

# אופן יישום ביזור סמכויות בתחום הרווחה

סקירת ידע עולמית

אפריל 2024 | ניסן תשפ"ד

**אופן יישום ביזור סמכויות**

**בתחום הרווחה**

סקירת ידע עולמית

# אופן יישום ביזור סמכויות בתחום הרווחה

סקירת ידע עולמית

ג'וינט אלכא ומשרד הרווחה והביטחון החברתי

אפריל 2024 | ניסן תשפ"ד

כתיבה: ד"ר טלי הינדי  
צוות ניהול ועריכה: שירה צחור, מיטל ניסים, קרן דורון כץ, נועה בהיר וקס, נועה שטיינברג  
עיצוב גרפי: יעל פיקר

הזכויות שמורות לג'וינט-אלכא, 2023

ניתן לצטט מחוברת זו באופן הבא:  
הינדי, ט', אופן יישום ביזור סמכויות בתחום הרווחה – סקירת ידע עולמית (2023), ג'וינט אלכא

# תוכן העניינים

60	ביזור בדנמרק – תחום הטיפול המשולב בקשיש
68	ביזור בבלגיה – שירותים אישיים וביטוח סוציאלי
78	ביזור באיטליה – תחום ההכשרות המקצועיות
86	<b>5 סיכום</b>
88	ניתוח השוואתי
90	טבלה מסכמת
101	<b>ביבליוגרפיה</b>

6	<b>1 תמצית מנהלים</b>
16	<b>2 מטרות המחקר ומתודולוגיה</b>
18	רקע ומטרות
19	שיטה
22	<b>3 סקירה תאורטית</b>
24	דגמי מדינת הרווחה
25	מושגי יסוד בעולם הביזור
27	דגמי רווחה וביזור
32	<b>5 מקרי בוחן</b>
34	ביזור בהולנד – תחום נוער בסיכון
48	ביזור בבריטניה – תחום המוגבלות

1

## תמצית מנהלים

—

רפורמה הביזור מיושמת בדרגות עוצמה שונות ברוב המדינות המפותחות והמתפתחות ב-50 השנים האחרונות ויש לה השלכות מרחיקות לכת בשל אופייה המורכב והמערכת.

החלטת ממשלה 675 הטילה על ועדה בין-משרדית בהובלת משרד רה"מ ומשרד הפנים, ובהשתתפות משרדי ממשלה נוספים, לבחון את נושא ביזור הסמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת בתחומי סמכותם של המשרדים האמורים. ג'וינט ישראל-אלכא מלווה את משרד הרווחה והביטחון החברתי בתהליך הגמישות התקציבית המהווה צעד ראשון לביזור סמכויות. על כן, עלה הצורך בהעמקת הידע סביב ביזור סמכויות רווחה על מנת לסייע ולתת ערך לתהליכים הממשלתיים ביישום החלטת הממשלה.

מטרת סקירה זו היא לבסס תשתית ידע בתחום ביזור סמכויות רווחה ושימוש בו לטובת תהליך ביזור של משרד הרווחה והביטחון החברתי, כמו גם לתובנות לגבי ההבדלים בין הסמכויות שבתהליכי ביזור עוברות לדרג האזורי בהשוואה לדרג המקומי. לצורך זה נבחרו 5 תהליכי ביזור סמכויות רווחה במדינות שונות, אשר נותחו על פי סט משתנים/קריטריונים שנקבעו במשותף, והובילו לתובנות באשר ליישום צעדי ביזור בתחום זה.

מתודת החקר היתה איכותנית (case studies) והתבססה על ניתוח מסמכים ומאמרים מכתבי עת, מגורמי ממשל ומאתרי אינטרנט ממשלתיים. צוות המחקר פנה מספר פעמים ובערוצים שונים למשרדי הממשלה הרלבנטיים בכל מדינה בבקשה לראיין מקבלי החלטות ואנשי מקצוע בתחום ולקבל מהם תיקוף ותובנות לגבי תהליכי הביזור, אולם ניסיונות אלה לא צלחו.

### ממצאים מרכזיים לפי מדינה:

#### הולנד – טיפול בנוער בסיכון

הולנד יצאה לרפורמת ביזור בתחום הרווחה, הנוער והתעסוקה לאחר זיהוי בעיה אקוטית בהוצאות הממשלה על תחומים אלו. היא נערכה והגיעה להסכמות פוליטיות בדבר הצורך בשינוי כולל. השינוי בתחום הטיפול בנוער בסיכון נבע מהצורך בשינוי מקצועי ומיקוד מדיניות, קרי התמקדות בשכבה המרכזית של הנוער בסיכון, ולא בשוליים, ובדרכי מניעה.

הרפורמה תוכננה בקפידה וכללה תהליכי שיתוף והיועצות מקצועיים, מיפוי צרכים, ועדות תיאום, תכנון מוקדם של שירותים

והקצאת תקציבים מחודשת. יישום הרפורמה נערך במספר שלבים וכלל שינויי חקיקה, הורדת סמכויות מדורגת, תיכנון מקומי, פיקוח ובקרה, ותהליכי שיפור.

כתוצאה מתהליך הרפורמה, רוב הרשויות בהולנד הקימו צוותים מקומיים בין-מקצועיים כדי לספק טיפול מקיף לנוער ולמשפחה בתוך השכונות במצבי חירום ושגרה. במקביל להעברת האחריות קיבלו הרשויות המקומיות תקציבים מקבילים מהשלטון המרכזי למימון אספקת השירותים. הרשויות המקומיות כיום אחראיות להקצאה יעילה ולניהול בפועל של משאבים אלה.

#### אנגליה – אנשים עם מוגבלות

רפורמות בתחום המוגבלות החלו בבריטניה כבר בשנות ה-70, אולם החובות החוקיות והעברת הסמכויות התרחשו ביתר שאת בשנות ה-90. מעבר הסמכויות לרשויות המקומיות היה הדרגתי וקרה לאחר שהממשלה הגיעה להסכמה פוליטית. לרפורמה בתחום המוגבלות ישנם הסדרי חקיקה כאשר המרכזי שבהם הוא חוק הטיפול (2014) שתחתיו הוסדרו הנחיות מחייבות במסגרת מדריך המבאר את החוק – בין היתר תקנה המגדירה את הזכאות ותקנה המגדירה את תנאי הסף למפעילים. הרפורמה התרחשה לאור הגישה כי אנשים עם מוגבלות זכאים למעורבות מלאה בתכנון תוכנית השיקום שלהם, וכן לאוטונומיה ובחירה של סל השירותים.

החוק לא הגדיר את השירותים שעל הרשויות המקומיות לספק אלא העמיד עקרונות לפיתוח שוק השירותים, מנגנוני בקרת איכות (מועצה חיצונית, וועדות איכות), ותנאי סף למפעילים. החוק דורש מהרשויות המקומיות לאפיין ולמפות את הצרכים, ולתכנן שירותים בשותפות עם שחקנים שונים בסקטור המוגבלות. כמו כן, החוק מחייב את הרשויות לבצע אינטגרציה בין שירותי רווחה לבין שירותי בריאות למען תוכנית אחודה לאדם עם המוגבלות.

## דנמרק – אזרחים ותיקים

ממשלת דנמרק ביזרה את סמכויות הטיפול באדם הקשיש לרשויות המקומיות בהדרגה החל משנות ה-70 של המאה הקודמת. תהליך זה לווה בחקיקה שהתעצמה בשנות ה-90 עם החלת חוק טיפול באדם הקשיש בדנמרק. השלב השני היה שינוי גישה ומעבר לתקצוב אישי של סלי שירותים לאדם הקשיש כאשר הרשות המקומית אחראית להקצות את התקציבים ברמה המקומית ולבנות תוכניות טיפול לקשישים.

בשנת 2007 חל שלב מהותי ברפורמת הביזור עם הכנסת רובד אזורי ממשלי חדש. בשלב זה הועברו סמכויות רווחה נוספות לרשויות המקומיות למרות שהן כבר היו אחראיות על טיפול בקשישים, בתי הספר, טיפול בגיל הרך ועוד. תהליך זה מיקד את הרשויות המקומיות להנהיג יוזמות חדשות בתחום הרווחה יחד עם האזרחים ובשיתוף פעולה עם אנשי מקצוע והחברה האזרחית. האתגר היה לבנות תוכניות טיפול קוהרנטיות לקשיש כאשר נושא הבריאות ובתי החולים נמצא בידם של האזורים. כל אחת מ-98 הרשויות המקומיות חויבה לממן במשותף את תחום הבריאות, ולרשויות המקומיות הללו ניתנה הסמכות והאוטונומיה להחליט אילו תוכניות רווחה הן יציעו לבחריהן.

בשנת 2010, אחרי משבר פוליטי ארוך וממושך בבלגיה בו לא הצליחו להקים ממשלה פדראלית כמעט שנה וחצי, התגבשה קואליציה רחבה, שגם הצליחה להעביר רפורמה בתחום ביזור סמכויות לאזורים ולרשויות המקומיות. רפורמה זו נדרשה על מנת שהאזורים בבלגיה יעמדו בסטנדרטים של המדינות האזוריות של האיחוד אירופי.

על רקע אי השוויון בהכנסות ובצמיחה בין האזורים בבלגיה, עלתה דרישה מצד האזור הפלמי לבור את הביטוח הסוציאלי (הביטוח הלאומי). בשנת 1997, הועדה לרפורמה ממלכתית בפרלמנט של פלנדריה הצביעה על הקמתה של מערכת בריאות פלמית נפרדת ועל מדיניות רווחה נפרדת בתחום הטיפול בילד והטיפול הסוציאלי במשפחה. יתר על כן, ב-1999 הפרלמנט הפלמי ניסה להעביר חקיקה שתקבע כי מערכת הביטוח הסוציאלי תעבור ביזור ותהיה פדרלית, אך חקיקה זו לא עברה והתנגדו לה מפלגות רבות.

## בלגיה – טיפול בילד ובמשפחה

כיום כיום מתקיימת א-סימטריה בביטוח הסוציאלי (מדיניות הרווחה) בתחום מדיניות השירותים האישיים (כלומר ביטוחי תלות) בין אזור פלנדריה לבין אזור וואלוניה. עם זאת, פלנדריה לא הצליחה לקדם ביזור של הביטוח הלאומי והוא מנוהל באופן פדרלי עבור כל האזורים בבלגיה.

רפורמת הביזור באיטליה החלה כבר בשנות ה-70 של המאה הקודמת אך היא התקדמה בשלבים באמצעות חקיקה ואסדרת היחסים בין דרגי השלטון עד שנות ה-90. המשבר הכלכלי בשנת 2009 פגע קשות באיטליה והוביל להצטרפותה לרפורמה בתחום הכשרות לתעסוקה, מהלך כלל אירופאי.

תכנון הרפורמה לווה על ידי גורמים באיחוד האירופי אשר מעניקים מעטפת שלמה בתחום התכנון, איסוף הנתונים והבקרה. תחת הרפורמה הוחלט כי תחום הכשרות לתעסוקה בבתי הספר יעבור לאחריות המערכת המקומית. הרעיון בלב התוכנית היה לחבר בין תלמידים לבין מקומות התמחות בתעשייה, למספר שעות לימוד חובה. בפועל האתגר המשמעותי ביותר היה מחסור במעסיקים. ההתמודדות עם האתגר הועברה לפתחם של מנהלי בתי הספר שלא הצליחו להתמודד עם גיוס מעסיקים לתוכנית. לכן, החוק שונה ושעות ההתמחות וההכשרה לתלמידים הצטמצמו. בשיא התוכנית נכנסה איטליה לתקופת הקורונה ולכן לא ניתן להעריך בוודאות אם הישגיה הנמוכים של מדיניות זו נובעים מהשדה או מהמשברים הלאומיים.

## איטליה – הכשרות לתעסוקה

### ניתוח הממצאים וסיכום

לצורך ניתוח הממצאים הועלו שלושה סוגים של קריטריונים לניתוח ובכל אחד מהם סווג תהליך הביזור בכל מדינה (ראו טבלה מסכמת בעמודים 99-90).

מניתוח השוואתי של המקרים עלו המסקנות הבאות:

- 1 רוב הרפורמות בתחום הרווחה במדינות אשר נסקרו בוצעו ביוזמת השלטון המרכזי, **מלמעלה-למטה**, כאשר הגורם המוביל הוא גורם פוליטי או משרד ממשלתי האמון על הנושא.

- 2 הסיבות לביצוע רפורמת ביזור נעות בין **זיהוי בעיה אקוטית מורכבת** שהממשלה מנסה לפתור והיא דורשת ממשקים רבים (כמו תעסוקת צעירים, שילוב אנשים עם מוגבלות וכך הלאה); לבין **כשל מבני** בתוך המערכת השלטונית (לדוגמה פרגמנטציה בתהליך קבלת ההחלטות בין המשרדים, מיקוד בחירום לעומת מניעה, ניצול לא יעיל של משאבים ועוד), אשר מייצרים איכות שירות נמוכה לתושב או אי-שוויון מרחבי באספקת השירותים. על כן, מטרת הביזור לתת לשטח יכולת של אינטגרציה באספקת שירותים מול התושבים.
- 3 כל הרפורמות בוצעו באופן **הדרגתי** לאורך שנים וכללו **חקיקה** רחבה ותיקוני חקיקה. חלקן כללו גם תיקוני תקציב. במקרים בהם לא נוצרה הלימה בין הרגולציה לתקציב עלו קשיים מצד הרשויות ליישם את הרפורמה ולרוב לא הושגו היעדים.
- 4 ניכר כי הרפורמות המוצלחות בוצעו מתוך **הסכמה**, בתהליך משתף של האזורים או הרשויות המקומיות. תהליך משתף כלל דיונים רחבים וגם מנגנוני תיאום ויישום – למשל היעזרות בצוותי מומחים, בניית יכולות ברשויות, הקמת ועדות איכות, הקמת ועדות ציבוריות וכך הלאה.
- 5 חלק מהרפורמות קבעו **עקרונות לחלוקת הסמכויות** בין רמות השלטון כאשר העקרון הקובע הוא עד כמה נדרש להיות קרוב לתושב ולבנות עבורו חליפת שירותים אישית. במקרים אלו הסמכויות עברו לרשויות.
- 6 ניכר כי תהליכי הערכת שטח מעצבים סיעו מאוד **במשוב ותיקון**. היכן שהשטח לא הצליח לעמוד במשימה, הרגולציה שונתה. עקרון הניטור, המעקב והערכת התוכניות יושם בחלק מהרפורמות אולם לא עלה מתהליך הלמידה שאפקטיביות התוכניות עלתה כתוצאה מיישום תהליכי מחקר.
- 7 נושא קריטי הוא התמודדות עם הסיכון לירידה באיכות השירותים הניתנים לתושבים. מדינות אשר התקינו **סטנדרטים לאומיים** והקימו מנגנוני בקרת איכות הצליחו יותר בהעמדת שירות מיטיב לתושב. לעומת זאת, מדינות אשר יצרו רפורמות ללא בקרת איכות וסטנדרטים למעשה העבירו את ההתמודדות לרשויות. הרשויות נקטו באחת משתי האסטרטגיות: (1) הקשחת/הרמת תנאי הסף לזכאות, כדי שבפועל פחות תושבים יהיו זכאים והרשות תוכל לספק את השירות (צמצום מספר הזכאים לשירות); (2) הורדת רמת השירות או איכות השירות לכלל הפונים.

- 8 במקרים שונים מערכת אספקת השירותים הופכת משירותים ציבוריים לשירותים מעורבים – ציבוריים ופרטיים, ולכן נדרשת **התערבות** של המדינה בנושא זה גם במקרה של ביזור לרשויות. המעורבות ברפורמות כללה הצבת סטנדרטים לכניסה למערכת הספקים, מיחשוב המערכת וגם עידוד ספקים כדי שיכנסו למאגר לאחר התאמות נדרשות.
- 9 באנגליה הוקם **גוף בקרה** עצמאי חיצוני (ועדה לאיכות הטיפול)<sup>4</sup> שמנטר נתונים ומוציא דוחות שיפור ברמה מקומית וברמה מערכתית. להערכתנו, עבודתו של גוף זה יוצרת משוב דינאמי שמאפשר הוספת מנגנוני שיפור ברמה המקומית והמערכתית. גוף זה מבצע סקרי איכות שוטפים, מציין ציונים לאיכות הטיפול במקומות שונים במטרה לבחון אי-שוויון מרחבי באיכות הטיפול. כמו כן תפקידו לסייע למועצות שהוקמו בערים השונות לייצר טיפול איכותי ושוויוני. הניטור ואיסוף הנתונים הוא קבוע. ראו אתר: [State of Care – Care Quality Commission \(cqc.org.uk](http://State of Care – Care Quality Commission (cqc.org.uk)
- 10 יש לציין כי גם כאשר מעבירים סמכויות לרמה האזורית והמקומית, ישנם **אתגרים אשר נשארים לאומיים** – כמו ביקוש לכח אדם, מחסור תקציבי וכו'. לכן, העברת הסמכות לרמה המקומית אינה יכולה להיות מנותקת ממטה משרדי הממשלה. תפקיד מטה הממשלה להבין מהם הכשלים והחסמים שאינם מקומיים, והמהווים כשלים מבניים של המערכת הלאומית כולה, ולתת להם מענה.

#### השלכות מדיניות

- 1 מחקרים<sup>5</sup> מעלים שביזור סמכויות בין רבדי ממשל הוא מענה אסטרטגי שמתאים לרשויות חזקות ולאתגרים ספציפיים (Rodríguez-Pose, 2011; 2013; Rodríguez-Pose, & Ezcurra, & Rodríguez-Pose, 2011; 2013; Rodríguez-Pose, & Vidal-Bover, 2022).

4 ראו [Care Quality Commission \(cqc.org.uk](http://Care Quality Commission (cqc.org.uk)

5 Examples: Ezcurra, R., & Rodríguez-Pose, A. (2011). Decentralization of social protection expenditure and economic growth in the OECD. *Publius: The Journal of Federalism*, 41(1), 146-157.  
Ezcurra, R., & Rodríguez-Pose, A. (2013). Political decentralization, economic growth and regional disparities in the OECD. *Regional Studies*, 47(3), 388-401.  
Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*, 11(4), 619-643.  
Rodríguez-Pose, A., & Vidal-Bover, M. (2022). Unfunded mandates and the economic impact of decentralisation. When finance does not follow function. *Political Studies*, 00323217221136666.



- 2** ביזור אינו פותר כשלים מבניים ו/או כשלים לאומיים. **סימני אזהרה** לדוגמא לכשלים שאינם נפתרים על ידי ביזור – פיזור גבוה בתהליך קבלת ההחלטות בין משרדי ממשלה, שאינו יכול לקבל פתרון על ידי ביזור; מיקוד בחירום לעומת מניעה; הקצאת משאבים מוגבלת ברמת השלטון המרכזי; והישענות על גורם שלישי שאין לרשות יכולת לתמרץ אותו (למשל הדוגמא האיטלקית בנושא מעסיקים ותעסוקה). העברת ההתמודדות עם כשלים אלה לרובד המקומי רק מחריפה אותם ויוצרת אי שוויון מרחבי.
- 3** תהליכי ביזור מצריכים ממקבלי ההחלטות לנקוט באסטרטגיה של ביזור **א-סימטרי**, למשל לתת לרשויות חזקות יותר סמכויות לעומת רשויות חלשות. ביזור א-סימטרי מחייב הקמת מנגנון מושכל אשר יוצר קריטריונים, ומתעדף מי יכול לקבל יותר סמכויות ובאילו נושאים.
- 4** ביזור יכול להעצים רשויות חלשות אם הוא ישולב עם **בניית יכולות** (Capacity Building), ארגז כלים ומענים, ומנגנון פיקוח. הקריאה הזו חוזרת על עצמה בכל ניירות העמדה של ה-OECD בנושא ביזור, ראו:

[Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers | en | OECD](#)

- 5** מקבלי ההחלטות צריכים לבחון האם מערכת אספקת השירותים שנוצרת לאחר הביזור **מיטיבה עם מקבלי השירותים**. בחינה זו נעשית על פי אמות מידה של מערכת אספקת שירותים מיטבית (Gilbert & Terrell, 2002)<sup>6</sup> – למשל יכולתה לגבור על חסמים ואתגרים של מערכת שירותים מקוטעת ולפתור את הפערים או המעברים הנוצרים בין תוכניות התערבות שונות בהם נמצא המשתתף, בעיות מומחיות, צרכים חסרים שאינם מקבלים מענה בשירותים הקיימים וכו'.
- 6** באופן ממוקד יותר, מקבלי ההחלטות צריכים לקחת בחשבון שישנן שאלות מדיניות אשר עוברות לידי הרשות המקומית בעת תהליך ביזור, והן:
- א** מהו 'סל השירותים' או **רף האיכות** שהרשות המקומית יכולה להעניק?
- ב** האם הרשות מסוגלת להעניק את השירות באופן אוניברסאלי או שהיא חייבת ליצור זכאויות (ואיך קובעים אותן)?

