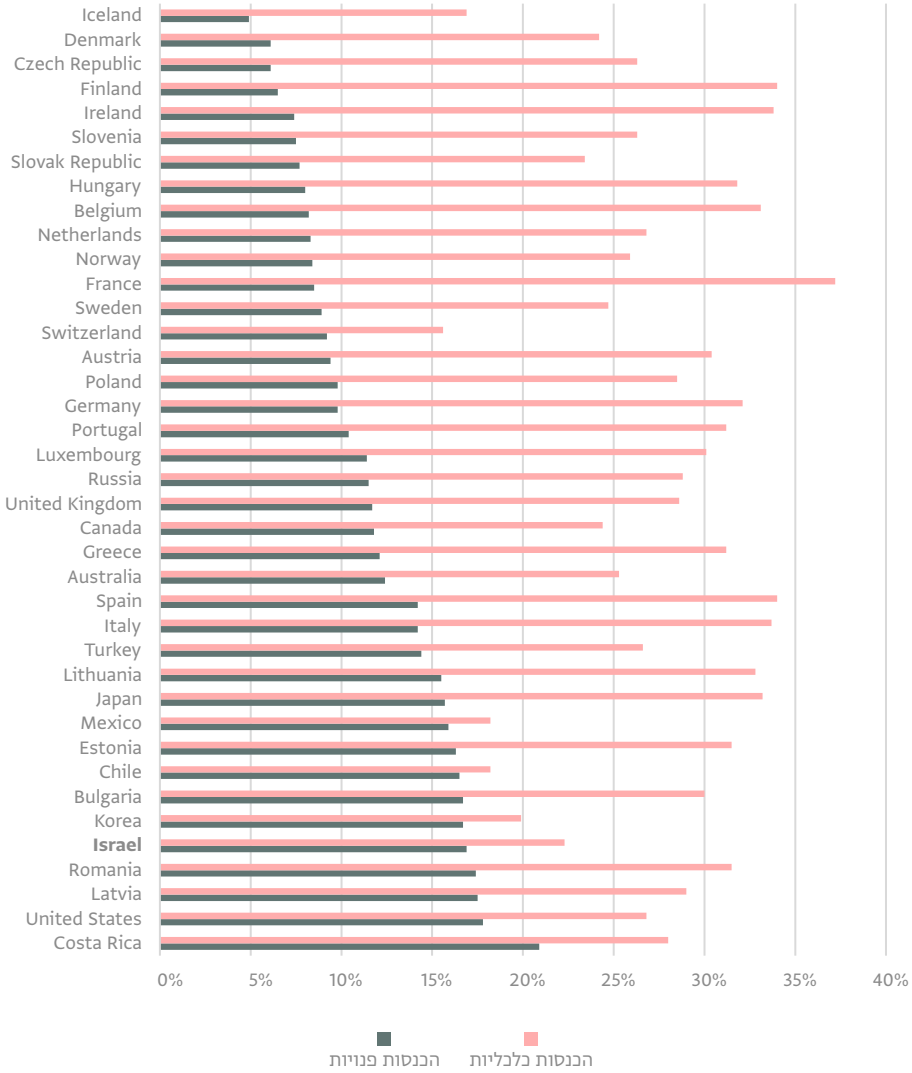
ביקורתי את השיח הציבורי ומאפשרת לזהות בו את האשמת העניים בעוניים. כמו כן היא מאירה באור ביקורתי את השירותים החברתיים ומזהה בהם רכיבים של פטרנליזם, חוסר אמון בפונים וייחוסים של נחיתות. למעשה, על פי גישה זו, הקושי של השירותים החברתיים להיות רלוונטיים לאנשים בעוני טמון בכך שהם מבוססים על ניסיון להשיג שינויים התנהגותיים אצל האנשים, בלא קשר לסוגיות של צדק חברתי ולתפיסתם של אנשים בעוני הרואים את הקשיים שלהם כנעוצים בסיבות מבניות, במדיניות ובכשלים חברתיים.

עוני בישראל: נתונים כלליים

שיעור העוני: על פי הנתונים לשנת 2018, לפני פרוץ משבר הקורונה, בישראל חיו בעוני 469,400 משפחות ו-841,700 ילדים (המוסד לביטוח לאומי, 2019). מדובר בשיעור של 18% בקרב משפחות ו-30% בקרב ילדים. אף שישראל ממוקמת הרבה מתחת לממוצע של מדינות OECD בתחולת העוני לפי מדידת **ההכנסה הכלכלית** (כלומר, לפני התערבות המדינה בקצבאות ובמיסים), לאחר התערבות המדינה שיעור העוני בישראל עולה הרבה מעל לממוצע ומביא את ישראל למקום החמישי בקרב מדינות OECD ששיעור העוני בהן הוא הגבוה ביותר (**עוני לפי הכנסה פנויה**). כלומר, דווקא לאחר התערבות המדינה בדמות תשלומי המיסים וקבלת קצבאות, מצב העוני בהשוואה בין-לאומית מוחרף (המוסד לביטוח לאומי, 2019).

תרשים 2:
עוני לפני התערבות המדינה ואחריה בהשוואה בין-לאומית

שיעורי העוני בקרב נפשות במדינות ה-OECD , שנת 2018 *



* נתוני שנת 2017 עבור ארה"ב, צ'ילה, רוסיה, שוויץ, הונגריה, דנמרק ואיסלנד. נתוני שנת 2016 עבור הולנד.
נתונים: OECD.

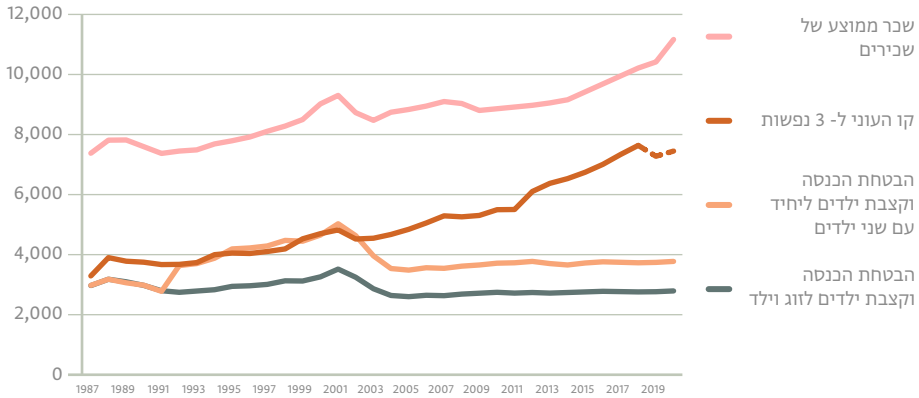
עומק העוני ומשך העוני: רבים מהאנשים החיים בעוני מתקיימים מהכנסה נמוכה בהרבה מקו העוני, ולכן עומק העוני הוא מדד המשקף את המרחק בין הכנסת המשפחה בפועל ובין קו העוני. נתוני המוסד לביטוח לאומי מעידים כי עומק העוני עומד על 33.3%, כלומר, בממוצע על פי כל המשפחות החיות בעוני, הכנסתן הייתה נמוכה ב-33.3% מקו העוני. משך העוני הוא גורם חשוב, שכן ככל שעוני נמשך שנים רבות יותר קשה יותר לצאת ממנו. נתונים מסקר הוצאות לשנת 2018 מעידים כי 53% מהמשפחות החיות בעוני חיות בעוני עמוק, כלומר, הכנסתן נמוכה מ-75% מקו העוני. מדובר בכ-251 אלף משפחות שבהן כמיליון נפשות, ובכלל זה כחצי מיליון ילדים.

פגיעתו של משבר הקורונה, שנתפס בתחילה כמשבר שאינו מבחין בין קבוצות אוכלוסייה, היא בפועל פגיעה דיפרנציאלית, ואנשים בעוני בעולם כולו נפגעו ממנו קשה ביותר. בישראל הצביעו הנתונים הסטטיסטיים על ירידה בתחולת העוני בשל הירידה החדה בהכנסה החציונית, אך מדובר בתופעה חריגה המתרחשת רק בתקופות מיתון קשות, ואין בה כדי להעיד על מצב העוני או על מצוקתם של מי שחווים אותו (אנדבלד ועמיתים, 2021). אם כן, כדי להבין את השפעת משבר הקורונה על מצב העוני יש להביא מדדים חשובים אחרים: על פי נתונים לאומיים, קבוצות אוכלוסייה באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים אובחנו כחולים בקורונה ונפטרו בעקבות המחלה פי 6.3 יותר מבאשכולות הגבוהים (איזנברוך, 2020); אנשים המועסקים במשרות במורדות שוק התעסוקה נפגעו ביותר מבחינה תעסוקתית בשל חוסר היכולת לעבוד מהבית; אנשים בעוני דיווחו יותר מאחרים על הלוואות שלקחו ועל מצוקה נפשית גבוהה (Krumer-Nevo & Refaeli, 2021).

קצבת הבטחת הכנסה: אי אפשר להבין את תמונת העוני מבלי לבחון את גובה הקצבה בהקשר היסטורי. קצבת הבטחת הכנסה היא הקצבה השיורית ביותר במערכת הביטחון הסוציאלי; היא מוענקת רק למי שאינו יכול להבטיח לעצמו הכנסה מעבודה, בהתאם לקריטריונים מסוימים או בהתאם להחלטת שירות התעסוקה, ואינו זכאי לתשלומים אחרים. הרציונל שמאחורי חוק הבטחת הכנסה היה שעל הקצבה להבטיח את הקיום הבסיסי של האוכלוסיות השוליות ביותר אשר אינן מסוגלות להשתלב בשוק העבודה. ואכן, כפי שאפשר לראות בתרשים מספר 3, בשנת 2000 הבטחת הכנסה בתוספת קצבת ילדים ליחיד עם שני ילדים הגיעה לקו העוני. עם זאת, תהליכי כרסום בגובה הקצבה והקשחת התנאים לקבלתה לאורך השנים, בפרט מאז 2002, הביאו להתרחקות חדה של הקצבה מקו העוני, ולמעשה הקצבה מעניקה סכום מינימלי שאין בו די לנהל משק בית עצמאי. בחישוב על בסיס נתונים

משנת 2018, גובה הקצבה המרבית שזכאי לה הורה יחיד עם ילד מגיע ל-51% מקו העוני, ואילו גובה הקצבה לזוג עם שני ילדים מגיע ל-32% מקו העוני (הנתונים נמסרו על ידי אורן הלר, המוסד לביטוח לאומי). כך לדוגמה, גובה קצבת הבטחת הכנסה וקצבת ילדים של יחיד ושני ילדים עמד במחירי 2018 על 2,752 ש"ח בחודש, וגובה הקצבאות הללו לזוג עם ילד עמד על 3,722 ש"ח, בשעה שקו העוני לשלוש נפשות עמד על 7,618.5 ש"ח והשכר הממוצע של שכירים עמד על 10,183 ש"ח לחודש. יש לשים לב לכך שכבל שגדל מספר הילדים במשפחה, גדל גם עומק העוני, שכן הקצבה מותאמת לגודל המשפחה רק עד שני ילדים, ומעבר לכך היא נשארת קבועה גם כאשר מספר הילדים גדל.

תרשים 3:
קצבת הבטחת הכנסה בהשוואה לקו העוני ולשכר הממוצע לפי שנים, במחירי 2020



*בשנים 1995 , 2001 , 2004 , 2011 חל שינוי במדגם.
**בשנים 2019-2020 מבוסס על נתונים מנהליים.
נתונים: ביטוח לאומי ולמ"ס.

מטרות למדיניות למאבק בעוני

בהתבסס על הגדרת העוני כמחסור בהכנסה, מחסור בנגישות להזדמנויות חברתיות (לדוגמה - בתחום התעסוקה, הדיור, החינוך, ההשכלה, הבריאות) ומחסור בנגישות למשאבים חברתיים סימבוליים (כבוד וערך חברתי), על המדיניות למאבק בעוני להציב את המטרות שלהלן להשגה עד שנת 2032:

1. **צמצום שיעורי העוני** עד לשיעור העוני הממוצע של מדינות ה-OECD (11.7%) (OECD, 2019). בשנת 2019 עמד שיעור העוני על 22.4% (בשנת 2020 הוא ירד ל-21.6%). מדובר בירידה חריגה שחלה למרות ירידה ברמת החיים הכללית בשל השפעות משבר הקורונה) (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2021). למרות פעולות שנעשו בעקבות המלצות הוועדה למלחמה בעוני בישראל משנת 2014 (ועדת אלאלוף), ישראל עדיין נמנית עם חמש מדינות ה-OECD ששיעור העוני בהן הוא הגבוה ביותר. אם כן, יש להוריד את שיעור העוני במידה ניכרת כדי להגיע לממוצע במדינות ה-OECD.

2. **צמצום שיעורי העוני המתמשך**. מטרה זו מבוססת על ההכרה שהכנסתם של אנשים יכולה להיפגע, אפילו פגיעה חמורה, בשל משברים אישיים או חברתיים, אך מצב זה אסור לו להפוך לעוני מתמשך. לשם כך על המדינה לדאוג למסלולים ריאליים של מוביליות חברתית, המאפשרים יציאה מעוני, אם לא לאדם שנפגע במשבר הרי לילדיו. שיעורי עוני גבוהים או התקבעותן של אוכלוסיות אתניות או גאוגרפיות במצב של עוני, כמו בחברה הישראלית, הם סימנים של חברה חלשה ושל טיפול לקוי בעוני. על פי אומדן הביטוח הלאומי, 60% מהמשפחות החיות בעוני בישראל חיות בעוני מתמשך (המוסד לביטוח לאומי, 2019). יש להוריד את שיעור המשפחות החיות בעוני מתמשך בחצי, כלומר להביאו ל-30%.

3. **צמצום עומק העוני**, כלומר צמצום במספר האנשים שהכנסתם נמוכה במידה ניכרת מקו העוני. עומק העוני הוא גדול ביותר אצל מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ואצל מי שזכאים לגמלה אך אינם מקבלים אותה. לפי סקר נתוני הוצאות מ-2018, הכנסתם של 53% מהאנשים בעוני נמוכה מ-75% מקו העוני. יש להביא את כל האנשים החיים בעוני להכנסה של 75% מקו העוני לפחות.

4. **שיפור הטיפול הישיר באנשים בעוני במחלקות לשירותים חברתיים בדרך מודעת-עוני**. בתחום זה נדרש תיקון בחוסר

ההכרה במציאות החיים של אנשים בעוני, בחסמים המערכתיים שהם מתמודדים איתם וברצון ובמאמצים שלהם להיאבק בעוני, כדי להגביר את נגישותם למשאבים חברתיים סימבוליים (כבוד וערך חברתי). מדובר במדיניות של טיפול ישיר אשר מתנגדת להאשמת העניים בעוניים ולהתייחסות אליהם כאל "אחרים", והיא תכלול טיפול ישיר ומתמשך באנשים בעוני, שיש בו אמון הדדי, התייחסות לכאב הרגשי והתייצבות לצידם של אנשים אלה.

כדי להגיע למטרות אלה, יש להציב מטרות ביניים:

1. **פתיחת הזדמנויות חברתיות ריאליות** למוביליות חברתית בתחומי החיים השונים - בריאות, חינוך, השכלה, דיור, רווחה אישית ומיצוי עצמי, **ויצירת מדיניות מודעת-עוני ברמה הממשלתית וברמת השלטון המקומי**. כדי לעשות זאת יש צורך בתיאום בין-משרדי נרחב ובסינרגיה לאומית ברמת המדיניות, בחלוקת המשאבים ובפרקטיקה בשטח, וכן בהקמת מערך לטיפול בעוני בשלטון המקומי.

2. **שיפור בקצבאות הקיום** שמשלם המוסד לביטוח לאומי, ובייחוד קצבת הבטחת הכנסה **והבטחת מיצוי נגישותם של אנשים בעוני לקצבאות**, וכן להטבות ולשירותים שהם זכאים להם.

3. **שיפור הטיפול הישיר באנשים בעוני במחלקות לשירותים חברתיים בדרך מודעת-עוני**, בהסתמך על הניסיון באימוץ תוכניות מודעות-עוני ובפיתוח מחלקות לשירותים חברתיים מודעות-עוני.

כפי שאפשר לראות מהגדרת מטרותיה של המדיניות למאבק בעוני, משרד הרווחה לבדו אינו יכול לפתור את בעיית העוני. מטרה מספר 1 - *פתיחת הזדמנויות חברתיות ריאליות ויצירת מודעות לעוני ברמה הממשלתית והמקומית* - היא מטרה מכרעת בחשיבותה והיא זו שתביא להקטנת העוני בריכוזים החברתיים והגאוגרפיים שבהם הוא מצוי. לשם כך נדרשת החלטה ממשלתית כוללת, ונדרש מאמץ מרוכז להשגת תיאום בין-משרדי כדי להשיג שינוי מערכתי בתחומי התעסוקה, הבריאות, החינוך, הדיור והביטחון האישי. כפי שאפשר לראות, ברוח המלצות הוועדה למלחמה בעוני (2014), ההמלצה הראשונה בפרק זה היא הקמת ועדה ממשלתית בין-משרדית למאבק בעוני, אשר תפעל לאימוץ של מדיניות מודעת-עוני בכל המערכות הציבוריות, הטמעת

פעילות מודעת-עוני בכל מוסדותיהן וכן תיאום ביניהן להשגת פעולה אינטגרטיבית וקוהרנטית למיצוי בוח ההשפעה שלהן. עם זאת, למשרד הרווחה ולמערכת השירותים החברתיים-אישיים יש תפקיד מכריע בהובלת השינוי הממשלתי הנדרש ובתכלולו, וכן במתן מענים ישירים לאנשים בעוני. כמו כן מומלץ להקים פלטפורמה לתיאום הטיפול בעוני ברמה המקומית.

מטרות מספר 3-2 - *שיפור בקצבאות הקיום והבטחת מיצוי הנגישות לקצבאות ולשירותים ושיפור הטיפול הישיר באנשים בעוני* - נתונות לאחריותו הישירה של משרד הרווחה, ובהמשך פרק זה יפורטו המלצות קונקרטיות להשגתן ויוסבר הרציונל שמאחוריהן.

מהי מדיניות מודעת-עוני?

- קובעת יעדים מדידים לצמצום תחולת העוני, עומק העוני ומשך העוני;
- בוחנת את ההשלכות של צעדי מדיניות על אנשים החיים בעוני;
- מתמודדת ומציעה מענים לחסמים המבניים הניצבים לפני אנשים בעוני מבלי להאשים את האנשים בעוניים;
- מכירה ברצון ובניסיונות של אנשים להיחלץ מעוני ולהקטין את השפעותיו;
- מכירה בכך שאנשים בעוני סובלים מהאחרה ומבקשת להעלים יחס מזלזל כלפי אנשים בעוני;
- מפתחת ערוצים לשיתוף אנשים בעוני בקביעת מדיניות וביישומה.

אוכלוסיות החיות בעוני בישראל

בתודעה הציבורית עוני מתקשר לשלוש קבוצות: אוכלוסיית הזקנים, החברה החרדית והחברה הערבית. מכיוון שאוכלוסית הזקנים נדונה בפרק נפרד, נציג כאן התייחסות קצרה לעוני בחברה החרדית ובחברה הערבית בלבד, בשתיהן מאפיינים תרבותיים ופוליטיים מייצרים חסמים לפני השתלבות בשוק העבודה, לפני השכלה, בריאות ודיור ברמה נאותה. נוסף על אלה, יפורט בקצרה מצב העוני של אוכלוסיית מבקשי המקלט, אוכלוסייה ענייה ביותר שמצבה הוא תוצר של אי-הסדרת מעמדם החוקי והאזרחי.

כפי שיפורט בהמשך, לעניינו בפרק זה חשוב מאוד לציין כי עוני מתקיים לא רק בארבע הקבוצות החברתיות הללו. התפיסות הציבוריות הרואות בעוני בעיה הקשורה להתנהגות של פרטים גורמות לעיוות התמונה של חלוקת העוני בקרב קבוצות אוכלוסייה, להדגשת עוניין של קבוצות מסוימות ולטשטוש עוניין של קבוצות אחרות. כך למעשה, בשירותים החברתיים-האישיים יש עיסוק ניכר בקבוצות אוכלוסייה אחרות הסובלות גם הן מעוני, אם כי בעיותיהן מוגדרות בהתאם לדיספונקציונליות התנהגותית. כך לדוגמה, נפגעי נפש, צעירים המעורבים בפעילות עבריינית ומשפחות עם ילדים בסיכון סובלים ביותר מעוני, והמחקר מעיד כי הם נוטים לראות בעוני גורם מרכזי למצוקותיהם ההתנהגותיות, אך הטיפול המוצע להן נוטה לראות בעוני תמונת רקע בלבד ולא להציע לו פתרון יסודי (Gupta & Blumhardt, 2016; Morris et al., 2018; Saar-Heiman, 2021). מכיוון שההכרה בעוני של קבוצות אוכלוסייה המטופלות בשירותי הרווחה האישיים עומדת במרכזו של פרק זה, נציג בתת-הפרק הבא, בנפרד, התייחסות לעוני בקרב נפגעי נפש ובקרב משפחות עם ילדים בסיכון, ולטיפול בהן.

עוני בחברה החרדית: 42.3% מהמשפחות החרדיות חיות בעוני (המוסד לביטוח לאומי, 2019). שיעור העוני הגבוה נובע ממספר ילדים גבוה, ומאופי ההשתתפות שלהם בשוק התעסוקה. למרות עלייה שחלה בעשור האחרון בשיעורי התעסוקה באוכלוסייה החרדית - גברים (יותר מ-50% מועסקים) ונשים (77% מועסקות) - רמת ההכנסה שלהם מעבודה עדיין נמוכה. גובה ההכנסה הממוצעת של עובדים חרדים בשנת 2018 היה 59% מגובה ההכנסה הממוצעת של יהודים לא חרדים, ואצל הגברים הסיבה היא בעיקר שכר שעתי נמוך (67% מהשכר השעתי של גברים יהודים לא חרדים) אך גם מספר שעות העבודה הנמוך (84% ממספר שעות העבודה של גברים יהודים לא חרדים). בקרב הנשים החרדיות השכר הנמוך נובע בעיקר מעבודה במשרות חלקיות (77% משעות העבודה של יהודיות לא חרדיות), והשכר השעתי קרוב יותר לשכר השעתי של יהודיות לא חרדיות (85%). כמו כן האוכלוסייה

החרדית מתרכזת בענפים כלכליים שהשכר בהם נמוך יותר, למשל חינוך. העלייה המרשימה בשיעורי התעסוקה בקרב גברים חרדים, שנמשכה משנת 2003, נעצרה ב-2015, אולם בקרב הנשים העלייה נמשכה (מלאך וכהנר, 2020).

למרות שיעורי העוני הגבוהים, החברה החרדית מתאפיינת במבנה קהילתי איתן אשר מהווה גורם מגן במידה מסוימת מפני פגיעתו הקשה של העוני. למעשה, התארגנויות קהילתיות של עזרה הדדית משלימות את השירותים המדינתיים. כך לדוגמה, נפוצות רכישות מרוכזות המביאות לניצול כוח הקנייה הקהילתי, מתן תרומות מאורגנות בקנה מידה גדול, סיוע של מתנדבים במסגרת של גמילות חסדים ומתן הלוואות נוחות ללא ריבית (קסיר (קלינר), 2018).

עוני בחברה הערבית: 45.3% מהמשפחות הערביות (בהשוואה ל-13.4% מהמשפחות היהודיות) חיות בעוני. שלא כחברה החרדית, שחוסנה הקהילתי מגן עליה מפני חולשתה של מדינת הרווחה, הקהילות הערביות הן קהילות מוחלשות; הן סובלות ממתחים גדולים בתוכן וכן בינן ובין החברה הישראלית הרחבה, ואלה פוגעים בחוסנן וביכולתן להתמודד עם בעיית העוני. בעיית העוני בחברה הערבית קשורה בראש ובראשונה למחסור בהזדמנויות תעסוקתיות, ובכלל זה מחסור בהזדמנויות לתעסוקה איכותית במשרות המבוססות על עבודת כפיים, רמה נמוכה של מוסדות חינוך, בעיות דיור קשות ביותר ואלימות קשה בקהילה. רמה נמוכה של הון אנושי ורמת השכלה נמוכה משפיעות על שיעור התעסוקה הנמוך בקרב נשים ערביות (37% מועסקות לעומת 84% בקרב נשים יהודיות) ועל השכר הנמוך בקרב גברים (השכר החציוני החודשי של גבר ערבי בשנת 2018 היה נמוך ב-37% משכרו החציוני של עובד יהודי). גורמי השפעה נוספים הם רמת התשתיות הנמוכה ביישובים הערביים, מיעוט אזורי תעשייה ומרכזי מסחר, דלילות של התחבורה הציבורית ומחסור במסגרות חינוך לילדים בגיל הרך. כל אלה משפיעים מאוד על התעסוקה (סומך ועמיתים, 2020). כן בולט המצב של אפליה והדרה, והייצוג הנמוך של עובדים ערבים בעמדות מפתח במגזר הציבורי, אשר מקשה לפתח מענים תעסוקתיים מותאמים לחברה הערבית.

החברה הערבית אינה מקשה אחת, וקיימים הבדלים בין קבוצות על רקע של דת ומיקום גאוגרפי. כן קיימים הבדלים ניכרים הן במאפיינים התרבותיים והן במידת הנגישות למשאבים חברתיים בין הבדואים תושבי הנגב ובין תושבי היישובים באזור המרכז, תושבי הערים המעורבות ותושבי הכפרים המרוחקים בצפון הארץ, וכן בין מוסלמים,

דרוזים ונוצרים. בקרב הבדואים ביישובים המוכרים בנגב עומד שיעור העוני על 66.6% מהמשפחות ו-79.6% מהילדים (חדאד ועמיתים, 2021), ולמרות היעדר נתונים, אפשר לשער כי המצב ביישובים הלא מוכרים קשה עוד יותר. נוסף על הסיבות המבניות הקשורות לעוני בכלל החברה הערבית, מושפע מצב העוני בחברה הבדואית בנגב גם מסכסוך הקרקעות המתמשך בין הקהילה ובין המדינה. הקיפאון בהסדרת ההתיישבות מונע התקדמות בנושאים חברתיים-כלכליים ומביא לתחושות של חוסר שייכות, ניכור ועוינות כלפי המדינה. מצב העוני בקרב הבדואים בנגב קשור גם לנישואין פוליגמיים - כשליש מהנשים וקרוב ל-40% מהילדים הבדואים חיים במשפחות פוליגמיות (בן רבי ועמיתים, 2009; ספקטור-בן ארי, 2013). ביישובים הערביים במרכז הארץ ובצפונה מעידים מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים כי, נוסף על הגורמים המבניים שנמנו, בולט מצב העוני החמור של תושבי הרשות הפלסטינית הנישאים לאזרחי ישראל אבל נשארים חסרי מעמד עצמאי וחסרי תמיכה קהילתית (תקשורת אישית עם המחברת, ינואר-יולי 2021).

עוני בקרב מבקשי מקלט: על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בישראל חיים כ-30,000 מבקשי מקלט מאריתריאה ומסודן (רשות האוכלוסין וההגירה, 2021). לפי הערכות רשות האוכלוסין, חיים בישראל גם כ-7,000 ילדים של מבקשי מקלט. מבקשי המקלט אינם זכאים לביטוח בריאות ממלכתי, ולכן הם זכאים לשירותי בריאות ציבוריים במקרי חירום בלבד. הם גם אינם זכאים להטבות ולקצבאות של הביטוח הלאומי, ומקבלים שירותי רווחה בעיקר במצבי חירום - נשים קורבנות אלימות במשפחה, אנשים עם מוגבלויות, דרי רחוב וקורבנות סחר מוכרים. את עיקר הסיוע הסוציאלי הם מקבלים מארגוני סיוע וכן משירותים שמעניקה עיריית תל אביב יפו. לפי דוח שכתבו ארגוני הסיוע העובדים עם מבקשי מקלט, מצבם החוקי הלא מוסדר מוביל לניצול של עובדים. כמו כן, משבר הקורונה הביא לגידול במספר הפניות לקבלת סיוע, לרבות סיוע במזון ובכלל זה מזון לתינוקות, עקב פיטורים והוצאה לחל"ת. בניגוד למפוטרים ישראלים או עובדים שהוצאו לחל"ת, מבקשי המקלט שפוטרו אינם זכאים לדמי אבטלה או לפיצויי פיטורים, שכן הם מופקדים כולם בקרן פיקדון. מצב דברים זה מביא את אוכלוסיית מבקשי המקלט אל סף משבר הומניטרי, המתבטא בעלייה במספרם של דרי הרחוב, בשיעורים גבוהים של חוסר ביטחון תזונתי, ובדחיקת נשים למעגל הזנות (רופאים לזכויות אדם, המוקד לפליטים ולמהגרים, אסף, האגודה לזכויות האזרח, קו לעובד, המרכז לקידום פליטים אפריקאים, 2021).

אוכלוסיות בעוני בשירותי הרווחה

בניגוד לעוני בקרב זקנים, בחברה החרדית ובחברה הערבית, שנדון בקרב קובעי מדיניות וזוכה לצעדי מדיניות ספציפיים, יש באוכלוסייה קבוצות אחרות המטופלות בשירותי הרווחה, שעוניין אינו זוכה לתשומת לב ממוקדת, כגון נפגעי נפש, צעירים המעורבים בעבירה על החוק, אנשים עם צרכים מיוחדים ומשפחות עם ילדים בסיכון. מכיוון שעניינם של אנשים עם צרכים מיוחדים ושל צעירים המעורבים בעבירה על החוק נדון בפרקים אחרים, לא נדון בהם כאן.

פרק זה יציג בקצרה נתונים על הקשר בין עוני ובין טיפול בנפגעי נפש ובמשפחות עם ילדים בסיכון, מכיוון שבשני התחומים האלה אומצה בשנים האחרונות הגישה החדשה של מודעות לעוני, המהווה מסגרת מושגית להמלצות בהמשך. בנוגע לנפגעי נפש, בימים אלה מפעיל משרד הבריאות וממן תוכנית פיילוט לעיצוב שירותי שיקום מודעי-עוני; בנוגע לטיפול במשפחות עם ילדים בסיכון, המינהל לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה והביטחון החברתי מפעיל בשנים האחרונות תוכניות מודעות-עוני ב-31 רשויות מקומיות. הערכת התוכניות האלה מלמדת כי במסגרתן הצליחו עובדים סוציאליים לייצר קשרים מיטיבים עם הורים שילדיהם נתונים במצבי סיכון ומצוקה קשים, ובכלל זה הורים שקודם לכן נמנעו מקשר עם אנשי מקצוע. יתרה מזו, בהערכה שהשתמשה במערך מחקר ניסוי מבוקר הקצאה אקראית נמצא כי ברוב המדדים שנבחנו השיפור במצבם של המשפחות והילדים בקבוצת הניסוי היה רב מן השיפור במצב המשפחות והילדים בקבוצת הביקורת (סבו-לאל ועמיתים, 2020). שיפור של ממש בתפקוד ההורים ובמצב הסיכון של ילדים נמצא גם בתוכנית שפעלה בקרב משפחות עם ילדים בגיל הרך (שורק ועמיתים, 2021).

הגדרת האוכלוסיות שבטיפול העובדים הסוציאליים על פי 'אוכלוסיות בעיה' בהתאם **לבעיות ההתנהגותיות או התפקודיות** שלהן, כגון במקרה של נפגעי נפש או של משפחות עם ילדים בסיכון, וכן העובדה שחלק מהקבוצות הללו סובלות מחסמים אישיים ניכרים המונעים השתלבות בתעסוקה, הופכות את העוני שלהן לתמונת רקע ולא לסוגיה להתערבות. ההתעלמות מעוני משפיעה על עיצוב השירותים האישיים ועל הפרקטיקה הישירה המיועדת לקבוצות אוכלוסייה אלה. התעלמות זו הופכת חמורה במיוחד מכיוון שמחקרים מעידים כי בניגוד להגדרה של העובדים הסוציאליים את הבעיות של הפונים לשירותים, הסיבה המרכזית שבגינה פונים אנשים בעוני לשירותים חברתיים, לפי הגדרתם, קשורה לרצון להקל את העוני ולבקש סיוע חומרי (Gupta & Blumhardt, 2016; Yona & Nadan, 2021). אי-ההלימה בין הגדרת הפונים ובין הגדרת אנשי המקצוע את הבעיה לטיפול גורמת קושי רב

ביצירת יחסים טיפוליים ובאפקטיביות של הטיפול. יתרה מזו, היא מייצרת מענים שאין בהם כל התייחסות לעוני והם אינם יכולים לאפשר את מיצוי הפוטנציאל של משתמשי השירותים.

הקושי לזהות מה מקומו של עוני בקשייהן של אוכלוסיות אלה קשור בכך שאין תשובה מכרעת על שאלת היחסים בין עוני ובין מצבי בעיה אישיים. האם עוני גורם מחלת נפש, עבריינות או סיכון לילדים? או שמחלת נפש, נטייה לעבריינות והעובדה שהילדים גדלו במצבי סיכון הן שגורמות לעוני? למרות הקושי להשיב על שאלות אלו, ברור כי מצב של טשטוש העוני פוגע ביכולת לקבוע מדיניות הולמת ולהעניק שירותים הולמים לטיפול בעוני.

עוני בקרב נפגעי נפש: דחק גבוה ומתמשך לאורך החיים והקשרים טראומטיים הכרוכים בעוני בילדות יכולים להביא למצבים נפשיים קשים ולפגיעה בתפקוד, ואלה יכולים להביא לעוני. הנתונים מלמדים כי לסובלים מנכות נפשית קשיי תפקוד והתמדה בתעסוקה גבוהים יותר בהשוואה לסובלים מליקויים אחרים (גוטליב ועמיתים, 2017). יתרה מזו, עצם קיומה של תחלואה פסיכיאטרית מגדיל את הסיכוי להפוך לעני, גם למי שלא גדל במשפחה ענייה (Mills, 2015). ואכן בישראל, על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, אנשים עם נכות נפשית ואנשים עם נכות שכלית התפתחותית סובלים מהשיעורים הגבוהים ביותר של עוני בהשוואה לאנשים עם סוגים אחרים של נכות (פינטו ועמיתים, 2018). בשנים האחרונות ניתנת תשומת לב רבה יותר לצורך לשלב את הטיפול בתחלואה פסיכיאטרית עם טיפול במצב העוני, שכן ניכר כי מהפכת האל-מיסוד והתפתחותן של התערבויות מבוססות קהילה בתעסוקה ובדיור, אשר שינו את הטיפול בנפגעי נפש מהקצה אל הקצה, לא הביאו להתקדמות כלשהי בפתרון בעיית העוני של המטופלים, וזו האחרונה מהווה גורם למצוקה נפשית ומעכבת תהליכי החלמה (Sylvestre et al., 2018).

בעניין הטיפול בנפגעי נפש אפשר לראות פיצול בין המערך הנרחב של מענים שיקומיים המופעל על ידי משרד הבריאות ובין המחסור במענים למצוקה הכלכלית של נפגעי נפש. המענה היחיד ל**מצב הכלכלי** של נפגעי נפש הוא קצבת נכות. שירותי השיקום הישירים אינם מעניקים סיוע חומרי, אולם נפגעי נפש גם אינם זכאים לקבל סיוע מהמחלקות לשירותים חברתיים מכיוון שהם מטופלים על ידי משרד הבריאות. הדבר מביא לכך שנפגעי נפש שאין להם מקורות הכנסה נוספים על קצבת נכות נתקלים חדשות לבקרים במצב שהם זקוקים לסיוע ברכישת מזון או בתשלום חשבון חשמל ואין מי שיסייע להם בכך.

<u>עוני בקרב משפחות עם ילדים בסיכון:</u> הטיפול בילדים בסיכון הוא נושא המעורר מחלוקות חריפות בקרב אנשי מקצוע, והוא אף שחקן מרכזי בתפיסות הנוגעות לעובדים סוציאלים ובדימויו של מקצוע העבודה הסוציאלית בציבור. לרוב נפקד מקומו המרכזי של עוני בדיונים על אופי ההתערבות וצורתה, אף שלעוני תפקיד מכריע הן במידת הסיכון והן באפשרויות להתערבות. לאחרונה עוסקים חוקרים ברחבי העולם באופן נרחב בלמידה של הקשר בין עוני ובין ילדים בסיכון ובפיתוח דרכי התערבות הולמות. מחקרים בעולם מעידים כי ילדים החיים בעוני נתונים בסיכון להיות משכילים פחות, לסבול מבעיות בריאות ובכלל זה בעיות של בריאות נפשית, ומבעיות התנהגות, וכן גדולים יותר סיכוייהם לחיות בעוני בבגרותם (Duncan & Magnuson, 2011; Evans, 2004; Metzler et al., 2017; Sedlak et al., 2010). **עוני הוא גם גורם סיכון להתנהגויות הוריות של הזנחה או התעללות. בארצות הברית, לדוגמה, סיכוייהם של ילדים החיים במשפחות במעמד חברתי-כלכלי נמוך להימצא בסיכון להתעללות או הזנחה גבוהים פי חמישה מסיכוייהם של ילדים אחרים** (Fortson et al., 2016; Pelton, 2015), ונתונים עכשוויים אשר בחנו נתונים על 85% מילדי ארצות הברית מצאו מתאם חיובי מובהק בין שיעור העוני של ילדים ושיעור אי-השוויון במחוז ובין מצבי סיכון להזנחה והתעללות בילדים (Zhang et al., 2021). באנגליה נמצא כי מעמד חברתי-כלכלי הוא הגורם המשפיע ביותר על השמת ילדים בשירותי פיקוח בעקבות הזנחה או התעללות; סיכוייהם של ילדים החיים בשכונות שמדורגות בעשירון התחתון במדרג החברתי-כלכלי להשמה חוץ-ביתית גבוהים פי עשרה מסיכוייהם של ילדים המתגוררים בשכונות שמדורגות בעשירון העליון (Bywaters, 2013; Bywaters et al., 2014, 2016). באוסטרליה נמצא כי גורמים כלכליים היו מנבאים מובהקים להתעללות (Doidge et al., 2017). בישראל חסרים נתונים ספציפיים על מצבן הכלכלי של משפחות עם ילדים בסיכון. עם זאת, נתוני מיפוי התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון מצביעים על כך ש-53% מהילדים שאותרו כילדים בסיכון חיים במשפחות שבהן ארבעה ילדים ומעלה, כחמישית מהם חיים במשפחות בלא הורה מפרנס ושיעור דומה חיים במשפחות חד-הוריות (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2015).

מבחינת הטיפול במשפחות עם ילדים בסיכון חלה בישראל התפתחות של ממש עם הקמת מרכזים טיפוליים ייעודיים למשפחות. ואולם מרכזים אלה, המעניקים טיפול שמטרתו שיפור ההורות באמצעות התמקדות ביחסי הורים-ילדים, אינם ערוכים לתת כל מענה לבעיות הכרוכות בעוני. כך נוצר מצב שבו המשפחות השוליות ביותר, אשר סובלות מעוני ומבעיות רבות אחרות, אינן זוכות לקבל מענה לבעיות הכרוכות בעוני,

ובשל כך הן אף נוטות שלא להיעזר במרכזים הטיפוליים. כדי לתקן מצב זה, התפתחו בשנים האחרונות תוכניות מודעות-עוני למשפחות עם ילדים בסיכון, והן פועלות במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים. נעסוק בהן בתת-הפרק העוסק בעבודה סוציאלית מודעת-עוני.

הטיפול בעוני במערכת הרווחה

המחלקות לשירותים חברתיים הן שירות הרווחה המרכזי המעניק טיפול ישיר לאנשים החיים בעוני, ואכן תחולת העוני של משקי הבית המטופלים במש"חים עמדה על 40% בשנת 2016 (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2017). עם זאת, המש"חים סובלים מעומס עבודה גדול במיוחד, ממיעוט תקציבים ומהצורך המתמיד להגיב למצבי משבר כמתחייב מתוקף החוקים, ובכללם אלו המגינים על חסרי ישע. זאת ועוד, עד לאחרונה חשו מרבית העובדים הסוציאליים כי אין בידם ידע מקצועי לטיפול בעוני ואין בידם כלים מספיקים לייצר מענים הנדרשים לטיפול במצבים המורכבים שעוני מייצר. נוצר מצב שבו עו"סים מציעים לפונים סיוע חומרי נקודתי בהיקף מצומצם מאוד, שאינו מביא לשיפור מצבם הכולל, או שהם מציעים טיפול בבעיות התנהגותיות באמצעות שיחות, גם זה בהיקף מצומצם. הקשיים הגדולים שעוני מייצר, הכרוכים הן בחסמים מבניים בשוק התעסוקה והדיור, הן בחסמים גדולים במיצוי זכויות, והן בטראומות ובכאב הרגשי הכרוך בעוני, נותרים ללא מענה. להלן נסקור בקצרה את הסיוע החומרי הניתן במש"חים ואת סוגי הטיפול המוצעים – הטיפול השגרתי, תוכניות מיוחדות והטיפול בילדים בסיכון. בסעיף נפרד נציג את ההתפתחויות האחרונות בפיתוח תוכניות מודעות-עוני.

סיוע חומרי: כדי להבין את הטיפול הישיר בעוני במש"חים יש לבחון בקצרה את הקשר ההיסטורי בין סיוע חומרי ובין עזרה טיפולית. חקיקת חוק הבטחת הכנסה בשנת 1980 הייתה אמורה לשחרר את העובדים הסוציאליים מן העיסוק שליווה את לשכות הסעד מאז הקמת המדינה במתן סיוע חומרי ותמיכות סעד. ההפרדה בין מתן הגְמלה (סיוע חומרי) באמצעות המוסד לביטוח לאומי ובין הטיפול הסוציאלי הייתה אמורה לפַנות את העו"סים במש"חים לעסוק בייעוץ, בטיפול סוציאלי ובפיתוח תוכניות. שינוי זה אף היה אמור לאפשר לעובדים הסוציאליים להרחיב את המענים הטיפוליים מעבר לאוכלוסייה הענייה, שעד אז הייתה מקבלת השירות העיקרית במחלקות לשירותים חברתיים. מתחילת שנות השמונים ועד לסוף העשור הראשון של המאה ה-21 אכן הצטמצם במידה ניכרת הסיוע החומרי הניתן לאנשים שחיים בעוני במסגרת המחלקות. עזרה חומרית ניתנה רק במצבי חירום ובהיקף

קטן, והיא כונתה "סיוע מיוחד". קריטריונים לחלוקת הסיוע המיוחד פורסמו על ידי משרד הרווחה במסגרת תקנון העובדים הסוציאליים (התע"ס) בשנת 1983 ועודכנו במשך השנים (גל ועמיתים, 2019).

ואולם צמצום השפעתה של הגְמלה, בעיקר משנות האלפיים, החזיר למש"חים את הצורך להתמודד עם בקשות לסיוע חומרי, וזה הביא את המש"חים לפיתוח מענים שונים לחלוקת עזרה חומרית, בהם גיוס תרומות, סיוע הקרן לידידות וארגונים אחרים (גל ועמיתים, 2019). מדובר בסיוע חומרי ישיר בכסף או בשווה כסף הניתן על פי שיקול הדעת של העו"ס, כגון סיוע ברכישת מזון, רהיטים או מוצרי חשמל בסיסיים, או סיוע שווה כסף שהעו"ס מעניק באמצעות הוועדות, כגון סיוע בהשמה במעון או סיוע בתיווך וסנגור מול גופים שונים, כגון החברות המשכנות של הדיור הציבורי או הביטוח הלאומי. עם זאת, המשאבים לסיוע חומרי העומדים לרשות העובדים הסוציאליים במש"חים מצומצמים ביותר, ועו"סים נאלצים להשיב ריקם פניהם של פונים המבקשים סיוע בסיסי ביותר, כגון סיוע במזון, סיוע בתשלום חוב לחברת החשמל או סיוע בתשלום בעבור טיפולי שיניים, ולקבוע סדרי עדיפויות בין נזקקויות באופן שמציב לפניהם דילמות אתיות משמעותיות (באום, 2015). זאת ועוד, חסר לעו"סים גוף ידע מבוסס שיסייע להם להפעיל שיקול דעת בהחלטה על הענקת סיוע ובנוגע לרציונל הטיפולי המכתיב את הדרכים לעשות זאת.

לצד הסיוע החומרי המצומצם מעניקים עובדים סוציאליים לאנשים בעוני שלושה סוגים עיקריים של טיפול: טיפול שגרתי, תוכניות ייחודיות וטיפול בילדים בסיכון. מאז שנת 2015 אימץ המינהל לשירותים חברתיים-אישיים גם סוג רביעי של טיפול - מודע-עוני - ועליו נרחיב בנפרד.

<u>הטיפול השגרתי:</u> מוענק על ידי עו"ס משפחה שמטפל במספר גדול של משפחות. על פי נתונים שנמסרו בכנסת על ידי נציג משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בדיון, שהתקיים ביולי 2020, מדובר על 149 משפחות בממוצע ו-405 פרטים בהיקף של משרה מלאה (דיון מיום 21.7.2020, נדלה מאתר חדשות הכנסת https://m.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press21072020e.aspx). עומס העבודה אינו מאפשר היכרות קרובה, יצירת יחסים מיטיבים עם המשפחה וניהול מגעים עם הגורמים השונים בקהילה המעורבים בטיפול במשפחה. יתרה מזו, התקציבים הקטנים מאפשרים היענות נקודתית בלבד ורק לצרכים בסיסיים. בעיקרו של דבר הטיפול המוענק לרוב הגדול של המשפחות המתמודדות עם עוני, שאין להן ילדים

קטינים או שילדיהן אינם נתונים בסיכון, הוא טיפול "החזקתי" בלבד, שמתאפיין בהיכרות ארוכת שנים עם המשפחה אך בהתערבויות קצרות טווח וממוקדות שאין להן קו מנחה טיפולי ואין בהן משום מענה לעוני כתופעה רב-ממדית.

הטיפול השגרתי אינו זוכה להערכה רבה של משתמשי השירות ולא של העו"סים. בהתאמה לדבריה של טניה באפיגרף לפרק זה, מחקרים מצאו כי לקוחות הטיפול השגרתי מדווחים שהם חווים חוסר היענות לצרכים החומריים והרגשיים שלהם כאחד, חוסר אקטיביות ויוזמה של העו"סית, היעדר תכנון ו"ביבוי שרֵפות". יש בהם החשים ניכור ואף חשש מהעובדים הסוציאליים. באופן כללי נמצא כי שביעות הרצון של לקוחות הטיפול השגרתי הייתה נמוכה (ברנד-לוי ומלול, 2019). גם העו"סים מתלוננים על העומס הרב, על חוסר האפשרות לעשות תהליכים טיפוליים משמעותיים בתנאים הקיימים, ועל המחסור במשאבים חומריים (לדוגמה, ראו Lavee, 2016; Lavee & Strier, 2018).

<u>התוכניות הייחודיות:</u> תחומות בזמן, על פי רוב בין שנה לשנתיים, ומעניקות ליווי טיפולי אינטנסיבי וכוללני למספר קטן של משפחות שנבחרות במיוחד, בהתאם לסיכוייהן להתמיד ולהצליח בתוכנית. לרוב, התוכניות הללו ממוקדות ביעדי שינוי התנהגותיים מוגדרים מראש - לדוגמה, שיפור היחסים המשפחתיים או שיפור תעסוקתי (תוכניות כגון "דרור", "יחדיו", "אוריון", "מנוף למ.ח.ר", "יחד המשפחה בצמיחה"). עובדים סוציאליים הפועלים במסגרת התוכניות עובדים עם מספר מצומצם של משפחות (לרוב 10-40 משפחות), ועומדים לרשותם משאבי זמן ותקציב ייחודיים. על פי רוב הם נוקטים פרקטיקות לא שגרתיות, הכוללות גמישות גבוהה והיענות לצורכי המשפחות. כלל, מחקרים שבחנו תוכניות כאלה בישראל ובעולם העידו על שביעות רצונם הגבוהה של מקבלי השירות מהטיפול הניתן להם, ועל הצלחתן לשפר את מצבן של המשפחות, בעיקר בהקשר של התעסוקה והיחסים במשפחה (הפניות למחקרים הנוגעים לטיפול בתוכניות המיוחדות ולטיפול השגרתי במש"חים אפשר למצוא אצל ברנד-לוי, 2019). עם זאת, טווח ההשפעה של תוכניות אלה מצומצם מאוד.

<u>הטיפול במשפחות עם ילדים בסיכון:</u> מוענק על ידי עו"ס המשפחה בשיתוף עם עו"ס לחוק הנוער וגורמי מקצוע אחרים. הקשר עם המשפחה נוצר לרוב ביוזמת המש"ח, בעקבות היכרות עם המשפחה או דיווחים על מצבי סיכון שמגיעים מגורמים בקהילה - מורים, גננות או שכנים. מדובר בטיפול אינטנסיבי שנמצא בליבת העשייה של המחלקות לשירותים חברתיים, אולם כמעט אין בו התייחסות לעוני של המשפחה;

עיקרו הגנה ישירה על הילדים באמצעות השמתם במסגרות בקהילה או במסגרות חוץ-ביתיות, ובאמצעות הפניית ההורים לטיפול בהורות. העוני של המשפחה אינו נתפס כגורם המשפיע על הסיכון של הילדים. יתרה מזו, הטיפול בעוני אינו נתפס כטיפול מניעתי למצוקת הילדים.

הטיפול במשפחות עם ילדים בסיכון זוכה לביקורת הן של אנשי מקצוע ואקדמאים בתחום העבודה הסוציאלית והן של הציבור. הטענות מתרכזות בכך שעו"סים עוסקים בהפרדת ילדים מהוריהם יותר מבשיקום ההורים, ושהורים מפחדים מהעו"סים במקום לראות בהם בעלי ברית. ההתערבות המקצועית נתפסת כחיצונית, כוחנית, פוגענית ומביישת, וההורים והילדים אינם שותפים במידה מספקת לתהליכי קבלת ההחלטות הנוגעות להם (לדוגמה, ראו אצל Morris et al., 2018; Saar-Heiman, 2021; Smithson & Gibson, 2017). הטיפול בילדים בסיכון הוא שחקן מרכזי בחוסר האמון כלפי עו"סים, עד כדי כך שבשכונות של מצוקה כלכלית אפשר לשמוע הורים מייעצים לחבריהם להימנע מפנייה לעזרת עו"סים גם במקרים שעזרתם נחוצה, מחשש שהעובדים הסוציאליים יעסקו בהגנה על הילדים מפני הוריהם במקום להציע פתרון להורים בהתגברות על חסמים ובמקום לראות בהורים שותפים מלאים לרצון להיטיב עם ילדיהם. העמדה העכשווית בקרב חוקרים בתחום העבודה הסוציאלית דוגלת באימוץ מודל חברתי מודע-עוני לטיפול במשפחות עם ילדים בסיכון, אשר מתמקד בהקשר של חייהן ומבוסס על הבנת התנהגותן בתוך ההקשר החברתי-כלכלי ועל הגנה על הילדים מתוך שותפות אמיצה עם המשפחות (Featherstone & Gupta, 2018; Saar-Heiman & Gupta, 2020).

לסיכום, שלושת סוגי הטיפול העיקריים שמעניקים המש"חים אינם מצליחים לעמוד באתגר העוני. העו"סים נוטים לראות בעוני משתנה רקע בלבד, גורם משני לבעיות התנהגותיות אחרות, ועיקר המענים שהם מציעים מכוונים לבעיות ההתנהגותיות. לעומת זאת, הפונים רואים בעוני את הסיבה העיקרית למצוקתם ומבקשים סיוע כוללני, שיש בו רכיבים של קשר טיפולי מיטיב וגם סיוע חומרי לשם שיפור מצבם.

הסוג הרביעי של טיפול – טיפול מודע-עוני – יוצג בצורה מפורטת יותר, שכן הוא הבסיס להמלצות בהמשך הפרק.

הגישה החברתית של מודעות לעוני

בשנת 2009 הכריז משרד הרווחה על רפורמה כוללת במחלקות לשירותים חברתיים, שבין יעדיה הצבת הטיפול בעוני כמטרה מרכזית להתערבות והכשרת עו"ס המשפחה במש"חים לטיפול במשפחות בעוני (אופק, 2009). בבד בבד החלו להתפתח באוניברסיטת בן-גוריון בנגב ובאוניברסיטת חיפה שותפויות בין המש"חים המקומיים ובין האקדמיה, ובמסגרתן פותחו תוכניות ייחודיות שהציבו את העוני של המשפחות במרכז תשומת הלב (סטריאר, 2012; קרומר-נבו, 2015). בניגוד לטיפול שהוענק עד אז במש"חים, שהדגיש את הצורך של המשפחות בשינוי התנהגותי ואישי, הדגישו תוכניות אלו, שהתכנסו תחת הכותרת של עבודה סוציאלית מודעת-עוני (קרומר-נבו, 2015), את השותפות בין עו"סים ובין אנשים בעוני במאבק בעוני. באוניברסיטת חיפה פותחו בהקשר זה פרקטיקות קהילתיות (סטריאר, 2021) אשר אומצו במסגרת מרכזי הזכויות "עוצמה", ואילו באוניברסיטת בן-גוריון בנגב פותחו פרקטיקות מפורטות לטיפול פרטני ולמיצוי זכויות אשר פועלות במש"חים בהיקף ארצי, והניסיון שהצטבר בהן משמש בסיס להמלצות בפרק זה.

הגישה של עבודה סוציאלית מודעת-עוני מבוססת על תפיסה של מקצוע העבודה הסוציאלית כמכשיר להשגת צדק חברתי, כתגובת נגד לשינויים שחלו בהשפעת האידאולוגיה הנאו-ליברלית במדיניות החברתית ובמקצוע. הגישה כוללת עקרונות תיאורטיים ופרקטיים לעיצוב מדיניות ולטיפול ישיר, והראשון בהם הוא שעוני הוא בעיה מרכזית המעצבת את חייהם של פרטים ומשפיעה עליהם. מודעות לעוני משמעה זיהוי של כל הזירות שבהן עוני משפיע על חייהם של אנשים בתחומי החיים השונים - התעסוקה, הדיור, הבריאות, החינוך והרווחה האישית. הגישה מדגישה כי אנשים אינם רוצים להיות עניים והם נאבקים בעוניים מאבק יומיומי, גם אם הם עושים זאת בצורה לא מוצלחת. תפקידם של העו"סים הוא להתייצב לצידם של אנשים ולסייע להם לשפר את מצבם באמצעות זיהוי של אי-הצדק הכרוך בעוני. הגישה מציעה סט שלם של הנחיות לפעולה, אשר הופך את העמדה של 'התייצבות לצד' לפרקטיקה נגישה עבור עובדות סוציאליות בשירותים חברתיים. בין ההנחיות לפעולה אפשר למצוא פרקטיקות מפורטות של מיצוי זכויות אקטיבי, פרקטיקות לניהול התערבות במרחבי החיים הטבעיים (לדוגמה, הבית), פרקטיקות ליצירת קשר, פרקטיקות למתן סיוע חומרי ועוד.

תפיסה זו והפרקטיקות הפרטניות שנגזרות ממנה מהוות תמונת ראי לפרקטיקות שהיו מקובלות בטיפול במשפחות בעוני. במקום תפיסה פטרנליסטית, הרואה צורך בשינוי המשפחות ובשיקום המוטיבציה

שלהן, פרקטיקות מודעות-עוני מבוססות על זיהוי האופנים שבהם אנשים מתנגדים לעוני באופן טבעי בחייהם, על היכרות קרובה ויצירת יחסים טיפוליים מיטיבים איתם, ועל התייצבות לצידם במאבקם בעוני באמצעות טיפול כוללני. במקום הפרדה בין סיוע חומרי לטיפול רגשי, אלו נתפסים ככרוכים זה בזה, ובידי עו"סים ניתנים כלים לעשות גם טיפול רגשי וגם מיצוי זכויות ברמה גבוהה. במקום להדגיש את האחריות של האנשים למצבם ולראותם כאילו בחרו בעוני, בצורת טיפול זו ניתן מקום לאחריות החברתית ולצורך להתמודד עם החסמים החברתיים באמצעות מיצוי זכויות אקטיבי ומתן סיוע חומרי. הצלחת התוכניות שבהן יושמה הפרדיגמה מאז שנת 2015 מעידה כי תפיסה זו מאפשרת לעובדים סוציאליים לייצר יחסים טיפוליים מיטיבים גם עם אנשים שקודם לכן היו עוינים כלפי עובדים סוציאליים ושלא נמצאה דרך לליבם. הטיפול הפרטני בגישה זו מחייב את העו"סים להתמודד עם הכאב הרגשי של המשפחות ועם עקבותיהן של הטראומות המתמשכות הכרוכות בעוני, לזהות את אי-הצדק הכרוך בעוני ואת המחסומים הרבים בדרך למוביליות חברתית, וכן להיות נכונים לפעול באופן נחוש ואקטיבי להסרת המחסומים הללו. אם כן הגישה גורסת טיפול משולב, המביא בחשבון הן את המחסומים המבניים הניכרים הניצבים לפני אנשים בעוני והן את הטראומות האישיות המקשות על אנשים לפעול בדרך שתיטיב את מצבם.

ברוח המלצת הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאלוף) על פיתוח מדיניות ופרקטיקות מודעות-עוני מאז שנת 2015, המינהל לשירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה פועל לאמץ את הגישה כפי שהתפתחה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, כגישה מובילה לעבודת עו"ס משפחה במש"חים. אימוץ הגישה בא לידי ביטוי בארבעה מהלכים עיקריים:

1. הכשרות מקיפות בעבודה סוציאלית מודעת-עוני לעו"סים בכל הדרגות - מפקחים, מנהלי מש"חים, ראשות צוותים, עו"ס משפחה, עו"ס לחוק הנוער, יו"ר ועדות תכנון טיפול ובעלי תפקידים אחרים במש"חים. תוכני הגישה נכללים בשנים האחרונות גם בקורסים להכשרת עו"ס משפחה.

2. פיתוח תוכניות חדשות על פי עקרונות הגישה. פותחו תוכניות לקהלי יעד שונים - למשפחות עם פוטנציאל להשתלבות בתעסוקה, תוכניות למשפחות שאין להן פוטנציאל תעסוקתי וכן תוכניות למשפחות עם ילדים בסיכון. הגדולה מבין התוכניות היא "נושמים לרווחה" במרכזי "עוצמה", אשר פועלת ב-113 רשויות ובמסגרתה טופלו מאז הקמתה כ-9,000 משפחות (תקשורת

אישית עם אביטל בן-שלום, מפתחת הידע של "נושמים לרווחה" ומרכזי "עוצמה", מיום 27.7.2021). שאר התוכניות פועלות ב-31 רשויות מקומיות.

3. הקמת 122 מרכזי "עוצמה". במרכזים אלו מתמקדים במיצוי זכויות ובהפעלת תוכניות תעסוקתיות וקהילתיות, שבהן מקבלות שירות כ-10,000 משפחות בכל רגע נתון.

4. הקמת תפקיד חדש, "עו"ס מיצוי זכויות", שתפקידו לרכז את הנושא של מיצוי זכויות במש"ח, לתמוך בפרקטיקות של מיצוי זכויות אקטיבי שנעשות על ידי עו"ס משפחה ולהוות כתובת לסיוע למשפחות. עו"ס מיצוי זכויות פועלים במסגרת מרכזי "עוצמה".

מחקרי הערכה, של התוכניות השונות ושל המהלך הכולל לאימוץ עבודה סוציאלית מודעת-עוני, הצביעו על שיפור תפקודי ועל שיפור בהכנסות (גל ועמיתים, 2019), וכן על שביעות רצון כללית גבוהה של מקבלי השירותים - הן בתוכניות המיועדות לאוכלוסייה הכללית החיה בעוני (ברנד-לוי ומלול, 2019; בן רבי, 2019; ERI, 2019) והן בתוכניות לילדים בסיכון (סבו-לאל ועמיתים, 2020; שורק ועמיתים, 2021). גם משרדי ממשלה אחרים מצאו כי הגישה רלוונטית, ובשנת 2021 התחיל משרד המשפטים במהלך כולל של פיתוח פרקטיקות מודעות-עוני לעוסקים בטיפול בחובות במסגרת המערכים של כונס הנכסים, הסיוע המשפטי וההוצאה לפועל. מאות עורכי דין הפועלים במסגרות אלה עוברים בימים אלה הכשרות מודעות-עוני שהותאמו לצורכיהם. באותה שנה אישר משרד הבריאות תוכנית פיילוט מקומית לפיתוח שירותי בריאות נפש מודעי-עוני. גם אנשי חינוך נעזרים בגישה זו לפיתוח תוכניות לעבודה עם תלמידים מסביבות מוחלשות.

הצלחת התוכניות הביאה לכך שביולי 2021 יצא משרד הרווחה והביטחון החברתי בתוכנית פיילוט בהיקף מצומצם למחלקות מודעות-עוני. תוכנית פיילוט זו אמורה להיות הצעד הבא באימוץ כולל של הגישה. העכשוויות של הגישה והתגובות החמות שלהן היא זוכה בשטח מספקות בסיס יציב להמלצות המובאות להלן. עוד מבוססות ההמלצות על דוח ועדת אלאלוף (דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014).

המלצות

המלצה # 1: העלאת המודעות לנושא העוני באמצעות הקמת ועדה בין-משרדית וקביעת יעד לצמצום העוני:

ברוח המלצת ועדת אלאלוף, יש לראות חשיבות עליונה בהעלאת המודעות של קובעי מדיניות ואנשי מקצוע בשירותים החברתיים לנושא העוני, להשלכותיו ולדרכים להתמודד עימו. מודעות זו תבוא לידי ביטוי באימוץ של מדיניות מודעת-עוני בכל המערכות הציבוריות, בהטמעת פעילות מודעת-עוני בכל מוסדותיהן וכן בתיאום ביניהן להשגת פעולה אינטגרטיבית וקוהרנטית. לשם כך מומלץ להקים **ועדה בין-משרדית שתפעל כצוות בכיר קבוע לתיאום ולשיפור מתמיד של המדיניות, של נוהלי עבודה, של שיתוף הפעולה ושל הצלבת מידע בין כל המשרדים**. תפקידי הוועדה:

- קביעת יעד ממשלתי מדיד לצמצום תחולת העוני, וכן קביעת יעדים מדידים לצמצום עומק העוני ומשך העוני. יש לציין כי ההמלצה לקבוע יעד לצמצום עוני הובאה לכמה ממשלות בישראל בהזדמנויות שונות אך היא לא אומצה או שאומצה חלקית.

- מומלץ שהוועדה הבין-משרדית תפעל לקדם החלטת ממשלה אשר תקבע כי עוני הוא הפרת זכויות יסוד של פרטים, שאף עוגנו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; כי יש בו משום פגיעה בוטה בזכויות אלה, וכי התמודדות עם תופעה חברתית קשה זו מחייבת פעילות במישור הממלכתי ובמישור המקומי.

- הוועדה תקדם מדיניות לפתיחת הזדמנויות למוביליות חברתית ולהסרת חסמים הניצבים לפני אנשים בעוני בתחומי החיים השונים, ובפרט בתחום הדיור, הבריאות, החינוך, התעסוקה והחובות. מדיניות כזאת, בתחום אחריותם של משרדי הממשלה השונים, היא קריטית לצמצום העוני. הנושאים שאיתם התמודדה ועדת אלאלוף בתחומי הדיור, החינוך, הבריאות והתעסוקה מספקים בסיס ראשוני לבחינת המדיניות היום. נוסף על כך יש לבחון נושאים עכשוויים הניצבים על סדר היום.

המלצה # 2: שינויים בקצבאות בכלל ובקצבת הבטחת הכנסה בפרט:

רכיב חשוב במדיניות לצמצום עומק העוני ומשך העוני הוא **הגדלת רמת הקצבה הבסיסית בתוכנית הבטחת הכנסה**, כך שהמרחק מקו העוני יהיה כזה אשר יבטיח קיום הולם למקבלי הבטחת הכנסה.

ברוח המלצת ועדת אלאלוף והמלצות המוסד לביטוח לאומי, מומלץ שההכנסה בנקודת אי-העבודה תעמוד על 67%-75% מקו העוני בעבור כל הרכבי המשפחה. **עלות: 1.72 מיליארד ש"ח לשנה**.

ברוח המלצות המוסד לביטוח לאומי מומלץ **מתן מענק להוצאות לטווח ארוך למי שכלולים תקופה ארוכה** בתוכנית הבטחת הכנסה. המענק יכול להופיע כמענק חד-שנתי בגובה שכר המינימום החודשי, או כתוספת קבועה לקצבה. המטרה היא שקצבת הבטחת הכנסה תאפשר קיום מינימלי למשפחות. **עלות: 186 מיליון ש"ח לשנה.**

המלצה # 3: קידום מודעות לעוני ברמה היישובית:

מומלץ להקים ועדות יישוביות שיקבעו מדיניות מקומית לטיפול בעוני. ועדות אלה יובלו על ידי מתאם יישובי הכפוף לראש הרשות ואשר יהיה מנהל אגף הרווחה המקומי או מי שיעמוד איתו בזיקה קרובה. ועדות אלה ירכזו את הטיפול בתחום החינוך, הבריאות, הביטחון האישי, התעסוקה, הדיור, החובות והרווחה בנוגע למשפחות עניות ברמה היישובית. הוועדות יהיו גורם מוביל באימוץ גישה יישובית מודעת-עוני, אשר תציב את שאלת העוני במוקד הפיתוח של שירותים מקומיים מתוך שיתוף של אנשים בעוני והתייחסות לידע שלהם. ועדות אלה יאפשרו מבט מתכלל על הסרת חסמים לפני אנשים בעוני, הגברת מיצוי הזכויות שלהם ויצירת ערוצים למוביליות חברתית ברמה היישובית.

המלצה # 4: פיתוח מודעות לעוני במחלקות לשירותים חברתיים:

המחלקות לשירותים חברתיים הן השירות המרכזי המעניק טיפול לאנשים החיים בעוני, בין שהסיבה לפנייתם היא מצוקה כלכלית ובין שהיא קשורה בקשיים התנהגותיים, כגון התמכרות, אלימות או הורות לקויה. ברוח הצלחת המודל של מודעות לעוני בתוכניות בהיקף מצומצם, מומלץ ליישם את המודל במחלקות לשירותים חברתיים. יישום מלא של המודל מחייב שינוי מבני כולל בפעולת המחלקות לשירותים חברתיים, ובראש ובראשונה - בסוגיית עומס העבודה. ההמלצה על אימוץ המודל ברמת המחלקות לשירותים חברתיים כוללת את הרכיבים האלה:

4.1 עומס עבודה: היום עומד עומס העבודה הממוצע של עו"ס משפחה במשרה מלאה על 149 משפחות. עומס זה הוא פונקציה של תקינה חסרה וכן של קושי לאייש תקנים קיימים. ועדת לביא (דין וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל, 2008) וועדת אלאלוף (דוח הוועדה למלחמה בעוני, 2014) המליצו על קביעת תקן עומס לעו"ס משפחה, שיעמוד על כ-60 משפחות למשרה מלאה. קביעת תקן עומס תאפשר לעובדים הסוציאליים להתייצב לצידם של אנשים בעוני, כלומר, להכיר אותם מקרוב, לפתח איתם יחסים מיטיבים, לפעול כדי לקדם את מיצוי הזכויות שלהם, להגדיר איתם מטרות טיפוליות ולקדמן. המחקר והניסיון מלמדים כי כאשר הפונים חשים שהעו"סיות מתייצבות לצידן, הדבר מגביר את אמונם בעו"סיות ומביא אף להפחתת האלימות (סבו-לאל ועמיתים, 2020; שורק ועמיתים, 2021). זאת ועוד, הדבר יבטא את מדיניות המשרד, שלפיה הטיפול באנשים בעוני הוא תחום ליבה של המחלקות לשירותים חברתיים (מסמך מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנים 2010-2015) ויעזור להפוך את המחלקות לשירותים חברתיים לשירות מקצועי, מוקד משיכה לעובדים סוציאליים. עם זאת, כדי להגיע לתקן כזה יהיה צורך לשלֵש את מספר התקנים במש"חים, מטרה שנדמית לא ריאלית, אפילו אם מדובר ביישומה לאורך עשור. לפיכך **העלות המוצעת כאן מתייחסת לתקינה של 100 משפחות לעו"ס במשרה מלאה, כלומר - תוספת של 75 תקנים מדי שנה לאורך עשור, 750 תקנים בסה"כ. עלות: 155 מיליון ש"ח לשנה לתוספת של 750 תקנים**.

4.2 הכשרות: מומלץ לקיים הכשרות בעבודה סוציאלית מודעת-עוני וכן בתחומים רלוונטיים אחרים לכלל עובדי המש"ח - הצוות המנהל, עו"סים במגוון תפקידים, בהם עו"ס משפחה, עו"ס לחוק הנוער, יו"ר ועדות תכנון טיפול, עו"ס צעירות וצעירים ועוד, וכן עובדות מנהל וזכאות. הכשרה תאפשר לעובדים הסוציאליים לפתח שפה מקצועית אחידה ודרכי פרקטיקה קוהרנטיות מול הפונים. היא גם תשפר את הדימוי של המש"חים כגופים מקצועיים ואת הדימוי המקצועי של העו"סיות. הכשרה כזאת תשתלב גם בפיתוח מומחיות לתפקיד עו"ס משפחה. **עלות מוערכת: 5 מיליון ש"ח לשנה** (לפי חלוקה של כלל עו"ס משפחה וראשות צוותים לקבוצות של 20 עובדים, וכל קבוצה תקבל 10 ימי הכשרה בשנה).

4.3 הדרכות מתמשכות: העו"סים במש"חים הם משאב מרכזי בטיפול הסוציאלי האישי, ועליהם לקבל הדרכות מתמשכות כדי שיוכלו להניע תהליכי שינוי מתמשכים. היום מרבית העו"סים

במש"חים אינם מקבלים הדרכה טיפולית אלא הדרכה אינסטרומנטלית בלבד. מומלץ להקים ערוצי הדרכה מתמשכים לכלל העו"סים, ללא תלות במידת הניסיון או הוותק שלהם. מדובר בהדרכה העוסקת בתכנים טיפוליים ומאפשרת לעו"סים לשאת את הכאב הרגשי ואת היסטוריית החיים הטראומטית של הפונים לשירותיהם. הדרכה כזאת היא תנאי הכרחי לאספקת מענים טיפוליים. זאת ועוד, הדרכה כזאת תאפשר לעובדים סוציאליים להפוך למקצועיים יותר ותשפר מאוד את תדמיתן של המחלקות לשירותים חברתיים. **עלות מוערכת: 20 מיליון ש"ח בשנה**.

4.4 תקציב גמיש: כל זמן שאין שיפור בגמלת הבטחת הכנסה יש הכרח במתן תקציב גמיש בידי העובדים הסוציאליים במש"חים כמענה לצרכים אקוטיים ובסיסיים של משפחות. מסמך מדיניות, שבחן את סוגיית התקציב הגמיש בהקשר ההיסטורי (גל ועמיתים, 2019) ובהקשר העכשווי, מצביע על הנחיצות בתקציב כזה ועל השימושים השונים שנעשו בו במסגרת התוכנית "נושמים לרווחה" (תוכנית פיילוט שפועלת בהיקף ארצי על פי הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת-עוני) לשיפור מצבן של משפחות ולשיפור תעסוקתי. בשנת 2017 עמד לרשות המש"חים תקציב גמיש ממקורות שונים שהגיע ל-100 מיליון ש"ח. תקציב זה כלל את תקציב משרד הרווחה (סעיף סיוע מיוחד וצרכים מיוחדים) בסך כ-58 מיליון ש"ח, תקציב קופות הידידות (מטעם קרן הידידות, גוף פילנתרופי) בסך כ-25 מיליון ש"ח ותקציב "נושמים לרווחה" בסך כ-18 מיליון ש"ח.

נייר המדיניות (גל ועמיתים, 2019) מצביע על הצורך לייצר מנגנון שיאפשר שימוש גמיש ומיידי בתקציב לטובת המשפחה. המלצה זו עולה גם ממחקרי הערכה של התוכניות שיישמו את הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת-עוני (סבו-לאל ועמיתים, 2020; שורק ועמיתים, 2021). שם מוזכר במפורש כי היעדרו של מנגנון כזה פגע בפעולתן של העו"סיות והקשה מאוד את יישום התוכניות הטיפוליות למשפחות.

בהיעדרו של מנגנון כזה, **מומלץ להקים ועדה שתדון בצרכים הספציפיים של המש"חים בתקציב גמיש, בגובה התקציב הנדרש ובדרכי הפעולה הספציפיות של השימוש בו**.

4.5 מיצוי זכויות ופרקטיקת מדיניות: תפקידן של עו"סיות מיצוי זכויות, אשר הוקם לראשונה בשנת 2016, נתפס במש"חים כתפקיד חיוני. הן מהוות כתובת עבור עו"סיות משפחה בפעולות

הנוגעות למיצוי זכויות, בתיאום מול מוסדות שונים ובהיכרות עם הפרוצדורות הביורוקרטיות. במקרים מסובכים במיוחד הן חוברות לעו"סיות המשפחה ומביאות למיצוי הזכויות של משפחות שניסיונות קודמים לעזור להם לא צלחו (Krumer-Nevo, 2020) ופועלות להסרת חסמים ביורוקרטיים ברמת המערכת. יש לזכור כי מיצוי זכויות מוצלח מביא לשיפור מיידי במצב הפונים וגם להקטנת הצורך שלהם בתמיכה עתידית של שירותי הרווחה. הוא מאפשר גם לעו"סים להתפנות לטיפול בסוגיות אחרות.

בפיילוט הראשוני של התפקיד של עו"סיות מיצוי זכויות הן פעלו בהיקף של חצי משרה בכל צוות במש"חים, ופעילותן הוערכה כמוצלחת מאוד, אולם עם הקמת מרכזי "עוצמה" הוחלט להצמידן למרכזים אלה, להקטין את היקף משרתן ולהרחיב את תפקידן כך שיכלול גם עבודה קהילתית. היום קיימים 66 תקנים של עו"סיות מיצוי זכויות וקהילה במרכזי "עוצמה" במש"חים (היקף של חצי משרה לכל מש"ח). הרחבת תפקידן והקטנת היקף המשרה הביאו לצמצום בסיוע שהן יכולות להעניק לעו"סיות המשפחה ולפונים לשירותי הרווחה. מומלץ לצמצם את היקף התפקיד כך שיכלול התמקצעות בתחום של מיצוי זכויות, ולהוסיף תקנים כדי שיהיה חצי תקן לכל שני צוותים. **עלות מוערכת: 16.5 מיליון ש"ח לשנה (להוספת 80 תקנים)**.

ריכוז אומדן עלות ההמלצות

רכיב	אומדן העלות השנתית
עומס עבודה	154.5 מיליון ש"ח
הכשרות	5 מיליון ש"ח
הדרכות מתמשכות	20 מיליון ש"ח
מיצוי זכויות ופרקטיקת מדיניות	16.5 מיליון ש"ח
סך העלות	**196 מיליון ש"ח**

מקורות

אופק, א' (2009). *דוח מחקר: הערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים*. משרד העבודה והשירותים החברתיים.

https://www.molsa.gov.il/About/OfficePolicy/Documents/4856a91ff4cb4a5c893ae2adf2fcb9c5OFEKREPORT300032009.pdf

איזנברוך, ד' (11.10.2020). עניים חולים יותר בקורונה ומתים יותר. *דבר העובדים בארץ ישראל*.

אנדבלד, מ', הלה, א', בראדי, ל' וקסיר (קלינר), נ' (2021). *רמת החיים, העוני והאי-שוויון בהכנסות 2018-2019 ואומדן ל-2020 (לפי נתונים מנהליים)*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

באום, נ' (2015). *סיוע חומרי ליחידים ולמשפחות כמרכיב בהתערבות העובד הסוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים*. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף מחקר, תכנון והכשרה.

בן רבי, ד' (2019). *פיילוט מפ"ה - משפחות פוגשות הזדמנות: תמצית מחקר הערכה*. ירושלים: מאיירס ג'וינט ברוקדייל.

בן רבי, ד', עמיאל, ש', ניג'ם-אכתילאת, פ' ודולב, ט' (2009). *ילדים באוכלוסייה הבדווית בנגב: מאפיינים, צרכים ודפוסי שימוש בשירותים*. *ירושלים*: מאיירס ג'וינט ברוקדייל, מרכז אנגלברג לילדים ולנוער.

ברנד-לוי, א' (2019). *תהליכי שינוי על פני זמן בממדים של עוני בקרב מקבלי שירות של המחלקות לשירותים חברתיים*. עבודה לקבלת תואר דוקטור. באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

ברנד-לוי, א' ומלול, מ' (2019). תפיסת מקבלות שירות את הטיפול הסוציאלי במחלקות לשירותים חברתיים: הבדלים בין הטיפול השגרתי לטיפול מודע-עוני. *ביטחון סוציאלי*, 106, 157-188.

גוטליב, ד', אנדבלד, מ', גיטלסון, נ', הלה, א', פינטו, א', פריאור, ר' ורוזנברג, מ' (2017). *עוני, תעסוקה, שכר וקצבאות של מקבלי נכות כללית*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

גל, ג', קרומר-נבו, מ', מדהלה, ש' וינאי, ג' (2019). *סיוע חומרי לאנשים החיים בעוני: סקירה היסטורית ומגמות נוכחיות*. ירושלים: מרכז טאוב.

דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל (2014). מוגש לח"כ מאיר כהן, שר הרווחה והשירותים החברתיים.

דין וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל (2008). מוגש למנכ"ל משרד הרווחה והשרותים החברתיים.

חדאד חאג' יחיא, נ' סייף, א', קסיר (קלינר), נ' ופרג'ון, ב' (2021). *מצב הרווחה בחברה הערבית: עוני, מדיניות ממשלתית וחולשת הרשויות המקומיות, מחקר מדיניות 160*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2021). *ניתוח נתוני העוני בשנת 2020 לאור משבר נגיף הקורונה*. ירושלים: המחלקה לפיתוח תקציבי.

המוסד לביטוח לאומי (2016). ביטחון תזונתי 2016, *מהלך הסקר והממצאים העיקריים*.
/https://www.btl.gov.il/Publications/research/Pages/mechkar_127.aspx

המוסד לביטוח לאומי (2019). *דוח ממדי העוני והפערים החברתיים*. ירושלים: מינהל המחקר והתכנון.

המוסד לביטוח לאומי, (מאי 2020). *רמת החיים, העוני ואי-השוויון בהכנסות*.
https://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Pages/oni2019.aspx

מלאך, ג' וכהנר, ל' (2020). *שנתון החברה החרדית*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2017). *סקירת השירותים החברתיים 2016*.
https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/molsa-social-services-review-2016

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2015). *סקירת השירותים החברתיים 2014* (עמ' 267). ירושלים: אגף בכיר למחקר, תכנון והערכה.

סבו-לאל, ר', אלמוג-זקן, א' ושורק, י' (2020). *משפחה בשביל הצמיחה: מחקר הערכה*. ירושלים: מאיירס ג'וינט ברוקדייל.

סומך, ס', תירוש, א', קשת, נ', מיעארי, ס', כרכבי-סבאח, מ', לווינטל, ע', מסטרמן, ע', אבו חרפה, נ', דיאבאת, ס' וחסן, ס' (2020). התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית בעת משבר הקורונה: אתגרים, הזדמנויות ומרחבי השפעה. ירושלים: ג'וינט ישראל תבת, הפורום הכלכלי הערבי, מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל ומשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים.

סטריאר, ר' (2012). *שותפות חיפה להתרת שרשרת העוני: שותפויות קהילתיות לשינוי חברתי*. חיפה: אוניברסיטת חיפה.

סטריאר, ר' (2021). פרקטיקה קהילתית ביקורתית מודעת-עוני: מסגרת מושגית. *ביטחון סוציאלי*, 112, 19-39.

ספקטור-בן ארי, ש' (2013). *פוליגמיה בקרב האוכלוסייה הבדואית בישראל – עדכון*. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

פינטו, א', גיטלסון, נ', הלה, א', אנדבלד, מ', פריאור, ר' וגוטליב, ד' (2018). *אנשים עם מוגבלות בישראל: אוכלוסייה, תעסוקה ועוני – נתונים מנהליים*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

קסיר (קלינר), נ' (2018). *מיהו עני? חובות בחברה החרדית: היבטים שונים של עוני ודרכי התנהלות פיננסית בקרב הציבור החרדי*. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב ורשות האכיפה והגבייה.

קרומר-נבו, מ' (2015). עבודה סוציאלית מודעת עוני: פרדיגמה חדשה לפרקטיקה עם משפחות בעוני. *חברה ורווחה, לה*(3), 301-321.

קרומר-נבו, מ' (2022). *תקווה רדיקלית: פרקטיקת מודעת-עוני בעבודה סוציאלית*. חיפה: הוצאת פרדס.

רופאים לזכויות אדם, המוקד לפליטים ולמהגרים, אסף, האגודה לזכויות האזרח, קו לעובד, ARDC – המרכז לקידום פליטים אפריקאים (2021). *מבקשי מקלט מאריתריאה וסודן: תמונת מצב, יולי 2021*. https://www.acri.org.il/post/__628

רשות האוכלוסין וההגירה (2021). *נתוני זרים בישראל, מהדורה מס' 1/2021*. ירושלים: האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה.

שורק, י', אלמוג-זקן, א' וקונסטנטינוב, צ' (2021). *משפחה מיטיבה וקבועה: מחקר הערכה*. ירושלים: מאיירס ג'וינט ברוקדייל.

ERI (2019). *הערכת תכנית נושמים לרווחה: דוח מסכם משפחות ורשויות, דצמבר 2018.*

Alkire, S., Foster, J., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M., & Ballon, P. (2015). *Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford University Press;

Bywaters, P. (2013). Inequalities in child welfare: Towards a new policy, research and action agenda. *The British Journal of Social Work, 45*(1), 6-23.

Bywaters, P., Brady, G., Sparks, T., & Bos, E. (2014). Child welfare inequalities: New evidence, further questions. *Child & Family Social Work*.

Bywaters, P., Bunting, L., Davidson, G., Hanratty, J., Mason, W., McCartan, C., & Steils, N. (2016). *The relationship between poverty, child abuse and neglect: An evidence review*. Joseph Rowntree Foundation. https://www.jrf.org.uk/report/relationship-between-poverty-child-abuse-and-neglect-evidence-review

Doidge, J. C., Higgins, D. J., Delfabbro, P., Edwards, B., Vassallo, S., Toumbourou, J. W., & Segal, L. (2017). Economic predictors of child maltreatment in an Australian population-based birth cohort. *Children and Youth Services Review, 72*, 14-25.

