

על הלאומי והמקומי במדיניות חברתית

בעיית העוני זוכה בתקופה האחרונה להד ציבורי נרחב ומעוררת קריאות חוזרות ונשנות להתמודדות עמה. נתונים על ממדי תופעת העוני בישראל העמידו נושא זה במרכזו של סדר־היום הפוליטי והביאו בעקבות זאת לשורה ארוכה של הצעות להתמודדות עם מצוקה זו. נקודת המוצא לכל ההצעות הללו היא, שהאחריות להתמודדות עם עוני מוטלת על השלטון המרכזי, דהיינו הממשלה. דבר זה אינו צריך להפתיע, שכן בידי הממשלה מצויים המשאבים הנדרשים, הסמכויות החינוכיות ומערכות השלטון ההכרחיות על־מנת להתמודד בהצלחה עם בעיות חברתיות, דוגמת עוני.

לעומת זאת, לשלטון המקומי אין לכאורה תפקיד של ממש בעניין זה. נכון הדבר, שבעבר היתה מוטלת על הרשויות המקומיות בישראל מידה של אחריות להתמודד עם מצוקה חברתית, דבר שבא לידי ביטוי בתפקיד שמילאו הרשויות המקומיות בכל הקשור לקביעת זכאות ובהעברה בפועל של תשלומי סעד לנזקקים המתגוררים בתחומן. יחד עם זאת, הנחת היסוד בתחום הרווחה, כמו גם בתחומים אחרים, היתה שעדיפה ריכוזיות על ביזור סמכויות. העברת האחריות על תשלומי גמלאות הבטחת הקיום בשנת 1980 לידי השלטון המרכזי, בדמות תוכנית הבטחת הכנסה שמפעיל המוסד לביטוח לאומי, שמה קץ למעשה למעורבות הרשויות המקומיות בהעברת משאבים כספיים לידי נזקקים. אולם, גם בתחומים חברתיים אחרים נותרה בישראל עד היום מידה רבה של ריכוזיות (דורון, 1994; קטן, 1996), ולשלטון המקומי יש יכולת מוגבלת לזיום פעולות עצמאיות. כך, למשל, לשלטון המקומי בישראל יש השפעה מעטה למדי בתחום החינוך, הדיור והטיפול הסיעודי בזקנים.

יחד עם זאת, התרחבות ממדי העוני והמצוקה, כמו גם הצטמצמות התמיכה הממלכתית בעניים ובשירותים חברתיים שונים, הביאו להנהגת שורה של יוזמות מקומיות שנועדו להקל על מצוקתם של בני אדם החיים בעוני ולסייע להם להיחלץ מן המצוקה שהם שרויים בה. תהליך זה צריך לעורר מחשבה מחודשת על שילוב ממוסד של השלטון המקומי בהתמודדות עם העוני.

לעומת ההנחה המקובלת בישראל, לפיה האחריות להתמודדות עם עוני חייבת להיות מוטלת באופן בלעדי על השלטון המרכזי ולרשויות המקומיות אין תפקיד של ממש במאמץ זה, קיימת בעולם ספרות ענפה ומפתחת העוסקת באסטרטגיות מקומיות להתמודדות עם עוני, והנושא זוכה להתעניינות רבה (Alcock, 2000; Alcock & Craig, 2000; Nicholls, 2003; Oberti, 2000; Saraceno, 2002; Whitworth & Sehgal, 2001). ספרות זו משקפת מגמה רווחת במדינות רבות של העברת אחריות רבה יותר להספקת שירותי רווחה מגוונים והתמודדות עם בעיות חברתיות שונות לרמה המקומית. תפיסה

