

תפקידה של המקומיות בהתמודדות עם בעיית העוני

יוסף קטן, ג'וני גל ועידית וייס-גל

מאמר זה דן במעורבותם של גורמים מקומיים בהתמודדות עם עוני בישראל. עד עתה, ההנחה הרווחת בקרב קובעי המדיניות החברתית בישראל הייתה כי המדינה היא זו שצריכה להתמודד עם העוני והשלכותיו. המאמר מציג טיעונים, ממצאים אמפיריים מישראל ומהעולם והמלצות לפעולה בדבר שילוב מערכות מקומיות – רשויות מקומיות, קהילות, ארגוני סגור, מלכ"רים המספקים שירותים, ואף גורמים מהמגזר הפרטי – בהתמודדות עם עוני. מעורבות גורמים מקומיים איננה אמורה לבוא במקום המדינה, אלא מוצע כי הגורמים הללו יפעלו במקביל ובתיאום עמה. זאת על מנת לנצל את המשאבים, את הידע, ואת ההון החברתי הקיים ברמה המקומית בקידום ההתמודדות עם הדרה ועוני בישראל.

מילות מפתח: עוני, מדיניות חברתית, שירותי רווחה, מקומיות

מבוא

בשנים האחרונות גוברת בישראל ההכרה בחיוניות ההתמודדות עם בעיית העוני ובצורך לפתח וליישם תוכניות מגוונות שיביאו לצמצומו. התעוררות זו בהתייחסות לבעיית העוני קשורה לגורמים שונים, וביניהם הפרסומים הרבים על ההיקף הרחב של העוני בישראל. דוח העוני האחרון שפרסם המוסד לביטוח לאומי והמתייחס לשנת 2007 הצביע על כך, שבשנה זו תחולת העוני בקרב משפחות עמדה על 19.9%. בקרב נפשות היא הגיעה ל-23.8% ובקרב ילדים – ל-34.2% (המוסד לביטוח לאומי, 2008).

בחינת תחולת העוני ברמה האזורית והמקומית המדווחת על ידי בנק ישראל (2007) מצביעה על פערים גדולים ביותר בין אזורים ויישובים בארץ. בעוד שתחולת העוני בקרב משפחות ביישובים בצפון הארץ ובירושלים עומדת על כשליש, בתל-אביב וביישובים במרכז הארץ היא עומדת על כעשירית בלבד. בקרב ילדים הפערים בולטים במיוחד. בירושלים ובצפון כל ילד שני חי במשפחה ענייה, ואילו בתל-אביב

ובמרכז כל ילד רביעי חי במשפחה ענייה. תחולת העוני גבוהה במיוחד ביישובים ערביים וביישובים חרדיים.

ההכרה הגוברת בחיוניות ההתמודדות עם בעיית העוני משתקפת במעורבותם של גורמים ארציים שונים בנושא זה, ובכללם משרדי ממשלה, המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל, ג'וינט ישראל, קרנות, ארגונים התנדבותיים ארציים וחברות עסקיות. בין הביטויים הבולטים להכרה בצורך לצמצם את מימדי העוני ניתן לציין את החלטות ממשלת ישראל שהתקבלו בשנים האחרונות לקדם תוכניות האמורות לתרום להשגת יעד זה, כמו הנהגת מס הכנסה שלילי לאנשים עובדים, הגדלת הקצבאות לזקנים, אכיפה מוגברת של חוקי העבודה, עידוד ההשתלבות בעבודה של חרדים ונשים ערביות, צמצום מספר מהגרי העבודה וסבסוד מעונות יום לילדים שהוריהם עובדים (משרד ראש הממשלה, 2008).

במקביל לתוכניות אלו יזם משרד החינוך כמה תוכניות לקידום מערכת החינוך, תוך מתן קדימות לבתי ספר באזורי מצוקה. תוכניות אלו, ובכללן תוכנית "אופק חדש", כוללות הנהגת יום לימודים ארוך, יישום תוכניות טיפוח שונות, הנחיה אישית וקבוצתית לתלמידים המתקשים בעמידה בדרישות המערכת, צמצום מספר התלמידים בכיתה והזנת ילדים במסגרת בתי הספר. משרד התעשייה המסחר והתעסוקה מפעיל תוכניות שונות של הכשרה מקצועית והשלמת השכלה, המיועדות לסייע לאנשים שאינם משתתפים בשוק העבודה להשתלב בו (סופר, 2006). תוכניות והצעות נוספות להתמודדות עם העוני הועלו על ידי גופים ממשלתיים נוספים כמו משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי ובנק ישראל (בן שלום, 2007; גוטליב וקסיר [קליינר], 2004).

הגישה הדומיננטית, המנחה תוכניות אלה להתמודדות עם בעיית העוני, מדגישה בעיקר את התפקידים שמשרדי הממשלה וגורמים ארציים אחרים צריכים למלא בתחום זה. מרבית התוכניות המוצעות מאופיינות בתשומת לב מועטה מאוד לתפקיד החיוני שהרשויות המקומיות וגורמים מקומיים אחרים עשויים למלא בהתמודדות עם העוני. מאמר זה מבקש להפנות את הזרקור לעבר חשיבות מעורבותם של גורמים מקומיים, ובראשם הרשות המקומית, בהתמודדות הלאומית עם בעיית העוני. במובן זה, הטענות המועלות במאמר זה משקפות את השיח המתפתח בתחומי המדיניות הציבורית אודות רעיון המשילות (governance) או מה שמכונה לעיתים "multilevel governance" (Rhodes, 2000). הדגש הוא על קיומם של גורמים שונים המעורבים ביישום מדיניות ועל המגמה ההולכת וגוברת של מעורבות ושיתוף פעולה של גורמים לא-ממשלתיים בתהליך זה (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004). נקודת המוצא של המאמר היא שמעורבות הרשויות המקומיות וארגונים מקומיים נוספים בהתמודדות עם עוני היא חיונית ובעלת ערך. עם זאת, היא איננה צריכה יכולה לבוא במקום אחריותה של הממשלה המרכזית והתפקידים שהיא צריכה למלא

בתחום זה. ההנחה היא על כן שהרשויות המקומיות צריכות להוות גורם מקביל לפעילות הממשלתית ולא לבוא במקומה. יתר על כן, הממשלה צריכה לתרום להתמודדות עם העוני ולהביא לצמצומו לא רק על ידי פעילות ברמה הארצית אלא גם על ידי ייזום פעילויות המיועדות לעודד ולהניע רשויות מקומיות וגורמים מקומיים נוספים לפתח וליישם תוכניות להתמודדות עם העוני ברמה המקומית ולסייע להם ביישומן.

במאמר ארבעה חלקים. הראשון מוקדש לסקירת ספרות מהעולם העוסקת בנושא ההתמודדות המקומית עם בעיית העוני. החלק השני מוקדש להצגת היתרונות הגלומים במעורבות הרשות המקומית בהתמודדות עם העוני, וגם הנימוקים שמציגים המתנגדים למעורבות זו. בחלק השלישי מוצגים תפקידים אפשריים של הממשלה המרכזית והרשות המקומית בהתמודדות עם העוני וזאת תוך דגש מיוחד על חשיבות המעורבות של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות והעובדים הסוציאליים המועסקים בהן. לבסוף, בחלק הרביעי נדונים התנאים הנדרשים כדי שהרשויות המקומיות תוכלנה למלא תפקידים אלה. המסגרת המושגית המוצגת במאמר וההצעות המעשיות המועלות בו נשענות על סקירת הספרות העוסקת במעורבות מקומית בהתמודדות עם עוני בישראל ובמדינות רוחה אחרות ועל תוכניות שונות בישראל העוסקות בהתמודדות עם העוני ברמה המקומית.

תכליתו של מאמר זה להעלות את סוגיית המעורבות המקומית בהתמודדות עם בעיית העוני שנדחקה עד כה לשוליים, ולעורר דיון בנושא הן בקרב קובעי המדיניות והן בקרב העובדים המקצועיים ברמה הארצית והמקומית. המצע המועלה במאמר והמשקף את עמדת המחברים יכול לשמש בסיס לדיון זה, שבמסגרתו, יש לקוות, יועלו הצעות ורעיונות נוספים, ואולי אף נוגדים את הגישה המובעת במאמר.

מקומה של המקומיות בהתמודדות עם העוני – סקירת ספרות

ההכרה כי בהתמודדות עם בעיית העוני חיוני לשלב גם את הרשויות המקומיות נעשתה מקובלת מאוד בשנים האחרונות במדינות רבות (גל, 2006; גל ווייס, 2006; Borghi & van Berkel, 2007; Jordan, 2008; Power & Wilson, 2000), אך היא טרם חדרה די צורכה לשיח ולתהליך קביעת המדיניות החברתית בישראל. את מקורותיה של מגמה זו, המנסה לשלב גורמים מקומיים במאבק בעוני, ניתן למצוא בין השאר בגילוי מחדש של העוני במדינות שונות בשנות ה-60 של המאה ה-20 ובנטייה בקרב קובעי המדיניות בארצות רבות בתקופה זו להפנות סיוע ממשלתי המיועד למלחמה בעוני לתוכניות מקומיות שונות (Alcock & Craig, 1998). מאז, ובמיוחד החל משנות

ה-80, השאיפה לראות בזירה המקומית מוקד להתמודדות עם עוני הלכה והתחזקה (Pearson, 2001).

במדינות מתפתחות באזורים שונים בעולם קיימת מסורת ארוכה של ייזום ויישום תוכניות מקומיות המיועדות להתמודד עם עוני, לעיתים קרובות בסיוע גורמים בין-לאומיים (Bastiaensen, De Herdt & D'Exelle, 2005; Crook, 2003). אולם גם במדינות המפותחות ההתמודדות המקומית עם העוני צברה תנופה בעשורים האחרונים. ואכן מגמה זו של ביזור, המכונה בארצות-הברית (Blank, 1999; Sawicky, 2005) ובאירופה ובמקומות אחרים בעולם (local anti-poverty strategies; Bifulco & Centemeri, 2008; Combat Poverty Agency, 2005; Oberti, 2000), תופסת בשנים האחרונות מקום חשוב בהתמודדות החברתית עם בעיית העוני. לדוגמה, במחקר שנערך בבריטניה בסוף שנות ה-80 נמצא ש-63% מן הרשויות המקומיות שהשתתפו במחקר דיווחו שהן פיתחו תוכניות או שהן נמצאות בשלבי פיתוח של תוכניות למלחמה בעוני ובהדרה חברתית (Local Government Association, 2003). ביטוי בולט למגמה זו ניתן למצוא בתפיסה הרווחת בקרב קובעי המדיניות החברתית באיחוד האירופי ביחס לעקרונות ההתמודדות עם העוני וההדרה החברתית ובדיווחים של חברות האיחוד על פעולותיהן בתחום זה. התפיסה הרווחת בקרב קובעי המדיניות החברתית באיחוד האירופי בעניין זה משתקפת היטב בקביעה:

הצורך לתעל ולתאם מאמצים להתמודד עם העוני וההדרה החברתית במישור המקומי זכה להכרה מקיפה, ואכן הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד בתחום זה במדינות רבות (Council of European Union, 2004, p. 115).