Duncan, G. J., & Magnuson, K. (2011). The long reach of childhood poverty. *Pathways: A Magazine on Poverty, Inequality and Social Policy*, 22-28. Available at http://www.stanford.edu/roup/scspi/_media/pdf/pathways/winter_2011/PathwaysWinter11_Duncan.pdf

Evans, G. W. (2004). The environment of childhood poverty. *American Psychologist, 59*(2), 77-92.

Featherstone, B., & Gupta, A. (2018). *Protecting children: A social model*. Policy Press.

Fortson, B. L., Klevens, J., Merrick, M. T., Gilbert, L. K., & Alexander, S. P. (2016). *Preventing child abuse and neglect: A technical package for policy, norm, and programmatic activities*. Atlanta, GA: National Center for Injury Prevention and Control, Centers for Disease Control and Prevention.

Fuchs, B. (2017). Risk factors of social assistance transitions: A case-control study for Germany. *International Journal of Sociology and Social Policy, 37*(13/14), 714–728.

Gupta, A., & Blumhardt, H. (2016). Giving poverty a voice: Families' experiences of social work practice in a risk-averse child protection system. *Families, Relationships and Societies, 5*(1), 163-172.

Krumer-Nevo, M. (2020). *Radical hope: Poverty-aware practice for social work*. Bristol: Policy Press.

Krumer-Nevo, M., & Refaeli, T. (2021). COVID-19: A poverty-aware perspective. *American Journal of Orthopsychiatry, 91*(3), 421-431. doi: 10.1037/ort0000566

Lavee, E. (2016). Low-income women's encounters with social services: Negotiation over power, knowledge and respectability. *The British Journal of Social Work, 47*(5), 1554-1571.

Lavee, E., & Strier, R. (2018). Social workers' emotional labour with families in poverty: Neoliberal fatigue? *Child & Family Social Work, 23*(3), 504-512.

Lister, R. (2004). *Poverty*. Polity Press.

Metzler, M., Merrick, M. T., Klevens, J., Ports, K. A., & Ford, D. C. (2017). Adverse childhood experiences and life opportunities: Shifting the narrative. *Children and Youth Services Review, 72*, 141-149.

Mills, C. (2015). The psychiatrization of poverty: Rethinking the mental health poverty nexus. *Social and Personality Psychology Compass, 9*(5), 213-222.

Morris, K., Mason, W., Bywaters, P., Featherstone, B., Daniel, B., Brady, G., Bunting, L., Hooper, J., Mirza, N., Scourfield, J., & Webb, C. (2018). Social work, poverty, and child welfare interventions. *Child and Family Social Work, 23*(3), 364–372.

OECD (2019). *Society at a glance 2019: OECD social indicators*.

Pelton, L. H. (2015). The continuing role of material factors in child maltreatment and placement. *Child Abuse and Neglect, 41*, 30-39.

Popova, D., & Navicke, J. (2018). The probability of poverty for mothers after childbirth and divorce in Europe: The role of social stratification and tax-benefit policies. *Social Science Research, 78*, 57–70.

Saar-Heiman, Y. (2021). Unpacking the relationship between poverty, child maltreatment, and child protection involvement: Service users' and practitioners' perspectives. *Journal of the Society of Social Work and Research*.

Saar-Heiman, Y., & Gupta, A. (2020). The poverty-aware paradigm for child protection: A critical framework for policy and practice. *The British Journal of Social Work, 50(4),* 1167-1184.

Sedlak, A. J., Mettenburg, J., Basena, M., Petta, I., McPherson, K., Greene, A., & Li, S. (2010). *Fourth national incidence study of child abuse and neglect (NIS-4): Report to Congress*. Washington, DC: U.S. Department of Health & Human Services, Administration for Children and Families. Available at http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/opre/nis4_report_congress_full_pdf_jan2010.pdf;

Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. Harvard University Press.

Smithson, R., & Gibson, M. (2017). Less than human: A qualitative study into the experience of parents involved in the child protection system. *Child & Family Social Work, 22*(2), 565-574.

Sylvestre, J., Notten, G., Kerman, N., Polillo, A., & Czechowki, K. (2018). Poverty and serious mental illness: Toward action on a seemingly intractable problem. *American Journal of Community Psychology, 61*(1-2), 153-165.

United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner for Human Rights (2012). *The guiding principles on extreme poverty and human rights.* www.ohchr.org/ EN/ Issues/ Poverty/ Pages/DGPIntroduction.aspx

Wolff, J., & de-Shalit, A. (2007). *Disadvantage*. Oxford University Press.

Yona, L., & Nadan, Y. (2021). Mind the gap: Parental and professional perceptions of 'risk'for children living in poverty. *Child & Family Social Work*.

Zhang, L., Simmel, C., & Nepomnyaschy, L. (2021). Income inequality and child maltreatment rates in US counties, 2009-2018. *Child Abuse & Neglect*, 105328.

06

תעסוקה כאמצעי לקידום רווחה - באילו תנאים?

—

דתיה ברששת וג'וני גל

אני יודעת שכולם חושבים שאני חסרת אחריות, סליחה, שהייתי חסרת אחריות. זה שלא עבדתי כל השנים האלה... לדעתם לא תפקדתי כאימא, לא הייתי ראויה. אני חושבת שגם אני חשבתי ככה... ממי כבר היה לי ללמוד? אבל אני גם מבינה שלא ידעתי איך עושים אחרת, בכלל לא האמנתי שאני יכולה... האמת, לא חשבתי שמגיע לי. דווקא העו"סית דחפה אותי... לא חשבתי שיש סיכוי שארגיש כמו שאני מרגישה עכשיו, וזה למרות שלא קל לי בכלל ויש לי עוד דרך.

(מדבריה של ק"י, משתתפת בתוכנית "תעסוקה לרווחה" בעיר נתיבות בשנת 2018)

תקציר

מדיניות קידום התעסוקה של משרד הרווחה והביטחון החברתי צריכה להיות מובחנת ממדיניות האקטיבציה המיועדת לאוכלוסייה הכללית במדינת ישראל, זו שמטרתה לקדם בעיקר יעדים כלכליים. קידום תעסוקה הוא אמצעי חשוב ובעל ערך לקידום רווחתם של פרטים, משפחות וקהילות, וכלי חשוב להשגת צדק חברתי. יש חשיבות גבוהה לכך שתפיסה זו של קידום תעסוקה תבוא לידי ביטוי במדיניות המשרד. כדי שיעד זה יושג, המדיניות והתוכניות הנגזרות ממנה צריכות להיות מכוונות ל"השקעה חברתית", זו הכוללת פיתוח הון האנושי ופיתוח מסוגלות תעסוקתית שעונה על הצרכים של אוכלוסיות מעוטות הזדמנויות הנזקקות לשירותי הרווחה השונים. מדיניות מותאמת זו אף תביא להשגת יעדים כלכליים.

הגישה הנורמטיבית המוצעת בפרק זה נשענת על כמה יסודות: ההבנה שתעסוקה מיטבית עשויה להוות מרכיב רווחתי משמעותי, האמונה בפוטנציאל הגלום בכל אדם, ההכרה בכך שיכולתו של האדם לממש פוטנציאל זה תלויה במתן מענה מתאים, ההבנה שלעיתים יש צורך בסיוע כלכלי תומך כדי שהפוטנציאל ימומש, ושיש לפעול בשותפות בין כלל הגורמים המעורבים בסוגיה החברתית הנדונה.

גיבוש ויישום מדיניות התעסוקה של המשרד מחייבים הובלה מקצועית מותאמת המתכללת את תחום התעסוקה עבור כלל אגפי המשרד. במסגרת פעולותיו של גוף מתכלל עליו לחזק תוכניות קיימות ולהרחיב פעילות באמצעות תוכניות נוספות, על בסיס העקרונות המקצועיים הרלוונטיים להשגת התוצאות החברתיות הרצויות. ואלה העקרונות המקצועיים המרכזיים אשר צריכים לעמוד בבסיס התוכניות: פיתוח מסוגלות תעסוקתית ופיתוח ההון האנושי, התאמה אישית וחדשנות

בפיתוח ההתערבות, מוכוונות לתהליך פסיכו-סוציאלי ולהשגת רווחה נפשית כאמצעי וכתוצאה של התהליך, סיוע והתערבות מערכתית והוליסטית, ניהול התהליך על ידי אנשי מקצוע המוכשרים בקידום תעסוקה בקרב אוכלוסיות מעוטות הזדמנויות, הגדרת "עבודה הוגנת" כאחת ממטרות התהליך, ויכולת לתת סיוע חומרי בעת הצורך. על המשרד לפעול באמצעים קהילתיים ולעסוק גם בהיבטים המבניים של סוגיית התעסוקה, למשל - על ידי ניסיון להשפיע על מדיניות קיימת. דוגמאות ליישומם של העקרונות הללו בתוכניות בארץ, באוסטרליה ובארצות הברית אפשר למצוא בפרק זה.

על המשרד להמשיך לפתח ולהכשיר כוח אדם מקצועי אשר יתמחה בקידום תעסוקה בקרב אלו הזקוקים לשירותי רווחה, ודגש מיוחד צריך להינתן, בהקשר זה, על פיתוח מומחיות בתפקיד העובד הסוציאלי התעסוקתי. על המשרד לעסוק בפיתוח, במחקר ובהערכה, ויש להגדיל את המשאבים הכספיים המושקעים היום בתוכניות תעסוקה המיועדות לאוכלוסיות מעוטות הזדמנויות.

מבוא

מטרתו של פרק זה לכוון אלומת אור רחבה ובהירה דייה על תפקידו של משרד הרווחה והביטחון החברתי בסיוע בשילובן של אוכלוסיות מעוטות הזדמנויות בעבודה. אלומת אור זו דרושה לצורך מדיניות המבחינה בין תוכניות אקטיביות (ALMP – Active Labor Market Programs) לקידום תעסוקה, המיועדות לאוכלוסייה הכללית, ובין אופן הפעולה הרצוי עם ובעבור אוכלוסיות רווחה לצורך קידום רווחתן.

הפעילות לקידום התעסוקה במדינת ישראל מנוהלת היום בעיקר על ידי "זרוע העבודה" שבמשרד הכלכלה. הזרוע משרתת את המדיניות ואת יעדי התעסוקה הכלליים במדינת ישראל, הקשורים במהותם בהגדלת היקפי התעסוקה במהירות האפשרית. בשל כך, מטבע הדברים, הגדלת יעדי התעסוקה במדינה מתאפשרת בקרב האוכלוסייה "החזקה יותר" בקרב אלו שאינם עובדים. אלו הזקוקים לסיוע עמוק ומתמשך לרוב אינם זוכים לסיוע מתאים (Postan-Aizik & Strier, 2021).

עמדת כותבי פרק זה היא שיש להבחין בין מטרות-על שונות של פעילות אקטיבית לקידום תעסוקה – בין השמה בעבודה כמטרת-על ובין קידום מרכיבי רווחה, איכות חיים (wellbeing, wellness) וצדק חברתי

כמטרות ראשונות במעלה של תוכניות התעסוקה. הבחנה זו חיונית לחידוד מטרותיו האסטרטגיות של משרד הרווחה והביטחון החברתי - לצד האפשרות והיכולת לשלב מטרות ולפעול באופן שיהיה אפקטיבי הן ב"תוצאות שוק העבודה" והן בתוצאות חברתיות הנוגעות לרווחה.

מטרת ההשמה בעבודה אינה צריכה לעמוד בסתירה למטרת קידום רווחתם של משתתפי התוכניות השונות, וכך גם ההפך. בפרק זה מוצעת מדיניות הקונה אחיזה במדינות שונות בעולם (תפיסת "ההשקעה החברתית") ואף דרך יישום הנגזרת מהמדיניות המוצעת. המדיניות המוצעת בפרק תואמת את יעדיו המסורתיים של משרד הרווחה, את אלו שעודכנו בשנת 2010, עת החליט משרד הרווחה והביטחון החברתי לכלול ביעדיו את תעסוקת לקוחותיו (ברששת, 2019).

• הבעיה שיש להתמודד עימה באמצעות מדיניות תעסוקה מותאמת לאוכלוסיית רווחה

שוק התעסוקה במדינת ישראל הוא אמצעי מרכזי לסיפוק צרכים חומריים, לניעות והשתלבות חברתית, למידת ביטחון בהווה ובעתיד, למתן ביטוי אישי, ובאופן כללי - לסיפוק חוויית רווחה. לצד שוק תעסוקה משגשג מתקיימים כמה תהליכים ותופעות הנוגעים למי שאינם עובדים ואף לאוכלוסייה נרחבת של אנשים העובדים בתעסוקה שאינה מיטיבה איתם. תופעות אלה מחייבות הבנה עמוקה והתמודדות ההולמת את ייעודם של שירותי הרווחה במדינת ישראל.

לצד העובדים האלה יש שתי קבוצות אוכלוסייה שהן בגיל העבודה אך אינן מועסקות, ובשל כך אינן "נהנות" ממילוי אותם צרכים אשר אפשר שיוגשמו באמצעות השתלבות מיטבית בשוק העבודה. קבוצה אחת בנויה ממי שמחפשים עבודה ולכן נחשבים ל"משתתפים" בשוק או בכוח העבודה. זו קבוצה מגוונת מאוד, והיא כוללת אנשים שעשויים להשתלב בעבודה בתוך פרק זמן קצר, ולעומתם מי שאינם מצליחים להשתלב בעבודה במשך תקופה ארוכה. הקבוצה האחרת בנויה מאנשים אשר מסיבות מגוונות יכולים לעבוד (אינם מתמודדים עם אי-כושר אובייקטיבי לעבודה) אך אינם עובדים וגם אינם פועלים כדי להשתלב בעבודה. יש בהם המוגדרים באופן רשמי "מתייאשים". קבוצה גדולה זו של אנשים, שאינם מועסקים והם מנותקים משוק העבודה במשך תקופה ארוכה, חשופה למגוון השלכות על הפרט, על המשפחה ועל החברה באופן כללי. השפעות אלה ניכרות בתחום הכלכלי, הרגשי, החברתי, הבריאותי והתפקודי (Duffy et al., 2016).

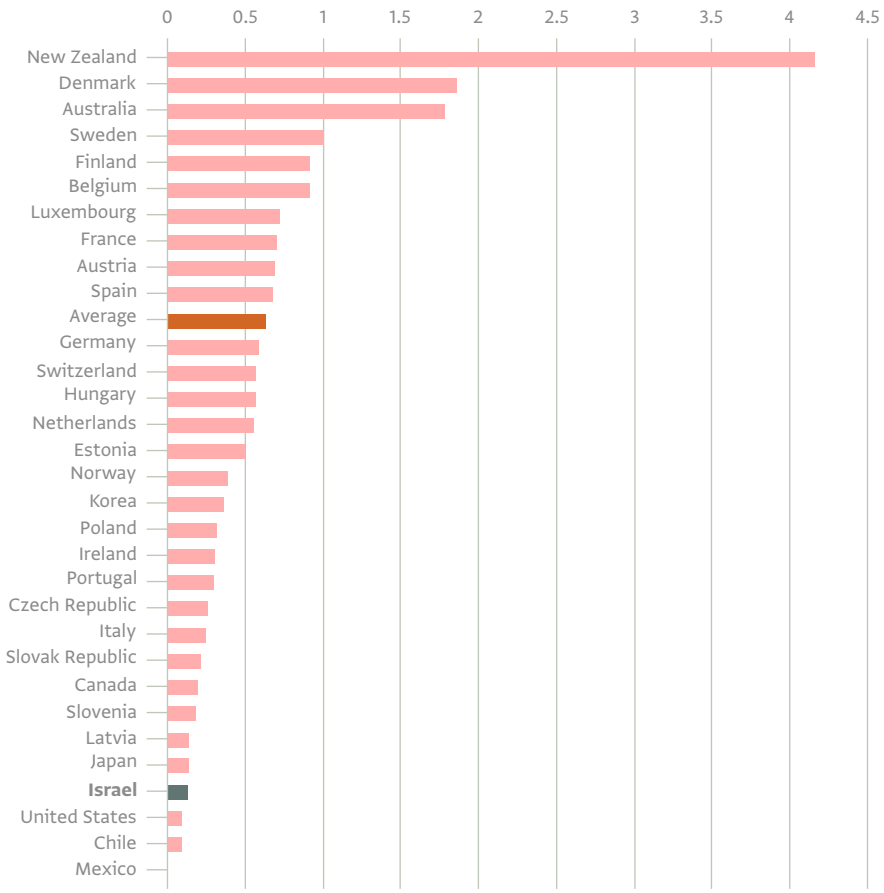
קבוצת המועסקים מורכבת אף היא. בתוכה פרטים אשר עובדים בעבודה איכותית, כזאת התורמת לרווחתם ולרווחת החברה שהם חיים בה. עם זאת, שוק התעסוקה הפוסט-תעשייתי כולל אוכלוסייה נרחבת של מועסקים אשר רווחתם נפגעת או אינה קיימת (OECD, 2019). שוק זה מתאפיין בשינויים עמוקים בטכנולוגיה ובידע, מושפע מתהליכי גלובליזציה ונתון לתחרות מתמדת. הוא משפיע על קיטוב במידת המיומנות בין העובדים בסוגי תעסוקה שונים, על צמצום במידת האוטונומיה (הגברת הפיקוח) של העובדים והגדלת קצב העבודה, על צמצום במידת הביטחון התעסוקתי של העובדים ועל גידול בחוזי העסקה שאינם יציבים או אף מסכנים ('Precariousness') (Campbell & Price, 2016).

ריבוי של מקרי תת-תעסוקה - עבודה במשרות חלקיות שלא מבחירה או במשרות זמניות, עבודה בשכר נמוך ואף עבודה בסוגי תעסוקה אשר אינם הולמים את כישורי העובדים בהם - מהווה אף הוא מרכיב נרחב של מאפייני כוח העבודה במסגרת השוק המשתנה. השפעותיהן של תופעות אלה כוללות התמודדות עם עוני על מגוון היבטיו (ראו פרק אתגר העוני בתכנית זו), בשל שכר נמוך, בשל פרידה מקצבאות ובשל גידול בהוצאות בעקבות יציאה לעבודה, כגון הצורך במימון הסדרים לשמירה על ילדים בשעות העבודה. הן כוללות גם תחושה של הדרה ושוליות, תחושות מתח וחרדה, שחיקה, תחושות ניצול, ובאופן כללי - תחושה של היעדר רווחה (Duffy et al., 2016; Liu et al., 2014).

עוני וקשיים הקשורים בתעסוקה הם הסיבה השנייה בשכיחותה לפנייה אל המחלקות לשירותים החברתיים בישראל, ובאשר מדובר בפונים בגיל עבודה (432,000 פונים בני 25-69 בשנת 2018), שכיחותה של סיבה זו היא הגבוהה ביותר (למ"ס, 2021). נתון זה מעיד על מידת המצוקה של אלה שאינם מועסקים או של המועסקים בעבודה שאינה מיטיבה עימם, גם אם הוא אינו כולל את אלה החווים מצוקה וקושי בתחום התעסוקה אך אינם פונים לקבל סיוע. הפנייה אל שירותי הרווחה בגין קשיי תעסוקה היא גם זו המחייבת התייחסות אל הפונים הללו כאל "קהל יעד" ויצירת מענה מתאים לטיפול בבעיה.

מדינת ישראל אכן חותרת לשילוב מרבי בתעסוקה בקרב כלל האזרחים באמצעות מגוון תוכניות, ובכלל זה תוכניות לקידום תעסוקה; אלו המיועדות לכלל הציבור, כגון פעולות שירות התעסוקה, ואלה המיועדות לאוכלוסיות ומגזרים מובחנים פועלות במדינת ישראל כמה עשורים. עם זאת, מידת ההשקעה בתוכניות הללו מצומצמת לעומת המקובל בעולם, ולמעשה היא ממוקמת ברף התחתון בהשוואה בין-לאומית (תרשים 1).

תרשים 1:
ההוצאות על מדיניות פעילה בשוק העבודה כאחוז מהתמ"ג, 2019



מקור: דתיה ברששת וג'וני גל | **נתונים:** OECD.

יתרה מזו, המדיניות המקובלת בתוכניות שילוב בעבודה הכתיבה ברוב המקרים תהליכים מהירים, גנריים, מצומצמים במשאבים, כאלה החותרים לתוצאות השמה מהירות. תוכניות אלה אינן מתאימות לאוכלוסיות מודרות המתקשות להשתלב בתעסוקה יציבה ואיכותית. אשר לאוכלוסיות אלה, יש חשש ממשי, המתחזק עוד בשל משבר שוק העבודה בעקבות מגפת הקורונה, שיש בהן אשר לא יצליחו להשתלב בתעסוקה כלל (גוטליב, 2019; זוהר, 2020).

שני מאפיינים מרכזיים, המבחינים היום בין תוכניות הרלוונטיות לקהלי יעד בשולי החברה ובין מרבית התוכניות הפועלות היום, נוגעים למידת הזמינות, הנמוכה יחסית, של תוכניות תעסוקה לאלה הזקוקים להן יותר מכול, וכן למידת התאמתן של התוכניות להשגת מטרה רלוונטית לקהלי היעד של המשרד. המטרה הרלוונטית לרוב היא חתירת התוכניות לקידום רווחת המשתתפים בהן - באמצעות התוכניות עצמן ובאמצעות השילוב בעבודה.

מי היא האוכלוסייה הזקוקה למדיניות ולתוכניות תעסוקה מותאמות?

נהוג לתאר את המתקשים להשתלב בשוק העבודה כ"בעלי חסמים להשתלבות בעבודה" ואת אוכלוסיית הרווחה בהקשר זה כ"בעלת חסמים מורכבים" להשתלבות בעבודה. המונח אכן רלוונטי. עם זאת, כאן נציע מבט רחב יותר המבקש לתאר התמודדויות, מאפיינים ונסיבות חיים אישיות וחברתיות של קהל היעד למדיניות התעסוקה של המשרד. לכך שתי מטרות: להבהיר את הזיקה בין מאפייני התעסוקה, כפי שתוארו לעיל, ובין מאפייני קהל היעד של משרד הרווחה והביטחון החברתי, וכן להדגיש את הרב-ממדיות ובתוכה את ההיבטים האקולוגיים או המערכתיים המאפיינים את מצבם של המתמודדים עם קושי תעסוקתי מתמשך (Gonzales et al., 2020).

בהתייחס לאוכלוסייה הזקוקה לסיוע ולשירותי רווחה שונים, רבים בתוכה נתונים במהלך חיים הישרדותי שבמסגרתו מרבית המשאבים מופנים לקיום יומיומי. מצב זה עשוי להיגרם עקב התמודדות מתמשכת עם מורכבות של תנאים ונסיבות חיים המשפיעים על הפרט ועל משפחתו, כגון התמודדות עם עוני וגורמיו השונים, עם חולי ומוגבלות, עם אלימות, התמכרות ועוד. פרטים בעלי יכולת הסתגלות נמוכה למשברים ולשינויים עשויים למצוא בכל משבר קטליזטור להחמרת המצב ולהידלדלות נוספת של משאבי ההסתגלות (Duffy et al., 2016). קשר זה, בין משאבי התמודדות במובן הרחב להשפעתו של משבר תעסוקתי או קושי תעסוקתי מתמשך, הוא אחד ההסברים לחפיפה בין האוכלוסייה הפונה לשירותי הרווחה השונים במדינת ישראל ובין האוכלוסייה המתקשה להשתלב בשוק העבודה לאורך זמן.

"חיים בהישרדות" מקשים גם על היכולת לגייס משאבים להתפתחות ולצמיחה באופן כללי, וכך גם להתפתחות בתחום התעסוקה. מכיוון שהשתלבות מיטבית בתעסוקה מתאפשרת באמצעות גיבושן של "זהות תעסוקתית"[1] ושל "מסוגלות תעסוקתית"[2], שני מרכיבים אישיים המתפתחים בחיי האדם כחלק ממהלך התפתחות שלם, לפגיעה בהם

[2] זהות תעסוקתית (Vocational identity) היא

השפעה נרחבת. לעיתים קרובות התוצאה כרוכה בהיעדר תקווה ומוטיבציה לעבודה, בתפיסת חוללות עצמית נמוכה ובחוויה של היעדר בחירה.

לתהליך התפתחות תעסוקתי דרושים גם משאבים חיצוניים, ואלו עשויים להיות זמינים באופן לא שוויוני לאנשים ולאוכלוסיות. לאנשים ולאוכלוסיות שונות רמת נגישות שונה להשכלה, להכשרה מקצועית, למשאבים כלכליים, לקשרים חברתיים ולשירותים תומכי תעסוקה, כגון מעונות לילדים מתחת לגיל שלוש, מסגרות חינוכיות לילדים לאחר שעות הלימודים, תחבורה ציבורית נגישה ועוד. אוכלוסיות אשר מיקומן בחברה מוגדר לעיתים "מיקום שוליים" - על רקע דתי, עדתי, תרבותי, מגדרי או כלכלי, ולעיתים על רקע הצטלבות של כמה מהגורמים הללו או של כולם - יזכו להזדמנויות מעטות יותר בנגישות למשאבים, ולבסוף גם למגוון ההזדמנויות התעסוקתיות העומדות לפניהם. לעיתים קרובות אוכלוסיות אלה גם מודרות ומופלות בשוק העבודה עצמו (Duffy et al., 2016).

המאפיינים שהוצגו עד כה מצטרפים להתמודדויות ולקשיים הנובעים ממאפייני המוסדות הרלוונטיים לשוק התעסוקה, ובהם מידת העיסוק בגיבוש זהות תעסוקתית בבתי הספר, רמת העיסוק בהכשרה מקצועית המותאמת לצורכי השוק ולהנגשת הכשרות אלה על ידי המדינה, למידת ההתאמה של תוכניות תעסוקה שונות למאפייניהם ולצורכיהם של הזקוקים להן ביותר ולקשר בין הגורמים השונים המוזכרים כאן. כמו כן, יש מאפיינים מבניים של שוק התעסוקה עצמו הכוללים שינויי מגמות תעסוקה, ואלה עשויים להשפיע על ציבורים שונים של עובדים בשוק העבודה, על מידות משתנות של היצע וביקוש עובדים בשוק ועל מידת יציבות הביקוש, על שינויים מהירים ותכופים המאפיינים את שוק העבודה, ובהם שינויים טכנולוגיים בהיקף רחב.

לבסוף, לעיתים קרובות קהל היעד הזקוק לסיוע בתחום התעסוקה מתמודד עם שילוב ועם השפעה הדדית של גורמים מתוך אלו שפורטו עד כה. שילוב זה, שלעיתים מוגדר "מורכבות חסמים", עשוי לכלול למשל השפעה של נסיבות חיים על תפיסת המסוגלות העצמית, על מיעוט הון אנושי, לצד נגישות מוגבלת למשאבים קונקרטיים, ובשל כל אלה - גם קושי להתמודד עם מאפיינים מוסדיים ומבניים של שוק העבודה (ברנד-לוי ועמיתים, 2021). מורכבות החסמים עשויה להביא להשפעה על תחומי חיים נוספים, לריחוק מתמשך משוק העבודה או לעבודה בתנאי תת-תעסוקה, ואלה יביאו לשימור של חוויית הדרה, לתחושת חוסר אונים וחוסר תקווה, לתסכול מתמשך ועם הזמן - לייאוש.

אחד הגורמים העיקריים בפיתוח קריירה. הזהות התעסוקתית מתפתחת במהלך החיים, החל בשלב הילדות, והיא מסתכמת בבגרות. זהות תעסוקתית שלמה מהווה 'תמונה' ברורה, יציבה ועקבית של יעדים, אינטרסים ומיומנויות הקשורות לקריירה, אך גם לאינטגרציה והשלמה של תחומי חיים אחרים. התפתחות הזהות התעסוקתית מתרחשת בתוך הקשר חברתי ונורמטיבי, והיא מושפעת ממצב כלכלי, טכנולוגי, משפחתי ועוד. זהות תעסוקתית קשורה להערכה עצמית גבוהה, לפרו-אקטיביות, למכוונות ליעד, לוויסות עצמי, לפיקוח פנימי, לגדילה אישית ולתהליך מושכל של קבלת החלטות והסתגלות (Skorikov & Vondracek, 2007).

[3] מסוגלות תעסוקתית (Employability) היא קשת היכולות והכישורים המסייעים לאדם להתקבל למקום עבודה ולעבוד בו. מעבר ליכולת להשיג עבודה, לשמור על מקום העבודה, להתמיד ולהתקדם בו, או להתקבל למקום עבודה חדש, המרכיבים של מסוגלות תעסוקתית כוללים הכשרה מקצועית, מיומנות וניסיון בעבודה (מרכיבי הון אנושי), וכן מקבץ מיומנויות אישיותיות הקשורות בתכונות אופי ובמוטיבציות כדוגמת יכולות למידה, יצירתיות, תפיסת חוללות עצמית, יכולת עבודה בצוות, כישורים חברתיים, יכולת הסתגלות לשינויים ולסביבות עבודה שונות, אחריות אישית, משמעת עצמית, חשיבה חיובית ועוד (Fugate et al., 2004).

הקשר בין תעסוקה לרווחה (Wellness, מיטביות)

לעבודה משמעות נרחבת בחיי הפרט, והיא ממלאת תפקיד מרכזי ובסיסי בחיי האדם בחברה המודרנית. בני אדם משקיעים את מרבית זמנם בעבודה או בהכנה לקראתה במסגרת התפתחות זהות האדם במהלך חייו (Adams, 2019). מרכזיותה של העבודה בחיי האדם קשורה באפשרותה לשמש בסיס להגשמתם של מגוון צרכים, כגון הישרדות, קשר חברתי והגדרה עצמית, ובכלל זה סטטוס חברתי וצרכים התפתחותיים ופסיכולוגיים (Duffy et al., 2016).

על פי גישה כלכלית-אינסטרומנטלית אנשים עובדים כדי למלא צורך קיום בסיסי, להבטיח את פרנסתם ולספק את צורכיהם החומריים. בהקשר זה ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO) מגדיר "עבודה הוגנת" (decent work) כעבודה המספקת את צרכיו הכלכליים של העובד ומשפחתו ומסייעת לו לשפר את מעמדו בהיבטים כלכליים. בתוך כך עבודה הוגנת אף צריכה לסייע בהפחתת אי-השוויון והעוני בחברה (International Labour Office, 2016).

על פי הגישה החברתית-פסיכולוגית, עבודה תורמת לא רק לתחושת המסוגלות העצמית של האדם אלא היא גם תומכת ביציבות ובהמשכיות של מודעות זו. כך עבודה ממלאת תפקיד מכריע ביכולתם של פרטים להשיג זהות, סטטוס, תחושת הישג, להחזיק בערכם העצמי ובתחושת החוללות העצמית (Duffy et al., 2016). היא גם מאפשרת פעילות גומלין חברתית, קידום חברתי-קהילתי של הפרט וחיזוק החוסן הקהילתי (Blustein et al., 2019b).

תיאוריות התפתחותיות העוסקות בפסיכולוגיה של הבגרות רואות בהתפתחות הקריירה ובמימוש המקצועי של האדם ציר מרכזי בחייו. על פי הפסיכולוג אריק אריקסון, ההתפתחות התעסוקתית היא מיצוי תהליך הגיבוש של זהות הפרט (Erikson, 1980). הצלחה וסיפוק בתחום המקצועי ובתחום המשפחתי מאשרים את תחושת הזהות של הפרט ומספקים לו הכרה חברתית. בשל כך להבנת משמעות העבודה במעגל חיי הפרט יש חשיבות להבנת מכלול ההיבטים המעורבים בתהליך התפתחותו באופן כולל.

תעסוקה היא מרכיב חיוני גם ב"רווחה נפשית", זו המבטאת תפיסה חיובית של בריאות נפשית. רווחה נפשית מתקשרת לערכים של בריאות, אופטימיות, סיפוק אישי, תקווה ואושר. מאיירס ועמיתים (Myers et al., 2000) מגדירים "מיטביות" כאורח חיים המכוון לבריאות ולרווחה נפשית אופטימליות. אורח חיים זה כולל אינטגרציה בין גוף, נפש ורוח לצורך חיים מלאים יותר במסגרת הקהילה האנושית

והטבעית. הם מציעים מודל הוליסטי של רווחה נפשית המבוסס על מאפיינים של אדם בריא, כפי שהם באים לידי ביטוי בחמש משימות חיים שיש ביניהן זיקה הדדית: רוחניות (spirituality), ניהול עצמי (self-regulation), עבודה (הכוללת גם פנאי), חברות ואהבה.

לתפיסת המיטביות ולקשר בינה ובין תעסוקה יש להוסיף את המושג "איכות החיים" (גל ווייס-גל, 2005; Durand, 2015), כפי שהיא נתפסת באופן סובייקטיבי על ידי הפרט. המכלול מכיל תתי-קבוצות: תפקוד משפחתי, תפקוד פיזי, מיניות, דימוי גוף, רגשות, דימוי עצמי, יכולת התמודדות ועוד, ובבחינת תפקידה של העבודה באיכות חיים מושם דגש על תרומתה לחוויה של אחריות, נתינה, משמעות וביטחון.

עם הבנת תפקידה של העבודה בחיי האדם בהקשר האישי, המשפחתי והחברתי, בולטות גם משמעויות היעדרה או משמעות ההשתלבות בשוק העבודה במשרות מסוכנות, שוליות ונעדרות ביטחון תעסוקתי או זכויות. פרטים ומשפחות המתמודדים עם עוני ועם מצבי אי-תעסוקה חווים השפעות בתחום הכלכלי, הרגשי, החברתי, הבריאותי והתפקודי, כאמור. יתרה מזו, שוק התעסוקה הליברלי והקפיטליסטי מתאפיין גם בממדים שונים של "מסוכנות" (Campbell & precariousness') (Price, 2016) לאלה העובדים. הממדים הללו נוגעים לאיכות העבודה, לאי-ודאות ולחוסר יציבות בסוגי תעסוקה שונים, להשלכות של זעזועים ושל אי-יציבות בשוק התעסוקה על העובדים עצמם (עובדים שברירריים/בסיכון) ולמפגש של אוכלוסיות החסרות משאבים פוליטיים וחברתיים עם ממדי המסוכנות האחרים. מפגש זה, בין "עובדים בסיכון" ובין "עבודה מסוכנת", משליך על מרכיבים נוספים בחיי הפרט והחברה ועל מידת הרווחה האישית והחברתית (Campbell & Price, 2016).

לאור האמור לעיל, ליווי וסיוע בהשתלבות בעבודה מתאימה לאוכלוסיות שאינן משולבות בעבודה, שחלקן מקבלות קצבאות המבטיחות קיום בסיסי, או לאלה המשולבות במשרות שאינן מיטיבות איתם, עשוי לסייע במעבר לקיום עצמאי, מתוך שמירה על זכות היסוד לעבודה. סיוע זה עשוי להביא גם ליישום איכויותיו של הפרט וקידום רווחתו מתוך הבנה של המורכבות החברתית והתמודדות עם בעיות המצוקה ועם הגורמים המבניים המעצימים את סוגיית האבטלה. תהליכים אלו אף עשויים להשפיע על מבנה החברה וחוסנה. סיוע זה צריך להיות מבוסס על מדיניות מותאמת של משרד הרווחה והביטחון החברתי, והוא צריך לכלול מרכיבים מקצועיים אפקטיביים לקידום רווחה באמצעות תהליכי קידום תעסוקה, כפי שיוצע בהמשך.

תפיסת תפקידו של משרד הרווחה והביטחון החברתי בשילוב בתעסוקה - היום ובראי העבר

מדינת הרווחה הישראלית כוללת את תחום התעסוקה במסגרת השירותים התורמים לרווחת תושביה (דורון, 2011). עם זאת, בחינת מדיניותו ופועלו של משרד הרווחה והביטחון החברתי בתחום קידום התעסוקה, עד לתחילת היווצרות מדיניות כזאת בתום העשור הראשון של שנות האלפיים, מלמדת כי לאורך כל שנות קיומו לא עסק בכך המשרד, לבד מאחריותו לתחום שיקום אנשים עם מוגבלות, תוכניות אחדות לשיקום לנוער והפעלת תוכניות אקראיות מעת לעת.

עיסוק המשרד בשילוב בתעסוקה של "אוכלוסיות רווחה" התהווה והתחזק בעשור הראשון של שנות האלפיים ועד שנת 2012, אז עוגנה לראשונה מדיניות התעסוקה של המשרד. תפיסת העבודה והשילוב בתעסוקה כבאלה המקדמים את רווחתם של הפרט, המשפחה והחברה ככלל, עמדה בבסיס המדיניות המוצהרת של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים עם כינונה של מדיניות זו. תפיסה זו מתייחסת לשילוב בעבודה, מחד גיסא - כאמצעי לצמצום פערים חברתיים, התמודדות עם עוני ומניעת תלות, אמצעי לקידום שוויון, שיפור הרווחה האישית ושיפור איכות החיים במכלול היבטים, ומאידך גיסא - היא מתייחסת להיעדר עבודה כאל משבר המצריך התערבות וסיוע, כאמור בחלק הקודם בפרק זה.

בשנת 2012 הוחלט במשרד להקצות תקציבים לתוכניות רבות בתחום התעסוקה. כך התאפשר גידול של מאות אחוזים בכמות תוכניות התעסוקה הקיימות (12 תוכניות בשנת 2000, 25 תוכניות בשנת 2007 ו-57 תוכניות באפריל 2012), וזאת כדי לתת מענה מגוון ורחב למשפחות רבות יותר הצורכות שירותי רווחה (לוי ועמיתים, 2012). המשרד הקים שירותי קידום תעסוקה ברשויות ברחבי הארץ, אימץ תוכניות אשר פותחו במסגרת עמותות ומיזמים חברתיים שונים ומיסד את תפקיד העובד הסוציאלי התעסוקתי בחלק מהשירותים הללו.

בשנת 2016 הוחזר תחום ה"עבודה", אשר פעל במשרד הכלכלה, למשרד הרווחה. כדי להבחין תחום זה מהתחומים העוסקים בקידום רווחה, הוגדר התחום "זרוע העבודה" (להבדיל מ"זרוע הרווחה"). שינויים ארגוניים אשר הוביל מנכ"ל המשרד במשך כשנה לאחר איחוד הזרועות כללו העברה של תחום התעסוקה, אשר התפתח במשרד הרווחה בעקבות המדיניות החדשה, אל זרוע העבודה. מטרת ההעברה הייתה לרכז את תחום התעסוקה תחת קורת גג מקצועית אחת.

המעבר תרם ליכולת להגביר שיתופי פעולה בין גורמים ממשלתיים שונים העוסקים בתעסוקה אך מנגד הביא לבלימת העיסוק בתעסוקה

כאמצעי לקידום הרווחה של קהלי היעד של המשרד. משמעות הדבר היא שלמרות המשך יישומן של תוכניות לקידום תעסוקה בקרב אוכלוסיות רווחה ואף הרחבתו, נעשה הדבר תחת מדיניות החותרת לקידום יעדי תעסוקה מהירים ובאמצעות משאבים כספיים ומקצועיים שאינם תואמים את אתגריו ומאפייניו של קהל היעד. למשל, נבלם מהלך של הגדרת מדדי תוצאה המותאמים לאוכלוסיות רווחה, ומדידת התוצאות התרכזה בעיקר בכמות ההשמות בעבודה. תוכניות חויבו להגדיל את מספר משתמשי השירות, ובכך להקטין, בפועל, את התשומות המושקעות בכל לקוח. היו תוכניות ששונו כדי לעמוד בצורך להגדיל את היקפי הטיפול ולהתאים מענים לאוכלוסייה מגוונת, שאיננה "אוכלוסיית רווחה".

עם זאת, בזרוע הרווחה נותר ואף התפתח צורך לשלב התערבות תעסוקתית במגוון הולך וגדל של תחומים מתוך הכרה בחשיבות התהליך התעסוקתי במסגרת תהליך כולל. תחומים כגון טיפול בהתמכרויות, טיפול במשפחות ובפרטים במצבי עוני ומשבר, בנשים נפגעות אלימות ובצעירים במצבי סיכון החלו לשלב תהליכי קידום תעסוקה במסגרת הטיפול הכוללת. בכמה מהתחומים נעשה תהליך פיתוח מחודש של התחום, באחדים התקיים שיתוף פעולה עם זרוע העבודה ובאחרים ניתנו מענים ללא פיתוח כלל וללא הכשרה של העובדים העוסקים בכך.

• התשתית הנדרשת למדיניות התעסוקה של משרד הרווחה: תפיסה חברתית-רווחתית וגישת "ההשקעה החברתית"

שינויים רדיקליים מתמשכים בשוק העבודה בעולם כולו החל משנות השמונים המאוחרות, עלותן הגבוהה של מערכות ביטחון סוציאלי ופערים חברתיים וכלכליים בקרב מועסקים ושאינם מועסקים, יחד עם תהליכי גלובליזציה והתרחבות התפיסה הנאו-ליברלית - כל אלה הביאו להגדרת מדיניות ולהפעלת תוכניות ומיזמים שונים המיועדים לשילוב אוכלוסיות בשוק העבודה. תוכניות אלה נקראו בשם "תוכניות מרווחה לעבודה" (From Welfare to Work Programs), והן נכללות במדיניות לאומית הנקראת "מדיניות הפעלה" או אקטיבציה - לצורך הבחנה בינה ובין מדיניות פסיבית של מתן קצבאות לבלתי מועסקים או של מתן שירותים ותמיכה למובטלים, כפי שהיה מקובל עד אז.

שתי תפיסות עיקריות עמדו בבסיס התפתחותה של מדיניות התעסוקה. האחת נגעה לדאגה מכך שהולך וגדל היקף אי-השוויון בנגישות להזדמנויות (תעסוקה) ומכך שמתרחבים פערים חברתיים וגדל ניתוקן של אוכלוסיות מובחנות בחברה עם ניתוקן מעולם העבודה. התפיסה השנייה, המרכזית יותר, נבעה מאידאולוגיה שלפיה כלכלת השוק היא

האמצעי לשיפור מצבם של כלל האזרחים ויש לשנות את האיזון - בין אחריות המדינה לאזרחיה, בהיבטי רווחה ועבודה, לאחריות אישית ומשפחתית. תפיסה זו נבעה גם מקושי כלכלי לממן שירותי רווחה לנוכח האתגרים הכלכליים והחברתיים ההולכים ומתרחבים.

קיימות אסטרטגיות שונות שלפיהן מבחינים בין סוגי מדיניות אקטיבית לתעסוקה, ובאופן כללי יש ארבע אסטרטגיות עיקריות:

1. תוכניות לפיתוח ההון האנושי, הכוללות הכשרה ופיתוח כישורים ומיומנויות הרלוונטיים לשוק העבודה;
2. תוכניות המיועדות להשמה מהירה בעבודה, ובתוכן לעיתים גם סובסידיות ותמריצים לעידוד המעסיקים לקליטת עובדים;
3. תוכניות המיועדות להתמודדות עם מאפיינים פסיכולוגיים של קהלי היעד, המקשים עליהם את ההשתלבות בתעסוקה;
4. תוכניות הוליסטיות הכוללות את תחום התעסוקה כמרכיב משמעותי במכלול הטיפולי (תעסוקה, השכלה, דיור, בריאות, תפקוד משפחתי והשתתפות קהילתית) (Gonzales et al., 2020).

תוכניות "מרווחה לעבודה" בעולם מיושמות בדרכים שונות הנובעות מהבדלים תרבותיים-ערכיים ופוליטיים וממדיניות מקרו כלכלית וחברתית הנהוגה במדינה ספציפית, וכן מההיסטוריה של התפתחות התוכניות באותה מדינה. אותה אידאולוגיה משפיעה הן על הגדרת המטרות של התוכנית (חברתיות או כלכליות הנוגעות לשוק העבודה) והן על האסטרטגיה הנבחרת ליישום (Card et al., 2015).

אימוצה של מדיניות אקטיבציה המיועדת לשילוב בעבודה של אלו שאינם עובדים זמן רב, ובעיקר של מקבלי הבטחת הכנסה, החל במדינת ישראל בשנת 2005, עם יישומה של תוכנית מהל"ב ("מהבטחת הכנסה לעבודה בטוחה"). מטרת התוכנית הייתה להשיב לעבודה מובטלים "כרוניים" המקבלים קצבאות הבטחת הכנסה, בעיקר לצורך צמצום ההוצאה הציבורית. למרות האהדה הרווחת בעולם לתוכניות אקטיבציה, ולמרות הישגי התוכנית בממדים של שילוב בתעסוקה וצמצום ההוצאה הציבורית על קצבאות הבטחת הכנסה, יישומה של התוכנית בארץ הופסק בעקבות ביקורת חריפה על דרכי פעולתה. מוקדי הביקורת העיקריים עסקו בהתניית הזכות לקבלת קצבאות במאמץ השתלבות בתעסוקה, בדרך הוצאתה לפועל באמצעות גופים מהמגזר העסקי, במיעוט שירותים תומכי עבודה, במחסור בתהליכי פיתוח הון אנושי ובהיעדר רגישות וקשב לקבוצות אוכלוסייה שונות (Fisher-Shalem & Quadagno, 2016).

באופן דומה לזה של הביקורת הישראלית, שהביאה לסגירת התוכנית, מדיניות האקטיבציה נבחנת בשני העשורים האחרונים מזווית ביקורתית הנוגעת לתועלתה הכלכלית וגם באוריינטציה חברתית (Card et al., 2015). לבד מההבנה שאפשר לשלב אנשים בשוק העבודה ולחסוך בקצבאות המשולמות לאלו המתקשים להתפרנס, התפתחו תובנות בקשר להשפעת השילוב בתעסוקה על הרווחה האישית של האדם, על "הצטברות" הרווחה האישית לכדי רווחה חברתית ועל הקשר שלהן לאיכות חיים (Moffitt & Garlow, 2018). למשל, ספרות מחקרית נרחבת העוסקת בהשלכותיהן של תוכניות אקטיבציה המיועדות לנשים בכלל, לאימהות ולאימהות עצמאיות (יחידניות) בפרט, ממחישה את הדואליות העולה מתוצאות התוכניות על הקשר בין מטרות התוכנית לתוצאותיה ולדרך יישומה. תוכניות שהתבססו על תפיסה ליברלית של "אזרחות שוק" (חובת האדם לעצמאות, בין השאר - באמצעות השתתפות בשוק העבודה. הלמן, 2014; הרבסט, 2015) ויועדו לשלב נשים בתעסוקה, מתוך חיסכון בקצבאות (ואף החזרה של עלות ההשקעה בתוכנית), הביאו להשפעה שלילית ניכרת על איכות חיי הנשים ורווחתן (Wang et al., 2020).

למרות הביקורת על תוכניות האקטיבציה, מדיניות ההפעלה במדינת ישראל מכוונת בעיקרה להשתלבות מהירה בעבודה, והיא בוחנת אפקטיביות בעיקר באמצעות מדדי השתלבות בעבודה, הנתפסים בעיקר כמדדים כלכליים.

רפורמה במדינת הרווחה, אשר החלה באופן כללי לפני כשני עשורים ונבעה מאתגרים ומשינויים פוליטיים, כלכליים וחברתיים (גל ועמיתים, 2020), אִפשרה ביסוס של תפיסה חדשה. לפי תפיסה זו, לא די בתפקיד המסורתי של מדינת הרווחה - הגנה על הנפגעים ממאפייני השוק החופשי ותמיכה בהם ("הגנה חברתית" הנשענת על תפיסות מסורתיות של מדינת הרווחה), ולא די גם בהערכת שווי התוצר הלאומי הגולמי **או** ב"תוצאות שוק העבודה" (אינדיקטורים הנשענים על אידאולוגיה נאו-ליברלית החותרת ליעילות כלכלית בלבד) לבחינת אפקטיביות התוכניות. על מדינת הרווחה, וכנגזרת ממנה - על שירותי הרווחה, להיות לגורם התורם **גם** לצמיחה הכלכלית ולהתרחבות התעסוקה **וגם** לתרומה לרווחה חברתית רב-ממדית של הפרטים בתוכה. התרומה לצמיחה הכלכלית על ידי השתלבות מיטבית בשוק העבודה היא זו שתביא גם ליכולת המדינה לממן את כלל ההוצאות החברתיות (Esping-Andersen et al., 2002; Hemerijck, 2018).

גישת ההשקעה החברתית המוצעת כתשתית רעיונית למדיניות התעסוקה של המשרד מקפלת בתוכה כמה עקרונות, בהם יסודה הנורמטיבי הרואה בכל אדם בעל יכולות ובעל פוטנציאל לתרומה לסביבתו ועם זאת - לחיי רווחה. מתוך כך, זמינות ונגישות של התוכניות והשירותים בתחום התעסוקה והרווחה, עבור כלל האוכלוסיות שזקוקות להם יותר מכול, ישמשו אמת מידה חשובה ביותר ליישומה של גישת ההשקעה החברתית. נוסף על כך, קיימת הכרה בכך שבמצבי חיים מסוימים, ובזמנים של אי-יציבות בשוק העבודה, על המדינה להגן על המשתתפים בתוכניות במגוון דרכים ולסייע להם, לרבות באמצעות תמיכה כלכלית. לבסוף, יישומה המיטבי של גישת ההשקעה החברתית תלוי בשותפות חברתית בין כלל הגורמים הפועלים בזיקה לתחום התעסוקה. שותפות זו חיונית לצורך תיאום ואספקה של שירותים, לצורך חיסכון במשאבים, להשפעה על מדיניות העסקה, להשפעה על מדיניות רווחה ממשלתית ועוד.

תוכניות לקידום תעסוקה בעולם ובישראל כאמצעי לקידום רווחה ולפיתוח ההון האנושי

מדינות שונות בעולם מספקות דוגמאות לכינונה של מדיניות המכוונת להפעלתן של תוכניות אקטיבציה המשלבות מטרות השייכות ל"שוק העבודה", כגון שיעורי השמה, משך התמדה בעבודה וגובה שכר, לצד מטרות חברתיות - פרטניות וקהילתיות, הכוללות קידום תחושת רווחה ובריאות נפשית, פיתוח תחושת מסוגלות אישית, התמודדות עם עוני, השתייכות חברתית וצדק חברתי (O'Leary et al., 2018). בחלק זה תוצגנה בקצרה שתי תוכניות המדגישות מרכיבי התערבות אשר נוסו, נחקרו ונמצאו אפקטיביות בהיבטים אלו. בהמשך יוצגו עקרונות מקצועיים שלוקטו בעיקר מהתוכניות המוצגות, שאותם מוצע לכלול בתוכניות קידום התעסוקה של משרד הרווחה, כנגזרת מעשית של מדיניות המשרד.

התוכנית האוסטרלית "ראשית החיים" (**Life First**, Walker et al., 2016) פעלה משנת 2010 ועד 2013 בשלושה אזורים מוניציפליים. התוכנית פעלה מטעם המדינה, הופעלה על ידי ארגונים לא-ממשלתיים ולוותה במחקר הערכה מטעם המדינה. התוכנית יועדה למשפחות במצבי מצוקה המוכרות לשירותי הרווחה המקומיים, ובהן הורה אחד או שניים שאינם עובדים או שעובדים בתעסוקה שאינה איכותית. משך ההשתתפות בתוכנית כ-18 חודשים, פרק זמן שכלל ליווי וסיוע גם לאחר שהושגה המטרה התעסוקתית. מוקד התערבות עיקרי בתוכנית זו היה ההתייחסות והטיפול ההוליסטי והאקולוגי, באמצעות "מנהל תיק", שניתן למרכיבי חיים נוספים אשר השפיעו והיו מושפעים

מהמוקד התעסוקתי (למשל, סכסוכים ומערכות יחסים פוגעניות, סוגיות רגשיות על בסיס היסטורי ו/או על רקע המצוקה הנוכחית, חוסר במשאבי קיום בהווה, דיור רעוע ועוד). בעקבות תוצאותיה של תוכנית זו, היא הורחבה לאזורים נוספים באוסטרליה, והיא פועלת עד היום.

התוכנית האמריקאית "להפוך את הבלתי אפשרי לאפשרי" (Transforming Impossible into Possible - **TIP**) נחקרה במשך 12 שנה כדי לבסס אמפירית את המודל המקצועי העומד במרכזה. על פי תוכנית זו, פיתוח של מרכיבים פסיכולוגיים אישיים (מסופקות עצמית) משפיעים על מרכיבים מהותיים המאפשרים מסופקות עצמית כלכלית שהיא תוצאה של תהליך ההתערבות. מסופקות עצמית כלכלית כוללת השתלבות בעבודה ופרידה מקצבאות והטבות הקשורות בהיעדר פרנסה. המרכיבים ה"מתווכים", שנמצאו מושפעים מהמסופקות הפסיכולוגית ושהביאו למסופקות כלכלית, הם תפיסת החסמים על ידי המשתתפים בתוכנית והשפעתה של תפיסה זו על התקווה לתעסוקה מיטיבה. תוכנית זו, תהליכית ומכוונת מטרה, פותחה כאמצעי במסגרת העבודה הסוציאלית החותרת, על פי הונג (Hong, 2016), לעצמאות הפרט בהתבסס על חוזקותיו. התוכנית פעלה במסגרת שירותי הרווחה של שיקגו החל משנת 2008, והיא יועדה לאוכלוסייה הצורכת שירותי רווחה והמתמודדת עם קשיי תעסוקה ופרנסה. תוכנית זו נוסתה בעוד מקומות בעולם. בדרום קוריאה, לדוגמה, חתרה תוכנית ההתערבות ליעדים מתווכים נוספים: חוללות עצמית והערכה עצמית - מרכיבים מקדמי רווחה פסיכולוגית. במדדי תוצאה אובייקטיביים הקשורים בשוק העבודה, תוכנית זו השיגה 78% השתלבות בעבודה ו-71% התמדה בתעסוקה יציבה (Hong et al., 2020).

התוכניות הללו, אשר הוצאו לפועל לצורך השגת יעדים תעסוקתיים לצד יעדים חברתיים ורווחתיים, מאפשרות המשגה תמציתית של עקרונות מקצועיים, וכן של מרכיבי התערבות שנכון ליישמם בתוכניות המשרד במסגרת המדיניות המוצעת:

1. השקעה בפיתוח המסוגלות התעסוקתית של המשתתפים על ידי פיתוח הון אנושי וכישורים. המוכוונות לפיתוח מסוגלות תעסוקתית נמצאה אפקטיבית יותר בהיבטים של רווחה נפשית בהשוואה לתוכניות ממוקדות השמה וכישורי חיפוש עבודה, הקרויות לעיתים תוכניות "רזות" (Wang et al., 2020), ואף במדדי תוצאה "של שוק העבודה" (Card et al., 2015).

2. התאמה אישית וחדשנות / יצירתיות נמצאו גורם משמעותי ובעל ערך, הן ברמת התוכנית כולה והן ברמת המשתתפים בתוכנית. תוכניות גנריות, המספקות מענה אחיד, נמצאו אפקטיביות פחות בקידום המטרות החברתיות ואלו "של שוק העבודה" (O'Leary et al., 2018) ואף נמצאו לא רלוונטיות לאלו הזקוקים להם יותר מכול, עקב "חסמי כניסה" גבוהים לתוכניות (Bonoli, 2018).

3. מוכוונות ל"תהליך", המאפשרת לשפר מרכיבים פסיכו-סוציאליים, נמצאה אפקטיבית. בין המרכיבים הללו יש להדגיש חוויית זהות ותכלית, מודעות לחסמים, חיזוק ערך עצמי ותפיסת יכולת, בירור וחיזוק המוטיבציה, יצירת תקווה, נכונות להצבת יעדים אישיים, מציאת מקורות כוח, חוויית השתייכות, ניהול מתחים וויסות, הכרת תודה וחמלה וקידום חוויית בחירה / אוטונומיה (Carter & Whitworth, 2016).

4. מוכוונות לרווחה נפשית כמטרה העומדת בפני עצמה. השגת תחושת רווחה בקרב המשתתפים עשויה להביא גם לשיפור תוצאות תעסוקתיות (Coutts, 2009; Hong et al., 2018).

5. סיוע והתערבות מערכתית בתחומי חיים המשפיעים על היכולת להשתלב בעבודה, לדוגמה, טיפול בסוגיות של דיור, של מערכות יחסים ושל מסגרות סיוע בטיפול בילדים. מעורבות גורמי טיפול וסיוע נוספים נמצאו חיוניים להשגת המטרות (Walker et al., 2016).

6. ניהול התהליך על ידי אנשי מקצוע המוכשרים לשילוב בין עבודה עם אוכלוסיות במצוקה למומחיות בתחום התעסוקה. מרכיב זה כלל שילוב של יכולת ליישוג בדרכים מגוונות, ניהול תיק ופעולה מערכתית מורכבת, מתן תמיכה ועידוד למשתתפים ולבני משפחותיהם, התמודדות עם המצוקה הכלכלית, טיפול בהסרת חסמים תעסוקתיים ואחרים, קידום המסוגלות התעסוקתית וחיבור לאמצעי תעסוקה והכשרה (Walker et al., 2016).

7. התמודדות עם סוגיות מבניות-חברתיות, כגון שוליות חברתית ובדידות, על ידי יצירת קשרים של אמון ואמינות, שותפויות עם מוסדות וגורמים קהילתיים, פיתוח מענים קהילתיים, השפעה על מדיניות, סנגור ועוד (Blustein et al., 2019a).

8. מכוונות לעבודה הוגנת (decent work) כתוצאה ברת השגה, מתוך חתירה לצדק חברתי ולקידום רווחת הפרט (Blustein et al., 2019b).

9. סיוע חומרי ומשאבים מוחשיים שנמצאו הכרחיים להתקדמות אפקטיבית של התהליך (Walker et al., 2016).

כדוגמה לתוכנית הכוללת רבים מהמרכיבים המפורטים לעיל אפשר להציג תוכנית ישראלית שפותחה בשנת 2010 והיא "תעסוקה לרווחה". התוכנית, המיועדת למשפחות המוכרות בשירותי הרווחה, ליוותה עד היום יותר מ-6,000 משפחות ברחבי הארץ. במסגרת התוכנית עובד סוציאלי תעסוקתי, הפועל בתוך המחלקה לשירותים חברתיים, מלווה כ-25 משפחות בשנה במשך שנה עד שנה וחצי. במרכיבי ההתערבות בתוכנית נכלל יישוג אקטיבי של משתתפי התוכנית אשר לעיתים מתמודדים עם נסיבות חיים המקשות עליהם לבצע צעדים ראשונים בתהליך. תוכנית ההתערבות כוללת פעולות מערכתיות הנוגעות למרכיבי חיים נוספים של המשתתפים, התייחסות והתערבות ברמה המשפחתית ופעולה משותפת עם גורמי רווחה אחרים בהתאם לצורך. התוכנית כוללת מתן סיוע כספי כאמצעי בתהליך התעסוקתי, תהליך המכוון לחיזוק חוויית החוללות העצמית של המשתתפים, בירור זהות תעסוקתית, חיזוק מיומנויות וכישורים תעסוקתיים וקישור למקורות תעסוקה. בקרב הורי המשפחות המשתתפות בתוכנית כ-67% הצליחו לצאת מאבטלה ממושכת או מתת-תעסוקה ולהשתלב באופן מיטבי ויציב בעבודה התואמת את כישוריהם. 98% מהמשפחות המשתתפות בתוכנית מדווחות בסיומה על עלייה בתחושת המסוגלות העצמית, ו-85% מהן מדווחות על השפעה חיובית במרחב המשפחתי - במדדי התמיכה המשפחתית ובהשפעה חיובית על הילדים (מתוך דיווח של ארגון "בעצמי" למשרד הרווחה).

על בסיס הניסיון בעולם ובארץ, ובהכלת העקרונות המקצועיים המפורטים להלן, מומלץ למשרד הרווחה והביטחון החברתי ליישם כמה תוכניות הנוגעות למבנה המשרד ושירותיו ומציגות מגוון מענים תעסוקתיים-רווחתיים לקהלי היעד של המשרד. בכלל זה נמליץ על הרחבת הטיפול בתחום התעסוקה בתוך תוכניות הוליסטיות שמפעיל המשרד (דוגמת "נושמים לרווחה"), על הרחבה של תוכניות משפחתיות הממוקדות בתהליך תעסוקתי בתוך המערכת המשפחתית (דוגמת "תעסוקה לרווחה"), הרחבה ופיתוח של תוכניות פרטניות למגוון קהלי יעד שעבורם ניתן עד כה מענה חלקי, והנגשה רחבה יותר של שירותים לקהלי היעד של המשרד באמצעות "תשתיות" בקהילה. כמו כן מומלץ

להמשיך ולפתח גישה ומענים קהילתיים בהתאמה בכל תוכניות המשרד, ובייחוד בשירותי התשתית הניתנים במסגרת ובשותפות הרשויות במדינה.

יישומן של תוכניות הנגזרות מהמדיניות המומלצת, באופן שישרת את צורכי קהל היעד של המשרד ואת מאפייניו, ובהתאם לכך את יעדיו האסטרטגיים של המשרד, מחייב התייחסות לכמה היבטים מוסדיים וארגוניים המוצגים להלן.

תכלול תחום התעסוקה בתוך משרד הרווחה

מימוש המדיניות המומלצת בפרק זה מחייב מערך ארגוני המוביל את התחום בתוך משרד הרווחה, שאינו נסמך על מדיניות כוללת המוצאת לפועל על ידי משרד כלכלי כלשהו. **מומלץ כי יוקם גוף, בעל מאפיינים של תכלול רוחבי ובאוריינטציה אסטרטגית, אשר ינהל את פיתוח תחום התעסוקה בתוך אגפי המשרד השונים.** תפקידו של גוף זה יהיה לסייע בפיתוח מקצועי של תחום התעסוקה באגפי המשרד (בהתאם לרמת התפתחות התחום בכל אחד מהאגפים), לקדם שיתופי פעולה בין האגפים השונים בתחום התעסוקה, לוודא שיתופי פעולה עם גורמים ממשלתיים ואזרחיים הפועלים במסגרת תחום חשוב ואסטרטגי זה ולעסוק בהשפעה על מדיניות ממשלתית בתחום קידום התעסוקה. עוד יעסוק גוף זה בהכשרה ובהתפתחות של עובדים בשדה בהתאמה למאפיינים השונים של אגפי המשרד, ויוביל הערכה, מחקר ופיתוח בהתאם למאפייני קהלי היעד השונים, כפוף למטרות המשרד הנגזרות מהמדיניות המוצעת.

למחקר ולהערכת התוכניות תרומה חיונית בכמה מישורים. בנייתם של מחקרי הערכה מסייעת בגיבוש תפיסה אחידה וקוהרנטית של מטרות המדיניות ושל התוכניות הנגזרות ממנה. תפקידו של שלב זה במערך מחקר והערכה יהיה גם לחדד את ההבחנה - בין מדיניות משרד הרווחה והביטחון החברתי ופעולותיו בתחום התעסוקה ובין תוכניות אקטיבציה אחרות הנגזרות מהמדיניות הממשלתית הכוללת. נוסף על כך, תפקידי מחקרי הערכה של התוכניות יהיו לסייע בניתוח מרכיבי ההתערבות השונים, אלו שפורטו לעיל ואחרים, ולאחר מכן בשיפורם ובפיתוחם. חשיבותם של תהליכי הערכה נוגעת הן ליכולתם להעריך אפקטיביות ויעילות של תהליכי התערבות מזווית ניהולית והן לסיועם בטיוב תהליכי ההתערבות עבור הפונים לסיוע ועבור החברה הישראלית, הראויה לשירותים חברתיים ורווחתיים התורמים לחוסנה וליציבותה.

טיוב תהליכי ההתערבות עבור משתמשי השירות באמצעות מחקרי הערכה ישפיע גם על תהליכי ההכשרה לצוותים הפועלים במסגרת המדיניות ועל התוכניות הנגזרות ממנה. בדיקה של המרכז האקדמי לעבודה סוציאלית ותעסוקה מעלה כי יש בקרב העובדים הסוציאליים התעסוקתיים שאינם מוכשרים כלל לתפקידם בהקשר התעסוקתי, אחרים מוכשרים באמצעות קורסים שאינם מיועדים ספציפית לעובדים סוציאליים או שהוכשרו לאחר זמן רב בתפקידם. גם בקרב בעלי תפקידים שאינם עובדים סוציאליים, רבים המוכשרים עם כניסתם לתפקיד אך אינם מקבלים הדרכה או המשך הכשרה. תהליכים אלו צריכים להיות מוחלים במסגרת מדיניות המשרד ומיושמים בכלל תוכניותיו. אשר לעובדים סוציאליים, קורס אשר נבנה על ידי המרכז האקדמי לעבודה סוציאלית ותעסוקה עבור משרד הרווחה ויועד לעובדים סוציאליים תעסוקתיים ב"מרכזי הזדמנות" הסתיים בתחילת 2021. מהערכת קורס זה למדנו כי הוא היווה אבן דרך משמעותית בהתפתחות התחום, בביסוסו התיאורטי והאקדמי וכן בהשלמת פיתוחו בהיבטים יישומיים. עוד למדנו כי הוא תרם תרומה של ממש למקצועיותם של הלומדים בו.[3]

[3] הערכת תוצאות למידה בסיום קורס (t-2) עובדים סוציאליים תעסוקתיים במרכזי הזדמנות. ינואר 2021.

פיתוח תפקיד העובד הסוציאלי התעסוקתי

בשנת 2010, בעת גיבוש מדיניות התעסוקה של משרד הרווחה והביטחון החברתי, החליט המשרד כי עובדים סוציאליים יפעלו בתחום התעסוקה לקידום רווחת פרטים ומשפחות. השיקול היה שהשתלבות בתעסוקה, של אוכלוסיות מעוטות הזדמנויות המתמודדות עם נסיבות חיים מורכבות, מחייבת תהליך מותאם לצורך השגת תוצאה (לוי ועמיתים, 2012). החל משנת 2011 פועלים עובדים סוציאליים תעסוקתיים בשדה הרווחה.

מאות עובדים סוציאליים העוסקים בתעסוקה פועלים היום בכמה ערוצים: עבודה סוציאלית תעסוקתית, כתפקיד פורמלי מובחן בתוך ארגונים שליבת עבודתם היא קידום תעסוקה (למשל ב"מרכזי הזדמנות" של משרד העבודה או בתוכנית "תעסוקה לרווחה" שפותחה ומופעלת על ידי ארגון "בעצמי" עבור משרד הרווחה); עבודה סוציאלית תעסוקתית במסגרת שירותי רווחה שליבת עבודתם אינה תעסוקה (מרכזים לטיפול בהתמכרויות, למשל); עובדים סוציאליים המלווים פרטים או משפחות במובן הכולל ומשלבים את תחום התעסוקה כציר התערבות נוסף (תוכנית "נושמים לרווחה" של משרד הרווחה, המיועדת לסייע בהתמודדות עם עוני, ותוכנית "דף חדש", המסייעת לשיקומן של נשים יוצאות מקלט, למשל).

תרומתו של התפקיד ניכרה בכמה רבדים. תהליכים מקצועיים של שילוב בעבודה עם משתמשי שירותים הזקוקים לכך (המתמודדים עם חסמים מורכבים, מיעוט הזדמנויות ונסיבות חיים מורכבות) הביאו לתוצאות המקוות.[4] נוסף על כך, התבררה השפעת התהליך התעסוקתי של הפרט על הקרובים לו ועל תחומים אחרים בחייו. עוד התברר כי לתוכניות ולתהליכי קידום תעסוקה יש השפעה על מערכות הרווחה או הארגונים שבתוכם מתקיימים התהליכים, ויש להוסיף כי לתוכניות ולפעולות שונות שפעלו ופועלות בשדה נודעה השפעה על מדיניות - מקומית וארצית (ברששת, 2019).

בד בבד עם הגדרתו הפורמלית של העו"ס התעסוקתי על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי התפתח תפקיד זה בארץ, והוא ממשיך להתפתח, "מלמטה למעלה". העיסוק בתעסוקה החל כיוזמה של עובדים סוציאליים, לרוב קהילתיים, אשר חיפשו דרך חדשה ויצירתית לסייע ללקוחותיהם בעת משבר כלכלי חמור (גל ווייס-גל, 2005). בשלב מאוחר יותר פיתחו את התפקיד ארגוני חברה אזרחית עבור משרד הרווחה. עיגון התפקיד בתיאוריות, עידוד מחקר והמשך פיתוחו מתנהל היום על ידי מגוון גורמים, והבולטים בהם הם המרכז האקדמי לעבודה סוציאלית ותעסוקה, המשותף לבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית ולארגון "בעצמי", ובית הספר לעבודה סוציאלית במכללת ספיר.

אין כל פסול בהתפתחות תפקיד במסגרת השדה. ההפך הוא הנכון. התפתחות כזאת מצביעה על זיהוי צורך אמיתי ובעל ערך בעבור משתמשי שירותי הרווחה. יתרה מזו, הדבר מצביע על יוזמתם וכישוריהם של עובדים סוציאליים אשר אמונים על זיהוי צרכים ופיתוח מענים עבור לקוחותיהם ועל יכולותיהם ברתימת גורמים שונים לצורך מתן מענים ולהשפעה על מדיניות מקומית וארצית. עם זאת, הגיעה העת למיסוד התפקיד כתחום התמחות במסגרת העבודה הסוציאלית, מהלך חשוב ביותר הנוגע לתפקידו של משרד הרווחה והביטחון החברתי.

על המשרד, באמצעות האגף המתכלל המוצע לעיל, להמשיך בתהליך, אשר החל והוקפא בשל היעדר תקציב מדינה בשנת 2020, ולאסוף את כלל הידע שנוצר, נלמד ונאסף בשדה ובאקדמיה.[6,5] העמידה באחדים מהקריטריונים להגדרת מומחיות בעבודה סוציאלית תעסוקתית אפשרית כבר היום, ולצורך עמידה באחרים נדרש תהליך המחייב בעיקר חזון, תכנון והתגייסות של בעלי עניין מרכזיים וגם מימון של התהליך כולו.

[4] לדוגמה: דו"ח הערכת התוכנית "תעסוקה לרווחה", שבמרכזה עובד סוציאלי תעסוקתי המלווה תעסוקתית משפחות הצורכות שירותי רווחה. https://brookdale.jdc.org.il/publication/employment-empowerment-taasuka-le-revakha

[5] קול קורא מ-1 בספטמבר, 2019: 'קול קורא להגשת הצעות לסקירת ספרות בנושא מומחיות בעבודה סוציאלית תעסוקתית - מסמך לדיון'.

בד בבד עם צעד חשוב זה, ואף כאמצעי ליישומו, על המשרד לעודד את בתי הספר לעבודה סוציאלית לעסוק בתחום התעסוקה ככלי לקידום רווחה, להכשיר עובדים סוציאליים בהתאם, לתרום למחקר בתחום זה ולעודדו. תחומי הלימוד והמחקר יכולים לנוע בין תכנים ערכיים ופילוסופיים הנוגעים לקשר שבין עבודה ורווחה ובין תכנים יישומיים הנוגעים להתערבות תעסוקתית בערוצים השונים - פרטני, מערכתי, קהילתי, ובתחום המדיניות. משרד הרווחה יכול להיות גורם מרכזי התורם לקידום ההכשרה המעשית בשדה באופן מקצועי, במסגרת סוכנויות ושירותים הפועלים בתחום התעסוקה.

[6] מסמך משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2016), מומחיות בעבודה סוציאלית - כללים והנחיות להכרה במומחים ובתחומי מומחיות.

• נגזרות יישומיות של המדיניות המוצעת

כביטוי ליישום המדיניות המומלצת אנו ממליצים על כמה פעולות ותוכניות:

1. תהליכי קידום תעסוקה כמרכיב בתוך תוכניות הוליסטיות למשפחות הקיימות היום: אנו מציעים כי מרכיב התעסוקה ייכלל בתוכניות ההתערבות למשפחות הקיימות היום. התהליך התעסוקתי ילווה על ידי העו"ס בתוכנית, בשיתוף עם עוד גורמים העוסקים בתעסוקה. אנו ממליצים כי התקציב לתחום התעסוקה במסגרת התוכנית יגדל בכ-2,000 ש"ח למשפחה. כמו כן יש להוסיף על מספר המשפחות המשתתפות בתוכניות הוליסטיות עוד 1,025 משפחות, כך שסך המשפחות יהיה 3,750.

2. הקמה והרחבה של תוכניות תעסוקה משפחתיות: הפעלת תוכניות במסגרת המערכת המשפחתית בתוך אגפי הרווחה ברשויות באמצעות עו"ס תעסוקה. תוכניות אלה יקיפו כ-1,250 משפחות בשנה בעלות של 12,000 ש"ח למשפחה.

3. הרחבת תוכניות תעסוקה עבור פרטים: הקמה והרחבה של תוכניות המיועדות לפרטים במגוון קהלי יעד מתוך משתמשי השירותים של המשרד, לרבות צעירים ותחומי התקון. התוכניות תתקיימנה בתוך אגפי הרווחה ברשויות או בשותפות איתם. התוכניות יקיפו כ-4,000 משתתפים בשנה בעלות של כ-6,000 ש"ח למשתתף. לכ-1,000 פרטים מתוך המשתתפים יוענק סל כספי גמיש לפי לצורך.

4. הרחבה של תשתיות ושירותים ברשויות, ובכלל זה הרחבת המענים הקהילתיים: הוספת מרכזי תשתית בערים ("הזדמנות")

ובאזורים כפריים ("מעברים") והוספה של 25 חצאי תקנים של עו"ס תעסוקה ברשויות וכ-200 תקנים במרכזי העצמה.

5. המערך הארגוני החדש - ניהול מקצועי של התחום בתוך משרד הרווחה: במסגרת זו מומלץ להקים אגף מתכלל עבור כלל הפעילות הקיימת בתחום התעסוקה במשרד הרווחה והביטחון החברתי, שיעבוד בממשק עם כלל אגפי המשרד ובשיתופם. מערך ארגוני זה יכלול הובלה של כמה סוגיות מרכזיות, ובהן פיקוח מקצועי על פי תחומים ואזורים; פיתוח, מחקר והערכה בתחום התעסוקה, כגון מיפוי קהלים ובקרה שוטפת של התוכניות; קידום תהליך מומחיות בעו"ס תעסוקה באמצעות ריכוז וניהול של הידע הקיים וקשר עם האקדמיה; ניהול הכשרה והדרכה לצוותים בכלל התוכניות, כגון הכשרות כניסה והכשרות לפיתוח במהלך תפקיד. עלות האגף מוערכת בכ-1.5 מיליון ש"ח בשנה.[7] אנו מציעים להקים צוות שיעסוק באופן כללי בבניית המערך, ובתוך כך גם בגיבוש הדרך לניהול תקציבי התוכניות השונות.

[7] חלק זה תומחר חלקית, והוא תלוי בהיקפי הפעילות בתחום התעסוקה במשרד. מוצע כי צוות מטעם המשרד ישלים את בניית המערך ואת תמחור המבנה והפעולות מטעמו.

ריכוז אומדן עלות ההמלצות

רכיב	אומדן העלות בש"ח
תהליכי קידום תעסוקה בתוך תוכניות הוליסטיות למשפחות הקיימות היום	26,155,000
הקמה של תוכניות תעסוקה משפחתיות	15,000,000
הרחבת תוכניות תעסוקה עבור פרטים	29,000,000
הרחבה של תשתיות ושירותים ברשויות, ובכלל זה הרחבת המענים הקהילתיים	53,700,000
המערך הארגוני החדש: ניהול מקצועי של התחום בתוך משרד הרווחה (עלות הקמת אגף מתכלל - כ"א בלבד, ללא עלות הפעולות)	1,500,000
סך העלות	**125,355,000**

סיכום

פרק זה ביקש לחדד את חשיבות שילובו של נושא התעסוקה במאמצי מערכת הרווחה לשפר את רווחתם של בני אדם ולקדם צדק חברתי. אף על פי שתעסוקה מיטבית עשויה להוות אמצעי מרכזי וחשוב בקידום רווחה, היא איננה זמינה לכלל תושבי מדינת ישראל ולרבים מקהלי היעד של משרד הרווחה. בשל כך על משרד הרווחה לכונן מדיניות תעסוקה מובחנת ומותאמת. מדיניות כזאת, המבוססת על גישת "ההשקעה החברתית", תספק מענה לצורכי קהלי היעד של המשרד ותשיג את ייעודו של המשרד בקידום רווחה אישית וצדק חברתי.

בפרק זה ביקשנו לשרטט את הבסיס הנורמטיבי והתיאורטי לשילוב מרכיבי תעסוקה בפעילות משרד הרווחה ולאופן שבו שילוב זה צריך להתבצע. כמו כן הצבענו על תוכניות קיימות בישראל, באוסטרליה ובארצות הברית שהן בבחינת "best practice" בהקשר זה מפני שהן משלבות מטרות חברתיות ורווחתיות במטרות כלכליות.

גיבוש מדיניות התעסוקה של המשרד ויישומה מחייבים הובלה מקצועית מותאמת המתכללת את תחום התעסוקה עבור כלל אגפי המשרד. במסגרת פעולותיו של גוף מתכלל עליו לחזק תוכניות קיימות ולהרחיב פעילות באמצעות תוכניות נוספות, מתוך התבססות על עקרונות מקצועיים הרלוונטיים להשגת התוצאות החברתיות הרצויות. על המשרד להמשיך לפתח ולהכשיר כוח אדם מקצועי אשר יתמחה בקידום תעסוקה בקרב אלו הזקוקים לשירותי רווחה, וכן להגדיל את המשאבים הכספיים המושקעים היום בתוכניות תעסוקה המיועדות לאוכלוסיות מעוטות הזדמנות.

המשך חשיבה ופיתוח נדרשים בהיבטים נוספים הרלוונטיים למדיניות וליישומה. בכלל זה יש לתת את הדעת להיבטים מבניים של שוק התעסוקה ולהיבטים חברתיים של הבעיה שנדונה. כנגזרת מכך יש לפתח את יכולת המשרד בפעולה במסגרת הקהילתית, בתחום ההשפעה על מדיניות ובעבודה משותפת עם קהלי היעד השונים בבניית מענים מתאימים.

מקורות

ברנד-לוי, א', מלול, מ', אחדות-שדה, נ' וקרומר-נבו, מ' (2021). עוני ותעסוקה: דפוסי תעסוקה בקרב מקבלי שירותים החיים בעוני במחלקות לשירותים חברתיים. *ביטחון סוציאלי*, 114, 61-90.

ברששת, ד' (2019). מהשטח למטה: *התפתחות מדיניות התעסוקה של משרד הרווחה בשנים 2002-2012*. טרם פורסם.

גוטליב ד' (2019). *הצעות לשיפור הביטחון הסוציאלי*. מסמך פנימי, ביטוח לאומי. טרם פורסם.

גל, ג' ווייס-גל, ע' (2005). עבודה סוציאלית, אבטלה ומובטלים. *חברה ורווחה*, כה(4)485-509 .,

גל, ג', מדהלה, ש' וינאי, ג' (2020). *השקעה חברתית בישראל*. מכון טאוב.

דורון, א' (2011). מדיניות ההפעלה התעסוקתית: מבט בין ארצי משווה. *ביטחון סוציאלי, 86*, 63-84.

הלמן, ש' (2014). כיצד קופאיות, מנקות ומטפלות סיעוד הפכו ליזמות: סדנאות מרווחה לעבודה וכינון העצמי הניאו-ליברלי. *סוציולוגיה ישראלית, טו*(2), 312-335.

הרבסט, ע' (2015). *אשת חיל, תכנית לעידוד תעסוקה בקרב נשים*. דו"ח מחקר מטעם המוסד לביטוח לאומי והאוניברסיטה הפתוחה.

זוהר, ג' (2020). *משבר הקורונה בקונטקסט היסטורי ומתפתח מול הנתונים העדכניים של המתייצבים החדשים בשירות התעסוקה*. ג'וינט ישראל. https://www.thejoint.org.il/digital

לוי, נ', חסן, ס' ונאון, ד' (2012). פעילות התעסוקה במשרד הרווחה: *תוכניות שהחלו לפעול במשרד בשנים האחרונות*. ירושלים: מאיירס-ג'וינט.

למ"ס - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2021). *פני החברה בישראל* - דוח מס' 12.

סומך, ס', צמח-מרום, ת' ווילנר, ת' (2017). *מדדי תוצאות ביניים בתעסוקה: סקירת ספרות ותהליך פיתוח כלי מדידה*. המרכז לחקר

אוכלוסיות מיוחדות, מאיירס-ג'וינט ברוקדייל והשירות לשיקום מקצועי תעסוקתי והאגף למחקר תכנון והכשרה במשרד הרווחה.

Adams, J. (2019). The value of worker well-being. *Public Health Reports, 134*(6), 583-586. doi:10.1177/0033354919878434

Blustein, D. L., Kenny, M. E., Autin, K., & Duffy, R. (2019a). The psychology of working in practice: A theory of change for a new era. *The Career Development Quarterly, 67*(3), 236-254. https://doi.org/10.1002/cdq.12193

Blustein, D. L., Kenny, M. E., Di Fabio, A., & Guichard, J. (2019b). Expanding the impact of the psychology of working: Engaging psychology in the struggle for decent work and human rights. *Journal of Career Assessment, 27*(1), 3–28. https://doi.org/10.1177/1069072718774002

Bonoli, G., & Liechti, F. (2018). Good intentions and Matthew effects: Access biases in participation in active labour market policies. *Journal of European Public Policy, 25*(6), 894-911. DOI: 10.1080/13501763.2017.1401105

Campbell, J. L., & Price, R. (2016). Precarious work and precarious workers: Towards an improved conceptualisation. *The Economic and Labour Relations Review, 27*(3), 314–332. https://doi.org/10.1177/1035304616652074

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2015). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal, 120*(548).

Carter, E., & Whitworth, A. (2016). Work activation regimes and well-being of unemployed people: Rhetoric, risk and reality of quasi-marketization in the UK Work Programme. *Social Policy & Administration, 51*(5), 796– 816. doi: 10.1111/spol.12206

Coutts, A. P. (2009). *Active labour market programmes (ALMPs) and health: An evidence-base.* Review prepared for the Strategic Review of Health Inequalities in England Post 2010 (Marmot Review).

Duffy, R., Blustein, D., Diemer, M., & Autin, K. (2016). The psychology of working theory. *Journal of Counseling Psychology. American Psychological Association, 63*(2), 127-148.

Durand, M. (2015). The OECD better life initiative: How's life? and the measurement of well-being. *Review of Income and Wealth, 61*(1), 4-17.

Erikson, E. H. (1980). *Identity and the life cycle.* New York: Norton & Company.

Esping-Andersen, G., Hemerijck, A., Gallie, D., & Myles, J. (2002). *Why we need a new welfare state.* Oxford: Oxford University Press.

Fisher-Shalem, O., & Quadagno, J. (2016). Israel's failed experiment with American-style welfare reform. *International Journal of Sociology and Social Policy, 36*(3/4), 226-241.

