



מדינת ישראל
משרד הרווחה
האגף למחקר, תכנון והכשרה



האוניברסיטה העברית בירושלים
בית הספר לעבודה סוציאלית
ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד



נייר עמדה

חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958:

האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?

פרופ' אורי ינאי

מסמך זה אינו מבטא את עמדתו הרשמית של משרד הרווחה



פברואר, 2006

קבוצת המחקר במדיניות חברתית

קבוצת המחקר במדיניות חברתית פועלת מאז ראשית שנת 2004 במסגרת בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד שבאוניברסיטה העברית בירושלים. במסגרת פעולתה מבקשת הקבוצה לעודד את המחקר בתחומי המדיניות החברתית, לנתח את המדיניות החברתית הממשלתית, לפרסם תוצאות מחקרים מן הארץ והעולם ולהציג מידע השוואתי על תחומים שונים של מדיניות חברתית. באמצעות פעולותיה ופרסומיה, קבוצת המחקר שואפת לתרום תרומה משמעותית לדיון הציבורי בנושאי מדיניות חברתית בישראל.

האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?

מאת פרופ' אורי ינאי

תמצית¹

זרקור זה עוסק בחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, שהנו הבסיס הממלכתי להגשת שירותי הרווחה האישיים בישראל. שירותים אלה מהווים את מכלול תכניות הרווחה, שמטרתן לקדם ולשמר את רווחתם של אנשים, המתקשים בתפקוד אישי בשל נכות, מחלה, מגבלה, גיל או מחסור כלכלי. שירותים אלה ניתנים בעיקר על ידי עובדים סוציאליים, המועסקים במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. זרקור זה דן במשמעות החוק והשלכותיו על ארגונים ופעולתם של שירותי הרווחה האישיים. זאת לאור העקרונות שעומדים בבסיס החוק, היתרונות והחסרונות המאפיינים אותו, הזכויות שעליו להקנות לאוכלוסיית היעד, ויכולתה של זו לממש את זכויותיה ולקבל סיוע על יסוד חוק זה.

אף שקיומו של חוק שירותי הסעד, המספק מסגרת ארגונית לאספקת שירותי רווחה אישיים, יש בו משום הישג, הרי שהוא משקף הסדר נוקשה ומיושן והוא מאופיין בעקרונות מסורתיים שמתייחסים לתקופה שהסתיימה בתפישת מדיניות הרווחה. החוק אינו מעניק זכות ישירה לקבלת שירותי רווחה אישיים, הוא אינו מגדיר מה כוללים שירותים אלה, מי האחראי לספקם ומי יממן אותם. מצב חוקי זה מביא למגבלות, אילוצים וקשיים בתפקודן של לשכות הרווחה המקומיות. עבודתן של אלה מאופיינת בהענקת שירותים על בסיס רחב של שיקול דעת וקביעת סדרי עדיפויות מקומיים, הגורמים לאי אחידות ולפערים גדולים באופי ובהיקף השירותים המוגשים לציבור ביישובים שונים בארץ.

1 המחבר מודה לגבי חנייתה קושר שתרמה לאיסוף החומר ולהכנת מסמך זה, ומוקיר את מאמציה הרבים. כן מודה המחבר לועדת ההיגוי של מסמך זה: גבי נטע אחדות, עו"ד בתיה ארטמן, ד"ר גיוני גל, פרופ' אברהם דורון, ד"ר יוסי כורזים, מר קותי צבע ואחרים על הערותיהם המועילות לטיוטות קודמות של מסמך זה.

הרעיונות המובעים במסמך זה אינם מבטאים בהכרח את מדיניות משרד הרווחה.

2 ראה נספח א': חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958.

מדינת ישראל מבקשת להגדיר עצמה כמדינת רווחה מתקדמת, שנועדה לסייע לתושביה לקיים תנאי חיים בסיסיים. זאת בהתאם לאמנות בינלאומיות מקובלות שמדינת ישראל אשררה. עם זאת, ספק אם חוק שירותי הסעד מבטא עקרונות אלה. חוק זה אינו משקף נורמות חברתיות מקובלות ואינו מעניק זכויות משפטיות מובטחות. ביקורת מקצועית וציבורית שעלתה מאז חקיקתו, לא הביאה ליוזמה משמעותית לשנותו. דיונים שונים שהתקיימו בכנסת ובוועדותיה לא הביאו לתיקוני חקיקה משמעותיים והחוק נותר במתכונתו המקורית.

חרף הצעות שונות שעלו בכנסת, בישראל טרם נחקק חוק יסוד זכויות חברתיות. בהעדר חוק יסוד זה קיים צורך להבטיח בסיס חוקי חלופי ומתקדם להגשת שירותי רווחה אישיים בארץ. חוק שירותי רווחה אישיים כזה צריך להתאים לנורמות ולסטנדרטים בינלאומיים הנגזרים מזכויות אדם ומעגנים אותם משפטית. על חוק כזה להבטיח מענה הולם ומכובד לצורכיהם של יחידים, משפחות וקהילות. עליו להבטיח את זכותו של כל תושב לקבל שירותי רווחה אישיים, אם הוא עונה על קריטריונים שנקבעו בחוק או בתקנות, ובצד זכות זו עליו לפרט את מגוון השירותים להם יהא זכאי אותו תושב. 'סל שירותי רווחה אישיים' עשוי להוות אלטרנטיבה הולמת למענה על עקרונות אלה, אך תהא בו משמעות חוקית והבטחת זכות חברתית, רק אם יהיה מעוגן בחוק רווחה חדש, המתבסס על העקרונות המוצגים במסמך זה.

האמנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?

הקדמה

לא כל האנשים נולדו שווים. יש מי שמלידתם מלווה אותם מגבלה גופנית או נפשית ואחרים שאירועי חיים, גיל או מחלה גרמו לכך ששוב אינם ערוכים ומסוגלים להתמודד עם אתגרי הסביבה. מדינת הרווחה פיתחה מענים במטרה לסייע לאנשים אלה ולמשפחותיהם לקיים שיגרת חיים סבירה. המדובר אינו רק במצוקה כלכלית, אלא ובעיקר, בשילובם של אנשים נזקקים בחברה ובהשתתפותם המכובדת במערכת החיים הסובבת. בין השאר נמדדת חברה בהתייחסותה למוגבל, לחסר הבית, לזקן הבודד והחולה, לילד העזוב, לעיוור ולמפגר. אלה ודומיהם זקוקים לסיפוק צורכיהם ולטיפול תומך, כדי שיוכלו לתפקד ולהשתתף במסגרת יכולתם בחיי הקהילה.

מערכת שירותי הרווחה האישיים נועדה לדאוג לסיפוק צרכיהן של אוכלוסיות נזקקות אלה. שירותי הרווחה האישיים (Personal Social Services) הם מכלול תכניות הרווחה הממלכתיות, שנועדו לקדם את רווחתם של הפרט והמשפחה ולאפשר את התפתחותם התקינה של בני אדם בגילאים שונים ובכל שכבות האוכלוסייה, אשר לוקים בתפקוד אישי או נמצאים בסכנה של התפתחות לקויה. בקבוצות אלה כלולים אנשים הסובלים ממוגבלויות בריאותיות, שכליות ונפשיות שונות, קשישים, נוער במצוקה, נשים מוכות וילדים הנתונים במצבי סיכון שונים (דורון, 1999). שירותי הרווחה האישיים מתבססים על אבחון פסיכו-סוציאלי מקיף שממנו נגזרות תכניות ייעוץ, טיפול פרטני או קבוצתי, הפנייה, סגור, הגנה ועוד. ברובם, ניתנים אלה בידי עובדים סוציאליים מקצועיים, המועסקים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (לשכות רווחה).

הבסיס הממלכתי להגשת שירותי רווחה אישיים בישראל מעוגן בחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958², שנתקבל בכנסת לפני כמעט חמישים שנה. זהו חוק מיושן ומוגבל במהותו, המטיל את האחריות להקמת שירותי הרווחה האישיים והפעלתם על הרשויות המקומיות. יסודותיו, הנשענים על אחריות מקומית ואחריות משתנה ושולית של השלטון המרכזי, לקוחים מתקופה אחרת ואינם תואמים את צרכי החברה הישראלית בת זמננו. המדובר בחוק מסגרת שאין בו כל אזכור של זכויות

אדם הנזקק לקבלת השירות, אין בו הגדרה ברורה של השירות המוצע לאוכלוסייה, תנאי הזכאות לקבלת השירות, ההיקף והרמה בה אמורה הרשות המקומית לפעול במטרה לסייע לתושבים הנזקקים ולדאוג להם. מסגרת זו, שאמורה לקבוע את היקף ורמת רווחתה של האוכלוסייה במצוקה, אינה מוגדרת, בלתי מחייבת ומצומצמת ביותר. מצב חוקי זה מציב מגבלה מהותית על אספקת הזכויות החברתיות של האזרח הנזקק לשירותים אלה במדינת ישראל (דורון, 1999; דורון, ינאי וגל, 1996). נראה על כן כי הגיעה העת לצקת יסוד חדש, מורחב יותר ומעודכן למערכת שירותי הרווחה האישיים (דורון, 2002).

נייר זה דן בחוק שירותי הסעד תשי"ח 1958, יתרונותיו, חסרונותיו והמגבלות שהוא מציב לצורך מתן שירותים לאוכלוסייה הנזקקת ולהבטחת רווחתה. מטרתו להצביע על המגבלות הקיימות בחוק ועל השיפורים הנחוצים בו. טרם נדון בחוק זה, נקדים בסקירת אמות מידה בינלאומיות ואחרות הקיימות בתחום שירותי הרווחה האישיים. חשוב שאמות מידה אלה יגדירו את הזכויות, התכולה והרמה המומלצת ביחס לשירותי הרווחה הממלכתיים בארץ.

נורמות ואמות מידה מחייבות בתחום שירותי רווחה אישיים

שירותי הרווחה האישיים נגזרים מהזכויות החברתיות והכלכליות שמעניקה כל מדינה לתושביה. אלה הן זכויות שיש בכוחן להשפיע במישרין או קרוב לכך על רמת החיים הכלכלית של משקי הבית, להבטיח רשת ביטחון לפרט בתחום ההכנסה או השירותים החיוניים ולתרום בכך לצמצום אי-השוויון (בן-בסט ודהן, 2004). כל מדינה דמוקרטית בת זמננו שואפת להבטיח לתושביה זכויות חברתיות וכלכליות אלה, שיאפשרו את השתתפותם האפקטיבית בתהליכים החברתיים, הפוליטיים והכלכליים בחברה (דורון וינאי, 1994). חרף ההבדלים הקיימים ביניהן, מרבית המדינות הדמוקרטיות אכן מכירות ואף מעניקות מעמד חשוב לזכויות הכלכליות והחברתיות של תושביהן, וחלקן אף מכירות בזכויות אלה ובזכות לשירותי רווחה אישיים כזכות חוקתית. יתר על כן, מדינות הרווחה המודרניות מתבססות על ההכרה בזכותם של תושבים, ביניהם גם של מעוטי יכולת, להסתייע ברשויות המדינה והחברה כדי למלא את צרכיהם החיוניים (שניט, 1971). בן-בסט ודהן (2004) בחנו את המחויבות לזכויות חברתיות בקרב 68 מדינות בעלות חוקה, ומצאו כי מרבית המדינות כללו בחוקתן זכויות חברתיות, אם כי במידה שונה של פירוט ומחויבות. מסקנתם היתה כי הכללת זכויות חברתיות בחוקת המדינה תורמת לרשת ההגנה על רמת חייהם של יחידים ומשפחות ולהגברת תחושת השייכות, ההשתתפות והביטחון שלהם.

בישראל מעמדן של הזכויות החברתיות טרם הוגדר. כלומר, מדינת ישראל טרם קיבלה על עצמה עקרונות שיגדירו את אופי ומגוון הזכויות החברתיות והכלכליות של תושביה. זכויות האדם בישראל מוגבלות באופן מסורתי רק לזכויות האזרחיות והפוליטיות של התושב (אטלן, 1996). הכוונה לחוקי היסוד שנחקקו בשנת 1992, המעניקים מעמד חוקתי לכבוד האדם, לחירותו, לזכות הקניין ולזכות לחופש העיסוק. במהלך השנים הוגשו אומנם מספר הצעות לחקיקת 'חוק יסוד זכויות חברתיות' אך אף לא אחת מהצעות אלה עוגנה בחקיקה. החוק הישראלי אינו מבטיח אפוא תנאי קיום נאותים או זכות יסוד אחרת בעלת תוכן דומה. ומכאן שאין במדינת ישראל חקיקה מחייבת שעל בסיסה ניתן יהיה להכיר בזכויות של תושבי המדינה לשירותי רווחה אישיים.

