

על הצורך בחוק שירותי רווחה מקומיים וסל שירותי רווחה

ישנן טענות רבות ומוצדקות כנגד הנטייה לעשות שימוש רב מדי בחוקים על מנת להבטיח זכויות חברתיות או לקדם מדיניות חברתית. יש הטוענים כי בפועל חקיקה נרחבת מדי איננה משיגה את היעדים שהיא שואפת אליהם. כאשר קובעי המדיניות אינם מעוניינים במדיניות שנכפתה עליהם באמצעות חקיקה, קיימות דרכים מגוונות להתעלם מחוקים שנחקקו, לדחות את יישומם או לעקוף אותם. חוק ההסדרים הוא מכשיר ששימש קובעי מדיניות בעשור וחצי האחרונים בישראל כדי לדחות את מימושם של חוקים שונים בתחום השירותים החברתיים (נחמיאס וקליין, 1999). גם המחקר הבינלאומי המשווה מלמד כי אין בהכרח קשר בין היקף העיגון של המחויבות הסטטוטוריות להבטחת זכויות חברתיות לבין רמת ההוצאה על מערכות הביטחון הסוציאלי (Ben-Bassat & Dahan, 2006).

בנוסף, יש הטוענים כי השימוש בחקיקה מפורטת על מנת לקדם מדיניות ולהבטיח זכויות חברתיות יכולה דווקא לפגוע יותר מאשר להועיל. המבקרים מצביעים על כך שחקיקה נרחבת ומפורטת מדי, הקובעת באופן ברור את סוג השירותים החברתיים שיש לספק ואת תנאי הנגישות אליהם, יכולה לפגוע בתפקודן התקין של מערכות מדינת הרווחה. חקיקה מעין זו עשויה לצמצם את חופש הפעולה ואת הגמישות של קובעי המדיניות, הנדרשים על מנת להתאים מערכות רווחה לצרכים משתנים. חקיקה כזו גם איננה לוקחת בחשבון את היקף המשאבים הקיימים, המהווה מרכיב חיוני בעת קביעת המדיניות. על כן, צביעת תקציבים בחוק והפנייתם לשירותים, אשר זוהו כסטטוטוריים, עשויה להביא לכך שהמשאבים המוגבלים המופנים לתחומים החברתיים יופנו אמנם לתחום אשר בו קיימת חקיקה, אך הדבר יבוא על חשבון תחומים אחרים, אשר הצרכים בהם אינם פחותים אך הם נעדרים עיגון חוקי. זאת ועוד, חקיקה מעין זו גם עלולה לקבע רמת מינימום של שירותים ולא לעודד את התרחבותם. לבסוף, חקיקה זו עלולה לפגוע בהשפעתם של גורמים מקומיים וקהילתיים על המדיניות ולצמצם את האפשרות להתאים את השירותים השונים לצרכים מגוונים, המשתנים ממקום למקום.

טענות אלו ואחרות מועלות לעיתים קרובות כנגד ניסיונותיהם של קובעי מדיניות, ארגונים חברתיים ואנשי אקדמיה להביא לידי קיבוע ועיגון זכויות חברתיות ושירותים חברתיים ספציפיים במסגרת חוקית. הטענות הללו מוצדקות בחלקן והן מחייבות נקיטת זהירות מרבית והקדשת מחשבה רבה בטרם מאמצים חקיקה מעין זו. אולם בשנים האחרונות ניכר כי קיים קונצנזוס רחב למדי בקרב

העוסקים בשירותי הרווחה האישיים בישראל בדבר הצורך בפעולת חקיקה מקיפה על מנת שנושא השירותים החברתיים המסופקים ברשויות מקומיות בישראל יהיה מעוגן בחוק.