- ג** האם הרשות מסוגלת לייצר **אינטגרציה** עבור מקבל השירות, בשני אפנים: (1) להעמיד case manager שמתאים עבור מקבל השירות מעטפת נכונה של שירותים שונים במינימום מעברים?; (2) לבצע תיאום ואינטגרציה בין שירותים של משרדי ממשלה שונים?
- ד** האם הרשות יכולה לבצע רכש חברתי בצורה מקצועית אשר שומרת על איכות השירות שמעניקים ספקים חיצוניים, פרטיים וללא כוונת רווחה?
- ה** האם הרשות יכולה להתמודד עם אתגרי פיתוח וחדשנות אשר דורשים השקעות גבוהות במיוחד (למשל פיתוח טכנולוגיות, עיצוב שירות היברידי, קורסים והכשרות, ועוד)?

Gilbert, N., & Terrell, P. (2002). Dimensions of social welfare policy. Allyn & Bacon 6

# 2

## מטרות המחקר ומתודולוגיה

—

# מטרות המחקר ומתודולוגיה

## רקע ומטרות

פורמת הביזור, המכונה לעיתים בספרות 'המהפכה השקטה או המושקטת' היא אחת הרפורמות החשובות ביותר ב-50 השנים האחרונות. רפורמה זו מיושמת בדרגות עוצמה שונות ברוב המדינות המפותחות והמתפתחות ויש לה השלכות מרחיקות לכת בשל אופיה המורכב והמערכת. עיסוק בתהליך הביזור משפיע על כל תחומי החברה, מאופי הממשל ואיכות המשילות, ממשיך בעושר הלאומי ובצמיחה כלכלית, ועד לאיכות החיים של תושבי המדינה.

יחד עם זאת, אין לראות ברפורמות ביזור פתרון יחיד לכשלים מערכתיים או מטרה בפני עצמה. תהליך הביזור הוא אמצעי להשגת מטרות ספציפיות של יעילות ציבורית, יציבות פוליטית וקידום תהליכי דמוקרטיזציה. אלו יושגו במידה והביזור יעשה בצורה נכונה ויגע בשלושת מרכיבי הביזור – מינהלי, פיננסי ופוליטי.

החלטת ממשלה 675 הטילה על ועדה בין-משרדית בהובלת משרד רה"מ ומשרד הפנים, ובהשתתפות משרדי ממשלה נוספים, לבחון את נושא ביזור הסמכויות לשלטון המקומי והפחתת גולציה עודפת בתחומי סמכותם של המשרדים האמורים. הוועדה מיפתה והגדירה 51 סוגיות אשר יש נכונות לדון בהן בין משרדי הממשלה לבין הרשויות המקומיות.

במסגרת פיתוח הידע שנעשה בג'וינט-אלכא עבור ממשלת ישראל בתחום הביזור עלה הצורך בהעמקת הידע סביב מספר עולמות תוכן, על מנת לסייע ולתת ערך לתהליכים הממשלתיים ביישום החלטת הממשלה. מטרת סקירה זו היא לבסס תשתית ידע בתחום ביזור בעולם התוכן רווחה.

בהקשר זה עלינו לציין כי המושג 'רווחה' (Welfare) ו'מדיניות רווחה' (Welfare Policy) בביטויים בספרות האקדמית וגם בשימושים ישימים במדינות שונות בעולם, כוללים את מכלול הפעולות של המדינה בתחום החברתי: החינוך, הבריאות, הטיפול והביטחון הסוציאלי של אזרחי המדינה (ביטחון סוציאלי כולל גם תעסוקה). השימוש בישראל במונח 'רווחה' מקביל לעיתים רק למושג הטיפול-שיקומי Care או Care Policy. לכך יש השפעה על הבנת המושג 'רווחה' – בהגדרה הרחבה שלו או בהגדרה המצומצמת (קרי, סמכויותיו של משרד הרווחה והביטחון החברתי בלבד). סקירה זו מתייחסת למונח 'רווחה' כפי שבא לידי ביטוי בישראל, במסגרת סמכויותיו של משרד הרווחה והביטחון החברתי.

מטרות העבודה הן למידה מהעולם באמצעות הצגת מקרי בוחן של ביזור בתחום הרווחה ב-5 מדינות; ובאופן ממוקד: כיצד נעשו או נעשים תהליכי הביזור בתחום הרווחה במדינות שונות, האם ישנם מנגנונים או גופים שהוקמו במיוחד למשימה זו, האם הוסכם על מדדים לאומיים למדידת אפקטיביות תהליך הביזור ועוד.

## שיטה

העבודה מציגה 5 מקרי בוחן של ביזור בתחום הרווחה במדינות שונות בעולם. הצגת מקרי הבוחן על בסיס ניתוח מסמכים, ומאמרים מכתבי עת ומאתרי אינטרנט ממשלתיים.

לצורך ביצוע ניתוח השוואתי בין חקרי המקרה יצרנו שלושה סטים של קריטריונים לניתוח משווה: משתנים להשוואה ברמת התהליך, גורמים מעכבים ומעודדים תהליך, משתנים להשוואה ברמת התוצאה. להלן יוצגו המשתנים ולצד כל משתנה הסולם המתאר אותו ושאלת המחקר אותה הוא מבטא. להלן המשתנים:

### משתנים להשוואה ברמת התהליך

שם המשתנה	סולם	שאלת המחקר
<b>המוטיבציה/המניע לפעולת הרפורמה</b>		מה היה המניע לשינוי? מדוע הגיעו לביזור?
<b>אפיון ה-LEADER</b>	ממשלה / רשויות מקומיות / אנשי מקצוע	מי היה הגורם המוביל?
<b>כיוון השינוי</b>	ביזור מלמעלה למטה ביזור מלמטה למעלה	האם יש קשר בין הגורם שמניע את הרפורמה לבין הצלחתה? (הצלחה = עוצמת הביזור)
<b>רמת השיתופיות</b>	תהליך משתף או חד צדדי	האם יש קשר בין אופן הביצוע של הרפורמה לבין הצלחתה? (הצלחה = עוצמת הביזור)

מה היתה רמת הביזור - האצלה, העברה וכו'?	<b>עוצמת הביזור</b>
האם שדה השירותים השתנה?	<b>ארגון ורה - ארגון של מערכת אספקת השירותים</b>
האם ישנו תיאום וסנכרון טוב יותר בין משרדים בנושא הנתון?	<b>אינטגרציה בין משרדים</b>
האם איכות השירותים השתפרה?	<b>איכות השירותים</b>
האם הרפורמה יצרה אפשרות למומחיות בקרב אנשי המקצוע/ שינויי גישה מקצועיים?	<b>רמת המומחיות</b>
אילו מדדים נטרו?	<b>סוגי מדדים</b>

בתום הצגת כל מקרה בוחן מתואר לקורא ניתוח של תהליך הביזור על פי המשתנים שנקבעו על ידי ועדת המחקר. לאחר הצגת כל חקרי המקרה יוצג פרק ניתוח השוואתי לפי הקריטריונים במטרה להגיע לתובנות בנוגע לתהליכי הביזור.

רפורמה נקודתית במדינה ספציפית, או רפורמה רוחבית במספר מדינות	<b>אפיון המעטפת לשינוי</b>
כמה רכיבים/שלים הרפורמה כללה?	<b>רמת המורכבות</b>
מהם המנגנונים שתומכים הצלחה? מה הם הגבולות שנוצרו? אילו סיכונים נלקחו?	<b>אופי מנגנוני הבקרה</b>

**גורמים מעכבים ומעודדים תהליך**

שם המשתנה	סולם	שאלת המחקר
<b>אקלים פוליטי ומקצועי</b>	רמת ההתנגדות הפוליטית/מקצועית	כיצד פתרו סוגיות פוליטיות או מקצועיות?
<b>רמת הפתיחות של המערכת הציבורית</b>	מורכבות השילוב של שחקנים מחוץ למערכת הציבורית	כיצד ניתן לשלב גורמים חיצוניים?

**משתנים להשוואה ברמת התוצאה**

שם המשתנה	סולם	שאלת המחקר
<b>ארגון ורה - ארגון של מערכת הממשל</b>	תפקיד הממשלה ורבדי השלטון האחרים	מה היה התפקיד של הממשלה וכיצד הוא השתנה לאחר הרפורמה?
		מה הקשר לאזורים? או הקשר בין אזורים למקומיות?

3

**סקירה  
תיאורטית**

—

# סקירה תיאורטית

## דגמי מדינת הרווחה

הדגמים השונים של מדינת הרווחה בעולם (השמרני, הליברלי, הסוציאלי דמוקרטי והים תיכוני) אינם פועלים בעשורים האחרונים כדגמים בהם תפקידה המרכזי של המדינה הוא לייצר ולספק שירותים, אלא לאפשר ייצור ואספקת שירותים מגוונים על ידי שחקנים אחרים, כשהיא מפקחת כרגולטור ומסדירה את שוק השירותים. שינוי זה במערכת אספקת השירותים הציבוריים כורך בתוכו אלמנטים של בחירה, תחרות, ושילוב בין שירותי רווחה ציבוריים ופרטיים אשר תופסים חלק גדל והולך בעיצוב המדיניות החברתית ואספקת השירותים (Levi-Faur, 2014; Haber, 2015; Benish et al., 2017).

האינטראקציה האינטנסיבית בין המדינה, השוק והחברה האזרחית, וכן הנורמות והמנגנונים בדגמי מדינת הרווחה, הם מעבדה להבנת אחריות היברידי (Mullins et al., 2018). קובעי מדיניות ורגולטורים נאבקים במשימה של הפיכת ספקים שונים לשותפים אשר לוקחים אחריות על האינטרס הציבורי, לצד העובדה שארגונים ועובדים סוציאליים ממשיכים להיאבק על מנת לקבל מספיק משאבים ולתפקד בסביבה מאתגרת (Benish & Mattei, 2019).

## מושגי יסוד בעולם הביזור

המושג ביזור, אשר נפוץ מאוד בספרות, אינו נמצא בשימוש יומיומי בקרב מקבלי החלטות, כך שלעיתים קרובות הוא מובן בדרכים שונות ומיושם בהיקפים שונים. ביזור בהגדרתו מתייחס להעברת סמכויות ואחריות מהשלטון המרכזי לרבדי שלטון 'נבחרים' ברמה התת-לאומית (ממשלות אזוריות, רשויות מקומיות, מועצות אזוריות וכו') אשר הם בעלי מידה מסוימת של אוטונומיה (Crook & Manor, 1998; Agrawal & Ribot, 1999). עם זאת, תהליך הביזור עוסק גם בהגדרה מחדש של היחסים בין השלטון המרכזי לרובדי ממשל תת-לאומיים במטרה לייצר חיברות (הרמה הגבוהה ביותר של שיתוף פעולה בין המערכות הציבוריות), תאום וסינכרון, וכן על מנת לבסס את תפקידם האסטרטגי של רבדי השלטון עצמם (מהותו של כל רובד שלטוני ובמה הוא עוסק) (Ribot, 2002). לפיכך, העברת סמכויות נקודתיות לרבדים שלטוניים ללא היכולת מצידם לבטא את מרכיבי האחריות והאוטונומיה הנלווים לכך, אינה מהווה ביטוי עמוק של תהליכי ביזור.

ביזור הוא מושג רב מימדי אשר מכסה שלושה ממדים נפרדים אך קשורים זה בזה: הממד הפוליטי (הדרג הנבחר), הממד האדמיניסטרטיבי (המנהל הציבורי), והמדד הפיסקלי (היבטי מס ותקציב).

הסיווג המרכזי והמקובל ביותר של דגמי מדינות רווחה הוצע על ידי החוקרים אספינג ואנדרסן (1990), אשר טענו כי ישנם שלושה עמודי תווך של דאגה לרווחת האדם, שהאיוון ביניהם משתנה בין המדינות השונות, והם: המדינה, המשפחה והשוק החופשי. על פי הגדרתם נוצרו שלושה דגמים של מדינת הרווחה בהתאם למשקלות שניתנים לעמודי התווך, והם: **מדינת רווחה סוציאל דמוקרטית**, **מדינת רווחה שמרנית** ו**מדינת רווחה ליברלית**. על פי סיווג זה, מדינת הרווחה הליברלית נשענת יותר על כוחות השוק החופשי, מדינת הרווחה השמרנית נשענת יותר על המשפחה ומשמרת את הסדר הקיים, ואילו מדינת הרווחה הסוציאל דמוקרטית נשענת על כוחה של המדינה להסדיר ולפתור כשלי שוק. החלוקה לשלושה דגמים של משטרי רווחה לא הצליחה 'לתפוס' את מורכבותם של משטרי רווחה במדינות רבות, ולכן חוקרים רבים ביקרו את הסיווג המקורי של אספינג ואנדרסן. כתוצאה מכך בוצעו ניסיונות נוספים לחלוקה לפי דגמים והוצע סיווג מעודכן יותר על ידי החוקרים הובר וסטפנס הכולל מודל רביעי, הוא המודל הים תיכוני / דרום אירופאי של מדינת רווחה (Castles, 1995; Ferrera, 1996), אשר בו מושם דגש על מעורבות הדת במדינה ועל משקלה של המשפחה. כמו כן, הוסכם כי ישנם מודלים ייחודיים שלא סווגו עדיין כמו מדינת הרווחה ביפן.



איור 1 - דגמי מדינות הרווחה

מלבד המושג ביזור (decentralization) ישנם שלושה מושגי יסוד נוספים והם: Devolution ו-Deconcentration, המהווים סוגים שונים של מעבר והאצלת סמכויות לרבדי ממשל או מחוץ למערכת הממשל. "בעבודה" מסמך הביזור של ג'וינט אלכא ומלגת בכר (2023) בעמוד 25, הוצגו עוצמות הביזור בטבלה אשר מקשרת בין מערכת היחסים הנרקמת בין רבדי הממשל וסוג היחידה אליה מועברת הסמכות, באופן הבא:

**Delegation** – העוצמה הגבוהה ביותר של ביזור היא העברת סמכות באופן רשמי לפי חוק, לממשל מקומי או מחוז אשר הוגדר ממשל מקומי, בעל אוטונומיה גבוהה;

**Devolution** – עוצמת הביניים היא האצלת סמכויות חלקיות ומשתנות לפי החלטת הממשל המרכזי, לממשל מקומי או מחוז אשר הוגדר ממשל מקומי, בעל אוטונומיה חלקית;

**Deconcentration** – העוצמה הנמוכה ביותר היא במקרה בו הממשל המרכזי מתנהל באופן ריכוזי והופך את הגורם המקומי לסוכן ביצוע, ובו מוגדר הממשל המקומי כלא אוטונומי.

### דגמי רווחה וביזור

אחת ההנחות המושרשות ביותר בספרות ההשוואתית על דגמי מדינת הרווחה היא זיהויה עם ריכוזיות. מחקרים השוואתיים רבים נערכו בין סוגים שונים של משטרי הרווחה (ליבראלי, שמרני, סוציאל-דמוקרטי, ים-תיכוני) לבין אינדיקטורים שונים של ביזור ומערכות שלטון מקומי (Lidström, 1998). מחקרים אלה מצביעים על קשר חזק בין מאפייני השלטון המקומי לבין אופי משטר הרווחה. קשר זה נמצא חזק מאוד במשטר רווחה סוציאל-דמוקרטי: לדוגמא, המדינות הנורדיות (נורווגיה, שבדיה, דנמרק) שבהן שירותי הרווחה יותר שווינוניים ואוניברסליים הפעילו רמה נמוכה של מקומיות וביזור. בדרך הפעולה הריכוזית הצליחו דווקא לשמר את ערך השוויון המרחבי באספקת השירותים לתושב (Sellers et al., 2007).

דרכי פעולה של מקומיות וביזור עלולים להוביל לא-סימטריה באספקת השירותים בין אזורים שונים במדינה, ויש לקחת בחשבון חשש זה כאשר יוצאים לתהליכי ביזור. התביעה מרשויות מקומיות לספק שירותים באותו אופן ואיכות כדי ליצור פריסה לאומית רחבה של שירותים היא כמעט בבחינת בלתי אפשרית, מאחר ומתקיימת שונות גבוהה ביכולות בין רשויות. אולם, רשויות מקומיות בעלות יכולות חזקות מצליחות להתמודד עם אי השוויון החברתי והמרחבי האופייניים לחברה קפיטליסטית, ולמזער תופעות של הגירה בין ישובים וסגרגציה על בסיס סוציו-אקונומי.



איור 2 – ביזור רב מימדי

פעולה מקומית יעילה ומגיבה חיונית להתאמת שירותים לאומיים לצרכים מקומיים – כמו בתי ספר, בתי חולים ושיכונני דיור.

עם זאת, אחת מבעיות היסוד של תהליכי ביזור היא ההחלטה אילו סמכויות יעברו או יישארו בכל רובד שלטוני. חלוקת הסמכויות בתחום המדיניות החברתית (באופן הרחב של המושג) צפויה במיוחד להפוך למוקד של מאבקים פוליטיים משום שמדיניות חברתית היא כלי רב עוצמה לבנייה וגיבוש זהויות לאומיות. תהליך זה עוצמתי אף יותר במדינות פדרליות, שלהן חלוקה תת-לאומית על בסיס זהותי. עם זאת, גם כאשר מתחולל תהליך ביזור בתחום הרווחה לא תמיד נראה שינוי מבני בדגם משטר הרווחה של אותה מדינה, למשל מעבר מדגם שמרני לדגם ליבראלי, בשל היכולת של המדינה להגביל את עוצמת הביזור (Béland & Lecours, 2018).





4

מקרי  
בוחן

—

# 1

## ביזור בהולנד

---

תחום נוער בסיכון

---

# ביזור בהולנד – תחום נוער בסיכון

## מאפיינים של מבנה השלטון

בהולנד חיים כ-17.5 מיליון תושבים.

ממלכת הולנד היא מונרכיה חוקתית ובראשה עומד מלך. היא כוללת את הולנד, ארובה, קרקאו וסנט מרטן. אולם, ההתייחסות לרפורמה תהיה לגבי הולנד, אשר מהווה מדינה אוניטרית (מדינה אשר ריבונותה בידי שלטון מרכזי, והיא אינה מעבירה ריבונות חלקית לתתי שלטון בתוכה). נציין כי עד המאה ה-16 הולנד הייתה פדראלית והורכבה מ-8 פרובינציות, עד שאוחדה.

הפרלמנט בהולנד מורכב מבית תחתון ומסנאט אליו מגיעים נציגים אזוריים. בנוסף לשני בתי הפרלמנט, הקבינט והמלך, קיים ארגון שנקרא מועצת המדינה. המועצה מתמנה על ידי המלך ושתי הממשלה, ומשמשת כגוף מייעץ לממשלה בעניינים שונים.

מבנה השלטון הוא דו-רובדי: שלטון מרכזי, ושלטון אזורי נבחר על ידי הציבור ורשויות מקומיות. בסך-הכל 12 אזורים (פרובינציות) ו-355 רשויות מקומיות. ביזור הסמכויות בין הרשויות הוא סימטרי (לכולן אותן הסמכויות), אם כי גודלן של הפרובינציות שונה זה מזה. בחלק מהמקרים הרובד האזורי עורך את הבקרה על הרשויות המקומיות, אך מבחינה חוקתית המערכת אינה מוגדרת כהיררכית (Denters & De Jong, 1996). בהולנד ישנן מספר רשויות לאומיות אשר מחולקות לאזורים והן לא נמצאות בהלימה עם הפרובינציות, ביניהן רשויות המים ואיגודים שונים (בדומה למחוזות והרשויות בישראל).

## תפקידי הרובד האזורי:

- 1 תיאום תכנון ופיתוח מרחבי באמצעות קביעת המסגרת שבתוכה יכולות רשויות מקומיות לתכנן את אזורי המגורים והתעשייה שלהן.
- 2 תיאום תכנון ופיתוח מרחבי באמצעות קביעת המסגרת שבתוכה יכולות רשויות מקומיות לתכנן את אזורי המגורים והתעשייה שלהן.
- 3 טיפול באזורים כפריים, שמטרתו חיזוק החקלאות, הטבע והנופש וכן חיזוק הצמיחה הכלכלית החברתית של האזורים הכפריים.

4 תשתיות ניידות ותחבורה בקנה מידה אזורי.

5 סיוע ועידוד הכלכלה האזורית.

6 שימור ועידוד תרבות ומורשת.

