

מעבר למספרים: כיצד פערים כלכליים בין רשויות משפיעים על מערך שירותי הרווחה

כרמל שצמן*, ** ומיכל קורא

בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת חיפה

תקציר

רקע: בעשורים האחרונים הצביעו מחקרים על פערים ניכרים בתקציבי הרווחה בין רשויות מקומיות שונות, אך מעט ידוע עדיין לגבי השפעתם של פערים אלו על עבודת המחלקות לשירותים חברתיים ברמה המקומית.

מטרת המחקר: לבחון מנקודת מבטן של מנהלות האגפים לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות כיצד המצב הכלכלי של הרשויות משפיע על עבודת המחלקות, ולזהות מגנבונים מוסדיים וארגוניים שמתרגמים פערים כלכליים לפערים בשירות.

שיטת המחקר: מחקר איכותני שכלל 12 ראיונות עומק עם מנהלות האגפים לשירותים חברתיים בערים מאשכולות חברתיים-כלכליים שונים, וניתוח השוואתי בין הרשויות.

ממצאים: זוהו שלושה תחומים עיקריים שבהם מתבטאים הפערים בין הרשויות: כוח אדם, קהלי יעד והיצע השירותים. לרשויות מאשכולות גבוהים נמצא יתרון ביכולת לגייס עובדים ולשמרם, להרחיב את קהל היעד ולפתח שירותים מגוונים, ואילו רשויות מאשכולות נמוכים מוגבלות בכך. לצד פערי המשאבים, מגנבונים מוסדיים כמו מימון תואם ואיזון תקציבי מחזקים את יתרון המבני של הרשויות מאשכולות הגבוהים.

* ברצוננו להודות לארז מגור, לטל מלר, לרונן מנדלקרן ולמיכאל שלו על הערותיהם המועילות והמעשירות על גרסאות קודמות של המאמר. תודה גם לשופטים האנונימיים על הערותיהם הקדניות והמעמיקות, וכן למשתתפים במושב על אי-שוויון בכנס ESPAnet-Israel לשנת 2025, על המשוב החשוב שקיבלנו.

** המאמר מבוסס על עבודת הגמר לתואר שני של כרמל שצמן בבית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת חיפה.

מסקנות והשלכות למדיניות: הממצאים מדגישים כי פערי השירותים בין רשויות מקומיות אינם נובעים רק מהבדלים במשאבי הרשויות, אלא גם מהאופן שבו הסדרים מוסדיים מעצבים תנאי פעולה דיפרנציאליים לרשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים שונים. לכן, לצד חיזוק המשאבים ברשויות מוחלשות ועיגון חוקי ותקציבי ברור לשירותי הרווחה, יש להעמיק את הטיפול במנגנונים המוסדיים שמייצרים פערים בתנאי הפעולה בין הרשויות – למשל, באמצעות ביטול דרישת המקדמות למימון שירותים חדשים, ומתן כלים ייעודיים לגיוס ולשימור של עובדים ברשויות בעלות יכולת כלכלית מוגבלת.

מילות מפתח: שירותי רווחה, רשויות מקומיות, מחלוקת לשירותים חברתיים, פערים, תקצוב שירותים חברתיים

מבוא

שירותי הרווחה האישיים נועדו לקדם את רווחתם של פרטים, משפחות וקהילות (ינאי, 2006). הם כוללים מגוון רחב של מענים, כמו אבחון, טיפול, תמיכה, איתור, מניעה, הגנה ושיקום, וניתנים למגוון קהלי יעד, בהם אנשים עם מוגבלויות, קשישים, נוער מנותק, נשים נפגעות אלימות וילדים במצבי סיכון (משרד מבקר המדינה, 2021א). לפי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, האחריות לאספקת שירותי הרווחה האישיים בישראל מוטלת בעיקר על הרשויות המקומיות, המספקות שירותים לכ-1.13 מיליון בני אדם (מתו"ה, 2024).

זוחות ממשלתיים ומחקרים אקדמיים הצביעו על פערים משמעותיים בתקציבי הרווחה בין רשויות מקומיות. נמצא כי ברשויות המדורגות גבוה במדד החברתי-כלכלי, תקציבי הרווחה גבוהים משמעותית לעומת רשויות המדורגות נמוך במדד זה (אבגר, 2017; גל ואח', 2023; משרד מבקר המדינה, 2007, 2021א; קולקר, 2016). אספקת שירותי רווחה מחייבת השקעת משאבים משמעותיים בשכר עובדים, תחזוקת מבנים ושכירות, ציוד ורכש שירותים. לפיכך, מצבה הכלכלי של הרשות, ובפרט התקציב העומד לרשות המחלקות לשירותים חברתיים (להלן: מש"חים או מחלקות רווחה, ולעיתים בקצרה: מחלקות), הם גורם מכריע בעיצוב היקפם ואיכותם של השירותים המוצעים לתושבים (אבגר, 2017; בארי, 2009; בן-אליא, 1990; גל ואח', 2017; ינאי, 2006; משרד מבקר המדינה, 2007, 2021ב).

עם זאת, מחקרים שנערכו עד כה בנושא התמקדו בעיקר בהשוואה כמותית של תקציבים, והותירו שאלות מהותיות ללא מענה. טרם נחקרו באופן שיטתי המנגנונים והתהליכים שדרכם מתורגמים הבדלים במצב הכלכלי של הרשות להבדלים בעבודת המש"חים ובתוצרים המעשיים שהן מפיקות. עקב כך, חסר לנו ידע קריטי בשאלות כגון: כיצד משפיע המצב הכלכלי על היכולת המעשית לפתח ולהטמיע סל מענים מגוון וחדשני? אילו הבדלים קונקרטיים נוצרים ביכולת לגייס ולשמר כוח אדם מקצועי בין רשויות מאשכולות שונים? וכיצד נגישותם של תושבים לשירותי רווחה איכותיים מושפעת ממצבה הכלכלי של הרשות שבה הם מתגוררים?

מיפוי והבנה של מנגנונים אלה חיוניים במיוחד לאור העובדה שהפערים בשירותי הרווחה מעוררים דאגה עמוקה משתי פרספקטיבות מרכזיות של צדק והוגנות (Bruch et al., 2018). הראשונה היא עיקרון השוויון המינהלי, הקובע כי על המינהל הציבורי לנהוג באופן שווה באנשים במצבים דומים, ללא קשר לגורמי רקע כמו מקום מגורים; השנייה היא פרספקטיבת הזכויות, הרואה בנגישותם של משאבים ושירותים חברתיים חלק מהזכויות הבסיסיות של אזרחים, ולפיכך לא ייתכן כי זכויות אלו יוכרו ברשות אחת אך לא באחרת.

במחקרנו ביקשנו למלא את החלל באמצעות מחקר איכותני המתבסס על ראיונות עומק עם 12 מנהלות אגפי רווחה בערים מאשכולות חברתיים-כלכליים שונים. מדד האשכולות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) מסווג את הרשויות המקומיות לעשרה אשכולות (1-10), כך שאשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר, ואשכול 10 את הגבוהה ביותר. בהתאם לטרמינולוגיה המקובלת, נשתמש במאמר במונחים "אשכולות גבוהים" ו"אשכולות נמוכים" לציון רשויות המדרגות בחלקים העליונים או התחתונים של מדד זה (ציבל, 2024).

במחקר נבחנו תפיסותיהן של מנהלות האגפים בנוגע לאופן שבו המצב הכלכלי של הרשות משפיע על עבודת המש"חים, ונערכה השוואה בין עדויות של מנהלות ברשויות מאשכולות גבוהים ונמוכים. ממצאי המחקר חושפים כיצד תנאי הפתיחה הכלכליים של הרשות המקומית, בשילוב עם המסגרות המוסדיות המסדירות את כוח האדם, התקצוב וסל השירותים, יוצרים מערכת של מנגנונים מאפשרים במש"חים מאשכולות גבוהים אל מול מנגנונים חוסמים במש"חים מאשכולות נמוכים. תופעה זו מובילה למציאות מטרידה: דווקא במקומות שבהם הצרכים החברתיים בולטים במיוחד, יכולתם של המש"חים לספק מגוון רחב של שירותים איכותיים מוגבלת יותר.

סקירת ספרות

ביזור, שיטות תקצוב ואי-שוויון מרחבי בשירותים

שירותי רווחה מאורגנים ומסופקים במגוון מודלים על הרצף שבין ריכוזיות לביזור. ההבדלים, הן בהשוואה בינלאומית בין מדינות והן לאורך זמן, מתבטאים באופן חלוקת האחריות לתחומי הרווחה בין הממשל המרכזי לשלטון המקומי (Costa-Font, 2010). בקצה האחד של הרצף נמצאים שירותים המוסדרים, ממומנים ומסופקים באופן מלא על ידי השלטון המרכזי, ובקצה השני – שירותים הנתונים לאחריותו הבלעדית של השלטון המקומי. בין שני הקצוות קיימות תצורות רבות של אחריות משותפת באסדרה, במימון ובאספקה של שירותי רווחה.

שירותים חברתיים נבדלים זה מזה גם בשיטת התקצוב המנחה אותם (Koreh et al., 2025). סוג אחד הוא תוכניות "זכות" (entitlements), המעניקות לזכאים "זכות בתקציב" (Patashnik, 2000; Weaver, 1985). תוכניות אלו מפרטות את תנאי הזכאות ואת תוכן הזכות – סל השירותים, או משך מתן הקצבה וגובהה – ומי שעומד בתנאים זכאי לקבל שירות או קצבה לפי החוק. מאפיין מרכזי של תוכניות אלו הוא שההוצאה התקציבית אינה מוגבלת מראש, אלא נקבעת בהתאם למספר הזכאים ולהיקף זכאותם. הסוג השני הוא "שירותים מותני-תקציב", המבוססים על

שיטת התקצוב המשרדי (bureau budgeting), ובהם הזכאות ותוכנה מותנים במשאבים שהוקצו במסגרת תקציב מוגדר מראש (King, 2000; White, 2015).