בארצות-הברית באה מגמה זו לידי ביטוי מזה שנים רבות בנטייה של קובעי המדיניות להזרים סיוע פדרלי המיועד למלחמה בעוני לתוכניות מקומיות המופעלות ברוב מכריע של המחוזות במדינה בידי ארגונים קהילתיים מקומיים (Nemon, 2007). כאמור, מגמת הביזור הולכת ותופסת מקום חשוב בהתמודדות החברתית עם בעיית העוני. עם זאת, אופן ההתמודדות המקומית עשוי להשתנות ממדינה למדינה, מאזור לאזור ומיישוב ליישוב בהתאם לתנאים המקומיים הספציפיים, בהתאם למערך הכוחות החברתיים המקומיים ולמבנה המוסדי של מערכת שירותי הרווחה בכל מדינה. ראוי לציין כי בין מדינות הרווחה, הן באירופה והן במקומות אחרים בעולם, קיימת שונות רבה באשר לאופן התערבותן של השלטון המקומי בתחום העוני (Bifulco, Bricocoli & Monteleone, 2008; Le Galés, 2002). שונות זו מבטאת לא רק תפיסות עולם פוליטיות שונות, אלא היא קשורה, כמובן, למאפייני מערכות השלטון והרווחה בכל מדינה ומדינה ולמורשות המדיניות הקיימות בהן. דוגמה בולטת לשונות זו היא בתחום של הבטחת הכנסה. בעוד שבחלק ממדינות הרווחה

האחריות להבטחת קיום מינימלי באמצעות תשלומי העברה מוטלת באופן בלעדי על השלטון המרכזי, הן מבחינת מימון הסיוע והן מבחינת הפעלת התוכנית וקביעת הזכאות (בריטניה, לדוגמה), במדינות אחרות (שוודיה, לדוגמה) האחריות הזו מתחלקת בין הרשות המקומית לבין השלטון המרכזי (או השלטון האזורי). לעיתים שותפים בנושא זה גם ארגוני מגזר שלישי (Oberti, 2000). גיוון זה והשלכותיו מכונה בפי חוקרים אחדים בשם "משטרי עוני מקומיים" (Nicholls, 2003). שונות זו באה לידי ביטוי גם בתחומי שירות אחרים. בעוד שבחלק ממדינות הרווחה יש אוטונומיה רבה לשלטון המקומי בתחומים כגון שיכון או בריאות, במדינות אחרות האחריות בתחומים הללו מוטלת על גורמים ממלכתיים או ציבוריים אחרים. ברור כי אופן המעורבות של הרשות המקומית במדיניות המיועדת להתמודדות עם עוני משתנה בהתאם לגבולות האחריות והסמכויות המופקדות בידי שלטון המקומי.

מעורבות הרשויות המקומיות בהתמודדות עם עוני – בעד ונגד

נימוקים בעד מעורבות מקומית בהתמודדות עם עוני

ההכרה שהרשויות המקומיות וגורמים מקומיים נוספים כמו עמותות צריכים להיות מעורבים באופן משמעותי בהתמודדות עם בעיות חברתיות רבות ובכללן בעיית העוני, במקביל למעורבות הממשלה וגורמים ארציים אחרים, מעוגנת בכמה נימוקים עיקריים:

1. קיומה של תשתית מקומית בדמותה של המחלקה לשירותים חברתיים האחראית מבחינה חוקית ומקצועית על סיוע לאוכלוסיות נזקקות, ובתוכן אוכלוסיות החיות בעוני. הגורם העיקרי המקיים קשר ישיר עם אוכלוסיות החיות בעוני, מהווה עבורן כתובת ומסייע להן על ידי אספקת שירותי רווחה אישיים, הוא המחלקות לשירותים חברתיים הפועלות בכל אחת מהרשויות המקומיות בישראל. על פי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, על כל רשות מקומית להקים מחלקה כזו על מנת להגיש סיוע לאוכלוסיות הנזקקות (ינאי, 2006). מחלקות אלו אמורות לספק לאוכלוסיות בעלות צרכים שונים, ובכללן האוכלוסיות העניות, סוגים שונים של סיוע, ובהם טיפול וייעוץ פרטני ומשפחתי, עבודה קהילתית, הגשת שירותים שונים כמו משפחתונים לילדים, הוסטלים לאנשים עם מוגבלויות פיזיות והתפתחותיות ומרכזי יום לזקנים, סיוע חומרי (אספקת ציוד ביתי, סיוע בהסעות לטיפולם רפואיים, עזרה ביתית וכדומה), מתן מידע על שירותים והזכות לקבלם, קישור ותיווך עם ארגונים אחרים המספקים סיוע (כמו עמותות מזון) והשמה במוסדות. המשאבים האנושיים והכספיים העומדים

לרשות המחלקות, נכונותן לסייע למשפחות ולפרטים להיחלץ מעוני, היקף ואיכות השירותים שהן מספקות וכושר היזמות שלהן עשויים על כן להשפיע בצורה משמעותית על מצב האוכלוסיות החיות בעוני ביישוב. במובן זה, הפריסה הטריטוריאלית הרחבה של המחלקות לשירותים חברתיים, המיומנויות המקצועיות של עובדיה, המסגרת הסטטוטורית שבה הן פועלות – כל אלה יוצרים תשתית שעשויה לתרום תרומה משמעותית להתמודדות עם עוני.

2. היכרות ישירה עם הצרכים והמצוקות של תושבי היישוב. גורמים מקומיים המקיימים קשר ישיר עם האוכלוסייה הענייה, כגון מחלקות הרשות המקומית, ובמיוחד המחלקה לשירותים חברתיים, כמו גם ארגונים מקומיים אחרים ורשתות סיוע לא-פורמליות, מכירים טוב יותר מכל גורם ארצי (משרדי ממשלה וארגונים ארציים אחרים) את הצרכים והמצוקות של תושבי היישוב. יתר על כן, לעוני ולמצוקות חברתיות אחרות יש במקרים רבים מאפיינים מקומיים ייחודיים הנובעים מגורמים שונים כמו מיקומו הגיאוגרפי של היישוב, הרמה וההיקף של השירותים החברתיים המסופקים לתושביו, התשתית הכלכלית שלו ומאפייניו החברתיים, התרבותיים והאתניים (Powell, Boyne, & Ashworth, 2001). לפיכך גורמים מקומיים המודעים למאפיינים אלו ומכירים אותם צריכים ויכולים למלא תפקיד מרכזי בייזום וביישום של התערבויות המיועדות להתמודד עם בעיית העוני (Blank, 2005; Pavillion & Wodon, 1999).

3. מיצוי הפוטנציאל הקהילתי. לקהילות מקומיות לא מעטות יש פוטנציאל העשוי לסייע בהתמודדות עם מצבי עוני ומצוקה במישור המקומי. פוטנציאל זה, שניתן לפתח ולטפח אותו, כולל כמה מרכיבים: מחלקות הרשות המקומית (ובעיקר המחלקות לשירותים חברתיים ומחלקות החינוך), מנהיגות אזרחית מקומית, ארגונים התנדבותיים מקומיים העוסקים באספקת שירותים חברתיים וסגור (במקרים רבים עמותות אלו קשורות לעמותות ולקרנות ארציות או מהוות שלוחות שלהן), התארגנויות של תושבים בשכונות מצוקה, רשתות סיוע לא-פורמליות, חברות עסקיות הפועלות ביישוב ומתנדבים. ראוי אף לציין את העובדה שהקהילה המקומית הינה הזירה העיקרית שבה ניתן לפתח, למצות וליישם את ההון החברתי בקרב תושבים ביישוב (לאור ושפירו, 2007; Saegert, Thompson, & Warren, 2001). הון זה עשוי לתרום לחיזוק הסולידריות החברתית בין התושבים, לעידוד השתתפות התושבים בחיי הקהילה וחיזוק השפעתם על עיצוב צביונה, לטיפוח עזרה הדדית בין התושבים ולהגברת נכונותם לתרום לקהילה ולסייע לתושביה הסובלים ממצוקות שונות ובכללם התושבים החיים בעוני (קטן ווייס, 2007). תיעול הפוטנציאל הקהילתי למעורבות בתחום העוני עשוי לסייע בהתמודדות עם בעיה זו. הכרה זו בחיוניותה של הקהילה

המקומית ובתרומתה האפשרית להתמודדות עם בעיות חברתיות ומצוקות אישיות הודגשה בשנים האחרונות על ידי התנועה הקהילתית (הקומוניטריאנית) שהקים הסוציולוג אמיתי עציוני ואליה חברו בארצות שונות מדינאים בכירים, אנשי רוח וחוקרים במדעי החברה (Etzioni, 1992).

4. הצלחות מוכחות של מעורבות מקומית. עדויות לא מעטות מצביעות על יוזמות מקומיות לשינויים במצבם החברתי-כלכלי של יישובים חלשים ושל שכונות מצוקה ובקידום רווחת תושביהם, יוזמות שהניבו תוצאות חיוביות. הכט (2002), שבדק שינויים שחלו בשנים 1983–1999 בדירוגם החברתי-כלכלי של חמישה יישובים חלשים, מצביע על שיפור משמעותי בדירוגם של שלושה יישובים יהודיים (ירוחם, אור עקיבא ויקנעם) ושל יישוב מעורב (מעלות-תרשיחא), ושיפור מתון בדירוג של יישוב ערבי (קלנסואה). הכט מייחס את התמורה במצבם של היישובים בעיקר להנהגת הרשות המקומית שפעלה בשיטתיות ובנחישות באמצעות ייזום ויישום של תוכניות שונות שהביאו לקידום של היישובים ולשיפור הדימוי הנמוך שלהם. על חשיבות איכות השלטון המקומי כאחד הגורמים המשפיעים על שיפור שחל בדירוגם החברתי-כלכלי של יישובים בישראל בין 1983 ל-1995 מצביעים יוסטמן וספיבק (2001). תרומת ראשי רשויות לעלייה משמעותית במספר הזכאים לתעודת בגרות בין השנים תשנ"ח–תשס"ב בשורה של יישובים מתוארת על ידי וולנסקי (2006). עדויות נוספות מצביעות על תרומת ראשי רשויות לקידום נושאים חברתיים שונים ושיפור מערכות החינוך ביישובים כמו אילת, בת-ים, חולון, ירוחם ומעלות-תרשיחא. עדויות על תפקוד יישובי הצפון בעת מלחמת לבנון השנייה מראות אף הן כיצד השפיעו היכולת והיוזמה של המנהיגות המקומית על כושר ההתמודדות של היישובים (מנהיגות אזרחית, 2007). ראוי אף לציין שמיזמים מקומיים מוצלחים פותחו במהלך השנים הן על ידי המתנ"סים (המרכזים לתרבות נוער וספורט הפועלים ביישובים רבים בישראל) והן במסגרת פרויקט שיקום השכונות שפעל בעיקר בשנות ה-80 וה-90 של המאה ה-20 (שפירו, רייכמן, פייט-שטרן וחושן, 1991). מעורבות מקומית המיועדת להתמודד עם בעיות חברתיות כמו בעיית העוני, שבה הרשות המקומית וגורמים מקומיים נוספים נוטלים תפקיד מרכזי, היא אפוא חיונית ביותר ועשויה להניב תוצאות משמעותיות. ראוי לציין עם זאת, כי לא ידוע עד כה על ראש רשות מקומית בישראל שהחליט להתרכז ביישום תוכניות שיביאו לצמצום העוני ביישוב.