7 בקרה על איכות המינהל הציבורי ברמה המקומית. האזור עוקב אחר מספר עניינים מוניציפליים, בפרט הכספים העירוניים, ויש לו הסמכות לפעול בסכסוכים מקומיים.

## סמכויות השלטון המקומי:

הרשויות המקומיות הן הרובד השלטוני הקרוב ביותר לאזרח ולכן מקבלות חשיבות רבה במבנה השלטוני. יש להם מגוון רחב של תחומי אחריות, לרבות התכנון המרחבי המקומי, ניהול ותחזוקה של תשתיות מקומיות (כבישים, פארקים, ביוב וכו'), ניהול פסולת, דיור ציבורי, ביטוח לאומי, חינוך, רווחה, הקמת מוסדות תרבות ומינהל. חלק מתחומי האחריות מוקנים להן בחוק וחלקם מואצלים אליהן מהשלטון המרכזי.

## מדיניות ביזור ומדיניות רווחה

בשנת 2000 הכלכלה ההולנדית נכנסה למיתון קשה והמשבר הכלכלי הקרין גם למערכת השירותים הציבוריים, אשר הייתה מאוד לא יעילה. המצב הכלכלי הביא לעלייתו של פוליטיקאי בשם פים פורטוין (Pim Fortuyn) שהעלה לסדר היום הציבורי דיון בשאלת מדיניות הרווחה הרחבה של הולנד. פים פורטוין נרצח בשנת 2002, והרצח שלו הוריד מסדר היום את השאלות בנוגע לקיצוצים במערכת.

**2 טיפול בנוער:** בשנת 2015 נחקק חוק הנוער (Jeugdwet), שהעביר את האחריות על שירותי הטיפול בנוער מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות. החוק כלל שירותים הקשורים להגנה על ילדים, בריאות הנפש של בני נוער ורווחת נוער. המטרה הייתה ליצור גישה משולבת, ממוקדת ומקומית לתמיכה וטיפול בילדים ובצעירים.

**3 עבודה והכנסה:** חוק העבודה והביטחון (Wet werk en zekerheid) נועד לבזר את מדיניות שוק העבודה, לרבות שירותי התעסוקה והבטחת הכנסה, לרשויות המקומיות. המטרה הייתה לשפר את התיאום בין סיוע סוציאלי, השמה בעבודה ושירותי שילוב מחדש כדי לשפר את הזדמנויות התעסוקתיות ולהפחית את התלות ברווחה.

תחומים אלה היו מתואמים וממומנים על יד השלטון המרכזי. הביזור הכמעט מוחלט של התחומים החברתיים נחשב להתפתחות הגדולה ביותר בניהול הציבורי ההולנדי בעשורים האחרונים.

מטרת העל של הרפורמה לסייע לאזרחים למצוא תעסוקה ולהתמיד בה, לעודד השתתפות רחבה של האזרחים, ולספק תמיכה אקטיבית במידת הצורך. כלומר, ליבת הרפורמה טמונה בקידום תעסוקה (Houten et al, 2010).

**The government of Prime Minister Rutte aspires to a society in which its citizens are more self-supporting and participative. "They label this the participative society"**

(Zwaan, 2017, 238)

### התמקדות בביזור תחום הנוער

הרפורמה במערכת הטיפול בילד ונוער היוותה חלק מתהליך רחב יותר של ביזור השירותים החברתיים, אשר העניק לרשויות המקומיות בהולנד את הסמכות לתיאום בין השירותים. קרי, השינוי במהותו קשור לטרנספורמציה של הטיפול. השאיפה של מקבלי החלטות בהולנד הייתה לעבור ממדיניות נוער ממוקדת-בעיה (שלילית) לגישה ממוקדת-פיתוח ומונעת על ידי ביקושים (חיובית) ומטרתה "להדריך ילדים, בני נוער ואת הוריהם בהזדמנויות חיים שונות ולטפח את העצמתם" (Netherlands | Factsheets | Youthpolicy.org)

חוקרי רווחה טוענים כי מדיניות הרווחה בהולנד אינה נכנסת לאף קטגוריה מובחנת של מערכת רווחה (שמרנית, ליברלית וכו') והם מגדירים אותה כ"מערכת רווחה נדיבה מאוד עם מאפיינים פטרנליסטיים חזקים אך פוחתים עם הזמן" (Vis et al., 2008). למעשה, המתח הפנימי המתקיים במערכת הרווחה ההולנדית הוא בין מימד התעסוקה (work & employment policy) ששואף למודל ליבראלי מאוד, לבין מימד הטיפול (care policy) השואף למודל שמרני, ולכן מדיניות הרווחה בהולנד אינה קוהרנטית. מחד גיסא, הממשלה רוצה להגדיל את השתתפותן של נשים בעבודה בהתאם למודל הליברלי; מאידך גיסא, שואפת שנתח גדול יותר משירותי הטיפול יסופקו על ידי האזרחים (נשים) באופן פרטי – ביטוי של הישענות על מוסד המשפחה בהתאם למודל השמרני. מדיניות לא עקבית זו שמכונה בספרות 'מדיניות שלגיה' הגיעה לשיאה בתהליך הביזור של הטיפול הסייעודי בהולנד בשנת 2015 (Goijaerts, 2022).

בין השנים 2002-2007 התקיים תהליך ארוך של משא ומתן בין המפלגות בשלטון על רפורמת הביזור בתחום הרווחה, במטרה לבור סמכויות לשלטון המקומי תוך שמירה על עקרונות מדינת הרווחה ההולנדית. משא ומתן בוצע גם מול השלטון המקומי ונקבעו הסכמות לגבי התחומים שיעברו לידי. תחומים רחבים אכן הועברו לשלטון המקומי החל מחינוך, רווחה, תכנון ועוד. עם זאת, קביעת מדיניות, תיאום ותקצוב נשארו בידי מטה משרדי הממשלה.

במקביל, ברמת השלטון המרכזי הוקם ב-2007 המשרד לנוער ומשפחה, שמטרתו הייתה לאחד את מדיניות הטיפול בילדים, נוער ומשפחותיהם אשר התקיימה במספר משרדי ממשלה, ולפתור נושאים אשר קשורים לגידול ילדים. מאז המשרד נקרא משרד הרווחה, הבריאות והספורט, והוא האחראי לתיאום בין משרדי ולתיאום בין רמות ממשל שונות בנושא זה.

השלב השני של רפורמת הביזור בהולנד חל בשנת 2015, ובמרכזו האצלת סמכויות לרשויות המקומיות בתחום המדיניות החברתית. התפתחות תהליך הביזור נעוץ היה במשבר הכלכלי הקשה, ובצורך ליעל את השירות הציבורי (Zwaan, 2017). המפלגות השונות הבינו כי עליהן לאמץ כיוון זה בשל המצב הכלכלי בהולנד.

החל משנת 2015 החלה הרפורמה המכונה גם ביזור 3D<sup>4</sup> וממשלת הולנד קידמה שלושה נושאים מרכזיים:

**1 תמיכה סוציאלית:** חוק התמיכה החברתית (Wet maatschappelijke ondersteuning). חוק זה נועד להעביר את האחריות על שירותי התמיכה הסוציאלית, כגון טיפול ביתי, סיוע לקשישים ונכים ותמיכה קהילתית, מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות. הרעיון היה לאפשר לרשויות המקומיות להתאים את השירותים הללו לצרכים הספציפיים של קהילותיהם.

4 לא מצאתי התייחסות לשם הזה במקורות נוספים

**ההצדקות לרפורמה בתחום מדיניות נוער**

**פרגמנטציה:** עד 2015 השירותים האוניברסליים ותוכניות המניעה היו באחריות הרשויות המקומיות ומערכת הטיפול בילדים ונוער היתה תחת האחריות של השלטון האזורי (הפרובינציות). כעת, החלוקה או ה'חתך' (כפי שמתואר בספרות) במערכת אספקת השירותים התאחה באמצעות חוק חדש (Youth Act), הקובע כי כל האחריות בתחום ילדים ונוער (ומשפחותיהם) תועבר לידי הרשויות המקומיות. מערכת הטיפול בילדים ונוער לא הצליחה להגביר שקיפות בגלל השירותים הרבים, הבסיסים הסטטוטוריים השונים, הרשויות האחראיות והמממנות, האיגודים המקצועיים וארגוני החברה אזרחית. שיתופי הפעולה בין השחקנים השונים לקה בחסר ולכן פעמים רבות הטיפול היה לא יעיל.

**שימוש מוגבר בטיפולים ותוכניות ייעודיות ומיוחדות** (לא אוניברסליות): כמעט ולא הופעלו תוכניות ושירותי מניעה, צורות פחות אינטנסיביות של תמיכה ו/או שירותים המתבססים על כוחות הקהילה.

**אי איזון וחוסר מיקוד:** ניתנה יותר תשומת לב לנושא הסיכון לעומת להתפתחות התקינה של הילד. השירותים המתמחים בטיפול בסיכון קיבלו מימון רב יותר ביחס לשירותים האוניברסליים ותוכניות המניעה.

**עלייה בעלויות:** בשל המכשולים שצוינו מעלה, עלויות הטיפול בילדים ונוער גברו מדי שנה.

בבסיס התפיסה עומדת ההנחה שרשויות מקומיות יכולות לספק שירותי ילד ונוער בצורה יעילה יותר לעומת השלטון המרכזי. לפיכך העקרון הוא שהרשויות המקומיות יקבלו משאבים נוספים מהתקציב הלאומי, אך הן צפויות למלא מערך משימות גדול יותר (Van Houten et al, 2010).

**תפקיד הרשויות המקומיות**

החל משנת 2015 כל הרשויות המקומיות בהולנד אחראיות על רצף הטיפול בילדים, צעירים ומשפחותיהם. תהליך הביזור בתחום זה מתייחס לכל סוגי השירותים, לרבות שירותי בריאות הנפש. העיריות מספקות מגוון רחב של שירותים לילדים ומשפחות, החל משירותים אוניברסליים, תוכניות מניעה, ועד טיפול ייעודי לילדים ולצעירים מגילאי לידה ועד 18 שנים. רשויות מקומיות מספקות שירותי רווחה באמצעות הפרטה משנית, קרי באמצעות ארגונים שונים. ישנן גם התארגנויות של ארגונים מקומיים לכדי קואליציות ברמה הלאומית, כמו הקואליציה לזכויות הילד שכוללת ארגונים מכל הרשויות אשר פועלים לטובת קידום התחום. שחקנים נוספים שלוקחים חלק באספקת השירותים הם המכון ההולנדי לנוער (Netherland Youth Institute), שהינו ארגון הידע בתחום של שירותים לילד ונוער. מטרתו לקדם את איכות השירותים לילדים

ונוער בהולנד, אך הוא פועל גם כמכון מחקר בינלאומי. זהו ארגון מתמחה אשר מפעיל חוקרים ומעריכי תוכניות התערבות, על מנת ללמוד על התערבויות ושירותים בתחומים רבים, כמו רווחת הילד, בריאות, צדק, התפתחות הילד ואיכות חיים. המכון הוא אחד הארגונים המומחים בתמיכה הורית, בתי ספר קהילתיים, התעללות בילדים וחינוך לגיל הרך. הוא תומך בענף הפעילות הזה באמצעות ייעוץ למדיניות, לתוכניות וליישום לצד תוכניות הדרכה לעוסקים בתחום.

**תפקיד הממשלה לאחר יישום הרפורמה**

הממשלה ממלאת מספר תפקידים במדיניות הנוער בהולנד. תפקידים אלה כוללים פיתוח מדיניות, תיאום, מימון ופיקוח. מעורבות הממשלה נועדה לתת מענה לצרכים ולאתגרים העומדים בפני צעירים ולהבטיח את רווחתם, הזדמנויותיהם והתפתחותם. להלן כמה היבטים מרכזיים של תפקידי הממשלה במדיניות הנוער:

**1 עיצוב מדיניות** הממשלה אחראית לגיבוש ועיצוב מדיניות נוער לאומית. זה כרוך בזיהוי אזורי עדיפות והגדרת מטרות אסטרטגיות לטיפול בבעיות הקשורות לבני נוער. המדיניות עשויה להתמקד בתחומים כגון חינוך, תעסוקה, בריאות, הכללה חברתית, השתתפות והגנה.

**2 תיאום ושיתוף פעולה** הממשלה מאפשרת תיאום ושיתוף פעולה בין בעלי עניין שונים המעורבים במדיניות נוער – משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, ארגוני נוער, מוסדות חינוך ואנשי מקצוע רלוונטיים. שיתוף הפעולה נועד להבטיח גישה מקיפה ומשולבת לנושאי נוער, תוך מינוף מומחיות ומשאבים חוצי מגזרים.

**3 מימון ותמיכה** הממשלה מקצה משאבים כספיים לתמיכה בתוכניות וביוזמות הקשורות לבני נוער. זה כולל מימון למוסדות חינוך, מרכזי נוער, תוכניות רווחה ושירותים מכווני נוער. תמיכה כספית עשויה להינתן גם לארגונים העובדים על העצמת נוער, שילוב חברתי ויוזמות השתתפות נוער.

**4 מחקר ואיסוף נתונים** הממשלה מקדמת מחקר ואיסוף נתונים בנושאים הקשורים לבני נוער. זה כולל ביצוע מחקרים, סקרים והערכות כדי לאסוף מידע על מצבם וצרכיהם של צעירים. ממצאי המחקר מסייעים בפיתוח מדיניות ומסייעים לזהות תחומים שבהם נדרשת התערבות ותמיכה.

## 5 חקיקה ורגולציה

הממשלה קובעת חקיקה ותקנות להגנה על זכויותיהם ורווחתם של צעירים, בתחומים כגון הגנה על ילדים, זכויות עובדים, תקני חינוך, צדק לנוער והשתתפות נוער – חוקים ותקנות אשר נועדו להבטיח כי צעירים זוכים ליחס הוגן, יש להם גישה להזדמנויות והם מוגנים מפני פגיעה.

## 6 מעקב והערכה

הממשלה עוקבת אחר היישום והשפעה של מדיניות ותוכניות נוער. זה כרוך בהערכת האפקטיביות של התערבויות, הערכת תוצאות וזיהוי תחומים לשיפור. ניטור והערכה מסייעים בקבלת החלטות מבוססות ראיות, בחידוד מדיניות ובהבטחת נשיאה באחריות.

## תיאור תהליך הרפורמה

יישום רפורמת הביזור בהולנד בשנת 2015 כלל מספר צעדים ואמצעים. להלן מספר היבטים מרכזיים של אופן יישום הרפורמה:

## 1 יצירת שינוי הנרטיב

החל משנות ה-90, וביתר שאת בתחילת שנות האלפיים, החלו להבין בהולנד כי נדרש קיצוץ במדיניות הרווחה. מקבלי החלטות ואנשי מקצוע שמו דגש על שני עקרונות חדשים: do-democracy ו-participation society. שתי ועדות מקצועיות<sup>5</sup> שהוקמו הגדירו שחינוך הנוער צריך לחזור לידי ההורים ולהישען פחות על גורמי מקצוע 'רפואיים' (עו"סים, פסיכולוגים, רופאים). עקרון שני הוא יצירת השתתפות גוברת ויזומה של האזרחים כחלק מהטיפול בנוער (כך הוקמו צוותי המשימה העירוניים). עקרונות אלה התקבלו על ידי הממשל אשר החליט לקדם שלושה חוקים בתחום הרווחה.

## 2 חקיקה

הרפורמה נחקקה בעיקר באמצעות הכנסת חוקים חדשים. חוק התמיכה החברתית (Wmo), חוק הנוער (Jeugdwet) וחוק העבודה והביטחון (Wet werk en zekerheid) הועברו על ידי הפרלמנט ההולנדי כדי להתוות את המסגרת החוקית לתהליך הביזור. חוקים אלה הגדירו את התפקידים, תחומי האחריות ומנגנוני המימון של הרשויות המקומיות בתחומי המדיניות המתאימים.

## 3 העברת אחריות

השלטון המרכזי העביר את האחריות לתמיכה סוציאלית, טיפול בנוער ומדיניות עבודה והכנסה לעיריות. הדבר היה כרוך בהסטה משמעותית של כוח קבלת החלטות והמשימות התפעוליות מהמוסדות הלאומיים לרשויות המקומיות. על העיריות הוטל להעריך את צרכי קהילתיהם, לתכנן וליישם שירותים רלוונטיים ולהקצות משאבים בהתאם. הוקמו בעיריות כוחות משימה (Neighborhood teams) שהורכבו מאנשי מקצוע ומהורים.

## 4 הקצאת תקציב

לצד העברת האחריות, השלטון המרכזי העביר גם את התקציבים המקבילים לרשויות המקומיות. המשאבים הכספיים הוקצו לרשויות המקומיות על בסיס נוסחאות שלקחו בחשבון גורמים כגון גודל האוכלוסייה, מאפיינים דמוגרפיים ודפוסי הוצאה היסטוריים. המטרה הייתה להבטיח שלעיריות יהיו האמצעים הכספיים הדרושים כדי למלא את אחריותן החדשה. כפי שמודגש ברפורמות רבות, בהיעדר תיקצוב תואם של השינוי, הרפורמה צפויה להיכשל.

## 5 שיתוף פעולה ותיאום

כדי לאפשר מעבר חלק ויישום יעיל, הוקמו מנגנוני תיאום שונים. הסדרי שיתוף פעולה אזוריים נוצרו כדי לקדם שיתוף פעולה בין עיריות בתכנון ובאספקת שירותים. בנוסף, הוקמו מבני תמיכה לאומיים, כגון מרכזי ידע ורשתות מומחיות, כדי לסייע לעיריות בתחומים כגון פיתוח מדיניות, שיתוף מידע וחילופי שיטות עבודה מומלצות.

## 6 השתתפות האזרחים

תהליך הביזור הדגיש את חשיבות ההשתתפות והמעורבות של האזרחים (participation society). עיריות עודדו ליצור קשר עם קהילות מקומיות, משתמשי שירותים ובעלי עניין רלוונטיים

The Public Administrative Council (Raad voor Openbaar Bestuur, 2012) and the Advisory Council 5 (on Governmental Policy (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012

החקיקה שאפשרה את העברת האחריות עברה על ידי הפרלמנט ההולנדי, ובהמשך פותחו תקנות והנחיות כדי לספק הוראות מפורטות יותר ליישום. חוקים אלה סיפקו בסיס חוקי לביזור תחום התמיכה הסוציאלית, הטיפול בנוער ומדיניות העבודה וההכנסה.

משרדי הבריאות, הרווחה והספורט מילאו תפקיד משמעותי בהובלת ביזור מדיניות התמיכה החברתית. זה כלל את יישום חוק התמיכה החברתית (Wmo), שהעביר את האחריות על שירותי התמיכה הסוציאלית לרשויות המקומיות.

משרד החינוך, התרבות והמדע מילא תפקיד בביזור מדיניות הטיפול בנוער. זה כלל את יישום חוק הנוער (Jeugdwet), שהעביר את האחריות על שירותי הטיפול בנוער מהשלטון המרכזי לעיריות.

**משרד הפנים יחסי הממלכה מילא תפקיד מתאם בתהליך הביזור.** הוא עבד בשיתוף פעולה הדוק עם משרדי ממשלה אחרים ותמך בעריות במעבר שלהן לתחומי אחריות חדשים. המשרד גם סיפק הדרכה ואפשר שיתוף פעולה בין עיריות.

**(ב) הקמת מנגנון ליישום**

במהלך היישום העניקה הממשלה תמיכה לרשויות המקומיות. תמיכה זו כללה הדרכה, הכשרה ויוזמות לבניית יכולות כדי לסייע לרשויות המקומיות להסתגל לתחומי האחריות המורחבים שלהן. היא כללה גם הקמת מבני תמיכה, כגון מרכזי ידע ורשתות מומחים, כדי לסייע לעיריות בתחומים כגון פיתוח מדיניות ושיתוף שיטות עבודה מומלצות.

רוב הרשויות בהולנד הקימו צוותים מקומיים בין-מקצועיים כדי לספק טיפול מקיף (לנוער, למשפחה או לכלל האזרחים) בתוך השכונות. צוותים אלה פועלים כספקי טיפול חירומי ושאינו חירומי. הרכב הצוותים שונה בכל עירייה אבל באופן כללי הם מורכבים מעובדי בריאות, עובדים סוציאליים, תומכי הורות, פסיכולוגים ויועצים של בתי ספר, וכן גורמים נוספים מתחום הטיפול. הם השדרה המקשרת בין תוכניות המניעה, השירותים האוניברסאליים והשירותים הייעודיים. בכל עירייה הוקם מרכז לילד ולמשפחה אשר מאגם את השירותים בתחום.

הוקם מנגנון קבלת החלטות בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות במסגרת רפורמת הביזור. מנגנון זה נועד להבטיח תיאום, שיתוף פעולה ותקשורת יעילה בין שתי רמות הממשל.

