

**זכויות חברתיות בישראל  
חלוקת הנטל בין השלטון המרכזי למקומי במתן שירותי  
רווחה והשפעתה על יצירת ושימור פערים כלכליים  
וחברתיים בין הרשויות המקומית**

**ד"ר מנאל תותרי-ג'ובראן**

**הפקולטה למשפטים**

**אוניברסיטת בר אילן**

**דו"ח סופי, ינואר 2021**

**מחקר זה מומן על ידי המוסד לביטוח לאומי**

## תקציר

מחקר זה מבקש לבחון את השפעת מבנה חלוקת התקציב בין השלטון המקומי למרכזי על יצירת ושימור פערים בין רשויות מקומיות בתחום הרווחה. במסגרת כך נבחנו הסיבות למיקומן ולקיבוען של רשויות מקומיות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, בהתמקדות בניתוח ההסדרים הקיימים בתחום הרווחה. מטרת המחקר היא לגבש עקרונות לצמצום הפגיעה בתושבים ולשיפור מתן שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, דבר שיתאפשר בטיפוס הרשויות המקומיות החלשות מעלה באשכול החברתי כלכלי.

המחקר הנדון מחזק מסקנות שהופקו ממחקרים רבים, בעניין אופן האספקה והתקצוב של שירותי רווחה ברשויות המקומיות השונות ובדבר איכות אותם שירותים, והוא מצביע על המלכוד שבו מצויות הרשויות המקומיות. המחקר מראה כי תחום הרווחה משפיע ומושפע מתחומים רבים נוספים, שלא כולם נמצאים בהגדרה הגרעינית של "רווחה". המתודולוגיה הקיימת לבחינת האיכות והמהות של שירותי הרווחה מתעלמת מכך שסוגיית הדיור הציבורי, אחוזי הפגיעה וכמות הנכסים הנמצאים בבעלות הרשויות המקומיות הם גורמים המשפיעים מאוד על המלכודת שבה נמצאות הרשויות המקומיות, ובעיקר המוחלשות שבהן, שכן הם עשויים להעמיס על תקציבי הרווחה, ובהתאם לכך להשפיע על איכות השירותים. חשוב מכל הם גורמים לרשויות האלה להיות מקובעים באותה דרגה באשכול החברתי כלכלי.

למחקר יש כמה המלצות יישומיות נוסף לאלה שכבר הוצגו במחקרים קודמים בנדון. ראשית, משרד הפנים והרשויות המקומיות צריכים לשאוף לחלץ את הרשויות המקומיות המוחלשות מהאשכול החברתי הנמוך שבו הן מצויות, ולשפר את מעמדם, ולא רק לדאוג לכך שהן ישרדו ויספקו שירותים לכלל התושבים. לפיכך יש לנסח מודל לשיטת מימון הרשויות המקומיות בתחום הרווחה על פי הנזקקות שלהם ולא על פי מידת עושרן הכלכלי. שיטת המימון צריכה להתבסס על המציאות הישראלית המיוחדת ועל המאפיינים המיוחדים כל רשות ורשות, כדי שתוכל להביא לסגירת פערים בין הרשויות השונות ובכך להיטיב בראש ובראשונה עם תושבי הרשויות.

שנית, על העוסקים במלאכת איסוף נתונים גולמיים על אודות מצב הרשויות המקומיות לראיין נושאי משרה בעניין התקצוב והוצאות הרווחה של הרשויות השונות, ורק לאחר מכן להקים מסד נתונים על פי ממצאי הראיונות. בין היתר יש לבחון את אופן תקצוב שכר העובדים במחלקות הרווחה, את ההוצאות בפועל של מחלקות הרווחה, את כמות הנכסים הנמצאת בבעלות הרשות המקומית. מחקר כזה יכול לתת לחוקרים ולמקבלי ההחלטות תמונת מצב עדכנית ומדויקת יותר באשר למצב הרשויות המקומיות, אשר הלכה למעשה נאבקות כדי לעמוד בדרישת המימון התואם לפי שיטת המצינוג, ובפועל מוציאות הרבה יותר ממה שהמחקרים השונים מראים. מתודולוגיה כזו, המותאמת למתרחש בפועל ברשויות המקומיות, יכולה לתת לנו תשובות מדויקות ובכך גם להציע חשיבה מותאמת להסדר הראוי בנדון.

## תוכן עניינים

3.....	תוכן עניינים .....
4.....	א. מבוא .....
6.....	ב. הזכות לרווחה ולביטחון סוציאלי: רקע כללי .....
9.....	ג. מעמד הזכות לרווחה במשפט הישראלי .....
9.....	ג.1. הזכות לרווחה כזכות חוקתית .....
12.....	ג.2. הזכות לרווחה בחקיקה .....
16.....	ג.3. הזכות לרווחה בפסיקה .....
18.....	ד. אספקת שירותי רווחה ומימוןם בישראל .....
19.....	ד.1. מבט כללי ברשויות המקומיות בישראל .....
23.....	ד.2. מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות – שיטת המצינג .....
29.....	ה. ממצאי המחקר: ראיונות עם נושאי תפקידים ברשויות המקומיות .....
30.....	ה.1. מימון לקוי .....
31.....	ה.2. אופן רכישת השירותים .....
31.....	ה.3. דיור ציבורי .....
32.....	ה.4. היישובים הערבים .....
33.....	ו. ממצאי המחקר: איסוף נתונים וקידודם .....
33.....	ו.1. נתוני בסיס לעניין מקבלי קצבאות ברשויות המקומיות .....
35.....	ו.2. נזקקות והעמדה לדין .....
35.....	תרשים 8: אחוז המועמדים לדין מבעלי נזקקות מוגדרת .....
36.....	ו.3. אחוז משטח הקרקע המוקצה לשירותי בריאות, רווחה ושירותים ציבוריים מסך כל הקרקעות לפי אשכולות חברתיים-כלכליים .....
37.....	ו.4. משפחות מרובות ילדים לפי אשכולות וסיווג הרשות .....
38.....	ו.5. דיור ציבורי והשפעתו על הרווחה ברשויות המקומיות .....
43.....	ז. סיכום .....
46.....	נספחים .....
46.....	נספח 1, אוסף החקיקה אשר משרד הרווחה והשירותים החברתיים אמון על ביצועם מתוך דוח חופש המידע של לשכת הרווחה 2017 .....
47.....	חוקים שהמשרד מעורב בביצועם: .....
48.....	נספח 2 נוסח ריאיון עם נציגי הרשויות המקומיות .....
49.....	נספח 3: סיכום ראיונות עם נושאי משרה ברשויות המקומיות .....

השלטון המקומי נתפס כמערכת ממשל מקומית המגשימה את הערכים של דמוקרטיה ישירה ומספקת את הצרכים של הקהילה המקומית. השלטון המקומי בישראל מהווה חוליה מקשרת בין השלטון המרכזי לתושבים ומתפקד כזרוע המבצעת של השלטון המרכזי האחראי לאספקת שני סוגים של שירותים ממלכתיים: חינוך ורווחה. תחום הרווחה משפיע רבות על רמת היישוב ועל מעמד החברתי-כלכלי של תושביו ועל יכולתם לצאת ממעגל העוני.<sup>1</sup> בישראל למיקום הרשות המקומית במרכז המדינה או בדרומה משמעות רבה שאינה מתבטאת רק במיקום גיאוגרפי, אלא בעיקר ברמה ובהיקף של השירותים שהתושב והתושבת זוכים להם. מחקר זה מבקש לבחון את הסיבות לקושי של הרשויות המקומיות המוחלשות לצאת מהאשכול שבו הן מסווגות, בין היתר בגלל ההסדרים הקיימים בתחום הרווחה.

במהלך השנים מחקרים רבים עסקו בבעיות התקציביות של הרשויות המקומיות ומצאו שהן נובעות מהיעדר קביעת סל שירותי רווחה מינימלי לתושב; מהסדר המימון של שירותי הרווחה ברשויות המקומיות ומחלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות ומהשפעת כל אלה על אוכלוסיות שונות בחברה הישראלית. מחקר זה מצטרף למחקרים הללו ומבקש לזהות את הסיבות למיקומן ולקיבוען של רשויות מקומיות באשכולות הנמוכים.

המחקר סוקר את הגדרת המונחים "זכויות חברתיות" ו"שירותי הרווחה" בחקיקה ובפסיקה הקיימת, בוחן את צורת המימון של שירותים אלה, ומבקש לבחון את היקפם. מטרת המחקר היא לבחון את השפעת המבנה הקיים על פערים שנפערו בין הרשויות המקומיות תוך התייחסות למאפייני הזהות הקבוצתית של התושבים, כגון זהות אתנית, לאומית ודתית, וזאת כדי לגבש עקרונות לצמצום הפגיעה בתושבים ולשיפור מתן שירותי הרווחה ברשויות המקומיות השונות.

המחקר נחלק לארבעה שלבים. תחילה נסקרו המעמד וההגדרה של הזכויות החברתיות, ובכללן זכויות הרווחה, בחקיקה ובפסיקה של בית המשפט העליון. בשלב השני קוימו ראיונות עם כ-20 ראשי מחלקות רווחה וגזברים ברשויות המקומיות שונות ברחבי הארץ. בפגישות אלו התקבל מידע רב על אודות התהליכים התקציביים ומערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בהיבטים אלו. בחלק מפגישות העומק שנערכו ברשויות המקומיות, התקבלו נתונים כגון דו"חות ניצול תקציב (רווחה) תקופתיים, ובחלקן התקבלו נתונים מפולחים של צורכי שירותי הרווחה לפי מאפייני הנזקקות.

בשלב השלישי נבחנו פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה למיניהם בנוגע להיקף מתן שירותי הרווחה בכלל הרשויות המקומיות בארץ תוך התמקדות במרכיבים נוספים שלהם עשויה להיות השפעה על מצב הרווחה ובהם פשיעה, חינוך ושטח גיאוגרפי המיועד למתן שירותים ציבוריים. כן נבחנו בשלב שלישי זה נתונים שאינם מפורסמים לציבור, שהתקבלו בפגישות ייעודיות עם נציגים מהלשכה, והעוסקים בשני היבטים עיקריים: היבט תקציבי בשיתוף מחלקת מאקרו-כלכלה והיבט הרווחה (מחלקת רווחה, פשיעה ומשפט). כמו כן התקבלו נתונים גולמיים ממשרד הבינוי והשיכון בנוגע למצב הדיור הציבורי ברשויות המקומיות השונות.

<sup>1</sup> ראו: שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס ואביב ליברמן, **תמונת מצב חברתית 2020**, 22 (מרכז אדווה, 2020).

השלב הרביעי והאחרון היה קידוד וניתוח של הנתונים לכדי מסקנות סטטיסטיות המורכבות מהמשתנים המנויים לעיל והשפעתם על מצב הרווחה ברשויות השונות, תוך בחינת המתאם הסטטיסטי בין תקציב הרשויות, רמת האשכול הכלכלי-חברתי של הרשות, ואותם משתני השפעה.

המחקר הנדון מחזק מסקנות שהופקו ממחקרים קודמים, בעניין אופן האספקה והתקצוב של שירותי רווחה ברשויות המקומיות השונות ובדבר איכות אותם שירותים, ולוקח את המסקנות הללו מעד נוסף ומצביע על המלכוד שבו מצויות הרשויות המקומיות. המחקר מראה כי תחום הרווחה משפיע על תחומים רבים נוספים, שלא כולם נמצאים בהגדרה הגרעינית של "רווחה", ומושפע מהם. המתודולוגיה הקיימת לבחינת האיכות והמהות של שירותי הרווחה מתעלמת מכך שסוגיית הדיור הציבורי, אחוזי הפשיעה וכמות הנכסים הנמצאים בבעלות הרשויות המקומיות הם גורמים המשפיעים מאוד על המלכודת שבה נמצאות הרשויות המקומיות, ובעיקר המוחלשות שבהן, שכן הם עשויים להעמיס על תקציבי הרווחה, ובהתאם לכך להשפיע על איכות השירותים.

החלק הבא מציג מבט כללי על אודות הזכות לרווחה ולביטחון סוציאלי, החלק העוקב עוסק בהצגת ההגדרה של זכויות חברתיות במשפט הישראלי. החלק הרביעי מציג את שיטת המימון של שירותי הרווחה בישראל. החלק החמישי מציג את ממצאי הראיונות והחלק השישי מציג את ממצאי הקידוד הסטטיסטי שערכנו. לאחריהם יבוא סיכום.

## ב. הזכות לרווחה ולביטחון סוציאלי: רקע כללי

המושג "ביטחון סוציאלי" התפתח בתום מלחמת העולם השנייה לאחר שקיבל הכרה משפטית כזכות אדם בסעיף 22 להכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות אדם משנת 1948 (The Universal Declaration of Human Rights).<sup>2</sup> ההכרזה הכירה לראשונה בקיומן של זכויות אדם יסודיות הכוללות את הזכות לחיים ולביטחון, הזכות לחופש התנועה, הזכות לפרטיות, הזכות להליכים הוגנים בבתי המשפט, הזכות לחירות המחשבה והמצפון, הזכות לחופש הדת, הזכות לחופש הביטוי, הזכות לחופש ההתקהלות וההתאגדות, הזכות לקניין פרטי, הזכות לרמת חיים הוגנת, הזכות לעבודה ועוד. ההכרזה מתבססת על ההנחה ש"כל אדם זכאי לזכויות ולחירויות שנקבעו בהכרזה זו ללא אפליה כלשהי מטעמי גזע, צבע, לשון, דת, דעה פוליטית או דעה בסוגיות אחרות, בגלל מוצא לאומי או חברתי, קניין, לידה או מעמד אחר". ההכרזה היא בגדר המלצה בלבד ואין לה תוקף משפטי מחייב מבחינת המדינות החברות באו"ם. עם זאת, עקרונותיה מהווים תשתית לחוקות של מדינות רבות. כמו כן, סעיפי ההכרזה אומצו על ידי ארגונים רבים לזכויות האדם ברחבי העולם והיא מהווה בסיס לפעילותם.

בשנת 1966 התקבלו במליאת האומות המאוחדות שני מסמכים נוספים חשובים המעגנים זכויות אדם. האחד הוא האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות<sup>3</sup> והשני הוא האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.<sup>4</sup> שתי האמנות נכנסו לתוקף בשנת 1976 והן מחייבות את המדינות החתומות עליהן ואשר אישרו אותן כדי לממש את הזכויות השונות המעוגנות בהן. למעשה האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות היא המסמך המשפטי הבינלאומי הראשון המעגן בתוכו את אגד הזכויות החברתיות הכוללות את הזכות לביטחון סוציאלי,<sup>5</sup> נוסף על הזכות לעבודה,<sup>6</sup> זכויות משפחתיות,<sup>7</sup> הזכות לאיכות חיים נאותה,<sup>8</sup> הזכות לבריאות,<sup>9</sup> הזכות לחינוך והזכות לתרבות.<sup>10</sup>

הפיקוח על יישום האמנה מופקד בידי הוועדה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ופוליטיות (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) שמבצעת ביקורת שנתית במדינות שאישרו את האמנה. האמנה נסמכת על עקרון המימוש ההדרגתי, ולפיו מימוש הזכויות הכלכליות והחברתיות תלוי בכמות המשאבים העומדת לרשות המדינה, והיא נדרשת לפעול כמיטב יכולתה בכפוף למגבלות הללו כדי לממש את הזכויות במידה מיטבית.<sup>11</sup> בדומה להכרזת זכויות האדם משנת 1948, גם באמנת זכויות האדם הודגש כי הזכויות צריכות לחול ללא אפליה על רקע גזע, מין, שפה, דת, עמדות פוליטיות ואחרות, מוצא לאומי וחברתי, רכוש או כל מעמד אחר. עוד נקבע כי ניתן להגביל את הזכויות המעוגנות באמנה באמצעות חוק למטרה המקדמת את רווחת הכלל בחברה דמוקרטית.

<sup>2</sup> ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (1948), (להלן: אמנת זכויות האדם).

<sup>3</sup> האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, כ"א 31, 269 (נפתחה לחתימה ב-1966).

<sup>4</sup> האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כ"א 31, 205 (נפתחה לחתימה ב-1966).

<sup>5</sup> שם, סעיף 9.

<sup>6</sup> שם, סעיף 6.

<sup>7</sup> שם, סעיף 10.

<sup>8</sup> שם, סעיף 11.

<sup>9</sup> שם, סעיף 12.

<sup>10</sup> שם, סעיף 13-15.

<sup>11</sup> שם, בסעיף 2.

לזכויות חברתיות יש משמעות רבה משום שהן משפיעות במישרין ובעקיפין על רמת החיים ועל הביטחון הסוציאלי של פרטים, משפחות וקהילות. זכויות חברתיות משפיעות על היקפה של רשת הביטחון הנתונה לפרט בתחום ההכנסה והשירותים החיוניים והן תורמות לצמצום אי-השוויון בחברה (ובהיעדרן – להרחבתו). רוב המדינות הדמוקרטיות מעגנות את מעמדן של הזכויות החברתיות בחקיקה, וחלקן אף מכירות בזכויות אלו כזכויות חוקתיות.

הביטחון הסוציאלי מסופק בדרך כלל על ידי ארבעה גורמים עיקריים.<sup>12</sup> הגורם הראשון והמסורתי שממלא תפקיד פעיל ביישום תכליתו של הביטחון הסוציאלי הוא המשפחה. עם זאת, בעקבות התפתחות שוק העבודה באמצע המאה העשרים, והיציאה הנרחבת לעבודה, נפגעה יכולת המשפחה לספק ביטחון סוציאלי, וכך החלו לפעול ספקים נוספים לצידה. הגורם השני הוא השוק, והוא מספק שירותי רווחה תמורת תשלום. לאספקת הביטחון הסוציאלי על ידי השוק שני חסרונות עיקריים. האחד הוא שלאוכלוסיות מוחלשות, שהם הציבור העיקרי שצורך שירותים אלו, לא תמיד יש יכולת כלכלית לרכוש אותם במחיר השוק. שנית, אספקת שירותי ביטחון סוציאלי לאוכלוסיות מוחלשות עשויה להיות לא כלכלית ולכן השוק עלול להפסיק לספק אותם. הגורם השלישי שהפך למרכזי באספקת ביטחון סוציאלי הוא המדינה – בייחוד מדינות רווחה שמספקות שירותים מסובסדים או חינם לאזרחיהן באמצעות השלטון המרכזי והמקומי. הגורם הרביעי, שהתפתח במאה האחרונה, הוא ארגוני החברה האזרחית. בעקבות תהליכי הפרטה שונים, בצירוף ירידת מעמד מדינת הרווחה, ניכרת עלייה בפעילות החברה האזרחית בכלל, ובאספקת הביטחון הסוציאלי בפרט, בייחוד במצבים שבהם המדינה משכה את ידה מכך.

מרבית מערכות הביטחון הסוציאלי במדינות אירופה החברות ב OECD מוסדרות בכמה משרדים ממשלתיים. במדינות מסוימות השירותים מפוצלים יותר באופן כזה שכל משרד מעניק שירותים מסוימים לקבוצות אוכלוסייה מסוימות.<sup>13</sup> כך בגרמניה ישנם חמישה משרדים המספקים את שירותי הרווחה – משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, משרד התחבורה וההדרכה הדיגיטלי, המשרד לענייני משפחה, אזרחים ותיקים נשים וילדים ומשרד הכלכלה.<sup>14</sup> בצרפת ישנם שלושה משרדים המספקים שירותי רווחה: משרד העבודה והרווחה, משרד החקלאות והיעור ומשרד הכלכלה, השירותים החברתיים והבריאות.<sup>15</sup> בריטניה מחלקת את מערכת הביטחון הסוציאלי בין מחלקת בריאות, מחלקת הכנסות ומכסים, מחלקת עסקים, אנרגיה, תעשייה ואסטרטגיה ומחלקת עבודה וקצבאות.<sup>16</sup> בכל המדינות משרדי הממשלה הם שקובעים את קווי המדיניות, התיאום והמימון של השירותים החברתיים, ואילו הרשות המקומית היא שאחראית לאספקת השירותים לתושבים.<sup>17</sup>

בהשפעת חלוקת המשרדים המשתנה ממדינה למדינה, כך גם היקף השירותים המוענקים משתנה ממדינה למדינה. עם זאת ניתן למצוא כמה נקודות משותפות ביניהן. ראשית, שירותי הרווחה לנכים ולקשישים

<sup>12</sup> רות בן-ישראל, **ביטחון סוציאלי**, כרך א, 121-125 (2013).

<sup>13</sup> ז'ק בנדלק "מערכת הביטחון הסוציאלי בישראל ובמדינות ה-OECD" המוסד לביטוח לאומי, 19 (2018).

<sup>14</sup> שם, בעמ' 21.

<sup>15</sup> שם, בעמ' 22.

<sup>16</sup> שם, בעמ' 26.

<sup>17</sup> אורי ינאי, פלורנס בראון, חניטה קושר "שירותי רווחה אישיים בפרספקטיבה בינלאומית משווה" **משרד הרווחה** 9 (2007).

הם מבוססים ורחבים יותר בהשוואה לשירותים המוענקים לילדים ולבני נוער במצוקה. שנית, שירותי הרווחה האישיים כוללים גם הטבות וגמלאות ממערכת הביטוח הסוציאלי וממערכת הבריאות.<sup>18</sup> שלישית, חוקי שירותי הבריאות והרווחה כרוכים יחדיו,<sup>19</sup> ובמילים אחרות, נושא הבריאות נתפס כחלק בלתי נפרד משירותי הרווחה. רביעית, תאגידים עסקיים וארגונים וולונטריים ממלאים תפקיד מרכזי באספקת השירותים הנרכשים מטעם הרשויות המקומיות, כלומר הרשויות המקומיות עושות מיקור חוץ (outsourcing) של השירותים. בחלק מהמדינות, הפרטת השירותים מוסדרת בחקיקה המטילה חובות על הרשות המקומית. קיים גם גוף ממשלתי המפקח על אספקת השירותים.<sup>20</sup>

השיטה והגובה של מימון הזכות לביטחון הסוציאלי משתנים ממדינה למדינה לפי סוג המשטר שכל אחת מנהיגה,<sup>21</sup> כלכלתה, מצבה הדמוגרפי וסדר העדיפויות שהיא קובעת לעצמה בנוגע לאזרחיה.<sup>22</sup> אף על פי שמרבית המדינות המתועשות המתפתחות מנהלות מדיניות חברתית של ביטחון סוציאלי, קשה למצוא הגדרה אוניברסלית וכוללנית למושג "ביטחון סוציאלי" או למשמעות הקיום המינימלי הנדרש למימוש הביטחון הסוציאלי של האזרחים.<sup>23</sup> כך גם המצב בישראל ובכך יפורט בחלק הבא.

---

<sup>18</sup> שם, בעמ' 8.

<sup>19</sup> שם, שם.

<sup>20</sup> שם, בעמ' 11.

<sup>21</sup> בין שהיא מדינת רווחה ליברלית המבוססת על השוק החופשי או מדינת רווחה סוציאל-דמוקרטית המבוססת על קידום זכויות רווחה או מדינת רווחה מסוג אחר.

<sup>22</sup> שם בעמ' 225-228.

<sup>23</sup> בן-ישראל, לעיל הע"ש 23, בעמ' 30-31.



## ג. מעמד הזכות לרווחה במשפט הישראלי

מאז הקמתה הנהיגה מדינת ישראל מדיניות של רווחה ובטחון סוציאלי, ועל אף נסיגת מדיניות הרווחה בעולם בכלל ובישראל בפרט, היא עודנה נחשבת למדינת רווחה.<sup>24</sup> החקיקה בהקשרם של השירותים הסוציאליים וזכויות הרווחה היא רבה ומסועפת בכמה דברי חקיקה וכן בפסיקת בית המשפט העליון. עם זאת, אין בנמצא במשפט הישראלי דבר חקיקה אחד המגדיר במפורש את מהותם והיקפם של שירותי הרווחה, מי זכאי להם, מה הם כוללים, מה המדיניות של המדינה בהיבט הזה, וחשוב מכך: מהו מעמדה המשפטי של הזכות לרווחה ולביטחון סוציאלי. אומנם בשנת 1991 אשררה ישראל את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, אך היא אינה מחויבת לממש את הוראות סעיפיה בחוק או להבטיח לאזרחיה את הזכויות המוזכרות בה. וכך האמנה, כמו מקורות בינלאומיים אחרים, משמשת בסיס הצהרתי בלבד להגדרת שירותי הרווחה בישראל.

פרק זה יציג את התפתחות מעמדן החוקתי של הזכויות החברתיות. לאחר מכן אציג סקירה של הזכות לרווחה בחקיקה ובפסיקה במטרה להבין מה נכלל בזכות לרווחה בישראל ולאלו קבוצות היא מוענקת.

### ג.1. הזכות לרווחה כזכות חוקתית

בשנת 2013 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות, המעגנת את הזכויות העיקריות המובטחות לכל אדם לשם חיים בכבוד אנושי וברווחה חברתית.<sup>25</sup> בשונה מהצעות חוק דומות שהונחו בעבר, הצעת חוק זו כללה פירוט רחב של כל אחת מהזכויות הקונקרטיות: חינוך, בריאות, דיור, תעסוקה, רווחה, ביטחון סוציאלי וביטחון תזונתי. כמו כן הגדירה הצעה זו את התוכן של זכויות אלה כדי לחייב את הרשויות לפעול באופן שיבטיח את מימושו. כך הוצע בסעיף 3(ב) כי ייקבע ש"המדינה מחויבת לפיתוח ולקידום מתמשך של התנאים להבטחת מימושו של הזכויות החברתיות עד כדי מירב המקורות העומדים לרשותה ובאופן הדרגתי בהתאם ליכולתה הכלכלית".

מדובר בהצעה שהוגשה במתכונות מגוונות פעמים מספר משנת 1996 ואילך, אולם חקיקתה מעולם לא הושלמה, בעקבות הסתייגויות הממשלות השונות.<sup>26</sup> חוסר ההסכמה להסדרת הזכויות החברתיות נוגע להיקף ההגנה ולמשאבים אשר אמורים להיות מושקעים במימושו, בין היתר משום שהדבר כרוך בהטלת חובות פוזיטיביות על המדינה ועל מוסדותיה הכרוכות גם בהקצאת תקציבים מתאימים. על כן אכיפה מלאה שלהן עלולה לגרור התערבות שיפוטית מופרזת בניהול המדיניות הכלכלית של המדינה ובכך לפגוע בעקרון הפרדת הרשויות.<sup>27</sup>

במסגרת חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו בשנת 1992,<sup>28</sup> נקבעו מחדש גבולותיה של ההגנה החוקתית על זכויות בכלל, ויש שטענו כי נכללת בהן ההגנה על הזכויות החברתיות. יצוין שישנן זכויות

<sup>24</sup> עיצוב מדיניות חברתית בישראל מגמות וסוגיות 22-23 (אורי אברהם, גיוני גל ויוסף קטן – עורכים, 2007).

<sup>25</sup> דברי ההסבר להצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות, הכנסת ה-19 (2013).

<sup>26</sup> לסקירה מקיפה של התפתחות השיח החוקתי על הזכויות החברתיות בישראל, ראו: אהרן ברק כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה 549-552 (2014).

<sup>27</sup> דפנה ברק ארו ואייל גרוס "הזכויות החברתיות והמאבק על אזרחות חברתית בישראל: מעבר לזכות לכבוד" ספר דליה דורנר 189, 192 (2007).

<sup>28</sup> חוק-יסוד: כבוד האדם, ה"ח תשנ"ב מס' 2086.

שקיבלו מעמד חוקתי עליון, ולעומתן זכויות שלא הוכרו במסגרת חקיקת היסוד, אלא זכו לכאורה למעמד משני. לכן שאלת פרשנותם של חוקי היסוד, ובייחוד שאלת פרשנות המושג "כבוד האדם", עמדה לדיון משפטי תדיר, ונבחנה האפשרות להחיל את ההגנה גם על הזכויות החברתיות, כנגזרות ממושג כבוד האדם.<sup>29</sup>

המושג "קיום בכבוד" הוא ערטלאי, וישנן מחלוקות רבות בנוגע להגדרת המושג "תנאי קיום מינימליים" ובנוגע לשאלה מהו בעצם הרף של תנאי מחיה נאותים, בייחוד מכיוון שאין בנמצא הגדרה במשפט הישראלי למונח "חיים נאותים" או לזכותו של אדם לתנאי מחיה בסיסיים. בספרו "פרשנות במשפט" הציע השופט ברק שלושה מודלים פרשניים לערכים ולאינטרסים שעליהם מגן חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>30</sup> המודל הראשון הוא המודל המצומצם, ולפיו אין לגזור מהוראות חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו הגנה על מלוא הזכויות והערכים שזכויות האדם מבטאות, אלא רק על הפגיעות המובהקות שבגרעין ההגנה על כבוד האדם וחירותו (פגיעות גופניות ונפשיות, השפלה, השמצה וכדומה).<sup>31</sup>

המודל השני הוא המודל הרחב ולפיו חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו הוא הבסיס לכל זכויות האדם (חברתיות, כלכליות, אזרחיות ופוליטיות). על כן ישנו מעמד חוקתי לכל זכויות האדם הנגזרות מכבוד האדם וחירותו ובהן הזכות לבריאות, הזכות לחינוך והזכות לרווחה חברתית.<sup>32</sup> לפי גישה זו, כדי שאדם יוכל להתקיים בכבוד, לא מספיק שיהיו קורת גג מעל ראשו ופיסת לחם בצלחתו, אלא עליו להיות מסוגל לכתוב ולקרוא, לפתח את עולמו ויכולותיו, בין היתר באמצעות הזכות לחינוך והזכות לתרבות.<sup>33</sup>

המודל השלישי הוא מודל ביניים ולפיו אין לגזור מכבוד האדם הגנה על כל זכויות האדם (ועל כן אין גם להגן על הזכות לבריאות, לחינוך וכדומה), אך גם אין לראות בחוק היסוד חוק המגן על כבוד האדם במובן "ההשפלתי" בלבד. לפי מודל זה, שהוא לדעת ברק המודל הראוי, יש להגן על כל הזכויות שיש להן קשר ענייני הדוק לכבוד האדם ולחירותו.<sup>34</sup> בפועל זה המודל שאומץ גם על ידי בתי המשפט בהקשר פרשנות מעמדן החוקתי של הזכויות החברתיות בישראל, וניתן לחלק את שלבי התפתחות פרשנות זו לשני עשורים.

בעשור הראשון הוכר מעמדן החוקתי של הזכויות החברתיות על ידי בית המשפט העליון (בראשות השופט ברק), תחילה בפרשת **גמזו**<sup>35</sup> שבה אומץ המודל המצומצם, ולאחר מכן בפרשת **עמותת מחויבות שבה** אומץ מודל הביניים.<sup>36</sup> ההגנה על הזכות הוגבלה ל"תנאי קיום מינימליים בכבוד" והיא כללה את

<sup>29</sup> ברק ארז וגרוס, לעיל ה"ש 27, בעמ' 195-197.

<sup>30</sup> אהרן ברק **פרשנות במשפט, כרך שלישי - פרשנות חוקתית** 411-418 (תשנ"ד).

<sup>31</sup> שם, בעמ' 413-414.

<sup>32</sup> שם, בעמ' 414-416.

<sup>33</sup> דפנה ברק ארז "זכויות חברתיות במשפט הישראלי, הגנה ישירה, הגנה עקיפה ואתגרים להמשך הדרך" **ספר אדמונד לוי** 53 (אוהד גורדון עורך, תשע"ז).

<sup>34</sup> שם בעמ' 417-418.

<sup>35</sup> רע"א 4905/98 **גמזו נ' ישעיהו**, פ"ד נה(3) 360 (2001) (להלן: פרשת גמזו).

<sup>36</sup> ברק, לעיל הע"ש 26 בעמ' 579. בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר**, פ"ד ס(4) 404 (2005). הדיון נסב על השאלה אם קיצוץ בשיעור של כ-30% מגמלאות הבטחת הכנסה, שנעשה בחקיקת הכנסת, הוא חוקתי. לטענת העותרים, התיקון מפחית את שיעורן של גמלאות הבטחת הכנסה אל מתחת לסף מינימלי הכרחי, וכך נפגעת זכותם של מקבלי הגמלאות לקיום בכבוד. כן נדונה שאלת חוקתיות ביטול הפטור מאגרת טלוויזיה וההנחה בתעריפי התחבורה הציבורית שניתנו למקבלי הבטחת הכנסה. גם כאן בית הדין הדגיש את חשיבות הזכויות החברתיות ואת מחויבות המדינה מכוח הדין המקומי והבינלאומי לקיימן. אך בסופו של דבר דחה בית הדין את העתירה וקבע כי חלה חובה חיובית על המדינה לספק הגנה על זכויות חברתיות של קיום מינימלי של פרטים, אלא שהיא חופשית לקבוע את הסף המינימלי הזה וכן את האופן שבו יש לממש אותו. הדרך יכולה להיות במסגרת סובסידיות, שירותים וכו'.

הזכות למחסה זמני, את הזכות שלא לרעוב ואת הזכות לנגישות בסיסית לטיפול רפואי. היא לא כללה זכויות חברתיות אחרות כגון הזכות לחינוך.<sup>37</sup> במהלך העשור הראשון הפכה הרטוריקה של קיום בכבוד לחלק בלתי נפרד מדיני הזכויות בישראל, אך נותרה מחלוקת משפטית ועקרונית בנוגע למידת ההגנה על אותו קיום בכבוד.<sup>38</sup>

בעשור השני ניכרת הרחבה של הגדרת הקיום בכבוד וכעת הוא מפורש כמינימום של תנאי חיים שיאפשרו לאדם בישראל לממש את אנושיותו ויאפשרו לו מיצוי של יתר זכויותיו כאדם.<sup>39</sup> בכך הורחב היקף הזכויות החברתיות ונכללו בו הזכות לחינוך, למים, לדירור ולבריאות.<sup>40</sup> פסק הדין המשמעותי והחשוב ביותר בהקשר של זכויות הרווחה הוא עניין חסן נ' המוסד לביטוח לאומי שנדון בהרכב מורחב בבית המשפט העליון.<sup>41</sup> סלאח חסן, נשוי ואב לחמישה ילדים, החל לקבל מחודש אוקטובר 2001 גמלת הבטחת הכנסה. הוא הגיש בקשה למוסד לביטוח לאומי לאשר לו שימוש ברכב לצורך הסעת ביתו העיוורת מבלי שהדבר יביא לשלילת גמלת הבטחת הכנסה שלה היה זכאי באותה עת. בקשתו נדחתה מאחר שחסן לא הוכיח צורך רפואי מהסוג המאפשר לפי החוק להחזיק רכב ובד בבד לקבל גמלת הבטחת הכנסה. בעקבות הדחייה הוא הגיש עתירה שעסקה בחוקתיות סעיף 9 לחוק הבטחת הכנסה, שלפיו מי שבבעלותו רכב או מי שעושה בו שימוש קבוע, אינו זכאי לגמלת הבטחת הכנסה ויהי מה, שכן רואים את "הכנסתו" מן הרכב כאילו הייתה בגובה הגמלה שהייתה משתלמת לו אילו לא היה הרכב בבעלותו או בשימושו. למעשה, החוק ראה את מבקש הגמלה כאילו הוא נהנה משיעור הכנסות המצוי מעל רף ההכנסות המזכה בגמלת הבטחת הכנסה, ולפיכך כמי שאינו נזקק לסיוע מן המדינה.

בעתירה נטען כי ההוראה פוגעת פגיעה שאינה חוקתית בזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד. אל חסן הצטרפו הארגון להגנת זכויות עובדים ומובטלים "סאות אלעמל" והמרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי "עדאלה", שגם ייצג את העותרים בעתירה זו. בעתירה נדון עניינם של כמה עותרים נוספים שנסיעות עתירותיהם דומות. העתירה התקבלה ובית המשפט קבע כי הזכויות החברתיות מצדיקות מודל מיוחד לביקורת שיפוטית שמאופיינות בזכויות חיוביות התלויות במשאבים הזמינים בפני השלטון וקשורה להקצאת משאבי המדינה.<sup>42</sup> בכך למעשה הרחיב את הביקורת השיפוטית על פעילות המדינה.

עוד נקבע בפסק הדין:<sup>43</sup>

בית המשפט אינו יכול למשוך ידו מבחינה חוקתית של פגיעה בזכויות אלו, מתוך הגנה על הזקוקים לו. בית המשפט רואה עצמו מחויב להגן על זכויותיהם של אלו אשר באים בשעריו, כאשר הן נפגעות על ידי החקיקה הקיימת. העותרים שהתקבצו לעתירה נשוא דיוננו הם אנשים קשיי יום, שנטל הפרנסה רובץ על כתפיהם, הנמצאים בתחתית הסולם החברתי-כלכלי, ונזקקים לגמלה כרשת מגן אחרונה מפני רעב ועוני. איננו מתעלמים מכך שקיימות שכבות אוכלוסיה נוספות במצוקה מלבד העותרים שלפנינו, הנמצאות מתחת לקו העוני, במקום נמוך אף יותר בסולם הפירמידה. אין במצוקתה של קבוצה

<sup>37</sup> ברק, לעיל ה"ש 26 בעמ' 571. הכרה זו בוססה בפרשת גמזו, לעיל הע"ש 35.

<sup>38</sup> ברק ארו וגרוס, לעיל ה"ש 27, בעמ' 196.

<sup>39</sup> ברק, לעיל ה"ש 26 בעמ' 600.

<sup>40</sup> שם, בעמ' 579-588.

<sup>41</sup> בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סה (1) 782 (2012).

<sup>42</sup> שם.

<sup>43</sup> שם, בעמ' 859. שלושת השופטים ג'ובראן, ארבל וביניש ראו את הזכות לביטחון סוציאלי כחלק בלתי נפרד מהזכות לקיום בכבוד. הם יצאו מנקודת הנחה כי על המדינה לספק שירותי רווחה כחלק מהמחויבות הדמוקרטית שלה. ראו ביניש, בעמ' 835, 851; ג'ובראן, בעמ' 875-876; ארבל, בעמ' 858.

אחת כדי לפגוע ולהאפיל על צרכיה של קבוצה אחרת. בית המשפט נדרש אך לנושאים הבאים בפניו, הוא אינו בוחר אותם ואינו מקטלג אותם. מטעם זה, בין היתר, נקבע הכלל הנזכר לעיל בדבר הריסון שנוהג בו בית המשפט בבואו לדון בחלוקת המשאבים לשכבות השונות שבחברה. ואולם במקרים שבהם נגלית בפניו פגיעה בלתי מידתית בזכויותיה החברתיות של קבוצה מסוימת, באופן שחותר תחת תנאי הקיום המינימליים של אותה הקבוצה, הרי ששומה עליו להתערב חרף האיפוק שגזור על עצמו בדרך כלל.