תומכי הביזור טוענים כי האצלת סמכויות לרשויות המקומיות מאפשרת התאמה לצרכים ולהעדפות מקומיות, מעודדת חדשנות וניסוי, ומקדמת הפצת פרקטיקות מוצלחות (Costa-Font, 2010; Oates, 1999). עם זאת, גוף מחקרי רחב מצביע על השלכות בעייתיות של מודלים מבוזרים, ועומד על הקשר המבני שלהם לאי-שוויון בנגישות לשירותים ובאיכותם (Bruch et al., 2018; Meyers et al., 2001; Soss et al., 2011). בדומה לכך, התומכים בתוכניות מותנות-התקציב מדגישים את הגמישות בתיעודף השימוש בתקציב, ואת היכולת לרסן הוצאות ולשמור על מסגרת תקציבית; לעומתם, תומכי עיגון השירותים כזכויות מדגישים כי העיגון התקציבי הכרחי למימוש השירות בפועל – ללא הבטחה תקציבית ייתכן שהשירות לא יסופק, ולפיכך אינו יכול להיחשב כזכות ממשית (לפירוט הוויכוח ראו: Koreh et al., 2025; White, 2015).

במחקר מקיף על אי-שוויון בשירותי רווחה בארה"ב (Bruch et al., 2018) התגלה קשר ישיר בין סוגים שונים של ביזור – ביזור הסמכויות לקביעת הזכאות, ביזור אחריות תקציבית וביזור הסמכויות לקביעת גובה ההטבות – לבין רמת אי-השוויון המרחבי בשירותים. ככל שהרשות מקומית מחזיקה בסמכות רחבה יותר בתחומים אלה, כך גדל הפער בין רשויות שונות בנגישות לשירות ובאיכות. ממצאים אלה מחדדים כי השילוב בין ביזור סמכויות והיעדר עיגון תקציבי יוצר אי-שוויון מרחבי ניכר, ומקום המגורים של האזרח הופך לגורם מכריע בשירותי הרווחה הנגישים לו ובאיכותם.

עיגון חוקי ותקצובי של שירותי הרווחה האישיים במחלקות לשירותים חברתיים בישראל

גם בישראל השירותים החברתיים מאורגנים על רצף שביני ריכוזיות לביזור. בקצה הריכוזי נמצאים שירותים וקצבאות הביטוח הסוציאלי, המסופקים באמצעות המוסד לביטוח לאומי. הללו מוסדרים וממומנים ברמה הארצית, ומספקים רמת הטבות אחידה לכלל האזרחים. הם פועלים במודל של תוכניות "זכות" (entitlements), שבו ההוצאה התקציבית נגזרת ממספר הזכאים ומהיקף זכאותם, ללא מגבלה תקציבית מראש (Koreh et al., 2025). לעומת זאת, רוב שירותי הרווחה האישיים פועלים במודל מבוזר המעניק סמכויות נרחבות לרשויות המקומיות. מודל זה מעוגן בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, אשר מטיל על הרשויות המקומיות את האחריות לספק שירותי רווחה, ומחייב כל רשות להקים מש"ח. בשנת 2022 פעלו בישראל 256 מש"חים, ששירתו כ-12% מהאוכלוסייה (מתו"ה, 2024).

בניגוד לחוק הביטוח הלאומי, אשר מגדיר במפורש את תוכן הקצבאות ותנאי הזכאות להן, חוק הסעד אינו מגדיר כללי זכאות לקבלת שירותי רווחה אישיים, ואף אינו מעגן אותם כזכויות (ינאי, 2006; לוי ומורנו, 2004; משרד מבקר המדינה, 2021). החוק מסמיק את שר הרווחה לקבוע תקנות בתקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס), המפרט את מגוון השירותים, אמות המידה לאספקתם ושיטת התקצוב, אך מציין במפורש כי הספקת השירותים מוגבלת לתקציב המחלקה (סעיף 16.2). הסדר זה הופך את שירותי הרווחה האישיים לשירותים מותני-תקציב, כלומר הזכאות ותוכנה מותנים במשאבים שהוקצו בפועל (אבגר, 2017; שניט, 1988; Koreh et al., 2025).

מצב זה מותיר בידי הרשויות המקומיות שיקול דעת רחב בנוגע להיקף השירותים, לתכולתם ולזהות הנהנים מהם, ובכך יוצר פוטנציאל משמעותי לפערים בין רשויות שונות ממגוון סיבות. דוח על אסדרת האספקה של שירותי הרווחה בקהילה (משרד מבקר המדינה, 2022) העלה כי גודל הרשות משפיע על מגוון השירותים הניתנים לתושבים. מהדוח עולה כי ברשויות קטנות – שלרוב הן גם פריפריאליות – מגוון השירותים החברתיים המוצעים מצומצם יותר לעומת רשויות בינוניות וגדולות. כמוכן, ייתכנו גם פערים הנובעים משיקולים נוספים, כגון סדרי עדיפויות פוליטיים, מעמד המחלקה לשירותים חברתיים בתוך הרשות, ואופי הקשר בין המחלקה לבין הנהגת הרשות המקומית. עם זאת, הנושא טרם נחקר באופן שיטתי.

במחקר זה אנו מבקשות להתמקד בתרומת מצבה הכלכלי של הרשות המקומית לעבודת המש"ח ולתפוקותיה. זאת במיוחד לאור ממצאים קודמים שהראו כי למצב הכלכלי של הרשות יש השפעה מהותית על היקף התקציב העומד לרשות המש"ח, כפי שעלה מהשוואה בין רשויות מאשכולות סוציו-אקונומיים שונים (בן-אליא, 1999; גל ואח', 2023; Ida et al., 2020).

מצב כלכלי, שיטת התקצוב ופערים בתקציבי הרווחה בין רשויות מאשכולות שונים

מדד האשכולות של הלמ"ס מודד בראש ובראשונה את הרמה החברתית-כלכלית של התושבים ברמת היישוב (ציבל, 2024), והוא משמש כאינדיקטור מקובל במחקר למצבה הכלכלי של הרשות, אף שאין בהכרח חפיפה מלאה בין השניים. דוחות ממשלתיים העלו שרשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות גבוהים נהנות מהכנסות עצמיות גבוהות משמעותית לעומת רשויות מאשכולות נמוכים. פערים אלו נובעים, בין היתר, מהבדלים בשיעורי גביית הארנונה למגורים, מהיקף האוכלוסייה הזכאית להנחות, וממשקל נמוך של נכסים שאינם למגורים (כגון עסקים) בסך גביית הארנונה (להבי ורומנו, 2016; משרד מבקר המדינה, 2021ב).

שיטת התקצוב של המש"חים נועדה למתן את השפעת מצבה הכלכלי של הרשות המקומית על היקף משאביה. מודל המצ'ינג (Matching) מעגן את שיתוף הפעולה בין הממשל המרכזי למקומי: משרד הרווחה משתתף ב-75% מהוצאות הרווחה של הרשות המקומית, בכפוף לכך שהרשות תעמיד את חלקה (25%) ובהתאם להחרגות מסוימות (אבגר, 2017; גל ושות', 2017; רונן, 2008). המודל נועד לתמרץ רשויות להקצות משאבים לרווחה, ובכך להגדיל את סך ההוצאה הכוללת על שירותים אלה (דהן, 2021).

ואולם בפועל, מחקרים מצביעים על כך שמנגנון המצ'ינג אינו מצליח לצמצם את אי-השוויון במלואו, ולעיתים אף מחזק פערים קיימים (ביטון ולנקרי, 2017; בן בסט ודהן, 2009; גל ואח', 2017). רשויות מאשכולות גבוהים, המסוגלות להעמיד את חלקן, מצליחות למשוך תקציבי ממשלה גבוהים יותר, ואילו רשויות מאשכולות נמוכים נאלצות לעיתים לוותר על תקציבים. במחקר עדכני התגלה שמרכיב התמרץ אכן פועל ברשויות מאשכולות גבוהים, אך אינו משפיע באופן משמעותי על ההקצאה המקומית לרווחה ברשויות מאשכולות נמוכים (דהן, 2021). הוצאות נוספות הקשורות ברווחה – כגון שכירת מבנים, אחזקה, אבטחה וניקיון – אינן ממומנות כלל על ידי משרד הרווחה, ונפולות על כתפי הרשות המקומית (משרד מבקר המדינה, 2021א, 2022).

הפערים מתחדדים לנוכח הבדלים דמוגרפיים בין הרשויות: שיעור האוכלוסייה הנזקקת לשירותי רווחה באשכולות 1-3 נע בין 22% ל-26%, לעומת 6%-9% מהאוכלוסייה באשכולות 8-10 (משרד מבקר המדינה, 2021א). כלומר, ברשויות המדורגות נמוך, תקציב מצומצם יותר נדרש לשרת קהל רחב בהרבה. בהתאם לכך, מחקרים שונים מראים בעקביות כי ההקצאה התקציבית למטופל ברשויות מאשכולות גבוהים גבוהה עד פי שניים ויותר לעומת ההקצאה ברשויות מאשכולות נמוכים. לפי דוח עדכני של מרכז טאוב (גל ואח', 2023), התקציב למטופל באשכול 10 עומד על 10,898 ש"ח, לעומת 4,596 ש"ח בלבד באשכול 1.

משרד הרווחה, מציטו, טוען כי הפערים משקפים שונות תרבותיות בצריכת שירותים חברתיים, ולא פער תקציבי מובנה. לפי עמדה זו, מגזרים בעלי ייצוג-יתר באשכולות הנמוכים – ובפרט החברה הערבית והחברה החרדית – נוטים להעדיף שימוש בשירותים קהילתיים זולים על פני סידורים חוץ-ביתיים יקרים (אבגר, 2017; גל ואח', 2017; משרד מבקר המדינה, 2021א). ואולם, הספרות המחקרית חלוקה בנוגע למשמעות האמיתית של הבדל זה: אם הוא אכן מבטא הבדלים בהעדפות או במצב הכלכלי, או שמא הוא נובע ממחסור בזמינותם של סידורים חוץ-ביתיים המותאמים לצורכיהם של המגזרים האלו.

סוגיה זו מבליטה פער חשוב בידע המחקרי. מחקרים כמותיים רבים עמדו על פערים בתקציבי הרווחה בין רשויות, אך חסרים מחקרים איכותניים הבוחנים כיצד מצבה הכלכלי של הרשות המקומית ותקציב המש"ח שלה מעצבים את תהליכי העבודה ואת קבלת ההחלטות במש"חים. בהתאם לכך, קיימת אי-בהירות באשר לאופן שבו הפערים במשאבים בין רשויות משפיעים על המגוון, ההיקף והאיכות של השירותים החברתיים הזמינים לתושבים ברשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים שונים.