כדי להבטיח שהעיצוב והאספקה של השירותים ישקפו את הצרכים וההעדפות של האנשים שהם משרתים. חלק זה מרכזי מאוד ברפורמה. למעשה הוגדו שלוש רמות שונות של שירותים באופן הזה:

- א** שירותי יעוץ להורים (**parenting advice**) – ניתנים על ידי מערכת החינוך, מערכת בריאות המקומית ורשתות תמיכה.
- ב** שירותי תמיכה להורים (**parenting support**) – ניתנים על ידי צוותי השכונות.
- ג** שירותים מתמחים (**specialised care**) – ניתנים על ידי מרפאות בריאות הנפש למשל אבחונים וגם על ידי גורמי מקצוע מסדרי דין כמו קציני מבחן לנוער, צוותי התערבות במקרי חירום למשפחות (הוצאת ילדים מביתם) ועוד.

**7 ניטור והערכה** הוקמו מנגנוני ניטור והערכה שוטפים להערכת ההשפעה והאפקטיביות של תהליך הביזור. השלטון המרכזי, יחד עם עיריות ובעלי עניין אחרים, עקב אחר תוצאות הרפורמה וביצע התאמות לפי הצורך. הדבר איפשר למידה מתמדת ושיפור ביישום המדיניות החדשה.

בסעיף הבא נתאר כיצד השלבים בוצעו:

**(א) תיאור הרפורמה - 'איך'**

רפורמת הביזור בהולנד הייתה תהליך הדרגתי שהתגלגל על פני תקופה. התהליך כלל תכנון קפדני של הממשל המרכזי שהגיע להבנה כי הוא אינו מצליח להגיב לשינויים בשטח ולצרכי התושבים, שינויי חקיקה וגישה מדורגת להעברת אחריות ומשאבים מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות. ההכנות לרפורמה החלו כ-5 שנים לפני יישומה בפועל. הממשלה קיימה דיוני מדיניות, התייעצויות ומשא ומתן עם בעלי עניין שונים, קבוצות מומחים וקבוצות אינטרסים. הדבר איפשר התחשבות בפרספקטיבות שונות ופיתוח מסגרת כוללת לתהליך הביזור.

העברת האחריות והמשאבים לעיריות נעשתה באופן מדורג. תחומי מדיניות שונים יושמו בזמנים שונים, ואפשרו מעבר נוח יותר לניהול. התהליך היה שקוף כמו גם מתוכנן לטווח ארוך, כאשר נקודות השינוי ידועות לכל. גישה זו נועדה להבטיח כי לעיריות יהיה מספיק זמן ויכולת למלא את תפקידיהן ותחומי אחריותן החדשים ביעילות.

להלן מספר היבטים של מנגנון קבלת ההחלטות:

#### התייעצות ומשא ומתן

השלטון המרכזי קיים התייעצויות ומו"מ עם הרשויות המקומיות בשלבי התכנון והביצוע של הרפורמה. הדבר אפשר לרשויות המקומיות לבטא את הצרכים, החששות ונקודות המבט שלהן, ואפשר לשלטון המרכזי לשקול תשומות אלה בעיצוב מדיניות ואסטרטגיות יישום.

#### תיאום בין-משרדי

בהינתן שרפורמת הביזור כללה משרדים רבים, התיאום הבין-משרדי היה חיוני. משרדי הממשלה עבדו יחד כדי ליישר קו עם המדיניות שלהם, לשתף מידע ולהבטיח עקביות בהעברת האחריות. מנגנוני תיאום הוקמו כדי להקל על שיתוף פעולה וקבלת החלטות בין משרדים ולפתור כל קונפליקט או חפיפה פוטנציאליים.

#### הסכמי ביזור

השלטון המרכזי והעיריות התקשרו בהסכמים המכונים הסכמי ביזור (decentralisatieakkoorden). הסכמים אלה התוו את התנאים, ההתניות וההתחייבויות של תהליך הביזור. הם סיפקו מסגרת להעברת אחריות, הקצאת משאבים ושיתוף פעולה בין השלטון המרכזי לעיריות.

#### מנגנוני מימון

מנגנון קבלת ההחלטות כלל גם מנגנוני מימון לתמיכה בתהליך הביזור. השלטון המרכזי הקצה משאבים כספיים לרשויות המקומיות על בסיס נוסחאות שנקבעו מראש, תוך התחשבות בגורמים כגון גודל האוכלוסייה ומאפיינים דמוגרפיים. מנגנוני המימון נועדו להבטיח כי לעיריות יהיו המשאבים הדרושים למילוי אחריותן החדשה.

#### תיאום

פורומים של התייעצות, קבוצות עבודה ורשתות מומחים. מבנים אלה אפשרו תקשורת שוטפת, החלפת שיטות עבודה מומלצות ופתרון בעיות בנושאים הקשורים לרפורמת הביזור.

#### (ג) תהליכי עבודה

**הערכת צרכים:** על העיריות הוטל להעריך את צורכי קהילותיהן בתחומי המדיניות הספציפיים. הן היו אחראיות לביצוע הערכות צרכים מקומיות, הבנת המאפיינים הדמוגרפיים, החברתיים והכלכליים של תושביהן וזיהוי אזורי עדיפות להתערבות ולתמיכה.

**תכנון ואספקת שירותים:** בהתבסס על הערכות הצרכים, עיריות היו אחראיות לתכנון ולאספקת שירותים באופן שיענה בצורה הטובה ביותר על הצרכים הספציפיים של קהילותיהם. זה כלל פיתוח אסטרטגיות, הגדרת יעדים ויישום תוכניות לטיפול בתמיכה חברתית, טיפול בנוער ואתגרי עבודה והכנסה מקומיים.

**הקצאת משאבים:** במקביל להעברת האחריות קיבלו העיריות תקציבים מקבילים מהשלטון המרכזי למימון מתן שירותים. העיריות היו אחראיות לניהול ולהקצאה יעילה של משאבים אלה

#### ניתוח המקרה לפי קריטריונים

שם המשתנה	תשובה
המוטיבציה / המניע לפעולת הרפורמה	פרגמנטציה שימוש מוגבר בטיפולים ותוכניות ייעודיות ומיוחדות (לא אוניברסאליות). חוסר מיקוד עלייה בעלויות
אפיון ה- LEADER	ממשלה משרד הפנים
כיוון השינוי	ביזור מלמעלה למטה
רמת השיתופיות	תהליך משתף מאוד עם אנשי מקצוע. לא ברור עד כמה עם ראשי רשויות.
אפיון המעטפת לשינוי	רפורמה נקודתית במדינה ספציפית



<b>איכות השירותים</b>	קושי רב ביישום טיפול מערכתי ברמה המקומית ובאינטגרציה בין מחלקות מקומיות
<b>רמת המומחיות</b>	לא השתפרה
<b>סוגי מדדים</b>	מדדים מתחום החינוך, בריאות, נשירה, תעסוקת נוער, רמת איכות חיים (שלומות). התהליך לווה במחקר הערכה אשר במרכזו עמדו מספר יעדים ספציפיים והם התמחות מקצועית, אינטגרציה בין משרדים, תוכניות אוניברסאליות, ותוכניות טיפול אישיות

**סיכום**

הולנד יצאה לרפורמת ביזור לאחר זיהוי בעיה אקוטית בהוצאות הממשלה על תחומי רווחה. היא נערכה והגיעה להסכמות פוליטיות בדבר הצורך בשינוי כולל. השינוי בתחום הטיפול בנוער בסיכון נבע מהצורך בשינוי מקצועי ומיקוד מדיניות, קרי התמקדות בשכבה המרכזית של הנוער בסיכון, ולא בשוליים, ובדרכי מניעה.

הרפורמה תוכננה בקפידה וכללה תהליכי שיתוף והיוועצות מקצועיים, מיפוי צרכים, ועדות תיאום, תכנון מוקדם של שירותים והקצאת תקציבים מחודשת. יישום הרפורמה נערך במספר שלבים וכלל שינויי חקיקה, הורדת סמכויות מדורגת, תכנון מקומי, פיקוח ובקרה, ותהליכי שיפור. כתוצאה מתהליך הרפורמה, רוב הרשויות בהולנד הקימו צוותים מקומיים בין-מקצועיים כדי לספק טיפול מקיף לנוער ולמשפחה בתוך השכונות במצבי חירום ושגרה. במקביל להעברת האחריות קיבלו העיריות תקציבים מקבילים מהשלטון המרכזי למימון אספקת השירותים. העיריות כיום אחראיות לניהול ולהקצאה יעילה של משאבים אלה.

עם זאת, ממחקרי הערכה של הרפורמה עולה כי יעדי הרפורמה לא הושגו. נותר קושי מהותי במתן טיפול אוניברסאלי מניעתי לנוער בסיכון, העבודה הבין ממשקית בין מחלקות הרשות קשה ליישום ולא נמצאה קוהרנטיות בטיפול. כמו כן, למרות שניתנה יותר אוטונומיה לאנשי המקצוע, בפועל מושתתת עליהם הרבה עבודה בירוקרטית שמפחיתה מזמן המטופלים, והחופש שלהם צומצם. רמת הטיפול לא השתפרה, נוצרו פערים בין הטיפול שניתן ברשויות חזקות לחלשות.

<b>רמת המורכבות</b>	רפורמה שלבית כוללת חקיקה, תקצוב, דיון על חלוקת הסמכויות ועוד
<b>אופי מנגנוני הבקרה</b>	הממשלה חוקקה חוק מפורט בתחום הנוער לגבי אחריות הרשויות. לאחר מכן הותקנו תקנות ורגולציות
<b>סיכונים</b>	אי שוויון מרחבי בשירותים חוסר יכולות של רשויות ליישם
<b>גורמים מעכבים ומעודדים תהליך</b>	
<b>שם המשתנה</b>	<b>תשובה</b>
<b>אקלים פוליטי ומקצועי</b>	לא צויין שהיתה התנגדות פוליטית או מקצועית
<b>רמת הפתיחות של המערכת הציבורית</b>	שולבו גורמי מקצוע, מכוונים ומומחים
<b>משתנים להשוואה ברמת התוצאה</b>	
<b>שם המשתנה</b>	<b>תשובה</b>
<b>ארגון ורה-ארגון של מערכת הממשל</b>	תפקיד הממשלה הוסב לקביעת מדיניות בתחום הנוער, רגולציה ופיקוח תפקיד הרשויות הורחב מאוד לקביעת תוכנית העבודה, הקצאת המשאבים ויישום
<b>עוצמת הביזור</b>	גבוהה, אוטונומיה גבוהה של השלטון המקומי אשר קיבל לידי את התקציבים. עדיין מתקיים קשר של פיקוח מול השלטון המרכזי
<b>ארגון ורה-ארגון של מערכת הממשל</b>	מבוזרת לחלוטין. כל רשות אחראית לנעשה בתחומה
<b>אינטגרציה בין משרדים</b>	כן. התיאום ברמת משרדי הממשלה טוב יותר

# 2

## ביזור בבריטניה

---

תחום המוגבלות

---

# ביזור בבריטניה – תחום המוגבלות

## מאפיינים של מבנה השלטון

בריטניה היא מונרכיה חוקתית ובראשה עומד מלך. הפרלמנט של בריטניה הגדולה מורכב מבית הלורדים (העליון) ובית הנבחרים (התחתון). בריטניה הגדולה כוללת את אנגליה, סקוטלנד ואירלנד. מבנה השלטון בבריטניה הוא אוניטרי. השלטון המקומי באנגליה מורכב באופן כללי משלושה רבדים: רשויות אזוריות, רשויות מקומיות ומועצות קהילתיות.

חוקי השלטון המקומי ההיסטוריים בבריטניה חילקו את המדינה למחוזות מטרופוליניים ושאינם מטרופוליניים (באנגלית חלקם מכונים counties וחלקם districts). כלומר, מערכת השלטון המקומית פעלה באופן דו-רובדי כאשר תחת המחוזות פעלו רשויות קטנות יותר ומועצות קהילתיות. אולם מצב זה השתנה, כיום ישנן רשויות שאינן תחת רובד מחוזי (אזורי), אשר פועלות באופן עצמאי. קרי, תהליך הביזור שחל בבריטניה היה שלבי והוא אינו סימטרי.

מועצות הקהילה מהוות את השכבה הנמוכה ביותר של השלטון המקומי. נכון לדצמבר 2021, יש 10,475 קהילות באנגליה, אך הן אינן מכסות את כל המדינה. התפקיד הסטטוטורי היחיד של מועצות הקהילה הוא הקמת גינות קהילתיות. עם זאת, ישנם מספר תפקידים נוספים שהופקדו בסמכותן בחקיקה כגון אספקת פחי אשפה ובניית חניונים לאוטובוסים. תפקידיהן הסטטוטוריים מועטים, אך הן עשויות לספק גם שירותים נוספים בהסכמת הרשויות המקומיות הרלוונטיות.

סה"כ ישנן 333 רשויות מקומיות המכסות את כל בריטניה והן מסווגות לארבעה סוגים עיקריים: רובעים במטרופולין לונדון, מועצות מחוזיות (חד-שכבתי), מועצות מחוזיות שיש תחתן רשויות מקומיות (דו-שכבתי), ורשויות מקומיות, בדומה למועצות אזוריות.

לרשויות המקומיות יש מבחר הסדרים של מנגנוני ביצוע על פי חוק השלטון המקומי משנת 2000, והם: ראש עיר נבחר ומועצה נבחרת, מנהיג ומועצה נבחרת, מערכת ועדות, או הסדרים מותאמים אישית שאושרו על ידי מזכיר המדינה. נכון למאי 2022 רק 16 רשויות מקומיות מתוך 333 בחרו ראש עיר שעומד בראשן.

בריטניה פועלת רשות מטרופולינית אחת והיא לונדון הגדולה, שהממשל המרכזי הקנה לה סמכויות רבות – לדוגמה רשות תחבורה עצמאית, משטרה וכיבוי אש. תחת רשות מטרופולינית זו ישנם רובעים ומועצות רובע.

חוק האצלת הסמכויות בשלטון המקומי משנת 2016<sup>6</sup> קובע כי ניתן לייצר אגדים של רשויות ולהעמיד בראשן ראש אגד נבחר. כיום ישנן 10 אגדי רשויות מסוג זה בבריטניה. הרשות המבצעת של כל אגד מורכבת מנציג מכל אחת מהרשויות המקומיות המרכיבות אותה, בתוספת (אם רלוונטי) ראש האגד. ניתן להעביר תפקידים ישירות לראש האגד או לרשות המשולבת בכללותה. התקציב והתפקודים של כל רשות משולבת יכולים להיות שונים בתכלית, אך התפקידים האפשריים כוללים אחריות על כוח המשטרה ו/או מכבי האש הרלוונטיים, זכיינות אוטובוסים ופיתוח אסטרטגיה מרחבית.

בבריטניה חיים כ-65 מיליון תושבים.

## מדיניות ביזור ומדיניות רווחה

תהליך האצלת הסמכויות החל בשנים 1998–1999 עת הועברו סמכויות מסוימות ואחריות לגופים נבחרים אזוריים ולשלטון המקומי באנגליה, ויילס, סקוטלנד וצפון אירלנד. שלב שני של ביזור בתחום הפיסקאלי חל בשנת 2012 כאשר הורחבו הסמכויות של השלטון המקומי לגבות מיסים. ממשלת הקואליציה הבריטית, ששלטה בשנים 2010–2015, יזמה סדרה של "עסקאות" (עסקאות עיר, עסקאות צמיחה ועסקאות האצלה של סמכויות) עם ערים נבחרות, ובכך הרחיבה את הכיסוי וההיקף של תהליכי הביזור באופן א-סימטרי.

'עסקת העיר' ו'עסקת הצמיחה' נועדו לעזור לערים להפעיל אסטרטגיות מקומיות של השקעה בדיוור, תחבורה, תעסוקה, מיומנויות ופיתוח עסקים. ערים מסוימות השתמשו בעסקאות אלה גם כדי להשקיע בתחום התעסוקה (Green, 2018). העסקאות הראשונות היו עסקאות עיר והן כללו חבילות של הקצאת משאבים (מימון) וסמכויות לקבלת החלטות. תחולת החבילה היתה תוצר של משא ומתן בין השלטון המרכזי, הרשויות המקומיות וגופים מקומיים נוספים. הגל הראשון, שהושלם ביולי 2012, כיסה את שמונה הערים הגדולות באנגליה מלבד העיר לונדון. גל שני של עסקאות עיר, שהושלם ביולי 2014, כיסה כ-20 ערים והתמקד באסטרטגיות צמיחה

6 Cities and Local Government Devolution Act 2016

בנוסף לכך, חוק השלטון המקומי משנת 2000 הטיל חובה על הרשויות המקומיות לקדם את רווחת הקהילות המקומיות שלהן, כולל אנשים עם מוגבלויות. חובה זו מחייבת את הרשויות המקומיות להעריך את צרכי קהילותיהם, לרבות אנשים עם מוגבלויות, ולפעול כדי לענות על צרכים אלה. חוק השוויון משנת 2010 קבע גם חובות חדשות המוטלות על הרשויות המקומיות לקדם שוויון ולבטל אפליה על רקע מוגבלות. חובות אלה מחייבות את הרשויות המקומיות:

- לפרסם מידע על תפקודם ביחס לשוויון אנשים עם מוגבלות.
- לקבוע יעדים לשיפור השוויון לאנשים עם מוגבלויות.
- להתייעץ עם אנשים עם מוגבלויות בעת פיתוח מדיניות ושירותים המשפיעים עליהם.
- לעקוב ולבחון את התקדמותם בנושא זה.

בשנת 1996 חלה התפתחות משמעותית ביותר במדיניות החברתית הבריטית וחוק חוק חלוצי – התשלום הישיר. מטרתו היתה לאפשר לרשויות המקומיות לספק לאנשים עם מוגבלות מימון הולם להעסקת עוזרים או עוזרים אישיים משלהם, ובכך להעצים אותם ולבטל את תלותם באחרים כגון אנשי מקצוע, קרובי משפחה וחברים. בכך, משתמשי התשלום הישיר קיבלו מידה רבה מאוד של אוטונומיה ועצמאות חסרת תקדים בהקשר הבריטי.<sup>7</sup> פעימה שנייה חלה בשנת 2000 אז חוק חוק המטפלים וילדיהם (Carers and Disabled Children Act), ובחוק זה הורחבו קבוצות האוכלוסייה הזכאיות למשאבים ישירים.

מבחינה היסטורית, שירותי מוגבלות ניתנו על ידי מערך סבוך של שחקנים וארגונים כולל רשויות בריאות, שחקנים מקומיים, מחלקות לשירותים חברתיים וסוכנויות התנדבותיות. כבר בשנת 2000, הכוונה היתה למוג את הגופים הללו לגוף אחד על מנת לספק שירות מקומי יעיל יותר.

פעימה שלישית בחקיקה בתחום המוגבלות בבריטניה בוצעה ב-2010 סביב החתימה על האמנה לזכויות אנשים עם מוגבלות של האו"ם, וכן על חוק שוויון הזדמנויות שנחקק ב-2010 בבריטניה. חוקים אלה מגינים על זכויות אנשים עם מוגבלות בתחום החינוך, התעסוקה והנגישות לצדק.

פעימה רביעית חלה בשנת 2014 עת נערכה רפורמה נוספת באנגליה במטרה להסדיר מתן טיפול ותמיכות למבוגרים תחת חוק אחד. במסגרת הרפורמה משרד הבריאות והשירותים החברתיים יזם את 'חוק הטיפול' (Care Act 2014)<sup>8</sup> אשר קובע את חובות הרשויות המקומיות בנוגע להערכת צרכי מבוגרים וזכאותם לטיפול ותמיכה במימון ציבורי. עם כניסת החוק לתוקף בוטלו חוקים רבים ומגוונים שהיו קיימים קודם לכן. במהלך זה, "חוק השירותים החברתיים מטעם הרשות

7 בישראל מנסים משרד הרווחה והבריאות ליישם תוכנית דומה, סל אישי גמיש, מזה 4 שנים. תוכנית זו אינה מיושמת דרך הרשויות המקומיות.

8 ראו: [Care Act 2014 \(legislation.gov.uk\)](http://legislation.gov.uk/Care Act 2014).

בערים ובדגש על תחבורה, פיתוח עסקים ומיומנויות. בשנת 2018 בוצע שלב נוסף של העברת סמכויות ל-12 ערים נוספות.

