



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחסור בעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: שלי לוי

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ' באייר תשס"ח

25 במאי 2008

1. מבוא

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בנושא **המחסור בעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות**.

בחודש ינואר 2008 הכריזו הסתדרות העובדים החדשה ואיגוד העובדים הסוציאליים על סכסוך עבודה, משתי סיבות: **ראשית**, היקף כוח-האדם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות אינו תואם את היקף העבודה במחלקות אלה, והעובדים הסוציאליים כורעים תחת העומס. **שנית**, בשנים האחרונות גדל מספרם של מקרי האלימות כלפי העובדים הסוציאליים, והם חשים כי הם אינם זוכים להגנה מספקת במקום עבודתם וכי ביטחונם האישי מופקר.

ב-10 באפריל 2008 החריפו העובדים הסוציאליים את מאבקם והחלו בעיצומים.¹

גורמים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה) מדגישים כי המשרד אינו חולק על הטענות בדבר עומס העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים ועל הצורך לשמור על ביטחונם האישי. עוד נמסר כי המשרד מתייחס במלוא הרצינות לטענות שמעלה איגוד העובדים הסוציאליים וכי הוא בוחן עם האיגוד דרכים לפתרון הבעיות.²

במסמך זה נדון בגורמים לחוסר בעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים וכן בהתמודדות משרד הרווחה עם הסוגיה.

2. רקע

משרד הרווחה מספק שירותי רווחה אישיים וחברתיים לפרטים, למשפחות ולקהילות באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. בסעיף 2(א) לחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, נקבע כי **כל רשות מקומית תפעיל מחלקה לשירותים חברתיים (בלשון החוק, "לשכת סעד") לשם מתן טיפול סוציאלי והגשת סעד לנזקקים**. במונח "רשות מקומית" נכללים כל סוגי השלטון המקומי בישראל, דהיינו מועצות מקומיות, מועצות אזוריות ועיריות.³

כיום פועלות ברחבי מדינת ישראל 251 מחלקות לשירותים חברתיים.⁴

האגף לשירותים אישיים וחברתיים במשרד הרווחה מופקד על קביעת מדיניות, על פיתוח שירותי הרווחה האישיים והחברתיים ועל הפיקוח והבקרה על יישום המדיניות. נוסף על כך, האגף מספק ייעוץ והכוונה מקצועית למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ומשתתף במימון השירותים

¹ עו"ס יצחק פרי, יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים, מכתב לח"כ יצחק גלנטי, יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות [1], 29 באפריל 2008; וגם: עו"ס איציק פרי, יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים, שיחת טלפון, 19 במאי 2008.

² מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 במאי 2008.

³ מועצה מקומית היא רשות מקומית של יישוב אחד, שאינו עיר, ועל-פי רוב אוכלוסייתה מונה מעל 5,000 תושבים; בישראל יש 127 מועצות מקומיות. מועצה אזורית היא רשות שבה כמה יישובים כפריים (יישובים שאוכלוסייתם קטנה מ-2,000 תושבים); בישראל יש 53 מועצות אזוריות. על-פי רוב מספר התושבים בעיר גדול מ-20,000. בישראל יש 72 ערים.

⁴ מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 במאי 2008.

הניתנים בהן.⁵ משרד הרווחה מממן 75% מכלל ההוצאה המאושרת של הרשויות המקומיות על שירותי רווחה; הרשות המקומית מממנת 25% מההוצאה.⁶

בתקנון העבודה הסוציאלית⁷ (להלן: תע"ס) מובאות הוראות המנהל הכללי של משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ומפורטים גם השירותים הניתנים במחלקות אלה – כפי שנקבעו, בין השאר, בחוקי רווחה שונים. השירותים החברתיים והאישיים הניתנים במחלקות אלה הם רבים ומגוונים, ובהם טיפול בפרט ובמשפחה, טיפול בזקנים, טיפול בבעלי מוגבלויות, טיפול בילדים ובבני-נוער, טיפול בעולים, טיפול באנשים עם התמכרות, טיפול בנערות במצוקה, שיקום נוער, טיפול באלימות במשפחה ועוד.