מטרת המחקר

מטרת המחקר היא כפולה: ראשית, לבחון דרך נקודת מבטן של מנהלות מש"חים את השפעת המצב הכלכלי של הרשות על עבודתן של המחלקות ועל השירותים המוצעים לתושבים ברשויות שונות; ושנית, לזהות מנגנונים שדרכם משפיעים הפערים הכלכליים על עבודת המחלקות, באמצעות השוואה שיטתית בין עדויות של מנהלות ברשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים ונמוכים.

שיטת המחקר

המחקר, שנערך בשנים 2023-2024, מתבסס על מתודולוגיה איכותנית בתבנית חקר מקרים מרובים (multiple case study – Gerring, 2006). מתודולוגיה זו מתאימה במיוחד למחקרים הבוחנים שאלות מסוג "איך" ו"למה" (Yin, 2009). במקרה זה, השיטה אפשרה לבחון כיצד מצבה הכלכלי של הרשות המקומית משפיע על עבודתה של מחלקת הרווחה ועל תהליכי קבלת ההחלטות בה. כל רשות מקומית מהווה יחידת מקרה נפרדת, באופן המאפשר ניתוח מעמיק של כל מקרה בפני עצמו והשוואה בין המקרים.

הרשויות למחקר נבחרו בהסתמך על סיווגן לאשכולות חברתיים-כלכליים לפי מדד הלמ"ס, במטרה להבטיח מגוון רשויות המייצגות רמות שונות של יכולת כלכלית. כיוון שמחקר זה הוא מחקר איכותני ראשוני הבוחן את השפעת המצב הכלכלי על עבודת המש"חים, התמקדנו בערים יהודיות בלבד שבהן למעלה מ-20,000 תושבים – זאת כדי לנטרל משתנים מתערבים, כגון הבדלים הקשורים בגודל הרשות או בצריכת שירותים בקרב מגזרים שונים (אבגר, 2017; גל ואח', 2017). המחקר קיבל אישור מוועדת האתיקה של הפקולטה לרווחה ובריאות באוניברסיטת חיפה.

אוכלוסיית המחקר כללה מנהלות בכירות (מנהלות אגף/מינהל) בשירותי הרווחה המקומיים בישראל, אשר מתוקף תפקידן אחראיות על תכנון, יישום והקצאה של תקציבים במש"חים (תקנון העבודה הסוציאלית, סעיף 2.4). קבוצת המחקר כללה 12 מנהלות ומנהלים (10 נשים ושני גברים) מ-11 רשויות מקומיות: 5 מרשויות באשכולות 7-9 (דירוג חברתי-כלכלי גבוה), ו-7 מרשויות באשכולות 2-5 (דירוג חברתי-כלכלי נמוך). איתור המנהלות התבסס על רשימות מנהלות האגפים של משרד הרווחה והביטחון החברתי. הפנייה נעשתה באמצעות הדוא"ל, וכן בשיטת "כדור שלג" (snowball sampling), כך שמנהלות שרואיינו חיברו אותנו למנהלות נוספות. בין המרואיינות היו גם שתי מנהלות שסיימו את תפקידן לאחר שנות ותק ארוכות ועמדו לפרוש לגמלאות. באחת הרשויות התאפשר לראיין הן את המנהלת היוצאת והן את המנהלת הנכנסת לתפקיד. שילוב נקודות המבט של מנהלות בעלות ניסיון מצטבר במספר רשויות, לרבות כאלה שפרשו לאחרונה, אפשר התבוננות רפלקטיבית ולעיתים גם חופש ביטוי רב יותר למרואיינות, ותרם להבנה עשירה של האופנים שבהם אילוצים כלכליים ומוסדיים מעצבים את מערך השירותים. לפירוט מאפייני המשתתפות ראו לוח 1.

לוח 1: מאפייני המרואיינות והרשויות (N=12)

שם בדוי	מספר רשות	אשכולות	דירוג חברתי-כלכלי
סימה	1	9-7	גבוה
אולגה	2	9-7	גבוה
שירלי	3	9-7	גבוה
נעמה	4	9-7	גבוה
אורטל	4 א	9-7	גבוה
ליאת	5	5-2	נמוך
טל	6	5-2	נמוך
נורית	7	5-2	נמוך
לילך	8	5-2	נמוך
שרית	9	5-2	נמוך
דפנה	10	5-2	נמוך
תאיר	11	5-2	נמוך

אף שהמחקר התבסס על שיטת איסוף אחת – ראיונות עומק חצי-מובנים – מדובר בכלי מקובל במחקרי מקרה, וניתן להישען עליו כמקור עיקרי כאשר מקורות תיעוד נוספים אינם זמינים (Yin, 2009). במקרה זה, תהליכי העבודה וקבלת החלטות במחלקות הרווחה המקומיות לרוב אינם מתועדים בפרוטוקולים פומביים ובמדיה, וגם אינם זמינים בארכיונים, ולפיכך ראיונות עם בעלי תפקידים מרכזיים שימשו כמקור המידע. אמינות הממצאים חוזקה באמצעות ריבוי וגיוון של הרשויות שנכללו במחקר, ריבוי נקודות מבט והשוואה בין מקרים.

הראיונות נמשכו בין שעה לשעה וחצי, והיו מובנים למחצה. הם נבנו כדי להבין כיצד המצב הכלכלי של הרשות משפיע על תהליכי העבודה ותפוקות המחלקה, תוך מיפוי תחומי האחריות המרכזיים של מנהלות המחלקות, כפי שמופיעים בתע"ס. עבור כל תחום – כגון ניהול כוח אדם, תכנון שירותים, פיתוח תוכניות עבודה והקצאת משאבים – נוסחו שאלות הבוחנות את השפעת המצב הכלכלי והסדרי התקצוב המוסדיים על החלטות, תהליכי עבודה ותפוקות. דוגמאות לשאלות: "האם ואיך משפיע המצב הכלכלי על היכולת לפתח שירותים חדשים?", "האם ישנם שירותים שברשויות מאשכולות גבוהים ניתן לספק אך ברשות שלך לא?", "האם המצב הכלכלי משפיע על היכולת לגייס ולשמר עובדים?".

הראיונות הוקלטו באישור המשתתפות, והובהר לכולן כי ניתן להפסיק את הראיון בכל עת. פרטיותן נשמרה באמצעות שמות בדויים וקידוד הרשויות. הוחלט להשתמש בשמות בדויים נשיים בלבד, כיוון שמספר הגברים בתפקידי ניהול היה מצומצם, והיה חשש שיזוהו גם תחת שמות בדויים. ההקלטות תומללו ולאחר מכן נותחו באמצעות תוכנת Dedoose לניתוח איכותני.

הניתוח התבצע בהתאם לשיטות ניתוח תוכן הנהוגות בגישות של חקר מקרה (Gillham, 2010), המבוססות על זיהוי קטגוריות מרכזיות ועל שילוב בין תאוריה לבין תמות העולות מן השדה. בשונה מגישות ניתוח נפוצות במחקר האיכותני, כגון תאוריה מעוגנת בשדה (grounded theory), הנשענות בעיקר על תהליך אינדוקטיבי של בניית תאוריה מתוך הנתונים – ניתוח בגישת חקר מקרה נוטה לשלב בין עיגון בתאוריה קיימת לבין פתיחות להמשגות חדשות מתוך השדה עצמו.

המסגרת התאורטית שהנחתה את הניתוח במחקר זה נשענה על הגישה המוסדית, ובפרט על גישת המוסדיות ההיסטורית (Steinmo et al., 1992), הרואה במוסדות – חוקים, נהלים ופרוצדורות – כללי משחק המעצבים את האופן שבו שחקנים פועלים ומקבלים החלטות. עיקרון מרכזי בגישה זו, שהיה קריטי למסגרת הניתוח של המחקר, הוא שמבנים מוסדיים יכולים להעצים שחקנים מסוימים ובמקביל להחליש אחרים (Mandelkern & Koreh, 2018).

המבנים המוסדיים שבהם התמקדנו הם המסגרות המשפטיות והמינהליות המסדירות את אספקת השירותים מזה ואת תקצוב המחלקה מזה. בהתאם לכך, בניתוח הראיונות ביקשנו לבחון כיצד מצבה הכלכלי של הרשות המקומית, יחד עם ההסדרים המוסדיים המלווים את מנגנוני התקצוב והאספקה, מייצרים הזדמנויות וחסמים בתהליכי העבודה וקבלת החלטות אשר משפיעים על היקף השירותים הניתנים במש"ח, מגוון התוכניות ונגישות השירותים עבור התושבים.

ממצאים

ממצאי המחקר מחולקים לשלושה נושאים מרכזיים שעלו מתוך הראיונות: הנושא הראשון מתמקד בניהול כוח האדם במש"חים, ובוחן כיצד משפיע המצב הכלכלי של הרשות על תקינת העובדים, גיוסם ושימורם, וכן את ההשלכות על איכות השירות הניתן; הנושא השני עוסק באופנים שבהם המצב הכלכלי של הרשות מעצב את מדיניות הגדרת קהלי היעד של המחלקה, ואת הקריטריונים לזכאות לשירותים; הנושא השלישי מנתח כיצד המצב הכלכלי משפיע על מדיניות השירות, ובפרט על הסוגים והמגוון של השירותים המוצעים לתושבים. לאורך הפרק מוצג ניתוח השוואתי בין רשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים לרשויות מאשכולות נמוכים, תוך פירוט ההזדמנויות והחסמים הנובעים מתקציבי הרשויות. זאת בהתחשב במבנים המוסדיים המכתיבים את מסגרות השירות והתקצוב שבתוכן פועלות המחלקות.

ניהול כוח אדם במש"חים: השפעת מצבה הכלכלי של הרשות על תקינה, גיוס ושימור עובדים

עבודת המש"חים נשענת על כוח אדם מקצועי, ובעיקר על עובדות סוציאליות (להלן גם: עו"סיות), האחראיות על אספקת שירותי הרווחה האישיים. אף שמחסור בעו"סיות הוא אתגר משותף לכלל אגפי הרווחה בארץ (גל ואח' 2024), הפרספקטיבה של פערי המשאבים בין רשויות מאשכולות גבוהים לנמוכים חושפת הבדלים משמעותיים ביכולת ההתמודדות עם אתגר זה. חלקו הראשון של הפרק מתאר כיצד מצבה הכלכלי של הרשות משפיע על ניהול כוח האדם במחלקה, ואילו חלקו השני מתמקד במשמעויות של השפעות אלה על עבודת המחלקה ועל איכות השירותים הניתנים לתושבים.