בתחום מדיניות רווחה, בריטניה נוקטת במדיניות מעורבת, ליברלית וסוציאלית. היא כוללת שירותים פרסונאליים אשר הזכאות להם ניתנת על בסיס מבחן הכנסה, לצד שירותים אוניברסאליים (אשר כולם זכאים להם). לדוגמה, מערכת הביטוח הסוציאלי של בריטניה מבצעת הערכה שיטתית לאנשים עם מוגבלות בעלי הכנסה נמוכה. לעומת זאת, מערכת הבריאות (NHS) ומערכת חינוך החובה הם שירותים אוניברסליים. מדיניות זו מכונה בבריטניה – **הדרך השלישית**.

באנגליה בוצע מיוזג בין-תחומי ובין-ארגוני ברמה הלאומית-מיניסטריאלית, בין מערך שירותי הרווחה האישיים הממוקדים (על פי מבחני הכנסה) לבין מערכת שירותי הבריאות האוניברסאלית. מיוזג מעין זה מאפשר לתת מענה הוליסטי לכלל הצרכים של מבוגרים וילדים עם מוגבלות. המיוזג עצמו וקידום תחום המוגבלות נעשה במספר שלבים באמצעות מספר רפורמות לאורך השנים, כאשר האחרונה שבהן בשנת 2014.

## תהליך הביזור בתחום המוגבלות

תהליך הביזור בתחום המוגבלות החל כבר בשנות ה-70 של המאה הקודמת בבריטניה, כתוצאה מהסכמה רחבה בשדה ובקרב פוליטיקאים לפיה הממשל פועל בפטרנליזם כלפי אנשים עם מוגבלות, ואופי זה של התייחסות צריך להשתנות לטובת מעורבות ואוטונומיה של אנשים עם מוגבלות ובני משפחותיהם.

עם זאת, רפורמת הביזור היתה הדרגתית וכללה שינויים שונים לאורך השנים. בשנות ה-90, רפורמת הביזור יצרה מספר שינויים בחובות החוקיות המוטלות על הרשויות המקומיות ביחס לאנשים עם מוגבלויות. בפרט, תוקן חוק הפליה על רקע מוגבלות, התשנ"ה-1995 (DDA), בתוך תקנות הפליה מרקע מוגבלות (משמעותה של רשות ציבורית), התש"ס-2000, אשר הרחיבו את הגדרת "רשות ציבורית" כך שתכלול בין היתר גם רשויות מקומיות. משמעות הדבר הייתה שהרשויות המקומיות נדרשו לעמוד בהתחייבות המדינה:

- לוודא שהמדיניות והתוכניות שלהן אינן מפלות אנשים עם מוגבלויות.
- לבצע התאמות סבירות כדי להבטיח שאנשים עם מוגבלויות יוכלו לגשת לשירותים ולמתקנים שלהם על בסיס שוויוני.
- לקדם שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלויות.



איור 6 - תהליך הביזור תחום המוגבלויות בבריטניה

המקומית" – חוק מפתח משנת 1970 – עודכן, וחלק מן ההגדרות המצוינות בחוק הטיפול מפנות אליו. בפועל, ישנה ביקורת שבשל יישום מהיר הרפורמה לא הושגה במלואה, וישנם סעיפים מסוימים בחוקים ישנים אשר עדיין בתוקף. לדוגמה, "חוק שירותי הבריאות הלאומיים וטיפול בקהילה" (1990, "חוק המטפלים") (הכרה ושירותים) – (Clements, 2017) 1995.

תחת חוק הטיפול, הוסדרו הנחיות מחייבות במסגרת מדריך המבאר את החוק וכן תקנות אחדות, בין היתר תקנה המגדירה את הזכאות ותקנה המגדירה את תנאי הסף למפעילים. החוק ממשיך ומשלים את "חוק הילדים והמשפחות", שנחקק אף הוא בשנת 2014, ואשר חל על ילדים וצעירים עם מוגבלות עד גיל 18. באמצעות שני החוקים הרשויות המקומיות מכינות ילדים וצעירים לבגרות עצמאית החל מן השלב המוקדם ביותר האפשרי, וממשיכות לספק ליווי ותמיכה עם המעבר לשירותי מבוגרים. כדי לוודא רצף תמיכות ושירותים, חוק הטיפול מתאר את הדרכים שיסייעו לצעירים לעבור למערכת הטיפול למבוגרים (יאבו ואחרים, 2021).

מטרת העל של התמיכה במסגרת החוק היא לסייע לאנשים הזקוקים לתמיכה להשיג את המטרות החשובות להם בחיים. הפרקים בחוק קובעים כיצד ליישם טיפול ותמיכה פרטניים, כאשר כל פעולה נועדה להתמקד בצרכים וביעדים של הפרט. לצורך כך, רשויות מקומיות מחויבות לשתי מטרות: ראשית, עליהן לקדם רווחה אישית בתחומים המוגדרים בחוק, כגון בריאות גופנית ונפשית ורווחה רגשית, חברתית וכללית. הנחת היסוד היא שהאדם הוא הגורם הנכון ביותר לקבוע מהי רווחתו האישית ולכן יש לאפשר לו השתתפות מלאה בהחלטות הנוגעות אליו, ולספק לו את המידע והתמיכה הדרושים בכדי לעשות זאת. שנית, מטרת החוק לקדם עצמאות באופן שוטף ולא רק כאשר אדם או מטפל נמצאים בנקודת משבר, לכן רשויות מקומיות צריכות למנוע, לצמצם או לדחות צורך בטיפול או בתמיכה.

### תחומי האחריות של הרשות המקומית

- 1 הרשויות המקומיות באנגליה אחראיות על פי חוק למתן שירותי רווחה לאנשים אשר סובלים ממחלות ממושכות או ממוגבלות. העברת סמכויות זו התרחשה במספר שלבים.
- 2 הרשויות המקומיות באנגליה אחראיות על פי חוק לספק שירותים חוץ ביתיים (מגורים במוסדות) לאנשים אשר סובלים ממחלות ממושכות או ממוגבלות.
- 3 הרשויות המקומיות רשאיות להפעיל ספקי שירותים ולפקח על עבודתם.
- 4 הרשויות המקומיות כפופות להוראות והנחיות מזכיר המדינה בכל הקשור לאספקת שירותים חברתיים. למזכיר המדינה יש זכות לחקור כל מקרה בהקשר לאספקת השירותים על ידי הרשויות המקומיות, וגם להטיל וטו ולהתערב במקרים של תלונות.

**1 ועדה לאיכות הטיפול<sup>9</sup>**, גוף חיצוני אשר מפקח על שירותי בריאות וטיפול סוציאלי למבוגרים באנגליה, ואחראי לוודא ששירותי הבריאות והרווחה בטוחים, יעילים, אמפטיים ואיכותיים, וכי כל מפעיל עומד בקריטריונים שנקבעו בתקנות. המועצה העליונה הזו היא גוף עצמאי (CQC) שמבצע סקרי איכות שוטפים, ומעניק ציונים לאיכות הטיפול במקומות שונים במטרה לבחון אי-שוויון מרחבי באיכות הטיפול. כמו כן, תפקידו לסייע למועצות שהוקמו בערים השונות ליצור טיפול איכותי ושוויוני. הניטור ואיסוף הנתונים הוא קבוע. ראו אתר:

[\(State of Care - Care Quality Commission \(cqc.org.uk\)\)](http://State of Care - Care Quality Commission (cqc.org.uk))

**2 מועצות חיצוניות אזוריות (boards adults safeguarding)** שאחראיות על פיקוח ומניעת התעללות והזנחה, כולל פיקוח על איכות שירותי התמיכה והיעוץ וסיוע לגורמים מקומיים. במועצה שותפים נציגי הרשות המקומית וקצין המשטרה האזורי, כמו גם כל שותף שהוועדה תמצא לנכון להזמין לדיוניה.

בשנת 2022 קודם באנגליה חוק Health and Care Act 2022 שהתמקד בהקמת מועצות מקומיות (boards) שמטרתן לקדם טיפול סוציאלי ורפואי אינטגרטיבי ברשויות המקומיות. תפקיד המועצות לחבר בין כל השחקנים המקומיים על מנת לתת שירותים אינטגרטיביים<sup>10</sup>.

### ניתוח המקרה לפי קריטריונים

שם המשתנה	תשובה
המוטיבציה / המניע לפעולת הרפורמה	תהליך ביזור פיסקאלי רחב לרשויות שהחל בשנת 2012. הסכמה רחבה לכך שנדרשת יותר אוטונומיה לאנשים עם מוגבלות
אפיון ה- LEADER	ממשלה
כיוון השינוי	ביזור מלמעלה למטה
רמת השיתופיות	תהליך משתף

9 ראו: [\(Care Quality Commission \(cqc.org.uk\)\)](http://Care Quality Commission (cqc.org.uk))

10 מתוך הדוח של [\(cqc.org.uk/cqc:20221024\\_stateofcare2122\\_print.pdf\)](http://cqc.org.uk/cqc:20221024_stateofcare2122_print.pdf)

רשויות מקומיות צריכות לקדם "שוק שירותים" יעיל ומקדם כדי להבטיח שהפרט יוכל לבחור מתוך מגוון ספקים ושירותים באיכות גבוהה, על בסיס מידע שיבטיח קבלת החלטה מושכלת. נוסף על כך, עליהן לחתור לשיפור השירותים, לוודא יעילות ולעודד חדשנות באמצעות צעדים המוגדרים בחוק:

ראשית, הרשויות המקומיות נדרשות לאפיין את השירותים, המתקנים והמשאבים הקיימים בתחום הרשות, לבחון ולהעריך כיצד מפעילים בתחום הרשות יכולים לענות על ביקוש נוכחי וביקוש עתידי (סעיף 2.2).

שנית, עליהן לפתח שותפויות עם נותני שירותים, כולל אנשים או ספקים פרטיים, ארגונים התנדבותיים וקהילתיים ושותפים מוסדיים (בייחוד עובדי הרשות, מנהל שירותי הילדים ומנהל בריאות הציבור ברשות; סעיף 6). בפיתוח שותפויות אלה רשויות מקומיות צריכות לשקול אילו מכשולים עלולים למנוע מאנשים בעלי הכנסה נמוכה ליהנות מן השירותים ולנקוט צעדים כדי להימנע מכך.

שלישית, עליהן לשלב בין שירותי הטיפול והתמיכה ובין שירותי בריאות (סעיף 3). לפי המדריך יש לפתח שיתופי פעולה עם הגוף המפעיל את שירותי הבריאות הלאומיים באנגליה וסניפיו המקומיים, וכן לשלב שירותים שניתנים על ידי Better Care Fund.

אף על פי שהחוק מגדיר את אופן פיתוח השוק ולא את השירותים עצמם, מצוינים בחוק דוגמאות לשירותים. המדריך מפרט מגוון אפשרויות מגורים (כגון חיים משותפים, דיור מוגן, מגורים תומכים, דיור נתמך, תמיכה באדם המתגורר באופן עצמאי ועוד), וכן מספק פירוט של שירותי טיפול ותמיכה בבית או בקהילה (כמו ביקורי בית של אנשי מקצוע או אנשי קהילה, ליווי של אנשי מקצוע בהתנהלות מחוץ לבית, סיוע במציאת אירועים חברתיים נגישים ומותאמים ועוד).

### הגורמים האחראיים ליישום

רשויות מקומיות אחראיות ליישום החוק ישירות או באמצעות מפעילים. הן מבצעות את תהליכי הזכאות, הערכת הצרכים של האדם וההערכה הכלכלית, ולאחר מכן בונות תוכנית תמיכה ומקצות את הסלים האישיים לכל אדם. לצורך זה נבנו תדריכים מפורטים וכן תקנת פיקוח. תקנת הפיקוח קובעת את קריטריוני הסף למפעילים (לדוגמה, גודל וריכוז גאוגרפי).

נוסף על כך, החוק מחייב את הקמתם של שני גופים (יאבו ואחרים, 2021):

ישנן ועדות בתחום המוגבלות שעוסקות בדיון אינטגרטיבי למשל תעסוקת אנשים עם מוגבלות	<b>אינטגרציה בין משרדים</b>
הגישה ממוקדת אדם. מצב השירותים המקומיים מנוטר כל הזמן והרשויות צריכות לעמוד בסטנדרטיים לאומיים שתוקנו בחוק	<b>איכות השירותים</b>
	<b>רמת המומחיות</b>
ועדות האיכות החיצוניות בודקות את הקצאת המשאבים, שביעות רצון לקוחות וגם איכות שירותים	<b>סוגי מדדים</b>

**סיכום**

רפורמות בתחום המוגבלות החלו בבריטניה כבר בשנות ה-70, אולם החובות החוקיות והעברת הסמכויות התרחשו ביתר שאת בשנות ה-90. מעבר הסמכויות לרשויות המקומיות היה הדרגתי וקרה לאחר שהממשלה הגיעה להסכמה פוליטית. לרפורמה בתחום המוגבלות ישנם הסדרי חקיקה כאשר המרכזי שבהם הוא חוק הטיפול (2014), שתחתיו הוסדרו הנחיות מחייבות במסגרת מדריך המבאר את החוק – בין היתר תקנה המגדירה את הזכאות, ותקנה המגדירה את תנאי הסף למפעילים. הרפורמה התרחשה לאור הגישה כי אנשים עם מוגבלות זכאים למעורבות מלאה בתכנון תוכנית השיקום שלהם, וכן לאוטונומיה ובחירה של סל השירותים.

החוק לא הגדיר את השירותים שעל הרשויות המקומיות לספק אלא העמיד עקרונות לפיתוח שוק השירותים, מנגנוני בקרת איכות (מועצה חיצונית, ועדות איכות), ותנאי סף למפעילים. החוק דורש מהרשויות המקומיות לאפיין ולמפות את הצרכים, ולתכנן שירותים בשותפות עם שחקנים שונים בסקטור המוגבלות. כמו כן, החוק מחייב את הרשויות לבצע אינטגרציה בין שירותי רווחה לבין שירותי בריאות, למען תוכנית אחודה לאדם עם המוגבלות. לצורך זה הוקמו ב-2022 מועצות (boards) של רשת השחקנים המקומית לאינטגרציה בטיפול.

רפורמה נקודתית	<b>אפיון המעטפת לשינוי</b>
היתה שיטה- נכתב מדריך מפורט, שינוי חקיקה מפורט, ועדות טיפול ועדות חיצוניות	
רפורמה שלבית – 4 שלבים	<b>רמת המורכבות</b>
מנגנונים מורכבים	<b>אופי מנגנוני הבקרה</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>חוק הכולל תקנת פיקוח מוסדרת</li> <li>פירוט שירותים</li> <li>פירוט הפיקוח על המפעילים</li> <li>ועדת טיפול מקומית לבחינת איכות הטיפול וקידום שותפויות</li> <li>מועצות חיצוניות</li> <li>CQC גוף בקרה ופיקוח עצמאי</li> </ul>	

**גורמים מעכבים ומעודדים תהליך**

שם המשתנה	סולם
<b>אקלים פוליטי ומקצועי</b>	רמת ההתנגדות הפוליטית / מקצועית
<b>רמת הפתיחות של המערכת הציבורית</b>	מורכבות השילוב של שחקנים מחוץ למערכת הציבורית

**משתנים להשוואה ברמת התוצאה**

שם המשתנה	סולם
<b>ארגון ורה-ארגון של מערכת הממשל</b>	הממשלה בעיקר מקצה תקציב האחריות, הסמכות והיישום עבר לרשויות
<b>עוצמת הביזור</b>	עוצמה גבוהה
<b>ארגון ורה-ארגון של מערכת הממשל</b>	מבוזרת לחלוטין

# 3

## ביזור בדנמרק

---

תחום הטיפול המשולב בקשיש

---



# ביזור בדנמרק – תחום הטיפול המשולב בקשיש

## מאפיינים של מבנה השלטון

דנמרק מהווה חלק מקבוצת המדינות הנורדית או הסקנדינבית יחד עם שוודיה, נורבגיה ופינלנד. ההבחנה אינה רק גיאוגרפית וטריטוריאלית בתוך אירופה; היא גם משקפת את ההיסטוריה המשותפת שלהם, את האינטרסים וההסכמים הכלכליים, הפוליטיים והחברתיים שלהם, מאז הקמתם כמדינות לאום.

דנמרק היא מונרכיה חוקתית. בראשנה עומד מלך אשר תפקידו סמליים על פי החוקה הדנית. סמכויות החקיקה חולקו בין הממשלה לבין הפרלמנט הדני, הפולקטינג (Folketing), אשר מונה 179 חברים.

משרד השירותים החברתיים (הרווחה) ומשרד הפנים הם משרד מאוחד בדנמרק אשר מכונה: משרד הפנים והשירותים החברתיים (Ministry of social affairs and the interior). משרד הפנים והשירותים החברתיים הוא בעל הסמכות בתחום השירותים החברתיים וכן בתחום הפעלת המנגנון המנהלי של השלטון: שלטון אזורי ומקומי.

המערכת המנהלית הדנית מחולקת רשמית לשלוש רמות מתואמות, הלאומית, האזורית והמקומית (Gjerding, 2005). דנמרק כיום, מחולקת לחמישה אזורים ול-98 רשויות מקומיות לאחר שעברה תהליך איחוד רשויות משמעותי. האזורים בדנמרק עוסקים בעיקר בתחום הבריאות. יחד עם זאת הם מטפלים גם בתחבורה, תכנון סביבתי וטיפול בזיהום שפכים. בעוד שהסמכויות של כל רמה מוגדרות בחוק, יש מקום מסוים למשא ומתן במיוחד כאשר יש חפיפה של סמכויות בין שתי רמות ממשל.

אוכלוסיית דנמרק בשנת 2023 עומדת על כ- 5.8 מיליון תושבים.

## מדיניות ביזור ומדיניות רווחה

תהליך תהליך ביזור הסמכויות בין רמות הממשל בדנמרק בוצע במספר שלבים. השלב הראשון החל בשנת 2003 והסתיים בשנת 2007. ראשית בוצע מהלך של חיוזוק הרמה המקומית על ידי איחוד רשויות. לאחר מכן, הרפורמה העבירה סמכויות שונות בתחום הרווחה לרמה המקומית. התחום שנשאר בידי הרמה האזורית הוא ניהול בתי החולים.

השלטון המרכזי אחראי על תחום ההגנה, המחקר, והתרבות. כפי שצוין השלטון האזורי אחראי בעיקר על בתי החולים והשלטון המקומי אחראי על בתי הספר, מכבי אש, אוניברסיטאות ומכללות מקומיות, טיפול באזרחים חולים ו/או קשישים שאינם יכולים עוד לעבוד, ושירותים לילדים ומבוגרים עם מוגבלויות.

## תהליך הביזור של תחום הטיפול בקשיש

בשנת 1970 החלו ליישם בדנמרק רפורמות מינהליות שונות לצד רפורמה חברתית. תהליך זה כלל הפחתת מיסים לצד העברת סמכויות רווחה לידי הרשויות המקומיות. למעשה בעשור שבין 1970-1980 חל בדנמרק משבר כלכלי ושיעורי האבטלה עלו מאוד. בתקופה זו החלו קיצוצים במגזר הציבורי ומדיניות הממשלה עברה לנאוליברליזם, תמיכה בפיתוח הכלכלה החופשית וצמצום תפקידה של הממשלה. התוכניות העירוניות החלו לעבור מהמיקוד הבסיסי של מתן עזרה מעשית "מפצה" וטיפול אישי לאזרחים נזקקים לדגש ניאולברלי של אחריות, ממשל עצמי ועזרה עצמית ביחס לרוב צורות הסיוע ברווחה.

במהלך שנות ה-90 של המאה ה-20, פוליטיקאים החלו לבור ולערוך רפורמות במגזר הציבורי, תוך הפרטת מספר חברות בבעלות המדינה.

הממשלה מיסדה את אחריותה של הרשות המקומית לערוך ביקורי בית ולהעריך את מצבם של אזרחים שהגישו בקשה לקבל סיוע מהמדינה. הרשויות גם ערכו הכשרות לעוזרים אישיים בתחום הבריאות והחברתי. ב-1996 נחקק חוק<sup>11</sup> הקובע כי על הרשויות המקומיות לבצע ביקורי מניעה והערכה בביתו של כל קשיש מעל גיל 75 פעמיים בשנה (Clotworthy, 2020).

11 Act on preventive home visits to the elderly, etc. Act no. 1117 of 20.12.1995 (Lov om forebyggende hjemmebesøg til ældre m.v. Lov nr. 1117 af 20.12.1995).  
Source: <http://www.sst.dk/~media/B429274719CF40B49F8A8FE82266E5E8.ashx> (last accessed 19 February 2017).