5. נכונותם של גורמים עסקיים וקרנות פילנתרופיות לתמוך בתוכניות חברתיות מקומיות. בשנים האחרונות גוברת הנכונות של ארגונים עסקיים שאימצו את עקרון האחריות החברתית וקרנות פילנתרופיות לעודד פיתוח יוזמות מקומיות המיועדות

להתמודד עם בעיות חברתיות שונות ולסייע במימושן. במסגרת זו אף התפתח המושג "עסקים למען הקהילה" וקנה לו חזקה בארגונים עסקיים לא מעטים (טליאס, דוניץ, שמעוני ופיורקו, 2007). מיזמים מקומיים בתחום ההתמודדות עם העוני עשויים על כן ליהנות מסיוע כספי ומייעוץ ארגוני של גורמים המעוניינים במיוחד בעידוד היזמות המקומית ובטיפוחה.

6. ההתמודדות עם העוני כאינטרס מקומי מובהק. צמצום מימדי העוני והנזקים שהוא גורם צריך להיות לא רק מטרה לאומית, אלא גם מטרה מקומית ההולמת את האינטרסים של היישוב. עוני הינו גורם להיווצרות בעיות חברתיות שונות, כמו אלימות ועבריינות, הפוגעות באיכות החיים של תושבי היישוב וביכולתו למשוך אליו אוכלוסייה חזקה שעשויה לתרום לחוסנו הכלכלי והחברתי. לרשות המקומית ולגורמים מקומיים נוספים יש על כן אינטרס ברור לפעול על מנת לצמצם את מימדי העוני ביישוב.

נימוקים נגד מעורבות מקומית בהתמודדות עם עוני

הגישה התומכת במעורבות מקומית בהתמודדות עם בעיית העוני מעוררת התנגדות, הנסמכת על שישה טיעונים עיקריים שמדגישים את חשיבות מעורבותה העיקרית, אם לא הבלעדית, של הממשלה בתחום זה.

1. הממשלה המרכזית היא הגורם היחיד המסוגל להתמודד בצורה משמעותית עם בעיית העוני. בעיית העוני היא מורכבת ורב-מימדית, ונובעת בעיקרה מגורמים ארציים ולא מקומיים, כמו שינויים כלכליים במישור הבין-לאומי ומדיניותה הכלכלית והחברתית של הממשלה. התמודדות שיטתית ובת-סיכוי עם בעיה זו מחייבת על כן השקעת משאבים ויזום תוכניות ויישומן בהיקף נרחב. רק לממשלה יש כוח וסמכות לגייס משאבים ולהפנותם ליישום תוכניות ארציות (כמו הגדלת הקצבות, הרחבת תשתיות התעסוקה והתחבורה, חקיקה חברתית ופיתוח תוכניות חינוכיות שונות) המסוגלות לתרום לצמצום מימדי העוני. על כן יש לתפוס את העוני כבעיה שהטיפול בה חייב להישאר בתחום אחריותה הבלעדית של הממשלה. הכרה זו הייתה אחת מתפיסות היסוד שהנחו את עיצובה ופיתוחה של מדינת הרווחה לאחר מלחמת העולם השנייה (דורון, 1995; האריס, 2001).

2. חולשת הרשויות המקומיות. רשויות מקומיות לא מעטות, ובעיקר רשויות שבשטחן חיים אנשים רבים בעוני ובמצוקה חברתית, מתקשות לתפקד בשל משברים כלכליים תכופים, ועל כן אינן מסוגלות להקצות משאבים כספיים ואנושיים להתמודדות עם בעיות חברתיות שונות ובכללן בעיית העוני (חיידר, 2008).

3. יכולת מוגבלת של הקהילה. לחולשת הרשויות המקומיות מצטרפת במקרים רבים גם יכולת מוגבלת של הקהילות עצמן להתארגן ולפעול על מנת להתמודד עם בעיותיהן הכלכליות והחברתיות. במילים אחרות, בקהילות אלה ההון החברתי מוגבל, וגורמים קהילתיים העשויים לסייע בהתמודדות עם עוני – כמו ארגונים קהילתיים מקומיים, רשתות סיוע לא-פורמליות ומתנדבים – אינם פועלים כלל או פועלים באופן מצומצם ומוגבל. חולשת הקהילה עשויה לנבוע מגורמים שונים כמו הזנחת הקהילות על ידי הרשות המקומית והממשלה, קיומן של בעיות חברתיות מבניות, העדר תשתית כלכלית ורמה נמוכה של הון חברתי (קטן ווייס, 2007).

4. נכונות נמוכה של המנהיגות הפוליטית המקומית לעסוק בהתמודדות עם עוני. מעורבות רשויות מקומיות בנושא העוני מותנית במידה רבה בנכונותה של המנהיגות המקומית, ובעיקר של ראש הרשות, לעסוק בנושא זה. עדויות שונות מורות על כך שרבים מראשי הרשויות מעדיפים שלא להיכנס לתחום זה (להט, מנחם וקטן, 2007). גישה זו מונחית על ידי מניעים שונים כמו תפיסה שנושא העוני חייב להיות בתחום אחריותה של הממשלה, הכרה באי-יכולתה של הרשות להתמודד בהצלחה עם בעיה מורכבת זו, העדר מודעות לחשיבות הנושא, חשש שסיוע בנושא זה יעודד אנשים נוספים החיים בעוני להתגורר ביישוב, והעדפת המעורבות בתחומים אחרים, כמו חינוך, תברואה, תשתיות וגינון, בשל ההכרה שהם נתפסים כיוקרתיים יותר בעיני התושבים מעיסוק בנושא העוני. כלומר, העיסוק בנושא העוני נחשב כלא כדאי מבחינה פוליטית.

5. מעורבות נמוכה של המחלקות לשירותים חברתיים בפעולות המכוונות לחילוץ אנשים החיים בעוני ממצבם. עדויות שונות מצביעות על מעורבות נמוכה של המחלקות לשירותים חברתיים בנושא העוני. מחלקות לשירותים חברתיים מסייעות אומנם לאנשים החיים בעוני הנמנים עם לקויותיהן בנושאים מסוימים, אך רק מעטות מהן יוזמות ומיישמות תוכניות המתמקדות באוכלוסייה החיה בעוני ומיועדות לחלץ פרטים ומשפחות ממצב זה. במחקר שנערך לאחרונה על פעילות 48 מחלקות רווחה נמצא כי רק שליש מהן מפעילות באופן עצמאי ובשיתוף עם ארגונים אחרים תוכניות מקומיות להתמודדות עם בעיית העוני (אופק, 2008). מעורבות נמוכה זו נובעת מכמה גורמים: עומס עבודה ומחסור במשאבים שאינם מאפשרים עיסוק שיטתי ורציני בנושא, העדר תמיכה של המדינה, דעתם של מנהלי מחלקות ועובדיהן שהתמודדות עם בעיית העוני חייבת להיות באחריות המדינה, מציאותם של ארגונים אחרים ביישוב העוסקים בנושא, חוסר אמון של העובדים ביכולתם לשנות את מצב האנשים החיים בעוני, אי היכרות מספקת בין העובדים ובין האוכלוסייה החיה בעוני, ותפיסות שונות של מהות בעיית העוני וגורמיה בקרב העובדים, המקשות על עיצוב גישה

מגובשת להתמודדות עם הבעיה (אופק, 2008; סטריאר, 2007; קרומר-נבו, סלונים-נבו, הירשנזון-שגב ובן-ישי, 2005; שרלין ושמאי, 1991). בנסיבות אלה סיכויי מימוש הציפייה שמחלקות רבות לשירותים חברתיים ימלאו תפקיד משמעותי בהתמודדות עם עוני ובצמצומו הם נמוכים. ראוי עם זאת לציין שחלק ממחלקות הרווחה עסקו או עוסקות בנושא זה (אופק, 2008; בר-און-רבי, דביר, נייגר, צרויה, רוזנבאום ושמע, 2009; עומרד-לוי, 2008).

6. שחרור המדינה מאחריותה לטיפול בבעיות חברתיות. ביזור העיסוק בנושא העוני והפקדת ההתמודדות עם בעיה זו בידי הרשויות המקומיות וגורמים ארציים ומקומיים לא-ממשלתיים עשויה לסייע לממשלה המרכזית להשתחרר ממחויבותה לטיפול מקיף ושיטתי בנושאים חברתיים שונים ובתוכם בעיית העוני.

העברת האחריות להתמודדות עם בעיית העוני, ולו חלקית בלבד, לידי הרשויות המקומיות עשויה אפוא, לדעת שוללי הגישה המקומית, לצמצם את מחויבות המדינה לעסוק בנושא, לפגוע בהיקף המשאבים המוקצים לו וליצור מידה רבה של אי שוויוניות טריטוריאלית בין יישובים הנרתמים לעיסוק בבעיית העוני לבין יישובים הנמנעים מכך.

לוח 1 מסכם את הנימוקים העיקריים בעד מעורבות מקומית בהתמודדות עם בעיית העוני ובעד התמודדות ממשלתית בלעדית עם הבעיה.

לוח 1. נימוקים התומכים במעורבות הממשלה ונימוקים התומכים במעורבות הרשות המקומית וגורמים מקומיים אחרים בהתמודדות עם בעיית העוני

נימוקים בעד מעורבות מקומית	נימוקים בעד מעורבות ממשלתית בלעדית
– קיומה של מחלקת רווחה מקומית המחויבת מבחינה חוקית ומקצועית לעסוק בנושא.	– הממשלה המרכזית היא גורם יחיד המסוגל להתמודד בצורה יעילה עם בעיית העוני.
– היכרות ישירה עם הצרכים והמצוקות של תושבי היישוב.	– חולשה כלכלית וחברתית של רשויות שבהן ריכוז גדול של אנשים החיים בעוני.
– מיצוי הפוטנציאל הקהילתי וההון החברתי ועידוד ההשתתפות המקומית.	– יכולת מוגבלת של הקהילה ביישובים חלשים מבחינה כלכלית וחברתית.
– הצלחות מוכחות של מעורבות מקומית בבעיות חברתיות.	– נכונות נמוכה של המנהיגות המקומית לעסוק בנושא.
– צמצום מימדי העוני כאינטרס של היישוב. גורמים עסקיים וקרנות פילנתרופיות המוכנים לסייע לתוכניות חברתיות במישור המקומי.	– יכולת נמוכה ונכונות נמוכה של מחלקות הרווחה לעסוק בנושא.
	– מעורבות מקומית מסייעת לשחרור המדינה מאחריותה לטיפול בעוני.