Fugate, M., Kinicki, A. J., & Ashforth, B. E. (2004). Employability: A psycho-social construct, its dimensions, and applications. *Journal of Vocational Behavior, 65*(1), 14-38.

Gonzales, E., Lee, K., & Harootyan, B. (2020). Voices from the field: Ecological factors that promote employment and health among low-income older adults with implications for direct social work practice. *Clinical Social Work Journal, 48*(1-2), 211–222. https://doi.org/10.1007/s10615-019-00719-x

Hemerijck, A. (2018). Social investment as a policy paradigm. *Journal of European Public Policy, 25*(6), 810–827.

Hong, P. Y. (2016). Transforming impossible into possible (TIP): A bottom-up practice in workforce development for low-income jobseekers. *Environment and Social Psychology, 1*(2), 93–104.

Hong, P. Y., Choi, S., & Key, W. (2018). Psychological self-sufficiency: A bottom-up theory of change in workforce development. *Social Work Research, 42*(1) ,22-32. https://doi.org/10.1093/swr/svx025

Hong, P. Y., Choi, S., & Hong, R. (2020). A randomized controlled trial study of transforming impossible into possible (TIP) policy experiment in South Korea. *Research on Social Work Practice, 30*(6), 587–596. https://doi.org/10.1177/1049731519894647

International Labour Office (2016). Global wage report 2016/17: *Wage inequality in the workplace.* International Labour Organizatione. Geneva.

Liu, S., Huang, J. L., & Wang, M. (2014). Effectiveness of job search interventions: A meta-analytic review. *Psychological Bulletin, 140*(4), 1009-1041.

Moffitt, R. A., & Garlow, S. (2018). *Did welfare reform increase employment and reduce poverty?* Stanford Center on Poverty and Inequality.

Myers, J. E., Sweeney, T. J., & Witmer, J. M. (2000). The Wheel of Wellness counseling for wellness: *A holistic model for treatment planning. Journal of Counseling & Development, 78*(3), 251–266. https://doi.org/10.1002/j.1556-6676.2000.tb01906.x

OECD (2019). https://www.oecd-ilibrary.org/fr/employment/oecd-employment-outlook-2019

O'Leary, C., Baines, S., Bailey, G., McNeil, T., Csoba, J., & Sipos, F. (2018). Innovation and social investment programs

in Europe. *European Policy Analysis, 4*(2), 294-312. https://doi.org/10.1002/epa2.1052

Postan-Aizik, D., & Strier, R. (2021). From social investment to investing in the social: Insiders' perceptions, experiences, and expectations. *Journal of Social Policy, 50*(2), 267-284. doi:10.1017/S0047279420000069

Skorikov, V. B., & Vondracek, F. W. (2007). Vocational identity. In V. Skorikov, & W. A. Patton (Eds.), *Career development in childhood and adolescence* (pp. 143-168). Rotterdam: Sense Publishers.

Walker, R., Brown, L., Moskos, M., Isherwood, L., Osborne, K., Patel, K., & KIing, D. (2016). 'They really get you motivated': Experiences of a life-first employment programme from the perspective of long-term unemployed Australians. *Journal of Social Policy, 45*(3), 507-526. doi: http://dx.doi.org/10.1017/S0047279416000027

Wang, S., Coutts, A., Burchell, B., Kamerāde, D., & Balderson, U. (2020). Can active labor market programmes emulate the mental health benefits of regular paid employment? Longitudinal evidence from the United Kingdom. *Work, Employment and Society, 35*(3), 545–565. https://doi.org/10.1177/0950017020946664

07

שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות:
משירותי רווחה מוסדיים ונפרדים לשירותים מבוססי קהילה, עצמאות ואוטונומיה

—

רוני הולר ויואב קריים

"לא נוכל לפתור בעיות באמצעות אותה צורת חשיבה שבה השתמשנו כשיצרנו אותן"

אלברט איינשטיין

תקציר

פרק זה מנסח רפורמה בשירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות בישראל. הרפורמה המוצעת מבוססת על שינוי רעיוני וערכי בתפיסת מוגבלות, ובאופן ספציפי - על מעבר מגישה פרטנית לגישה חברתית של המוגבלות. שינוי פרדיגמטי זה בצורת החשיבה, אשר מקורו בהתארגנות פוליטית ואקדמית של פעילים חברתיים וחוקרים עם מוגבלות, החל בשנים האחרונות לקנות לו אחיזה בקרב קובעי מדיניות ואנשי מקצוע. ניצנים שלו אף החלו לבוא לידי ביטוי במגמות עדכניות בשירותי הרווחה בישראל, ובראשן המעבר למינהל מוגבלויות במשרד הרווחה והביטחון החברתי. במסגרת הרפורמה אנו מבקשים להמשיך מגמות אלו, ובכך לתת מענה לכמה מהבעיות המרכזיות שאנו מזהים במערכת הנוכחית של שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות: מעמדם המשפטי הרעוע של השירותים; אופיים הפרגמנטרי, המוסדי והסגרגטיבי; רמה נמוכה של בחירה ואוטונומיה הטמונה בהם; חסמים במיצוי זכויות. אופייה הנוכחי של מערכת שירותי הרווחה פוגע במידה ניכרת ביכולתה לקדם את המטרות של השתתפות בקהילה, חיים בכבוד וחיים עצמאיים ואוטונומיים. יתר על כן, לעיתים אותה מערכת מהווה בעצמה חסם מרכזי בדרך למימוש מטרות אלו.

ביסוד הרפורמה המוצעת עומד חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, שבמסגרתו תעוגן זכותם של אנשים עם מוגבלות ובגילים שונים לקבל שירותי רווחה במגוון תחומי חיים אשר יאפשרו להם להשתלב בקהילה, לחיות בכבוד ולנהל חיים עצמאיים ואוטונומיים. לצד עיגון הזכות לשירותים בחקיקה, נדבך אחר של הרפורמה הוא הסטת כובד המשקל ממענים מוסדיים וסגרגטיביים למענים קהילתיים ותומכי הכלה בקהילה. נדבך נוסף, הקשור קשר הדוק לקודמו, הוא ביסוס השירותים על העיקרון של "שירות מוכוון אדם", שלפיו השירותים נדרשים להתאים עצמם לאדם, לצרכיו, למטרותיו ולרצונותיו - במקום המציאות הרווחת שבה לעיתים קרובות האדם נדרש להתאים עצמו לשירותים הקיימים. המנגנון המרכזי אשר יאפשר לממש עיקרון זה הוא תקציב אישי (Individualized funding), מודל לאספקת שירותים המאפשר למשתמשי השירותים שליטה של ממש באופן צריכת השירותים ובהתאמתם לצורכיהם ולמטרותיהם. מכיוון שמודל התקציב

האישי מהווה שינוי טרנספורמטיבי מהמודל הנוכחי, המסורתי, של אספקת שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, ולנוכח האתגרים השונים ביישומו, אנו מציעים כי טרם יישום השינוי ייעשה תהליך מעמיק של למידה ממדינות רווחה אשר אימצו מודל זה בעשורים האחרונים.

מבוא

בעשורים האחרונים אנו עדים לשינוי עמוק ביחסה של החברה לאנשים עם מוגבלות. מדובר במעבר מגישה פרטנית של המוגבלות, המזהה את שורש הבעיה בחוסר יכולתו הגופנית, השכלית או הנפשית של האדם עם המוגבלות, לגישה חברתית של המוגבלות המזהה את שורש הבעיה בחוסר התאמתה של הסביבה לצרכים, לאינטרסים ולרצונות של אנשים עם מוגבלות. זיהוי שורש הבעיה באינטראקציה שבין האדם לסביבתו מוביל את הגישה החברתית לדרוש להסיר חסמים חברתיים ולממש זכויות, מתוך מטרה לאפשר חיים עצמאיים בקהילה כאזרחים שווי זכויות. את גולת הכותרת של שינוי פרדיגמתי זה אפשר למצוא באימוץ אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות בשנת 2006, אשר במרכזה עומדים העקרונות של כבוד האדם ושוויון זכויות. בשני העשורים האחרונים החל שינוי נורמטיבי זה לקנות לו אחיזה גם בישראל. בשנת 2012 אושררה האמנה על ידי מדינת ישראל. כמה שנים קודם לכן, בשנת 1998, נכנס לתוקף חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, אשר ביסודו עומדת המטרה להגן על כבודם וחירותם של אנשים עם מוגבלות, ולקדם את זכותם להשתתפות בחברה ובתחומי חיים שונים כאזרחים שווי זכויות.

על אף כברת דרך משמעותית זו שעברה החברה הישראלית ועברו חוקיה, נראה כי עדיין יש פער עצום ובלתי נסבל בין העקרונות הנורמטיביים אשר נקבעו באמנה ובחוק השוויון ובין מציאות חייהם של אנשים עם מוגבלות. מציאות זו רוויה בחסמים רבים, ישירים ועקיפים, המונעים את השתתפותם המלאה והשוויונית בחברה ובקהילה. אחד התחומים שבהם פער זה בא לידי ביטוי ביתר שאת הוא תחום שירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלות. כפי שנרחיב בהמשך, למרות כמה מגמות חיוביות וההשקעה הכספית והמקצועית הלא מבוטלת, אופיים הנוכחי של שירותי הרווחה - ובעיקר מעמדם המשפטי הרעוע, אופיים המוסדי והסגרגטיבי, רמה נמוכה של בחירה ואוטונומיה הטמונה בהם וחסמים במיצוי זכויות - מובילים לכך ששירותים אלה לא רק מתקשים לממש את אותם עקרונות נורמטיביים של שוויון, חיים עצמאים וכבוד האדם, אלא במקרים רבים עלולים בעצמם לפגוע בעקרונות אלו, ולהוות חסם בדרך להשתלבותם של אנשים עם מוגבלות בחברה כאזרחים שווי זכויות.

לנוכח כל אלה, מטרת הפרק הזה היא להציע רפורמה בתחום שירותי הרווחה בישראל על פי העקרונות העומדים ביסוד האמנה וחוק השוויון. הנחת היסוד שלנו בכתיבת הפרק והרפורמה היא שלשירותי רווחה, אם הם מעוצבים כראוי, יש משקל סגולי והם כלי מרכזי ביותר ביכולתנו כחברה להתמודד עם חסמים חברתיים, לקדם את זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, ולאפשר להם להשתלב בקהילה כאזרחים שווי זכויות. אנו מאמינים כי הליכה בעקבותיהן של מדינות רווחה אחרות, אשר אימצו בשנים האחרונות רפורמות דומות, לא רק תקדם זכויות אנשים עם מוגבלות אלא תהווה עבור המדינה השקעה חברתית רצויה אשר תוביל לתרומה מוגברת של אנשים עם מוגבלות לחברה, לקהילה ולכלכלה.

החלק הראשון של הפרק יעסוק בהגדרת האוכלוסייה שהרפורמה חלה עליה ובאומדן היקפה. החלק השני יסקור את מצבה האזרחי, הפוליטי והחברתי של האוכלוסייה, ואילו השלישי ירחיב על השינוי הפרדיגמתי ועל ביטויו בחקיקה ובמדיניות רווחה. החלק הרביעי ינתח את מערכת הרווחה הישראלית עבור אנשים עם מוגבלות, על חוזקותיה וחולשותיה. את הפרק נחתום בהצגת הרפורמה.

הגדרת האוכלוסייה והיקפה

אוכלוסיית היעד של פרק זה היא אנשים עם מוגבלות בשלבי חיים שונים, אשר על רקע מצבם הגופני, השכלי או הנפשי נתקלים בחסמים מובנים המקשים עליהם להשתלב בחברה ובקהילה. מדובר בבני אדם ששירותי רווחה יכולים לתרום להם כדי להתגבר על חסמים אלו ולחיות חיים עצמאיים. בתוך כך חשוב להדגיש כי הפרק עוסק גם באנשים עם מוגבלות נפשית, אשר שירותי הרווחה שלהם נתונים היום באחריות משרד הבריאות. כפי שנציג בהמשך, להפרדה זו בין האוכלוסיות יש השלכות שליליות.

הניסיון לאמוד את אוכלוסיית האנשים עם המוגבלות הוא אתגר לקובעי מדיניות, וגם למחברי פרק זה. הפתרון הראשוני לאתגר זה הוא שימוש בסקרים המזהים את אוכלוסיית היעד - אנשים עם מוגבלות, והסקר הבולט ביותר בהקשר זה הוא הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לפי סקר זה, בשנת 2018 היו כ-459,000 אנשים בני +20 אשר דיווחו על מוגבלות תפקודית חמורה, וכ-661,000 שדיווחו על מוגבלות תפקודית מתונה (משרד המשפטים, 2019). יתרון השימוש בנתון זה נובע מכך שהוא כולל אוכלוסייה שאינה משתמשת בשירותי רווחה וגמלאות. עם זאת, קושי מרכזי בשימוש כזה נעוץ באופייה

הסובייקטיבי של המדידה המסתמכת על הגדרה עצמית של האדם. בתוך כך, נתונים ממדינות רווחה שונות מראים לנו כי נתוני סקרים אלו מספקים אומדן יתר ניכר של האוכלוסייה הזכאית לשירותי רווחה והמשתמשת בהם.

אומדן אחר, אובייקטיבי יותר, הוא מספר מקבלי קצבאות הנכות. נכון לשנת 2019, כ-304,000 אנשים קיבלו לפחות אחת מהקצבאות של ענף נכות כללית של המוסד לביטוח לאומי - קצבת נכות כללית, קצבת ניידות או קצבת שירותים מיוחדים (הביטוח הלאומי, 2021)[1], כ-51,000 קיבלו גמלת נפגעי עבודה[2], כ-67,000 קיבלו קצבת ילד נכה, וכ-85,000 קיבלו קצבת אזרח ותיק עם השלמה לסכום הקצבה בנכות[3]. בסך הכול מדובר על כ-507,000 איש ואישה אשר עשויים להיתרם משירותי רווחה. עם זאת, מכיוון שרבים מאותם מקבלי קצבאות לא בהכרח זקוקים לשירותי רווחה נוספים, או לחלופין מקבלים תמיכה ממקורות אחרים (כגון הביטוח הלאומי), גם נתונים אלו הם בגדר אומדן יתר.

נתונים נוספים אשר יהוו בסיס לאומדן האוכלוסייה ברפורמה זו הם נתונים מנהלתיים על משתמשי שירותי הרווחה היום. בשנת 2019 כ-59,000 איש ואישה עם מוגבלות, מגיל לידה והלאה, קיבלו שירותים ממינהל מוגבלויות במשרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2021). נוסף על כך, בשנת 2019 כ-29,000 אנשים מתמודדי נפש, בני +18, קיבלו שירותי שיקום פסיכיאטרי במסגרת סל שיקום של משרד הבריאות (משרד הבריאות, 2021). בסך הכול כ-88,000 קיבלו שירותי רווחה ממשרדים אלו.

למרות חשיבותו של נתון אחרון זה, הוא מהווה אומדן חסר להיקף אוכלוסיית היעד של אנשים עם מוגבלות, וכן להיקף האוכלוסייה האמורה ליהנות משירותי רווחה. עדות להיקף החסר אפשר למצוא בנתוני מבקר המדינה, אשר זיהו כי שיעור הצורכים את שירותי סל שיקום מקרב הזכאים לסל זה (17.5%-21%) נמוך במידה ניכרת מהשיעור הסביר (מבקר המדינה, 2016). על בסיס ההנחה של שיעורי מיצוי אלו אפשר להסיק כי מספר הזכאים לסל שיקום עומד על כ-145,000. באופן דומה יש פער ניכר בין מספר הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים (כ-175,000 בדצמבר 2020) על בסיס קריטריון נזקקות של "מוגבלות וסיבות רפואיות" ובין אותם 59,000 אשר קיבלו בפועל שירותים (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2021). שימוש בנתונים של הזכאים לסל שיקום ושל הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים מוביל אותנו לכ-320,000 אנשים עם מוגבלות אשר אמורים באופן פוטנציאלי ליהנות

[1] ממוצע חודשי.

[2] הכוונה למקבלי קצבה יציבה. נוסף על כך, יש כ-6,000 שקיבלו קצבה זמנית ועוד כ-64,000 שקיבלו דמי פגיעה עבור היעדרות זמנית ממקום העבודה.

[3] הנתון נוגע לשנת 2019. משנת 2002 אדם שקיבל קצבת נכות כללית טרם הגעתו לגיל פרישה מקבל השלמה לקצבת אזרח ותיק.

מרפורמה זו. בהקשר זה חשוב לציין - הנתון הזה, אין בו כדי לומר שבכל רגע נתון ישתמשו בשירותי הרווחה 320,000 אנשים. למעשה, במקרים רבים אנשים יצרכו שירותי רווחה על בסיס זמני (למשל, כדי לקבל אביזרים טכנולוגיים מסייעים או עזרה בשילוב בעבודה). יתר על כן, סביר להניח שיהיו מקרים רבים של אנשים שיקבלו מענה לצורכיהם ממקורות אחרים, פורמליים (למשל, קצבת שירותים מיוחדים) או בלתי פורמליים (למשל, סיוע של בני משפחה).

מצבם האזרחי, הפוליטי והחברתי של אנשים עם מוגבלות

אזרחים במדינות רווחה דמוקרטיות זכאים לזכויות אזרחיות, פוליטיות וחברתיות (Marshall, 1950). על אף חשיבותן של זכויות אלו, מחקרים רבים (Kanter & Tolub, 2017; Morris, 2004; Rimmerman et al., 2015; Waldschmidt & Sépulchre, 2019), מהארץ ומהעולם, מראים לנו כי בשל חסמים שונים יכולתם של אנשים עם מוגבלות לממש את זכויות האזרח שלהם פחותה במידה ניכרת מזו של אזרחים ללא מוגבלות. כך למשל, אנשים עם מוגבלות מממשים במידה מעטה יותר **זכויות אזרחיות** בסיסיות, כגון חופש תנועה, כשרות משפטית, זכות הקניין, הזכות לבוא בברית הנישואין ולהקים משפחה, ועוד. יתרה מזו, אי-מימושן של זכויות אלו אינו נובע רק מנכותם הרפואית של אנשים עם מוגבלות אלא גם, ובעיקר, בשל חסמים ישירים ועקיפים, כגון היעדר נגישות, דיור מוסדי, מינוי אפוטרופסות ותמיכה לא מספקת.

אשר **לזכויות הפוליטיות**, אנשים עם מוגבלות מממשים פחות את זכותם להשתתף במרחב הפוליטי. דוגמאות לכך אפשר למצוא בשיעורים נמוכים יותר של השתתפות בבחירות לפרלמנטים, וכן בייצוג חסר בפרלמנטים, בממשלות, בארגוני עובדים, בתהליכי קביעת מדיניות ועוד. גם בנושא זה מחקרים מראים לנו כי המימוש המופחת קשור אף הוא בחסמים ישירים ועקיפים. אלו האחרונים כוללים, למשל, קלפיות לא נגישות, מידע לא נגיש, סטיגמה, היעדר משאבים חומריים ועוד (Evans & Reher, 2020).

קושי נוסף ניכר במימוש **זכויות חברתיות**. אנשים עם מוגבלות מהווים אוכלוסייה בעלת צרכים חומריים משמעותיים: בהשוואה לאוכלוסייה הכללית, אנשים עם מוגבלות משולבים פחות בשוק העבודה, הכנסתם בשוק העבודה נמוכה יותר, וסיכוייהם לחיות בעוני גבוהים יותר (ברלב ועמיתים, 2017; גוטליב ועמיתים, 2017; משרד המשפטים, 2019). כל אלו קשורים לא רק למצבם הגופני או הנפשי אלא גם לחסמים ישירים ועקיפים, ובכלל זה היעדר נגישות, יחס סטיגמטי ומפלה, הסללה

במערכת החינוך ועוד. יתר על כן, הקשיים החומריים של אנשים עם מוגבלות נובעים לא רק מרכיב ההכנסה כי אם גם מרכיב ההוצאה: מחקרים ממדינות רווחה שונות מראים לנו כי עלויות המחיה של אנשים עם מוגבלות גבוהות במידה ניכרת מהעלויות של אנשים ללא מוגבלות מאותו מעמד חברתי-כלכלי. עלויות אלו קשורות בחלקן לצרכים רפואיים וטיפוליים ובחלקן לעלויות נוספות המושתות על אנשים עם מוגבלות בשל חסמים סביבתיים שונים[4]. מחקר השוואה בין-לאומי, שנערך לאחרונה בקרב אנשים בני +50, מצא למשל כי מקבלי קצבת נכות בישראל נדרשים להגדיל את הכנסתם ב-34% כדי להגיע לאותה רמת חיים המאפיינת אנשים ללא מוגבלות בעלי רמת הכנסה דומה (Morris & Zaidi, 2020).

[4] כך למשל, היעדר חקיקה מתאימה, המחייבת היקף מספק של דירות נגישות, מוביל לעלייה במחיר של הדירות הקיימות.

לנוכח צרכים חומריים שונים, ולנוכח קשיים במימוש הזכויות שצוינו לעיל, אנשים עם מוגבלות זוהו על ידי קובעי המדיניות, בעולם ובישראל, כקבוצה ייחודית הזכאית להגנה חברתית ולשירותי רווחה, קרי – לזכויות חברתיות. בישראל החל משנות השבעים מעניק המוסד לביטוח לאומי קצבת נכות לבוגרים עם מוגבלות אשר אובחנו כבעלי כושר עבודה מצומצם יותר, קצבת שירותים מיוחדים לבוגרים הזקוקים לעזרה של ממש בביצוע פעולות יומיומיות וקצבת ניידות לבוגרים עם מוגבלות בניידות הזקוקים לסיוע בהתניידות, והחל משנות השמונים הוא אף מעניק קצבת ילד נכה לילדים אשר הטיפול בהם כרוך במשאבים ניכרים. נוסף על כך, משרדי ממשלה שונים, ובראשם משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד הבריאות, מעניקים שורה ארוכה של שירותי רווחה אשר נועדו לאפשר לאנשים עם מוגבלות, בשלבי חיים שונים, להשתלב בחברה בקהילה ולממש את זכויותיהם כאזרחים שווי זכויות (רימרמן ועמיתים, 2011).

עם זאת, ונרחיב על כך בהמשך, מענים אלו מספקים לעיתים קרובות מענה חלקי לצרכים של אנשים עם מוגבלות. יתרה מזו, לעיתים הם ניתנים בצורה שעלולה לפגוע בצרכים, במאוויים ובזכויות האזרחיות והפוליטיות של אנשים עם מוגבלות. מענים אלו ניתנים לרוב מחוץ למרקם הקהילתי והחברתי, ללא הקשבה ראויה לזכותם של משתמשי השירותים לאוטונומיה על חייהם וללא שיתוף משמעותי שלהם בהליך עיצוב המענים. מענים אלו אף ניתנים לעיתים באופן המשמר או מחריף בעיות חברתיות אחרות, בהן תמריץ שלילי לתעסוקה וסטיגמה. משמעות הדבר היא, באופן פרדוקסלי, שדווקא אותן זכויות חברתיות שהיו אמורות לתת מענה לצרכים של אנשים עם מוגבלות, עלולות בעצמן להוביל לפגיעה בזכויות האזרחיות והפוליטיות שלהם, ואף להחריף עוד יותר חלק מצרכים אלו. בהמשך פרק זה נרחיב הן על החוזקות של מענים אלו והן על האתגרים המאפיינים אותם.

• שינויים בשיח ובמדיניות בעשורים האחרונים: מהגישה הרפואית-שיקומית לגישה החברתית של המוגבלות

בעשורים האחרונים אנו עדים לשינוי פרדיגמטי בתפיסת המוגבלות על ידי אנשי מקצוע וקובעי מדיניות במדינות רווחה שונות. במסגרת שינוי זה, אשר מקורו בהתארגנות פוליטית ואקדמית של פעילים חברתיים וחוקרים עם מוגבלות, מוגבלות נתפסת לא רק מבעד לפריזמה רפואית אלא בעיקר מבעד לפריזמה חברתית. שינוי אידאולוגי זה, אשר יכונה בפרק זה "הגישה החברתית של המוגבלות", כולל בתוכו כמה מרכיבים מרכזיים, הראשון בהם הוא ההבנה שתנאי החיים של אנשים עם מוגבלות, ובכלל זה היעדר מימוש הזכויות אשר הוצג לעיל, אינם רק תוצר של נכותם הרפואית או של אי-יכולתם להתמודד באופן אישי עם נכות זו. תנאים אלו, כך לפי הגישה החברתית, הם בעיקרם **תוצר של הקשר חברתי**, הכולל עמדות סטריאוטיפיות כלפי אנשים עם מוגבלות, סביבה לא נגישה ועוד. היבט מרכזי בתוך הקשר חברתי זה היא המדיניות כלפי אנשים עם מוגבלות, ובראשה מערכת שירותי הרווחה (Shakespeare, 2013).

מרכיב נוסף בגישה החברתית הוא הערך המרכזי הניתן **לעצמאות, אוטונומיה ובחירה** של אנשים עם מוגבלות - הן בצריכת השירותים והן בחיי היומיום שלהם. הגישה מבקרת את האופן הפטרנליסטי והריכוזי של אספקת שירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלות לאורך שנים ובמידה רבה גם היום. עבור מצדדי הגישה, העובדה שיש בקרב האנשים עם המוגבלות כאלה הזקוקים לתמיכה כדי להתנהל בחיי היומיום, ובהם אף כאלה הזקוקים לתמיכה רבה כדי לקבל החלטות, אין משמעותה כי אנשים עם מוגבלות אינם זכאים להיות אוטונומיים על חייהם ועל האופן שתמיכה זו ניתנת להם (Holler et al., 2020).

ביקורת זו של הגישה כוללת בתוכה גם הצעה להסתכל אחרת על מושגים של עצמאות, אוטונומיה ובחירה, הצעה שאנו מאמצים במסגרת פרק זה. **עצמאות**, וכך גם **חיים עצמאיים**, אינה מוגדרת כיכולת של אנשים עם מוגבלות לעשות דברים לבדם ובכוחות עצמם, אלא כאפשרות לחיות חיים מלאים, מספקים ושווי זכויות, בעזרת תמיכה מותאמת הנתונה לשליטתם (Morris, 2004). המשגה זו של חיים עצמאיים מקפלת בתוכה גם ביקורת כלפי השימוש ההיסטורי והנוכחי בשירותים מוסדיים ונפרדים, כגון מוסדות דיור לאנשים עם מוגבלות ומפעלים מוגנים. על פי הגישה החברתית, עלינו כחברה לחתור להיווצרות התנאים החברתיים המאפשרים לכלל האנשים עם המוגבלות, ללא קשר לסוג המוגבלות ולרמת התפקוד, להשתלב באופן מיטבי בקהילה שהם משתייכים אליה. תנאים אלו כוללים, בין השאר, שירותי רווחה מבוססי קהילה ותומכי קהילה.

באופן דומה, אם **אוטונומיה** מוגדרת לרוב כקבלת החלטות באופן עצמאי, זכות השמורה לאנשים המוגדרים בעלי יכולת מנטלית לקבל החלטות, הגישה החברתית של המוגבלות מדגישה כי למעשה בני אדם מקבלים החלטות ועורכים בחירות בתוך מערכת יחסים, ולרוב בעזרת תמיכה. יש אנשים, בהם אנשים עם מוגבלות שכלית, שאכן זקוקים לתמיכה של ממש בקבלת החלטות, אולם אין בתמיכה זו כדי לשלול מאותם אנשים את האוטונומיה ואת הזכות לקבל החלטות על חייהם (Arstein-Kerslake, 2017).

כאמור, הגישה החברתית אומצה עם השנים על ידי עוד ועוד קובעי מדיניות ואנשי מקצוע במדינות רווחה שונות. גולת הכותרת היא אימוץ אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות על ידי העצרת הכללית של האו"ם ב-2006, ואשרורה במהלך השנים על ידי רוב רובן של מדינות הרווחה. בהתבססה על הגישה החברתית של המוגבלות, האמנה דורשת מהמדינות החתומות עליה לחתור למימוש זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות במגוון רחב של תחומי חיים, ובכלל זה חיים עצמאיים והכלה בקהילה, הקמת משפחה, תעסוקה, כשרות משפטית, פרטיות, מניעת ניצול, הגנה סוציאלית ועוד. זאת ועוד, ייחודה של אמנה זו הוא, בין השאר, בכך שהיא מעגנת לא רק זכויות שליליות של אנשים עם מוגבלות אלא גם זכויות חיוביות. כך למשל, בתחום הדיור והקהילה האמנה דורשת מהמדינות החתומות לא רק לעגן את זכותו של האדם עם המוגבלות לבחור את סביבת מגוריו ואופיים, אלא גם לעגן את זכותו לקבל את תמיכת המדינה כדי לממש את רצונו ואת זכותו לגור בקהילה.

ברוח האמנה והגישה החברתית למוגבלות, מדינות רווחה שונות מיישמות בעשורים האחרונים רפורמות במגוון תחומי רווחה. דוגמאות בולטות לכך, אשר יעמדו גם במרכזה של הרפורמה המוצעת בפרק זה, אפשר למצוא בשני תחומים מרכזיים הקשורים זה לזה:

דיור ושירותים קהילתיים: מדינות רווחה שונות - שוודיה, אוסטרליה, בריטניה, קנדה וארצות הברית - מיישמות בעשורים האחרונים **תהליכי אל-מיסוד** והשתתפות בקהילה של אנשים עם מוגבלות (Mansell & Ericsson, 2013). במסגרת תהליכים אלו נסגרו מסגרות דיור מוגן בעלות מאפיינים מוסדיים, ונפתחו חלופות שונות של **דיור מוגן בקהילה**. אלו האחרונות כוללות דירות בקהילה המאכלסות מספר מצומצם ביותר של אנשים עם מוגבלות (עד 6-8 אנשים, תלוי במדינה), כל אחד בחדר נפרד, עם תמיכה ממשית ומקיפה של מדריכים ואנשי מקצוע. גם לדיור מוגן קהילתי יש מאפיינים מוסדיים, אולם המספר

המצומצם של הדיירים, מיקומו בקהילה והאוריינטציה הקהילתית שלו מאפשרים לו לממש חלק ניכר מדרישות האמנה והעקרונות של הגישה החברתית של המוגבלות. יתר על כן, במסגרת החתירה בשנים האחרונות למתן עצמאות ואוטונומיה, חלופות אלו מדגישות את זכותם של הדיירים לקבוע את סדר יומם, לגור בחדרים נפרדים, לקיים זוגיות ולבחור את המסגרת שהם מעוניינים בה.

לצד דיור מוגן קהילתי כזה, חלופה קהילתית מרכזית אחרת, המיושמת בעשורים האחרונים בתהליכי אל-מיסוד, היא של **שירותים תומכי דיור עצמאי בקהילה**. במסגרת חלופה זו האדם מתגורר בדירה, בבעלותו או בשכירות, ובה בעת מקבל שירותי ליווי ותמיכה ברמות שונות. שירותי לווי ותמיכה אלו משמעותיים גם לחלק הארי של אוכלוסיית האנשים עם המוגבלות - אלו המתגוררים בקהילה, לבדם או עם משפחתם, אך אינם מקבלים בהכרח שירותי דיור. כפי שנציג בהמשך, לאנשים המשתמשים בשירותים אלו יש מידה רבה של שליטה ובחירה בסוג השירותים ובאופיים וכן בזהות הספקים.

מחקרים שנערכו לאורך השנים, על מעבר זה מן המוסד אל הקהילה, מצביעים על כמה ממצאים בולטים (Chowdhury & Benson, 2011; Kozma et al., 2009; Walsh et al., 2010). ראשית, למעבר מדיור מוסדי לדיור בקהילה יש תוצאות חיוביות רבות, ובהן שיפור באיכות החיים, הרחבת היקף הרשתות החברתיות ואיכותן, וכן הגדלת יכולתם של אנשים עם מוגבלות לקבל החלטות ולשלוט בחייהם. שנית, תוצאות חיוביות אלו תלויות, בין השאר, בסוג המסגרת הקהילתית; לרוב ככל שהדיור פחות גדול ומוסדי, כך גם גדלות התועלות הכרוכות בו. שלישית, הצלחת המעבר תלויה גם בהיקפם ובאיכותם של השירותים שהאדם זכאי להם. בתוך כך, מעבר לדיור בקהילה, מוגן או נתמך, אינו מבטיח לבדו השתתפות משמעותית ואיכותית בקהילה. לשם כך נדרשים תנאים נוספים, ובכלל זה שירותי רווחה איכותיים ברמה הפרטנית והקהילתית. לבסוף, מחקרים אלו מראים כי בסיוע תמיכה מתאימה, גם אנשים המאובחנים ברמת תפקוד נמוכה מרוויחים מהכלה קהילתית וממגורים בדיור קהילתי.

<u>תקציב אישי ושירות מוכוון אדם</u>: לצד תהליכי אל-מיסוד, וכדי לממש את זכותם של משתמשי שירותי רווחה לאוטונומיה ובחירה, מדינות רווחה שונות החלו בעשורים האחרונים להפעיל מודל של "תקציב אישי" (individualized funding). הכוונה היא למנגנון אספקת שירותים שבו אנשים עם מוגבלות הזכאים לשירותי רווחה מקבלים מסגרת תקציבית, המנוהלת ישירות על ידם, על ידי נציגים שלהם או על ידי אנשי

מקצוע, ומתוכה הם זכאים לגבש תוכנית הנותנת מענה לצורכיהם, למטרותיהם ולרצונותיהם. המטרה היא שבעזרת תקציב אישי יהיה אפשר לקדם את השליטה של אנשים עם מוגבלות בבחירה ובעיצוב של שירותי הרווחה שלהם, ושהשירותים הניתנים באמצעותו יאפשרו להם להשתלב בקהילה, לחיות בכבוד ולנהל חיים עצמאיים ואוטונומיים. על אף ההגדרה והמטרה המשותפות, מדינות שונות מיישמות את המודל באופנים מגוונים, הנבדלים זה מזה בממדים שונים, ובכללם בתהליכי הזכאות ותנאיה, באופן ניהול התקציב, בסוגי השירותים הנכללים בו, בתהליכי האסדרה שלו ועוד (Dickinson, 2017; Domhnaill et al., 2020; Fleming et al., 2019).

תקציב אישי אינו רק שינוי טכני כי אם חלק משינוי עמוק המאתגר את אופן האספקה המסורתי של שירותי רווחה. הטענה של מצדדי השינוי היא שבאופן מסורתי, אנשים עם מוגבלות זכאים ל"סט" של שירותים קיימים ואחידים, בלי שיש להם יכולת ממשית להשפיע על זהות נותן השירות ועל האופן שבו הוא ניתן. שינוי זה, אשר יכונה בפרק זה "שירות מוכוון אדם", מציע כי במקום שאדם יצטרך להתאים את עצמו לשירותים הקיימים, אשר נקבעו מראש על בסיס צורכי המערכת ולרוב גם על בסיס סוג המוגבלות, יהיה אפשר "לתפור חליפה אישית" המותאמת לצרכיו, לתנאי חייו ולשאיפותיו. המנגנון של תקציב אישי נתפס ככלי מרכזי, אם כי לא יחידי, במימוש פרדיגמה חדשה זו של "שירות מוכוון אדם". ההנחה היא שהמעבר מתקצוב שירותים לתקצוב האדם והשירות יעודד את ה"תפירה" של אותה "חליפה אישית" ויעניק למשתמש בשירותים שליטה רחבה יותר בתהליך.

מחקרים אשר נערכו במגוון מדינות רווחה מצביעים על היתרונות הפוטנציאליים של תקציב אישי (Brown et al., 2007; Dickinson, 2017; Fleming et al., 2019; Harkes et al., 2014). עולה מהם, בין השאר, כי משתמשי השירותים נוטים לדווח על רמה גבוהה יותר של תחושת שליטה ואוטונומיה, על שביעות רצון גבוהה מהשירותים, על מימוש רב יותר של עצמאות, על איכות חיים גבוהה יותר ואף על תחושת ביטחון ומוגנות ברמה גבוהה יותר. מחקרים אלו מראים גם כי השימוש בתקציב אישי יכול לקדם חדשנות ויצירתיות של שירותים ולאפשר לאנשים לצרוך גם שירותים שאינם מסורתיים.

עם זאת, חשוב להדגיש כי ממצאי המחקרים מלמדים גם שיישום תקציב אישי אינו חף מאתגרים וכי הצלחתו תלויה באופן יישומו ובאופן שבו ניתן מענה לכמה סוגיות ליבה (Beresford et al., 2011; Fleming et al., 2019; Harkes et al., 2014). כך עולה, בין השאר, כי יש **קבוצות**

של אנשים עם מוגבלות, שבהן אנשים עם מוגבלות שכלית ונפשית ובן אנשים מקבוצות מיעוט ומעמד חברתי-כלכלי נמוך, **הנוטים פחות להשתמש בחלופה זו ומתקשים יותר ליהנות מיתרונותיה**. לעומת זאת, כאשר ניתנת תמיכה מתאימה, ובאשר המערכת מעוצבת באופן המפחית מהנטל הבירוקרטי, קבוצות אלו נוטות אף הן לממש את המודל וליהנות מיתרונותיו. לצד הצורך בתמיכה מתאימה, אתגר זה אף הוביל למסקנה שיישום מודל התקציב האישי צריך להיעשות באופן המביא בחשבון את צורכי הקבוצות השונות והעדפותיהן, ובתוך כך לאפשר גם אופנים שונים ורמות שונות של ניהול התקציב והשירותים (Anand et al., 2018; Purcal et al., 2014; Stevens et al., 2011)

אתגר נוסף, משמעותי ביותר, טמון ביכולת **לשמור על רמה מספקת של תקציב**. בהקשר זה יש לציין כי בכמה מהמדינות, בראשן בריטניה, הנחת היסוד של קובעי המדיניות הייתה שאופיו האינדיבידואלי של התקציב והיותו מבוסס על השוק החופשי יובילו במהרה להתייעלות ולהפחתת עלויות. בהמשך לכך, חוקרים שונים העלו חשש שמודל זה, בשל אופיו האינדיבידואליסטי, יהפוך בעת הצורך למטרה קלה לביצוע קיצוצים במערכת הרווחה. מסקנתם של חוקרים אלו היא שהתייחסות אל התקציב האישי באופן טכני, מתוך התעלמות מהמטרה הרחבה יותר של תמיכה בחיים עצמאים בקהילה, עלולה להוביל לכך שאנשים אומנם יהיו בעלי שליטה פורמלית על השירותים שהם צורכים, אבל בלי יכולת ממשית לשלוט על חייהם ולתת מענה לצורכיהם. חוסר יכולת זה בולט בעיקר בקרב קבוצות בעלות משאבים מועטים, ובכך הוא אף יכול לחדד עוד יותר בעיות של אי-שוויון. חשש זה אף הוביל למסקנה שכדי לממש את מטרותיו של מודל כזה, עליו להיות מלווה בעיגון חוקתי של הזכות של אנשים עם מוגבלות לשירותי רווחה מספקים התואמים את צורכיהם (Ellis, 2005; Slasberg et al., 2012).

יישום מוצלח של מודל התקציב האישי מחייב גם **הירתמות של אנשי מקצוע**, מהפקידות הבכירה ועד אלו שמספקים את התמיכה הישירה. הירתמות זו כרוכה באימוץ עקרונותיו של המודל ושל הגישה החברתית של המוגבלות, הכוללים כאמור הכרה בערכים של עצמאות, אוטונומיה ובחירה, ושירותי הרווחה יכולים וצריכים לתמוך בערכים אלו עבור מגוון רחב של אנשים עם מוגבלות. בהמשך לכך, מחקרים מראים כי ללא הירתמות ושינוי תפיסתי זה, וללא הכשרה מתאימה לאנשי המקצוע, קשה ביותר ליישם את המודל וליהנות מיתרונותיו, בעיקר עבור אוכלוסיות בעלות צרכים משמעותיים יותר (Anand, et al., 2018; Glendinning et al., 2008).

מודל התקציב האישי מדגיש את הצרכנים, כלומר - את צד הביקוש. עם זאת, מחקרים מראים לנו כי ביקוש לשירותי רווחה באמצעות המודל הזה **אינו מבטיח יצירה של שוק שירותי רווחה מגוון, מספק ואיכותי**. מחקרים אלו מראים, בין השאר, כי במקרים רבים, למשל במקרה ההולנדי, הסתמכות על הביקוש כזרז לפיתוח שוק שירותי רווחה נתקלת בקשיים רבים. המשמעות היא שלמרות האפשרות של אנשים עם מוגבלות לבחור את סוג השירותים ואופיים, אין הם יכולים למצוא שירותים המתאימים לצורכיהם ולרצונותיהם (Anand et al., 2018; Kremer, 2006).

אתגרים אלו מובילים אותנו גם אל **תפקידה ואחריותה של המדינה** בתוך מודל כזה, המעביר חלק ניכר מהסמכות לידי משתמשי השירותים. אם בתחילה ראו קובעי מדיניות וחוקרים במודל התקציב האישי הזדמנות לצמצום מעורבותה של המדינה באספקת שירותים, הרי שמחקרים מהשנים האחרונות (Beresford et al., 2011; Purcal et al., 2014) מזהירים מפני תפיסה זו ומדגישים בתוך כך את החשיבות העצומה שיש למדינה, למערכת הרווחה המדינתית ולאנשי המקצוע ביישום אפקטיבי של המודל. חשיבות זו, על פי אותם מחקרים, נוגעת למגוון היבטים, ובכלל זה הבטחת היצע מספק של שירותים (פרטניים וקבוצתיים, קיימים וחדשים) והבטחת איכותם ונגישותם של שירותים אלו, פיקוח על מחירי השירותים כך שיתאימו לתקציבים המוצעים, הכשרה והדרכה של אנשי מקצוע ומטפלים והבטחת תנאי העסקתם, וכן ליווי של משתמשי השירותים ותמיכה בהם.

מערכת הרווחה הישראלית עבור אנשים עם מוגבלות: חוזקות ואתגרים

אנשים עם מוגבלות הם יעד מרכזי של מערכת הרווחה והביטחון הסוציאלי הישראלי. ביטוי לכך אפשר לראות בכך שבשנת 2020 כ-16% (כ-175,000 אנשים) מכלל הרשומים בתיקי משרד הרווחה והביטחון החברתי עשו זאת על בסיס קריטריון עיקרי של "מוגבלות וסיבות רפואיות". בתוך כך מינהל מוגבלויות, האחראי במשרד לשירותי רווחה לאנשים עם מוגבלויות, סיפק בשנת 2019 שירותים לכ-59,000 אנשים, שהם 21.5% מכלל האנשים שקיבלו שירותי רווחה באותה שנה (דו"ח סטטיסטי לשנת 2020).[5] נוסף על כך, בשנת 2019 סיפק משרד הבריאות שירותי סל שיקום לכ-29,000 אנשים מתמודדים. השקעת המדינה בשירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות באה לידי ביטוי גם בהיבט התקציבי. התקציב שהוקצה לתחום זה על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי בשנת 2019 עמד על כ-4.7 מיליארד ש"ח.[6] התקציב שהקציב משרד הבריאות למשתמשי סל שיקום באותה שנה עמד על

[5]. יש לשים לב לכך שמספר משתמשי השירותים נמוך ממספר הרשומים במשרד, ורבים מהם אינם מקבלים שירותים באופן שוטף (דו"ח סטטיסטי לשנת 2020).

כ-1.1 מיליארד ש"ח, ואילו משרד השיכון הקצה כ-355 מיליון ש"ח לסיוע בשכר דירה בשוק החופשי לאנשים עם מוגבלות,[7] בסך הכול כ-6.1 מיליארד ש"ח.

נוסף על השקעת המשאבים, אפשר לאתר בשנים האחרונות כמה מגמות חיוביות המאפיינות עבודה זו. המגמה הראשונה היא הקמת מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה והביטחון החברתי, במקום חלוקה מנהלתית על בסיס סוגי המוגבלות. הנחת היסוד של רפורמה זו, המשתמשת בעיקרון של "שירות מוכוון אדם", היא שתמיכה באנשים עם מוגבלות אינה צריכה להיות מבוססת על אבחנות רפואיות כי אם על צורכיהם האינדיבידואליים של משתמשי השירותים.

חוזק אחר של המערכת נמצא בכך שהחל משנת 2000 שירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלות נפשית עוגנו בחוק. עיגון זה, באמצעות חוק סל שיקום נכי נפש בקהילה, מבטיח לכל אדם עם מוגבלות נפשית העומד בקריטריון של 40% נכות רפואית גישה לסל שירותים מבוססי קהילה, ובהם שירותי דיור, עזרה בתעסוקה ועוד.

מגמה נוספת היא הכרה בחשיבותם של שירותים קהילתיים ובצורך לאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתלב במרקם החיים הקהילתי. דוגמה לכך אפשר למצוא, כאמור, בחוק סל שיקום נכי נפש בקהילה, המבקש לתמוך באוכלוסייה זו בתוך הקהילה ובאמצעות שירותים מבוססי קהילה. הכרה בחשיבותם של שירותים וחיים קהילתיים אפשר לראות גם בפעולות ובהצהרות של משרד הרווחה והביטחון החברתי. כך למשל, בשנת 2000 שונה חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), תשכ"ט-1969, ונכלל בו העיקרון שבהחלטה הנוגעת לסוג הסידור החוץ-ביתי תינתן עדיפות לדיור בקהילה. בהמשך לכך, בעקבות החלטת בג"ץ בשנת 2010 (בג"ץ 07/3304 ליאור לוי ואחרים נ' מדינת ישראל), הרחיב המשרד את הקריטריון לזכאות לחיים בקהילה כך שיכלול את כל האנשים עם מוגבלויות שכליות-התפתחותיות וגם אנשים הזקוקים לתמיכה של ממש. הרחבה זו באה עם התחייבות ל"תהליך העברת דיירים ממעונות פנימייה לדיור קהילתי" (שלום ועמיתים, 2017, עמ' 377) ועם יישום הדרגתי של מסקנות ועדת מומחים שמונתה על ידי המשרד ושמסקנותיה כללו תהליך אל-מיסוד כזה. בשנים האחרונות המשרד אף פיתח, קידם ומימן כמה תוכניות, ברמה הקהילתית והפרטנית, אשר נועדו לאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתלב בקהילה. מדובר בין השאר בתוכנית קהילה נגישה, מרכזים למשפחה, שווים במדים, סנגור עצמי, סביבה וקהילה תומכת, מרכזים לחיים עצמאיים ועוד. תוכנית ייחודית נוספת, אשר פותחה בשותפות

[6] עיבוד של נתוני קובץ הביצוע של תקציב 2019 שמוציא החשב הכללי. המספר כולל את התרומות התקציביות של מקורות אחרים, ובראשם הרשויות המקומיות והמוסד לביטוח לאומי.

[7] הנתון מתייחס לשנת 2020. עיבוד הנתונים מבוסס על שיעורם של אנשים עם מוגבלות בקרב מקבלי הסיוע בשנת 2013, ועל תקציב הסיוע בשנת 2020.

עם ג'וינט ישראל, היא "תקצוב אישי", המבוססת על שירותים בקהילה ועל הפרדיגמה של שירות מוכוון אדם (רימון-גרינשפן ועמיתים, 2020).

מערכת הרווחה הישראלית עבור אנשים עם מוגבלות: בעיות ואתגרים

לצד מגמות חיוביות אלו, יש בעיות ואתגרים ממשיים במערכת שירותי הרווחה המיועדים לאנשים עם מוגבלות, המונעים ממנה לקדם את המטרות של השתתפות בקהילה, של חיים בכבוד ושל חיים עצמאיים ואוטונומיים. בעיה מרכזית היא שחלק משירותים אלו **אינם מעוגנים בחקיקה אלא בתקנות, בנהלים ובמסורות**. היעדר עיגון בחקיקה משמעותו, קודם כול, שזכויותיהם החברתיות של אנשים עם מוגבלות הן חלקיות. גם אם כמה מהנהלים הקיימים מחייבים את רשויות הרווחה לספק שירותים מסוימים, היעדר עיגון בחקיקה משמעותו שלמשתמשי השירותים אין זכות ברורה ומוכרת לשירותים אלו, או לכל הפחות מעמדם ביחס לזכויות אלו מצומצם וחלקי. ברמה המעשית, אופן הספקה זה של שירותי רווחה מאופיין לרוב ברמת שירותים נמוכה יותר, בקשיי מיצוי זכויות רבים יותר, בקושי להתמודד עם לחצים לצמצום תקציבי, בשיקול דעת נרחב מדי לאנשי מקצוע ללא שקיפות מספקת של סדרי העדיפות שהם מפעילים, ובסטיגמה המלווה את משתמשי השירותים (גל, 2006 ;ינאי, 2006). עבור חלק מהאוכלוסיות, שבהן אנשים עם מוגבלות שכלית ונפשית, שירותי הרווחה כן מעוגנים בחקיקה, ולכן מציאות זו מייצרת אי-שוויון בין האוכלוסיות - ללא הצדקה. לנוכח קשיים אלו, מתן ביטוי הולם לאזרחות החברתית של אנשים עם מוגבלות מחייב עיגון בחקיקה.

חשוב לציין כי גם אותם חוקים המעגנים היום את שירותי הרווחה של חלק מהאוכלוסייה, ובראשם אלו המיועדים לאנשים עם מוגבלות שכלית ונפשית, ניצבים מול אתגרים וסובלים מקשיים רבים. דוגמה בולטת לכך אפשר למצוא בחוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), תשכ"ט-1969. כפי שמעיד שמו, חוק זה נחקק לפני למעלה מחמישים שנה, בתקופה שהגישה החברתית של המוגבלות ושיח הזכויות המתלווה לה רק החלו להתגבש. אף שבמהלך השנים חלו בחוק כמה שינויים, כגון זה שצוין לעיל, אין בשינויים אלו כדי לתת מענה מספק לאתגרים הרבים העומדים לפני אנשים עם מוגבלות שכלית, וכן לצרכים ולדרישות של משתמשי השירותים ובני משפחותיהם (Rimmerman et al., 2015).

קושי מרכזי נוסף במערכת הקיימת הוא **השימוש השכיח במענים מוסדיים וסגרגטיביים**. הכוונה היא לשירותים הניתנים לקבוצה

גדולה של אנשים עם מוגבלות (לרוב על בסיס סוג המוגבלות המשותפת לחבריה) בפורמט אחיד, ללא אפשרות להתאימם לצרכים ולרצונות האישיים של חברי הקבוצה ולריחוקה הפיזי או התודעתי מהמרקם הקהילתי ומקבוצות אחרות בחברה הישראלית. דוגמה בולטת לכך אפשר לראות בתחום הדיור המוגן. משרד הרווחה והביטחון החברתי משקיע השקעה ניכרת במתן שירותי דיור המכונים חוץ-ביתיים, אולם ברבים מהמקרים מדובר בדיור בעל מאפיינים מוסדיים. דיור מוגן כזה מאופיין לרוב בהיותו "מוסד טוטלי" - דייריו מתגוררים בו, עובדים בו ומבלים בו את כל שעות הפנאי שלהם (Holler et al., 2020). נכון לשנת 2016, מתוך אותם אנשים עם מוגבלות שכלית אשר קיבלו שירותי דיור מוגן ממשרד הרווחה והביטחון החברתי, כ-86% התגוררו בדיור מוגן מוסדי, 68.4% במעונות או בשלוחותיהם, ו-18% בהוסטלים. רק 13.6% מהם התגוררו בדירות מוגנות בקהילה, שאופיין המוסדי מצומצם יותר, יש בהן מספר קטן יחסית של דיירים וגמישות רבה יותר במענים הניתנים. לפערים אלו היה גם ביטוי תקציבי: באותה שנה כ-90% מההוצאות לשירותי דיור מוגן לאנשים עם מוגבלות שכלית הוקצו למעונות ולהוסטלים, ורק כ-10% לדירות מוגנות בקהילה (Holler et al., 2020). דפוס דומה אפשר לראות גם בשירותי הדיור המוגן לאנשים על הרצף האוטיסטי. בשנת 2018 כ-78% מאלו שקיבלו שירותים אלו עשו זאת במסגרת פנימייתית, וכ-18% - בדירות בקהילה. מיעוט קטן מתוכם (כ-4%) עשו זאת במסגרת פיילוט של דיור נתמך, שבו האדם מקבל תמיכה לצורך מגורים עצמאיים בקהילה (רימון-גרינשפן ועמיתים, 2019).[8]

הדגש המוסדי מתחדד עוד יותר אם מביאים בחשבון שלמעשה הרוב הגדול של אנשים עם מוגבלות אינם מקבלים שירותי דיור מוגן (בצורת מעונות/פנימיות, הוסטלים או דירות מוגנות בקהילה) אלא מתגוררים בביתם, ועבור חלק מהאוכלוסייה, כגון אנשים עם מוגבלות שכלית ואלו שעל הרצף האוטיסטי, מגורים אלו הם לרוב בבית ההורים או בבית בני משפחה אחרים. כך למשל, בקרב אנשים על הרצף האוטיסטי הרשומים במשרד הרווחה והביטחון החברתי, 89% כלל לא קיבלו שירותי דיור אלא התגוררו בביתם (רימון-גרינשפן ועמיתים, 2019)[9]. באופן דומה, 68% מהאנשים עם מוגבלות שכלית המוכרים על ידי המשרד לא קיבלו שירותי דיור מוגן והתגוררו בבית, לרוב עם הוריהם או עם בני משפחה אחרים. עבור אותה אוכלוסייה, שאינה משתמשת בשירותי דיור מוגן, אין כמעט שירותים תומכי דיור עצמאי בקהילה, כגון דיור נתמך, ויש מעט מענים קהילתיים לא מוסדיים המאפשרים להם לקיים חיים עצמאיים ואוטונומיים (נרחיב על כך בהמשך). בהיעדרם הם נאלצים להתגורר לאורך שנים עם בני משפחתם, עם מעט בחירה ממשית בנוגע לחלופות קהילתיות אחרות (Holler et al., 2020).

[8] שיעורים אלו אינם כוללים תוכנית מעבר של מבינה לחיים עצמאיים (54 אנשים בשנת 2018).

[9] נכון לשנת 2018.

פער זה בין המענה המוסדי למענה הקהילתי בא לידי ביטוי גם ברמה התקציבית. כך למשל, בשנת 2019 היה התקציב לדיור חוץ-ביתי על סוגיו השונים גדול פי שניים בערך מהתקציב המיועד ל"טיפול קהילתי וטיפול ביתי".[10] בהנחה שרוב רובם של משתמשי השירותים לא התגוררו בדיור חוץ-ביתי, פער זה בולט עוד יותר. באופן דומה, מניתוח נתוני שנת 2016 שערך מכון ברוקדייל (אלון, 2019), עולה כי ממוצע ההוצאה החודשית הישירה של המשרד על אנשים עם מוגבלות המתגוררים במעונות (14,283 ש"ח) ובהוסטלים או בדירות מוגנות (11,393 ש"ח) היה גבוה פי 5.9 ו-4.7 (בהתאמה) מההוצאה על אנשים המתגוררים בביתם ומקבלים שירותי מסגרות יום (2,424 ש"ח), ופי 14.9 ו-11.9 (בהתאמה) מההוצאה על אלו המתגוררים בביתם אך אינם מקבלים שירותי מסגרות יום (961 ש"ח). פערים אלו בהוצאה אומנם נובעים בחלקם מפערים בצרכים השונים, אך יש בהם כדי להעיד גם על פערים במענים הניתנים לצרכים אלו. באופן ספציפי יותר, נתונים אלה מעידים כי לאנשים שאינם מעוניינים בשירותי דיור מוגן או במסגרות יום קולקטיביות, או לחלופין אינם מצליחים לממש את זכותם לשירותי דיור, יש הרבה פחות שירותים מותאמים לצורכיהם והם עלולים להיוותר ללא מענה.

[10] חלק מהמענים הניתנים תחת הכותרת "טיפול קהילתי וטיפול ביתי" אף הם מענים מוסדיים, אולם הם ניתנים לאנשים שמתגוררים בביתם ולא בדיור מוגן. הנתונים מבוססים על ניתוח נתוני קובץ הביצוע של תקציב 2019 שמוציא החשב הכללי, והם נוגעים לכלל המקורות התקציביים של שירותי הרווחה (ובכלל זה רשויות מקומיות והמוסד לביטוח לאומי).

קושי נוסף הוא **המשקל המועט הניתן לבחירה ולאוטונומיה של מקבלי השירותים**, הן בבחירת השירותים והן בשליטה על חייהם. אנשים עם מוגבלות המבקשים להשתמש בשירותי הרווחה, בעיקר אלו של משרד הרווחה והביטחון החברתי, מקבלים בחירה מועטה מאוד בנוגע לסוג השירותים, לאופיים ולהתנהלות בתוכם. שירותי דיור מוגן לאנשים עם מוגבלות שכלית הם דוגמה בולטת לכך. סוג השירות - מעונות, הוסטל או דירות בקהילה - נקבע בוועדת האבחון. החוק אומנם מחייב את הוועדה להיפגש עם האדם ולהקשיב לו, אולם אין בחוק כל התייחסות למשקלו של רצון זה בהחלטת הוועדה. גם לאחר שנקבע סוג המסגרת, יש למשתמש השירות בחירה מועטה מאוד, שכן הוא נאלץ לבחור במסגרת הספציפית מתוך מבחר מצומצם של מסגרות. בחירה מועטה זו ממשיכה להתקיים גם בחיי היומיום של האדם לאחר שנכנס למסגרת הדיור. במסגרת זו, ככל שהיא מוסדית יותר, תינתן לו מעט בחירה בנוגע למי שיתגורר איתו בחדר או במסגרת, מי אנשי הצוות אשר יתמכו בו, אילו שירותי פנאי יקבל, מה סדר היום שלו, מה התפריט היומי שלו, ועוד (Holler et al., 2020).

חשוב לציין - המשקל המועט הניתן לרצון האדם איננו בלעדי לשירות מסוים, כגון שירותי דיור, אלא הוא מאפיין את מנגנון הספקת שירותי הרווחה המיועדים לאוכלוסייה זו. מנגנון זה פועל לרוב באופן שבו

רכיבים שונים בשירות, ובכלל זה סוג השירות, מפעיל השירות ואופן צריכתו, אינם ניתנים לבחירת משתמשי השירותים; הם נקבעים על ידי ועדות מקצועיות או בהחלטות פרטניות של אנשי מקצוע על בסיס שיקולים מקצועיים, כגון רמת תפקוד, הערכת סיכונים או שיקולים אחרים, ובהם סוג המוגבלות וצורכי המערכת. עוד גורם חשוב המכתיב את צריכת השירות ומצמצם את בחירת משתמשי השירותים הוא העובדה שהשירותים המוצעים לאנשים עם מוגבלות הם אלו שהוגדרו מראש על ידי המשרד. אם בתחום מסוים אין שירותים ייעודיים רבים, כגון בתחום של תמיכה בהורות של אנשים עם מוגבלות, או אם הרכב סל השירותים בתחום מסוים מצומצם, כגון מיעוט שירותי דיור נתמך, אין לאדם אפשרות ממשית לצרוך שירותים שהוא מעוניין בהם בתחומים אלו.

אכן, יש הבדלים לא מבוטלים בהיקף זכות הבחירה - בין אנשים עם מוגבלות נפשית, המקבלים את שירותיהם דרך משרד הבריאות על בסיס סל שיקום נכי נפש בקהילה, ובין שאר האנשים עם המוגבלות, המקבלים את שירותיהם ממשרד הרווחה והביטחון החברתי. ההבדל העיקרי הוא שהזכות לסל השירותים עבור הראשונים מעוגנת בחקיקה, מקנה להם מעמד בתהליך, ובכלל זה בכל הקשור להליכי ערר. עם זאת, גם בקרב אוכלוסייה זו זכות הבחירה מצומצמת ביותר. חוק סל שיקום אינו נותן משקל לרצונם של משתמשי שירותים בהליך קביעת תוכנית הטיפול, והסמכות לקביעתה של זו ניתנת לוועדת שיקום. יתרה מזו, כבל שהאדם בכל זאת שותף בהליך הבנייה של תוכנית השיקום, הרי היא מורכבת מסל שירותים קיים. אם אדם מעוניין בתמיכה שאינה כלולה בסל והוא זקוק לה, לרוב אין באפשרותו לקבלה.

קושי נוסף נעוץ **במיצוי הזכות לשירותים אלו**. אנשים עם מוגבלות נתקלים בחסמים רבים בבואם למצות הלכה למעשה את זכאותם לשירותי רווחה. מדובר בחסמים כגון תנאי זכאות מורכבים, טופסי בקשה מורכבים, היעדר ידע על הזכויות והתנאים למימושם, חששות מהתנהלות הוועדות הרפואיות, היעדר ליווי מספק בתהליכים אלו ועוד. חסם נוסף, מרכזי וייחודי, המעצים חסמים אלו הוא הפרגמנטציה של שירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלות, ואיתה היותם של השירותים האלו מסופקים על ידי משרדים שונים, ניתנים לרוב על בסיס מבחנים רפואיים ותפקודיים אחרים, ומעוגנים באמצעות חקיקה, תקנות ונהלים נפרדים.

כך למשל, אדם עם מוגבלות בניידות, המעוניין לקבל תמיכה כדי להשתלב בשוק העבודה, יצטרך לגשת אל המוסד לביטוח לאומי, לעבור

ועדה רפואית ולהגיש בקשה לאגף השיקום. כשירצה תמיכה אישית, הוא יצטרך לעבור ועדה רפואית נוספת במוסד, וזו תערוך לו מבחן תפקודי ייעודי. כשירצה תמיכה בהתניידות הוא יצטרך לעבור ועדה רפואית במשרד הבריאות כדי לקבל גמלת ניידות. ועדה זו גם תקבע אם הוא זכאי לשירותים אחרים, כגון מימון כיסא גלגלים ועזרה במימון הדיור ובהנגשתו. כדי לממש את שני האחרונים הוא יצטרך להגיש בקשות נפרדות - למשרד הבריאות ולמשרד הבינוי והשיכון, בהתאמה. אם ירצה שירותי רווחה נוספים, כגון השתתפות במרכז יום או במועדון חברתי, יצטרך להירשם במשרד הרווחה והביטחון החברתי ולהגיש בקשה נפרדת לכך. בהקשר זה יש לציין כי רבים מקרב האנשים עם מוגבלות הם אנשים עם יותר ממגבלה אחת. על אף זאת יש, כאמור, הפרדה מוסדית של המשרדים האחראים ושל ספקי השירותים על בסיס סוג המוגבלות. הקמת מינהל מוגבלות הייתה צעד משמעותי וחשוב לצמצום הפרדה זו, אך גם היום עדיין יש הפרדה מוסדית ניכרת, בעיקר בין אנשים עם מוגבלות נפשית ובין שאר סוגי המוגבלות. הפרדה כזאת מקשה עוד יותר על אנשים עם ריבוי מוגבלויות למצות את זכויותיהם ולקבל מענה ייחודי לצורכיהם. משמעותם של חסמים אלו היא שלעיתים קרובות אנשים עם מוגבלות אינם ממצים את זכאותם לשירותים חברתיים, וכאשר הם מצליחים בכל זאת למצות את הזכאות - הדבר כרוך בנטל מנהלתי כבד (Holler, 2020).

לפני שנסכם ונעבור אל הרפורמה המוצעת, חשוב גם להדגיש כי אתגרים אלו אינם שוויוניים באופיים. כפי שמראים לנו מחקרים רבים בעולם (למשל, Maroto et al., 2019), גם בישראל מוגבלות והחסמים הנלווים אליה תמיד נמצאים באינטראקציה עם חסמים וזהויות חברתיות אחרות. דוגמה בולטת לכך אפשר למצוא בכל הקשור לפערים בין שירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית ובין שירותים לאנשים אלה בחברה היהודית. מניתוח שערך לאחרונה ארגון "בזכות" עולה פער של ממש בהיקף השימוש בשירותי דיור חוץ-ביתיים. ממצא לא פחות חשוב שהעלה הניתוח הוא שבקרב משתמשי שירותי הדיור החוץ-ביתי, תושבים המתגוררים ברשויות ערביות מופנים בשיעורים גבוהים יותר למסגרות מוסדיות (גדולות או קטנות) בהשוואה להפניות של תושבי הרשויות היהודיות והמעורבות (סרגוסטי, 2021). באופן דומה אפשר למצוא פערים ניכרים, בהיקף המשאבים ובאופיים, בין רשויות מקומיות חזקות לחלשות מבחינה כלכלית בכל הקשור להקצאת שירותי רווחה (מבקר המדינה, 2021). אף כי אין בנמצא נתונים על שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, סביר להניח, לנוכח היעדר העיגון בחקיקה של חלק ניכר מהשירותים, כי פערים אלו באים לידי ביטוי גם בתחום זה.

מכלול הקשיים האלו של השירותים - מעמדם המשפטי הרעוע, אופיים המוסדי והסגרגטיבי, הרמה הנמוכה של בחירה ואוטונומיה הטמונה בהם והחסמים במיצוי זכויות - מובילים לכך שלמרות המגמות החיוביות וההשקעה הרבה, שירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלות מתקשים לממש את מטרות-העל של חיים עצמאיים כאזרחים שווי זכויות. יתרה מזו, במקרים לא מעטים שירותים אלו עלולים בעצמם לפגוע ביכולתם של לקוחותיהם לממש את זכויותיהם ולהוות חסם בתהליך מימוש מטרות-העל האלו. קשיים אלו אף מובילים לאי-נחת, שביטאו לאורך השנים משתמשי השירותים, משפחותיהם וארגונים המייצגים אותם, מאופי השירותים ומצורת הספקתם. עדות מוחשית לאי-נחת זו אפשר למצוא בכך שרבים מהזכאים לשירותים אלו, למשל בבריאות הנפש, כלל אינם ממשים אותם (מבקר המדינה, 2016).

• רפורמה בשירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלות

כדי להתמודד כראוי עם הקשיים שזיהינו, וכדי לפתח עוד את המגמות החיוביות המאפיינות את מערכת שירותי הרווחה בשנים האחרונות, אנו מציעים את הרפורמה אשר בליבה עומד "חוק שירותים חברתיים לאנשים עם מוגבלות".

ערכי הרפורמה ועקרונותיה

רפורמה זו מבוססת על התפיסה החברתית של המוגבלות, והיא עולה בקנה אחד עם חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בישראל ועם האמנה הבין-לאומית לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות:

1. אנשים עם מוגבלות זכאים להיות אזרחים מלאים בחברה, ולממש באופן שוויוני את הזכויות האזרחיות, הפוליטיות והחברתיות.

2. לאנשים עם מוגבלות זכות לחיים עצמאיים, המוגדרת כזכות לחיות חיים מלאים, מספקים ושווי זכויות, בד בבד עם קבלת תמיכה מותאמת הנתונה לשליטתם.

3. שירותי רווחה ותמיכה לאנשים עם מוגבלות צריכים לעודד הכלה בקהילה ולהתבסס על שירותים ומשאבים קהילתיים.

4. שירותי הרווחה צריכים להיות מוכווני אדם, כלומר מותאמים לצורכיהם של משתמשי השירותים, לתנאי חייהם ולשאיפותיהם, ולא מוכווני משאבים וצרכים ארגוניים.

5. הזכות לאוטונומיה ובחירה בהיבטים שונים של החיים, ובכלל זה בבחירת שירותי הרווחה. זכות זו משמעותה, בין השאר, שהמדינה צריכה לסייע לאנשים בתהליכי קבלת החלטות ובמימוש של בחירותיהם.

6. אימוץ העיקרון "שום דבר עלינו בלעדינו" - משתמשי השירותים צריכים להיות שותפים מלאים בקביעת המדיניות, הדרכים להטמעתה והכלים לפיקוח על ביצועה.

קידום מיצוי זכויות והפחתת הנטל הביורוקרטי הכרוך במימוש שירותי הרווחה.

מהות החוק

חוק זה יעגן את הזכות של אנשים עם מוגבלות לקבל **שירותי רווחה במגוון תחומי חיים אשר יאפשרו להם להשתתף באופן שוויוני בקהילה, לחיות בכבוד ולנהל חיים עצמאיים ואוטונומיים**. לצד עיגון הזכות לשירותים בחקיקה, החוק יעגן את **זכותם של אנשים לבחור את סוג השירותים שהם נדרשים להם ואת אופיים**. בפועל, החוק יכלול שלושה נדבכים ושינויים עיקריים הקשורים זה בזה: א. עיגון הזכות לשירותי רווחה בחקיקה; ב. הגברת הבחירה של משתמשי השירותים, בעיקר באמצעות השימוש במודל של תקציב אישי; ג. הסטת כובד המשקל ממענים מוסדיים וסגרגטיביים למענים בקהילה ולמענים תומכי הכלה בקהילה.

האוכלוסייה הנכללת בחוק

החוק יחול על כלל האנשים עם מוגבלות אשר בשל חסמים שונים, או בשל מצבם הגופני, הקוגניטיבי או הנפשי, מתקשים להשתלב בחברה ובקהילה. בחוק נכללים גם אנשים עם מוגבלות נפשית, אוכלוסייה הכלולה היום בחוק שיקום נכי נפש בקהילה, הנתון בתחום האחריות והסמכות של משרד הבריאות. היוצאים מן הכלל בהקשר זה הם נכי צה"ל ונפגעי פעולות איבה, אשר להם חקיקה הדורשת התייחסות נפרדת.

שירותי הרווחה המוצעים בחוק

השירותים המעוגנים בחוק המוצע יעסקו במגוון רחב של היבטי חיים:

שירותי סיוע אישי - שירותים המיועדים ללוות אנשים הזקוקים לכך בחיי היומיום, בביתם, בתעסוקה, בשעות הפנאי ובכל פעילות משמעותית עבורם, ולתמוך בהם. בעשורים האחרונים חוקרים בעולם (Nally et al., 2021) מצביעים על שירותי סיוע אישי (personal assistance) ככלי המשמעותי ביותר ביישום העיקרון של חיים עצמאים בקהילה. עדות לטענה זו אפשר למצוא בכך שזה אחד השירותים המרכזיים הנכללים במודל של תקציב אישי והמזוהים על ידי משתמשי השירותים כבעל תרומה של ממש לניהול חיים עצמאיים. למרות חשיבותם של שירותים אלו, הם ניתנים היום בישראל, בעיקר באמצעות קצבת שירותים מיוחדים, רק לאנשים הנחשבים סיעודיים. בתוך כך, קבוצה גדולה של אנשים עם מוגבלות, בהם אנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית ואנשים על הרצף האוטיסטי, אינם זכאית לשירותים אלו (גוטליב ועמיתים, 2017). קבלת שירותי סיועי אישים המעוגנת בחקיקה תקדם במידה ניכרת את האפשרות של אותה אוכלוסייה לחיות בקהילה באופן עצמאי.

שירותי דיור ושירותים תומכי דיור עצמאי בקהילה - החוק יעגן את הזכות של כלל האנשים עם מוגבלות לשירותים תומכי דיור עצמאי. זכות זו כוללת ראשית כול מימון, מלא או חלקי, של צורכי דיור, הן במקרים שעלויות הדיור גבוהות יותר בשל נסיבות הקשורות למוגבלות (כגון הנגשה) והן במקרים שהאדם עם המוגבלות מתקשה לממן את העלויות. סיוע זה נתון היום באחריות משרד הבינוי והשיכון - ללא עיגון חוקי ומתוך התמקדות באוכלוסיות מסוימות, בראשן אנשים עם מוגבלות בניידות. יתר על כן, סבסוד שכר הדירה, שהוא היום העזרה השכיחה בתחום זה, נותן מענה חלקי בלבד.[11] הסיוע המוצע יהיה באמצעות סבסוד, מלא או חלקי, של שכר דירה; העמדת דיור ציבורי; מענקים לצורכי הנגשת דירה ודרכי הגישה אליה; משכנתאות (וביטוחי חיים) בתנאים נוחים. זכות זו כוללת גם שירותים תומכי דיור עצמאי. הכוונה היא למגוון שירותים הנדרשים לאדם כדי להתגורר באופן עצמאי בקהילה, כגון עזרה במציאת דיור, שירותי ליווי ותמיכה, מוקד מצוקה ועוד.

נוסף על כך, החוק יעגן את זכותם של אנשים עם מוגבלות לקבל שירותי דיור מוגן בקהילה. היום שירותים דיור מעוגנים בחוק עבור אנשים עם מוגבלות שכלית ונפשית בלבד, ובחלק הארי של המקרים הם ניתנים

11. סיוע זה, שלא עודכן שנים רבות, עומד ברמתו הגבוהה ביותר על 770 ש"ח, מה שמוביל לפער של ממש בין סיוע זה ובין שכר הדירה הממוצע.

במסגרות בעלות אופי מוסדי ממשי ואף במוסדות הנחשבים טוטליים. במסגרת החוק והרפורמה לא יינתנו שירותי דיור מוסדיים אלו אלא רק שירותי דיור מוגן קהילתי בעלי אופי מוסדי מצומצם.[12] להבטחת צמצום זה יינקטו הצעדים האלה: א. מספר האנשים המתגוררים במסגרות הדירות יוגבל ל-4 אנשים; ב. כל דייר או דיירת יגורו בחדר נפרד; ג. תינתן האפשרות להתגורר בדירות מוגנות בקהילה שמשתמש השירותים משתייך אליה; ד. לעמדת הדיירים ובני משפחותיהם יהיה משקל מכריע בהחלטות משמעותיות, כגון זהות צוות העובדים והשירותים הניתנים; ה. למשתמשי השירותים תינתן הזכות לאגם את התקציב האישי שלהם וליצור מסגרת בעלת אופי שונה בהתאם לרצונם האישי; ו. לדיירים המעוניינים בכך תינתן האפשרות לממש את השירותים, או את חלקם, שלא באמצעות ספק מסגרת הדיור; ז. תינתן הכשרה מתאימה לצוות המסגרות.

[12]. כאמור, בעשורים האחרונים מדינות רווחה שונות נוקטות בתהליכי אל-מיסוד אשר יעדם סגירה מוחלטת של מוסדות דיור. השאיפה של מדינות אלו היא ששירותי דיור מוגן יכללו אך ורק שירותים בדמות דירות קטנות בקהילה.

שירותי תעסוקה - החוק יעגן את הזכות לקבל שירותים אשר יאפשרו לאנשים עם מוגבלות להשתתף בשוק העבודה, ובעיקר בתעסוקה בעלת ביטחון ואופק תעסוקתי. שירותים אלו יותאמו לשלבים השונים בתהליך ההשתלבות: אבחון מקצועי, הכשרה מקצועית, מציאת עבודה וליווי במהלכה.

חיי משפחה - שירותי תמיכה וייעוץ פרטניים, משפחתיים וקהילתיים המיועדים הן לבני משפחה של ילדים עם מוגבלות והן להורים עם מוגבלות. בשנים האחרונות החל משרד הרווחה והביטחון החברתי, בשותפויות עם ארגוני המגזר השלישי, לפתח מגוון שירותים ותוכניות לבני משפחה, ובראשם "מרכזים למשפחה". החוק המוצע ימשיך בכיוון זה בד בבד עם המשך הפיתוח והכיסוי של שירותים אלו. החוק יעגן שירותי תמיכה וייעוץ להורים עם מוגבלות טרם כניסתם לשלב ההורות וגם במהלכו. נכון להיום סוגיית ההורות של אנשים עם מוגבלות מקבלת מענה מועט ביותר, לרוב באמצעות הדרכה וטיפול מיני.

פנאי, מימוש עצמי וספורט - היום זכאים אנשים עם מוגבלות לשירותי פנאי וספורט שונים, כגון נופשונים, חוגים ומועדונים חברתיים. על אף חשיבותם, שירותים אלו ניתנים לרוב באופן שבו למשתמשי השירותים יש מעט שליטה על סוג השירות ואופיו וכן מעט הזדמנויות לצרוך שירותים אלו בתוך הקהילה. החוק המוצע ירחיב את המגוון של שירותים אלו, ויאפשר בחירה למשתמשי השירותים.

כל שירות או מוצר הנדרש כדי לאפשר חיים עצמאיים והשתתפות בקהילה - נוסף על השירותים שפורטו לעיל, החוק יעגן את זכותם של

אנשים עם מוגבלות לקבל שירותים או מוצרים הכרחיים להם לצורך השתלבות בקהילה. חלק מהשירותים או המוצרים האלו, כגון כיסאות גלגלים, ניתנים כבר היום, אולם היעדר העיגון החוקי והיותם מסופקים על ידי משרדים שונים מהווים נטל מנהלתי ממשי ופוגעים ביכולת למצות את הזכות להם.

שירותי ליווי וייעוץ בניהול התקציב ובמימושו - שירותים אשר יתמכו באנשים הזקוקים לכך בניהול ובמימוש התקציב והתוכנית שלהם. שירותים אלו ינועו מייעוץ חד-פעמי ועד ליווי קבוע, בהתאם לרצון האדם ולצרכיו (לדוגמה, ראו: https://www.ndis.gov.au/participants/using-your-plan/who-can-help-start-your-plan/support-coordination).

תנאי זכאות ותהליך המימוש

תנאי כניסה לתוכנית: הזכאות לסל השירותים נקבעת באמצעות שני ערוצים אפשריים: א. אנשים עם 40% נכות רפואית, כפי שקבעה ועדה רפואית של המוסד לביטוח לאומי; ב. אנשים עם מוגבלות מוכרת, אשר בשל מוגבלותם, או בשל חסמים הקשורים בה, נקבע כי הם זקוקים לתמיכה משמעותית כדי לקיים חיים עצמאיים בקהילה. קביעה זו, של הצורך בתמיכה משמעותית, תיעשה על ידי אנשי מקצוע אשר יוגדרו בחוק.

תהליך קביעת רמת התמיכה הנדרשת: אלו העומדים בתנאי הכניסה ייפגשו עם תומך למימוש סל - איש מקצוע בתחום הרווחה או הבריאות אשר עבר הכשרה לתפקיד על ידי משרד הרווחה. תומכי מימוש הסל לא יהיו עובדים של הרשות המקומית או המשרד. על בסיס פגישות אלו ומסמכים שינפיק האדם עם המוגבלות יעריכו תומכי סל המימוש, יחד עם המבקש, את רמת התמיכה הנדרשת לו בכל אחד מהיבטי החיים (דיור, תעסוקה ועוד). הערכה זו תביא בחשבון גם את מטרותיו של האדם ואת משאבי התמיכה שברשותו. תהליך זה, של הערכת הצרכים וקביעת התקציב, צריך להיות שקוף לציבור ולמשתמשי השירותים, ובכלל זה הקריטריונים הנכללים בו. לאחר המלצה על קביעת רמת התמיכה יעבירו תומכי מימוש סל השירותים את המלצתם לאישור עובדת סוציאלית ברשות המקומית.

רמות התמיכה: כל אדם הנכנס לתוכנית ישובץ לאחת מארבע רמות התמיכה האפשריות, המשקפות את סך התמיכה הנדרשת לאדם

בהיבטי החיים השונים.[13] ארבע רמות אלו יתורגמו לארבע רמות של היקף סל התמיכה החודשי. לצורך הכנת הצעה זו הנחנו את ארבע רמות ההיקף האלה:

1. נדרש לתמיכה משמעותית מאוד: 12,000-17,000 ש"ח
2. נדרש לתמיכה משמעותית: 6,000-8,000 ש"ח
3. נדרש לתמיכה בינונית: 3,000-5,000 ש"ח
4. נדרש לתמיכה מעטה: 1,000-2,000 ש"ח

[13]. לצורך הכנת פרק זה, ההנחה היא שיהיו ארבע רמות של צורך בתמיכה. עם זאת, בעתיד יהיה אפשר לשקול מחדש הנחה זו. כמו כן יש להביא בחשבון כי "תקציב אישי" זה נוסף על קצבת נכות המוגדרת בקצבת קיום. עם זאת, אם מקבל השירות מקבל קצבאות הקשורות למימון שירותים והנגשה, ובראשן קצבת שירותים מיוחדים וקצבת ניידות, הרי שבבניית התקציב האישי שלו יקוזזו העלויות של שירותים אלו.

לצורך הכנת הרמות התבססנו על כמה נתונים והנחות יסוד:

כאמור, ניתוח שערך לאחרונה מכון ברוקדייל (אלון, 2019), בהתבסס על נתונים מנהלתיים של משרד הרווחה והביטחון החברתי, העלה כי העלות החודשית של אדם עם מוגבלות המתגורר במסגרת פנימייה היא 14,283 ש"ח, וכי עלות זו עבור אדם המתגורר במגורים חוץ-ביתיים, בהם הוסטל ודירה בקהילה, היא 11,393 ש"ח. סכומים אלו מגדירים ממוצע, ויש שונות בין אוכלוסיות על בסיס המוגבלות ומשתנים אחרים. על סמך הערכה זו, ועל סמך השונות הקיימת ומקורות המימון הנוספים, נקבעה הרמה המקסימלית של הסל. בהקשר זה חשוב להדגיש את העיקרון המנחה את הרפורמה המוצעת - שבידי האדם ומשפחתו הזכות לבחור היכן להתגורר ואילו שירותים לצרוך, ולכן רמה זו תשרת גם אנשים המבקשים להתגורר באופן עצמאי בקהילה אך יש להם צורך בתמיכה משמעותית מאוד כדי לעשות זאת.

בקביעת הרמות הנחנו כי יש חשיבות במתן שיקול דעת לאנשי המקצוע וכי קביעת היקף הסל הסופי יכול וצריך להשתנות בהתאם לנסיבות השונות. הנחה זו הובילה אותנו להחליט כי כל רמה תורכב מטווח הנע בין היקף מקסימלי למינימלי. במקרים שתידרש בהם רמת תמיכה גבוהה מהרמה המקסימלית, לתקופת הסתגלות או באופן קבוע, יינתן בחוק לתומכי סל המימוש ולעובדת הסוציאלית המטפלת שיקול דעת להקצאה מתאימה. הקריטריון המנחה בשיקול דעת זה יהיה התמיכה הנדרשת לאדם למימוש חיים עצמאים בקהילה.