**ניתוח המקרה לפי קריטריונים**

שם המשתנה	תשובה
<b>המוטיבציה / המניע לפעולת הרפורמה</b>	החלק האחרון נבע מהצורך לתאם בין שירותי בריאות לרווחת הקשיש
<b>אפיון ה- LEADER</b>	ממשלה
<b>כיוון השינוי</b>	ביזור מלמעלה למטה
<b>רמת השיתופיות</b>	תהליך חד צדדי
<b>אפיון המעטפת לשינוי</b>	רפורמה נקודתית במדינה ספציפית
<b>רמת המורכבות</b>	רפורמה שלבית
<b>אופי מנגנוני הבקרה</b>	מנגנונים מורכבים <ul style="list-style-type: none"> <li>תקנות למערכת ספקים</li> <li>תקנות לתיאום מול בתי החולים</li> </ul>

**גורמים מעכבים ומעודדים תהליך**

שם המשתנה	סולם
<b>אקלים פוליטי ומקצועי</b>	ניכרת התנגדות של ראשי הרשויות למצב בו אין הלימה בין האחריות והסמכות לתקציב שהם קיבלו לתחום
<b>רמת הפתיחות של המערכת הציבורית</b>	-

**משתנים להשוואה ברמת התוצאה**

שם המשתנה	סולם
<b>ארגון ורה-ארגון של מערכת הממשל</b>	תפקיד הממשלה לא השתנה. תפקיד האזורים והרשויות המקומיות השתנה בשל הצורך לתאם בין סמכויות אשר מחולקות ביניהם

במטרה לשלוט בהוצאות המגזר הציבורי ולשפר את יעילותו (Petersen, 2008), ממשלת דנמרק הציגה סוג מסוים של 'בחירה חופשית', שחלה בעיקר על אזרחים שאינם בריאים, אינם פעילים באופן מלא, או אינם תורמים לכוח העבודה הכלכלי (למשל ילדים, נכים, קשישים). בשנת 2003, משרד האוצר פרסם נייר מדיניות<sup>12</sup> בשם 'בחירה חופשית ואיכות' שמטרתו לסייע לרשויות המקומיות לנהל את התקציב אותו הן מחלקות כסיוע לאזרחים. מסמך מדיניות זה התווה 'מסגרת ספקים' – כלומר מהם השירותים אותם יכול האזרח לצרוך (למשל בתי אבות), ומאילו גופים ניתן לצרוך אותם, כולל הספקים הפרטיים אשר מספקים שירותי טיפול ביתי. מהלך זה הגדיר לראשונה את מערכת אספקת השירותים ונוצרו גבולות ברורים וסטנדרטיזציה של צריכת השירותים.

בשנת 2002 הוציאה הממשלה חבילת שירותים לאזרח הוותיק אשר התוותה את אפשרויות השירות העירוני העומדות לרשות האזרחים הוותיקים; הבחירה בין עזרה עירונית (של הרשות המקומית) או עזרה פרטית יצרה שוק מעורב לשירותי רווחה, והכשירה את האזרחים לצרוך שירותי רווחה באופן חופשי (Højlund, 2006).

בשנת 2007 חל שלב מהותי ברפורמת הביזור שנוותה לחלוקת מבנה הממשל ל-5 אזורים ו-98 רשויות מקומיות. בשלב זה הועברו סמכויות רווחה נוספות לרשויות המקומיות למרות שהן כבר היו אחראיות על טיפול בקשישים, בתי הספר, טיפול בגיל הרך ועוד. אולם, תהליך זה מיקד את הרשויות המקומיות להנהיג יוזמות חדשות בתחום הרווחה יחד עם האזרחים ובשיתוף פעולה עם אנשי מקצוע והחברה האזרחית. ממשלת דנמרק השקיעה כ-27 מיליון אירו ביישום והטמעה של הפרויקטים (Iversen, 2014; Anderson, 2011). פרויקטים אלה שימשו למעשה ככלי מדיניות של מענקי איזון במטרה להגיע לסטנדרטיזציה בין הרשויות המקומיות. הממשלה חיבה את העיריות לתאם את פעולותיהן עם הגופים האזוריים בכל הקשור לטיפול הסוציאלי והבריאותי בקשישים לאור העובדה כי בתי החולים הוכפפו לאחריות האזורים. כל אחת מ-98 הרשויות המקומיות חויבה לממן במשותף את תחום הבריאות, ולרשויות המקומיות הללו ניתנה הסמכות והאוטונומיה להחליט אילו תוכניות רווחה הן יציעו לבחירה (Clotworthy, 2020).

עוצמת הביזור	עוצמה גבוהה
ארגון ורה-ארגון של מערכת הממשל	מעורבת – שוק פרטי ושוק ציבורי
אינטגרציה בין משרדים	הנושא מראש לא היה מטופל בין משרדים
איכות השירותים	מתלונות של ראשי ערים ניכר כי הם נדרשו לצמצם את השירותים כדי להעניק אותם ליותר אנשים. כלומר, הזכאות הוחמרה
רמת המומחיות	אין שינוי
סוגי מדדים	לא נמצא מחקר הערכה

## סיכום

ממשלת דנמרק ביזרה את סמכויות הטיפול באדם הקשיש לרשויות המקומיות בהדרגה החל משנות ה-70 של המאה הקודמת. תהליך זה לווה בחקיקה שהתעצמה בשנות ה-90 עם החלת חוק טיפול באדם הקשיש בדנמרק. השלב השני היה שינוי גישה ומעבר לתקצוב אישי של סלי שירותים לאדם הקשיש כאשר הרשות המקומית אחראית להקצות את התקציבים ברמה המקומית ולבנות תוכניות טיפול לקשישים.

בשנת 2007 חל שלב מהותי ברפורמת הביזור עם הכנסת רובד אזורי ממשלי חדש. בשלב זה הועברו סמכויות רווחה נוספות לרשויות המקומיות למרות שהן כבר היו אחראיות על טיפול בקשישים, בתי הספר, טיפול בגיל הרך ועוד. אולם, תהליך זה מיקד את הרשויות המקומיות להנהיג יוזמות חדשות בתחום הרווחה יחד עם האזרחים ובשיתוף פעולה עם אנשי מקצוע והחברה האזרחית. האתגר היה לבנות תוכניות טיפול קוהרנטיות לקשיש כאשר נושא הבריאות ובתי החולים נמצא בידם של האזורים. כל אחת מ-98 הרשויות המקומיות חויבה לממן במשותף את תחום הבריאות, ולרשויות המקומיות הללו ניתנה הסמכות והאוטונומיה להחליט אילו תוכניות רווחה הם יציעו לבחריהם.

# 4

## ביזור בבלגיה

---

שירותים אישיים וביטוח סוציאלי

---

# ביזור בבלגיה – שירותים אישיים וביטוח סוציאלי

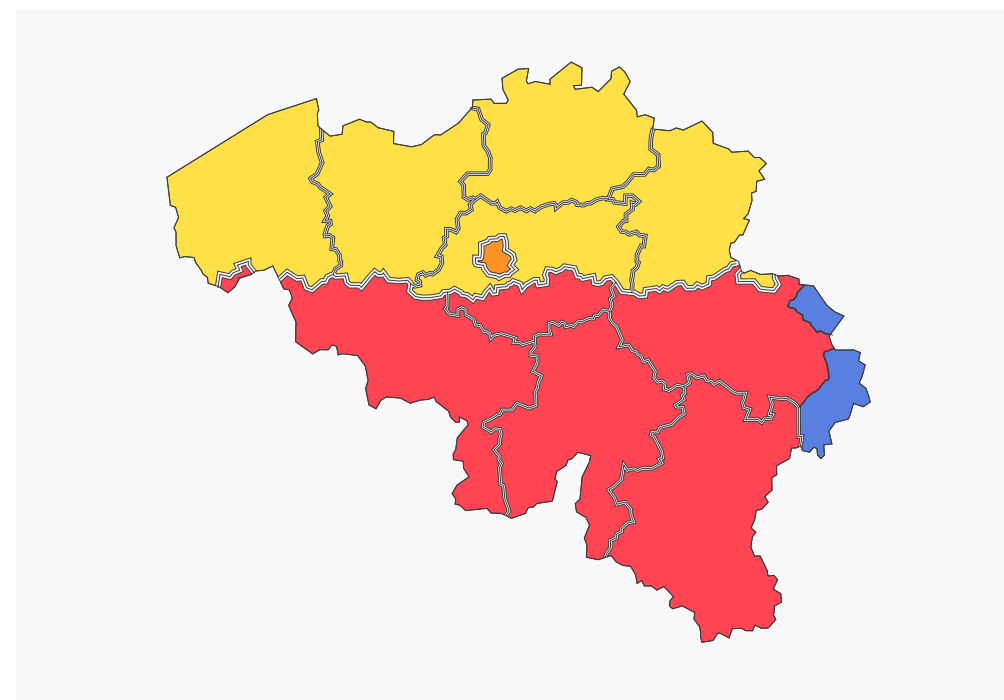
## מאפיינים של מבנה השלטון

בלגיה היא מונרכיה חוקתית שיש בה מערכת פרלמנטרית הכוללת סנאט ובית נבחרים. ראשית תוסבר החלוקה התרבותית הפנימית ולאחר מכן מבנה המערכת הפוליטית.

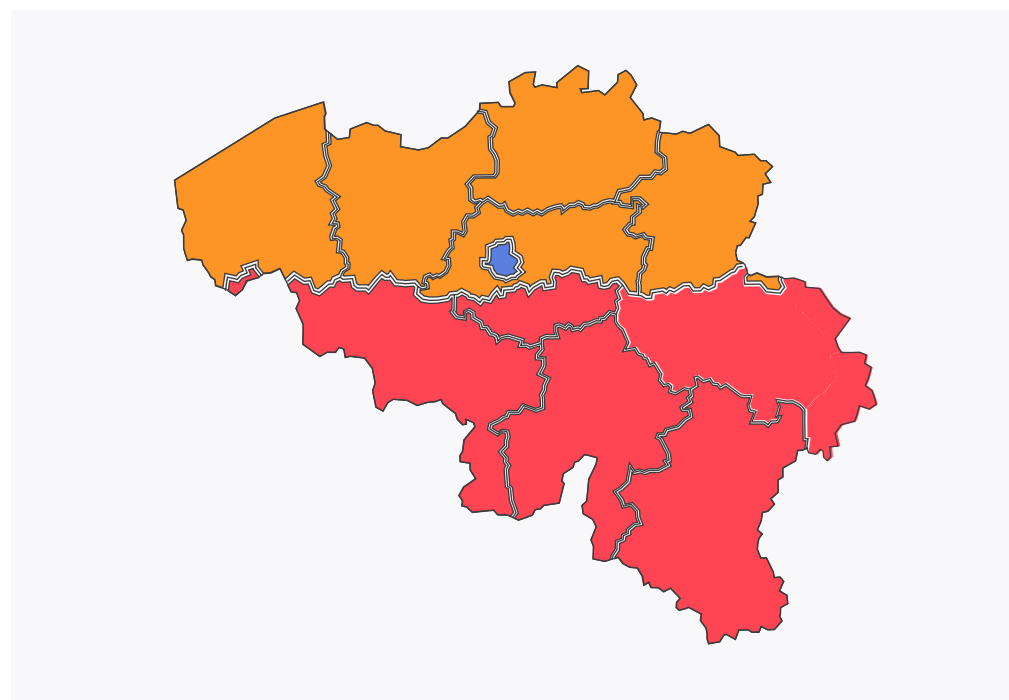
בלגיה היא פדרציה והתהליך הפדרטיבי שלה החל בשנת 1970 על רקע הפערים בין הקהילות התרבותיות שלה ונמשך בהדרגתיות באמצעות רפורמות שונות בשנים: 1980, 1988-1989, 1993, 2001. היא מורכבת משלוש קהילות תרבותיות שונות: הפלמים דוברי הפלמית (הולנדית) (מסומנים צהוב במפה), הוולונים דוברי הצרפתית (מסומנים אדום במפה) וקהילת דוברי הגרמנית (מסומנים כחול במפה). לכל אחת מהקהילות יש ממשל עצמי ונציגות בסנאט. ראו מפה 1:

במקביל לחלוקה של בלגיה על בסיס הקהילות התרבותיות ישנה גם חלוקה מבנית-גאוגרפית לשלושה אזורים אוטונומיים: אזור פלנדריה (של דוברי הפלמית) אשר צבוע כתום במפה 2, אזור וואלוניה (דוברי הצרפתית) אשר צבוע אדום במפה 2, ואזור בריסל שכולל את עיר הבירה בריסל ודוברים בו את שתי השפות – פלמית וצרפתית (בצבע כחול). פלנדריה כוללת 5 פרובינציות: אנטוורפן, מזרח פלנדריה, מערב פלנדריה, באראבאט הפלמית, ולימבורג. וואלוניה כוללת 5 פרובינציות: היינאוט, לוקסמבורג, נאמור, ליאג', ובאראבאט הוולונית. בסך הכל ישנן 10 פרובינציות, כאשר בריסל עצמה היא אזור אוטונומי אשר לא מחולק לפרובינציות.

הפרובינציות השונות מחולקות לרשויות מקומיות – סה"כ 581 רשויות. הסמכויות של הרשויות המקומיות משתנות מפרובינציה לפרובינציה (אין סימטריה).



מפה 1 - חלוקתה של בלגיה לקהילות תרבותיות



מפה 2 - חלוקה מבנית גיאוגרפית של בלגיה

### השלטון המקומי – רובד 3

השלטון המקומי כולל 581 רשויות: 300 רשויות בפלנדריה, 19 רשויות באזור בריסל, 262 רשויות באזור וואלוניה.

הרשויות המקומיות כפופות לשלטון האזורי וסמכויותיהן שונות מאזור לאזור. בין הסמכויות: שמירה על הסדר הציבורי, אישורי תכנון ובניה, שירותי רווחה, רישום (בדומה למשרד הפנים שלנו). הדבר נובע מכך שאותן רשויות מנגישות את המסמכים ותהליכי הבירוקרטיה לתושבים דוברי שפת המקום.

בבלגיה חיים 11 מיליון תושבים.

### מדיניות ביזור ומדיניות רווחה

בלגיה כמדינה התגבשה על בסיס שליטתם של דוברי הצרפתית בכלכלה ובחיים החברתיים. מצב זה יצר תחושות קשות בקרב הקהילה דוברת הגרמנית. בסוף שנות ה-90 החלה להתגבש תנועת-נגד פלמית (קהילת דוברי הפלמית) כתגובה לריכוזיות ולשליטה של דוברי הצרפתית בבלגיה. התנועה הפלמית שאפה למדינה דו-לאומית אשר דוברים בה שתי שפות אך האליטה דוברת הצרפתית התנגדה לכך. לכן, התנועה הפלמית פנתה לשינוי מבני אשר בליבו יצירת זהות פלמית מובחנת.

עם זאת, המחלוקת שעמדה במרכז ההיפרדות בין הקהילות היתה סביב שסעים דתיים ומעמדיים (ולא לשוניים). המחלוקת סבבה סביב מעמדה וכוחה של הכנסייה הקתולית והתנגדות לה בקרב אוכלוסיות שונות, וכן בין קבוצות אוכלוסייה שרצו בלגיה ליבראלית לעומת קבוצות אוכלוסייה שרצו בלגיה דתית קתולית-שמרנית. המחלוקת הזו יצרה הפרדה של מוסדות החינוך והמדיניות הסוציאלית. קהילות ששלחו את ילדיהם לחינוך כנסייתי לעומת חינוך לא כנסייתי. במקביל לכך, הוקמה מפלגת העובדים שגם קידמה מדיניות סוציאל-דמוקרטית לטובת מעמד הפועלים.

תהליך הביזור בבלגיה נעשה בשלושה שלבים. שלב ראשון של העברת סמכויות ב-1989; שלב שני חל ברפורמה החוקתית של 1993 אשר קבעה את האופי הפדרלי של המדינה הבלגית. היא גם פיצלה את הפרובינציה הקודמת של בראבנט לשניים, ואזור בריסל הבירה הפך מחוץ לכל פרובינציה, והמחוז השתלט על האזור.

המבנה הממשלי של בלגיה אם כן הוא תלת-רובדי. בראשה עומד מלך ומתחתיו השלטון המרכזי. השלטון המרכזי מורכב משני בתים אשר אחראים על החקיקה: סנאט ובית נבחרים. בית עליון פדרלי – הסנאט, מורכב מנציגים של 3 הקהילות (יש 3 'ממשלות' של קהילות שפתיות – פלמית, וולונית וגרמנית) ושל 3 האזורים (פלנדריה, וואלוניה ובריסל), והמושבים מחולקים באופן יחסי. הסנאט כולל גם את ארבעת ילדיו של המלך כנציגים סמליים של המלוכה. הסנאט אינו יכול להטיל וטו על חקיקה פדראלית (כלומר, על החקיקה הפנימית של כל אחת מהממשלות האזוריות או הקהילתיות). בית תחתון – בית הנבחרים, מורכב מ-150 נציגים מ-11 הפדרציות של בלגיה (ולא מהקהילות).

השלטון המרכזי אחראי באופן בלעדי על בטחון חוץ, יחסי חוץ, מערכת החקיקה, תקציבי המדינה והביטוח הלאומי. כמו כן, השלטון המרכזי אחראי באופן משותף עם השלטון הפדרלי על תחומים רבים כמו המדיניות הכלכלית, אנרגיה, תעסוקה, תחבורה, בריאות חקלאות ועוד.

### השלטון הפדרלי – רובד 1

הממשלות האזוריות והקהילתיות נבחרות אחת לחמש שנים על פי מפתח מפלגתי: הפרלמנט הפלמי כולל 124 חברים, הפרלמנט הוולוני כולל 75 חברים, והפרלמנט של אזור בריסל כולל 89 חברים.

בנוסף לכך יש לקהילות הצרפתית והגרמנית פרלמנטים משלהן. הקהילה הפלמית והאזור פלנדריה פועלים כישות אחת ויש להם יותר סמכויות. זה נובע מהעובדה שישנם פערים בין הקבוצה דוברת הגרמנית לבין הקבוצה דוברת הצרפתית באזור וואלוניה. כל פרלמנט אזורי וקהילתי בוחר לעצמו נשיא. הממשלות של הקהילות אחראיות על השימוש בשפה, תרבות (תיאטרות, תקשורת – רדיו וטלוויזיה, ספריות, וכו'), נושאים הקשורים לרווחה אישית: רווחה, בריאות, חינוך (בשיתוף עם הרמה המקומית), נוער בסיכון, מהגרים, פיתוח המחקר והמדע.

הממשלות האזוריות (פלנדריה, וואלוניה ובריסל) אחראיות על תכנון מרחבי ואורבני; תחבורה; מדיניות סביבה ומים; תשתיות; שימור הטבע; סחר חוץ חקלאות ודיג; דיור; תעסוקה; מדיניות מס, מחקר ופיתוח הקשור לאזור. כמו כן, הממשל האזורי אחראי לפקח על הפרובינציות.

### שלטון הפרובינציות – רובד 2

הפרובינציות אחראיות על תשתיות בתחומן, תכנון עירוני, יוזמות בתחום החינוך, תרבות, ספורט, אורח חיים בריא ויוזמות חברתיות שונות. הפרובינציות אחראיות לפקח על הרשויות המקומיות בתחומן.

תתי הלאומים היה 'שירות שיש בו מגע אישי בין אדם לאדם' לדוגמא – חינוך, בריאות, שירותים חברתיים אישיים. תוכנית 'VZ' Vlaamse zorgverzekering מיושמת בפלנדריה החל משנת 2001 ומכסה עלויות של שירותים אישיים שאינם רפואיים לאנשים הזקוקים לשירותי סיעוד ביתיים כמו מטפלת אישית, ניקיון, בישול בביתו של האדם וכך הלאה. על מנת ליישם את התוכנית החלו אזרחי פלנדריה לשלם מס ספציפי לכיסוי ביטוח סיעודי זה.

המקומיות לנהל את התקציב אותו הן מחלקות כסיוע לאזרחים. מסמך מדיניות זה התווה 'מסגרת ספקים' – כלומר מהם השירותים אותם יכול האזרח לצרוך (למשל בתי אבות), ומאילו גופים ניתן לצרוך אותם, כולל הספקים הפרטיים אשר מספקים שירותי טיפול ביתי. מהלך זה הגדיר לראשונה את מערכת אספקת השירותים ונוצרו גבולות ברורים וסטנדרטיזציה של צריכת השירותים.

בשנת 2002 הוציאה הממשלה חבילת שירותים לאזרח הוותיק אשר התוותה את אפשרויות השירות העירוני העומדות לרשות האזרחים הוותיקים; הבחירה בין עזרה עירונית (של הרשות המקומית) או עזרה פרטית יצרה שוק מעורב לשירותי רווחה, והכשירה את האזרחים לצרוך שירותי רווחה באופן חופשי (Højlund, 2006).