הטיעונים בזכות המעורבות הממשלתית ובזכות המעורבות המקומית, החולשות המיוחסות לכל אחת מהן, והנתונים המצביעים על כך ששיפור במצבם החברתי-כלכלי של יישובים הוא תוצאה של פעילות הן של הממשלה והן של הרשויות המקומיות וגורמים מקומיים נוספים, מחזקים את ההכרה שההתמודדות עם בעיית העוני צריכה להיות משולבת, וכי לשלטון המקומי יש תפקיד חשוב בהתמודדות זו, אך כגורם מקביל למדינה ולא כגורם המחליף את מעורבותה. פעולה משולבת כזו מעוגנת בהכרה שעוני הוא בעיה לאומית, וכי יש משימות חיוניות בתהליך ההתמודדות עם העוני, שרק הממשלה חייבת ויכולה לבצע. הרשויות המקומיות, או כל גורם אחר, אינן יכולות למלא את מקומה של הממשלה במילוי משימות הללו. יחד עם זאת, קיימים תפקידים ומשימות העשויים לתרום לצמצום מימדי העוני, שהרשויות המקומיות וגורמים מקומיים נוספים יכולים למלא בצורה הטובה ביותר.

תפקידיהן ותחומי פעילותן של הממשלה והרשויות המקומיות בהתמודדות עם עוני

העוני הוא בעיה רב-מימדית הכוללת מרכיבים שונים: הכנסה נמוכה ולא מספקת, הדרה חברתית, תנאי דיור קשים ומחסור באביזרים חיוניים. על כן התמודדות הולמת עמה מחייבת פעולה בתחומים שונים: הבטחת הכנסה, חינוך, תעסוקה, רווחה, דיור ובריאות. תחומים אלה רלוונטיים גם לתפקידים בתחום ההתמודדות עם העוני שהממשלה המרכזית והרשויות המקומיות צריכות למלא.

לוח 2 מציג בצורה תמציתית את התפקידים שצריכות הממשלה והרשויות המקומיות למלא על מנת להתמודד עם בעיית העוני ולהביא לצמצומו. התפקידים כוללים הן פעילויות שכבר מיושמות בישראל, לרוב באופן חלקי, והן פעילויות שהוצעו בפרסומים שונים ושיצוינו בהמשך. בנוסף, מודגש הצורך שהרשות המקומית וגורמים מקומיים נוספים יגלו יוזמה ויצירתיות ויפתחו תוכניות חדשניות להתמודדות עם בעיית העוני התואמות את התנאים המקומיים. חלק מהתפקידים המוצעים, כמו אלו המתייחסים לחשיבות מתן מידע לאזרחים ולמיצוי זכויות, לפיתוח מקורות תעסוקה או לאכיפת חוקי עבודה, אינם מתמקדים באוכלוסייה הענייה, אך יש להם השלכות חיוביות ברורות על אוכלוסייה זו.

לוח 2: תפקידי הממשלה והרשויות המקומיות בהתמודדות עם עוני ומצוקה כלכלית-חברתית

התחום	תפקידי הממשלה	תפקידי הרשות המקומית
בכל התחומים	<ul style="list-style-type: none"> - עיצוב מדיניות כוללת להתמודדות עם עוני בתחומים השונים, שתתבטא בקביעת יעדים בחקיקה ובייזום תוכניות והצמדת משאבים הולמים ליישום המדיניות. - מתן מידע לאזרחים על זכויותיהם החברתיות ועל השירותים החברתיים השונים שהם זכאים לקבל מהמדינה ומקומם. - מתן מידע לאזרחים על אפשרויות ערעור במקרה של אי הענקת שירותים. 	<ul style="list-style-type: none"> - עיצוב מדיניות מקומית להתמודדות עם העוני ותכניות המיחייבות לצרכים הספציים של תושבי היישוב. - מתן מידע לתושבי היישוב על זכויותיהם ועל השירותים המכלוליים והעירוניים שהם זכאים לקבל בתחומים כמו: הבטחת הכנסה, רווחה, דיור ותעסוקה. - סגנון פרטני וחברתי (פרקטיקת מדיניות) למען פרטים וקבוצות של תושבים, הכוללים: קישור והיזון עם רשויות רלווננטיות, ייצוג התושבים לפני רשויות אלה ומאבק לשינוי החלטות ולעיבוד מדיניות ופיתוח שירותים ההולמים את צרכי התושבים. - מתן ייעוץ משפטי. - אתור ואבחון הצרכים השונים של האנשים החיים בעוני המתגוררים ביישוב תוך התייחסות לקבוצות שונות כמו: אנשים החיים תקופות ממושכות בעוני, אנשים החיים בעוני זמן קצר, אנשים החיים בעוני שאינם משולבים בשוק העבודה וכאלו המשולבים בשוק העבודה.
הבטחת הכנסה סיוע כספי	<ul style="list-style-type: none"> - הקמת מערכת ביטחון סוציאלי שתבטיח סיוע כספי הולם לצורך הבטחת קיום בכבוד לאנשים שמסיבות שונות אינם יכולים להשתכר, או שהכנסתם מעבודה נמוכה ואינה מאפשרת קיום הולם להם ולמשפחותיהם. - חקיקה ואכיפת חוקי עבודה (שכר מינימום ועוד). - הבטחת הסדרי פנסיה לעובדים. 	<ul style="list-style-type: none"> - מממן צרכים מיוחדים של פרטים ושל משפחות החיים בעוני שאינם יכולים לספק בכוחות עצמם, כמו: תרופות, טיפולי שיניים, הסעות לטיפולים רפואיים, תקונים בבית ורכישת אביזרים חיוניים. - הקמה והפעלה של קרן לסיוע בהחזרי תרומה.

תפקודי הרשות המקומית	תפקודי הממשלה	התחום
<ul style="list-style-type: none"> - ייצום ויישום תוכניות לימוד וטיפוח חינוכי ברמה המקומית המיועדות לקדם תלמידים ממשפחות עניות בכלי שלבי ייצום ויישום תוכניות מקומיות להשלמת השכלה חינוכית וסיוע במימון לימודים כמסודות להשכלה גבוהה למובטלים חסרי אמצעים. 	<ul style="list-style-type: none"> - ייצום ויישום תוכניות לימוד וטיפוח חינוכי בקנה מידה ארצי לקידום תלמידים ממשפחות עניות בכלי שלבי החינוך. - סיוע במימון השלמת השכלה, כולל השכלה גבוהה, למובטלים חסרי אמצעים. 	חינוך
<ul style="list-style-type: none"> - סיוע בפיתוח מקורות העסקה במישור המקומי. - סיוע בהשגת עובדים בעולם העבודה ובהתמדה בעבודה באמצעות הכשרה מקצועית, ייעוץ אישי, חיזוק הדימוי העצמי והקניית מיומנויות אישיות שונות. - פיתוח שירותים תומכי עבודה המתמודדים עם מכשולים מבניים להשגת עבודה בשוק העבודה (כגון מעונות יום לגיל הרך, יום לימודים ארוך ועוד). 	<ul style="list-style-type: none"> - פיתוח מקורות העסקה ביישובים מובטלים כלכלית וחברתית (כולל סכסוד מעסיקים). - פיתוח ומימון תוכניות להכשרה מקצועית. - פיתוח ומימון שירותים תומכי עבודה (מעונות יום, תחבורה וכדומה). - תמיכה באמצעות מימון וייעוץ בייצום ויישום תוכניות לשילוב בעבודה (כולל יזמות אישית) והתמדה בה ברמה המקומית. 	תעסוקה
<ul style="list-style-type: none"> - אספקת השירותים הכלולים בסל ובקרה על אספקת השירותים שמבצעים ארגונים אחרים. - תמיכה וייעוץ אישי בנושאים שונים. - ייצום, פיתוח ויישום תוכניות מקומיות להתמודדות עם העוני. - עבודה קהילתית הכוללת פיתוח מנהיגות מקומית ועידוד הארגונות חובבים החיים בעוני ופעורבותם בייצום, פיתוח ויישום תוכניות מקומיות המיועדות לשפר את מצבם. 	<ul style="list-style-type: none"> - קביעת סל שירותי רווחה לאוכלוסיות נזקקות (ילדים, בני נוער, בני 65+, משפחות במצוקה, נכים, מפגרים ועוד), עיגונו בתקיקה ומימונו. - השתתפות משמעותית במימון שירותי הרווחה שמספקות הרשויות המקומיות תוך מתן עדיפות ליישובים חלשים. - עידוד וסיוע לרשויות מקומיות ולגורמים קהילתיים אחרים לפתח תוכניות ברמה המקומית המיועדות לעמצם את נזקי העוני ולהלץ משפחות ממצב זה. 	שירותי רווחה אישיים ופיתוח קהילתי
<ul style="list-style-type: none"> - ייצום ופיתוח תוכניות סיוע מקומיות בתחום הדיור לתושבים החיים בעוני וסבלים מתאי דיור בלתי הולמים. - ייצום ופיתוח תוכניות בתחום החינוך לבריאות. 	<ul style="list-style-type: none"> - הכטחת דיור הולם לאוכלוסיות במצוקה באמצעות סיוע בכרישת דירות או בשכירתן. - הכטחת שירותי בריאות איכותיים באזורי מצוקה. - פטור לאנשים החיים בעוני מחשולמים עבור שירותי בריאות (תשלולים עבור תרופות ובקורים אצל רופאים). 	דיור בריאות

הסעיף הראשון בלוח כולל כמה תפקידים בתחום העוני שאותם צריכות הממשלה והרשויות למלא בכל תחומי השירות. נתונים מישראל וממדינות אחרות מצביעים על בעיה חמורה – אי מיצוי זכויות בקרב אנשים החיים בעוני, כלומר משפחות ופרטים הזכאים לקבל שירותים אינם מקבלים אותם (גל, Hernanz, Malherbet, & ; 2007). Pellizari, 2004). הממשלה צריכה לספק לאזרחי המדינה, ובכללם לאנשים החיים בעוני, מידע על זכויותיהם החברתיות ועל מגוון השירותים החברתיים שהם זכאים לקבל מהמדינה. במקביל, הרשויות המקומיות באמצעות מחלקות הרווחה צריכות לספק לתושביהן, ובכללם התושבים החיים בעוני, מידע על זכויותיהם החברתיות ועל השירותים הממלכתיים והעירוניים שהם זכאים לקבל ועל מיקומם, ולסייע להם באופן פעיל באמצעות פעילות תיווך וסנגור למצות את זכויותיהם ולקבל שירותים אלו (וייס-גל וגל, בדפוס).

בתחום הבטחת הכנסה הממשלה היא האחראית להקים ולהפעיל מערכת לאומית של הבטחת הכנסה שפעילותה מעוגנת בתשתית חוקית, לאכוף יישום של חוקי עבודה ובכללם חוק שכר המינימום, ולהבטיח יישום של הסדרי פנסיה הולמים לעובדים. התפקידים שהרשות צריכה למלא בתחום זה כוללים סיוע לפרטים ולמשפחות עניות לממן הוצאות מיוחדות ועזרה בהחזר חובות. הצורך בסיוע זה נובע מכך שמשפחות רבות החיות בעוני מתקשות לעמוד בהוצאות מיוחדות, כגון תיקונים חיוניים בבית או החזר חוב. הרשויות המקומיות יכולות לסייע בהתמודדות עם בעיה זו על ידי הקמת קרן מקומית שתיועד למימון צרכים מיוחדים והחזר חובות. קרן כזו צריכה לפעול במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים, ולהתנהל על ידי ועדה ציבורית אשר תקבע קריטריונים ברורים ושקופים לקביעת הזכאים לסיוע. הקרן תהיה רשאית להעניק הלוואות בתנאי ריבית נמוכה לצרכים שונים, ואף לתת במקרה הצורך מענקים (גל ווייס, 2006).