3. היקף המשפחות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים

מספר הנזקקים לשירותי רווחה במדינת ישראל הולך וגדל עם השנים, בין השאר בשל עלייה בשיעורי העוני בקרב כמה קבוצות אוכלוסייה. לשם המחשה, להלן כמה נתונים מהדוח "ממדי העוני והפערים בהכנסות 2006/7",⁸ שפרסם המוסד לביטוח לאומי בפברואר 2008; הדוח עוסק בעוני בישראל בתקופה שבין יולי 2006 ליוני 2007:⁹

- 20.5% מכלל המשפחות בישראל (כ-420,000 משפחות) הן עניות. במשפחות אלה חיות 1,674,800 נפשות.
- כ-36% מהילדים בישראל (805,000 ילדים) הם עניים.
- 23.5% מהמשפחות שבראשן קשיש (95,600 משפחות) הן עניות.
- כ-24% מכלל המשפחות שבראשן מפרנס יחיד (162,000 משפחות) הן עניות.
- כ-29% מכלל המשפחות החד-הוריות (33,600 משפחות) הן עניות.

נוסף על כך, מתחילת שנות ה-90 ואילך נחקקו בישראל חוקי רווחה חדשים, למשל החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, ואף תוקנו חוקים קיימים. שינויים אלה בחקיקה מחייבים את מעורבותם של העובדים הסוציאליים במקרים שקודם לא טופלו על-ידם. ולכן גם מסיבה זו גדל בהתמדה מספר האזרחים המקבלים שירותים מהמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

להלן נתונים על מספר המשפחות שטופלו במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בשנים 2008–2007. יש להבהיר שבידי משרד הרווחה יש נתונים על מספר המשפחות בטיפול ולא על מספר

⁵ אתר האינטרנט של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, <http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/HomePageMenu/Units/Wings/AgSherutim.htm>, תאריך כניסה: 19 במאי 2008.

⁶ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוראה 2.1 בתקנון העבודה הסוציאלית, השתתפות הממשלה במימון שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, 13 באפריל 2008.

⁷ תקנון העבודה הסוציאלית נקבע מכוח תקנות ארגון לשכת הסעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963.

⁸ המוסד לביטוח לאומי, <http://www.btl.gov.il/NR/rdonlyres/053CFA19-11D2-4673-9887-C4E5CD4FFEE8/0/oni200607.pdf>, תאריך כניסה: 21 במאי 2008.

⁹ ממדי העוני חושבו לאחר תשלומי העברה ומסים.

הנפשות בטיפול. מספר הנפשות בטיפול שיוצג להלן הוא **מספר הנפשות במשפחות המטופלות**, כך שהנתון עלול לכלול נפשות שאינן מטופלות אלא רק משתייכות למשפחה מטופלת:¹⁰

שנה	מספר משפחות מטופלות	מספר נפשות במשפחות מטופלות
2004	464,648	1,213,032
2005	458,831	1,204,869
2006	481,999	1,215,907
2007	487,666	1,270,896
מאי 2008	480,464	1,242,965

ניתן לראות כי משנת 2004 ועד סוף שנת 2007 גדל מספר המשפחות המטופלות ב-23,018 משפחות, והגידול היה עקיב, למעט ירידה קלה במספר המשפחות המטופלות בשנת 2005. מהנתונים עולה כי במחלקות אלה ניתן שירות לכ-17% מאוכלוסיית ישראל.