מערכת שירותי הרווחה המקומיים ממלאה תפקיד מרכזי בהבטחת זכויותיהם החברתיות של יחידים, משפחות וקהילות ובהתמודדות עם חסמים מבניים ואישיים העומדים בפניהם ופוגעים ביכולת התפקוד שלהם במסגרות החברתיות בהן הם נמצאים. מערכת זו מספקת טיפול פרטני וקבוצתי, עוסקת בתיווך ובסנגור עבור הפרט והקבוצה אל מול רשויות אחרות, ומפתחת ומעצימה את הקהילה. נוסף על כך, היא מספקת שירותים בעין מסוגים שונים ומהווה גורם המפקח על פעילותם של גורמים ציבוריים ופרטיים מגוונים, המספקים שירותים חברתיים שונים (קטן, 1996). מערכת הרווחה המקומית מופעלת בעיקר על ידי עובדים סוציאליים והיא מקום העיסוק הרווח ביותר בקרב אנשי פרופסיה זו (בר צורי, 2004). על אף שהעלות התקציבית של מערכת זו קטנה לעומת שאר מרכיבי מדינת הרווחה (קופ, 2005), ברור הוא כי היא מהווה חוליה חיונית, המגנה על זכויותיהן החברתיות של אוכלוסיות מאוד מגוונות מבחינת מאפייניהן וצורכיהן.

הרפורמה החשובה האחרונה שעסקה במערכת זו נערכה במהלך שנות השבעים, ועסקה במיקוד פעילות הלשכות לשירותים חברתיים במתן טיפול סוציאלי. הרפורמה הסתיימה בהעברת האחריות להבטחת קיום לידי המוסד לביטוח לאומי במסגרת חוק הבטחת הכנסה, שנחקק בשנת 1980. ניכר כי הגיעה העת לרפורמה נוספת במערכת זו.

התביעה לשינוי משמעותי במסגרת החוקית של שירותי הרווחה המקומיים עלתה ביתר שאת בעקבות הקשיים שהתגלו בהתמודדות שירותי הרווחה הממלכתיים עם צורכיהם של תושבי הצפון בעת מלחמת לבנון השנייה. תביעה זו נובעת מהמגבלות המבניות הקשורות בפעילותם של שירותי הרווחה המקומיים בישראל מזה שנים רבות. מערכת זו מתאפיינת בחוסר יכולת להתמודד עם פגיעות המתמשכות בתקציבה; בעומסי עבודה בלתי אפשריים הנובעים ממטלות סטטוטוריות מרובות אשר הוטלו על העובדים במסגרתה (וייס, 2000); בפערים ניכרים ברמת השירותים ובהיקפם, הנובעים בעיקר משונות רבה בהיקף ההשתתפות של רשויות מקומיות במימונה (קטן, 1998); בהיעדר אחדות בסוג השירותים המסופקים במקומות שונים ובנגישות בפועל אליהם (קטן, ינאי ושרר, 1996); בחוסר שקיפות ביחס להיקף השירותים ותנאי הנגישות אליהם (דורון, ינאי וגל, 1997); ובמערך ערעור לא-אפקטיבי בעבור מי שחשים נפגעים ממנה.

ברור כי תיקון כל החולאים הללו אינו אפשרי ברפורמה אחת. יחד עם זאת, ניכר כי אימוץ חוק שירותי רווחה מקומיים חדש, אשר במסגרתו יוגדר סל שירותי רווחה

ברור ומוגדר, עשוי לאפשר למערכת שירותי הרווחה האישיים ברשויות המקומיות להגן באופן סביר יותר על זכויות המטופלים במסגרתה.

המסגרת החוקית הקיימת להפעלת שירותי הרווחה המקומיים היא חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958. חוק זה נחשב כבר בעת קבלתו לפני כחמישה עשורים לחוק בעייתי ומצומצם מאוד בהיקפו (דורון, 2002). הוא מספק מסגרת ארגונית המצביעה על הרשות המקומית כגורם המופקד על אספקת שירותי הרווחה המקומיים ומגדיר את המנגנונים שאמורים להבטיח את תפקודה של מערכת זו. אורי ינאי (2006) הטיב לזהות את המגבלות העיקריות של חוק זה בפרסום שיצא לאור לאחרונה. הוא מצביע על כך שהחוק אינו מעניק זכות ישירה לקבלת שירותי רווחה אישיים. אין בחוק עקרונות המגדירים את מהות הסיוע שניתן להעניק ואת היקפו. זאת ועוד, החוק במצבו הנוכחי מספק אפשרות רחבה ביותר ללשכות לשירותים חברתיים ולעובדים בהן להפעיל שיקול דעת ולהעניק סיוע בהתאם לסדרי העדיפות הידועים להם בלבד. מגבלה זו מצטרפת למגבלה נוספת של החוק הקיים – אין לפרט הנזקק כל אפשרות לדעת מהם השירותים להם הוא זכאי ומהם תנאי הזכאות ואמות המידה הקובעים את הנגישות לשירותים הללו. אמנם החוק כולל אפשרות פורמאלית למי שמבקש לערער על פגיעה בזכויותיו, אולם לוועדות הערר הפועלת במסגרת החוק אין מעמד משפטי של ממש. פעילות הוועדות מוגבלת מאוד בהיקפה ואין אפשרות לפרט לפנות לערכאות משפטיות שמחוץ למערכת הרווחה במקרה של דחייה. לבסוף, החוק לא מספק מענה סביר לשאלות – מי אמור לספק את השירותים הללו ומי אמור לממןם.