לבסוף, חשוב להדגיש כי מדובר בקביעה ראשונית בלבד, שמטרתה לספק הערכה ראשונית ביותר של העלויות הצפויות, בהתבסס על

ההשקעה המקסימלית הקיימת היום. בפועל, קביעת רמות התמיכה דורשת ניתוח מעמיק יותר שייעשה על ידי מומחים לעניין בהתבסס על נתונים מנהלתיים, אשר אינם בידי המחברים, על סקר עומק של הוצאות מחייה, וכן על בדיקה מעמיקה של תעריפי השירותים. רצוי לציין כי בשנים האחרונות נעשו מאמצים דומים בקרב אוכלוסיות ותחומים שונים. דוגמאות לכך הן הוועדה לבחינת תוכנית הפירעון בהליך פשיטת הרגל, בראשות פרופ' רון חריס, אשר בחנה את ההוצאות הדרושות למחיה הולמת בכבוד עבור אנשים בפשיטת רגל, והוועדה לקצבת זקנה ראויה בישראל, בראשות פרופ' איתן ששינסקי, אשר בחנה את ההוצאות הדרושות למחיה הולמת בכבוד בקרב האוכלוסייה הוותיקה. בעת קביעת הרמות יש לקיים תהליך דומה אשר יביא בחשבון את הצרכים הייחודים של אנשים עם מוגבלויות ואת עלויות המחיה הנוספות המושתות עליהם. תהליך זה דורש גם למידה מאופני היישום במדינות שונות ואימוץ טכניקות הנחשבות בתחום זה כ-best practices. דוגמה לכך אפשר למצוא בטכניקה של reference packages המיושמת באוסטרליה, אשר במסגרתה הרשות האחראית להספקת השירותים בנתה טיפוסים שונים של משתמשי שירותים (על בסיס קריטריונים שונים, ובכלל זה גיל, מוגבלות, רמת תפקוד ועוד) ושל רמת התמיכה הנדרשת עבורם (Productivity Commission, 2017). לאחר קביעת רמות התמיכה יש לקבוע מנגנון הצמדה אפקטיבי אשר ייתן מענה לשינויים בעלויות המחיה. מטרת כלל הצעדים האלו – להבטיח את העיקרון העומד בבסיס החוק: לספק לאנשים את רמת התמיכה הנדרשת להם כדי לחיות חיים עצמאיים ולהשתלב בקהילה באזרחים שווי זכויות.

<u>קביעת הרכב הסל ומימושו:</u> לאחר קביעת היקף הסל, האדם עם המוגבלות ומי מטעמו נפגשים עם תומך מימוש הסל כדי לבנות תוכנית המותאמת לרצונותיו, לצרכיו ולנסיבות חייו, תוכנית אשר תקדם אותו לקראת מימוש מטרותיו. התוכנית תביא בחשבון את היבטי החיים שצוינו לעיל, ואת השירותים הנדרשים בכל אחד מההיבטים הללו. לאחר בנייה משותפת של התוכנית, היא מועברת לאישורה של עובדת סוציאלית ברשות המקומית.

עם אישור התוכנית יוכלו האדם והתומך לבחור את אופן קבלת השירות: א. ניהול עצמאי של התקציב ותשלום ישיר לספקי השירותים; ב. ניהול תקציב עצמאי על ידי בני משפחה ותשלום ישיר לספקי השירותים; ג. מסלול ואוצ'רים המאפשר לאדם לבחור את השירות, והתשלום מועבר על ידי המדינה או הרשות המקומית; ד. ניהול התקציב על ידי צד שלישי, פרטי או ציבורי (כגון הרשות המקומית).

בכל אחד מהמסלולים יוכלו האדם ומשפחתו להיעזר בשירותי ייעוץ וליווי מתאימים אשר יסופקו במסגרת התקציב, וכן תינתן אפשרות לעבור בין מסלולים. כמו כן תינתן אפשרות לאגם משאבים ולעשות שימוש קבוצתי בתקציב או בחלק ממנו. כך למשל, קבוצה של משתמשי שירותים תוכל להחליט לשכור בית משותף ולחלוק יחד חלק מהשירותים, כגון שירותי הסיוע האישי. באופן דומה, אותה קבוצה תוכל להחליט על יצירת קבוצת פנאי במימון משותף מתקציבם.

מנגנוני ערר: החוק המוצע יכלול גם הקמה של מנגנוני ערר אשר יבטיחו את זכויות הזכאים על פי החוק. במסגרת מנגנונים אלו יוקמו ועדות ערר סטטוטוריות אשר יחולו עליהן הוראות חוק בתי דין מינהליים, ואשר יכללו שלושה חברים או חברות: משפטן (יו"ר), עובד סוציאלי (שאינו עובד מדינה ואינו עובד רשות מקומית), ונציג ציבור העוסק בתחום הזכויות של אנשים עם מוגבלות (שאינו עובד המדינה ואינו עובד רשות מקומית). כמו כן תינתן האפשרות לערער על החלטת ועדת הערר באמצעות פנייה לבית דין אזורי לעבודה. לבסוף, לצד ועדות ערר מוצע להקים מנגנון נציבות קבילות לבירור תלונות על אופן הגשת השירותים. מנגנון שכזה, הקיים למשל בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, יאפשר ערוצי תלונה על אופי השירותים הניתנים. חשיבות מנגנון זה מתעצמת בעיקר לנוכח העובדה שחלק ניכר מהשירותים הקיימים והעתידיים מסופקים באמצעות גורמים פרטיים.

תפקיד המדינה באסדרת המערכת ושוק השירותים: באמור, מימוש אפקטיבי של חקיקת תקציב אישי, ובכלל זה שירות מוכוון אדם, מחייב אסדרה של המדינה. במסגרת החוק ייקבעו תפקידיה של המדינה, מלבד תפקידה כממנת ומעריכת צרכים ותמיכה. ואלו יהיו תפקידיה, בין השאר:

1. **הבטחת היצע מספק של שירותים ועובדים, הבטחת איכותם ונגישותם של שירותים ועובדים אלו, והבטחת תנאי העסקה הוגנים ומכבדים:** עצם קיומו של ביקוש לשירותים אינו מבטיח את צמיחתו של שוק שירותים מתפקד, ולבטח כזה הנותן מענה אפקטיבי להיבטי חיים שונים (Carey et al., 2018). דוגמה בולטת לכך אפשר למצוא בכל הקשור לתומכים אישיים, המכונים היום בישראל "מטפלים סיעודיים". אתגר נוסף, מלבד הבטחת היצע מספק של עובדים, יהיה פיתוח מקצועי של העובדים, בדמות הבשרות, הדרכות וייעוץ למשתמשי השירותים, וכן הבטחת תנאי העסקה הוגנים ומכבדים. נוסף על כך, בשל קשיים המאפיינים את מערכת הפיקוח הנוכחית (Holler et al., 2020), וכן בשל

אופיים הייחודי של שירותים הניתנים באמצעות מודל של תקציב אישי, יש צורך בחשיבה מחודשת על תהליכי הפיקוח של שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות. חשיבה כזאת וניסוח התיקונים הנדרשים במערכת הפיקוח אומנם חורגים מהיקפו של פרק זה, אולם העקרונות המוצגים בו (חיים עצמאיים, אוטונומיה וכדומה) יכולים וצריכים להוות אבני יסוד של החשיבה והתיקונים הנדרשים. בתוך כך, מערכת פיקוח עתידית כזאת צריכה לתת מקום משמעותי לקולם של משתמשי השירותים. דוגמה לכך ניתנה כבר במסגרת פרק זה: הקמת נציב קבילות.

2. **פיקוח על מחירי השירותים והתאמתם לתקציבים המוצעים:** פיתוח ואסדרה של השוק מחייבים גם לוודא כי התקציבים המוצעים למשתמשי השירותים אכן מאפשרים לרכוש את השירותים המיועדים.

3. **פיתוח שירותים קהילתיים:** החוק מדגיש ברובו שירותים פרטניים לאנשים עם מוגבלות, כדי לנתק את הקשר ההיסטורי בין אנשים עם מוגבלות ובין שירותים קולקטיביים, סגרגטיביים ומוסדיים. עם זאת, אנו מכירים בחשיבותם העצומה של שירותים קהילתיים. מוצע כי משרד הרווחה והביטחון החברתי יוסיף לפתח ולקדם שירותים קהילתיים דוגמת "קהילה נגישה" ו"סביבה תומכת". כמה משירותים אלו יסופקו במסגרת סל השירותים האישי הניתן לאנשים עם מוגבלות, אולם שירותים אחרים יסופקו, מטבע אופיים הקהילתי של שירותים אלו, מחוץ לסל.

4. **מחקר והערכה:** החוק יעגן הקצאת מימון למחקרים בתחום שירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלויות. חלק מהמימון ינותב לסקר שנתי של השלכות הרפורמה והחקיקה על שחקנים שונים, ובראשם משתמשי השירותים, בני משפחתם וספקי שירות.

לצורך ביצוע תפקידים אלו, ולעזרה בהתוויית מדיניות בנושאים הקשורים בחוק ובשירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלות, תעוגן בחוק הקמתה של ועדה מייעצת אשר תורכב מנציגי משרד הרווחה והביטחון החברתי, נציגי משרד הבריאות ונציגים ממשרדים רלוונטיים נוספים (כגון משרד המשפטים ובתוכו נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד הבינוי והשיכון), נציגי ארגונים של אנשים עם מוגבלות, נציגי ארגונים של בני משפחה של אנשים עם מוגבלות, נציגי ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, נציגי אקדמיה ונציגים של מקצועות הבריאות והרווחה. החוק יקבע את סמכויות

הוועדה, ובכלל זה חובת התייעצות לפני שינוי מדיניות וחקיקה.

<u>עלות משוערת של הרפורמה:</u> כפי שנפרט בחלק הבא, אתגר של ממש ביישום רפורמה זו הוא ביצוע הערכה תקציבית מדויקת אשר תאפשר לעמוד במטרותיה: אפשרות לחיים עצמאיים ולהשתתפות בקהילה. אומנם בידי מחברי מסמך זה אין כדי לבצע הערכה מדויקת כזאת אולם נראה, על בסיס הנתונים הקיימים, כי לשם מימוש הרפורמה יש צורך בהגדלה ניכרת של התקציב הקיים. באופן קונקרטי יותר, ובמידה רבה של זהירות, אנו מעריכים כי מימוש הרפורמה יחייב הכפלה של התקציב הנוכחי, מה שיעמיד את תקציב שירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלות על 12 מיליארד ש"ח.[14] הערכה זו מבוססת על ההנחה שבכל זמן נתון יהיו באוכלוסיית היעד (העומדת על כ-320,000 אנשים עם מוגבלות) אנשים שלא יזדקקו לשירותי הרווחה, למשל, בשל העובדה שחלק מהשירותים והתמיכה הם חד-פעמיים או מוגבלים בזמן. הנחה נוספת, המבוססת על הנעשה בעולם, היא שהיחס בין רמות התמיכה ובין היקף האוכלוסייה שחבריה משויכים לאותה רמה הוא בצורת פירמידה. כלומר, ככל שרמת התמיכה הנדרשת גבוהה יותר, כך קטֵן היקף האוכלוסייה המשויכת לאותה רמת תמיכה. יש לציין כי הערכתנו על הגדלת התקציב מקבלת חיזוק מהמקרה האוסטרלי, שם נערכה בשנים האחרונות רפורמה של ממש בעלת מאפיינים הדומים מאוד לרפורמה המוצעת בפרק זה. במסגרת תכנון רפורמה זו, אשר כלל חישובים אקטואריים מקדימים, הצפי האקטוארי היה להכפלה של התקציב הקיים (Productivity Commission, 2011). במקרה הישראלי הכפלה כזאת משמעותה, כאמור, תקציב של כ-12 מיליארד ש"ח.

<u>אתגרים צפויים ביישום הרפורמה:</u> רפורמה זו מבקשת לעצב מחדש את אופי שירותי הרווחה לאנשים עם מוגבלות. הניסיון הבין-לאומי אשר נסקר לעיל, וכן הניסיון ההתחלתי בישראל (רימון-גרינשפן ועמיתים, 2020), מראים לנו כי מימוש שינוי עומק שכזה מחייב עמידה בכמה אתגרים משמעותיים:

1. **הערכת העלות התקציבית:** ברפורמה מסוג זה, כפי שמעידים גם מחקרים דומים בעולם, יש מצד אחד מרכיבים הצפויים להגדיל את העלות התקציבית ומצד שני מרכיבים הצפויים להקטין את העלות. גידול בעלות ינבע, למשל, מהגדלת היקף האוכלוסייה המשתמשת בשירותים. צמצום העלות יכול לנבוע, למשל, מהתייעלות הקשורה בהגדלת חופש הבחירה של משתמשי השירותים. מטבע הדברים, מורכבות זו של הרפורמה מקשה עלינו להעריך מראש את עלותה. עוד יש לזכור כי בהערכת עלות

[14]. חשוב לציין, סכום זה כולל מרכיבים תקציביים המפוזרים היום במשרדים שונים.

הרפורמה יש להבחין בין הטווח הקצר לטווח הארוך. בטווח הקצר צפויות לרפורמה עלויות נוספות הנובעות, למשל, מתקופת הביניים של סגירת מסגרות הדיור המוסדיות,[15] מהערכה מוטעית של היקפי התקציב האישי הנדרשים ומתהליכי למידה והקמה של התשתיות הנדרשות (Fleming et al., 2019). באופן משלים, ברמת המקרו, יש לזכור כי בטווח הארוך רפורמה מסוג זה היא השקעה חברתית, בעלת תועלת לחברה ולכלכלה, ובכלל זה תועלת בדמות השתתפות בשוק העבודה והפחתת הוצאות, למשל בתחום הבריאות (Productivity Commission, 2017). לבסוף, ראוי להזכיר כי בשנים האחרונות הפעילו מדינות רווחה שונות רפורמות מסוג זה, וניסיונן צריך לשמש את קובעי המדיניות גם לצורך ההערכה התקציבית והקטנת אי-הוודאות הכרוכה ביישום הרפורמה. בתוך כך מומלץ לבחון את האפשרות להשתמש במנגנון המימון האוסטרלי, הנשען על מודל ביטוחי שכולל, מעצם אופיו, ניתוחים אקטואריים.

[15]. בתקופה זו, למשל, יהיו מסגרות אשר ייתנו שירות למספר מצומצם של דיירים, אף שעלויות ההחזקה של המקום יישארו דומות לעלויות במצב של תפוסה מלאה של המסגרות.

2. **שוויוניות:** אחד האתגרים ברפורמות מסוג זה יהיה לתת מענה לאוכלוסיות המתקשות להשתמש במנגנונים של תקציב אישי, בין בשל סוג המוגבלות שלהן ובין בשל חסמים אחרים הקשורים בשפה, בהשכלה ועוד. הפתרון יהיה במתן תמיכה משמעותית לאותן אוכלוסיות כדי לממש כלי זה, ולחלופין, מתן אפשרות שלא להשתמש בתקציב אישי אלא במנגנונים מסורתיים של אספקת שירותי רווחה. עם זאת, חשוב לציין כי גם במסגרת השימוש במנגנונים מסורתיים יבואו לידי ביטוי שאר חלקי הרפורמה, ובהם הסטת הדגש אל שירותים בקהילה, הרחבת זכות הבחירה (שלא באמצעות תקציב אישי), הרחבת התמיכה ועוד. מוצע לבחון סוגיה זו עם התקדמות יישום הרפורמה, כדי להבטיח שלא ייווצרו פערים בין קבוצות באוכלוסייה במימוש זכויות אלו.

3. **ספקי השירותים:** רפורמה מסוג זה מזמנת אתגרים של ממש גם לספקי השירותים הקיימים, בעיקר הגדולים והוותיקים שבהם. אלה יצטרכו להתאים עצמם למציאות חדשה זו, שבה מימון השירותים אינו מובטח והוא מועבר דרך מקבל השירות. מציאות זו עלולה לייצר חוסר יציבות ניכר, ובכלל זה ברמה הכלכלית (Needham, 2010).

4. **חששות של אנשי מקצוע ונשות מקצוע:** גם לאנשי המקצוע, בראשם העובדות והעובדים הסוציאליים, מעבר זה מהווה אתגר. בין השאר, תקציב אישי משמעותו הכרה ביכולת של משתמשי

שירותים לזהות בעצמם את צורכיהם ואת המענים האפקטיביים לצרכים אלו, תפקיד השמור באורח מסורתי לאנשי המקצוע. מעבר זה כרוך גם בתפיסה אחרת של "סיכון", ובהכרה גם בזכות "לקחת סיכונים". עם זאת, כפי שמעיד ניסיונן של מדינות רבות, רפורמה זו מהווה הזדמנות טובה גם לאנשי המקצוע. עובדים אלו יוכלו, בין השאר, להשקיע יותר מזמנם במציאת פתרונות יצירתיים לצורכי משתמשי השירותים, במקום לשמש שומרי סף בבדיקת תנאי זכאות ובהקצאת שירותים קיימים (Glasby & Littlechild, 2009)

ריכוז אומדן עלות ההמלצות

רכיב	אומדן העלות בש"ח
התוספת הנדרשת ליישום הרפורמה*	5,748,505,000

*כולל תקציבים משרדיים המפוזרים היום במשרדים שונים

מקורות

אלון, י' (2019). *הערכת העלות של שירותי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לאנשים עם מוגבלות*. מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

הביטוח הלאומי (2021). *דוח שנתי (סקירה שנתית): 2019*. נדלה ב-12 באוגוסט 2021 מתוך https://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/2019/Pages/default.aspx

ברלב, ל', קרן-אברהם, י', אדמון-ריק, ג' והבר, י' (2017). *אנשים עם מוגבלות בישראל*. משרד המשפטים ומכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

גוטליב, ד', אנדבלד, מ', גיטלסון, נ', הלר, א', פינטו, א', פריאור, ר' ורוזנברג, מ' (2017). עוני, *תעסוקה, שכר וקצבאות של מקבלי נכות כללית*. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

גל, ג' (2006). על הצורך בחוק שירותי רווחה מקומיים וסל שירותי רווחה. *ביטחון סוציאלי*, 72, 5-9.

ינאי, א' (2006). *חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?* ירושלים: קבוצת המחקר למדיניות חברתית, האוניברסיטה העברית בירושלים ומשרד העבודה והרווחה.

מבקר המדינה (2016). *דוח שנתי 66ג, משרד הבריאות - שיקום נכי נפש בקהילה*.

מבקר המדינה (2021). *ביקורת חברתית: מימון שירותי רווחה*. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי.

משרד הבריאות (2021). *בריאות הנפש בישראל: שנתון סטטיסטי 2019*. נדלה ב-10 באוגוסט 2021 מתוך https://www.health.gov.il/PublicationsFiles/mtl-yearbook-2019.pdf

משרד המשפטים (2019). *אנשים עם מוגבלות בישראל 2019: נתונים סטטיסטיים נבחרים*. נדלה ב-1 באוגוסט 2021 מתוך https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/pwd_statistics_2019

משרד הרווחה והביטחון החברתי (2021). *דוח סטטיסטי לשנים 2019-2020*. נדלה ב-25 באוגוסט 2021 מתוך https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/molsa-publications-office-reports-2019-2020

סרגוסטי, ע' (2021). *אחד לאלף - דיור בקהילה לאנשים עם מוגבלות בחברה הערבית, תמונת מצב, מיפוי חסמים והמלצות לשינוי מדיניות*. בזכות: המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלות.

פינטו, א', גיטלסון, נ', הלר, א', אנדבלד, מ', פריאור, ר' וגוטליב, ד' (2018). *אנשים עם מוגבלות בישראל: אוכלוסייה, תעסוקה ועוני - נתונים מנהליים*. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

רימון-גרינשפן, ה', בכר, ע' וברלב, ל' (2020). *תקצוב אישי - שירות מוכוון אדם לאנשים עם מוגבלות, הערכה מעצבת של תוכנית פרה-פיילוט*. מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

רימון-גרינשפן, ה', ברלב, ל', בן-חי, א', גורן, ה' ובן-שמחון, מ' (2019). *סקירת השירותים החברתיים: סקירת העשור 2009-2018*, פרק 6, חלק ד', אנשים עם אוטיזם. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

רימרמן, א', סופר, מ', דגן, צ', רוטלר, ר' ומשאלי, ל' (2011). *תעסוקה, רווחה ומיסוי של אנשים עם מוגבלויות בישראל*. מוגש למוסד לביטוח לאומי.

שלום, ג', בן שמחון, מ' וגורן, ה' (2017). *סקירת השירותים החברתיים: אנשים עם מוגבלויות*. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

Anand, J., Davidson, G., Kelly, B., & Macdonald, G. (2018). Personalization of care: A wicked problem or a wicked solution? In W. Thomas, A. H. Hujala, S.

Laulainen, & R. McMurray (Eds.), *The management of wicked problems in health and social care* (pp. 34-49). Routledge.

Arstein-Kerslake, A. (2017). *Restoring voice to people with cognitive disabilities*. Cambridge University Press.

Beresford, P., Fleming, J., Glynn, M., Bewley, C., Croft, S., Branfield, F., & Postle, K. (2011). *Supporting people: Towards a person-centred approach*. Policy Press.

Brown, R., Carlson, B. L., Dale, S., Foster, L., Phillips, B., & Schore, J. (2007). *Cash and counseling: Improving the lives of Medicaid beneficiaries who need personal care or home- and community-based services*. Mathematica Policy Research.

Carey, G., Dickinson, H., Malbon, E., & Reeders, D. (2018). The vexed question of market stewardship in the public sector: Examining equity and the social contract through the Australian National Disability Insurance Scheme. *Social Policy & Administration*, 52(1), 387-407.

Chowdhury, M., & Benson, B. A. (2011). Deinstitutionalization and quality of life of individuals with intellectual disability: A review of the international literature. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities, 8*(4), 256-265.

Dickinson, H. (2017). Individual funding systems: What works? *Evidence Base* (3), 1-18.

Domhnaill, C. M., Lyons, S., & McCoy, S. (2020). Specialist support for persons with disabilities living in the community: Review of the international literature. *ESRI Survey and Statistical Report Series*, Number 97.

Ellis, K. (2005). Disability rights in practice: The relationship between human rights and social rights in contemporary social care. *Disability & society, 20*(7), 691-704.

Evans, E., & Reher, S. (2020). Disability and political representation: Analysing the obstacles to elected office in the UK. *International Political Science Review*.

Fleming, P., McGilloway, S., Hernon, M., Furlong, M., O'Doherty, S., Keogh, F., & Stainton, T. (2019). Individualised funding interventions to improve health and social care outcomes for

people with a disability: A mixed-methods systematic review. *Campbell Systematic Reviews, 15*(1-2).

Glasby, J., & Littlechild, R. (2009). Direct payments and personal budgets: *Putting personalisation into practice*. Policy Press.

Glendinning, C., Challis, D. J., Fernández, J. L., Jacobs, S., Jones, K., Knapp, M., Manthorpe, J., Moran, N., Netten, A., Stevens, M., & Wilberforce, M. (2008). *Evaluation of the individual budgets pilot programme. Final report*. Social Policy Research Unit, University of York.

Harkes, M. A., Brown, M., & Horsburgh, D. (2014). Self Directed Support and people with learning disabilities: A review of the published research evidence. *British Journal of Learning Disabilities, 42*(2), 87-101.

Holler, R. (2020). Material, stigmatic, and agentic dimensions in the experience of claiming disability benefits: The Israeli case. *Social Policy & Administration, 54*(5), 777-791.

Holler, R., Werner, S., Tolub, Y., & Pomerantz, M. (2020). Choice within the Israeli Welfare State: Lessons learned from legal capacity and housing services. In R. J. Stancliffe, M. L. Wehmeyer, K. A. Shogren, & B. H. Abery (Eds.), *Choice, preference, and disability* (pp. 87-110). Springer, Cham.

Kanter, A. S., & Tolub, Y. (2017). The fight for personhood, legal capacity, and equal recognition under law for people with disabilities in Israel and beyond. *Cardozo Law Review, 39*(557).

Kozma, A., Mansell, J., & Beadle-Brown, J. (2009). Outcomes in different residential settings for people with intellectual disability: A systematic review. *American Journal on Intellectual and Developmental Disabilities, 114*(3), 193-222.

Kremer, M. (2006). Consumers in charge of care: The Dutch personal budget and its impact on the market, professionals and the family. *European Societies, 8*(3), 385-401.

Mansell, J., & Ericsson, K. (2013). *Deinstitutionalization and community living: Intellectual disability services in Britain, Scandinavia and the USA*. Springer.

Maroto, M., Pettinicchio, D., & Patterson, A. C. (2019). Hierarchies of categorical disadvantage: Economic insecurity at the intersection of disability, gender, and race. *Gender & Society, 33*(1), 64-93.

Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. New York, NY: Cambridge.

Morris, J. (2004). Independent living and community care: A disempowering framework. *Disability & Society, 19*(5), 427-442.

Morris, Z. A., & Zaidi, A. (2020). Estimating the extra costs of disability in European countries: Implications for poverty measurement and disability-related decommodification. *Journal of European Social Policy, 30*(3), 339-354.

Nally, D., Moore, S. S., & Gowran, R. J. (2021). How governments manage personal assistance schemes in response to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A scoping review. *Disability & Society*, 1-24.

Needham, C. (2010). Debate: Personalized public services—A new state/citizen contract? *Public Money & Management, 30*(3), 136-138.

Productivity Commission (2011). *Disability care and support*. Australian Government Productivity Commission.

Productivity Commission. (2017). *National disability insurance scheme (NDIS) costs: Study report*. Australian Government Productivity Commission.

Purcal, C., Fisher, K. R., & Laragy, C. (2014). Analysing choice in Australian individual funding disability policies. *Australian Journal of Public Administration, 73*(1), 88-102.

Rimmerman, A., Soffer, M., David, D., Dagan, T., Rothler, R., & Mishaly, L. (2015). Mapping the terrain of disability legislation: The case of Israel. *Disability & Society, 30*(1), 46-58.

Shakespeare, T. (2013). *Disability rights and wrongs revisited*. Routledge.

Slasberg, C., Beresford, P., & Schofield, P. (2012). Can personal budgets really deliver better outcome for all at no cost? Reviewing the evidence, costs and quality. *Disability & Society, 27*(7), 1029-1034.

Stevens, M., Glendinning, C., Jacobs, S., Moran, N., Challis, D., Manthorpe, J., Fernandez Plotka, J. L., Jones, K., Knapp, M., Netten, A., & Wilberforce, M. (2011). Assessing the role of increasing choice in English social care services. *Journal of Social Policy, 40*(2), 257-274.

Waldschmidt, A., & Sépulchre, M. (2019). Citizenship: Reflections on a relevant but ambivalent concept for persons with disabilities. *Disability & Society, 34*(3), 421-448.

Walsh, P. N., Emerson, E., Lobb, C., Hatton, C., Bradley, V., Schalock, R. L., & Moseley, C. (2010). Supported accommodation for people with intellectual disabilities and quality of life: An overview. *Journal of Policy and Practice in Intellectual Disabilities, 7*(2), 137-142.

08

מצרכים לזכויות:
אזרחים ותיקים והזכות לרווחה טובה בזִקנה

—

פרופ' ישראל איסי דורון

תקציר

העולם בכלל והחברה הישראלית בפרט עוברים תהליכי הזדקנות מהירים: מספרם של האזרחים הוותיקים בישראל ושיעורם באוכלוסייה עתידים לגדול במידה ניכרת בעשורים הקרובים. תהליך זה מציב אתגרים והזדמנויות המחייבים היערכות מראש. מפתיע, אך למרות שורה ארוכה של מסמכי מדיניות שנכתבו בתחום זה, עד היום לא הוכנה או גובשה תוכנית אב לאומית בתחום הזִקנה בישראל, המציגה תפיסה אסטרטגית וכוללנית להתמודדות עם הזדקנותה של החברה הישראלית.

על רקע מציאות זו, מטרת הפרק הנוכחי היא להציג הצעה לשינוי פרדיגמה של המדיניות החברתית כלפי אזרחים ותיקים - באופן כללי, ובאופן קונקרטי - להציע כמה הצעות אופרטיביות ליישום פרדיגמה חדשה זו בכל הנוגע למערך השירותים המוצעים על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי לאזרחים הוותיקים.

השינוי הפרדיגמטי קשור באימוץ תפיסת עולם המעוגנת בשיח זכויות אדם והכרה באזרחים ותיקים כקבוצה חברתית הזכאית לכבוד ולעצמאות על רקע היסטוריה של גילנות ומדיניות פטרנליסטית. ההצעות האופרטיביות מעוגנות בשילוב של הבטחת קיום בכבוד - באמצעות העלאת גובה קצבאות הזִקנה ומערך השלמת ההכנסה, צמצום המיסוד וחיזוק הזכות להזדקן בקהילה - באמצעות יצירת זכאות לסל שירותים בסיסי ואוניברסלי לכלל האזרחים הוותיקים בישראל (לצד חופש בחירה מתוך סל שירותים אופציונלי המעוצב על ידי כל רשות מקומית בנפרד), וכן יצירת שינויים ארגוניים אשר יקלו את התכלול והתיאום של מערך השירותים בתחום זה.

מבוא

החברה הישראלית עוברת שינוי דמוגרפי דרמטי - היא מזדקנת. עובדה זו מוכרת וידועה היטב, והיא נסקרה בשורה ארוכה של דוחות המגובים בנתונים דמוגרפיים לאורך שנים (לדוגמה, חורב ועמיתים, 2011). התופעה היא תוצאה של שילוב מגמות דמוגרפיות כגון עלייה בתוחלת החיים, ירידה בשיעורי הילודה והגירה של אוכלוסייה מבוגרת יחסית. הגם ששיעורי אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בישראל נמוכים בהשוואה למדינות מערביות אחרות, בעשורים הקרובים ישראל צפויה לעבור תהליכי הזדקנות, ובמסגרתם מספר האזרחים הוותיקים ושיעורם היחסי באוכלוסייה יעלו במידה ניכרת.

ולא זו בלבד שהחברה הישראלית מזדקנת, אלא שאופיים של האזרחים

הוותיקים ה"חדשים", צורכיהם וציפיותיהם שונים מאלה שהורגלנו בהם בעבר. שינויים דמוגרפיים ותרבותיים אלה מביאים עימם אתגרים והזדמנויות במגוון רחב של הקשרים. כך לדוגמה, הזדקנות האוכלוסייה עלולה ליצור מעמסה על מערך שירותי הבריאות בצריכת יתר של שירותי בריאות; היא צפויה לייצר ביקושים במערכת השירותים החברתיים (לדוגמה, לשירותי סיעוד קהילתיים או לשירותי פנאי וחברה), והיא יכולה לאפשר הזדמנויות בשוק התעסוקה וההשכלה (וגם על כך כבר נכתב רבות. לדוגמה, ראו כנס ים המלח, 2011).

לאורך השנים הוכנו מסמכי מדיניות מעמיקים ומקיפים בנושא הזדקנות האוכלוסייה בישראל. כך לדוגמה, גופים וחוקרים שונים בישראל הצביעו על הצורך להכין תוכנית אב לאומית לצורך היערכות להזדקנות אוכלוסייתה (יקוביץ וקטן, 2011). גם ממשלת ישראל, בהחלטה מספר 150 מיום 28.6.2015, אימצה את "הערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית..." וקראה לפעול "על מנת להיערך למשמעויות החברתיות והכלכליות המשמעותיות הנובעות מתהליך הזדקנות האוכלוסייה בישראל" (החלטת ממשלה 150, 2015). בשנת 2018 הגישה חברת הכנסת טלי פלוסקוב דוח מקיף על בניית תוכנית אב לאומית בתחום הזִקנה (פלוסקוב, 2018). ולבסוף, בעת האחרונה קיבלה ממשלת ישראל החלטה לאמץ את "מפת המדדים הלאומיים להזדקנות מיטבית" אשר אמורה לבחון לאורך זמן מדדים בתחום הבריאות ואת החוסן הכלכלי של אזרחים ותיקים בישראל (החלטת ממשלה 127, 2021). ואולם למרות כל הפעילות הענפה שפורטה לעיל, עד היום טרם הוכנה או גובשה בישראל תוכנית אב לאומית להיערכות לקראת הזדקנות האוכלוסייה בישראל.

על רקע מציאות זו מטרת הפרק הנוכחי, אשר מתבסס בחלקים גדולים שלו על הצעה לתוכנית אב לאזרחים ותיקים שהוכנה על ידי מחבר פרק זה, "אופקים - תוכנית אב לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים" (דורון, 2017) - להציג חזון ומסגרת לתוכנית פעולה חדשה להבטחת זכויותיהם ורווחתם של האזרחים הוותיקים במדינת ישראל. כל זאת במסגרת מערך השירותים שבאחריות משרד הרווחה והביטחון החברתי ובפיקוחו, ובמסגרת מערך הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי.

חלק ראשון:
הגדרת אוכלוסיית היעד ומאפייניה בישראל

סוגיית ההגדרה "מיהו זקן?" או מהי אוכלוסיית היעד בכל הנוגע לזכויות "זקנים" היא סוגיה מורכבת שמילים רבות נכתבו על אודותיה. הדילמה היא - האם להתמקד בגיל כרונולוגי? או בגיל תפקודי? האם לכלול בני משפחה או מטפלים לא פורמליים אחרים? השאלה גולשת גם לסוגיית ה"שיום" - באיזה שם צריך להשתמש: זקנים? קשישים? ישישים? אזרחים ותיקים? הדיון בסוגיות אלה מורכב, והוא כולל היבטים חברתיים, משפטיים ופוליטיים מורכבים. דיון מקיף ומעמיק בסוגיות אלה חורג מהיקפו של דוח זה.

לצורך פרק זה אנו מאמצים גישה שהיא גם פורמליסטית אך גם אנטי גילנית ומעוגנת בחוק האזרחים הוותיקים, ולפיה אוכלוסיית היעד העיקרית שאליה מתייחס דוח זה היא האוכלוסייה שעל פי המבנים החוקיים והמוסדיים של מערכת השירותים בישראל נחשבת ל"אזרחים ותיקים", דהיינו גברים בני 67 ומעלה ונשים בנות 62 ומעלה.[1] מאוכלוסיית יעד מרכזית זו נגזרת גם אוכלוסיית יעד משנית שהיא מערך בני המשפחה והמטפלים הלא פורמליים המעניקים טיפול, דאגה ותמיכה לאותם אזרחים ותיקים הקרובים להם והנזקקים לתמיכתם.

אימוץ הגדרה "כרונולוגית" כזאת בא לצד ההכרה וההבנה שבפועל אוכלוסיית האזרחים הוותיקים מאופיינת בשונות רבה: מדובר באוכלוסייה מגוונת מאוד ברמת יכולת התפקוד, ברמת הבריאות, במצב הכלכלי, התעסוקתי והמשפחתי. לצד רבגוניות זו, יש שונות גם במשתני עדה, תרבות ודת, שהופכת את ההתייחסות ההומוגנית או ה"סטנדרטית" לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים למשימה מאתגרת במיוחד.

חשוב לציין בנקודה זו כי הבחירה בשם "אזרח ותיק" אף היא משמעותית וראויה בעינינו: על אף ההקשר ההיסטורי החיובי של המושג "זקן" ו"זִקנה", בייחוד במסורת היהודית, לאורך השנים נקשר מושג זה, למרבה הצער, באופן שלילי עם תדמיות גילניות ועם סטריאוטיפים הקשורים למוחלשות ולפגיעות. יתרה מזו, גם אוכלוסיית היעד עצמה נרתעת מהשימוש ומההגדרה העצמית במושג "זקנים" (רבים מהאזרחים הוותיקים נרתעים או מסרבים לקבל שירותים ל"זקנים", שכן הם אינם מזהים עצמם ככאלה). אשר על כן השימוש במושג אזרח ותיק לא רק שהוא ניטרלי יותר ונושא פחות סטיגמה (מזווית המבט הגילנית), אלא שיש בו גם ממד של עוצמה וכוח במובן של חשיבות ה"ותק" ומעמדו בחברה (להרחבה בנושא הגילנות, ראו דורון, 2013).

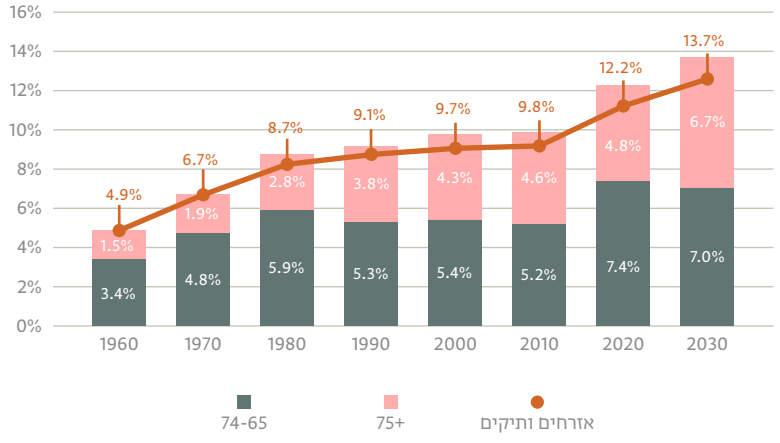
[1] גיל הפרישה וגיל הזכאות לקצבת זִקנה נתונים במצב של שינוי, ולפיכך גם ההגדרות ישתנו במשך השנים בהתאם.

סקירה דמוגרפית של אוכלוסיית הוותיקים בישראל

האזרחים הוותיקים בישראל הם קבוצת מיעוט שגדלה באופן יחסי בקצב המהיר ביותר. כמתואר בשנתון הסטטיסטי של מכון ברוקדייל (שנור וכהן, 2021), שממנו נלקחו הנתונים לתת-פרק זה, בסוף שנת 2020 מנתה אוכלוסיית ישראל כ-9.3 מיליון נפש, ואוכלוסיית האזרחים הוותיקים (בני +65) מנתה כ-1.2 מיליון נפש. מאז שנת 1955 גדלה אוכלוסיית המדינה פי 5.2, ואוכלוסיית האזרחים הוותיקים גדלה פי 13.2 (מ-85,200 ל-1,128,200 בני +65). כלומר, קצב הגידול של האזרחים הוותיקים היה יותר מכפול מזה של האוכלוסייה הכללית. אוכלוסיית האזרחים הוותיקים גדלה לא רק במונחים של מספרם המוחלט, אלא גם בשיעור האזרחים הוותיקים מכלל האוכלוסייה אשר גדלה פי שניים מ-1955: אז היוו האזרחים הוותיקים 4.8% מכלל האוכלוסייה במדינה, לעומת כ-12% בסוף 2019.

אפשר לראות את מגמת הזדקנות האוכלוסייה בישראל בכל הנוגע לבני +65 בתרשים שלהלן (המקור: כנס ים המלח, 2011, עמ' 28):

תרשים 1:
שיעור אזרחים ותיקים מתוך כלל האוכלוסייה, סה"כ ולפי קבוצות גיל, מגמות ותחזית ל- 1960-2030



המקור: כנס ים המלח, 2011, עמ' 28

בקרב אוכלוסיית האזרחים הוותיקים יש תתי-קבוצות שגדלות בקצב מהיר במיוחד: קצב הגידול של אזרחים ותיקים בני +75 היה מהיר יותר מזה של אזרחים ותיקים בני +65. האוכלוסייה שגדלה בקצב המהיר ביותר בשנים האחרונות היא אוכלוסיית בני +80. כלומר, אוכלוסיית האזרחים הוותיקים הזדקנה אף היא. הדבר מתבטא בכך שאם ב-1980 כשליש מבני +65 היו בני +75 וכ-14% היו בני +80, הרי בסוף שנת 2019 40% היו בני +75, ו-25% היו בני +80. התחזית לשנת 2030 צופה גידול בחלקם של בני +75 ובני +80 בקרב בני +65.

כאמור, הזדקנות האוכלוסייה בישראל נובעת גם מהעלייה המתמשכת בתוחלת החיים. באופן מפתיע במקצת, על אף הבעיות הביטחוניות והחברתיות, תוחלת החיים בלידה בישראל, נכון לשנת 2019, היא מהגבוהות בעולם, והיא עומדת על 81 שנים לגברים ו-84.7 לנשים. תוחלת החיים של גברים בני 65-69 בישראל היא 19.4 שנים, ושל נשים בגילים אלה היא 21.8 שנים. כלומר, אישה שהגיעה לגיל 65 צפויה לחיות עד גיל 86.8 בממוצע.

להזדקנות החברה הישראלית יש ממד מגדרי: יותר ממחצית (כ-55.4%) מאוכלוסיית האזרחים הוותיקים הן נשים. היחס בין נשים לגברים באוכלוסיית בני 65+ השתנה במרוצת השנים :בשנת 1960 היוו הנשים כ-53% מאוכלוסיית האזרחים הוותיקים .יחס המינים, שהוא מספר הגברים לכל 1,000 נשים, עמד על 905 בקרב בני +65 בשנת 1960 ובשנת 2019 – על 804. שיעור הנשים גבוה במקצת בקרב אוכלוסיית האזרחים הוותיקים המבוגרים יותר: 58.3% מתוך בני +75 ו-60% מתוך בני +80.

בחינת מצבם המשפחתי של האזרחים הוותיקים מצביעה על כך שמרבית האזרחים הוותיקים נשואים (60.5%); שיעור הנשואים בקרב הערבים גבוה מבקרב היהודים (64.2%). קיימים הבדלים ניכרים בין המינים במצבם המשפחתי: רוב הגברים נשואים (77.1%) לעומת 46.8% - בלבד מהנשים. ההבדל נובע בעיקר מכך שתוחלת החיים של נשים גבוהה מזו של גברים ומהנטייה של נשים להינשא לגברים מבוגרים מהן. רוב האזרחים הוותיקים שאינם נשואים הם אלמנים (23.4% מכלל בני +65; 9.5% מהגברים ו-34.5% מהנשים).

נסיים בציון עוד תת-קבוצה חשובה בקרב האזרחים הוותיקים – הערבים: האוכלוסייה הערבית מונה כ-95,300 בני 65+ והיא צעירה יותר מהאוכלוסייה היהודית. בסוף שנת 2019 היו 5% מקרב האוכלוסייה הערבית בני 65+ לעומת 13.8% בקרב יהודים ואחרים. גם אוכלוסיית

האזרחים הוותיקים הערבים צעירה יותר: 36.2% מבני 65+ הם בני 75+ לעומת 40.6% בקרב האזרחים הוותיקים היהודים. ואולם, באופן דומה לזה של האוכלוסייה היהודית, גם האוכלוסייה הערבית צפויה לחוות תהליכי הזדקנות משמעותיים בעשורים הקרובים, ושיעור האזרחים הוותיקים שהם ערבים צפוי לגדול במידה ניכרת.

חלק שני: ההתפתחות ההיסטורית של מערכי השירותים לאזרחים ותיקים בפרספקטיבה בין-לאומית ומאפייניהם ההיסטוריים

לאחר שהגדרנו את אוכלוסיית היעד (אזרחים ותיקים), ולאחר שהגדרנו את גבולות הגזרה התוכניים (שירותים לאזרחים ותיקים בקהילה), נעבור לסקור בתמצית את הסוגים העיקריים של השירותים החברתיים לאזרחים ותיקים בקהילה, כפי שהתפתחו לאורך השנים ברחבי העולם.

הדור הראשון - קצבאות זִקנה ומערך שירותי סעד בסיסיים לאזרחים ותיקים בקהילה כחלק ממערך שירותים בסיסי למגוון אוכלוסיות עוני ומצוקה

כפי שמתאר דורון (1979), במרבית הארצות התפתחו השירותים הראשונים שיועדו לאזרחים ותיקים בתחילת המאה שעברה כחלק בלתי נפרד משירותי הסעד של אותה תקופה, שכוונו לאזרחים ותיקים במסגרת שירותים לאוכלוסיות עוני "קלסיות" כגון ילדים, אנשים עם מוגבלות או חולים. שירותים אלה היו מיועדים בעיקר לזקנים עניים, והם ניתנו כשירות נלווה לסיוע הכלכלי שהוגש לנזקקים אלה. יתרה מזו, מדינות רבות שאימצו את המודל של מדינת הרווחה המודרנית עיגנו את הזכות לקבל קצבאות זִקנה בסל קצבאות היסוד של מערכי הביטחון הסוציאלי שהוקמו בראשית המאה שעברה.

לא היה מפתיע למצוא במדינות שונות, בדור ראשון זה, דוגמאות למערכי שירותים שחולקו חלוקה גסה לשתי "זירות" עיקריות נפרדות: זירה תוך-ביתית (in home services), וזירה חוץ-ביתית (out of home services). השירותים התוך-ביתיים כללו בדרך כלל שירותים כדוגמת ארוחות חמות, שירותי עזרה וקשר ביתיים, טיפול סוציאלי אישי ושירות של עובדים סוציאליים מקצועיים - כדי לסייע בפתרון בעיות פרטניות הקשורות לזִקנה. השירותים החוץ-ביתיים כללו שירותי מידע וייעוץ, טיפול יום, מרכזי יום / מועדונים, טיפול וסיעוד, שירותים מוסדיים בתצורה של בתי אבות ומסגרות מוסדיות לאזרחים ותיקים (שהיו לרוב הפתרון היחיד לאזרחים ותיקים שהיו נעדרים מערכי תמיכה לא פורמליים משפחתיים). באופן כללי, מה שאפיין את הדור הראשון של השירותים החברתיים לאזרחים ותיקים היה היעדר ההכרה בקבוצת

אוכלוסייה זו כאוכלוסייה ייחודית הזקוקה למערך שירותים ייחודי או להתייחסות שונה וממוקדת. זאת לנוכח העובדה שההתמודדות עם הצרכים שלהם נעשתה במסגרת "חבילה" של מערכי שירותים שניתנו לאזרחים ותיקים יחד עם אוכלוסיות מצוקה אחרות, ללא אבחנה ממשית או מהותית בינם ובין אוכלוסיות הסעד או המצוקה האחרות.

הדור השני - מסעד לרווחה: אימוץ אידאולוגיות ה-aging in place, קידום תיאום, טיפול ואינטגרציה ופיתוח שירותים תומכים וחדשים בקהילה

הקמתן של מערכות הביטחון הסוציאלי בתחום הזִקנה ו"ניתוק" הטיפול בעוני (במובנו הכלכלי) ממערכות ה"סעד", לצד התפתחות ההכרה במהפכת הזִקנה - דהיינו, בשינוי הדמוגרפי הדרמטי העומד להתחולל בחברה האנושית - הביאו לכך שבשנות השבעים של המאה שעברה היה אפשר לזהות אימוץ מדיניות חדשה בתחום זה, מדיניות המכירה בצורך להתייחס להזדקנות האוכלוסייה כאל סוגיית מדיניות חברתית ייחודית. בזירה הבין-לאומית בא הדבר לידי ביטוי, למשל, בכך שהכינוס הגלובלי הראשון ביוזמת האו"ם לדיון בסוגיית הזִקנה נעשה בשנת 1982 בווינה. בעקבות כינוס זה נולד מסמך המדיניות הבין-לאומי המקיף ביותר בתחומו דאז - The Vienna International Plan of Action on Ageing (VIPAA, 1982), וגם מדינת ישראל חתמה עליו.

להבנה שהחברה האנושית עוברת שינוי דמוגרפי דרמטי, וש"הזִקנה היא העתיד", היו השלכות רבות. לדוגמה, לצד העברת האחריות למניעת עוני ומחסור כלכלי בזִקנה אל מנגנוני הביטחון הסוציאלי האוניברסליים (כגון קצבאות זִקנה) ואל מערכי הבטחת ההכנסה המשלימים, נוצר מודל מדיניות חדש אשר הדגיש את המרכזיות של הגשמת האפשרות של אזרחים להזדקן בקהילתם ובביתם מתוך כיבוד עצמאותם, מדיניות המוכרת במונח הלועזי Aging in Place. מדיניות חברתית חדשה זו נבעה לא רק מהעלייה במודעות הכללית לפגיעה הכרוכה בחיים במוסדות טוטליים אלא גם מכך שהתברר, לצד הגידול באוכלוסיית האזרחים הוותיקים, כי מרביתם מעדיפים להזדקן בביתם, והדבר אף תורם לבריאותם ולאיכות חייהם, תורם לחברה בכללותה ומוזיל את העלויות הציבוריות.

אימוץ מדיניות חברתית חדשה זו בכל הנוגע לתפקיד השירותים החברתיים בקהילה הביא לשינויים רבים, חלקם אף עקרוניים. שינוי פרדיגמטי מרכזי אחד שהתחולל בהשוואה לדור הראשון בא לידי ביטוי ב"ניתוק" של מערך השירות הביתי ממערך ה"סעד" ועיגונו בתוכניות

ביטוח סיעודי קהילתי במסגרת מערך הביטחון הסוציאלי הכללי לזִקנה (או לכל הפחות עיגונו בתוכנית לאומית להתמודדות עם אתגרי זִקנה שאינם קשורים לנזקקות כלכלית). תוכניות אלה הבטיחו בדרך כלל סל שירותים תמיכתי-טיפולי מוגדר ומובנה ברמות שונות של היקף ושל תוכן, וגרעינו כלל בדרך כלל טיפול וסיוע ביתיים ואישיים בתפקוד היומיומי.

חלק בלתי נפרד מהתפתחות זו היה גם ההכרה בצורך לתמוך במערך התמיכה הלא פורמלי, דהיינו באזרחים ותיקים ובעיקר בבני משפחתם. בתוך כך, לצד תוכניות הסיעוד והטיפול הביתי הפורמליים, החלו להתפתח תוכניות שתכליתן לתמוך דרך הקלת השחיקה ולעיתים אף דרך מתן תמורה כספית לבני משפחה הנושאים בנטל הטיפול בהוריהם או בקרוביהם הזקנים. בהקשר זה, מה שהחל את דרכו כ"הקלה" בעומס המשפחתי באמצעות הענקת שעות טיפול פורמליות התרחב והתפתח למגוון של זכויות ושירותים המכוונים ישירות למטפלים הלא פורמליים (דורון ולזר, 2016; דורון ולינצ'יץ, 2002; Lopez-Hartmann et al., 2012).

עוד שינוי שהתחולל בהשוואה לדור הראשון בא לידי ביטוי בפיתוח ניסיונות לתיאום טיפול (case management), לאינטגרציה (integrated care) וליצירת רצף טיפולי (continuum of care) בטיפול באזרחים הוותיקים בקהילה. הפיתוח לא היה יצירת שירותים חדשים אלא ניסיון ליצור מעטפות ארגוניות וניהוליות חדשות, שבמסגרתן אנשי מקצוע ומתאמי טיפול יסייעו בתיאום ובעיצוב הטיפול מתוך "תפירה" של מערך השירותים בהתאמה לצורכי האזרח הוותיק ועל בסיס הערכה רב-מקצועית ובין-תחומית כוללת. תיאום הטיפול תוכנן ועוצב בדרכים שונות על פי מודלים מקצועיים מגוונים המותאמים לצרכים של היחיד (לסקירת תוכניות אלה ועוד ראו דורון ועמיתים, 2016; יקוביץ, 2011; Kodner, 2006).

שינוי נוסף היה העשרת מגוון השירותים בתחומים ובהקשרים נוספים מתוך טשטוש הגבולות בין השירותים הפנים-ביתיים לחוץ-ביתיים ומתוך תחרות שהתפתחה בתחום זה על ידי כניסתם של גופים פרטיים. דוגמה טובה לסוג שירותים חדש כזה היא "קהילות תומכות": מערך שירותים מקומי הפועל בקהילות ובשכונות, מסופק על ידי גופים פרטיים ומציע מגוון שירותים תוך-ביתיים וחוץ-ביתיים (כדוגמת לחצן מצוקה, שירות תיקונים ותחזוקה ופעילות חברתית חוץ-ביתית) המעצימים את תחושת הביטחון האישי ומאפשרים יצירת מעטפת חברתית תומכת (לדוגמה, בדמות של אב / אם הקהילה).

בהקשר זה ראוי להדגיש עוד שינוי: בדור הראשון כל השירותים החברתיים לאזרחים הוותיקים, או מרביתם, בדרך כלל סופקו בפועל על ידי הרשות המקומית או על ידי שירותי הסעד הממשלתיים, ואילו בדור השני הופרטו שירותים רבים באופן יזום על ידי המדינה (לדוגמה, בהעברת האחריות לאספקת שירותי הסיעוד בקהילה לגופים פרטיים) או שנוצרו וסופקו בעקבות יזמות מקומית של גופים פרטיים (בין למטרות רווח ובין שלא), ונוצר "שוק" עשיר ומורכב שפועלים בו "שחקנים" שונים (המדינה, עמותות, חברות פרטיות, בני משפחה). שוק זה מוכר בספרות גם כ-welfare mix (להתפתחות זו באירופה ראו Johnson, 1999).

במסגרת ההתפתחויות של הדור השני חשוב להזכיר את ההתפתחות שהתרחשה בשלב זה גם בתחום הידע והמודעות לתופעת ההתעללות באזרחים ותיקים והזנחתם (elder abuse and neglect) - תופעה שאף שהייתה קיימת מקדמת דנא החלה לפרוץ למודעות החברתית כתופעה ייחודית רק בשנות התשעים של המאה שעברה. התוצאה הייתה שהחלו להתפתח שירותים ייעודיים להעלאת המודעות לתופעה (כדוגמת הפצת ידע לציבור ולאנשי מקצוע) לצד תוכניות ושירותים שכוונו לזיהוי ואיתור של התופעה ולמניעתה (אלון ועמיתים, Quinn & Tomita, 1997;2013).

לבסוף, השינויים בדור השני שתוארו לעיל הקרינו גם על מערכי קצבאות הזִקנה והביטחון הסוציאלי בזִקנה: הלחצים הפיננסיים בעקבות העלייה בתוחלת החיים הביאו לגל עולמי של רפורמות בתחום זה, שכללו בין היתר את העלאת גיל הזכאות לקצבת זִקנה, ביטול חובת הפרישה מעבודה בהגעה לגיל כרונולוגי מסוים, שינוי מערכי הפנסיה התעסוקתית והגדלת החלק של מערכי פנסיה המבוססים על חיסכון פרטי המושקע בשוק ההון לצד הפחתת היקף ההסתמכות על פנסיות תקציביות או סבסוד ותמיכה המדינה במסגרת אגרות חוב ממשלתיות (ספיבק ויוסף, 2006).

הדור השלישי - מרווחה לזכויות אדם: מערכי שירותים המבוססים על זכויות אדם, על זִקנה פעילה ועל חופש בחירה אישי, ועידוד של סביבות ידידותיות-גיל

קפיצת המדרגה האחרונה בתפיסת העולם סביב פיתוח השירותים לאזרחים ותיקים בקהילה התרחשה מאז ראשית שנות האלפיים ושיקפה שינוי פרדיגמטי נוסף. השינוי בא לידי ביטוי בהחלפת "שיח הרווחה" ב"שיח זכויות אדם", בהקמתה של קבוצת עבודה באו"ם

לקידום זכויות אדם של זקנים בשנת 2011, במינוי מומחה עצמאי על ידי מועצת זכויות האדם של האו"ם לקידום זכויות האדם של אזרחים ותיקים, וביצירת אמנות בין-לאומיות אזוריות חדשות הממוקדות בזכויות אדם של אזרחים ותיקים (באפריקה ובאמריקה).

שינוי השיח בתחום זכויות האדם של האזרחים הוותיקים גרר עימו עוד שינוי שבא לידי ביטוי בשנים האחרונות בפיתוח שירותים מהיר הכולל מגוון רחב מאוד של יזמויות חדשניות ומקוריות. קשה להקיף את כולן, אבל אפשר בהחלט לזהות כאן כמה כיוונים מרכזיים הקשורים בתפיסות מדיניות ובאידאולוגיות מדיניות-חברתיות המעוגנות בהכרה בזכויות האדם של האזרחים הוותיקים:

- תפיסת מדיניות מרכזית אחת עסקה במה שמכונה "זִקנה פעילה" (**active ageing**), שבהקשרה הקהילתי שמה דגש על המשך מעורבות והשתתפות פעילה של אזרחים ותיקים בפעילות הכלכלית, התרבותית והחברתית (Walker, 2008; WHO, 2002).

- תפיסת מדיניות מרכזית אחרת, שלאו דווקא נולדה בתחום הזִקנה אך אומצה גם בהקשר של ההכרה בזכויות האדם של אזרחים ותיקים, נגעה לפיתוח שירותים ממוקדי לקוח (**person/client centered/directed services**). על פי גישה זו, לא די בתיאום ובאינטגרציה של השירותים על בסיס הצרכים האובייקטיביים של האזרח הוותיק, אלא יש חשיבות רבה לעיצובם באופן המאפשר ל"לקוח" חופש בחירה לעצב - לפי העדפותיו ולפי רצונותיו - את ההיקף ואת התוכן של השירותים, מתוך הכרה בזכותו להביא לידי ביטוי את ייחודו (Maslow, 2013).

- ההתפתחות המעניינת האחרונה בדור השלישי הייתה ביצירת תחום הגרונטולוגיה הסביבתית וביוזמות המקומיות סביב "ערים ידידותיות גיל" (**age friendly cities**), אשר הדגישו את חשיבותן של סוגיות ההנגשה והתכנון הפיזי-סביבתי לאיכות חייהם של האזרחים הוותיקים בקהילה (WHO, 2013).

<u>לסיכום:</u> אפשר לראות כיצד בזמן לא רב יחסית מערך השירותים החברתיים לאזרחים ותיקים בקהילה עבר שינוי דרמטי הן ברמת התוכן והן ברמת האידאולוגיה. ממערך שירותים מצומצם יחסית, המעוגן בשירותי סעד לאוכלוסייה נזקקת ובשירותים מוסדיים, התפתח מערך השירותים למגוון מובנה של שירותים שאמורים לאפשר הזדקנות מכובדת בקהילה מתוך התבססות על מערך תמיכה ציבורי-סיעודי

בתוך הבית ומחוץ לו. לבסוף אימץ מערך השירותים כיוון אידאולוגי חדש המצדד בזכויות אדם, במתן חופש בחירה ליחיד ובאספקת שירותים קהילתיים המעודדים פעילות ומעורבות, יצירתיות וחדשנות.

חלק שלישי: סקירת מערך השירותים לאזרחים ותיקים בישראל והכשלים הכרוכים בו

מערך השירותים לאזרחים הוותיקים בישראל מורכב וחובק עולם. אין כמעט משרד ממשלתי שאין לו - בצורה כלשהי - נגיעה במערכי שירותים ייעודיים לאזרחים ותיקים. לצורך פרק זה, ננסה להתמקד בסקירת השירותים הרלוונטיים ביותר לתחום האחריות של משרד הרווחה והביטחון החברתי, וכן להציג את חולשתם העיקרית:

מערכי הגמלאות לאזרחים ותיקים, המעוגנים בחוק הביטוח הלאומי (קצבאות אזרחים ותיקים, קצבאות שארים, השלמת הכנסה [מכוח חוק הבטחת הכנסה] וגמלת סיעוד)

רבות נכתב על מערכי הביטחון הסוציאלי בזִקנה בישראל. בתמציתיות רבה נהוג להציג מערך זה כמכיל כמה רבדים: הרובד הראשון והבסיסי הוא רובד קצבאות האזרחים הוותיקים, המעוגן בחוק הביטוח הלאומי ומבטיח לכל תושב ישראלי שהגיע לגיל זִקנה והשלים את תקופת האכשרה - על בסיס אוניברסלי וללא מבחני הכנסה - תשלום חודשי של קצבת אזרחים ותיקים. הרובד השני, המבוסס על עיקרון סלקטיבי ומעוגן בחוק הבטחת הכנסה, מקנה זכאות לאזרחים ותיקים - כפוף למבחן נזקקות - להשלמה של הכנסתם אף מעבר לקצבת האזרחים הוותיקים. שני הרבדים הראשונים הללו, המעוגנים בתשלומי הביטוח הלאומי, אמורים להבטיח לכלל האזרחים הוותיקים רמת הכנסה מינימלית המאפשרת קיום בסיסי.

אל שני הרבדים הציבוריים/ממשלתיים הללו מתווסף הרובד השלישי, המעוגן בפנסיה התעסוקתית ובהקשר של שוק העבודה - שהחל משנת 2008 חלה כחובה על כלל שוק העבודה השכיר בישראל. רובד זה אמור להבטיח, באמצעות הפרשות משותפות של העובדים והמעסיקים לקרנות פנסיה פרטיות, צבירת חיסכון פנסיוני שיבטיח מקור הכנסה נוסף בזִקנה (שגובהו יהיה תלוי בהיקף הצבירה ובביצועי השוק). מקור הכנסה זה אמור לאפשר לא רק קיום בסיסי, אלא גם לדאוג לשמירה מסוימת על רמת החיים שאדם חי בה לפני יציאתו משוק העבודה.[2]

מערך גמלאות חשוב נוסף המעוגן במסגרת חוק הביטוח הלאומי הוא הזכות לגמלת סיעוד. גמלה זו, אשר "נולדה" באמצע שנות השמונים

[2] לרבדים הללו אפשר להוסיף עוד שני רבדים פרטיים: הראשון, המשך ההשתתפות בשוק העבודה גם בגיל הזִקנה; והשני, מקורות הכנסה מהון פרטי שנצבר עם השנים (בין, לדוגמה, בפירות מהשקעות בשוק ההון ובין בהכנסה מנדל"ן מניב). דיון ברבדים פרטיים אלה חורג מגבולות פרק זה.

של המאה שעברה, הייתה בשעתה פורצת דרך. היא עיגנה את זכותם של אזרחים ותיקים המתגוררים בקהילה (כפוף למבחן נזקקות עם רף גבוה יחסית) לקבל סל שירותים המשתנה בהתאם להיקף התלות שלהם בעזרת הזולת בתפקוד היומיומי. היקף הזכאות מלכתחילה לא התיימר לתת מענה למלוא הצרכים, אלא ביקש בעיקר להקל על מערכת התמיכה הלא פורמלית (כדוגמת בני משפחה מטפלים) את הנטל הכרוך בטיפול בזקנים התלויים בעזרת הזולת והמתגוררים בקהילה. מאז כניסת חוק הביטוח הלאומי לתוקף עברה הזכאות לגמלת סיעוד שינויים רבים, הן בהיקף הזכאות והן בתוכן הזכאות. אחד השינויים המשמעותיים ביותר נעשה בשנת 2018, בשעה שנפתחה האופציה לכל הזכאים לקבל במסגרת גמלת הסיעוד לא רק שירותים בעין אלא גם גמלה בכסף.

מערכי השירותים בקהילה (באחריות הלשכות לשירותים חברתיים, ממומנים בעיקרם על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי)

משרד הרווחה והביטחון החברתי מפעיל היום שורה ארוכה של מערכי שירותים לאזרחים ותיקים בקהילה. נסקור להלן את השירותים העיקריים בתחום זה:

קהילה תומכת: ברחבי הארץ פועלות היום כ-250 תוכניות של קהילה תומכת ב-139 רשויות, ובהן חברים 52,000 אזרחים ותיקים בכ-38,800 בתי אב. מטרתה של התוכנית היא להגביר את הביטחון האישי של האזרח הוותיק ולתת לו סיוע רב-ממדי להמשך החיים בקהילה האורגנית שבה הוא חי במהלך שנות חייו. מועדונים חברתיים ו"בתים חמים": יש כ-700 מועדונים המיועדים לאוכלוסייה של אזרחים ותיקים עצמאים. מטרתם של מועדונים אלה היא לתת לאזרח ותיק מענה חברתי. במסגרת פריסת המענים כרצף שירותים נכנס השירות לאזרחים ותיקים בשנת 2016 להפעלת בתים חמים. זו מסגרת של מועדון ביתי הנותנת מענה לקבוצות קטנות מנותקות, מבודדות, ייחודיות מבחינה חברתית או גיאוגרפית. מועדונים מועשרים: ברחבי הארץ פועלים כ-40 מועדונים מועשרים ב-38 רשויות. מטרתם של מועדונים אלו היא לתת מענה חברתי מוגבר ומונגש ברשויות או בשכונות מרוחקות אשר אין בהן מרכז יום. השירות מיועד לאנשים עצמאים שיש להם ירידה קלה בתפקוד, ונהנים ממנו כ-1,500 אזרחים ותיקים. מועדוני מופ"ת: מאז קיץ 2014 הוקמו ברחבי הארץ 250 מועדוני מופ"ת. מטרתם של מועדונים אלה היא לספק ביטחון תזונתי ומעטפת חברתית לאוכלוסייה עם בעיות של עוני, תזונה לקויה, בדידות, בידוד חברתי והזנחה. השירות מיועד לאוכלוסייה עצמאית שאיננה זקוקה לסיוע בתפקוד היומיומי.

כ-7,500 אזרחים ותיקים נהנים מן השירות. כ-57 מועדוני מופ"ת נוספים אושרו לניצולי שואה החל בשנת 2016. מועדוני תעסוקה: בארץ פועלים 26 מועדוני תעסוקה. מטרתם של מועדונים אלה היא להגדיל את ההכנסה ולשפר את ההתמודדות עם עוני. התוכנית מיועדת לאזרחים ותיקים עניים שהם יצרניים ובעלי תפקוד חברתי. כ-1,000 אזרחים ותיקים נהנים מן השירות. מרכזי יום: 163 מרכזי יום פועלים בארץ. מטרתם של מרכזים אלה היא לאפשר לאזרח ותיק להתגורר בביתו ובקהילה, לקבל שירותים שיסייעו לו בתפקוד היומיומי ולסייע למשפחה באחזקת האזרח הוותיק בביתו. השירות מיועד לאזרחים ותיקים מוגבלים זכאי חוק סיעוד ותשושים שמופנים על ידי מערכת הרווחה. 18,500 אזרחים ותיקים נהנים מן השירות, מתוכם 4,500 במימון משרד הרווחה והביטחון החברתי.

נוסף על מערך המועדונים והמרכזים שתוארו לעיל יש עוד שירותים: צרכים מיוחדים: בכל המחלקות לשירותים חברתיים בארץ ניתנים לאזרחים ותיקים מענים לצרכים בסיסיים על פי מבחני זכאות. חוק הגנה על חוסים: השירות לאזרח הוותיק מעניק סיוע במצבים של התעללות באזרחים ותיקים והזנחתם. הסיוע ניתן במסגרת חוק הגנה על חוסים. במחלקות לשירותים חברתיים פועלים 360 עובדים סוציאליים לחוק הגנה על חוסים ו-12 מפקחים מחוזיים בתפקיד של עובד סוציאלי לחוק. יחידות לטיפול בהזנחה ובהתעללות: יחידות באלה קיימות ב-70 מחלקות לשירותים חברתיים. מטרתן היא להפסיק התעללות או הזנחה או ניצול כלכלי. סיוע בתחום זה ניתן ל-6,150 אזרחים ותיקים. סיוע לניצולי שואה: הסיוע ניתן ב-100 רשויות מקומיות ברחבי הארץ. מטרתו של השירות היא לתמוך באזרחים ותיקים ניצולי שואה. השירות מיועד לניצולי השואה ולנפגעיה בכל הגדרה ומכל ארץ מוצא. השירות כולל 100 מועדונים, קבוצות טיפוליות, סדנאות וכדומה. 15,000 ניצולי שואה נהנים מן השירותים. לאחרונה אושרה תוספת של 57 מועדוני מופ"ת ו-40 קהילות תומכות לניצולי שואה.

לבסוף יש להזכיר את המערכים הנוספים האלה: דיור מוגן: בארץ, בעיקר באזור המרכז, פועלות 90 יחידות של דיור מוגן. מטרת השירות היא לאפשר אוטונומיה וחירות בחירה במקום המגורים ובסל השירותים. השירות מיועד לכלל האזרחים הוותיקים הבוחרים להתגורר בדיור המוגן. כ-15,000 אנשים נהנים משירות זה. נופשונים: בארץ 12 נופשונים. מטרת השירות היא לאפשר מנוחה לאזרח הוותיק ולבני משפחה המטפלים בו. במסגרת השירות יש 700 מיטות.

חשוב לציין כי מכלול השירותים המגוונים המתוארים לעיל אינם

מעוגנים בחקיקה, ואין לאזרחים ותיקים "זכות" חוקית לקבלם. מדובר על שירותים המעוגנים בתקציבים המשתנים משנה לשנה, ועצם קיומם משתנה בהתאם למגבלות התקציב ולמדיניות דינמית של משרד הרווחה והביטחון החברתי ומנהיגותו.

מערכי השירותים המוסדיים (מעונות לזקנים עצמאים ותשושים, ומוסדות סיעודיים לתשושי נפש)

לבסוף, ולצד מכלול השירותים שתוארו לעיל, יש לזכור כי במדינת ישראל יש מערך מורכב של שירותים מוסדיים חוץ-ביתיים. בהקשר זה אין הכוונה למסגרות המוכרות כ"דיורים מוגנים" (הן דיורים מוגנים פרטיים, המוסדרים במסגרת חוק הדיור המוגן, והן הדיורים המוגנים הציבוריים, המעוגנים במסגרת מערך חברות הדיור הציבורי). הכוונה למערך המעונות לזקנים עצמאים ותשושים (המוסדרים במסגרת חוק הפיקוח על המעונות ומפוקחים על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי) ולמערך המוסדות הסיעודיים-גריאטריים (המוסדרים במסגרת פקודת בריאות העם ומפוקחים על ידי משרד הבריאות). גם כאן המכנה המשותף לכל השירותים הללו הוא שאין כל "זכות" חוקית לקבלתם (לדוגמה, האשפוז הסיעודי הממושך אינו חלק מסל שירותי הבריאות שבאחריות קופות החולים), ולפיכך היכולת לקבל השתתפות של המדינה בעלות השירות מותנית לא רק במבחן הכנסה של האזרח הוותיק עצמו אלא גם במבחן הכנסותיהם של בני משפחתו.

הבעיות המרכזיות במערכי השירותים שתוארו

מתמונת המצב של מערך השירותים החברתיים בקהילה כפי שתוארה לעיל עולים לכאורה מגוון של פתרונות ועושר רב של שירותים לאזרחים ותיקים בישראל המתגוררים בקהילה. עם זאת, יש כמה כשלים וחסרונות עמוקים שעליהם כבר עמדו בעבר רבים וטובים. במסגרת פרק זה נתמקד בשני נושאים עיקריים שנמתחת עליהם ביקורת:

הנושא הראשון שנמתחת עליו ביקורת הוא שיעורי העוני בקרב האזרחים הוותיקים בישראל והכישלון (היחסי) של מערכי קצבאות הביטוח הלאומי במיגור התופעה. בהקשר זה נתוני המוסד לביטוח לאומי עבור שנת 2018 מראים כי שיעור תחולת העוני בקרב זקנים לפני תשלומי העברה ומיסים בישראל הוא 51.2%. בעקבות תשלומי קצבאות האזרחים הוותיקים והשלמת ההכנסה, שיעורי העוני יורדים לכדי 24.6%.[3] ואולם, לא רק שבאופן אבסולוטי מדובר על שיעורי עוני גבוהים (האם ראוי שכרבע מאוכלוסיית האזרחים הוותיקים בישראל

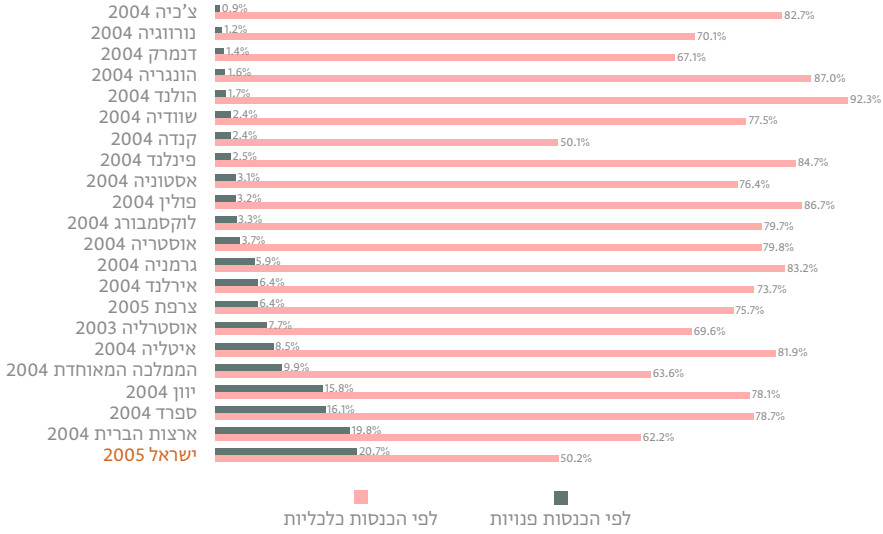
[3] שיעור העוני עבור משפחות שבראשן קשיש - מגיל 62 לנשים ו-67 לגברים.

יחיו מתחת לקו העוני?), אלא שבאופן השוואתי מדובר על שיעורי עוני הגבוהים במידה ניכרת משיעור העוני הממוצע ב-OECD. הסיבה לכך נעוצה בשווי הריאלי של קצבאות הזִקנה, ובעקבות זה – במידת ההצלחה שלהן לחלץ אזרחים ותיקים אל מעבר לקו העוני.

בניתוח של בן-דוד ובלייך (2013) אפשר לראות המחשה – הן לשיעור העוני הגבוה יחסית בישראל בקרב אזרחים ותיקים והן לפער במידת האפקטיבית של מערך קצבאות הזִקנה בישראל למניעת עוני בזִקנה – בהשוואה למדינות OECD אחרות (לפחות כפי שאלה היו בעשור הראשון של שנות ה-2000). בניתוח המצורף למטה אפשר לראות ששיעורי העוני בישראל בקרב אזרחים ותיקים הם הגבוהים ביותר (יותר מ-20%, בהשוואה לכ-6% בגרמניה ו-2.4% בקנדה); וכן שבמדינות כגון גרמניה, הולנד, או נורבגיה, יותר מ-90% מהאזרחים הוותיקים חולצו אל מעבר לקו העוני בעקבות קבלת קצבאות זִקנה, ואילו במדינת ישראל הנתון עומד על פחות מ-60% (בן-דוד ובלייך, 2013, עמ' 32):

תרשים 2:
אחוז אזרחים ותיקים מתחת לקו העוני*

22 מדינות OECD, אמצע שנות האלפיים



* מחושב על בסיס פרטים לפי שיטת המוסד הלאומי. הנתונים כוללים את תושבי מזרח ירושלים.
מקור: דן בן-דוד וחיים בלייך, מרכז טאוב | **נתונים:** Luxembourg Income Study.

הנושא השני שנמתחת עליו ביקורת הוא היותו של מכלול מערך השירותים לאזרחים הוותיקים בישראל מאופיין בביזור, בפיצול ובפרגמנטציה של הזכויות באופן שמקשה מאוד על אזרחים ועל בני משפחותיהם להבין את זכויותיהם ולמצותן. ריבוי הגורמים והרשויות המעורבים במתן השירותים גורר כפילויות, חוסר יעילות וחוסר אחידות. ולבסוף, גם היקף השירותים הקיים אינו נותן מענה הולם למכלול הצרכים של אזרחים ותיקים המתמודדים עם תלות, עם מוגבלות ועם צורך בסיוע בפעילויות היום-יום. טענה זו חזרה ועלתה בכל הדוחות המרכזיים שנכתבו בתחום זה. כך, לדוגמה, נכתב בדוח של חורב ועמיתיו (2011):

ריבוי המטפלים [באזרחים הוותיקים] וחוסר גורם שמשמש כ- case-managerמביא לאי מיצוי זכויות, בלבול של מבוטחים ומשפחותיהם, חוסר רציפות בטיפול, ומשפיע על איכותו של הטיפול ועל איכות חייהם של נזקקי הסיעוד ומשפחותיהם (עמ' 84).

ריבוי הממשקים והגורמים המטפלים גורם לא רק לפגיעה באיכות הטיפול ובאיכות חייהם של קשישים נזקקי סיעוד ובני משפחתם, כמו גם לקשיי רגולציה ובקרה. הוא תורם לכך שאין ראייה כוללת של הכיסוי הביטוחי הסוציאלי הראוי, לחוסר ניטור ואיסוף שיטתי של מידע ולהתנהלות שאינה מכוונת מטרות ויעדים ואינה מבוססת על נתונים (עמ' 84).

בדוח של דורון ועמיתיו (2016) נכתב:

סל השירותים המסופק לזקנים במסגרת חוק ביטוח סיעוד הוא סל מצומצם וסטנדרטי, ואינו מאפשר מענה פרטני לצרכים הספציפיים של כל זקן וזקנה. הסל מתייחס אך ורק לטיפול ביתי, לטיפול במרכז יום, למתן שירותי מכבסה, למשדר מצוקה, ולאספקת מוצרי ספיגה חד-פעמיים, ואינו מתייחס כלל למגוון שירותי תמיכה נחוצים נוספים, כגון סיוע בקניות, סיוע בתיקונים באחזקת הבית, שירותי תמיכה טכנולוגיים או שירותי ייעוץ אחרים (עמ' 9).

ובדוח מבקר המדינה (2014) נכתב כך:

העדר תקינה ועומס עבודה:
בדרישות מהמועמדים למשרה עו"ס לטיפול בזקן לא התבקשה הכשרה מקצועית כלשהי בתחום הזקנה, למעט דרישה בסיסית של רישום בפנקס העו"סים.
משרד הרווחה לא קבע כללים הנוגעים למספר הזקנים שראוי עו"ס לזקן יטפל בהם כדי להבטיח טיפול נאות ומקצועי. בעניין זה גם נמצא

שמספר הזקנים המצויים בטיפולו של עו"ס אחד משתנה מרשות לרשות והוא נע בין 275 ל-650 זקנים.
עומס העבודה הרב המוטל על כתפי העו"סים מגביל את יכולתם להבטיח רצף טיפולי ומעקב תקופתי אחרי הזקנים שבטיפולם; הטיפול הוא תגובתי וניתן בעיקר בעתות משבר כמענה לקרות אירוע חריג או צורך מיידי.

עוד נושא שנמתחת עליו ביקורת קשור למערך השירותים המוסדי ולהיעדר הזכות החוקית לקבלת השירותים המוסדיים. הביקורת גורסת שיש קושי פרדיגמטי מהותי במערך שירותים זה: לא זו בלבד שהוא עדיין תופס מקום חשוב בתפיסת מערכי השירותים לזקנים, הוא גם מבוסס על תפיסת עולם רגולטורית מיושנת ופטרנליסטית המזכירה את אידאולוגיית "המוסדות הטוטליים", כפי שזו הומשגה על ידי גופמן בשעתו (גופמן, 1961). מדובר לא רק על מערך רגולטורי מיושן המבוסס על מערכת תקנות שהיא גילנית, פטרנליסטית, ומיושנת (דורון, 2002); מדובר על מערכת שירותים שבמהותה עומדת בסתירה לתפיסת ה-ageing in place המכירה בכך שנכון יותר - הן מבחינת זכויותיהם של האזרחים הוותיקים והן מבחינת התועלת הציבורית - שאזרחים ותיקים יישארו בביתם ובקהילתם, ולא יעברו למסגרות סגרגטיביות ומופרדות.

מכלול מסקנות אלה חוזר ומצביע בבירור על חשיבותו של שינוי תפיסתי בכל הנוגע למקומם ומעמדם של האזרחים הוותיקים במדינת ישראל, לצד יצירת תמונה אחידה, ברורה ובהירה של מערך השירותים והזכויות המוענקים בישראל לאזרחים ותיקים, ועיגונם במערכת ארגונית מוגדרת, מתוקצבת ומתוקננת. המערך הקיים אינו נותן מענה הולם לצורכי האזרחים הוותיקים בישראל מכיוון שאין תקנון וקביעה סדורה של היקף כוח האדם הנדרש בתחום זה, ומכיוון שגופים רבים, רשויות וארגונים שונים פועלים בתחום ללא שילוב או תיאום ביניהם. התוצאה היא שאזרחים ותיקים אינם מקבלים מענה מלא לצורכיהם או שמקבלים מענה שאינו מותאם דיו להעדפותיהם ולרצונותיהם.

חלק רביעי: הצעה לתפיסה חדשה של מערך השירותים לאזרחים ותיקים בישראל

ההצעה לחזון ולתוכנית פעולה בתחום האזרחים הוותיקים, שתכליתה להבטיח זכויות אדם ורווחה נכונה, בנויה על המבנה הזה:

מבנה סכמתי של התפיסה החדשה והשינויים הנדרשים במערך השירותים החברתיים לאזרחים ותיקים



רובד שינוי השיח: אימוץ חזון המבוסס על זכויות אדם ואנטי-גילנות

הגילנות (ageism) - ההבניה החברתית השלילית בעיקרה של הזִקנה - היא תופעה עתיקת יומין. עם זאת, המשגתה החברתית ומדידתה המדעית הן בגדר תופעה חדשה יחסית, שתחילתה בסוף שנות השישים של המאה שעברה. במדינת ישראל החל השיח סביב תופעת הגילנות רק לפני כעשור, ומאז גברה במידה ניכרת ההבנה וכן ההכרה שהשיח על אזרחים ותיקים מתמקד בחולשתם, בחוסר הישע שלהם ובכפיפותם לשיקול הדעת של מי שיודעים טוב יותר כיצד להחליט עבורם. שיח זה והמדיניות החברתית שנגזרה ממנו התעלמו לחלוטין מהכוחות, מהיכולות ומפוטנציאל ההתפתחות והתרומה שיש לאזרחים הוותיקים.

אשר על כן נדמה שברמה האידאולוגית והפרדיגמטית, השינוי החשוב ביותר הוא שינוי השיח של המדיניות החברתית בתחום פיתוח השירותים החברתיים לאזרחים ותיקים בישראל: מדובר על אוכלוסייה בעלת יכולות התפתחות, צמיחה וזכויות אדם. לפיכך, עיצוב השירותים החברתיים צריך להיות מותאם לכך. שינוי השיח בתחום זה צריך לבוא לידי ביטוי בביטול מדיניות חובת הפרישה הגילאית, המאפשרת למעסיקים לסיים העסקתם של עובדים אך ורק בשל גילם הכרונולוגי וללא קשר ליכולותיהם או לרצונותיהם.

לסעיף זה אין עלות כספית ספציפית שכן מדובר בשינוי שיח הבא לידי ביטוי בשפה, בברירת מדיניות ועוד.

רובד ארגוני: איגום, איחוד ותיאום

כפי שתואר לעיל, אחד מנושאי הביקורת המוכרים והידועים בתחום מערך השירותים לאזרחים ותיקים בישראל הוא סוגיית הפיצול, הביזור והיעדר שילוב ותיאום בין השירותים השונים. מציאות זו מובילה למצב שאזרחים ותיקים רבים אינם מסוגלים למצות את זכויותיהם, והשירותים שהם מקבלים בפועל אינם בהכרח הנכונים או המתאימים להם ביותר - אלא השירותים שהיו מתאימים ביותר למערכת.