תקנים ואיוש בראי מצבה הכלכלי של הרשות

המחסור בכוח אדם במש"חים נובע משתי בעיות: בעיית התקנים העומדים לרשות המחלקה, ובעיית איוש התקנים. בראיונות עלה כי פערים בין רשויות עשויים להתבטא הן בהיקף התקנים העומדים לרשותן והן ביכולת לאייש אותם, וכי הדבר משפיע ישירות על היקף השירותים ועל איכותם.

פערים בהקצאת תקנים

לכל מחלקה מוקצים תקני כוח אדם ממשרד הרווחה הממומנים בהתאם להסדר המצ'ינג. אמנם מרואיינות לא דיווחו על סירוב רשויות לממן את חלקן במצ'ינג עבור תקנים שהוקצו ממשרד הרווחה, אך ברשויות מאשכולות נמוכים הובע חשש כזה. תאיר (אשכול 2-5), לדוגמה, שיתפה בדאגה:

לגבי תוכניות ותקנים, יכול להיות שיעיג יום שהגזבר יגיד זהו, הדבר הזה נגמר. גם אם תגידי לי שיש לך עוד תקנים [ממשרד הרווחה]¹, אני לא יכול להוציא את המצ'ינג. תגידי לי שיש לך עוד פונים, לא יכול להוציא את המצ'ינג.

¹ כל ההערות המוצגות בסוגריים מרובעים בציטוטים הן מאת המחברות.

לרשויות מקומיות שמורה האפשרות להרחיב את ההקצאה שנותן להן משרד הרווחה, ולממן תקנים נוספים מתקציבן. מהתיאורים עולה כי הקצאה מעבר לתקני המשרד הייתה מוקד הפער בין רשויות מאשכולות גבוהים ונמוכים. מרואיינות ברשויות מאשכולות נמוכים תיארו קושי לקבל אישור למשרות נוספות, ואילו מנהלות ברשויות מאשכולות גבוהים הציגו דפוס של תוספת תקנים מעבר למינימום המותנה במצ'נג. כך, נעמה (אשכול 7-9) סיפרה: "בתקופתי, העסקנו קרוב ל-24 תקנים של עובדים סוציאליים על חשבון הרשות המקומית". הפער ביכולת של רשויות מאשכולות גבוהים ונמוכים בא לידי ביטוי מיוחד בדבריה של נורית (אשכול 2-5), אשר השוותה בין ניסיונה ברשות מאשכול גבוה לעומת זו שבה היא מועסקת כיום:

ב-X [רשות מאשכול 7-9 שבה עבדה בעבר] היו לי הרבה תקנים על חשבון העירייה. בערים חלשות - מה שהמדינה נותנת, אין בעיה במקרה הטוב. מעבר, זה מורכב.

בדבריה הדגישה נורית במפורש את הפער המבני בין רשויות מאשכולות גבוהים, שיכולות להוסיף תקנים על חשבונן, לרשויות מאשכולות נמוכים, המתקשות מאוד לעשות זאת.

פערים ביכולת גיוס העובדים ושימורם

נושא שעלה בחריפות בראיונות היה הקושי באיזון התקנים. מנהלות הדגישו את ההשפעה החזקה של המצב הכלכלי של הרשות על היכולת לגייס עובדים ולשמרם, הקשורה ביכולת להציע לעובדים הטבות ותגמולים מעבר למה שמחויב על פי הסכם השכר הקיבוצי של העובדים הסוציאליים. פערים אלו ביכולת התגמול של רשויות מאשכולות כלכליים-חברתיים שונים מודגמים בדבריה של ליאת (אשכול 2-5):

הדבר היחיד שהמדינה, *so called* משרד הרווחה נותן לטובת העובד, זה 75% על התקן, על המשרה של העובד. 75%. והעירייה נותנת 25%. אבל מה עם לתת עוד תוספות אחרות? עיר עשירה נותנת מעל 25%, ואילו ל-X [עיר עבודתה] אין יכולת לתת תוספת מעל 25%.

בהמשך הראיון ציינה ליאת כי בתנאים של תחרות על עובדים, חוסר היכולת להציע את אותן תוספות מעמידה אותה בעמדת נחיתות בגיוס עובדים ביחס לרשויות מאשכולות גבוהים: "איפה הם ילכו? איפה שהם מקבלים גם אחזקת רכב, שעות כוננות. הם צודקים". מן העבר השני, אולגה (אשכול 7-9) תיארה מערך שלם של תנאים נלווים, הנתפסים בעיניה ככלי מרכזי לשימור עובדים:

נכון שאתה מקבל משכורת על פי הסכם שכר של העובדים הסוציאליים אבל יש תנאים נוספים: יש יוגה, יש פילאטיס, יש לפעמים נסיעות לחו"ל מארגון העובדים, יש אחזקת רכב לכולם, יש סביבת עבודה. כל המשרדים שלנו יפים ונעימים, גם זה משדר משהו לעובדים... אם אני יודעת שאחד הגורמים שמשפיעים מאוד זה הדרכות לעובדים, אז שילשנו את תקציב ההדרכה, כי יצרנו הבנה אצל מנכ"ל העירייה ואצל ראש העיר שבלי הדרכות אני לא יכולה למשוך לפה עובדים טובים. הדרכה היא משאב קריטי בלשמר עובדים ולהביא ולשמר.

שתי המנהלות ממחישות בדבריהן את מקומו של התקציב העירוני כגורם מרכזי בעיצוב סביבת העבודה, כך שהעבודה במחלקה תהיה מתגמלת, ותאפשר למשוך עובדים ולשמרם.

איוש חסר ואובדן תקנים

מרוויינות מאשכולות נמוכים (2-5) הדגישו גם את הסכנה לאובדן תקנים במציאות של חוסר איוש ממושך. ליאת, שתיארה את עמדת הנחיתות של רשויות מאשכולות נמוכים בכל הקשור לאיוש תקנים (ראו ציטוט לעיל), הצביעה גם על הקשר לאובדן תקנים:

יש לי היום בית משפט קהילתי, עכשיו העובדת עוזבת בסוף אוגוסט. עד שאני אגייס עובדת אחרת, אני לא יודעת אם אני אצליח... יכול להיות שזה [התקן] ילך לי.

בתיאורים אלו עולה מנגנון שיעתוק: נחיתות בגיוס מובילה לאיוש חסר, והדבר עלול להוביל לביטול התקן מצד המשרד. כאשר תוספת תקנים עתידית מותנית בהיסטוריה של שימוש מלא, מתקבעת תת-תקינה ברשות, וזו בתורה מעמיקה את הפערים בין מחלקות ברשויות מאשכולות גבוהים לנמוכים.

השלכות של פערי כוח אדם על עומס תיקים ואיכות השירות

הממצאים ממחישים כיצד מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות משפיע לא רק על הקצאת תקנים ואיושם, אלא גם על תנאי העבודה היום-יומיים במש"חים. בריאיונות עם המנהלות הודגש הקשר בין מחסור בכוח אדם – בין אם בשל מיעוט תקנים, או בשל איוש חלקי – לבין עומס תיקים כבד שמוטל על מספר מצומצם של עובדים ועובדות. תיאורים אלה מהדהדים במיוחד ברשויות מאשכולות 2-5, שם מצוקת כוח האדם ניכרת לא רק כקושי ניהולי, אלא כמצב חירום מקצועי מתמשך. כך תיארה נורית (אשכול 2-5) את הפערים:

אם תבדקי כמה תיקים יש לעובד ביבנה או בהוד השרון או רמת השרון [ערים מאשכולות גבוהים] וכמה תיקים יש לעובד בערים החלשות – תמצאי פערים גדולים.

גם בתיאורים של עצם תחושת העומס ניתן להבחין בהבדלים בין רשויות. סימה, העובדת ברשות מבוססת (אשכול 7-9), הצביעה על עומס סביר הנשמר בגבולות ברורים:

אני לא חושבת שהעומס פה הוא מטורף, לא. אני לא חושבת שהוא כזה... עו"ס משפחה אין לה הרבה תיקים. זה לא מעמסה. אולי זה יכול להיות 80 תיקים, שבעיניי זה לא יותר מדי, כמו ברשויות אחרות שיש. ואני לא רוצה גם שיהיו יותר מזה. 70, 80 בגג.

מנגד, לילך (אשכול 2-5) תיארה מציאות שונה לחלוטין, המאופיינת בעומסים בלתי נסבלים והיעדר גבולות ברורים:

כשאתה נכנס כעו"ס משפחה בעצם יש לך פה... אין-סוף, תהום... 60 זה בסדר? 80 זה בסדר? 120 זה בסדר? 220? מה זה בסדר? לצערי אני יכולה להגיד לך שאין לי תקינה ואז עו"ס המשפחה הופך להיות, סליחה על הביטוי, פח הזבל הכוללני וכך גם מעמדו. אז למה שאנשים יבואו? למה שאנשים יבואו להיות עו"ס משפחה?

בדבריה, לילך מציפה את היעדר הרגולציה מצד משרד הרווחה בנוגע לתפקיד עו"ס משפחה, ואת התוצאה – עומסים בלתי נשלטים, במיוחד ברשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, שמצבן הכלכלי מקשה עליהן להוסיף תקנים ולאייש תקנים קיימים. כך, היעדר הגדרה של עומס מקסימלי

יוצר מנגנון הסלמה: עומס התחלתי גבוה מקשה על גיוס עובדים ושימורם, מה שמגביר את העומס ומחמיר את תת-התקינה לאורך זמן. במילים אחרות, הפערים בעומס בין רשויות אינם רק תוצאה של משאבים קיימים, אלא גם תולדה של תהליכים דינמיים שמעמיקים את חוסר השוויון.

מנהלות ברשויות מאשכולות נמוכים תיארו כיצד הן מתמודדות עם העומס. למשל ליאת (אשכול 2-5):

אמרתו בואו ננסה להשתלט על העומס. מה זה אומר? יש לי ממילא תקנים חסרים, מה עשיתי? התחלתי להמיר תקן של עו"ס למה שאני קוראת "תומכי טיפול". עובדים שהם לא עובדים סוציאליים, שהם בעצם העזר לעובד סוציאלי, וככה אני מורידה את העומס.