שירותי הרווחה האישיים מבטאים למעשה את מיצוי **זכותו של כל אדם לתנאי חיים נאותים**. הזכות לתנאי קיום נאותים מוזכרת בהכרזה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם משנת 1948. סעיף כ"ב של הכרזה זו קובע כי "כל אדם, כחבר בחברה, זכאי לביטחון סוציאלי וזכאי לתבוע שהזכויות הכלליות הסוציאליות והתרבותיות שהן חיוניות לכבודו כאדם ולהתפתחות החופשית של אישיותו יובטחו במאמץ לאומי ובשיתוף פעולה בינלאומי בהתאם לארגונה ולאוצרותיה של המדינה". על אף חשיבותה, להכרזה זו, כמו גם להכרזות בינלאומיות אחרות, אין תוקף משפטי. מאידך, הכרזות אלה מכירות בזכותו של אדם לתבוע זכויות חברתיות וכלכליות החיוניות לניהול חייו ולהשתתפותו בחברה (אטלן, 1997).

לכאורה, מדינת ישראל שותפה לגישה זו מאז אשררה בתאריך 13.10.1991 את "האמנה הבין לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות-1966" שנתקבלה על ידי עצרת האו"ם (אטלן, 1996). סעיף 11 לאמנה זו קובע כי "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון, מלבושים ודיוור נאותים ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו". אמנה זו מעודדת, ובמידה מסוימת אף מחייבת את המדינות שאשררה, לדאוג לרווחת תושביהם. עם זאת, בישראל אמנה זו אינה מהווה מקור משפטי מחייב, אלא בסיס להתייחסות בלבד. אף שאשררה את האמנה, מדינת ישראל אינה מחויבת ליישם את סעיפיה בחוק ואינה חייבת להציע לציבור את הזכויות המופיעות בה. האמנה משמשת, כמו גם מקורות בינלאומיים אחרים, כבסיס מושגי ואידיאולוגי להגדרת שירותי רווחה הולמים במדינת ישראל.

יש הרואים **בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו** כמי שמקנה לכל אדם בישראל את הזכות להגנה על איכות ורמת חייו: "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו" (סעיף 4). יש המפרשים את זכותו של כל אדם להגנה ולכבוד כבסיס לזכותו

לתנאי חיים ניאותרים. אטלן (1997) מצביע על כך שהזכות לצרכים בסיסיים היא חלק מהזכות החוקתית לכבוד האדם. ואכן, פרשנות בית המשפט העליון (למשל, בפס"ד גמזור³) ראתה בקיום רמת חיים מינימלית כתנאי בסיסי לשמירת כבודו של כל אדם. בינואר 2005 עתרו מספר ארגונים חברתיים לבג"ץ כדי לבחון האם הקיצוץ בקצבאות להבטחת הכנסה עומד ברוחו של חוק יסוד כבוד האדם וחירותו. המוטב, בראשו ישבה שופטת בית המשפט העליון, דליה דורנר, חייב את המדינה להגדיר מהו הסטנדרט לקיום מינימאלי בכבוד. המדינה לעומת זאת השיבה כי חוק יסוד כבוד האדם וחירותו "אינו כולל זכויות חברתיות" וטענה שעל בית המשפט להימנע מדיון בסוגיית הקיום המינימלי, אלא אם מוכחת פגיעה ב"תנאי קיום הפוגעים באנושיותו של האדם ומבזים אותו".

משמע, עמדות אלה חשופות עדיין לדיון ולבחינה ציבורית ומשפטית⁴. מנגד לגורמים הגורסים שחובת המדינה להבטיח תנאי חיים נאותים כזכות אוניברסאלית לכל, יש מי שטוענים כי יש להגביל זכות זו רק למצבים בהם אין הפרט מסוגל לדאוג לצרכיו ולצורכי התלויים בו מפאת מגבלה קשה שלא ניתן להתגבר עליה. עוד הם טוענים, כי על משפחת הנזקק להיות הראשונה שתדאג לכיסוי צרכי קרובה ולמחסורו. אטלן (1997) טוען כי בפסיקה הישראלית במהלך השנים היו מספר מקרים בהם הייתה התעלמות מהזכות לתנאי קיום נאותים כזכות יסוד.

הבסיס החוקי ביחס לזכות לתנאי חיים הולמים בישראל נגזר עדיין מחוק שירותי הסעד תשי"ח 1958. חוק זה נוסח כמעט למעלה מחמישים שנה והוא אינו מבטא או משקף את העקרונות שמצויים באמנות בינלאומיות שישראל אשררה מאז. כמו כן, אין חוק זה מבטא מגמות המקובלות במדינות המערב ביחס למגוון שירותי הרווחה האישיים שעל המדינה לספק לנזקקים, לתנאים ולדרכים להספקת שירותים בסיסיים אלה לאוכלוסייה.

חקיקת חוק שירותי הסעד: כוונות ופשרות

חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958 נתקבל בכנסת לאחר תהליך רצוף דיונים וויכוחים שנמשכו כעשר שנים, שבמהלכם עברו סעיפי החוק גלגולים ונוסחים רבים. דורון (2002) מתאר את חקיקתו של חוק זה כ"מסלול מכשולים" משום שהדיונים בכל

4 ראה: מונדלק, גיא (1999) זכויות חברתיות-כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות לממד החברתי של זכויות האדם. שנתון משפט העבודה. תל אביב: האגודה הישראלית למשפט העבודה ולביטחון סוציאלי.

5 חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, סעיפים 2 א-ב.

אחד מסעיפי החוק המיועד בכנסת ובוועדותיה הביאו עמם צמצום ודלדול האחריות שהמדינה הייתה נכונה לקבל על עצמה בתחום שירותי הסעד. אין ספק כי לחוק זה, עוד טרם נולד, יוחדו כוונות מוגבלות ומצומצמות.

חוק שירותי הסעד נועד לעגן בחוק את מערכת שירותי הרווחה שהייתה נהוגה בארץ טרם קום המדינה. שירותי הסעד שניתנו בתקופת 'המדינה שבדרך' במסגרת המחלקה לעבודה סוציאלית של הוועד הלאומי היו חלקיים ובלתי מספיקים. שירותים אלה הוגשו ברמה המקומית על ידי לשכות סעד. הם לא היו מעוגנים בחקיקה, התמקדו בקבוצות קטנות ושוליות באוכלוסייה והמימון לביצועם לא הובטח (דורון, 2002; דורון וקרמר, 1975). יתר על כן, הם הוגשו על יסוד החלטות מקומיות, שהתבססו על שיקול דעתם של עובדים סוציאליים ומנהלי המחלקות. ובנוסף, לא תמיד היו משאבים הולמים ומספיקים לביצוע החלטות אלה אף אם התקבלו (שניט, 1974).

בעת חקיקת החוק הממסד הפוליטי בארץ, שהיה מזוהה עם תנועת הפועלים, הסתייג באופן מסורתי מהגשת סעד לאוכלוסייה הנזקקת. לעמדתו, התפקיד החברתי של הגשת שירותי סעד הוא תפקיד מוגבל, שיורי ונחות. כך בתהליך הכנת החוק ניסה הממסד הפוליטי לצמצם את הקצאת המשאבים שנועדו לצורכי סעד, התאמץ להסיר מעצמו את האחריות הממלכתית להגשת סעד ולהשאירה כבעבר באחריות מקומית ושאל להעביר את נטל מימון העזרה אל הנזקקים עצמם או אל קרוביהם. בפועל נרתע הממסד הפוליטי בארץ מהשלמת חקיקה זו, שמא ניסוח כללי זכאות ורמות תמיכה מדויקות יביאו להגדלה ניכרת במספר הפונים וללחץ תקציבי בו תתקשה המדינה לעמוד (דורון, 2002; דורון וקרמר, 1975). קבוצה נוספת שהשפיעה על אופיו המוגבל של החוק הייתה קבוצת הבכירים בעבודה סוציאלית, שתמכה אף היא בחקיקת חוק מצומצם ומגביל. בתפיסתם המקצועית הם ראו במתן תמיכות סעד ובמדיניות הסיוע ככלי טיפולי, שאמור להינתן על פי שיקול דעתם של עובדים סוציאליים. זאת ככל הנראה משום שבראשית דרכה של המדינה עמדו בראש שירותי הרווחה קבוצה של אנשי מקצוע, שהנחילו דגם עבודה המבוסס על שיקול דעת פרטני, שאינו מקדם את הבטחת זכויות הנזקקים ואינו דואג לקידום זכויות האנשים מבחינה משפטית או מנהלית (דורון, 2002, 2004). את המאבק נגד גישה מחמירה זו ניהלו אך מעט חברי כנסת מספסלי האופוזיציה של הימין והשמאל, כאשר הרוב בכנסת התייחס לנושא באדישות או נתן את הסכמתו בשתיקה. כך התקבל החוק במתכונתו המוגבלת והחלקית.

נוסחו הסופי של החוק נתקבל לאחר תהליך ממושך של דיונים שתמציתם בתרשים א'. התרשים מבוסס על מאמרו של דורון (2002). באופן סכמתי עבר החוק את השלבים הבאים:

תרשים א': חוק שירותי הסעד תשי"ח 1958 – רצף החקיקה (1950 – 1958)

הצעת חוק 1950

הצעת החוק הראשונה היתה הרחבה והמבטיחה מכולן, והיא כללה מחויבות מרחיקת לכת של המדינה לגבי מימוןם של שירותי הסעד והרחבה להגישם למו שנוקק להם. עם זאת, כבר בהצעת חוק זו היו חילשות מהותיות: לא נקבעה בה זכות מוגדרת לפרט הנוקק לקבל את השירות, וכן לא נקבעה בה הגדרה בהירה של רמת העזרה הכספית שתוגש לנוקקים. טיוטה זו לחוק לא עברה, אלא את משוכת הדיון הפנימי שנערך לגביה במשרד הסעד.

הצעת חוק 1953

הצעת החוק השנייה הייתה מצומצמת מקודמתה: צומצמה מחויבותה של המדינה למימון השירותים "בהתחשב בצורכי המקום ויכולתו", לא נקבעה בה זכות מוגדרת לפרט הנוקק לקבל שירות, לא הייתה בה הגדרה ברורה של השירותים שהחוק מציע לנוקקים, אלא נקבע ש"שירותי סעד פירושה כל שירות וטיפול סוציאלי שייקבעו על ידי השר בתקנות". הייתה זו הצעה של חוק מסוגרת בלבד, שהותיר את יציאת תוכנו המעשי לתקנות שיתקין שר הסעד. גם הצעת חוק זו לא זכתה לדיון נוסף.

הצעת חוק 1954

ההצעה השלישית הייתה שונה מקודמותיה והיא שיקפה גישה מחמירה ומצומצמת ביותר. בהצעה זו נאמר במפורש כי יש להגביל את האחריות והמסמלוגיות להגשת שירותי הסעד לאוכלוסייה הנוקקת ולהעביר אחריות זו לרשויות המקומיות. המטרות המוצהרות של הצעה זו היו להביא להגבלת האחריות של הכלל להגשת שירותי סעד ולהחמיר בתנאים המזכים לקבלת עזרה. גם הצעת חוק זו זכתה לדיון כללי בלבד, ולא לחקיקה, כנראה משום שהנושא לא זכה לקדימות מספקת בממשלה.

הצעת חוק 1955 - 1956

ב 1955 הוכנה הצעת חוק רביעית שהועברה לדיון ולהחלטה בוועדת השרים לענייני פנים ושירותים. זו אישרה את ההצעה והכניסה בה מספר תיקונים, וכך גובשה הצעת חוק שירותי הסעד 1956. הצעה זו כללה שמונה סעיפים בלבד והיא חזרה על עיקרי ההצעות המגבילות שנידונו בשנים הקודמות. לא הייתה בהצעת חוק זו משום הקניית זכות כלשהי לנוקקים והיו בה הוראות מרתיעות ומחמירות כלפי מבקשי הסעד: סמכות חקירה, אחריות קרובים, החזרת הסיוע מאדם שקיבל סעד והתברר שיש בידו הכנסות. למרות הביקורות החריפות שנשמעו בגין ההצעה, זכתה ההצעה לרוב בקריאה ראשונה במליאה בכנסת, ועברה לפיכך לדיון בוועדה מנימית של הכנסת. חברי הוועדה היו מודעים לדלות החוק הסוצי, אך הייתה בניהם חשכמה לפיה אין מקום שהוועדה תדון בהרחבת מסגרת החוק.

חוק שירותי הסעד, תשי"ח - 1958

הצעת החוק משנת 1956 חזרה לקריאה שנייה ושלישית עם מספר תיקונים, שלא היה בהם בכדי לשנות את העקרונות המגבילים שהופיעו בה. הצעת חוק זו זכתה לרוב, וכך בסופו של דבר התקבל חוק שירותי הסעד תשי"ח 1958 על חולשותיו ומגבלותיו.

אם כן, חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958 העניק גושפנקא סטטוטורית לדפוס הפעולה של שירותי הרווחה המקומיים, כפי שהתגבשו ביישוב היהודי בישראל בתקופת המנדט (דורון, 1995; כורזים ואחרים, 1988). החוק העניק משנה תוקף לדפוס ארגון, פעולה ומימון מסורתיים וארכאיים, שהתבססו על אחריות מקומית, שיקול דעת מקצועי ומנהלי, מבחן אמצעיו של המבקש, הטלת אחריות ראשונית לסיוע על קרוביו של המבקש ומשפחתו המורחבת והקפדה על מתן 'זכאות מופחתת' (עקרון 'less eligibility' שמקורו בחוקי העוני האליזבטאניים באנגליה, שנת 1601) לקבלת סיוע - כולם תנאים בלתי רצויים ביותר (דורון וקרמר, 1975). כך עד היום מושתתת מערכת שירותי הרווחה האישיים על בסיס משפטי צר זה, החסר כל תפיסה חברתית מחייבת (שניט, 1974).