זו, הזוכה לתמיכה רבה במדינות שונות, הן במדינות האיחוד האירופי והן במדינות צפון אמריקה, גורסת, שהמלחמה בעוני ברמה המקומית היא יעד חשוב של הרשויות המקומיות. הדבר אינו אמור לבוא במקום מעורבותן של מערכות לאומיות במאבק זה, אלא לשמש מרכיב חיוני במכלול הפעולות בתחום. באיחוד האירופי מגמה זו אף באה לידי ביטוי בהנחיות חדשות של האיחוד בנוגע להתמודדות עם הדרה חברתית, אשר מדגישות את המאבק ברמה המקומית ומיקוד מאמצים באזורים הסובלים ממצוקה קשה (Council of the European Union, 2004). קריאה זו של האיחוד מומשה הלכה למעשה בפעולות שונות הנערכות ברמה המקומית במדינות שונות. באירלנד, לדוגמה, הוקמה רשות ממלכתית, אשר מטרתה היא עידוד ותיאום הפעולות המקומיות להתמודדות עם עוני (Combat Poverty Agency, 2005). במחקר שנערך בבריטניה בסוף שנות ה-90 נמצא, ש-63 אחוזים מן הרשויות המקומיות שהשתתפו במחקר דיווחו שהן פיתחו תוכניות, או שהן נמצאות בשלבי פיתוח של תוכניות, למלחמה בעוני ובהדרה חברתית (Whitworth & Sehgal, 2001). זאת ועוד, במדינות שונות הוקמו במסגרת הרשויות המקומיות יחידות מיוחדות להתמודדות עם עוני. לדוגמה, ממחקרן של ויטורת' וסֶהגל (Whitworth & Sehgal, 2001) עלה, שבערך 50 אחוזים מן הרשויות המקומיות בבריטניה הקימו צוותים מקומיים מיוחדים למלחמה בעוני ובהדרה חברתית.

לימוד בין-ארצי מצביע על כך, שלא זו בלבד שחשיבות ההתמודדות המקומית עם עוני זוכה להכרה גוברת במדינות רווחה שונות, אלא שקיימת שונות רבה בין מדינות בנוגע לאופן שבו הכרה זו באה לידי ביטוי בפועל בפעולותיהן של רשויות מקומיות. מצב זה נובע במידה רבה מן המבנה המוסדי של מערכת יחסי-הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. בחלק ממדינות הרווחה, במיוחד בארצות-הברית ובמדינות מרכז אירופה ודרומה, מוטלת אחריות רבה על השלטון המקומי להתמודדות עם העוני, הכוללת אף את קביעת היקפם של תשלומי גמלאות הסעד והספקתן (Saraceno, 2002). לעומת זאת, במדינות אחרות, כגון בריטניה ואירלנד, אחריות השלטון המקומי מצטמצמת בעיקר למתן שירותים בעין, לניהול מערכות דיור ציבורי, להינוך ולפעולות אחרות ברמה הקהילתית (Alcock & Craig, 2000; Whitworth & Sehgal, 2001).

בישראל, כאמור, האחריות לתשלום גמלאות כספיות הועברה סופית בראשית שנות ה-80 לידי השלטון המרכזי. ספק אם יש מי שטוענים שיש להחזיר היום את הגלגל לאחור בעניין זה. חוסר שביעות הרצון מאופן תפקודן של הרשויות המקומיות בתחום תשלומי הסעד לפני המעבר לאחריות הלאומית, ומחקרי הערכה שנערכו בעקבות מעבר זה, אשר הצביעו על הישגי המעבר (ינאי ודורון, 1987), מלמדים עד כמה היה המעבר הזה חיוני: הוא ביטל את שיקול הדעת שהופקד בידי פקידי זכאות ועובדים סוציאליים ברשויות המקומיות בקביעת זכאות לסיוע, אפשר נגישות רבה יותר של נזקקים לגמלאות, מנע מצבים שבהם היו עיכובים בתשלום הגמלאות, ועיגן

באופן ברור את זכויותיהם החברתיות של המבקשים את סיועה של רשת מגן זו. יחד עם זאת, רצוי אולי ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות ומן היוזמות המקומיות, שהוחל באימוצן ברשויות שונות בארץ, על היתרונות בשילוב המקומי במאבק בעוני ובמצוקה. למרות שהאחריות העיקרית להתמודדות עם צרכים חברתיים בישראל, ובכלל זה עם עוני ומצוקה, מוטלת על השלטון המרכזי, בעיקר באמצעות המוסד לביטוח לאומי ומשרדי הממשלה, ניכר שיש מקום גם להתמודדות מקומית עם תופעת העוני. קרבת השלטון המקומי לאזרח עשויה לתרום תרומה ייחודית למאמץ זה. השלטון המקומי מכיר היטב את מאפייני המצוקה הייחודיים לכל מקום ומקום והוא יכול לשקף את צורכיהם ורצונותיהם של התושבים בהתמודדות עם עוני. הוא עשוי גם לשמש אמצעי בעל חשיבות רבה לקידום שילוב אמיתי של תושבים וארגוניהם המייצגים כחלק אינטגרלי בהתמודדות עם מצוקה. למרות שגם בהווה, כמו בעבר, קיימת פעילות רבה בתחומים החברתיים ברמה המקומית (קלכהיים, 2001), רצוי היה לבחון מחדש את הפעילות הזו ולהיעזר בנעשה בתחום זה בארץ ובמדינות רווחה אחרות על-מנת לקדם את המאבק בעוני ברמה המקומית. ניכר, שגם בעניין זה, הטענות בדבר הצורך בביזור סמכויות ראויות לבדיקה מעמיקה יותר (אפרתי, 2004; בן אליא, 2004).