תיאור דומה עולה מדבריה של שרית (אשכול 2-5):

הייתי מכניסה לפה תומכי עו"ס, זה משהו שאני עושה אותו עכשיו, אני בונה פה איזה פיילוט... הייתי מכניסה יותר תומכי עו"ס, זאת אומרת אנשים שהם לא עובדים סוציאליים.

דבריהן של ליאת ושרית מדגישים מגמה המתפתחת בקרב רשויות מאשכולות נמוכים: ניסיון להקל את העומס על ידי הכנסת כוח אדם לא מקצועי. אף שפתרון זה מאפשר לספק מענה לפונים שהעובדות הסוציאליות אינן מצליחות להגיע אליהם, הוא מעלה שאלות משמעותיות באשר לאיכות הטיפול ולרמת הליווי המקצועי שניתן להבטיח באמצעותו.

את מי אנחנו יכולים לשרת? הגדרת קהלי יעד של המחלקה

הראיונות חשפו כיצד פערים במשאבים הכלכליים העומדים לרשות הרשויות המקומיות משליכים על פערים בהגדרת קהלי היעד במחלקות. כאשר חובת הרשות לספק שירותי רווחה אינה מוסדרת בכללים ברורים ומחייבים המגדירים מי זכאי לאילו שירותים, נותר להן מרחב ניכר של שיקול דעת בקביעה מיהו קהל היעד שאליו מכוונים השירותים, ומי בפועל יקבל את השירות או לא. ממצא מרכזי שעלה מהראיונות מצביע על דפוס ברור: רשויות מאשכולות גבוהים נוטות לפרש את חובתן באופן רחב, ולכוון את שירותי המחלקות לקהלים מגוונים; ואילו רשויות מאשכולות נמוכים מפרשות אותה באופן מצמצם, תוך הפעלת מנגנונים לוויסות ולבקרה על מספר הפונים.

אספקת שירותים דורשת משאבים, וכאשר מספר מקבלי השירות גדל בלי שתתווסף תמיכה תקציבית תואמת, מתחדדת התחרות על המשאבים הקיימים. במצבים אלו הרשויות נדרשות לווסת ולהגביל את מספר מקבלי השירות בפועל. תופעה זו בלטה במיוחד בדברי תאיר (אשכול 2-5):

אם הייתי יכולה להכניס לפה יותר תקנים אז הייתי עם יד קצת יותר קלה על ההדק, את יודעת, במי יכול לקבל פה שירות. אני באמת הייתי מנסה להרחיב יותר אבל אין לי הפרייבילטיזציה הזאת. המחלקה הזאת תקרוס.

מדבריה של תאיר עולה בבירור כי מנגנוני הוויסות והסינון אינם תוצאה של שיקולים מקצועיים גרידא, אלא אמצעי הכרחי להישרדות המחלקה בתנאי מחסור. לאורך הממצאים עלה כי מדיניות

צמצום קהל מקבלי השירות אינה מאפיין נקודתי, אלא זהו דפוס חוזר ברשויות מאשכולות נמוכים. שרית (אשכול 2-5) הרחיבה על יישום פרקטיקות דומות:

אז אני סגרתי פה תיקים בסיטונות... מאוד יוקרתי להיות פה חבר מועדון. כל מיני דברים שאפשר לפתור אותם דרך מיצוי זכויות וכאלה, אז אני מפנה לעמותה שעובדים איתי פה במיצוי זכויות. אומרת לחבר'ה, תקשיבו, יש שירות שלנו... אני מבינה, אתם בבעיה... לכו לשם יפתרו לכם, אין צורך לפתוח את התיק. או אנשים שאין להם אופק שיקומי. אין להם, או שהם באים ולא רוצים לעשות תוכנית. אני פה לא תחנה לחלוקת מוצרים וחשמל. ממש לא... וזה מסנן מאוד את כמות התיקים שנפתחים. דרך זה הקטנתי מאוד את מספר התיקים באגף.

האסטרטגיות שתיארה שרית לטיפול במצב העומסים – החמרת דרישות הסף לפתיחת תיק, והפניה לגורמי סיוע חיצוניים – הן דוגמאות טיפוסיות לוויסות הביקוש עקב אילוצי משאבים.

לעומת זאת, במחלקות המצויות ברשויות מאשכולות גבוהים נמצאה פרקטיקה ארגונית הפוכה – הרחבה של גבולות השירות ומתן מענה לאוכלוסיות רחבות יותר. כך תיארה שירלי (אשכול 7-9):

מרכז משפחות הוא גדול מאוד שמגיעים המון משפחות, חלקן משפחות שבכלל לא מוכרות אצלנו. אין לי בעיה עם זה. יש להם גם ילד עם מוגבלות, זה בסדר גמור, יש להם כרטיס כניסה... כל קשיש שרוצה להגיע – יש לו תיק, אין לו תיק, זה בכלל לא רלוונטי – מבחינתי יקבל. קשיש שאין לו תיק לא אומר שאין לו בדידות והוא לא סובל מתופעות של זקנה, ולכן התפיסה פה היא באמת אחרת, ולכן אנחנו באמת משתדלים לתת לרוב האזרחים שלנו מענה.

פערי המדיניות בין רשויות מאשכולות גבוהים ונמוכים באים לידי ביטוי גם בעדותה של נורית (אשכול 2-5), שעבדה בעבר ברשות מאשכול גבוה וכיום פועלת ברשות מאשכול נמוך:

בערים החלשות קצת יותר מחביאים את הרווחה, ויש לזה מחיר מסוים, כי גם התושבים תופסים את הרווחה קצת כסעד, מקום של מסכנים. לעומת זאת ברשות X [רשות מאשכול 7-9 שבה עבדה בעבר] הרווחה הייתה בפרונט, לא החביאו אותי אף פעם. ברשות X גם תושבים חזקים באו לצרוך שירות ולא הייתה סטיגמה שזה רק עניים פה. כלומר, הורים שיש להם ילד שהתמכר לסמים, באו לרווחה: בואו תעזרו לי. או הורים שלא מסתדרים עם הילדים: בואו תעזרו לי. פה [הרשות מאשכול 2-5 שבה היא עובדת כעת] אנחנו עובדים כל הזמן עם אוכלוסייה חלשה, והאוכלוסיות החזקות... פחות פונות כי הסטיגמה. הרשות גם מחזקת את הסטיגמה הזאת, לא יודעת אם בכוונה אבל ככה זה קורה. זו תרבות ארגונית קראתי לזה.

תיאור זה ממחיש לא רק את הפערים בהגדרות קהלי היעד בין רשויות מאשכולות שונים, אלא גם את ההשלכות הסימבוליות והחברתיות של ההגדרות הללו. כאשר לרשות ישנם המשאבים הדרושים כדי להרחיב את קהל היעד לאוכלוסיות במעמד חברתי-כלכלי גבוה, השירותים נתפסים כלגיטימיים ונורמטיביים יותר – מה שתורם לנרמול של הפנייה לרווחה, ולהפחתת הסטיגמה הנלווית לה. לעומת זאת, כאשר אילוצים תקציביים מצמצמים את השירותים לאוכלוסיות במצוקה קשה

בלבד, מתקבע דימוי של המחלקה כמוסד סעד, דבר המחזק את הסטיגמה עליה, מרחיק אוכלוסיות במעמד חברתי-כלכלי גבוה ומחליש את מעמדה הציבורי של המחלקה.

מגוון, היקף וחדשנות: כיצד המצב הכלכלי מעצב את סל השירותים המוצע לתושבים

המצב הכלכלי של הרשות משליך גם על הסוגים והמגוון של השירותים שהמש"ח מספקת לתושביה. מהראיונות עולה כי המנגנונים המוסדיים, הן בהגדרת השירותים והן בהסדרי התקצוב, יוצרים פערים בין רשויות מאשכולות שונים ביכולת להפעיל, להרחיב או ליזום שירותים חדשים.

שירותים במעמד זכות מול שירותים מותני-תקציב

הראיונות, ובעיקר אלה שנערכו עם מנהלות ברשויות מאשכולות 2-5, מדגימים הבחנה ברורה – אשר מוכרת גם מן הספרות – בין שירותים הנתפסים כמוגנים על ידי החוק לבין שירותים שמעמדם מותנה בתקציב הרשות. את השירותים המעוגנים בחוק או בתקנות מחייבות הרשות המקומית חייבת לספק, גם כאשר משאביה מוגבלים. לעומתם, שירותים שמעמדם החוקי רופף, כמו תוכניות קהילתיות ויוזמות חדשניות – מסווגים כמותני-תקציב, והפעלתם תלויה בזמינות התקציב עבורם וביכולת להשיג את חלקה של הרשות המקומית במימון (מצ'ינג). תאיר (אשכול 2-5) הסבירה זאת היטב:

בצרכים המיוחדים [שירותים לאנשים עם מוגבלויות] זה על פי חוק, לא הכול על פי חוק אבל שם פחות או יותר דברים מתקצבים. אבל כל הנושא של ילדים ונוער בקהילה, צעירים וצעירות... את יודעת, אין לנו כסף אז אין לנו כסף.

היא גם חידדה את גבולות ההחלטה המקומית:

הוא [הגזבר] לא יוכל להגיד לי תפסיקי הסעות לחינוך מיוחד, כי זה על פי חוק, והוא לא יוכל להגיד לי אל תוציאי ילדים שנמצאים בסיכון גבוה לפנימיות. אני מקווה שהוא לא יוכל להגיד לי. אבל הוא יוכל להגיד לי אל תפתחי יותר תוכניות חדשות. הוא לא יכול להשיג את המצ'ינג.

דבריה של תאיר ממחישים כיצד המסגרת המוסדית – כלומר, המידה שבה שירות מסוים מעוגן בהסדרה חוקית או רגולטורית – מכתיבה את רמת הפגיעות של אותו שירות במצבי מחסור תקציבי.