לסיכום, על פי פסיקת בית המשפט העליון, הזכויות החברתיות בישראל נגזרות מהזכות לכבוד האדם המעוגנת בסעיפים 2 ו-4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. בכך העניק בית המשפט הגנה חוקתית לזכויות חברתיות הכוללות גם את הזכות לרווחה. לעיתים החוקים הקיימים אינם נותנים מענה בנוגע להיקף שירותי הרווחה, ולכן בית המשפט עיגן והרחיב בכמה פסקי דין את היקף שירותי הרווחה, בהתבסס על פרשנות חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. עם זאת עדיין קשה לחלץ מהפסיקה הקיימת הגדרה ממצה של ההיקף והמהות של הזכויות החברתיות, ובכללן זכויות הרווחה, בין היתר משום שמדובר בפסיקות ממוקדות שעסקו בנושא מסוים שעלה בפני בית המשפט, והן כוללות את הזכויות שאפרט לאחר הצגת הזכות לרווחה בחקיקה הקיימת.

## 2.ג. הזכות לרווחה בחקיקה

בחלק הזה תפורט החקיקה הראשית העוסקת בפן המהותי (ולא הפרוצדורלי) של מתן שירותי רווחה לפי פילוח זה: הקבוצה שמקבלת את השירות, סוג השירות, סוג הזכות והסעיף הרלוונטי. מטרת איגוד החוקים היא להבין את גישת המחוקק למהות שירותי הרווחה, מה הם כוללים ומי זכאי לקבלם. החוקים נלקחו מאתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה) וכן מדו"ח חופש המידע של לשכת הרווחה לשנת 2017. מהטבלה עולה כי ישנן שש קבוצות עיקריות הזכאיות לשירותי רווחה: קשישים (אזרחים ותיקים), נוער, נשים ונערות, משפחות מעוטות יכולת, נפגעי עבירות, אנשים עם מוגבלויות. סוג השירות הניתן מחולק לארבע קטגוריות: קצבה, צווי מניעה, תשלומים כספיים (לרבות הקלות בתשלומים של הנזקקים) ושירותים למיניהם בהתאם לצרכים של הקבוצה.

### טבלה 1: רשימת חקיקה

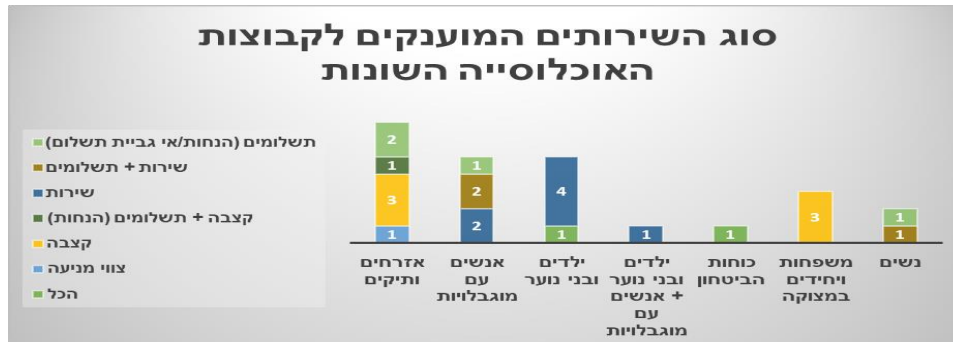
חוק	קטגוריה	סוג השירות הניתן	סוג הזכות	סעיף מרכזי
חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995	<u>אזרחים ותיקים</u>	קצבה	ביטחון סוציאלי	כלל החוק
חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991	<u>אזרחים ותיקים</u>	צווי מניעה	ביטחון סוציאלי	כלל החוק
חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989	<u>אזרחים ותיקים</u>	תשלומים (הנחות בתחבורה ציבורית, כניסה לגנים ואתרים, תרופות בסל	ביטחון סוציאלי/בריאות	פרק ג'

		התרופות, (ארנונה)		
פרק ד+17+27	ביטחון סוציאלי/בריאות	קצבה + תשלומים (הנחות)	<u>אזרחים ותיקים</u>	חוק התגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם, התשנ"ב-1992
כלל החוק	ביטחון סוציאלי	קצבה	<u>אזרחים ותיקים</u>	חוק התגמולים לחסידי אומות העולם, התשנ"ה- 1995
כלל החוק	דיור	תשלומים (הנחה)	<u>אזרחים ותיקים</u>	חוק הדיור המוגן, התשע"ב-2012
	ביטוח סוציאלי/דיור/ בריאות	קצבה	<u>אזרחים ותיקים</u>	חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד- 1954
סעיף 7	ביטחון סוציאלי/דיור	שירות (מעון)	<u>אנשים עם מוגבלויות</u>	חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו- 1966
סעיף 7א	ביטחון סוציאלי/דיור	שירות (מעון)	<u>אנשים עם מוגבלויות</u>	חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט -1969
סעיף 3	ביטחון סוציאלי	תשלומים (אי- גביית תשלומים)	<u>אנשים עם מוגבלויות</u>	חוק איסור הפליית אנשים עם עיוורון המלווים בכלבי נחייה, התשנ"ג- 1993
סעיף 3	ביטחון סוציאלי/חינוך	שירותים/ תשלומים	<u>אנשים עם מוגבלויות</u>	חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס- 2000.
כלל החוק	ביטחון סוציאלי	שירותים/ תשלומים	<u>אנשים עם מוגבלויות</u>	חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס- 2000 (השר ממונה על מינוי נציג למועצה)
סעיף 3 (כולל רבתי)	ביטחון סוציאלי/ חינוך/ בריאות	שירות (צו)	<u>ילדים ובני נוער</u>	חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך- 1960
כלל החוק	ביטחון סוציאלי	הכול	<u>ילדים ובני נוער</u>	חוק אומנה לילדים, התשע"ו-2016
כלל החוק	ביטחון סוציאלי/ חינוך/ בריאות	שירות	<u>ילדים ובני נוער</u>	חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981

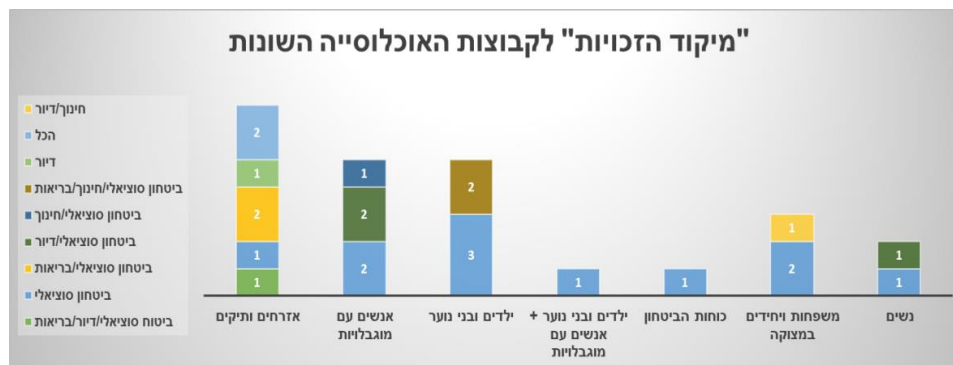
סעיף 4	ביטחון סוציאלי	שירות (מעון)	<u>ילדים ובני נוער</u>	חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000
סעיף 3	ביטחון סוציאלי	שירות	<u>ילדים ובני נוער</u>	חוק סיוע לקטינים נפגעי עבירות מין או אלימות, התשס"ח-2008
סעיפים 2+3	ביטחון סוציאלי	שירות (הסעה)	<u>ילדים ובני נוער + אנשים עם מוגבלויות</u>	חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994 (שר הרווחה אחראי לעניין פעוטות עם מוגבלות)
כלל החוק	ביטחון סוציאלי	הכול	<u>כוחות הביטחון</u>	חוק התגמולים לנפגעי פעולות האיבה, התש"ל-1970
סעיף 8, 4	חינוך/דיור	תשלומים (קצבה או הלוואה)	<u>משפחות ויחידים במצוקה</u>	חוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי, התשנ"ב-1992
כלל החוק	ביטחון סוציאלי/דיור	תשלומים (מענק + חד פעמי) שירות (דיור מעבר)	<u>נשים</u>	חוק שירותי רווחה (זכויות נשים ששהו במקלט לנשים מוכות), התשע"ג-2012
כלל החוק	ביטחון סוציאלי	תשלומים	<u>נשים</u>	חוק עבודת נשים, התשי"ג-1954
כלל החוק	ביטחון סוציאלי	קצבה	<u>משפחות ויחידים במצוקה</u>	חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980
סעיף 3	ביטחון סוציאלי	קצבה	<u>משפחות ויחידים במצוקה</u>	חוק התגמולים (ילד שנחייטם עקב מעשה אלימות, במשפחה), התשנ"ה-1995.

שני התרשימים הבאים מסכמים את הטבלה לעיל לפי סוגי השירותים בהתחשב באוכלוסיות שמקבלות אותן.

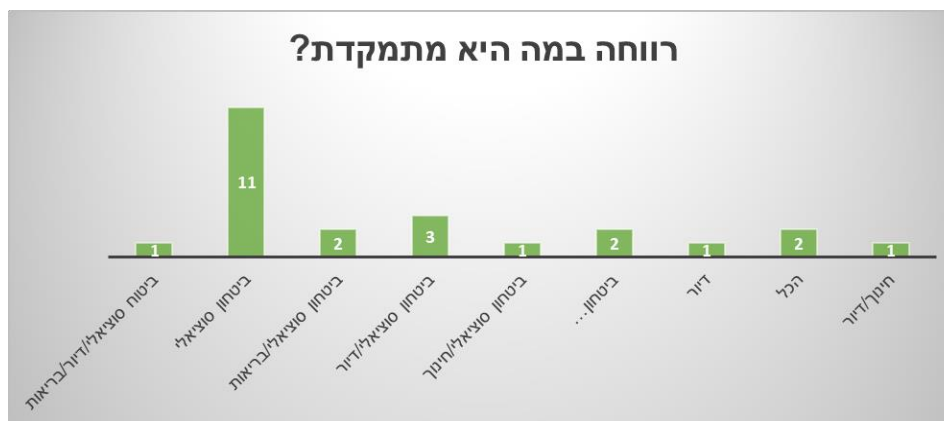
**תרשים 1: סוגי השירותים המוענקים לקבוצות האוכלוסייה השונות**



**תרשים 2: מיקוד הזכויות לקבוצות האוכלוסייה השונות**



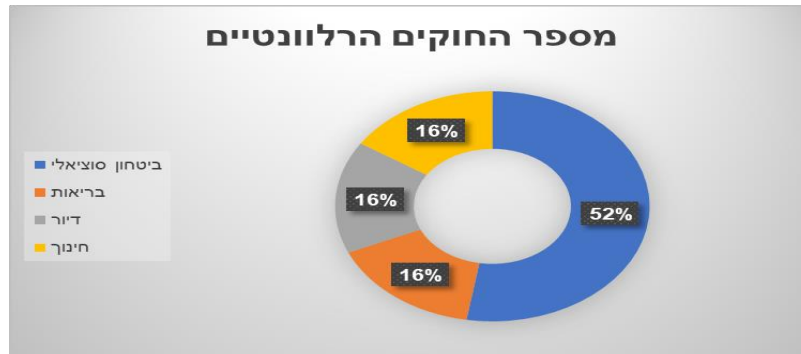
**תרשים 3: מהות שירותי הרווחה?**



תרשים 3 לעיל מציג את כל השילובים האפשריים של סוגיות רווחה שהוסדרו בחוקים שפורטו בטבלה 1 לעיל. אנו נוכחים כי ישנם חוקים המעניקים הגנה על יותר מזכות אחת. ניתן לסכם כי הזכויות המוגנות בחוקים הסוציאליים הן ביטחון סוציאלי, דיוור, חינוך ובריאות. כן ניתן להסיק כי בהשוואה לשאר הקבוצות, קבוצת האזרחים הוותיקים מקבלת את כל סוגי השירותים וכל סוגי הזכויות.

התרשים הבא מציג את מספר החוקים הרלוונטיים לכל אחת מהזכויות. אציין כי בתרשים זה סך כל העוגה גדול מסך כל החוקים שנבדקו, אך כאמור ישנם חוקים המעניקים הגנה על יותר מזכות אחת ולכן במובן הזה המספר הסיכומי מציג את "חוזקה של הזכות".

#### תרשים 4: החוקים הרלוונטיים



כאמור, הביטחון הסוציאלי הוא המרכיב העיקרי של הזכות לרווחה, שכוללת גם בריאות, דיור וחינוך, אלא שאלה מופיעים באותם דברי חקיקה פחות מן הזכות לביטחון סוציאלי. באף אחד מהחוקים הללו לא ברור מהי רמת המחיה הנדרשת לשם קיום אנושי בכבוד או מהם תנאי קיום מינימליים, ואין בנמצא מדיניות מנחה כלשהי או קו משותף לחקיקה הקיימת בנדון, מלבד הענקת הגנה גדולה יותר לקבוצת הקשישים. משום כך, כל תיקון של חוק וכל חקיקה של חוק חדש, שיעמדו לביקורת שיפוטית, יחייבו את בית המשפט להפעיל מבחנים לקביעת חוקיות החוק. למצב המשפטי הזה יתרון בכך שהוא מאפשר לבית המשפט גמישות להכיר בזכויות מסוימות ולחייב את המדינה לספקן כחלק מהזכות לרווחה. זכויות אלה אציג בחלק הבא.

#### ג.3. הזכות לרווחה בפסיקה

בית המשפט העליון עסק בעשורים האחרונים בשאלת הגדרת הזכויות החברתיות, מעמדן המשפטי והזכויות הנגזרות מהן, לרבות הזכות לרווחה. השופטת ארבל הזכירה כי ההכרה בזכויות ספציפיות אלו נעשית בדרך ספורדית ולשיעורין, לרוב באמצעות עתירה לבית המשפט העליון.<sup>44</sup> כך נפסלה הצעת חוק שהתנתה קבלת קצבת השלמת הכנסה בהיעדר בעלות על רכב פרטי, בטענה כי ההצעה אינה עומדת בכללי פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>45</sup> כמו כן נקבע כי לילדים השוהים בישראל ושמעמדם האזרחי טרם הוכרע, עומדת זכות בסיסית לשירותים רפואיים חיוניים כנדרש להגנת החיים, הגוף וכבוד האדם.<sup>46</sup> כן הוכרו הזכות לקבלת פנסיה תעסוקתית במסגרת הזכות ל"כבוד כלכלי"

<sup>44</sup> שם, בסע' 6 לפסק דינה של השופטת ארבל.

<sup>45</sup> שם.

<sup>46</sup> בג"ץ 11044/04 דימיטרי סולומטיין נ' שר הבריאות, פ"ד סדר (3) 778 (2011) (לעניין היקף הגדרת הזכות לבריאות במסגרת חוק ביטוח בריאות); בג"ץ 3071/05 לוזון נ' ממשלת ישראל, סג (1) 1 (2008) (פסק הדין עוסק בסל התרופות – יש כמות מסוימת של תרופות שהמדינה יכולה להקצות, ולא כל התרופות יכולות להיכנס לסל הבריאות. ובשאלה אם בריאות פירושה רווחה). נקבע כי חוק-היסוד חל על כל אדם הנמצא בישראל ללא קשר למעמדו האזרחי, דתו, פועלו, השקפותיו וכיוצא באלה: "האיסור לפגוע בזכויותיו של אדם לחיים, לשלמות הגוף ולכבוד מתייחס, אפוא, לכל אדם באשר הוא אדם. הגנה זו מכוח חוק-היסוד אינה מוגבלת לאזרח ולתושב, אלא היא מוענקת לכל אדם, לרבות מי שנכנס לישראל שלא כדין". פועל יוצא מכך הוא שכל מי שנזקק לטיפול רפואי ברמה הבסיסית והאלמנטרית ביותר, זכאי לקבלו כחלק מהזכות לחיים, לשלמות הגוף ולהגנה על הכבוד האנושי.



הדרוש לחיים לאחר היציאה לגמלאות;<sup>47</sup> הזכות למים כחלק מהזכות לקיום מינימלי,<sup>48</sup> וכך גם הזכות למגורים.<sup>49</sup>

בדרך זו בית המשפט מוסיף מקבץ של זכויות חברתיות "טלאי על טלאי" ומחייב את המדינה ורשויותיה לספק הגנה עליהן. החיסרון במצב המשפטי הקיים הוא שאינו יציב וברור למדינה וגם לטוען לזכות, שכן אי-אפשר לדעת מה היקף הזכות, ומה המידה הנדרשת להגנה עליה, ובהתאם לכך גם מהי הדרך הראויה להגנה על הזכות הנטענת. כמו כן בית המשפט משתמש בהגדרות עמומות שניתנות לפרשנויות שונות, וכך בכל פרשה ופרשה הוא מתמקד בניתוח ובפרשנות של המקרה המסוים המגיע לפתחו, ומחליט כיצד על המדינה לפעול בו. בניתוח המשפטי של בית המשפט, וכן גם בגישת המחוקק, נעדרת התייחסות דיפרנציאלית לצורך ולאופן השימוש בזכויות חברתיות על ידי הקבוצות השונות המרכיבות את החברה הישראלית. כך לדוגמה, הקהילות החרדיות זקוקות לשירותים שונים מאלה שהחברה הערבית נזקקת להם,<sup>50</sup> והחילונים שונים מדתיים.

כפי שנראה בהמשך הדו"ח, אופן אספקת שירותי הרווחה והתקצוב שלהם מביאים לפערים של ממש בין היישובים, ולכן ייתכן שיש לפתח מודל ייחודי לישראל שיביא בחשבון את הצרכים והמאפיינים המיוחדים של הקבוצות השונות. מודל כזה חייב להביא בחשבון את המצב הכלכלי-חברתי של הרשויות המקומיות בכלל, והערביות והחרדיות בפרט הממוקמות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר, שנקודת ההתחלה שלהן שונה בתכלית מנקודת ההתחלה של יישובים אחרים.

לפני שיפורטו בהרחבה ממצאי המחקר, הפרק הבא יציג את אופן אספקת שירותי הרווחה בישראל על ידי הגורמים השונים.

<sup>47</sup> בג"ץ 1181/03 אוניברסיטת בר-אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד סד (3) 204 (2011).

<sup>48</sup> ע"א 9535/06 אבו מסעוד נ' נציב המים (פורסם בנבו, 5.6.2011).

<sup>49</sup> ע"א 9136/02 מיסטר מאני ישראל בע"מ נ' ריז, פ"ד נח (3) 934 (2204); רע"א 5368/01 יהודה נ' עו"ד תשובה, כונס נכסים, פ"ד נח (1) 214 (2003).

<sup>50</sup> לאבתנה בין סוגי השירותים השונים הייחודיים לקבוצת החרדים והערבים ביחס לכלל האוכלוסייה, ראו: גזוני גל, שביט מדהל וחיים בלייך, תקצוב שירותי רווחה ברשויות המקומיות, 28-29 (דו"ח מצב המדינה 2017).

## ד. אספקת שירותי רווחה ומימוןם בישראל

שירותי הרווחה בישראל מסופקים על ידי שני גופים מרכזיים. האחד הוא משרד הרווחה והוא מספק את השירותים דרך יחידות משנה כגון המוסד לביטוח לאומי, האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית, השירות למען הילד (אימוץ), שירות המבחן לנוער ושירות המבחן למבוגרים. משרד הרווחה מוביל את מדיניות הרווחה הישראלית ומשמש בה גורם מרכזי לביטוי מחויבותה של הממשלה לשמירה על ערכי מדינת הרווחה ברוח מגילת העצמאות והדמוקרטיה. עם ערכים אלו נמנים ערכי זכויות אדם, שוויון זכויות והזדמנויות, כבוד האדם וחירותו, צדק וסולידריות חברתית והזכות להגדרה ולהתארגנות עצמית.<sup>51</sup>

אוכלוסיית היעד על פי אתר משרד הרווחה היא כל אדם, משפחה וקהילה, לרבות ילדים ונוער במצבי סיכון, בני משפחה הנתונים לאלימות במשפחה, בעלי נכויות ופיגור שכלי, נפגעי סמים ואלכוהול, זקנים במצבי מצוקה ועוד. המטרה של גופים אלה היא לצמצם פערים חברתיים ולתת שוויון הזדמנויות בכל התחומים ובהם החינוך, הבריאות, התעסוקה, הדיור, הרווחה, התחבורה, הצריכה, הפנאי והחיסכון באמצעות איתור כל מי שנדרש לשירות, טיפול בו, הגנה עליו, שיקומו, תמיכה בו וסיוע לו.

מטרות משרד הרווחה, כפי שהן מופיעות באתר המשרד, רחבות ומקיפות הרבה יותר מן השירותים המעוגנים בחקיקה ובפסיקה הקיימת. למעשה מטרות המשרד כוללות קידום כלל הזכויות החברתיות ולא רק הגנה על הביטחון הסוציאלי. אומנם מטרה שאפתנית זו היא מבורכת, שכן היא מכילה קשת רחבה של צרכים וזכויות, אולם בפועל המשרד אינו מקדם ואינו יכול לקדם את כל הזכויות החברתיות ללא שיתוף פעולה של משרדים אחרים והבנה ברורה בנוגע לתפקיד הרשויות המקומיות בנדון.

הגוף השני המופקד על אספקת שירותי רווחה הוא השלטון המקומי באמצעות אגפי הרווחה ברשויות המקומיות המוקמים מכוח סעיף 2 (א) לחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958.<sup>52</sup> חוק זה מסדיר את המסגרת הנורמטיבית למתן שירותי רווחה ומחייב את הרשויות המקומיות להקים "לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם". על פי החוק, "נזקק" הוא "אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, עוני או מסיבות אחרות, הכל לפי המבחנים שנקבעו בתקנות".<sup>53</sup> מבחני הנזקקות הללו נקבעו גם בתקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התש"ל-1970, וחלקם מגדירים את נכות הנזקק בהסתמך על תעודה רפואית, ואילו אחרים משאירים שיקול דעת בידי פקיד הסעד להחליט על נזקקותו של האדם.<sup>54</sup> במילים אחרות, החוק מפקיד הרבה מאוד כוח בידי פקיד הסעד להחליט מי זכאי למה. חלק ניכר מהאנשים שפונים ללשכת הסעד אינם מודיעים לכך שניתן להגיש הליכים משפטיים וביניהם עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק במידה ופקיד הסעד מסרב להעניק שירותים

<sup>51</sup> מתוך אתר משרד השירותים החברתיים: <https://www.gov.il/he//departments/molssa>

<sup>52</sup> סעיף 2 לחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958

<sup>53</sup> סעיף 1 לחוק שירותי הסעד.

<sup>54</sup> ראו למשל תקנה 7 הקובעת: נזקק מחמת מחסור הוא אדם שאינו מסוגל, לרעת מנהל לשכת הסעד, להשתכר כדי מחייתו או מחיית התלויים בו, ותקנה 8 הקובעת: נזקק מחמת סיבה אחרת הוא אדם שלשכת הסעד מצאה אותו זקוק לטיפול סוציאלי או לסעד מסיבה כלשהי (ההדגשה אינה במקור).

מסוימים ולתקוף את מהות והיקף השירות הנדון ולעתים אף לזכות בסעד משפטי כפי שקרה בעשור האחרון לאחר בג"ץ חסן. כאן מתבטא באופן ממשי חסרון של היעדר הגדרת שירותי רווחה.

חוק שירותי הסעד קובע את המסגרת להתקנת תקנות בנוגע לאופן מתן שירותי הרווחה האישיים וכן לאופן מימוש החוק. עם זאת, הוא אינו מגדיר את סל השירותים שעל הרשות לספק לתושבים, את תפקידיה ואת מקורות המימון של שירותי הרווחה האישיים, אלא רק מתווה מסגרת פרוצדורלית למתן שירותים לזכאים.<sup>55</sup>

מאז נחקק חוק שירותי הסעד בשנת 1958, התווספו עוד דברי חקיקה הנוגעים לעבודת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. פיזור זה למעשה מטיל חובות רבות ומגוונות על הרשויות המקומיות להענקת שירותי רווחה, וכפועל יוצא מכך גם משית עליהן הוצאות לא מעטות. פרק זה יסקור את חלוקת התפקידים בין שני הגורמים הללו – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והרשויות המקומיות – תוך התייחסות לשיטת המימון של זכויות הרווחה והבעיות ששיטה זו מעוררת. אתחיל במבט כללי ברשויות המקומיות בישראל.

#### ד. 1. מבט כללי ברשויות המקומיות בישראל

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: ה"למ"ס), בשנת 2018<sup>56</sup> היו במדינת ישראל 255 רשויות מקומיות, המחולקות לשלוש קבוצות עיקריות: עיריות (77 עיריות, מתוכן 11 לא יהודיות), מועצות מקומיות (124 מועצות מקומיות, מתוכן 70 לא יהודיות), ומועצות אזוריות (54 מועצות אזוריות, מתוכן 4 לא יהודיות).

משנת 2006 ואילך ה"למ"ס מסווגת את הרשויות המקומיות לעשרה אשכולות שונים לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה המתגוררת בהן, המבוססת על ניתוח נתונים בתחום החינוך, התעסוקה, הדמוגרפיה, אבטלה, גמלאות ורמת חיים.<sup>57</sup> למרות הביקורת שהובעה כלפי הדירוג הנ"ל, שלפיו הוא משקף את רמת האוכלוסייה של הרשויות ולא בהכרח את מצבה הכלכלי של הרשות, הוא בכל זאת משמש את משרד הפנים כאחד האינדיקטורים לצורך חלוקת מענקים לרשויות המקומיות.<sup>58</sup>

אשכול 10 כולל את הרשויות החזקות ביותר ואשכול 1 כולל את הרשויות החלשות ביותר. מעיון ברשימת הרשויות המחולקות לפי אשכולות בשנת 2018 עולה כי הרשויות המקומיות באשכול 1 מורכבות משתי קבוצות עיקריות: רשויות מקומיות חרדיות (ביתר עילית ומודיעין עילית) ותשע רשויות ערביות (כולן בדוויות, רובן בנגב). אשכולות 8–10 מורכבים מ-34 רשויות מקומיות שהן כולן יהודיות ואין בהם רשויות מקומיות ערביות או חרדיות כלל. הרשויות באשכולות 1–3 מורכבות מ-71 יישובים ערבים, 11 יהודים, ו-7 חרדים. מבחינת מבנה השלטון המקומי נמצא כי באשכולות 1–3 ישנם 63 (מתוך 124) מועצות מקומיות, 22 (מתוך 77) עיריות ו-4 (מתוך 54) מועצות אזוריות. במילים אחרות, ישנו מתאם

<sup>55</sup> שירי בס ספקטור זכויות חברתיות ושירותי הרווחה האישיים בישראל 8 (הכנסת – מרכז מחקר ומידע, 2010).

<sup>56</sup> אלו הם הנתונים העדכניים ביותר, שפורסמו ב-17.3.2020.

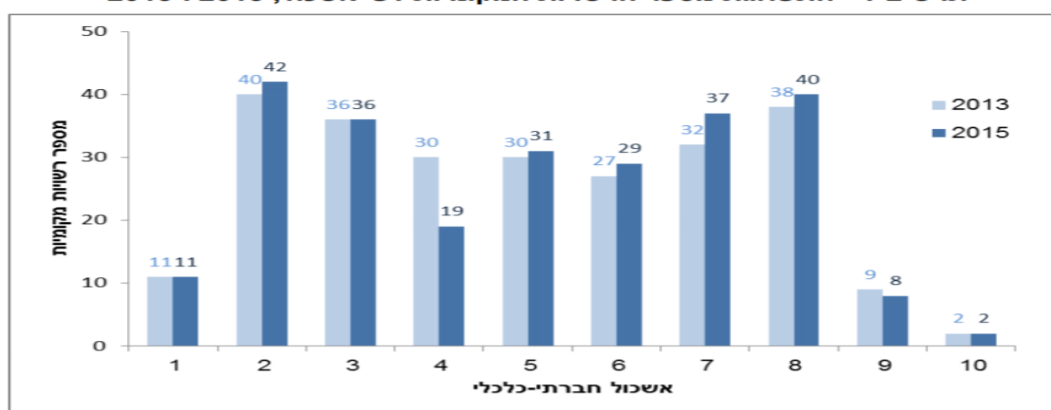
<sup>57</sup> תמיר אגמון המוד החברתי- כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תיאור וניתוח השימוש בו להקצאת תקציבים לרשויות המקומיות ותיאור מודדים נוספים 1–2 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2016).

<sup>58</sup> שם, בעמ' 1.

חיובי בין זהות הרשות המקומית ובין מיקומה באשכול החברתי-כלכלי. באשכולות הנמוכים נמצא יותר רשויות מקומיות ערביות ויהודיות-חרדיות, ובגבוהים נמצא יותר רשויות יהודיות (עם רוב חילונית). ועוד נתון חשוב מאד הוא שרוב הרשויות המקובצות באשכולות הנמוכים הם מועצות מקומיות, שהן ביחס לעיריות ולמועצות אזוריות קטנות יותר, להן פחות עתודות קרקע ופחות נכסים מניבי הכנסה (כגון משרדי ממשלה ואזורי תעשייה ומסחר).

מהגרף למטה שמתאר את ההתפלגות של הרשויות המקומיות על פני אשכולות המדד החברתי כלכלי בשנת 2013 וכן בשנת 2015 עולה כי באופן כללי חלוקת היישובים לאשכולות נשמרת.<sup>59</sup> התזווה היחידה היא באשכול 4 ולמעט שתי רשויות שירדו לאשכול 2 נראה כי כל השאר טיפסו מעלה לאשכולות גבוהים יותר. למעשה הגרף המוצג מתאר מצב של חוסר שוויון משמעותי הנשמר בין הרשויות המקומיות השונות. כך משנת 2006 ועד היום, חלוקת היישובים לפי אשכולות נותרה ללא שינוי מהותי כאשר הרשויות הערביות כמו גם הרשויות החרדיות נותרו במקומן בתחתית רשימת האשכולות.

תרשים 1 - התפלגות מספר הרשויות המקומיות לפי אשכול, 2013 ו-2015



הפער הכלכלי בין סוגי הרשויות מושפע משני גורמים עיקריים: האחד פנימי והוא קיומם של מאפיינים פנימיים ייחודיים של הרשויות המקומיות (למשל במידת גבייה עצמית) המגבילים את יכולתן לצאת מהאשכול הנמוך שבו הן מצויות. השני חיצוני והוא גורמים חיצוניים הקשורים לאופן התקצוב של הרשויות המקומיות ויחסיהן עם השלטון המרכזי (למשל שיטת המצ'ינג).

תקציב הרשויות המקומיות מורכב משניים: תקציב רגיל ותקציב בלתי רגיל. התקציב הבלתי רגיל מיועד לפעולות חד-פעמיות הנוגעות לפרויקטים של פיתוח, והוא משולם ממענקים ממשלתיים שונים.<sup>60</sup> התקציב הרגיל הוא התקציב העיקרי המשמש את הרשות למימון הוצאותיה השוטפות. ישנם שני מקורות הכנסה עיקריים לתקציב הרגיל. האחד הוא הכנסות עצמיות מגביית ארנונה, אגרות, היטלים ותשלומים הנגבים מתושבים ומעסקים שבתחום הרשות המקומית. השני הוא הכנסות מהשלטון המרכזי באמצעות: (1) העברת מענקי איזון ומענקים ייעודיים מטעם משרדי ממשלה למיניהם (כגון משרד הבינוי והשיכון); (2) מימון תואם (Matching – מצ'ינג), המבטא את ההשתתפות של משרדי הממשלה במימון שירותים

<sup>59</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2015" הודעה לתקשורת מס' 351/2018 (נובמבר 2018).

<sup>60</sup> רינת בניטה רשויות מקומיות בישראל מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה 6 (הכנסת – מרכז מחקר ומידע, 2015).

ופרויקטים הניתנים על פי חוק, למשל בתחומי הרווחה והחינוך, והמופעלים על ידי הרשות המקומית כנגד מימון תואם המושלם על ידי הרשות המקומית. בחלק הבא, בדיון שיתמקד במימון שירותי הרווחה, יפורט נושא המימון התואם.

בשנות השמונים חל שינוי מרחיק לכת במעמדו של השלטון המקומי בישראל אשר מקורו בתהליכים חברתיים, פוליטיים ותרבותיים.<sup>61</sup> השינוי התרחש בעיקר בשיטת המימון של הרשויות המקומיות שהביאה להגברת המימון העצמי שלהן ובכך הן הפכו לתלויות יותר במקורות הכנסה עצמאיים. תהליך זה הביא להרחבת הפערים בין הרשויות המקומיות ובעיקר החליש את הרשויות המוחלשות וחלק מהן לא עמדו באתגר שהונח לפתחן ונקלעו לקשיים כלכליים חמורים.<sup>62</sup> בהתאם לכך, מערכת היחסים בין השלטון המרכזי למקומי נבחנה בהרחבה בספרות המחקר תוך ביקורת על האופי הריכוזי של השלטון המרכזי מול השלטון המקומי לצד תהליך של העברה בלתי מבוקרת של סמכויות הרשות המרכזית לידי הרשויות המקומיות. זאת נוסף על היעדר מנגנוני פיקוח אפקטיביים על פעילותן של הרשויות המקומיות, בין היתר גם בתחום מתן שירותי הרווחה.<sup>63</sup>

במטרה לסייע להבראת הרשויות המקומיות נחקק חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 31 והוראת שעה), התשס"ד-2004 (להלן – חוק ההבראה) שנועד לאזן בין מגוון הזכויות והאינטרסים הנוגעים בדבר: האינטרסים של הרשות; רצון השלטון המרכזי לפקח על דרך ההתנהלות של הרשויות המקומיות; הרצון לקבוע הסדר מפורט בנוגע לאופן השימוש בכספים המיועדים להסדר ההבראה ופיקוח על קיומו של ההסדר; הרצון לצמצם את הפגיעה בנושים בדרך של הקפאת אמצעי הגבייה של כספים מסוימים של הרשות לפרק זמן מוגבל של חודשים מספר בלבד.<sup>64</sup>

נוסף על כך, בשנת 2014 קידם משרד הפנים מהלך שמטרתו היא אסדרה (רגולציה) דיפרנציאלית בנוגע לתמיכה ברשויות המקומיות בהתאם למאזן התקציבי שלהן ולאיכות מתן השירותים לתושבים, במטרה לנתב את התקציבים לרשויות המקומיות החלשות והזקוקות יותר למענקים מהמדינה. במסגרת דירוג שמשרד הפנים יצר, נקבעו חמש קבוצות עיקריות: (1) **רשויות איתנות**: בשנת 2014 אישרה הכנסת את החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 135), התשע"ד-2014, שהוגדרו בו התנאים להכרזה על "עירייה איתנה" ושונו סעיפי החוק שעניינם אופן התנהלותן של העיריות המוגדרות איתנות; ישנן 24 רשויות איתנות; (2) **רשויות יציבות**: בשנת 2015 פורסמה רשימה של 72 רשויות מקומיות אשר הוגדרו "יציבות". הגדרת רשות יציבה נעשית לפי תבחינים כספיים המודדים יציבות כלכלית ועמידה בכללים מנהליים; (3) **רשויות "במצב ביניים"**: ישנן 82 רשויות שאינן נדרשות להיכנס לתהליך של התייעלות או הבראה, אך הן טרם נמצאו עומדות בפרמטרים של רשויות יציבות או איתנות; (4) **"רשויות בתכנית התייעלות"**: מדובר ב-27 רשויות שאינן עומדות בתנאים המאפשרים כניסה לתוכנית הבראה ו/או שמעדיפות, באישור משרד הפנים, לפעול באמצעות תוכנית התייעלות; (5) **"רשויות במצב הבראה"**: מדובר ב-52

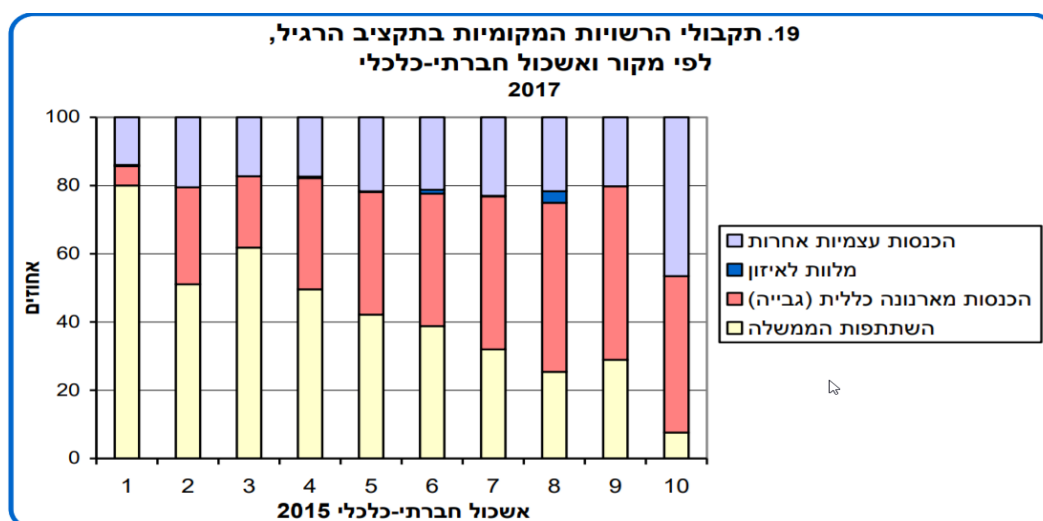
<sup>61</sup> ישי בלנק "מקומו של המקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" **משפטים** לד 197, 219-220, 226 (תשס"ד).

<sup>62</sup> ע"א 10233/04 **עיריית יהוד נ' י.ר.א.ב. שירותי נוי 1985 בע"מ**, פ"ד ס 254, 266-267 (2006) **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות** (אבי בן בסט ומומי דהן – עורכים, מכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009); אריה הכט **שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1997); ערן רזין **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לבזור, בין מסורתיות למודרניות** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2003).  
<sup>64</sup> שם, בעמ' 268-269.

רשויות במצב סוציו-אקונומי נמוך מ-7 בדירוג, עם גירעון מצטבר גבוה מ-17.5%, וסך החוב שלהן גדול מ-50% מהכנסות הרשות לשנה.

מניתוח ההטבות שניתנות לרשויות מקומיות יציבות מבחינה כלכלית, נראה שהפרויקט הנ"ל תורם להן בהיבטי פיתוח המקרקעין ומעניק להן עצמאות בקביעת התקציב. כך רשות "איתנה" (עונות על הגדרה זו הערים אבן יהודה, הרצליה, חולון, חיפה, כפר סבא, כפר שמריהו, עומר, פתח תקווה ורעננה) תזכה לעצמאות בכל הקשור לאישור התקציב השנתי ולתפעולו, לאישור תקציב הפיתוח העירוני ולתפעולו, וכן בנושאים הקשורים לעשייה במקרקעין, לקידום מיזמים עירוניים, למתן זיכיון, לחתימה על חוזים ולעניין מחיקת חובות אבודים.<sup>65</sup> נוסף על כך, לרשות יציבה תוענק זכות לקבל הקלות שונות בהתנהלותה מול משרד הפנים, למשל במישור הדיווח על פעילויות הרשות למשרד הפנים וכן במישור קבלת אישורים מוקדמים ממשרד הפנים הנדרשים לחלק מפעילויות הרשות.