מלבד הרפורמה של הפרדת הטיפול הסוציאלי מהפונקציה של תשלום קצבאות סעד לנזקקים, ניסיונות שונים להביא לשיפורו ולהתאמתו של חוק שירותי הסעד בשנים עברו לא צלחו. התוצאה היא חוק מיושן, אשר סובל ממגבלות חמורות. על מנת לעקוף חלק ממגבלות החוק המקורי, נעשה שימוש ניכר מאוד במסגרת הקיימת בחוק לקביעת תקנות משפטיות מחייבות ביחס להגשת השירותים. במהלך השנים, המדיניות ביחס לשירותי הרווחה המקומיים נוסחה בפועל באמצעות ה"תקנון לעבודה סוציאלית" (תע"ס), אשר כולל כיום שורה ארוכה של הנחיות ודרכי פעולה, שנקבעו על ידי משרד הרווחה. אך, כפי שטען שניט (1988) בדיון מקיף בסוגיה זו: "ההוראות הקיימות בתע"ס אינן יכולות לשמש נורמה משפטית מחייבת להכרה בזכויות נזקקים לסיפוק הצרכים שהוגדרו בהן" (עמ' 32). בהיעדר קביעה חוקית ברורה לגבי התנאים הקובעים זכאות וחובת מתן השירות, הנגישות לשירותים מותנית, בראש ובראשונה, בשיקולים תקציביים ולא בצרכים ובזכויות של אדם זה או אחר. באשר לסוגיית מימון שירותי הרווחה המקומיים, קיים הסדר על פיו המימון בעבור הוצאות, המקובלות על משרד הרווחה, ממונות בהיקף של 75% על ידי המשרד, ואילו הרשות המקומית מממנת את העלות הנתותרת. הסדר זה לא רק שפוגע ברשויות שאין ביכולתן להשתתף

במימון בהיקף זה, אלא שגם איננו כולל שירותי רווחה, אשר אינם זוכים להסכמה מראש של המשרד.

הצעות שונות הועלו על מנת להתמודד עם מצב זה של שירותי הרווחה המקומיים. הגישה המקובלת על רבים העוסקים בדבר היא שיש להביא לידי אימוץ חוק שירותי רווחה מקומיים, אשר יכלול התייחסות לסוגיות המגוונות שהועלו כאן. הצעה ברוח זו הועלתה לאחרונה על ידי צוות מומחים, שפעל במסגרת ועידת השלטון המקומי ה-II (בן שלום ואח', 2006). הצעת החוק, המומלצת על ידי צוות זה, כוללת קביעה ברורה באשר לזכות לסעד של האזרח ובנוגע לחובת המדינה לספק מענים לצורכי הפרט. היא מגדירה את תנאי הזכאות לקבלת שירותי רווחה ואת זכות הערעור (גם בפני מערכת המשפט החיצונית) של התושב החש נפגע מהחלטה שנתקבלה בעניינו. המרכיב המרכזי בחוק הוא סל שירותי רווחה אישיים, המחולק לשני סוגים. הראשון הוא סל שירותי חובה, הכולל שירותים בסיסיים שכל רשות מקומית חייבת לספק לכל תושב נזקק, העומד בתנאי הזכאות שנקבעו מראש והם נהירים לכל (דורון, ינאי וגל, 1997). במקביל, מוצע סל שירותי רשות, אשר יכלול שירותים משלימים, שרשות מקומית תוכל לפתח על פי הצרכים המקומיים הייחודיים ובהתאם להעדפות הערכיות והמגבלות התקציביות הספציפיות שלה.