אין ספק כי העקרונות שנקבעו בחוק משקפים ערכים מיושנים, שחלפו מן העולם עם אימוץ עקרונותיה של מדינת הרווחה. חוק זה לא מבטא את ההתפתחויות החדשות במדיניות הרווחה, שחלו בארצות המפותחות בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה. מומחה מן החוף שבחן את שירותי הרווחה בשלהי שנות ה-50 קבע כי בתחום הטיפול במשפחה והסיוע הכספי קיימים ליקויים וחסרונות רציניים "עד כדי שהם מפגרים בעשרות שנים אחרי הישגי המדינה בשטחים אחרים" (דו"ח קליין, אצל דורון, 2002). אף שבמהלך השנים נעשו מספר תיקונים בכמה מסעיפי החוק, המסגרת הכללית של חוק זה, עקרונותיו ורוחו נותרו בעינם.

תיקונים בחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958

מאז התקבל חוק שירותי הסעד 1958 נעשו מספר תיקונים בגוף החוק וכן נחקקו מספר חוקים נוספים בתחום שירותי הרווחה האישיים. חוקים אלה מנחים כיום את שירותי הרווחה המקומיים ומשפיעים על אספקת שירותי הרווחה האישיים בפועל. לא נראה כי בתיקונים אלה היה בכדי לשנות את אופי הגשת השירותים ואת המגבלות הקיימות בחוק.

התיקון הראשון לחוק נתקבל ב-1965. התיקון נגע למספר היבטים: הוספה החובה על הלשכה למסור למבקש השירות את ההחלטה בבקשתו בכתב וזאת "תוך זמן סביר"⁵. חברי כנסת אחדים הציעו לקבוע פרק זמן מדויק שבו יקבל הפונה תשובה, אך התנגדותם של אחרים להצעה הורידה אותה מהפרק. שאר התיקונים נגעו לנושא הערר⁶. ראשית, הורחבה זכות הערר לא רק למי שלשכת הסעד סירבה

6 חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, סעיפים 2 ג-ה.

7 חוק שירותי הסעד, תשכ"ה-1965, ישיבת ועדת השירותים הציבוריים, 13.7.65, 18.7.65.

להגיש לו סעד, כפי שקבע החוק המקורי, אלא לכל "מי שרואה עצמו נפגע מהחלטת לשכת הסעד". שנית, נקבע כי במקום הפנית הערר לטיפולו של שר הסעד, ימנה שר הסעד ועדות ערר מקומיות, להן הסמכות לדחות או לקבל את בקשת הערר. שלישית, נקבע כי כל ועדת ערר תורכב משלושה: איש מקצוע שהוא 'כשיר לעבודה סוציאלית' ושני נציגי ציבור שיקבע השר. מעיון בפרוטוקולים של הדיונים⁷ בכנסת ובוועדות, עולה כי כוונת תיקונים אלה הייתה לשפר את הנגישות לסעד ולמנוע משוא פנים בהחלטות על מתן סעד. כך, למשל, טענה חברת הכנסת רחל צברי ממפאי בדיון בקריאה ראשונה בהצעה כי "אחד הקשיים שלנו בעבודת הסעד הוא שזכויות הפונה אינן מוגדרות. בדיקותיה ושיקוליה של העובדת הסוציאלית, כמוכן לפי הנחיות כלליות, הן הקובעות את מהות התמיכה". ד"ר יוסף בורג, שר הסעד דאז, סבר כי תיקונים אלה יהפכו את הנזקק "לזכאי המקבל את הסעד המגיע לו בדיון" (כך במקור). עם זאת, ספק אם ועדות ערר אלה מילאו בעבר ואף אם הן עומדות כיום בציפיות המחוקק, ועל כך נעמוד בהמשך.

תיקון נוסף לחוק שירותי הסעד התקבל ב-1971. התיקון האמור העניק בחוק סמכויות לפקידי סעד ראשיים, כך שיוכלו, בפיקוח שר הסעד, לקבוע את המדיניות הכללית של פעולות הסעד⁸. לא נרחיב על תיקון זה, שאמור היה להרחיב את האפשרות לשיקול הדעת בקבלת החלטות מקומיות-פרטניות.

התיקון המשמעותי יותר בחוק שירותי הסעד ובמערכת הרווחה התקבל בעקבות חקיקת חוק הבטחת הכנסה התשמ"א-1980, שנכנס לתוקפו בינואר 1982. החוק יצר הבחנה בין מתן סיוע כלכלי-כספי, שהועבר לאחריות המוסד לביטוח הלאומי, ובין אספקת שירותי רווחה אישיים, ברובם שירותים בעין (In Kind), שנותרו באחריות לשכות הרווחה המקומיות. בעקבות הפרדה זו תוקן חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, ונקבע בו כי "לא תינתן תמיכה שמטרתה להבטיח הכנסה מספקת כדי מחיה"⁹.

השאיפה להפריד בין מתן סיוע כלכלי והגשת טיפול סוציאלי עלתה כבר במהלך שנות ה-60 ותחילת שנות ה-70, בעיקר בעקבות ההכרה בקיומם של ליקויים רבים באופן פעילותן של מחלקות הסעד (וייס, 2000; ינאי ודורון, 1987). עם

חוק שירותי הסעד (תיקון) תשכ"ה-1965, קריאה ראשונה, 28.6.65, 29.6.65, 9.6.65.

חוק שירותי הסעד (תיקון) תשכ"ה - 1965, קריאה שניה ושלישית, 22.7.65.

8 חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, סעיפים 13 א-ב.

9 חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, סעיף 2 א.

10 ראוי לציין כי חוק הבטחת הכנסה לא הוציא לחלוטין את תפקיד מתן הסיוע החומרי מידי

הפעלתו של חוק הבטחת הכנסה הועברה האחריות להבטחת הכנסה מידי לשכות הרווחה המקומיות לארגון ממלכתי, המוסד לביטוח לאומי. בכך הגיעה לסיומה מדיניות ששילבה בין מתן תמיכות (סעד) כספיות עם שירותי טיפול סוציאלי (בריק, 1982; וייס, 2000; ינאי ודורון, 1987). ההפרדה בין הבטחת הכנסתן של משפחות במצוקה לבין הטיפול הפרטני במצוקותיהן השפיעה באורח משמעותי על רווחת הנזקקים לשירותים אלה, על התמחותן של המחלקות לשירותים חברתיים ועל אופן ואופי הגשת שירותי הרווחה האישים בישראל. על השלכות אלה ומשמעות ההפרדה עמדו במחקריהם ינאי ודורון (1987) ווייס (2000).

השינוי המהותי שהנחיל חוק הבטחת הכנסה תשמ"א 1980 הוא בהכרה בקיום ה'זכות לקבלת סעד'. עד חקיקת חוק הבטחת הכנסה, פנו אנשים ללשכות הרווחה וביקשו סיוע לקיום. הדיון בבקשתם התנהל על פי שיקול דעת מקצועי בכפוף לחוק שירותי הסעד ותקנותיו. עם זאת, לאחר קבלת החוק הפכו המבקשים ליתובעים' וכמו כל תושב ישראל, הם תבעו את זכותם לקבלת גמלת הבטחת הכנסה. בכך נחסכה מהם ההכתמה של 'מקבלי סעד' כפי שהשתרשה בציבור בישראל והם הפכו להיות בעלי מעמד של מקבלי גמלאות כחוק מן הביטוח הלאומי. קבלת סיוע מתוקף זכות המעוגנת בחקיקה ממלכתית משתקפת בעובדה כי גמלאות אלה ניתנות על ידי מוסד ממלכתי לביטחון סוציאלי, המגיש גמלאות אוניברסליות לכלל האוכלוסייה ולא רק לאוכלוסייה הענייה. מעתה יכול היה כל נזקק לתבוע את 'זכותו' להבטחת הכנסה, צומצם היקף שיקול הדעת באישור גמלאות אלה וניתן היה לערער על החלטת המוסד לביטוח לאומי בפני גוף משפטי, בית הדין לעבודה, ולא בפני ועדת ערר.

הכרה זו בזכויות התושבים להבטחת הכנסה¹⁰ הבליטה את העובדה ששאר שירותי הרווחה האישיים והטיפול הסוציאלי נותרו במתכונתם המסורתית. שירותים אלה עדיין מעוגנים בהסדר ישן, שאינו מבוסס על זכות שבחוק, אלא כפוף לשיקול דעת מקצועי ומנהלי רב ולתקציב קיים או חסר, כך שרבים מהנזקקים לסיוע חשים אי נוחות ואף הכתמה בפנייתם לשירותי הרווחה (ינאי ודורון, 1987).

שירותי הרווחה. גם כיום הדאגה למתן עזרה חומרית לצרכים מיוחדים נמצאת באחריותם ובמימוןם (החלקי) של שירותי הרווחה המקומיים. הכוונה, למשל, לסיוע במימון ציוד בסיסי לבית, תלבושת אחידה לתלמיד בית ספר, מימון טיפול שיניים, מימון דיאטה מתאימה, תשלום נסיעות לבקר בן משפחה החוסה במוסד וכדומה, הוצאות חימום והסקה ועוד. אף שהתמיכה במסגרת זו היא קטנה יחסית, ועוד מצטמצמת בחלק מהרשויות המקומיות מדי שנה - היא ערובה לאפשרות למתן סיוע כספי, ולו חלקי, בידי לשכות הרווחה המקומיות.

11 חוק שירותי הרווחה, התשמ"ד-1983, דיון במליאה 14.12.83

במקביל לשינויים אלה, במהלך השנים גדל והלך מספרם של החוקים החברתיים המעצבים את דפוסי פעולתם של שירותי הרווחה האישיים ומנחים את הצוות המקצועי בהם. כך למשל תכנית ביטוח סיעוד בביטוח הלאומי מעניקה יסל שירותי סיעודי לזכאים, במטרה לסייע להם בפעולות היום יום. אך בראש ובראשונה נוספו חוקים המנחים את שירותי הרווחה ואת העובדים הסוציאליים בנושאים רגישים. תשתית החקיקה כוללת היום, בין השאר, את חוק נוער (טיפול והשגחה) תשי"ד-1960, חוק הגנה על חוסים תשכ"ו-1966, תיקון (1988) לחוק העונשין, תשל"ז 1977 המתייחס להגנה על קטינים וחסרי ישע, חוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991, חוק הסעד-סדרי דין (בעניינים קטינים, חולי נפש ונעדרים) תשט"ו-1955, חוק הכשרות המשפטית האפורטרופסות תשכ"ב-1962. חוקים אלה מחייבים התייחסות למגוון רחב של נושאים חברתיים רגישים: מניעה וטיפול בתופעות אלימות במשפחה, הגנה על קטינים וחסרי ישע, טיפול בילדים בסיכון, סיוע לנשים מוכות, טיפול במפגרים ובנכים ועוד (דורון 2004; שניט, 2000). מן הראוי לציין שחלק מחוקים אלה הם חוקים הגנתיים, והם אינם מפרטים בצורה קונקרטית את השירותים המיוחדים אשר אוכלוסיות אלה זכאיות לקבל. קיומם של חוקים אלה והחובה לעמוד בהם רק הבליטו את המגבלות הקיימות בפני עובדים סוציאליים להיענות לפניות שאינן כלולות בחוקים אלה. כך עלה החשש לפגיעה בהיקף ובאיכות שירותי הרווחה האישיים האחרים, המוגשים למי שזקוקים להם (וייס, 2000). העובדה כי העובדים נוטים להעניק דרגת עדיפות גבוהה יותר לתחומים המעוגנים בחוק על חשבון עיסוקם בתחומים אחרים, חשובים לא פחות, אך אינם מעוגנים בחוקים, מוכיחה כי בסיס חוקי ברור ומוגדר היטב מבטיח אספקת שירותים ומחזק את זכותו של האזרח לקבלת שירותים אלה (קטן, 1998).

בשנים האחרונות לא נעשו שינויים או תיקונים נוספים בחוק שירותי הסעד תשי"ח 1958. רק הוראות והודעות משרד הרווחה (תע"סים) משתנות חדשות לבקרים, אך אין בהם משום להעניק עיגון ממשי, חוקי או תקציבי במענה לצרכים המתרבים.

חוק שירותי הסעד: החשיבות והמגבלות

למן הקמת המדינה ועד חקיקת חוק שירותי הסעד, תשי"ח - 1958, עברו עשר שנים, בהן פעלה מערכת הסעד ללא חקיקה ראשית. יש הרואים בהעדר חוק, בתחום הרווחה, כיתרון משום שהוא מאפשר למערכת הרווחה לפעול בגמישות, מיידיות ותוך שיקול דעת מלא. עם זאת, כיום ישנה הסכמה רחבה כי ראוי שאספקת שירותי הסעד תהיה מעוגנת בחוק, שיקבע זכויות והסדרים מנהליים להגשתם של שירותי רווחה אישיים.