שירותי ליבה לעומת שירותי "קצפת"

הבחנה נוספת שעלתה בשיח עם מנהלות מאשכולות שונים היא בין שירותי "ליבה" – שירותים הנתפסים כחיוניים למהות העבודה הסוציאלית – לבין שירותי "קצפת", כפי שכינתה אותם אחת המראויינות, הנתפסים ככאלו שניתן לוותר עליהם בעת מחסור תקציבי. הבחנה זו חופפת באופן חלקי להבחנה המשפטית: שירותי ליבה כוללים שירותים שמעוגנים בחוק או בתקנות מחייבות, כגון טיפול בילדים בסיכון או באנשים עם מוגבלויות, וכן שירותים הנתפסים כחלק בלתי נפרד מהעשייה המקצועית, ובראשם הטיפול הפרטני. לעומתם, שירותים כמו עבודה קהילתית, פרויקטים ייחודיים ותוכניות מניעה אמנם תורמים לחוסן הקהילתי, אך הם הראשונים להיפגע בעת מחסור תקציבי. סימה (אשכול 7-9) תיארה זאת כך:

הטיפול הפרטני חייב להיות שם, אלה הדברים שהם הליבה של העבודה הסוציאלית. זה קודם כול. אז ברור שצריך לוותר לצערי הרב על הקצפת, על הנראות, על הדברים הקהילתיים. אין ברירה, למרות שאני הכי אוהבת את זה בעולם, וזה משהו שהוא win-win לכל הכיוונים. אבל עבודת הליבה של הצרכים המיוחדים, אזרחים ותיקים, ילדים, זה קודם כול. אז אם יש בעיה תקציבית בוודאי שכל הדברים שהם האקסטרויות הייחודיות צריכות לפנות את מקומם לטובת עבודת הליבה. למרות שאני אומרת את זה בכאב לב, כי אני יודעת שבטח יש רשויות כאלה, וזה קשה נורא לוותר על זה.

אף כי סימה מכירה בצורך התאורטי לוותר על "אקסטרויות" במצב של בעיה תקציבית, ברור מדבריה כי זהו תרחיש היפותטי עבודה. לעומתה, כפי שתארה תאיר קודם לכן, וכפי שתארו מרואיינות אחרות מאשכולות 2-5, הצורך לוותר על שירותים מסוימים – ובעיקר על שירותים קהילתיים – נתפס אצלן כמציאות קרובה ואף ממשית.

מבעד לעדויות אלו עולה הבחנה עקבית בין שירותים הנחשבים ל"ליבה", ולכן יופעלו כמעט בכל רשות, לבין שירותים שזמינותם מותנית ביכולת התקציבית של הרשות. כלומר, הראיונות מצביעים על דפוס ברור: יש שירותים "מובטחים" יחסית, בעיקר אלו שנתפסים כמהותיים לעבודה הסוציאלית או שכבר מעוגנים בחוק, ולעומתם ישנם שירותים "מותני-תקציב", אשר מימושם תלוי במידה רבה בחוסן הפיננסי של הרשות ובמנגנונים המוסדיים המעצבים את תקצובה.

היכולת לפתח ולספק שירותים חדשים

תחום שירותי הרווחה האישיים מתאפיין בדינמיות ובשינויים מתמידים. כדי להישאר עדכניות, מקצועיות ורלוונטיות, על המש"חים לפתוח שירותים חדשים ולהתמיד בהתאמת השירותים שהן מספקות לצורכי תושביהן. אלא שמחקר זה מצביע על כך שיכולתן של רשויות מקומיות לעשות זאת אינה שוויונית, אלא מושפעת עמוקות ממצבן הכלכלי.

השלכות המצב הכלכלי על פיתוח שירותים מודגמות היטב בדבריה של שירלי, העובדת ברשות מאשכול 7-9 שמצבה הכלכלי החמיר: "צמצום התקציב בעיקר לא אפשר לי לפתוח דברים חדשים שהם חשובים ומשמעותיים לתושבי העיר". מנגד, וכפי שהדגימה סימה (אשכול 7-9), זמינות משאבים ברשויות מאשכולות גבוהים מאפשרת ומעודדת פתיחה של שירותים חדשים:

לי אין שום בעיה של תקציבים. אני אומרת, צריך להגשים חלומות. מי שיש לה חלום לעשות קבוצה, לעשות פרויקט, אנחנו נמצא את התקציב. אני אומרת שחלומות מתגשמים. אז אנחנו לא עוצרים שום דבר בגלל כסף.

ממצא מעניין שעולה מן הראיונות הוא שהפער ביכולת לפתח שירותים חדשים אינו נובע רק מהפער הכלכלי בין הרשויות המקומיות, אלא מעוגן גם במנגנוני התקצוב עצמם, המקנים יתרון מבני לרשויות מאשכולות גבוהים. המרואיינות תיארו מספר מנגנונים כאלו. הראשון הוא שיטת המצ'ינג, שמוכרת גם בספרות כמנגנון שעלול להציב חסם מבני בפני רשויות במדרג חברתי-כלכלי נמוך. ואכן, מרואיינות מאשכולות גבוהים תיארו כיצד הן מצליחות להשיג תקציבים מהרשות מעבר לחלקן במצ'ינג, ובכך לרתום את המנגנון להגדלת מקורות ההכנסה. מנגד, טל (אשכול 2-5) הסבירה כיצד המצ'ינג הופך לחסם:

הרבה מהדברים אנחנו מאוד מתקשים לבצע. למשל, אם אני חורגת מה-25% [של המצ'ינג] יש לי בעיה מאוד גדולה. זה קשה וזה אומר שהרבה תוכניות אני מראש לא בוחרת כי אני יודעת שאני לא יכולה לבצע אותן.

תיאורה של טל ממחיש כיצד עצם החשש מחריגה מהמסגרת התקציבית של המצ'ינג, והאפשרות שהרשות תידרש לשאת בעלויות גבוהות מהמתוכנן, מובילים לווייתור מראש על פתיחת שירותים חדשים.

בראיונות תואר מנגנון מוסדי נוסף הקשור בתקציב, אשר מחזק רשויות מאשכולות גבוהים ומחליש רשויות מאשכולות נמוכים, והוא מנגנון האיזונים. במקורו נועד המנגנון להבטיח מיצוי תקציבים – כאשר המשרד מזהה כי רשות מסוימת אינה מנצלת את מלוא התקציב שניתן לה, הסכום מועבר לרשות אחרת. אולם בניגוד למטרה המקורית, במציאות שבה רשויות מאשכולות נמוכים מתקשות בניצול התקציבים עקב קשיים בהעמדת המימון התואם, המנגנון פועל לטובת רשויות מאשכולות גבוהים, ועלול לשמר את הפערים ואף להרחיבם. שירלי (אשכול 7-9) ניסחה זאת בחריפות:

אני שומעת שיש הרבה מקומות שאפילו את ה-25% לפעמים אין להם. הבעיה אצלי שאני מיציתי כמעט את כל מה שמגיע לי מהמשרד [הרווחה], אבל הם [רשויות מאשכולות נמוכים] לא ממצים את זה, כי לעירייה אין את ה-25% לתת... לי כל שנה מכסים את התקציב... מאיפה מכסים לי את התקציב? מכאלו שלא מימשו. בהחלט אוכלת נבלות במובן הזה.

המנגנון השלישי שתיארו המנהלות אשר מקנה יתרון לרשויות מאשכולות גבוהים הוא כללי התקצוב הרטרואקטיביים החלים על חלק מההוצאות, ואשר מחייבים את הרשות להוציא כספים מראש ולהתחשב עם משרד הרווחה בדיעבד. כפי שמסבירה סימה (אשכול 7-9), תנאי זה מקנה יתרון ברור לרשויות שיש להן תזרים מזומנים פנוי, וחוסם רשויות שמתקשות להעמיד את הסכום הראשוני:

איך זה בעצם עובד? יש פרויקטים שהרשות צריכה לשלם, היא מוציאה את הכסף, ומשרד הרווחה מכניס אחר כך, אבל אם אין לך את היכולת להוציא את הכסף, אז מה זה משנה אחר כך? [...] אם [הרשות המקומית] לא מאשרים לך את ההוצאה הזאת, מלכתחילה זה לא יקרה.

נוסף למנגנוני התקצוב שצוינו, הדגישו המרואיינות גם את תחום התשתיות, ובפרט את נושא המבנים, כמשתנה מרכזי רביעי המשפיע על יכולת פיתוח השירותים. בשונה מתחומים אחרים, הקצאת מבנים ומימון תחזוקתם נופלים על הרשות המקומית במלואם (100%), ללא השתתפות ממשלתית כלשהי. העלויות הגבוהות של רכישת מבנים, שיפוצם ותחזוקתם אינן מופחתות באמצעות מנגנון המצ'ינג, כמו בשירותים התפעוליים, ועבור רשויות באשכולות נמוכים זהו מכשול מהותי.

נורית (אשכול 2-5) ניסחה זאת כך: "ערים חלשות מתקשות להתמודד עם סוגיית הבינוי שבסוף היא המנוע... זה בסופו של דבר משאבים של העירייה, המבנים. הסוגיה של המבנים ופיתוח שירותים היא סופר קריטית". לילך (אשכול 2-5) המחשיה כיצד שירות חיוני נמנע בשל מחסור במבנה: "אני רוצה להקים בית חם לנערות אבל זה נופל, עלול ליפול על מבנה, שזה חסר."

לעומת זאת, ברשויות באשכולות גבוהים, זמינותם של מבנים משמשת דווקא כמנוף אסטרטגי לפיתוח שירותים חדשים. נעמה (אשכול 7-9) תיארה:

חסות הנוער מימנה פרויקט חדש 100% מימון, לא היה צריך את כספי העירייה. צריך היה מבנה. היה לנו מבנה עירוני גדול [...] אמרתי לראש העיר: "במקום שתשאיר שם פיל לבן, אני אגייס לך מיליון שקל לטובת מרכז לטיפול בנוער".

הפער בין הוויתור הכאוב של לילך לבין היוזמה והמרץ של נעמה מדגיש את הפער בין רשויות מאשכולות שונים שמקורו בזמינות מבנים, וממחיש כיצד קיומו או היעדרו של מבנה יכול להשפיע ישירות על היכולת לפתח ולהרחיב את שירותי הרווחה.