מהתרשים למטה, שנלקח מקובץ הלמ"ס, "הרשויות המקומיות בישראל (2017)", ניתן ללמוד שבשנת 2015 ככל שהאשכול החברתי-כלכלי היה נמוך יותר, כך גדלו ההכנסות מהשתתפות הממשלה.<sup>66</sup> כלומר היוזמות השונות להבראת הרשויות המקומיות אכן הביאו להגברת השתתפות הממשלה בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות החלשות יותר, שמגיע לכדי 80% ברשויות שבאשכול החברתי 1, ונע בין 50%-ל-60% בתקציב הרשויות מאשכולות 2 ו-3. עם זאת, ניסיונות הבראה אלה לא שינו בהרבה את תמונת החלוקה לאשכולות והיא נותרה יציבה זה כשני עשורים. בהיבט הזה מעבר להעברת חלק מתקציבי המדינה לרשויות היותר החלשות לא נעשה כל חשיבה מחדש על תכנית מקיפה שמטרתה העלאת מיקום הרשויות המקומיות מעלה בסולם האשכול חברתי כלכלי.



<sup>65</sup> משרד הפנים – רשויות איתנות הודעה לציבור 2014.

<sup>66</sup> הרשויות המקומיות בישראל, 2017 (פרסום מס' 1759, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) גרף 19, בעמ' 33.

## ד.2. מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות – שיטת המצי'נג

משמעות המילה מצי'נג בהקשר היחסים בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה הוא העברת מימון תואם של המשרד הממשלתי למימון פרויקטים ושירותים של הרשות המקומית מתוך סעיף התקציב של אותו משרד. תקציב הרשויות המקומיות מתבסס על שיטת המצי'נג בשני תחומים עיקריים: רווחה וחינוך. כך משרד הרווחה מממן 75% מהוצאות הרווחה של הרשויות המקומיות, והרשות המקומית מממנת 25% מהשירותים שניתנים באמצעותה. ישנם כמה סוגים של מימון מצי'נג: האחד מצי'נג רגיל שהוא למעשה העברת תשלומים קבועים ממשרדי הממשלה, למשל ממשרד החינוך, למימון שירותים מסוימים, והשני הוא מצי'נג פיתוח שהוא למעשה העברת תשלומים חד-פעמית לפרויקט מסוים, למשל כשמשרד הבינוי והשיכון מעביר תקציבים לצורך הקמת מבנים.<sup>67</sup>

מימון שירותי הרווחה בשיטת המימון התואם אינו מעוגן במלואו בחקיקה, אך הוא קיבל ביטוי בשני חוקי רווחה שבהם נקבע כי הרשות המקומית תישא ב-25% מעלות השירות הניתן מכוחם. האחד הוא סעיף 7א(ה) לחוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), התשכ"ט-1969, והשני סעיף 4(ד) לחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000.<sup>68</sup>

משרד הרווחה מעביר את מלוא הסכום לרשות המקומית מראש, וגובה את חלקה היחסי מחשבונה באופן שהאחרונה הופכת לחייבת חוב לשלטון המרכזי.<sup>69</sup> בהוראות משרד העבודה והרווחה נקבע כי אם הרשות המקומית אינה מעבירה את חלקה, המשרד יהיה פטור מהחובה לממן את יתר הסכום, וסכום זה יועבר לרשות מקומית אחרת, לפי שיקול דעתו של משרד הרווחה.<sup>70</sup> בדרך כלל הרשויות שנבצר מהן להעביר את התשלום הן הרשויות החלשות יותר, וכך הנפגעות העיקריות הן האוכלוסיות שזקוקות לשירותי רווחה אישיים המתגוררות ביישובים המשתייכים לאשכול סוציו-אקונומי נמוך.<sup>71</sup>

נוצר כאן פרדוקס שלפיו את הכסף שלא נוצל המדינה מעבירה לרשויות שיכולות לעמוד בחלקן במימון – כלומר, הרשויות שיש להן כסף. כך שיטת המצי'נג משמשת כמנגנון משוכלל המחזק את החזקים ומחליש את החלשים.<sup>72</sup> זאת ועוד, מסתמן כי השלטון המרכזי אינו מעביר את מלוא המימון לתקצוב שירותי הרווחה כפי שהוא עצמו קבע.<sup>73</sup> עם זאת, ניכר כי ישנה התחשבות מסוימת ברשויות מקומיות חלשות שבאה לידי ביטוי בהחלטה משנת 2006 בדבר החלת השתתפות עצמית מוקטנת של רשויות מקומיות בפרויקטים נקודתיים כגון מימון פרויקט מחשוב של לשכות הרווחה המקומיות ופיתוח תוכנית של מועדנים לזקנים ביישובים שאין בהם מרכזי יום.<sup>74</sup>

<sup>67</sup> יניב רונן מימון תואם (matching) של משרדי ממשלה ושירותי מקומיות, 2 (הכנסת – מרכז מחקר ומידע, 2008).

<sup>68</sup> בניטה, לעיל ה"ש 60, בעמ' 5.

<sup>69</sup> אריה הכט שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל 18, 21 (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1997). כמו כן ראו: ס' 3א לחוק יסודות התקציב: בסעיף זה נקבעת הפרוצדורה לתקצוב גופי ציבור (בין היתר למטרות רווחה) שאינם מוסד ממוסדות המדינה, כלומר בין היתר רשויות מקומיות. כן ראו: ס' 26 לחוק יסודות התקציב הקובע הוראות לקיוזו תקציב של רשות מקומית.

<sup>70</sup> עדו אבגר מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (מאצי'נג) (מסמך לוועדה לזכויות הילד) 14 (2017).

<sup>71</sup> בס ספקטור, לעיל ה"ש 55, בעמ' 8.

<sup>72</sup> בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 63.

<sup>73</sup> עופר קמחי "מגמות בדיני השלטון המקומי – סיכום שנת המשפט תשע"א" דין דברים ז 129, 147 (תשע"ג).

<sup>74</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר תכנון והכשרה, דין וחשבון – הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, 2010.

זאת ועוד, הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים המליצה כי שיעור ההשתתפות של משרד הרווחה בהפעלת השירותים יישאר אחיד (קרי: 75% השתתפות), ללא הבחנה בין הרשויות, אולם המשרד ינקוט בדרך של הקצאה דיפרנציאלית במקרים מסוימים. כך למעשה ייחסכו מהרשות המקומית הוצאות אחרות בתחום הרווחה כדי שתוכל להשלים את סך ההשתתפות שלה בגובה של 25% מהתקציב הקיים.<sup>75</sup>

על אף החשיבות הרבה המיוחסת להענקת זכויות רווחה לתושבי המדינה, ולמגינת ליבן של רבות מהרשויות המקומיות הנתונות במשברים כלכליים שאליהם נקלעו עוד בתחילת שנות האלפיים, אין הן יכולות להעניק את שירותי הרווחה שהמדינה מתנה את מימונה שלה להם בהקצבה ממקורותיה של הרשות.<sup>76</sup> על כן גורם חשוב (אם כי לא יחיד) שנפגע באופן בלתי נמנע מהקשיים הכלכליים של הרשויות המקומיות הוא מתן שירותי הרווחה לתושבי הרשויות המקומיות הללו. זאת משום שהשיטה הנוכחית של השתתפות בתקציבי חינוך ורווחה גורמת לכך שתקציבי הרווחה אינם מגיעים אל הרשויות שאינן יכולות למלא את חלקן בהשתתפות (הרשויות העניות והחלשות). בשנת 2016 אף פתחו ראשי רשויות מקומיות בפריפריה במחאה ("צעדת השוויון") על שיטת המצינג בתחומי החינוך והרווחה, תוך דרישה לתקציב דיפרנציאלי שיעניק יותר מימון לרשויות חלשות.<sup>77</sup>

חוסר השוויון בתקצוב שירותי הרווחה בין הרשויות השונות לפי שיטת המצינג הביא לידי עתירה לבג"ץ, שיינתן צו על תנאי המורה למשרד האוצר ולמשרד הרווחה והשירותים החברתיים לנמק "מדוע לא תשונה שיטת המימון התואם של שירותי הרווחה ברשויות המקומיות בישראל, וייקבע הסדר תקצוב אשר יתווה מדרג השתתפות של הרשויות המקומיות במימון שירותי הרווחה שבתחומן על פי מדדים של חוסן חברתי כלכלי".<sup>78</sup>

העותרים טענו כי יש פגם בכך ששיטת המימון התואם של שירותי הרווחה ברשויות המקומיות אינו מעוגן בדבר חקיקה. יתרה מזו, טענו העותרים, מאחר שקבלת המימון הממשלתי ממשרד הרווחה תלוי ביכולתה של הרשות לממן 25% מעלות השירות, מצבה הכלכלי של הרשות משפיע במישרין על יכולתה לספק שירותי רווחה הולמים לתושביה. לטענת העותרים, רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, מרביתן רשויות ערביות, אינן יכולות לממן את חלקן היחסי בתקצוב שירותי הרווחה, ולפיכך הן מפסידות גם את חלקן של משרד הרווחה בתקציב שירותי הרווחה. כן ביקשו העותרים לברר מדוע לא ייקבע הסדר תקצוב המתחשב בחוסן חברתי-כלכלי של הרשויות למיניהן.

העותרים התבססו על נתוני מיקום הרשויות המקומיות הערביות בשלושת האשכולות הנמוכים ביותר. באשכול הנמוך ביותר מבחינה חברתית-כלכלית, אשכול 1, חוץ מהיישוב בית"ר עילית (ואליו הצטרף מאוחר יותר היישוב מודיעין עילית), כל היישובים הם יישובים ערביים. באשכולות 5 ו-6, מתוך 56 יישובים, רק ארבעה הם יישובים ערביים, ובאשכולות 7–10 אין שום רשות מקומית ערבית. שאר היישובים הערבים מסווגים באשכולות הנמוכים 2, 3, 4. דירוגם החברתי-כלכלי של היישובים הערביים

<sup>75</sup> שם.

<sup>76</sup> בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 63, בעמ' 45.

<sup>77</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 291 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20, 1 (18.12.2017).

<sup>78</sup> בג"ץ 6853/12 פודום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית נ' משרד הרווחה (טרם פורסם, 2013).



תואם גם את הנתונים הקיימים על אודות שיעור העוני בקרב האוכלוסייה הערבית, הגבוה מחלקה היחסי באוכלוסייה: המשפחות הערביות מהוות כשליש מכלל המשפחות העניות בישראל. גורם עיקרי לכך הוא ממוצע שיעור האבטלה ביישובים הערביים, הכפול מזה שבישובים היהודיים, והשכר הממוצע, הנמוך מן הממוצע היהודי בכ-20%.

ככל שהרמה החברתית-כלכלית ביישוב נמוכה יותר, גוברת התלות של תושביו בשירותי גורמי הרווחה. לפיכך לא מפתיע להיוודע שלאוכלוסייה הערבית ריבוי צרכים בתחום הרווחה, הנובעים בין היתר משיעור העוני בקרבה. היעדרם של שירותי רווחה מספקים בא לידי ביטוי בחוסר טיפול, או למצער בטיפול חלקי ולוקה בחסר, ובריבוי תופעות חברתיות קשות ומעוררות דאגה, ובהן: פשיעה ואלימות, אלימות במשפחה, נערות במצוקה, שימוש בסמים ואלכוהול, נוער מנותק, נשירה ממוסדות החינוך, ילדים בסיכון ועוד. הגם שאלו הם פני המציאות הסוציו-אקונומית של תושביה הערבים של ישראל, הם אינם נהנים מתקציבי רווחה מתאימים העשויים לסייע בשינוי המצב ובשיפורו.

בתגובה לעתירה הציגה המדינה נתונים על אופן ניצול תקציב הרווחה לפי אשכולות. לפי נתונים אלו (מן השנים 2011–2012) ניצלו הרשויות באשכולות 1–9 בין 93% ל-104% מהתקציב בכל שנה. באשכול העשירי היה ניצול התקציב נמוך יותר ועמד על כ-85%. על פי גישת המדינה, שיעורי הניצול הגבוהים בכל הרשויות, והיעדר הבדלים של ממש בשיעורי הניצול בין יישובים המשתייכים לאשכולות חברתיים-כלכליים שונים, מלמדים שרשויות חלשות מצליחות לממש את תקציבי הרווחה שהן מחויבות אליהם.<sup>79</sup>

הטענה הבסיסית של העותרים הייתה כי שיטת המימון התואם של שירותי הרווחה ברשויות המקומיות בישראל מפלה ופוגעת בעקרון השוויון. מדובר כאמור בשוויון מהותי, שכן לכאורה הקריטריונים שלפיהם מתוקצבות הרשויות הם אחדים. עם זאת, אחדות זו מייצרת מציאות שבה הרשויות הנמצאות במדרג חברתי-כלכלי נמוך אינן יכולות לשאת בכל ההוצאות הכרוכות באספקת שירותים חברתיים לאוכלוסייה הנזקקת בתחומן, ועל כן כושלות ואינן מסוגלות לעמוד בהתחייבותן כמפעילות המחלקות לשירותים חברתיים. לעניין זה טענו העותרים כי שיטת המימון התואם מפירה את חובתה של הרשות לפעול על פי עקרון השוויון ופוגעת בו ובכבוד האדם פגיעה חוקתית שאינה עולה בקנה אחד עם התנאים הקבועים בפסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

בהמלצת השופטים, שצינו כי אינם מתערבים בשיקולי מדיניות, נמחקה העתירה, ולמעשה עד היום שיטה מימון זו והשפעתה על פערי התקצוב בין הרשויות לא נדונו לעומקן בבית המשפט העליון. זאת אף על פי ששיטת מימון זו של שירותי הרווחה מעוררת ביקורת בשלל דו"חות והמלצות של ועדות שהוקמו לצורך בחינת אופן הענקת שירותי רווחה.

הצורך בקביעת "ליבה" בסיסית של שירותי רווחה בכל רשות מקומית, ושירותים נוספים, עמדו בלב דיוניהן של כמה ועדות ציבוריות שהוקמו על ידי ממשלות ישראל לדורותיהן. כך "הוועדה הממלכתית לשלטון המקומי" קבעה כי הבטחת עצמאות השלטון המקומי תלויה בהיבט הכלכלי, ועל כן הדבר מחייב קביעת סל שירותים תקני, שאת מימונו תבטיח הממשלה.<sup>80</sup> על פי דו"ח הוועדה, סל השירותים יכלול

<sup>79</sup> אבגר, לעיל ה"ש 70, בעמ' 12.

<sup>80</sup> משה זנבר, דו"ח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי 18-19 (1981).

שירותי חובה ושירותי רשות, וחלוקת סוגי השירותים תיעשה על ידי הממשלה בשיתוף פעולה עם השלטון המקומי. כמו כן הומלץ שסל השירותים ייקבע לא רק לפי גודל היישוב אלא גם לפי הצרכים הרלוונטיים של אספקת השירותים.<sup>81</sup>

בהמשך, שתי ועדות ציבוריות נוספות שעסקו בנושא סל השירותים המוניציפלי ("הוועדה לקביעת קריטריונים לחלוקת מענק האיזון לרשויות המקומיות"<sup>82</sup> ו"הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל") קבעו כי יש להקצות מענקי איזון לרשויות המקומיות כדי שיוכלו לתת לתושביהן שירותי רווחה מינימליים.<sup>83</sup> בשנת 2005 מונתה "הוועדה הציבורית לבחינת סל השירותים ברשויות המקומיות"<sup>84</sup> שקבעה כי ההבדלים ברמת השירותים המוניציפליים לתושבים במדינת ישראל הם ניכרים, ואף המליצה לקבוע סל שירותים מזערי, וכן את היקף השירותים שייכללו בו, את תדירות מתן כל שירות, וכן לקבוע סל "מורחב", שרשות מקומית תהיה רשאית לספק ממקורותיה העצמיים.

בעיות אלה לא נעלמו מעיניו של מבקר המדינה. בדו"ח 51 משנת 2000 צוין הצורך לקבוע אמות מידה שיתרמו לשקיפות ולשוויון בהקצאת המשאבים של משרד הרווחה לשירותי הרווחה ברשויות המקומיות.<sup>85</sup> דו"ח מבקר המדינה 57 משנת 2006 הורה לבדוק אם תוקנו הליקויים שצוינו בבדיקה הקודמת שנערכה בנושא זה.<sup>86</sup> בדו"ח זה נמתחה ביקורת חריפה על שיטת המימון התואם בתקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות. כך בבדיקה נמצא כי בשנת 2005 הייתה ההוצאה הממוצעת של משרד הרווחה בעבור כל מטופל ברשויות החזקות גדולה מההוצאה הממוצעת ברשויות החלשות בפער של עד פי ארבעה בין הרשויות החזקות ביותר לחלשות ביותר. בחלוקה למגזרים ההוצאה בממוצע בגין מטופל ביישובים המעורבים (יישובים שחיים בהם יהודים וערבים) וביישובים היהודיים היתה גבוהה פי שתיים מההוצאה ביישובים לא יהודיים. כן נקבע כי פערים אלה צוינו גם בדו"ח 51 משנת 2001 אך לא נעשה דבר לשיפור המצב.

זאת ועוד, בנוגע לקביעת אמות מידה להקצאת התקציבות, נמצא כי סעיפי תקציב בנושאים רבים נותרו בלא אמות מידה להקצאתם, למשל סעיפי תקציב הנוגעים לטיפול בסובלים מפגור שכלי, באנשים עם מגבלויות, במתמכרים ובנוער מנותק. לכן נקבע שבהיעדר קריטריונים להקצאה, נפגעת יכולתו של המשרד להגביר את השקיפות ואת השוויון בהקצאת המשאבים.

ליקוי חמור נוסף נמצא במישור הקצאת כוח האדם ברשויות המקומיות. כך נקבע שמשרד הרווחה לא קבע על פי מדדים אובייקטיביים, כמה משרות של עובדי רווחה נדרשות ברשויות המקומיות לנוכח שינויים בדרישה לשירותי רווחה, ולא נקבע מהו מספרן הכולל של המשרות הנדרשות ברשויות המקומיות. יתרה מזו, ברשויות מקומיות המדורגות ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר הפער הממוצע בין תקן המשרות בפועל ובין תקן המשרות המוצע לא זו בלבד שלא הצטמצם, אלא הוא אף

<sup>81</sup> נחום בן-אליא "מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים" מכון פלורסהיימר לחקר מדיניות (2006)

<sup>82</sup> מדינת ישראל – משרד הפנים, המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק איזון" לרשויות המקומיות 24-26 (1993).

<sup>83</sup> יעקב גדיש, הוועדה הציבורית לרפורמה במינהל מקרקעי ישראל, (2006).

<sup>84</sup> גדי יעקובי, הוועדה הציבורית לבחינת סל השירותים ברשויות המקומיות (2005).

<sup>85</sup> מבקר המדינה, דו"ח שנתי 51' לשנת 2000.

<sup>86</sup> מבקר המדינה, דו"ח שנתי 57' לשנת 2006.

התרחב. השילוב של חוסר בתקנים של אנשי סיוע ורווחה ברשויות המקומיות, היעדר תקצוב מתאים לפי מנגנון המצ'ינג וגידול הפער הכלכלי בין הרשויות המקומיות החזקות לחלשות, מביא אפוא לתוצאה בלתי נמנעת של ירידה באיכות שירותי הרווחה ברשויות המקומיות שנמצאות באשכולות הנמוכים.

ביקורת נוספת הועלתה שוב במהלך ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה בשנת 2018.<sup>87</sup> בישיבה נדונה בהרחבה השפעתה של שיטת המצ'ינג על אי-השוויון בתקציבי רווחה לרשויות מקומיות, וחברת הכנסת שלי יחימוביץ' סיכמה את הדברים כך: "מוסכם על כולם כי המצ'ינג הוא מנגנון מעוות ובעל תוצאה ברורה: הרשויות החזקות והעשירות הופכות חזקות ועשירות יותר, בעוד הרשויות המוחלשות והעניות הופכות חלשות ועניות יותר".<sup>88</sup> יחימוביץ' הדגישה כי ביטול מנגנון המצ'ינג, או לכל הפחות הורדת סכומי ההשתתפות שיידרשו מהרשויות החלשות, אינם צריכים לבוא על חשבון תקצובן של הרשויות החזקות. במהלך הדיון נשמעו התייחסויות רבות לשיטה, להשפעותיה על שירותי הרווחה ברשויות ולפערים שהיא יוצרת.

שר הרווחה אז חיים כץ ציין כי משרדו דן בשנה שקדמה לדיון בשינוי שיעורי המצ'ינג מבלי להעלות את רף ההשתתפות של הרשויות החזקות מעל 25%, אך עם הורדה של אחוזי ההשתתפות מצד הרשויות החלשות. כן ציין כי הרשויות המקומיות מנצלות את תקציב הרווחה במלואו ויותר מ-90% מהן ממלאות את חלקן.<sup>89</sup> זה נתון מדויק אך הוא מתעלם ממהות השירותים המוענקים על ידי הרשויות השונות. הנתונים מראים כי הרשויות החלשות מעניקות שירותי רווחה קהילתיים יותר מאשר שירותי רווחה פרטיים שעלותם היא משמעותית נמוכה יותר. זאת בהשוואה לרשויות החזקות שמעניקות יותר שירותי רווחה פרטיים.<sup>90</sup> לטענת משרד הרווחה, קהילות מסורתיות כגון הערבים והחרדים מעדיפות לתת שירותי רווחה קהילתיים משום שהם מותאמים יותר לצורכיהם וזו הסיבה לפער בממוצע ההוצאה בגין השירות, ולא העובדה שהשירות הוא טוב פחות או זול יותר.<sup>91</sup>

אם זה המצב לאשורו וכלל הרשויות המקומיות החזקות והחלשות מצליחות לממן ולספק את שירותי הרווחה לכלל התושבים, נשאלת השאלה מדוע הרשויות המקומיות החלשות "משמרות" את מעמדן בתחתית סולם האשכולות ומדוע אף על פי שהן ממלאות את חלקן במימון שירותי הרווחה וכביכול לספק את כל שירותי הרווחה הנחוצים לתושביהם, הן אינן מצליחות לטפס למעלה לאשכולות חברתיים-

<sup>87</sup> פרוטוקול מס' 291 מישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה 18.12.2017.  
<https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press18.12.17q.aspx>

<sup>88</sup> עוד היא הוסיפה: "מקומת מכל היא העובדה, כי אותן רשויות מוחלשות אשר אינן יכולות להעמיד את חלקן היחסי בתקצוב פרויקטים בתחום הרווחה, מוותרות עליהם כליל, וכדי להוסיף על גודל האבסורד, תקציביהן, שאינם מנוצלים בגלל שיטת המצ'ינג, מועברים אל הרשויות החזקות. מדובר על פרויקטים למען נכים קשים, קשישים סיעודיים, נשים מוכות, נוער בסיכון ועוד אוכלוסיות נזקקות וחלשות במיוחד. מתברר שגם טיפול במסגרות חוץ-ביתיות הוא בבחינת מותרות שמחוץ לתחום עבור הרשויות החלשות, או אם לתאר זאת באופן ציני – עדיף לחטוף מכות במרכז הארץ, שם לפחות יש מקומות במקלטים לנשים מוכות במסגרת המצ'ינג, מאשר בפריפריה". שם.

<sup>89</sup> עוד הוא ציין: "אני יודע שיש בעיה, אבל השיקול, כמו תמיד, הוא שיקול תקציבי ושיקול של סדר עדיפויות. לא קיבלתי את כל התקציב שביקשתי מהאוצר, ואני יודע לעבוד רק עם מה שיש לי. עלות ביטול מנגנון המצ'ינג היא 2 מיליארד ש"ח, ואני צריך להחליט – מצ'ינג או אוטיסטים? מצ'ינג או נערות בסיכון? בסדר העדיפויות שלי החלטתי שנערות בסיכון יותר חשוב: העליתי את גיל הטיפול מ-18 ל-25 ושמתי 100 מיליון. לגבי אוטיסטים, כשנכנסתי לתפקידי תקציב הטיפול עמד על 180 מיליון, היום הוא 380 מיליון. זה קל לבוא לפה ולהיות לארגו; אבל האוכלוסייה גדלה ב-2.9% בכל שנה, תוחלת החיים עולה, אז צריך יותר להיכנס לתחום הקשישים. לצערי, אני לא יודע להביא כסף להכל". שם.

<sup>90</sup> אבגר, לעיל ה"ש 70, בעמ' 13.

<sup>91</sup> שם, שם.

כלכליים גבוהים יותר. אם שירותי הרווחה אכן מסופקים כנדרש, היה צריך להבחין בתזוזה כלשהי של מיקום הרשויות המקומיות לאשכולות גבוהים יותר. הקיבוע של הרשויות המקומיות (בעיקר הערביות והחרדיות) באותו מיקום באשכול החברתי-כלכלי מעיד על כך שהשיטה אינה ממלאת את ייעודה כראוי וכי ככל הנראה שירותי הרווחה אינם ברמה הנדרשת המאפשרת לתושבי היישובים לעלות מעלה בסולם החברתי כלכלי.

כפי שנראה בחלק הבא, הסיבה למצב שנוצר נוגעת לכך שהרשויות המקומיות מוצאות דרכים אחרות להקטנת עלות הוצאות הרווחה כדי שתוכלנה לעמוד ביעד של מימון 25% ובכך לקבל את המימון התואם המלא של משרד הרווחה. עם זאת הן אינן מצליחות לצאת ממעגל העוני שאליו נקלעו משום שהם בונות אל סל שירותי הרווחה ובהתאם את תקציבם במטרה לעמוד במודל המצינן, כי אחרת הם עלולים להפסיד כסף.

## ה. ממצאי המחקר: ראיונות עם נושאי תפקידים ברשויות המקומיות

לאחר שלב הסקירה, ולפני שלב איסוף הנתונים, החלטנו לראיין בראיונות עומק את גזברי הרשות ומנהלי אגף הרווחה. מטרת הראיונות הייתה להתרשם מחלוקת שירותי הרווחה בפועל בעזרת מדגם מייצג של רשויות מקומיות בכדי לחדש על הדוחות והמחקרים שכבר קיימים בנושא. החלטנו להתמקד ברשויות מקומיות מהאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, שהן בעיקר הרשויות הערביות והחרדיות, ובקבוצת ביקורת של יישובים חילוניים מהאשכולות הגבוהים, תוך השוואה ביניהם כדי לקבל תמונה כללית שממנה יהיה אפשר לגזור מסקנות. המדגם נבנה מכמה משתנים מצטברים אשר יכולים לתת לנו אינדיקטור לבחינת ההבדלים בין הצרכים של תושבי הרשויות השונות ולדרך ההתנהלות של הרשויות כמו אזור גיאוגרפי, אשכול חברתי-כלכלי, זהות לאומית ודתית. במסגרת הראיונות ביקשנו לברר כיצד מחולקים שירותי הרווחה, אם החלוקה נעשית לפי מפתח קבוצתי מסוים, כיצד תקציב הרשות נבנה, מחולק ומנוצל ואם המבנה התקציבי הנוכחי עונה על הצרכים של תושבי הרשות.<sup>92</sup>

לאחר שבחרנו את המשתנים הרלוונטיים למחקר, יצרנו באמצעות טבלת הרשויות המקומיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>93</sup> קבוצה מדגמית של רשויות העונה על כל השילובים שביקשנו לבחון (לדוגמה: רשות ערבית באשכול גבוה באזור המרכז; רשות יהודית באשכול נמוך בפריפריה; רשות מעורבת באשכול גבוה בפריפריה וכדומה). המדגם הורכב מהרשימה המופיעה בטבלה 2 למטה.

### טבלה 2: ראיונות עם בעלי תפקידים ברשויות מקומיות

קטגוריה	אזור גיאוגרפי	אשכול חברתי-כלכלי	ערים
ערים חילוניות	מרכז	אשכול גבוה	תל אביב-יפו (8), כפר שמריהו (10), רמת השרון (9)
		אשכול נמוך	בת ים (5)
	פריפריה	אשכול גבוה	בנימינה-גבעת עדה (8), חדרה (6), באר יעקב (7)
		אשכול נמוך	אופקים (3), טירת הכרמל (5)
ערים מעורבות: דתי/חילוני	מרכז	אשכול גבוה	גבעת שמואל (8)
ערים חרדיות	מרכז	אשכול נמוך	בני ברק (2)
	פריפריה	אשכול נמוך	בית שמש (2), מודיעין עילית (2), אלעד (1)
ערים ערביות	מרכז	אשכול גבוה	אין
		אשכול נמוך	אום אל פחם (2), באקה אל גרביה (3)
	פריפריה	אשכול גבוה	אין
		אשכול נמוך	נצרת (3), סחנין (3), כפר יאסיף (5)
ערים מעורבות	מרכז	אשכול גבוה	תל אביב-יפו (8)
		אשכול נמוך	רמלה (4)

<sup>92</sup> ראו נוסח הריאיון להלן בנספח 2.

<sup>93</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח הרשויות המקומיות (2017).

	פריפריה	אשכול גבוה	חיפה (7)
		אשכול נמוך	עכו (4)

לאחר עריכת הטבלה, החלנו במלאכת תיאום הפגישות עם גזבר הרשות המקומית ועם ראש מחלקת השירותים החברתיים בה. היישובים המודגשים הם היישובים שהצלחנו לראיין בהם את בעלי התפקידים המבוקשים. בכל היישובים החרדיים נתקלנו בבעיה לתאם ראיונות על אף ניסיונות חוזרים ונשנים. כל פגישה נערכה כשעה, עם כל אחד מבעלי התפקידים בנפרד. הראיון נערך על סמך שאלון סגור שאותו הכנו בהתאם למטרת העל של המחקר.<sup>94</sup> במהלך הראיון אפשרנו גם ניהול שיחה חופשית כדי לקבל הדגשים ייחודיים וסובייקטיביים מפי נושאי המשרות.

### ה.1. מימון לקוי

טענה בולטת במיוחד, שלא פסחה על רשויות במעמד סוציו-אקונומי גבוה ונמוך, ערביות ויהודיות כאחד, מציגה תמונה ולפיה מימון המצ'ינג אינו חל על כל סעיפי תקציב הרווחה של הרשויות המקומיות שהן מוציאות בפועל. ישנם שירותים רבים שמשרד הרווחה אינו משתתף כלל במימון משום שהם לא נכללו בתקציב שנקבע על ידי המשרד, וכך נטל ההוצאה נופל כולו על הרשות המקומית (במקום שהן יממנו 75% כנדרש). ברשויות החלשות נטל זה מכביד הרבה יותר מאשר ברשויות החזקות, והוא עשוי לעיתים אף להביא את הרשויות החלשות לידי מצב שבו הן אינן מסוגלות לספק שירותים הכרחיים לתושביהן, אלא מסתפקות במתן שירותים המתקצבים על ידי משרד הרווחה. סעיפי תקציב אלה, שמשרד הרווחה אינו משתתף במימוןם, כוללים בין היתר:

1. שכירת מבנים לטובת פעילות חברתית מסוימת שאינה נכללת בתקציב.
2. שירותי הסעות לאותן פעילויות חברתיות.
3. תשלום מים, חשמל ועוד.
4. תשלומי שכר עובדים.

מהראיונות עולה כי חלק לא קטן מתקציב הרווחה של הרשויות המקומיות מיועד לשכר העובדים. מרבית הרשויות נושאות במרכיב זה של ההוצאה, בשיעור בין 35% ל-50% מהתקציב המיועד לרווחה, ולא ב-25% כמקובל בשיטת המצ'ינג. זאת משום שמשרד הרווחה מקציב תקציב מינימלי לסעיפים אלו, ויש שיגידו אף שמדובר בתקצוב לא סביר שאינו מביא בחשבון את ותק העובדים, כישורים מקצועיים (תואר ראשון/שני/השתלמויות) או מצב שבו הרשות מעוניינת לתגמל את העובדים בצורה ראויה יותר כדי לשמר ולעודד אותם. הצורך בעובדים מקצועיים ומנוסים מאלץ את הרשויות לשאת במימון הפער שבין התקנים שאותם מוכן משרד הרווחה לתקצב, ובין מאפייני כוח האדם הזמין והראוי לביצוע התפקיד.

אציין כי הייתה בעיה מתודולוגית בבחינת טענה זו מתוך הנתונים הגולמיים של הלמ"ס משום שאין בהם פילוח של הוצאות הרשויות על שכר עובדים לפי תחומים (חינוך, רווחה וכולי'). כמו כן הרשויות

<sup>94</sup> ראו להלן נספח 2.

המקומיות משמרות את מרכיבי התקציב כדי לעמוד בחלק שלהם, של ה-25%, ובמובן מסוים הנתונים המספריים לא ממש משקפים את המציאות ואת דרך הפעולה של הרשויות.

## *ה.2. אופן רכישת השירותים*

נקודה נוספת משותפת שעלתה בראיונות נוגעת לאופן רכישת שירותי הרווחה המסופקים על ידי הרשויות המקומיות. הרשויות המקומות יכולות לחסוך בעלויות שירותי הרווחה שהן מספקות, אם למשל הן רוכשות מוצרי יד שנייה. הבעיה היא שמשרד הרווחה אינו משתתף במימון הוצאות מסוג זה, אף שהן יכולות לחסוך עלויות לרשויות וגם למשרד. התוצאה היא שרשויות שמחליטות לרכוש מוצרי יד שנייה, נושאות בעלות המלאה שלהם.

נוסף על כך התברר בראיונות שישנן רשויות המפעילות מסגרות רווחה באמצעות גורם חיצוני, ובכך חוסכות עלויות גבוהות יותר הכרוכות בתפעול מסגרות פנימיות. תפעול מסגרות באמצעות גורם חיצוני עולה לרשות הרבה פחות, אף שהן אינן מתקצבות במסגרת תקציב משרד הרווחה. החיסכון לרשות נגרם מכך שמשרד הרווחה מעביר לרשויות את חלקו היחסי בסכום שהייתה הרשות זכאית לקבל אילו הייתה מפעילה את השירותים לבד. כך הרשות משתמשת בתקציב הרווחה שהיא מקבלת, לצורך כיסוי הוצאות אחרות. אשר לאיכות של שירותים אלה, הניתנים על ידי גורם חיצוני, נציגי הרשויות מציינים כי מדובר לרוב באיכות שירותים דומה עד זהה, אך לעיתים ישנם פערים באשר למגוון הפעילויות המתאפשרות במסגרתם. מדובר במנגנון הישרדותי שאיננו אידיאלי בעיני הרשויות, אך כזה שמאפשר להן להפנות את התקציב שקיבלו, למרכיבים אחרים.

בכל הרשויות שבהן ראינו בעלי תפקידים, צוין כי במרבית השירותים היקרים ביותר, לרבות השמות חוץ-ביתיות, אין אפשרות מיקוח על מחיר השירות. מדובר במחיר אחיד שנקבע בכללי התקצוב של משרד הרווחה ומשרד האוצר. עוד ציינו המרואיינים כי במקרים רבים אין לעובדים הסוציאליים שיקול דעת באשר לנחיצות שירותים אלה מאחר שבדרך כלל מדובר בשירותים הניתנים על פי צווי בית משפט. שירותים אלו הם היקרים ביותר בעוגת הוצאות הרווחה, והעובדה שכללי התקצוב שלהם קשיחים ושאינן מקום לשיקול דעת לעניין הפעלתם באמצעות ספקים אחרים, מעמיסה במיוחד על הרשויות החלשות.

שיטת המימון הקיימת מאלצת רשויות מסוימות לשקול שיקולי עלות-תועלת במימון השירותים ולא בהכרח שיקולים מקצועיים הנוגעים לצורך באותו שירות. במילים אחרות, אם רשות מסוימת בוחרת שלא להפעיל מסגרת ייעודית משום שרק מספר מצומצם של צרכנים זקוק לה, ומבחינה כלכלית יהיה שגוי להפעילה, אזי במקרה כזה, ובכפוף לסוג סעיף התקציב, לעיתים הסכום מוחזר למשרד הרווחה ומועבר לרשויות אחרות, אף שהיה ניתן לנצל אותו למטרות רווחה אחרות בתוך אותה רשות. הרשות שמוותרת על הוצאה זו, נאלצת לוותר גם על סכום המצייג שיתקבל מהמשרד.

## *ה.3. דיוור ציבורי*

סוגיה נוספת שעלתה על הפרק, בעיקר ברשויות פריפריאליות יהודיות במעמד סוציו-אקונומי נמוך, היא הדיוור הציבורי כשיקול המשפיע על "שימור" המעמד הכלכלי של הרשות ועל הענקת שירותי רווחה. ישנן רשויות שבהן משפחות רבות גרות שיכוני דיוור ציבורי, כך למשל כ-1,700 מתוך 7,500 בתי אב

בעיר אופקים מתגוררים בדירות ציבוריות (כ-23%). מדובר במציאות קשה למחלקות הרווחה המקומיות, שכן "הלקוחות" של הדיור הציבורי הם בדרך כלל אוכלוסיות חלשות שמזינות את גלגל הצורך בשירותים החברתיים. בעיה זו מהווה מכשול לשירותי הרווחה והשיכון גם יחד, שכן מחד גיסא הבנייה של דיור ציבורי ברשויות הפריפריה, שבין כה וכה הן חלשות ברובן, מזינה את הצורך בשירותי רווחה, אולם הימנעות מבנייה שכזו תותיר עשרות אלפי משפחות מחוסרות אמצעים ומשוללות פתרונות דיור הולמים. הקושי נובע לעיתים מחוסר תיאום בין משרדי הממשלה השונים. למשל, משפחה שנזקקת לדיור, מטופלת במקביל הן במשרד הרווחה הן במשרד השיכון. עם זאת, הקצאת השיכון כשלעצמו נמצאת במסגרת הסמכויות של משרד השיכון. פעמים רבות על אף האישור העקרוני שנתן משרד הרווחה, ההקצאה אינה מוצאת לפועל על ידי משרד השיכון. הדבר מעמיס לעיתים על הרשות המקומית שנאלצת להתמודד עם צורכי הדיור של נזקקי הדיור הציבורי ולממנם.

בכל הרשויות המקומיות שנבחנו נמסר כי ההוצאות שהן מוציאות או השירותים שהן נותנות אינם מחולקים על פי מפתח דתי, עדתי או לאומי, או על פי שיעורה היחסי של הקבוצה באוכלוסייה, אלא על פי מידת הנזקקות של הקבוצות השונות. זה נתון חשוב שממנו עולה כי הרשויות המקומיות מעניקות שירותים למי שזקוק להם, ללא קשר לזהותו. כך למשל בעיר חדרה 6% מתושבי העיר הם בני העדה האתיופית, בו בזמן ש-30% מצרכני שירותי הרווחה בעיר הם בני העדה האתיופית. כך גם האוכלוסייה הערבית בעכו מהווה 30% מהתושבים וצורכת 40% לפחות משירותי הרווחה בעיר.