יתרונו של חוק שירותי הסעד, תשי"ח - 1958, מתבטא בכך שהוא קובע הסדרים חוקיים להגשתם של שירותי רווחה אישיים לאוכלוסייה הנזקקת. החוק מקנה מסגרת לקביעת תקנות משפטיות מחייבות ביחס להגשת שירותי רווחה אישיים. על יסוד החוק והתקנות הללו ניתן להפיץ הוראות אדמניסטרטיביות (הוראות והודעות) בחתימת מנכ"ל המשרד, ובהן הנחיות ודרכי פעולה במסגרת היתקנון לעבודה סוציאלית (תע"ס). אף שלהוראות אלה אין מעמד משפטי, כמו לחוק או לתקנות, יש להן חשיבות מעשית, משום שהן מבטאות בצורה ספציפית ומפורטת את מדיניות המשרד ואת הנחיותיו באשר למבנה ותפקיד המחלקות לשירותים חברתיים וביחס לשירותים שניתן לספק לנזקקים (שניט, 1971).

עם זאת, בעוד החוק מספק מסגרת ארגונית לאספקת שירותי רווחה, הרי שהעקרונות החלקיים בו הופכים אותו למסמך מוגבל ומצומצם במהותו. מבין 13 סעיפי החוק הקיימים, הראשון עוסק בהגדרות, השני באחריות המקומית לניהול, השלישי בזיקה של לשכות הסעד המקומית לנזקק ושאר סעיפי החוק עוסקים באחריות הפונה וקרוביו למצבו. החוק שם את עיקר הדגש על סמכויות החקירה של מצבם הכלכלי של נזקקים, על קביעת אחריות הקרובים ועל הסמכות לגבות בחזרה סיוע שניתן שלא כדין (דורון וקרמר, 1975). החולשות בבסיס החוק מתבטאות בכך שהוא אינו מקנה זכות ישירה לקבלת שירות רווחה אישי, הוא לא מגדיר מה כוללים שירותים אלה, ולו הבסיסיים מביניהם, מי אחראי למתן שירותים אלה ומי יממן אותם. נפרט עתה מגבלות אלה.

העדר זכות לסעד: המגבלה המרכזית בחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, היא העובדה שהחוק אינו מעניק זכות ישירה לקבלת סעד, משמע: הוא אינו מעגן את זכותו של התושב לתבוע ולקבל שירותי רווחה אישיים. יש הרואים את הזכות שהחוק מעניק כעקיפה. החוק מטיל אמנם חובה על הרשות המקומית לקיים לשכת סעד, אך הוא אינו מעניק לתושב זכות לתבוע ממנה דבר. סעיף 2 לחוק אומר "רשות מקומית תקיים לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם". חובת הרשות המקומית להקים לשכת סעד, אין בה במפורש או במשתמע להכיר בזכותו של התושב לקבל בלשכה זו שירות כלשהו. גם בתקנות שהוצאו מכוח החוק אין שום הוראה שעל פיה אפשר להסיק כי קיימת חובה משפטית להגיש סיוע או טיפול מסוימים לציבור הנזקקים (שניט, 1988). הסוציולוג הגרמני סימל (Simel) בתוך שניט, (1974) ביקר עיקרון דומה בתחילת המאה העשרים, באומרו כי גם אם המדינה נטלה על עצמה אחריות לסייע לעניים, לעניים עצמם אין בהסדר מסוג זה זכות מקבילה לקבלת סעד וסיוע.

מהות הסעד והיקפו: עדות נוספת לכך כי החוק לא מקנה זכות לסעד, היא כי לא נקבעו בו עקרונות המגדירים את מהות הסיוע שניתן להעניקו והיקפו של סיוע זה. המחוקק לא פירט ולא קבע אמות מידה לגבי היקף ומהות הסעד לו זכאי תושב שנוקטותו הוכרה על ידי הלשכה. כך שגם אם לכאורה קיימת זכות עקיפה לסעד, הרי שהיא מרוקנת מתוכן בהעדר הגדרות מחייבות לגבי היקף ומהות הסעד שיש לתת לנוזקים (שניט, 1971). אף שבתקנות קיימת התייחסות לגבי הגדרתו של נזק, והתנאים להכרה בזכאותו, אין התקנות קובעות הנחיות, אלא המלצות בלבד, ומותירות שיקול דעת מנהלי ומקצועי בלתי מוגבל. כן, אין קריטריונים ברורים של זכאות לקבלת הסיוע, כלומר, לא ברור מהו עומק המחסור שממנו והלאה זכאי הנזק לשירות כלשהו. לסיכום, גם אם ישנה הכרה בזכאותו של הפונה, אין היא עדין מבטיחה בהכרח את מימוש זכותו במובן המשפטי (דורון, 2002; דורון וקרמר, 1975; שניט, 1988).

בן אליא (1999) מרחיב זאת וטוען כי בהיעדר הגדרה נורמטיבית בדבר סוג השירותים שמן הראוי לספק קיימת שונות רבה בין הרשויות המקומיות באשר למגוון השירותים המסופקים, רמתם ופעולתם הלכה למעשה. משמעותה החברתית של שונות זו, לטענתו, היא שהמדינה אינה מבטיחה כיום שירותים שווים למי שמתגוררים ביישובים שונים בארץ.

שיקול דעת: כל עוד לא מוגדרים קריטריונים להענקת השירותים ותנאי הנזקקות לא קבועים כזכות ברורה של התושב, יש אפשרות רחבה ביותר ללשכות השירותים החברתיים ולעובדים הסוציאליים להפעיל את שיקול דעתם ולהעניק את הסיוע בהתאם לסדר עדיפות הידוע להם בלבד (דורון, ינאי וגל, 1996). למחלקה לשירותים חברתיים בישראל יש שיקול דעת רחב ביותר לקבוע האם הפונה נזקק וראוי לסיוע המבוקש, ואם כן, האם ניתן להיענות לפנייה זו במסגרת האמצעים המוגבלים הקיימים. העובדה שהחוק לא מפרט את זכויות האנשים לקבלת שירותי סעד, רווחה וטיפול מינימליים, והעובדה שאין חובה משפטית להגיש סיוע לנוזקים בתחומים מוגדרים, כל אלה מעניקים לרשויות המקומיות חופש תמרון לקבוע באילו עניינים יגישו סעד ובאילו עניינים לא יגישו סיוע (שניט, 1988). יש הרואים בשוליים רחבים אלה של שיקול דעת יתרון, אולם ספק אם במצב של העדר משאבים שיקול דעת רחב מעין זה הוא אכן יתרון. במצב כזה לא תמיד הנזקים ביותר הם הראשונים לקבלת סיוע, לעיתים בשל הפעלת לחצים שונים יוטה שיקול הדעת לתחומים זרים, שאינם נוגעים למצבו של האדם ולצרכיו, והכל בחסות שיקול הדעת, שלא תמיד צריך להסבירו או לנמקו.

מידע הנוגע לזכויות: חולשה נוספת שנגזרת מהעדר זכויות בחוק או בתקנות היא שלתושב אין כל אפשרות לדעת מהם השירותים להם הוא זכאי במסגרת שירותי הרווחה, מהם תנאי הזכאות ומהן אמות המידה על פיהם יוענקו (או לא יוענקו) לו שירותים אלה. גם אם וכאשר שירותי רווחה מוצעים לציבור, אין מחייב החוק את הרשויות המקומיות להביא לידיעתם של הלקוחות הפוטנציאלים את היצע השירותים, את התנאים המזכים לקבלת השירותים וזמינותם. ללא מסגרת חוקית לא ניתן להבטיח את שקיפות המידע בדבר שירותים אלה וחשיפתו בפני הציבור (דורון, ינאי וגל, 1996). קשה ליישב קיומו של מצב זה לאור סעיפי חוק חופש המידע תשנ"ח-1998, המחייבים שקיפות ופירוט זה.

בנוסף, חוק שירותי הסעד אינו מקנה הזדמנות לתושב להציג ולהשמיע את טיעונו בעניין החלטה שעשויה להתקבל במענה לבקשתו. בכך מתעלם החוק מעיקרון השימוע, לפיו לכל אדם זכות להשמיע דעתו ביחס להחלטה המתקבלת בעינינו. המחוקק נמנע מהקניית זכות זו, ובמקומה הסתפק במתן זכות לערער בפני ועדות הערר, שהן לפי כוונת המחוקק הכלי שאמור להבטיח לפונה אפשרות להשמיע את קולו.

זכות הערעור ומשמעותו: חולשתו של חוק שירותי הסעד נוגעת גם לזכות הערר שהוא מקנה. חוק שירותי הסעד, תשי"ח - 1958, מפנה את מי שלא קיבל מענה לבקשתו, או מי שחש נפגע מההחלטה לגביו לועדת ערר. עם זאת, לוועדות הערר הללו אין למעשה מעמד משפטי, ובשונה, למשל, ממערכת הביטוח הלאומי, אין בחוק כל התייחסות לאפשרות לפנות למערכת בית משפט מחוץ למערכת הרווחה. ראוי גם לבחון אם כלל קיימות ועדות ערר בכל היישובים בארץ, אם הן מתכנסות כסדרן, דנות בעררים, משיבות מענה למערערים תוך פרק זמן סביר וכדומה. מנתונים לשנת 2002 (רובין ודסקל, 2004) עולה כי בשנה זו הוגשו בישראל כ-1268 עררים על החלטות שירותי הרווחה. לאחר דיון בוועדות הערר 68% מהעררים שהוגשו נדחו, חלקם בשל היעדר זכאות וחלקם בשל היעדר תקציב. משמע: גם אם נמצא הפונה נזקק לשירות וזכאי לקבלו - קבעה ועדת הערר כי לא ניתן להיעתר לבקשתו בשל מגבלות תקציב. שאר העררים (כ-31.9%) אומנם לא נדחו, אך הם כוללים למעשה גם עררים שהוחזרו לבדיקה חוזרת של שירותי הרווחה, הרשאים אמנם לדון מחדש בבקשה ולאשרה, אך גם לדחותה, והכל על פי שיקול דעת וקיום משאבים, כאמור.

אחריות מקומית ולא ממלכתית: חולשה נוספת במצב החוקי הקיים היא בכך שהרשות המקומית היא שנושאת באחריות ישירה ובלעדית כלפי האוכלוסייה

הנזקקת המתגוררת בתחום שיפוטה, עקרון שהיה נהוג בחוקי העוני (חוקים שנתקבלו באנגליה במאה השבע עשרה והיו בעלי גישה מענישה ומרתיעה כלפי האוכלוסייה הענייה). הסדר האחריות המקומית מבטא את רצון הממשלה להסיר ממנה אחריות לספק שירותי רווחה אישיים לאזרחיה ולהטילה על הרשויות המקומיות. כפי שהוצג, חוק שירותי הסעד נוסח לאור השקפה שהעדיפה את האחריות המקומית להתמודדות עם בעיות הרווחה של האוכלוסייה הנזקקת, על פני מערכת ריכוזית ממלכתית שתהיה אחראית למענה זה (דורון, 1994; קטן, 1998; שניט, 1988). למעשה מטיל החוק אחריות פורמאלית מלאה על הרשות המקומית להגיש שירותי רווחה לאוכלוסייה, בה בשעה שהוא פוטר כליל את השלטון המרכזי מאחריות להגשת שירותי הרווחה מוטלת על השלטון המקומי בלבד (דורון, 1995). מצב זה הביא לכך כי הרשויות המקומיות הפכו להיות האחריות העיקריות לרווחת תושבי ישראל. "משבר הרשויות המקומיות" רק הבליט את אי יכולתן של הרשויות המקומיות לקבל אחריות לתחום הרווחה בעודן משחררות את הממשלה מאחריותה הציבורית כלפי תושבי המדינה (בן אליא, 1999; דורון, 1995). בהטלת האחריות על הרשויות המקומיות טמון פרדוקס לוגי-מבני: רשויות מקומיות חלשות, מתאפיינות לא אחת בתנאים מקומיים קשים, במשאבי תעסוקה מוגבלים ולעיתים אף בשיעור גבוה של אוכלוסייה קשת יום. אך ספק אם דווקא רשויות כאלה ערוכות לשרת את האוכלוסייה הנזקקת, המתגוררת במקום.

מימון השירות: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958 אינו מגדיר את מקורות המימון שלו עצמו. החוק מחייב את הרשויות המקומיות לקיים את השירות לנזקקים, אולם אינו מגדיר את המקורות התקציביים ואת המשאבים הנחוצים לשם כך, בעיקר בכל הנוגע למי שאכן נמצאו נזקקים וזכאים לסיוע (דורון, ינאי וגל, 1996). שניט (1988) מסביר כי הגדרת כללי הזכאות מבלי שיובטחו מקורות כספיים מספקים לסיפוק הצרכים של כל הזכאים, משמעותה היעדר הכרה בזכות משפטית. כדי שתהיה לאזרח זכות משפטית, דרוש שבנוסף על כללי הזכאות החלים עליו, יובטחו בחוק אותם המשאבים הנחוצים לשם מתן סיוע לפונים העומדים בתנאי הזכאות.