על רקע ביקורת זו, במשך עשרות שנים הוצעו הצעות רבות ושונות לאיחוד, להעברה, לאיגום ולתיאום של השירותים בתחום זה. עד היום כל ההצעות הללו נכשלו - לא בגלל חוסר ההיגיון החברתי או הכלכלי שלהן אלא בשל אינטרסים פוליטיים של השחקנים בשטח. לנוכח כל אלה, אין בכוונת מסמך זה להציע עוד פתרון שלא יצלח, אלא לפחות להציע כמה הצעות צרות ומינוריות יחסית:

א. יצירה ועיגון של "נקודת כניסה יחידה" (one stop shop) למכלול השירותים החברתיים לאזרחים ותיקים - לרבות אלה שבסמכות משרד הבריאות, הביטוח הלאומי, קופות החולים ומשרדי ממשלה נוספים - שתעוגן במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית;

ב. צמצום מערכי המסגרות החוץ-ביתיות והדיור המוגן הפרטי והוצאתם אל מחוץ לגדרי משרד הרווחה והביטחון החברתי, מתוך תפיסה שאזרחים ותיקים צריכים להזדקן בקהילתם ובביתם, וככלל, מיסוד אינו פתרון ראוי. במסגרת תהליך זה יצומצמו וייסגרו מסגרות הדיור החוץ-ביתיות לאזרחים ותיקים עצמאים ותשושים, לצד הפניית התקציבים שייחסכו לשדרוג וחיזוק של מערכי השירותים בקהילה באופן שיאפשר את השארתם של האזרחים הוותיקים בקהילה;

ג. העברת מכלול התקציבים והסמכויות של תחום האזרחים הוותיקים במשרד לשוויון חברתי ומכוח חוק האזרחים הוותיקים - לאגף לאזרחים ותיקים במשרד הרווחה והביטחון החברתי כחלק מאיגום משאבים;

ד. תַקנוּן ומימון עובדים סוציאליים קהילתיים ייעודיים לאזרחים ותיקים ברשויות מקומיות והגדרתם כמתכללי השירותים לאזרחים הוותיקים ברשות (לרבות מינוים להיות היועצים המקומיים לפי חוק האזרחים הוותיקים);

ה. פיתוח הידע, המעמד והמומחיות בתחום הזִקנה במשרד הרווחה והביטחון החברתי, לרבות הקצאת משאבים למחקר, להכשרה וליצירת מנהיגות.

תוספת העלויות של ההמלצות הנגזרות מסעיף זה אמורה לבוא מהמקורות האלה:

– החיסכון הכספי שייווצר באמצעות "שחרור" המשרד מהאחריות לפתרונות מוסדיים והפניית התקציב הקיים בתחום המוסדי לתמיכה ברפורמה הארגונית המוצעת;

– החיסכון הכספי שייווצר באמצעות מיזוג כוח האדם והתקציבים של תחום האזרחים הוותיקים במשרד לשוויון חברתי.

רובד הזכות לקיום בכבוד: שינוי המבנה של קצבאות האזרחים הוותיקים והשלמת ההכנסה

כשל מרכזי נוסף שתואר לעיל – במערכת השירותים הקיימת לאזרחים ותיקים – נוגע לשיעורי העוני הגבוהים של אזרחים ותיקים, גם אחרי תשלומי ההעברה ואפילו אחרי תשלומי השלמת הכנסה. גם בנושא זה נכתבו מסמכי מדיניות מגוונים, ואף הוגשו הצעות חוק רבות. לטעמנו, הפתרון לסוגיית שיעורי העוני בקרב אזרחים ותיקים בישראל טמון בטווח הארוך בשילוב של שלושה צעדים:

הראשון – ביטול התיקון מראשית שנות האלפיים אשר ניתק את גובה קצבת האזרחים הוותיקים ואת שיטת העדכון שלה מהקשר לשכר הממוצע במשק, למדד המחירים לצרכן. הסיבה להמלצה לביטול התיקון היא כי לאורך זמן, הצמדה לעליית מדד המחירים לצרכן ולא לשכר הממוצע במשק גוררת עימה שחיקה ריאלית בגובה הקצבאות של האזרחים הוותיקים ולעלייה בשיעורי העוני.

השני – הגדלת השווי הריאלי של קצבת האזרחים הוותיקים האוניברסלית. הדבר יכול להיעשות בדרכים שונות, בדרך של העלאת ערך גובה קצבת הזִקנה הבסיסית (לדוגמה, מ-16% ל-18% מהשכר

הממוצע המשק) או באמצעות העלאת תוספת הוותק לקצבת הזִקנה הבסיסית (לדוגמה, הגדלת תוספת הוותק השנתית מ-2% ל-3%). בהתחשב בשינויים העתידיים הצפויים בתמהיל ההכנסות של אזרחים ותיקים לאור החלת הסדר חובת הביטוח הפנסיוני, העלאת קצבת האזרחים הוותיקים האוניברסלית - בשילוב עם הפנסיה העתידית - תביא לירידה של ממש בשיעורי העוני ולשיפור רמת הקיום הכלכלית בזִקנה.

השלישי - קביעת סף מינימום למחיה בכבוד בזִקנה, וייצור מנגנון שיבטיח רמת הכנסה זו לכלל האזרחים הוותיקים בישראל. הדבר יכול להיעשות, לדוגמה, באמצעות העלאה של רמת השלמת ההכנסה, לאזרחים ותיקים שקיומם הכלכלי מתבסס אך ורק על תשלומי קצבאות אזרחים ותיקים, לרמה של 45% מהשכר הממוצע במשק או בדרכים אחרות.[4]

[4]. שיעור זה נלקח מתוך התייחסות להערכת סכום ל"מחיה בכבוד" בזִקנה כפי שאומץ על ידי ועדת ששינסקי (ששינסקי, 2018).

מכלול התיקונים דלעיל יבטיח הפחתה דרמטית של שיעורי העוני בקרב אזרחים ותיקים, לצד הענקת רמת קיום בסיסית סבירה.

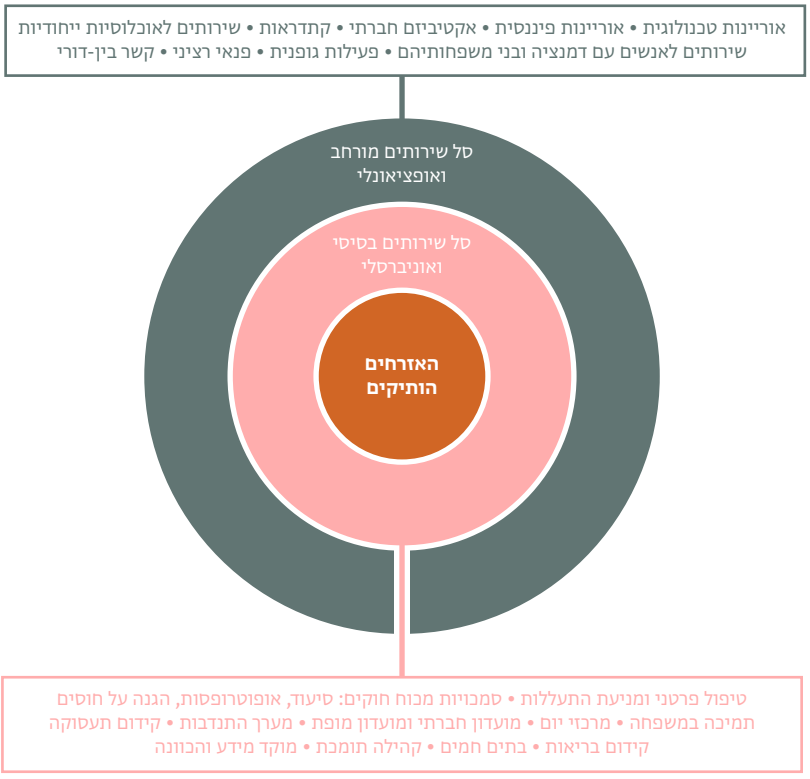
התוספת המשוערת של המלצה זו מוערכת בכ-2.6 מיליארד ש"ח לשנה; העלות תכוסה על ידי העלאת גובה הפרשות המעסיקים לביטוח הלאומי בגובה 0.36% מעלויות השכר (הכול כמפורט בדוח ששינסקי, 2018).

רובד הזכות לחיים בקהילה: צמצום היקף המיסוד לצד יצירה ועיגון של זכות אוניברסלית לאזרחים ותיקים לקבלת סל שירותים בסיסי לצד יצירת סל שירותים אופציונלי

לבסוף, לכל אזרח ותיק תהא הזכות להזדקן בקהילתו בכבוד, בשוויון, מתוך מימוש של יכולותיו האישיות ובמעורבות פעילה, וללא צורך להזדקק לפתרונות חוץ-ביתיים או מוסדיים. בתוך כך תעוגן בחקיקה הזכות של כל אזרח ותיק לקבל **סל שירותים בסיסי לאזרחים ותיקים בקהילה** - סל שכל רשות מקומית תהיה מחויבת לספק, ולצידו גם האפשרות לקבל **סל שירותים מורחב לאזרחים ותיקים בקהילה**. השירותים יוענקו בניהול ובפיקוח של השירות לאזרחים ותיקים במסגרת היחידה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, הכול כמפורט להלן:

השירות לאזרחים ותיקים ברשות המקומית

נקודת "כניסה" יחידה ואחידה לכלל השירותים



ערכי התכנית

שוויון | סולידריות בין-דורית | הזדקנות בקהילה | כבוד האדם | שותפות חופש בחירה | אנטי גילנות

עקרונות הפעולה של התוכנית

התאמה לקהילה מקומית | גמישות | שותפות והשתתפות | גישה קהילתית | שיתופי פעולה

חשיבה מתכללת | הלקוח במרכז | אינטלגנציה ומקצועיות

סל השירותים הבסיסי לאזרחים ותיקים

הסבר כללי

המשמעות של "סל שירותים בסיסי לאזרחים ותיקים" היא ש**חובתה** של כל רשות מקומית בישראל לספק, לממן ולאפשר לתושביה הוותיקים את מכלול השירותים המתואר להלן. פירוש הדבר שזכותם של כל התושבים הוותיקים בישראל לקבל שירותים אלה על בסיס אוניברסלי, כלומר - ללא צורך להוכיח נזקקות כלכלית ומתוך אפשרות לבחור ולעצב "מערך שירותים אישי".

המימון של סל השירותים הבסיסי לאזרחים ותיקים ייעשה כלל על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי ועל ידי הרשות המקומית מתוך התקציב השוטף ולפי החלוקה היחסית הקיימת בסוגיית מימון השירותים החברתיים בקהילה. נוסף על כך, ובהתחשב באופי השירות ובעלותו, תתאפשר דרישה להשתתפות עצמית חלקית של האזרחים הוותיקים לצורך קבלת חלק מהשירותים. כלל, אזרחים ותיקים המקבלים השלמת הכנסה יהיו פטורים מתשלום ההשתתפות העצמית, ותוקם ועדת הנחות וחריגים אשר תוכל לשקול לפטור אזרחים ותיקים מתשלום ההשתתפות העצמית בשל מצבם הייחודי.

הניהול של מערך השירותים שיפורטו בהמשך, **הפיקוח והבקרה** יהיו באחריות המשרד, במסגרת מערך הפיקוח והבקרה הכלליים של המשרד.

אספקת השירותים המפורטים בסל השירותים הבסיסי לאזרחים ותיקים יכולה להיעשות כולה או חלקה במישרין על ידי הרשות המקומית ו/או על ידי עמותה מקומית ו/או על ידי ספקים פרטיים אחרים - על פי החלטתה של הרשות המקומית.

בחירת סל שירותים אישי: במסגרת מימוש ערכי הכבוד ועקרונות חופש הבחירה, כל אזרח ואזרחית ותיקים יוכלו לבחור ולעצב לפי בחירתם ולפי העדפותיהם את השימוש במכלול השירותים שבסל השירותים הבסיסי.

פירוט השירותים הנכללים בסל השירותים הבסיסי:

א. יצירת "נקודת כניסה אחידה למערך השירותים לאזרחים הוותיקים": מוקד לשירותי מידע, ייעוץ, הכוונה, תיאום טיפול, דאגה לרצף טיפולי, מיצוי זכויות ואיסוף מידע (**שירות בסיסי חדש המשלב שירותים קיימים**).

חובתה של כל רשות מקומית להקים "**נקודת כניסה אחידה למערך השירותים לאזרחים ותיקים**". נקודת הכניסה היא שירות אישי ופרטני הניתן לכלל התושבים הוותיקים, ובמסגרתו יהיה אפשר לקבל מידע על אודות סלי השירותים וכן להצטרף בפועל לכל אחד מהשירותים.

תפקידה של "נקודת הכניסה" הוא לשמש לתושבים הוותיקים מוקד מרכזי למידע, להכוונה, לייעוץ, לתיאום טיפול ולמיצוי זכויות בכל הנוגע למערך השירותים לאזרחים ותיקים בקהילה - הן לגבי סל השירותים הבסיסי, הן לגבי סל השירותים המורחב והן לגבי זכויות נוספות המוקנות לאזרחים ותיקים. שירות זה יאפשר לתושב הוותיק למצוא את המענה ל**כל** הצרכים, השירותים והקישורים הנוגעים לזכויותיו בקהילה (**one stop entry shop**).

מתאם הטיפול יהיה אחראי גם לרצף הטיפולי, לשינוי ולהתאמה של סל השירותים לצרכים המשתנים של התושב הוותיק, ובייחוד במצבי משבר או מעבר (לדוגמה - חזרה לקהילה בעקבות אשפוז בבית חולים, בעקבות אובדן כגון התאלמנות, בעקבות שינוי מקום מגורים, בעקבות ירידה בכושר תפקוד ועוד).

לבסוף, חלק מרכזי ומהותי מפעילותו של מוקד המידע יהיה גם איסוף וריכוז מידע: המוקד יאסוף בשיטתיות ובעקביות את מכלול המידע הנוגע לצרכני השירותים שמעניק השירות לאזרחים ותיקים ברשות המקומית, למאפייניהם ולמאפייני השירות שהם צורכים.

בהנחה שנקודת הכניסה תופעל תחת מרכזי העוצמה הפרוסים ברשויות המקומיות ותהיה כרוכה בהוספת תקנים ייעודיים שירכזו את הפעלתה, **העלות המשוערת של רכיב זה היא כ-36.5 מיליון ש"ח בשנה.**

ב. מערך לעידוד ולקידום תעסוקה ויזמות בגיל המבוגר (**שירות חדש**):

חובתה של כל רשות מקומית להקים בתחומה ולהעניק שירות שיספק ייעוץ, הכוונה, עידוד ותמיכה לתעסוקה וליזמות בגיל המבוגר. הכוונה לפיתוח, להקמה ולהטמעה של תוכניות ייעודיות לעידוד תעסוקה ויזמות בגיל המבוגר, ולייעוד איש מקצוע בתוך המחלקה לאזרחים ותיקים שיתמחה בתחום התעסוקה. יש

להוסיף שירות זה מתוך הכרה - לא רק בחשיבות של המשך התעסוקה בגיל המבוגר ברמה האישית, אלא גם בחשיבות הכלכלית הלאומית של המשך תעסוקת אזרחים ותיקים. במסגרת זו יש לשתף פעולה עם מסגרות ועם יזמויות שכבר קיימות ומאפשרות לאזרחים ותיקים להמשיך לעבוד או להקים עסקים ויזמויות עסקיות חדשות (לדוגמה, שילוב של תוכניות כגון "דרוש ניסיון" של אשל ועמותת "והדרת").

בהנחה שגם שירות זה יינתן במסגרת המערך שיופעל תחת מרכזי העוצמה הפרוסים ברשויות ויהיה כרוך בתוספת אנשי מקצוע המתמחים בתחום התעסוקה, **העלות המשוערת של רכיב זה היא כ-36.5 מיליון ש"ח בשנה.**

ג. מערך לקידום אורח חיים בריא, תזונה בריאה ופעילות גופנית מניעתית:

מדובר ביצירת שירות חדש שיעמוד בפני עצמו או שיוטמע בצורה גמישה בתוך מכלול מערכי השירותים האחרים (לדוגמה, במסגרת המועדונים החברתיים או מרכזי היום). שירות זה יעסוק בקידום ידע, מודעות ופעילות לעידוד אורח חיים בריא, תזונה נכונה ופעילות גופנית מניעתית באופן המותאם לאזרחים ותיקים, ויעשה זאת בין היתר באמצעות הפצת מידע, הדרכות והפעלות קבוצתיות וסדנאות מעשיות בהיקף של עשר שעות חודשיות לפחות. גיבוש התוכן הסופי של התוכנית ייעשה בשיתוף פעולה עם משרד הבריאות ועם קופות החולים.

תוספת העלות המשוערת של רכיב זה זניחה.

ד. שדרוג, הרחבה והעצמה של מערך שירותי שכונה / קהילה תומכת (**שדרוג שירות קיים**):

חובת כל רשות מקומית ליצור מערך שירותים של שכונות תומכות באופן המאפשר לכל אזרח ותיק ואזרחית ותיקה המעוניינים בכך להצטרף לשכונה תומכת. מדובר במערך שירותים קיים ומוצלח: תוכנית המגבירה את הביטחון האישי של האזרח הוותיק בביתו ותומכת בהמשך חייו בקהילה באמצעות סל שירותים הכולל לחצן מצוקה המחובר למוקד חירום לצד קשר עם אב/אם בית המסוגלים לתת מערך תמיכה ושירות ביתי. בהקשר זה יש לעודד את הרשויות המקומיות לפעול באופן יצירתי להרחיב ולהעשיר

את סל השירותים המוצע במסגרת התוכניות הקיימות של שכונות תומכות, לעודד הרחבה של מעגל המצטרפים לשירות ולאפשר מקום ליצירתיות בהיקף ובתוכן של השירותים הניתנים בתוכנית.

תוספת העלות המשוערת של רכיב זה זניחה.

ה. מערך מועדונים חברתיים "מורחבים" עם מגוון שירותים (מועדון חברים, מועדון מועשר, מועדון מופ"ת) (**שדרוג של שירותים קיימים**):

מדובר באיחוד/מיזוג של מערך המועדונים הקיים, ובתוכו המועדונים החברתיים, המועדונים המועשרים ומועדוני מופ"ת, באופן כזה שלצד ברירות המחדל הקיימות יתאפשרו גמישות רבה יותר וחופש בחירה בין מערכי השירותים המוצעים במועדונים אלה ותתאפשר התאמתם לאוכלוסיות ייחודיות. מדובר במגוון שירותים מוצלחים שמעוגנים בתצורות שונות ובסלי שירותים שונים. הכוונה היא לאחד את כולם למעטפת ארגונית אחת, ולעגן במסגרת זו את היכולת לעצב את השירות באופן אינדיווידואלי. בעתיד יהיה אפשר לשקול לאחד מערך מועדונים או לשלבם עם מסגרות "מרכזי היום" למערך כוללני ויחיד.

תוספת העלות המשוערת של רכיב זה זניחה.

ו. מערך של בתים חמים ופעילויות ייעודיות להפגת בדידות (**שדרוג שירות קיים**):

חובת כל רשות מקומית לאפשר לאזרחים ותיקים המעוניינים בכך לקבל מערך שירותים להפגת בדידות, ובפרט שירות ותמיכה במסגרת בתים חמים. במסגרת זו, חובת כל רשות מקומית ליצור ולאפשר מערך של בתים חמים בקהילה, לאזרחים ותיקים עריריים או כאלה הסובלים מבדידות, לצד מערך פעילויות יזום ומובנה להפגת בדידות של אזרחים ותיקים בקהילה.

תוספת העלות המשוערת של רכיב זה זניחה.

ז. שדרוג והעצמה של מערך מרכזי יום הכוללים מגוון שירותים גמיש והפיכתם לקמפוסים רב-שירותיים (**שדרוג שירות קיים**):

לכל אזרח ותיק הזכות לקבל מערך שירותים גמיש ומותאם אישית

במסגרת מרכזי יום. מדובר במערך שירותים קיים, המאפשר לאזרחים ותיקים להמשיך ולהתגורר בבית ובקהילה ולקבל מארג שירותים המסייעים לתפקוד היומיומי. אוכלוסיית היעד היא מי שעומדים בקריטריונים התפקודיים לקבלת גמלת סיעוד. היום האחריות לפיקוח על רבים ממרכזי היום ולמימונם היא של המוסד לביטוח לאומי. מזה שנים אחדות מתקיימת חשיבה מחודשת על העיצוב העתידי של מרכזי היום. אין בכוונת מסמך זה להיכנס לעובי הקורה של נושא מרכזי היום, אלא רק להמליץ לכלול שירות זה בסל השירותים הבסיסי הכללי ולאפשר גמישות והתאמה אישית של השירותים במרכז היום בכל פורמט שלהם - קיים או עתידי.

תוספת העלות המשוערת של רכיב זה זניחה.

ח. מערך שירותי תמיכה במטפלים עיקריים - בני משפחה המטפלים באזרחים ותיקים (**שירות חדש המשלב שירות קיים**):

חלק מסל השירותים הבסיסי מיועד לא רק לאזרחים ותיקים אלא גם לבני משפחותיהם הנושאים בעיקר נטל הטיפול הלא פורמלי. מדובר ביצירה ובהוספה של שירות חדש המיועד לבני משפחה ולמטפלים לא פורמליים הנושאים בנטל הטיפול בהורים זקנים. שירות חדש זה יכלול מערך שיהיו בו א. ייעוץ פרטני; ב. תמיכה קבוצתית; ג. שירותי מידע; כל זאת - בהיקף של עד עשר שעות חודשיות. גיבוש התוכן הסופי ייעשה בשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי (הקרן למפעלים מיוחדים), עם אשל ועם ארגונים חברתיים המתמחים בנושא (בדוגמת ארגון Caregivers ישראל). שירות זה יאגם בתוכו גם את השירות הקיים "נופשון לזקן", המספק מענה זמני לאזרחים ותיקים שזקוקים לטיפול אישי במשך כמה ימים על ידי הוצאתם מהבית ומתן זמן להתרעננות ולמנוחה למטפלים העיקריים.

בהנחה שלפחות מחצית מן העלות של רכיב זה תמומן על ידי ארגוני החברה האזרחית, **העלות המשוערת של רכיב זה היא כ-117.3 מיליון ש"ח בשנה.**

ט. מערך שירותי טיפול פרטני או קבוצתי לקידום רווחה נפשית ואישית במצבי משבר, הזנחה או התעללות, בצירוף מערך סמכויות ושירותים מבוססי חוק (**שירות קיים**):

מדובר במערך שירותים קיים המעוגן בסמכויות התערבותיות שמוקנות כבר היום לעובדים סוציאליים מכוח חוקים שונים ובדגש על התמודדות עם מצבי התעללות והזנחה, לרבות הזנחה עצמית (לדוגמה: התערבות מכוח חוק הגנה על חוסים, תשכ"ו-1966; מכוח חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962; מכוח חוק העונשין, התשל"ז-1977; מכוח חוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991; וכן פעילויות במסגרת יחידות לטיפול ומניעה של התעללות באזרחים ותיקים). מערך זה כולל גם את המערכים הקיימים בתחום הבטחת הביטחון התזונתי וסיוע במצוקה חומרית. השירותים הקיימים מתוארים בהמשכו של דוח זה.

תוספת העלות המשוערת של רכיב זה זניחה.

ו. מערך מתן וקבלה של שירותי התנדבות ופעילות (**שירות בסיסי חדש המשלב שירות קיים**):

חובתה של כל רשות מקומית לספק לתושביה הוותיקים מסגרת שבה יוכלו להתנדב ולתרום באופן פעיל בקהילתם לפי בחירתם ובהתאם להעדפותיהם. דגש מיוחד יושם על פיתוח וקידום פעילויות התנדבות של אזרחים ותיקים לעזרת אזרחים ותיקים אחרים, וכן קידום פעילויות התנדבות של אזרחים ותיקים למען ילדים ונוער באופן המקדם סולידריות בין-דורית ומקדם את תדמיתם ומקומם של אזרחים ותיקים בקהילה. בד בבד יתקיים מערך של קבלת מתנדבים לטובת אזרחים ותיקים הנזקקים לסיוע בתפקוד היומיומי.

שירות זה יינתן בשיתוף פעולה עם מערך ההתנדבות הכללי של הרשות המקומית ועם שירות הייעוץ לזקן של המוסד לביטוח לאומי. במסגרת זו ישולבו גם התוכניות הקיימות של המשרד לשוויון חברתי, כדוגמת שנת השירות לאזרח הוותיק, ותיקים בתנועה, סטודנטים למען אזרחים ותיקים וכדומה.

תוספת העלות המשוערת של רכיב זה זניחה.

- **סל שירותים מורחב**

שלא כסל השירותים הבסיסי שתואר לעיל, מערך סל השירותים המורחב נתון לחלוטין לשיקול דעתה של הרשות המקומית, כמובן - מתוך כוונה שכל רשות מקומית תראה בהענקת מיטב ומרב השירותים האפשריים לתושביה הוותיקים מטרה ראויה. שלא כבסל השירותים הבסיסי, עלות ההשתתפות בסל שירותים זה תיקבע על פי עלותו בפועל, והיקף התמיכה והמימון של הרשות המקומית יהיה נתון להחלטתה ולשיקול דעתה.

א. מערך השכלה ולמידה בגיל המבוגר (קתדראות):

מדובר במערך קיים של מסגרות השכלה, למידה והעשרה אינטלקטואלית, המבוסס לרוב על הרצאות להרחבת הידע. יש מגוון של דוגמאות למערכי למידה והשכלה כגון אלה, מהם שהיו מעוגנים בעבר במשרד החינוך (ביחידה להוראת מבוגרים), ומהם שעברו לאחריות המשרד לאזרחים ותיקים (לפני שינוי שמו). המכנה המשותף הוא מסגרת פורמלית של מערך הרצאות, לימוד, הכשרה והוראה לאזרחים ותיקים.

ב. מערך קידום אוריינות פיננסית, כלכלית וצרכנית:

פיתוח והקמה של מערך השכלה, הכשרה וידע בתחומי הכלכלה, הפיננסים והצרכנות, כל זאת על רקע השינויים הדרמטיים המתחוללים בשוק הפנסיוני ומתוך התייחסות להיבטים של השקעת כספים לטווחי זמן ארוכים.

ג. מערך העלאת המודעות לפעילות ספורט ולפעילות גופנית ייעודית:

הקשר בין פעילות גופנית ובין בריאות ואיכות חיים בזִקנה מוכר וידוע. במסגרת זו יש התפתחות אדירה של ידע ופעילויות המקדמות פעילות גופנית ייעודית לאזרחים ותיקים, המותאמת ליכולותיהם ולהעדפותיהם. מדובר בהרחבה ובהעשרה של תחום קידום פעילות המניעה והעלאת המודעות הכלול בסל הבסיסי.

ד. אִפשוּר ועידוד של פעילויות יצירה, תרבות ו"פנאי רציני" (serious leisure):

בפנאי רציני הכוונה לפעילויות פנאי שיטתיות שרמת המחויבות האישית להן גבוהה ורצינית (Stebbins, 1992). פעילויות יצירה

באומנות, פעילויות מוזיקה, משחק וכיוצא בזה תורמות תרומה מהותית לאיכות החיים ולבריאות הנפשית והפיזית של אזרחים ותיקים. גם כאן יש דוגמאות רבות מאוד, רעיונות, מיזמים ומסגרות המעודדים אזרחים ותיקים לאמץ - מתוך מחויבות אישית גבוהה - פיתוח יכולות וכישורי פנאי בתחום היצירה.

ה. קידום אוריינות דיגיטלית, שליטה בטכנולוגיה והטמעתה:

יש היום אין-ספור יזמויות המבקשות לרתום את הקִדמה הטכנולוגית לשיפור איכות חייהם ויכולותיהם של אזרחים ותיקים. בהקשר זה, פעילויות רבות יכולות לצמצם את מה שמכונה "הפער הדיגיטלי" שבעטיו אזרחים ותיקים רבים עדיין אינם ממצים את מלוא היכולת של הטכנולוגיה לשיפור באיכות חייהם.

ו. אקטיביזם חברתי, פעילות להכרה במעמדם של האזרחים הוותיקים ולשלילת גילנות:

שירותים לאזרחים ותיקים צריכים לא רק לתת מענה לצרכים או להעדפות של אזרחים ותיקים, אלא גם לפעול לשינוי חברתי. אפשר לייצר מגוון של פעילויות ומסגרות שבהן לאזרחים ותיקים תינתן ההזדמנות לגבש דפוסי פעילות אקטיביסיטיים לשינוי חברתי ולקידום אינטרסים קבוצתיים, כגון בפעילויות מחאה מקומיות או ארציות (לדוגמה, נגד תאגידים הפוגעים באזרחים ותיקים או נגד היחס הציבורי-חברתי כלפי אזרחים ותיקים).

ז. פעילויות ומפגשים בין-דוריים משמעותיים:

כמה מהשירותים הניתנים לאזרחים ותיקים צריכים לכלול מסגרות של מפגשים בין-דוריים משמעותיים בין אזרחים ותיקים ובין ילדים, בני נוער וצעירים. לשם כך אפשר להשתמש במגוון יזמויות ופרויקטים קיימים (כגון כיתות ותיקים, פעילויות עמותת "ותיק לחינוך" ועוד). במסגרת כזאת אפשר גם לחזק את מעמדם של סבים וסבתות ואת קשריהם הבין-דוריים.

ח. שירותים ייעודים לחולי דמנציה ולבני משפחה המטפלים בהם:

מדובר במערך שירותים קיים ומוכר המוצע היום על ידי מגוון ארגונים ותוכניות, ובכלל זה התערבויות מניעתיות (כגון שימוש בתוכנות מחשב לשיפור יכולות קוגניטיביות), התערבויות מקילות

(כגון מרכזי יום ייעודיים עם חדרי הפעלה ייחודיים כדוגמת חדרי סנוזלן), מתן מידע, קבוצות תמיכה, ליווי נפשי ועוד (לדוגמה, עמותת "עמדא" המעניקה מגוון פעילויות ושירותים בתחום). חשיבותם של שירותים ממוקדים אלה ניכרת על רקע העלייה הצפויה בשיעור האזרחים הוותיקים - בעיקר בגילים המתקדמים - שצפויים לחוות ירידה ביכולות קוגניטיביות או לחלות במחלות הדמנציה השונות (כדוגמת מחלת האלצהיימר).

ט. שירותים ייעודיים לאוכלוסיות ייחודיות מבחינה חברתית, תרבותית ואתנית (תלוי רשות):

יש רשויות מקומיות המאופיינות באוכלוסיות בעלות מרכיב תרבותי, דתי או ייחודי אחר. לדוגמה - יישובים שמרבית אוכלוסייתם חרדית או בדווית או יישובים עם מיעוט תרבותי-דתי ייחודי, שלאוכלוסייה הוותיקה שלו נחוצים שירותים חברתיים ייחודיים (כגון הרצאות בתחום דת, מסורת או תרבות) או עיצוב שירותים ייחודיים (כגון שירותי ייעוץ והכוונה בסוגיית "בנים ממשיכים" במגזר הכפרי-התיישבותי).

ראוי להדגיש כי אכן יש חשש ש"פתיחת" האפשרות ליצירת סל שירותים מורחב, המותאם "אישית" למאפייני הרשות המקומית, יאפשר העמקה של אי-השוויון בין תתי-קבוצות באוכלוסיית האזרחים הוותיקים. הדבר עלול לבוא לידי ביטוי בכך שרשויות מקומיות עשירות יוכלו להרשות לעצמן לייצר סלי שירותים מורחבים מגוונים ובעלות נמוכה, ואילו רשויות מקומיות עניות לא יוכלו לעשות כן. חשש לגיטימי זה הוא אינהרנטי למציאות אי-השוויון באופן הקצאת המשאבים לשלטון המקומי, והתמודדות מקיפה עימו חורגת מגדרי המסגרת של מטרותיו של פרק זה.

בכל הנוגע לסל השירותים הוולונטרי, העלות הצפויה שלו תשתנה מרשות מקומית אחת לרעותה, בהתאם לתכנים הספציפיים.

ריכוז אומדן עלות ההמלצות

רכיב	אומדן העלות השנתית
סל שירותים בסיסי	190,200,000 ש"ח

סיכום

אין כל ספק בכך שבשלה השעה לחשיבה מחודשת בכל הנוגע להתמודדות עם הזדקנות האוכלוסייה בישראל ולהבטחת מעמדם וזכויותיהם של האזרחים הוותיקים. הדברים עולים מאין-ספור דוחות, מחקרים וניירות עמדה שהוכנו בנושא בשני העשורים האחרונים. הדברים גם מתחייבים מהכשלים המוכרים הקיימים במערך השירותים לאזרחים הוותיקים, כשלים שלמרבה הצער גובים מחיר כבד מהאזרחים הוותיקים בכל שכבות האוכלוסייה הישראלית.

משרד הרווחה והביטחון החברתי הוא אחד המשרדים המרכזיים, אולי המרכזי ביותר, שבאחריותו הממשלתית והציבורית לפתח, לספק ולהבטיח מערך שירותים חברתיים לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים. עם זאת, ברור כי תחום אחריותו של המשרד אינו חובק את כלל השירותים והתחומים הרלוונטיים לאזרחים הוותיקים.

הפרק הזה מציע למשרד לאמץ כמה כיווני פעולה עיקריים לשם יצירת פלטפורמה אשר תבטיח את זכויות האדם ואת כבודם של האזרחים הוותיקים במבט לעתיד. באופן קונקרטי, בכל הנוגע להבטחת בסיס הקיום והביטחון הסוציאלי בזִקנה, דפוס הפעולה המוצע מתמקד בהעלאת מערכי קצבאות הזִקנה והשלמת ההכנסה במידה שתבטיח כי אזרחים ותיקים לא ייאלצו לסבול מעוני בזִקנתם. בכל הנוגע לשינוי בתחום מערך השירותים, הרפורמה המוצעת בפרק זה כוללת שני "ענפים" עיקריים של פעולה: האחד - ארגוני-מנהלי, והשני - מהותי. בענף הארגוני, מטרת התוכנית המוצעת היא למצב את תחום השירותים לאזרחים הוותיקים במשרד הרווחה והביטחון החברתי כאגף עצמאי, בעל מעמד ותקציב המשקפים את חשיבותו ואת מרכזיותו במערך השירותים החברתיים בישראל על רקע הזדקנות האוכלוסייה. כמו כן, מטרת התוכנית לשנות ברמה הפרדיגמטית את אופן ההתייחסות לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים לעבר גישה אנטי-גילנית המתמקדת בזכויות, ובמסגרת זו לבטל את חובת הפרישה הגילאית, לצמצם את היקפי המיסוד, ולהגדיר סל שירותים בסיסי לכלל האזרחים הוותיקים במדינת ישראל, הנותן מענה אוניברסלי לצורכי היסוד של אוכלוסייה חשובה זו.

מקורות

אלון, ש', שינדלר, מ', דורון, י' ויוז, פ' (2013). *זקנים בסיכון: היבטים משפטיים, טיפוליים ואתיים*. ירושלים: אשל.

בן-דוד, ד', ובלייך, ח' (2013). עוני ואי שוויון בישראל: התפתחויות לאורך זמן והשוואה ל-OECD. מתוך *דוח מצב המדינה – חברה, כלכלה ומדיניות 2013* (עמ' 1-51). ירושלים: מרכז טאוב.

גופמן, א' (1961). *על מאפייני המוסדות הטוטליים* (מעין זיגדון, מתרגמת). תל אביב: רסלינג.

דוח מבקר המדינה (2014). *דוח שנתי לשנת 2014*. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

דורון, א' (1979). *שירותי רווחה לאוכלוסייה הקשישה בשמונה ארצות: סקירה משווה*. ירושלים: מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

דורון, י' (2002). תקנות הפיקוח החדשות על מעונות לזקנים: הזדמנות שאבדה. *ביטחון סוציאלי*, 62, 65-89.

דורון, י' (2013). *גילנות בחברה הישראלית: הבניה חברתית של הזקנה בישראל*. תל אביב: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר.

דורון, י' (2017). *אופקים – תוכנית אב לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים*. ירושלים: משרד הרווחה.

דורון, י' ולזר, א' (2016). *תמיכה פורמלית בבני משפחה מטפלים – סקירה בינלאומית*. חיפה: Caregivers ישראל.

דורון, י' ולינצ'יץ, ג' (2002). הזדקנות ועבודה בישראל: החוק ועובדים המטפלים בבני משפחה זקנים. *עבודה, חברה ומשפט*, ט, 197-228.

דורון, י', בר, ל', אדוט, ר' וגן-מור, ג' (2016). ביטוח סיעודי ציבורי: *הצורך ברפורמה חקיקתית*. אוחזר מתוך http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2016/06/reform.pdf

החלטת ממשלה 150 (2015). *קידום הסוגיה האסטרטגית "היערכות להזדקנות האוכלוסייה" כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה*. און-ליין:
https://www.gov.il/he/Departments/policies/2015_dec150

החלטת ממשלה 127 (2021). *מפת מדדים לאומיים להזדקנות מיטבית*. און ליין: https://www.gov.il/he/departments/policies/dec127_2021

חורב, ט', קידר, נ' והרשקוביץ, ע' (2011). *ביטוח ציבורי בתחום הסיעוד - מתווה לרפורמה*. ירושלים: משרד הבריאות.

יקוביץ, א' (2011). *תוכניות חדשניות לטיפול בזקנים המוגבלים בתפקודם - סקירת ספרות*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

יקוביץ, א' וקטן, י' (2011). *השירותים לאוכלוסייה הזקנה בישראל: הצורך בעיצוב תוכנית אב לאומית*. תל אביב: האגודה הישראלית לגרונטולוגיה.

בנס ים המלח (2011). *היערכות המדינה לקראת הזדקנות האוכלוסייה*. תל אביב: המכון הלאומי לחקר שירותי הבריאות ומדיניות הבריאות.

ספיבק, א' ויוסף, ר' (2006). *התמורות בענף הפנסיה והשלכותיהן על פנסיית חובה בישראל. גרונטולוגיה וגריאטריה, 33*(1), 35-65.

פלוסקוב, ט' (2018). *בניית תוכנית-אב לאומית בתחום הזקנה*. ירושלים: הכנסת.

שנור, י' וכהן, י' (עורכים) (2021). *בני 65+ בישראל: שנתון סטטיסטי 2021*. ירושלים: מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

ששינסקי, א' (2018). *דו"ח הוועדה לקצבת זקנה ראויה בישראל 2018-2047*. ירושלים: הפורום הכלכלי-חברתי.

Johnson, N. (1999). *Mixed economies of welfare*. London, UK: Routledge.

Kodner, D. L. (2006). Whole-system approaches to health and social care partnerships for the frail elderly: An exploration of North American models and lesson. *Health & Social Care, 14*(5), 348-390.

Lopez-Hartmann, M., Wens, J., Verhoeven, V., & Remmen, R. (2012). The effect of caregiver support interventions for informal caregivers of community-dwelling frail elderly: A systematic review. *International Journal of Integrated Care, 12*(5), 133-149.

Maslow, K. (2013). Person centered care for people with dementia: Opportunities and challenges. *Generations, 37*(3), 8-15.

Quinn, M. J., & Tomita, S. K. (1997). *Elder abuse and neglect: Causes, diagnosis, and interventional strategies*. NY: Springer.

Stebbins, R. A. (1992). *Amateurs, professionals and serious leisure.* Montreal, QC: McGill-Queen's University Press.

VIPAA (1982). *The Vienna International Plan of Action on Ageing*. Online: https://www.un.org/development/desa/ageing/resources/vienna-international-plan-of-action.html

Walker, A. (2008). Commentary: The emergence and application of active aging in Europe. *Journal of Aging & Social Policy, 21*(1), 75-93.

WHO (2002). *Active ageing: A policy framework*. Geneva: World Health Organization.

WHO (2013). *Global age-friendly cities: A guide*. Geneva: World Health Organization.

09

זכות המשפחה לרווחה טובה: לעבר מודל רווחת הציבור בעבודה עם משפחות במדינת ישראל

—

כרמית כץ

תקציר

המשפחה בישראל, כמו במדינות רבות בעולם, ניצבת לפני אתגרים רבים. ניכר כי בשנים האחרונות חלים שינויים משמעותיים במבנים משפחתיים, בעיקר חזרה למשקי בית רב-דוריים. חזרה זו מסמלת במידה רבה את הקושי הרב הטמון בהתמודדות המשפחה עם גידול ילדים צעירים, עם תמיכה בהורים מזדקנים ועם אתגרים כלכליים. תקופת הקורונה המחישה את הצורך הגדול של משפחות במעטפת משמעותית של תמיכה פורמלית ולא פורמלית כדי להבטיח את הישרדותה כמערכת ואת רווחתם של הפרטים בה. בפרק הזה תוצג גישת רווחת הציבור, בהשראת גישת בריאות הציבור (public health) אשר יש לה שני קווים מנחים: האחד הוא החיבור הטבעי וההכרחי שצריך להיות למשפחות עם הקהילות שבהן הן חיות, והשני הוא חשיבותה המרכזית של פרקטיקת מניעה במסגרת השירותים החברתיים הניתנים למשפחות.

במסגרת התוכנית המוצעת בפרק, ולצד המענים הניתנים למשפחות בתוך שירותי הרווחה הקיימים בישראל, המודל המוצע מבקש לשלב בקיים תפקיד נוסף זה של עובדת סוציאלית משפחתית קהילתית. עובדת סוציאלית זו תפעל מתוך הקהילה עצמה ותהיה שייכת למחלקה לשירותים החברתיים המספקת שירותים לשכונה. בכך תהיה אותה עובדת סוציאלית הגורם המחבר בין המשפחה לקהילה ובין אלה למחלקה לשירותים חברתיים. פיתוח תפקיד זה מהותי לקידום השימוש במשאבים הפורמליים והלא פורמליים העומדים לטובת המשפחות בתוך כל קהילה, ובכך - לצמצום תופעת תת-הצריכה של שירותים האופיינית כל כך לרבות מהמחלקות לשירותים חברתיים. תפקיד זה יאפשר לא רק חיבור מיטיב של משפחה-קהילה-מחלקה אלא גם פיתוח ויישום של אסטרטגיות מניעה המותאמות באופן ספציפי לכל קהילה. לצד פיתוח מעטפת זו, כלי נוסף אשר יקדם את ההתערבויות בגישת רווחת הציבור הוא כלי אינטרנטי רב-ממדי, המיועד לאפיון הצרכים של כל משפחה אשר תגיע אל השירות משפחה-קהילה-מחלקה, והוא יאפשר למצוא שירותים מותאמים לאותם צרכים. במידת הצורך, למערכת יש פוטנציאל לזהות מענים חסרים בקהילה, וזיהוי זה יוכל להוות בסיס לפיתוח של מענים מותאמים לכל קהילה.

רקע

עבודה סוציאלית עם משפחות מהווה אתגר ייחודי עבור העבודה הסוציאלית, שכן במשפחה הכוונה היא ליחידים שבה וכן למערכת בכללותה אשר עשויה להתמודד עם מגוון של אתגרים וזקוקה למנעד רחב של מענים. הפרק הזה יעסוק במשפחה הישראלית בראי הבין-דורי

והקהילתי שלה. החלק הראשון של הפרק יתמקד באתגרי המשפחה בישראל בהתייחסות לסיוע בין-דורי במשפחות, וכן להשפעתה של הקורונה על המשפחה בישראל ולמסקנות המרכזיות שהתעצבו מתוך תקופה זו והן מהוות את הבסיס לחלקו השני של הפרק. בחלק השני של הפרק תוצג התוכנית המבוססת על גישת רווחת הציבור מתוך שילוב של חיזוק קשרי משפחה-קהילה-מחלקה ופיתוח פרקטיקות מניעה מותאמות לכל קהילה.

המשפחה בישראל

החברה הישראלית נחשבת חברה משפחתית יחסית לשאר מדינות ה-OECD. משפחתיות זו מתבטאת בדגש על נאמנות, מחויבות ותמיכה בין בני המשפחה (Sasser et al., 2021), וכן בחוקים רשמיים ולא רשמיים, בנורמות ובאמונות שקשורים במוסד המשפחה. החוקים בישראל שקשורים בנישואין ובגירושין הם בעלי אופי תיאוקרטי, והם בסמכותם של בתי הדין הדתיים (יהודי, מוסלמי, נוצרי, דרוזי), ואילו בכל הנוגע לחוקים שקשורים בענייני משפחה, אזרחים יכולים לבחור בין בית דין דתי לחילוני. כך למשל, יש הגבלות דתיות על נישואין שקבועות בחוק. הסדר זה למעשה ממסֵד ומנכיח את המשפחה כהיבט מרכזי במסלול החיים הנורמטיבי של האזרחים הישראליים. אף על פי שהחברה הישראלית עוברת תהליכי מודרניזציה ואינדיבידואציה, שבמסגרתם יש עלייה באוטונומיה של בוגרים צעירים ובמגוון סוגי התאים המשפחתיים, מוסד המשפחה ממשיך לשחק תפקיד מכריע ברמות האינדיבידואליות והקולקטיביות החברתיות, והוא מסליל את מהלך החיים כהומוגני וסטנדרטי (Fogiel-Bijaoui, 2017).

היבטים אלו מתבטאים, למשל, בכך שלישראל שיעורי הפוריות הגבוהים ביותר בקרב מדינות ה- OECD 3.1 ילדים עבור כל אישה (OECD, 2021). כמו כן, לעומת שאר מדינות ה-OECD, תדירות הנישואין היא בין הגבוהות, גיל הנישואין הוא בין הצעירים, ותדירות הגירושין ממוצעת עד נמוכה (OECD, 2019). נוסף על כך, בחלקים רבים מהחברה הישראלית הנורמות החברתיות והתרבותיות שקשורות במשפחה ממשיכות להיות מסורתיות בהיבטים כגון חלוקה שמרנית של תפקידי מגדר במשפחה ודגש רב על תפקיד האדם כהורה כמהלך חיים סטנדרטי ומרכזי (Kulik & Ramon, 2021). אם כך, החברה הישראלית, שבה משולב המודרני עם המסורתי והאינדיבידואליזם עם הקולקטיביזם, מהווה אתגר ייחודי לעובדת הסוציאלית המשפחתית אשר מבקשת לקדם בהתערבויותיה את רווחת המשפחה.

לפי סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2019 היו בישראל בסך הכול כ-2.7 מיליון משקי בית. מספר המשפחות בישראל בשנת 2019 נאמד בכ-2.14 מיליון, לעומת כ-1.8 מיליון לפני כעשור, בשנת 2010. המשפחה הישראלית כוללת בממוצע 3.72 נפשות, ללא שינוי בעשור האחרון. מתוך כלל המשפחות, כ-1.69 מיליון משפחות יהודיות (79%) וכ-387,000 משפחות ערביות (18%) מגורים במסגרת משפחה גרעינית הם הנפוצים ביותר (כ-88% מהיהודים וכ-96% מהערבים בני 15 ומעלה). מרבית המשפחות (כ-93% מהן) גרו במשק בית לבדן, ללא אנשים אחרים שאינם חלק מהמשפחה וללא משפחה נוספת במשק הבית. כ-3% גרו במשק בית של משפחה אחת עם אחרים, וכ-4% גרו במשק בית של שתי משפחות ויותר. כ-63,000 המשפחות הנותרות הן משפחות של "אחרים" (נוצרים לא-ערבים או אנשים ללא סיווג דת) (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2021).

לפי דוח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2018), בשנת 2018 כ-42% מהצעירים בני 18-34 כבר הקימו משפחה משלהם וגרו איתה, ושיעור הנשים (50%) גבוה משל הגברים (35%). עם העלייה בגיל, עולה חלקם של הגרים עם משפחה משלהם בקרב הצעירים: 12% מבני 18-24, 53% מבני 25-29, וכ-80% מבני 30-34. שיעור הצעירים בני 25-34 הגרים עם הוריהם עמד על כ-32% מהגברים וכ-18% מהנשים בישראל. בהשוואה למדינות ה-OECD, ישראל ממוקמת יחסית באמצע; השיעור הנמוך ביותר נמצא במדינות סקנדינביה (פחות מ-10% מהגברים ופחות מ-5% מהנשים), ואילו השיעור הגבוה ביותר נמצא באיטליה, בסלובקיה וביוון (יותר מ-50% מהגברים ויותר מ-40% מהנשים). עם זאת, בשנים 2000-2018 חלה עלייה בשיעור הצעירים בישראל הגרים עם הוריהם (ללא בן/בת זוג או ילדים משלהם). העלייה הייתה גדולה יותר בקרב בני 25-34 לעומת בני 18-24, והעלייה הגדולה ביותר נרשמה בקרב נשים בנות 25-29 – פי 1.5 (מ-18% ב-2000 ל-28% ב-2018). בד בבד, באותן שנים חלה ירידה בכל קבוצות הגיל בשיעור הצעירים הגרים עם משפחה משלהם, בעיקר בשל העלייה בגיל הנישואין. הירידה בשיעור הצעירים החיים עם משפחה משלהם בולטת בעיקר בקרב נשים בנות 18-24 – מכ-25% בשנת 2000 לכ-16% בשנת 2018.

הצמיחה במשקי בית רב-דוריים: מקרה של תמיכה משפחתית לנוכח משבר

הסיוע הבין-הדורי בעיתות משבר יכול להיבחן דרך המקרה של משק בית רב-דורי שמתהווה כמענה למשבר. משק בית רב-דורי מוגדר משק בית שכולל לפחות שני דורות בוגרים. משק רב-דורי עשוי להתהוות בקונסטלציות שונות, למשל - סבים שגרים עם ילדיהם הבוגרים ונכדיהם (Souralová et al., 2021). מחקרים מעטים בחנו את תופעת החזרה של בוגרים בעלי משפחות לבית הוריהם בכלל, ובישראל בפרט.

תת-מקרה של משק בית רב-דורי שנחקר רבות בשנים האחרונות הוא תופעת הבומרנג, שבמסגרתה בוגרים צעירים חוזרים לגור בבית הוריהם לאחר שהשיגו דיור עצמאי (Olofsson et al., 2020). בעוד עזיבת הבית עשויה לנבוע מנקודות מפנה כגון נישואין, הקמת משפחה, תעסוקה או השכלה, חזרה הביתה מקושרת לנקודות משבר במסלול החיים ו/או לצורך בתמיכה רגשית וכלכלית עקב אירועים כגון פרידה וגירושין, קשיים כלכליים ואבטלה, ובמקרים מסוימים, הולדת ילדים והצורך בסיוע בטיפול בהם (Stone et al., 2014).

- בשנים האחרונות חלה עלייה בתופעה של משקי בית רב-דוריים;
- נראה כי תופעה זו מאפיינת בעיקר מיעוטים וכן קבוצות אוכלוסייה בעלות רמות השכלה והכנסה נמוכות יחסית;
- תופעה זו של משקי בית רב-דוריים באה לתת מענה על צורך מרכזי בחיי המשפחות במעטפת של תמיכה נגישה.

משפחה רווחה ותמיכה

מושג שדרכו אפשר להתבונן ביכולתם של משקי בית לשרוד עצמאית מבחינה כלכלית הוא מידת ה-de-familialization או ה-familialization של מדיניות הרווחה. לגישתו של Esping-Andersen (1999) אפשר להבחין בין משטרי רווחה לפי מידת המשפחתיות שלהם (משטר רווחה ליברלי, שמרני וסוציו-דמוקרטי). מושג ה-de-familialization הוגדר במקור כך:

The degree to which individuals can uphold a socially acceptable standard of living independently of family

relationships, either through paid work or social security provision (Lister, 1994).

במילים אחרות, העברת האחריות של הטיפול במשפחה מהמשפחה אל המשטר – תמיכת משטר הרווחה במשפחות ומילוי התפקיד של טיפול (care) בחבריה.

ההנחה היא שההקשר הפוליטי והחברתי-תרבותי בכלל, ומשטר הרווחה בפרט, עשוי להשפיע על הסבירות שאדם בוגר יחזור לגור בבית הוריו עם משפחתו הגרעינית, ושבמדינות בעלות משטר רווחה עם רמת משפחתיות גבוהה, כגון מדינות דרום אירופה ומזרח אירופה, תמיכה בלתי פורמלית תהיה נפוצה במיוחד. בד בבד, הציפייה היא שבמדינות אלו המשפחה תהיה שמרנית יותר בכל הנוגע למקומה של המשפחה בחיי הפרט ולחלוקת התפקידים (Aassve et al., 2013). כך גם בחברות לא מערביות רבות שהן קולקטיביסטיות יותר, מה שמתבטא בקשרים משפחתיים חזקים ובציפייה מבני המשפחה לציית לכללים ברורים, כגון מחויבות לתמיכה בין-דורית בין בני המשפחה המורחבת (Sumari et al., 2020). בהתאם לכך, תרבות משפחתית עשויה להיות קשורה לתמיכה בין-דורית, כגון סבים שמקבלים עליהם את תפקיד המטפל העיקר בנכדים (Ihara et al., 2012). כך אף במדינת ישראל שאופיינה כבעלת משטר רווחה ים תיכוני, שבו יש רמה גבוהה של סולידריות משפחתית. היבט זה עשוי לאפשר למוסדות המדינה להטיל את האחריות למילוי צרכים חברתיים על המשפחה עצמה ולהגביל אופני תמיכה פורמליים (Gal, 2010).

לעומת זאת, במדינות נורדיות ומערב אירופיות, עצמאות ואוטונומיה מוקדמות במגורים נתפסות כבעלות ערך רב (Aassve et al., 2013), ומגורים משותפים של צעירים והוריהם נתפסים כשליליים בדרך כלל בשיח הציבורי (Mazurik et al., 2020). חזרה הביתה עשויה להיות מנוגדת לציפיות ממסלול ההתפתחות הנורמלי בחברות שבהן הגשמה עצמית ואוטונומיה זוכות להערכה. בהתאם לכך, הסדרי רווחה פורמליים ממלאים את האחריות של הטיפול במשפחה (כפי שמפורט אצל Jegermalm & Grassman, 2012), ומוסדות המדינה הולמים את התרבות האינדיבידואליסטית ומאפשרים דיור עצמאי בגיל צעיר יחסית (Arundel & Lennartz, 2017). כלומר, הנורמות התרבותיות נתמכות על ידי סוג מדיניות הרווחה (Aassve et al., 2013).

אם כך, הנוף הפוליטי ומידת התמיכה של המשטר באזרחיו עשויים לאפשר למשפחות לכלכל משק בית עצמאי או, לחלופין, לאלצן להיתמך

על ידי המשפחה המורחבת. ממצאי מחקר שהשווה בין סוגים שונים של משטר רווחה תומכים בהשערה זו ומעידים על קשר בין משטר הרווחה ובין חזרה לבית ההורים. לעומת משטר רווחה סוציאל-דמוקרטי שנפוץ במדינות נורדיות, במדינות דרום אירופיות עם משטר רווחה שמרני נמצאה סבירות גבוהה פי 3 שבוגרים צעירים יחזרו לבית ההורים. ממצאים אלו מאששים את הטענה שכאשר התמיכה המדינית מעטה, המשפחה המורחבת הופכת למקור התמיכה והרווחה העיקרי (Arundel & Lennartz, 2017). עם זאת, מחקרים אחרים לא מצאו קשר מפורש בין סוג משטר הרווחה ובין מידת הסיוע המשפחתי (למשל, Jegermalm & Grassman, 2012). תקופת הקורונה היוותה חקר מקרה של צמצום הסיוע והתמיכה מהמגזר הציבורי. בד בבד, מגבלות הקורונה שיושמו בישראל, ועודדו את האזרחים להתרחק מבני המשפחה המורחבת בכלל ומהדור המבוגר בפרט, ייתכן שפגעו ביכולתם של בני משפחה לתמוך זה בזה בעת משבר. בחלק הבא יפורטו גורמי הדחק והקושי ההישרדותי של משפחות צעירות בתקופת הקורונה והקשר שלהם לתמיכה שניתנת על ידי המדינה.

המשפחה בתקופת הקורונה

מחקרים שונים שנערכו ברחבי העולם העידו על עלייה בגורמי דחק משפחתיים בזמן הקורונה, כגון אובדן עבודה וקשיים נפשיים אצל הורים, ועלייה בבידוד חברתי שנמצאה קשורה לקשיים בהורות (Lee et al., 2021). תפיסת הקושי של הסגר וההשפעה של המגפה נמצאו קשורות לסטרס הורי (Calvano et al., 2021), והסטרס ההורי נמצא קשור לפגיעה בקרבה בקשר הורה-ילד (Chung et al., 2020). נמצא שקשיים נפשיים אצל הורים, שקשורים בקורונה, השפיעו גם הם על הקשר הורה-ילד (Russell et al., 2020), וסטרס הורי נמצא קשור לבעיות רגשיות והתנהגותיות אצל ילדים (Spinelli et al., 2020).

משפחות רבות בישראל התמודדו עם קשיים עקב מגבלות הקורונה, כגון משבר כלכלי ותעסוקתי. בסקר שערך מכון ברוקדייל (לאופר ועמיתים, 2021) בקרב האוכלוסייה היהודית בישראל בין הסגר הראשון לשני (ב-16-18 באוגוסט 2020), רבים דיווחו כי חוו ירידה בהכנסות משק הבית ונאלצו לצמצם את חסכונותיהם וללוות כסף. כמו כן, רבים פוטרו ממקום עבודתם או שהיקף משרתם צומצם.

היו משקי בית שנפגעו יותר מאחרים, וממצאים מעידים כי משבר הקורונה פגע פגיעה קשה במיוחד באוכלוסיות בישראל, כגון קבוצות מיעוט, אלו שגרות בפריפריה ואלו החיות בעוני. נמצא, למשל, כי משקי

בית עם הכנסות נמוכות השתמשו יותר במשאביהם הפיננסיים, נטו יותר מאחרים להקטין חיסכון שוטף או למשוך בספי חיסכון. כמו כן, לעומת משקי בית בעלי הכנסה גבוהה מהממוצע, שיעור כפול של משקי בית עם הכנסה נמוכה מהממוצע הוצאו לחל"ת או פוטרו מעבודתם בחודשים פברואר-אוגוסט 2020 (סומך ועמיתים, 2021). כמו כן, דוח שפרסם מכון ברוקדייל (2020) מעיד על פגיעה קשה בתעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית – 32% מן המועסקים הערבים פנו לשירות התעסוקה במרץ 2020 לעומת 23% מן המועסקים היהודים והאחרים.

חסרי המעמד בישראל הם אוכלוסייה נוספת שנפגעה קשות, ונתונים מצביעים על כך שכ-80% מהם איבדו את מקום עבודתם בתקופת הקורונה (Yaron, 2020), ובכך נותרו מחוסרי ביטוח רפואי וסבלו מגישה מצומצמת לשירותי בריאות בסיסיים. נתונים מארגונים לא-ממשלתיים מעידים על עלייה של 70% בבקשות של חסרי מעמד לסיוע כלכלי עבור צרכים בסיסיים, כגון טיטולים, אוכל לתינוקות ושכירות (Yaron, 2020).

בימים שבשגרה הורים רבים ומשפחות מסתייעים במקורות תמיכה פורמליים ובלתי פורמליים בקהילה. מקורות תמיכה פורמליים עשויים לכלול מוסדות כגון בתי ספר, שירותי בריאות בקהילה ותוכניות רווחה, ומקורות תמיכה בלתי פורמליים עשויים לכלול שכנים ומשפחה מורחבת. סביר כי הצורך בגורמי תמיכה התגבר מאז פרוץ הקורונה, שכן משפחות רבות ברחבי העולם התמודדו עם גורמי דחק מתמשכים. עם זאת, הגבלות הקורונה, ובעיקר סגרים, ריחוק חברתי וצמצום שירותים, הפחיתו את גישתם למשאבים חברתיים וכלכליים.

מדינות שונות צמצמו את היקף השירותים בקהילה שנותנים מענה לצורכי משפחות (Katz & Cohen, 2020). הגבלות אלו הפחיתו את הנראות של משפחות לנותני שירותים והפחיתו את יכולתם של אנשי מקצוע לגשת אל משפחות ולזהות סימני מצוקה. ההגבלות בתקופת הקורונה פגעו במידה ניכרת ביכולתן של משפחות ליהנות ממשאבים קהילתיים, כגון שירותי בריאות ורווחה.

הגבלת הגישה של משפחות לסיוע בספירה הציבורית בזמן הקורונה עשויה הייתה להגביר את התלות של משפחות בקהילתן לתמיכה ולטיפול בילדים בזמנים של סגר. עם זאת, מחקרים שונים שבחנו את מגבלות הקורונה ברחבי העולם טענו שהן עלולות לחבל במידה שבה המשפחה הגרעינית יכולה להסתייע במקורות תמיכה בלתי פורמליים, כגון המשפחה המורחבת. במדינות רבות היה דגש בתקופת הקורונה

על שמירת ריחוק מדור הסבים המבוגר, מתוך והתעלמות מתפקידם המרכזי בטיפול בנכדים, ובכך הוכבד הנטל על ההורים (למשל, Cantillon et al., 2021). כך גם בישראל, בהנחיות של משרד הבריאות שלא לבקר את דור הסבים מחשש להדבקתם בנגיף (לינדר, 2020).

הנחיות אלו יושמו עם התחשבות מעטה בכך שלמדיניות ציבורית השפעה רבה על חיי המשפחה הגרעינית. בד בבד, החוסרים בביסוס תמיכה חלופית למשפחות מדגישים את חוסר הנראות של מקורות תמיכה בלתי פורמליים בחיי היומיום של משפחות, ובייחוד משפחות מקבוצות פגיעות, כגון אלו שחיות בעוני. אי לכך יש חשיבות רבה להגברת התמיכה האוניברסלית במשפחות במצבי שגרה ומשבר, דרך חיזוק המשפחה והקהילה וקידום של אסטרטגיות מניעתיות כדי להגביר את רווחתן של משפחות, כלומר, **דאגה לרווחתן של משפחות בגישה של רווחת הציבור**.

- תקופת הקורונה מאפשרת מקרה בוחן ללמידה על האתגרים הרבים שהמערכת המשפחתית מתמודדת עימם;
- משפחה זקוקה למעטפת של תמיכה רב-ממדית המיועדת לכלל מרחבי החיים;
- נגישות של מערכות תמיכה למשפחות היא מרכיב מרכזי במועילות של שירותים;
- יש משפחות רבות הזקוקות לסיוע ולתמיכה אולם הן אינן מוכרות לשירותי הרווחה במתכונתם הנוכחית.

חיזוק המשפחה בגישת רווחת הציבור

התוכנית המוצעת מציגה את גישת רווחת הציבור אשר מתבססת על הגישה המוכרת יותר - גישת בריאות הציבור. גישת בריאות הציבור נטועה היסטורית בניסיונות למיגור מגפות דרך מדיניות ציבורית שנגעה בסוגיות כגון זיהום סביבתי. היבט זה התרחב עם הזמן לעוד תחומים שנועדו להבטיח סביבה בטוחה לתושבי המדינה, כגון בטיחות בסביבת העבודה והגנה מפני אלימות בבתים ובקהילה (Richards, 2007). הגישה של בריאות הציבור מעוגנת בתפיסה שהיא זכות אנושית

ובהכרה שיש צורך לאוכלוסיות בכללותן להיות מוגנות בחוק (Bross & Krugman, 2020).

בעיסוק בגישה של בריאות הציבור לרווחת המשפחה אפשר להקיש מהתפתחותם של שירותי רווחת הילד וגישת בריאות הציבור למניעת התעללות בילדים בארצות הברית. ההיסטוריה המוקדמת של שירותי רווחת הילד מאופיינת בניסיונות לענות על הבעיות של ילדים עניים, יתומים, נטושים ולא לגיטימיים, שנתפסו כנטל על החברה (Covey, 2018). ההבנה הציבורית שהתעללות בילדים והזנחתם היא בעיה חברתית רחבה, שמחייבת התייחסות מוסדית, התחילה באבחנה רפואית, תסמונת הילד המוכה (Gelles, 2017), שגררה פעולות כגון אימוץ חובת הדיווח בארצות הברית ובעוד מדינות.

גישה של בריאות הציבור למניעת התעללות בילדים והזנחתם דוגלת במתן שירותים אוניברסליים ברמות מניעה שונות (להרחבה על רמות המניעה ראו Jones Harden et al., 2020). המטרה של מניעה אוניברסלית היא לכלול את כלל המשפחות בקהילה ולספק להן סיוע שאינו מלווה בסטיגמה, במקום ובזמן שצריך. היבטים אלו נוספו על ההגדרה של מניעה אוניברסלית על ידי Kimbrough-Melton & Melton (2015) כדי להדגיש את החשיבות של מתן סיוע ותמיכה למשפחות, מתוך הדגשת היבטים שונים של נגישות: זמן, מקום ומידת הנגישות (כלומר, ללא סטיגמה). כמו כן, היא דורשת גישה חוצת מערכות ודיסציפלינות שהיא מבוססת-קהילה, ומשלבת מדיניות, יישום, מחקר והערכה.

באופן דומה, התערבות ממוקדת משפחה בגישה של בריאות הציבור מוצעת לכל המשפחות בקהילה, אך היא מותאמת לצרכים של כל משפחה ומדגישה היבטים שנוגעים לאיכות חייהן ולהבטחת סיפוק הצרכים הבסיסיים של משפחות, כגון שיפור שירותי בריאות וגישה למזון של אוכלוסיות מוחלשות (Bambra et al., 2009). בד בבד, יש חשיבות לבנייה על נקודות החוזקה של כל משפחה, לחיבור למידע ולמשאבים בקהילה, ולהטמעת ההתערבות בשגרה ובסביבה הטבעית של המשפחה. אנשי מקצוע זיהו את החשיבות של מתן כבוד למשפחות ושל מתן שירותים גמישים ומבוססים על החוזקות והצרכים של המשפחה. שיתוף פעולה בין סוכנויות שונות בעלות המומחיות המתאימה ויצירת שיתופי פעולה עשויים להבטיח את איכות השירותים, למשל, שיתוף פעולה בין בריאות הנפש ובין טיפול בהתמכרויות מתוך התמקדות בצורכי האוכלוסייה שהרווחה משרתת.

יוזמת קהילות חזקות

התוכנית המוצעת במסגרת פרק זה מתבססת על יוזמת קהילות חזקות (strong communities) אשר מחזיקה בתפיסה של בריאות הציבור בדגש על מתן מענה למשפחות ולקהילות על פני כלל הספקטרום של צרכים, והיא יכולה להיות מותאמת לקהילות עם משאבים גבוהים או נמוכים (Roygardner et al., 2020). בבסיס היוזמה עומדת התפיסה שתמיכה במשפחה ובקהילה קשורה קשר הדוק למניעה אוניברסלית של מצבי מצוקה, ולכן היוזמה מעודדת יצירה של אזורי מניעה (prevention zones), שהוגדרו כשכונות שבהן מושקע מאמץ רב כדי לעודד סיוע בין שכנים והתפתחות כלכלית וחברתית. לפי מודל זה, כשתושבים רואים בקהילות שלהם מרחב שבו משפחות דואגות זו לזו, נורמה של תמיכה במשפחות ובילדים הופכת לדבר שבשגרה. נורמה חדשה זו יכולה להוביל לשיפור ברווחה של המשפחות שחיות בקהילה. הרקע התיאורטי למודל נמצא במחקר שמעיד כי מעורבות פעילה של תושבים מקומיים, הגברת תמיכה חברתית בהורים ובמטפלים אחרים ושיפור הלכידות וההון החברתי של השכונה – כל אלה יכולים לקדם את רווחתן של המשפחות ושל הפרטים בשכונה.

בשנת 2002 יוזמת קהילות חזקות הייתה הניסיון הראשון ליישם אסטרטגיות ליצירת מערכת נרחבת, מבוססת-קהילה, להגנת הילד, כפי שהמליץ ה-U.S. Advisory Board on Child Abuse and Neglect (1993). הניסיון הראשוני ליישם את המודל של קהילות חזקות כלל מחקר והערכה ונערך בשני מחוזות שונים בדרום קרוליינה, ארצות הברית, שהיו מגוונים מבחינה כלכלית, אתנית וגאוגרפית. יוזמת קהילות חזקות יושמה בגישה אוניברסלית וכוללנית, והסתמכה על מעורבות של מתנדבים וארגונים קהילתיים (כגון בתי עסק, בתי ספר). בניסיון ראשוני זה, לאורך תקופה של שש שנים, היו מעורבים יותר מ-5,000 מתנדבים וכמעט 500 ארגונים ומוסדות קהילתיים (McLeigh et al., 2017). מטרותיה המרכזיות של היוזמה היו: 1. לחזק את רשת התמיכה החברתית של המשפחה; 2. לעודד תמיכה הדדית ומנהיגות הורית; 3. בעת הצורך, לספק או לארגן תמיכה מקצועית ושירותים ישירים (Melton & McLeigh, 2020).

מטרת היוזמה הייתה לבנות מערכות תמיכה עבור הורים לילדים צעירים. התכנון והיישום של קהילות חזקות היה שונה מזה של התערבויות קלאסיות למניעת התעללות, בהיותו מקיף, אוניברסלי ומסתמך על ההשתתפות הפעילה של מתנדבים וארגונים קהילתיים. בבסיסם של מאפיינים אלו הייתה ההנחה שאנשים צריכים להיות מסוגלים להסתייע במקום שהם נמצאים, בזמן שהם צריכים, בקלות וללא סטיגמה. יתרה מזו, היוזמה הונחתה

על ידי סט של עקרונות שהסתמכו על מחקר הנוגע לגורמים המשפיעים על הרווחה והביטחון של ילדים בבתיהם ובשכונותיהם (Kimbrough-Melton & Melton, 2015).

קהילות חזקות היא יוזמה יוצאת דופן בכך שהיא אינה פועלת לפי סט מסוים של טכניקות אלא שואבת מסט של עקרונות שנועדו להנחות פיתוח אסטרטגי. העקרונות של הנעה חברתית מבטיחים שניסיונות ההגעה לקהילה מבוססים על המטרות והערכים של היוזמה. ערכים אלה מבקשים להבטיח שהמאמצים שמערבים את הקהילה מספקים הזדמנויות עבור אינדיבידואלים מהקהילה ועבור קבוצות מהקהילה להשתתף באופן מתמשך וניתן לשימור. נוסף על כך, ערכי היוזמה מציעים את האופן שבו יש לתת סיוע (לעומת דגש על האופי המדויק של הפעילויות). למשל, יש לכוון פעילויות להורים בדרכים שמגבירות מנהיגות ומעורבות בקהילה, מחזקות מערכות יחסים בין משפחות ומוסדות קהילתיים ומעודדות הדדיות בסיוע. יתרה מזו, כדי להבטיח שימור, פעילויות צריכות לשאוף לשנות נורמות ומבנים קהילתיים ולהסתמך על נכסים שקיימים בתוך הקהילה או לבנותם.

האוניברסליות והגמישות של פעולה בגבולות מסגרת אסטרטגית שמונעת על ידי עקרונות מאפשרת לתוכניות ולפעילויות להיות מותאמות להקשר המקומי ולהגביר בעלות מקומית של היוזמה. ראיות מיישום היוזמה בדרום קרוליינה מעידות שהמתנדבים עם רמת המעורבות הגבוהה ביותר (אלו עם הרמה הגבוהה ביותר של פעילות בתכנון וביישום של שירותים תומכים למשפחות ולילדים) הגבירו את שילוב העקרונות שמנחים את היוזמה בתוך תפיסת העולם שלהם (Hashima & Melton, 2008).

נוסף על הבסיס התיאורטי והעקרונות המנחים, לקהילות חזקות יש גם מסגרת של עקרונות פעולה אשר אינם מייצגים תהליך לינארי אלא שימוש מקביל ומותאם: (1) הפצה של המסר בקרב מנהיגי הקהילה וחבריה. (2) הנעה של הקהילה למעורבות בתוכניות פיתוח ויישום. הנעה של הקהילה נעשית על ידי הגברת דיון ופעולה בקהילה, ועל ידי בניית מבנים כדי לאתחל סיוע טבעי. בשנים הראשונות של היוזמה המטרה הייתה לבנות בסיס חזק למעורבות בין שכנים דרך ביסוס של ארגונים שכונתיים, קבוצות שמירה קהילתיות וארגונים שכונתיים אחרים, ודרך פסטיבלים שכונתיים, מסיבות רחוב ואירועים מיוחדים אחרים. (3) הגדלת המשאבים שיאפשרו למשפחות להשיג סיוע ללא סטיגמה במקום ובזמן שיצטרכו. כלומר, פיתוח של אמצעים אוניברסליים למתן תמיכה ושירותים לכל המשפחות בקהילה.

(4) מיסוד הפצת המשאבים כך שהסיוע יישמר לאורך זמן. האסטרטגיות כללו שימוש בארגונים שכבר היו מעורבים בקהילות חזקות כדי להגיע לארגונים נוספים, לספק לארגונים הכשרה ועזרה טכנית, ולחבר בין הארגונים השונים.

לבסוף, היוזמה עברה סדרה של מחקרי הערכה (למשל, McLeigh et al., 2015). ההערכה הכללית העידה כי ביחס לקבוצת ההשוואה, משתתפים בסקר במדגם של קהילות חזקות הראו שינויים מובהקים בכיוון המשוער עבור מסוגלות קולקטיבית, תמיכה חברתית, דחק הורי ומסוגלות הורית, ביטחון של ילדים בבתיהם, שיעורים של התעללות בילדים ושיעורי פציעות של ילדים, המרמזות על התעללות (McDonell et al., 2015).

תובנות מרכזיות

מתוך הניסיון בהטמעה של קהילות חזקות עולות שלוש תובנות מרכזיות. האחת, האפשרות המתמשכת של פעולה קהילתית אפקטיבית. ההתנסות בקהילות חזקות המחישה כי אפשר ליצור מצבים שבהם קהילות שלמות מונעות לסייע ולהסתייע בהגנה על ילדים, הורים ומשפחות. יתרה מזו, קהילות יכולות להשתתף בסיוע הדדי מבלי שהדבר מלווה בסטיגמה, וכבודם של ילדים ושל הורים יכול להישמר (Melton, 2009).

התובנה השנייה, אדם אחד יכול לשנות קהילה - בתנאי שאדם זה עובד כדי לעורר את הקהילה לפעולה באימוץ או בחיזוק נורמות של תמיכה בין שכנים. עובדי היוזמה גייסו יחד, במישרין או בעקיפין (בסיוע של מתנדבים ומנהיגי ארגונים), מאות ארגונים ואלפי מתנדבים כדי לעודד אכפתיות ודאגה לילדים צעירים ולהוריהם. בכך הושג האתגר של שינוי נורמות תרבותיות בקהילות. סקרים של מדגמים אקראיים בקרב חברי קהילה העידו על שינויים בטיפול של הורים בילדיהם ובתמיכה של שכנים זה בזה, וכך ילדים צעירים היו בטוחים יותר בבתים ובקהילה (McDonell et al., 2015). גם רמת הפעילות ביוזמה של קהילות חזקות, בייחוד בקהילות עם משאבים נמוכים, יכולה להיתפס כשינוי תרבותי. להורים ולאחרים היו הזדמנויות רבות, לא רק להיות מעורבים בעצמם אלא לראות אחרים שמסייעים - בנייה של ציפיות לאכפתיות ודאגה זה לזה וחיזוק האמונה ביכולתם לגרום לשינוי עבור ילדיהם וילדי שכניהם.

התובנה השלישית, המשאבים החשובים ביותר להנעת תהליכי שינוי קהילתיים בדרך כלל כבר קיימים, גם בקהילות עם צרכים מרובים. יוזמת קהילות חזקות עובדת במיטבה כאשר יש ניצול לא רק של הנכסים הקיימים אלא גם של המאפיינים החזקים של הקהילה (Melton & McLeigh, 2020).

קהילות חזקות בישראל: משפחה-קהילה-מחלקה

היוזמה של קהילות חזקות הותאמה להקשר הישראלי בהובלתו של מכון חרוב, והפיילוט יושם בתל אביב, בשכונה המאופיינת במצב חברתי-כלכלי נמוך, ובה כ-7,830 תושבים. למודל היוזמה מארצות הברית נעשו שתי התאמות עיקריות לישראל. האחת - אף על פי שבארצות הברית התמקדה קהילות חזקות בעיקר בעבודה עם ארגונים בקהילה, יישום היוזמה בישראל התמקד בשותפות עם מחלקת הרווחה של העירייה. ההחלטה לערב את המחלקה נבעה מהתפקיד המרכזי שיש לשירותי הרווחה ולעובדים סוציאליים בישראל בתחומים חברתיים ובחזון שלפיו שירותי רווחה בישראל צריכים לכלול גם פרקטיקות מניעה ולפנות אל כלל המשפחות בקהילות שהם פועלים בה (Katz et al., 2019).

ההתאמה השנייה היא שבמקום לגייס שכירים במשרה מלאה, ששימשו outreach workers בקהילה, גויסו סטודנטים לעבודה סוציאלית. המטרה הייתה, בחלקה, לערב עובדים סוציאליים עתידיים בפרקטיקה של מניעה ראשונית. תוכנית ההכשרה פותחה ויושמה בקרב סטודנטים בשנה השלישית ללימודי התואר הראשון בעבודה סוציאלית באוניברסיטת תל אביב. קורס להגנה מבוססת-קהילה על ילדים יושם כהכשרה מעשית של שנה לאורך שלוש שנים. במהלך השנה הראשונה השתתפו הסטודנטים בפרויקט של מיפוי הקהילה, החלו להפיץ את הבשורה על קהילות חזקות בקרב התושבים, וביססו מגעים ראשוניים עם תושבים ועם ארגונים מקומיים. בשנה השנייה המטרות היו להעמיק את הקשרים עם תושבים ובין התושבים ולפתח פעילויות ופרויקטים בשותפות עם חברי קהילה. בשנה השלישית המשיכו הסטודנטים ליזום פעילויות ופרויקטים, מתוך עידוד גובר של התושבים למלא תפקידי הנהגה.

היישום של יוזמת קהילות חזקות בישראל הביא לשינויים של ממש באופן שתושבי השכונה צרכו את שירותי הרווחה, ובכך צומצמה תת-הצריכה של השירותים (Katz et al., 2019). בתחילת יישום התוכנית דיווחו העובדות הסוציאליות במחלקה על תחושה של ניכור וריחוק

בין המחלקה ובין הקהילה, ולמרות מגוון רחב של שירותים המוצעים לתושבים היה רק ניצול מועט שלהם על ידי תושבי השכונה. בתום שלוש שנים של יישום היוזמה דיווחו העובדות הסוציאליות במחלקה על חיזוק הקשרים בין המחלקה ובין תושבי השכונה, על שימוש מוגבר בשירותים שמציעה המחלקה וכן על שינוי מהותי באופני ההתערבות של המחלקה בתוך השכונה. בהתייחסות ספציפית להגנה על ילדים, שהייתה המוקד של יישום היוזמה, זיהו העובדות הסוציאליות בתום שלוש שנים של יישומה שני שינוים מרכזיים: האחד נגע לעלייה בדיווחים על פגיעה בילדים, עלייה שהתרחשה בעיקר בקרב קבוצות סגורות אשר לא נהגו לשתף פעולה עם המחלקה; השני נגע לאופי ההתערבויות במסגרת הגנה על ילדים - חלה עלייה בהתערבויות המבוססות על שיתופי פעולה עם מנהיגים מתוך הקהילה והמשפחות בה.

העובדות הסוציאליות במחלקה ציינו כי ההשתתפות במאמצי מניעה הביאה לפתחה של המחלקה את ההזדמנות להיות בקשר עם משפחות שלא היו מוכרות לרווחה קודם לכן ולתמוך בהן. לצד ההכרה בחשיבות הרחבת המנעד של התערבויות המחלקה מול הקהילה, ניכר כי במשאבים הקיימים של המחלקה יש צורך בפיתוח של פונקציה נוספת אשר תהיה אמונה על פעילות זו. יתר על כן, העובדות הסוציאליות התייחסו לחשיבות המרכזית של נוכחות עובדת סוציאלית בתוך הקהילה, במרחב הטבעי שבו נמצאים התושבים, כדי לקדם את הקשר משפחה-קהילה-מחלקה.

לפיכך, בתוכנית המוצעת בפרק זה נמצא התפקיד של עובדת סוציאלית משפחה-קהילה-מחלקה. במסגרת התוכנית לכל שכונה תהיה עובדת סוציאלית בהיקף של חצי משרה, אשר תשב בתוך ארגון קיים בשטח של השכונה (לדוגמה, המתנ"ס הקהילתי). העובדת הסוציאלית תהיה שייכת למחלקה לשירותים חברתיים אולם תפעל מתוך השכונה. מתוך עקרונות הפעולה של קהילות חזקות, מטרתה המרכזית של העובדת הסוציאלית תהיה לקדם ולחזק את הקשרים בין המשפחות בשכונה, של השכונה עצמה ושל השכונה עם המחלקה, מתוך שימוש בפרקטיקה של מניעה אוניברסלית. כדי לקדם את הפרקטיקה של אותה עובדת סוציאלית, ולבסס את איסוף המידע שלה על המשפחות והקהילה, התוכנית המוצעת מכילה גם התייחסות לכלי תמיכה אינטרנטי שפותח בקנדה.

- גישת רווחת הציבור מבוססת על גישת בריאות הציבור המקדמת מתן שירותים לכלל האוכלוסייה, מתוך תפיסה שלפיה יש בגישה זו פוטנציאל לקדם את רווחת הכלל.
- במוקד היוזמה קהילות חזקות נמצאת הפרקטיקה של יצירת מרחבי מניעה בתוך קהילות.
- המניעה האוניברסלית מכוונת לכלל המשפחות בקהילה, מתוך אמונה שכל משפחה זקוקה לתמיכה בכל שלב בחייה.
- תמיכה מועילה היא תמיכה שניתנת למשפחה במקום שהיא נמצאת, בזמן שהיא זקוקה לה וללא סטיגמה.

כלי לתמיכה במשפחות בקהילה:

Ontario incidence study of reported child abuse and neglect 2018 (ois-2018)

טרם תקופת הקורונה פותחה באונטריו, קנדה, בהובלתה של פרופסור ברברה פלון ועמיתים, רשימת checklist אשר יושמה בתקופת הקורונה והיא מהווה כלי בשימושם של עובדים בסוכנויות להגנת הילד בקנדה בעבודתם עם משפחות (Fallon et al., 2020). כלי זה (OIS-2018) הוא שאלון דיגיטלי שמטרתו לסייע לעובדים לזהות צרכים מרכזיים בקרב משפחות בממדי חיים שונים, וכן לספק למשפחות רשימת משאבים קיימים בסביבת מגוריהם על פי הקשיים שהן חוות. הכלי מיועד להכווין עובדים למשאבים פנימיים (למשל, אופני סיוע ותמיכה של הסוכנות, כגון סלי מזון) וחיצוניים (למשל, שירותים קהילתיים ותוכניות כלכליות לתמיכה במשפחות בזמן הקורונה). הפורמט הדיגיטלי של הכלי מקל את עדכונו התדיר בהתאמה למשאבים המשתנים, והוא מותאם לעבודה מהבית של רבים מעובדי הסוכנויות להגנת הילד.