#### *4. היישובים הערבים*

מראיונות ביישובים הערביים עולים ממצאים דומים, אך ישנם שלושה הדגשים נוספים המיוחדים לחברה הערבית. האחד הוא שביישובים הערביים ישנה בעיית השתתפות בתשלומים מצד הורים – אנשים במצוקה הצורכים את שירותי הרווחה. בעיה דומה מתעוררת בכל נושא הגבייה ביישובים הערביים, כגון גביית הארנונה. לכן למעשה הרשות המקומית היא שסופגת את היעדר השתתפות ההורים, ועלות זו אינה מחושבת במסגרת ה-25% וכך תשלום זה מועמס במלואו על הרשות. שנית, נושאי המשרה מציינים כי אומנם ישנם מענקים ומימון פרויקטים על ידי זרועות שונות של משרד הרווחה, אך החיסרון בכך הוא שמענקי האיזון ניתנים לרשות המקומית עצמה, ולא למחלקת הרווחה שלה, בכך המענקים לא תמיד מגיעים לתחום הרווחה. שלישית, חלקה של הרשות המקומית באחזקת מערך המבנים המשמשים את שירותי רווחה אינו מחושב במסגרת התקציב של משרד הרווחה. בהשוואה לרשויות המקומיות היהודיות, לרשויות הערביות יש הרבה פחות מבנים ונכסים בבעלותן, ולכן הן מוציאות באופן יחסי סכומים גבוהים יותר בעבור שכירות ותחזוקה של המבנים שהן שוכרות לצורכי רווחה.

הפרק הבא מציג את ממצאי האיסוף והקידוד של הנתונים, וממנו עולה תמונת מצב המאששת את עיקר המסקנות העולות מהראיונות: לא רק שיטת המימון של שירותי הרווחה, שכבר עוררה ביקורת רבה שצוינה על ידי חוקרים שונים גורמת לפערים בין הרשויות המקומיות השונות בעניין אספקת שירותי רווחה. הפערים הללו נובעים ממכלול רחב יותר של סיבות הנוגעות למבנה בעייתי שמזין את מעגל הרווחה.



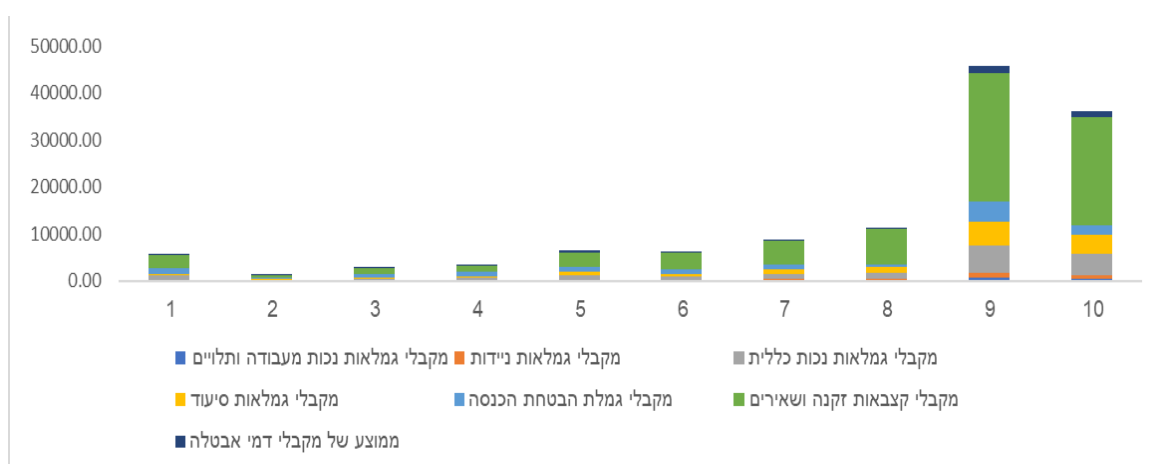
## 1. ממצאי המחקר: איסוף נתונים וקידודם

חלק זה מבוסס על נתונים שהופקו מהקובץ "הרשויות המקומיות בישראל, 2018" של הלמ"ס, שיצא לאור ביוני 2019.<sup>95</sup> זהו קובץ גולמי המציג נתונים על הרשויות המקומיות בישראל המונות 50 אלף תושבים ויותר, בנושאי דמוגרפיה, חינוך, רווחה, תשתיות, בנייה ועוד. הנתונים כוללים ספירת הנפשות בכל רשות לפי חלוקה לקבוצות (בין היתר קבוצות נזקקות; ילדים ובני נוער; משפחות ויחידים במצוקה; אזרחים ותיקים; נשים; חשודים ואשמים בעבירות; אנשים עם מוגבלויות; נפגעי עבירה; דרי רחוב מכורים), וכן פירוט משקי בית רשומים במחלקות הרווחה לפי רשות; הכנסות והוצאות של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל ועוד.<sup>96</sup> מתוך אותם נתונים יצרנו תרשימים המחברים נתונים הרלוונטיים לתחום שירותי הרווחה כפי שעלה מהראיונות. כמו כן קיבלנו מסד נתונים ממשרד הבינוי והשיכון לחלוקת הדיור הציבורי ברשויות המקומיות השונות.

מהתרשימים עולה כי מלבד מבנה המימון הבעייתי של שירותי הרווחה, ישנו מגוון גורמים נוספים המעמיסים על תקציב הרשויות המקומיות ומזינים את מעגל הרווחה שבו נתונות הרשויות המקומיות השונות – בעיקר המוחלשות שבהן – ומקשים עליהן מאוד לצאת ממנו. אי-אפשר לבחון את ההיקף והמהות של שירותי הרווחה, ואת משמעות המימון שלהם, בלי להתייחס לתחומים נוספים הנושקים להם והמשפיעים עליהם לעיתים בעקיפין, ובהם: נושא הדיור הציבורי, שיעור הפגיעה, מספר הילדים במשפחה. חלק מנתונים אלה ייחודיים לקבוצות מסוימות בחברה הישראלית, שהן אוכלוסיית הרשויות באשכולות הנמוכים (בעיקר החרדים והערבים). להלן הממצאים.

### 1.1. נתוני בסיס לעניין מקבלי קצבאות ברשויות המקומיות

#### תרשים 5: נתוני בסיס של מקבלי קצבאות לפי חלוקה לאשכולות פריפריאליים וסוגי הקצבאות

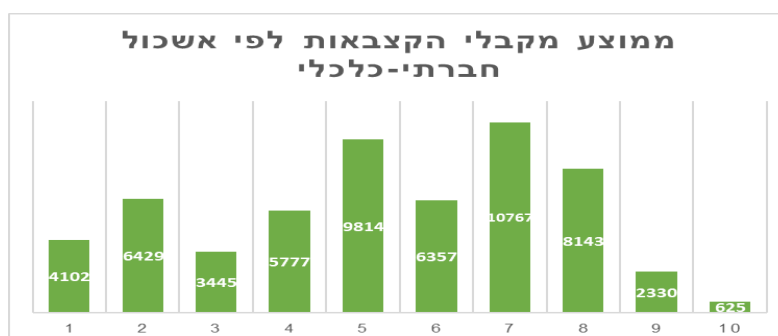


<sup>95</sup> קובץ הרשויות המקומיות בישראל, 2018, ניתוח לצפייה באתר: <https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/pages/2020/%D7%A7%D7%95%D7%91%D7%A5-%D7%94%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-2018.aspx> שם.<sup>96</sup>

מדד פריפריאליות מאפיין ומדרג רשויות מקומיות בישראל לפי מיקומן הגאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, אשכול 1=פריפריאלי ביותר, 10= מרכזי. רשות מקומית פריפריאלית מוגדרת כרשות מקומית מרוחקת משווקים, מקומות תעסוקה, מסחר, השכלה, פנאי וכדומה.<sup>97</sup>

ממוצע מקבלי הקצבאות לפי אשכולות פריפריאליים מציג תמונה ברורה ולפיה באשכולות הגבוהים, שכוללים למעשה את ערי המרכז שרבות מהן רשויות חזקות, יש צבר אוכלוסייה המקבל את מרבית הקצבאות. אוכלוסייה זו מורכבת בעיקר ממקבלי קצבת זקנה, ואחריה מקבלי הבטחת הכנסה, מקבלי גמלת נכות כללית וגמלת סיעוד. לעומת משפחות נזקקות, עבריינים ונשים במצוקה, אוכלוסיית הקשישים מעמיסה פחות על הרשות המקומית, ולכן משפיעה פחות על הדירוג החברתי-כלכלי שלה. כפי שראינו בפרק ב' לעיל, הזכויות של אוכלוסיית הקשישים מעוגנות בחקיקה במידה המקיפה ביותר בהשוואה לשאר האוכלוסיות הנזקקות לשירותי רווחה, כך שייתכן מאד שזה הסבר נוסף למספרם הגבוה ברישומי הרווחה.

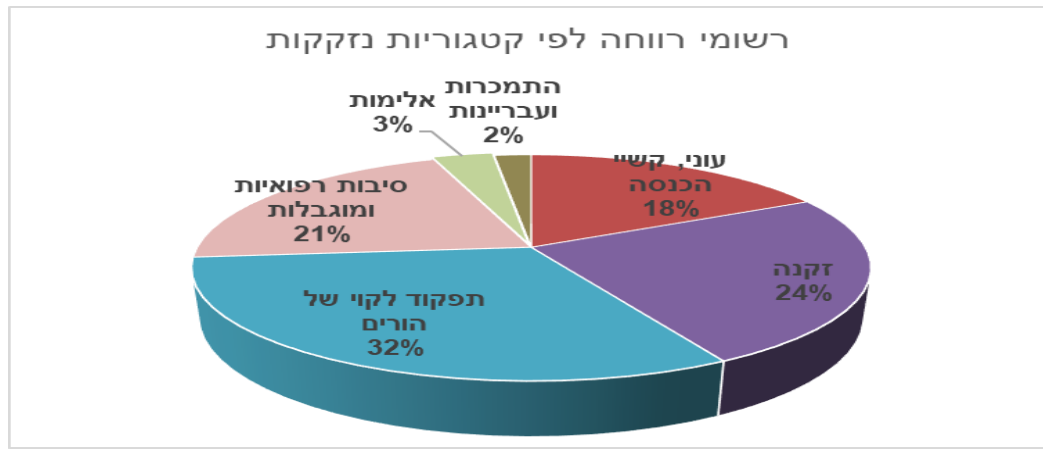
### תרשים 6: ממוצע מקבלי הקצבאות לפי אשכול חברתי - כלכלי



בשונה מהתרשים הקודם, המפלח את מקבלי הקצבאות לפי אשכולות פריפריאליים, פילוח ממוצע מקבלי הקצבאות לפי האשכולות החברתיים-כלכליים מביא לכלל מסקנה שאין מתאם בין המדד הפריפריאלי למדד החברתי-כלכלי. זאת משום שבחלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים, מקבלי הקצבאות מפוזרים בכל האשכולות. באשכולות הנמוכים ביותר, 1-3, ובגבוהים ביותר, 9-10, מספר מקבלי הקצבאות נמוך יותר.

<sup>97</sup> לפירוט על אודות חישוב מדד הפריפריאליות של הרשויות המקומיות ראו: <https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2019/%D7%A9%D7%93%D7%93-%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%90%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A9%D7%9C-%D7%99%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%91%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%A9%D7%9C-%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%AA-2015.aspx>

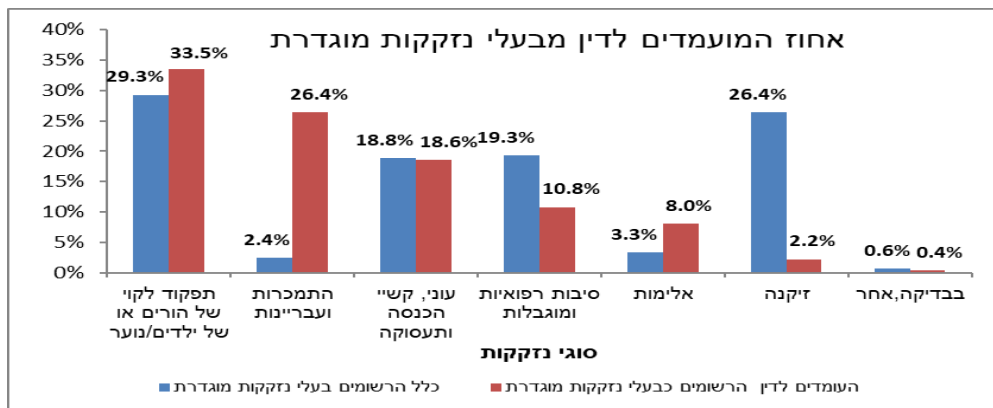
**תרשים 7: רישומי רווחה לפי קטגוריות נזקקות**



שלוש הקטגוריות המובילות בנתוני רישומי הרווחה ברשויות המקומיות הן: תפקוד לקוי של הורים; זקנה; עוני וקשיי הכנסה. שתי הקטגוריות הללו קשורות מטבען בנושאים נוספים כגון תעסוקה, מספר הילדים במשפחה, העמדה לדין ועוד נתונים שיוצגו להלן.

**2.1. נזקקות והעמדה לדין<sup>98</sup>**

**תרשים 8: אחוז המועמדים לדין מבעלי נזקקות מוגדרת**



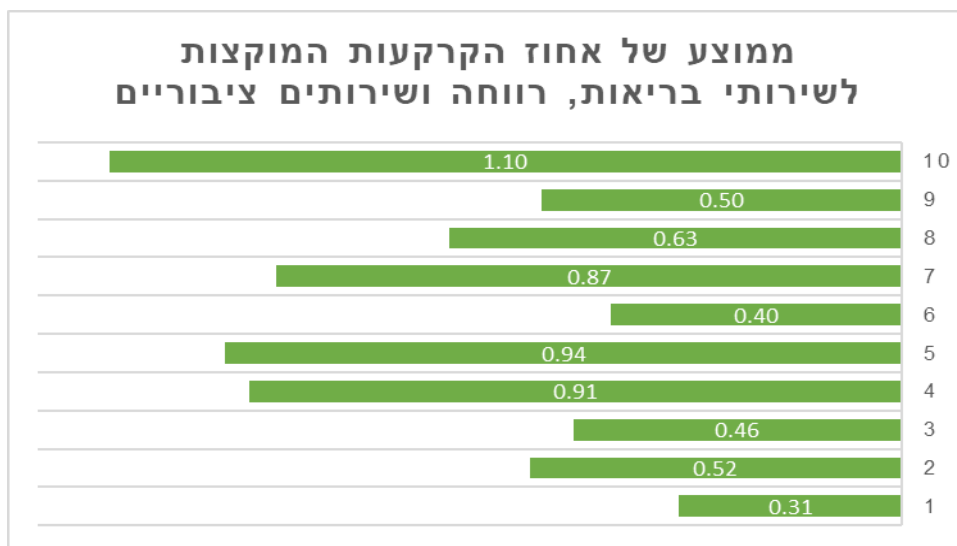
תרשים 8 לעיל מלמד על קשר הדוק בין העמדה לדין ובין נזקקות לשירותי הרווחה, ויש לו משמעות רבה בהקשר של יכולת הרשויות המקומיות להתמודד עם שתי הסוגיות הללו. סוגיית ההעמדה לדין קשורה בטבורה גם לסוגיית האכיפה המשטרתית בתחום הרשות, להקצאת משאבים למניעת אלימות ועבירות למיניהם. קשר נמצא במידה מסוימת גם בין העמדה לדין ובין נזקקות בגלל סיבה רפואית ומוגבלות, אך באופן לא מפתיע לא נמצא קשר בין העמדה לדין לזקנה. למעשה הקשר הנ"ל מעיד על כך שמדובר במעגל המזין את עצמו, משום שברשות מקומית שאינה מסוגלת להתמודד עם נזקי הרווחה בתחומה בשל בעיית תקציב או כוח אדם, מעגל העבירות יעלה ויזין את הנזקקות לשירותי הרווחה, שתכביד על

<sup>98</sup> קובץ רשומים במחלקות לשירותים חברתיים לפי תכונות נבחרות לשנת 2018, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (26.9.2019).

תקציב הרשות וחוזר חלילה. קשר זה מגביל את הרשויות ומונע ממנה לטפס במעלה האשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים יותר.

3.1. אחוז משטח הקרקע המוקצה לשירותי בריאות, רווחה ושירותים ציבוריים מסך כל הקרקעות לפי אשכולות חברתיים-כלכליים

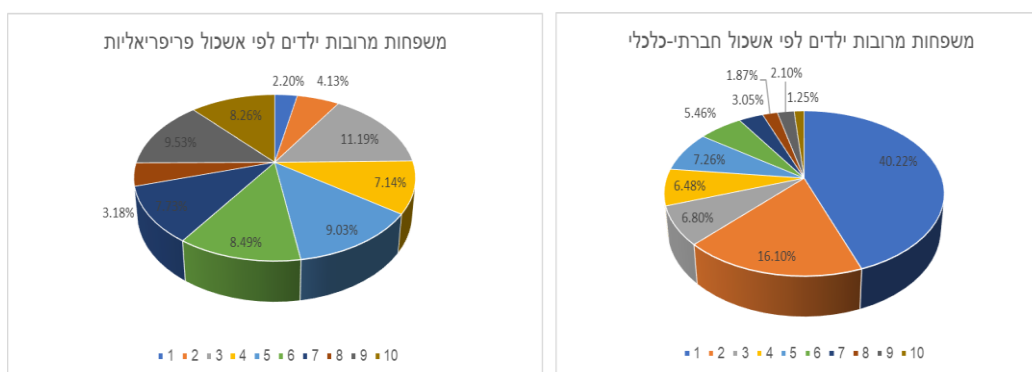
**תרשים 9: ממוצע אחוז הקרקעות המוקצות לשירותי בריאות, רווחה ושירותים ציבוריים**



תרשים 9 לעיל מראה כי שטח הקרקע הממוצע המוקצה לשירותי הרווחה ברשויות המקומיות שבאשכולות 1–3 נמוך בהרבה משטח הקרקע הממוצע המוקצה לשירותי רווחה באשכולות הגבוהים. לנתון הזה כמה משמעויות. ראשית, לרשויות באשכולות הגבוהים יש קרקעות פנויות רבות יותר להקצאה לשירותי רווחה ולשירותים ציבוריים. אין פירוש הדבר שהרשויות באשכולות הנמוכים אינן צורכות שירותי רווחה, אלא שפשוט מלאי הקרקעות שברשותן המוקצות לשימוש זה, נמוך בהרבה מזה של רשויות חזקות יותר. נתון זה הוא בעייתי ביותר מכיוון שתושבי רשויות האשכולות הנמוכים הם שזקוקים הכי הרבה לשירותים אלה. שנית, נתון זה מתחבר לדברים שאמרו המרואיינים שלנו: לרשויות חלשות יש מאגר נכסים קטן מזה של הרשויות החזקות, ולכן הן נאלצות להוציא כספים רבים יותר כדי לשכור מבנים לשירותי רווחה שהן נותנות.

#### 4.1. משפחות מרובות ילדים<sup>99</sup> לפי אשכולות וסיווג הרשות

#### תרשים 10: נתוני משפחות מרובות ילדים לפי אשכול חברתי-כלכלי ופריפריאלי



#### טבלה 3: עשר הרשויות המקומיות שבהן מספר המשפחות מרובות הילדים גדול ביותר

רשות מקומית	אשכול חברתי-כלכלי	אחוז המשפחות מרובות הילדים
מודיעין עילית	1	56%
ביתר עילית	1	48%
אלעד	2	45%
נווה מדבר	1	42%
חורה	1	41%
אל קסום	1	40%
לקיה	1	37%
ערערה-בנגב	1	36%
בית שמש	2	34%
תל שבע	1	33%

הרשימה הנ"ל משלימה את הנתונים של הלמ"ס בעניין הריבוי הטבעי ברשויות המקומיות ולפיו ברשויות היהודיות בעלות הצביון החרדי וברשויות הערביות הבדואיות ישנו שיעור הריבוי הטבעי הגדול ביותר. נמצא מתאם חזק בין המיקום של הרשות באשכול החברתי-כלכלי ובין שיעור המשפחות מרובות הילדים באותה רשות. לעומת זאת כמעט אין קשר בין המיקום הגיאוגרפי של הרשות ובין שיעור המשפחות מרובות הילדים בה. ריבוי ילדים במציאות של קבוצות מוחלשות ברשויות חלשות שאינן יכולות לספק לאותן משפחות את הצרכים שלהן, עלול להביא לשימור הפער בין הקבוצות השונות. נתון נוסף זה אף הוא משפיע אפוא על שימור הפער בשירותי הרווחה בין הרשויות המקומיות.

<sup>99</sup> על פי הגדרת המוסד לביטוח לאומי, משפחה מרובת ילדים הינה משפחה של 4 ילדים ויותר.

### 5.1. דיור ציבורי והשפעתו על הרווחה ברשויות המקומיות

הדיור הציבורי נועד לספק פתרון דיור למשקי הבית שאינם מסוגלים לרכוש או לשכור דירה בשוק הפרטי. בפועל, המקרקעין שעליהם מוקמות דירות המיועדות לדיור ציבורי, נמצאים בבעלות המדינה או בידי תאגידים שבבעלותה. הדיור הציבורי נתפס כסימן היכר של מדינת הרווחה המודרנית, וככלי מוביל לצמצום פערים ולהבטחת דיור למי שאינם יכולים להשיגו בתנאי השוק.<sup>100</sup> לדיור הציבורי חשיבות מכרעת בהשפעה על יכולתם של פרטים לקיים אורח חיים המספק את אחד מצורכי הבסיס של היצור האנושי – קורת גג. בהיעדר מנגנון שכזה, יונצחו הפערים בין מי שיש בידם אמצעים לרכוש או לשכור דירות בשוק החופשי ובין מי שאין ידם משגת לעשות כן ואף חמור מכך, לעיתים הם חסרי יכולת לדאוג לעצמם לקורת גג. מרבית המדינות המפותחות מתערבות באופן כלשהו בשוק הדיור לטובת שכבות חלשות ומפעילות תוכניות של דיור ציבורי.<sup>101</sup>

הדיור הציבורי הוא גם אחד המכשירים החשובים לצמצום ממדי העוני. בישראל קו העוני מוגדר כ-50% מההכנסה הפנויה החציונית למשפחה. ההכנסה הפנויה החציונית היא ההכנסה המשפחתית (מעבודה, מהון ומנכסים, אחרי מיסים ישירים ותשלומי העברה), שלמחצית מהמשפחות יש הכנסה גבוהה ממנה ולמחציתם יש הכנסה נמוכה ממנה.<sup>102</sup> בשל צורת חישוב זו, קו העוני הוא יחסי ומושפע מהתפלגות רמת ההכנסות במשק. על פי דוח העוני לשנת 2018 שפרסם המוסד לביטוח לאומי, חיות בישראל 469,400 משפחות מתחת לקו העוני (17.5% מסך המשפחות בישראל) ו-1,810,500 נפשות (20.4%).<sup>103</sup> על פי דוח העוני האלטרנטיבי של ארגון "לתת",<sup>104</sup> ההוצאה החודשית הממוצעת של משפחה נתמכת סיוע עומדת על 6,977 ש"ח והיא גבוהה ב-29.6% מההכנסה הממוצעת שלה, שהיא 5,384 ש"ח.

הזכאות לדיור ציבורי נקבעת לפי הקריטריונים של משרד הבינוי והשיכון.<sup>105</sup> על פי הקריטריונים המעודכנים, הזכאים לדיור ציבורי הם "חסרי דירה" המשתייכים לאחת מקבוצות האוכלוסייה האלה (בהתמלא תנאים מסוימים): משפחות חד-הוריות, נכים, נפגעי עבודה, עולים וקשישים. ככלל, הזכאות מתאפשרת כאשר אדם המשתייך לאחת מקבוצות האוכלוסייה הללו מכלכל את עצמו, במשך התקופה המוגדרת, באמצעות קצבאות של הביטוח הלאומי. בחינת הזכאות האמורה נעשית על ידי מחלקת הרווחה ברשות המקומית שבה מתגורר המבקש, ובה גם יקבל, אם יחשב לזכאי, את הדירה הציבורית.

כדי לבחון את השפעת הדיור הציבורי על נושא הרווחה ברשויות המקומיות בחנו את מסד הנתונים שקיבלנו ממשרד הבינוי והשיכון, המפרט את מספר יחידות הדיור הציבורי הבנויות בכל אחת מהרשויות המקומיות, למול האשכולות החברתיים-כלכליים של הל"מ"ס, ולהלן התוצאות.

<sup>100</sup> רחל קלוש ויוברט לו יון "הבית הלאומי והבית האישי: תפקיד השיכון הציבורי בעיצוב המרחב" מרחב אדמה בית 166, 167 (יהודה שנהב – עורך, 2003). כמו כן ראו ע"א (מחוזי י-ם) 6184/05 זריהן נ' עמידד החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (פורסם בנבו 20.3.2007).

<sup>101</sup> אליה ורצברג הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור (מרכז טאוב, 2003).

<sup>102</sup> מדידת העוני ומקורות הנתונים (המוסד לביטוח לאומי, 2013).

<sup>103</sup> ממדי העוני והפערים החברתיים (המוסד לביטוח לאומי, 2019).

<sup>104</sup> דוח העוני האלטרנטיבי (ארגון לתת, 2018).

<sup>105</sup> משרד הבינוי והשיכון המדריך לקבלת סיוע בדיור הציבורי (2019).

**תרשים 11: סה"כ דיור ציבורי בחלוקה לאשכול חברתי- כלכלי**



פילוח הדיור הציבורי ברשויות המקומיות מציג תמונה ולפיה מרבית הדירות נמצאות בערים "הממוצעות", כלומר בערים הנמצאות סביב האשכול החברתי-כלכלי החמישי, וכי מספר הדירות בדיור הציבורי ביישובי אשכולות 6-10 וביישובי אשכולות 1-4 הוא דומה (17,973 ו-14,213). עם זאת, חישוב האשכול החמישי כחלק מקבוצת האשכולות הנמוכים שבמדד, מציג תמונה מעט אחרת ולפיה כשני שלישים מסך הדירות בדיור הציבורי נמצאות ברשויות המקומיות החלשות (1-5) ורק שליש אחד נמצא באשכולות החזקים (6-10). העובדה שביישובי האשכול הנמוך ביותר, שבהם חיה אוכלוסייה חלשה במיוחד, יש מעט מאוד דיור ציבורי, מעידה על העמסת יתר על התושבים הללו, שכן הם נאלצים לשאת בהוצאות תנאי השוק החופשי בתחום הדיור, ובכך הם נפגעים ונותרים בתחתית.

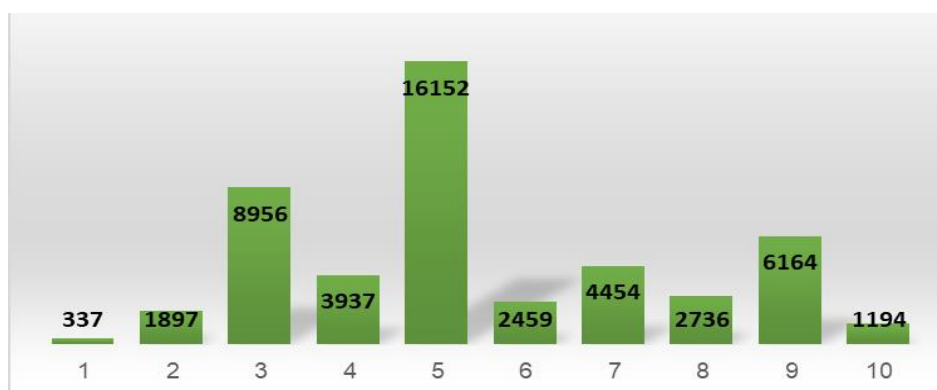
הוספנו ובחנו את הקשר בין מיקום היצע הדיור הציבורי למיקום הגיאוגרפי של הרשויות המקומיות:

**תרשים 12: חלקות הדיור הציבורי ברשויות המקומיות (מעל ל- 500 יחידות דיור)**



ב-34 רשויות מקומיות ישנן יותר מ-500 יחידות דיור ציבוריות. באר שבע, אחת מהערים הגדולות שברשימת ערים זו, היא המובילה במספר הדירות ובה 4,605 יחידות דיור. אחריה נמצאות דימונה וירושלים ובהן כ-2,600 יחידות. בתחתית הרשימה ניתן למצוא את נתיבות, חדרה ומעלות-תרשיחא ובהן כ-540 יחידות. מהתרשים עולה עוד כי אין כלל בנייה ציבורית ביישובים הערביים, המדורגים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים.

### תרשים 13 : דיור ציבורי בחלוקה לאשכולות פריפריאליים



מדד נוסף בעל משמעות לעניין הדיור הציבורי הוא מדד הפריפריאליות. לפי מדד זה כ-65% מהדיור הציבורי נמצא ברשויות המקומיות שבאשכולות המרוחקים (2-5), כלומר 35% בלבד מהדיור הציבורי נמצא באשכולות שבאזור המרכז. נתון זה בעל חשיבות רבה להבנת הקושי הנוסף המתעורר בעקבות מיקומן של הדירות הציבוריות. מלבד היותן ממוקמות בעיקר ברשויות חלשות מבחינה סוציו-אקונומית, הדירות הציבוריות גם ממוקמות באזורי פריפריה, ומקשות על האוכלוסייה להתפתח ולצאת מאותה מצוקה שבה היא נתונה, ובעקבות זאת גם מקשות על הרשויות המקומיות לצאת ממעגל הזה.

עניין נוסף הנוגע בסוגיית הדיור הציבורי הוא פרויקט שיקום השכונות. בשנת 1977 הכריזה ממשלת ישראל על פרויקט שיקום שכונות באזורי מצוקה ברחבי הארץ במטרה לפתח ולשקם את אזורי המצוקה. התוכנית הייתה אמורה לספק פתרון רב-ממדי המבוסס על שלושה מרכיבים: שיקום פיזי (שיקום תשתיות פיזיות בבתים ובמרחב הציבורי בשכונות השיקום), שיקום חברתי (השקעה בחינוך, ברווחה, בבריאות ובארגון קהילתי) ושיקום כלכלי (הימנעות מפינוי תושבים מבתיים ושיתופם בקבלת החלטות). ביצוע התוכנית היה אמור להסתיים כעבור חמש שנים, אולם במהלך השנים הפרויקט התרחב והוא נמשך עד היום.

המסקנות שהוסקו עד כה מפרויקט שיקום השכונות הן ששיקום פיזי איננו מספיק, וכדי להביא לשינוי של ממש נדרשת מעטפת חברתית-כלכלית רחבה. אומנם השיקום הפיזי הוא מרכיב חשוב ומרכזי בייצוב השכונות באזורי המצוקה, והוא עשוי להפוך את השכונה לאטרקטיבית יותר בעיני דיירים פוטנציאליים ממעמד גבוה יותר, שעשויים להתעניין במגורים בשכונה מחודשת ומטופחת כפי שהיא עשויה להיראות לאחר השיקום, אולם השיקום הפיזי נשחק עם הזמן, והדבר מקשה על אותן שכונות מצוקה להתייצב, ולהיזקק פחות לשירותי רווחה ולסיוע כלכלי. יתרה מזו, הצורך הברור בשיקום חברתי, בין כחלק מפרויקט השיקום ובין לאו, מטיל מעמסה כלכלית ניכרת על הרשויות המקומיות, שנמצאות בלאו הכי בקשיים תקציביים. נטל כבד זה מאלץ בסופו של דבר את מחלקות הרווחה באותן רשויות מקומיות לוותר על מתן חלק מהשירותים שאין לה מספיק תקציב בעבורם, ולעיתים, בלית ברירה, עליה אף להחליט מי מתושביה יזכה לקבל את השירותים, ומי לא יקבלם.

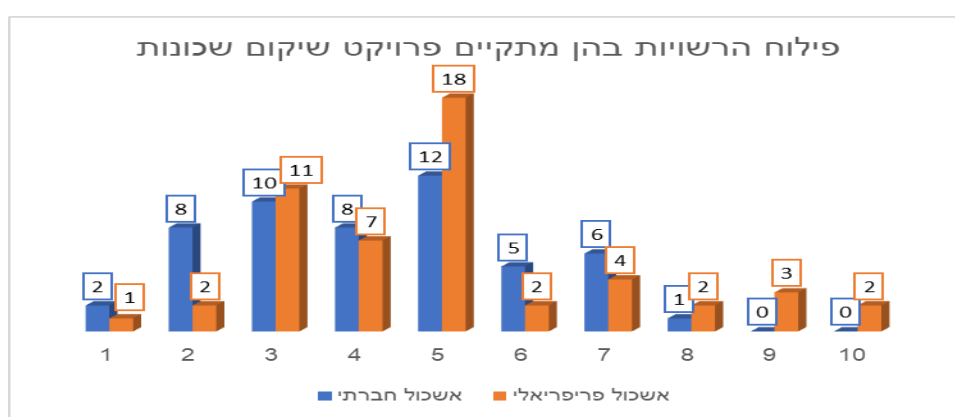


הלקחים מאי-ההצלחה של פרויקט השיקום במישור החברתי, בשילוב הנתונים החד-משמעיים על היקף הדיור הציבורי בשטחי שכונות השיקום, מביאים לכלל מסקנה ברורה: שכונות השיקום, שגם כך משכנות אוכלוסייה מוחלשת, היוו קרקע פורייה לבניית דיור ציבורי בקרבן. הדיור הציבורי מטבעו מושך אוכלוסייה מוחלשת גם כן, וכך נכנסו שכונות רבות למעין "מלכוד עוני" שכמעט בלתי אפשרי להיחלץ ממנו. האוכלוסייה המקומית, וזו החדשה, שתיהן יחד מזינות מעגל של קשיים חברתיים וכלכליים המאלצים את רשויות הרווחה להיחלץ לעזרתן באופן שוטף.

כיום מרבית שכונות השיקום שעדיין נתונות לטיפולו של משרד השיכון נמצאות בעירות הפיתוח או בערים המדורגות במקום נמוך במדד הפריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לא פלא הוא שריכוז הדיור הציבורי מצוי גם הוא ברשויות בעלות מאפיינים דומים. שילוב גורמים אלו והעובדה שאותם יישובים, לרוב פריפריאליים, מרוחקים מאזורי תעסוקה מתקדמים ולוקים בקשיי נגישות תחבורתית, מקשים על התושבים להתפרנס ולהגדיל את הכנסתם הפנויה באופן שיאפשר להם לשדרג את מעמדם החברתי-כלכלי. לא פחות חשוב מכך, מצב זה מאלץ את הרשות המקומית לספק שירותי רווחה רבים יותר ומקשה עליה לשפר את מעמדה החברתי-כלכלי בהיעדר הגדלה תקציבית של ממש.

לכן, וכדי להבין את המשמעות והתוצאות של ריכוז הדיור הציבורי ברשויות המקומיות, יש להתייחס גם לשכונות שבהן התקיים וממשיך להתקיים פרויקט שיקום השכונות. ניתן לראות בביור כי גם בפילוח לפי מדד הפריפריאליות וגם לפי המדד החברתי-כלכלי, מרבית השכונות שבהן מתקיים פרויקט שיקום השכונות נמצאות ביישובים מאשכולות 1–5. ממצא זה הגיוני לנוכח ההזנחה ברשויות החלשות של השכונות הן מבחינה חיצונית הן מבחינת שירותי החינוך, התרבות והפנאי הניתנים בהן.

#### **תרשים 14: פיתוח הרשויות בהן מתקיים פרויקט שיקום שכונות לפי אשכולות**



ממכלול נתונים אלה מתבקשת המסקנה כי הדיור הציבורי, בעצם קיומו, מזין את גלגלי מערכת הרווחה, וזאת אף שסוגיית הדיור אינה קשורה במישרין למבנה המימון של שירותי הרווחה, אלא לסוגיה עמוקה יותר הנוגעת למבנה החברתי-הפוליטי וחלוקת יחסי הכוחות בין הרשויות. הדיור הציבורי נפוץ יותר כאמור בשכונות המצוקה ביישובים המדורגים בחציון התחתון של הדירוג הסוציו-אקונומי. תנאי הזכאות לדיור הציבורי מאפשרים קבלת הטבה זו לאוכלוסייה חלשה בלבד. כך נוצר מצב שבו שכונות

ויישובים שלמים מורכבים מאוכלוסייה מוחלשת הסובלת מפערים חברתיים וכלכליים שכמעט אינם בני גישור בהיעדר סיוע ממשלתי סדור ויציב.

ההחלטה היכן לבנות דיור ציבורי גם היא נגזרת מחוזקתה/חולשתה של הרשות המקומית – רשויות ממעמד סוציו-אקונומי גבוה חסרות כל אינטרס לקדם דיור ציבורי בשטחן. ראשית, הביקוש לרכישה ולהשכרה של דירות שלא במסגרת הדיור הציבורי עונה על היצע הדירות ואף עולה עליו. שנית, אותן רשויות אינן מעוניינות למשוך אליהן אוכלוסייה מוחלשת כמו זו שתגיע להתגורר בדיור הציבורי. לאותן רשויות יש גם היכולת להשפיע על מקבלי ההחלטות במשרד השיכון והן פועלות למנוע ייעוד בנייה לדיור ציבורי. זאת, להבדיל מהרשויות החלשות שאין באפשרותן "להתגונן" מפני הדיור הציבורי. כך, אף על פי שהדיור הציבורי נחשב לסוג של "הטבת רווחה", בפועל הטבה זו מכבידה על הרשות המקומית, שאמורה לספק את הדיור הזה וגם את שירותי הרווחה שמשפחות הזקוקות לדיור ציבורי נעזרות בהם. יתרה מזו, כאשר זכאים לדיור ציבורי מתגוררים ביישוב, אך אין בו היצע של דירות ציבוריות, הזכאים נשאבים עמוק יותר אל מתחת לקו העוני והרשויות המוחלשות נחלשות עוד יותר.

למרות העיסוק הרב ברמת שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, בתקצובם, בקביעת סל שירותים מינימלי לתושב ועוד, נראה כי בפועל לא נעשה די בתחום זה. דוח מבקר המדינה לשנים 2011–2012 בחן את סוגיית סל השירותים המינימלי לתושב ברשויות המקומיות, ומצא כי עד מועד הדוח לא הייתה הוראה מתאימה בדין הקיים ולא נקבעה רמת שירותים מזערית שהרשות המקומית מחויבת לתת בכל תחום ותחום. זאת אף שמשרד הפנים עוסק בנושא כבר יותר מארבעה עשורים, והושבו כמה ועדות ציבוריות על המדוכה.<sup>106</sup> עוד קבע מבקר המדינה באותו דוח כי רשויות מקומיות רבות סובלות מהידרדרות חדה ומתמשכת במשאבים העומדים לרשותן. בשל מצב זה, ובשל היעדר הגדרה מפורטת של שירותים מזעריים וקביעת אמות מידה להערכת השירותים ברשויות המקומיות,<sup>107</sup> יש הסוברים כי הגדרת סל שירותים מינימלי עשויה לחשוף חוליים חברתיים כגון חוסר שוויון, חוסר הזדמנויות, רמת חיים ירודה ושסעים מתרחבים בין בני מעמדות שונים, בין תושבי המרכז לפריפריה ובין בני דתות ועדות שונות. הגדרה מפורטת של סל שירותים מינימלי, וקביעת אמות מידה להערכת השירותים ברשויות המקומיות, יכולים אפוא להיות כלי עזר חשוב בהתמודדות עם מקרים של רמת שירותים נמוכה ברשויות מקומיות מסוימות.<sup>108</sup>

המחקר הנדון מחזק את המסקנות הללו באופן גורף ומצביע על המלכוד שבו נמצאות הרשויות המקומיות. לפי שיטת המימון התואם, הרשויות המקומיות אינן אמורות לממן יותר מ-25% מסך הוצאות הרווחה ברשות, ואף על פי כן בפועל הן משלמות יותר מכך וזאת מכמה סיבות.