בטרם נציג את היקף המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים על-פי מחוזות נציין כי הגדרת המחוזות במשרד הרווחה שונה מהגדרתם במשרד הפנים. במשרד הפנים שטח מדינת ישראל מחולק לשישה מחוזות: מחוז הצפון, מחוז חיפה, מחוז המרכז, מחוז תל-אביב, מחוז ירושלים ומחוז הדרום. במשרד הרווחה, לעומת זאת, שטח מדינת ישראל מחולק לארבעה מחוזות: מחוז חיפה, מחוז תל-אביב, מחוז ירושלים ומחוז הדרום.¹¹

מספר המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים על-פי מחוזות, מאי 2008:¹²

מחוז	שיעור המטופלות המכלל המטופלות בישראל	מספר המשפחות המטופלות	מספר נפשות במשפחות המטופלות
תל-אביב	כ-39%	188,964	441,964
חיפה	כ-33%	157,085	427,798
ירושלים	כ-18%	85,180	244,644
דרום	כ-10%	49,235	128,559
סך הכול	100%	480,464	1,242,965

¹⁰ מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 במאי 2008.

¹¹ נציין באופן כללי כי במחוז חיפה במשרד הרווחה נכללים מחוזות חיפה וצפון על-פי הגדרת משרד הפנים. במחוז תל-אביב במשרד הרווחה נכללים מחוזות תל-אביב ומרכז על-פי הגדרת משרד הפנים. במחוז ירושלים נכללים, נוסף על מחוז ירושלים, כפי שמגדירו משרד הפנים, גם כמה יישובים שמשרד הפנים משייכים לצפון מחוז הדרום, כגון אשקלון, אשדוד וקריית-מלאכי.

¹² מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 במאי 2008.

ניתן לראות כי שיעור המשפחות המטופלות הגדול ביותר בישראל הוא במחוז תל-אביב והנמוך ביותר הוא במחוז דרום.

לא כל המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים נזקקים לטיפול באותה מידה של אינטנסיביות. התיקים שבטיפול המחלקות מחולקים לשלוש קבוצות, על-פי מידת האינטנסיביות הנדרשת בטיפול בהם, כדלקמן:¹³

תיקים לבקרה תקופתית – תיקים של משפחות שהטיפול הדרוש בעניינן הוא בקרה תקופתית בלבד. למשל, על מצבם של חוסים במעונות שאינם מקבלים טיפול שוטף במחלקה יש לבצע בקרה לפחות אחת לשנה.

תיקים לטיפול ברמת אינטנסיביות נמוכה – תיקים של משפחות שקיבלו סיוע במחלקה לשירותים חברתיים ובשלושת החודשים האחרונים קיימו קשר עם העובד הסוציאלי בתדירות שאינה עולה על פעם בחודש.

תיקים לטיפול ברמת אינטנסיביות גבוהה – תיקים של משפחות שקיבלו סיוע מהמחלקה לשירותים חברתיים ובשלושת החודשים האחרונים קיימו קשר עם העובד הסוציאלי בתדירות של פעמיים בחודש ויותר.

להלן נתונים על מספר המשפחות בטיפול על-פי מחוז ורמת אינטנסיביות, מאי 2008:¹⁴

מחוז	תיקים בטיפול ברמת אינטנסיביות גבוהה	תיקים בטיפול ברמת אינטנסיביות נמוכה	תיקים שנדשת בהם בקרה תקופתית	סך הכול משפחות מטופלות
תל-אביב	51,198	91,161	46,605	188,964
חיפה	50,535	65,920	40,630	157,085
ירושלים	15,913	32,937	36,330	85,180
דרום	11,596	18,031	19,608	49,235
סך הכול	129,242	208,049	143,173	480,464

דהיינו, כיום כ-27% מהמשפחות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים הן בטיפול ברמת אינטנסיביות גבוהה, כלומר משפחות אלה קיימו בשלושת החודשים קשר עם העובד הסוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים בתדירות של פעמיים בחודש ויותר.

חשוב לשים לב להגדרת המונח "תיק" במחלקות לשירותים חברתיים. במשרד הרווחה מוגדר תיק כ"משפחה מטופלת", אך מספר המטופלים בפועל אינו ברור. מחד גיסא, יכול להיות שרק ראש המשפחה מטופל מסיבה כלשהי, ובכל זאת כל משפחתו נחשבת "משפחה מטופלת"; מאידך גיסא, יכול להיות שמשפחה שבה חמש נפשות (זוג הורים ושלושה ילדים קטינים) מטופלת כולה, כל בן משפחה מסיבה אחרת, ועדיין משפחה זו נחשבת "תיק" אחד ולא חמישה תיקים נפרדים, גם אם המטופלים זקוקים

¹³ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוראה 1.21 בתקנון העבודה הסוציאלית, מיון תיקי לקוחות במחלקה לשירותים חברתיים, 20 בנובמבר 2006.