כיום מקובל שכל הוצאה המוכרת על ידי משרד הרווחה, המאושרת על פי כללי התע"ס ומפורטת בהם, תחזיר המדינה לרשות המקומית 75% מהוצאה זו. על הרשות המקומית אפוא לשאת ב-25% הנותרים של ההוצאה. ספק אם כל רשות מקומית ערוכה ומסוגלת לשאת בחלקה בנוסחה זו. כך רשויות מקומיות בעלות אמצעים יעניקו שירותי רווחה בהיקף ובאיכות גבוהים יחסית, לכאורה הן אף

אינן זקוקות להחזרי המדינה. לעומתן, חלק מן הרשויות המקומיות אינן ערוכות לממן את חלקן (25%) בהוצאות הרווחה, משום שאין להן את המשאבים הנחוצים לשם כך. המדובר ביישובים חלשים ביותר, שתושביהם מן הסתם, מצויים במצוקה ובעוני הקיצוניים ביותר. במקרה כזה פטורה המדינה להמציא את חלקה המשמעותי בהוצאה - והסיוע לקבוצה החלשה ביותר נפגע (בן אליא, 1999; דורון 1994). ברור לפיכך שלא קיים שוויון בשירות שמקבלים אנשים המצויים בנזקקות דומה, אך המתגוררים ביישובים שונים. סביר שנזקק המתגורר ביישוב אמיד יחסית יזכה לשירות טוב בהרבה מנזקק המצוי באותו מצב, אך גר ביישוב עני. מצב זה אינו מבטיח צדק טריטוריאלי בכל הנוגע לנגישות לשירותי הרווחה השונים ולקבלת סיוע (דורון, 1995). בריק (1992) עמד על בעיות זו והציע כי תקציב משרד העבודה והרווחה (דאז) המועבר לכל רשות מקומית יתבסס על מספר קריטריונים כגון: גודל האוכלוסייה, רמת ההכנסה הממוצעת ביישוב ואחרים. כך שככל שהמקורות המקומיים יהיו מועטים ומוגבלים - יגבר הסיוע הממלכתי הניתן לאותם יישובים.

ההסדרים הנוכחיים של חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי והמקומי בתחום שירותי הרווחה האישיים עמוסים אפוא במכשלות מבניות, המשפיעות על תפקוד מחלקות הרווחה המקומיות (קטן, 1988). בעוד הרשויות המקומיות אחראיות על אספקת השירותים לאזרחים ועל מימון חלקי שלהם, שליטת הרשויות המקומיות בתקציבי הרווחה של עצמן היא מוגבלת וחלוקת המשאבים מוכתבת ברובה על ידי הממשלה. השלטון המקומי הפך כלי שרת בידי השלטון המרכזי בכל הנוגע לאספקת שירותים אלה. אין זה סביר כי שירותי הרווחה של ישראל יהיו נשלטים כמעט לחלוטין על ידי השלטון המקומי, תפיסה שאולי הייתה נחוצה ומועילה בשנים הראשונות להקמת המדינה כאשר השלטון המרכזי היה בראשית דרכו (בריק, 1992; דורון, 1995). נראה כי חסר איזון בין שוויונות בין כל התושבים במדינה ובין התחשבות במאפיינים הייחודיים של חברי קהילות מסוימות (דורון, ינאי וגל, 1996).

בנוסף, המצב החוקי הקיים אינו תואם את התפקיד ההולך וגדל של ארגונים לא ממשלתיים בזירת שירותי הרווחה האישיים. בשנים האחרונות החל תהליך הפרטה חלקית, שבמסגרתו עברה חלק מהאחריות על אספקת שירותי הרווחה האישיים מהממשלה לארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים עסקיים. מדיניות ההפרטה סיבכה את המערכת בשל יצירת יחסי תלות הדדיים בין הממשלה, הרשויות המקומיות וארגונים מסחריים או וולונטריים, המעניקים את השירותים בשם המדינה ומטעמה. מעורבותם של ארגונים מסחריים (סיעוד) וולונטריים (ילד ונוער,

אמנה, קשישים) בהגשת שירותים מעוררת שתי בעיות עיקריות: ראשית, היא מסייעת לממשלה לצמצם את מעורבותה באספקת השירותים, תוך צמצום האחריות החברתית הכוללת לרווחה. יש אף הטוענים כי האצת תהליך זה עשוי עוד להוסיף ולצמצם את מחויבות המדינה לזכויות החברתיות של תושביה. שנית, מגמה זו מגבירה את אי השוויון בין הישובים בהיקף וברמת השירותים שהם יכולים להציע לתושביהם. דבר הנובע מהמחויבות החברתית השונה של מנהיגות הישובים ומהבדלים בכושר היזמות וביכולת לגייס משאבים ברמת היישוב. ואכן, רמה גבוהה יותר של שיווניות מאפיינת שירותים כמו שירותי סיעוד לזקנים, המעוגנים בתשתית חוקית, המחייבת אספקת סל שירותים לזכאים (קופ, 2004; קטן, 1998). בהעדר תשתית חוקית אין ערובה לשוויוניות זו.

יש להתייחס גם לתקנות שירותי הסעד ולמעמדן המשפטי. במהלך השנים תיקנו שרי סעד, עבודה ורווחה תקנות שהגדירו והסדירו את אופן הגשת שירותי הרווחה בהתאם לסמכויות שנתן להם החוק. שבעה קבצי תקנות שונים נגזרים מחוק שירותי הסעד תשי"ח ושואבים סמכותם מחוק זה:

- תקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963
- תקנות שירותי הסעד (פניה למתן סעד או טיפול סוציאלי) התשכ"ח-1967
- תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות) התש"ל-1970
- תקנות שירותי הסעד (מינוי פקידי שיקום) תשל"ד-1974
- תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים) תשמ"ו-1986
- תקנות שירותי הסעד (סדרי הנוהל בוועדות ערר) תשמ"ו-1986
- תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזרת מפגר-נזקק במעון) התשס"א-2001

בתקנות אלה מיצו השרים את סמכותם לחוקק חקיקת משנה. למעשה החוק מקנה לשר סמכות כמעט בלתי מוגבלת להתקין תקנות ולקבוע על פיהן לפי ראות עיניו את הנעשה בתחום שירותים אלה (דורון, 1995). דורון וקרמר (1975) מציינים כי עובדה זו אינה יוצאת דופן בתחיקה הסוציאלית בישראל, בה הוראות נקבעות בצורה כוללתית מאוד, ולמנהל הציבורי ניתנות סמכויות רחבות להשליט חקיקה זו בתקנות ובהוראות מנהליות. תקנות אלה, שנקבעו במהלך השנים, עוסקות בעניינים נוהליים ואינן נוגעות למהותן ולהיקפן של זכויות אנשים לסעד. חשוב גם להבהיר שלשר אין סמכות לחייב את הרשות המקומית להעניק באמצעות לשכת הסעד שלה סיוע בהיקף ובמהות מוגדרים (שניט, 1974).

יש להתייחס גם ל'הוראות והודעות' שמוציא מנכ"ל משרד הרווחה, **התע"ס**. הוראות והודעות אלה ממלאות את החסר בחוק במידה חלקית. מדובר בהנחיות שמפיץ

משרד העבודה והרווחה בקרב מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים. הן עוסקות באופן הפעלת מערכת שירותי הרווחה האישיים, הן אמורות לפרט את השירותים, שבהתקיים משאבים מתאימים, הרשות המקומית רשאית לספק לנזקקים זכאים, והן מגדירות את אופן אספקתם של שירותים אלה (גל, 1996). עם זאת, הוראות אלה הן נחותות במעמדן המשפטי מזה של התקנות, ויש בהן שתי מגבלות מרכזיות: ראשית, הן אינן מחייבות מבחינה חוקית, כלומר הן אינן בבחינת מסמך משפטי מחייב. הנחיות מנהליות אלה לעובדי מערכת שירותי הרווחה אינן מקנות זכויות משפטיות ברורות לנזקקים, וגם אילו ידעו אלה את תוכנם הם לא יכולים היו לתבוע את השירותים שהוראות אלה מפרטות. ואכן, תוכן התע"ס אינו מובא לידיעת הציבור הרחב, הוראות אלה מופצות במסגרת חוזרים מנהליים, אך אינן מתפרסמות ברשומות (קטן, 1998). הן אומנם מתפרסמות באינטרנט, אך ספק אם כלי זה מהווה דרך נאותה להפצת מידע בקרב אוכלוסיות חלשות. שנית, אין בהן משום הבטחת תקציב למימוש השירותים. להפך, יש בהן סעיף מגבלת התקציב שמרוקן אותן מתוכן. בהיעדר משאבים קיימים, כפוף מימוש הזכות לשיקול הדעת של עובד לשכת הסעד ב'קיצוב' העזרה ובקביעת סדרי הקדימויות להגשתה (שניט, 1988). בנוסף, אין להוראה מסוימת בתע"ס כל עדיפות על רעותה.

מיקום הוראות החוק, תקנותיו והוראות המנהל הכללי של משרד הסעד מצביע על קיומה של פירמידה נורמטיבית הפוכה. הבסיס המעשי והרחב הן הוראות המנהל הכללי, המטפלות בשאלות מהותיות הנוגעות להיבטים המרכזיים של הגשת סעד לנזקקים. הן אמנם הבסיס, אך הן נטולות מעמד משפטי. התקנות, המתייחסות להוראות נוהל ובחלקן מתייחסות לשאלות עקרוניות, כמו לקביעה מיהו נזקק, מצויות באמצע הפירמידה. ואילו בפסגת הפירמידה, וכמעט במנותק ממנה נמצא החוק, שאמור היה להגדיר את התשתית, את היסודות העקרוניים, הערכיים והאינסטרומנטליים בתחום הרווחה בישראל.

לסיכום, מניתוח הוראות החוק ומשמעותיו נראה כי חוק שירותי הסעד הקיים הוא חוק מסגרת בלבד המרוקן מהגדרת זכויות אדם, תושב, או זכויות חברתיות כלשהן. חוק זה אינו מקנה זכות ישירה לאזרחים לקבלת שירותי רווחה אישיים ואינו מחייב את המדינה להכיר בזכותם של אזרחיה לשירותים אלה ואף אינו מחייבה להעניקם. במצב בו אין מפרט שירותי רווחה ולו מינימאליים, שכל מחלקה לשירותים חברתיים חייבת הייתה להעניקם, ובהעדר חובה משפטית להגיש סיוע לנזקקים בתחומים מוגדרים - ספק אם קיימת מערכת המאפשרת תפקוד מנהלי ומקצועי של לשכות הרווחה המקומיות.

עבודת שירותי הרווחה מאופיינת אפוא בהענקת שירותים באורח שירותי, בהסתמך על שיקול דעת אישי ועל סדרי עדיפויות מקומיים ומשתנים, בחופש תמרון לקבוע באילו עניינים יגישו סעד ובאילו עניינים לא יגישו סיוע, באי אחדות בזכות לקבלת שירות או סיוע, באי שוויון בנגישות לשירותים, ובפערים גדולים בין אופי והיקף שירותי הרווחה המוגשים ביישובים שונים. זהו ללא ספק מצב ציבורי ומנהלי לקוי בבסיסו, הרחוק מהנורמות החברתיות והמשפטיות הרצויות במדינת רווחה דמוקרטית, שחרטה על דגלה את ערך כבוד האדם. ראוי היה לבחון את המציאות בתחומים אלה גם במדינות המערב האחרות, אך זרקור זה מגביל את דיונו לישראל.

היוזמה לחקיקת 'חוק שירותי רווחה, התשמ"ד-1983'

בשנות ה'80 נעשו מספר ניסיונות להחליף את חוק שירותי הסעד בחוק שירות רווחה מודרני, ניסיונות אלה לא צלחו (דורון, 1999). בשנת 1983 נעשה ניסיון להציע חוק שירותי רווחה אישיים שיהיה תואם לצורכי החברה. באותה שנה הוגשה לכנסת על ידי סגן שר העבודה והרווחה דאז ב"צ רובין הצעת חוק שירותי רווחה, תשמ"ד-1983. הצעה זו הוכנה במשך שבע שנים, כאשר שלושה שרי עבודה ורווחה עסקו בה, והיו שותפים לכתיבתה חברי צוות בתי ספר לעבודה סוציאלית, איגוד העובדים הסוציאליים וגופים מקצועיים אחרים. ניתן ללמוד על הכוונות שבבסיס הצעה זו מדברי ההסבר והביקורות שליוו את הדיונים במליאת בכנסת טרם ההצבעה בקריאה ראשונה¹¹.

הצעת החוק הוצגה על ידי תומכיה כניסיון לבטא את השינויים שחלו בתפיסת שירותי הרווחה בעשרים וחמש השנים בהן פעל חוק שירותי הסעד עד אז, ולהציע תפיסה חדשה ומתקדמת יותר של שירותי הרווחה - מתן שירותי רווחה בזכות ולא בחסד. עם זאת, מהסעיפים המוגבלים והמגבילים שהופיעו בהצעת החוק ומדברי ההסבר שנלוו לה, ניתן ללמוד על אופיה הצר והמצומצם של הצעת החוק. בעיקרו, נראה כי החוק הביא שינויים סמנטיים ולא ביטא שינויים מהותיים או עקרוניים (למשל, החוק הציע להחליף את המונח "לשכת סעד" במונח "לשכה לשירותי רווחה"). נראה כי ההצעה נמנעה מדיון במהות ובמדיניות. מנוסח החוק לא היה ברור מי נחשב 'זכאי' לשירותי רווחה ומי לא, מה סוג השירותים שיוצעו לציבור, מה היקף שירותי הרווחה שתושב יהיה זכאי להם ומהם תנאי הזכאות לקבלתם.