בתחום החינוך יש לממשלה תפקיד מרכזי במימון ובהכוונה של מערכת החינוך, ביזום ויישום של תוכניות המיועדות לקדם את רמת ההשכלה של ילדים החיים בעוני ולסייע בהשתלבות צעירים חסרי אמצעים במוסדות להשכלה גבוהה. יחד עם זאת, גם בתחום זה יכולות הרשויות המקומיות למלא תפקיד חיוני, כפי שאכן הוכח במספר יישובים כמו בתים, ירוחם ומעלות-תרשיחא, והן יכולות ליזום ולהפעיל תוכניות מקומיות שיביאו לקידום של ילדים החיים בעוני, כגון: להפעיל באזורי מצוקה צהרונים ומועדוניות, שבהם יכולים תלמידים בני משפחות עניות לשהות לאחר סיום הלימודים בבית הספר ולקבל עזרה בהכנת שיעורים, ייעוץ אישי ופעילות חברתית, תמיכה אישית וקבוצתית, סיוע מיוחד לתלמידים בהכנה לבחינות בגרות וסיוע לבעלי תעודות בגרות חסרי אמצעים להשתלב במוסדות להשכלה גבוהה. הרשות המקומית גם יכולה למלא תפקיד בהנעת משרד החינוך לקדם תוכניות רווחה חינוכיות המיועדות לקדם ילדים החיים בעוני.

תחום נוסף שבו יכולה וצריכה הרשות המקומית לפעול הוא תחום התעסוקה. מקור ההכנסה העיקרי של פרטים ומשפחות בישראל הוא עבודה בשכר, ועל כן ברור כי דרך יעילה להתמודד עם עוני היא לשלב בשוק העבודה אנשים המסוגלים לעבוד מבחינת גילם ובריאותם ולקדם במסגרת זו. הכלים והמשאבים העיקריים לפיתוח וליישום של מגוון הפעולות המיועדות לסייע לפיתוח מקורות תעסוקה ולהשתלבות בעבודה, ובכללם עידוד הצמיחה הכלכלית, יצירת מקומות עבודה, סבסוד תעסוקה, תמיכה בהקמת עסקים, הקניית הכשרה מקצועית ומימון שירותים תומכי עבודה (כמו מעונות יום) (אייזנשטדט, גל ושפירא, 2007), מצויים בידי משרדי הממשלה הרלוונטיים ושירות התעסוקה הממלכתי וארגונים ארציים כמו תב"ת (תנופה בתעסוקה).

הרשות המקומית באמצעות מחלקותיה השונות, וארגונים מקומיים אחרים יכולים אף הם למלא תפקיד חשוב בסיוע להשתלבות תושבים במעגל העבודה בכמה דרכים: עידוד פיתוחם של מקורות תעסוקה ביישוב, מתן מידע מעודכן לתושבים על אפשרויות התעסוקה וההכשרה המקצועית, פיתוח תוכניות להשלמת השכלה, הכשרה בנושאים כמו כתיבת קורות חיים, חיפוש עבודה וריאיון לצורך קבלת עבודה, עריכת סדנאות לחיזוק הדימוי העצמי והחוללות העצמית של תושבים והמשך ייעוץ וסיוע לתושבים גם לאחר הצטרפותם למקום עבודה. במקביל יש לפתח תוכניות מיוחדות לסיוע בהשתלבות בעבודה של אוכלוסיות מיוחדות כמו נכים, נשים נפגעות אלימות, אסירים משוחררים ומכורים לסמים. תוכניות לסיוע בהשתלבות בתעסוקה של אוכלוסיות שונות כבר מופעלות בכמה רשויות מקומיות (עומרד-לוי, 2008; עיריית תל-אביב-יפו ושותפות תל-אביב-לוס אנג'לס, 2006). רצוי שתפקידי הרשות המקומית בתחום התעסוקה יהיו בתחום אחריותה של יחידה מיוחדת שתפעל בכפיפות לראש הרשות או במסגרת מחלקת הרווחה. יחידה כזאת כבר פועלת בכמה רשויות כמו ירושלים, תל-אביב, חיפה ומעלות-תרשיחא. ליד יחידה זו רצוי להקים ועדת היגוי שתכלול נציגים של גורמים רלוונטיים, כמו שירות התעסוקה וארגונים התנדבותיים העוסקים בתחום התעסוקה, וגורמים עסקיים הפועלים ביישוב ומחוצה לו.

אמצעי נוסף שבעזרתו יכולה הרשות למלא תפקיד חשוב בהגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה הוא עידוד וסיוע בהרחבת מערך החינוך לגיל הרך. הרחבה זו תקל במיוחד על אימהות לילדים קטנים להשתלב בשוק העבודה. בתחום שירותי הרווחה האישיים והפיתוח הקהילתי צריכה הממשלה למלא תפקיד חשוב ומרכזי בקביעת סל שירותי רווחה אישיים וקהילתיים לאוכלוסיות נזקקות שונות, ובתוכן אוכלוסיות עניות (כגון ילדים, בני נוער, זקנים, משפחות במצוקה, אנשים עם מוגבלויות פיזיות והתפתחותיות), עיגונו בחקיקה ומימונו (דורון, נאי וגל, 1997). כמו כן עליה להשתתף באופן משמעותי יותר במימון שירותי

הרווחה שמספקות הרשויות המקומיות ביישובים שבהם קיים שיעור גבוה של פרטים ומשפחות החיים בעוני, וכן עליה לעודד רשויות מקומיות לפתח תוכניות מקומיות ייחודיות המיועדות לחלק משפחות עניות ממצבן ולסייע במימוןן.

הרשויות המקומיות באמצעות מחלקות הרווחה יכולות למלא בתחום זה מספר תפקידים ייחודיים. התפקיד הראשון הוא אספקת השירותים הכלולים בסל (או בקרה על אספקתם באמצעות ארגונים אחרים), תוך התאמתם להרכב החברתי והתרבותי של אוכלוסיית היישוב. בהקשר זה רצוי שמחלקת הרווחה תגדיר את תפקיד חלק מהעובדים הסוציאליים כ"מנהלי טיפול" של פרטים ומשפחות החיים בעוני (גל ווייס, 2006). מנהל הטיפול צריך ללוות את הפונים ולבחון בשיתוף פעולה עימם את צורכיהם ואת בעיותיהם בתחומי החיים השונים (דיוור, הכנסה, עבודה, ניהול התקציב המשפחתי, קשיים במגע עם שירותים שונים, חובות, יחסים בתוך המשפחה ומחוצה לה, השתלבות ילדים במסגרות חינוך וכדומה), לקבוע יחד עמם את המענים שיש לספק להם, לדאוג שמענים אלה יסופקו הן על ידי מחלקות הרווחה באמצעות מנהלי הטיפול ועובדים אחרים והן על ידי ארגונים נוספים, ולעקוב יחד עם הפונים אחר השינויים החלים במצבם. תוכנית "דרור" המופעלת במספר קטן של יישובים מייצגת דגם זה של מעורבות (ארם, 1999). זו צריכה להיות מונחית על ידי גישה בסיסית הגורסת שהחיים בעוני, ומכלול המצוקות הנלוות לו והנובעות ממנו, הם לעתים קרובות תוצאה של כשלים חברתיים וכלכליים, ולא דווקא כשלים אישיים. מתוך הכרה זו, ליווי אישי תומך ומתן סיוע רגשי, תמיכה וטיפול פסיכותרפויטי צריכים להוות חלק מההתערבות המיועדת להיאבק בעוני ולא אמצעי עיקרי.

תפקיד נוסף שהרשויות המקומיות צריכות למלא הוא פיתוח תוכניות קהילתיות שמטרתן חיזוק יכולתם של אנשים החיים בעוני לשנות את מצבם באמצעות חיזוק יכולתם להשפיע על מצבם האישי והמשפחתי, על הסביבה המיידית שהם מתגוררים בה (השכונה, הקהילה, שירותי הרווחה ביישוב) ועל הסביבה הרחוקה יותר (המדיניות הממשלתית ודרכי פעולה של ארגוני רווחה ארציים). הפעילות בתחום זה צריכה לכלול פיתוח תוכניות בתחום ההעצמה והגברת המודעות החברתית והאישית בקרב האנשים החיים בעוני, סיוע להתארגנותם, קידום מנהיגות קהילתית (כמו ועדי שכונות וועדי בתים) והגברת מעורבותה בייזום, בתכנון וביישום של תוכניות קהילתיות ייחודיות התואמות את מאפייניה של הקהילה, והמיועדות להתמודדות עם עוני ועם מצוקות חברתיות, הגברת מודעות הקהילה לצורך טפלל בבעיית העוני, חיזוק וטיפוח ההון החברתי והפעילות ההתנדבותית בקרב תושבי הקהילה, הגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין הרשות ארגונים נוספים הפועלים בזירת השירותים החברתיים, והפעלת מיזמים משותפים כמו מרכזים רב-שירותיים המיועדים לספק מענים לצרכים שונים של אנשים החיים בעוני, ומעורבות בפיתוח וביישום תוכניות לשיפור התשתיות הפיזיות והשירותים המוניציפליים בשכונות העוני.

בתחום הדיור על הממשלה להבטיח מגורים הולמים לאוכלוסיות במצוקה הן באמצעות סיוע לרכישת דיור, הן באמצעות סבסוד שכירת דירות והן באמצעות עבודה עם החברות המשכנות, על מנת שאלה תספקנה דיור העומד בקריטריונים בסיסיים של איכות. תפקיד הרשות בתחום זה ליזום תוכניות סיוע מקומיות בתחום הדיור לאוכלוסיות במצוקה, ולעבוד מול החברות המשכנות על מנת להבטיח את איכות הדיור.

בתחום הבריאות קיימים פערים בין השירותים המסופקים לאוכלוסיות חזקות ממעמדות הביניים וממעמדות גבוהים לבין השירותים המסופקים לאוכלוסיות החיות בעוני ובמצוקה כלכלית וחברתית, ובכלל זה אוכלוסיות יישובים בפריפריה. על הממשלה לפעול לביטול פערים אלו ולהבטחת שירותי בריאות איכותיים באזורי מצוקה. על הממשלה גם לשחרר פרטים ומשפחות הסובלים ממצוקה כלכלית מתשלומים עבור ביקור אצל רופאים ותרופות. הרשויות המקומיות, במיוחד ביישובים בפריפריה, יכולות לתרום להשגת יעד זה על ידי הפעלת לחצים על משרד הבריאות וקופות החולים לשפר את שירותיהם ביישובים אלו. הרשויות המקומיות אף יכולות ליזום תוכניות חינוך לבריאות המיועדות בעיקר לאוכלוסיות במצוקה.