הכלי כולל 12 פריטים (שאלות של כן/לא) הנוגעים למגוון קשיים שעשויים לאפיין משפחות ועשויים להיות רלוונטיים במיוחד בתקופה של משבר עולמי, בכלל זה צרכים אינסטרומנטליים שקשורים למגבלות הקורונה (בגון סגירת בתי הספר), לקשיים קונקרטיים ולדאגות בריאות, מתוך התמקדות מפורשת בהערכה של צרכים חומריים שאינם זוכים למענה עקב קשיים כלכליים (למשל, "האם למשפחה יש

כמות מספקת של אוכל, תרופות ואספקה לתקופה של שבוע, ובכלל זה טיטולים, מזון תינוקות וחומרי ניקוי?", "האם מישהו ממשק הבית הראה תסמיני קורונה או נתון בסיכון מוגבר להידבק בנגיף?"). נוסף על איתור שיטתי של קשיי המשפחה, הכלי מספק מידע על משאבים בהתאם לצורכי המשפחה ומשמש מדריך מעשי להתערבות בכך שהוא מספק רשימה של משאבים תואמים (למשל, תמיכה ממשלתית כלכלית, שירותי בריאות דיגיטליים) שיכולים להיות מותאמים לצורכי המשפחה שהוערכו באמצעות הכלי. למשל, אם משפחה אינה מסוגלת לרכוש מצרכים חומריים בסיסיים, הכלי מכוון את העובד לספק למשפחה מידע על מקורות תמיכה כלכליים שזמינים בזמן המגפה מרמות שונות של הממשלה, וגם על תמיכה קונקרטית שזמינה בקהילה. העובדים יכולים גם לספק למשפחה תמיכה קונקרטית מסוכנויות שונות (למשל, בגדי תינוקות ושוברי מזון).

הכלי פותח מתוך הכרה בחשיבות של כלים קונקרטיים, בצורך של סוכנויות לרווחת הילד לספק מענה מיידי לקורונה, ושל מקורות התמיכה המתפתחים שזמינים למשפחות בזמן המגפה. פיתוח הכלי נעשה מתוך הבנה שעובדים יכולים לסייע למשפחות לקבל את הסיוע הכלכלי והחברתי המיטבי שהם זקוקים לו ולהפוך אותו לנגיש יותר. לעיתים קרובות נדרש מעובדים להתמצא בשירותים הקונקרטיים שזמינים בקהילות. מכיוון שהכלי מיועד לשימוש פרקטי של עובדי סוכנויות לרווחת הילד, הוא פותח ויושם מתוך שותפות בין האקדמיה (אוניברסיטת טורונטו) לפרקטיקה (חמש סוכנויות לרווחת הילד בטורונטו) ובליווי משוב מתמשך מהשדה על צורכיהן של משפחות בתקופת הקורונה.

משוב ראשוני על יישום הכלי מעיד כי הכלי עשוי לשמש משאב חיוני בעבודה עם משפחות. סוכנויות שבהן יושם הכלי העידו כי עובדיהן עושים שימוש בכלי בכל שלבי ההתערבות עם משפחות, מסינון ראשוני ועד משפחות אומנה. יש סוכנויות שאף הנחו את עובדיהן להשתמש בכלי בכל מגע עם משפחות, בעוד אחרות השאירו זאת לשיקול דעתם של העובדים (Fallon et al., 2020). במסגרת יישום הכלי יצרו מפתחיו סרטוני הדרכה לעובדים באנגלית ובצרפתית. סרטונים אלו זמינים באינטרנט. מטרת הסרטונים לסייע לעובדים בשימוש בכלי, ולספק מידע על השלכות המגפה על יכולתן של משפחות לספק את צורכיהן הבסיסיים, לגשת למקורות תמיכה חברתיים, ולהתמודד עם קשיים נפשיים ותחושות של סטיגמה, פחד וחרדה.

הכלי יושם כדי לכוון את העבודה עם משפחות בזמן המגפה ולתמוך

בה. עם זאת, משפחות שמטופלות בסוכנות להגנת הילד ימשיכו לחוות קשיים כלכליים מעבר למגפה. לכן אפשר לעשות התאמות בכלי זה ולשלב אותו בשגרת הפרקטיקה של רווחת הילד, והוא יכול לשמש אחד מהמכניזמים שדרכם מספקי שירותים יכולים להתמודד עם האתגרים שהמגפה תשאיר אחריה.

במסגרת התוכנית המוצעת, התאמתו של הכלי לעבודתה של העובדת הסוציאלית משפחה-קהילה-מחלקה תאפשר לזהות את הצרכים של המשפחות בקהילה, תאפשר הפניה לשירותים ולמשאבים קיימים ואף תאפשר זיהוי של צרכים קיימים שאין להם מענה במסגרת הקהילתית הקיימת. מעבר לניהול מועיל של המשאבים העומדים לטובת משפחות בשכונה, מטרה נוספת של התוכנית המוצעת היא לעודד זיהוי של מענים חסרים ובכך לקדם את פיתוחם של משאבים נוספים המותאמים בצורה המיטבית להקשר הספציפי של הקהילה.

סיכום התוכנית המוצעת: הנגשה והתאמה

לתוכנית המוצעת שני עקרונות מנחים לקידום גישת רווחת הציבור בעבודתן של המחלקות לשירותים חברתיים במדינת ישראל. עיקרון אחד הוא הנגשת שירותי הרווחה למשפחות כך שהם יוצעו לכל המשפחות, במקום שהן נמצאות ובזמן שהן צריכות. עקרון ההנגשה מתמקד גם במקומם של השירותים, גם בהנגשת הזמן (פעילות בשכונה בשעות אחר הצהריים, שזה פרק הזמן של שימוש תכוף יותר בשירותים על ידי משפחות) וגם לאופיו של השירות - שאינו כולל סטיגמה. מיקומה של העובדת הסוציאלית משפחה-קהילה-מחלקה בתוך שירות אוניברסלי קיים בקהילה יאפשר את הגישה אליה ללא חשש מסטיגמה, אשר עשוי להיות קיים בפנייה אל המחלקה לשירותים חברתיים.

העיקרון השני הוא התאמה של המענים למשפחות. יצירתם של אזורי מניעה בתוך הקהילה בהתאם לעקרונות הפעולה של קהילות חזקות, וכן שימוש בכלי אינטרנטי רב-ממדי לזיהוי ומיפוי צרכים, למציאת מענים קיימים ולזיהוי אלה החסרים - יש בהם פוטנציאל לאפשר מרחב להתאמת המענים לצרכים הייחודיים של משפחות בקהילות שונות. התאמה של מעני הרווחה למשפחות, אשר תביא בחשבון את הקשרי החיים השונים של המשפחות כגון דת, תרבות, מורכבות פוליטית ועוד, יש בה פוטנציאל לקדם קשר מיטיב בין המחלקה לקהילה, ובכך לקדם במידה ניכרת את רווחת המשפחה והקהילה.

יישום התוכנית:
אסטרטגיה ותקציב

לאור מטרת-העל - ליישם את התוכנית המוצעת ב-80% מהיישובים במדינת ישראל בפרק זמן של עשר שנים, אסטרטגיית היישום תונחה על ידי עיקרון יישום מדורג, שלפיו בחמש השנים הראשונות היעד הוא להגיע ל-40% מכלל היישובים במדינת ישראל. במסגרת חמש שנים אלה תבוצע הערכה אשר תבחן את יישום התוכנית ואת תוצאותיה. על בסיס הערכה זו של שלב א' יתוכנן שלב ב' של היישום, המיועד לעוד חמש שנים שבהן תיושם התוכנית בעוד 40% מהיישובים.

שלב א: יישום התוכנית בכל שכונה או כפר בכל הקשת בחברה הישראלית, בליווי הערכה. הערכת התוכנית תתמקד במידה שבה היא קידמה את הנושאים האלה: (1) חיזוק הקשרים מחלקה-קהילה-משפחה; (2) הנגשת השירותים המוצעים על ידי המחלקה לכלל המשפחות בכל שכונה; (3) פיתוח מענים ייחודיים לצרכים של משפחות בקהילה מתוך התאמה ייחודית להקשרים ייחודיים.

רכיבי התוכנית:

1. פיתוח תפקיד של עובדת סוציאלית משפחה-קהילה-מחלקה בהיקף של חצי משרה לכל שכונה בת 10,000 תושבים;
2. פיתוח הכשרה לתפקיד וליווי (מתן הדרכה בשנה הראשונה);
3. ניהול שוטף של פיתוח אזורי מניעה בתוך כל שכונה (הוצאות שוטפות לפעילויות המיועדות להגברת קשר זה בתוך הסביבה הטבעית של הקהילה);
4. שילובו של כלי אינטרנטי רב-ממדי בהערכה ובהתערבות.

ריכוז אומדן עלות ההמלצות

תקציב משוער לחמש שנים (יישום ב-40% מהיישובים בארץ)

רכיב	אומדן העלות
עו"ס משפחה-קהילה-מחלקה - תקנים, הכשרות ותקציב פעולה	48.5 מיליון ש"ח
מערכת ממוחשבת לזיהוי צרכים ולהנגשת מענים	276,000 ש"ח בשנה ו-146,000 ש"ח עלות חד-פעמית של הקמת המערכת
סך העלות	**48.8 מיליון ש"ח לשנה.** עלות חד-פעמית של 146,000 ש"ח בשנה הראשונה.

סיכום

התוכנית המוצעת מבוססת על גישת רווחת הציבור, גישה שאינה רווחת בשירותי הרווחה בישראל ובעולם, אולם היא מתבססת על גישת בריאות הציבור הצוברת תאוצה. גישת רווחת הציבור שמה במוקד את הזכות של כל משפחה במדינת ישראל לקבל שירותי רווחה מותאמים במקום שהיא נמצאת, בזמן שהיא צריכה, בקלות וללא סטיגמה, ובכך יש בה פוטנציאל להרחיב במידה ניכרת את היקף המשפחות אשר ייכנסו למערך השירותים של שירותי הרווחה. גישה זו מבקשת לצאת מתוך התפיסה הרווחת שלפיה שירותי הרווחה מיועדים רק לפרופיל מסוים של משפחות, ובבסיסה נמצאת התפיסה שלפיה כל משפחה בכל שלב זקוקה לסיוע, ובמתן סיוע אוניברסלי יש פוטנציאל לקדם רווחה ולצמצם במידה ניכרת את התפתחותם של משברים עמוקים ורחבים. עוד חשוב להדגיש כי גישת רווחת הציבור מבקשת לשים במוקד את פיתוח ההון החברתי בתוך כל קהילה ואת חיזוק הקשרים בין המוסדות הקיימים ובין התושבים, מתוך אמונה שקשרים אלה הם המפתח לשבירת הניכור הקיים בין תושבים ובין שירותים ולצמצום תת-הצריכה של השירותים.

התוכנית המוצעת שמה במוקד את המניעה ואת חשיבותה לשירותי רווחה מועילים. בקידום פרקטיקה של מניעה אוניברסלית התוכנית המוצעת מבקשת לקדם את מימוש הזכויות של פרטים, משפחות וקהילות במדינת ישראל, ולצמצם במידה ניכרת את התפתחותן של בעיות חברתיות לצד קידום של חוסן קהילתי. עקרונות הפעולה של קהילות חזקות מייצרים מרחב אידאלי להתאמת השירותים למשפחות ולקהילות ולאופייה הייחודי של כל קהילה. יתר על כן, הנגשת המחלקה באמצעות עו"ס משפחה-קהילה-מחלקה אשר תהיה ממוקמת בשירות אוניברסלי של הקהילה, יש בה פוטנציאל להנגיש את השירותים לאוכלוסיות שאינן מוכרות לשירותי הרווחה.

התוכנית המוצעת עוצבה בעקבות התנסות בפיילוט אשר במרכזו חיזוק ההון האנושי במערכת הרווחה וחיזוק מעמד עובדי הרווחה. אחת הבעיות העיקריות, אשר עולה תדיר בכל ניסיון לקדם ולשנות את היחס החברתי ואת התנאים של עובדי הרווחה במדינת ישראל, היא הטענה שהרווחה מיועדת לשכבות המוחלשות של האוכלוסייה ולכן אין בה אינטרס עבור מרבית תושבי המדינה. למעשה, הנחה זו איננה מבוססת, שכן מרבית תושבי מדינת ישראל צורכים או יצרכו שירותי רווחה בהקשרים שונים של חייהם - בלי להיות חלק מאותן אוכלוסיות מוחלשות. לכן גישת רווחת הציבור תאפשר את ביסוסה וחיזוקה של התפיסה שלפיה שירותי הרווחה הם מהותה

של מדינת ישראל והם מיועדים לכלל תושבי המדינה, ובכך תאפשר את התחזקות התפיסה שלפיה עובדי הרווחה הם החזית החברתית של מדינת ישראל.

התוכנית המוצעת שמה במוקד את העיקרון המנחה של יצירת שותפויות משפחה-קהילה-מחלקה כמשולש אינהרנטי לשירותי רווחה מיטיבים ומועילים. עוד במוקד התוכנית - צמצום פערים והקצאת משאבים מותאמת צרכים. עקרונות הפעולה של מניעה אוניברסלית לצד שימוש בפלטפורמה אינטרנטית שיש בה זיהוי רב-ממדי של צרכים ומענים קיימים וחסרים, יש בהם פוטנציאל לקדם את המדיניות של הקצאת משאבים מותאמת-צרכים.

תהליך יישום הדרגתי של התוכנית, בליווי הערכה ובחינת התוכנית בהקשרים השונים של החברה הישראלית, יש בו פוטנציאל לקדם שינוי נרחב הן ביחסי הרווחה והקהילה בישראל והן בקידום רווחתן של משפחות במדינת ישראל.

מקורות

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2018). *דפוסי מגורים של צעירים בישראל 2018.*

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2019). *משקי בית - תכונות כלכליות וצפיפות דיור, על פי סקר כוח אדם, 2019.*

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2021). *משפחות בישראל - נתונים לרגל יום המשפחה.*

לאופר, ס', הרן-רוזן, מ' וסומך, ס' (2021). *שימוש משקי הבית בישראל במשאבים פיננסיים ובעזרה הממשלתית בזמן מגפת הקורונה.*

לינדר, ה. (2020). *תשכחו מליל הסדר: "להפסיק לחלוטין עם ארוחות משפחתיות, לא לבקר את סבא וסבתא".* https://www.themarker.com/news/health/1.8676744

מכון ברוקדייל (2020). *התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית בעת משבר הקורונה: אתגרים, הזדמנויות ומרחבי השפעה.*

Aassve, A., Cottini, E., & Vitali, A. (2013). Youth prospects in a time of economic recession. *Demographic Research, 29*, 949-962.

Arundel, R., & Lennartz, C. (2017). Returning to the parental home: Boomerang moves of younger adults and the welfare regime context. *Journal of European Social Policy, 27*(3), 276-294.

Bambra, C., Joyce, K. E., & Maryon-Davies, A. (2010). *Strategic review of health inequalities in England post-2010 (Marmot Review): Task Group 8: priority public health conditions.*

Bross, D. C., & Krugman, R. D. (2020). Health and public health approach to ending child abuse and neglect. *Child Abuse & Neglect, 110*, 104619.

Calvano, C., Engelke, L., Di Bella, J., Kindermann, J., Renneberg, B., & Winter, S. M. (2021). Families in the COVID-19 pandemic: Parental stress, parent mental health and the occurrence of adverse childhood experiences-results of a representative survey in Germany. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 1-13.

Cantillon, S., Moore, E., & Teasdale, N. (2021). COVID-19 and the pivotal role of grandparents: Childcare and income support in the UK and South Africa. *Feminist Economics, 27*(1-2), 188-202.

Chung, G., Lanier, P., & Wong, P. Y. J. (2020). Mediating effects of parental stress on harsh parenting and parent-child relationship during coronavirus (COVID-19) pandemic in Singapore. *Journal of Family Violence*, 1-12.

Covey, H. C. (2018). *The smallest victims: A history of child maltreatment and child protection in America.* ABC-CLIO.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies.* OUP Oxford.

Fallon, B., Lefebvre, R., Collin-Vézina, D., Houston, E., Joh-Carnella, N., Malti, T., Filippelli, J., Schumaker, K., Manel, W., Kartusch, M., & Cash, S. (2020). Screening for economic hardship for child welfare-involved families during the COVID-19 pandemic: A rapid partnership response. *Child Abuse & Neglect, 110*, 104706.

Fogiel-Bijaoui, S. (2017). Transmitting the nation: Family individualization and religion in Israel. In M. Gross, S., Nizard, & Y. Scioldo-Zurcher (Eds.), *Gender, families and transmission in the contemporary Jewish context* (pp. 90-101). Cambridge Scholars Publishing.

Gal, J. (2010). Exploring the extended family of Mediterranean welfare states, or: Did Beveridge and Bismarck take a Mediterranean cruise together? In M. Ajzenstadt, & J. Gal (Eds.*), Children, gender and families in Mediterranean welfare states* (pp. 77-101). Springer, Dordrecht.

Gelles, R. J. (2017). What to learn from cross-cultural and historical research on child abuse and neglect: An overview. *Child Abuse and Neglect: Biosocial Dimensions-Foundations of Human Behavior.* Oxon: Routledge.

Hashima, P. Y., & Melton, G. B. (2008). "I can conquer a mountain": Ordinary people who provide extraordinary community service. *Family & Community Health, 31*(2), 162-172.

Higgins, D., Lonne, B., Herrenkohl, T. I., & Scott, D. (2019). The successes and limitations of contemporary approaches to child protection. In B. Lonne, D. Scott, D. Higgins, & T. I. Herrenkohl (Eds.), *Re-visioning public health approaches for protecting children* (pp. 3-17). Springer, Cham.

Ihara, E. S., Tompkins, C. J., & Sonethavilay, H. (2012). Culture and familism: An exploratory case study of a grandparent-headed household. *Journal of Intergenerational Relationships, 10*(1), 34-47.

Jegermalm, M., & Grassman, E. J. (2012). Helpful citizens and caring families: Patterns of informal help and caregiving in Sweden in a 17-year perspective. *International Journal of Social Welfare, 21*(4), 422-432.

Jones Harden, B., Simons, C., Johnson-Motoyama, M., & Barth, R. (2020). The child maltreatment prevention landscape: Where are we now, and where should we go? *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 692*(1), 97-118.

Katz, C., & Cohen, N. (2020). Invisible children and non-essential workers: Child protection during COVID-19 in Israel according to policy documents and media coverage. *Child Abuse & Neglect, 116*, 104770.

Katz, C., McLeigh, J., & Ben-Arieh, A. (2019). Reflections on the traditional role of social workers in child protection: Lessons learned from the Strong Communities initiative in Israel. *International Journal on Child Maltreatment Research Policy and Practice, 2*(2), 199-210.

Kimbrough-Melton, R. J., & Melton, G. B. (2015). "Someone will notice, and someone will care": How to build Strong Communities for Children. *Child Abuse & Neglect, 41*, 67-78.

Kulik, L., & Ramon, D. (2021). When mom earns more than dad: The parenting experience in light of new earning patterns. *Journal of Family Issues, 42*(6), 1166-1194.

Lee, S. J., Ward, K. P., Lee, J. Y., & Rodriguez, C. M. (2021). Parental social isolation and child maltreatment risk during the COVID-19 pandemic. *Journal of Family Violence,* 1-12.

Lister, R. (1994). "She has other duties" – Women, citizenship and social security. In R. Lister, S. Baldwin, & J. Falkingham (Eds.), *Social security and social change: New challenges to the Beveridge model* (pp.31-44). Harvester Wheatsheaf.

Mazurik, K., Knudson, S., & Tanaka, Y. (2020). Stuck in the nest? A review of the literature on coresidence in Canada and the United States. *Marriage & Family Review, 56*(6), 491-512.

McDonell, J. R., Ben-Arieh, A., & Melton, G. B. (2015). Strong Communities for Children: Results of a multi-year community-based initiative to protect children from harm. *Child Abuse & Neglect, 41,* 79-96.

McLeigh, J. D., Katz, C., Davidson-Arad, B., & Ben-Arieh, A. (2017). The cultural adaptation of a community-based child maltreatment prevention initiative. *Family Process, 56*(2), 393-407.

McLeigh, J. D., McDonell, J. R., & Melton, G. B. (2015). Community differences in the implementation of Strong Communities for Children. *Child Abuse & Neglect, 41*, 97–112.

Melton, G. B. (2009). How strong communities restored my faith in humanity: Children can live in safety. In K. A. Dodge & D. L. Coleman (Eds.), *Preventing child maltreatment: Community approaches* (pp. 82–101). The Guilford Press.

Melton, G. B., & Barry, F. D. (Eds.) (1994). *Protecting children from abuse and neglect: Foundations for a new national strategy.* New York: Guilford.

Melton, G. B., & McLeigh, J. D. (2020). The nature, logic, and significance of Strong Communities for Children. *International Journal on Child Maltreatment: Research, Policy and Practice, 3*, 125-161.

OECD (2019). SF3.1: Marriage and divorce rates. *OECD Family Database* – Social Policy Division – Directorate of Employment, Labour and Social Affairs. https://www.oecd.org/social/family/SF_3_1_Marriage_and_divorce_rates.pdf

OECD (2021). Fertility rates. OECD Data. https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm

Olofsson, J., Sandow, E., Findlay, A., & Malmberg, G. (2020). Boomerang behaviour and emerging adulthood: Moving back to the parental home and the parental neighbourhood in Sweden. *European Journal of Population, 36*(5), 919-945.

Richards, E. P. (2007). Public health law as administrative law: Example lessons. *Journal of Health Care Law & Policy, 10*(1), 61.

Roygardner, D., Hughes, K. N., & Palusci, V. J. (2020). Leveraging family and community strengths to reduce child maltreatment. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 692*(1), 119-139.

Russell, B. S., Hutchison, M., Tambling, R., Tomkunas, A. J., & Horton, A. L. (2020). Initial challenges of caregiving during COVID-19: Caregiver burden, mental health, and the parent–child relationship. *Child Psychiatry & Human Development, 51*(5), 671-682.

Sasser, J., Lecarie, E. K., Park, H., & Doane, L. D. (2021). Daily family connection and objective sleep in Latinx adolescents: The moderating role of familism values and family communication. *Journal of Youth and Adolescence, 50*(3), 506-520.

Souralová, A., Kaymak Minaříková, K., & Žáková, M. (2021). Being daughter and mother: Middle-aged women in three-generation living. *Journal of Intergenerational Relationships*, 1-18.

Spinelli, M., Lionetti, F., Pastore, M., & Fasolo, M. (2020). Parents' stress and children's psychological problems in families facing the COVID-19 outbreak in Italy. *Frontiers in Psychology, 11*, 1713.

Stone, J., Berrington, A., & Falkingham, J. (2014). Gender, turning points, and boomerangs: Returning home in young adulthood in Great Britain. *Demography, 51*(1), 257-276.

Sumari, M., Baharudin, D. F., Khalid, N. M., Ibrahim, N. H., & Ahmed Tharbe, I. H. (2020). Family functioning in a collectivist culture of Malaysia: A qualitative study. *The Family Journal, 28*(4), 396-402.

U.S. Advisory Board on Child Abuse and Neglect (1993). *Neighbors helping neighbors: A new national strategy for the protection of children*. Washington, DC: US Government Printing Office.

Yaron, L. (2020, October 26). Some 80 percent of asylum seekers are out of work, lack health care. *Haaretz*. https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-some-80-percent-of-asylum-seekers-are-out-of-work-lack-health-insurance-1.9261858

10

ילדים בסיכון[1]

אשר בן-אריה ונופר מזורסקי

[1]. המונחים: "ילדים בסיכון", "ילדים במצוקה" ו"ילדים נפגעי התעללות והזנחה" נבדלים זה מזה מבחינה מקצועית, אך לעיתים קרובות עושים בהם שימוש מקביל כחליפים.

תקציר

ילדים בסיכון הם פלח משמעותי באוכלוסייה הכללית בישראל בכלל ובאוכלוסיית הילדים בפרט. בשנים האחרונות נעשים מאמצים להבנה מעמיקה יותר של צורכיהם ושל המענים לתמיכה בהם. במהלך השנים השתנתה המדיניות כלפי ילדים בסיכון, והיא מתפתחת הן בארץ והן בעולם. עם זאת, עדיין קיימים פערים רבים בזיהוי של ילדים בסיכון ובטיפול בהם בה בעת שמספרם הולך וגדל בכל שנה.

בפרק זה נציג נתונים על אוכלוסייה זו מתוך התבוננות על ההגדרות הקיימות ועל התפתחות מושג הסיכון לילדים. נתבונן במענים הניתנים בישראל לאוכלוסייה זו, בקהילה ומחוצה לה, מתוך ראייה ביקורתית והבנת החסמים בדרך לטיפול. בהמשך נסקור סוגי מדיניות הנהוגים בעולם ואת האפקטיביות שלהם עבור ילדים בסיכון, ונתמקד בעיקר בתוכנית הפיצויים לילדים שחוו התעללות פיזית, כפי שנהוג בנורווגיה, ובמערך המקצועי ליצירת תת-התמחות בטיפול בילדים נפגעי התעללות, כפי שיש בארצות הברית. לאחר מכן נציע תוכנית אב למערכת הרווחה שתסייע לילדים בסיכון בדרך מדויקת יותר ואפקטיבית יותר. הצעתנו מביאה בחשבון ראייה כוללנית, רחבה ומעמיקה של הפגיעה בילדים ושל השלכותיה במישורי חיים רבים. אנו ממליצים על הגדרות ברורות למי שנחשבים ילדים במצוקה וילדים נפגעי התעללות, כדי שמי שיוכר באמצעותן יהיה זכאי לסל שירותים מקיף וייעודי לצרכיו. הפרק נחתם בתקצוב ותמחור של התוכנית המוצעת במטרה ליישמה.

- בחמש השנים האחרונות חל גידול במספר הדיווחים למערכות הרווחה על ילדים בסיכון. עם זאת, למרות גידול עקבי בתקציב הרווחה הכללי, המגמה של התקציב לילדים בסיכון נשארה קבועה יחסית.

- אוכלוסיית הילדים בסיכון מגוונת, מורכבת ובעלת מאפיינים רבים ושונים. כל ניסיון להאחדה של הטיפול או לצמצום מגוון הפתרונות המוצעים סופו ניסיון להתאים את צורכי הילד לפתרון במקום להתאים את הפתרון לצורכי הילד ומשפחתו.

- היקף המענים המוצעים לילדים במצוקה ולילדים נפגעי התעללות צריך לשקף את גודל האוכלוסייה ואת החלוקה הגילית שלה, ובמסגרות דוגמת מרכזי החירום לילדים נפגעי התעללות והזנחה צריך להשאיר מיטה ריקה למקרי חירום - ולא להגיע למצב של אכלוס מלא כפי שקורה היום.

- דרך הפעולה המוצעת היא חלוקה של אוכלוסיית הילדים לשלוש שכבות מבחינת יחסיות המצוקה. בשכבה הראשונה כלולים כל ילדי ישראל מגיל לידה עד גיל 18. בשכבה השנייה יימצאו ילדים שנכללים בהגדרה ילדים במצוקה, ואילו בשכבה השלישית ייכללו ילדים נפגעי התעללות והזנחה. כל שכבה תהיה זכאית לסל זכויות ייחודי לה, וכן לסל הזכויות הניתן לשכבות שמתחתיה. סלי הזכויות מקיפים ורב-תחומיים, והם משלבים עבודה משותפת בין-משרדית ורגישה תרבותית.

- אוכלוסיית הילדים בסיכון בכלל ואוכלוסיית הילדים נפגעי התעללות בפרט נדרשת לטיפול מקצועי ורגיש, ועל כן יש חובה להתחיל בתהליך של התמקצעות ייחודית אשר תכשיר אנשי מקצוע ואת כל נותני השירותים לילדים נפגעים לעבודה עם אוכלוסייה זו. זאת, באופן דומה למגמה שהחלה בשנים האחרונות במדינות אחרות בעולם.

מבוא

נכון לשנת 2020 בישראל כשלושה מיליון ילדים (בני 0-17) המהווים כשליש מהאוכלוסייה הכללית בה. כ-72% מהם יהודים, 22% מוסלמים, 1.4% נוצרים, 1.5% דרוזים והיתר (3%) לא סווגו לפי דת (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020; המועצה לשלום הילד, 2020). שיעור פריון הילודה של נשים בישראל ממוקם בראש טבלת מדינות ה-OECD, והוא עומד על 3.1 ילדים בממוצע לאישה. עם זאת, התחזית הנוגעת לפריון ילודה צופה המשך מגמת ירידה בפריון של נשים יהודיות עד גיל 25, יציבות בגילים 25-29 ועלייה ניכרת של פריון בגילים 30-44 (אם כי צפויה האטה מסוימת בקצב העלייה בעשור הקרוב; מרכז טאוב, 2020). מדינת ישראל קולטת בכל שנה ילדים עולים ממגוון מדינות ותרבויות. נכון לשנת 2019, 7,749 ילדים עלו לישראל מרחבי העולם (משרד העלייה והקליטה, 2020). חשוב לציין כי יש באוכלוסייה קבוצות שאין רישום ומעקב דמוגרפי אחר מספר הילדים החיים בהן, כדוגמת אוכלוסיית הפליטים.

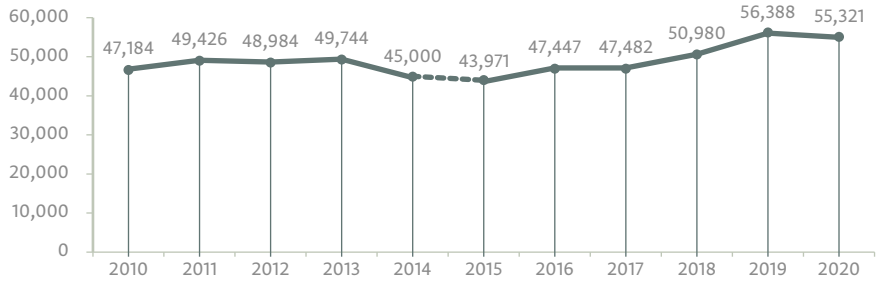
לפי נתוני המועצה לשלום הילד (2020), בשנת 2019 היו כ-13% (405,923) מכלל הילדים בני 0-17 מוכרים למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מתוכם 336,650 הוגדרו בסיכון ישיר או בסיכון משפחתי, כלומר - עם בעיות המסכנות את חייו התקינים של הילד ואת

התפתחותו (המועצה לשלום הילד, 2020). 64.7% מהילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים הם יהודים ואחרים, וכ33.5% הם ערבים, שיעור שונה מייצוגם בחברה, כפי שהוצג מעלה. 2.8% מהילדים בסיכון - הם או הוריהם ילידי חו"ל שעלו ארצה בעשר השנים האחרונות.

בפילוח לפי אשכול כלכלי-חברתי של יישוב מגורי הילדים, יותר ממחצית הילדים (56%) מתגוררים ביישובים השייכים לארבעת האשכולות התחתונים. כלומר, ביישובים עניים יותר שכיחות הילדים בסיכון גבוהה יותר. במחקר שערך בן-אריה (Ben-Arieh, 2010) נמצא כי קיים קשר חיובי בין סך ההוצאות על רווחה וחינוך ביישוב מגורי הילד ובין הישגיו הלימודיים והחשיפה שלו לסיכון.

מדי שנה מתבצע מעקב אחר מספר הדיווחים לעובדים הסוציאליים לחוק נוער על מקרים חדשים של חשד להתעללות בילדים (ראו תרשים 1). בשנת 2019 דווחו 56,388 מקרים חדשים. סיבות הדיווח השכיחות ביותר היו הזנחה (30.9%), התעללות פיזית (24.6%), התעללות מינית (11.5%) והתעללות רגשית (7.2%). כמחצית מהדיווחים (52.4%) היו על ילדים בני 6-13. מספרם המוחלט של הדיווחים בין השנים 2019-2015 עלה ב-28% (המועצה לשלום הילד, 2020). עם זאת, בהתבוננות על התמונה הכללית של מספר הדיווחים עד שנת 2017 אפשר להבחין במגמה של יציבות ואף התמתנות. ייתכן שהנתון הזה נובע מהצלחת מאמצי המניעה של שירותי הרווחה אך ייתכן גם שמדובר בחוסר אמון במערכת האכיפה ובמענים של מערכת הרווחה. ממצאים אלו מעלים את השאלה הרלוונטית - האם הגענו לשיעור המרבי של התופעה או שמא זה ביטוי לעלייה בתת-הדיווח ובהיעדר המענים המספקים עבור הנפגעים.

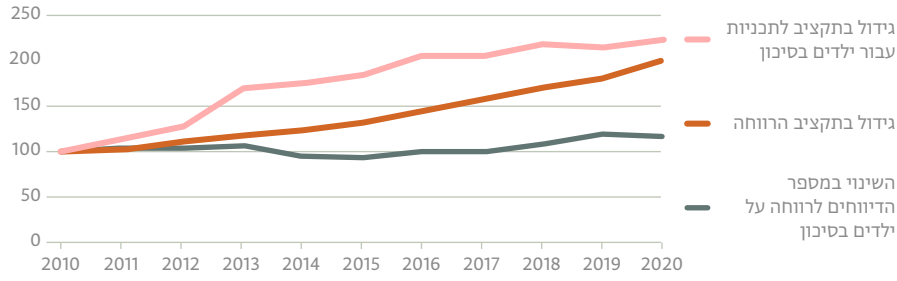
תרשים 1:
מספר הדיווחים החדשים לעו"ס לחוק הנוער עקב חשד להתעללות, הזנחה וסיכון



*מתוך שנתוני המועצה לשלום הילד
** אין נתונים מדויקים לשנת 2014

עוד דרך להתבוננות בנתונים היא באמצעות השוואה של הגידול במספר הילדים בסיכון בישראל אל מול תקציב הרווחה בכלל ומול התקציב המיועד לילדים בסיכון בפרט (ראו תרשים 2).

תרשים 2:
מגמת הגידול בתקציב הרווחה ובתקציב לתוכניות עבור ילדים בסיכון אל מול השינוי במספר הדיווחים לרווחה על ילדים בסיכון (2019-2010)



נתונים: משרד האוצר, דו"חות ביצוע התקציב; שנתוני המועצה לשלום הילד.

מן התרשים אנו למדים כי חל גידול עקבי בתקציב הרווחה הכללי, אבל התקציב לתוכניות עבור ילדים בסיכון נשאר קבוע יחסית בחמש השנים האחרונות - אף שבשנים אלו היה גידול במספר הדיווחים לרווחה על ילדים בסיכון. היינו מצפים שתהיה הלימה מסוימת בין התקציב לתוכניות עבור ילדים בסיכון ובין הדיווחים על ילדים בסיכון.

רקע היסטורי

מושג המצוקה בקרב ילדים התעצב על פני השנים והשפיע על השינוי שחל בחברה בהקשר זה. מצבם של ילדים בסיכון הוא נושא שמעסיק את שירותי הרווחה ואת קובעי המדיניות מאז קום המדינה (רזי, 2010). ואולם מצוקה זו הייתה מושתקת - בבחינת טאבו - שנים רבות. יש שיטענו שההשתקה וחוסר המודעות נבעו מהאמונה שבמסגרת ערכי היהדות לא ייתכן שאם יהודייה תפגע בילדיה (Ajzenstadt & Cavaglion, 2004). אחרים יטענו כי ההתמקדות הייתה בממד הכלכלי של המשפחה, ובו ראו את הגורם לסיכון (בן-אריה, 2006).

עם הקמת המועצה לשלום הילד והאגודה להגנת הילד החלה חשיפה נרחבת של תופעת ההתעללות בילדים ושל ילדים בסיכון, ועלתה המודעות לתופעה ולדרכי הטיפול בה. לאורך השנים פעלו כמה ועדות ממשלתיות שעסקו בילדים בסיכון. הוועדות התכנסו בעקבות תשומת לב ציבורית שהופנתה לנושא, בדרך כלל - לאחר מחאות חברתיות או מקרים חמורים של פגיעה בילדים שהיו במוקד העין התקשורתית. אחת הוועדות הבולטות קמה בשנת 1971 - "ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה" או בכינויה "ועדת כץ". הוועדה הבירה, הכרה רשמית ראשונה, בכך שמצוקה של ילדים היא רב-ממדית והגדירה את היותה תלויה ברמת ההשכלה של ראש המשפחה, בצפיפות משק הבית ובהכנסתו, אולם לא הייתה בה התייחסות להתעללות בילדים ולהזנחתם (בן-אריה, 2006).

רק בשנות השמונים של המאה שעברה החלה ההכרה בקיומם של מצבים של התעללות בילדים והזנחתם, וכן בזיהוי התופעה כבעיה חברתית (קדמן, 2010). בזכות חקיקת תיקון מס' 26 לחוק העונשין "החוק למניעת התעללות בקטינים וחסרי ישע" בשנת 1989 (דהיינו, "חוק חובת דיווח") עלתה המודעות הציבורית לכך שהתעללות בילדים היא עבירה פלילית. חוק זה קיבל לגיטימציה בעקבות מותה הטרגי של הילדה מורן דנמיאס, בת שלוש בלבד, לאחר שעברה מסכת התעללות קשה על ידי דודה (קדמן, 1992). חקיקה זו היוותה קרקע

פורייה לאשרור אמנת זכויות הילד במדינת ישראל בשנת 1991, אשרור שהוביל לחקיקה ענפה בנושא, כדוגמת חוק מניעת אלימות במשפחה התשנ"א-1991, חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה התשנ"ז-1997, וכן תיקון משנת 1998 לחוק עבודת הנוער. המבט על הילדים השתנה - מראייה של אובייקטים שזקוקים להגנה לראייה של בני אדם עם זכויות להגנה ולהשתתפות (בן-אריה וקמחי, 2007).

מושג הסיכון בכלל ומושג הסיכון בהקשר של ילדים בפרט התפתח והשתנה עם השנים. אפשר לטעון כי הוא תוצאה וגם סיבה של השינויים בחברה, כלומר ההשפעה היא הדדית - למושג הסיכון יש השפעה על החברה, והשינויים בחברה משפיעים על תפיסת הסיכון (בן-אריה, 2006). אתגר שמלווה אותנו כחברה לאורך השנים, ובייחוד את קובעי המדיניות, הוא ההתייחסות לרבדים תרבותיים במדיניות החברתית כלפי ילדים בסיכון (Mazursky & Ben-Arieh, 2020).

הפגיעה בילדים - הגדרות והשלכות

הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה משנת 2006, קרי "ועדת שמיד" שקמה בשנת 2003, הגדירה ילדים בסיכון: ילדים, מיום היוולדם ועד גיל 18, החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם, ובשל מצבים אלו נפגעת יכולתם לממש את זכויותיהם על פי האמנה לזכויות הילד בתחומים מסוימים. ואלה התחומים: קיום פיזי, בריאות והתפתחות; השתייכות למשפחה; למידה ורכישת מיומנויות; רווחה ובריאות רגשית; השתייכות והשתתפות חברתית; הגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות מסכנות שלהם עצמם. עוד נקבע כי יש מצבים שמגבירים את הסיכון לילדים - קשיים כלכליים, מצבי משבר במשפחה (מחלה קשה של אחד ההורים, מות הורה, פרידה), הגירה, השתייכות לקבוצת מיעוט, מוגבלות, ליקוי למידה, מעבר בין מסגרות, חיים בסביבה ענייה ומסכנת (מדינת ישראל, 2006).

מתוך קביעה זו אנו למדים כי ילדים בסיכון בכלל ומצבים של התעללות בילדים והזנחתם בפרט אינם בגדר תופעה ייחודית לתרבות אחת, דת, קבוצה אתנית, מגדר או מעמד חברתי-כלכלי מוגדרים, אלא הם מופיעים בכל התרבויות, בכל שכבות האוכלוסייה וללא קטגוריות מובחנות. חשוב לציין כי קביעות אלו אינן מעוגנות בחוק, ולכן הן אינן מחייבות התערבות וסיוע מטעם המדינה. היום, בזירה הבין-לאומית, אנשי מקצוע רבים וקובעי מדיניות נשענים על הגדרת ארגון

הבריאות העולמי (WHO, 2002): "התעללות היא פגיעה פיזית, מינית או נפשית, תוצאה של מעשה, מחדל או הזנחה מתמשכת, הגורמת או עלולה לגרום נזק לילד מידי מי שמטפל בו. אלה מתאפיינים בחומרתם או בדפוס קבוע לאורך זמן".

יש כמה גורמים המשפיעים על המשך התפתחותו של הילד בסיכון בעקבות פגיעה. ראשית, יש קשר ישיר בין משך הפגיעה להשלכותיה הנפשיות. כלומר, ככל שהפגיעה נמשכת על פני זמן רב יותר - השלכותיה על הנפש חמורות יותר. פגיעות חוזרות ונשנות על פני זמן רב יוצרות באישיותו של הילד קרע אשר מעצב את חוויותיו, חושף אותו לקורבנות גבוהה יותר לטראומות רבות ושונות ומעמיס קושי על תפקודו התקין בבגרותו. שנית, גם לסוג הפגיעה ולחומרתה השפעה מכריעה על התפתחות הילד. סוגי פגיעה שונים מובילים להתפתחות תסמינים שונים אצל הילד, ואלה יוסיפו לקבל ביטוי גם בבגרותו. שלישית, לגיל הילד תפקיד משמעותי. ככל שהפגיעה התרחשה בגיל צעיר יותר כך השלכותיה על הנפש גדולות יותר (בן-אמיתי, 2007). בבואנו לחשוב על מענים מתאימים לילדים בסיכון עלינו לזכור את הגורמים האלו.

להשלכות הפגיעה יש ביטויים שונים בבגרות, כגון שימוש בחומרים ממכרים (אלכוהול וסמים, למשל), הפרעות אכילה, התנהגויות מסכנות, ניסיונות אובדניים וגם בעיות בריאותיות (סוכרת, התקפי לב ושבץ, למשל) ועוד (Felitti et al., 1998; Van der Kolk, 2005). מכאן ההישארות בתוך מעגל השירותים של מערכת הרווחה מתהדקת עוד ועוד. להתערבות משמעותית בגיל צעיר, לאחר התרחשות הפגיעה וגילויה, תפקיד מכריע בשבירת המעגל הזה.

טיפול רגיש וממוקד הטראומה שחווה הילד מסייע בפרוגנוזה חיובית יותר של אישיותו המתפתחת של הילד. טיפול זה יכול להינתן במרחבים שונים ובאמצעות שירותים שונים. ילדים בסיכון המקבלים מענה והתערבות מיטבית יגדלו להיות מבוגרים מתפקדים בחברה ויחזרו למעגל החיים התקין. לעומת זאת, במצבים שילדים בסיכון אינם מקבלים התערבות מתאימה הפרוגנוזה תהיה שלילית, וסביר להניח שילדים אלו יזדקקו לתמיכה רבה יותר בהמשך חייהם (בן-אמיתי, 2007; Kinniburgh et al., 2005; Van der Kolk, 2005).

חסמים באיתור וזיהוי ילדים במצוקה ובסיכון

לעיתים קרובות ילדים בסיכון יבחרו שלא לשתף אחרים במצבם

ובחוויית הפגיעה, מחשש שלא יאמינו להם או מחשש מפני ההליך הפלילי או מהחשש שיואשמו בפירוק המשפחה. המעגלים הסביבתיים הרחבים נכשלים באיתור הילדים האלו. נמנה כאן כמה חסמים בדרכם של שירותי הרווחה לאיתור וזיהוי ילדים בסיכון:

- **נורמות תרבותיות** - ישראל היא מדינה רב-תרבותית. יש תרבויות שבהן נהוג שלא "להוציא החוצה" סכסוכים או פגיעות המתרחשות בספרה המשפחתית, ויש תרבויות שבהן נהוג לפנות אל דמות סמכות בקהילה לשם קבלת טיפול וייעוץ. בתרבויות אלו יהיה קשה יותר למערכת הרווחה להיכנס ולסייע במקרה של פגיעה. נוסף על כך, יש תרבויות שבהן פגיעה תיחשב כאקט חינוכי או פעולה לגיטימית. במקרים אלו נוסף עוד קושי בהבנת הפערים בין התרבויות (Mazursky & Ben-Arieh, 2020).

- **דלות של משאבים** - ידוע כי עומס רב מוטל על העובדים הסוציאליים ואנשי המקצוע העובדים עם ילדים בסיכון, והוא אף הולך וגדל בשנים האחרונות. מכאן נובעת התנהלותם, שלא בכוונתם, כביבוי שריפות לאחר שהתגלו המקרים של פגיעה בילדים. אין בכוחם לעסוק באיתור וזיהוי של ילדים בסיכון (Gottfried & Ben-Arieh, 2019). לפי נתוני משרד הרווחה משנת 2021 יש ברחבי הארץ 752 תקנים מאוישים של עו"סים לחוק הנוער, כלומר - בכל שבוע מקבל כל עו"ס לחוק הנוער בממוצע 1-2 דיווחים חדשים על סיכון לילדים.[2] מקרים חדשים אלו מתווספים לכ-55 תיקים קיימים על ילדים נפגעי התעללות שבטיפול כל עו"ס לחוק הנוער (לפי הערכה של כ-40,000 ילדים נפגעי התעללות והזנחה. ראו בהמשך). נתונים אלו מצביעים על עומס רב שמוטל על כתפיהם של העובדים הסוציאליים לחוק הנוער, מה שמגביל את הטיפול ואת המענים המוצעים לילדים בסיכון.

- **חוסר אמון במערכת הרווחה** - אוכלוסיות מסוימות נוטות שלא לערב את מערכות הרווחה מפאת חוסר האמון במציאת פתרון הולם לפגיעה בילד (צימרמן ועמיתים, 2010). תחושה זו מתעצמת על הרקע של שיח ציבורי על קלות הדעת של הוצאות ביתיות. נוסף על כך, יש באוכלוסייה קבוצות שמתוך החשש מתגובת החברה על הדיווח אינן מערבות את שירותי הרווחה.

- **חסמים אישיים של אנשי מקצוע** - לעיתים קרובות, בעיקר בתחומים האפורים של פגיעה בילדים, קשה להכריע אם אכן

[2] הנתון שהתקבל על ידי משרד הרווחה מייצג את מספר העו"סים בעלי מינוי לחוק הנוער. סביר להניח כי בפועל מספר העו"סים העוסקים בחוק הנוער נמוך יותר, כך שהעומס גדול עוד יותר.

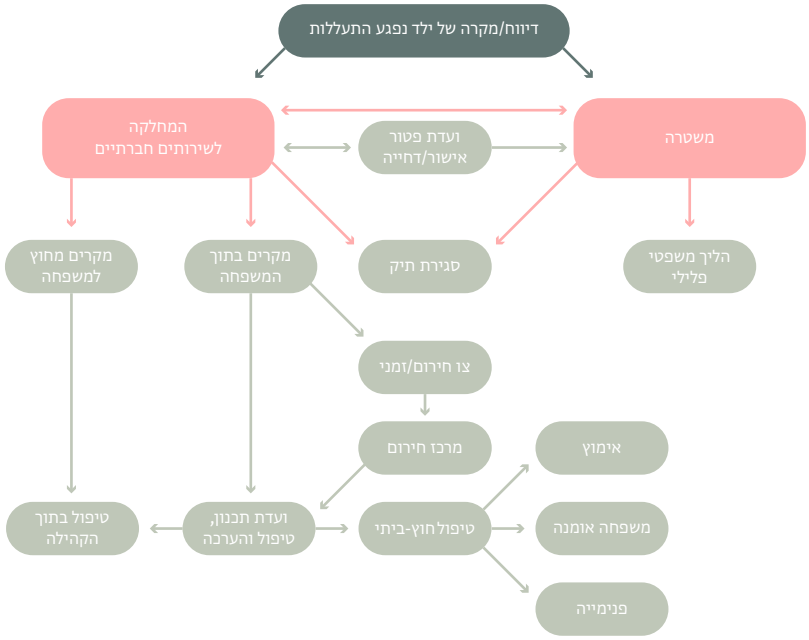
מדובר בפגיעה, ולכן יש מקרים שבהם ילדים נפגעים "נופלים בין הכיסאות". לעיתים יש אצל אנשי המקצוע רתיעה מדיווח בשל החשש מפגיעה בפרטיות המשפחות, מהאפשרות לטעות בזיהוי, מפגיעה ביחסים המקצועיים עם המטופלים, וכן מהנחות שגויות על פרופיל של פוגעים. גם היעדר ידע של אנשי מקצוע על הליך הדיווח יכול להוביל לתת-דיווח. נוסף על כך, יש סוגיות של התנגשות בין זהות איש המקצוע והזדהות עם נסיבות הפגיעה ובין נאמנות למקצוע (גולדשטיין ולאור, 2007).

לפני מערכת הרווחה ניצבים אתגרים רבים בנושאים של איתור, זיהוי, טיפול וצמצום תופעת הילדים בסיכון. בחלק הבא נסקור את מערך השירותים הקיימים לילדים בסיכון.

מערך השירותים החברתיים לילדים בסיכון

לאחר קבלת דיווח במחלקה לשירותים חברתיים על חשד לילד שנפגע נעשית הערכה ראשונית של סוג הפגיעה בילד, של הגורם הפוגע ושל מידת הסיכון המיידית לילד. אם נשקפת לילד סכנה מיידית, הוא מועבר לטיפול במרכז חירום. אם מדובר במקרה חירום ואם לאו, כדי לבנות תוכנית התערבות מתאימה לילד בסיכון מתכנסת "ועדת תכנון טיפול והערכה". ועדה זו מורכבת ממגוון אנשי מקצוע הרלוונטיים למקרה הנבחן - עובדים סוציאליים, פסיכולוגים, יועצי בית ספר ועוד. בוועדות אלו מביאים בחשבון את רצון ההורה והילד, ויש להם הזכות

תרשים 3:
מערכת הגנת הילד בישראל



(Gottfried & Ben-Arieh, 2019)

לקבל הכנה לקראת הדיון (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014; Oppenheim-Weller et al., 2017). הוועדה תכריע אם הילד יקבל מענים בקהילה - אם הפגיעה התרחשה מחוץ למשפחה והילד נשאר בבית הוריו, או שהוא יקבל שירותים מחוץ לקהילה - אם הפגיעה התרחשה בתוך המשפחה והילד אינו בטוח בסביבת ביתו ומשפחתו (Gottfried & Ben-Arieh, 2019. ראו תרשים 3).

יש מקרים של דיווחים למערכת הרווחה על פגיעה בילדים, שאין בהם עילה ממשית להתרחשותה, או לחלופין - כאלו שהדיווח עליהם למשטרה עלול להרע עוד יותר לילד הנפגע. במצבים אלו יכול עובד סוציאלי לחוק הנוער למצוא אפיק טיפולי מתאים ולהימנע מדיווח למשטרה. מקרים אלו יעברו דרך ועדת פטור מטעם פרקליטות המדינה

(פבר וסלוצקי, 2007). בעשור האחרון יש עלייה ניכרת (פי 1.5) במספר הדיווחים לוועדות פטור (המועצה לשלום הילד, 2020), בין היתר - על רקע סוגיות תרבותיות והתנגשות של הרב-תרבותיות בישראל עם החוק האוניברסלי היבש.

לאורך השנים התפתחה מערכת השירותים החברתיים לילדים בסיכון והשתפרה. ניכר כי נעשו מאמצים רבים מטעם משרד הרווחה והביטחון החברתי לשיפור המענים לילדים ונוער בסיכון, הן בקידום המערכות הקיימות והן בפתיחת מסגרות חדשות (נבות ועמיתים, 2017; אתר משרד הרווחה והביטחון החברתי). אפשר לחלק את המענים הקיימים לילדים בסיכון לשתי קבוצות: מענים הניתנים בקהילה ומענים הניתנים מחוץ לקהילה.

מענים בקהילה

בשנת 2003 התכנסה ועדה ממשלתית שהוקמה לצורך בדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה - "ועדת שמיד". אחד מתוצריה העיקריים היה הקמת התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון, ובשמה תוכנית ˚360. מטרת התוכנית - לצמצם את מספר הילדים ובני הנוער החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם. ייחודה של תוכנית זו הוא בשיתוף פעולה של כמה משרדי ממשלה, בהם משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד העלייה והקליטה, המשרד לביטחון פנים ומשרד הרווחה והביטחון החברתי. בתוכנית משתתפות כ-185 רשויות מקומיות שנבחרו על בסיס קריטריונים חברתיים-כלכליים. התוכנית מורכבת ממאגר של כ-220 תוכניות המפעילות מגוון התערבויות, וכל רשות מקומית יכולה להפעיל את התוכניות המתאימות לאוכלוסייתה. עלותה של תוכנית זו מוערכת בכ-220 מיליון ש"ח לשנה (אתר משרד הרווחה והביטחון החברתי). במחקר שנערך כעשור לאחר פתיחת התוכנית נמצא כי היא אכן הניבה מענים נגישים יותר בקהילה עבור ילדים בסיכון, וכי מספר הילדים המטופלים בקהילה גדל מול הפחתה במספר ההוצאות החוץ-ביתיות. עוד נמצא כי בקרב השירותים גברה תשומת הלב לטיפול בילדים בגיל הרך, אוכלוסייה שלרוב זוכה למענים מעטים (סבו-לאל וצדקה, 2015).

משרד הרווחה והביטחון החברתי מציע שירותים בקהילה לטיפול ולתמיכה בילדים ובבני נוער בסיכון, כגון מעונות יום, משפחתונים, מעונות רב-תכליתיים, פנימיות יום, מרכזי הורים-ילדים, חממות, מועדוניות, תמיכה ביתית, תוכניות תומכות ומשקמות, בתים חמים

לנערים ולנערות במצוקה ועוד. תוכניות אלו פועלות בכל חלקי הארץ, והן ניתנות על ידי עובדים סוציאליים מהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

אפיק נוסף למענים בקהילה הוא ארגונים ללא מטרות רווח, שעיקר תקציבם מבוסס על גיוס תרומות. ארגונים אלו פועלים לרוב כדי למלא את החלל שהותירה המדינה במתן מענים לאוכלוסיות ולבעיות חברתיות שונות, כדוגמת מית"ר (מרכז יום תומך רב-תחומי) לבני נוער בסיכון. ואולם לצד תרומתם של ארגונים אלו, הם מוצאים עצמם לא אחת בקשיים כלכליים המונעים מהם להמשיך את פעילותם הסדירה (להרחבה, ראו את הפרק של אבישי בניש - משילות ורגולציה של שירותי רווחה במיקור חוץ: אזרחות חברתית בעידן המדינה הרגולטורית). לעיתים מסגרות פועלות תחת איום סגירה, מה שמוביל לצמצום פעילותן ולפגיעה ישירה בצרכני השירות, הלא הם הילדים ובני הנוער עצמם.

מענים מחוץ לקהילה

במקרים של חשד לפגיעה חמורה בילד ואיום ממשי על המשך התפתחותו התקינה עקב שהייתו בבית הוריו, הילד מועבר אל מרכז חירום מכוח צו חירום של בית משפט. במדינת ישראל פועלים עשרה מרכזי חירום ברחבי הארץ. מרכזי החירום קולטים ילדים בני 4 עד 14, ובכל מרכז יש מקום לכ-15 ילדים. משך השהות הפורמלית הוא שלושה חודשים - עד להתכנסות ועדת תכנון טיפול וקבלת החלטה על המשך ההתערבות הטיפולית המתאימה לילד (אתר משרד הרווחה והביטחון החברתי). בפועל, במרבית המקרים הילדים שוהים במרכזי החירום למעלה משלושה חודשים בשל הקושי במציאת מסגרת מתאימה הפנויה לקלוט את הילד. מצב זה גורם, בראש ובראשונה, לקושי רגשי אצל הילד, וכן לעומס וצפיפות במרכזי החירום. לעיתים העומס כה רב עד כי לא נותר כלל מקום פנוי לקליטת ילדים נוספים שנדרש להם מענה חירומי. על כן נדגיש כי היקף המענים המוצעים לילדים במצוקה ולילדים נפגעי התעללות צריך לשקף את גודל האוכלוסייה ואת החלוקה הגילית שלה, ובמסגרות דוגמת מרכזי החירום לילדים נפגעי התעללות והזנחה צריך להשאיר מיטה ריקה למקרי חירום - ולא להגיע למצב של אכלוס מלא כפי שקורה היום.

עם התכנסותה של ועדת תכנון טיפול מתקיים דיון בנוגע למצבו של הילד ולשהייתו במרכז החירום. יש מקרים שבהם הילד יוחזר לביתו

– אם יוחלט כי שהייתו שם בטוחה. אם לא, שני הסוגים העיקריים של השמות חוץ-ביתיות הן משפחת אומנה ופנימייה. גם כאן נדגיש כי יש מגוון של מסגרות השמה חוץ-ביתית והכרחי לשמר אותו כדי לתת מענה לילדים ולמשפחות בהתאם לצורכיהם. נכון לשנת 2018, 12,439 ילדים הושמו במסגרות חוץ-ביתיות, 63.2% מהם הושמו בפנימיות, 23.6% הועברו למשפחות אומנה (כולל אומנה פוסט-אשפוזית), והאחרים הועברו למסגרות אחרות (קרי – מרכז חירום, דירות מעבר, מקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהן. המועצה לשלום הילד, 2020).

אתגרים במערכת השירותים הקיימת

מערכת השירותים לילדים בסיכון בנויה כך שהם מעניקים טיפול רב-מערכתי ורב-מקצועי. למערך כזה יש יתרון וגם חיסרון במתן המענים, ובייחוד במקרים של ילדים שחוו התעללות והזנחה. מחד גיסא, יש ראייה רב-ממדית של המקרה ובחינה של אספקטים שונים שמטרת כולם להיטיב עם הילד. מאידך גיסא, בחינה זו טומנת בחובה העברה בין כמה מסגרות טיפול להבנת התמונה הכוללת. לצורך קבלת טיפול מקיף, ילד שנפגע עשוי להידרש לעבור דרך גורמים שונים, כגון מרכז הגנה, שוטר, רופא, עובדים סוציאליים ומרכזים טיפוליים. תהליך שכזה במקרים רבים גובה זמן ומאמצים מרובים מהילד וממשפחתו, וגם שחזור סיפור הפגיעה שוב ושוב מול כל גורם בנפרד עלול להיחוות כמאורע טראומטי בפני עצמו. בירושלים פועל מרכז ייחודי – קמפוס חרוב לילדים – המאגד בתוכו את המענים הראשוניים לטיפול בפגיעה חמורה בילדים. קמפוס חרוב לילדים, ראשון מסוגו בארץ ובעולם, מאפשר לייעל את הטיפול בילדים נפגעים בכך שהוא מנגיש תחת קורת גג אחת את כל השירותים שהיו מפוזרים ברחבי העיר (למידע נוסף – https://user-1723486.cld.bz/the-haruv-childrens-campus).

אתגר מרכזי נוסף עולה מאופי החברה הישראלית. כפי שכבר נאמר, החברה הישראלית היא חברה מגוונת מבחינה תרבותית, מה שדורש התאמה של השירותים לאוכלוסיות אלו, ולאור הניסיון לבצע התאמות באופי השירותים לילדים בסיכון הבאים מסביבות מגוונות ולהם צרכים שונים, נוצר מצב שבו המענים אינם ניתנים באופן שווה לכל הזקוקים להם. אחת הבעיות עולה כאשר ניגשים לבחון את ההיבט הרב-תרבותי של השירותים בישראל ורואים אוכלוסיות שיש בהן ריבוי פרויקטים, למשל בקהילה האתיופית, ויש אוכלוסיות אחרות שמקבלות תמיכה מועטה, למשל בני נוער מקהילת הלהט"ב שאין להם עורף משפחתי והם מקבלים רק מענים מעטים המותאמים למאפייניהם הייחודיים (כ"ץ

ועמיתים, 2018). בעיה אחרת היא ריבוי מענים ושירותים לאוכלוסיות מסוימות בעת שאחרות סובלות מחוסר משמעותי, למשל ילדים שעברו סוג פגיעה מסוים. לדוגמה, יש מענים הפרוסים ברחבי הארץ לטיפול בילדים שנפגעו מינית, כגון מרכזי מיטל, לעומת מענים מעטים ביותר לנוער שורד זנות.

אתגר נוסף שמערכת הרווחה הנוכחית צריכה להתמודד איתו הוא המחסור במענים לילדים בסיכון שבגרו, דהיינו מעל גיל 18. נמצא כי קשיים רבים עומדים בדרכם של צעירים בתהליכי מעבר ממסגרות השמה לחיים עצמאיים (בנבנישתי ועמיתים, 2015). היום כבר החלו לפתח שירותים לצעירים חסרי עורף משפחתי בוגרי מסגרות השמה, אך יש שונות רבה בין המשאבים שמקצות מסגרות ההשמה השונות בעבור בוגריהן. עם זאת, אין מדיניות אחידה בדבר מסגרות מעבר המספקות תמיכה וליווי לבגרות ולחיים עצמאיים. לכן, כפי שגם בנבנישתי ועמיתיו ממליצים, יש מקום לחקיקה שתביא להארכת אחריותה של המדינה לבוגרי השמות חוץ-ביתיות (בנבנישתי ועמיתים, 2015).

עם התפתחות התפיסה של זכויות הילד, עולה עוד ועוד המודעות לחשיבות שיתופם של ילדים בסיכון בתהליכים הנוגעים לחייהם. שיתוף כזה חשוב הן להתפתחותם והעצמתם והן לקבלת החלטה מתאימה יותר בעניינם (Kosher et al., 2016). מערכת הרווחה אומנם מנסה לכלול את הילדים בתהליכים ובקבלת ההחלטות, אך בפועל יש קושי רב ליישם את שיתוף הילדים, והמציאות היא שדעותיהם של הילדים כלל אינן מובאות בחשבון בוועדות תכנון והחלטה (Alfandari, 2015a, 2015b; Oppenheim-Weller et al., 2017). הקושי ביישום נובע בעיקר מעומסי עבודה המוטלים על העובדים הסוציאליים (Itzick & Kagan, 2017), חוסר במיומנויות שיח עם ילדים, היעדר פרוטוקול קבוע והיעדר הנחיות בחקיקה (Alfandari, 2015b).

השוואה בין-לאומית

בעולם יש מודעות הולכת וגוברת לחשיבות ההתמקצעות וההתמחות בנושא הילדים בסיכון, ובייחוד בנושא ילדים נפגעי התעללות והזנחה, ומדינות רבות מקדמות תוכניות דומות בנושאים אלה. יש מדינות המפעילות שירותי סיוע בעלי התמחות ייחודית לילדים בסיכון ולילדים נפגעי התעללות והזנחה, וכך גם קמפוס חרוב לילדים בישראל. עם זאת, רבים מאנשי המקצוע העובדים במקומות אלו אינם בעלי התמחות ייחודית לעבודה עם אוכלוסיית יעד זו. על כן בחלק זה נציג כדוגמה את רשת המחקר הקיימת בארצות הברית, שפועלת ליצירת תת-התמחות

לרופאים המבקשים לעבוד עם ילדים נפגעי התעללות והזנחה. במדינות אחרות פועלות תוכניות טיפול הכוללות תוכניות פיצויים באחריותה של המדינה. תוכניות הפיצויים פועלות בכמה מודלים: פיצוי כספי בהתאם לסוג הפגיעה וחומרתה, כיסוי הוצאות עקב הפגיעה ולאחריה ותוכנית ייעודית לנפגעי עבירה בביטחון סוציאלי (ינאי, 2005). בחלק זה נציג כדוגמה את מדיניות הטיפול והפיצויים הרווחת בנורווגיה לילדים החשופים לאלימות.

זרקור על ארצות הברית

ארצות הברית מאופיינת במדיניות רווחה ליברלית (Esping-Andersen, 1990). בין מדינות ה-OECD דורגה ארצות הברית במקום ה-26 במדד שנועד לבחון אמצעי הגנה ואספקת שירותים לילדים במדינות השונות (Tarshish, 2019). נכון לסוף שנת 2019 מנו תושביה כ-330 מיליון, מתוכם כ-22.3% ילדים עד גיל 18. שיעור הפריון במדינה עומד על 1.7 ילדים לאישה, ושיעור העוני עומד על 0.178 (OECD, n.d). שיעור הדיווחים על התעללות בילדים בארצות הברית עומד על 90 לכל 1,000 ילדים, וצורת ההתעללות השכיחה ביותר היא הזנחה - בין 61% ל-75% מתוך סך המקרים המדווחים במדינה (ISPCAN, 2018). חשוב לציין כי ארצות הברית היא מדינה פדרלית, ולכן נתמקד בהיבט המקצועי ולא במדיניות הספציפית של השירותים השונים.

בשנת 2006 הוכר התחום העוסק בילדים נפגעי התעללות והזנחה כתת-מומחיות ברפואה וקיבל אישור רשמי על ידי המועצה האמריקאית להתמחויות רפואיות (Block & Palusci, 2006). בשנים האחרונות קמה בארצות הברית רשת מחקר שמטרתה לשפר את הטיפול בילדים נפגעי התעללות והזנחה על ידי רופאים המומחים לתחום ההתעללות בילדים (The Child Abuse Pediatrics Network-(CAPNET . בשנת 2017 ערכה רשת זו מחקר רב-מרכזי, שיתופי, המכוון לראות את צורכי הילדים כדי לקבוע את הנושאים שיזכו לעדיפות במחקרים רב-מרכזיים עתידיים. התקיים פאנל ובו השתתפו מומחים שונים מחברי אגודת ריי א' הלפר (Ray E. Helfer Society - כך במקור; אגודת רופאים המתמקדת בעבודה קלינית, חינוכית ומחקרית בתחום ההתעללות בילדים) וכותבי המחקר. הנושאים שזכו לעדיפות גבוהה היו הימנעות מ"פספוס" של אבחנות, לימוד על פציעות מוסתרות המעלות חשד להתעללות פיזית, שיפור סוגי מניעה נבחרים והבנת הטיות אישיות הנובעות משונות של הרופאים. נושאים כגון מניעה אוניברסלית ואפידמיולוגיה דורגו נמוך ביותר. כמו כן נמצא כי יש צורך בסטנדרטיזציה של בדיקות לשיפור

הזיהוי המוקדם של התעללות, ולאחר מכן - שיפור ההתערבויות להגנה על ילדים שעברו התעללות (Lindberg et al., 2017).

תת-התמחות זו בתחום הרפואה היא תחילתה של יצירת תת-התמחות גם בתחומים מקצועיים אחרים (Lindberg & Scribano, 2017). כלומר, השאיפה היא שכל איש מקצוע המטפל בילדים נפגעי התעללות והזנחה או נותן להם שירות יהיה בעל תעודת התמחות ורישיון בתחום ההתעללות בילדים.

זרקור על נורווגיה

נורווגיה מאופיינת במדיניות רווחה סוציאל-דמוקרטית (Esping-Andersen, 1990). בין מדינות ה-OECD דורגה נורווגיה במקום החמישי במדד שנועד לבחון אמצעי הגנה ואספקת שירותים לילדים במדינות השונות (Tarshish, 2019). בשנת 2021 מנו תושביה כ-5.3 מיליון, מתוכם כ-20% ילדים מתחת לגיל 18. שיעור הפריון במדינה עומד על 1.48 ילדים לאישה, ושיעור העוני עומד על 0.08 (OECD, 2021). שיעור הדיווחים על התעללות בילדים בנורווגיה עומד על 39.7 לכל 1,000 ילדים, וצורת ההתעללות השכיחה ביותר היא חשיפה לאלימות במשפחה - בין 16% ל-30% מתוך סך המקרים המדווחים במדינה (ISPCAN, 2018).

נורווגיה היא מהמדינות המתקדמות ביותר בתחום המדיניות כלפי ילדים בסיכון (Tarshish, 2019). שלא כבישראל, רוב המימון לשירותים המטפלים בילדים נפגעי התעללות והזנחה מסופק ישירות מהמדינה. נורווגיה אשררה את אמנת זכויות הילד בשנת 1991 ועיגנה את עקרונותיה בשנת 2003 במסגרת חוק זכויות האדם. בכל מצב של התנגשות בין אמנת זכויות הילד לחוק אחר, הראשונה מקבלת קדימות (Stoffelen & Van Den Broeck, 2015). בחוק העונשין של נורווגיה (Criminal Code, 1902) מפורטים אמצעים להגנה על ילדים. שלושה פרקים בחוק עוסקים באלימות במשפחה ובהתעללות בילדים, בהשלכות של הפרת החוק ובעונש הצפוי לעובר עליו. פרק 20 בחוק העונשין מסדיר עבירות הנוגעות ליחסים בתוך המשפחה, ובכלל זה הזנחה. פרק 19 עוסק בפשעים מיניים, ובכלל זה בתוך המשפחה. יש התייחסות הן לאדם המבצע את העבירה והן לשותפיו. פרק 22 עוסק בעבירות כנגד חייו, גופו או בריאותו של אדם אחר (Stoffelen & Van Den Broeck, 2015). בחוק זה יש הגדרות ספציפיות ומוחלטות של סוגי ההתעללות בילדים (ISPCAN, 2018). נוסף על כך, בחוק רווחת

הילד (Child Welfare Act, 1992) מוסדרות המחויבויות של המדינה להבטחת שלומו של הילד, והחוק מסדיר גם את עבודתה של מערכת הרווחה כדי לספק הגנה לילדים הזקוקים לכך.

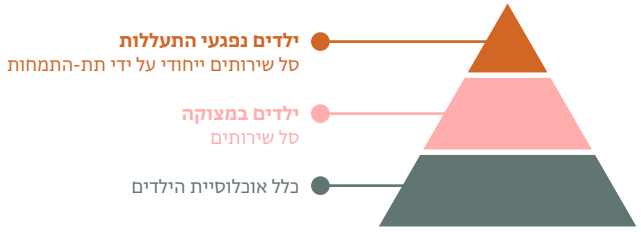
במבט ממוקד על פגיעה פיזית בילדים, נורווגיה אוסרת בהחלט כל פגיעה כזאת, ומחמירה את האיסור והענישה אף יותר מבמקרה של פגיעה פיזית במבוגרים. פגיעה פיזית בילדים, מכל סוג שהוא, ובכלל זה גם ענישה גופנית כאקט חינוכי, אסורה מתוקף חוק העונשין במדינה (Criminal Code of the Kingdom of Norway, 1902). חד-המשמעיות של איסור זה מפחיתה את העיסוק והדיון בשאלת ההכרעה - כלומר, אם פגיעה פיזית כלשהי בילד היא לא חוקית - ובכך מאפשרת להתמקד בהבנת הנסיבות שהובילו לפגיעה, ובמציאת הדרכים המתאימות ביותר לסייע לנפגע ולשקמו (Boström et al., 2017). קפיצת מדרגה זו מובילה גם למחשבה מתקדמת על צעדי מניעה של התרחשות הפגיעה.

בנורווגיה פועלת תוכנית פיצויים ממלכתית לנפגעי אלימות. בשנת 2008 הורחבה התוכנית והחלה לתת מענה גם לילדים שהיו עדים לאלימות על ידי דמות מטפלת, כלומר ילדים החשופים לאלימות במשפחה. תוכנית הפיצויים מופעלת באחריות משרד המשפטים והמשטרה, וקבלת הפיצוי במרבית המקרים מותנית במתן דיווח למשטרה. גובה הפיצוי יכול לנוע בין 3,000 דולר ל-8,000 דולר (לפי פסיקות עבר), והוא מוענק ישירות לילדים מטעם המדינה (Boström et al., 2017). אפשר לראות שנורווגיה משקיעה מאמצים רבים בהתמקדות במתן מענה לנפגעים מסוג ההתעללות השכיח ביותר במחוזותיה, שהוא חשיפה לאלימות במשפחה, ולכן היא מפעילה תוכנית פיצויים ותוכניות אחרות, נרחבות, בשאיפה לצמצם פגיעה מסוג זה בילדים.

דרכי פעולה

בבואנו להציע דרכי פעולה ומדיניות אשר יתאימו לילדים בסיכון בישראל, ננסה תחילה לחלק את אוכלוסיית הילדים לשלוש שכבות מבחינת היחסיות למצוקה. בשכבה הראשונה ייכללו כל ילדי ישראל מגיל לידה עד גיל 18. בשכבה השנייה - ילדים שנכללים בהגדרה ילדים במצוקה, ובשכבה השלישית - ילדים נפגעי התעללות והזנחה. בתרשים 4 אנו מציגים מודל ובו פירוט של השכבות לפי הגדרות ברורות, וכן הצעה למדיניות שתסייע לכל שכבה. המודל בנוי בצורה היררכית; כל שכבה תהיה זכאית למענים הייחודים לה וגם למענים שניתנים לשכבות שמתחתיה.

תרשים 4:
פירמידת אוכלוסיות הילדים בישראל



השכבה הראשונה: כלל אוכלוסיית הילדים

כלל אוכלוסיית הילדים מגיל לידה ועד גיל 18 החיים במדינת ישראל. בקבוצה זו איננו מציעים מענים מעבר למענים הקיימים.

השכבה השנייה: ילדים במצוקה

לאורך כל חלקי הפרק ניכר באופן בולט כי במדינת ישראל חסרה הגדרה ברורה של ילדים במצוקה. היעדר ההגדרה מונע קביעת מדיניות ממשית וייחודית לאוכלוסייה זו. לטענתנו, יש צורך בקביעת הגדרה רחבה דייה, שתכיל בתוכה את מגוון התחומים שבהם ילדים עלולים להיות במצבי מצוקה, כגון במצבים של ילדים עם צרכים מיוחדים, ילדים החיים בעוני, ילדים עוברי חוק, ילדים אשר אחד מהוריהם מכור או מתמודד נפש, ילדים עם הפרעות קשב וריכוז, ילדים המתמודדים עם קשיים נפשיים ועוד. ההגדרה של מצוקה צריכה להיות כזאת המכירה הן ביחסיות והן באבסולוטיות, מתוך התחשבות במרכיבים אובייקטיביים וסובייקטיביים (בן-אריה, 2006). לפיכך ההגדרה צריכה להביא בחשבון היבטים רב-תרבותיים המאפיינים את מדינת ישראל.

להלן הצעה להגדרה של ילדים ובני נוער במצוקה אשר ייכללו בשכבה השנייה.

הגדרה: ילדים במצוקה (בן-אריה, 2006)

ילדים ובני נוער בישראל יוגדרו נתונים במצוקה אם יתקיים לגביהם לפחות אחד מהתנאים האלה:

א. חיים במצבי סיכון או סכנה;

ב. חיים בעוני או במשפחות עניות על פי הגדרת העוני הנהוגה במוסד לביטוח לאומי;

ג. מבטאים תחושה סובייקטיבית של מצוקה הבאה לידי ביטוי במדדים קליניים מוכרים;

ד. קיומם של שניים מהתנאים האלה לפחות:

(ד.1.) אי-יכולת לממש את הזכות לחינוך ולהשלים 12 שנות חינוך לפחות;

(ד.2.) אי-יכולת (כלכלית או אחרת) להשתמש בשירותי בריאות ראשוניים;

(ד.3.) אי-יכולת (כלכלית או אחרת) להשתתף בפעילות העשרה אחת לפחות בשעות אחר הצהריים.

ההערכה היא שכ-900,000 ילדים נכללים בהגדרה זו, והם יהיו זכאים באופן אוטומטי לסל שירותים מקיף אשר יכלול את השירותים האלה:

- שירותים רפואיים ופרה-רפואיים: פסיכיאטרייה, נוירולוגיה, ריפוי בעיסוק, פיזיותרפיה, שירותי קלינאית תקשורת, שירותי תזונאית;
- שירותים פסיכו-סוציאליים: טיפול אישי, משפחתי, דיאדי, טיפול באמצעים אומנותיים;
- שירותים חינוכיים: סייעת, הוראה מתקנת, כיתות קטנות מהרגיל;

- שירותי פנאי: חוגי העשרה, מועדונים חברתיים, תנועות נוער.

המימון יועבר מטעם משרד הרווחה אל השירות שהילד מבקש לצרוך, לאחר המצאת המסמכים הרלוונטיים המעידים על רישום הילד בשירות. התהליך ייעשה באופן דומה לתהליך צריכת שירותים המתנהל היום במסגרת סל שיקום למתמודדי נפש מטעם משרד הבריאות.

השכבה השלישית: ילדים נפגעי התעללות

גם כאן חסרה הגדרה המעוגנת בחקיקה, בדבר הקריטריונים הנדרשים לצורך זיהוי ילדים נפגעי התעללות. בהגדרה זו נשאף לייצג את שלל הפגיעות החמורות שיכולות להתרחש בילדים, כגון התעללות פיזית, התעללות מינית, התעללות רגשית, הזנחה וחשיפה לאלימות במשפחה. נוסף על כך, העקרונות המובילים את ההגדרה הם כוונה לפגיעה, מידת חומרת הפגיעה והתמשכות הפגיעה. שלושה פרמטרים אלו מסייעים לבחינה של חשד במקרה התעללות בילד, והם קריטיים להבנת המקרה.

המדיניות המוצעת כלפי ילדים נפגעי התעללות תתייחס למי שקיבל אישור על ידי רשויות המדינה כפי שכתוב להלן:

הגדרה: ילדים נפגעי התעללות

ילדים נפגעי התעללות הם כאלו שזוהו על ידי רשויות המדינה באחת מן הדרכים האלה:

1. ילדים שהוצאו מביתם על ידי רשויות הרווחה;
2. ילדים שהובאו למרכז חירום;
3. ילדים שהוכרו כנפגעי התעללות על ידי מרכזי ההגנה הפזורים ברחבי הארץ;
4. ילדים שהוכרו מטעם חוק ההסדרים (2008) כילדים נפגעי התעללות מינית;
5. ילדים שהוכרו במסגרת חוק פעוטות בסיכון.

בין השנים תשע"ד (2012/13) לתשע"ח (2017/18) מספר הילדים שהושמו על ידי משרד הרווחה במסגרות חוץ-ביתיות נע בין 12,439 ל-10,523 (המועצה הלאומית לשלום הילד, 2020). מספר הילדים שטופלו במרכזי הגנה בשנת 2019 עמד על 5,889 (משרד הרווחה והביטחון החברתי, 2021). בשנת 2020 הובאו לטיפול במרכזים האזוריים לטיפול בנפגעי התעללות מינית כ-2,490 ילדים. חשוב לציין שייתכנו כפילויות בין הנתונים שכן לעיתים יש תהליכים משלימים בכמה מסגרות, כלומר, טיפול הן בהשמה חוץ-ביתית והן במרכז הגנה. נוסף על כך, בשנת תשע"ט (2018/19) 19,400 ילדים הוכנסו למסגרת על פי חוק פעוטות בסיכון (מדהלה ועמיתים, 2021).

ההערכה היא שב-40,000 ילדים המשתייכים לשכבה זו יהיו זכאים לקבל, נוסף על סל השירותים של ילדים במצוקה, סל שירותים ייחודי לילדים נפגעי התעללות. סל השירותים הייחודי יסופק על ידי נותני שירותים שהם אנשי מקצוע עם הסמכה לעבוד עם ילדים נפגעי התעללות (הרחבה על ההסמכה - בהמשך).

מרכיבי סל השירותים הייחודי, שיסופקו אך ורק על ידי אנשי מקצוע בעלי הסמכה לעבודה עם נפגעי התעללות, יהיו אלה:

- שירותים רפואיים ופרה-רפואיים: פסיכיאטרייה, נוירולוגיה, ריפוי בעיסוק, פיזיותרפיה, שירותי קלינאית תקשורת, שירותי תזונאית;
- שירותים פסיכו-סוציאליים: טיפול אישי, הדרכת הורים, טיפול משפחתי. הטיפולים ייעודיים לסוג הפגיעה ועליהם להיות בתדירות רבה יותר ולטווח ארוך;
- שירותים חינוכיים: מרכיב שמסייע להתמודדות עם ההתעללות במסגרת הבית ספרית, סביבה ואווירה מותאמת בבתי הספר. מדיניות חינוך שמביאה בחשבון את הקשיים עקב הפגיעה;
- שירותי פנאי: יש לבדוק ולוודא שיש לילדים הנכללים בסל זה נגישות לשירותי פנאי;
- פיצוי כספי: פיצוי כספי חד-פעמי מטעם המדינה יינתן ישירות לילדים נפגעי התעללות, באופן דומה לפיצוי המוענק לקורבנות טרור.

נותני שירותים המעוניינים לעבוד עם ילדים נפגעי התעללות מתוקף קבלת סל שירותים ייחודי יצטרכו להיות מוכשרים לכך. שעות ההכשרה יכללו תכנים רלוונטיים של התערבות עם ילדים נפגעי התעללות, וההכשרה תקנה להם תת-ההתמחות בנושא. מדובר בכלל אנשי המקצוע שיהיו בקשר כלשהו עם ילדים נפגעי התעללות - רופאים, עורכי דין, מטפלים, מורות, גננות, מדריכים ועוד. גם אלו שעובדים או מתנדבים היום במסגרות קיימות הנותנות שירותים לילדים נפגעי התעללות, לדוגמה בפנימיות טיפוליות, יצטרכו לעבור הכשרה מיוחדת והתמקצעות בתחום זה.

היום רק ילדים שהוכרו כנפגעי תקיפה מינית בישראל זכאים לקבל מימון מטעם המדינה לטיפול אישי ומשפחתי, והשאיפה היא להרחיב את סל השירותים הייעודי לכלל סוגי הפגיעה וההתעללות בילדים - מעבר להתעללות מינית. כמו כן, היום קיימים מרכזי סיוע לנפגעי תקיפה מינית; נמליץ להקים מרכזים דומים המיועדים לסוגי הפגיעות השונות בילדים בדגש על פגיעה פיזית ופגיעה רגשית.

חשוב לציין כי במסגרת הזכאות לסל השירותים הייעודי ייתכנו מקרים של "כפל הועדות" כלומר, ילד הרשום על שני קודים תקציביים של משרד הרווחה, לדוגמה - שהות בפנימייה טיפולית וקבלת טיפול אישי. במקרים אלו יש לאשר את כפל ההועדות ולספק לילד שירותים על ידי אנשי מקצוע בעלי תת-ההתמחות.

גם כאן המימון מטעם המדינה יועבר לנותני השירותים לאחר המצאת המסמכים הרלוונטיים.

לסיכום, תהליך מימוש הזכות יהיה כדלקמן:

א. קביעה שהילד נכלל בהגדרה של ילדים במצוקה או של ילדים נפגעי התעללות ובהכרה מטעם רשויות המדינה;

ב. בניית תוכנית טיפול על ידי איש מקצוע;

ג. קבלת סל השירותים - אם מדובר בילד במצוקה יקבל סל שירותים, ואם מדובר בילד נפגע התעללות יקבל את סל השירותים של ילד במצוקה בתוספת של סל שירותים ייחודי, וכל ספקי השירות יהיו בעלי הסמכה של תת-התמחות לעבודה עם ילדים נפגעי התעללות;

ד. מעקב אחר מיצוי הזכויות - אחת לחצי שנה יתקיים מעקב חיצוני מטעם הרווחה, על ידי עו"סיות משפחה או עובדות זבאות, אחר מיצוי הזכויות מתוקף סל השירותים. לכן נמליץ על תוספת תקציב למחלקות לשירותים חברתיים.