חוק שירותי הרווחה, התשמ"ד-1983, קריאה ראשונה 6.12.83
חוק שירותי הרווחה, התשמ"ד-1983, דיון בהצעות סיעות מפ"ם וסיעת החזית הדמוקרטית
לשלום ולשוויון שלא להחיל דין רציפות על הצעות חוק, 27.11.84.

החוק הציע להפקיד סמכויות רבות בידי שר העבודה והרווחה (רשות 'מבצעת') תוך הקטנת השפעתה של ועדת העבודה והרווחה של הכנסת (רשות 'מחוקקת'). גם חוק זה לא קבע מסגרת תקציבית למימון השירותים, הוא לא הגדיר נוסחה למימון ולא קבע את מקורו של תקציב זה.

מבקרי הצעת החוק טענו כי החידוש היחיד בחוק הוא החובות שמוטלים על מבקשי הסיוע - מיעוטי יכולת. ביניהם, חיוב להחזרת שווי הסיוע שקיבל אדם לכשיסתבר שלא היה זכאי לעזרה, סמכות חקירה בידי לשכת הרווחה, דרכי בדיקה ואיסוף מידע ואימותו בכל הקשור להגשת בקשת סיוע בלשכה.

נראה כי הצעת חוק זו לא התכוונה לשנות את עקרונות היסוד באספקת שירותי רווחה אישיים בישראל. היו בה מאפיינים מרתיעים, סלקטיביים ומענישים. אף שמציעי החוק התכוונו להקנות זכות לסעד, במציאות התברכה הצעת חוק זו בשפע של הוראות מגבילות ומחמירות, אף יותר מאלה המאפיינות את חוק שירותי הסעד המקורי. רוב חברי כנסת בייחוד מהשמאל ראו בהצעת החוק נסיגה חמורה מהתהליכים שישדו הם עצמם בתחום הרווחה בשנים קודם לכן, וקראו להחזיר את החוק למציעיו. למרות הביקורות החריפות שנשמעו משני צדי המתרס הפוליטי עבר החוק עבר בקריאה ראשונה, בטענה כי הליקויים יתוקנו עד הקריאה השנייה והשלישית. סמוך לקריאות אלה התפזרה הכנסת העשירית. בתאריך 27.11.1984 כשנה לערך לאחר ההצבעה בקריאה ראשונה, התקבלה הצעת הממשלה להחיל את דין הרציפות על הצעת חוק שירותי הרווחה, משמע: הוסכם להעביר את הדיון בהצעת החוק מהכנסת העשירית לכנסת האחד עשרה. בסופו של דבר לא התקיים דיון נוסף בהצעת החוק והיא הוסרה מסדר היום הציבורי. מאז לא הוגשו הצעות חוק אחרות לשינוי חוק שירותי הסעד.

פתרון חלופי ומקיף: סל שירותי רווחה אישיים

שאלת הרחבת החקיקה בתחום שירותי הרווחה האישיים והגדרתם בצורה ברורה ומחייבת נותרה שאלה מרכזית שהמשיכה להעסיק גורמי ממשלה ואנשי מקצוע שונים. אחד הניסיונות המרכזיים להציע הסדר שיענה לליקויים במערכת זו הוא הרעיון להגדיר 'סל שירותי רווחה אישיים' ולעגנו בחוק. הרעיון של סל שירותים מוכר בתחומים מגוונים של פעילות הרווחה בישראל והשימוש בו מקובל בשירותי הבריאות ('סל שירותי בריאות', 'סל תרופות'), בתחום קליטת העלייה ('סל קליטה') ובתחומי שירות אחרים ('סל סיעוד' 'סל תרבות') (גל, 1996; לשם וגל, 1999). הרעיון עלה לראשונה בשנת 1994 על ידי פרופ. אברהם דורון מבית הספר

לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית בירושלים. הוא תועד בטיוטת מסמך "סל שירותי רווחה אישיים" שנכתב לבקשתה של אורה נמיר, שרת העבודה והרווחה דאז (דורון וינאי, 1994). גם אחרים הדגישו את הצורך בסל מעין זה. בן-אליא (1999), שעוסק במשבר הרשויות המקומיות, מזכיר גם הוא את רעיון הסל ומסביר כי השלטון המרכזי חייב להבטיח את זכאותו של כל תושב לקבל, באופן בלתי תלוי ממקום מגוריו 'סל שירותים' ראוי ומקיף.

סל שירותים הוא מכלול של שירותים וגמלאות, המוגדרים מראש וניתנים או מוצעים ליחידים ולקבוצות במסגרת המדינה או באמצעות גופים הפועלים עבורה על פי קריטריונים קבועים וברורים (גל, 1996). הרעיון של סל שירותי רווחה אישיים יוצר נורמות ואמות מידה, וביסודו הקביעה שזכותו של כל תושב לקבל שירות מטעם הכלל. סל השירותים מבטא תפישה חברתית, שבבסיסה ההכרה ששירותי רווחה אינם מתת חסד, אלא זכות חברתית בסיסית המוענקת לפרטים בגלל היותם תושבי המדינה. המושג אזרחות ('citizenship') מבטא הזכות זו ללא כל התניה (דורון וינאי, 1994; דורון, ינאי וגל, 1996).

בנוסף, סל השירותים מגדיר את התנאים לקבלתו, את היקף, איכות ומשך הזמן בו יכול הנזקק לקבל סיוע במסגרתו. סל זה מעוגן במסגרת חוקית ברורה ומחייבת הקובעת את האחריות לאספקת השירותים הכלולים בסל ומימונם (דורון, ינאי וגל, 1996). הסל מהווה ערובה להבטחת שירותים חיוניים לפרטים נזקקים על בסיס אחיד ושוויוני ללא קשר למקום מגוריהם ולהשתייכותם החברתית והתרבותית. מסגרת חקיקה מעין זו מהווה ללא ספק ביטוי להכרת המדינה בצרכים המיוחדים של קבוצות אוכלוסייה שונות ובמחויבותה להעניק להם מענה הולם וקבוע. מה גם, כי סל שירותים עשוי להעניק לנזקקים לגיטימציה ואף עידוד לפנות לארגונים המספקים שירותים לשם קבלת סיוע (קטן, 1998). גל (1996) מציין כי סלי שירותים מרחיבים את הזכויות של הלקוחות, אם בהרחבת חוג מקבלי השירותים בתחומים אלו ואם בהרחבת השירותים שמקבלים אותם הלקוחות. סלי שירותים מגדילים את השירותים הניתנים לאזרח, מעניקים לו מידה רבה יותר של עוצמה וזכות בחירה, הם מאפשרים נגישות רבה יותר לשירותים ופיקוח רב יותר על מערכת שירותי הרווחה. סל מעין זה עשוי להבטיח מימון רב יותר, זמין ובטוח יותר למערכת שירותי הרווחה האישיים.

סל שירותי רווחה אישיים צריך שיתבסס על שני יסודות: הבטחת זכויות מנהליות ועיגון חוקי. היסוד הראשון, מתייחס לזכויות מנהליות, שיבטיחו שמבקש השירות יזכה לטיפול הוגן בכל התהליך המלווה את ההחלטה בדבר מתן השירות ואופן הגשתו. דבר זה ימנע שירות לב בקבלת ההחלטות, ויבטיח כי ההחלטה לגבי

המענה תהיה מבוססת על שיקולים מקצועיים ומנהליים. הכללים המנהליים צריכים להיות מבוססים על הפצת מידע אמין ומקיף אודות השירות, העדר משוא פנים, מתן מענה תוך זמן סביר, עקרון השימוע (אפשרות לאדם לטעון ולהגיב על החלטה שהתקבלה בענינו), שוויון ועקביות בהחלטות, הבניית שיקול הדעת, הנמקה של החלטות, הסדרת טיפול בתלונות, אפשרות של הגשת ערר, והסדרים לעשיית צדק פרטני במקרים חריגים.

היסוד השני מתייחס לעיגון הסל במסגרת חוקית מחייבת, ובכך להבטיח את זכות הנזקק לקבל את השירות. בכך הופך אדם ליתובעי שירות ולא לימבקשי שירות, הנענה או לא נענה על פי שיקול דעתה ומשאביה של הרשות המקומית. גל (1996) מסביר כי מעמדם של סלים המעוגנים בחוק שונה מזה של סל תרבות, למשל, שמעוגן רק בהטבה מנהלית. סלים המעוגנים בחוק הנם סלי חובה, כך שמוטלת חובה על הרשות המבצעת לספק את מרכיבי הסל לכל מי שעומד בתנאי הזכאות המוגדרים בחוק. מסגרת חוקית זו צריכה לכלול את העקרונות הבאים: מידע מלא על השירותים ותנאי הזכאות לסל, הגדרת חובת אספקת השירותים על ידי הגורם המספק את השירות, הבטחת המשאבים התקציבים הדורשים לכך והסדרת נושא מימון הסל, הכללת מנגנוני הגנה שיבטיחו את אספקת הסל ללקוחות הזכאים, וזכות הפונה לערער בפני רשות משפטית על אי קבלת מענה, או מענה שנראה לו כבלתי מתאים לצרכיו.

מהם המוצרים והשירותים שהסל צריך לכלול הלכה למעשה?

סל שירותי רווחה אישיים צריך שיפרט את סוג והיקף המוצרים והשירותים להם זכאים פרט ומשפחה. דבר זה ייתן תוקף מוחשי לזכותו של התושב לקבלת השירות. הסל צריך להבטיח את המענים הבאים:

1. סיוע חומרי המתבטא באספקת מוצרים ו/או הגשת שירותים חיוניים - הכוונה לאספקת צורכי מחייה יומיומיים שגמלת הבטחת הכנסה אינה מכסה, למשל: תרופות, תוספי מזון ותחליפי מזון חיוניים, הסעות לטיפולים רפואיים, ציוד רפואי - שיקומי (כולל נעלים אורטופדיות, מדרסים, משקפיים), טיפולים דנטאליים, ציוד ביתי בסיסי, תלבושת אחידה לתלמידים, נסיעות לביקור בני משפחה במוסד, כלא וכד' הוצאות אלמנטריות לאחזקת מגורים ועוד.
2. טיפול סוציאלי אישי - מגוון שירותי הטיפול הפרטני והמשפחתי המוגשים על ידי עובדים סוציאליים ובעלי מקצוע בתחומים סיעודיים אחדים. למשל, אבחון פסיכו-סוציאלי, סיוע במצבי משבר, התמודדות עם חולי, נכות ומחלה, טיפול בילד החריג ובצרכיו, טיפולי גמילה, שיקום, טיפול בקשישים ועוד.
3. הגנה על שלומם של פרטים ומשפחות - שירותים המכוונים להבטחת הגנתם ושלומם של ילדים ובני משפחה אחרים, בעיקר חסרי ישע הטעונים הגנה.

הכוונה לאיתור יחידים ומשפחות בסיכון, הסרת הסכנה או צמצומה על ידי טיפול מתאים (כולל שימוש בסמכות על פי חוק) או בהפניה למסגרות הגנה ומקלטים, שירותי תקון ועוד.

4. שירותי סנגור ותיווך - שירותים שיכולים לסייע לקבוצות חלשות במיצוי זכויותיהם בתחומי רווחה נלווים כגון: איתור והשתלבות במסגרות חינוך מתאימות, דאגה לקורת גג - דיור, לגמלאות ביטחון סוציאלי ועוד.
5. שירותים באמצעות הקהילה - שירותים הנוגעים להתארגנות מקומית באמצעות כלים קהילתיים כתחנות שירות ייעוץ לאזרח (שי"ל), רכישות מוזלות, תאורה סביבתית, התארגנות מקומית למיצוי זכויות ועוד.

חשוב להדגיש שסל שירותי הרווחה הוא הבסיס לאספקת שירותי רווחה אלמנטריים. מעבר לסל זה רשאית המדינה, או כל רשות מקומית, להציע לתושביה 'סל רשות' שהוא נוסף ומתגבר את סל היסוד. כך למשל, רשאית המדינה או רשות מקומית להציע התקנת כפתורי מצוקה בבתיים של קשישים עיריית, לדאוג לשירותי הסעה למוגבלים ועוד - והכל מעבר למה שנקבע בסל היסוד, שיש להבטיח אספקתו ללא תנאי וללא עיכוב בכל רשות מקומית, לכל מי שנמצא נזקק וזכאי לקבלתו.