כפי שצוין לעיל, מרבית התוכניות להתמודדות עם בעיית העוני מיושמות ביישובים מעטים בלבד, והשפעתן על היחלצות פרטים ומשפחות מעוני נבדקה באופן חלקי ביותר. במקביל ליישום רחב יותר של תוכניות אלו ותוכניות נוספות יש על כן להעריך את השפעתן.

תפקידי הרשויות בתחומים השונים של התמודדות עם העוני כוללים אפוא שמונה מרכיבים עיקריים:

- איתור, אבחון והגדרה של צורכי התושבים החיים בעוני המתגוררים ביישוב ומחויבות לפעול לסיפוק מענים לצרכים אלו.
- אספקת מגוון של שירותים ממלכתיים ומקומיים העשויים לסייע לאנשים החיים בעוני לשפר את מצבם ולהיחלץ מהעוני.
- יזום ופיתוח שירותים מקומיים ייחודיים התואמים את מאפייניו של היישוב ועונים על צרכים משתנים של התושבים החיים בעוני.
- מתן מידע לתושבים החיים בעוני על זכויותיהם ועל השירותים השונים שהם זכאים לקבל, וביצוע פעולות שונות להגברת מיצוי זכויות אלה (יידוע, ליווי, ייצוג בפני נותני שירותים ועוד).
- קישור ותיווך בין אנשים החיים בעוני לבין ספקי השירותים במישור המקומי והארצי.
- ייצוג האינטרסים של האנשים החיים בעוני בפני הרשויות הממשלתיות הרלוונטיות והפעלת לחצים עליהן לעצב מדיניות, לפתח תוכניות ולספק

שירותים ההולמים את צורכי האנשים החיים בעוני ותורמים לשיפור משמעותי במצבם.

- שיתוף משמעותי של האנשים החיים בעוני והגברת השפעתם על מדיניות הארגונים המספקים להם שירותים ועל תוכניותיהם ופעולותיהם.
- הגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין הארגונים השונים (ארגונים ממשלתיים, מחלקות הרשות המקומית, ארגונים התנדבותיים וארגונים עסקיים) העוסקים באספקת שירותים לאנשים החיים בעוני.

התנאים הדרושים למילוי תפקידיה של הרשות המקומית בהתמודדות עם העוני

במעורבות משמעותית של הרשות המקומית בהתמודדות עם בעיית העוני יש אפוא פוטנציאל רב. אך לפתח השגתה של מעורבות זו רובצים קשיים מרובים, שצוינו כבר לעיל, כמו: התנגדות של המנהיגות המקומית לעסוק בנושא העוני, הנובעת מגורמים שונים כמו ההכרה שמעורבות זו לא תניב פירות מבחינה פוליטית, הסתייגות של המחלקות הרווחה הנובעת מהתחושה שבנסיבות הקיימות תפקיד זה הוא מעבר ליכולתן, רמה נמוכה של הון חברתי והתארגנויות התנדבותיות בקהילה, מחסור במשאבים כספיים והעדר תמיכה ממשלתית הולמת. עדויות שונות אכן מצביעות על כך שבשל קשיים אלו וקשיים נוספים מעורבות מקומית בהתמודדות עם העוני לא צלחה (Breitenbach, 1997; Rogerson, 1999). ההתמודדות עם קשיים אלה מחייבת קיום מספר תנאים:

תמיכת המנהיגות הפוליטית המקומית

גורם מכריע בקביעת מדיניות ובייזום תוכניות מקומיות להתמודדות עם עוני הוא יכולתם של המובילים מהלך זה לזכות בגיבוי ברור וחד-משמעי של המנהיגות הפוליטית המקומית. התמודדות מקומית עם עוני מחייבת הפניית משאבים קיימים או גיוס משאבים נוספים למטרה זו, וסביר להניח כי צעדים אלה צפויים לפגוע, בוודאי בטווח הקצר, באינטרסים קיימים. כך, לדוגמה, הפניית משאבים מקומיים לפעילות רחבה בתחום מיצוי זכויות האנשים החיים בעוני ולבניית תשתיות חדשות בשכונות מצוקה עשויה לבוא על חשבון השקעה בתחומי פעילות אחרים של הרשות כמו חינוך, תרבות וגינון, הנתפסים בדרך כלל כפופולריים יותר בעיני האוכלוסייה. פעילות מקומית המתרכזת בהתמודדות עם העוני עלולה על

כן לעורר התנגדות שתבלום אותה (Bastiaensen et al., 2005; Crook, 2003). מצב זה מחייב שהפעילות המקומית להתמודדות עם העוני ולצמצומו תזכה לתמיכה ברורה וחד-משמעית של ראש הרשות ומועצתה (Local Community Association, 2001). תמיכה זו יכולה לבוא לידי ביטוי בהצהרה רשמית של המוסד הפוליטי המרכזי של הרשות המקומית – מועצת העיר, הקובעת כי צמצום העוני הוא יעד מרכזי של הרשות, וביישום צעדים מעשיים לביטוי תמיכה זו.

השגת תמיכת המנהיגות הפוליטית בהתמודדות ברמה המקומית עם בעיית העוני היא אומנם משימה קשה ביותר, אך ניתן לסייע להשגתה בכמה דרכים, כגון: מעורבות עובדים קהילתיים ויזמים קהילתיים אחרים בהתארגנות של האנשים החיים בעוני המתגוררים ביישוב, ובעידודם להפעיל לחצים על המנהיגות המקומית להתייחס לבעיית העוני ולטפל בה במישור המקומי (בנוסף למעורבות הממשלתית). גורמים אלו צריכים להדגיש את היתרונות שהיישוב עשוי להפיק מצמצום מימדי העוני ומהגברת השתלבות האנשים החיים בעוני בקהילה, כמו צמצום בעיות חברתיות שונות הנובעות מעוני, ולהביא עדויות על הצלחתן ותרומתן הרבה של תוכניות מקומיות להתמודדות עם בעיות חברתיות שיושמו ביישובים אחרים. צעדים נוספים שעשויים להגביר את נכונות המנהיגות המקומית לעסוק בנושא העוני יתוארו בהרחבה בהמשך, ובהם עידוד משרדי הממשלה וגורמים חיצוניים אחרים, כמו קרנות וחברות עסקיות, להזרים משאבים כספיים ייחודיים לרשויות לצורך פיתוח תוכניות מקומיות להתמודדות עם העוני.

יחידה מקומית להתמודדות עם בעיית העוני

אחד המכשולים המרכזיים המונעים התמודדות מוצלחת עם עוני, גם כאשר קיים רצון פוליטי לעשות כן, הוא העדר תיאום בין גורמים שונים המאוגדים במסגרת הרשות המקומית. תחרות בין מחלקות שונות ברשות על משאבים וסמכויות וחוסר יכולת לגבש דפוסי פעולה משותפים עלולים למנוע התקדמות בצמצום העוני (Beall, Crankshaw, & Parnell, 2000). על כן חיוני להקים ברשויות המקומיות המבקשות להתמודד עם בעיית העוני יחידה מקומית, שתאחד את האוכלוסיות החיות בעוני ביישוב, תבחן את מאפייניהן ואת צרכיהן השונים, ותתכנן את אספקת השירותים שיספקו מעננים הולמים לצרכים אלו (Alcock, 2000; Combat Poverty Agency, 2005). רצוי שהיחידה תפעל במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים, ושפעילותה תלווה על ידי ועדת היגוי שבה ישתתפו נציגים של הגורמים המקומיים הרלוונטיים, כמו ראש העיר, מחלקות הרשות, ארגונים התנדבותיים ועסקיים מקומיים, נציגי האוכלוסייה החיה בעוני ופעילים קהילתיים.

קידום המחלקות המקומיות לשירותים חברתיים וחיזוק יכולתן להתמודד עם בעיית העוני

המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, בתוקף מיקומה ביישוב, סמכויותיה, אחריותה החוקית, הידע המקצועי של עובדיה ומחויבותם החברתית, צריכה לשמש גורם מרכזי בהתמודדות המקומית עם בעיית העוני. אולם ברשויות מקומיות רבות מחלקות אלה עוסקות בעיקר במתן מענים לצרכים מיידיים ודחופים של לקוחותיהן, ובפעילויות המוכתבות על ידי חוקים חברתיים שונים (וייס, 2000). הטיפול של מחלקות אלו בפרטים ובמשפחות החיים בעוני מתרכז על כן בעיקר בסיפוק צרכים קונקרטיים דחופים ובהפניה למקורות סיוע חיצוניים כמו קרנות, בתי תמחוי ומרכזים לחלוקת מזון ואביזרים שונים. מעורבות המחלקות בפעולות מניעה, בטיפול יסודי ושיטתי בבעיות העוני ובייזום ויישום תוכניות לחילוץ אנשים החיים בעוני ממצבם היא מוגבלת (אופק, 2008; וייס-גל, 2007; זעירא ובן-הרוש, 2007; סטריאר, 2007; קרומר-נבו ואחרים, 2005).

מחלקות אלו חייבות לעבור מהפך בהתייחסותן לבעיית העוני. מהפך זה צריך להתבטא בכמה צורות (זעירא ובן-הרוש, 2007; סטריאר, 2007; פקר, קמפמאיר ונוביק, 1990; קרומר-נבו, 1997; קרומר-נבו, וייס-גל ומוניקנדס, 2008; רוזנפלד, 1993; שרלין ושמאי, 1991): חיזוק משמעותי של המחלקות על ידי תוספת משאבים כספיים ועובדים; הגברת מודעות העובדים באשר למחויבותם המקצועית להתמודד עם בעיית העוני ולתפקיד החברתי שהם צריכים למלא בתחום זה; הכשרת העובדים הסוציאליים בנושאים הקשורים להכרת מהות תופעת העוני והשלכותיה ולעבודה עם אנשים החיים במצב זה; איתור האוכלוסיות החיות בעוני המתגוררות ביישוב ואבחון מאפייניהן וצרכיהן השונים; פיתוח ויישום של תוכניות המיועדות לסייע לאנשים החיים בעוני, הן על ידי שיפור מצבם הכלכלי ואיכות חייהם והן על ידי העצמתם וצידום באמצעים ובכלים שיאפשרו להם להיחלץ ממצבם; הגברת ההיכרות והשותפות ההדדית בין העובדים לבין הלקוחות, ובתוכם האנשים החיים בעוני.

כמה מחלקות לשירותים חברתיים יישמו בעבר או מיישמות כיום תוכניות המסייעות לפרטים ולמשפחות החיים בעוני, שפיתחו הן או גורמים אחרים כמו תוכנית "דרור", תוכנית "יחדיו", תוכניות להתערבות עם משפחות במצוקה קשה ועמוקה ותוכניות שונות העוסקות בשילוב אנשים החיים בעוני בעבודה (ארם, 1999; גל ווייס, 2006; עומרד-לוי, 2008; פקר ואחרים, 1990; עיריית תל-אביב-יפו ושותפות תל-אביב-לוס אנג'לס, 2006; שרלין ושמאי, 1991). עובדה זו מלמדת על כך שמחלקות המעוניינות להתמודד עם העוני יכולות לפעול בתחום זה, ולהצליח בכך.