ריכוז אומדן עלות ההמלצות

רכיב	אומדן העלות השנתית בש"ח
סל שירותים: ילדים במצוקה	
שירותים רפואיים ופרה-רפואיים	כלול בסל הבריאות*
שירותים פסיכו-סוציאליים	300,000,000
שירותים חינוכיים	כלול בחוק חינוך חובה*
שירותי פנאי	500,000,000
סל שירותים ייחודי: ילדים נפגעי התעללות	
שירותים רפואיים ופרה-רפואיים	50,000,000
שירותים חינוכיים, פסיכו-סוציאליים ופנאי	330,000,000
(א) ילדים שהוצאו מביתם על ידי רשויות הרווחה	90,000,000
(ב) ילדים שהובאו למרכזי חירום	18,000,000
(ג) ילדים שהוכרו כנפגעי התעללות על ידי מרכזי ההגנה הפזורים ברחבי הארץ	4,500,000
(ד) ילדים שהוכרו מטעם חוק ההסדרים (2008) כילדים נפגעי התעללות מינית	4,500,000
(ה) ילדים שהוכרו במסגרת חוק פעוטות בסיכון	18,000,000
פיצוי כספי (חד-פעמי)	350,000,000
מעקב אחר מיצוי זכויות	9,000,000
סה"כ תוספת שנתית לתקציב**	**1,674,000,000**

* אין צורך בתוספת תקציב בהכרח אך יש חובה לוודא נגישות של כלל הילדים לשירותים.

** כולל סעיפי תקציב הכלולים בתקציבי משרד הבריאות, משרד החינוך ומשרד הרווחה והביטחון החברתי

סיכום

ילדים בסיכון הם אוכלוסייה רגישה וחשופה לפגיעות רבות. מספרם באוכלוסיית הילדים הכללית אינו מבוטל, ועל כן יש לספק להם טיפול הולם ומקיף אשר יותאם לצורכיהם הייחודיים ולמידת המצוקה שלהם. בחמש השנים האחרונות אנו עדים לעלייה במספר המקרים המדווחים לרווחה על ילדים בסיכון. עם זאת, התקציב המיועד לאוכלוסייה זו לא גדל בהתאמה. מצב זה יוצר פער בסיסי בטיפול ובסיפוק המענים המתאימים לילדים בסיכון.

ילדים בסיכון בכלל ומצבים של התעללות בילדים והזנחתם בפרט אינם בגדר תופעה ייחודית לתרבות אחת, דת, קבוצת אתנית, מגדר או מעמד חברתי-כלכלי מוגדרים, אלא הם מופיעים בכל התרבויות, בכל שכבות האוכלוסייה וללא קטגוריות מובחנות. נתון זה מוסיף על הצורך בהתערבויות רגישות תרבות, בייחוד במדינת ישראל שהמגוון התרבותי בה רחב. נוסף על כך, לפגיעה בילדים יש השלכות קצרות טווח וארוכות טווח, והתערבות רגישה ומקצועית תסייע בהתפתחות מיטיבה של הילד. על התערבויות כאלו להתקיים במרחבים שונים ובאמצעות שירותים שונים. לאורך השנים הוקמו כמה ועדות ממשלתיות שעסקו בילדים בסיכון, והן הובילו ליצירת מענים ודרכי עבודה. לעומת זאת, מעולם לא גובשו במדינת ישראל הגדרות ברורות של מי שנכללים בהגדרה של ילדים בסיכון.

על כן דרכי הפעולה המוצעות בפרק זה יוצרות הבחנה בין הרמות השונות של מצוקה של ילדים ומגדירות מי נכלל בכל שכבה. בשכבה הראשונה נמצאים כל ילדי ישראל מגיל לידה עד גיל 18. בשכבה השנייה - ילדים שנכללים בהגדרה של ילדים במצוקה, ואילו בשכבה השלישית נכללים ילדים נפגעי התעללות והזנחה. ההגדרות שואפות להכיל בתוכן את כל סוגי הפגיעה בילדים ולהקיף את מגוון המצוקות של ילדים. ההגדרות, ברובן, מתבססות על רישומים קיימים של ילדים שזוהו והוכרו על ידי רשויות המדינה. התוכנית המוצעת קושרת בין ההגדרות לסלי הזכויות. כל שכבה תהיה זכאית לסל זכויות ייחודי לה וכן לסל הזכויות הניתן לשכבות שמתחתיה. סלי זכויות מקיפים ורב-תחומיים, הנסמכים בחלקם על מענים קיימים ובחלקם על תוספת מענים, אינם מתחום משרד הרווחה והביטחון החברתי, ולכן יידרש שיתוף פעולה בין-משרדי. חשוב להדגיש כי היקף המענים המוצעים לילדים במצוקה ולילדים נפגעי התעללות צריך לשקף את גודל האוכלוסייה ואת החלוקה הגילית שלה וגם את מגוון הצרכים, המצוקות וההקשרים של חיי הילדים ומשפחותיהם. יש להקפיד על יישום התוכנית המוצעת ועל מימוש סלי הזכויות לילדים הזכאים לאורך זמן, בראש ובראשונה - כדי להיטיב עם הילדים בזמן המשבר, וכן כדי לצמצם את הפגיעה העתידית עקב ההשלכות ארוכות הטווח של הפגיעה או המצוקה.

התוכנית המוצעת מוסיפה כי יש להכשיר אנשי מקצוע ונותני שירותים לעבודה בתחום הילדים בסיכון בכלל ובתחום הילדים נפגעי התעללות בפרט. ההתמקצעות תכלול הכשרה שתספק כלים וידע על אוכלוסייה רגישה זו ותקנה תת-התמחות בנושא. יש צורך להתחיל בתהליך ההתמקצעות, שכן מגמת התמקצעות זו החלה בעולם בשנים האחרונות ויישומה במדינת ישראל קריטי להמשך העשייה למען ילדים בסיכון.

מקורות

אתר משרד הרווחה והביטחון החברתי https://www.gov.il/he/departments/molsa/govil-landing-page

בן-אמיתי, ג' (2007). השלכות נפשיות של התעללות בילדים ובמתבגרים. בתוך ד' הורוביץ, י' בן-יהודה ומ' חובב (עורכים), *התעללות והזנחה של ילדים בישראל* (עמ' 536-565). ירושלים: אשלים.

בן-אריה, א' (2006). המצוקה פנים רבות לה: על התפתחות תפיסת המצוקה בישראל. *ביטחון סוציאלי*, 72, 39-58.

בן-אריה, א' וקמחי, מ' (2007). מהפכת זכויות הילד והשירותים החברתיים לילדים. בתוך א' אבירם, ג' גל וי' קטן (עורכים), עיצוב מדיניות חברתית בישראל: *מגמות וסוגיות* (עמ' 310-338). ירושלים: מרכז טאוב.

בנבנישתי, ר' וצוות פורום למחקר על ילדים, בני נוער וצעירים במצבי סיכון ומצוקה (2015). *צעירים בוגרי מסגרות חוץ-ביתיות: סקירת ספרות תקופתית*.
https://www.molsa.gov.il/About/OfficePolicy/Documents/%D7%91%D7%A0%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%A9%D7%AA%D7%99-%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99-11-4-16.pdf

גולדשטיין, ש' ולאור, ר' (2007). היבטים בין-תרבותיים בחובת הדיווח ובאיתורם של ילדים נפגעי התעללות והזנחה. בתוך ד' הורוביץ, י' בן-יהודה ומ' חובב (עורכים), *התעללות והזנחה של ילדים בישראל: הנפגעים, אכיפת החוק והמשפט, רפואה, חינוך ורווחה* (עמ' 858-888). ירושלים: אשלים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2020). *לקט נתונים לרגל יום הילד הבין-לאומי 2020*.

המועצה הלאומית לשלום הילד (2020). *ילדים בישראל שנתון 2020*.

ינאי, א' (2005). נפגעי עבירה בישראל: הוצאות כספיות שנגרמו עקב העבירה. *ביטחון סוציאלי, 68*, 25-50.

כ"ץ, י', מעוז, ע', אלפסי, ד' ולוי, נ' (2018). *מיפוי ארגוני הלהט"ב בישראל: דו"ח מסכם*. האגודה וג'וינט ישראל.
https://www.thejoint.org.il/digital-library/%D7%9E%D7%99%D7%A4%D7%95%D7%99-%D7%90%D7%A8%D7%92%D7%95%D7%A0%D7%99-%D7%94%D7%9C%D7%94%D7%98%D7%91-

%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C/

מדהלה, ש', גל, ג', שאמי, ל' וסלע, א' (2021). *השתתפות של ילדים בחברה הערבית במסגרות חינוך מפוקחות לגיל הרך*. מרכז טאוב.
https://www.taubcenter.org.il/research/attendance-of-supervised-preschool-frameworks-by-arab-israeli-children/

מדינת ישראל (2006). דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה.

מרכז טאוב (2020). *תחזית אוכלוסיית ישראל, 2017-2040*.
populationprojections20172040heb.pdf (taubcenter.org.il)

משרד העלייה והקליטה (2020). *נתוני עלייה לשנת 2019*. נדלה בתאריך 27.11.2021 מהאתר
https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/aliyah_2019

משרד הרווחה והביטחון החברתי (2021). דוח סטטיסטי לשנים 2019-2020.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2014). *דין וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ונושא הסדרי ראייה*.

נבות, מ', שורק, י', סבו-לאל, ר' ובן-רבי, ד' (2017). *מערכת השירותים לילדים בסיכון ולמשפחותיהם: הישגים ואתגרים על פי מחקרי מכון ברוקדייל*. ירושלים: מאיירס ג'וינט ברוקדייל.

סבו-לאל, ר' וצדקה, ה' (2015). *3600 - התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון: צורכי המשתתפים והמענים הנפוצים*. ירושלים: מאיירס ג'וינט ברוקדייל.

פבר, מ' וסלוצקי, ח' (2007). בין הגנה לטיפול בקטינים נזקקים: תפקיד פקיד הסעד לחוק הנוער. בתוך ד' הורוביץ, י' בן יהודה ומ' חובב (עורכים), *התעללות והזנחה של ילדים בישראל* (עמ' 951-994). ירושלים: אשלים.

צימרמן, ש', ריטבו, ב', פסח, נ' וקרני, מ' (2010). לדווח או לא לדווח - זו השאלה: רב-שיח בעניין חובת הדיווח במערכות ציבוריות שונות ובקרב הציבור הרחב. *משפחה במשפט, ג-ד*, 401-430.

קדמן, י' (1992). החוק למניעת התעללות בקטינים וחסרי ישע: נקודת מפנה ביחס החברה הישראלית להתעללות בילדים. *ביטחון סוציאלי, 38*, 135.

קדמן, י' (2010). במותה ציוותה לילדים רבים את החיים: חובת הדיווח על עבירות בילדים - רקע, סקירה ומהות. *משפחה במשפט, ג-ד*, 337-346.

רזי, ת' (2010). ילדים עשוקי ילדות: "שלום הילד" ביישוב היהודי בשנות המנדט הבריטי. *חברה ורווחה, ל*(3-4), 377-395.

Ajzenstadt, M., & Cavaglion, G. (2004). Sociological perspectives on the origins of the child abuse legislation in Israel. *Israel Law Review, 37*(1), 169-196.

Alfandari, R. (2015a). *An evaluation of child protection reform in Israel*. PhD dissertation. London School of Economics.

Alfandari, R. (2015b). An evaluation of a national reform in the Israeli child protection practice designed to improve children's participation in decision-making. *Child & Family Social Work*, 1-9.

Ben-Arieh, A. (2010). Public expenditure, locality characteristics and child outcomes. *Children and Youth Services Review, 32*(12), 1778-1786.

Block, R. W., & Palusci, V. J. (2006). Child abuse pediatrics: A new pediatric subspecialty. *The Journal of Pediatrics, 148*(6), 711-712.

Boström, V., Nordvik, M., & Perry, E. (2017). Regulations of and remedies for corporal punishment against children: Comparative legal perspectives from Sweden, Norway and the USA. In Ö. Edström, J. Lindholm, & R. Mannelqvist (Eds.), *Jubileumsskrift till Juridiska Institutionen 40 år. Umeå*: Juridiska Institutionen, Umeå Universitet (pp. 43-69).

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Felitti, V. J., Anda, R. F., Nordenberg, D., Williamson, D. F., Spitz, A. M., Edwards, V., & Marks, J. S. (1998). Relationship of childhood

abuse and household dysfunction to many of the leading causes of death in adults: The Adverse Childhood Experiences (ACE) Study. *American Journal of Preventive Medicine, 14*(4), 245-258.

Gottfried, R. & Ben-Arieh, A. (2019). The Israeli child protection system. In Krugman, R. & Korbin, J. (Eds.), *National systems of child protection* (pp. 139-171). Springer, Cham.

ISPCAN (2018). *World perspectives on child abuse 2018* (13th Edition). https://www.ispcan.org/wp-content/uploads/2018/10/World-Perspectives-on-Child-Abuse-2018_13th-Edition_Interactive.pdf

Itzick, M., & Kagan, M. (2017) Intention to leave the profession: Welfare social workers compared to health care and community social workers in Israel. *Journal of Social Service Research, 43*(3), 346-357.

Kinniburgh, K. J., Blaustein, M., Spinazzola, J., & Van der Kolk, B. A. (2005). Attachment, self-regulation, and competency. *Psychiatric Annals, 35*(5), 424-430.

Kosher, H., Ben-Arieh, A., & Hendelsman, Y. (2016). *Children's rights and social work*. Springer.

Lindberg, D. M., & Scribano, P. V. (2017). A child abuse research network: Now what? *Child Abuse & Neglect, 70*, 406-407.

Lindberg, D. M., Wood, J. N., Campbell, K. A., Scribano, P. V., Laskey, A., Leventhal, J. M., Pierce, M. C., & Runyan, D. K. (2017). Research priorities for a multi-center child abuse pediatrics network – CAPNET. *Child Abuse & Neglect, 65*, 152-157.

Mazursky, N., & Ben-Arieh, A. (2020). The evolving concept of risk and Israel's child policy. In D. Roer-Strier, & Y. Nadan (Eds.), *Context-informed perspectives of child risk and protection in Israel* (pp. 13-26). Springer.

OECD (2021). *Young population (indicator)*. doi: 10.1787/3d774f19-en (Accessed on 22 June 2021).

OECD (n.d.). https://data.oecd.org/united-states.html

Oppenheim-Weller, S., Schwartz, E., & Ben-Arieh, A. (2017). Child involvement in treatment planning and assessment in Israel. *Child & Family Social Work, 22*(3), 1302-1312.

Stoffelen, J., & Van Den Broeck, S. (2015). Children's rights in Norway: Protection from domestic violence and abuse. *NTNU*.

Tarshish, N. (2019). How friendly are OECD countries towards children? Conceptualization and measuring issues. *Children and Youth Services Review, 103*, 156–165. https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2019.05.040

Van der Kolk, B. A. (2005). Developmantal trauma disorder: Toward a rational diagnosis for children with complex trauma histories. *Psychiatric Annals, 35*(5), 401-408.

WHO – World Health Organization (2002). *World report on violence and health*. Geneva, Switzerland.

11

נוער עובר חוק בישראל: התערבויות אפקטיביות מפרספקטיבה רווחתית

—

מונא חורי-כסאברי, באדי חסייסי וערן איצקוביץ'

תקציר

בשנים האחרונות ניכרת ירידה בהיקפה של פשיעת בני נוער, אולם היא עודנה תופעה מטרידה בעלת השלכות שליליות רבות. בשל כך ביקשו אנשי מקצוע וחוקרים כאחד לתת לה מענה, בעיקר בדמות תוכניות טיפול והתערבות שונות. בניגוד לגישה הענישתית, הרואה בנער העבריין אדם האחראי למעשיו, שעליהם הוא צריך לתת דין וחשבון, כמה מתוכניות ההתערבות האלה מבוססות על עקרונות רווחתיים השמים את הדגש על טיפול ושיקום. במשך השנים הצטברו בספרות המחקרית עדויות התומכות בשימוש בתוכניות כאלו, שיש בהן חלופות ענישה, תוכניות מניעה התפתחותיות, טיפוליים רב-מערכתיים וגישות אקולוגיות.

במסגרת פרק זה אנחנו מבקשים להדגים, באמצעות חקר מקרה, כיצד שימוש בתוכניות התערבות אכיפתיות המשלבות היבטים רווחתיים עשוי להוביל לתוצאות חיוביות בטיפול בפשיעת בני נוער, ובאופן ספציפי יותר - בפשיעה של בני נוער מהחברה הערבית במזרח ירושלים. הסכסוך המתמשך בין אוכלוסייה זו ובין האוכלוסייה הישראלית, נוסף על תנאי החיים הירודים המאפיינים את האוכלוסייה הערבית, מובילים לייצוג יתר שלה במדדי פשיעה ועבריינות שונים. בשנת 2017, בהובלת פרקליטות מזרח ירושלים, הוטמע באחת מהשכונות באזור זה פרויקט טיפול כוללני רחב היקף. מטרתו של פרויקט זה הייתה להפחית את ממדיה של עבירה ספציפית שבה מעורבים נערים בשכונה - זריקת אבנים, ובאופן כללי יותר - להביא לצמיחה באיכות החיים של התושבים, מתוך ההבנה שהיא קשורה קשר ישיר עם פשיעה זו.

הפרויקט התמקד בקבוצת נערים שהייתה פעילה ביותר באירועי זריקת אבנים בשכונה, וכפסע היה ביניהם ובין עמידה מול כתב אישום. ההתמקדות בנערים כללה טיפולים פסיכולוגיים אישיים וקבוצתיים, הכשרות שסייעו למכוונות העתידית של הנערים ומתן כלים לסביבתם הקרובה. ברמת השכונה נעשו מאמצים לשפר את יחסי המשטרה עם הקהילה, למלא את הזמן הפנוי של הצעירים בחוגי העשרה ובפעילויות ולטפל באי-הסדר השורר בה. מחקר הערכה שליווה את הפרויקט העלה תוצאות חיוביות לאחר הטמעת הפרויקט - מספר אירועי זריקת האבנים בשכונה ירד במידה מובהקת, וזאת בהשוואה לשתי שכונות אחרות במזרח ירושלים ששימשו קבוצות ביקורת. נוסף על כך, הנערים שהפרויקט התמקד בהם עלו על מסלול חיים חיובי, ונראה כי גם לאחר סיומו, רובם המכריע לא שבו להשתתף בפעילויות שליליות.

תוצאות אלו מובילות אותנו למסקנה שלתוכניות התערבות, אשר לצד פעולות אכיפה מסורתיות שמות את הדגש גם על עקרונות רווחתיים

כגון טיפול ושיקום, יש פוטנציאל רב במיגור פשיעת נוער בכלל, ובמיגור פשיעה על רקע פוליטי בפרט.

- שיעור החזרה למאסר (רצידיביזם) של בני נוער בישראל גבוה במיוחד; 75% מכלל האסירים הקטינים ששוחררו ממאסר בשנת 2008 חזרו לכלא.

- בעשורים האחרונים קנתה לה אחיזה גישה המצדדת במודל ענישתי "קלאסי" לטיפול בנוער עבריין, כזה שרואה בנער מי שצריך לתת דין וחשבון על מעשיו. עם זאת, לצד המודל הענישתי קיים מודל רווחתי, השם את הדגש על טיפול ושיקום של עבריינים בכלל, ושל נוער עבריין בפרט, ובספרות המחקרית יש תימוכין רבים לאפקטיביות של תוכניות התערבות הנובעות מרעיונות רווחתיים.

- ניתוח נתונים אלו העלה מסקנות חיוביות בשאלת יעילותו של הפרויקט. התוצאות הראו כי בפוליגון הטיפול בשכונת הטיפול חלה ירידה גדולה ומובהקת במספר אירועי זריקת האבנים בשנת 2018, וכי שיעור השינוי בו גדול באופן מובהק בהשוואה לשתי שכונות הביקורת.

- מהותן של הפעולות בפרויקט לא נבעה מעקרונות של אכיפה צרה, גמול הולם וענישה, אלא מתוך תפיסה רווחתית המנסה להוביל שינוי חיובי במערכות השונות הסובבות את הנערים המעורבים בפשיעה. תוצאותיו החיוביות של הפרויקט הן עדות איתנה לכך ששילוב התערבויות הנובעות מעקרונות רווחתיים, בשיתוף פעולה של גורמי טיפול שונים ועם אמצעים אכיפתיים בעלי ביסוס מדעי, הוא בעל פוטנציאל - לא רק במניעת פשיעה נקודתית אלא אף ביצירת אקלים חיובי יותר בקרב קהילות המאופיינות בחסכים רווחתיים מסוגים שונים.

מבוא

עבריינות בני נוער מקבלת לאורך השנים התייחסות רחבה בספרות המחקרית (Ajzsenstadt & Khoury-Kassabri, 2013). זו תופעה מדאיגה, הן עקב השפעותיה המיידיות, הבאות לידי ביטוי בדמות

פגיעות פסיכולוגיות, חברתיות וכלכליות, והן עקב השפעותיה ארוכות הטווח, שבאות לידי ביטוי בעיקר בהתפתחותה של קריירה עבריינית. מטבע הדברים נעשה מאמץ, על ידי אנשי מקצוע וחוקרים, לאמוד את היקף התופעה, את מאפייניה ואת ההסברים התיאורטיים לקיומה (Agnew, 1992; Bruinsma, 1992; Cohen, 1955). על בסיס המידע הזה הוצעו תוכניות טיפול והתערבות להתמודדות עם תופעה חברתית מדאיגה זו, של עבריינות בני נוער.

בשנים האחרונות ניכרת בעולם המערבי ירידה ניכרת בשיעורי הפשיעה, ובכלל זה פשיעת בני נוער (Farrell et al., 2014). ממצא זה תוּקַף במדינות מערביות רבות כדוגמת ארצות הברית, ספרד, הולנד ופינלנד. גם בישראל ניכרת ירידה במדדי פשיעה שונים של בני נוער. לדוגמה, בשנים 2010-2018 נרשמה ירידה של 21% במספר הנערים החשודים בתיקים פליליים וירידה של 2% מכלל החשודים בישראל (המועצה לשלום הילד, 2019). עם זאת, חרף מגמת הירידה, המספרים המלמדים על עבריינות בני נוער במדינת ישראל עודם גבוהים.

על פי נתוני משטרת ישראל לשנת 2019, על אף ירידה קלה בשיעור תיקי החקירות של בני נוער בהשוואה לשנה שקדמה לה, שיעור העבריינים הקטינים מכלל העבריינים נשאר גבוה. בשנה זו הוא עמד על 11.4%, וסוג העבירה הנפוץ ביותר בתיקי בני נוער היה עבירות סדר ציבורי - 45% מכלל התיקים (משטרת ישראל, 2019). על פי השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל" של המועצה לשלום הילד (2019), נכון לשנת 2018, 2.3% מבני הנוער בני 12-17 הם חשודים עם תיקים פליליים, שיעור דומה לזה שנמצא בארצות הברית (Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention). כמו כן, שיעור החזרה למאסר (רצידיביזם) של בני נוער בישראל גבוה במיוחד - 75% מכלל האסירים הקטינים ששוחררו ממאסר בשנת 2008 חזרו לכלא. זאת, בהשוואה לשיעור רצידיביזם של 41% בלבד בקרב אוכלוסיית האסירים הבוגרים (אבגר, 2016).

בפרק זה נבקש להציג דרכי טיפול בתופעת עבריינות הנוער מתוך פרספקטיבה רווחתית, ונציג את יתרונותיה על פני הגישה הענישתית. כפי שיידון בהמשך, בעשורים האחרונים קנתה לה אחיזה גישה המצדדת במודל ענישתי "קלאסי" לטיפול בנוער עבריין, כזה שרואה בנער מי שצריך לתת דין וחשבון על מעשיו. עם זאת, לצד המודל הענישתי קיים מודל רווחתי, השם את הדגש על טיפול ועל שיקום של עבריינים בכלל, ושל נוער עבריין בפרט, ובספרות המחקרית יש תימוכין רבים לאפקטיביות של תוכניות התערבות הנובעות מרעיונות

רווחתיים. בתוכניות אלו ניתן בדרך כלל תפקיד מרכזי לגורמים רשמיים ממערכת הרווחה, וגם גורמים ממערכות אכיפת החוק, כגון משטרה ופרקליטות, מאמצים גישה רווחתית.

מטרתו המרכזית של פרק זה היא לדון בתופעת עבריינות הנוער מפרספקטיבה זו, ולהציג את תוכניות הטיפול המשתמשות בכלים רווחתיים ושנמצאו אפקטיביות בטיפול בנוער עבריין. כמו כן נבקש להציג חקר מקרה שבו שימוש בכלים אלו הוביל לתוצאות חיוביות בטיפול בעבריינות של בני נוער. המבנה של הפרק יהיה כדלקמן: תחילה נסקור את הספרות הנוגעת לעבריינות נוער, מתוך שימת דגש על מאפייני המעורבים בה והגורמים לה. לאחר מכן נציג את מהות הטיפול בנוער עבריין בישראל מפרספקטיבה רווחתית, ונדון בגישות שונות מפרספקטיבה זו שנמצאו יעילות בטיפול בעבריינות. לבסוף נציג חקר מקרה של פרויקט שהוטמע במזרח העיר ירושלים, שבו נעשה שימוש בגישות טיפול רווחתיות במענה לעבריינות פוליטית (זריקת אבנים), ונעלה הצעות מעשיות למדיניות, העולות מתוך הספרות המחקרית ומתוך ממצאי הפרויקט.

מאפייני בני הנוער המעורבים בעבריינות

במשך השנים ביקשו תיאוריות שונות לספק הסברים לתופעת העבריינות של בני נוער, ובתוך כך אף לאפיין את גורמי החוסן והסיכון של הנערים המועדים לעבריינות. אחת התיאוריות המובילות בתחום זה, אשר זכתה להתייחסות מחקרית נרחבת, היא הטקסונומיה ההתפתחותית (developmental taxonomy) של טרי מופיט (Moffitt, 1993). על פי תיאוריה זו, אפשר לסווג עבריינים צעירים לשתי קבוצות נפרדות: נערים שהתנהגותם העבריינית כרונית (life-course persistence) וננמשכת לכל אורך חייהם, ונערים המגלים התנהגות עבריינית רק בגיל ההתבגרות (adolescence limited).

לפי מופיט, המאפיין המרכזי המשותף של העבריינים הכרוניים הוא ההמשכיות והעקביות: ההתנהגות האנטי חברתית מתגלה כבר בשלבי הילדות, למשל בדמות נשיכות והכאות, ומגיעה לשיאה בשנות העשרה המאוחרות בדמות עבירות חמורות מסוגים שונים. הגורם העיקרי להתנהגות האנטי חברתית הפתולוגית בקרב העבריינים הכרוניים הוא שילוב של הפרעות נוירו-פסיכולוגיות וסביבה בעלת מאפיינים קרימינוגניים. לעומתם, המאפיין המרכזי המשותף של קבוצת הנערים השנייה הוא חוסר ההמשכיות: ההתנהגות העבריינית באה לידי ביטוי אצלם בשנות ההתבגרות, ובגיל מוקדם או מאוחר יותר המעורבות

בפשיעה נדירה. לטענתה של מופיט, הגורם להתנהגות האנטי חברתית בקרב קבוצה זו הוא הפער בין הגיל הביולוגי שלהם ובין הגיל ה"חברתי" (maturity gap), המוביל לכך שרצונם לפעול בעולם כמבוגרים (להוציא רישיון נהיגה או להחזיק רכוש מסוים, למשל) אינו ממומש. פער זה מושך נערים אלו לנסות להשיג את מטרותיהם בדרכים לא לגיטימיות וללמוד התנהגות עבריינית מחבריהם, העבריינים הכרוניים. פעילות עבריינית זו באה לקיצה בדרך כלל עם סיום שלב ההתבגרות.

בקשר לטענה זו של מופיט על מידת העבריינות, יש לציין כי כמה תיאוריות מרכזיות שמות את הדגש על ההשפעות הסביבתיות והמשפחתיות שמאפיינות נערים המגלים התנהגות עבריינית. למשל, לפי תיאוריית ההתחברות הדיפרנציאלית (differential association theory) של אדווין סאת'רלנד, אופני התנהגות נלמדים מתוך אינטראקציה עם הקבוצות הסובבות אותנו, שהתחברותנו אליהן היא דיפרנציאלית, בהתאם למאפייניהן (Bruinsma, 1992). כאשר נער נמצא בסביבת קבוצות בעלות מאפיינים עבריינים ומתחבר בעיקר אליהן, הוא לומד מהן אופני התנהגות שליליים ומקבל חיזוקים עם יישומם. כך למעשה מתפתח דפוס עברייני של חשיבה ופעולה. תמונה דומה מצטיירת גם מתיאוריית תת-התרבות (subculture theory) של כהן (Cohen, 1955). לפי כהן, כאשר נערים אינם מצליחים לעמוד במטרות שמציבים לפניהם הוריהם והמחנכים בבית הספר, הם מתחברים לקבוצות שכהן מזהה לרוב ככנופיות רחוב, והן מהוות עבורם מסגרת תומכת. במסגרות אלו הם מתוגמלים על מעשים המנוגדים לערכים נורמטיביים, ובכך מפתחים התנהגות עבריינית.

תיאוריה מרכזית נוספת ששמה את הדגש על סביבתו של הנער היא תיאוריית הפיקוח החברתי (social bond theory) של הירשי (Hirschi, 1969), המתמקדת בתפקידם של מוסדות חברתיים פורמליים ובלתי פורמליים בפיקוח על נערים. על פי התיאוריה, קשר חיובי עם סוכני סוציאליזציה, כגון הורים או גורמים בבית הספר, מרחיק את הנער מפשיעה, וזאת על ידי פיקוח שיש בו ארבעה מרכיבים: התקשרות עם סוכני הסוציאליזציה החיובית, תחושת מחויבות ואחריות כלפיהם, מעורבות בפעילות נורמטיבית ומערכת אמונות שתואמת את עקרונות סביבתו ומנוגדת לערכים עבריינים.

לבד מהמאפיין הסביבתי, שעשוי לספק הסבר להבדלים בהתנהגות בין נערים, בספרות המחקרית קיים גוף ידע נרחב שעוסק במאפיין נוסף של נערים - המוצא והשייכות האתנית שלהם. מחקרים רבים דנו בתופעת ייצוג היתר של אוכלוסיות מיעוטים לכל אורך ההליך הפלילי,

החל בשלב המעצר, דרך הגשת כתב האישום ועד לגזר הדין והענישה (MacDonald & Donnelly, 2019). מהספרות עולה כי תופעה זו אינה נחלתם של עבריינים בגירים בלבד, וכי היא באה לידי ביטוי גם בקרב בני נוער מקבוצות מיעוט, ובאופן ספציפי יותר - גם בקרב בני נוער באוכלוסייה הערבית בישראל (Khoury-Kassabri et al., 2015).

ואכן, ניכר כי המספרים שהוזכרו לעיל הנוגעים לפשיעת הנוער בישראל אינם פרוסים באופן אחיד על פני כלל האוכלוסייה, ויש ייצוג יתר לצעירים ערבים במדדי פשיעה שונים. כך למשל, מתוך כלל הקטינים החשודים עם תיקים, כ-40% הם לא יהודים (מרביתם ערבים) המקבלים ייצוג יתר בעיקר בעבירות של אלימות גופנית. כמו כן, מתוך כלל הקטינים שהורשעו בדין בשנת 2017, כ-70% הם לא יהודים, המהווים גם כ-35% מהקטינים בעלי התיקים הפליליים (המועצה לשלום הילד, 2019).

ההסבר לתופעה זו נעוץ, לפחות בחלקו, בהקשר פוליטי - הסכסוך המתמשך בין ישראל לפלסטינים, אשר משפיע לרעה על היבטים רבים בחייה של האוכלוסייה הערבית בישראל. בקרב האוכלוסייה הערבית אפשר לראות שיעורים גבוהים של עוני ואבטלה; ההוצאות הממשלתיות המופנות אל אוכלוסייה זו בתחומים של חינוך, בריאות ורווחה נמוכות מאלו המופנות אל האוכלוסייה היהודית. הדבר נכון גם באופן ספציפי לאוכלוסיית מזרח ירושלים אשר סובלת מתנאים ירודים בכל הקשור לחינוך, לכלכלה, לתברואה ועוד (Shalhoub-Kevorkian, 2014). מאפיינים אלו, בשילוב היחסים המתוחים עם האוכלוסייה הכללית, עלולים להגביר את המעורבות בעבריינות ובאלימות פוליטית, הן של בגירים והן של נערים מהחברה הערבית.

• טיפול בנוער עבריין: פרספקטיבה ענישתית לעומת רווחתית

לאורך השנים הוזכרו בספרות המחקרית מאפיינים שונים של נוער עבריין, רבים מהם מלמדים על חסכים רווחתיים של אוכלוסייה זו. כך למשל, נמצא כי מגורים באזורים עם מאפיינים שליליים, כגון אלימות, עוני ושיעורי פשיעה גבוהים, מובילים להתנהגות עבריינות של בני נוער. באופן דומה, מצב חברתי-כלכלי, וספציפית מצב כלכלי ירוד של המשפחה ורמת השכלה נמוכה של ההורים נמצאו מאפיינים בני נוער המעורבים בפשיעה (Loureiro et al., 2009). נוסף על כך, ובהקשר של תיאוריית הפיקוח החברתי של הירשי (Hirschi, 1969), יש עדות לכך שמעורבות הורית נמוכה, אי-מחויבות לבית הספר ומחסור בפעילות חיובית מגבירים את הסיכויים למעורבות בהתנהגות עבריינית

(Khoury-Kassabri et al., 2015). אם כן, אפשר לראות שחלק מרכזי בהבנת תופעת הפשיעה בקרב בני נוער קשור בצרכים ובחסכים רווחתיים בתחומים שונים בחייהם.

אשר לטיפול בנוער עבריין, עד אמצע המאה שעברה הוא נעשה מתוך גישה רווחתית: התמקדות בצורכיהם האישיים של הצעירים בד בבד עם פיתוח של סביבה בריאה שתמנע מהם לחזור לפשיעה. עם זאת, החל משנות השבעים של המאה שעברה חל שינוי בתפיסה זו, בעקבות התחזקותן של רוחות נאו-ליברליות וביקורות שעלו כנגד מודל הרווחה המסורתי. שינוי המגמה בא לידי ביטוי במודל ענישתי יותר, ששם את הדגש על הליכים פליליים רשמיים, מתוך אימוץ של תורת ענישה המבוססת על גמול ותפיסת הנער כאחראי למעשיו, שעליהם הוא צריך לתת דין וחשבון.

הביקורת כלפי מודל הרווחה ככלי לטיפול בנוער עבריין באה לידי ביטוי גם בישראל. הביקורות נבעו מארבעה מקורות המביעים את הקשיים של מערכת הרווחה הישראלית: תפיסה של כישלון הגישה הרווחתית בטיפול בעבריינים צעירים ובשיקומם; קריאה להחליפה בתגובה חריפה יותר; תפיסה של יד קלה כלפי עבריינים צעירים מסוכנים לציבור; ירידה כללית בתמיכה במערכת הרווחה.

עם זאת, אף שבאופן בדומה למדינות אחרות גורמים שונים קראו תיגר על המודל הרווחתי לטיפול בנוער עבריין, בישראל התפתחה גישה שונה מזו שהתפתחה במדינות מערביות אחרות. לפי אייזנשטדט וחורי-כסאברי (Ajzenstadt & Khoury-Kassabri, 2013), בישראל נוצרו שלושה ערוצי שיח שעיצבו את המדיניות החדשה לטיפול בבני נוער ולשיקומם: שיח שיקומי, ששם דגש על אחריות המדינה לדאוג לשלומם ולרווחתם של אזרחיה, ובתוכם לבני נוער; שיח של זכויות ורווחה בהקשר של שמירת זכויותיו של נוער עבריין; ושיח כלכלי, ששם את הדגש על התועלת בטיפול מפרספקטיבה רווחתית. התפתחות זו גרמה לכך שהעקרונות הנאו-ליברליים, שהובילו לגישה ענישתית יותר במדינות מערביות רבות, לא קנו להם אחיזה בישראל, אשר בה המשיכה להתקיים פרקטיקה שנובעת מרעיונות מסורתיים על טיפול בעבריינים צעירים ושיקומם. פרקטיקה זו אף נתמכה בחקיקה ברוח הדו"ח של הוועדה לבדיקת זכויות הילד (ועדת רוטלוי), כאשר בתיקון לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול התשל"א-1971) משנת 2008 (תיקון מס' 14) צוין שהליכים משפטיים של נערים יתבצעו מתוך שמירה על כבודם ומתן דגש על שיקומם. בכלל זה, החוק מתייחס לאפשרות המעצר כמוצא אחרון (עם עדיפות לחלופות מעצר), לניהול חקירה באופנים

התואמים את בגרותו הנפשית של הקטין ולתנאי מאסר שהולמים את גילו ושומרים על כבודו.

תוכניות התערבות מבוססות ראיות עם דגש רווחתי בקרב נוער עובר חוק

במשך השנים הצטברו עדויות התומכות בשימוש בתוכניות התערבות רווחתיות. תוכניות אלו שמות את הדגש על רכיבים בעלי אוריינטציה שיקומית וטיפולית, בניגוד לתוכניות מסורתיות אשר שמות את הדגש על רכיבים ענישתיים והרתעתיים. תחום ידע נרחב שהתפתח בהקשר של תוכניות טיפול בנוער עבריין מפרספקטיבה זו נוגע לנושא של חלופות לענישה פלילית, הקשורות במושג התיאורטי "הסחה" (diversion). מושג זה מתאר דרכים להסטת עבריינים ממסלול ענישתי מסורתי, הכולל הגשת כתב אישום, משפט ומאסר, למסלול שיקומי. הייחוד בתוכניות של חלופות ענישה הוא שהן משלבות פרקטיקות שיקומיות בצעדים ענישתיים, ברוח שיטת "המקל והגזר" - לעבריין מוצעים סעדים ותמריצים עבור יציאה מעולם הפשיעה, אך גם מובהר לו שחזרה לעולם זה משמעותה ענישה חמורה. פרקטיקות של חלופות ענישה יכולות לבוא לידי ביטוי בדרכים שונות ומגוונות, והן נבדלות זו מזו באופיו של הפן הענישתי, בתזמון התוכנית (לפני הגשת כתב אישום או אחריה), בדמותם של הגורמים המטפלים ועוד.

הממצאים העולים מן הספרות המחקרית תומכים בשימוש באסטרטגיות של חלופות ענישה בקרב נערים שסטו מדרך הישר. למשל, ממטא-אנליזה שבחנה 73 תוכניות של חלופות ענישה מסוגים מגוונים עולה כי שימוש בטכניקות שבאלו יעיל יותר בטיפול בנוער עבריין - בהשוואה לתוכניות טיפול מסורתיות, השמות הדגש על הפן הענישתי (Wilson & Hoge, 2013). ממחקר אחר, שבחן 933 נערים שהשתתפו בתוכניות של חלופת ענישה, עולה כי הן אפקטיביות יותר במניעת רצידיביזם מתוכניות שאינן משתמשות בחלופת ענישה (NeMoyer et al., 2020). ממצאים דומים על היעילות של תוכניות חלופות ענישה חזרו במחקרים רבים שנערכו לאורך השנים.

בהקשר של התערבות בפשיעת בני נוער מפרספקטיבה רווחתית אפשר לציין עוד סוג טיפול שיעילותו נבחנה רבות בספרות המחקרית - תוכניות מניעה התפתחותיות (developmental prevention programs). תוכניות כאלו שמות את הדגש על פעולה בסביבתו הטבעית של הנער בשלבי התפתחותו, ומטרתן היא טיפול בגורמי הסיכון האישיים שלו ובאלו הנעוצים בסביבתו - בקהילה, בבית הספר או במשפחה. ממטא-אנליזה של תוכניות טיפול מסוגים שונים, עם מאפיינים אלו, עלה כי

הן מובילות באופן מובהק להפחתת התנהגות עבריינית בקרב בני נוער (Farrington et al., 2017), ונטען כי הן אף עשויות להיות מועילות במניעת רדיקליזציה על רקע פוליטי של נערים.

באופן ספציפי יותר, תוכניות אשר עיקרן הוא מתן טיפול המותאם למאפייניו האישיים של הנער העלו תוצאות חיוביות בטיפול בנוער עבריין. למשל, נמצא שטיפול קוגניטיבי-התנהגותי (cognitive behavioural therapy - CBT), אשר מטרתו היא שינוי דפוסי חשיבה והתנהגות שליליים הנובעים מתפיסותיו ורגשותיו של המטופל, מסייע בהפחתת אלימות של ילדים ובני נוער (Khoury-Kassabri et al., 2010), ובעיקר כאשר הוא מַקנה כלים ממשיים להתנהגות חיובית. נוסף על כך, טיפול קוגניטיבי-התנהגותי נמצא יעיל גם כאשר הוא יושם באופן אוניברסלי, כלומר - על קבוצה גדולה של ילדים, למשל כיתה בבית ספר. בהקשר זה, נמצא שלתוכניות שונות למניעת אלימות ובריונות, שהוטמעו בתוך המסגרת הבית ספרית, השפעות חיוביות באופן כללי על התנהגותם של ילדים ובני נוער (Jiménez-Barbero et al., 2016).

בפן המשפחתי אפשר לציין סוג נוסף של טיפול המכונה "טיפול רב-מערכתי" (multi-systemic therapy - MST). שיטת טיפול זו מתמקדת במערכות השונות שהנער בא איתן במגע בסביבתו הקרובה, בעיקר ההורים, שלרוב הם חלק משמעותי בהליך הטיפול, והם מקבלים כלים להתמודדות עם ההתנהגות של ילדם. במטא-אנליזה, שבחנה 22 מחקרים שעסקו ביעילותה של שיטה זו, נמצא כי טיפול רב-מערכתי יעיל במיגור התנהגויות עבריניות שונות (van der Stouwe et al., 2014). נוסף על כך, במחקר שבו נערכו ראיונות עומק עם צעירים שעברו תהליך של דה-רדיקליזציה מאלימות פוליטית נמצא כי למשפחתם, ובעיקר להוריהם, היה חלק חשוב בתהליך (Sikkens et al., 2017).

סוג טיפול נוסף ששם את הדגש על סביבתו של הנער נובע מן הגישה האקולוגית שהגו אדלסון וטולמן (Edleson & Tolman, 1992). שלא כטיפול הרב-מערכתי, שבו יש דגש רק על הסביבה הקרובה, הטיפול לפי הגישה האקולוגית מתבצע במישורים שונים - החל ברמה האישית, על ידי שינוי תפיסות של התנהגויות שליליות מסוימות ופיתוח מודעות להן, ובלה ברמה הקהילתית, על ידי מיגור של נורמות חברתיות שליליות והטמעת מדיניות להפחתת פשיעה. במחקר ישראלי (Khoury-Kassabri et al., 2010) נבחנו נערים שהופנו לשירות המבחן לנוער בעקבות מעצר בגין פשיעה אלימה ועברו טיפול ברוח השיטה האקולוגית, שעיקרו היה שינוי עמדות כלפי אלימות ורכישת מיומנויות

לא אלימות אלטרנטיביות. תוצאות המחקר לימדו על הפחתה מובהקת בתמיכה באלימות ובהפגנת אלימות לאחר סיום הטיפול, והשפעתו נצפתה גם בבדיקה חוזרת לאחר כמה חודשים.

לסיכום חלק זה, שיטות טיפול רבות לטיפול בנוער עבריין נובעות מגישות רווחתיות. ניכר כי תוכניות התערבות אלו, השמות את הדגש על הפן הרווחתי, הן בעלות בסיס מוצק, ויעילותן הוכחה במחקרים רבים לאורך השנים. כפי שנראה להלן, בחקר המקרה של הפרויקט שפעל במזרח ירושלים, העקרונות שנובעים מתוכניות התערבות אלו "הושאלו" לצורך טיפול בסוג אחר של אלימות - אלימות על רקע פוליטי - מתוך התמקדות במערכות שונות הסובבות את הנוער העבריין ברוח הגישה האקולוגית.

חקר מקרה:
פרויקט הטיפול במזרח ירושלים

תחילה נעסוק בהגדרת האלימות הפוליטית כפי שהיא עולה מהספרות העוסקת בתחום זה, ומאפייניה, ונעמוד בייחוד על שכיחות אחד האלמנטים המרכזיים לה במציאות הישראלית, והוא העבירה של זריקת אבנים. אלימות פוליטית כוללת ביטויים אגרסיביים בהקשר פוליטי כלשהו. גורמים שונים מובילים להקצנה פוליטית, ואפשר לסווגם לשלוש קטגוריות: גורמי רקע אינדיבידואליים, "טריגרים" בדמות אירועים פוליטיים נפיצים ותנאים סביבתיים המאפשרים את התפתחות ההקצנה (Precht, 2007). ממחקרים שהתמקדו בבני נוער באירופה עולה כי סוג אלימות זה יכול לבוא לידי ביטוי, למשל, בהבעת עמדות קסנופוביות או אנטישמיות, ולעיתים אף בפעולה אלימה הנובעת מהן, או כפונדמנטליזם דתי אסלאמי שמתבסס על פירוש מקצין של השריעה האסלאמית (Baier, 2018).

אף על פי שרבות נכתב על ההשפעות הפיזיות והנפשיות שיש לחשיפה לאלימות פוליטית על ילדים ונערים בישראל (ראו Dubow et. al.,2019; Haj-Yahia, 2008; Shalhoub-Kevorkian, 2014), מעט מאוד נכתב על השתתפות אקטיבית שלהם בפעילות שכזו, אך אפשר לציין שני מחקרים שעשו זאת. במחקר הראשון, שנערך על ידי מישל סלואן (Slone, 2003), נמצא כי צעירים ערבים, בהשוואה לצעירים יהודים, מראים מוטיבציה גדולה יותר להביע את עצמם מבחינה פוליטית, בין היתר - באמצעות פעולות אלימות. במחקר השני, שעסק בתופעת האלימות הפוליטית בקרב נערים בסיכון ממזרח העיר ירושלים, נמצא כי כשני שלישים מהנערים שהשתתפו במחקר ביצעו מעשה של אלימות פוליטית לפחות פעם אחת בחודש שקדם למחקר (Khoury-Kassabri et al., 2015).

כאן נתמקד בצורה אחת ספציפית של אלימות פוליטית, והיא זריקת אבנים על רקע פוליטי. בעשור האחרון חלה התגברות הדרגתית של תופעת זריקת אבנים על ידי נערים במזרח ירושלים. אם בשנת 2008 נרשמו קצת יותר מ-1,000 אירועים כאלו, בשנת 2017 היקף התופעה עמד על כ-4,000 אירועים של זריקת אבנים בשנה. חשש מרכזי שעולה עקב תופעה זו, לצד פגיעתה בביטחון הציבור, הוא שהנערים המשתתפים בה יפתחו לעצמם דפוסים עבריינים כלליים יותר וייכנסו למעגל הפשיעה, מה שיוביל לקריירה עבריינית ויפגע בסיכוייהם לפתח מסלול חיים נורמטיבי. נוסף על כך, יש פגיעה ברמה רחבה יותר - הן המשפחות והן הקהילות של נערים אלו מתערערות עקב האירועים הטראומטיים, מה שפוגע במרקם החברתי ומציב אתגרים לפני החוסן הקהילתי.

כמענה לבעיה זו יזמו בשנת 2017 גורמים בפרקליטות מחוז ירושלים פרויקט שמטרתו צמצום התופעה של זריקת אבנים, והוא מתמקד בשכונה הממוקמת במזרח העיר ירושלים. בפרויקט שיתפו פעולה גורמים רבים - הפרקליטות, משטרת ישראל, עיריית ירושלים (חינוך ורווחה), קידום נוער, שירות המבחן לנוער ועוד - מתוך מטרה ליצור טיפול אינטגרטיבי וכוללני לבעיית זריקת האבנים אשר נתפסה כרכיב משמעותי במכלול הבעיות ההתנהגותיות אשר נערים אלו מעורבים בהן. בפרויקט שולב גם צוות מחקר מהאוניברסיטה העברית בירושלים, אשר מטרתו הייתה ליווי אקדמי בהתוויית הטיפול וביישומו, ובהערכת התוצאות בסיומו.

נושא מרכזי בטיפול האינטגרטיבי בשכונה היה התמקדות בקבוצת נערים שזוהו כ"גרעין קשה" בכל הנוגע לפעילות עבריינית בשכונה. מדובר על כ-40 נערים אשר בהסתמך על מידע שהתקבל מהמשטרה ומהפרקליטות הם גורם מרכזי בפעילות אנטי-חברתית אינטנסיבית. מלבד טיפול ברמת המקרו בבעיית זריקת האבנים בשכונה, אחת המשימות העיקריות של הגורמים המעורבים בפרויקט הייתה טיפול ממוקד בקבוצת נערים זו.

תוכנית הטיפול שהוטמעה בשכונה, הן בהיבט הכוללני ברמת השכונה והן בהיבט הממוקד בקבוצת הנערים הרצידיביסטים, שמה דגש מיוחד על עקרונות רווחתיים. אף שחלק מרכזי בה כוון ליצירת הרתעה מפשיעה בכלל ומזריקת אבנים בפרט, מרבית הפעולות ננקטו על בסיס עקרונות של שיקום ויצירת סביבה בריאה יותר לתושבי השכונה. בחלק זה נבקש להציג בפירוט את פרויקט הטיפול, ובכך להמחיש כיצד תוכנית אינטגרטיבית, השמה דגש על עקרונות רווחתיים ויוצרת רשת

של שיתוף פעולה בין גורמים מתחומים שונים, עשויה להוביל לתוצאות חיוביות בכל הקשור למניעת פשיעה ועבריינות.

תוכנית הטיפול האינטגרטיבית:
הנערים הרצידיביסטים

כאמור, תחילתו של הפרויקט ביוזמה של גורמים מפרקליטות מחוז ירושלים. במהלך שנת 2017 גובשה על ידי הפרקליטות רשימה של נערים אשר להם חלק ניכר באירועי זריקת האבנים בשכונה, ואשר עמדו לפני הגשת כתב אישום. ההחלטה שהתקבלה על ידי מובילי הפרויקט הייתה שהטיפול הממוקד בנערים אלו יהיה בשיטת "המקל והגזר" - מצד אחד, הנערים ידעו כי המשך פעילות עבריינית תגרור ענישה, אך מצד שני הוצעו להם פתח יציאה מהעולם העברייני וכלים ליצירת מסלול חיובי יותר.

ה"מקל" בתוכנית טיפול זו היה בעיקר תחת המנדט של גורמי המשטרה. הנערים בקבוצה זו הוזמנו, כל אחד בנפרד, לשיחה בתחנת המשטרה המקומית. השיחה הייתה בעלת אופי נוקשה, ובה הובהר לנערים, באופן שאינו משתמע לשתי פנים, שמצבם בכי רע ושהם עומדים לפני הגשת כתב אישום. מהצד השני, בשיחה זו הוצע לנערים גם ה"גזר" - נאמר להם שאם ירצו לחדול ממעשי העבריינות ויסכימו להשתתף בתוכנית טיפול, לא יינקטו כלפיהם שום סנקציות. מאותו הרגע היו הנערים נתונים לפיקוח רציף של המשטרה, והיה ברור להם שאם לא יעמדו בתנאי התוכנית יוגש נגדם כתב אישום, ושהם אף עשויים בסופו של דבר להישלח למעצר ולמאסר.

דרך פעולה זו משקפת את אסטרטגיית חלופת הענישה שנידונה לעיל. לפי אסטרטגיה זו, הגורמים האכיפתיים מבקשים להסיט את מסלול החיים של העבריין לכיוון חיובי יותר בכך שהם מציעים לו כלים מעשיים לשיקום. זאת, מתוך ההבנה כי כניסה למערכת המשפט והענישה - ובעיקר בגיל צעיר - תגרום לעבריין לפתח קריירה עבריינית מתמשכת, עקב התיוג המושת עליהם והקשרים השליליים שהם עלולים לפתח בה. כך, גם בפרויקט הנוכחי, הוצע לנערים הרצידיביסטים מסלול חלופי שיכול להיטיב עימם בטווח הקרוב והרחוק, ושהצלחה בו תמנע הגשת כתב אישום נגדם.

המסלול החלופי שהוצע לנערים - ה"גזר" בפרויקט - היה מורכב מרבדים רבים, ובשל כך היה באחריותם של גורמים רבים מתוך שיתוף פעולה רציף ביניהם. גורמים אלו באו ממוסדות שונים ומגוונים, כגון עיריית ירושלים, מחלקת הרווחה, קידום נוער ושירות המבחן לנוער.

המכנה המשותף של כל אותם רבדים שמהם הורכב הטיפול היה הענקת טיפול רווחתי, מתוך כוונה ליצור מעטפת שלא רק תמנע השתתפות באירועי עבריינות אלא אף תיצור שינוי חיובי משמעותי בחייהם ובסביבתם הקרובה.

הרובד הראשון במסלול השיקומי בפרויקט היה מתן טיפול פסיכולוגי לנערים. טיפול זה השתמש בכלים קוגניטיביים-התנהגותיים וכוון לצרכים האישיים ולגורמי הסיכון של כל נער באופן פרטני. לצד זאת השתתפו הנערים גם בטיפול קבוצתי, שמטרתו הייתה ליצור שיח סביב בעיה משותפת - האלימות של הנערים. טיפולים אלו לוו כל העת על ידי עובדת סוציאלית שדאגה גם לצרכים פרטניים יותר של כל נער.

צעד משמעותי בתוכנית הטיפול היה מתן הכשרות מקצועיות לנערים המשתתפים בה. הרציונל שבבסיס הצעד הזה נוגע למושג "מכוונות עתידית" - הגורמים בפרויקט ביקשו לנטוע בקרב הנערים מטרות ושאיפות עתידיות, שיגרמו להם לעסוק בפעילויות חיוביות להשגת המטרה. כך למשל, הנערים זכו להשתתף ללא תשלום בקורס נהיגה במשאית, שעשוי לסייע להם במציאת מקצוע לגיטימי. הנערים גם השתתפו בחוגים שונים, כגון רכיבה על סוסים, ובפעילויות התנדבותיות שונות, כגון חלוקת מצרכי מזון לנזקקים. נוסף על כך התקיימו ימי טיול ובידור שמטרתם הייתה לגבש את הקבוצה.

הרובד השני במסגרת הטיפול התמקד לא בנערים עצמם אלא בסביבתם הקרובה. צעד קריטי בטיפול היה רתימה של משפחות הנערים, ובעיקר של הוריהם, להצלחתו. דבר זה נעשה קודם כול בשיחות עם ההורים, שבהן הובהר להם מצבו של הנער והשלכותיו האפשריות. לאחר מכן הם שותפו באופן פעיל בהליך הטיפולי. ההורים היו חלק משמעותי בו, בעיקר עקב היותם דמויות "מפקחות" ביומיום של הנערים. בשעת הצורך ניתנו להם גם הדרכה וייעוץ בנוגע לקשר שלהם עם הנער, ואלה שיפרו את יכולתם לשמש גורם חיובי בחייו שיתרום להצלחת הטיפול.

אמצעי הטיפול שהוזכרו כעת תואמים את העקרונות של תוכניות מניעה התפתחויות. הטיפולים ניתנו בסביבתם הטבעית של הנערים והתמקדו הן בגורמי הסיכון ובצרכים ובחסכים האישיים שלהם (במסגרת הטיפול הפסיכולוגי וההכשרות) והן בסביבתם הקרובה (במסגרת הטיפול המשפחתי), ואלה תרמו רבות להבניית הטיפול ולמיסודו. באופן ספציפי, אפשר לומר שרבדים אלו שיקפו אסטרטגיות טיפול שיעילותן הוכחה - טיפול קוגניטיבי התנהגותי וטיפול רב-מערכתי, מה שבוודאי תרם להצלחתו.

תוכנית הטיפול האינטגרטיבית: טיפול ברמת השכונה

מלבד הטיפול הממוקד שניתן לנערים הרצידיביסטים, נעשו פעולות גם ברמת השכונה. כאמור, אף שהמוטיבציה העיקרית שהניעה את הפרויקט הייתה צמצום זריקת האבנים, מטרות נלוות אליה כוונו לשיפור איכות החיים והחוסן הקהילתי של תושבי השכונה. גם בפן זה של תוכנית הטיפול גורמים רבים שיתפו פעולה ביניהם, וגם בו הקווים המנחים של הפעולות נבעו מעקרונות רווחתיים המבכרים טיפול ושיקום על פני אכיפה צרה.

הפעולה החשובה הראשונה הייתה יצירת יחסי אמון בין תושבי השכונה ובין כוחות האכיפה. פעולה זו נעשה בשני אמצעים. האחד, מובילי הפרויקט יזמו שיח מתמיד עם הגורמים המובילים בשכונה - מנהיגי הקהילה, ועד ההורים והאחראים בבית הספר. כלל הפעולות שננקטו נבעו משיח זה, מתוך התייחסות לבעיות ולצרכים שעלו והוצפו על ידי התושבים. השני, כפי שהוחלט על ידי גורמי השיטור, כוחות צבאיים (יחידות משמר הגבול) שהיו נוכחים בשכונה הוחלפו בכוחות משטרתיים "כחולים" שנתפסים כפחות מאיימים וכאלה הדואגים לבעיות היומיומיות של התושבים הערבים. צעד זה כונה "כחול-ירוק", ומטרתו הייתה לסמן עבור התושבים שכוחות הביטחון רואים בהם תושבים הזקוקים לשירות ולהגנה.

הפעולה השנייה ברמה השכונתית נגעה לבית הספר הממוקם בשכונה. באישור מנהל בית הספר וועד ההורים הוכנסו לתמונה גורמים מארגונים שונים, כגון המשטרה, הפרקליטות וקידום נוער, כדי לקיים עם הילדים שיחות לימוד והסברה בתחומים שונים. השיחות התקיימו ברוח חיובית, ומטרתן העיקרית הייתה להסביר את הסכנות הטמונות בפעולות עבריניות. נוסף על כך, בבית הספר החלה לפעול תוכנית של יום לימודים ארוך, שכללה פעילויות העשרה וחוגים מסוגים שונים, כגון רכיבה על סוסים ונגרות. הרציונל מאחורי צעד זה נבע מכך ששעות הצהריים זוהו כשעות שבהן מתבצעת רוב הפעילות העבריינית של הנערים בשכונה, ולכן הנהגת יום לימודים ארוך סייעה בצמצום מערך ההזדמנויות שלהם לעסוק בפעילות שכזאת.

הפעולה השלישית במסגרת הטיפול בשכונה שמה את הדגש על המרחב הפיזי שלה ועל אי-הסדר השורר בה. יש לציין כי פעולה זו נוגעת לאסטרטגיה מרכזית בתחום האכיפה היזומה, המכונה "אכיפת חלונות שבורים" (broken window enforcement). לפי אסטרטגיה זו, הפחתה בפשיעה תושג על ידי טיפול בעבירות ובמטרדים ציבוריים אשר אינם מהווים בעיה חמורה בפני עצמם, אך הם יוצרים אי-סדר חברתי, החלשה של הקשרים החברתיים וגבולות פרוצים העלולים

להוביל בסופו של דבר לפשיעה חמורה (Wilson & Kelling, 1982). ברוח רעיון זה, הגורמים בפרויקט יזמו תוכנית ניקיון כללית לשיפור פני השכונה, שיפצו מגרשי משחקים, ועשו עוד פעולות שנועדו לטייב את הסדר החברתי השורר בשכונה. כל זאת, כדי לייצר עבור הנערים מרחב בטוח ונקי, שבו יוכלו לבלות את שעות הפנאי שלהם.

השלכות הפרויקט

כאמור, בפרויקט שולב גם צוות מחקר מהאוניברסיטה העברית, שתפקידו המרכזי היה ללוות את הגורמים השונים בהטמעת הטיפול ולהעריך את תוצאותיו בסיומו. מכיוון שהמטרה הראשית של הפרויקט הייתה להוביל להפחתה של אירועי זריקת האבנים, הערכת יעילותו התמקדה בנושא זה. השאלה המרכזית שצוות המחקר בחן היא אם הטמעת הפרויקט הובילה לירידה באירועי זריקת האבנים בשכונה.

כדי לבחון שאלה זו נעשה שימוש בנתונים שהתקבלו ממשטרת ישראל על אירועי זריקת אבנים בשנת 2018 (תקופת הטיפול) ובשנת 2017 (תקופת הביקורת). הנתונים נגעו לשלוש שכונות: שכונת הטיפול, אשר בה כמובן הוטמע הפרויקט, ושתי שכונות אחרות במזרח ירושלים אשר היו שכונות הביקורת, שבהן לא ניתן כל טיפול מיוחד. נוסף על כך, בתוך כל שכונה הייתה הפרדה בין אזורים שונים: (א) פוליגון "חם", כלומר אזור גאוגרפי הכולל אירועים רבים של זריקת אבנים, אשר בו התמקד הטיפול המשטרתי בשכונת הטיפול; (ב) האזור שמחוץ לפוליגון; (ג) כלל השכונה. הרציונל שבבסיס הפרדה זו היה שהמיקוד האכיפתי בפוליגון הטיפול אולי הוביל לירידה במספר זריקות האבנים בו, אך רק משום שאירועים אלו פשוט הועתקו לאזורים אחרים בשכונה.

ניתוח נתונים אלו העלה מסקנות חיוביות בשאלת יעילותו של הפרויקט. התוצאות הראו כי בפוליגון הטיפול שבשכונת הטיפול חלה ירידה גדולה ומובהקת במספר אירועי זריקת האבנים בשנת 2018, וכי שיעור השינוי בו גדול באופן מובהק בהשוואה לשתי שכונות הביקורת. כמו כן נמצאה עדות לירידה באירועי זריקת אבנים גם מחוץ לפוליגון הטיפול, ובאופן כללי ברמת השכונה, מה שמלמד שלא רק שהפשיעה לא הועתקה לאזורים אחרים בעקבות המיקוד האכיפתי, אלא שיש אפשרות לאדווה חיובית של הטיפול, שמשמעותה היא פיחות כללי באירועי זריקת האבנים בשכונת הטיפול בעקבות הפרויקט שהוטמע בה. במאי 2021 פרצו עימותים אלימים בירושלים, שכללו גם השתתפות ערה של נערים בזריקת אבנים ובהפרת הסדר הציבורי. בישיבת עדכון של צוות המחקר מסרו הפרקליטות והמשטרה שרק מספר קטן של הנערים המשתתפים

בתוכנית הטיפול השתתפו באירועי האלימות. אף שמדובר במדד חשיפה, כלומר שיש נערים שהשתתפו אך לא נתפסו, עדיין דיווח זה הוא אינדיקציה להצלחת הטיפול בהוצאת מקצת הנערים ממעגל האלימות.

דיון וסיכום

נושא עבריינות הנוער קיבל תשומת לב נרחבת מחוקרים לאורך השנים. ממצאים רבים מצביעים על ירידה מתמשכת בשיעורי פשיעת בני נוער במשך השנים במדינות רבות, ובכללן גם בישראל (המועצה לשלום הילד, 2019). עם זאת, לצד מגמת הירידה, תופעת עבריינות בני הנוער במדינת ישראל עודנה רחבת היקף.

מאפיין ספציפי שזוכה להתייחסות נרחבת הוא המוצא והשייכות האתנית של הנערים, ובישראל הדבר קשור בעיקר בעבריינות של נערים מהאוכלוסייה הערבית. שיעורי הפשיעה של נערים מקבוצה זו גבוהים במיוחד (המועצה לשלום הילד, 2019), ונטען כי הגורם לכך נעוץ בסכסוך בין ישראל לפלסטינים אשר משפיע לרעה על היבטים רבים בחייהם של האוכלוסייה הערבית בכלל, ובחייהם של הנערים בפרט. נוסף על כך, מחקרים על מאפייניהם של נערים עבריינים העלו כי אוכלוסייה זו מאופיינת בשיעורים גבוהים של חסכים חברתיים - מגורים באזורים עניים, מצב חברתי-כלכלי ירוד, השכלה נמוכה ומחסור בקשרים חברתיים חיוביים.

על אף מרכזיותם של החסכים הרווחתיים בקרב אוכלוסיית הנוער העבריין, לעניין הטיפול בהם הלכו והתפתחו עם השנים דווקא מודלים השמים את הדגש על ענישה וגמול, בניגוד לגישה רווחתית יותר שביקשה להתמקד בצורכיהם האישיים של הנערים ובפיתוח מעטפת חיובית עבורם. עם זאת, בניגוד למה שהתרחש במדינות מערביות רבות, מודלים פליליים-רשמיים אלו לא קנו להם אחיזה בישראל, שבה מדיניות הטיפול בנוער עבריין נותרה כזאת הרואה בטיפול ובשיקום את היעדים המרכזיים של כל תוכנית טיפול בהם. תפיסה כזאת פותחת פתח לשימוש בתוכניות התערבות שונות ומגוונות השמות את הדגש על עקרונות רווחתיים.

את תוכניות ההתערבות המשלבות היבטים רווחתיים ביקשנו להדגים דרך חקר מקרה רלוונטי ועכשווי - פרויקט הטיפול המזרח-ירושלמי. מטרתו של פרויקט זה הייתה לתת מענה לבעיית זריקת האבנים על ידי נערים בשכונה מזרח-ירושלמית, בד בבד עם טיפול בבעיות של

פשיעה ומפגעים חברתיים אחרים בה. היבט מהותי בפרויקט, שבו שולבו גורמים מתחומים שונים, היה התמקדות בקבוצת נערים אשר זוהו כבעלי סיכון גבוה, ולמעשה היה כפסע ביניהם ובין עמידה מול כתב אישום ותחילתה של קריירה עבריינית.

העקרונות הרווחתיים באו לידי ביטוי בפרויקט בכמה מישורים, אשר עיקרם הוא פיתוח של האכיפה במובנה הצר לכדי שילוב עם טיפול בעל דגש שיקומי ומניעתי. באופן כללי, הטיפול בנערים כוון להיות חלופה לענישה פלילית. אף שלנערים הובהר באופן חד-משמעי שהמשך פעילות עבריינית יגרור ענישה, עיקר המאמץ הושקע בהכנסתם למסלול שיקומי. מסלול זה היה למעשה מעטפת המורכבת מגורמים מגוונים, אשר יצרה שינוי משמעותי בחייהם. המרכיבים של אותו טיפול כוונו לגורמי הסיכון ולחסכים של הנערים במגוון אמצעים - טיפולים פסיכולוגיים, ליווי של עובדת סוציאלית, חיזוק הקשר עם ההורים ומימון הכשרות מסוגים שונים. במישור הקהילתי נעשו פעולות שנועדו לחזק הן את החוסן הקהילתי ואת הסדר החברתי, על ידי מתן הרצאות בבתי הספר ושיפור פני השכונה, והן את הקשר עם גורמי האכיפה, על ידי יצירת שיח עם מנהיגי הקהילה והכנסה של כוחות "כחולים".

אפשר לראות בנקל כי הגישה הטיפולית הכללית בפרויקט מתכתבת עם עקרונותיה של הגישה האקולוגית. כאמור, לפי גישה זו על הטיפול להתבצע במישורים שונים בחייו של המטופל. בכך נעשים מאמצים לשנות התנהגות עבריינית ברמה האישית, ובד בבד ליצור סביבה חיובית יותר אשר ערכיה אינם עולים בקנה אחד עם התנהגויות שליליות. נקודת מבט זו תואמת כמובן את הפעולות שננקטו במסגרת הפרויקט, אשר התמקדו בנערים הרצידיביסטים ובסביבתם הקרובה במישור אחד, אך גם בקהילה שהם חברים בה בחיי היומיום שלהם במישור השני. מכאן אף נובעת חשיבותו של אופן הטמעת המודל הטיפולי בהקשרו הרחב. מודל זה נשען על גורמים רבים בחייהם של הנערים, והוא אינו מתחיל ונגמר בטיפול פרטני "אחד על אחד". על כן יש צורך ביצירת לגיטימציה ותמיכה קהילתית בכל תוכנית המיישמת עקרונות אלו.

מהותן של הפעולות בפרויקט לא נבעה מעקרונות של אכיפה צרה, גמול הולם וענישה, אלא מתוך תפיסה רווחתית המנסה להוביל שינוי חיובי במערכות השונות הסובבות את הנערים המעורבים בפשיעה. תוצאותיו החיוביות של הפרויקט הן עדות איתנה לכך ששילוב התערבויות הנובעות מעקרונות רווחתיים בשיתוף פעולה של גורמי טיפול שונים, בד בבד עם אמצעים אכיפתיים בעלי ביסוס מדעי, הוא בעל פוטנציאל

- לא רק במניעת פשיעה נקודתית אלא גם ביצירת אקלים חיובי יותר בקרב קהילות המאופיינות בחסכים רווחתיים מסוגים שונים. יתרה מזו, גישה זו מוכיחה את עצמה לא רק במענה לעבריינות רגילה אלא אף כמענה יעיל לעבריינות פוליטית של נערים.

התוכנית המוצעת

התוכנית המוצעת נשענת על הפרויקט שהוטמע במזרח ירושלים, שמהווה מודל טיפולי לקבוצת נערים המעורבים בפשיעה בסדר גודל של כ-30 עד 40 משתתפים, המוטמע בשכונה ממוצעת (20,000-10,000 תושבים). במסגרת התוכנית ישולבו כמה גורמים מרשויות שונות - קצין משירות המבחן, עובד סוציאלי, רכז מטעם משטרת ישראל, רכז מטעם הפרקליטות, מדריך לנערים וצוות מחקר מלווה. הנערים אשר ישתתפו בתוכנית יהיו כאלו שזוהו על ידי הגורמים השונים כבעלי סיכון גבוה לפתח קריירה עבריינית. לכן, כשלב מקדים, יש לבצע סקירה מקיפה של נערים אשר ידוע על השתתפותם הנרחבת בפעילות עבריינית, וזאת על פי קריטריונים ברורים ומוסכמים על כלל השותפים, כדי לזהות את "הגרעין הקשה" של הנוער העבריין בשכונה. לאחר זיהוי הנערים, הם יזומנו לשיחה עם גורם משטרתי שיציג את האפשרויות העומדות לפניהם: מסלול אכיפתי מסורתי, שעשוי להסתיים בהגשת כתב אישום, או השתתפות בתוכנית שיקומית, שפותחת אפשרות להשתלבות נורמטיבית בחברה. הנער המטופל יֵדע לאורך כל התוכנית שהאופציה לחזור למסלול האכיפתי המסורתי תמיד שמורה, וההימנעות ממנה מותנית בהצלחתו ובמחויבותו לתוכנית הטיפול.

התוכנית השיקומית תכלול את ההיבטים השונים שנסקרו לעיל, מתוך ראייה אקולוגית המייחסת חשיבות מכרעת לסביבה של אותם נערים. ראשית, הנערים ישתתפו בטיפולים פסיכולוגיים אישיים וקבוצתיים, ויוענק ליווי צמוד של עובדת סוציאלית ושל קצין מבחן - להם ולמשפחותיהם. שנית, כדי לסייע לנערים לעלות על מסלול חיים חיובי יותר, יוענקו להם הכשרות שונות אשר מטרתן לספק להם הכוונה לעתידם המקצועי. לצד אלה, ברמה השכונתית, יש לנקוט צעדים שמטרתם חיזוק הלכידות הקהילתית ושיפור היחסים בין המשטרה ובין הקהילה. כפי שהודגם באמצעות הפרויקט המזרח-ירושלמי, אפשר לעשות זאת על ידי הפעלת תוכניות הסברתיות חינוכיות בבתי הספר, שיחשפו את הילדים להשלכות המעורבות בפשיעה, וכמו כן באמצעות טיפול באי-הסדר, במפגעים ובסממני הזנחה השוררים בשכונה. המדד להצלחת התוכנית יהיה בצמצום ההתנהגות העבריינית של נערים בסיכון שקיבלו את הטיפול, וכן בהשתלבות מחדש של אותם נערים בחברה (תעסוקה, השכלה, מצב אישי ועוד).

הצעת התמחור לתוכנית נשענת גם היא על התקציב שניתן לפרויקט המתואר. התערבות הכוללת העסקה של הגורמים שהוזכרו מוערכת בכ-1.5 מיליון ש"ח; עלותם של הכשרות וקורסים שונים לנערים המטופלים במסגרת הפרויקט מוערכת בכ-8,000 ש"ח לנער, מה שמעמיד את העלות הכוללת של רכיב זה על 240,000 עד 320,000 ש"ח לטיפול בכלל הנערים. יש לציין כי הטמעת תוכנית מסוג זה בשכונות נוספות בעיר לא תוביל לעלייה משמעותית באופן יחסי בעלות, שכן מרבית הגורמים המעורבים בה משמשים בתפקידי מטה (למשל, הרכזים מטעם המשטרה והפרקליטות וצוות המחקר המלווה), כך שניהול התוכנית בשכונות הנוספות נכלל במסגרת תפקידם. אנו ממליצים ליישם את התוכנית כפיילוט בשלושה מוקדים נוספים ברחבי הארץ, והעלות המוערכת צפויה להיות זהה.

ריכוז אומדן עלות ההמלצות

רכיב	אומדן העלות בש"ח
הכשרות וקורסים לנערים המשתתפים בתוכנית (4 מוקדים ברחבי הארץ, כ-35 נערים בכל מוקד)	1,120,000
מערך מתכלל והעסקת הגורמים המעורבים	6,000,000
סך העלות לשנה	**7,120,000**

מקורות

אבגר, ע' (2016). *שיקום אסירים קטנים*. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

המועצה לשלום הילד (2019). *ילדים בישראל*.

משטרת ישראל (2019). *משטרת ישראל - השנתון הסטטיסטי*.

Agnew, R. (1992). Foundation for a general strain theory of crime and delinquency. *Criminology, 30*(1), 47-88.

Ajzenstadt, M., & Khoury-Kassabri, M. (2013). The cultural context of juvenile justice policy in Israel. *Journal of Social Policy, 42*(1), 111-128.

Baier, D. (2018). Report for the 23rd German Congress on Crime Prevention. *Internet documentation of the German Congress on Crime Prevention*. Retrieved March, 2019.

Bruinsma, G. J. N. (1992). Differential association theory reconsidered: An extension and its empirical test. *Journal of Quantitative Criminology, 8*(1), 29-49.

Cohen, A. K. (1955). *Delinquent boys: The culture of the gang*. Free Press.

Dubow, E. F., Huesmann, L. R., Boxer, P., Smith, C., Landau, S. F., Dvir Gvirsman, S., & Shikaki, K. (2019). Serious violent behavior and antisocial outcomes as consequences of exposure to ethnic-political conflict and violence among Israeli and Palestinian youth. *Aggressive Behavior, 45*(3), 287-299.

Edleson, J. L., & Tolman, R. M. (1992). *Intervention for men who batter: An ecological approach*. Sage Publications, Inc.

Farrell, G., Tilley, N., & Tseloni, A. (2014). Why the crime drop? *Crime and Justice, 43*(1), 421-490.

Farrington, D. P., Gaffney, H., Lösel, F., & Ttofi, M. M. (2017). Systematic reviews of the effectiveness of developmental prevention programs in reducing delinquency, aggression, and bullying. *Aggression and Violent Behavior, 33*, 91–106.

Haj-Yahia, M. M. (2008). Political violence in retrospect: Its effect on the mental health of Palestinian adolescents. *International Journal of Behavioral Development, 32*(4), 283-289.

Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Transaction Publishers.

Jiménez-Barbero, J. A., Ruiz-Hernández, J. A., Llor-Zaragoza, L., Pérez-García, M., & Llor-Esteban, B. (2016). Effectiveness of anti-bullying school programs: A meta-analysis. *Children and Youth Services Review, 61*, 165–175.

Khoury-Kassabri, M., Khoury, N., & Ali, R. (2015). Arab youth involvement in delinquency and political violence and parental control: The mediating role of religiosity. *American Journal of Orthopsychiatry, 85*(6), 576-585.

Khoury-Kassabri, M., Sharvet, R., Braver, E., & Livneh, C. (2010). An evaluation of a group treatment program with youth referred to the juvenile probation service because of violent crime. *Research on Social Work Practice, 20*(4), 403–409.

Loureiro, P. R., de Mendonça, M. J. C., Moreira, T. B. S., & Sachsida, A. (2009). Crime, economic conditions, social interactions and family heritage. *International Review of Law and Economics, 29*(3), 202-209.

MacDonald, J. M., & Donnelly, E. A. (2019). Evaluating the role of race in sentencing: An entropy weighting analysis. *Justice Quarterly, 36*(4), 656–681.

Moffitt, T. E. (1993). Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior: A developmental taxonomy. *Psychological Review, 100*(4), 674-701.

NeMoyer, A., Gale-Bentz, E., Goldstein, N. E. S., & Pema Harvey, L. (2020). Factors associated with successful completion of a community-based, postarrest juvenile diversion program and subsequent rearrest. *Crime & Delinquency, 66*(5), 603–626.

Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (2014). *Census of juveniles in residential placement 2010*. OJJDP

Precht, T. (2007). *Home grown terrorism and Islamist radicalisation in Europe* (Research report).

Shalhoub-Kevorkian, N. (2014). Criminality in spaces of death: The Palestinian case study. *British Journal of Criminology, 54*(1), 38–52.

Sikkens, E., van San, M. R. P. J. R. S., Sieckelinck, S. M. A., & de Winter, M. (2017). Parental influence on radicalization and de-radicalization according to the lived experiences of former extremists and their families. *Journal for Deradicalization, 12*, 192-226.

Slone, M. (2003). The Nazareth riots: Arab and Jewish Israeli adolescents pay a different psychological price for participation. *Journal of Conflict Resolution, 47*(6), 817–836.

van der Stouwe, T., Asscher, J. J., Stams, G. J. J. M., Deković , M., & van der Laan, P. H. (2014). The effectiveness of Multisystemic Therapy (MST): A meta-analysis. *Clinical Psychology Review, 34*(6), 468–481.

Wilson, H. A., & Hoge, R. D. (2013). The effect of youth diversion programs on recidivism: A meta-analytic review. *Criminal Justice and Behavior, 40*(5), 497–518.

Wilson, J., & Kelling, G. (1982). Broken windows: The police and neighborhood safety. *The Atlantic Monthly, 249*(3), 29–38.

נספח 1

פירוט הסעיפים בהשוואה הבין-לאומית של ההוצאה עבור שירותי רווחה

ההשוואה נעשתה באמצעות נתוני ה-OECD על פי הסיווג בשאלון SOCX. נלקחו כלל ההוצאות הרשומות כהטבות בעין בתחומי ההוצאה החברתית, למעט בתחום הבריאות, תחום שארים והוצאות על סיעוד.

פירוט השירותים שנכללו בהשוואה:

זקנים / אזרחים ותיקים - שירותי מגורים, עזרה בבית והטבות בעין אחרות הניתנות לאוכלוסייה זו. ההוצאה על סיעוד אינה כלולה.

אנשים עם מוגבלות - שירותי מגורים ועזרה בבית, שירותי שיקום והטבות בעין אחרות הניתנות לאנשים עם מוגבלות.

משפחה - טיפול וחינוך בגיל הרך (ובכלל זה גני ילדים עד גיל 6), שירותי מגורים לילדים, עזרה בבית והטבות בעין אחרות הניתנות למשפחות ולילדים.

מדיניות פעילה בשוק העבודה - שירות התעסוקה, תוכניות הכשרה, תמריצים.

דיור - סיוע בדיור, דיור ציבורי, הטבות בעין אחרות שנועדו לסייע בהוצאות הדיור.

שירותים אחרים - סיוע סוציאלי והטבות בעין אחרות שאינן שייכות לקטגוריות האחרות, כגון סיוע לעולים חדשים וסיוע במזון לנזקקים.

נספח 2

ריכוז אומדן התוספת התקציבית הנדרשת ממשרד הרווחה והביטחון החברתי ליישום המלצות התוכנית

—

ג'וני גל ושביט מדהלה

נושא הפרק	אומדן התוספת התקציבית השנתית הנדרשת ממשרד הרווחה בש"ח	אומדן התוספת התקציבית השנתית הנדרשת ממשרד הרווחה בעוד כעשור בש"ח
אתגר העוני	196,021,000	238,493,158
תעסוקה באמצעי לקידום רווחה. באילו תנאים?	125,355,000	150,014,614
זכות המשפחה לרווחה טובה: לעבר מודל רווחת הציבור בעבודה עם משפחות במדינת ישראל	48,924,230	106,351,661
נוער עובר חוק בישראל: התערבויות אפקטיביות מפרספקטיבה רווחתית	7,120,000	8,590,544
ילדים בסיכון	994,000,000	1,199,297,835
שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות: משירותי רווחה מוסדיים ונפרדים לשירותים מבוססי קהילה, עצמאות ואוטונומיה	4,368,863,800	5,315,471,940
אזרחים ותיקים והזכות לרווחה טובה בזקנה	190,245,601	255,864,228
המלצות רוחביות	38,600,000	21,413,418
סך הכול עלות	**5,969,129,632**	7,295,497,398

נספח 3

הסדרת שירותי רווחה -
סקירה משווה של המצב הנורמטיבי במדינות נבחרות

—

יעל כהן-רימר

פתיחה - כללי

מערכת שירותי הרווחה היא אורגניזם ייחודי. היא מהווה בעת ובעונה אחת גם את ליבה של מערכת הרווחה וגם את הגוף המפקח על מערכת זו ואמון על הפעלתה. היא ממלאה תפקיד מרכזי במיצוי זכויותיהם של פרטים, משפחות וקהילות, מסנגרת על אלה במגעיהם עם גורמים חיצוניים כגון רשויות אחרות וגופים שיפוטיים וסמי-שיפוטיים, וגם מספקת שירותים בעצמה.

במדינות שונות, ההסדרה של מערכת שירותי הרווחה מבוצעת ברמות נורמטיביות שונות. סקירה זו נועדה להציג כמה סוגי הסדרות כאלה, בשיטות משפט שונות. חשוב להבהיר, כי ההסדרה הספציפית של שירותי הרווחה היא זו שנבחנה, ולא המחויבות המוצהרת הכללית של המדינה להגנה על הזכות לרווחה, או לקיום בכבוד. זאת, נוכח העובדה כי אף שבמדינות רבות (גם אם לא בכולן) הזכות לביטחון סוציאלי או הזכות לקיום בכבוד מוכרת במידה זו או אחרת כזכות חוקתית, הגדרתה והיקף ההגנה המשפטית הניתן לה עמומים מאוד.[1]

מן הצד השני, לא נסקרו כאן השירותים החברתיים האישיים עצמם, אלא רק החקיקה המסדירה אותם. כאשר הדבר עלה מן הכתיבה על החקיקה, מוזכרים השירותים השונים, אך בחינה של הטמעת השירותים השונים, המגוון שלהם ובעיקר איכותם, היא שאלה למחקר המשך. כידוע, לעיתים קיים פער משמעותי בין חקיקה, בוודאי ברמת הסדרה נורמטיבית גבוהה, ובין יישום בשטח בתחום מיצוי זכויות, הגנה על אוכלוסיות בסיכון, והשגת מטרות החקיקה באופן כללי.