חשוב גם להזכיר את הרעיון של סל שירותים קהילתי. דורון וינאי (1994), שמציעים להבחין בין ארבעה סלי שירותים, מסבירים כי אחד הסלים הוא סל שירותים קהילתי, שישירות קהילות שלמות הזקוקות לסיוע בשיפור תנאי חייהן וליצירת תנאים נאותים לקידומן. כורזים (1992) מרחיב גם הוא את רעיון סל השירותים הקהילתי ומסביר כי קביעת סל שירותים קהילתיים כזכות אזרחית בסיסית תבטיח התארגנות חברתית לשמירת איכות החיים המשותפים של אנשים הגרים באזורים גיאוגרפים בעלי מאפיינים סוציו כלכליים נמוכים על פי סטנדרטים מוסכמים. על פי הצעה זו תהיה מחויבת המדינה לספק לתושבים בקהילות אלו מגוון שירותים קהילתיים, מה שיבטא את האחריות החברתית כלפיהן. הסל יכלול פריטים המוכרים מתחום העבודה הקהילתית, כגון פיתוח שירותים קהילתיים לקהילות פונקציונליות נבחרות, תכנון קהילתי חברתי ופיזי, שיתוף פעולה עם תושבים, פיתוח מנהיגות מקומית, קידום גישה קהילתית, פיתוח יזמות כלכלית מקומית ועוד.

לסיכום, סל שירותי הרווחה האישיים מציע מסגרת הולמת ומתאימה לאספקת שירותי רווחה אישיים לאוכלוסייה החלשה הנזקקת להם. אין ספק כי קביעת סל מעין זה ועיגונו בחוק עשויים לקדם את שירותי הרווחה האישיים בישראל ולהרחיב את הזכויות החברתיות של תושביה. בספטמבר 2002 מינה שר העבודה והרווחה דאז שלמה בניזרי וועדה לגיבוש סל שירותי הרווחה בראשותו של פרופ' יוסי קטן

מביה"ס לעבודה סוציאלית באוניברסיטת תל אביב (הארץ, 25.9.2002). עד לכתיבת שורות אלה הוועדה טרם סיימה את עבודתה.

סיכום, מסקנות והמלצות

חרף תחילת המאה העשרים ואחת, מדינת ישראל עדיין לא מכירה בזכות תושביה לקבלת שירותי רווחה אישיים. מערכת שירותי הרווחה האישיים נראית כיום כחוליה החלשה והפחות מפותחת במערך שירותי הרווחה בישראל (דורון וינאי, 1994). למרות שמערכת זאת ממלאת תפקיד מרכזי באספקת מענים למצוקותיהם של בני אדם, היא נותרה מערכת ענייה, אשר סובלת מפגיעות תקציביות רבות (גל, 1996). מערכת זו מעוגנת בחוק שירותי הסעד תשי"ח-1958, שמוטבעים בו עקרונות של חוקי העוני המסורתיים, שהיו נהוגים לפני מאות בשנים בארצות אירופה. זהו חוק מסגרת בלבד, שמתעלם מקיומן של אמות מידה מקובלות המעוגנות באמנות בינלאומיות. חוק שירותי הסעד אינו מבטיח זכות לקבלת סיוע או טיפול סוציאלי, אינו מגדיר מה סוג השירותים שניתן להעניקם, ומהי המערכת הכספית - תקציבית שתבטיח הגשת שירותים אלה לאוכלוסייה הנזקקת (דורון וינאי, 1994). מאז קבלת חוק זה עברו למעלה מחמישים שנה וספק אם הוא ערוך לענות על צורכי השעה בעשור הששי לקיומה של מדינת ישראל (דורון, 1995).

מעמדה הרעוע של מערכת שירותי הרווחה האישיים הביא לפגיעה קשה בה ולקיצוצים בתקציביה יותר מאשר מערכות שירותי רווחה אחרות. שיעור האוכלוסייה החיה במצוקה כלכלית במדינת ישראל גדל, ובעקבות זאת חל גידול במספר האנשים הנזקקים לשירותים אלה (דורון, ינאי וגל, 1996). על אף המצוקה הגוברת והולכת בקרב קבוצות פגיעות באוכלוסייה הזו, הלכו ופחתו המשאבים שהוקצו לשירותי הרווחה ברשויות המקומיות, מה שמעיד על הנחיתות והפגיעות של מערכת זו בהשוואה לשירותים חברתיים אחרים (דורון, 1994, 1999; קטן, 2004).

מגבלות אלה בחוק פוגעות באופן חמור באוכלוסייה הנזקקת לשירותי סעד. העובדה כי שירותי הרווחה האישיים פועלים עבור שכבות חלשות, אשר המודעות שלהן לזכויותיהן האזרחיות מועטה יחסית, בהשוואה לשכבות אוכלוסייה אחרות, ואשר כושרן להתארגן ולהפעיל לחצים פוליטיים על שירותי הסעד מוגבל, מדגישה את החשיבות שבהגדרת זכויותיהם בחוק (שניט, 1974). המשמעות הכוללת של מגבלות אלה היא כי בעוד שירותי הרווחה אמורים למלא תפקיד מרכזי במלחמה נגד העוני, העזובה, השוליות והמצוקה האישית, הכלכלית והחברתית בחברתנו, מצבם הבלתי משביע רצון של שירותים אלה מונע את ביצוע המטלה החברתית שלמענה הם פועלים (דורון וינאי, 1994).

נסיבות אלה מחייבות שינוי הבסיס החוקי הקיים להגשת שירותי רווחה אישיים. נחוצה חקיקה של חוק שירותי רווחה חדש ומודרני, שיהלום יותר את רוח התקופה ונסיבות השעה. הכוונה לחוק שיעמוד בסטנדרטים בינלאומיים מקובלים בתחום הרווחה, יבטיח זכויות אדם, פרט ומשפחה ויעניק מענה מועיל (אפקטיבי), מקצועי ומתאים לצורכיה של האוכלוסייה החלשה במדינת ישראל. ככל שתוקדם החלפת חוק שירותי הסעד בחוק רווחה מודרני התואם את דרישות תקופתנו כך תיסלל הדרך לתמורה מהירה יותר בדרכי הפעולה של שירותי הרווחה המקומיים (דורון, 1995). על מנת להבטיח חוק שיהלום את צרכי האוכלוסייה במצוקה ויבטיח את זכויותיה נחוץ חוק שיכלול את המאפיינים הבאים:

1. הכרה בזכותו של כל אדם לרמת חיים ולאיכות חיים אופטימאליים, על פי צרכיו ויכולתו.
2. הכרה בזכותו של כל אדם לקבל שירותי רווחה וליהנות מסיוע שיבטיחו איכות חיים מירבית.
3. הכרה בחוק בדבר זכותו של כל אדם לקבל שירותים ומוצרים אלמנטריים הנחוצים לשגרת חייו.
4. המידע בדבר שירותים ומוצרים להם זכאי האדם יופץ ברבים ויהא נגיש לכל.
5. כל אדם יוכל **לתבוע** את מימוש זכותו לקבלת שירותים או מוצרים הכלולים בחוק זה.
6. המוצרים והשירותים שבסל יותאמו לגילו, מינו, מאפייניו וצרכיו של הנזקק.
7. זכותו של אדם לבקש גם שירותים ומוצרים שאינם כלולים בחוק זה, והוא זקוק להם.
8. כל אדם יוכל להביע דעתו ביחס להיקף, סוג והתאמת השירות המוצע לו.
9. מי שלא קיבל מענה לתביעתו, מי שתביעתו נדחתה או מי שהחלטה בעניינו נראית לו בלתי מתאימה לצרכיו יוכל לערער בפני ערכאה משפטית.
10. בהעדר הכנסה מספקת של הנזקק, ולאור מצבן הדחוק של הרשויות המקומיות, מכיר החוק בחובה לספק את כל הסעיפים הנ"ל מתקציב המדינה.
11. חלוקת האחריות והסמכויות בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי בכל הנוגע להגשת שירותי רווחה אישיים תקבע בחוק ותעוגן בתקנות.

תחום שירותי הרווחה האישיים לא זכה עד כה לתשומת הלב הראויה לו על ידי קובעי המדיניות. כך, למרות החשיבות הרבה של מערכת שירותים זו, מבחינת דאגתה לבני אדם ולמשפחות במצוקה, היא נשארה השולית ביותר במסגרת תחומי הפעילות של מדינת הרווחה בת זמננו (דורון וינאי, 1994). נראה כי החברה הישראלית לא הקדישה במשך השנים תשומת לב מספקת לנעשה במערכת שירותי הרווחה האישיים. שירותים אלה שממלאים תפקיד חשוב בהקלת המצוקה של משפחות, הסובלות ממצוקות אישיות וחברתיות קשות ובקידום שילובן בתוך

זרם החיים המרכזי של החברה הישראלית, נמצאים במצב של קיבעון לתקופות קדומות יותר של מדיניות רווחה בעולם, דבר שיש לו השלכות שליליות ישירות על החברה הישראלית (דורון, 2004). מערכת הבטחת הכנסה זכתה למעמד חוקי ברור, המבסס את זכותו של אזרח לרשת מגן של ביטחון כלכלי, יש להבטיח צעד דומה להבטחת רשת מגן מקבילה בתחום אספקת שירותי הרווחה האישיים בישראל.

מטרתו העיקרית של מסמך זה היא להצביע על השינויים שיש לערוך באופן שבו מגישה ומבטיחה מדינת ישראל שירותי רווחה אישיים לתושביה. המסמך מבקש להציג עקרונות יסוד ואמות מידה, שעל בסיסן ובהסתמך עליהן יש להתוות את הבסיס החוקי של מערכת שירותי הרווחה האישיים בישראל, ועל ידי כך להבטיח מענה הולם ואפקטיבי לצורכיהם של יחידים, משפחות וקהילות נזקקים. שינוי מעין זה, יכול שיצא אל הפועל רק באמצעות חקיקת חוק שירותי רווחה חדש ומודרני, שיענה על מרבית הליקויים והמגבלות הקיימים כיום בחוק, ושיתבסס על נורמות חברתיות מקובלות וסטנדרטיים רצויים, המופיעים באמנות בין לאומיות שאשררה ישראל בעשורים האחרונים. חקיקת חוק שירותי רווחה חדש שיתבסס על העקרונות שהוצגו לאורך מסמך זה, תביא להכרתה של מדינת ישראל בזכות של תושביה לקבלת שירותי רווחה אישיים, ותבטיח את יכולתה של האוכלוסייה הנזקקת לממש את זכויותיה ולקבל טיפול וסיוע. הדבר יאפשר לשירותי הרווחה בישראל להבטיח את זכויותיהן של האוכלוסיות הנזקקות לקבלת טיפול הולם ומענה לצרכיהם. המסמך אינו מביא את לשון הצעת החוק עצמו ומשאיר משימה זו לקובעי המדיניות ולמחוקקים.

מסמך זה מציע להבטיח את זכויות התושבים לשירותי רווחה אישיים באמצעות הגדרת סל שירותי רווחה אישיים ועיגונו בחוק. סל השירותים המוכר בתחומי רווחה אחרים, כמו: סל סיעוד, סל תרופות וסל קליטה, ידגיש את זכותו של כל תושב לקבל שירות מטעם הכלל. שילוב הסל בחוק ידגיש את העובדה כי מדובר בזכות חברתית בסיסית המוענקת לפרטים מעצם היותם תושבי המדינה, ויאפשר לאזרח לתבוע, ולא רק לבקש את השירותים להם הוא זכאי. סל השירותים הנו פתרון משלים לחוק שירותי רווחה חדש והולם ואינו מהווה תחליף לו. ספק אם עיגון סל זה רק בתקנות, יפתור את המגבלות הקיימות כיום במערכת שירותי הרווחה.

לבסוף, במדינת ישראל לא קיימת עדיין חקיקה מחייבת בתחום הזכויות החברתיות, שעל בסיסה ניתן יהיה להכיר בזכויות החברתיות והכלכליות של תושבי המדינה. חשוב לכן להמשיך ולקדם את חוק יסוד זכויות חברתיות. חוק יסוד כזה יחזק את ההכרה ויעגן משפטית את זכותם של תושבי המדינה לשירותי רווחה אישיים.

רשימת מקורות

- אטלן, מ. (1996). זכות האדם "לתנאי חיים נאותים" בישראל. [חוברת]. האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- בן-אליא, נ. (1998). משבר הרשויות מקומיות בישראל: הכשל הניהולי והדרכים לשיקום. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ. (1999). השתתפות הממשלה במימון השירותים הממלכתיים ברמה המקומית. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-בסט, א. ודהן, מ. (2004). זכויות חברתיות בחוקה ובמדיניות כלכלית - נייר עמדה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בריק, י. (1982). המחלקה לשירותים חברתיים במערכת שירותים טיפוליים. עבודה ורווחה וביטוח לאומי, 3, 54-57.
- בריק, י. (1992). הצעה לשינוי מערך היחסים בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות בתחום הרווחה. הדעה הרווחת, 3, 4.
- גל, ג'. (1996). דין וחשבון בנושא סלי שירותים הקיימים במדיניות הרווחה בישראל. ירושלים: משו"ב.
- גל, ג'. ולשם, א. (1999). "סל קליטה": לקחים למערכת הביטחון הסוציאלי. חברה ורווחה, י"ט, 1, 99-120.
- דורון, א. (1994). שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- דורון, א. (1999). מדיניות הרווחה בישראל - התפתחויות בשנות ה-80 וה-90. בתוך ד. נחמיאס וג. מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל (עמ' 437-474). תל אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- דורון, א. (2002). מסלול המכשולים להסדר חקיקתי של הגשת שירותי הסעד: המקרה של חוק שירותי הסעד-1958. עבודה, חברה ומשפט, ט', 135-153.
- דורון, א. (2004). שירותי הרווחה האישיים בישראל - שינויי המנהיגות והשלכותיהם על עיצוב המערכת. ביטחון סוציאלי, 65, 11-32.
- דורון, א. וינאי, א. (1994). הצעה לקביעת סל שירותים אישיים בתחום העבודה הסוציאלית. הדעה הרווחת, 10, 1-2.