מקרים אלה ממחישים כיצד היעדר תקצוב ממשלתי לתשתיות יוצר מעין מעגל קסמים: ברשויות באשכולות גבוהים, שבהן קיימת מסוגלות גבוהה יותר להקצות מבנים, ניתן לנצל יכולת זו כדי למשוך תקציבים נוספים, לפתח שירותים חדשניים ולשפר את איכות החיים של התושבים. לעומתן, רשויות באשכולות נמוכים מתקשות להקצות מבנים, ומשום כך לעיתים אין באפשרותן לנצל תקציבים ממשלתיים שכבר הוקצו – דבר שמוביל להחמצת הזדמנויות, מונע פיתוח שירותים חדשים ומנציח ואף מעמיק את הפערים החברתיים-כלכליים לאורך זמן.

הממצאים ממחישים כיצד תנאי הפתיחה הכלכליים של הרשות המקומית, בשילוב עם המסגרות המוסדיות המסדירות את תקני כוח האדם, מנגנוני התקצוב וסל השירותים, יוצרים מציאות שונה בתכלית עבור מש"חים הפועלות ברשויות מאשכולות גבוהים לעומת אלו שפועלות ברשויות מאשכולות נמוכים. בשלושת התחומים שנבחנו – ניהול כוח האדם, מדיניות קהלי היעד ומדיניות השירות – עולה בבירור כי יתרון כלכלי מאפשר למחלקות ברשויות מאשכולות גבוהים למצב עצמן כארגון מתגמל ויציב, המושך אליו עובדים ומיטיב לשמרם; להרחיב את מעגל הפונים הזכאים לשירותיו; לטפח מגוון רחב של שירותים קיימים; ואף ליזום שירותים חדשים. לעומת זאת, מחלקות ברשויות מאשכולות נמוכים נאלצות להתמודד עם מגבלות מבניות שמקשות על איוש תקנים, שימור עובדים ופיתוח שירותים חדשים. בתוך כך הן עשויות לאמץ פרקטיקות של ויסות ובקרה נוקשים יותר על הכניסה לשירות, ולתעדף פעולות של ניהול עומס על פני פיתוח שירותים. פערים אלו, הנתמכים בעדויות המנהלות, עלולים להוביל למצב פרדוקסלי שבו דווקא במקומות שבהם הצרכים החברתיים בולטים במיוחד – היצע השירותים מצומצם יותר, פניית העובדות להתערבות מקצועית איכותית נמוכה יותר, וסיכויי המחלקה ליזום ולהשפיע מוגבלים באופן ניכר.

דיון

תרומתו המרכזית של מחקר זה טמונה בזיהוי ובניתוח של המנגנונים הארגוניים המקשרים בין מצבה הכלכלי של הרשות המקומית לבין תהליכי העבודה במש"ח, ובין אלו לבין המגוון והאיכות של השירותים שהתושבים מקבלים בפועל. במילים אחרות, במחקר לא ביקשנו להצביע על גודל הפער בין רשויות מאשכולות שונים, או לחשב את המתאם בין מצב כלכלי לרמת השירות – אלא להסביר כיצד נוצרים, מתוחזקים ומובנים הפערים בשירות בתוך שגרת הניהול המקצועי. אם כן, המאמר מציג כיצד פערים כלכליים מבניים מתורגמים, בתנאים מוסדיים מסוימים, לפערים תפקודיים מתמשכים בשירותי הרווחה.

חשוב לסייג ולציין כי עבודת המחלקות ואיכות השירותים מושפעים ממגוון גורמים נוספים מלבד מצבה הכלכלי של הרשות – בהם דינמיקות פוליטיות מקומיות, מעמד המחלקה ברשות והיחסים של הרשות עם השלטון המרכזי (לוי ואח', 2022). לפיכך, ייתכן בהחלט ששירותי הרווחה ברשות מסוימת ישגשו למרות מצבה הכלכלי הנמוך, ולהפך.

שלוש תובנות מרכזיות עולות מן הממצאים. הראשונה היא שפערי כוח האדם מהווים מנגנון תיווך מרכזי בין מצבה הכלכלי של הרשות המקומית לבין רמתם ואיכותם של שירותי הרווחה שהתושבים מקבלים. שירותי רווחה אישיים נשענים בראש ובראשונה על כוח אדם מיומן, ובעיקר על עובדים סוציאליים מקצועיים. קביעות העובדים, היכולת להשקיע זמן בפונים והיקף עומס התיקים הם תנאים קריטיים להובלת תהליכי התערבות יעילים ומשני-מציאות (קורא ואח', 2023). ממצאי המחקר מצביעים על כך שרשויות מאשכולות גבוהים מחזיקות ביתרון יחסי משמעותי ביכולת לווסת את עומס העבודה: הן מסוגלות לייצר סביבת עבודה מתגמלת שמקלה עליהן לאייש תקנים ולשמר עובדים, וכן להוסיף תקנים על חשבונן במידת הצורך. לעומתן, רשויות מאשכולות נמוכים מתקשות לתת תגמולים נוספים לעובדים ולהקצות תקנים מתקציבן מעבר לתקנים שמספק משרד הרווחה, מה שמגביר את עומס התיקים על העובדות הסוציאליות הפועלות במש"ח.

בכך מתבהר האופן שבו פערים כלכליים ברמת הרשות מתורגמים להבדלים מוחשיים באיכות השירות שמקבלים תושבי הרשות בפועל. אמנם בשנים האחרונות מצוקת כוח האדם במש"חים הפכה לבעיה כלל-ארצית (גל ואח', 2024; קורא ואח', 2023), כך שחלק מהאתגרים המתוארים – כמו איוש תקנים – חלים גם על רשויות מאשכולות גבוהים. אולם כפי שעולה מהעדויות, הפערים ביכולת התגמול מקשים במיוחד על רשויות מאשכולות נמוכים להתחרות בשדה הגיוס ושימור העובדים.

התובנה השנייה היא שמצבה הכלכלי של הרשות משפיע על הגדרת קהלי היעד שלה – כלומר, מי נחשב "ראוי" להשקעת משאבים ציבוריים. רשויות מאשכולות גבוהים, שיכולות להוסיף תקציבים ומשאבים מקומיים, מסוגלות לכלול בין מקבלי השירותים אוכלוסיות רחבות יותר, תוך הפחתת סטיגמה ויישום פעולות מניעה והתערבות מוקדמת. לעומת זאת, ברשויות מאשכולות נמוכים, שבהן התקציבים מצומצמים והעומסים גדולים, עולה צורך למקד את המשאבים במקרי חירום ובמצוקה קיצונית.

כך קורה שתושבים בעלי פרופיל צרכים זהה עשויים לקבל מענים שונים לחלוטין בהתאם לרשות שבה הם מתגוררים: אדם במצב משברי קל או בינוני עשוי לקבל שירות מקיף ומניעתי ברשות מאשכול גבוה, ואילו ברשות מאשכול נמוך הוא לא יוכר כלל כזכאי לשירות עד שמצבו יחמיר. בתהליך זה, מגבלות כלכליות מכתובות את גבולות ההכרה החברתית והממסדית בזכאות לשירות – ובמובנים מסוימים, גם את מעמדה המקצועי של המחלקה עצמה.

התובנה השלישית נוגעת למגוון ולהיקף השירותים שהמחלקות מסוגלות להציע. היצע השירותים, ובפרט האפשרות להרחיב את סל השירותים מעבר לשירותי הליבה, תלויים הדוקות ביכולת של הרשות להעמיד מימון תואם או נוסף, להקצות מבנים ולהציע תשתיות ארגוניות מתאימות. רשויות מאשכולות גבוהים יכולות להפעיל שירותים ייחודיים ולפתח מענים חדשניים. מנגד, ברשויות מאשכולות נמוכים

היעדר מבנים, קשיים בגיוס תקציב תואם וחוסר יכולת לשאת סיכונים תקציביים מגבילים את אפשרות הפיתוח של השירותים, ומובילים להתמקדות בשירותים מצומצמים ובסיסיים יותר.

ממצאי המחקר משתלבים בתובנות מרכזיות מהספרות הבינלאומית שהעלו פערים מרחביים בשירותים חברתיים, ובפרט בטענה כי רמת ביזור גבוהה – כלומר, הענקת מרחב סמכות ושיקול דעת נרחב לרשויות מקומיות – נוטה להוביל להעמקת פערים בין רשויות. גם במחקר זה אנו מוצאים כי פערים בסל השירותים בין רשויות נוצרים בעיקר בתוכניות המותנות בתקציב או בהחלטות הרשות – כלומר, בתחומים שבהם הביזור בפועל גבוה יותר, ופחות בתוכניות מוגנות שהרשות מחויבת לספק.

עם זאת, הממצאים מצביעים על כך שהביזור כשלעצמו אינו מצליח ללכוד את מלוא המורכבות של פערי השירותים בין רשויות מקומיות. דווקא במנגנונים מוסדיים מורכבים יותר, המסדירים את אופן אספקת השירותים ותקצובם, טמון הסיכון המרכזי ליצירת אי-שוויון מבני. אלה כוללים, בין היתר, את מנגנון המצ'נג (מימון תואם), שזכה לתשומת לב מחקרית משמעותית (גל ואח' 2017; דהן, 2021); את ההתניה של תקציבים בקבלת מבנה פיזי מהרשות המקומית; את מנגנון האיזונים התקציביים, המעביר משאבים מרשויות בתת-מיצוי לרשויות שממצות תקציבים ביתר; וכן את שיטות המימון בדיעבד, המחייבת רשויות להעמיד מקדמה כספית לפתיחת שירותים חדשים. מנגנונים אלה, שנועדו במקור לפתור בעיות או לעודד תמריצים רצויים – כמו עידוד השקעה בתשתיות רווחה והבטחת מיצוי תקציבי מלא – יוצרים בפועל השפעות דיפרנציאליות: עבור רשויות מאשכולות גבוהים הם עשויים לשמש כמנופי צמיחה, ואילו עבור רשויות מאשכולות נמוכים הם עלולים להציב חסם משמעותי, אשר מעמיק את פערי הגישה למשאבים, לכוח אדם ולשירותים.

תובנה זו ממחישה את תרומתה האנליטית של גישת המוסדיות ההיסטורית (Steinmo et al., 1992), הרואה במוסדות לא רק מערך פורמלי של חוקים ונהלים, אלא תשתית כוח המעצבת באופן דיפרנציאלי את אפשרויות הפעולה של שחקנים שונים. מכאן, התרומה המרכזית של המחקר הנוכחי לספרות על אי-שוויון מרחבי בשירותים חברתיים אינה מתמצה באישוש הקשר בין ביזור לפערים, אלא בהצעה להרחיב את נקודת המבט האנליטית: אנו מציעים להתמקד באופן שבו תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות במחלקות מתעצבים במסגרת אותם מנגנונים מוסדיים, ומקבלים ביטוי שונה במרחבים מקומיים בעלי יכולת כלכלית שונה.