לצד התמודדות ישירה עם העדר משאבים כספיים ומימון ופיקוח על הפעלת שירותים חברתיים (שרצוי להשאירם בידי השלטון המרכזי), נותר כר פעולה רחב לפעולה מקומית בהתמודדות עם עוני. כך, למשל, הרשויות המקומיות יכולות למלא תפקיד חשוב בהרחבת היקף מיצוי זכויותיהם של חסרי האמצעים, המתגוררים בתחומיהם, אם המדובר בגמלאות, בשירותים, או הנחות אחרות. יש בכוחן של הרשויות המקומיות לסייע בידי העניים גם בדרך של הגדלת אפשרויות הפרנסה שלהם. לצורך כך הן יכולות לתרום להרחבת מקומות התעסוקה, וליצור מערכות המתמודדות עם חסמים המונעים השתלבות בשוק העבודה, כגון הכשרה מקצועית המתאימה למאפייני שוק העבודה המקומי ופיתוח מערכות טיפול בילדים בגיל הרך. זאת ועוד, מערכות הרווחה הפועלות ברשויות המקומיות יכולות לסייע בפיתוח "הון חברתי" בקהילות מקומיות, דבר שסייע ליצירת מערכות סיוע הדדיות וליצירת מקורות תעסוקה ברמה הקהילתית. בסופו של דבר, עיקר ההתמודדות עם עוני צריך להתמקד בהגדלת נגישותם של בני אדם החיים בעוני למשאבים. ברור, שרק בידי השלטון המרכזי אפשרות ממשית להביא לידי נגישות זו. יחד עם זאת, נדרשת אסטרטגיה כוללנית ומתואמת להתמודדות עם עוני, אשר משלבת בה רבדים שלטוניים וציבוריים מגוונים. כצעד משלים לפעולות הממשלה, וכבעל כלים ייחודיים, השלטון המקומי יכול, וצריך, להירתם למאמץ זה.

ג'וני גל

העורך הראשי

 מקורות

- אפרתי, י' (2004). רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לחלשים. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן-אליא, נ' (2004). הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- דורון, א' (1994). שירותי הרווחה בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ינאי, א', דורון, א' (1987). הפעלת "חוק הבטחת הכנסה" ורווחתה של אוכלוסייה שהיתה בטיפול הלשכות לשירותים חברתיים. חברה ורווחה, ז' 331-343.
- קטן, י' (עורך) (1996). שירותי רווחה אישיים: מגמות ותמורות. תל-אביב: רמות.
- קלכהיים, ח' (2001). הרשות המקומית ומשרדי הממשלה: מקורות העצמה המקומית. בתוך אלעזר, ד"ר, קלכהיים, ח' (עורכים). השלטון המקומי בישראל (עמ' 39-72). ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- Alcock, P. (2000). The place of corporate ownership and management in local government anti-poverty strategy in Britain. *Local Government Studies*, 26(1), 65-80.
- Alcock, P. & Craig, G. (2000). Local poverty profiles and local anti-poverty work. In Bradshaw, J. & Sainsbury, R. (Eds). *Experiencing poverty* (pp. 55-77). Aldershot: Ashgate.
- Combat Poverty Agency (2005). *Developing a local anti-poverty strategy: A guide*. Dublin: The Author.
- Council of the European Union (2004). *Joint report by the commission and the council on social inclusion*. Brussels: Council of the European Union, March 5.
- Nicholls, W.J. (2003). Poverty regimes and the constraints of urban democratic politics. *European Urban and Regional Studies*, 10(4), 355-368.
- Oberti, M. (2000). Diversity and complexity in local forms of urban anti-poverty strategies in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(3), 536-553.
- Saraceno, C. (2002). *Social assistance dynamics in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Sawicky, M.B. (1999). *End of welfare?*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Whitworth, J. & Sehgal, M. (2001). *All together now!: A survey of local authority approaches to social inclusion and anti-poverty*. London: Local Government Association.