תמיכת הממשלה המרכזית

הנחת היסוד של מאמר זה היא שהמעורבות המקומית בהתמודדות עם העוני אינה תחליף למעורבות הממשלה, ולהיפך: הממשלה, במקביל לגורמים המקומיים, חייבת להמשיך ולמלא תפקיד מרכזי בזירת המאבק בעוני. תפקיד זה צריך לבוא לידי ביטוי הן בייזום וביישום של פעולות שונות במישור הכלל-ארצי, שתוארו לעיל, והן באמצעות אימוץ רעיון המעורבות המקומית ותמיכה מעשית ביישומו. תמיכת הממשלה במעורבות המקומית עשויה להשתקף בכמה דרכים: ראשית, אימוץ מדיניות המדגישה את חשיבות המעורבות של הרשויות המקומיות בהתמודדות עם העוני. שנית, הקצאת משאבים כספיים ייחודיים לצורך תמיכה בתוכניות מקומיות להתמודדות עם העוני שאותן יוזמות ומפתחות הרשויות המקומיות באופן עצמאי או בשיתוף עם ארגונים אחרים. ניתן להקצות משאבים אלו מקרן ממשלתית מיוחדת שתיועד למטרה זו. שלישית, ייעוץ מקצועי והנחייה לרשויות מקומיות המבקשות סיוע בפיתוח תוכניות להתמודדות עם עוני. ולבסוף, עידוד רשויות מקומיות לשתף פעולה ביניהן בנושא זה.

שיתוף משמעותי של התושבים החיים בעוני

אחת התובנות המובהקות המאפיינות את הדיון בהתמודדות עם העוני בשנים האחרונות היא הגישה השתפנית, המדגישה את ההכרח שבשיתוף משמעותי של האנשים החיים בעוני בהחלטות הנוגעות למדיניות המבקשת להתמודד עם עוני (רוזנפלד, 1993). ביסוס גישה שתפנית בין אנשי מקצוע ובין אנשים החיים בעוני, תוך לימוד מניסיונם ומהידע שברשותם, הוא חיוני, מכיוון שהוא מאפשר למעצבי המדיניות להבין טוב יותר את הבעיות והצרכים שלהם ואת תפיסותיהם באשר לפתרונות אפשריים למצוקותיהם (Strier, 2005). ברור כי שיתוף משמעותי של אנשים החיים בעוני בהתמודדות עם בעיית העוני עשוי לסייע בפיתוח ובביצוע תוכניות המיועדות להתמודד עם הבעיה (Freitas, 1998), להקל על השגת לגיטימציה להתמודדות זו בעיני התושבים החיים בעוני ולאפשר לעוסקים בנושא לזהות טוב יותר את הצרכים החיוניים ביותר, את הבעיות בתפקוד השירותים החברתיים ואת הנושאים המחייבים שיפור, כפי שהם נתפסים על ידי האנשים החיים בעוני עצמם (קרומר-נבו, 2006).

מימוש רעיון השיתוף ושימורו על פני זמן עשוי להיתקל בקשיים רבים (Breitenbach, 1997), אך קיימות דרכים שבאמצעותן ניתן לסייע ביישומו: העסקת אנשים החיים בעוני בשכר ובהתנדבות בשירותי הרווחה; טיפוח מנהיגות בקרב האוכלוסייה החיה בעוני ושיתופה בעיצוב ובגיבוש תוכניות חברתיות; דיונים עם ארגונים המייצגים אוכלוסייה זו וכן דיונים שבהם ניתן לתושבים בודדים להביע את

עמדותיהם; הקמת גוף מקומי בעל כוח וסמכות, שבפניו יכול כל תושב לערער על החלטות מחלקת הרווחה או מחלקות אחרות ברשות בדבר הסוג וההיקף של סיוע שניתן או לא ניתן לו; שיתוף נציגי האנשים החיים בעוני בארגונים המקומיים העוסקים בהתמודדות עם עוני; ועריכת מחקרים, בשיתוף אנשים החיים בעוני, על יעילות התוכניות המיועדות להם.

הידוק הקשרים עם ארגוני המגזר השלישי, קרנות פילנתרופיות וארגונים עסקיים

בנוסף לשותפות עם אנשים החיים בעוני, גם הידוק הקשרים עם ארגונים שונים בקהילה ומחוצה לה מהווה אמצעי הכרחי לקידום ההתמודדות עם העוני ברמה המקומית (Pearson, 2001). בבריטניה, לדוגמה, שותפויות פורמליות עם ארגונים חברתיים, ובכללם קרנות הפועלות במסגרת הקהילה, מהוות מרכיב מרכזי בהתמודדותן של רשויות מקומיות עם עוני (Geddes, 1997). מגמה זו זכתה לתנופה משמעותית לאחר שמפלגת הלייבור, שהגיעה לשלטון בסוף שנות ה-90, אימצה את גישת הלייבור החדש (new labour) שראתה ביצירת שותפויות אלה יסוד מרכזי במאמצים לערוך רפורמה בשלטון המקומי ולקדם התמודדות עם העוני ברמה המקומית (Balloch & Taylor, 2001; Powell & Glendinning, 2002). בישראל, כמו בבריטניה ובמדינות אחרות, פועלים ביישובים רבים ארגונים התנדבותיים ארציים ומקומיים בשני תחומים עיקריים: אספקת שירותים וסגור (אורבך, 2007). לרבים מארגונים אלו יש מחויבות חברתית, ידע, ניסיון, משאבים אנושיים ולעיתים אף משאבים כספיים העשויים לאפשר להם לפתח וליישם תוכניות העשויות לתרום להקטנת מימדי העוני ולצמצום נזקיו (Oberti, 2000; Vidal & Keating, 2004). יחד עם זאת, המניעים לפעילות הארגונים הללו ועקרונות הפעולה שלהם אינם חופפים תמיד את אלו של מערכות הרווחה הממלכתיות. על אף המגבלות הכרוכות בשיתוף פעולה מסוג זה, הארגונים ההתנדבותיים הם שותפים טבעיים בהתמודדות המקומית עם העוני, וראוי לשלבם בצורה שיטתית במשימה זו. במקביל, יש לשים לב כי תפיסת העולם, הדרכים וההנחות של הגורמים השונים, שאיתם עובדת הרשות המקומית, יהיו מקובלים עליה ולא מוכתבים על ידי הארגונים השונים. במקביל ראוי לבחון דרכים לשתף בהתמודדות עם העוני ברמה המקומית גם ארגונים עסקיים, שעשויים להקצות למטרה זו משאבים כספיים, מתנדבים וידע בתחומי המנהל והתכנון. ראוי לציין כי ביישובים לא מעטים בישראל ארגונים התנדבותיים ועסקיים כבר פועלים באופן עצמאי ובשיתוף עם הרשות המקומית בתחומים חברתיים שונים, ובכללם התמודדות עם העוני (טליאס ואחרים, 2007; כץ, 2007). הרשות המקומית יכולה להיות מעורבת בתחום זה בייזום וביישום פעולות כגון סיוע מעשי לארגונים על ידי הקלה במיסוי והקצאת מבנים ומתקנים עירוניים (כמו מקלטים) ללא תשלום; ייעוץ

ארגוני ומקצועי במידת הצורך; ועידוד שיתוף פעולה בין הארגונים השונים הפועלים ביישוב לצורך יזום פעולות משותפות, תיאום ומניעת כפילויות, והתרעה על דרכי עבודה לא הולמות. הקמת יחידה מיוחדת במסגרת הרשות, שתרכז את הפעילות בנושא זה, עשויה לסייע בעיצוב קשרים פוריים ויעילים בין הרשות לבין הארגונים הלא-ממשלתיים, ובמיצוי הפוטנציאל הטמון בהם.

סיכום

העוני והפערים החברתיים בישראל הם בעיות מורכבות, שההתמודדות עימן מחייבת הפעלת מגוון אמצעים ומעורבות של גורמים שונים. מאמר זה התמקד בבחינת התפקיד החיוני שהרשויות המקומיות צריכות למלא בתחום זה. באופן ספציפי יותר, המאמר מתאר אמצעים שונים שהרשויות המקומיות צריכות להפעיל על מנת לצמצם את מימדי העוני והפערים החברתיים. נקודת המוצא של המאמר היא שהאחריות העיקרית להתמודדות עם עוני מוטלת על הממשלה, אך גם הרשויות המקומיות יכולות וצריכות לתרום באורח משמעותי להשגת יעד זה. המאמר מצביע על השיקולים העיקריים המצדיקים שילוב של מעורבות ממשלתית ומקומית בנושא זה, ומתרכז בתפקידים שהרשות המקומית, מחלקת הרווחה וארגונים מקומיים אחרים צריכים למלא בהתמודדות עם העוני, ובאמצעים שונים העשויים לסייע במימוש הרעיון של קידום המעורבות המקומית. העובדה שבמספר יישובים קיימת כבר מעורבות מקומית מניבה פירות בתחום זה מצביעה על הפוטנציאל הרב הטמון במגמה זו.

מקורות

- אופק, א. (2008). דוח מחקר: הערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים. ירושלים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה.
- אורבך, ג. (2007). יחסי השלטון המקומי-המגזר השלישי בישראל. ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- אייזנשטדט, מ., גל, ג. ושפירא, א. (2008) לקראת מדיניות מבוססת ממצאים: סקירה שיטתית של תוכניות להתמודדות עם אבטלה בישראל. סוציולוגיה ישראלית, ט (1), 41-70.
- ארם, א. (1999). תוכנית דרור לשבירת שרשרת המצוקה. חברה ורווחה, יט, 521-543.
- בנק ישראל (2007). דין וחשבון לשנת 2006. ירושלים: בנק ישראל.
- בן שלום, י. (2007). הקדמה בבן שלום, י. (עורך). סקירה שנתית 2006 (עמ' 5-7). ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.