בהקשר המקומי, ממצאי המחקר תורמים לדיון הקיים בספרות הישראלית בנוגע למקורות הפערים בתקציבי הרווחה בין רשויות, ומציעים פרספקטיבה חדשה. אף כי משרד הרווחה מייחס את הפערים בין רשויות בעיקר להבדלים בדפוסי צריכת השירותים בין מגזרים שונים (אבגר, 2017; גל ואח', 2017), מחקרנו חושף מנגנונים מבניים עמוקים יותר: באמצעות ניתוח עדויות המנהלות, אנו מראות שהשפעת הסדרי התקצוב והאספקה על יכולתן של המחלקות לספק שירותים משתנה בהתאם למצב הכלכלי של הרשויות. השילוב בין הסדרים מוסדיים למשאבים מקומיים מייצר אפשרויות וחסמים שונים, ואלה מעצבים באופן דיפרנציאלי את השירותים ואת קהלי היעד של המש"חים. ממצאי המחקר מרחיבים את הביקורת הקיימת על מנגנון המימון התואם באמצעות זיהוי מנגנונים נוספים שקשורים לאי-השוויון בין הרשויות במתן שירותי רווחה, כגון מנגנון האיזונים, שיטות המימון בדיעבד וחיבות המשאבים הפיזיים.

גם ברמה הפרקטית יש חשיבות לחשיפת המנגנונים הללו, שכן היא מאפשרת לבחון פתרונות אפשריים להסדרת השירות והתקצוב שיפעלו לצמצום הפערים בין הרשויות, ולא להעמקתן. הממצאים מצביעים על צורך בחיזוק משמעותי של המעמד החוקי של שירותי הרווחה בישראל, במיוחד בשירותים שאינם מוגדרים כזכות אשר מחייבת את הרשויות. לצד זאת, יש לבצע הסדרה מקבילה של תקינת כוח אדם במש"ח, ולדאוג להבטחת מקורות תקציביים יציבים עבורה, שאינם תלויים ביכולת הכלכלית של הרשות המקומית שבה היא פועלת.

מגבלות והמשך מחקר

לצד התרומות התאורטיות והאופרטיביות של המחקר, חשוב להכיר במגבלותיו. המחקר הנוכחי התבסס על ראיונות עם מנהלות אגפים בערים יהודיות בלבד, ולכן מספק תמונה חלקית. ההתמקדות בערים יהודיות בינוניות וגדולות מצמצמת את ההבנה של האופן שבו פערים כלכליים באים לידי ביטוי גם ברשויות קטנות וברשויות ערביות. במחקרי המשך יש מקום להרחיב את נקודת המבט באמצעות שילוב ראיונות עם בעלי תפקידים נוספים, כמו נבחרי ציבור ברשויות המקומיות ופקידות בכירה במשרדי הרווחה והאוצר. כמו כן, מומלץ לבחון לעומק את מאפייניהן של רשויות שאינן מיוצגות כאן, במטרה לשרטט תמונה מלאה יותר לגבי אופן פעולתן של המנגנונים המוסדיים והשפעתם על פערי השירות.

נקודות מפתח

- פערים כלכליים בין רשויות מקומיות מתורגמים להבדלים בשירותי הרווחה, דרך ניהול כוח אדם, קהלי יעד וסל השירותים שמציעות המחלקות לשירותים חברתיים הפועלות בהן.
- מנגנונים מוסדיים כגון מימון תואם והתניית תקציבים במבנים פיזיים מעניקים יתרון מבני לרשויות חזקות, ומגבילים את יכולת הפעולה של רשויות מוחלשות.
- היעדר הסדרה חוקית של שירותי הרווחה מעמיק את הפערים, במיוחד בתוכניות שאינן מבטיחות זכאות ואשר אספקתן תלויה בתקציב זמין של הרשות.

מקורות

- אבגר, ע. (2017). מימון שירותי הרווחה בשיטת המימון התואם (מצינג). מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- בארי, א. (2009). ביצועי השלטון המקומי בישראל: ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית. המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה.
- בג"ץ 614/17 (2017). ביטון ואח' נגד שר הרווחה והשירותים החברתיים ואח'.
- בן-אליא, נ. (1990). השלטון המקומי ומשבר מדינת הרווחה בישראל. עיר ואזור: כתב עת לשלטון מקומי, לתכנון ופיתוח עירוני ואזורי, 21, 7-17.
- בן-אליא, נ. (1999). המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן בסט, א. ודהן, מ. (2009). המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות. בתוך א. בן בסט ומ. דהן (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות (עמ' 3-32). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גל, ג., מדהלה-בריק, ש. ובלייך, ח. (2017). תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג., בן פורת, ש. וטרביה, ע. (2023). מערכת הרווחה בישראל בימים של שינויים פוליטיים. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג., בן פורת, ש. ועובדיה, י. (2024). רווחה במלחמה ואחריה: תפקוד מערכת הרווחה בזמן מלחמת 7 באוקטובר והצעות מדיניות. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דהן, מ. (2021). השפעת מענקי הממשלה על תקציב הרשויות המקומיות. רבעון לכלכלה, 65(1-2), 97-125.
- חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958.
- ינאי, א. (2006). חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה? משרד הרווחה והאוניברסיטה העברית בירושלים.
- להבי, ס. ורומנו, ג. ח. (2016). כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל. משרד הפנים.
- לוי, ס., מרקוס, א. ובאום, נ. (2022). מנהלים במלכוד: פרקטיקת מדיניות במחלקות לשירותים חברתיים. ביטחון סוציאלי, 117, 107-130.
- לוי, ר. ומורנו, נ. (2004). מדריך שימושי למנהל/ת המחלקה לשירותים חברתיים בנושא: תקצוב בשירותי הרווחה. משרד הרווחה.
- משרד מבקר המדינה (2007). תקצוב שירותי רווחה לרשויות המקומיות - היעדר שוויון. בתוך דוח שנתי 57 ב' (עמ' 651 - 660).
- משרד מבקר המדינה (2021א). ביקורת חברתית: מימון שירותי הרווחה.
- משרד מבקר המדינה (2021ב). ביקורת מערכתית: החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות.

- משרד מבקר המדינה (2022). ביקורת חברתית: אסדרת אספקתם של שירותי הרווחה בקהילה על ידי הרשויות המקומיות.
- מתווה – אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה (2024). דוח סטטיסטי לשנת 2022: מקבלי שירות במחלקות לשירותים חברתיים, כוח אדם ומקבלי מגוון מעני המשרד. משרד הרווחה והביטחון החברתי.
- ציבל, ג. (2024). אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2021 (הודעה לתקשורת).
- קולקר, ס. (2016). אי שוויון בחלוקת תקציב רווחה בין הרשויות המקומיות על ידי הממשלה. חוות דעת מומחה, סלע קולקר יועצים פיננסיים.
- קורא, מ., סיני-גלזר, ח. ותרשיש, נ. (2023). "אני לא יכולה לעשות את העבודה שלי": תובנות על משבר כח האדם בשירותים החברתיים בעת שגרה וחירום. חברה ורווחה, מ"ג(4), 491-494.
- רובן, י. (2008). מימון תואם (matching) של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- שניט, ד. (1988). החוק, הפרט ושירותי הרווחה: המסגרת החוקית של העבודה הסוציאלית בישראל (מהדורה א). מאגנס.
- תקנון העבודה הסוציאלית, פרק 2 סעיף 2.4 – תיאורי משרות במחלקות לשירותים חברתיים. (1999). משרד הרווחה והביטחון החברתי.
- Bruch, S. K., Meyers, M. K., & Gornick, J. C. (2018). The consequences of decentralization: Inequality in safety net provision in the post-welfare reform era. *Social Service Review*, 92(1), 3-35. <https://doi.org/10.1086/696132>
- Costa-Font, J. (2010). Does devolution lead to regional inequalities in welfare activity? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(3), 435-449. <https://doi.org/10.1068/c09156>
- Gerring, J. (2006). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge University Press.
- Gillham, B. (2010). *Case study research methods*. Bloomsbury Publishing.
- Ida, Y., Hefetz, A., Meydani, A., Menahem, G., & Cohen, E. (2020). Innovative thinking on the relationship between the provision of local services and inequality in Israel. *Israel Studies Review*, 35(3), 31-51. <https://doi.org/10.3167/isr.2020.350303>
- King, R. F. (2000). *Budgeting entitlements: The politics of food stamps*. Georgetown University Press.
- Koreh, M., Tarshis, N., & Sinai-Glazer, H. (2025, August 27-29). *Eligible but not entitled: The distinctiveness of non-entitlement policy designs at the frontline* [Paper presentation]. 23rd ESPAnet Annual Conference, Milan, Italy.

- Mandelkern, R., & Koreh, M. (2018). Interrupting gradual institutional change: How 'continuity agents' have stalled and even reversed gradual welfare-state reforms in Israel. *Journal of European Public Policy*, 25(11), 1706–1725. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1336184>.
- Meyers, M. K., Gornick, J. C., & Peck, L. R. (2001). Packaging support for low-income families: Policy variation across the United States. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(3), 457–483. <https://doi.org/10.1002/pam.1003>.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.37.3.1120>
- Patashnik, E. M. (2000). *Putting trust in the US budget: Federal trust funds and the politics of commitment*. Cambridge University Press.
- Soss, J., Fording, R. C., & Schram, S. F. (2011). *Disciplining the poor: Neoliberal paternalism and the persistent power of race*. University of Chicago Press.
- Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (Eds.). (1992). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.
- Yin, R. K. (2009). How to do better case studies. In L. Bickman & D. J. Rog (Eds.), *The SAGE handbook of applied social research methods 2* (pp. 254–282). SAGE Publications.
- Weaver, R. K. (1985). Controlling entitlements. In J. E. Chubb & P. E. Peterson (Eds.), *The new directions in American politics* (pp. 307–342). Brookings Institution.
- White, J. (2015). Entitlement budgeting vs. bureau budgeting. In I. S. Rubin (Ed.), *Public budgeting: Policy, process and politics* (pp. 334–348). Routledge.