¹⁴ מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 במאי 2008.

לסוגים שונים של התייחסות ולטיפול ברמות שונות של אינטנסיביות.¹⁵ **לנוכח הגדרה זו קשה לספק נתון מדויק של מספר המטופלים במחלקות לשירותים חברתיים ושל צורכיהם.**

חשוב לציין כי בשל העומס הרב המוטל על המחלקות לשירותים חברתיים הן אינן פועלות לאיתור אוכלוסיות הנזקקות לסיוע. לפיכך סביר להניח שיש אזרחים רבים שמסיבות שונות אינם פונים למחלקות לשירותים חברתיים ואינם מאותרים בידי מחלקות אלה.

4. הקצאת תקני כוח-אדם למחלקות לשירותים חברתיים

במשרד הרווחה נקבע מספר תקני כוח-האדם במחלקה לשירותים חברתיים בכל רשות מקומית, והרשות המקומית היא שמעסיקה את העובדים. שכרם של העובדים הסוציאליים משולם בידי הרשות המקומית; משרד הרווחה מעביר לרשות המקומית תשלום בעבור 75% ממשרת העובדים.¹⁶

הקצאת תקני כוח-אדם למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נקבעת כיום על-פי נוסחה שקבעה ועדה לבחינת קריטריונים להקצאות לרשויות המקומיות, שפעלה במשרד הרווחה בשנת 2001 (להלן: הנוסחה). בנוסחה נעשה שקלול של משתנים ומקדמים אלה:¹⁷

- משקל של 20% ניתן למספר התיקים בטיפול, בשקלול רמת האינטנסיביות¹⁸ של הטיפול;
- משקל של 80% ניתן לרמה הסוציו-אקונומית של היישוב, כדלקמן: 20% – השכר הממוצע של השכירים, 20% – שיעור ההכנסה לנפש, 10% – שיעור האבטלה ביישוב, 25% – אוכלוסייה צעירה עד גיל 18, 25% – אוכלוסייה קשישה מגיל 65 ומעלה.
- נוסף על משתנים אלה נכללים בשקלול מקדמים אחדים: מקדם של 1.1 לשלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל-אביב וחיפה); מקדם למועצות האזוריות המבוסס על מרחק, על מספר התושבים ועל מספר היישובים; מקדם של 1.10 לאזור עדיפות לאומית א' ושל 1.05 לאזור עדיפות לאומית ב'; מקדם המבוסס על גודל האוכלוסייה ביישוב.

חשוב לציין כי על-פי הנוסחה מחולק בין הרשויות המקומיות מספר נתון של תקנים, שנקבע על-פי התקציב השנתי שאושר לכך.¹⁹

הקצאת כוח-האדם למחלקות ברשויות המקומיות עשויה להשתנות בכל שנה, על-פי שינויים בפרמטרים של הנוסחה, למשל בנוגע להיקף המטופלים ולמצב החברתי-כלכלי של הרשות המקומית (כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). עם זאת, במשרד הרווחה צוין שקשה מאוד לשנות את הקצאת כוח-האדם בהתאם לנוסחה הן משום שלא ניתנת למשרד תוספת משאבים לשם כך והן בשל הקושי להעביר תקנים מרשות מקומית אחת לאחרת, בשל מגבלות הסכמי השכר ומשום שמדובר בעובדים קבועים.

¹⁵ להוראות למיון תיקי לקוחות במחלקות לשירותים חברתיים, ראו משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוראה 1.21 בתקנון העבודה הסוציאלית, מיון תיקי לקוחות במחלקה לשירותים חברתיים, 20 בנובמבר 2006.