יוסף קטן, ג'וני גל ועידית וייס-גל

- בר-און-רבי, י., דביר, ל., נייגר, ג., צרויה, ע., רוזנבאום, א. ושמע, צ. (2008). פיתוח מודל ניהול התמודדות עם העוני (2009). מידעו"ס, 51, עמ' 10-16.
- גוטליב, ד. וקסיר (קלינר), נ. (2004). העוני בישראל ואסטרטגיה מוצעת לצמצומו: הרחבת התעסוקה ושינויים במערכת הרווחה. ירושלים: בנק ישראל.
- גל, ג'. (2006). על הלאומי והמקומי במדיניות חברתית. ביטחון סוציאלי, 71, 5-8.
- גל, ג'. (2007). על החשיבות של מיצוי זכויות. ביטחון סוציאלי, 73, 5-10.
- גל, ג'. וייס, ע. (2006). אסטרטגיות להתמודדות עם עוני בירושלים. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל. דורון, א. (1995). בזכות האוניברסליות. ירושלים: מאגנס.
- דורון, א., ינאי, א. וגל, ג'. (1997). סל שירותי רווחה אישיים: מסמך לדיון. ירושלים: משו"ב.
- האריס, ג'. (2001). בוורידג' וטיטמוס והמדיניות החברתית בפרוס המאה ה-21. ביטחון סוציאלי, 59, 5-19.
- הכט, א. (2002). הנהגות מקומיות מובילות לשינויים – "אפשר גם אחרת". דגמי הצלחה ברשויות מקומיות. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית.
- המוסד לביטוח לאומי (2008). 2007, ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי. ירושלים, המוסד לביטוח לאומי.
- וולנסקי, ע. (2006). צמצום פערים בחינוך – סוגיות נבחרות במדיניות פעולה של השלטון המקומי בישראל, במתלות לעצמאות השלטון המקומי. ספר ועידת השלטון המקומי ה-191 (191-213). תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, בית הספר למינהל ולמדיניות.
- וייס, ע. (2000). השלכות חוק הבטחת הכנסה על תפקוד המחלקות לשירותים חברתיים: האם התמשו הציפיות? ביטחון סוציאלי, 58, 76-96.
- וייס-גל, ע. (2007). גישת האדם בסביבתו וביטוייה באידיאולוגיה המקצועית והפרקטיקה של עובדים סוציאליים בישראל. חברה ורווחה, כז, 567-596.
- וייס-גל, ע. וגל, ג' (בדפוס). עובדים סוציאליים כסוכנים למיצוי זכויות חברתיות. בתוך: ג' גל ומ. איזנשטדט (עורכים), נגישות לזכויות חברתיות בישראל. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- זעירא, ע. ובן-הרוש, א. (2007). מרכזי הסיוע בירושלים: שירות חברתי במציאות משתנה. ביטחון סוציאלי, 74, 95-120.
- חיידר, ע. (2008). דו"ח סיכוי 2007. מדד השוויון בין האזרחים היהודים והערבים בישראל. ירושלים, חיפה: סיכוי.
- טליאס, מ., דוניץ, י., שמעוני, ד. ופירקר, י. (2007). המדריך לשותפות בין מגזרים. ג'וניט ישראל, אלכ"א, ציונות 2000, שיתופים וצפות.
- יוסטמן, מ. וספיק, א. (2001). דינמיקה סוציו-כלכלית של רשויות מקומיות. רבעון לכלכלה, 48(4), 572-606.
- ינאי, א. (2006). חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958: האם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה? ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- כץ, ח. (2007). קידום חבירויות בין-ארגוניות, בין-תחומיות ובין-מגזריות בשירותי רווחה. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה.
- לאור, ג. ושפירו, ש. (2007). בחירות לוועדי שכונות: האם הן תורמות להון חברתי? ביטחון סוציאלי, 73, 149-168.
- להט, ג., מנחם, ג. וקטן, י. (2007). גורמים המשפיעים על עמדות ראשי הרשויות בישראל ביחס לעוני. סוציולוגיה ישראלית, ט (1), 71-101.
- מנהיגות אזרחית (2007). דו"ח הוועדה לבחינת תפקידי המגזר השלישי ותפקידו במלחמת לבנון השנייה. תל-אביב: מנהיגות אזרחית.
- משרד ראש הממשלה (2008). תקציר אג'נדה חברתית כלכלית. ירושלים: המועצה הלאומית לכלכלה.

תפקידה של המקומיות בהתמודדות עם בעיית העוני

- סופר, מ. (2006). השלמת השכלה למובטלים ככלי להגברת השילוב בשוק העבודה. ירושלים: מדינת ישראל, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה.
- סטריאר, ר. (2007). עוני כמציאות רבת פנים: תפיסת העוני של תושבים ועובדים סוציאליים על רקע מגדר, תפקיד ותרכות בירושלים. *חברה ורווחה*, כז, 103–126.
- עומרדלוי, ג. (2008). קירוב האוכלוסייה לעולם העבודה – כיצד עשינו זאת יחדיו. מידעו"ס, 49, 40–43.
- עיריית תל-אביב-יפו ושותפות תל-אביב-לוס אנג'לס (2006). תוכניות בישראל להתמודדות עם עוני. תל-אביב. פקר, פ., קמפמאיר, מ. ונוביק, ר. (1990). "יחדיו" – אמהות ממצוקה רב-דורית להורות מטפחת עצמאית. *חברה ורווחה*, י, 211–221.
- קטן, י. ווייס, ע. (2007). תפקידי הממשלה בפיתוח חברה אזרחית והון חברתי בקהילות בסיכון. ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- קרמרנבו, מ. (1997). מה עוזר בעזרה? הסתכלות מחדש על סוגיית העזרה לנשים ממשפחות רב-בעייתיות. *חברה ורווחה*, יז, 261–287.
- קרמרנבו, מ. (2006). נשים בעוני: סיפורי חיים. מגדר, כאב, התנגדות. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- קרמרנבו, מ., סלונים-נבו, ו., הירשנזון-שגב, ע. ובן-ישי, ש. (2005). תפיסותיהם של הפונים "הוותיקים" ללשכת הרווחה את העובדים הסוציאליים. *חברה ורווחה*, כה, 533–550.
- קרמרנבו, מ., וייס-גל, ע. ומוניקנדס, מ. (2008). עבודה סוציאלית מודעת לעוני: מסגרת קונצפטואלית להכשרה מקצועית. *חברה ורווחה*, כח, 177–202.
- רוזנפלד, י. מ. (1993). שותפות: קווים לפיתוח פרקטיקה של עבודה סוציאלית עם ולמען אוכלוסיות מובסות. *חברה ורווחה*, יג, 225–235.
- שפירו, ש., רייכמן, ש., פייט-שטרן, ס. וחושן, מ. (1991). ביזור סמכויות ושיתוף הציבור בתכנית שיקום השכונות. בשפירו, ש. ורייכמן, ש. (עורכים), סוגיות נבחרות בשיקום שכונות מצוקה. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, המכון למחקר חברתי שליד החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה.
- שרלין, ש. ושמאי, מ. (1991). התערבות במשפחות במצוקה קשה ועמוקה (ממק"ע). *חברה ורווחה*, יב, 91–113.
- Alcock, P. (2000). The place of corporate ownership and management in local government anti-poverty strategy in Britain. *Local Government Studies*, 26, 65–80.
- Alcock, P., & Craig, G. (1998). Monitoring and evaluation of local authority anti-poverty strategies in the UK. *International Journal of Public Sector Management*, 11, 553–565.
- Balloch, S., & Taylor, M. (2002). Introduction. In S. Balloch & M. Taylor (Eds.), *Partnership working: Policy and practice* (pp. 1–16). Bristol, England: Policy Press.
- Bastiaansen, J., De Herdt, T., & D'Exelle, B. (2005). Poverty reduction as a local institutional process. *World Development*, 33, 979–993.
- Beall, J., Crankshaw, O., & Parnell, S. (2000). Local government, poverty reduction and inequality in Johannesburg. *Environment & Urbanization*, 12, 107–122.
- Bifulco, L., Bricocoli, M., & Monteleone, R. (2008). Activation and local welfare in Italy: Trends and issues. *Social Policy & Administration*, 42, 143–159.
- Bifulco, L., & Centemeri, L. (2008). Governance and participation in local welfare: The case of the Italian Piani di Zona. *Social Policy & Administration*, 42, 211–227.
- Blank, R. M. (2005). Poverty, policy, and place: How poverty and policies to alleviate poverty are shaped by local characteristics. *International Regional Science Review*, 28, 441–464.
- Borghini, V., & Van Berckel, R. (2007). New modes of governance in Italy and the Netherlands: The case of activation policies. *Public Administration*, 85, 83–101.

- Breitenbach, E. (1997). Participation in an anti-poverty project. *Community Development Journal*, 32, 159–168.
- Combat Poverty Agency (2005). *Developing a local anti-poverty strategy: A guide*. Dublin: Author.
- Council of the European Union (2004). *Joint report by the Commission and the Council on Social Inclusion*. Brussels: Author.
- Crook, R. C. (2003). Decentralization and poverty reduction in Africa: The politics of local-central relations. *Public Administration and Development*, 23, 77–88.
- Etzioni, A. (1992). *The spirit of community: Rights, responsibilities and the communitarian agenda*. New York: Simon & Schuster.
- Freitas, M. J. L. (1998). Mobilising community resources in Portugal. In A. Madanipour, G. Cars, & J. Allen (Eds.), *Social exclusion in European cities* (pp. 211–234). London: Jessica Kingsley.
- Geddes, M. (1997). *Partnership against poverty and exclusion?* Bristol, England: Policy Press.
- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). *Take-up of welfare benefits in OECD countries: A review of the evidence*. Paris: OECD.
- Jordan, B. (2008). Social work and world poverty. *International Journal of Social Work*, 51, 440–452.
- Le Galés, P. (2002). *European cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Local Community Association. (2001). *All together now? A survey of local authority approaches to anti-poverty and social inclusion*. Research Report No. 20. London: Author.
- Local Government Association (2003). *Tackling pockets of deprivation: Lessons from local authorities' social inclusion work*. London: Author.
- Nemon, H. (2007). Community action: Lessons from forty years of federal funded antipoverty strategies and participation of the poor. *Journal of Poverty*, 2, 1–22.
- Nicholls, W. J. (2003). Poverty regimes and the constraints on urban democratic politics: Lessons from Toulouse, France. *European Urban and Regional Studies*, 10, 355–368.
- Oberti, M. (2000). Diversity and complexity in local forms of urban anti-poverty strategies in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 536–553.
- Pavillion, M., & Wodon, Q. (1999). Poor area, or only poor people? *Journal of Regional Science*, 39, 689–711.
- Pearson, S. (2001). Local government, anti-poverty strategies and partnership working. In S. Balloch & M. Taylor (Eds.), *Partnership working: Policy and practice* (pp. 57–76). Bristol, England: Policy Press.
- Powell, M., Boyne, G., & Ashworth, R. (2001). Toward a geography of people poverty and place poverty. *Policy and Politics*, 29, 243–258.
- Powell, M., & Glendinning, C. (2002). Introduction. In C. Glendinning, M. Powell, & K. Rummery (Eds.), *Partnership, new labour and the governance of welfare* (pp. 1–14). Bristol, England: Policy Press.
- Power, A., & Wilson, W. J. (2000). *Social exclusion and the future of cities*. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.

תפקידה של המקומיות בהתמודדות עם בעיית העוני

- Rhodes, R. A. W. (2000). The governance narrative: Key findings and lessons from the ERC's Whitehall programme. *Public Administration*, 78, 345–363.
- Rogerson, C. M. (1999). Local economic development and urban policy alleviation: The experience of post-apartheid South Africa. *Habitat International*, 23, 511–534.
- Saegert, S., Thompson, J. P. & Warren, M. R. (Eds.) (2001). *Social capital and poor communities*. New York: Russell Sage.
- Sawicky, N. B. (1999). *End of welfare?* Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Strier, R. (2005). Gendered realities of poverty: Men and women's views of poverty in Jerusalem. *Social Service Review*, 79, 344–367.
- Van Kersbergen, K., & Van Waarden, F. (2004). Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, 143–171.
- Vidal, A. C., & Keating, W. D. (2004). Community development: Current issues and emerging challenges. *Journal of Urban Affairs*, 26, 125–137.