ראשית, משרד הרווחה הוא אשר קובע את מסגרת התקציב וסעיפיו, שהלכה למעשה אינם כוללים הוצאות מסוימות של שירותי רווחה המסופקים בפועל על ידי רשויות שונות. לעיתים הסיבה לכך היא הרצון של הרשויות המקומיות לחסוך בעלויות בכל מיני דרכים כדי לעמוד ביעד של העברת 25% מהתקציב למשרד הרווחה. נמצא שדווקא רשויות חלשות מוציאות כספים על שירותי רווחה שהמשרד אינו משתתף במימנם בשיעור המובטח.

שנית, למשרד הרווחה מונפול בקביעת המחירים והספקים של השירותים, אשר מעלה את עלות ההוצאות. לכן גם כאשר הרשות המקומית מבקשת לצמצם עלויות על ידי רכישה של מוצרים מיד שנייה או מספקים זולים יותר, נמצא שבאופן מצטבר היא מוציאה סכומים גבוהים מאלה שהיא אמורה להוציא, וזאת מבלי שעומדת לרשותה כל אפשרות של ממש לצמצם בעלויות. שלישי, תקצוב משרד הרווחה אינו מביא בחשבון את המשאבים השונים העומדים לרשות הרשויות המקומיות והמקבעים את מעמדם הכלכלי-חברתי. כך ישנן רשויות מקומיות שאין בבעלותן נכסים ומשאבי טבע שמהם יוכלו להפיק הכנסה עצמאית בדומה לרשויות חזקות יותר, ולכן יש להן עלויות והוצאות רבות יותר בהיבטים אחרים הקשורים לרווחה אך לא במישרין כגון השכרת מבנים.

<sup>106</sup> משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012, עמ' 9-10.

<sup>107</sup> שם, בעמ' 13-14.

<sup>108</sup> משרד הפנים - המינהל לשלטון מקומי, אגף מחקר ומידע סל שירותים מחייב ברשויות המקומיות (2016).

רביעית, הפרסומים השונים הבודדים את המשתנים הנוגעים לתקצוב שירותי הרווחה אינם מביאים בחשבון גורמים המשפיעים על מחיר השירותים כגון שכירת מבנים ושכר עובדים, והמסווגים בסעיפי תקציב אחרים של הרשות ולכן אינם נחשבים לגורמים המעמיסים על תקציב הרווחה. בפועל חלק מהרשויות המקומיות נמצאות אפוא במצב קשה יותר מזה הנשקף מן הנתונים של משרד הרווחה. לכאורה חלק מהרשויות המקומיות עומדות בדרישות המימון התואם, אלא שלמעשה הן מתמרנות כדי לעמוד בו.

נמצא אפוא ששירותי הרווחה בישראל הניתנים על ידי הרשויות המקומיות לוקים בבעיה מבנית חמורה. בעיה זו היא תוצר של כמה גורמים. האחד הוא היעדר מסגרת נורמטיבית חוקית שתעגן את ההיקף והמהות של הזכויות החברתיות ושירותי הרווחה בתוכם; השני הוא אי-קביעת סל שירותים מינימלי לתושב והיקף מחויבות המדינה לספק סל זה; השלישי הוא היעדר שיקול דעת לרשות המקומית באשר להפעלת השירותים בהתאם לצרכים הספציפיים של תושביה. על כך יש להוסיף את מבנה היחסים בין הרשויות המקומיות לרשות המרכזית בהקשר של מימון שירותי הרווחה והבעיות הכרוכות ביישום מנגנון המציג שכר נדון בהרחבה במחקרים רבים; הגורם הרביעי הוא אי השוויון המבני הקיים בין הרשויות השונות וקיומם של תחומים נוספים המשפיעים על מצב הרווחה ברשות המקומית, ואשר נמצאים מחוץ למחקר בתחום הזה, דוגמת נושא הדיור הציבורי. כפי שראינו בפרקי הממצאים, תחום הדיור הציבורי מהווה גורם חשוב בקיבוע מצבן של הרשויות המקומיות בתוך אשכול חברתי-כלכלי מסוים. לכן כדי לפעול לשיפור רמת שירותי הרווחה ביישובים השונים, יש לבחון סוגיות נוספות הקשורות במישרין ובעקיפין לתחום הרווחה, כגון סוגיית הדיור הציבורי.

בעקבות הממצאים יש למחקר זה כמה המלצות יישומיות. ראשית, משרד הפנים והרשויות המקומיות צריכים לשאוף להוציא את הרשויות המקומיות החלשות מהאשכול החברתי הנמוך שבו הן כלולות, ולשפר את מעמדן, ולא רק לדאוג לכך שהן ישרדו ויספקו שירותים לכלל תושביהן. לפיכך יש לבנות מודל מימון של הרשויות המקומיות בתחום הרווחה על פי הנזקקות שלהן ולא לפי מידת עושרן הכלכלי. שיטת המימון צריכה להתבסס על המציאות הישראלית המיוחדת ועל המאפיינים המיוחדים של הרשויות המקומיות למיניהן, ולהיות מסוגלת לסגור פערים בין הרשויות השונות ובכך להיטיב בראש ובראשונה עם תושבי הרשויות. שיטת המימון צריכה להיקבע על ידי השלטון המרכזי אך להביא בחשבון את הצרכים של כל רשות ורשות בנפרד, לאחר שזו תחליט על השירותים המתאימים לצורכי תושביה לפרק זמן מסוים (5–10 שנים). יתרה מכך, על שיטת מימון זו לקחת בחשבון הפערים הקיימים בין הרשויות השונות ולהכיר את נקודות ההתחלה שלהן. במסגרת כך יהיה על המדינה לחזק את הרשויות המקומיות השונות בתחומים שנמנו במחקר זה כגון הקצאת קרקעות ומשאבי ציבור, הגדלת מלאי הדיור הציבורי הקיים, טיפול בפשיעה המאפיינת רשויות מסוימות במטרה להוריד את מספר נזקי הרווחה.

שנית, על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לערוך מחקר שבו ייאספו נתונים גולמיים המותאמים לממצאי הראיונות, קרי: לבחון את אופן תקצוב שכר העובדים במחלקות הרווחה, לבחון את ההוצאות בפועל של מחלקות הרווחה לאחר עריכת ראיונות ממוקדים עם נושאי משרה לעניין התקצוב והוצאות הרווחה של הרשויות השונות. מחקר כזה יכול לתת לחוקרים ולמקבלי ההחלטות תמונת מצב עדכנית וגם מדויקת

יותר באשר למצב הרשויות המקומיות, אשר הלכה למעשה נאבקות כדי לעמוד בדרישת המימון התואם ובפועל מוציאות הרבה יותר מן הסכומים שבמצאי המחקרים השונים. מתודולוגיה כזו, המותאמת למתרחש בפועל ברשויות המקומיות, יכולה לתת לנו תשובות מדויקות ולהציע חשיבה מותאמת להסדר הראוי בנדון.

**נספח 1, אוסף החקיקה אשר משרד הרווחה והשירותים החברתיים אמן על ביצועם מתוך דוח חופש המידע של לשכת הרווחה 2017<sup>109</sup>**

1. חוק איסור הפליית עיוורים המלווים בכלבי נחייה, התשנ"ג-1993.
2. חוק הגנה על חוסים, התשכ"ו-1966.
3. חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000.
4. חוק משפחות חד הוריות, התשנ"ב-1992.
5. חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960.
6. חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971.
7. חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969.
8. חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996.
9. חוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג-1993.
10. חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965.
11. חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000.
12. חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983.
13. חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958.
14. חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו-2006 (פרקים ג-1 וג-2 לחוק).
15. חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם מעמד הילוד), התשנ"ו-1996 (השר ממונה על ביצוע פרק ג' לחוק הנוגע למעמד הילוד).
16. חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981. (שר המשפטים הממונה על ביצוע החוק רשאי להתקין תקנות לביצועו בהתייעצות עם שר הרווחה. שר הרווחה אחראי עם שר המשפטים יחד ולחוד על נושא אימוץ בין-ארצי. כמזן כן, על השר להסמיך לעניין חוק זה פקידי סעד).
17. חוק העונשין, התשל"ז-1977, פרק ו' סימנים ד'1 - שירות לתועלת הציבור וסימן ז'- טיפול בקהילה, (שר הרווחה רשאי, בהתייעצות עם שרים נוספים, כמפורט בחוק, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת להתקין תקנות לביצוע סימנים אלו). פרק י' סימן ו'1 - פגיעה בקטינים ובחסי ישיע (שר המשפטים רשאי להתקין תקנות לביצוע סימן זה לאחר התייעצות עם שר הרווחה).
18. פקודת המבחן (נוסח חדש), התשכ"ט-1969 (לשר נתונות סמכויות מינוי קציני מבחן וועדות מבחן, אישור תרומות והתקנת תקנות בעניינים הנתונים לסמכותו כמפורט בפקודה).
20. חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955.
21. חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), סעיף 187 (שר הרווחה ימנה לסעיף זה עובד ציבור שיערוך תסקיר בעניין מצבו של הנפגע בעבירה).
22. חוק כלי ירייה, התש"ס-1949 (השר ימנה ממונה להערכת מסוכנות לצורך דיווח מסוכנות אדם המחזיק כלי ירייה).
23. חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995 (שר הרווחה יחד עם שר המשפטים, ממונה על יחידות הסיוע - סעיף 5).
24. חוק לתיקון חוקי הסעד (פקידי סעד ראשיים) התשל"א-1970.
25. חוק נפגעי תאונות דרכים (סיוע לבני משפחה)-התשס"ב-2002.

<sup>109</sup> להוסיף הפנייה.

26. חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995.
27. חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994. (שר הרווחה אחראי לעניין פעוטות עם מוגבלות).
28. חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.
29. חוק מס מקביל, התשל"ג-1973 (יחד עם שר הבריאות).
30. חוק סיוע לנפגעי קריסת הרצפה באולמי ורסאי, התשס"ב-2002.
31. חוק התגמולים (ילד שנתייתם עקב מעשה אלימות במשפחה), התשנ"ה-1995.
32. חוק התגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם, התשנ"ב-1992.
33. חוק התגמולים לחסידי אומות העולם, התשנ"ה-1995.
34. חוק התגמולים לנפגעי פעולות האיבה, התשל"ל-1970.
35. חוק הדיור המוגן התשע"ב-2012.

#### חוקים שהמשרד מעורב בביצועם:

מעורבים: היועץ המשפטי לממשלה, פקידי הסעד או חוקרי ילדים:

1. חוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופסות, התשכ"ב-1962.
2. חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991.
3. חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים), התשנ"א-1991.
4. חוק השמות, התשט"ו-1956.
5. חוק גילוי נגיפי איידס בקטינים, התשנ"ו-1996 (ממונה על פקידי הסעד הפועלים במסגרת חוק זה).
6. חוק לניהול מוסדות (מקרים מיוחדים), התש"ב-1952 (השר אחראי על רישוי חלק מהמוסדות המוזכרים בחוק).
7. חוק גיל הנישואין, התש"י-1950 (השר ממונה על פקידי הסעד הפועלים במסגרת חוק זה).
8. החוק למניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2002 (השר ממונה על פקידי הסעד הפועלים במסגרת חוק זה).
9. חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000 (השר ממונה על מינוי נציג למועצה הארצית לשיקום לפי סעיף 9).
10. חוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים) הגנה ילדים, התשט"ו-1955.
11. חוק החולה הנוטה למות, התשס"ו-2005.

12. חוק מגבלות על חזרתו של עבריין מין לסביבת נפגע העבירה, התשס"ה-1996
13. חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו-2005.
14. חוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2001
15. חוק מידע גנטי, התשס"א-2000
16. חוק סיוע לקטינים נפגעי עבירות מין או אלימות, התשס"ח-2008
17. חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו-2006 (בעיקר פרק ג) וכן שר הבריאות ושר הרווחה והשירותים החברתיים ימנו מעריכי מסוכנות ויפקחו עליהם. וכן, שר הבריאות ממונה על ביצוע פרק ב' לחוק, והוא רשאי בהסכמת שר הרווחה, להתקין תקנות בכל ענין הנוגע לביצועו).
18. חוק התכנון והבנייה (סעיף 63א')

### נספח 2 נוסח ריאיון עם נציגי הרשויות המקומיות

#### **הגדרת שירותי רווחה בפועל:**

1. אילו שירותי רווחה מוענקים לתושבי הרשות?
2. האם יש ברשותכם נתונים מספריים על מספר התושבים המקבלים שירותי רווחה בפועל?
3. האם יש לכם נתונים המפלחים את חתך האוכלוסייה הנהנה מאותם שירותים ביחס לגודלה של אותה קבוצה בעיר? מבחינת גיל, קבוצת שייכות אתנית, שייכות דתית, סוג התעסוקה וכו'. (השאיפה – פילוח של 100% לכל אחת מהקטגוריות; פילוח יחסי לגודל קבוצת האוכלוסייה).
4. מה מבין השירותים אותם אתם מעניקים לתושבים הם בבחינת 'יהרג ובל יעבור', כלומר שעליהם לא תוותרו?
5. האם ניתן להצביע על סוגי שירותי רווחה ייחודיים של קבוצות שונות בתחום הרשות? האם התקציב של שירותי הרווחה לוקח בחשבון אינטרסים ייחודיים אלה?

#### **אופן ושיטת התקצוב:**

6. על כמה אחוזי מימון אתם עומדים? האם יש לכם נתונים על השינויים באחוזי המימון שלכם לאורך השנים?
  7. מהו היקף תקציב שירותי הרווחה של הרשות?
  8. כיצד מחושב תקציב הרווחה? פר אדם? פר שירות?
  9. כיצד עורכים את התקציב לשנה העוקבת? האם בהתבסס על השנה שעברה? כיצד יודעים להתארגן מראש להוצאות הבאות בתחום? כיצד עובדת הפרוצדורה לפיה אתם מחשבים את 25% בהם אתם נושאים לפי שיטת המאצי'נג?
- a. בנוסף, איך עובדת הפרוצדורה של העברת הסכום המבוקש מהשלטון המרכזי (75%)?
- b. באיזה נקודת זמן מתבצעת הפרוצדורה הזו וכמה זמן נערכים לה מראש?



- c. כיצד ניתן לצפות כמה אנשים יצטרכו אילו שירותים בתקציב הבא?
10. באמצעות אילו מנגנונים מבטיחים כי אותם 75% שמעבירה המדינה לטובת אספקת שירותי רווחה יועברו לרווחת התושבים ולא למטרות אחרות? או במלים אחרות מהי מידת הפיקוח של השלטון המרכזי במתרחש בשלטון המקומי בהקשר הרווחה?
11. האם יש לכם נתונים המפלחים את תקציב הרווחה באופן שמפרט בעבור אילו שירותים/זכויות רווחה מועברים הכספים? באחוזים או במספרים גולמיים? (לפי מוסדות למשל)
12. האם תוכל לשתף אותי בפילוח אחוזי של מקורות ההכנסה שלכם? (הכנסות עצמאיות, הכנסות ממשלתיות, מענקי איזון וכד')
13. כמה עובדי רווחה יש בעיר ביחס למספר התושבים הזקוקים לשירותי רווחה?

### שונות:

14. כמה מבין השירותים המסופקים הם חסרי תחליף ולכמה מתוכם יש תחליפים פרטיים המסופקים בעיר? האם אותם שירותים פרטיים מסובסדים? (שאלה מצוינת!!) ובהמשך לכך האם יש שיתופי פעולה עם ארגונים לא ממשלתיים לאספקת שירותים?
15. האם יש שיתופי פעולה ביניכם לבין רשויות מקומיות אחרות בסוגיית שירותי הרווחה? לדוגמא, עיר סמוכה מספקת שירותי רווחה מסוימים עבור תושבי העיר שלכם ובתמורה, אתם משלמים לאותה עירייה?

### בהינתן ומדובר ברשויות שלא ממנות 25%:

16. האם כל ה-75% של השלטון המרכזי לא מועבר או שישנה העברה יחסית?
17. האם הרשות נוקטת בפעולות אקטיביות בכדי להגדיל את אחוז ההשתתפות שלה?
18. האם יש מקום למו"מ עם השלטון המרכזי?

### בהינתן ומדובר ברשויות שכן ממנות 25%:

19. לפי שיטת המאצינג, רשויות שלא מצליחות לעמוד באחוז ההשתתפות שלהן לא מקבלות את אחוז ההשתתפות של המדינה שכן, זה מועבר לרשויות כמוכן, שמצליחות לעמוד בנטל המצינג. האם אתם מודעים לזה? ואם כן, האם אתם מבחינים בתקציב עודף לכשזה מועבר אליכם?

### נספח 3: סיכום ראיונות עם נושאי משרה ברשויות המקומיות

#### אופקים (אשכול 3)

- תקציב הרווחה עומד על 35 מיליון ₪ - (75% משרד הרווחה; 25% רשות).
- מספר התושבים נזקקי שירותי הרווחה: 4,800 מטופלים מתוך 32,000 נפשות (15%). עפ"י בתי אב מדובר ב-2,000 בתי אב נעזרים מתוך 7,500 בתי אב ברשות (26%).

- **חישוב התקציב:** התקציב מחושב שנה קדימה, על-בסיס כמות התושבים שצרכו שירותים מסוימים ועלות השירותים שניתנו בשנה שחלפה + "רזרבות". התקציב עובר את אישורו של הגזבר שממעיט בהערמת קשיים ולרוב, מאשר את הצרכים שמציפה המחלקה.
- **תערוף השירותים:** השירותים ניתנים בראש ובראשונה עפ"י חוק ולאחר מכן, העו"סים מפעילים שק"ד ובוחרים כל מקרה לגופו באשר לנחיצות מתן השירות בכפוף למכסות ולתקציבים שעל הרשות לשאת בעבור כל שירות ושירות.
- השירותים הכי יקרים (הכי הרבה כסף פר שירות אחד) הם ההשמות החוץ ביתיות (פנימיות לילדים ונוער בסיכון, הוסטלים לאנשים עם מוגבלויות, קשישים), כ-14,000 ₪ למטופל. כמו כן, גם מרכזי יום לנכים קשים העולים כ-4,000 ₪ למטופל.
- החלק הגדול ביותר בעוגה התקציבית מתמקד בשני שירותים, השמות חוץ ביתיות (הרבה מטופלים + שירות יקר מאוד) וכן, מעונות לפעוטות בסיכון (עלות לא מאוד גדולה אך כמות פעוטות גבוהה, כ-100 פעוטות).
- תושבי הרשות נזקקים גם לסיוע חומרי בדמות תפעול ותחזוק משק הבית ברמה הבסיסית ביותר (מזון, מזגן, מקרר וכו'). עם זאת, הרשות לא מצליחה לעמוד בעלויות הגבוהות הללו. זאת, לאור העובדה שמשרד הרווחה לא מתקצב סיועים שכאלה בכלל והם ממומנים ב-100% על הרשות המקומית (בעת האחרונה המשרד מתחיל לתקצב סיועים שכאלה אך לא באופן גורף ומוסדר). על כן, ממעיטה הרשות להעניק סיוע חומרי לתושביה, גם אלו הזקוקים להם ביותר.
- לעיתים, הרשות נמנעת מלהעניק שירותי רווחה לתושבים הזקוקים להם לאור מחסור בתקציב. מדובר בתושבים העומדים בקריטריונים לקבלת השירותים הרלוונטיים אך בשל מצוקתה הכלכלית של הרשות, הם נאלצים שלא לקבל או לקבלה באיחור.
- הרשות מעריכה כי גובה התקציב החסר לרשות על מנת לספק לתושביה את כלל השירותים הדרושים, כמו גם לפתח שירותים נוספים בעיר, מסתכם ב-10 מליון ₪, בהתאמה.
- אילו היה תקציב "מלא", הייתה מתמקדת הרשות בשירותים נוספים כמו השמת ילדים בפנימיות (לא רק עפ"י חוק אלא גם עפ"י צורך), בתי אבות לקשישים, עזרות חומריות, הקמת מרכז לאלימות במשפחה).
- על מנת לספק לתושבי הרשות את השירותים להם הם נזקקים, החלה הרשות בפיתוח מנגנונים תחליפיים בתפעול פנים רשות. על פניו, ולטענת הרשות, איכות השירותים לא נפגעת אך עלות השירות זולה באופן משמעותי לעומת אספקת השירות ע"י גורם חיצוני. בכך, הרשות מקבלת ממשרד הרווחה את חלקה היחסי מהתשלום המלא (75%) אך בפועל, מוציאה פחות ב-25% לאור העובדה שהשירות "זול" יותר. מדובר במנגנון הישרדותי שאיננו אידיאלי בעיני הרשויות.
- 30% מאוכלוסיית העיר הינם חרדים. אוכלוסייה זו פחות נזקקת לשירותי הרווחה באופן יחסי לעולים ולאוכלוסייה הוותיקה בעיר.
- לרשות יש ממשק מינורי עם רשויות אחרות. המרכזי שביניהן הוא מרכז התעסוקה בשיתוף עם עיריית נתיבות.

- **דיוור ציבורי** – כרבע מהנכסים בעיר הם שיכוני דיוור ציבורי (כ-1,700 בתי אב מתוך 7,500). מדובר בצעד קטסטרופלי שכן, "הלקוחות" של הדיוור הציבורי הם בדרך-כלל אוכלוסיות חלשות שמזינות את גלל הצורך בשירותים החברתיים. יש לשקול הפרטה של יחידות הדיוור במסגרת הדיוור הציבורי או לחילופין, לא לפתחו בהיקפים נרחבים בפריפריה שגם כך נאלצת להתמודד עם קשיים כלכליים ורווחתים מורכבים.
- **לטענת גזבר העירייה, ברשויות חזקות תקציב הרווחה מהווה כ-8 עד 10 אחוזים מהתקציב הכולל.** הרשויות חלשות לעומת זאת, תקציב הרווחה מהווה 16 עד 18 אחוזים מהתקציב.
- **לא כל הוצאות הרווחה ממומנות במסגרת המאצינג.** ישנם שירותים רבים שהמשרד לא נוטל בהם חלק כלל והנטל נופל על הרשות באופן בלעדי (כ-מליון וחצי ש"ח).

#### אורנית (אשכול 8)

- תקציב הרווחה עומד בסך הכל על 3,861,000 ש"ח. 75% המשרד (2,903 מליון) ו-25% הרשות (958 אש"ח).
- יש גמישות מסוימת עם משרד הרווחה בהתאם לצורך. כלומר, בהנחה ונקבעו מכסות מסוימות לשירות מסוים, אך מתעורר צורך במכסה נוספת, המשרד יתקצב מכסה זו בהינתן והרשות תישא בחלקה.
- מדובר ברשות עשירה, יש לה את היכולת לספק את מרבית המוחץ של הצרכים המתעוררים.
- באורנית, להבדיל מאופקים, אין דיוור ציבורי. עם זאת, יש כמויות גדולות של יחידות דיוור. אותן יחידות שלא נחשבות לבית אב בפני עצמן, הן אלו הנזקקות לרוב לשירותי הרווחה.

#### באר יעקב (אשכול 7)

- תקציב הרווחה עומד על 12.7 מליון ש"ח - משרד הרווחה 8.3 מליון (65%), מרכיב השתתפות עצמית של התושבים בסך 235 אש"ח, חלקה של המועצה 4.2 מליון (33%). בפועל, מדובר בהשתתפות גבוהה הרבה יותר מ-25%.
- 3.3 מהתקציב יוצא על שכר העובדים; 9.4 יוצא על פעילויות רווחה. בעיית התקצוב החסר של משרד הרווחה בכל הנוגע לשכר העובדים הוא אחד המוקדים המרכזיים לחלקה הגבוה של הרשות מתקציב הרווחה (33%).
- כ-22 אלף תושבים (6,700 בתי אב). 700 תיקי רווחה פעילים בעיר (כ-10%). שליש מתוכם הוא בקטגוריה של האוכלוסייה הוותיקה (זקנה). 101 תיקים נוספים נוגעים למגבלות פיזיות (14%). 128 נוספים נוגעים למשפחות הזקוקות לסיוע כלכלי חומרי (18%). שאר התיקים מתחלקים באופן דיי זהה בין ילדים ונוער בסיכון, פעוטות, משפחות במצוקה וכו'.

#### רעננה (אשכול 8)

- תקציב הרווחה עומד על 77.7 מליון – משרד הרווחה 45 מליון (כ-57%), רשות 32 מליון (כ-42%).

- בעיר יש 85 אלף תושבים, מתוכם 30% חרדים. כ-6000 תושבים נזקקים לשירותי הרווחה (3,500 בתי אב).
- השירות שתופס את החלק הארי של העוגה התקציבית הוא ההשמות החוץ ביתיות. לדעתה של ד"ר רות נאור, המדינה בוחרת להוציא את התקציבים על הוצאת הילדים מהבית במקום לאפשר מתן "כסף נזיל" לאותן משפחות ובכך, לשקמן מבלי לשבש את שגרתם חיי הילדים בהוצאתם מהבית. מדובר בתפיסה שורשית בעייתית.
- "ניצול" חולשתן של הרשויות המדורגות באשכולות הנמוכים כמפורט ס' 7 לשורות התחתונות.
- על אף המחסור המינימלי של העירייה בכספים לטובת מתן שירותי רווחה, עדין יש בעיר אנשים רעבים ללחם. הסיבה המרכזית נעוצה בהיעדר השתתפות המשרד בהענקת סיוע חומרי לתושבים (טיפול שנייני, ביטחון תזונתי, מזגנים ועוד). הנטל כולו נופל על הרשות שמחליטה לשים "קו אדום" בנקודה שבה היא בוחרת, אשר בדרך-כלל מותירה בחוץ תושבים נוספים נעדרי סיוע. לציין כי המשרד מתחיל להבין את חשיבות הענקת סיועים אלו ועל כן, מתחיל להשתתף במימוןם אך לא באופן מוגדר ומקיף.
- מפקחי משרד הרווחה אינם רלוונטיים לעבודה המעשית. ראוי להעביר את הפיקוח לרשויות המקומיות ובכך, יוגדל כוח האדם של הרשויות באופן שיוכל לתרום הרבה יותר מאשר פקחים של המשרד שלא מעורבים ואף לא מתערבים.

#### בתים (אשכול 5)

- תקציב הרווחה עומד על 180 מליון ₪. בעיר 180 אלף תושבים.
- ישנם שירותים מסוימות בהם מוגדר אחוז השתתפות עצמית של המשפחה הנזקקת במימון השירות. משרד הרווחה מקזז את אותו אחוז בחישוב אחוז המימון שלו (כלומר, שירות שעולה 100 ₪, אחוז השתתפות העצמית הוא 10%, לפי שיטת המאצינג, המשרד יחוב ב-75% מתוך 90 בלבד). בכך, המשרד בעצם לא מותיר ברירה לרשויות, במידה ואינן מצליחות לגבות את אחוז ההשתתפות העצמית, הן יחובו גם בחלקו היחסי של ההשתתפות העצמית. אכיפת הגבייה מהמשפחות הנזקקות יוצרות בעיה תדמיתית לעירייה (משפחה נזקקת לשירות והעירייה באה ומאלצת אותה לשלם גם במצב שאין לה את האפשרות הכלכלית).
- בדומה לעיריית אופקים, ישנן מסגרות שהעירייה מפעילה (כ-20% מסך המסגרות הפועלות בעיר).
- כ-20 מליון ₪ יוצאים על שכר עובדים (תשיעית מהתקציב). 160 מליון יוצאים על פעילויות רווחה.
- שלישי ממטופלי הרווחה בעיר הם קשישים. חלקם היחסי באוכלוסייה גדול מאוד והם זקוקים לעזרות ממגוון סוגים - עזרה ביתית, צרכים רפואיים פרטניים, הסעות וכד'. בקטגוריה זו, התקציב עומד על 336 אש"ח. בפועל, בחודש יולי, עמדו ההוצאות על 390 אש"ח (מתוכם 20 אש"ח השתתפות עצמית שלא נגבתה).

- בדומה לעיריית רעננה, גם כאן מתבצע חישוב של סיכוי-סיכון בהכנסת הרשות לגירעון תוך חישוב הסיכוי לקבלת תקציבים עודפים על-גבן של הרשויות שלא מצליחות לשאת בחלקן היחסי במימון השירותים השונים.
- בסעיפי התקציב שבהם הרשות משלמת ומקבלת החזר מהמשרד, המשרד מערים קשיים ודורש הוכחות של ממש כדי שיתן את חלקו בשיטה.

#### תל אביב (אשכול 8) <sup>110</sup>

- מנהל שירותי הרווחה בעירייה מכיל בתוכו גם את סוגיית הבריאות. בפועל, הן מבחינת משאבים והן מבחינת צרכים, 75% מושקע ברווחה ו-25% מושקע בבריאות.
- עיריית תל אביב מחולקת למחוזות (צפון/עבר הירקון, מרכז, דרום, דרום-מזרח). בעיר כ-450,000 תושבים. כ-120 אלף משתכנים באזור עבר הירקון, 75 אלף בדרום, 75 אלף במזרח וכ-170 אלף במרכז.
- פחות מ-8% מנזקקי שירותי הרווחה בעיר הם ממחוז צפון-מרכז (שכונות רמת אביב, שיכון ל', הדר יוסף וכד').
- מדובר במנהל הרווחה בגדול ביותר (אולי מלבד ירושלים) מבין הרשויות המקומיות. מתחת למנהל עצמו ישנם מטות מוכוונות זכויות (מטה ילדים ונוער, מטה קשישים, מטה נכויות וכד').
- במסגרת שירותי הרווחה, העירייה מספקת גם שירותים בעבור דרי רחוב והתמכרויות. ישנן עיריות נוספות אשר מספקות טיפולים שכאלה אך לא במסגרת ייעודית ורחבה כמו בעיריית תל אביב. השירות המרכזי הניתן עבור דרי הרחוב מתבצע באמצעות מרכז מסילה. המרכז מספק שירות בעבור 40,000 זרים, חסרי מעמד וזכויות במדינה אשר מרביתם דרי רחוב. כחלק מאותם 40 אלף, ישנם מהגרי עבודה לא חוקיים ומבקשי מקלט. העירייה מספקת שירותים רבים שכן, בהיעדר מתן שירותים אלו, רמת החיים של תושבי העיר תרד משמעותית וכן, לאור ההבנה כי מדובר בבעיה הראויה לטיפול וכי לא ניתן להתעלם מאותה אוכלוסייה. לציון כי אין מדיניות ממשלתית סדורה להתמודדות עם בעיה זו ועל כן, מרבית התקציבים להתמודדות עם דרי הרחוב היא במימון העירייה בלבד.
- כוחם הפוליטי של תושבי צפון העיר ניכר בכל הנוגע להתוויית המדיניות הכללית בעיר ובכלל זה, מדיניות הרווחה.
- ישנן שתי שכונות בהן מרבית השירותים הניתנים הם בעבור האוכלוסייה המבוגרת – יד אליהו ורמת אביב. מרביתם הגדול מקבלים שירותים דרך חוק הסיעוד.
- בערים תל אביב-יפו מתגוררים כ-20,000 ערבים. 16 אלף מתוכם בעיר יפו ו-4 נוספים ברחבי העיר תל אביב.

<sup>110</sup> דברי ההסבר להצעת התקציב - <https://www.tel-aviv.gov.il/Transparency/DocLibs/793%91%D7%A8%D7%99%20%D7%94%D7%A1%D7%91%D7%A8%20%D7%94%D7%A6%D7%A2%D7%AA%20%D7%AA%D7%A7%D7%A6%D7%99%D7%91%20%D7%A8%20%D7%94%D7%A6%D7%A2%D7%AA%20%D7%AA%D7%A7%D7%A6%D7%99%D7%91%20%D7%A8%D7%92%D7%99%D7%9C%20%D7%9C%D7%A9%D7%A0%D7%AA%202019.pdf>

- החלק הארי של תקציב העירייה מתמקד בסידורים חוץ ביתיים, במימון כוח האדם של המנהל ובתפעול המסגרות העירוניות.
- משרד הרווחה מתקצב באופן מינימלי את העירויות ולא מחשיב מרכיבים רבים וחשובים. נקודת המכשול המרכזית היא מימון כח האדם כפי שעלה ברשויות נוספות.
- מדובר בעירייה עשירה מאוד שאינה מציפה מחסור כספי במימון שירותים. עם זאת, ישנו מחסור כספי לטובת סיוע חומרי שכן, משרד הרווחה כמעט ולא מתקצב סיועים אלו.
- ישנם מספר מרכזי הורים-ילדים אשר מתופעלים בהפעלה משותפת עם עמותות פרטיות. אותם מרכזים לא מקבלים סיוע ממשרד הרווחה בכלל אך ישנם עמותות פרטיות שמתתפות בתקצוב השירותים. עם זאת, היקף התרומות של אותן עמותות הולך ופוחת עם השנים, מה שמציב בפני הרשות עובדה כי עליה להמשיך ולממן את השירותים במימון עצמי בלבד.

### גבעת שמואל (אשכול 8)

- תקציב הרווחה עומד על 16 מליון – חלקן של המשרד 8.25 מליון (52%), חלקה של הרשות 7.75 מליון (48%).
- ברשות ישנם 26,000 תושבים. כמעט ואין חרדים, 80% דתיים לאומיים מעמד סוציאקונומי גבוה, 20% חילונים. ישנם 1,000 בתי אב מטופלי רווחה (2,500 נפשות).
- הבעיות המרכזיות איתן מתמודדות הרשות הן זקנה, יחסי משפחה וצרכים מיוחדים. כמעט ואין בעיות כלכליות.
- בעיר ישנה עמותה חזקה שמסייעת בבעיות השונות באופן "עוקף רשות", שאינו נכנס לתקציב הרווחה.
- הוצפה הנקודה של טיפולי שיניים כסממן מובהק לעוני. טיפולים אלו לא ממומנים בכלל ע"י המשרד. הרשות לא מכניסה את עצמה למימון שירות זה שכן, זה עשוי להיות "בור ללא תחתית".
- הרשות לעיתים לא מפרסמת לציבור הרחב הרשות את השירותים שהיא מעניקה שכן, לא תמיד יש לה את היכולת להתמודד עם הביקוש לשירותים אלו (מגבלת מכסות וכד').
- אין נתונים מדויקים אך חלק גדול מאוד מנזקקי שירותי הרווחה בעיר מתגוררים בדוור ציבורי. ועדיין, ישנן משפחות שנזקקות לשירות בדמות דוור ציבורי אך משרד השיכון לא מספק זאת.
- בעיית תקצוב כ"א המינימלי.

### לוד (אשכול 3)

- תקציב הרווחה עומד על 61 מליון נ"ח - משרד רווחה 43 מליון (70%), הרשות 18 מליון (30%).
- שלישי מתושבי העיר הם ערבים.
- התקציב מחושב ע"ב שנה קודמת בתוספת התוכניות החדשות שניתן להוציא לפועל.

מרכיב השכר הוא כ-רבע מהתקציב.

הציגו תוכנה ייחודית שבה מועלים צרכי הרווח ומועברים לאישורו של הגזבר. חיסכון עצום בבירוקרטיות.

דרכים שבאמצעותן יכול המשרד לאכוף את השתתפות חלקה של הרשות:

1. הוראת חיוב של החשבון (מעין הוראת קבע שלא זקוקה לאישור של מנהל חשבון הבנק של הרשות).

2. החשב הכללי באוצר מקזז את החלק האמור מתקציבי משרדים אחרים המגיעים לרשות.

צפויה לקום בעיר שכונה חרדית חדשה, כ-3,000 יחידות דיור, שצפויה להוריד את יותר את מקומה של הרשות בדירוג הסוציו-אקונומי.

אינדיקציה לשכונות חזקות בתוך העיר נלמדת מאחוזי הגבייה באותה השכונה.

מדובר בגזבר קשיח, שלא מוכן לאפשר חריגות מהתקציב גם בהינתן והמשרד מוכן לשים את חלקו.

### בנימינה (אשכול 8)

- תקציב הרווחה הוא 9 מליון ש"ח - 75% משרד, 25% הרשות באופן מדויק.
- ברשות כ-15.5 אלף תושבים, 4300 בתי אב. כ-400 משפחות מטופלות רווחה.
- החלק הארי של העוגה התקציבית הולך להשמות חוץ ביתיות של ילדים עם פיגור.
- במקביל, השירותים הכי נצרכים ברשות הם בעבור קשישים (מועדון יום) וטיפולים למשפחות.
- אחוז המשפחות המטופלות ע"ר כלכלי הוא נמוך ביותר.
- ישנם סעיפי תקציב רבים שהרשות לא מנצלת אותם. הסיבה המרכזית היא היעדר צורך מספיק. ישנם שירותים שנדרש מינימום מסוים על מנת להפעיל מרכז/תוכנית מסוימת והרשות לא מגיעה לאותו מינימום בו יהיה לה כדאי להפעיל את התוכנית. במצב כזה, המשרד מתקצב מראש את אותם סעיפים אך בהיעדר ניצול התקציב, יועבר הכסף לרשויות אחרות כנדרש בשיטת המאצינג (הרשות מחזירה בחצי מליון ש"ח בכל שנה למשרד).
- מדובר ברשות ענייה עם תושבים עשירים מאוד. מקשה על הרשות לספק לתושבים על המבוקש על-ידם בצורה לה הם מצפים.
- ב-5 השנים האחרונות, עלה תקציב הרשות בסך הכל במליון ש"ח בסך הכל. עליה מאוד מתונה.
- כמות המסגרות השירותיות נמוכה מאשר רשויות אחרות. כפי שאוזכר לעיל, מגוון השירותים הנצרכים וכן, כמות האנשים הצורכים את אותם שירותים היא קטנה. לכן, לרשות נותרים כספים בסעיפים שאינם ממומשים המועברים בחלקם לסיוע חומרי בתוך הרשות.
- הרשות לא מממנת עודף של תקנים, על אף שיש צורך, אך היא כן משתתפת בכ-50% ולא 25% משכרם של העובדים הקיימים.