¹⁶ משרד העבודה והרווחה, הוראה 2.7 בתקנון העבודה הסוציאלית, העסקת עובדים במחלקות לשירותים חברתיים, 14 באוקטובר 1998.

¹⁷ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוראה 16.2 בתקנון העובדים הסוציאליים, תקצוב רשויות מקומיות בשירותי רווחה – אמות מידה, 13 באפריל 2008.

¹⁸ על מידת האינטנסיביות ראו סעיף 3 במסמך זה.

¹⁹ מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 במאי 2008.

אולם לטענת משרד הרווחה, כאשר מתקבלת תוספת של תקנים למשרד היא מחולקת בין הרשויות על-פי הנוסחה.²⁰

הקצאת התקנים היא לכלל התפקידים במחלקה לשירותים חברתיים, ואינה ייעודית לתפקידים מסוימים – דהיינו, במשרד הרווחה נקבע מספר התקנים הכולל לעובדים סוציאליים במחלקה לשירותים חברתיים ברשות מסוימת, אך לא נקבע כמה תקנים יוקצו לכל תחום (למשל כמה תקנים יוקצו לתחום פקידי סעד לסדרי דין). מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הם הקובעים את חלוקת התקנים, לפי הצרכים.

נוסף על ההקצאה שתוארה לעיל, לרשויות המקומיות מוקצים תקני כוח-אדם נוספים לתחומים ייחודיים, כגון תקני כוח-אדם בתחום קליטת עלייה (כיום 444 תקנים), תקני כוח-אדם ליישום חוק ביטוח סיעוד, בשיתוף המוסד לביטוח לאומי (כיום 161 תקנים) ותקני כוח-אדם ליישום חוק חינוך מיוחד, בשיתוף משרד החינוך (כיום 56.7 תקנים).²¹

5. כוח-אדם במחלקות לשירותים חברתיים

בחלק זה של המסמך נציג תחילה את היקף כוח-האדם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ולאחר מכן את המחסור בתקנים במחלקות אלה.

5.1. היקף כוח-האדם במחלקות לשירותים חברתיים

כ-74% מהעובדים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הם עובדים סוציאליים והשאר הם עובדי רווחה אחרים. על-פי סעיף 2 לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, עובד סוציאלי הוא "מי שכשיר להיות עובד סוציאלי לפי חוק זה"²² והוא רשום בפנקס העובדים הסוציאליים.²³ בתקנות העובדים הסוציאליים (תפקידים ומשרות אשר רק עובד סוציאלי רשאי לעסוק בהם), התשס"א-2001, מפורטים 16 תפקידים ומשרות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שרק עובד סוציאלי רשאי לכהן בהם.²⁴

²⁰ ש.ם.

²¹ ש.ם.

²² דרישות השכלה המפורטות בסעיף 9 לחוק.

²³ **כיום רשומים בפנקס העובדים הסוציאליים בישראל כ-23,000 איש.** גבי נילי דרור, רשמת העובדים הסוציאליים במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 19 במאי 2008.

²⁴ להלן רשימת התפקידים והמשרות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שרק עובד סוציאלי רשאי לכהן בהם: מנהל המחלקה לשירותים חברתיים; מדריך ראש צוות; מרכז נושא סמך מקצועיים; מרכז נושא עבודה קהילתית; מרכז פרויקט חברתי (שיקום שכונות); מרכז נושא טיפול במפגרים; מרכז נושא שיקום; מרכז נושא משפחות במשבר ובסיכון גבוה; מרכז נושא המניעה והטיפול באלומות במשפחה; מרכז נושא אומנה ופעולות קהילתיות; מרכז נושא ועדת החלטה; מרכז ועדת חוק ביטוח סיעוד; מנחה משפחות אומנה; אחראי תחנה ליעוץ ולטיפול בחיי משפחה ונישואים; אחראי מדור לזקן; אחראי לתוכניות לזקן בקהילה.