דורון, א., ינאי, א. וגל, ג'. (1997). סל שירותי רווחה אישיים: מסמך לדיון. ירושלים: משר"ב.

דורון, א. וקרמר, ר. מ. (1975). אידיאולוגיה, תוכניות וגורמים ארגוניים במערכת הסעד: המקרה של ישראל. ביטחון סוציאלי, 9-10, 33-20.

וייס, ע. (2000). השלכות חוק הבטחת הכנסה על תפקוד המחלקות לשירותים חברתיים: האם התממשו הציפיות. ביטחון סוציאלי, 58, 76-96.

ינאי, א. ודורון, א. (1987). הפעלת חוק הבטחת הכנסה ורווחתה של אוכלוסייה שהייתה בטיפול המחלקות לשירותים חברתיים, חברה ורווחה, ז, 343-311.

כרוזים, י., כנען, ר., מלר, י. ורוזנפלד, י. מ. (1988). הרפורמה בשירותים החברתיים המקומיים בישראל. חברה ורווחה, 2, 161-143.

כרוזים, י. (1995). קידומן של קהילות בסיכון באמצעות חקיקה וקביעת סל שירותים קהילתיים. הדעה הרווחת, 2, 161-143.

משרד העבודה והרווחה (1997). יישום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות. ירושלים: משרד העבודה והרווחה.

קטן, י. (1998). שירותי הרווחה האישיים בישראל: סוגיות ודילמות מרכזיות. ביטחון סוציאלי, 53, 39-58.

קטן, י. (2004). שירותי רווחה אישיים. בתוך י. קופ (עורך), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2004_ (עמ' 171-190). ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

רובין, ח. ודקסל, ח. (2004). ועדת ערר - עקרונות ודרכי עבודה. ירושלים: משרד הרווחה. שניט, ד. (1971). כמה בעיות משפטיות בסוגיית הסעד למעוטי יכולת. ביטחון סוציאלי, 1, 84-75.

שניט, ד. (1974). הזכות לסעד בישראל. חיבור לשם קבלת תואר דוקטורט במשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

שניט, ד. (1988). החוק, הפרט ושירותי הרווחה: המסגרת החוקית של העבודה סוציאלית בישראל. ירושלים: הוצאת מאגנס.

שניט, ד. (1996). שירותי רווחה אישיים מכוח החוק - תמונת מצב בארבע ערים במרכז הארץ. בתוך י. קטן (עורך), שירותי רווחה אישיים - מגמות ותמורות (עמ' 57 - 106). תל אביב: רמות.

שניט, ד. (2000). השפעת החקיקה על העבודה הסוציאלית. בתוך ח. הרצוג (עורכת),
חברה במראה (עמ' 379-397). תל אביב: רמות.

אמנות וחוקים:

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, 1996, כתבי
אמנה 1037, כרך 31.

ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (1948). הוצא ביום ה-9 למרץ 2005
מ: world web site: http://www.kneset.gov.il/docs/heb/un_dec.htm

הצעת חוק שירותי הרווחה, התשמ"ד-1983, ספר החוקים 991, הצעה 1650.

הצעת חוק שירותי הרווחה, התשמ"ד-1983, דיון במליאה, 14.12.83.

הצעת חוק שירותי הרווחה, התשמ"ד-1983, קריאה ראשונה, 6.12.83.

הצעת חוק שירותי הרווחה, התשמ"ד-1983, דיון בהצעות סיעות מפ"ם וסיעת
החזית הדמוקרטית לשלום ולשוויון שלא להחיל דין רציפות על הצעות חוק,
27.11.84.

חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, תשנ"ב-1992.

חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, ספר החוקים 249, 103.

חוק לתיקון חוקי סעד (פקידי סעד ראשיים), תשל"א-1971, ספר החוקים 635.

חוק שירותי הסעד (תיקון), תשכ"ה - 1965, ספר החוקים 466.

חוק שירותי הסעד (תיקון) תשכ"ה-1965, ישיבת ועדת השירותים הציבוריים,
18.7.65, 13.7.65

חוק שירותי הסעד (תיקון) תשכ"ה-1965, קריאה ראשונה, 28.6.65, 29.6.65, 9.6.65

חוק שירותי הסעד (תיקון) תשכ"ה-1965, קריאה שניה ושלישית, 22.7.65

נספח א': חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958

(מתוך ספר החוקים 249 תשי"ח (28.3.58), עמ' 103.)

הגדרות

1. בחוק זה -

"נזקק - אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו ליקויו הרוחני או הגופני, או מסיבות אחרות, הכל לפי מבחנים שנקבעו בתקנות;
"פקיד סעד - מי שכשיר לעבודה סוציאלית ושר הסעד מינה אותו לפקיד סעד לעניין חוק זה;
"כשיר לעבודה סוציאלית - מי שממלא אחרי תנאי השכלה וניסיון שנקבעו בתקנות כתנאים המכשירים לעבודה סוציאלית;
"בית המשפט" - לרבות בית דין המוסמך לדון בענייני מזונות.

לשכות סעד של
רשויות מקומיות
(תיקון תשכ"ה)

2. (א) רשות מקומית תקיים לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם. שר הסעד, בהתייעצות עם שר הפנים, רשאי להתקין תקנות בדבר ארגון של לשכות סעד של רשויות מקומיות.

(ב) נתבקשה לשכת סעד של רשות מקומית ליתן לטיפול סוציאלי או להגיש סעד, ימסור הממונה על הלשכה למבקש, בכתב, את ההחלטה בבקשה תוך זמן סביר.

(ג) הרואה את עצמו נפגע על ידי אי מתן תשובה תוך זמן סביר או על ידי החלטה, רשאי לערור לפני ועדת ערר בכתב.

(ד) ועדות ערר יוקמו בכל רחבי המדינה על ידי שר הסעד והוא יקבע את תחום שיפוטן בהתייעצות עם ועדת השירותים הציבוריים של הכנסת.

(ה) ועדת ערר תהיה של שלושה; אחד כשיר לעבודה סוציאלית ושני נציגי ציבור שיתמנו על יד שר הסעד בהתייעצות עם רשות מקומית. יושב ראש הועדה ייבחר על ידי חבריה. לא יכהן בוועדת ערר עובד לשכת הסעד שבעררים על החלטותיה דנה הועדה וחבר הרשות המקומית שבתחומה פועלת לשכה זו.

(ו) שר הסעד, בהתייעצות עם ועדת השירותים הציבוריים של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות סדרי הנוהל בעררים.

(ז) ועדת ערר ראשית בהחלטתה בערר על מתן סעד -

- (1) לדחות את הערר ולאשר את ההחלטה שעוררים עליה;
- (2) לשנות את ההחלטה שעוררים עליה;
- (3) לבטל את ההחלטה ולקבוע לנזקק סעד כדי השיעור שהלשכה רשאית ליתן;
- (4) לחייב את לשכת הסעד, לבדוק שנית את בקשת העורר, לפי הוראות שתתן לעניין זה או ללא הוראות.
- (ח) ועדת ערר ראשית בהחלטתה בערר על מתן טיפול סוציאלי

- (1) לדחות את הערר ולאשר את ההחלטה שעוררים עליה;
- (2) לחייב את לשכת הסעד לבדוק שנית את בקשת העורר, לפי הוראות שתתן לעניין או ללא הוראות.

סייג למתן סעד
(תיקון תשמ"א)

2א. על אף האמור בסעיף 2, לא תינתן תמיכה שמטרתה להבטיח הכנסת מספקת כדי מחיה.

חקירתו של
נזקק

3. נתבקשה לשכת סעד להגיש סעד לנזקק, רשאי פקיד סעד לחקור אותו וכל אדם אחר בדבר מצבו של הנזקק.

חקירתו של
חייב
וגילוי ידיעות

4. (א) נוכח פקיד סעד כי אדם הוא נזקק, רשאי הוא לחקור את החייב, או העלול להיות חייב, במזונותיו של הנזקק (להלן - החייב), בדבר יכולתו לספק מזונות לנזקק.

(ב) היה פקיד סעד סבור שיש לאדם ידיעות בדבר יכולתו של החייב, יהא בית המשפט שמקום מגוריו של האדם הוא בתחום שיפוטו ושמוסמך לדון בענייני אותם המזונות רשאי, לפי בקשת פקיד הסעד, להזמין את האדם להתייצב לפניו ולצוות שייחקר על ידי פקיד הסעד בבית המשפט, ודין המוזמן כך כדין עד שהוזמן להעיד בבית משפט.

סודיות

5. (א) על אף חובת הסודיות המוטלת על עובד המדינה או עובד רשות מקומית על פי כל דין, חייב הוא למסור ידיעות על רכושו או הכנסותיו של נזקק, אם נדרש לכך על ידי פקיד סעד, וכן על רכושו או הכנסותיו של חייב, אם הסכים החייב למסירת הידיעות או אם בית משפט ציווה על כך.

(ב) פקיד סעד שהגיעה אליו ידיעה אגב חקירה, ישמרנה בסוד ולא יגלנה אלא במידה שיש צורך בכך לשלם ביצוע חוק זה או חוק אחר והתקנות שהותקנו על פיהם.

תביעת מזונות
וגבייתם

6. (א) במידה שנוזק לא תבע מזונות מחייב או לא גבה אותם, זכאים שר הסעד או רשות מקומית לתבוע לגבות אותם בשם הנוזק על פי הרשאתו, או אף ללא הרשאתו אם הוא קטין או חולה נפש או נמצא בטיפול סוציאלי של לשכת סעד.

(ב) שר הסעד או רשות מקומית שגבו מזונות, ימסרו אותם לנוזק או ישתמשו בהם לפי הוראות בית המשפט שפסק את המזונות, לצרכיו של הנוזק; במידה שלא ראו צורך או אפשרות להשתמש בהם כך - יחזירו לחייב.

החזרת סעד
על ידי בעל
אמצעים

7. (א) הגישו שר הסעד או רשות מקומית סעד לאדם ונתגלה כי באותו זמן היו הכנסותיו של האדם מספיקות לצרכים שלמענם ניתן הסעד, חייב הנוזק להחזיר את הסעד שהוגש.

(ב) לצורך סעיף זה רואים סעד שהוגש לילדו של אדם עד גיל שש-עשרה, כסעד שהוגשו לו עצמו.
(ג) אין סעיף זה בא לגרוע מכוחו של דין אחר.

החזרת סעד
על ידי אדם
ששוקם

8. (א) הגישו שר הסעד או רשות מקומית סעד לאדם, ולאחר מכן עלו הכנסותיו או נכסיו של האדם כדי שיקומו וכדי סיפוק נאות של צרכיו ושל צורכיהם של אלה שהוא חייב במזונותיהם וכדי החזרת הסעד שהוגשו, כולו או מקצתו, חייב הוא בהחזרתו כאמור.

(ב) אין אדם חייב בהחזרת הסעד שניתן לו בהיותו למטה מגיל שש-עשרה.

(ג) לא תוגש תביעה לפי סעיף זה אלא תוך שש שנים מהגשת הסעד.

החזרת סעד
בעזבונו

9. תביעה לפי סעיף 7 מותר להגישה נגד אדם או נגד עזבונו; אך אין החובה להחזרת הסעד חלה על העיזבון אלא במידה שיש בו עודף על הדרוש לסיפוק מזונותיהם של הזכאים להם.

הסכם מזונות	10. היו שר הסעד או רשות מקומית רשאים להגיש תביעה נגד חייב לפי סעיף 6, רשאים הם לעשות הסכם עם החייב בדבר מזונותיו של הנזקק. אישר בית המשפט המוסמך לדון בחיוב המזונות את ההסכם, יהיה ההסכם ניתן להוצאה לפועל ולשינוי כאילו היה החלטה של אותו בית משפט.
פטור ממס בולים	11. הרשאה לפי סעיף 6 והסכם לפי סעיף 10 פטורים ממס בולים.
עונשין	12. (א) המסרב להיחקר לפי הסעיפים 2 ו-4 (א) ללא נימוק סביר, דינו - מאסר חודשיים. (ב) העובר על הוראות סעיף 5(ב), דינו - מאסר ארבעה חודשים.
ביצוע ותקנות (תיקון תשל"א)	13. (א) שר הסעד ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו, לרבות הפיקוח על לשכות הסעד ודרכי הטיפול בנזקקים ולמעט תקנות בדבר סדרי דין בבית המשפט. (ב) שר הסעד ימנה לעניין חוק זה פקיד סעד ראשי; פקידי סעד יפעלו לפי הנחיותיו של פקיד סעד ראשי, בדרך כלל או לעניין מסוים; חלק פקיד סעד על ההנחיות לעניין מסוים, ישוב פקיד הסעד הראשי ויכריע בדבר לאחר שקיים התייעצות בעניין זה עם פקיד הסעד ועם גופים אחרים שמצא לנכון.