## זכרון יעקב (אשכול 8)

- תקציב רווחה של 15 מליון ₪. 10 מליון מימון משרד הרווחה ו-5 נוספים במימון הרשות.
- ברשות כ-24,000 תושבים (כ-6,000 בתי אב). ישנם כ-1,200 בתי אב מטופלים.
- סדר העדיפויות של הרשות במתן שירותי הרווחה הוא: ילדים ונוער, קשישים, בעלי מוגבלויות ולבסוף סיוע כלכלי-חומרי.
- ישנם סעיפים רבים בתקצוב הרשות בלבד, בדומה לרשויות רבות אחרות. נתון חריג: מימון רשותי מלא של 3 תקני כוח אדם.
- החלק הארי של העוגה התקציבית מתמקד בהוצאות שכר כוח דם וכן, טיפולים פרונטליים שונים (משפחתיים, בני נוער וכד').
- השירות היקר ביותר ברשות נקרא "נתיבים להורות". מדובר במסגרת טיפולית להורים של בני נוער בסיכון. המטרה המרכזית של תוכנית זו היא בהקניית כלים להורים על מנת למנוע מבן הנוער לצאת למסגרת חוץ ביתית.
- מסלול נתיבים להורות הוא חלק משיטת המאצי'נג. על אף היות מרבית סעיפי התקציב קשיחים (לא ניתן להסטת הכספים מסעיף אחד לאחר), במסלול זה ניתן להמיר מכסות טיפוליות למכסות להשמות חוץ ביתיות. מדובר במסקנה מתבקשת שכן, מדובר בעצם בטיפול בעל אותה מטרה, החזרת בן הנוער למסלול חיים נכון.
- ברשות יש 2 שכונות חרדיות גדולות (לא היו בידיה נתונים מדויקים על אחוז החרדים ברשות). כשליש מצרכי השירותים במסגרות חוץ ביתיות הם חרדים מאותם שתי שכונות.

## חדרה (אשכול 6)

- תקציב הרווחה עומד על 113 מליון ₪. 70% במימון המשרד ו-30% במימון הרשות.
- בעיר ישנם 103,000 תושבים ו-12,500 אנשים מטופלים (12%).
- 44% מהעוגה התקציבית מתמקד בשירותים עבור אנשים בעלי צרכים מיוחדים – שיקום, פיגור, אוטיזם. 20% עבור ילדים נוער ומשפחות בסיכון. 18% עבור הוצאות כח אדם. 7.2% מהעוגה מתמקד בשירותים בעבור קשישים.
- ההחלטה היכן להשקיע את המשאבים התקציביים נובעת בעיקר מהיקף הצרכנים, בדומה למסקנה שעלתה ממועצת בנימינה.
- הגידול התקציבי הממוצע לשנה עומד על 5%. עם זאת, בין 2018 ל-2019 גדל התקציב מ-97 מליון ₪ ל-113 מליון ₪.
- מעט מאוד תקינה ממומנת באופן בלעדי ע"י הרשות. מרבית התקנים ממומנים בשיטת המאצי'נג הקלאסית.



- הרשות נושאת ב-5% אחוזים נוספים (30 במקום 25). החלק הארי של אותם 5% מושקע בשכירות המבנים המשמשים למתן שירותי רווחה בעיר ותפעולם השוטף. מדובר בסכומים שלא מתוקצבים כלל על-ידי המשרד (נקיון, מזון בסיסי, חשמל, שכירות וכד').
- 6% מתושבי העיר הם בני העדה האתיופית. 30% מצרכני שירותי רווחה בעיר הם בני העדה האתיופית.

## אום אלפחם (2)

### אילו שירותי רווחה מוענקים לתושבי הרשויות?

אנחנו מעניקים שירותים לכל הגילאים מגיל רך ועד קשישים.

מתחילים מהמשפחה, מבחינים מה יש בעיות בתוך המשפחה, בודקים אם צריך להתערב או לא. בודקים את הילדים, מה הבעיות והצרכים שלהם והאם יש צורך בטיפול זוגי. ולפי האבחון עושים תוכנית טיפול.

- המדיניות שלנו היא שההורים מעורבים בכל תהליך הטיפול, אין טיפול או התקדמות בלי המעורבות של ההורים. לפעמים נותנים תמיכה כלכלית למשפחה (בגדים מכונת כביסה) ככרטיסיית כניסה לטיפול במטרה לייצב את תוכנית הטיפול ולא למטרה של קידום כלכלי.

← משפחה וילדים:

משפחתונים לגיל רך (5 משפחתונים), למי שיש לו פיגור מגיע משפחתון לפי חוק הפעוטות- תוכניות טיפוליות לפי הצרכים. מעון רב תכליתי מגיל 7 עד 14 - טיפול אינטנסיבי. יש לנו 15 מועדוני שיקום בעיר מגיל 7 עד 11. מגיל 11 עד 14 יש לנו מועדוניות לגיל הביניים. מגיל 14 עד 18 יש יחידת טיפול בנערים וצעירים. תוכניות הכוונה, העצמה אישיות, תעסוקה: 4 פרויקטים לשילוב הצעירים בתעסוקה. תחנה לטיפול משפחתי: התמחות של עו"ס לאובדן ואשכול עקב הרצח שקורה באום אל פחם. נתיבים להורות לגיל יסודי. מרכז קשר להורים גרושים - 4 מרכזים בבניין. 15 מועדון שיקומי מ6 עד 11. יש לנו מרכז לנערות, 2 בתי חמים לנערות- מודל קטן ומודל גדול, מועדוניית לנערות. מרכז מניעת אלימות במשפחה – בני זוג, קבוצות גברים מכים (מעל 100), טיפול פרטיני קבוצתי וקהילתית. מרכז קשר ילדים- הכוונה, מרכז רוואד- הכוונה להורות. 44 משפחתון שמופעלים על ידי המחלקה- בכל משפחתון יש 5 ילדים. מרכז עוצמה + נושמים לרווחה- משפחות עוני והדרה חברתית – שנה וחצי 2 הכשרה עצמית להיות עצמאים. מרכז נערות מרחב הלב לנערות קצה

← קשישים:

מרכזי יום לקשיש- מפעילה אותו עמותה, מרכזי קשישי נפש, מועדון יומי נוסף - מופת.

← מנהל מוגבלויות – יש מגוון רחב! :

יש לנו שותפות עם ביה"ס אלמגד - ילדים מ7-3 שנים שיש להם פיגור. פרויקט מסיכון לסיכוי- מ0 עד 4 במשפחתון. ביה"ס אפאק (לליקוי למידה) בשיתוף עם משר החינוך: עו"ס שעושה את כל האבחונים והכנה תעסוקתית. יש גם את ביה"ס אלאמל - עד 13:30 ביה"ס ואחרי זה כמו מועדוניית לפיגור שכלי

עדי השעה 6. מע"ס - מרכז עבודה שיקומי, מגיל 21 – יש בו 110 חנכים. מתמקדים בתעסוקה, יוצרים דברים. מרכז +21: נכים קשים ומרוכבים – יש בו 48 איש וכולל את כל הפאר הרפואי. יש מועדון לפיגור שכלי אחרי צהרים, ויש מועדון לנכים פיזית.

← שיקום:

מפעל מקדם תעסוקה - 60 אורח, כל סוגי הפיגור חוץ מנפשי.

מרשל: מרכז רב שירותים לעיוור, פעילויות חברתיות, תגים, סדנאות, טיולים. כל מה שעונה לצרכים שלהם.

**האם יש ברשותכם נתונים מספריים על מספר התושבים המקבלים שירותי רווחה בפועל?**

4200 תיק, בכל תיק יש לפחות 4 ילדים.

**האם יש לכם נתונים המפלחים את חתך האוכלוסייה הנהנה מאותם שירותים ביחס לגודלה של אותה קבוצה בעיר? מבחינת גיל, קבוצת שייכות אתנית, שייכות דתית, סוג התעסוקה וכו'. (השאיפה – לכל אחת מהקטגוריות, פילוח של 100% ובנוסף, פילוח יחסי לגודל קבוצת האוכלוסייה).**

כן. יש לנו חוסר בעו"ס משפחה שעובדים במשפחה.

**מה מבין השירותים אותם אתם מעניקים לתושבים הם בבחינת 'יהרג ובל יעבור', כלומר שעליהם לא תוותרו?**

אין משהו שאנחנו יכולים לוותר עליו. ההפך אנחנו מבקשים מרכז חוסן עקב האלימות והרצח. מבקשים מרכז גישור, מרכזי למחזיקי נשק, מבקשים פתרונות לפשע. לאלימות יש לנו מרכז אך יש לנו בעיית הפשיעה שצריכים לטפל בה. יש חשיבות מאוד גדולה להדרכת הורים לגיל רך כדי שהבסיס יהיה טוב. גם קבוצות הנוער ושילוב התעסוקה יש חשיבות רבה.

**האם ניתן להצביע על סוגי שירותי רווחה ייחודיים של קבוצות שונות בתחום הרשות? האם התקציב של שירותי הרווחה לוקח בחשבון אינטרסים ייחודיים אלה?**

משפחות שחזרו מהשטחים – 550 משפחה שצורכת מאוד מהתקציב שלנו. צריך להתייחס אליהן ולקחת אותם בחשבון.

**מהו היקף תקציב שירותי הרווחה של הרשות?**

2018 - 40 מיליון.

**על כמה אחוזי מימון אתם עומדים? האם יש לכם נתונים על השינויים באחוזי המימון שלכם לאורך השנים?**

25%. חוץ ממרכז עוצמה, נושמים לרווחה ו מרכז נערות מרחב הלב לנערות קצה שהמימון שלהם הוא 100%.

## כיצד מחושב תקציב הרווחה? פר בנאדם? פר שירות?

יש פונקציה עם פרופורציות של המשרד. למשל לי יש תקציב של המשפחות במצוקה בה אני ממנת נסיעות דיאליזה וסרטן כדי לעזור לחולים להגיע למרכזים רפואיים. כל מה שיש לי לזה 2000 ₪. אם אני משווה לבני ברק יש לה 40,000. זה סעיף בעייתית.

עד עכשיו כמנהלים לא ברור לנו לפי איזו פרופורציה המשרד מנהל ומחלק את התקציב. איך התקציב לא גובר בסעיף כזה כאשר אנחנו נמצאים בדירוג הכי נמוך ויש לנו המון חולי סרטן ודיאליזה. לא מובן לפי איזו קריטריונים הם בונים את התקציב.

יש דברים מתוקף החוק לא מוגבלים כמו משפחתונים, ויש דברים מוגבלים. לפעמים אני נקלעת למצבים שיש הרבה צורך וזה לא מותאם עם התקציב. התקציב לא מספיק, מאוד שכיח יחסית למספר המטופלים שיש לנו.

**כיצד עורכים את התקציב לשנה העוקבת? האם בהתבסס על השנה שעברה? כיצד יודעים להתארגן מראש להוצאות הבאות בתחום? כיצד עובדת הפרוצדורה לפיה אתם מחשבים את 25% בהם אתם נושאים לפי שיטת המאצינג?**

העבודה שלנו מובנית לפי צרכים משתנים. יכול להיות שיש לנו 20 חולים ובשנה הבאה יהיו 40 או 60. אי אפשר לצפות את המצוקות. לכן אני תמיד עושה את החשבון שלי להגדיל את התקציב.

היום יש בעיה ברשויות ערביות מקומיות – מנסים לצמצם את התקציב ולהתאזן תקציבית על חשבון הרווחה וזה אסור. משרד הרווחה צריך להיות מודע לזה. איך אני יכולה להכניס מיליון 800 ₪ בסעיף תקציבי ובפועל ניצלתי רק מיליון, מתאזנים על חשבון הרווחה. אנחנו נלחמים כל הזמן, מתווכחים עם הרשות ולא מבינים שיש משפחות עניות והמצב לא טוב, אי אפשר להתאזן על חשבון הרווחה.

הטענה שלהם היא שאנחנו אמורים לגבות מהמשפחות שצורכות את השירות אך אם אנחנו גובים מהם אף אחד ישתמש בשירותים. ואז מה עשינו? לא משתמשים בשירותים ומספר הפושעים והאלימים רק יגדל ולא קידמנו כלום. יש בעיית עוני רצינית.

יש לנו עוד בעיה נוספת והיא שלא מבינים מה זה בכלל רווחה. כולם יודעים מה זה חינוך, הנדסה או בריאות. אך כשאומרים רווחה, מה זה רווחה?! צריך להסביר לרשות חדשה למשך שנה מה זה רווחה ומה זה תיק?

לא יודעים מה ההשלכות של חולת נפש שאין לה מסגרת. היה לי מקרה לפני שבועיים שנאלצתי לישון עם מישהי בבית אלחנאן באמצע הלילה כי יש איומים על חייה וסכנה גבוהה שירצחו אותה. היא חולת נפש ואבא שלה מטריד אותה מינית ונאלצתי באמצע הלילה אחרי שהמשרה הגיעה אליי לבית ללוות אותה כל הלילה בבית אלחנאן. כל זה כי אין מסגרות מתאימות לנערות הערביות שבמצוקה, אין מסגרות לנערות חולות נפש אחרי אשפוז, אין הוסטיל, אין אפילו דירת קלט או מרכז חירום.

יש נערה שנרצחה כי היה איום על חייה ואין מסגרת טיפולית מתאימה לנערות הערביות. תכננו לשים אותה ביום שלישי נרצחה ביום שבת. ואז מאשימים את הרווחה.

לא כל השירותים מעוגנים בחוק וזו טעות גדולה, לא יודעים מה ההגבלות שלנו, גבולות גזרה, עד איזה גבול אני יכולה להתערב, אין לנו כוח מבחינת החוק. וזו בעיה אחת גדולה. היה לי מקרה שעו"ד התנגד אלינו ועשה לנו בעיות כי לא אפשרנו לו להיכנס עם הלקוח שלו לשיחת טיפולית ולא היה לנו שום מסמך משפטי או משהו שאפשר לפיו לדעת מה הגבולות ומה אסור או מותר.

מבחינת התקציב – לכל אוכלוסייה נזקקת יש סעיף, הצרכים משתנים ולכן לא ניתן תמיד לצפות מראש.

a. בנוסף, איך עובדת הפרוצדורה של העברת הסכום המבוקש מהשלטון המרכזי (75%)?

אוטומטית. דוח תקצוב – כל חודש עוברת עליו ואז רואה כמה המשרד הוריד לנו 25%.

b. באיזה נקודת זמן מתבצעת הפרוצדורה הזו וכמה זמן נערכים לה מראש?

השמות- מדווחים כל חודש.

c. כיצד ניתן לצפות כמה אנשים יצטרכו אילו שירותים בתקציב הבא?

באמצעות אילו מנגנונים מבטיחים כי אותם 75% שמעבירה המדינה לטובת אספקת שירותי רווחה יועברו לרווחת התושבים ולא למטרות אחרות? או במלים אחרות מהי מידת הפיקוח של השלטון המרכזי במתרחש בשלטון המקומי בהקשר הרווחה?

אנחנו מוגבלים, יש ביקורת מהפיקוח של המחוז.

האם יש לכם נתונים המפלחים את תקציב הרווחה באופן שמפרט בעבור אילו שירותים/זכויות רווחה מועברים הכספים? באחוזים או במספרים גולמיים? (לפי מוסדות למשל)

כן.

האם תוכל לשתף אותי בפילוח אחוזי של מקורות ההכנסה שלכם? (הכנסות עצמאיות, הכנסות ממשלתיות, מענקי איזון וכד')

הכל תקציב ממשרד הרווחה, יש גבייה אבל ברמה 500 או 600 אלף לא מיליון 600 לפי התקציב.

כמה עובדי רווחה יש בעיר ביחס למספר התושבים הזקוקים לשירותי רווחה?

75 עו"ס + 6 מנהל וזכאות. בסה"כ 180

כמה מבין השירותים המסופקים הם חסרי תחליף ולכמה מתוכם יש תחליפים פרטיים המסופקים בעיר? האם אותם שירותים פרטיים מסובסדים? ובהמשך לכך האם יש שיתופי פעולה עם ארגונים לא ממשלתיים לאספקת שירותים?

הכל אין לו תחליף בעיר. יש תוכנית 360 לילדים בסיכון אבל האוכלוסייה אינה זהה.

האם יש שיתופי פעולה ביניכם לבין רשויות מקומיות אחרות בסוגיית שירותי הרווחה? לדוגמא, עיר סמוכה מספקת שירותי רווחה מסוימים עבור תושבי העיר שלכם ובתמורה, אתם משלמים לאותה עירייה?

בעיקר עמותות וולונטריות מקומיות.

יש עצמאות למחלקה לכן היא לא צורכת שירותים מעיריית אחרות אלא ההפך. יש הרבה מרכזים אזוריים לאזור המשולש כמו: מעס אזורי, תחנה טיפול משפחתי, פתאן.

בהינתן ומדובר ברשויות שכן ממנות 25%

לפי שיטת המאצינג, רשויות שלא מצליחות לעמוד באחוז ההשתתפות שלהן לא מקבלות את אחוז ההשתתפות של המדינה שכן, זה מועבר לרשויות כמוכן, שמצליחות לעמוד בנטל המצינג. האם אתם מודעים לזה? ואם כן, האם אתם מבחינים בתקציב עודף לכשזה מועבר אליכם?

בחדש 7 בודקים מי נוצל ומי לא, אנחנו מקבלים גירעון, שנה שעברה קיבלנו 2 מיליון. יש חוסר ניצול לתקציבים ויש גירעון, לא משחררים לנו הרבה. הדברים נתקעים במחלקה הכלכלית, לא משחררים לנו כסף. יש לנו חשב מלווה שלא משחרר הזמנות. ההוצאות מאוד מוגבלות. יש לנו ישיבה עם משרד הרווחה עוד שבועיים, הרשויות הערביות מאוד עניות וצריך להפחית לפחות ב 10 א אחוז 15, תמיד ביקשנו והפעם נלך עם אנשים בכירים ונבקש פתרון להעדר המסגרות ונבקש הפחתה באחוזי המימון. לפעמים מחריגים את החוק ולכן הטענה שהחלוקה מוגדרת בחוק ואי אפשר לחרוג אינה נכונה.

#### חיפה (7)

**אילו שירותי רווחה מוענקים לתושבי הרשויות?**

הרשות מעניקה כל שירות סטטוטורי, כלומר כל מגוון השירותים שמתווה משרד הרווחה לפי המדיניות שלו ולפי המחויבת שלה לפי החוק. יש כמה תחומים יעדים אוכלוסיות שמשרד הרווחה קובע. כל רשות לפי הצרכים שיש לה ולפי התקציב שהיא מקבלת היא מפתחת את שירותים או מפנה אנשים כדי לפתח שירותים עבור משרד הרווחה.

אוכלוסיות היעד המרכזיות הם: משפחות וילדים בסיכון, אזרחים וותיקים, אנשים עם מוגבלות-שיקום, משפחה כוללת גם ילדים וגם תחנות לטיפול משפחתי, עבודה קהילתית, התנדבות ותעסוקה, כל התחום של התקן – בני נוער וצעירים בסיכון, אנשים שיש להם בעיות התמכרות למניה, דיירי רחוב.

בגלל שהעיר מאוד גדולה רוב העבודה היא אזורית, העיר מחולקת ל 5 מחלקות אזורית, בכל מחלקה אזורית יושבים צוות של עו"ס (חלקם הם עובדי משפחה שהתפקיד שלהם הוא ניהול התערבות במשפחה) ועובדים שהם מומחים- שהתפקיד שלה טיפול מניעת אלימות במשפחה וכן נוכחות בשטח. לכל אזור יש את המאפיינים והצרכים שלו ולפי זה עובדים. למשל אם באזור מסוים יש יותר אזרחים וותיקים שמה תמצאי יותר פעילויות לאזרחים וותיקים או צוות שמתעסק עם אזרחים וותיקים לעומת שכונות שיש בהם יותר ילדים בסיכון.

יש שירותים שהם אזוריים ויש שירותים שהם עירונית כמו יחידות לטיפול משפחתי, תחנה להתמכרויות. מועדוניות תמיד יהיו אזוריות כי זה תמיד יהיה לילדים של אותו אזור.

**האם יש ברשותכם נתונים מספריים על מספר התושבים המקבלים שירותי רווחה בפועל?**

כמעט 16 אלף משפחות - בתי אב. כמעט 2 אלף משפחות חדשות כל שנה.

האם יש לכם נתונים המפלחים את חתך האוכלוסייה הנהנה מאותם שירותים ביחס לגודלה של אותה קבוצה בעיר? מבחינת גיל, קבוצת שייכות אתנית, שייכות דתית, סוג התעסוקה וכו'. (השאיפה – לכל אחת מהקטגוריות, פילוח של 100% ובנוסף, פילוח יחסי לגודל קבוצת האוכלוסייה).

לא בודקים את הנתונים בצורה הזו. ישנם נתונים הבודקים את סה"כ המטופלים ומפלחים אותם לפי קטגוריות, אך לא בודקים ביחס לגודלם באוכלוסיית התושבים בכלל. אך כן ניתן לראות למשל שאצל יוצאי אתיופיה צריכת השירותים היא יותר גבוהה מאשר הגודל שלהם באוכלוסייה. גם בחברה הערבית יש מספר גבוהה של משפחות ושכונות בסיכון.

מה מבין השירותים אותם אתם מעניקים לתושבים הם בבחינת 'יהרג ובל יעבור', כלומר שעליהם לא תוותרו?

כל השירותים שקשורים להגנה - חוק הנוער, מסגרות שמונעות מצבי סיכון, מרכזים לטיפול באלומות במשפחה, טיפולי בדיירי רחוב, שאלתרים לצעירים. עוד שירותים שמבחינתנו לא מוכנים לוותר עליהם זה מתן כלים מכל הבחינות למשפחות שחיות בעוני והדרה. מכל הבחינות. עוד דבר חשוב - עבודה עם החוזקות של הקהילה, עבודה קהילתית, התנדבות. כי זה בדיוק המנוף שלנו וזה מה שיוביל שינוי חברתי.

האם ניתן להצביע על סוגי שירותי רווחה ייחודיים של קבוצות שונות בתחום הרשות? האם התקציב של שירותי הרווחה לוקח בחשבון אינטרסים ייחודיים אלה?

אנו משתדלים לעסוק ב" רגישות תרבותית". כשאתה עובד ברגישות תרבותית, תמיד מסתכל על אינטרסים ועל ההתאמה. אם אני מפתחת שירותים לאזרחים וותיקים אז מספקים שירותי בשפה הרוסית והאמהרית. אם אני מפעילה מרכז הורים ילדים אז המבחן כל הזמן (לא תמיד מצליחים) לתת גם לקהילה שהיא לא דוברת עברית. הרבה מאוד בעבודה קהילתית אתה מתחשב בקבוצות אוכלוסייה. עוד דוגמא - כשעושים עבודה קהילתית ומשתפים את הציבור לאיך יראה גן, אז ברור שלוקחים בחשבון אינטרסים של אוכלוסיות שונות. שכונת הדר לדוגמא - יש בו חרדים ואזרחים וותיקים ומשפחות צעירים, אז לוקחים את האינטרסים ועם זה אני הולכת למנהל ההכנסה. זו היא הדרך שבא ליד ביטוי לקיחת האינטרסים השונים. עוד דוגמא - מרכזי עוצמה - דיאלוג של קבוצות באוכלוסייה כאשר המטרה היא לקדם דברים ייחודיים שהם חווים עם הממסד או מיצוי הזכויות שלהם. באחד מרכזי העוצמה עשינו השנה תהליך של הנגשת השפה והתרבות של הביטוח הלאומי ליוצאי אתיופיה.

בבסיסי של המקצוע שלנו ושל הכיוון שלנו היום קיים הכיוון של להביא את הקול של הלקוחות. אם אהיה בוועדה לתכנון טיפול לילדים, עצם זה שנותנים למשפחה לייצג את עצמה (לא תמיד מצליחים לעשות את זה בצורה הכי טובה) זה כבר מראה את ההתחשבות באינטרסים שלהם ולא רק אותי כמנהלת או מה אני חושבת ומה נראה לי נכון.

20. מהו היקף תקציב שירותי הרווחה של הרשות?

300 מיליון ₪ כולל.

על כמה אחוזי מימון אתם עומדים? האם יש לכם נתונים על השינויים באחוזי המימון שלכם לאורך השנים?

בשנה שעברה (2018) עמדנו על אחוזי מימון של 29\28%. שנה קודמת (2017) היינו +27%.

כיצד מחושב תקציב הרווחה? פר בנאדם? פר שירות?

פר שירות. אך אפשר לראות שעיריית חיפה עומדת על 1000 ש"ח פר נפש. זו שיטת התקציב של המדינה. כל שיטת התקציב של המדינה היא בעייתית ומורכבת, יש הרבה דברים שהם מובנים בצורה לא שוויונית.

כיצד עורכים את התקציב לשנה העוקבת? האם בהתבסס על השנה שעברה? כיצד יודעים להתארגן מראש להוצאות הבאות בתחום? כיצד עובדת הפרוצדורה לפיה אתם מחשבים את 25% בהם אתם נושאים לפי שיטת המאצינג?

קודם כל אני תמיד מחשבת לפי הניצול של שנה שעברה, כמה הוצאה בפועל ולא רק מה שתוכנן. הבסיס של התקציב הוא לפי התקציב של משרד הרווחה, תקציב משרד הרווחה בנוי לפי פרקים, יש כוח אדם ויש את הפרקים שהמשרד מתקצב לפי הנושאים. בנוסף להתבוססות על תקציב משרד הרווחה ועל הניצול של שנה קודם, אני מוסיפה את התוכניות החדשות שאני חושבת שצריך להפעיל לפי הצרכים שזיהיתי או תוכניות שהציעו לי להיכנס אליהם. כמובן אני דואגת שיהיה לי בסיס לכך כדי לא להיות במצב שאין לי מאיפה לקחת.

משרד הרווחה אף פעם מתקצב ריאלית, מתקצב אותך פלחי לכן הרשות הרבה פעמים מתקצבת בינונית, נותן מימון ביניים. הרשות משלמת ואחרי זה מקבלת מהמדינה. אם נשארים באותו היקף של שנה שעברה זה אומר בעצם צמצום של התקציב. וזאת משום שמשרד הרווחה בד"כ באמצע שנה מעלה תעריפים ובגלל שלכל שירות יש את ההשמה שלו אם העלות של הפנימייה למשל השתנה ומשרד הרווחה שינה תעריפים אז זה מעלה את העלויות עם אותו תקציב.

למשל מעונות יום שיקומים- יש ילדים עם אוטיזם ויש ילדים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, לכל אחד מהמעונות היה תעריף אחר. השנה משרד הרווחה קבע תעריף אחד לכולם באותו סל. אם אני בונה את התקציב לפי התעריפים השונים והם משנים את התעריף זה יכול להוביל לפער גדול מאוד בתקציב!! הכל משתנה, צרכים חדשים עולים ולכן זה משהו שנעשה כל חודש ואי אפשר לצפות תמיד מראש, יכול להיות מצב שמגיע משפחות מחוץ לחיפה למשל, יש דברים מחוץ לשליטה. אך בכל זאת אפשר לזהות מגמות ולפי זה בונים את התקציב.

a. בנוסף, איך עובדת הפרוצדורה של העברת הסכום המבוקש מהשלטון המרכזי (75%)?

יש דברים שהמדינה מתחשבת עם השירותים, ויש פרויקטים שהמדינה מעבירה לי את תקציב כדי לתפעל אותם או למכרז אותם לגוף חיצוני. פה בעצם אני קודם מפעילה ועל סמך שהפעלתי המשרד מחזיר לי כסף בדיעבד. יש פה הרבה מימוני ביניים, גם הגוף החיצוני קודם כל מפעיל ואחרי זה מקבל ממני כסף ואחרי זה אני מקבלת מהמשרד כסף. זה יכול להתעכב ממלא סיבות כמו אם לא מגישים בזמן את הדוחות.

**b. באיזה נקודת זמן מתבצעת הפרוצדורה הזו וכמה זמן נערכים לה מראש?**

יש דברים שמתרחשים בשותף, יש דוח התחשבנות שזה השותף בין העירייה לבין הרשות, בכל השמה המשרד מעביר לי כסף. כל מה שמתקצב לפי הדוח הוא על בסיס חודשי. מה שברמה של חוזים - פרויקטים - לפי הדיווחים וזה תלוי מתי מגישה להם. הרוב זה השמות וזו התחשבנות קבועה בין משרד הרווחה לבין הרשות באופן חודשי.

**c. כיצד ניתן לצפות כמה אנשים יצטרכו אילו שירותים בתקציב הבא?**

יש תחומים שניתן לצפות ויש תחומים שצומחים מהשטח ואי אפשר לצפות. צריך לזהות וליזום דברים. באמצעות אילו מנגנונים מבטיחים כי אותם 75% שמעבירה המדינה לטובת אספקת שירותי רווחה יועברו לרווחת התושבים ולא למטרות אחרות? או במלים אחרות מהי מידת הפיקוח של השלטון המרכזי במרחש בשלטון המקומי בהקשר הרווחה?

בגלל שהמדינה עברה להשמות וזוהי הדרך העיקרית אז אין שום בעיה והכל מסודר. כמובן זה המקום של משרד הרווחה והתפקיד שלהם. הוא רגולטור והוא צריך לפקח שהדברים אכן קורים. התפקיד של המשרד גם לצור קשר איתי כדי שהדברים יקבלו מענה. התקצוב לא ריאלי של משרד הרווחה.

**האם יש לכם נתונים המפליחים את תקציב הרווחה באופן שמפרט בעבור אילו שירותים/זכויות רווחה מועברים הכספים? באחוזים או במספרים גולמיים? (לפי מוסדות למשל)**

כן. בערך 200 סעיפי תקציב, כל שירות ומה העלות שלו. זה מראה גם כמה אנחנו בחריגה - הוצאנו והמשרד עוד לא אישר.

**האם תוכל לשתף אותי בפילוח אחוזי של מקורות ההכנסה שלכם? (הכנסות עצמאיות, הכנסות ממשלתיות, מענקי איזון וכד')**

אין מענקי איזון. ההכנסה העיקרית היא משרד רווחה. לפעמים מגישים קולות קוראים - פרויקטים שותפים עם הג'וינט והמימון הוא שלהם ולא של משרד הרווחה. יש גם התנדבות, תרומות זה מקור הכנסה משמעותי שמגיע בסוף לתושבים. מנסים לכמת את זה מספרית. חבילות מזון, שיפוץ מבנים. ויש את המקום של הרשות לתת לתחומים מסוימים שאינם מתקצבים על ידי משרד הרווחה או מתקצבים בחוסר.

**כמה עובדי רווחה יש בעיר ביחס למספר התושבים הזקוקים לשירותי רווחה?**

276 תקנים. חוסר של 40 משרות. יש קושי בגיוס עו"ס.

אם היו יותר עובדים סוציאליים היו יותר לקוחות. אנשים היום לא באים למקצוע. התפיסה שלי היא שכאשר יש לך עובד טוב באזור מסוים אז באים יותר מטופלים. יש קשר בין איכות השירות, הקשר והמעורבות שאתה מפתחת לבין האימון של האנשים. רוב האנשים שמטפלים בהם יש להם בעיה באימון בממסד בכלל ולו דווקא שירותי רווחה. יש הרבה יותר אנשים נזקקים ולמה שאנחנו נותנים בפועל. יש בעיה של תדמית שירותי רווחה, איכות השירות, מגבלות של תקצוב של הממשל - בתחומים מסוימים



המדינה שמה תקרה של תקינה, אם בחיפה יש 25% אזרחים וותיקים והממוצע הארצי הוא 12% אז יש לנו כפול 2 אבל שחילקו תקנים של עו"ס לאזרחים וותיקים קבעו מקסמום 3. אז לא משנה אם יהיה לי כפול אני מקבלת אותו דבר למי שיש לו 10%, מראש באופן מובנה אני בחסר. התקן לאותה אוכלוסייה הוא שווה בין כל העירויות אבל הצורך וגודל האוכלוסייה שונה בפערים גדולים מעיר לעיר.

**כמה מבין השירותים המסופקים הם חסרי תחליף ולכמה מתוכם יש תחליפים פרטיים המסופקים בעיר? האם אותם שירותים פרטיים מסובסדים? ובהמשך לכך האם יש שיתופי פעולה עם ארגונים לא ממשלתיים לאספקת שירותים?**

לא מעט מהשירותים שלנו יש להם תחליף, יש שירותים שיש להם תחליף אבל בד"כ התחליף הוא יקר. אבל כן יש שירותים שאין להם תחליף כמו מועדוניות לילדים עם מוגבלויות, מקלטים לנשים מוכות, מרכז קשר. הרבה מהשירותים הטיפוליים שלנו אין להם תחליף כי התחליף לא עובד באותה צורה (פרטי) ורוב המשפחות שבמצוקה כלכלית לא יוכלו להוציא סכומים גבוהים. השירותים מסובסדים והרבה מהם ללא תשלום.

**האם יש שיתופי פעולה ביניכם לבין רשויות מקומיות אחרות בסוגיית שירותי הרווחה? לדוגמא, עיר סמוכה מספקת שירותי רווחה מסוימים עבור תושבי העיר שלכם ובתמורה, אתם משלמים לאותה עירייה?**

כן, חלק מהשירותים ממכרזים אותם ואז מי שזוכה במכרז ממך ומפעיל את השירות. וחלק מהדברים בשת"פ – תרומה או עם עמותות. לדוגמא – ישנו תורם שמחלק ארוחות חמות לאזרחים וותיקים, אנחנו מחליטים איזו אזרחים (כי אנו מכירים אותם) אבל בעיקרון הוא נותן הכל. בלעדיו לא היה שירות כזה. בגלל שאנו עיר גדולה בעיקר רשויות אחרות נעזרות בשירותים שלנו. לדוגמא מרכז יום לנגמלים.

#### בהינתן ומדובר ברשויות שכך ממנות 25%

**לפי שיטת המאצ'ינג, רשויות שלא מצליחות לעמוד באחוז ההשתתפות שלהן לא מקבלות את אחוז ההשתתפות של המדינה שכך, זה מועבר לרשויות כמוכן, שמצליחות לעמוד בנטל המצ'ינג. האם אתם מודעים לזה? ואם כן, האם אתם מבחינים בתקציב עודף לכשזה מועבר אליכם?**

ברור שיש חוסר שוויון במדינה. קודם כל יש את המאצ'ינג, יש רשויות שאין להם את המאצ'ינג אז אם נשאר תקציב מחלקים לנו אותם (לרשות חזקה).

בכללי רשויות קטנות יותר קשה להם לפתח שירותים – לדוגמא אי אפשר לעשות בכל רשות קטנה מרכז יום לנפגעי סמים. לכן, היום מנסים לעשות שירותים משותפים. בשיטה המאצ'ינג והחלוקה לא לוקחים בחשבון את עלות אחזקת המערך, מבנים, שיפוצים, הנגשת המבנים. יש צורך בכל זה לכל פרויקט. מעבר ל-25% הרשות נותנת את הכל. זה עוד יותר מוכיח על רשויות בכלל ועל המוחלשות במיוחד. עוד משהו חשוב- גם אם הרשות נחשבת חזקה, הדירוג של חיפה הוא 7. אבל ישנם פערים חברתיים עצומים בתוך העיר, ישנם שכונות שהם בדירוג של 1 או 2. לכן, חשוב להתחיל להסתכל על הדברים בצורה אחרת. צריך להסתכל על השכונות האלו אחרת מאשר שאתה מסתכל על כל העיר- מבחינת צרכים, שירותים ותקציב.

חלק מהתמודדות המאתגרת הזו היא לפתח שירותים בשכונות אלו – לדוגמא יש בחיפה 2 מרכזי קשר אחד בקריית חיים ואחד במזרח חיפה. בגלל שהשכונות מאוד מוחלשות פניתי וביקשתי להקים מרכזים אלו. הפרויקטים שהמדינה נותנת הרבה פעמים היא לא יכולה לנהל לבד ולכן עושים את זה בדרך של תאגידים. העבודה מאתגרת מאוד ומסובכת, המטרה היא לעשות סדרי עדיפויות, לבדוק מה הכי חשוב, מה הם קווים אדומים ואיזו שירותים ניתן לוותר עליהם.

### באקה אלגרכייה (3)

#### **אילו שירותי רווחה מוענקים לתושבי הרשויות?**

ישנה קשת רחבה של שירותים שאנו מעניקים, להרבה אוכלוסיות ובתחומים שונים. ישנם שירותים טיפוליים, תמיכה כספית, סידור במסגרות או הדרכה. יש לנו מועדוניות- עד יסודי, חדש פתחנו מועדוניות עד כיתה ב. יש לנו מועדוניות שיקומיות לאנשים עם מוגבלויות. מע"ס אזורי- למוגבלות שכלית מעל גיל 21. יש לנו גם מועדוניות ליום שלם, עד גיל 21. בית חם לנערות, מועדון לנערים, מרכז יום לקשיש, מרכזי עוצמה, נתיבים להורות, מועדון חברתי לבעלי פיגור, יש לנו משפחתונים (22 משפחתון), תוכניות ראשית לטיפול הקהילה, ניגשות. קהילה תומכת לזקן.

#### **האם יש ברשותכם נתונים מספריים על מספר התושבים המקבלים שירותי רווחה בפועל?**

1141 תיקים, 3353 נפשות.

**האם יש לכם נתונים המפלחים את חתך האוכלוסייה הנהנה מאותם שירותים ביחס לגודלה של אותה קבוצה בעיר? מבחינת גיל, קבוצת שייכות אתנית, שייכות דתית, סוג התעסוקה וכו'. (השאיפה – לכל אחת מהקטגוריות, פילוח של 100% ובנוסף, פילוח יחסי לגודל קבוצת האוכלוסייה).**

העיר כולה מוסלמית, יש נתונים המפלחים לפי גילאים:

376 : 0-6

620 : 6-12

651 : 12-18

1073 : 25-63

64 ומעלה : 358

**מה מבין השירותים אותם אתם מעניקים לתושבים הם בבחינת 'יהרג ובל יעבור', כלומר שעליהם לא תוותרו?**

מימון הסעות לטיפול חולי דיאליזה וסרטן. לחולים אין להם איך להתנייד ולהגיע לטיפולים אם אנחנו לא ממנים אותם. למרות שזה קשור לתחום הבריאות אבל הוא נמצא תחת הרווחה. מבחינת סדרי העדיפויות של השירותים (למרות שכל השירותים חשובים): ילדי נוער, צעירים, ילדים בסיכון.

**האם ניתן להצביע על סוגי שירותי רווחה ייחודיים של קבוצות שונות בתחום הרשות? האם התקציב של שירותי הרווחה לוקח בחשבון אינטרסים ייחודיים אלה?**

התקציב בא באופן בנוי ולפי זה אנחנו עובדים. במקרה שיש תוספות ויש עוד צורך אז אנחנו מבקשים חריגה או תוספת. לדוגמא, כאשר יש צורך בעוד מועדוניות או שצריך לפתח פרויקטים אני מבקשת תוספת בנוסף לתקציב שיש לנו.