להלן מספר תקני כוח-האדם ומספר העובדים במחלקות לשירותים חברתיים שמשרד הרווחה משתתף במימונם, מאי 2008:²⁵

מהם עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים	כלל עובדי הרווחה במחלקות לשירותים חברתיים	
3,467.98	4,686.71	מספר תקנים
4,179	5,652	מספר עובדים

55% מהעובדים הסוציאליים (2,298 עובדים) מועסקים במשרה חלקית. כ-90% מהעובדים הסוציאליים הם נשים.

יש רשויות מקומיות חזקות שאינן מסתפקות בהקצאת כוח-האדם של משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ומעסיקות עובדי רווחה נוספים, במימון מלא שלהן. ממרכז השלטון המקומי נמסר כי רשויות אלה מממנות כ-700 תקנים לעובדים סוציאליים מעבר להקצאת משרד הרווחה.²⁶ אין ספק כי העסקה זו אינה קיימת ברשויות חלשות – אלו מתקשות לממן אף את תקני כוח-האדם שנקבעו בידי משרד הרווחה – והיא מגדילה את אי-השוויון בין רשויות מקומיות חזקות לרשויות מקומיות חלשות. נוסף על כך, מימון עצמי זה מוביל לכך שבפועל משרד הרווחה מממן פחות מ-75% מהוצאות הרווחה של הרשויות המקומיות. מרכז השלטון המקומי כבר העלה בפנינו בעבר את הטענה שבפועל משרד הרווחה מממן 60% מהוצאות הרווחה של הרשויות המקומיות, והרשויות המקומיות מממנות 40% מהוצאות אלה.²⁷

5.2. המחסור בכוח-אדם במחלקות לשירותים חברתיים

ממשרד הרווחה נמסר כי על-פי ההקצאה הנדרשת לפי הנוסחה בלבד, ללא בחינת העומס במחלקות חסרים כיום במחלקות לשירותים חברתיים ברחבי ישראל 221.65 תקנים, כדלקמן:²⁸

מחוז	מספר תקני כוח-האדם שמשרד הרווחה מממן היום	תוספת תקני כוח-אדם הדרושה לפי הנוסחה	מספר הרשויות שיש בהן חסר בתקנים לפי הנוסחה	סך הכול תקני כוח-אדם שיש להקצות לפי הנוסחה
סך הכול	4,686.71	221.65	132	4,904.35
חיפה	1,483.10	75.51	67	1,558.61
ירושלים	873.66	73.08	18	946.74
תל-אביב	1,821.46	54.29	30	1,875.75
הדרום	504.49	18.76	17	523.25

על-פי נוסחת ההקצאה של משרד הרווחה, ב-132 רשויות מקומיות בישראל (יותר מ-50% מהרשויות) חסרים תקני כוח-אדם. מספר התקנים הגדול ביותר חסר ברשויות מקומיות במחוז חיפה ומספר

²⁵ מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 במאי 2008.

²⁶ גבי יהודית גלנץ, רכזת רווחה במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 25 במאי 2008.

²⁷ ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחסור בפקידי סעד לסדרי דין, כתבה שלי לוי, 26 בפברואר 2007.

²⁸ מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 במאי 2008.

התקנים הקטן ביותר חסר ברשויות מקומיות במחוז הדרום. למעשה, הנוסחה קובעת כי במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נחוצים 4,904.35 תקני כוח-אדם, אולם כיום יש במחלקות אלה רק 4,686.71 תקנים.