בשנת 2007 חל שלב מהותי ברפורמת הביזור שנלוותה לחלוקת מבנה הממשל ל-5 אזורים ו-98 רשויות מקומיות. בשלב זה הועברו סמכויות רווחה נוספות לרשויות המקומיות למרות שהן כבר היו אחראיות על טיפול בקשישים, בתי הספר, טיפול בגיל הרך ועוד. אולם, תהליך זה מיקד את הרשויות המקומיות להנהיג יוזמות חדשות בתחום הרווחה יחד עם האזרחים ובשיתוף פעולה עם אנשי מקצוע והחברה האזרחית. ממשלת דנמרק השקיעה כ-27 מיליון אירו ביישום והטמעה של הפרויקטים (Iversen, 2014; Anderson, 2011). פרויקטים אלה שימשו למעשה ככלי מדיניות של מענקי איזון במטרה להגיע לסטנדרטיזציה בין הרשויות המקומיות. הממשלה חייבה את העיריות לתאם את פעולותיהן עם הגופים האזוריים בכל הקשור לטיפול הסוציאלי והבריאותי בקשישים לאור העובדה כי בתי החולים הוכפפו לאחריות האזורים. כל אחת מ-98 הרשויות המקומיות חויבה לממן במשותף את תחום הבריאות, ולרשויות המקומיות הללו ניתנה הסמכות והאוטונומיה להחליט אילו תוכניות רווחה הן יציעו לבוחריהן (Clotworthy, 2020).

השלב הבא חל ב-2001 אז ננקטו צעדים לאוטונומיה פיסקלית לכל פדרציה והעברת סמכויות לשלטון המקומי. בשנת 2010, אחרי משבר פוליטי ארוך וממושך בבלגיה בו לא הצליחו להקים ממשלה פדראלית כמעט שנה וחצי, התגבשה קואליציה רחבה, שגם הצליחה להעביר רפורמה בתחום ביזור סמכויות לאזורים ולרשויות המקומיות. רפורמה זו נדרשה על מנת שהאזורים בבלגיה יעמדו בסטנדרטים של המדיניות האזורית של האיחוד אירופי.

## תהליך הביזור בתחום מדיניות רווחה והביטוח סוציאלי

הרקע המבני לעליית התביעות הפלמיות לביזור הביטוח הסוציאלי (הביטוח הלאומי) היה אי השוויון בהכנסות ובצמיחה בין האזורים בבלגיה. הצמיחה של כלכלת פלנדריה ביחס לוואלוניה. במשך למעלה ממאה שנה, וואלוניה הייתה המנוע הכלכלי של המדינה כתוצאה ממיקומן של תעשיות פלדה ופחם בתחום אזור זה. פלנדריה נותרה כפרית יותר ומשגשגת פחות. בשנות ה-50 של המאה ה-20, המצב השתנה ובין השנים 1965 ל-1970, פלנדריה הדביקה את הפער ועברה את אזור וואלוניה כמעט בכל האינדיקטורים הכלכליים. תוצאה של שינוי מבני זה הייתה פוליטיזציה של הביטוח הלאומי. התנועה הפלמית דחפה לביזור הביטוח הלאומי בטענה כי הביטוח הלאומי מעביר משאבים כלכליים מפלנדריה העשירה יותר לוואלוניה הענייה יותר, באמצעות תשלומי העברה.

בתחילת 1996 פרסמה הממשלה הפלמית בהנהגת הנוצרים-דמוקרטים מסמך המעיד על כוונתה להשיק שלב חדש של רפורמה מדינתית (Gouvernement Flamand, 1996). מסמך זה, תוך הגנה עקרונית על הסולידריות הבין-אזורית, דיבר על הצורך לשים קץ להעברות בלתי מוצדקות של משאבי הביטוח הלאומי ולאפשר לכל אזור/קהילה לעצב את מדיניותו החברתית בהתאם להעדפותיו ולתרבותו. בשנת 1997, הוועדה לרפורמה ממלכתית בפרלמנט של פלנדריה הצביעה על הקמתה של מערכת בריאות פלמית נפרדת ועל מדיניות רווחה נפרדת בתחום הטיפול בילד והטיפול הסוציאלי במשפחה (Béland & Lecours, 2018).

ב-1999 הפרלמנט הפלמי ניסה גם להעביר חקיקה שתקבע כי מערכת הביטוח הסוציאלי תעבור ביזור ותהיה פדרלית, אך חקיקה זו לא עברה והתנגדו לה מפלגות רבות. כיום תוכניות הביטוח הסוציאלי עדיין מנוהלות על ידי הממשלה הפדרלית למרות קונצנזוס רחב בקרב האליטות הפוליטיות של פלנדריה כי נדרש ביזור חלקי לפחות של משאבי הביטוח הסוציאלי. מתקיימת א-סימטריה בביטוח הסוציאלי (מדיניות הרווחה) בתחום מדיניות השירותים האישיים (כלומר ביטוחי תלות) המיושמת בפלנדריה, אך לא בוואלוניה. העקרון שקבע את התחומים שיבוזרו בין

**ניתוח המקרה לפי קריטריונים**

שם המשתנה	תשובה
המוטיבציה / המניע לפעולת הרפורמה	חיכוך בין הקהילות ביחס לאי שוויון סוציאלי; סטנדרטיזציה של האיחוד האירופי
אפיון ה- LEADER	אזורים/קהילות
כיוון השני	ביזור מלמטה למעלה, דרישה לאוטונומיה בתחום זה מצד פלנדריה
רמת השיתופיות	תהליך חד צדדי
אפיון המעטפת לשינוי	רפורמה נקודתית במדינה ספציפית
רמת המורכבות	רפורמה שלבית
אופי מנגנוני הבקרה	אין מנגנון בקרה כי בנושא זה פלנדריה גובה מס נוסף ומפעילה את הביטחון הסוציאלי. אין בקרה של הרמה הלאומית.
<b>גורמים מעכבים ומעודדים תהליך</b>	
שם המשתנה	סולם
אקלים פוליטי ומקצועי	רמת ההתנגדות הפוליטית גבוהה מאוד, למעשה נוצרה אוטונומיה חד צדדית. החלטה חד צדדית של האזור.
<b>משתנים להשוואה ברמת התוצאה</b>	
שם המשתנה	סולם
ארגון ורה-ארגון של מערכת הממשל	תפקיד הממשלה לא השתנה. תפקיד האזור השתנה כי הוא לקח על עצמו לשנות את הביטחון הסוציאלי וגבה לשם כך עוד מיסים.
עוצמת הביזור	עוצמה גבוהה

ארגון ורה-ארגון של מערכת הממשל	ריכוזיות
אינטגרציה בין משרדים	לא רלבנטי למקרה זה כי הממשלה ומערכת הביטחון הסוציאלי הפדרלית ממשיכה לפעול באותו האופן.
איכות השירותים	תושבי פלנדריה מקבלים עוד שירותים, בהתאם למה שנקבע בפלנדריה
רמת המומחיות	אין שינוי
סוגי מדדים	לא נקבעו מדדים

**סיכום**

בשנת 2010, אחרי משבר פוליטי ארוך וממושך בבלגיה בו לא הצליחו להקים ממשלה פדראלית כמעט שנה וחצי, התגבשה קואליציה רחבה, שגם הצליחה להעביר רפורמה בתחום ביזור סמכויות לאזורים ולרשויות המקומיות. רפורמה זו נדרשה על מנת שהאזורים בבלגיה יעמדו בסטנדרטים של המדיניות האזורית של האיחוד אירופי.

על רקע אי השוויון בהכנסות ובצמיחה בין האזורים בבלגיה, עלתה דרישה מצד האזור הפלמי לבזר את הביטוח הסוציאלי (הביטוח הלאומי). בשנת 1997, הוועדה לרפורמה ממלכתית בפרלמנט של פלנדריה הצביעה על הקמתה של מערכת בריאות פלמית נפרדת ועל מדיניות רווחה נפרדת בתחום הטיפול בילד והטיפול הסוציאלי במשפחה. יתר על כן, ב-1999 הפרלמנט הפלמי ניסה להעביר חקיקה שתקבע כי מערכת הביטוח הסוציאלי תעבור ביזור ותהיה פדרלית אך חקיקה זו לא עברה והתנגדו לה מפלגות רבות.

כיום מתקיימת א-סימטריה בביטוח הסוציאלי (מדיניות הרווחה) בתחום מדיניות השירותים האישיים (כלומר ביטוחי תלות) בין פלנדריה לבין וואלוניה. עם זאת, פלנדריה לא הצליחה לקדם ביזור של הביטוח הלאומי.



# 5

## ביזור באיטליה

---

תחום ההכשרות המקצועיות

---

# ביזור באיטליה – תחום ההכשרות המקצועיות

## מאפיינים של מבנה השלטון

איטליה היא רפובליקה דמוקרטית אשר בראשה עומד נשיא (תפקיד סמלי) אשר בוחר את ראש הממשלה לאחר אישור הפרלמנט. באיטליה ישנם שני בתים: בית נבחרים וסנאט.

20 אזורים הוקמו באיטליה למטרות מנהליות, חמישה מהם אוטונומיים. האזורים האוטונומיים נהנים מזכויות חקיקה ויכולות פסקאליות רבות יותר מהאזורים האחרים. מתחת לאזורים יש 110 פרובינציות ותחתיהן חלוקה מינהלית נוספת לקומנות.

בראש הקומנות עומד ראש עיר ובידו כוח שיטור קטן. הוא מפקח על שירותי התחבורה הציבורית, תאורת הרחוב ואיסוף האשפה. הממשלה המקומית מפקחת על ידי האזורים.

איטליה נקטה עד שנות ה-90 של המאה הקודמת במדיניות ריכוזית מאוד מלמעלה-למטה. אולם, בשנות ה-90 כאשר החל השלטון הפוליטי להתערער והחוב הלאומי שלה גדל מאוד היא נאלצה ליישר קו עם דרישות האיחוד האירופי ולבצע מספר תהליכי ביזור והעברת כוח לרמות הממשל הנמוכות יותר.

בשנת 1986 אישר האיחוד האירופי את ה-European Single Act (ESA), ובשנת 1988 קבע את חלוקת המשאבים של הקרנות (Structural Funds' Reform) והחל בפועל את הרפורמה הטריטוריאלית שלו (Cohesion Policy) לפיה חולקו כל מדינות האיחוד לאזורים ואזורי משנה. המטרה המרכזית היתה צמצום פערים בין האזורים וצמיחה באזורים הפריפריאליים (Bagarani et al, 2007).

איטליה הגיבה לכך באמצעות רפורמת בסניני<sup>4</sup> אשר התעצבה בשתי פעימות. היא כללה עיצוב מחדש על ידי הממשלה של הסמכויות והאחריות של ממשלות אזוריות ומקומיות, רפורמה במערכת המיקוח של המגזר הציבורי, רפורמה במבנה המאקרו של הממשלה, והכנסת החוק השנתי לפישוט החקיקה. נחקק חוק (1993) אשר הסדיר את סמכויות הדרג המקצועי לעומת הדרג הנבחר. חוק זה כלל אסדרה של הגבולות בין המערכת המקצועית לפוליטית במטרה לייצר אחריותיות גבוהה יותר (Millo, 2014).

תהליך זה הגיע לשיאו בשנת 2001, אז נוצרו גבולות ברורים יותר בין הדרג הפוליטי הנבחר

Law n.421/1992; Law n.59/1997. Law n.59/1997 is also known as the Bassanini reform

לדרג המינהלי, הועברו סמכויות לאזורים אך גם השתנתה המדיניות והתחזקה הפעולה מלמטה-למעלה בקשר שבין האזורים לרשויות המקומיות.

בשנים של המשבר הכלכלי באירופה שהחל בשנת 2009 איטליה סבלה מגירעון חוב גבוה מאוד ומאבטלה גבוהה של צעירים (בדומה ליוון). מצב זה הוביל לכך שהאיחוד האירופי דרש ממנה בשנים 2011-2012 להתחיל להוביל רפורמות לצמיחה כלכלית. ברלוסקוני שהיה ראש הממשלה התפטר וראש הממשלה מריו מונטי שעלה לשלטון אחריו, החל ליצור רפורמות שונות בהתאם לדרישות האיחוד. החשש הגבוה באירופה עלה כתוצאה מגידול נרחב בקבוצת האוכלוסייה של צעירים במצבי סיכון (מוגדרת NEET) אשר לא הצליחה להשתלב בתעסוקה. הרפורמה בתחום ההכשרות המקצועית הגיעה כתגובה למהלכים אלה.

הרפורמות הראשונות שעברו בשנים 2015-2016 היו רפורמת בית הספר הטוב (The good school reform) ומספר רפורמות של מדיניות עבודה.

רפורמת בית הספר הטוב הציגה גישה הוליסטית לרפורמה במערכת החינוך האיטלקית. הכנסת שעות חובה בהם התלמידים מתמחים בענף תעשייה כלשהו. תלמידי התיכון מחויבים לבצע 3-4 שעות הכשרה מקצועית. לצד הרפורמה במערכת החינוך יצר הממשל תמריצים לעסקים אשר ישלבו בתוכם התמחויות ופישט את חוקי העבודה וההעסקה לצעירים (Baumann & Vossiek, 2022).

## מדיניות ביזור ומדיניות רווחה

האיחוד האירופי מיישם שיטה חדשה בתחום הכשרות לתעסוקה (Vocational Education and Training- VET) החל משנת 2005 המכונה שיטת תיאום פתוחה (OMC).

על פי הניסיון האירופי והבינלאומי הנוכחי, המודלים והמערכות היעילים, הרלוונטיים והאטרקטיביים ביותר של VET מונעים על ידי ביקושים. הם מסתמכים על השתתפות יעילה ואחראית הן של שחקנים ציבוריים מדינתיים (לאומיים/מקומיים) והן של בעלי עניין שאינם

האזורים והמחוזות האוטונומיים אחראים על תכנון, תכנות, ארגון ויישום של התערבויות הניתנות במסגרת מסלולי חינוך והכשרה מקצועית, השכלה טכנית גבוהה, הכשרה גבוהה, מסלולי חינוך והכשרה פוסט-מקצועית, ולימודי תעודה. השכלה אוניברסיטאית לרוב סוגי ההכשרות המבוססות על התמחות והתערבויות השתלמויות במימון ציבורי (בהסכמה עם שותפים/שחקנים בשדה). האזורים מגישים תוכניות אסטרטגיות תלת שנתיות לאישור הרמה הלאומית.

שותפים ושחקנים חברתיים ממלאים תפקיד מייעץ בגיבוש מדיניות VET. כמו כן, הם ממלאים חלק מרכזי בקידום תכניות הכשרה פנים-ארגוניות, מגריות וטריטוריאליזם הממומנות על ידי האזורים או ממומשות הודות לקרנות בין-מקצועיות משותפות להשתלמויות ומסייעים בפיתוח וארגון מדיניות אקטיבית בשוק העבודה. מעבר לתפקיד הייעוץ שלהם ברמה הלאומית והמקומית, לשותפים החברתיים יש חלק מכריע בהסדרת ההתלמדות המקצועית.<sup>5</sup>

### ניתוח המקרה לפי קריטריונים

שם המשתנה	תשובה
<b>המוטיבציה / המניע לפעולת הרפורמה</b>	שיעור תעסוקת צעירים נמוך מאוד קושי כלכלי
<b>אפיון ה- LEADER</b>	האיחוד האירופי
<b>כיוון השינוי</b>	ביזור מלמעלה למטה
<b>רמת השיתופיות</b>	תהליך משתף
<b>אפיון המעטפת לשינוי</b>	רפורמה רוחבית במספר מדינות האיחוד
<b>רמת המורכבות</b>	רפורמה שלבית, אך השלבויות נבחנת כאן מצד האיחוד שפועל כל פעם במדינות נוספות
<b>אופי מנגנוני הבקרה</b>	מנגנונים מורכבים <ul style="list-style-type: none"> <li>ניטור נתונים של האיחוד האירופי</li> <li>הערכה של האיחוד</li> </ul>

מדינתיים (למשל מעסיקים, שחקנים סקטוריאליים, איגודים) בתהליכי קבלת החלטות ויישום מדיניות זו.

השאירה של האיחוד האירופי היא ליישם את השיטה מתוך הכללה, שיתוף פעולה יעיל ותיאום בין הקולות האזוריים, המקומיים, ושחקנים של VET. פיתוח שותפויות חברתיות חזקות כדי לערב מעסיקים, איגודים וחברה אזרחית בעיצוב והשקעה בפיתוח מיומנויות לתעסוקה. משתתפות בתוכניות אלה מדינות רבות באירופה, וביניהן גם איטליה.

איטליה אשר עסקה בתחום ההכשרות המקצועיות כחלק אינטגרלי ממערכת החינוך ובאופן ריכוזי מאוד לא הצליחה לשלב את המגזר העסקי בקביעת מדיניות ולכן גם לא הדביקה את הביקושים של השוק בתחום זה. הרפורמה באה לייצר מערכת פתוחה יותר בעיצוב המדיניות.

### תהליך הביזור בתחום הכשרה לתעסוקה

אחד האתגרים המקצועיים המרכזיים בתחום VET באיטליה הוא העבודה הרב מגזרית בתחום, ויצירת מדיניות ויישום משולבים בין רמות ממשל ובין שחקנים שונים בשדה.

הרקע הכלכלי למהלך הצטרפותה של איטליה לקידום VET באיחוד האירופי הוא העובדה שהיא ממוקמת הכי נמוך בטבלת ההכשרות במעגל החיים בהשוואה למדינות האיחוד השונות. איטליה חוותה משבר כלכלי משמעותי ב-2009 ועדיין מתמודדת עם השלכותיו. היא מחולקת מבחינה סוציאקונומית למדינות צפון עשירות ומדינות דרום עניות, וריכוז התעשייה שלה בצפון.

השחקנים ותפקידיהם בעיצוב התחום:

משרד החינוך מגדיר את מסגרת ההכשרה במסלולי בית הספר (מכונים טכניים ומקצועיים) לקורסים והכשרה טכנית גבוהה בהסכמה עם משרד התעסוקה. משרד החינוך אחראי לפיתוח הפדגוגי של ההכשרות וההתמחויות שנעשות במוסדות שונים.

משרד העבודה מגדיר את מסגרות ההכשרה להתערבויות הניתנות במסגרת מסלולי החינוך וההכשרה המקצועית, להשכלה והכשרה טכנית גבוהה (בהסכם עם משרד החינוך), להתערבויות הכשרה להתמחות ולהשתלמויות הניתנות במסגרת המערכת הציבורית.

ברמה הלאומית, המכון הלאומי לניתוח מדיניות ציבורית עוקב אחר מסלולי חינוך והכשרה מקצועית, מסלולי השכלה טכנית גבוהה והכשרה גבוהה, מסלולי הכשרה להתלמדות והשתלמויות.

5 ראו [Vocational education and training in Europe | Italy | CEDEFOP \(europa.eu](http://Vocational education and training in Europe | Italy | CEDEFOP (europa.eu)

**סיכום**

רפורמת הביזור באיטליה החלה כבר בשנות ה-70 של המאה הקודמת אך היא התקדמה בשלבים באמצעות חקיקה ואסדרת היחסים בין דרגי השלטון עד שנות ה-90. המשבר הכלכלי בשנת 2009 פגע קשות באיטליה והוביל להצטרפותה לרפורמה בתחום הכשרות לתעסוקה, מהלך כלל אירופאי.

תכנון הרפורמה לווה על ידי גורמים באיחוד אשר מעניקים מעטפת שלמה בתחום התכנון, איסוף הנתונים והבקרה. תחת הרפורמה הוחלט כי תחום ההכשרות לתעסוקה בבתי הספר יעבור לאחריות המערכת המקומית. הרעיון בלב התוכנית היה לחבר בין תלמידים למקומות התמחות בתעשייה למספר שעות לימוד חובה. בפועל האתגר המשמעותי ביותר היה מחסור במעסיקים. ההתמודדות עם האתגר הועברה לפתחם של מנהלי בתי הספר שלא הצליחו להתמודד עם גיוס מעסיקים לתוכנית. לכן, החוק שונה ושעות ההתמחות וההכשרה לתלמידים הצטמצמו. בשיא התוכנית נכנסה איטליה לתקופת הקורונה ולכן לא ניתן להעריך בוודאות אם הישגיה הנמוכים של מדיניות זו נובעים מהשדה או מהמשברים הלאומיים.

**גורמים מעכבים ומעודדים תהליך**

שם המשתנה	סולם
<b>אקלים פוליטי ומקצועי</b>	לא ניכר שיש התנגדות פוליטית או מקצועית
<b>רמת הפתיחות של המערכת הציבורית</b>	קושי מהותי לקדם שעות התמחות מול התעשייה המקומית שבהרבה מקרים היא מאוד קטנה ולא איתנה. בעיית התעסוקה של צעירים משקפת חולשה של השוק הכלכלי כולו באיטליה.