**מהו היקף תקציב שירותי הרווחה של הרשות?**

18 מיליון: הקצאות המשרד - 18,262,173.6. חלק המשרד (75%) – 14,112,916 מיליון. העירייה (25%) – 4,149,257 מיליון.

**על כמה אחוזי מימון אתם עומדים? האם יש לכם נתונים על השינויים באחוזי המימון שלכם לאורך השנים?**

אחוזי מימון של עיריית באקה הוא 25%. אך העירייה משלמת בפועל יותר וזאת משום שהיא ממנת גם את המבנים שבהם מתקיימים השירותים וגם כל הציוד, ריהוט, חומרים וכו'. וגם יש את העניין של השתתפות הורים, רק אחוז ממש נמוך מההורים משלמים את החלק שלהם שאומרים לשלם.

**כיצד מחושב תקציב הרווחה? פר בנאדם? פר שירות?**

התקציב בנוי לפי סעיפים ובכל סעיף יש את השירות והעלות שלו. אך יש סעיפים שהם פר נפש בשירות. לדוגמא: שיש מועדוניות או מע"ס, יודעים כמה ילדים יש במסגרת ומה העלות של כל נפש במסגרת.

**כיצד עורכים את התקציב לשנה העוקבת? האם בהתבסס על השנה שעברה? כיצד יודעים להתארגן מראש להוצאות הבאות בתחום? כיצד עובדת הפרוצדורה לפיה אתם מחשבים את 25% בהם אתם נושאים לפי שיטת המאצינג?**

הבסיס של התקציב הוא התקציב של השנה שעברה, אנחנו בודקים את התקציב של סוף השנה הקודמת. בנוסף אני מוסיפה את הדברים שאני מעוניינת להוסיף לפי תוכנית הפעולה שהיא מבוססת גם על הנתונים שאנחנו מקבלים בכל תחום ולפי התופעות שאנו מזהים בחברה.

**d. בנוסף, איך עובדת הפרוצדורה של העברת הסכום המבוקש מהשלטון המרכזי (75%)?**

המשרד מתחשבן עם הרשות, והרשות משלמת בכל סעיף אתה החלק שלה.

**e. באיזה נקודת זמן מתבצעת הפרוצדורה הזו וכמה זמן נערכים לה מראש?**

התקציב הוא דינמי, והתקציב של המשרד יכול לממן רק חלק. זה עובד לפי דיווחים או לפי השמות. את המסגרות לפי הדיווח החדשי – השמות. או לפי הדיווח, ברגע שמדווחים על ניצול אז המשרד מעביר.

**f. כיצד ניתן לצפות כמה אנשים יצטרכו אילו שירותים בתקציב הבא?**

בשירותים כמו מועדוניות, זה הולך לפי המספר של המשתתפים שהתקציב מאפשר. והמחלקה בוחרת את האנשים שצריכים את השירות הזה. בכל סעיף יש את מספר המשתתפים והעלות. לדוגמא: למועדוניות משתתפים 15, קשישים 13.

באמצעות אילו מנגנונים מבטיחים כי אותם 75% שמעבירה המדינה לטובת אספקת שירותי רווחה יועברו לרווחת התושבים ולא למטרות אחרות? או במלים אחרות מהי מידת הפיקוח של השלטון המרכזי במרחש בשלטון המקומי בהקשר הרווחה?

אנחנו מפקחים דרך כך שאנחנו רואים שהשירות הזה יוצא לפועל והוא פועל ולא רק סתם מדווחים. כלומר שרואים שיש את המורה, אם בית, עו"ס, פעילויות. אנחנו מבקרים ומפקחים.

האם יש לכם נתונים המפליחים את תקציב הרווחה באופן שמפרט בעבור אילו שירותים/זכויות רווחה מועברים הכספים? באחוזים או במספרים גולמיים? (לפי מוסדות למשל)

לפי דוח תקצוב והתחשבנות ולפי התקציב של המשרד.

האם תוכל לשתף אותי בפילוח אחוזי של מקורות ההכנסה שלכם? (הכנסות עצמאיות, הכנסות ממשלתיות, מענקי איזון וכד')

החלק של משרד הרווחה, הרשות, קרנות – קופת ידידות, קרן שלם, ביטוח לאומי, עמותות. אבל בעיקר הרשות והמשרד.

כמה עובדי רווחה יש בעיר ביחס למספר התושבים הזקוקים לשירותי רווחה?

80 עובדי רווחה. יש 25\24 עו"ס במחלקה (לא כולם בתקנים מלאים). יש כמובן עו"ס במסגרות השונות. מספר התושבים בבאקה הוא 30,000.

כמה מבין השירותים המסופקים הם חסרי תחליף ולכמה מתוכם יש תחליפים פרטיים המסופקים בעיר? האם אותם שירותים פרטיים מסובסדים? ובהמשך לכך האם יש שיתופי פעולה עם ארגונים לא ממשלתיים לאספקת שירותים?

לכולם אין תחליף. למועדוניות ליום השלם יש אבל לא לכל הגלאים. למשפחתונים יש אבל פרטיות. כן מועדוניות מסובסדים.

האם יש שיתופי פעולה ביניכם לבין רשויות מקומיות אחרות בסוגיית שירותי הרווחה? לדוגמא, עיר סמוכה מספקת שירותי רווחה מסוימים עבור תושבי העיר שלכם ובתמורה, אתם משלמים לאותה עירייה? קופת ידידות, עמותות לאוכלוסיות יעד מסוימים, גוינד.

לפי שיטת המאצינג, רשויות שלא מצליחות לעמוד באחוז ההשתתפות שלהן לא מקבלות את אחוז ההשתתפות של המדינה שכן, זה מועבר לרשויות כמוכן, שמצליחות לעמוד בנטל המצינג. האם אתם מודעים לזה? ואם כן, האם אתם מבחינים בתקציב עודף לכשזה מועבר אליכם?

אף פעם הייתה בעיה בתקציב, תמיד יכלו לממן. כמובן שהיה יותר טוב אם יש יותר תקציב. ברגע שיש בעיה מבקשים עודף או תוספות לתקציב. יש ערים שלא יכולים לפתח פרויקטים עקב חוסר השתתפות הורים. בבאקה אין בעיה בתקציב כך שהעירייה סופגת ומשלמת. כמובן מעדיפים השתתפות יותר גבוהה

במיוחד כאשר המשפחות לא משלמות, מעדיפים אז לקבל פיצוי לרשות, אנחנו באשכול נמוך. את הסעות לטיפול או למועדוניות העירייה תמיד סופגת.

### כפר יאסיף (5)

#### אילו שירותי רווחה מוענקים לתושבי הרשויות?

אנחנו משרתים את כל הגלמים מגיל 0 עד גיל הזהב: 1 מעונות יום - משפחתונים, מגיל 0 עד 3. יש לנו ילדים עם מוגבלויות שהולכים למעון יום שיקומי (בנהריה או במקום אחר). אחרי גיל 3 יש לנו מועדוניות שיקומית שהיא יותר אינטנסיבית - נותנת שירותים אחרי הצהריים, אם בית, זמן פנאי, ארוחה, התייחסות עו"ס, קבוצות משותפים - הורים ילדים, שיעורי עזר. יש לנו עוד מועדוניות שמשותפת עם משרד החינוך, מגיל 6 עד 12. מגיל 13 ולמעלה יש לנו מרכז נוער שהוא שייך לתוכנית הלאומית, בעיקר הוא ממומן על ידי התוכנית הלאומית אך אנו תומכים בו גם. נוער - מעגלים נפרדים לבנות ובנים: ליווי עו"ס, פעילויות אחרי הצהריים ליומיים בשבוע (יום לבנים ויום לבנות), בכל מעגל יש 12 נערה. במועדוניות יש לנו 15 ילד, ויש לנו 15 משפחות. אנו מעניקים שירות סוציאלי הפרטי לכל המשפחות. יש לנו סביבה תומכת כחלק ממשנה - מוגבלות שכלית התפתחותית. סביבה תומכת היא מהווה מעטפת לילדים אלו ומלווה אותם והמשפחות שלהם בכל מיני תוכניות - שוק עבודה, פעילויות. מועדון לנכים - שיש בו 18 מכסה. מועדון מופת - שירותים לנכים עם ארוחה. מועדון מועשר - מועדון לקשישים. צעירים - תוכנית אפיקים הוא באבו סנאן אך אנו גם משתתפים בו. יחידת טיפול בהתמכרויות. יחידת העשרת המשפחה - אלימות במשפחה.

נתונים עבור השירותים: 812 - באופן כללי. 13 משפחות כל אחד יש בו 15 ילד. מועדוניות - 15 בכל אחת, מעגלים 12 בכל מעגל. מועדון קשישים - 30 מופת 30 מועשר. סידור חוץ ביתי - 9. מעס משה - 7. סביבה תומכת 12.

#### האם יש ברשותכם נתונים מספריים על מספר התושבים המקבלים שירותי רווחה בפועל?

812 מתוך 11 אלף תושבים.

האם יש לכם נתונים המפליחים את חתך האוכלוסייה הנהנה מאותם שירותים ביחס לגודלה של אותה קבוצה בעיר? מבחינת גיל, קבוצת שייכות אתנית, שייכות דתית, סוג התעסוקה וכו'. (השאיפה - לכל אחת מהקטגוריות, פילוח של 100% ובנוסף, פילוח יחסי לגודל קבוצת האוכלוסייה).

אין לנו את הנתונים, אלו הנתונים עבור הפילוח של האוכלוסייה עצמה:

קשישים: 60 מתוך 200 קשיש. 10%. 19-60: 58%. 13-18: 11%. 7-12: 10%. 0-6: 11%

מה מבין השירותים אותם אתם מעניקים לתושבים הם בבחינת יתרון ובל יעבור, כלומר שעליהם לא תוותרו?

א. ילדים בסיכון - לא מוכנים לוותר עליהם לפי החוק. ב. משה - ילדים עם מוגבלויות. ג. סדרי דין וחוק נוער.

**האם ניתן להצביע על סוגי שירותי רווחה ייחודיים של קבוצות שונות בתחום הרשות? האם התקציב של שירותי הרווחה לוקח בחשבון אינטרסים ייחודיים אלה?**

בונים את התקציב לפי הצרכים שיש, הנתונים שיש במערכת ולפי הצורך שמזהים. ילדים בסיכון הוא בסדר עדיפויות. האג'נדה של המשרד היום היא שבכל שנה להתמקד בנושא מסוים. יש לנו היום תחום הצעירים, עיר ללא אלימות. בודקים מה השטח צורך ולפי זה בונים את התוכניות. וכן רואים את האינטרסים, כשאני רואה שיש לי 200 קשיש והם נהנים מהשירותים ורוצים להיות במסגרת שמשרתת אותם, אז כן מתמקדת בזה. לפעמים החוק מחייב דברים מסוימים ואין כזה דבר שיליד בסיכון לא אמצא לו מסגרת לדוגמא.

**מהו היקף תקציב שירותי הרווחה של הרשות?**

6 מיליון ₪.

**על כמה אחוזי מימון אתם עומדים? האם יש לכם נתונים על השינויים באחוזי המימון שלכם לאורך השנים?**

25%. אין השתתפות הורים משום שההורים נמצאים במצוקה. תמיד זה היה 25%.

**כיצד מחושב תקציב הרווחה? פר בנאדם? פר שירות?**

תלוי סוג שירות. ישנם 3 חלקים: השמות – פר אדם. כוח אדם, כל תחום – שיש לו סעיף בתקציב.

**כיצד עורכים את התקציב לשנה העוקבת? האם בהתבסס על השנה שעברה? כיצד יודעים להתארגן מראש להוצאות הבאות בתחום? כיצד עובדת הפרוצדורה לפיה אתם מחשבים את 25% בהם אתם נושאים לפי שיטת המאצינג?**

קובעים את התקציב לפי השנה הקודמת, ויש צרכים שמזהים אותם תוך כדי השנה או תוכניות חדשות שקובעים אותם תוך כדי השנה. דוח התחשבות שמגיע כל חודש, מבקשים בקשות להריגות, בסוף השנה אם נשאר סכומים שלא נוצלו אז משלמים בהם על המינוס שהיה.

**g. בנוסף, איך עובדת הפרוצדורה של העברת הסכום המבוקש מהשלטון המרכזי (75%)?**

דרך השמה – חותמים אני והגזבר ובאופן שותף השירות משלם.

**h. באיזה נקודת זמן מתבצעת הפרוצדורה הזו וכמה זמן נערכים לה מראש?**

תוך כדי 3 חודשים צריכים לשלם, אם לא משלמים אנחנו מפספסים את הכסף. לרוב כל ההשמות הגדולות כמו משפחתונים, מועדוניות, סידור חוץ ביתי צריכים לרענן את המשתתפים עד סוף אוגוסט. כלומר משלמים עד סוף אוגוסט. ויש דברים פר תקופה מסוימת באופן שוטף.

**i. כיצד ניתן לצפות כמה אנשים יצטרכו אילו שירותים בתקציב הבא?**

מראש הולכים לפי הצורך של השנה הקודמת אבל יש לנו מיפוי ותוכניות התערבות שבודקת גם את מקבלי השירות שנמצאים היום שלוו דווקא הם צריכים לקבל כל הזמן את השירותים ולהישאר. עובדים אופן שיטתי, לפי הנתונים והשטח.

**באמצעות אילו מנגנונים מבטיחים כי אותם 75% שמעבירה המדינה לטובת אספקת שירותי רווחה יועברו לרווחת התושבים ולא למטרות אחרות? או במלים אחרות מהי מידת הפיקוח של השלטון המרכזי במרחש בשלטון המקומי בהקשר הרווחה?**

כשאני מתחייבת להשמה, הדבר מועבר ישירות למוסד והמשרד מעביר.

**האם יש לכם נתונים המפלחים את תקציב הרווחה באופן שמפרט בעבור אילו שירותים/זכויות רווחה מועברים הכספים? באחוזים או במספרים גולמיים? (לפי מוסדות למשל)**

כן, יש דברים כללים ודברים ספציפיים. לדוגמא: כללי של תעסוקה למוגבל: בתוכה יש את הסעות נכים, מעון יום שיקומי וכו'. יש סעיף שהוא מאוד כללי של טיפול בילד, אני חושבת שהמשרד צריך יותר לתמצת אותו כי הוא כולל המון דברים.

**האם תוכל לשתף אותי בפילוח אחוזי של מקורות ההכנסה שלכם? (הכנסות עצמאיות, הכנסות ממשלתיות, מענקי איזון וכד')**

משרד הרווחה, קרנות- היה לנו קרן ידידות (נתן לנו 52 אלף), תוכנית לאומית, ביטוח לאומי- מענקים של שיפוצים יש לו חלק, עמותות.

**כמה עובדי רווחה יש בעיר ביחס למספר התושבים הזקוקים לשירותי רווחה?**

23 עובדי רווחה, 13 עו"ס- לא כולם משרות מלאות, חלק מהן ממונות על ידי המשרד (תקן) וחלק ממונות על ידי הרשות.

**כמה מבין השירותים המסופקים הם חסרי תחליף ולכמה מתוכם יש תחליפים פרטיים המסופקים בעיר? האם אותם שירותים פרטיים מסובסדים? ובהמשך לכך האם יש שיתופי פעולה עם ארגונים לא ממשלתיים לאספקת שירותים?**

למועדוניות יש תחליף דומה, שזה פנימיית יום שהיא פרטית, נותנת יותר שירותים טיפולי שיקומי. למופת- קשישים אין לו תחליף, הם מקבלים שירותי סיעוד. למשפחתונים יש 2 פרטים.

**האם יש שיתופי פעולה ביניכם לבין רשויות מקומיות אחרות בסוגיית שירותי הרווחה? לדוגמא, עיר סמוכה מספקת שירותי רווחה מסוימים עבור תושבי העיר שלכם ובתמורה, אתם משלמים לאותה עירייה?**

יש שת"פ - גוינט - מחשב לכל ילד- כמעט 46 מחשב נתנו. שירותים שיש לנו בכפר והם אזורים שמשרתים את האזור: מרכז למניעת אלימות, יחידה לטיפול בהתמכרויות. תוכנית אפיקים לצעירים - יש באבו סנאן, אנחנו מעבירים אותם לשם. משה - מרכז קהילתי אבו סנאן ואנחנו מעבירים גם.

**בהינתן ומדובר ברשויות שכן ממנות 25%**

לפי שיטת המאצינג, רשויות שלא מצליחות לעמוד באחוז ההשתתפות שלהן לא מקבלות את אחוז ההשתתפות של המדינה שכן, זה מועבר לרשויות כמוכן, שמצליחות לעמוד בנטל המצינג. האם אתם מודעים לזה? ואם כן, האם אתם מבחינים בתקציב עודף לכשזה מועבר אליכם?

1. כן תמיד מועבר. 2. אנחנו לא פועלים כדי להגדיל, גם ככה אנחנו משלמים יותר כי אנחנו משלמים את השתתפות ההורים. 3. לא היה לנו משא ומתן עם המשרד.

### טירת הכרמל (5)

אילו שירותי רווחה מוענקים לתושבי הרשויות?

\*\* יש לנו אתר <http://www.t-hevrati.co.il/> שאפשר למצוא בו הרבה דברים. מבחינה ארגונית המחלקה מחולקת לשתי יחידות ניהול:

1. היחידה הראשונה היא בעצם לב המחלקה: היא מטפלת בכל מה שקשור למשפחות, מטרום לידה ועד גיל זקנה. ישנם שני צוותים של עו"ס משפחות המטפלים במגוון עניינים הקשורים למשפחה.

- יש את תחום השיקום – נכות פיזית, נפשית, פיגור, אוטיסטים וכו'.
- צוות של אזרחים וותיקים – גיל זקנה.
- התפקיד של העו"סים של המשפחה זה להבחין מהו הצורך המשפחתי ואז לתת לו מענה בדרך ההולמת. זה יכול להיות ניצול זכויות, מעון, מצוקה כלכלית, משבר גירושין, עזרות חומריות- שאפשרית במטרה לחזור למסלול במידה ויש צורך.

2. היחידה השנייה היא כוללת כל שאר השירותים:

- מרכז להתמכרויות (סמים, אלכוהול, הימורים).
- צוות של אלימות במשפחה- לטיפול בפוגעים ובנפגעות.
- צוות של תחנה לטיפול משפחתי וזוגי- מדובר בשירות ולנטארי, כלומר הוא שייך למחלקה אך כל אחד מהיישוב יכול לבוא ולקבל את השירות ללא צורך בלקבל זכאות ולעבוד דרך המחלקה) בגלל הסטיגמות וכו'.
- נוער וצעירים – צוות נוצץ. בנוער וצעירים יש המון פעילות ותקציבים) בנוער עדיין יש צורך באישור הורה, להבדל מצעירים). זה כולל תוכניות תעסוקה לצעירים - יכולים לקבל הנחיה ואבחון, הזדמנות לצאת ממעגל ההוני וההדרה. ישנו שיתוף פעולה עם מערכת החינוך כך שבמידה ויש צורך אנחנו מתערבים ומטפלים ואפילו גם בהורים.
- מרכז הורים וילדים – מדובר במרכז העומד בפני עצמו אך כדי לפנות אליו יש צורך בלפנות למחלקה ולבחון את הזכאות. המרכז מטפל בכל התא המשפחתי, טיפול גם להורים וגם לילדים) באופן פרטי כל אחד). וזאת במטרה לחזק את המשפחה שתוכל להמשיך בדרכה.



- פרויקט מרכז קשת – טיפול לילדים שנפלו בין הכיסאות ( בד"כ ממשפחות שהמצוקה שלהן אינה חמורה אך יש צורך בסיוע). מדובר בטיפול רגשי, הוראה מתקנת, טיפול באומנות, דרמה טרפיה. יש לנו 50 ילדים כאלה במהלך השנה.
- מרכז עוצמה: מרכז מיצוי זכויות לאנשים שנתקלו בעוולה חברתית כלשהי ואין להם דרך להתמודד עם זה. לדוגמא: פושטי רגל.
- פרויקט נושמים לרווחה: פרויקט דגל של משרד הרווחה שמטרתו להוציא משפחות מעוני. כמנהלת אגף יש לי חצי משרה שבמסגרתה אני מטפלת בעשרים משפחות שנקלעו לעוני. אנחנו בונים להם תוכנית ונותנים להם תקציב גמיש. יש בתוכנית גם עו"ס וגם מלווה שהיא עוזרת להם ליישם את התוכנית ולחזור למסלול.
- יש לנו 5 מועדוניות: 2 לגיל הרך ( מגיל 2 עד 5), 2 לכיתות א עד ג, אחת מכיתות ד עד ו. בכל מועדונית יש 15 ילדים המקבלים חוגים שונים (ספורט, אומות, שיעורי שחייה, דרמה).
- יש לנו מעגל בנים
- מעגל צעירות
- מרכז יום לקשיש
- 2 מועדוני מופת- אחת ליוצאי אתיופיה ואחת לניצולי שואה.
- קפה אירופה- מפגש של עולים מברית המועצות לשעבר.
- בית חם לאזרחים וותיקים- נפגשות פעם אחת לחודש בבית של מישהי ועושות פעילות.
- פתחנו מעדון רעות – לאזרחים וותיקים שהם עצמאיים. יש שם ריקודי עם, הרצאות טיולים.
- מע"ס – אנשים מוגבלויות.

#### נקודות חשובות נוספות לעניין הזה:

- בכל מה שקשור לנוער וצעירים יש המון יצירתיות, הילדים מקבלים שיעורי שחייה, רכיבה על סוסים, השתתפות בפעילות הקיץ של הנוער הנורמטיבי. וכל זה בנוסף לשיחות טיפוליות.
- הראיה של העיר היא לעבוד באופן יותר אוניברסאלי ולא רק בתוך המחלקה. כמובן אנחנו מטפלים בדברים שפחות נעימים גם.
- אין בעיות של השתתפות הורים ( הורים משלמים את החלק שלהם) - תפיסת עולם שלי שהשתתפות של ההורים היא חלק מתהליך הריפוי והיציאה ממעגל העוני וההדרה החברתית. אם מסתכלים כל הזמן על האוכלוסייה הזו כמסכנים הם יישארו מסכנים. צריך לדרוש מהם גם אם משהו סמלי.
- משלמים עבור הטיפול בתחנה להתמכרויות, ביחידה לטיפול משפחתי וגם בתחנה של אלימות במשפחה וזאת להבדל מהשירותים המוענקים במחלקה הראשונה (שבה מעניקים לפי הזכאות. לדוגמא חוק פעוטות בסיכון קובע קריטריונים וברגע שעונים עליהם מקבלים מעון דרך המחלקה).

**האם יש ברשותכם נתונים מספריים על מספר התושבים המקבלים שירותי רווחה בפועל?**

24,000 תושבים. 6,000 צורכים שירותי רווחה.

האם יש לכם נתונים המפליחים את חתך האוכלוסייה הנהנה מאותם שירותים ביחס לגודלה של אותה קבוצה בעיר? מבחינת גיל, קבוצת שייכות אתנית, שייכות דתית, סוג התעסוקה וכו'. (השאיפה – לכל אחת מהקטגוריות, פילוח של 100% ובנוסף, פילוח יחסי לגודל קבוצת האוכלוסייה).

תיקים – 370 (פר משפחה). אזרחים וותיקים – 1035. צוות משפחה – 230. תחנה לטיפול משפחתי (פר אדם) – 150. נוער וצעירים – 126. התמכרויות – 73. אלימות במשפחה – 60

התקציב הגדול ביותר הוא של צוות שיקום וזאת בגלל ההסעות והליווי שאוכלוסייה זו צורכת. הסידורים החץ ביתיים עולים המון, תקציב השיקום הוא פי 3 מתקציב צוות משפחה ובעיקר זה הסעות וסידורים חוץ ביתיים. אחרי זה יש את צוות המשפחה שגם יש להם סידורים חוץ ביתיים – משפחות אומנה, פנימיות. חלק גדול מהתקציב מוקדש לנוער וצעירים ומבחינתנו השמים הם הגבול. בעבר הדגש היה על הגיל הרך. אך היום אנו מסתכלים בפני העתיד ושמים דגש יותר על נוער וצעירים. ישנה גמישות רבה בתקציב של נוער וצעירים, להבדל מתקציבים אחרים שיש בהם חוסר. פעם היינו עיר עולים אבל היום לא אז אין לנו תקציבים. אחד הדברים שזכינו זה לבנות מעון יום שיקומי עלות של 6 מיליון ש"ח. באלימות במשפחה – יש חוסר, התקציב לא מכסה משכורות. קרן ידידות נסגרה בעבר היא מאוד עזרה.

מה מבין השירותים אותם אתם מעניקים לתושבים הם בבחינת 'יהרג ובל יעבור', כלומר שעליהם לא תוותרו?

אנחנו לא מוותרים על אף שירות. אבל אפשר להגיד שלב המחלקה הוא סיוע למשפחות, מבחינה צורך ראשוני של המחלקה. שמשפחות מגיעות למחלקה אנחנו מבחינים את הבעיה והצורך ולאחר מכן בונים את תוכנית ההתערבות.

האם ניתן להצביע על סוגי שירותי רווחה ייחודיים של קבוצות שונות בתחום הרשות? האם התקציב של שירותי הרווחה לוקח בחשבון אינטרסים ייחודיים אלה?

פרויקט שיקום שכונות לדוגמא- עצם זה שאנשים נמצאים בשכונות זה דורש מאיתנו לקחת שיקולים של העברה בין דורית, מצוקה מושרשת, דימוי עצמי נמוך, תעסוקה של עבודת כפיים ופחות אנשי אקדמיה. ולכן שעושים פרויקט שיקום שכונות זה תמיד מלווה בשיקום פיזי וחברתי במקביל. בעבר היה סוג של תקציב של עולים מסוימים, אבל כיום יש לנו פחות עולים.

מהו היקף תקציב שירותי הרווחה של הרשות?

33 מיליון ממשרד הרווחה, ביחד עם המאצ'נג מגיעים ל 43 מיליון.

על כמה אחוזי מימון אתם עומדים? האם יש לכם נתונים על השינויים באחוזי המימון שלכם לאורך השנים?

25%. בעבר, היינו 24%.

כיצד מחושב תקציב הרווחה? פר בנאדם? פר שירות?

פר שירות או פר פרויקטים ופעילויות.

כיצד עורכים את התקציב לשנה העוקבת? האם בהתבסס על השנה שעברה? כיצד יודעים להתארגן מראש להוצאות הבאות בתחום? כיצד עובדת הפרוצדורה לפיה אתם מחשבים את 25% בהם אתם נושאים לפי שיטת המאצינג?

בד"כ בהתבסס על השנה שעברה ומוסיפים. בונים על זה שיש קיזוזים ולמשרד הרווחה יש עודף כסף בסוף שנה, ולכן יש לנו תמיד תוכניות במגירה. אבל כשאנחנו בונים תקציב השנתי אנחנו מוסיפים תקציב של השנה הקודמת. הדברים הם דינמיים ואף פעם אפשר לצפות מראש.

a. בנוסף, איך עובדת הפרוצדורה של העברת הסכום המבוקש מהשלטון המרכזי (75%)?

החלק שלנו תמיד 25%, הרשות מתחייבת וחותמת שהיא מוסיפה את החלק שלה. ולאחר מכן מגיע הכסף למשרד ובמידה ויש חוסר אז העירייה מוסיפה מהתקציב שלה.

b. באיזה נקודת זמן מתבצעת הפרוצדורה הזו וכמה זמן נערכים לה מראש?

זה תלוי השירות, פר פרויקט. למשל מעון יום שיקומי- יש שלבים מתוכננים מתי צריך להעביר את הכסף. פר התקדמות בפרויקט, פר הפעילות.

j. כיצד ניתן לצפות כמה אנשים יצטרכו אילו שירותים בתקציב הבא?

יש שירותים שבהם לא סופרים אנשים, ברגע שמגיע לך אדם שזקוק לשירות תקבל אותו תמיד ואם הדבר דחוף הוא יקבל את השירות מייד ואם לא אז הוא יחכה יום יומיים. אין מצב שמישהו מבקש שירות ואומרים לו אין תקציב. בתחנה לטיפול משפחתי לדוגמה יש תור המתנה, כי אין מספיק כוח אדם ויש יותר מדי פונים. אבל פה יש לגיטימציה להמתנה, בשאר השירותים כמעט אין לנו המתנה ואנחנו צריכים להתארגן כך שנתן מענה. הכל תלוי בדחיפות ובמצבי סכנה וחירום.

באמצעות אילו מנגנונים מבטיחים כי אותם 75% שמעבירה המדינה לטובת אספקת שירותי רווחה יועברו לרווחת התושבים ולא למטרות אחרות? או במלים אחרות מהי מידת הפיקוח של השלטון המרכזי במתרחש בשלטון המקומי בהקשר הרווחה?

לכל תוכנית יש סעיף תקציבי, יש מעקב ובודקים את הכל. בעצם כל מי שאחראי על תקציב מסוים הוא מנהל אותו ויש בקרה על התוכניות ובאופן שבו יוצאים לפועל. יש פיקוח ממשרד הרווחה.

האם יש לכם נתונים המפלחים את תקציב הרווחה באופן שמפרט בעבור אילו שירותים/זכויות רווחה מועברים הכספים? באחוזים או במספרים גולמיים? (לפי מוסדות למשל).

כן. שיקום – 18 מיליון. צוותי משפחה – 7 מיליון. כוח אדם – 4.5 מיליון. אורחים וותיקים 3.5 מיליון. נוער וצעירים כולל נוער בשיקום – מיליון 900 אלף. התמכרויות- 451 אלף. אלימות במשפחה 273 אלף. עבודה קהילתית – 70 אלף. לכל סעיף צריך את הכסף, לא הייתי מחלקת את התקציב אופן אחר. באלימות ובעבודה קהילתית יש צורך בשיפור, מאוד חסר לנו כוח אדם. בגלל שהדרך שבה מוצאים תקנים משר האוצר היא דרך ייחודית, יוצא שמי שמקבל תקנים הם דווקא הדברים הספציפיים. ודווקא בעו"ס המשפחתי שהם מהווים לב המחלקה ישנו חוסר בתקנים. כנ"ל לעוסים לחוק.

האם תוכל לשנתף אותי בפירוט אחוזי של מקורות ההכנסה שלכם? (הכנסות עצמאיות, הכנסות ממשלתיות, מענקי איזון וכד')

משרד הרווחה ועירייה. אין לנו תרומות בכסף, יכול להיות שיש תרומות בפעילויות (מארגונים מסוימים) אבל לא בכסף. יש לנו את קרן שלם בשיקום- אבל זו מעין קרן ממשלתית. יש קולת קוראים שמגישים, לפעמים אנחנו זוכים לפעמים לא.

כמה עובדי רווחה יש בעיר ביחס למספר התושבים הזקוקים לשירותי רווחה?

100 עובדי רווחה- כולל עוסים, סייעות, מדריכים וכו.

כמה מבין השירותים המסופקים הם חסרי תחליף ולכמה מתוכם יש תחליפים פרטיים המסופקים בעיר? האם אותם שירותים פרטיים מסובסדים? ובהמשך לכך האם יש שיתופי פעולה עם ארגונים לא ממשלתיים לאספקת שירותים?

אין שירותים פרטיים ואין תחליפים – אפילו פסיכולוגים.

האם יש שיתופי פעולה ביניכם לבין רשויות מקומיות אחרות בסוגיית שירותי הרווחה? לדוגמא, עיר סמוכה מספקת שירותי רווחה מסוימים עבור תושבי העיר שלכם ובתמורה, אתם משלמים לאותה עירייה?

יש פעילות עם הג'וינט וקרן שלם אבל לא הרבה. כמעט אין שת"פ. יש שת"פ עם רשויות אחרות, בד"כ הם צורכות את השירות שלנו ולא ההפך. כמו חוף הכרמל וחיפה, לדוגמא בחוף הכרמל אין מועדון לקשישים אז הם צורכים את שלנו. לפעמים גם יש ניגוד עניינים של עו"ס נוער אז מקבלים השירות שלנו. מרכז הקשר שיש לנו גם משרת הרבה מהאזור.

האם כל ה-75% של השלטון המרכזי לא מועבר או שישנה העברה יחסית?

כן.

לפי שיטת המאצינג, רשויות שלא מצליחות לעמוד באחוז ההשתתפות שלהן לא מקבלות את אחוז ההשתתפות של המדינה שכן, זה מועבר לרשויות כמוכן, שמצליחות לעמוד בנטל המצינג. האם אתם מודעים לזה? ואם כן, האם אתם מבחינים בתקציב עודף לכשזה מועבר אליכם?

כן אנחנו מבחינים בעודף בסוף כל שנה. אני חושבת שהשיטה צריכה להשתנות וזאת משום שאי אפשר להסתכל על העיר באופן כולל, בתוך העיר ישנה מורכבות. כמות ההשקעה באזורים שהם פחות מפותחים בעיר היא גבוהה מאוד וזה צריך להישקל ולא רק להסתכל במאקרו. התוכניות צריכות להיות פר צורך, כלומר אם אני מוכיחה את הצורך אני צריכה לקבל את המימון בלי להתחנן או להשאיר את זה לשיקול דעת של מישהו. אני יכולה להבין את הרציונל מאחורי ההשתתפות של העירייה (אותו רעיון של השתתפות הורים). אבל אני לא חושבת שזה משהו שצריך להיות נתון לשיקול דעתו של ראש העיר ולפי האג'נדה שלו. המדינה צריכה להכתיב מראש את המדיניות ומנהלת המחלקה לא אמור להתחנן כדי לקבל מימון לפרויקט או להיאליץ לוותר על פרויקט בגלל המימון. במקרה שלי ולשמחתי ראש העיר והגזבר לא עצרו לנו תוכנית אף פעם אבל זה לא המצב בכל המקומות.

### **נצרת (3)**

#### **אילו שירותי רווחה מוענקים לתושבי הרשויות?**

אנחנו מעניקים שירותים לנצרת ובפרויקטים לכל האזור. אנחנו מעניקים שירותים לפי החוק, אנשים שנמצאים במשבר או בעיות, סידור לאנשים עם מוגבלויות, קשישים לפי המצב שלהם, משפחות שיש לה בעיות כמו התמכרויות. שירותים לכל תושבים האזור שפונים ומבקשים עזרה בקשיים מסוימים – חינוך, עוני, בעיות חברתיות. בכוח החוק אני מתערבת בהגנה של חסרי ישע: הנוער- הזנחה, אלימות. קשישים או נכים או חולי נפש. עבודה קהילתית – שירותים לקבוצות שיש להם צורך מסוים – חירשים, עיוורים. הכשרה מקצועית לבעלי מוגבלויות. לזה קוראים עבודה קהילתית.

#### **האם יש ברשותכם נתונים מספריים על מספר התושבים המקבלים שירותי רווחה בפועל?**

יש לנו מערכת יסוד ממוחשבת שיש בה את כל הנתונים – מקבלי שירות בנצרת הם 4590.

**האם יש לכם נתונים המפלחים את חתך האוכלוסייה הנהנה מאותם שירותים ביחס לגודלה של אותה קבוצה בעיר? מבחינת גיל, קבוצת שייכות אתנית, שייכות דתית, סוג התעסוקה וכו'. (השאיפה – לכל אחת מהקטגוריות, פילוח של 100% ובנוסף, פילוח יחסי לגודל קבוצת האוכלוסייה).**

אני משרתת את 25% מהאוכלוסייה בנצרת אבל לא רק, נצרת משרתת את כל האזור. למשל אם רוצים להקים מרכז קשר - להורים הפרודים שדרכו יוצרים קשר עם הילדים בליווי עו"ס. המרכז שיש לנו הוא אזורי, כי בסביבה לא יכולים להקים מרכז כזה. רוב השירותים היא אזורית: מיפתאן- צעירים מ14 שנשרו מביה"ס. מרכז קשר, מרכז טיפול בהתמכרויות, מרכז לטיפול באלימות: כולם אזוריים. אך התיקים הם תיקי הנצרת בלבד. הצרכים ניתנים לפי הצורך, אין את ההתייחסות הזו. החלוקה במשרד של השירותים לפי הגיל או לפי תחומים. יש לנו עו"ס המתמחה בקשישים, ילדים במשפחה, סמים, קשישים. החלוקה היא לפי תחומים. מעבר לתואר הראשון הם הולכים להשתלמויות כדי להכשיר את ההתמחות.

**מה מבין השירותים אותם אתם מעניקים לתושבים הם בבחינת ייחודי ובל יעבור, כלומר שעליהם לא תוותרו?**

אנחנו הגענו למצב שלא יכולים לוותר על אף שירות. מזמן היינו דואגים לחתך גיל רך אחרי זה ליסודי. אך עם הזמן המשרד פיתח שירותים לקשישים, אנשים עם מוגבלויות. יש לנו רשת לכל אוכלוסיות היעד. לדוגמא – היום כדי לטפל בבעיית העוני צריך להוציא את האמא לעבוד בחוץ, כדי שהיא תצא לעבוד צריך להסיר את כל החסמים: סידור הילדים, הסעות, השפה העברית, הכשרה מקצועית. צריך להתמודד עם כל המכלול הזה כדי שתוכל לעבוד ותהיה למשפחה עצמאות כלכלית. עיריית הנצרת מאוד מפתח אני לא יכולה להגיד לא רוצה את זה.

מבחינת סדרי עדיפויות:

קודם כל, כל מה שמוגדר בחוק – משפחות, חולי נפשי, סדרי דין לאלימות במשפחה וכו'.

אחרי זה משפחות במצוקה, ילדים אלימים או שעברו אלימות.

ואחרי זה עבודה קהילתית - למרות שהוא מאוד חשוב ובסיס, אי אפשר לא לטפל בזה.

**האם ניתן להצביע על סוגי שירותי רווחה ייחודיים של קבוצות שונות בתחום הרשות? האם התקציב של שירותי הרווחה לוקח בחשבון אינטרסים ייחודיים אלה?**

כמנהלת אגף אף פעם הפליתי לרעה קבוצה מסוימת תמיד פיתחתי והקדמתי שירותים לכולם. העירייה אף פעם התנגדה לשלם את החלק שלה של ה-25% או אמרה לא רוצה לשלם. יש מקום בעירייה לרווחה ולשירותי הרווחה. כדי שהמשרד ייתן לך שירותים, הוא מעריך את היכולות שלנו, כשהמשרד רוצה לקדם או לפתח שירות הוא עושה פיילוט, בודק האם הרשות הזו יכולה לספוג ויש לה את היכולת לפיילוט מבחינת תקציבית כוח אדם ומקצועית. דרך פיילוט התפתחנו. כיום יש לי שיקולים ומדיניות שלי לעשות המרה לשירותים בקהילה, אני רוצה לעשות יותר שירותים בתוך נצרת כדי לא להוציא את הילד בחוץ, ממירה את השירותים שהם אמורים להיות בחוץ לתקציב של שירותים בתוך נצרת ככה הילד חוזר הביתה בשעה 7 והוא לא נאלץ לעזוב את הבית.

**מהו היקף תקציב שירותי הרווחה של הרשות?**

56 מיליון.