אחת הטענות כלפי השימוש בנוסחת ההקצאה היא כי בחישוב זה אין התייחסות לעומס על העובדים הסוציאליים, ונשאלת השאלה מהו היקף המחסור בתקני כוח-האדם על-פי הערכת עומס העבודה. ממשד הרווחה נמסר כי מאומדנים ראשוניים של העומס במחלקות לשירותים חברתיים, המבוססים על בחינת השטח ולא על מחקר עומק, **עולה כי ברחבי ישראל יש צורך בתוספת של 1,000 תקני כוח-אדם למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.**²⁹ בתשובה על שאלתנו כמה תקנים נוספו למחלקות אלה בחמש השנים האחרונות נמסר ממשד הרווחה כי בתקופה זו התקבלו 27 תקנים בלבד, וכי בשנת 2008 התקבלו עוד 85 תקנים לעובדים סוציאליים עבור ועדות החלטה במחלקות לשירותים חברתיים.³⁰

עוד נמסר כי בשיחות בין המשרד לאיגוד העובדים הסוציאליים גובשה תוכנית חומש, שעיקרה הוספת כוח-אדם למחלקות לשירותים חברתיים בהדרגה, במשך חמש שנים. **המלצת המשרד היא שבכל שנה ייקלטו כ-200 עובדים חדשים, כלומר סך הכול ייקלטו כ-1,000 עובדים במשך חמש שנים,** וצוין שזהו אחד הנושאים המרכזיים שהועלו בבקשות התקציב שהופנו למשרד האוצר לקראת דיוני התקציב לשנת 2009. משרד הרווחה העביר לאחרונה את ההצעה, שעלותה 25 מיליון ש"ח בשנה, לאגף התקציבים במשרד האוצר, אולם טרם התקבל מענה על כך.³¹ לדברי נציג משרד האוצר, בקשה זו תיבחן בדיוני התקציב לשנת 2009.³²

6. הסדר מימון שירותי הרווחה בישראל

אי-ההלימה בין היקף העבודה במחלקות לשירותים חברתיים ובין כוח-האדם המוקצה למחלקות אלה נובעת בעיקרה מבעיה רחבה בהרבה, והיא הסדר מימון שירותי הרווחה הקיים זה עשרות שנים בין משרד הרווחה לרשויות המקומיות.

הסדר המימון, שלפיו משרד הרווחה מממן 75% מעלויות שירותי הרווחה שהוא מכיר בהן ברשויות המקומיות והיתרה ממומנת מההכנסות העצמיות של הרשויות, אינו מביא בחשבון את ההבדלים ברמה החברתית-כלכלית בין הרשויות המקומיות בישראל.

אחת הטענות שהועלו בדוח מבקר המדינה לשנת 2006 היא שאם רשות מקומית אינה יכולה לממן את חלקה היא אינה מקבלת את השתתפות משרד הרווחה במימון השירותים.³³ נציג מרכז השלטון המקומי מסר אף הוא כי משרד הרווחה אינו מעביר תקציב לרשויות מקומיות שאינן יכולות לשאת בחלקן. לפיכך

²⁹ ש.ם.

³⁰ ש.ם. ועדות החלטה פועלות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ובמסגרתן מתקיים דיון בצוות בין-שירותי ורב-מקצועי לצורך אבחון וקבלת החלטות על תוכניות טיפול.

³¹ ש.ם.

³² מר דב בארי, רפרנט רווחה, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 25 במאי 2008.

³³ משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005**, מאי 2007.

יש רשויות חלשות שנאלצות לוותר על הקצאת משרד הרווחה מאחר שהן אינן יכולות לשאת בחלקן היחסי במימון העלויות.³⁴

מבקר המדינה עמד על בעיה זו כבר בשנת 2001, והמליץ למשרד הרווחה "לבחון את הצורך בשינוי שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות במימון שירותי רווחה, לרבות הצורך במימון בשיעור פרוגרסיבי – לפי מצבה החברתי-כלכלי של כל רשות מקומית". לדעת המבקר יש לקבוע לרשויות שיעור מימון התואם את רמתן החברתית-כלכלית: רשויות שרמתן החברתית-כלכלית נמוכה ימננו את השירותים בשיעור השתתפות נמוך מזה של רשויות שרמתן החברתית-כלכלית גבוהה. לדעת מבקר המדינה, "כך ייווצר איזון בתקציב, ויוגברו השוויון והמועילות בהקצאת משאבים".³⁵