**משתנים להשוואה ברמת התוצאה**

שם המשתנה	סולם
<b>ארגון ורה-ארגון של מערכת הממשל</b>	הממשלה מדווחת לאיחוד על הממצאים, יצרה את הרגולציה מבחינת מספר שעות ההתמחות וגם מפקחת על הנעשה. הרשויות צריכות ליישם בפועל כך שבתי הספר למעשה אחראים למצוא את השיבוצים לתלמידים.
<b>עוצמת הביזור</b>	עוצמה גבוהה
<b>ארגון ורה-ארגון של מערכת הממשל</b>	מבוזרת לחלוטין
<b>אינטגרציה בין משרדים</b>	לא רלבנטי למקרה זה
<b>איכות השירותים</b>	קביעת ההתמחות היא שירות טוב לתלמיד
<b>רמת המומחיות</b>	לא השתנתה במערכת החינוך
<b>סוגי מדדים</b>	מספר שעות התמחות מספר המועסקים

5

סיכום

—

## ניתוח השוואתי

רוב הרפורמות בתחום הרווחה במדינות אשר נסקרו בוצעו ביוזמת השלטון המרכזי, מלמעלה-למטה, כאשר הגורם המוביל הוא גורם פוליטי או משרד ממשלתי האמון על הנושא.

הסיבות לביצוע רפורמת ביזור נעות בין זיהוי בעיה אקוטית מורכבת שהממשלה מנסה לפתור, והיא דורשת ממשקים רבים כמו תעסוקת צעירים, שילוב אנשים עם מוגבלות וכך הלאה; לבין זיהוי כשל מבני בתוך המערכת השלטונית, לדוגמה פרגמנטציה בתהליך קבלת ההחלטות בין המשרדים, מיקוד בחירום לעומת מניעה, ניצול לא יעיל של משאבים ועוד, אשר מייצרים איכות שירות נמוכה לתושב או אי שוויון מרחבי באספקת השירותים.

כל הרפורמות בוצעו באופן הדרגתי לאורך שנים וכללו חקיקה רחבה ותיקוני חקיקה. חלקן כללו גם תיקוני תקציב. במקרים בהם לא נוצרה הלימה בין הרגולציה לתקציב עלו קשיים מצד הרשויות ליישם את הרפורמה ולרוב לא הושגו היעדים.

ניכר כי הרפורמות המוצלחות בוצעו מתוך הסכמה, בתהליך משתף של האזורים או הרשויות. תהליך משתף כלל דיונים רחבים וגם מנגנוני תיאום ויישום – למשל היעזרות בצוותי מומחים, בניית יכולות ברשויות, הקמת ועדות איכות, הקמת ועדות ציבוריות וכך הלאה. חלק מהרפורמות קבעו עקרונות לחלוקת הסמכויות בין רמות השלטון כאשר העקרון הקובע הוא עד כמה נדרש להיות קרוב לתושב ולבנות עבורו חליפת שירותים אישית. במקרים אלו הסמכויות עברו לרשויות.

עוד ניכר כי תהליכי הערכת שטח מעצבים סיעו מאוד במשוב ותיקון. היכן שהשטח לא הצליח לעמוד במשימה, הרגולציה שונתה. עקרון הניטור, המעקב והערכת התוכניות יושם בחלק מהרפורמות אולם לא עלה מתהליך הלמידה שאפקטיביות התוכניות עלתה כתוצאה מיישום תהליכי מחקר.

נושא קריטי הוא התמודדות עם הסיכון לירידה באיכות השירותים הניתנים לתושבים. מדינות אשר התקינו סטנדרטים לאומיים והקימו מנגנוני בקרת איכות הצליחו יותר בהעמדת שירות מיטיב לתושב. לעומת זאת, מדינות אשר יצרו רפורמות ללא בקרת איכות וסטנדרטים למעשה העבירו את ההתמודדות לרשויות שבהכרח היו חייבות להרים את תנאי הרף לזכאות כדי לעמוד בדרישה לאספקת השירותים או להוריד את רמת השירות שהם נותנים לכולם.

רכיב חשוב נוסף הוא ההתייחסות המשותפת לבניית מערכת אספקת השירותים לתושב. במקרים שונים מערכת אספקת השירותים הופכת משירותים ציבוריים לשירותים מעורבים – ציבוריים ופרטיים, ולכן נדרשת התערבות של המדינה בנושא זה גם במקרה של ביזור לרשויות. המעורבות ברפורמות כללה הצבת סטנדרטים לכניסה למערכת הספקים, מיחשוב המערכת וגם עידוד ספקים כדי שיכנסו למאגר לאחר התאמות נדרשות.

באנגליה הוקם גוף בקרה עצמאי חיצוני שמנטר נתונים ומוציא דוחות שיפור ברמה מקומית וברמה מערכתית. לדעתנו, עבודתו של גוף זה יוצרת משוב דינאמי שמאפשר הוספת מנגנוני שיפור ברמה המקומית והמערכתית.

יש לציין כי גם כאשר מעבירים סמכויות לרמה האזורית והמקומית, ישנם אתגרים אשר נשארים לאומיים – כמו ביקוש לכח אדם, מחסור תקציבי וכו'. לכן, העברת הסמכות לרמה המקומית אינה יכולה להיות מנותקת ממטה משרדי הממשלה. תפקיד מטה הממשלה להבין מה הם הכשלים והחסמים שאינם מקומיים. אלה כשלים לאומיים שעליהם לתת עליהם מענה.

## טבלה מסכמת

## תחום ומוטיבציה לפעולת הרפורמה

<b>הולנד</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>פרגמנטציה</li> <li>שימוש מוגבר בטיפולים ותוכניות ייעודיות ומיוחדות (לא אוניברסאליות)</li> <li>חוסר מיקוד</li> <li>עלייה בעלויות</li> </ul>	נוער בסיכון
<b>אנגליה</b>	תהליך ביזור פיסקאלי רחב לרשויות שהחל בשנת 2012. הסכמה רחבה לכך שנדרשת יותר אוטונומיה לאנשים עם מוגבלויות	מוגבלויות
<b>דנמרק</b>	הצורך לתאם בין שירותי בריאות לרווחת הקשיש	הטיפול המשולב בקשיש
<b>בלגיה</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>חיכוך בין הקהילות ביחס לאי שוויון סוציאלי;</li> <li>סטנדרטיזציה של האיחוד האירופי</li> </ul>	שירותים אישיים והביטוח הסוציאלי
<b>איטליה</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>שיעור תעסוקת צעירים נמוך מאוד</li> <li>קושי כלכלי</li> </ul>	הכשרה לתעסוקה
<b>המשותף</b>	איתור בעיה מקצועית מהותית בליבת העשייה או כשל מבני (טיפול בשוליים, פטרונות והיעדר אוטונומיה, חוסר תיאום טיפול, אי שוויון, תעסוקה נמוכה וכו')	מדיניות רווחה

## אפיון ה-LEADER

<b>הולנד</b>	ממשלה משרד הפנים
<b>אנגליה</b>	ממשלה
<b>דנמרק</b>	ממשלה
<b>בלגיה</b>	אזורים/קהילות
<b>איטליה</b>	האיחוד האירופי
<b>המשותף</b>	נטייה לממשלה
<b>כיוון השני</b>	
<b>הולנד</b>	ביזור מלמעלה למטה
<b>אנגליה</b>	ביזור מלמעלה למטה
<b>דנמרק</b>	ביזור מלמעלה למטה
<b>בלגיה</b>	ביזור מלמטה למעלה, דרישה לאוטונומיה בתחום זה מצד פלנדריה
<b>איטליה</b>	ביזור מלמעלה למטה
<b>המשותף</b>	ביזור מלמעלה למטה

## רמת השיתופיות

<b>הולנד</b>	תהליך משותף מאוד
<b>אנגליה</b>	תהליך משותף
<b>דנמרק</b>	תהליך חד צדדי
<b>בלגיה</b>	תהליך חד צדדי
<b>איטליה</b>	תהליך משותף
<b>המשותף</b>	-

## אפיון המעטפת לשינוי

<b>הולנד</b>	רפורמה נקודתית במדינה ספציפית
<b>אנגליה</b>	רפורמה נקודתית. היתה שיטה – נכתב מדריך מפורט, שינוי חקיקה מפורט, ועדות טיפול וועדות חיצוניות.
<b>דנמרק</b>	רפורמה נקודתית במדינה ספציפית
<b>בלגיה</b>	רפורמה נקודתית במדינה ספציפית
<b>איטליה</b>	רפורמה רחבת במספר מדינות האיחוד
<b>המשותף</b>	רפורמה נקודתית כדי לפתור בעיה לאומית

## רמת המורכבות

<b>הולנד</b>	רפורמה שלבית כוללת חקיקה, תקצוב, דיון על חלוקת הסמכויות ועוד.
<b>אנגליה</b>	רפורמה שלבית – 4 שלבים.
<b>דנמרק</b>	רפורמה שלבית
<b>בלגיה</b>	רפורמה שלבית
<b>איטליה</b>	רפורמה שלבית, אבל השלביות נבחנת כאן מצד האיחוד שפועל כל פעם במדינות נוספות
<b>המשותף</b>	ביצוע שלבי

## אופי מנגנוני הבקרה

<b>הולנד</b>	הממשלה חוקקה חוק מפורט בתחום הנוער לגבי אחריות הרשויות. לאחר מכן הותקנו תקנות ורגולציות
<b>אנגליה</b>	מנגנונים מורכבים <ul style="list-style-type: none"> <li>• חוק הכולל תקנת פיקוח מוסדרת</li> <li>• פירוט שירותים</li> <li>• פירוט הפיקוח על המפעילים</li> <li>• ועדת טיפול אזורית לבחינת איכות הטיפול</li> <li>• מועצות חיצוניות</li> </ul>



## גורמים מעכבים ומעודדים תהליך

## אקלים פוליטי ומקצועי

מנגנונים מורכבים	<b>דנמרק</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>תקנות למערכת ספקים</li> <li>תקנות לתיאום מול בתי החולים</li> </ul>	
אין מנגנון בקרה כי בנושא זה פלנדריה גובה מס נוסף ומפעילה את הביטחון הסוציאלי. אין בקרה של הרמה הלאומית	<b>בלגיה</b>
מנגנונים מורכבים	<b>איטליה</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>ניטור נתונים של האיחוד האירופי</li> <li>הערכה של האיחוד</li> </ul>	
קידום מנגנונים מורכבים כולל חקיקה, מערכות מידע וניטור, פיקוח ובקרה	<b>המשותף</b>

## רמת הפתיחות של המערכת הציבורית

שולבו גורמי מקצוע, מכונים ומומחים	<b>הולנד</b>
-	<b>אנגליה</b>
-	<b>דנמרק</b>
-	<b>בלגיה</b>
קושי מהותי לקדם שעות התמחות מול התעשייה המקומית שבהרבה מקרים היא מאוד קטנה ולא איתנה. בעיית התעסוקה של צעירים משקפת חולשה של השוק הכלכלי כולו באיטליה	<b>איטליה</b>
-	<b>המשותף</b>

## משתנים להשוואה ברמת התוצאה

### ארגון ורה-ארגון של מערכת הממשל

<b>הולנד</b>	תפקיד הממשלה הוסב לקביעת מדיניות בתחום הנוער, רגולציה ופיקוח. תפקיד הרשויות הורחב מאוד לקביעת תוכנית העבודה, הקצאת המשאבים ויישום
<b>אנגליה</b>	הממשלה בעיקר מקצה תקציב. האחריות, הסמכות והיישום עבר לרשויות
<b>דנמרק</b>	תפקיד הממשלה לא השתנה. תפקיד האזורים והרשויות המקומיות השתנה בשל הצורך לתאם בין סמכויות אשר מחולקות ביניהם
<b>בלגיה</b>	תפקיד הממשלה לא השתנה. תפקיד האזור השתנה כי הוא לקח על עצמו לשנות את הביטחון הסוציאלי וגבה לשם כך עוד מיסים
<b>איטליה</b>	הממשלה מדווחת לאיחוד על הממצאים, יצרה את הרגולציה מבחינת מספר שעות ההתמחות וגם מפקחת על הנעשה. הרשויות צריכות ליישם בפועל
<b>המשותף</b>	בדרך כלל הממשלה משאירה בידיה את קביעת המדיניות והתקצוב. מעבר סמכויות משתנה ממקרה למקרה

### עוצמת הביזור

<b>הולנד</b>	גבוהה, אוטונומיה גבוהה של השלטון המקומי אשר קיבל לידיה את התקציבים. עדיין מתקיים קשר של פיקוח מול השלטון המרכזי
<b>אנגליה</b>	עוצמה גבוהה
<b>דנמרק</b>	עוצמה גבוהה
<b>בלגיה</b>	עוצמה גבוהה
<b>איטליה</b>	עוצמה גבוהה
<b>המשותף</b>	עוצמה גבוהה

### ארגון ורה-ארגון של מערכת אספקת השירותים

<b>הולנד</b>	מבזרת לחלוטין. כל רשות אחראית לנעשה בתחומה
<b>אנגליה</b>	מבזרת לחלוטין
<b>דנמרק</b>	מעורבת – שוק פרטי ושוק ציבורי
<b>בלגיה</b>	ריכוזית
<b>איטליה</b>	מבזרת לחלוטין
<b>המשותף</b>	משתנה

## אינטגרציה בין משרדים

<b>הולנד</b>	כן. התיאום ברמת משרדי הממשלה טוב יותר
<b>אנגליה</b>	ישנן ועדות בתחום המוגבלות שעוסקות בדיון אינטגרטיבי למשל תעסוקת אנשים עם מוגבלות
<b>דנמרק</b>	הנושא מראש לא היה מטופל בין משרדים
<b>בלגיה</b>	לא רלבנטי למקרה זה כי הממשלה ומערכת הביטחון הסוציאלי הפדרלית ממשיכה לפעול באותו האופן
<b>איטליה</b>	לא רלבנטי למקרה זה
<b>המשותף</b>	לא תמיד רלבנטי. כאשר רלבנטי, ישנו תהליך תיאום
<b>איכות השירותים</b>	
<b>הולנד</b>	קושי רב ביישום טיפול מערכתי ברמה המקומית ובאינטגרציה בין מחלקות מקומיות
<b>אנגליה</b>	הגישה ממוקדת אדם. מצב השירותים המקומיים מנוטר כל הזמן והרשויות צריכות לעמוד בסטנדרטיים לאומיים שתוקנו בחוק
<b>דנמרק</b>	מתלונות של ראשי ערים ניכר כי הם נדרשו לצמצם את השירותים כדי להעניק אותם ליותר אנשים. כלומר, הזכאות הוחמרה
<b>בלגיה</b>	תושבי פלנדריה מקבלים עוד שירותים, בהתאם למה שנקבע בפלנדריה
<b>איטליה</b>	קביעת ההתמחות היא שירות טוב לתלמיד
<b>המשותף</b>	משתנה

## רמת המומחיות

<b>הולנד</b>	לא השתפרה
<b>אנגליה</b>	-
<b>דנמרק</b>	אין שינוי
<b>בלגיה</b>	לא השתנתה
<b>איטליה</b>	לא השתנתה במערכת החינוך
<b>המשותף</b>	ללא שינוי
<b>איכות השירותים</b>	
<b>הולנד</b>	מדדים מתחום החינוך, בריאות, נשירה, תעסוקת נוער, רמת איכות חיים (שלומות). התהליך לווה במחקר הערכה אשר במרכזו עמדו מספר יעדים ספציפיים והם התמחות מקצועית, אינטגרציה בין משרדים, תוכניות אוניברסאליות, ותוכניות טיפול אישיות
<b>אנגליה</b>	ועדות האיכות החיצוניות בודקות את הקצאת המשאבים, שביעות רצון לקוחות וגם איכות שירותים
<b>דנמרק</b>	לא נמצא מחקר הערכה
<b>בלגיה</b>	לא נקבעו מדדים
<b>איטליה</b>	מספר שעות התמחות, מספר המועסקים
<b>המשותף</b>	ברמת המערכת: התמקדות במדדי תפוקה ברמת הפרט: התמקדות במדדי תוצאה ומעט תפוקה

5

ביבליוגרפיה

—

Handbook of Decentralisation in Europe. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1_11)

Clotworthy, Amy. Empowering the Elderly?: How 'Help to Self-Help' Health Interventions Shape Ageing and Eldercare in Denmark, Bielefeld: transcript Verlag, 2020. <https://doi-org.ezproxy.haifa.ac.il/10.1515/9783839452110>

Crook, R. C., Crook, R. C., & Manor, J. (1998). Democracy and decentralization in South Asia and West Africa: Participation, accountability, and performance. Cambridge University Press.

Green, A. (2018), Developing more local strategies for a changing labor market (unpublished manuscript) cited in OECD Regional Development Papers No. 10. (2020). Asymmetric decentralization: Trends, challenges, and policy Implications.

Goijaerts, J. (2022). Ambiguous Policy Paradigms in the Dutch Welfare State: A Gender-Blind Mix of Social Investment and Conservative Care. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 29(4), 1403-1424.

H jlund, H. 2006. The freely choosing elderly. *Dansk Sociologi* 1(17): 42-65.

Lion, C., Martini, P., & Volpi, S. (2004). The evaluation of European Social Fund programmes in a new framework of multilevel governance: The Italian experience. *Regional Studies*, 38(2), 207-212.

Manuel Galvin Arribas, J. (2016). Governance Dynamics and the Application of the Multilevel Governance Approach in Vocational Education and Training (VET) in the European Neighbourhood Countries: the case of the ENPI South region. *European Journal of Education*, 51(4), 495-512.

Milio, S. (2014). The conflicting effects of multi-level governance and the partnership principle: Evidence from the Italian experience. *European Urban and Regional Studies*, 21(4), 384-397.

ביזור סמכויות מהמשל המרכזי לממשל המקומי (2023). ג'וינט-אלכא ומלגת בכר.

יאבו, מ., נגר אידלמן, ר., הרשקוביץ אמיר, ע., וברלב, ל., (2021). חקיקה להסדרת שירותים חברתיים לאנשים עם מוגבלות - סקירת ספרות בינלאומית. ירושלים: מכון ברוקדייל.

Agrawal, A., & Ribot, J. (1999). Making decentralization accountable: A framework for analysis and empirical studies from South Asia and West Africa. *J. Dev. Areas*, 33, 473-490.

Andeweg, R. B., Irwin, G. A., & Louwse, T. (2020). Governance and Politics of the Netherlands. Bloomsbury Publishing.

Ansell, Christopher, and Jane Gingrich, 'Trends in Decentralization', in Bruce E. Cain, Russell J. Dalton, and Susan E. Scarrow (eds), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Comparative Politics (Oxford, 2003; online edn, Oxford Academic, 1 Feb. 2006 <https://doi.org/10.1093/0199264996.003.0007>, accessed 24 Jan. 2023).

Bagarani, M., Bonetti, A., & Zampino, S. (2007). Decentralization of territorial policy in Italy—the coherence with the model of multi-level governance and the effects on responsibilities of public spending.

Baumann, F. A., & Vossiek, J. (2022). Changing skill formation in Greece and Italy—crisis-induced reforms in light of common institutional legacies. *International journal for research in vocational education and training*, 9(3), 340-362.

Bland, D., & Lecours, A. (2018). Federalism, policy change, and social security in Belgium: Explaining the decentralization of family allowances in the Sixth State Reform. *Journal of European Social Policy*, 28(1), 55-69.

Chatzopoulou, S., Poulsen, B. (2017). Combining Centralization and Decentralization in Danish Public Administration. In: Ruano, J., Profiroiu, M. (eds) *The Palgrave*

Petersen, J.H. 2008. Welfare for the elderly – attitude and action. Odense, Denmark: Syddansk Universitetsforlag.

Sellers, J. M., & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance*, 20(4), 609–632.

Van Houten, G., Schalk, J., & Tuynman, M. (2010). Samenwerking en sturing in gemeentelijke beleidsprocessen. In M. de Klerk, R. Gilsing, & J. Timmermans (Eds.), *Op weg met de Wmo: Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007–2009* (pp. 101–124). The Hague: SCP.

Vis, B., Van Kersbergen, K., & Becker, U. (2008). The politics of welfare state reform in the Netherlands: Explaining a never-ending puzzle. *Acta Politica*, 43, 333–356.

Wyatt, A., Barca, V. (2021). Adaptive social protection and decentralisation: a conceptual framework, Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Service (SPACE), DAI Global UK Ltd, United Kingdom.

Zwaan, L.J. (2017). Decentralisation in the Netherlands: Decision Making Close to the People or Efficient Organisation of the State?. In: Ruano, J., Profiroiu, M. (eds) *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1_11)