**על כמה אחוזי מימון אתם עומדים? האם יש לכם נתונים על השינויים באחוזי המימון שלכם לאורך השנים?**

העירייה משלמת יותר מ-25% וזאת משום שהיא חייבת לספק מבנים לפרויקטים, הציידות, אחזקה כל זה לא נכלל בתוך ה-25%. לכן קודם כל העירייה צריכה לרצות את השירות הזה ומספיק חזקה שתוכל לעמוד בזה. המשרד לא מכיר בזה ולכן יוצא יותר מ-25%. השתתפות הורים – יש השתתפות הורים לסדרי חוץ במסגרות או מרכזים, אצלנו הוא 0. לא מצליחים לגבות. המשפחה לא אכפת לה. אני מגיע למצב שאני מתווכחת עם ראש העיריה כדי לשלם במקום המשפחות. תקנון עו"ס קובע איך אמורים לבנות את התקציב, מספר המשפחות ואילו פרמטרים. אך יש פער בין מספר הנרשמים לבין שצורכים בפועל. בנוסף, יש לנו אלו שבאים מההגדה שאין להם ת.ז אך יש להם המון צרכים. העירייה סופגת המון כי התקציב בנוי לא נכון ולא ריאלי.

**כיצד מחושב תקציב הרווחה? פר בנאדם? פר שירות?**

התקציב של משרד הרווחה בנוי מסעיפים ותתי סעיפים, יש את כוח האדם, ויש את סעיפי תחומי כמו פיגור, שיקום, אלימות במשפחה. התעריפים היא ברורה. יש שירותים מוגבלים והמשרד לא תמיד מחלק את זה באופן ריאלי. משה – התקציב לא מוגבל לפי החוק.

**כיצד עורכים את התקציב לשנה העוקבת? האם בהתבסס על השנה שעברה? כיצד יודעים להתארגן מראש להוצאות הבאות בתחום? כיצד עובדת הפרוצדורה לפיה אתם מחשבים את 25% בהם אתם נושאים לפי שיטת המאצינג?**

k. בנוסף, איך עובדת הפרוצדורה של העברת הסכום המבוקש מהשלטון המרכזי (75%) ?

את התקציב אני בונה לפי הצרכים של השנה הקודמת. אני גם מגישה קול קורא – למשל לקשישים ומשפחות שבעוני. היה לנו קרן ידידות שנתן לנו למשך 8 שנים 320 אלף נה למשפחות במשברים. בגדול התקציב בנוי לפי הצרכים של השנה שעברה, יש דברים שאפשר לצפות אותם ויש דברים שלא. לכן אנו עובדים בשוטף ולפי זה מעבירים את הכסף.

1. באיזה נקודת זמן מתבצעת הפרוצדורה הזו וכמה זמן נערכים לה מראש ?

כשיש תקציב, בד"כ בחודש 2 או 3. יש דוחות ממוחשבים שמגישים כל חודש. מעדכנים את התקציב פחות או יותר. מי שעובד בצורה נכונה ומסודרת עד חודש 9 או 10 יכול לנצל לפחות 60% מהתקציב. בדצמבר בודקים את הגירעון וכו.

m. כיצד ניתן לצפות כמה אנשים יצטרכו אילו שירותים בתקציב הבא ?

תמיד יש פניות חדשות, משפחות במצוקה. משפחות מהגדה שאמא שלהם או אבא שלהם מנצרת, מדובר במשפחות לא יציבות. משפחות חד הורית. תמיד יש משפחות חדשות, שירותים חדשים שאנו מפתחים כמו כל מה שקשור בתעסוקה - מגישים קול קורא. פיגור.

באמצעות אילו מנגנונים מבטיחים כי אותם 75% שמעבירה המדינה לטובת אספקת שירותי רווחה יועברו לרווחת התושבים ולא למטרות אחרות? או במלים אחרות מהי מידת הפיקוח של השלטון המרכזי במתרחש בשלטון המקומי בהקשר הרווחה ?

אין דרך שזה לא יועבר לשירות כי זה עובד דרך השמות.

האם יש לכם נתונים המפליחים את תקציב הרווחה באופן שמפרט בעבור אילו שירותים/זכויות רווחה מועברים הכספים? באחוזים או במספרים גולמיים? (לפי מוסדות למשל)

כך.

האם תוכל לשתף אותי בפילוח אחוזי של מקורות ההכנסה שלכם? (הכנסות עצמאיות, הכנסות ממשלתיות, מענקי איזון וכד')

כיום אחוזי מימון מחולקים 25-75. לפני זמן היה אחוז של 34%. בזכות קול קורא יש לנו שירותים לשוויון חברתי, עיר ללא אלימות, מאבק בסמים. מענקי איזון לעירייה ולא לרווחה. יש את אש"ל, גוינד, ביטוח לאומי, קרן רשי.

כמה עובדי רווחה יש בעיר ביחס למספר התושבים הזקוקים לשירותי רווחה ?

112 תקן - עובדי רווחה ללא עו"ס. יש לנו 78\77 עו"ס.

כמה מבין השירותים המסופקים הם חסרי תחליף ולכמה מתוכם יש תחליפים פרטיים המסופקים בעיר? האם אותם שירותים פרטיים מסובסדים? ובהמשך לכך האם יש שיתופי פעולה עם ארגונים לא ממשלתיים לאספקת שירותים?

למועדוניות אין תחליף. לכל יעד יש את השירותים המותאמים לפי הצרכים ואין חפיפה ביניהם. יש מחסור במרכז יומי לנכים הקשים.

האם יש שיתופי פעולה ביניכם לבין רשויות מקומיות אחרות בסוגיית שירותי הרווחה? לדוגמא, עיר סמוכה מספקת שירותי רווחה מסוימים עבור תושבי העיר שלכם ובתמורה, אתם משלמים לאותה עירייה? כן יש שיתופי פעולה עם ארגונים כמו ג'וינט, אשל, עמותת יעדים לצפון, קרן רשי, קרן וינברג, 3 קרנות בביטוח לאומי, מעס.

לפי שיטת המאצינג, רשויות שלא מצליחות לעמוד באחוז ההשתתפות שלהן לא מקבלות את אחוז ההשתתפות של המדינה שכן, זה מועבר לרשויות כמוכן, שמצליחות לעמוד בנטל המצינג. האם אתם מודעים לזה? ואם כן, האם אתם מבחינים בתקציב עודף לכשזה מועבר אליכם?

3 41 השנים האחרונות העירייה במצב כלכלי לא טוב. והיא ממנת את פרויקטים ב-100%. כאשר המשרד עושה פיילוט הוא ממך אותו ב-100%. לא תמיד יש העדפה לפרויקטים מסוימים ולכן יכולים להתעכב מאוד. עוד בעיה היא במחסור של עובדים סוציאליים טובים, אין כוח אדם וזכותם של המטופלים לקבל שירות מקצועי טוב ואיכותי.

### סכנין (3)

#### אילו שירותי רווחה מוענקים לתושבי הרשויות?

אנחנו מעניקים שירותים ברמת הפרט, המשפחה והקהילה. הציבור שלנו הוא קבוצות של אנשים העוברים משבר בין אם המשבר זמני או קבוע. בכל תחום יש את השירותים לכל הגילאים ובכל הרמות (של הפיגור או אוטיזם או אחרת).

1. שירותים לקבוצות בעלי צרכים מיוחדים - נכים פיזית, פגיעות נפשיות, מוגבלויות שכליות ואוטיסטים. יש לנו מועדוניות יום שיקומיות לבעלי צרכים ילדים מגיל הלידה ועד 3. לנכים – מועדוניות לטיפול בילדים עם צרכים מיוחדים. יש לנו מרכז יום לטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים מורכבים) עם כיסא גלגלים וכו). יש לנו קהילה תומכת לבעלי צרכים מיוחדים.

מרכז לנכים קשישים המאפשר שירותי פנאי לנכים, ייעוץ וליווי למיצוי זכויות, שילוב בשוק עבודה, הכוונה מקצועית. ולמרכז הזה ולפעם הראשונה במגזר הערבי בנינו בניין מיוחד המיועד לכך. לאוטיסטים אין לנו שירותים מפותחים) בכלל כל מה שקשור לאוטיסטים עדיין לא מפותח מספיק).

2. קבוצות מכורים לשמים, אלכוהול, הימורים, זנות ואינטרנט.

3. שירותים למשפחה במכלול הבעיות כלומר בעיות הורה ילד, גישור, זוגיות, משפחתיות. כל מה שיכול לעלות על הדעת שהקשור למשפחה.

4. שירותים בתחום גיל הזהב- זקנה, גיל שלשיש- טיפול יום, טיפול סיעודי, זמן פנאי, שמירה בין דורות, שמירה על איכות חיים. יש לנו 2 מועדוני יום לקשישים במטרה לנצל זמן הפנאי, הרצאות וטיולים וכו.



יש לנו מרכז יום לקשיש שהוא במיוחד לקשישים סיעודיים- עד השעה 4, מאפשרים למשפחה לנשום. יש לנו גם מרכז לקשישי נפש- קשישי שיש להם בעיות שכליות. בנוסף, יש לנו קהילה תומכת לקשישים.

5. שירותים לילד בגיל רך, בגיל יסודי ובגילי התבגרות. גיל רך – מעונות יום ומשפחתונים. תוכניות הדואגת חיזוק קשר אמא וקשר הורי כמו חיזוק משפחות, מרכז חכם, תוכנית מרכז הורים וילדים.

6. שירותים לנערות במצוקה, נוער עבריין ונוער שוליים.

7. שירותים ברמה קהילתית- העצמה, מיצוי זכויות למיעוטי יכולת.

8. בעיות עוני ובכל מה שנובע בבעיות עוני.

9. בעיות שקשורות בנשים- היותן מוחלשות, אלימות נגד נשים.

10. מופקדים על פיקוח ואכיפת חוקים חברתיים: חוק מניעת אלימות בילדים, חוק מניעת אלימות במשפחה, חוק סדרי דין.

10. עובדי נוער וצעירים – מעגל בנים, מסגרות טיפוליות לבני נוער, בתים חמות לנערות במצוקה, מעגל בנות, תוכנית אפיקים - שילוב צעירים בתעסוקה.

11. תוכנית סלע- משלבת סטודנטיות המלוות נערות במצוקה.

12. ילדים בסיכון – יש לנו מרכזים, מרכז חכם, פנימיות יום, מועדוניות.

בכל תחום הצלחנו לפתח מגוון שירותים.

המטרה היא לפתח שירותים בתוך הקהילה ובלי להוציא את הנזקק בחוץ, להחזיק הנזקק בתוך המשפחה והקהילה. וזאת משום שאנו מאמינים שזה יותר טוב לו, יש לו אינטימיות והוא ממשיך לקבל את השירותים בסביבה טבעית שגדל בה. הסביבה היא חלק מהמענה לנזקק, לכן אנו נמנעים מאוד מלהוציא את הילדים או הקשישים מחוץ לקהילה וזאת המדיניות שלנו.

3. האם יש ברשותכם נתונים מספריים על מספר התושבים המקבלים שירותי רווחה בפועל?

15% אחוז מהתושבים מקבלים שירות. שזה כמעט 4000 מתוך 32 אלף תושבים.

האם יש לכם נתונים המפלחים את חתך האוכלוסייה הנהנה מאותם שירותים ביחס לגודלה של אותה קבוצה בעיר? מבחינת גיל, קבוצת שייכות אתנית, שייכות דתית, סוג התעסוקה וכו'. (השאיפה – לכל אחת מהקטגוריות, פילוח של 100% ובנוסף, פילוח יחסי לגודל קבוצת האוכלוסייה).

הילדים והקשישים נהנים ממספר גבוהה מהשירותים ביחס לגודלם באוכלוסייה.

מה מבין השירותים אותם אתם מעניקים לתושבים הם בבחינת 'יהרג ובל יעבור', כלומר שעליהם לא תוותרו?

בעיקר שירותים בגיל הרך ושירותים לבני נוער. הכיוון שלנו הוא לעתיד של הקהילה ובוזה אנו שמים את ההשקעה שלנו. לגיל הרך יש לנו מערך מאוד גדול של משפחתונים – 60 משפחתון בכל משפחתון יש

5 ילדים. יש לנו 2 מעונות יום – כל מעון 70 ילד. ככל שמשקיעים יותר בגיל הרך ככל שהמצב שלו נהיה יותר טוב כאשר הוא יגדל.

**האם ניתן להצביע על סוגי שירותי רווחה ייחודיים של קבוצות שונות בתחום הרשות? האם התקציב של שירותי הרווחה לוקח בחשבון אינטרסים ייחודיים אלה?**

ככל שאנחנו מעלים את המודעות בקרב הקהילה למיזוי זכויות, הדרישה לשירותים נהיתה יותר גבוהה. התפתחות השירותים גרמה לצרכים שעולים יותר (במודעות אנחנו עושים את זה). לדוגמא- כיום בסנין ישנם הרבה שירותים לנכים וזו כתוצאה מההשקעה שלנו להגברת המודעות דרך כנסים, שלטים ועוד במטרה לשכנע את בעלי צרכים מיוחדים לצאת החוצה ולשכנע את הציבור שיש להם אינטרס שהם יצאו חוצה. ככל שאנו מעלים מודעות השירותים יהיו יותר מפותחים ויהיה יותר צורך.

משרד הרווחה לא הולך בד בבד עם תנופת העשייה במחלקה, יש הרבה שירותים שאנו מפתחים שמשרד הרווחה לא נותן לנו עליה תקציב. זה שאני מוסיף את התקציב ומנצל אותה בדרך הנכונה ובמקום הנכון זה גורם להגברת הצורך בציבור ומפתח את השירות. במיוחד שברוב התחומים פיתחנו שירותים קהילתיים, כלומר לקשישים – פיתחנו עמותה לטיפול בקשיש. לנכים פיתחנו עמותה לטיפול הנכה קוראים לה "עמותת התקווה". עם הנכים השכליים יש לנו עמותת אקים. עמותת אנוש – לנכים שכלית. פיתחנו עמותות שעובדות במקביל אלינו, אני לא עובד לבד, זה שאני קידמתי ופיתחת את העמותות גרם שהם כיום צריכים יותר לקוחות ועובדות איתי.

**מהו היקף תקציב שירותי הרווחה של הרשות?**

בשנת 2018-26 מיליון.

**על כמה אחוזי מימון אתם עומדים? האם יש לכם נתונים על השינויים באחוזי המימון שלכם לאורך השנים?**

אצל הרשויות והעיריות הערביות אנו נאלצים להשתתף יותר מ25%. יש את הדוח התקציבי של משרד הרווחה, בדוח הזה לכאורה אני רושם 25% על אף שיש יותר וזאת ל2 סיבות:

1. כל מה שקשור ל"גבייה מצד שלישי": האזרח אמור לשלם כשהוא מקבל שירות אך לנו הוא לא משלם, אנחנו לא גובים גביה לצד שלישי. למשל – הורים של ילד נכה אמורי לשלם על מרכז יום, אך משום שיש לנו בעיית עוני ההורים לא משתתפים, אין השתתפות הורים. 60% מתושבי סנין הם מתחת לקו העוני. אנחנו לא נסכים שלא נעניק לילד את השירות בגלל שהוריו לא יוכלו לשלם, מבחינתו מצב כזה לא ייתכן ולכן אנחנו כן מעניקים את השירות בכל זאת והעירייה זאת שסופגת את התשלום. כבר יש לנו 4 או 5% שזה השתתפות הורים.

2. אצל האוכלוסייה היהודית, ישנם נכסים לעירייה - בניינים לעירייה שתוכל להשתמש בהם בפרויקטים. בסנין אנו שוכרים דירות ובניינים כדי לתפעל את השירות, העלות של השכירות ואחזקת הבניינים היא לפחות 20% מעלות המסגרת. אנחנו כבר הגענו ל 50%. בכך מענישים הרשות הענייה פעמיים.

- מה ההבדל בין רשות חזקה לרשות ענייה? הרשות העשירה היא עשירה בנכסים שיש לה – חיפה היא עשירה כי יש בה את הנמל ומפעלי זיקוק ועליהם היא גובה ארנונה. לסכנין אין לה מאיפה לגבות ארנונה חוץ מבתי מגורים. הארנונה מעסקים ותעשייה היא מאוד רווחית, העירייה של חיפה גובה ארנונה על בתי מלון, משרדי ממשלה, בתי משפט שיש בחיפה. המדינה משקיעה ובונה את המשרדים שלה והמפעלים הגדולים אצל האוכלוסייה היהודית, היא אפילו נותנת מענקים ופטורים למפעלים גדולים כדי להקים אותם אצל האוכלוסייה היהודית. וזה מה שגורם להם להיות עשירים.

אחוזי המימון של העירייה הם בעלייה, משום שככל שמגדילים את העוגה של הרווח ככה גודל החלק של הרשות כי אין בניינים ואין משאבים.

### **כיצד מחושב תקציב הרווחה? פר בנאדם? פר שירות?**

פר בן אדם בשירות. לדוגמא- ילד במועדונית עולה 2800 ש"ח, במועדונית יש 15 ילד אז ברור מה המסגרת התקציבית. התעריף הוא קבוע, ומספר הילדים קבוע אז יודעים כמה.

**כיצד עורכים את התקציב לשנה העוקבת? האם בהתבסס על השנה שעברה? כיצד יודעים להתארגן מראש להוצאות הבאות בתחום? כיצד עובדת הפרוצדורה לפיה אתם מחשבים את 25% בהם אתם נושאים לפי שיטת המאצינג?**

על פי התקנה אפשר להגדיל את התקציב ב-10% מהתקציב של השנה הקודמת. אבל זה תמיד לא הולך בצורה הזו במיוחד שמשרד הרווחה לעיתים נותן את התקציב בחודש 2 או 3, כלומר אחרי שעברנו כבר חודשים או 3. עורכים את התקציב בהתבסס על השנה הקודמת + תוספות של השנה הבאה.

### **10. בנוסף, איך עובדת הפרוצדורה של העברת הסכום המבוקש מהשלטון המרכזי (75%)?**

זה עובר אוטומטי. כל רשות מקומית יש לה חשבון בבנק דקסיה, כאשר הרשות חתמה לממשלה על התחייבות שהמדינה תיקח מהכסף שלה. המשרד לוקח את החלק של 25% מהבנק של הרשות לשירות שהיא צריכה. המשרד מעביר את ה-75% למוסד או השירות עצמו. לפעמים הרשות היא שמתפעלת את השירות, אז מהתקציב שלה לוקחת את ה-25% ומשלמת למשרד.

### **0. באיזה נקודת זמן מתבצעת הפרוצדורה הזו וכמה זמן נערכים לה מראש?**

אוטומטית, פעם בחודש. ברגע שאני כמנהל והגזבר חותמים על התחייבות כספית עבור היחיד או השירות, ההתחייבות מתוחמת בזמן (אם היא לשנה אז כל 1 בחודש היא נפרעת כמו הוראת קבע).

### **p. כיצד ניתן לצפות כמה אנשים יצטרכו אילו שירותים בתקציב הבא?**

כל אלה שצרכו את השירותים בשנה שעברה והם ממשיכים לשהות באותו מצב בנוסף לכל אלה שמעוניינים לקבל את השירות. לעיתים יש כאלה שפורשים מהשירות או שהסתפקו או שנפתרו או לכל סיבה אחרת אז מכניסים חדשים. ולעיתים אנו נאלצים לחכות זמן מה עד שיהיה התכנות לפתיחת עוד

מסגרת. לדוגמא אם יש לי מסגרת של 15 לקוח, אינני יכול לפתוח עוד מסגרת בגלל 1 ולהביא עו"ס, מדריך ובניין. אז לעיתים עושים רשימת ממתנים עד שיהיו כמעט 15 ואז מכפילים את התקציב.

**באמצעות אילו מגננונים מבטיחים כי אותם 75% שמעבירה המדינה לטובת אספקת שירותי רווחה יועברו לרווחת התושבים ולא למטרות אחרות? או במלים אחרות מהי מידת הפיקוח של השלטון המרכזי במרחש בשלטון המקומי בהקשר הרווחה?**

כמובן יש פיקוח, יש דוח התחשבנות חודשי בין המשרד לבין הרשות ואנחנו עוקבים אחריו ומוודים שהכסף הועבר לעירייה.

להזכיר- לא תמיד מעבירים את הכסף בזמן, יכול לקחת מחודשיים ע 4 חודשים להעביר את הכסף. ואז אנו משלמים מהתקציב של העירייה באופן בינוני עד שהמשרד יעביר את הכסף.

**האם יש לכם נתונים המפלחים את תקציב הרווחה באופן שמפרט בעבור אילו שירותים/זכויות רווחה מועברים הכספים? באחוזים או במספרים גולמיים? (לפי מוסדות למשל)**

ברור, יש ברמת השירות ויש ברמת תת סעיפים של השירות. למשל סעיף של שירותים לנכים ותתי סעיפים של מרכז יום וקהילה תומכת, סיוע לפרט.

**האם תוכל לשותף אותי בפילוח אחוזי של מקורות ההכנסה שלכם? (הכנסות עצמאיות, הכנסות ממשלתיות, מענקי איזון וכד')**

ההכנסה המרכזית היא החלק של משרד הרווחה, אין מענקי איזון לרווחה.

**כמה עובדי רווחה יש בעיר ביחס למספר התושבים הזקוקים לשירותי רווחה?**

45 עו"ס ל 32 אלף בן אדם.

**כמה מבין השירותים המסופקים הם חסרי תחליף ולכמה מתוכם יש תחליפים פרטיים המסופקים בעיר? האם אותם שירותים פרטיים מסובסדים? ובהמשך לכך האם יש שיתופי פעולה עם ארגונים לא ממשלתיים לאספקת שירותים?**

כל מה שקשר למעונות יום ומשפחתונים. יש במקביל 89 מעונות יום שהם פרטיים ונותנים אותם שירותים. וכן הם מסובסדים.

**האם יש שיתופי פעולה ביניכם לבין רשויות מקומיות אחרות בסוגיית שירותי הרווחה? לדוגמא, עיר סמוכה מספקת שירותי רווחה מסוימים עבור תושבי העיר שלכם ובתמורה, אתם משלמים לאותה עירייה?**

1. עמותות 2. קשר רציף ומועיל עם הג'וינט בישראל בכל העניין של טארטאפים, תוכניות חדשניות, תקצוב מהג'וינט. 3. קשר מפותחים עם יעדים בצפון 4. ארגוני צדקה ומוסדות דתיות בעירייה. 5. אנשי עסקים עמידים שאכפת להם, מעורבים בחיי הקהילה שתורמים. יש לנו שירותים שאנו מספקים אותם לרשויות אחרות בעיקר מהסביבה – עראבה, דיר חנא, קוקאב, שעב, עילבון. יש שירותים שאנו לוקחים ממקומות אחרים כמו שירותים לאוטיסטים – כרמאיל, נצרת, עבלין.

לפי שיטת המאצינג, רשויות שלא מצליחות לעמוד באחוז ההשתתפות שלהן לא מקבלות את אחוז ההשתתפות של המדינה שכן, זה מועבר לרשויות כמוכן, שמצליחות לעמוד בנטל המצינג. האם אתם מודעים לזה? ואם כן, האם אתם מבחינים בתקציב עודף לכשזה מועבר אליכם?

ברשויות מוחלשות כמונו המדינה מחייבת ליווי של חשב מלווה המועסק על ידי משרד הפנים, המדינה מעסיקה מישהו שהחתימה שלו מחייבת ואין הוצאה בלי החתימה שלו. מה שהוא עושה זה שהוא מונע את ההוצאה. בסופו של דבר אני מגיע למצב של תת ניצול, וכל הכסף שהצטבר כתוצאה מכך הוא מועבר בסוף דצמבר לרשויות החזקות. הטענה של החשב שאנחנו לא יכולים לממן את החלק שלנו ולכן הוא מונע את ההוצאות. כי לקבל שירות צריך 3 חתימות חוץ מהחתימה שלי ואלו החתימות של : ראש העיר, הגזבר והחשב מלווה. אם החשב המלווה לא חתם ז"א אין הוצאה, תוקע הכל. החשב מותאם עם משרד הרווחה ועם המדינה. משנה לשנה התקציב עולה ב%10 ואז ברשויות החזקות יש יותר ויותר. היו מקרים שלא הועבר את ה75 כן.

שיטת ניהול תקציב הרווחה בנויה בצורה שתחייב אותי להחזיר כס איך? יש סוג של הוצאה שאני מקבל אותה מראש, כלומר ברגע שאני והגזבר חתמנו כבר יש לנו כסף בעירייה. שיטה אחרת אומרת קודם כל תעניק את השירות ואחרי זה המשרג מזכה אותך, כלומר מימון ביניים. אבל כשמדובר על רשות שאין לה תקציב איך תוכל לממן בשלב הביניים?

אנחנו לא רוצים להגדיל את אחוזי המימון אלא ההפך. אנחנו טוענים שהמימון צריך להיות דיפרנציאלי, ככל שהרשות חזקה יותר היא תוכל לשלם יותר. ככל שהיא מוחלשת יותר היא תשלם פחות. ת"א גובה ארנונה על נתב"ג אבל זה גם שלי ושייך אליי, אותו דבר חיפה – מפעלי זיקוק. השיטה מנציחה את העושר של העשירים ואת העוני של העניים.

הרבה פעמים נסינו להיכנס למו"מ עם השלטון – קיימתי וועדה הרווחה של מרכז שיתוף מקומי פה בסכנין, והוועדה קיבלה החלטה שכן השיטה צריכה להיות דיפרנציאלית אך זה נתקע משום ש 12 רשויות החזקות התנגדו. נקודה חשובה אחרונה היא עד כמה המנהלים של אגפי הרווחה בעיריות מודעים לשיטה ועד כמה מבינים התפקיד שלהם נכון. כמה דואגים לנהל את התקציבים באופן נכון מעבר להיותם עו"ס ומפתחי שירותים.

#### עכו (4)

##### א. הגדרת שירותי הרווחה בפועל

21. אילו שירותי רווחה מוענקים לתושבי הרשויות?

רווחה<sup>111</sup>:

---

<sup>111</sup> רווחה : התשובה של מנהלת אגף הרווחה.

ילדים : פנימיות יום, מועדונים, מעון רב תכליתי, שירותי נתיבים להורות (סיוע להורים חדשים), תוכניות בבית ספר- עו"ס בביה"ס, טיפול לנפגעים מינית וגם סיוע משפטי להם, מעונות קיץ (בחודשי הקיץ), טיפול משפחתי למניעת אלימות, סיוע לילדים שההורים שלהם בהליכי גירושין.

קשישים : קהילה תומכת ( לדוגמא – לחצן אצל כל קשיש במדיה והוא יזקק לעזרה), יצירת קבוצות קשישים ביחד.

ניצולי שואה : סיוע לניצולי שואה, מיצוי זכויות, הפגת בדידות ( בנות שירות לאומי שמבלים זמן עם ניצולי שואה).

נוער : בתים חמים לבנים ובנות, מועדון במיוחד לאוכלוסייה הערבית.

ועוד : פרויקט נושמים רווחה, מרפאת שיניים קהילתית, תוכנית יתד, תעסוקה לצעירים – פרויקט בשבילי. צוותי חירום.

**כל השירותים שלעיל, הם מעבר לטיפול הפרטני או הקבוצתי שאפשר לקבל מהמחלקה.**

האם יש ברשותכם נתונים מספריים על מספר התושבים המקבלים שירותי רווחה בפועל?

רווחה : 11,300 איש, למעלה מ-400 משפחות.

האם יש לכם נתונים המפלחים את חתך האוכלוסייה הנהנה מאותם שירותים ביחס לגודלה של אותה קבוצה בעיר? מבחינת גיל, קבוצת שייכות אתנית, שייכות דתית, סוג התעסוקה וכו'. (השאיפה – לכל אחת מהקטגוריות, פילוח של 100% ובנוסף, פילוח יחסי לגודל קבוצת האוכלוסייה).

רווחה : האוכלוסייה הערבית מהווה 30% מהתושבים בעיר והיא נהנית לפחות מ-40% מהשירותים, וזו כתוצאה מהעוני וההדרה שיש באוכלוסייה הערבית. גם לגבי קשישים, יש הרבה בעיות זקנה והקשישים צורכים יותר שירותים ממה שהם מהווים מהאוכלוסייה הכללית.

22. מה מבין השירותים אותם אתם מעניקים לתושבים הם בבחינת 'הרג ובל יעבור', כלומר שעליהם לא תוותרו?

רווחה : שירותים של ילדים בסיכון.

האם ניתן להצביע על סוגי שירותי רווחה ייחודיים של קבוצות שונות בתחום הרשות? האם התקציב של שירותי הרווחה לוקח בחשבון אינטרסים ייחודיים אלה?

רווחה : כן, דוגמא לקבוצות אתניות, יש שירותים לקווקזים, לעולים חדשים. עוד דוגמא היא: במסגרת פרויקט נושמים לרווחה, המנהלת (המרוויינת) הייתה חייבת לחלק את העובדים הסוציאליים העובדים בכל אוכלוסייה. למרות שאחוזי הערבים באוכלוסייה לא מהווה 50% אלא פחות, היא החליטה ש-50% מהעובדים הסוציאליים יטפלו במגזר הערבי והחצי השני בשאר האוכלוסייה. וזאת בגלל שהיא מודעת לצורך הרב בקרב האוכלוסייה הערבית כתוצאה מהעוני וההדרה. ז"א היא לקחה את זה בחשבון ולפי זה

היא חילקה את השירותים המוענקים, למרות שמבחינת אחוזי הערכים באוכלוסייה הם אמורים לקבל פחות שירותים אך היא תכננה לפי הצורך.

### ב. אופן ושיטת התקצוב

מהו היקף תקציב שירותי הרווחה של הרשות?

רווחה: 15 מיליון שכר עובדים, 54 פעילויות ופרויקטים. בסה"כ 70 מיליון. בכל שנה התקציב גדל מהשנה הקודמת.

הגזבר: 70 מיליון

על כמה אחוזי מימון אתם עומדים? האם יש לכם נתונים על השינויים באחוזי המימון שלכם לאורך השנים?

הגזבר: בסה"כ במיליונים: 2018 – 45 מיליון 2019 – 47,8 מיליון

רווחה: 75% מימון של משרד הרווחה.

כיצד מחושב תקציב הרווחה? פר בנאדם? פר שירות?

רווחה: תלוי שירות. יש שירותים שבדקים אותם פר אדם ויש שירותים פי שירות.

הגזבר<sup>112</sup>: לפי מספר מטופלים.

כיצד עורכים את התקציב לשנה העוקבת? האם בהתבסס על השנה שעברה? כיצד יודעים להתארגן מראש להוצאות הבאות בתחום? כיצד עובדת הפרוצדורה לפיה אתם מחשבים את 25% בהם אתם נושאים לפי שיטת המאצי'נג?

הרווחה: כל חודש מנהלת האגף יושבת עם החשבת של מחלקת הרווחה, בודקים את ההוצאות שהיו ושהם לא חרגו מהתקציב. בנוסף, בכל חודש המנהלת נפגשת עם הרכזים, מעריכים את הצורך שקיים בשטח, הרכזים מעבירים למנהלת מה הם הצרכים החדשים, צריכת השירותים משתנה מתקופה לתקופה, ולפי הצרכים הם מחשבים את התקציב. בודקים את זה בכל חודש. יכול להיות שיהיו מקרים והם כן יחרגו, המנהלת מספרת שיש לה מזל שראש העיר בעכו מאוד חשוב לו מהרווחה של התושבים כלומר היא לא צריכה להיאבק כדי לקבל תקציב.

הגזבר: מדובר במשווה של – מכסות X תעריפים. כל שנה מחשבים את התקציב מחדש, יש דוחות עדכניים שלפיהם מתבססים, בד"כ מסתכלים על הדוח האחרון והוא המנחה אותנו.

a. בנוסף, איך עובדת הפרוצדורה של העברת הסכום המבוקש מהשלטון המרכזי (75%)?

רווחה: עובדת בדרך של דיווחים, חלק מהדיווחים אותם מדווחת החשבת של מחלקת הרווחה למשרד הרווחה. וחלק מהדיווחים מבוצעים אלקטרונית באישור של הגזבר. החלק של ה-75% מועבר באופן ישיר ממשרד הרווחה למסגרת או לפרויקט הממומן. לדוגמא ילד

<sup>112</sup> הגזבר: התשובה של הגזבר.

בפנימייה – הרשות משלמת את החלק שלה ולאחר שהיא מדווחת, משרד הרווחה מעביר באופן ישיר את החלק שלו לפנימייה.

b. באיזה נקודת זמן מתבצעת הפרוצדורה הזו וכמה זמן נערכים לה מראש?

רווחה: זה משהו שנעשה באופן יומי, בכל פעם שיש פרויקט או צורך, הכסף מועבר. בד"כ מכינים את התקציב באוקטובר, כל הגורמים הרלבנטיים (המנהלת, החשבת והרכזים) מתיישבים ומעריכים את התקציב. אך הערכת התקציב ופרוצדורת העברת הכסף נעשית כל הזמן.

c. כיצד ניתן לצפות כמה אנשים יצטרכו אילו שירותים בתקציב הבא?

רווחה: מעריכים את זה לפי השטח ולפי איך רואים שיש צורך, מעריכים את זה בכל חודש כמעט. לאג'נדה של ראש העיר יש מאוד השפעה, במקרה של עכו ראש העיר חשוב לו מאוד על עניין הרווחה ולכן הוא מאוד תומך.

באמצעות אילו מנגנונים מבטיחים כי אותם 75% שמעבירה המדינה לטובת אספקת שירותי רווחה יועברו לרווחת התושבים ולא למטרות אחרות? או במלים אחרות מהי מידת הפיקוח של השלטון המרכזי במתרחש בשלטון המקומי בהקשר הרווחה?

רווחה: לא יכול להיות שהכסף ילך למקום אחר (הכסף מועבר ישירות למסגרות), מידת הפיקוח מקסימלית ויודעים כל סכום ולמה הוא מועבר. אם יש כסף שאינו מועבר ישירות למסגרת אז עוקבים ומפקחים על הכל, יש חשבונות והכל מסודר.

האם יש לכם נתונים המפליחים את תקציב הרווחה באופן שמפרט בעבור אילו שירותים/זכויות רווחה מועברים הכספים? באחוזים או במספרים גולמיים? (לפי מוסדות למשל)

רווחה: הכי הרבה הולך לכל מה שקשור לשיקום ופיגור – מנהל המוגבלויות. בעיקר, בגלל שהמסגרות הרלבנטיות מאוד יקרות במנהל המוגבלויות. לאחר מכן, כל מה שקשור לילד ונוער – פנימיות ומרכזי חירום.

הגזבר: לכל שירות יש סעיף תקציב, תואם את המסכות שנקבעו מראש.

האם תוכל לשתף אותי בפילוח אחוזי של מקורות ההכנסה שלכם? (הכנסות עצמאיות, הכנסות ממשלתיות, מענקי איזון וכד')

רווחה: הם כן מקבלי מענקי איזון. לדוגמא משנת 2019:

48 מיליון – משרד הרווחה לשנת 2019. 3 מיליון מהכנסות ממשלתיים אחרים. 7 מיליון – מענקים ממשרד הפנים.

כמה עובדי רווחה יש בעיר ביחס למספר התושבים הזקוקים לשירותי רווחה?

רווחה: למעלה מ-90 עובדי רווחה (לא כולם עו"ס יש סייעות, מנהלי מוסדות, עובדי מנהלה). יש כמעט 50 עו"ס. יחסית יש המון עובדי רווחה ביחס לאוכלוסייה. יחסית יש הרבה מהאוכלוסייה שיש לה נגיעה לרווחה – אם זה בגלל מצב סוציאקונומי נמוך\ חוק נוער\קשישים.



כמה מבין השירותים המסופקים הם חסרי תחליף ולכמה מתוכם יש תחליפים פרטיים המסופקים בעיר? האם אותם שירותים פרטיים מסובסדים? ובהמשך לכך האם יש שיתופי פעולה עם ארגונים לא ממשלתיים לאספקת שירותים?

רווחה: בגדול השאיפה היא להעניק את החלופה הכי טובה, למשל לקשישים מנסים לתת את כל השירותים בתוך הקהילה עצמה, אם זה להביא מטפלת לבית או כל שירות אחר. השירות שאין לו תחליף הוא מעודנות לילדים, הוא חסר תחליף כי הוא תחליף לפנימייה. ואכן השירותים מסובסדים. כן יש שיתופי פעולה עם הרבה ארגונים, עמותות וקרנות. לדוגמא – קרן ידידות, עמותת עמיחי.

האם יש שיתופי פעולה ביניכם לבין רשויות מקומיות אחרות בסוגיית שירותי הרווחה? לדוגמא, עיר סמוכה מספקת שירותי רווחה מסוימים עבור תושבי העיר שלכם ובתמורה, אתם משלמים לאותה עירייה?

רווחה: כן יש שת"פ. במקרה של עכו הם נמצאים באשכול גליל מערבי, בד"כ פחות צורכים ממקומות אחרים אלא ערים וכפרים קרובים שבאזור של גליל מערבי, הם צורכים את השירותים שלהם ולא ההפך. וכמובן הם משלמים.

#### בהינתן ומדובר ברשויות שלא ממנות 25%

1. האם כל ה-75% של השלטון המרכזי לא מועבר או שישנה העברה יחסית?

רווחה: כן כל ה-75%.

הגזבר: הכל מועבר.

האם הרשות נוקטת בפעולות אקטיביות בכדי להגדיל את אחוז ההשתתפות שלה?

הגזבר: לא, הרשות מעדיפה שהמדינה תשלם. יש מקרים שבם כחלק מהמדיניות של ראש העיר, הוא מחליט להקצות יותר כספים לפרוייקטים מסוימים. אך הרשות מעדיפה שהמדינה תשלם את כל הסכום.

רווחה: לא לא נוקטת. דווקא הם מנסים לעשות מאטצינג נמוך – דיפרנציאלי, לחלק את העושר.

2. האם יש מקום למו"מ עם השלטון המרכזי?

רווחה: כן, ניסו פעם לדבר עם משרד הרווחה ומשרד המשפטים. עשו פגשה וכו' אך זה לא עזר. מה שכן שאף פעם סגרו שירותים בעיר בגלל שיטת התקציב, במיוחד שראש העיר תומך.

לפי שיטת המאצינג, רשויות שלא מצליחות לעמוד באחוז ההשתתפות שלהן לא מקבלות את אחוז ההשתתפות של המדינה שכן, זה מועבר לרשויות כמוכן, שמצליחות לעמוד בנטל המצינג. האם אתם מודעים לזה? ואם כן, האם אתם מבחינים בתקציב עודף לכשזה מועבר אליכם?

רווחה: כן מודעים אך אף פעם נסגר שירות בגלל זה.

\*המנהלת מדגישה שהיא חושבת שצריך להסתכל על הצרכים ולא על החלוקה המקובלת לפי האחוזים שיש באוכלוסיות, להבחין איזה צרכים יש ולפי זה לפעול, במידה ומבחינים ששירות מסוים כבר לא רלבנטי גם לסגור. לתכנן לפי הצרכים הנמצאים.