על אף המגבלות שנובעות מחקיקה מפורטת ומההשלכות התקציביות שעשויות לנבוע מחקיקה מעין זו, נדמה כי אין כל מנוס מקידום מזורו של חוק שירותי רווחה מקומיים חדש, אשר יכלול בו סל שירותי רווחה. הניסיון בתחום זה מלמד כי המערכת הקיימת, המתאפיינת בחוסר בהירות מכוונת, בביסוס רעוע מבחינה משפטית ובמימון חסר, איננה משיגה את היעד העיקרי שלה – הבטחת זכויותיהן החברתיות של אוכלוסיות חלשות. ניכר כי הגיעה העת לקדם חקיקת חוק חדש. חוק זה צריך לקבוע באופן ברור וחד משמעי את חלוקת האחריות בכל הקשור להספקה ולמימון שירותי רווחה אישיים, והוא צריך להגדיר את השירותים שהמדינה (באמצעות הרשות המקומית) חייבת לספק לאזרח ואת התנאים לנגישות לאותם שירותים. יחד עם זאת, החוק לצריך לאפשר לרשויות המקומיות מרחב תמרון סביר בכל הקשור לאספקת שירותים נוספים על סל זה ובאשר לאופן אספקתם. נוסף על כך, החוק יקבע גבולות ברורים עד כמה שניתן לשיקול הדעת של המופקדים על השירותים הללו, ויזהה את הדרכים, אשר באמצעותן אורח החש נפגע מהחלטות בעניינו, יוכל לערער עליהן (גם לערכאות משפטיות אשר מחוץ למערך המספק את השירותים). ברור הוא כי הגיעה העת לחוק שירותי רווחה מקומיים, אשר יבטיח מסד מוצק, ברור ומקיף דיו של שירותי הרווחה המקומיים בישראל.

ובנימה אישית לפני סיום: אני מבקש להודות מקרב לב, בשמי ובשם מערכת ביטחון סוציאלי, לרפי יוליוס, עם פרישתו. במשך 25 שנים רפי ליווה את כתב העת

ועסק בעריכה לשונית ובהבאה לדפוס. הוא הפך בתקופה זו לאחד מעמודי הטווח של ביטחון סוציאלי ובמידה רבה בזכות המקצועיות והמסירות שלו, כתב העת התפתח למוביל וחשוב בתחומו.

ג'וני גל

העורך הראשי

מקורות

- בן-שלום, י' ואח' (2006). חוק רווחה חדש: שיפור פעילות אגפי הרווחה בשלטון המקומי. הוגש לוועידת השלטון המקומי ה-II.
- בר-צורי, ר' (2004). עובדים סוציאליים בישראל – סקירת ההתפתחויות בתחום בשנים 1990-2002. ירושלים: הרשות לתכנון כח אדם, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- דורון, א' (2002). מסלול המכשולים להסדר חקיקתי של הגשת שירותי הסעד: המקרה של חוק שירותי הסעד – 1958. עבודה, חברה ומשפט, ט', 135-153.
- דורון, א', ינאי, א', גל ג' (1997). סל שירותי רווחה אישיים: מסמך לדיון. ירושלים: משוב. וייס, ע' (2000). השלכות חוק הבטחת הכנסה על תפקוד המחלקות לשירותים חברתיים: האם התממשו הציפיות. ביטחון סוציאלי, 58, 76-96.
- ינאי, א' (2006). חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה? ירושלים: קבוצת המחקר למדיניות חברתית, האוניברסיטה העברית ומשרד הרווחה.
- נחמיאס, ד', קליין, ע' (1999). חוק ההסדרים בין כלכלה לפוליטיקה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- קופ, י' (עורך) (2005). הקצאת משאבים לשירותים חברתיים. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- קטן, י' (1996). שירותי רווחה אישיים: מגמות ותמורות. תל אביב: רמות.
- קטן, י' (1998). שירותי הרווחה האישיים בישראל: סוגיות ודילמות מרכזיות. ביטחון סוציאלי, 53, 39-58.
- קטן, י', ינאי, א', שרר, מ' (1996). שלטון מרכזי ושלטון מקומי בזירת שירותי הרווחה האישיים. בתוך י' קטן (עורך), שירותי רווחה אישיים: מגמות ותמורות (107-136). תל אביב: רמות.
- שניט, ד' (1988). החוק, הפרט ושירותי הרווחה. ירושלים: מאגנס.
- Ben-Bassat, A. & Dahan., M. (2006). *Constitutional commitment to social security and welfare policy*. Jerusalem: School of Public Policy, Hebrew University.