בבחינת הסוגייה, יש משמעות להיקף ההסדרה (מה נכלל במסגרת שירותי הרווחה על פי החוק) ולרמת ההסדרה (מקומית או לאומית). לעניין אחרון זה נפקות גדולה נוכח היותה של מערכת רווחה קשורה בטבורה לתפיסות חברתיות פוליטיות של סולידריות חברתית וצדק חלוקתי. שאלות של מי אחראי לדאוג לרווחת הפרטים המוחלשים בקהילה רלוונטיות להגדרת רמת ההסדרה, וכן שאלות של ערבות

1. Avi Ben-Bassat & Momi Dahan, Constitutional Commitment to Social Security and Welfare Policy 31 בארבע מדינות בלבד נמצאה מחויבות גבוהה לביטחון סוציאלי ברמה החוקתית. נמצאה קורלציה בין מדינות ששיטת המשפט בהן מקורה במשפט המקובל (כמו ישראל) למחויבות חוקתית נמוכה לביטחון סוציאלי. להעמקה בסוגייה זו ראו Gwen Brodsky & Shelagh Day, Beyond the Social and Economic Rights Debate: Substantive Equality Speaks to Poverty, 14 Can. J. Women & law 185 (2002); Hartley Dean, Social rights and human welfare (2015); David Landau, The reality of social rights enforcement, 53 Harv. Int'l LJ 189 (2012); Malcolm Langford, Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law (2008); Guy Mundlak, Social-Economic Rights in the New Constitutional Discourse: From Social Rights to the Social Aspect of Human Rights., 7 labor law review; Charles A. Reich, Individual Rights and Social Welfare: The Emerging Legal Issues, 74 The Yale Law Journal 1245 (1965); Katharine G Young, The Future of Economic and Social Rights: Introduction 49 (2019).

הדדית בין קהילות, מי היא למעשה הקהילה התומכת בפרט (המדינה או הקהילה המקומית?), וכדומה.

שאלת היקף ההסדרה קשורה בטבורה לתפיסה של זכות מול חסד. כך למשל, בישראל התפיסה השלטת בשנות הקמת המדינה, כאשר חוקק חוק הסעד,[2] הייתה כזו המקדשת עבודה ומתוך כך שירותי הסעד נותרו עניין שיורי וזניח.[3] התפיסה היא תפיסה של סעד וחסד, פרטנית ומבוססת על שיקול דעת. בניגוד לכך, תפיסה הרואה בפרט זכאי לשירותים, וחובת המדינה לספק אותם, לא כתלות לעבודה בהכרח, מובילה במקרים רבים לחקיקה מקיפה יותר ולהגנה משמעותית יותר על הזכות לרווחה.[4]

סוגייה משמעותית נוספת הזוכה לתשומת לב בהליכי גיבוש המדיניות והחקיקה, כמו גם בספרות הבוחנת את מערכות הרווחה במדינות השונות, היא שאלת הפרטת השירותים. ברי כי הפרטה משקפת תפיסה ניאו ליברלית של שירותי רווחה כשוק, והדבר מעלה שאלות בספרות לגבי איכות השירות, הנגישות לו, והשוויון בחלוקת המשאבים. לצד זאת, היא מעלה הבטחה להתייעלות, המפתה מאוד את שירותי הרווחה במדינות השונות. ככלל, מערכות הרווחה בכל העולם מתמודדות עם עלייה בהיקף התיקים, מצוקת כוח אדם, ואיכות שירות הנפגעת כתוצאה מכך.[5] שאלת הפרטת שירותי הרווחה או הבחירה של מדינות שונות לאפשר מתן שירותי רווחה על ידי ספקים פרטיים, מובילה לשאלות נוספות בתחום זה ובעיקר שאלת מקומה של המדינה כמפקחת, וביצד המדינה בוחרת לבחון את איכות השירותים. במקרים רבים, גם המדינות שהסדירו ברמה נורמטיבית גבוהה את הזכות לשירותי רווחה, איפשרו בכל זאת לרשויות המקומיות לערוך את הרגולציה של השתתפות ספקי שירותים מהשוק הפרטי במתן שירותי הרווחה, ובכך למעשה התפרקו מתפקידן הרגולטורי ביחס לשירותים אלה.

2. חוק שירותי הסעד, תשי"ח 1958

3. אורי ינאי, "חוק שירותי הסעד, תשי"ח - 1958: האמנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסיה?" (קבוצת המחקר במדיניות חברתית, 2006)

4. זהו המצב למשל בקנדה (ראו להלן), כאשר התפיסה היא כי חובת המדינה היא למגר את העוני. העבודה נתפסת כאמצעי לצורך כך, אך לא כמטרה בפני עצמה. ניתן לראות הבדלים בגישות גם לפי מיקום החקיקה המסדירה והמשרד המטפל: האם משרד העבודה הוא האחראי על הרווחה? או האם משרד הבריאות והשירותים החברתיים?

5. להרחבה בהקשר זה ראו למשל Colleen Lundy & Katherine van Wormer, Social and economic justice, human rights and peace: The challenge for social work in Canada and the USA, 50 International Social Work 727-739 (2007).

להלן אציג את המצב המשפטי הנוהג במדינות שנסקרו. בכל המדינות שנסקרו, ניכרת התמודדות עם זרמים חברתיים ארוכי טווח, ובפרט עם הזדקנות האוכלוסייה ועם מיעוטים הנזקקים לשירותי הרווחה, ובתוכם מהגרים. המדינות השונות מגיבות באופן שונה לצרכים אלה, אך הם משפיעים בכל המקרים על החקיקה והרגולציה, ועל הליכי עיצוב המדיניות המלווים ואף מניעים אותן. לאחר סקירת כל אחת מהמדינות בנפרד, יוצג סיכום מגמות כלליות העולות מן הסקירה המשווה, ולאחר מכן תוצג טבלה מסכמת של השאלות המרכזיות.

הולנד

כמה רפורמות נרחבות עברו בהולנד בהקשרי מדיניות רווחה. ב-2006, נחקק חוק ביטוח בריאות, וכן עברה רפורמה כללית של לוקאליזציה של שירותי הרווחה (ראו להלן). ב-2015 תוקן חוק הטיפול בקשישים (LTC Reform), שהפריט במידה רבה את הטיפול במבוגרים בקהילה ובמוסדות, והעביר את האחריות לטיפול, למניעה, למימון ולמעקב לרשויות המקומיות. הרפורמה לוותה בביקורת רבה על ההטמעה ועל כשלים במימוש ומיצוי הזכויות תחת הרפורמה, בגין סוגיות בירוקרטיות בעיקר.[6]

אשר לרפורמה המוקדמת יותר של 2006, היא נתפסת כחלק מהמהלך הכללי של לוקאליזציה (או Devolution) של שירותים ומערכות יחסים בין האזרח לרשות, תפיסה שקיימת ומעודדת בכלל גם בהנחיות ה-OECD.[7] יתרונות הביזור והלוקאליזציה הם מגוונים, ובהם בין היתר התאמת הצרכים של הקהילה לשירותים הפוטנציאליים, עידוד יוזמות שיתוף פעולה מקומיות לצרכי טיפול בסוגיות רווחה, ושיפור שיתוף הציבור ושחקנים נוספים (ארגונים, מתנדבים וכדומה).[8] הולנד מצויה על הרצף בין אנגליה שנחשבת ריכוזית ביותר לבין איטליה ומדינות אחרות בדרום אירופה שנחשבות מבוזרות עד כדי התפרקות מאחריות המדינה.

6. Ewout van Ginneken & Madelon Kroneman, Long-Term Care Reform In The Netherlands: Too Large To Handle?, 21 Eurohealth 47 (2015).

7. הולנד נתפסת בניתוחי מדינות רווחה כבעלת מאפיינים ייחודיים, כאשר ישנו ממשל מרכזי המגדיר זכאות לרווחה, אך ניסיונות לבזר ולהתייעל בשני העשורים האחרונים מכתיבים איזון מחודש בין הרשויות המקומיות לממשל המרכזי. ראו Countries compared on public performance: a study of public sector performance in 28 countries, (Jedid-Jah Jonker ed., 2012); Vando Borghi & Rik Van Berkel, New Modes of Governance In Italy And The Netherlands: The Case Of Activation Policies, 85 Public Administration 83-101 (2007).

8. Rik van Berkel, The decentralisation of social assistance in The Netherlands, 26 Int J of Soc & Social Policy 20-31 (2006).

באופן כללי, שירותי הרווחה כמערכת החלו להתעצב בהולנד בשנות ה-60, ובשנות ה-90 עוצבו מחדש בתפיסה שהוסיפה לרשת הביטחון של מדינת הרווחה את השאיפה המוצהרת to activate ("להפעיל") את צרכני שירותי הרווחה,[9] להוציא את "לקוחותיה" של המערכת מגדרי המערכת ובסופו של יום להשיבם למעגל העבודה (השם שניתן למגמה - from safety nets to trampolines - משקף את השינוי התפיסתי ביחס למטרת העל של מערכת הרווחה).[10] כחלק ממהלך זה, ביזור מערכת הרווחה נתפס ככלי חשוב לשתי מטרות מרכזיות: הטמעת מדיניות כללית במערכות הרווחה המקומיות, והתאמת פעולתה של מערכת הרווחה לצרכים המקומיים, לשם השגת מטרותיה.

בשנת 1996 הוצג חוק שירותי רווחה, שהגביר את מאמצי ה"הפעלה" של לקוחות שירותי הרווחה, בין היתר באמצעות צמצום הזכאים לפטור מהשמה.[11] בתחילת שנות ה-2000 הופרטו שירותי ההשמה.[12] בשנת 2004 נכנס לתוקף חוק חדש שמסדיר את מימון שירותי הרווחה (the social assistance act,[13] או "חוק העבודה והסיוע"), אשר כפי שסדר המילים בשמו מלמד, נועד להדגיש את המטרה הסופית של העברת כמה שיותר אנשים משירותי הרווחה לעבודה בשוק החופשי[14].

על פי החוק, ניתנים לרשויות שני תקציבים הנוגעים לעבודה ורווחה,[15] ומעבר לכך הרשות אמורה לממן את עצמה ואת שירותי הרווחה שהיא מספקת לאזרחים. מחקרים אמפיריים מראים, כי תוצאות חלוקת מימון כזו שנועדה לתמרץ השמה בעבודה היא התמקדות של הרשויות במי שניתן להשימו בעבודה ו"להראות הצלחה", והזנחת קבוצות מוחלשות יותר, שסיכויי השמתן בעבודה קטן יותר.[16] ב-2012 קבע מחקר משווה,

9. השימוש במונחים של "הפעלת" הצרכנים מהדהד תפיסה שמרנית של עוני, שלפיה הסיבה להיזקקות לשירותי הרווחה היא חוסר פעילותם של הפונים, ויש צורך לגרום להם לפעול "נכון יותר" על מנת להצליח להיחלץ ממעגל העוני ומההיזקקות לשירותים. להרחבה בהקשר זה ראו למשל אצל Michal Krumer-Nevo, Radical Hope: Ethics in the Face of Cultural Devastation (2020)).

10. van Berkel, supra note 8.

11. חלק גדול מהנפגעים מהצמצום בשירותי הרווחה בעקבות החוק היו נשים חד הוריות, שעד אז היו זכאיות לסיוע בלא השמה. (שם)

12. הפרטת שירותי ההשמה לעבודה היא שאלה נפרדת שאינה קשורה לסקירה זו. ראו למשל את עבודתו של בניש בהקשר זה: אבישי בניש, מיקור-חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תכניות "מרווחה לעבודה" ובעיית כשלי הפיקוח, 38 משפטים 283 (2008).

13. https://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2021-07-01 - נקרא מילולית "חוק ההשתתפות" - נועד להסדיר את עבודת הרשויות מול מבקשי הסיוע והשמתם בעבודה.

14. van Berkel, supra note 8.

15. תקציב שנועד לכסות את שירותי הרווחה, ואחר שנועד לכסות את עלויות ההוצאה לעבודה כולל עבודה מסובסדת על ידי הרשות המקומית.

16. שם

כי לעומת הוצאותיה הגבוהות של הולנד על רווחה (דיור, בריאות, שירותי רווחה וביטחון סוציאלי) תפקודה נמוך מהמצופה, אף שהיא עדיין מדורגת במקום יחסית גבוה ביחס למדינות OECD אחרות.[17] כפי שעולה מהספרות וממסמכים ממשלתיים, אף שהחוק העביר סמכויות רבות לרשויות המקומיות, הוא השאיר את עיצוב המדיניות (מטרות שירותי הרווחה, למשל) בידי הרמה הנורמטיבית הגבוהה יותר.[18]

ב-2006 נחקק חוק הרווחה הנוכחי (החוק נכנס לתוקף בראשון לינואר 2007, והוא מצטרף לחוק הרווחה העוסק בטיפול במבוגרים - LTC, שנחקק ב-2015).[19] הגדרת מטרת החוק היא חיזוק הרשויות המקומיות, ביחס לרווחה חברתית. החוק מצוי תחת אחריות משרד הבריאות הרווחה והספורט (ולא תחת אחריות משרד הרווחה והעבודה, שתחתיו מוסדרות תכניות ההשמה בעבודה והקצבאות והליווי המצטרף אליהם, על פי החוק מ-2004). החוק מעביר לידי הרשויות המקומיות את סמכויות עיצוב המדיניות ורמת התמיכה בזכאים לסיוע, אך מגדיר את חובת הרשות לעגן מדיניות כזו, ומגדיר מהי "תמיכה חברתית" (כלומר שירותי רווחה) ב-9 סעיפים מפורטים יחסית. בין היתר החוק מתייחס במפורש לקידום שילוב חברתי והשתתפות של אוכלוסיות מודרות, מניעה של מצבי סיכון, הגנה וטיפול במקרי אלימות (כולל מקלטים לנשים מוכות, למשל), קידום תכניות לטיפול בבריאות הנפש, ועוד.[20] כחלק מהכלים העומדים לרשותן, בסמכות הרשויות גם לקבוע מתן תקציב אישי. החוק קובע כי כל רשות תגיש תכנית שירותי רווחה, הכוללת מטרות ואמצעים להגשמתן, כל ארבע שנים, והמשרד ינהל מעקב תוך בחינת השגת יעדי התכניות ויעילותן.[21] לשר, אם כן, יש סמכות שיורית של אכיפה, פיקוח והנחיה,[22] אך לא סמכות לקבוע את מדיניות הרווחה המקומית.[23]

17. Countries compared on public performance, supra note 7.

18. Borghi and Van Berkel, supra note 7.

19. https://wetten.overheid.nl/BWBR0020031/2007-01-01

20. שם, סעיף ההגדרות, סעיף g.

21. סעיף 24 לחוק

22. כך למשל, ב-2015 פורסמה תכנית "ביוונים חדשים" שהתקבלה ביחד עם הרשויות המקומיות ונועדה להנחות את הרשויות ולסייע במימוש החוק והתייעלות. ראו Peteke Feijten & Frieke Vonk, Social support in the Netherlands: local policies and individual outcomes 13 (2018).

23. יש הטוענים כי עם זאת, הולנד לא ויתרה על תפיסה ריכוזית של מדיניות הרווחה, ובכך מעמידה את הרשויות במלכוד אדמיניסטרטיבי - הן אמורות לגבש מדיניות ולפעול באופן עצמאי ותחרותי אך עדיין כפופות להנחיות ולביקורת של המדינה. ראו Tineke Dijkhoff, The Dutch Social Support Act in the shadow of the decentralization dream, 36 Journal of Social Welfare and Family Law 276–294 (2014).

חוק שירותי הרווחה קובע חובה על הרשויות לפצות את אזרחי המדינה שאינם יכולים להתקיים ולהשתלב בחברה באופן עצמאי או בהתבסס על תמיכת משפחותיהם.[24] בחוקה ההולנדית קבועה הזכות לרווחה, במשותף עם הזכות לביטחון סוציאלי.[25] הזכות ניתנת, על פי החוקה, לאזרחים הולנדים, אך בית המשפט העליון החוקתי הרחיב את הזכות ביחס לאוכלוסיות מסוימות, למשל ילדי פליטים ומהגרים, בהתבסס על אמנות בינלאומיות ואירופאיות.[26]

מרבית התקציב לשירותי הרווחה ניתן על ידי המדינה לרשויות. חלוקת התקציב מוסדרת בחוק ובתקנות הנלוות לו, ומתבססת על מאפיינים של הרשויות כגון גודל וגיל האוכלוסייה, רמת הכנסה, ועוד.[27] על פי החוק, לרשויות המקומיות סמכות לקבוע מס רווחה (שיהפוך להיות תשלום הנגבה באמצעות מנגנוני המס המדינתיים) לשם מימון שירותי הרווחה.[28] בנוסף, הרשויות יכולות לבקש תשלומים ספציפיים לשם הקמת שירותים כגון שירותי בריאות נפשית, טיפול בהתמכרויות או טיפול באלימות משפחתית. לשם כך על הרשויות להגיש בקשה מפורטת לתקציב ייעודי.[29]

קנדה

גם בקנדה, וחרף מחויבויות פדרליות ברמה הגבוהה ביותר לזכויות אדם, רווחה ומאבק בעוני (ראו להלן), מתרחשים מהלכי "הנמכה" של הסדרה נורמטיבית (Devolution), שבמסגרתם עוברות סמכויות הסדרה ורגולציה מהרמה הנורמטיבית הפדרלית לרמה המקומית.[30]

24. המינוח של פיצוי הוא מינוח מעניין משום שהוא מסמל מעבר מתפיסת אשמה של מי שחי בעוני, לתפיסה מבנית של העוני כמצב הפועל על האדם. החובה על הרשויות היא לפצות על כל קושי, כלומר מנטלי, פיסי או חברתי, המונע מהאדם את ההשתלבות בחברה ואת התפקוד העצמאי. עם זאת, יש במונח פיצוי שיקוף נוסף של אימוץ מדיניות ותפיסה ניאו-ליברלית קפיטליסטית של "שוק הרווחה", כפי שעולה גם מהדחיפה, המופיעה גם בחוק וגם במסמכי מדיניות אחרים בהמשך, לאזרחים להתנדב ולקחת אחריות על רווחה פרטנית משפחתית וקהילתית, כחלק מ"אזרחות אקטיבית". ראו לעניין זה למשל, Imrat Verhoeven & Evelien Tonkens, Talking Active Citizenship: Framing Welfare State Reform in England and the Netherlands, 12 Social Policy & Society 415-426 (2013).

25. Gijsbert Vonk & Marius Olivier, The fundamental right of social assistance: A global, a regional (Europe and Africa) and a national perspective (Germany, the Netherlands and South Africa), 21 European Journal of Social Security 219-240 (2019).

26. שם.

27. Dijkhoff, supra note 23.

28. סעיף 15 לחוק הרווחה, 2007

29. סעיף 20 לחוק הרווחה, 2007

30. Nazim N. Habibov & Lida Fan, Comparing and contrasting poverty reduction performance of social welfare programs across jurisdictions in Canada using Data Envelopment Analysis (DEA): An exploratory study of the era of devolution, 33 Evaluation and Program Planning 457-467 (2010).

ב-2005 נערך שינוי ארגוני בממשלה הקנדית, שבמסגרתו בין היתר שונה שם המשרד לפיתוח כוח אדם למשרד לתעסוקה ופיתוח חברתי, והוגדרו מחדש סמכויות המשרד והשר.[31] תחת אחריות המשרד גם התקבל לראשונה ב-2018 קו עוני רשמי (ראו להלן) ונחקק חוק המאבק בעוני המרכזי (שהתקבל בהליכי שיתוף ציבור ענפים וארוכים).[32] אף שבהגדרת המשרד קיימת החובה לספק שירותי רווחה, **אין בקנדה חוק אחיד פדרלי של שירותי רווחה.** חוקי הרווחה האחרים משתנים ברמת ההסדרה: ישנם חוקים כלליים המגדירים רק את התחייבותה של הממשלה הפדרלית לשלם לכל פרובינציה שיפוי על תמיכה שהפרובינציה נותנת (למשל אבטלה[33]), וישנם חוקים פדרליים המגדירים תשלום ספציפי ויורדים לרזולוציות נמוכות של תנאי זכאות וסכומי תשלום (למשל קצבת ילדים אוניברסלית,[34] אך תכניות חיסכון ארוך טווח והשקעה בחינוך לגיל הרך הן באחריות הפרובינציות[35]).

בנוסף, תכניות רווחה בתחומים ספציפיים מגובשות ברמה הפדרלית אך מעניקות טווח פעילות רחב לרשויות המקומיות ולפרובינציות. כך למשל, תכנית הדיור (מיגור תופעת חסרי הבית) - החליפה את אסטרטגיית השותפות למאבק בהיעדר דיור מ-2007, שהחליפה את התכנית הלאומית מ-1999. התכנית מורכבת מ-6 אפיקי מימון, שלושה מקומיים (קהילות נבחרות (כ-61 קהילות עירוניות נבחרות), אבוריג'ינים, ופריפרייה גיאוגרפית) ושלושה לאומיים.

ברמה הנורמטיבית הנמוכה יותר של הפרובינציות השונות, קיימים חוקי שירותי רווחה פרובינציאליים. כך למשל, בקוויבק חוק שירותי הבריאות והרווחה מסדיר את זכאותו של כל אדם לשירותי רווחה ובריאות, ואת הזכות למידע ולשירותים הניתנים בכבוד. החוק המפורט בן 620 העמודים עוסק בהסדרת הנגישות לשירותים, גבולות ותחומי פעילותם, וסמכויות הרשויות המקומיות וכן נותני שירותים פרטיים ביחס לשירותים הניתנים.[36] בנוסף, קיימים בקוויבק חוק מאבק בעוני

31. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/H-5.7/page-1.html#h-255851
32. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-16.81/page-1.html
33. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/U-0.6/page-1.html#h-461858
34. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/U-3.2/
35. https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/reports/briefing-binder-2019/book-1/letter-families-children-social.html
36. http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/showdoc/cs/s-4.2

וחוק סיוע למשפחות ויחידים, המגדירים גובה קצבאות ושירותי רווחה הניתנים מכוחם.[37] לעומת זאת באי הנסיך אדוארד, קיים חוק שירותי רווחה קצר יותר, המסדיר את עצם קיומם של שירותי רווחה אך משאיר לרשות המבצעת את הסמכות לקבוע את תנאי הזכאות לשירותים, את היקף השירותים ואת אופן המימון שלהם.[38] החוק מסמיך את הרשויות להקים מרכזי פיתוח ושירות קהילתיים, שיספקו את שירותי הרווחה.[39] במניטובה, חוק מתן שירותי הרווחה קובע את החובה להעניק שירותי רווחה לכל אדם הנזקק להם בפרובינציה, את סמכות העובדים בשירותי הרווחה לקבוע זכאות ואת השירות המתאים לאדם, ואת הסמכות של שר שהוסמך לכך בממשלת הפרובינציה להתקשר בהסכם שיפוי על עלות שירותי הרווחה עם ממשלת קנדה הכללית.[40] בנובה סקוטיה מוגדרת במפורש בחוק שירותי הרווחה החובה על כל רשות מוניציפלית להקים שירותי רווחה שישרתו את כל תושבי הפרובינציה, וכן חובתה של ממשלת הפרובינציה לשפות את הרשויות על עלות שירותי הרווחה, בהתאם לתקנות שיותקנו.[41]

באונטריו, שלה מדיניות רווחה מפותחת גם ביחס לסטנדרטים הקנדיים הגבוהים ממילא, ישנם חוקי ביטחון סוציאלי ושירותי רווחה רבים (המתייחסים לתחומי סיוע כגון נוער בסיכון, קשישים, הבטחת הכנסה, אבטלה, אוכלוסיות מוחלשות ומיעוטים, מתמודדי בריאות הנפש, מחוסרי דיור, ובדומה), וכן חוק מפורט המסדיר את עבודתם של עובדים סוציאליים וספקי שירותי רווחה,[42] אך חוק שירותי הרווחה הינו דל יחסית.[43] החוק קובע כי ישנה אפשרות לרשויות המוניציפליות למנות אחראי שירותי רווחה, שיקבע את הזכאות והנהלים לקבלת שירותי רווחה של תושבי הרשות.[44] אונטריו פרסמה לאחרונה חזון איחוד ושיפור שירותי הרווחה, שנועד, לפחות על פי ההצהרות, לקדם את השירותים והקיום בכבוד של תושבי הפרובינציה.[45]

37. http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/showdoc/cs/A-13.1.1

38. https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/legislation/s-04-3-social_assistance_act.pdf

39. שם, סעיף 4.4(3)

40. https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/s165e.php

41. https://nslegislature.ca/sites/default/files/legc/statutes/socialas.htm

42. https://www.ontario.ca/laws/statute/98s31

43. https://www.ontario.ca/laws/statute/90g06

44. שם, סעיף 7

45. https://www.ontario.ca/page/recovery-renewal-ontarios-vision-social-assistance-transformation
ארגוני זכויות אדם קנדיים אינם משוכנעים כי אין מדובר בהצהרות בלבד, ראו למשל
https://maytree.com/publications/ontarios-vision-social-assistance-is-encouraging-budget-tells-different-story/

הקרוב ביותר לחוק לאומי אחיד ומקיף לשירותי רווחה הוא חוק המאבק בעוני, שנחקק באחרונה (לפני שנתיים). סוגייה מרכזית שבה עוסקת מערכת הרווחה בקנדה היא מיגור העוני, ולשם כך החל עוד ב-2016 הליך ארוך וענף של שיתוף ציבור וגיבוש מדיניות פדרלית, עם מטרה שאפתנית להוריד את העוני במדינה ב-50%. במסגרת זו, בשנת 2018 גובש ואומץ באופן רשמי לראשונה קו עוני פדרלי, המתבסס על סל צריכה. סל הצריכה על פי ההגדרה הוא כזה המאפשר רמת חיים צנועה, אך מכובדת.[46] הליך שיתוף הציבור כלל קיומם של 10 שולחנות עגולים במחוזות השונים, מעל 500 תגובות אונליין, וכן מפגשים ספציפיים עם קהילות החיות בעוני באופן נרחב יותר משאר החברה, כמו למשל ילידים, נשים וצעירים בסיכון, ותושבי הצפון הרחוק.[47] דיווחים מהליכי שיתוף ציבור אלה מדגישים את ההכרה בהשפעות החברתיות והאישיות של עוני (הדרה וסטיגמה) וכן בחסמים הבירוקרטיים והאחרים העומדים בפני מי שחי בעוני. רפורמת המאבק בעוני כוללת בהמשך לכך מדיניות של הסרת חסמים, מיצוי זכויות ואקטיביות של שירותי הרווחה בניסיון להגיע לאוכלוסיות מודרות ומוחלשות בלא שאלה יאלצו למצוא את השירותים המתאימים להם.[48]

כאמור, קנדה היא מהמדינות המראות מחויבות גבוהה ביותר לזכויות אדם והיא תופסת את חובת המדינה לדאוג לרווחת אזרחיה, כחלק מתפקיד המדינה והפרובינציות, ולא כעניין שיורי לאחריות אינדיווידואלית. בכך, היא דוחה בכלל את תפיסת האינדיווידואליות והתחרותיות המאפיינת את שכנתה מדרום, ארה"ב.[49] גם ביחס למדיניות הרווחה באופן ספציפי, ניכרת שפה של מחויבות המדינה לספק את השירותים.[50]

בקנדה השיח על רווחה הוא פחות שיח של זכויות אדם, ויותר שיח של חובות פדרליות או קהילתיות, המאופיין בשפה של סולידריות,

46. הסל מתייחס לחמישה מרכיבי סל צריכה (אוכל, מדור, ביגוד, תחבורה, ו'אחר' - המתייחס בעיקר לעלויות טלפון והוצאות רפואיות) וקובע עלויות על פי 53 אזורי מגורים - שבכל אחד מהם נקבעות עלויות אחרות למרכיבי הסל. להרחבה ראו Samir Djidel et al., Report on the second comprehensive review of the Market Basket Measure (2020).

47. https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/homelessness/publications-bulletins/what-we-heard-prevent-homelessness.html

48. https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/poverty-reduction/reports/what-we-heard.html

49. Lundy and van Wormer, supra note 5.

50. בהתאם, ניכרת התייחסות עניפה במסמכי מדיניות ל-SDG ופחות, אף שהיא קיימת כמובן, התייחסות לזכויות אדם על פי אמנות בינלאומיות ועל פי הצ'ארטר הקנדי לזכויות אדם.

מחויבות. כחלק משיח זה ניתן לראות את ההתחייבות פדרלית ל-SDG's, בהובלת משרד התעסוקה והפיתוח החברתי ESDC.[51] עם זאת, ישנה הכרה בזכויות אדם חברתיות כלכליות, כפי שעולה למשל בתכניות האסטרטגיה של המאבק ומיגור העוני (ראו לעיל) עם אזכור לחובות המוטלות על המדינה מכוח האמנה לזכויות חברתיות כלכליות ואמנות בינ"ל נוספות. בחוקה הקנדית מוסדרת הזכאות הכללית לקיום בכבוד ולרווחה. התפיסה אם כן היא של זכאות, לכל מי שנמצא באופן חוקי בקנדה, או לבעלי אזרחות (גם אם אינם תושבים). עם זאת, כל פרובינציה מסדירה באופן עצמאי את זכאויות תושביה לרווחה, וגם ברמת המחויבות ובשאלת האחריות על מיצוי זכויות (של מיעוטים, למשל), ישנה שונות בין הפרובינציות.[52]

כאמור, אין חוק פדרלי המגדיר את הזכות לשירותי רווחה. בתוך הפרובינציות השונות, חלק מהחוקים מסדירים את החובה להקים שירותי רווחה על הרשויות המוניציפליות, חלקם קובעים שירותי רווחה פרובינציאליים ללא הסדרה מקומית, וחלקם קובעים חלוקה קהילתית או אחרת. המימון בין הפרובינציה לרשויות המקומיות מוסדר לרוב בתקנות מכוח החוקים, ובחלק מהחוקים מופיעה האפשרות להתקשר בהסכם עם הממשלה הפדרלית לשיפוי על עלויות שירותי הרווחה.

גם בתכניות הרווחה הלאומיות, המימון נעשה על ידי מימון ממשלתי כללי לישויות קהילתיות (עיריות או ארגונים, שמהווים נציגים בקהילה ומתפקדים כאחראים על התכניות, הספקים, השירותים וכו').[53] בהקשר חוק המאבק בעוני הפדרלי, מול קוויבק באופן ספציפי יש הסכם חתום עם הממשלה (השר לעבודה ופיתוח) המאפשר מימון של הממשלה המרכזית, אך שליטה גדולה יותר של קוויבק בתכנים ובעיצוב התכנית.

אנגליה

אנגליה נתפסת כ"סמן הימני" מבחינת ריכוזיות, בספרות מדינת הרווחה, בהיותה מדינה ריכוזית ביותר ביחס למדינות אחרות שנסקרו כאן. עם זאת, בשנים האחרונות גם באנגליה מתעורר שיח של "כישלון"

51. https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/agenda-2030/federal-implementation-plan.html

52. Social Assistance Summaries 2020, 56 (2021).

53. https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/funding/homeless/expansion-designated-communities.html

הריכוזיות והממשלה הגדולה, ורצון להעביר את האחריות לרמה הלוקאלית ואף המשפחתית והקהילתית.[54]

לצד קולות אלה, קיים באנגליה חוק שירותי רווחה ובריאות לאומי,[55] ובניגוד למרבית המדינות האחרות שנסקרו (למעט שוודיה), אף קיים "חוק רווחה" (Care Act) מפורט משנת 2014, המסדיר את סמכויות שירותי הרווחה.[56] החוק מסדיר בהרחבה את פעולתה של הועדה לענייני שירותי בריאות ורווחה, ואת אחריותה על השירותים, ספקי השירותים, קביעת רגולציה לפעולתם, ועוד. כמו כן, הוא מקים ועדת פיקוח, שתפקידה להגן ולקדם את הבריאות הביטחון והרווחה של המשתמשים בשירותי הבריאות והרווחה. על פי החוק, שירותי הרווחה מוגדרים ככל השירותים הניתנים לפרטים בגין גילם, מחלתם, מוגבלותם, היריון, לידה, התמכרות, או כל נסיבות דומות המובילות להיזקקותם לתמיכה.

הרפורמה המשמעותית שעוגנה בחוק היא המעבר מתפיסה המתמקדת בפירוט, הגדרת, מימון וגיבוי שירותים ספציפיים ברמה הנורמטיבית, לחקיקה הקובעת חובה משפטית לסייע לפרטים ולקדם את רווחתם, ורואה בשירותי הרווחה אמצעי להשגת מטרה זו.[57] שינוי תפיסתי זה מאפשר גמישות רבה יותר לרשויות, משום שהן יכולות ואף חייבות לעצב את השירותים בהתאמה למטרתם העקרונית הרחבה - קידום רווחת הפרט. בנוסף, מסגור החקיקה סביב הפרט וצרכיו מאפשר התנהלות משתפת, מגמה המאפיינת את גיבוש המדיניות הציבורית בבריטניה בעשור האחרון.[58]

החוק מגדיר את תפקיד המועצות המקומיות,[59] וקובע רף מינימום לזכאות לשירותי רווחה, שעליו המועצה יכולה רק להוסיף. כמו כן, הוא קובע תנאי זכאות ואת הנכסים וההכנסות שייחשבו בחישוב הזכאות.[60] התפיסה בספרות היא כי החוק הופך את שירותי הרווחה

54. ראו למשל Verhoeven and Tonkens, supra note 24.

55. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/14/section/2

56. https://www.scie.org.uk/care-act-2014/assessment-and-eligibility/

57. Lesley Curtis et al., Unit costs of health and social care (2015).

58. ראו למשל כתיבה בהקשר זה אצל
Ruth Lister, A Politics of Recognition and Respect: Involving People with Experience of Poverty in Decision making that Affects their Lives, 1 Social Policy and Society 37-46 (2002).

59. https://www.gov.uk/government/publications/care-act-2014-part-1-factsheets/care-act-factsheets

60. https://www.gov.uk/government/publications/care-act-statutory-guidance/list-of-changes-made-to-the-care-act-guidance (ראה התיקונים לסעיף 29)

לאינדיווידואליים יותר ו"תפורים" לפי מידתם של צרכני השירותים,[61] אף שהוא קובע סטנדרטים לאומיים נמוכים כקו ייחוס (צמצום פנסיות, "מס חדר השינה" ועוד).[62] מביוון שהחוק מאפשר הפרטת שירותי רווחה ובריאות, הוא היה במחלוקת ציבורית חריפה בשנים עובר לחקיקתו,[63] וכן רגולציה שנעשתה בעקבותיו (למשל תקנה 75 המאפשרת לארגונים למטרות רווח להיות ספקי שירותי בריאות ורווחה).

מעבר לחקיקה עצמה, ומכוחה, המדינה מוציאה הנחיות מפורטות לרשויות המקומיות בנוגע לשירותי הרווחה והבריאות שהן מספקות. זאת, בין באמצעות נהלי מימון מפורטים הכוללים חובות דיווח על איכות השירות וזהות ספקי השירות,[64] ובין באמצעות הוראות לגבי מסגרת המימון העצמי שיכולות הרשויות המקומיות לקבוע לצרכני השירותים.[65]

כך, בעקבות החוק, ישנם נהלים וקווים מנחים שפורסמו על ידי המשרד לבריאות ורווחה (Health and Care), המרחיבים את הגדרות הטיפול והחובות המוטלות על ספקי שירותי הרווחה ועל הרשויות המקומיות.[66] בעיקר - הגדרת החוק העבירה את המשקל מחובה לספק סל שירותים מוגדר, לחובה "להיענות לצרכים" של מי שזקוקים לשירותי רווחה, באופן מותאם וגמיש יותר. מושם דגש רב על **מניעה**,[67] ועל מתן קול ומקום לצרכי האדם ולבקשותיו. מוסדרים תפקידי העו"ס ותמיכת הרשויות המקומיות. דגש בדברי ההסבר מושם גם על הנגשה ובהירות, כך שהזכאות ניתנת למימוש ואין צורך בהבנה משפטית עמוקה על מנת להבין את השירותים הזמינים לאדם הנזקק לסיוע.[68]

61. Curtis et al., supra note 57.

62. Kenneth Gibb, The multiple policy failures of the UK bedroom tax, 15 International Journal of Housing Policy 148-166 (2015); Anat Greenstein et al., Construction and deconstruction of 'family'by the 'bedroom tax', 11 British Politics 508-525 (2016); S. Moffatt et al., A qualitative study of the impact of the UK 'bedroom tax': Table 1, 38 Journal of Public Health 197-205 (2016); Graham Scambler, Sasha Scambler & Ewen Speed, Civil society and the Health and Social Care Act in England and Wales: Theory and praxis for the twenty-first century, 123 Social Science & Medicine 210-216 (2014).

63. Scambler, Scambler, and Speed, supra note 62.

64. Department of Health, The national health service commissioning board (payments to local authorities) directions 2014 - Explanatory note (2014).

65. Department of Health and Social Care, Local Authority Circular - Charging for Care and Support (2018); Department of Health and Social Care, Social Care - Charging for Care and Support (2019); Department of Health, Getting Ready for the Cap on Care Costs (2015).

66. https://www.gov.uk/government/publications/care-act-statutory-guidance/care-and-support-statutory-guidance

67. https://www.gov.uk/government/publications/care-act-statutory-guidance/care-and-support-statutory-guidance

68. https://www.gov.uk/government/publications/care-act-2014-part-1-factsheets/care-act-factsheets

בין היתר, מגדירים נהלים אלה את החובה להעניק שירות לכל אדם, אלא שמחיר השירות משתנה בהתאם לסטטוס האזרחות. תושבי אנגליה זכאים לשירותים בחינם (כאשר הם בעלי הכנסה מתחת לרף מסוים) בעוד שמי שאינם תושבים נאלצים לשלם עבור שירותי הרווחה והבריאות. טיפולים ספציפיים - כגון טיפולים רפואיים במחלות מדבקות, או טיפולים בתחום 'תכנון המשפחה' - פטורים מתשלום, וכן קבוצות ספציפיות המנויות בנהלים - כגון פליטים או קורבנות סחר בבני אדם - פטורות מתשלום על כלל השירותים.[69]

עוד מבחינת מימון, ניתן לראות בחוק הטיפול במבוגרים (המסדיר את שירותי הרווחה בהקשר הטיפול באוכלוסייה זו) אשר יושם בשני שלבים. השלב השני והמשמעותי מבחינת הרפורמה היה המגבלה על עלויות שירותי הרווחה, והרחבת מבחני האמצעים, מתוך מטרה מוצהרת להרחיב את היקף שירותי הרווחה.[70] טרם השינוי, רק מבוגרים השייכים לאוכלוסיות הרווחה (בעלי הכנסה נמוכה) היו זכאים לסיוע מהרשות המקומית. על פי החוק החדש, הרשות תאפשר נגישות לסיוע לכל, בהתאם לאפשרויות המימון של הצרכן, תוך הגבלת המימון העצמי לתקרה מסוימת, והותרת סכום בסיסי למחייה בכבוד.[71]

דרום אפריקה

מתוך המדינות הנסקרות, דרום אפריקה היא המדינה שבה ההפרדה הברורה ביותר ברמה הנורמטיבית בין שרותי רווחה אישיים ובין קצבאות תמיכה כלכליות. ייתכן, שמצב זה נובע מהעובדה שתמיכה כלכלית מסוג קצבאות נכנסה למערכת המשפט רק בשלב מאוחר יחסית, עם חקיקת חוק הסיוע הסוציאלי (ראו להלן), בעוד שמרכזי תמיכה ושירותי רווחה שבהם עובדים סוציאליים היו מבוססים עוד טרם ביטול האפרטהייד, אף שאז פעלו באופן לא שוויוני ומתוך תפיסות גזעניות.[72]

69. Health and Social Care Act 2012 Guidance (2014); Department of Health, Getting Ready for the Cap on Care Costs (2015).

70. Department of Health, supra note 65.

71. https://www.gov.uk/government/publications/care-act-2014-part-1-factsheets/care-act-factsheets#factsheet-6-reforming-how-people-pay-for-their-care-and-support

72. אחד השינויים המשפטיים הנרחבים שעברו על משפט הרווחה הדרום אפריקאי עם המהפך של 1994, הוא תיקון חוקי הרווחה השונים בתחום אימוץ הילדים למשל, משום שסוגייה זו שהושפעה מאוד מתפיסות גזעניות הייתה נפוצה בחקיקה טרום השינוי.

החוקה הדרום אפריקאית הנוכחית היא חוקה חדשה יחסית (אושררה בשנת 1996), והיא משקפת מחויבות רבה יותר לזכויות חברתיות כלכליות וזכויות רווחה בתוכן, מאשר חוקות ישנות יותר המדגישות ומסתפקות במחויבות לזכויות אדם ליברליות.[73] פרק 2 בחוקה מכיר בזכויות האדם המוקנות לכל אדם תחת סמכות המדינה, ומחייבות את כל רשויות המדינה. בין היתר, הזכות לכבוד האדם מוכרת בחוקה, וכן מוכרת הזכות החוקתית לדיור, הזכות החוקתית לטיפול רפואי, למזון, למים ולביטחון סוציאלי. כחלק מהזכות לביטחון סוציאלי המעוגנת בסעיף 27 לחוקה, מוקנית ל"כל אדם שאינו יכול לדאוג לעצמו"[74] גם הזכות החוקתית ל"שירותי רווחה מתאימים".[75]

שירותי הרווחה, כמו שירותים ציבוריים אחרים, נתפסים כסוגייה מרכזית המעסיקה את המחוקק הדרום-אפריקאי, נוכח גודלה של המדינה והשונות הרבה בה, ונוכח מצבן של קהילות רבות בפריפריה הגיאוגרפית הנדרשות לשירותי רווחה כמו גם לשירותי פיתוח והשקעה מצד הממשל המרכזי. כשלוש שנים לאחר ביטול האפרטהייד, בשנת 1997, אומץ "נייר לבן" - נייר מדיניות - שהפך להיות הנחית ממשלה מחייבת, בתחום הרווחה החברתית.[76]

עם ביטול האפרטהייד, תשומת לב רבה הופנתה לסוגיה זו של אזרחים החיים בעוני ובתנאים כלכליים-חברתיים-פיסיים קשים, ושאלת התמיכה בהם הובילה לפיתוח רשת מרכזים קהילתיים המופעלים על ידי הרשויות המקומיות בתמיכת הממשל המרכזי (ראו להלן). משרד הפיתוח החברתי הוא המוביל והמרכז את תכניות ההנגשה של שירותי הרווחה לקהילות מרוחקות ולאוכלוסיות פגיעות.[77] בהגדרה, הוא מרכז את שלושת ענפי העשייה - ביטחון סוציאלי, שירותי רווחה, ופיתוח

73. הדיון באשר להבדלים בין סוגי זכויות אלה וההגנה החוקתית שהן מקבלות רחב היקף מכדי לעסוק בו בסקירה זו. להרחבה בהקשר זה ולביקורת על החלוקה (בפרט בהקשר הדרום אפריקאי) ראו למשל
Brodsky and Day, supra note 1; Adam S. Chilton & Mila Versteeg, Do Constitutional Rights Make a Difference?, 60 American Journal of Political Science 575-589 (2016); D. M. Davis, The Case against the Inclusion of Socioeconomic Demands in a Bill of Rights Except as Directive Principles, 8 South African Journal on Human Rights 475-490 (1992); William E. Forbath, Constitutional Welfare Rights: A History, Critique and Reconstruction, 69 Fordham L. Rev. 1821 (2000); Sandra Fredman, Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties (2008); Marius Pieterse, Eating Socioeconomic Rights: The Usefulness of Rights Talk in Alleviating Social Hardship Revisited, 29 Human Rights Quarterly 796-822 (2007); Cass R Sunstein, Social and Economic Rights? Lessons from South Africa 22 (2001); Young, supra note 1.

74. המונח הוא Unable to support themselves

75. סעיף 27(1)(c). https://www.justice.gov.za/legislation/constitution/saconstitution-web-eng.pdf

76. https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/whitepaperonsocialwelfare0.pdf

77. https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/sdm0.pdf

קהילתי. ב"נייר הלבן" הוצע מודל הנגשת השירותים, שנועד לטפל במה שזיהה המשרד כסתירה בין המחויבות המוצהרת לרווחת האוכלוסייה במדינה מאז 1994, ובין היעדר תקציבים לעובדים סוציאליים, היעדר מחויבות משפטית (חקיקה מתאימה) והזנחה של מערכת שירותי הרווחה.[78] הנייר לא חייב לחוקק חוק חדש, בנוסף לחוקים הנושאיים השונים הנוגעים לפעילות שירותי הרווחה,[79] אלא הכיר ברשימת חוקים אלה כמסדירים את תוכן שירותי הרווחה, בעוד שאופן הספקת השירותים הוא המקום בו יש להתמקד ולשפר.

עם זאת, המודל מכיר בסוגי שירותי רווחה שהם הבסיס לשירותים שיש לספק: שירותי מניעה, שירותי שיקום, שירותי הגנה, שירותי בריאות הנפש והתמכרויות ושירותי טיפול ארוך טווח. (בנייר המדיניות המהווה את ההנחיות המחייבות מוצגים סוגים אלה של שירותים ביחס לאוכלוסיות היעד השונות: ילדים, קשישים, נוער, מכורים, עצירים ואסירים, בעלי מוגבלויות, נשים, חולים בHIV). נייר המדיניות מפורט מאוד ביחס למודל הנגשת השירותים, היחסים בין הממשל המרכזי, הרשויות המקומיות, עמותות וגופים פרטיים.[80]

בשנת 2013 הוקמה ועדת בדיקה ממשלתית לבחינת הטמעת מדיניות הרווחה החברתית והפערים שעדיין נותרו בין השאיפות המוצהרות והיישום החלקי.[81] שלוש שנים לאחר הקמתה פרסמה הועדה בשנת 2016 דו"ח מקיף שבחן את הסדרת שירותי הרווחה וגיבש מספר המלצות הנוגעות לחקיקה, פריסה והסדרת השירותים החברתיים במדינה. חלק מההנחיות והמסקנות נוגעות לאי השוויון האינהרנטי בין הפרובינציות, בהתבסס על חלוקת המשאבים בתקופת האפרטהייד, שהובילה לאפליה קשה כנגד פרובינציות מסוימות, על בסיס גזעי. **הועדה מצאה כי היעדר חוק שירותי רווחה הוא אחת מהסיבות לאי השוויון בין הפרובינציות באיכות והיקף שירותי הרווחה.**[82]

78. https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/sdm0.pdf

79. • Aged Persons Act, 1967 (Act No. 81 of 1967) • Social Service Professions Act, 1978 (Act No. 110 of 1978) • Child Care Act, 1983 (Act No. 74 of 1983) • Probation Services Act, 1991 (Act No. 116 of 1991) • Prevention and Treatment of Drug Dependency Act, 1992 (Act No. 20 of 1992); • Social Assistance Act, 1992 (Act No. 59 of 1992) • Nonprofit Organisations Act, 1997 (Act No. 71 of 1997); • National Development Agency Act, 1998 (Act No. 108 of 1998); and 18 • Advisory Board on Social Development Act, 2001 (Act No. 3 of 2001) • Mental Health Care Act, 2002 (Act No. 17 of 2002) • Prevention of Domestic Violence Act, 1998 (Act No. 116 of 1998) • Divorce and Mediation Act, 1979 (Act No. 70 1979) • Maintenance Act, 1998 (Act No. 99 of 1998) • Criminal Procedures Act, 1977 (Act No. 51 of 1977).

80. https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/sdm0.pdf

81. https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201610/comprehensive-report-white-paper.pdf

82. https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201610/comprehensive-report-white-paper.pdf עמ' 39.

בהמשך למחויבויות המדינה המוגדרות בחוקה, ובמיוחד החובה לספק 'סיוע חברתי' ו'הגנה חברתית' למי שאינם יכולים לדאוג לעצמם, וכן לילדים באופן ספציפי, תכנית הפיתוח הלאומית (National Development Plan - NDP) כוללת, בפרק 11, מספר מטרות הנוגעות לעניין זה. התכנית כוללת מטרות פיתוח מעבר למינימום של רווחה חברתית, למשל בתחום החינוך, הכלכלה והגישה למידע.

כחלק מיוזמת ה-NDP תוגבר ושופר מערך המרכזים הקהילתיים והפך להיות מערך מרכזי הטצ'וסונג - Thusong (בזולו משמעות המילה היא עזרה, או סיוע). אלה הם מרכזי סיוע ורווחה קהילתיים. הם פועלים בשיתוף פעולה של שירות ציבורי וחברות מספקות שירותים פרטיים, בכל מחוז על פי חוזי התקשרות שונים. השאיפה היא ליצור one stop shop של שירותי רווחה אישיים, מיצוי זכויות, גישה למערכות מידע ממשלתיות, וכו'. באופן ספציפי, התכנית החדשה (בניגוד למרכזים הישנים שמטרתם הייתה גישה טכנית יותר למערכות מיחשוב ממשלתיות) נועדה להנגיש שירותים ולמצות זכויות של אוכלוסיה החיה בעוני או בסיכון, ובין היתר הם מפעילים תכניות טיפול בנוער בסיכון, תכניות הכשרה כלכלית, חינוך וסיוע קהילתי ועוד.[83] לכתחילה, השאיפה הייתה ליצור מרכזים בכל מרחב מוניציפלי, ולהתאים את השירותים הניתנים בהם לצרכי הקהילה הספציפיים. בתחילה, הייתה כוונה להגדיר את תפקידי המרכז באופן שיתופי אך במודל החדש, ספקי השירותים מתרשמים מהם הצרכים ומגדירים אותם.[84]

בנוסף לכל האמור לעיל, חוק הביטחון הסוציאלי קובע את היקף ופרישת התשלומים שלהם מתחייבת המדינה, על פי החוקה.[85] החוק מסדיר את הזכאות לקצבאות בחלוקה על פי קצבאות לאוכלוסיות מיוחדות ותוך השארת מקום לזכאות על בסיס כלכלי בלבד. עם זאת, החוק אינו מתייחס לאופן החלוקה לאזרחים הזכאים, היינו לסוגיות כגון מיצוי זכויות, נגישות והנגשת הזכאות, וכדומה. עוד ראוי לציין, כי בשנת 2000, הוקמה על פי חוק "המועצה הדרום אפריקאית לרווחה התפתחותית".[86] מטרת המועצה ליצור הליך השתתפותי שמאגד ארגוני חברה אזרחית, מנהיגים מסורתיים, גורמי ממשל וגופים פרטיים,

83. https://www.gcis.gov.za/content/newsroom/media-releases/media-releases/thusong-service-centres-one-stop-centres-services-and-information

84. Simon Burton, Towards a Broader Planning Perspective 10 (2012).

85. https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/a13-040.pdf

86. https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/b43-000.pdf

האמונים על מתן שירותי רווחה אישיים והנגשת ביטחון סוציאלי. המועצה הינה גוף מפקח, אך היא אינה מכריעה בדבר מדיניות אספקת שירותים ואינה מייצרת חקיקה או רגולציה.

המרכזים והשירותים בהם מתוקצבים מתוך תקציב הפרובינציה, וברובם המכריע נתמכים בתקציבים פרטיים של תורמים.[87] בנוגע לתקציב המחולק לארגונים ועמותות התקיימו מספר דיונים משפטיים, בתיק 1719/2010 שהתנהל בבית המשפט הגבוה של פרובינציית Free State.[88] בית המשפט מצא כי אף שמחלקת הרווחה בפרובינציה מחוייבת על פי החוקה ועל פי חוקי תוכן שונים (חוק זכויות הילד, חוק זכויות הקשיש) לספק שירותי רווחה, היא נסמכת לחלוטין על ארגוני חברה אזרחית לאספקת שירותים אלה. לא זו אף זו, בית המשפט קבע שהמחלקה אינה מתקצבת את הגופים הללו באופן המאפשר את עבודתם ברמה מספקת, ובכך, לתפיסת בית המשפט, המחלקה אינה עומדת במחויבותה להגן על זכויות האוכלוסיות הנזקקות לשירותי הרווחה.

בשנת 2020 ניתן פסק דין נוסף בהקשר זה באותה הפרובינציה. ארגוני חברה אזרחית עתרו שוב כנגד מדיניות התקצוב של מחלקת הרווחה משנת 2014 (שגובשה תחת מעקב בית המשפט בהליך שתואר לעיל), וטענו כי היא מפלה ולא חוקתית, משום שהיא פוגעת בזכותם של האזרחים לדיור לרווחה ולביטחון סוציאלי (וכן בזכותם של ילדים ונוער לקבל שירותי רווחה). בית המשפט בחן את המחויבות לממן שירותי רווחה וקבע כי הזכויות החוקתיות יכולות להיות כפופות ליכולות התקציביות של הפרובינציות, אלא שמבחינת נורמות משפט מנהלי, אין הפרובינציה יכולה לחזור בה מהתחייבות לתשלום לאחר שמועד התשלום חלף.[89] בית המשפט ביטל את מדיניות התשלומים וקבע כי על הפרובינציה לקבוע מדיניות חוקתית, וכן קבע פיצויים בסך כמה מליוני ראנד לכל ארגון מהעותרים. בתיק אחר, בפרובינציית Eastern Cape נבחנה גם כן מדיניות התשלומים שגובשה על ידי הפרובינציה לארגוני חברה אזרחית המספקים שירותי רווחה.[90] המדיניות הרשמית של הפרובינציה קבעה במפורש, כי התשלום לארגונים אינו אמור לספק

87. https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201610/comprehensive-report-white-paper.pdf עמ' 75

88. http://www.saflii.org/za/cases/ZAFSHC/2014/127.pdf

89. http://www.saflii.org/cgi-bin/disp.pl?file=za/cases/ZAFSHC/2020/163.html&query=%20Welfare%20Services

90. http://www.saflii.org/cgi-bin/disp.pl?file=za/cases/ZAECGHC/2021/36.html&query=%20Welfare%20Services

את מלוא עלות השירותים וכי הם מצופים לגייס באופן עצמאי כספים מתורמים, גופים פרטיים, או מגורמי ממשל אחרים. התיק נסב סביב חוזה שלא חודש עם ארגון ללא מטרות רווח, כאשר הפרובינציה הציגה נתונים על עלייה בהעסקת עובדים סוציאליים ישירות על ידי מחלקת הרווחה והרחבת תכניות הרווחה האישיות באזורים פרבריים שנזקקו להן. בית המשפט קבע כי אמנם התנהלות הפרובינציה לקתה בפגמים אך נוכח הקשיים התקציביים שבהם היא מצויה כמו גם הפעילות שננקטה להרחבת שירותי הרווחה האישיים באמצעים אחרים, לא נמצא מקום לפיצוי כספי על בסיס פגיעה בזכויות חוקתיות. לבסוף, בתיק נוסף שבו התכוונה הפרובינציה להפחית בתשלומים לארגון חברה אזרחית המספק שירותי רווחה לקשישים, בגין קשיים כלכליים שנקלעה אליהם בשל מגיפת הקורונה, קבע בית המשפט כי אין בסמכותה לעשות זאת לאחר שנקשרה בהסכם מחייב עם הארגון.[91] בכל ההליכים המשפטיים הללו נבחנו מסמכי מדיניות של הפרובינציות שהסדירו את התשלומים לארגונים המספקים את שירותי הרווחה, כמו גם את התנאים להתקשרות בהסכם ואת השירותים המסופקים. לא נמצאה ולא צוטטה על ידי בית המשפט חקיקה בהקשר זה, המסדירה את אופן התשלומים או הסמכות להפריט את שירותי הרווחה.

גם הספרות העוסקת בסוגיית שירותי הרווחה בדרא"פ מגיעה למסקנה, כי חרף המחויבות המשפטית העמוקה ברמה הנורמטיבית הגבוהה ביותר, ברחבי המדינה ניכר אי מיצוי של הזכויות החברתיות, וקיימת בעיה קשה של נגישות לשירותי הרווחה האישיים והקהילתיים. החוקרים מייחסים בעיות אלה לסוגיות תקציביות ומוסדיות, ובעיקר להיעדר הסדרה כללית של היחסים והסמכויות בין הממשל ובין ארגוני חברה אזרחית וגופים פרטיים.[92]

איטליה

מראשית הקמתה כמדינה מודרנית, איטליה מצויה במתח בין הסדרה מדינתית מרכזית של מערכת הרווחה, ובין פיקוח ורגולציה על מערכות רווחה מקומיות. בתחילה, היו מערכות אלה בעיקר שייכות

91. http://www.saflii.org/cgi-bin/disp.pl?file=za/cases/ZAECGHC/2020/112.html&query=%20Welfare%20Services

92. Leila Patel, Developmental Social Policy, Social Welfare Services and the Non-profit Sector in South Africa, 46 Social Policy & Administration 603-618 (2012); Thokozani Xaba, From public-private partnerships to private-public stick 'em ups! NGOism, neoliberalism, and social development in post-apartheid South Africa, 1 International Social Work (2014); Vonk and Olivier, supra note 25.

93. Stefano Sacchi & Francesca Bastagli, Italy - striving uphill but stopping halfway: the troubled journey of the experimental minimum income (2005).

לכנסיה הקתולית, והמדינה נקטה במדיניות של אי התערבות.[93] לאחר תקופה של שליטה ריכוזית יותר בתקופת מלחמות העולם והפאשיזם, התפוררה שוב מדינת הרווחה האיטלקית והתמיכה באוכלוסיות מוחלשות התבססה על יוזמות מוסדיות מקומיות, באופן לא אחיד ובהתבסס על תקציבים מקומיים ועל ארגונים חוץ-ממשלתיים. כלל, מערכות הרווחה המקומיות בנויות על בסיס קטגוריות של אוכלוסיות בסיכון, וחרף הצהרות וניסיונות, רק לאחרונה נחקק חוק המבטיח סיוע סוציאלי גם ללא קשר הכרחי למוגבלות, ילדים בסיכון, קשישים, וכדומה.[94]

לפיכך, הזכות לשירותי רווחה אישיים אינה זכות מוגנת נורמטיבית, ושירותי הרווחה הניתנים ברשויות המקומיות השונות נתונים לשיקול דעת הרשות בהתאם ליכולותיה, משאביה ותפיסתה החברתית-כלכלית.[95] התוצאה היא, שאין הגנה משפטית על הזכות לקבל שירותי רווחה כשלעצמה, אלא רק במקרים של הסתמכות על הבטחה מנהלית או נוהג, ושמיצוי זכויות הינו עניין בעייתי בהקשרים אלה.[96]

בשנת 2000 כחלק מתכנית מדיניות שנועדה לרכז לפחות את סמכויות המדינה כמפקחת ומנחה (לצד הליכי Devolution מתמשכים, שהתבטאו גם בשינוי חוקתי משמעותי שעסק בסמכויות המדינה המרכזית למול סמכויות החקיקה של הרשויות המקומיות),[97] החל תהליך גיבוש תכניות טיפול חברתיות.[98] בין היתר, התקבלה בשנת 2001 התכנית הלאומית להתערבות חברתית ושירותים סוציאליים. התכנית נועדה להסדיר את נמעני השירותים החברתיים, וציינה 5 מוקדי התערבות בראש סדר העדיפויות: תמיכה משפחתית, זכויות ילדים, מיגור עוני, תמיכה בקהילה של בעלי מוגבלות, ושילוב חברתי

93. Stefano Sacchi & Francesca Bastagli, Italy - striving uphill but stopping halfway: the troubled journey of the experimental minimum income (2005).

94. שם

95. E. Barberis & P. Boccagni, Blurred Rights, Local Practices: Social Work and Immigration in Italy, 44 British Journal of Social Work i70–i87 (2014); Carla Facchini & Walter Lorenz, Between differences and common features: The work of social workers in Italy, 56 International Social Work 439–454 (2013).

96. להרחבה על מיצוי זכויות בהקשר עיגון הזכות לשירותים חברתיים ראו Lihi Lahat & Galit Tal, A Work in Process or a Much Needed Change? Regulating Personal Social Services in Israel 108; מבקר המדינה, אי מיצוי של זכויות חברתיות; אבישי ביניש & לירון דויד, זכות הגישה למנהל במדינת הרווחה: על (אי)-מיצוי זכויות חברתיות וחובת ההנגשה של החקיקה החברתית, יט משפט וממשל (תשע"ח).

97. Rosangela Lodigiani & Luca Pesenti, Public Resources Retrenchment and Social Welfare Innovation in Italy: Welfare Cultures and the Subsidiarity Principle in Times of Crisis, 22 Journal of Contemporary European Studies 157–170 (2014).

98. זאת במסגרת "חוק המסגרת" - Framework Law 328

של אוכלוסיות מודרות (מהגרים, מכורים, ונוער בסיכון). התכנית התייחסה באופן מפורט יחסית לאופן העבודה האנכי (בין הרשויות השונות, הלאומיות והמקומיות) והאופקי (בין הרשויות לארגוני חברה אזרחית וספקי שירות פרטיים).[99]

חרף ההתבטאויות האופטימיות הן מצד קובעי המדיניות והן מצד אקדמאים, החקיקה הכללית שקובעת חובה לרשויות המקומיות לגבש תכניות המשך, לא בוצעה, ולמעשה התכנית הראשונה הייתה היחידה שגובשה בהתאם לחוק (אף שאיטליה ממשיכה להגיש לאיחוד האירופי תכניות רווחה, בעיקר בתחום המשפחה וילדים בסיכון, בהתאם להחלטות האיחוד).[100] מעבר לכך, הותרת הסמכות בידי הרשויות המקומיות הובילה להעמקת הפערים בין הדרום לצפון, כשהמדינה המרכזית אינה יכולה להעביר תקציבים בין האזורים הגיאוגרפיים השונים.[101] המשבר הכלכלי של 2008 הוביל באיטליה (בדומה לכלל מדינות האיחוד האירופי) לצניחה בהשקעה הכספית המדינתית בתקציבי הרווחה,[102] ולמעשה עד לחקיקת חוק הבטחה הכנסה האמור לעיל (שקשור בטבורו לשירותים אישיים בשל מודל "הסכם המעורבות החברתית") לא בוצע כל שינוי משמעותי במדיניות הרווחה או השירותים האישיים.

בעוד שחלק מהחוקרים מודאגים מהיעדר הניהול המרכזי של שירותי הרווחה האישיים באיטליה, והעובדה שלמדינה סמכויות רגולטוריות שיוריות בלבד,[103] חלק אחר רואה בכך הזדמנות להתפתחות חיובית.[104] בין היתר, מרחב התמרון הגדול יותר מאפשר מגוון והתאמה של השירותים הניתנים בידי ספקים חיצוניים, לצרכי הקהילות השונות, באופן שאולי לא ניתן להשיג באמצעות "יד מכוונת" לאומית או אפילו אזורית. דוגמא מוכרת היא מדיניות שוברי שירותי הרווחה במחוז לומברדיה, שניתן היה לגבש אותה ככל הנראה רק בהיעדר חקיקה מרכזית מפורטת.[105]

---

99. שם, עמ' 10

100. http://famiglia.governo.it/it/

101. Sacchi and Bastagli, supra note 93.

102. Lodigiani and Pesenti, supra note 97.

103. Antonio Thomas, The Rise of Social Cooperatives in Italy, 15 VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 243–263 (2004); Sacchi and Bastagli, supra note 93; Lavinia Bifulco & Tommaso Vitale, Contracting for Welfare Services in Italy, 35 J. Soc. Pol. 495–513 (2006).

104. Lodigiani and Pesenti, supra note 97.

105. Thomas, supra note 103; Bifulco and Vitale, supra note 103; Barberis and Boccagni, supra note 95.

לאחרונה (2019), נחקק באיטליה חוק הבטחת הכנסה (Reddito di cittadinanza - בתרגום מילולי: הכנסה בסיסית). החוק מבטיח קצבה בתמורה להתקשרות בהסכם עם מחלקת הרווחה ועם נותני שירותים מקומיים, שאמורים לגבש בשיתוף עם מקבל/ת הקצבה תכנית פעולה, ליציאה מעוני והשתלבות בשוק העבודה.[106] עליית הנטייה החוזית באיטליה,[107] וההפרטה לנותני שירותים אישיים שאינם גופים ממשלתיים או חברה אזרחית, היא שהובילה גם לתפיסה ההסכמית העומדת בבסיס קצבת הבטחת הכנסה התלויה ב"חוזה מעורבות חברתית" שעליו חותמים מקבלי הקצבאות ונותני השירותים.[108] עדיין לא ברור עד כמה התכנית החדשה אכן מאפשרת יציאה מעוני והאם לא הושפעה מנטיות פוליטיות ודעות קדומות, שהובילו ליצירת מערכת המענישה את מי שחיים בעוני במקום לפעול במשותף עמו על מנת לסייע לו (כך למשל, הושת עונש מאסר בפועל של עד שלוש שנים על מסירת מידע כוזב לרשויות ועל אי שיתוף פעולה עם הרשויות בהקשרים אלה).

שוודיה

כלל, שוודיה הייתה בעבר מדינה מבוזרת מאוד, שבה ממשלה מרכזית שתפקידה המרכזי הוא פיקוח והנחיה של הרשויות האזוריות, 21 במספר (אלה בתורן אחראיות על 290 רשויות מקומיות ועיריות). כיום, אף שלרשויות האזוריות עדיין יש אוטונומיה רבה, רמת ההתערבות של המדינה בתחומי הרווחה גבוהה ביחס למדינות אחרות.[109] מחקרים בעשורים האחרונים הובילו את הממשלה לתפוס יותר ויותר שליטה על מדיניות, ולהנחות באופן הדוק יותר את הרשויות באשר לתפקידן בהקשר החברתי. זאת, על מנת שניתן יהיה להימנע ככל הניתן מהשפעה של תנודות בדעת הקהל העיתית ושל שינויים פוליטיים נקודתיים על המדיניות החברתית ארוכת הטווח.[110]

106. https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Documents/Linee-guida-Patti-inclusione-sociale_.pdf
https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Patto-per%20-inclusione-sociale/Pagine/default.aspx

107. Bifulco and Vitale, supra note 103.

108. "Pact of Social Inclusion".

109. Mona Franséhn, Laypersons or professionals? Ambivalence about voluntary contact persons in social services in Sweden, 6 Nordic Social Work Research 102 (2016).

110. Eva Hämberg, Supervision as control system: the design of supervision as a regulatory instrument in the social services sector in Sweden, 17 Scandinavian Journal of Public Administration 45 (2013); Michael J. Holosko, Deborah Ann Holosko & Katherine Spencer, Social Services in Sweden: An Overview of Policy Issues, Devolution, and Collaboration, 24 Social Work in Public Health 210-234 (2009).

המשך בעמ' הבא

בהתאם לכך, בשוודיה חוקק חוק שירותי רווחה בשנת 1980, ומאז תוקן כמה פעמים, כאשר נוסח החוק העדכני הוא מ-2001, עם תיקוני סעיפים המתמשכים עד היום.[111] תיקון שהתקבל באפריל 2021 לחוק מגדיר את הזכות לשירותי רווחה באופן מפורש. לכל אדם שאינו יכול לספק את צרכיו באופן עצמאי, יש את הזכות לסיוע מאגף הרווחה ברשות.[112] זכות זו אינה בלא גבולות: אם לאדם יכולת לעבוד, עליו לעשות מאמצים להיכנס לשוק העבודה, למשל באמצעות תכניות של אגף הרווחה. שירותי הרווחה שלהם זכאי אדם על פי הגדרת החוק, יעוצבו כך שיחזקו את האפשרות להוביל חיים עצמאיים.[113]

החוק, שהתקבל בהובלת המשרד לבריאות ורווחה, הינו חוק מפורט יחסית. הוא קובע באופן מפורש כי שירותי הרווחה מתבססים על דמוקרטיה וסולידריות,[114] וכי תפקידם באופן כללי לקדם ביטחון כלכלי וסוציאלי, להגביר את השוויון בתנאי החיים, ולשפר את ההשתתפות בחיי הקהילה.[115] הרף שמוגדר בחוק הינו "רמת חיים סבירה", בעוד שבחוקי רווחה אחרים, כמו למשל החוק לסיוע לאנשים עם מוגבלויות, הרף שנקבע לסיוע הינו רמת חיים טובה.[116]

ראו לעניין זה גם את מסקנות של ועדת הבדיקה הפרלמנטרית של שירותי הרווחה, שהתפרסמו ב-2010 והובילו לתיקונים מספר בחוק שירותי הרווחה, ובפרט לשינוי באיזונים בין הרמה הלאומית והרמה האזורית מבחינת סמכויות תקצוב וקביעת מדיניות בתחום זה. Research concerning the Social Services Act and complementary regulations, (2009), https://www.riksdagen.se/globalassets/10.-sprak/engelska/reports-from-the-riksdag/200910rfr3_sammanfattning_eng.pdf (last visited Sep 14, 2021).

111. התיקון האחרון שהתקבל עוסק בפיקוח על איכות ההכשרה של העובדים בשירותי הרווחה, וקובע את החובה לשפר את ההכשרה ולנהל מעקב על איכות השירותים באופן עיתי.

112. סעיף 1 בפרק 4:
person who is unable to meet his or her own needs or can have them met in another way is entitled to assistance from the social welfare board for his or her maintenance (maintenance support) and for his or her way of life in general. - https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453

113. https://www.lagboken.se/Lagboken/start/socialratt/socialtjanstlag-2001453/d_4240888-sfs-2021_159-lag-om-andring-i-socialtjanstlagen-2001_453

114. SFS. 1980. Social Services Act, על פי התרגום המופיע באתר האו"ם: סעיף 1 - https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/social_services_act_sweden_en_1.pdf

115. שם:
Public Social Services Shall, on a basis of democracy and solidarity, promote people's
- Economy and social security
- Equality of living condition
- Active participation in the life of the community.

116. Research concerning the Social Services Act and complementary regulations, supra note 111.

מיד עם פתיחתו, החוק מבהיר את היחסים בין הפרט לשירותי הרווחה: מחד, הפרט נתפס כאחראי למצבו החברתי ולזה של אחרים. מטרת שירותי הרווחה היא "לשחרר ולפתח" את המשאבים המצויים באדם ובקהילות. מאידך, כל פעילות של שירותי הרווחה צריכה להיעשות תוך כבוד להגדרה העצמית של האדם, ולפרטיותו.[117]

לאחר פתיחה כללית זו, מעביר החוק, בכלל, את הסמכות והאחריות לשירותי הרווחה לידי הרשויות האזוריות. עם זאת, הגדרת האחריות אינה מאפשרת התנערות מהחובה לספק שירותי רווחה, כאשר החוק קובע במפורש כי לכל רשות החובה לפעול על מנת לוודא שכל אדם הנמצא בגבולותיה מקבל את התמיכה והסיוע להם הוא נדרש.[118]

תיקון לחוק שהתקבל בשנת 2015, מגדיר את תחומי האחריות של שירותי הרווחה באופן מעט מפורט יותר, כאשר מוגדר כי באחריות אגף הרווחה ברשויות לדאוג לרווחת נוער וילדים בסיכון, קשישים, ואוכלוסיות נוספות הנדרשות לסיוע מיוחד.[119] בנוסף, על מערכת הרווחה האזורית לדאוג לזכותם של הפרטים לעבודה, דיור וחינוך.[120] לצד ירידה לפרטים בנוגע לעניינים מסוימים - כמו הקביעה כי יש לשאוף לדיור בקהילה של קשישים ובעלי מוגבלויות, או הנחיות למינוי מתנדבים שילוו צעירים וילדים בסיכון[121] - החוק נמנע מלקבוע את האופן שבו יינתן הסיוע שהרשות קובעת שנדרש, באופן כללי (למשל, משאיר לשיקול דעת את הפנייה למתנדבים, ארגוני חברה אזרחית או חברות מסחריות).

---

117. שם:

With due consideration for the responsibility of the individual for his own social situation and that of others, social services shall be aimed at liberating and developing the innate resources of individuals and groups. Activities shall be based on respect for people's self-determination and privacy.

118. שם:

The municipality is ultimately responsible for ensuring that persons staying within its boundaries receive the support and assistance they need.

119. פירוט והתייחסות לקבוצות ספציפיות "זכה" גם לביקורת מצד גורמים מקצועיים, כאשר נטען כי מתן עדיפות לקבוצות אלה סותר את הזכאות הכללית לרווחה, משום שהוא אינו מאפשר הקצאת משאבים מספקת לכלל האוכלוסייה. ראו: Research concerning the Social Services Act and complementary regulations, supra note 111.

120. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453

121. למשל

Social Welfare Board should, through home care, day activities or other similar social services, make it easier for the individual to live at home and to have contact with others.

או

Social Welfare Board may appoint a special person (contact person) or a family (contact family) with the task of assisting the individual and his or her next of kin in personal matters, if the individual requests or consents to it.

אשר לתנאים לקבלת הסיוע, החוק יורד לפרטי ההכנסות שבהם יש להתחשב (למשל, מחריג במפורש הכנסות של ילדים המתגוררים בבית, מעבודתם שלהם),[122] וכן מגדיר את התשלומים לשירותים ומתי יינתן פטור מתשלום.[123] המעורבות התקציבית של המדינה ברמה הלאומית מיוחסת להיענות לדרישות הרשויות האזוריות, שהביעו טרוניה על כך שמוטלת עליהן אחריות רבה בתחום שירותי הרווחה בלא תקצוב מתאים.[124]

סיכום

מתוך 6 המדינות שנסקרו, מחצית חוקקו חוק שירותי רווחה המתייחס לפחות באופן כללי לחובה להעניק שירותי רווחה במדינה. ב-3 המדינות הנותרות, היעדר החקיקה המפורטת אינה משקפת בהכרח מחויבות פחותה לשירותי רווחה, אלא ביזור גדול יותר של האחריות והסמכות לעצב את שירותי הרווחה. שוודיה ואנגליה נמצאות בקצה האחד של הרצף, עם חוק מפורט היורד לפרטי התנאים לזכאות לשירותי רווחה, מימון השירותים והאוכלוסיות הזכאיות לשירותי רווחה באופן מיוחד, אך ישנו הבדל משמעותי ביחס הנורמטיבי לשירותי הרווחה ביניהן, כאשר שוודיה מעגנת בחוק את הזכות לשירותי רווחה כזכות אוניברסלית, ואילו אנגליה נמנעת מהכרה בזכות מחייבת כזו. לעומת זאת, דרא"פ וקנדה מצויות לכאורה בקצה משותף נגדי של הרצף, ללא חוק מרכזי העוסק בשירותי רווחה בכלל. גם כאן, קיימת שונות רבה בין המדינות. קנדה למשל היא מדינה שבה היעדר החוק אינו משקף חוסר מחויבות נורמטיבית לשירותי רווחה, אלא נכונות לאפשר דרגות חופש גבוהות יותר לרשויות, תוך שמירה על מטרות לאומיות כגון מאבק בעוני, וטיפול באוכלוסיות בסיכון. דרא"פ לעומת זאת מסתפקת בהכרה בזכות לרווחה בחוקה, אך רמת המחויבות הנורמטיבית ברמת החקיקה נמוכה יותר, ושירותי הרווחה נתפסים כעניין אדמיניסטרטיבי מקומי.

For children who have not reached the age of 15, a contact person may only be appointed if the child's guardian requests or consents to it. If the child has reached the age of 15, a contact person may only be appointed if the child himself requests or consents to it.

וכן ראו פרק 5 המפרט את החובות ביחס לנוער וילדים בסיכון, קשישים, בעלי מוגבלויות, מכורים, קורבנות אלימות, ואנשים בחובות.

122. סעיף 1a בפרק 4 לחוק

123. פרק 8 לחוק.

124. Research concerning the Social Services Act and complementary regulations, supra note 111.

בשלב זה, לא ניתן לאפיין באופן בהיר את הקשר בין מחויבות משפטית לרווחה וזכויות אדם חברתיות-כלכליות, ובין חקיקה סדורה בתחום שירותי הרווחה. כך, בדרא"פ המתהדרת במחויבות גבוהה בחוקה לזכויות חברתיות-כלכליות, אין חקיקה מפורטת המסדירה את פעילות שירותי הרווחה, ואילו באנגליה שאין בה חוקה כלל ובתוך כך אין מחויבות משפטית מוצהרת להגנה על זכויות חברתיות-כלכליות, יש חוק שירותי רווחה מפורט יחסית. בקנדה לעומת זאת, אין חוק שירותי רווחה לאומי, אך ישנם חוקים העוסקים בתחומים קרובים כמו למשל חוק המאבק בעוני, וישנה חקיקה מפורטת הנוגעת לשירותי הרווחה ברמה הפרובינציאלית.

גם בין המדינות שבן חוקקו חוק שירותי רווחה או התייחסו לכך בחקיקה ישנה שונות מסוימת, כאשר אנגליה ושוודיה יצרו חוק יחסית מפורט המתייחס לתחומי השירותים, מימון, תנאי הזכאות, ואילו הולנד יצרה חוק כללי הקובע את החובה לספק שירותי רווחה, ואיטליה קבעה רק את החובה לעצב מדיניות ביחס לשירותי הרווחה בחוק.

זהות הזכאים לשירותי הרווחה משתנה גם היא בין המדינות, כאשר שוודיה נמצאת "בקצה הסקאלה" ומעניקה את הזכות לשירותי רווחה לכל מי שנמצא בתחומיה הגיאוגרפיים, בעוד שמרבית המדינות האחרות תולות את הזכאות לשירותי רווחה בסטטוס מדיני כאזרחות או לכל הפחות תושבות.

סוגייה משמעותית העולה מן הסקירה היא כי בעוד שחקיקה היא צעד משמעותי בעיגון המחויבות הלאומית לאספקת שירותי רווחה, סוגיות חשובות מעצם חקיקת החוק הן שאלת המחויבות הנורמטיבית (האם יש זכות לרווחה), המשקפת מחויבות אזרחית או תפיסות של יחסי המדינה והאזרחים. בין היתר, השאלה מי אחראי למצבו של האדם הנזקק לשירות - ובהמשך לכך, על מי מוטל התפקיד לפתור את הבעיה, והאם הפתרון הוא מילוי חובה או שמא צדקה מצד המדינה - היא שאלה מהותית לעיצוב מערכת שירותי הרווחה והחקיקה הנוגעת לה. סוגיה משמעותית נוספת שהחקיקה אינה מטפלת בה ברוב המדינות (למעט שוודיה) היא שאלת ההפרטה של השירות עצמו. כך, גם במקומות שבהם ישנה חקיקה ומחויבות לשירותי רווחה, עלולה ההפרטה לפגוע בשירותים עצמם, והמדינה לעיתים מאבדת את השליטה בשירותים לטובת חברות מספקות שירותים שלהן שיקולים של שוק פרטי, מסוג יעילות וחיסכון.

המדינה	האם יש חוק שירותי רווחה ברמה המדינתית?	האם מוסדר סל שירותי רווחה מוגדר?	האם הסמכות ברמה לאומית או פרובינציאלית/ מקומית	מי מתקצב את שירותי הרווחה?	מי מספק את שירותי הרווחה?
אנגליה	יש	כן	לאומית	המדינה והרשויות המקומיות	התקשרות עם גופים עסקיים וארגונים מותרת בהתאם לחוק
קנדה	אין	לא	פרובינציאלית	הפרובינציה מקבלת מימון בדיעבד	בעיקר שירות ציבורי, התקשרות עם ארגונים מוסדרת בחקיקה הפרובינציאלית
הולנד	יש	בחוק הכללי יש התייחסות לתחומי תוכן בלא פירוט השירותים	מקומית	הרשויות המקומיות אחראיות לתקצב	הליבי הפרטה מתקדמים, הרשויות תומכות אך כמעט ולא מספקות את השירותים
דרא"פ	אין	בנייר המדיניות יש התייחסות לתחומי תוכן ספציפיים	פרובינציאלית	פרובינציות	בעיקר ארגונים וגופים פרטיים, בתמיכת הפרובינציות
איטליה	אין (החקיקה הכללית קובעת חובה לגבש מדיניות רווחה)	לא	סמכות ברמה מקומית (אזורית/ גיאוגרפית)	הרשויות, עם השלמה מהמדינה. הפרטה ברמה מתקדמת נוכח היעדר תקציבים	בעיקר NGO ונותני שירותים, מודל משולב של שיוריות - המדינה מספקת שירות (או מסבסדת) מה שאין גוף אחר שמספק
שוודיה	יש	מוגדרים תחומי שירותים מפורטים	הזכות מוגדרת ברמה הלאומית, האחריות להספקת השירותים והפיקוח ברמה האזורית והמקומית	הרשויות האזוריות בפיצוי ושיפוי המדינה	עובדי ציבור (רשויות אזוריות/ מקומיות) + ארגוני חברה אזרחית ומתנדבים. חברות פרטיות פחות אבל קיים, בפיקוח הדוק

התוכנית "הזכות לרווחה טובה", פרי יוזמה של קרן מנומדין, מציעה רפורמה כוללנית וארוכת טווח במערכת שירותי הרווחה בישראל. זהו ניסיון ראשון, מאז ראשית שנות השבעים של המאה שעברה, לבחון את מרכיביה המגוונים של מערכת הרווחה, להצביע על האתגרים והמגבלות של מערכת זו, לנתחם ולהציע כיווני התפתחות רצויים. מטרת התוכנית שאפתנית - להבטיח גישה שווה לשירותי רווחה ראויים לכל מי שזקוקים להם. התוכנית "הזכות לרווחה טובה" עוסקת במגוון תחומי פעילות ובאוכלוסיות יעד שונות של מערכת הרווחה, והיא נכתבה על ידי טובי המומחים בישראל בנושאי רווחה. יש בה המלצות מדיניות רוחביות וכן המלצות מפורטות הנוגעות לכל אחד מתחומי הפעילות שנבחנו. פרקי התוכנית, שנכתבו על סמך הידע המעודכן ביותר בארץ ובעולם, משקפים תפיסות חדשניות, והם הוכנו בתהליך של שיח פורה עם קובעי מדיניות, עם אנשי מקצוע ועם משתמשי שירותי הרווחה. ההמלצות מקוריות, ישימות ומתוקצבות, והן מיועדות להיות מיושמות על פני השנים הקרובות. התוכנית "הזכות לרווחה טובה" זכתה לברכת הדרך מראשי משרד הרווחה והביטחון החברתי, ומרכיבים מרכזיים של התוכנית כבר נתונים בתהליך יישום.