כארבע שנים לאחר מכן, בביקורת מעקב שערך מבקר המדינה במחצית השנייה של שנת 2006, נמצא כי משרד הרווחה לא שינה את שיעור המימון ולא בחן את האפשרות לקבוע שיעור השתתפות לפי מצבה החברתי-כלכלי של כל רשות. יתרה מזו, **מתשובת משרד הרווחה למבקר עולה עובדה מדאיגה: "אם רשויות חלשות לא ניצלו את תקציביהן במלואם בגלל העדר משאבים לשאת בחלקן היחסי בעלויות, הועברו הסכומים שיועדו להן לרשויות חזקות יותר"**.³⁶ אם נוסף על כך את העובדה כי ממילא רשויות חזקות מקצות למחלקות לשירותים חברתיים סכום גבוה מזה הנדרש מהן במסגרת ההסדר, נגיע למסקנה עגומה מאוד בנוגע לשוויון בין הרשויות המקומיות בישראל במתן שירותי רווחה.

בדוח המעקב שלו בדק מבקר המדינה מהי ההוצאה של משרד הרווחה בפועל למטופל ברשות מקומית בשנת 2005. הבדיקה התבססה על הדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – מאשכול 1, שבו מצויות הרשויות ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר, עד אשכול 10, שבו מצויות הרשויות ברמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר.

מבדיקת המבקר עולה כי **ככל שרמתה החברתית-כלכלית של הרשות גבוהה יותר, כך ההוצאה הממוצעת למטופל גבוהה יותר**. בדוח נמצא כי ההוצאה ברשויות המדורגות באשכול 10 (3,522 ש"ח בממוצע למטופל) גבוהה פי ארבעה מההוצאה ברשויות המדורגות באשכול 1 (869 ש"ח בממוצע למטופל). **נוסף על כך, נמצא כי הוצאות משרד הרווחה על רשויות מעורבות (שמתגוררים בהן יהודים וערבים) ועל רשויות במגזר היהודי היו גבוהות פי שניים מההוצאות על רשויות במגזר הלא-יהודי**.³⁷

מבקר המדינה כתב כי אפשר שהפערים בין נדרש על-פי החוק ובין מימון ההוצאות בפועל על-ידי משרד הרווחה נובעים גם מהעובדה שרשויות חלשות אינן מקבלות את מלוא התקציב המיועד להן בשל חוסר יכולתן לשאת בחלקן היחסי בעלויות הרווחה, ועדיין "פערים אלה אינם סבירים, ויש לחשוש שבמשך שנים רבות, שבהן הוקצו עשרות מיליארדי שקלים, לא נעשתה ההקצאה באופן שיש בו לצמצם פערים בהיקפם ובאיכותם של השירותים הניתנים מטעם הרשויות. לפיכך על משרד הרווחה לבחון מחדש את תוכנית ההקצאה ולשנות בה שינויים מהותיים כך שתתאפשר הקצאה מועילה שתתרום להגברת השוויוניות".³⁸

³⁴ מר אריה מצליח, מנהל היחידה לכלכלה ולמידע, מרכז השלטון המקומי, מכתב, 8 בינואר 2008; וגם: משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005**, מאי 2007.

³⁵ משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005**, מאי 2007, עמ' 655.

³⁶ ש.ם.

³⁷ ש.ם, עמ' 656.

³⁸ ש.ם, עמ' 657.

תשובת משרד הרווחה למבקר המדינה היתה כי בדיקת ההוצאה הממוצעת בפועל למטופל (בדיקה שערך המבקר) אינה מציגה תמונה מדויקת וכי יש להביא בחשבון שההוצאה על רשות מקומית מורכבת מהצרכים הייחודיים של הרשות. למשל, ברשות שיש בה הפניות רבות לשירות של סידור חוץ-ביתי, ההוצאה הממוצעת למטופל תהיה גבוהה ואילו ברשות שיש בה הפניות רבות יותר לשירותי קהילה, ההוצאה הממוצעת למטופל תהיה נמוכה. נוסף על כך, להעברת תקציבים מרשויות שלא ניצלו את התקציב שיועד להן לרשויות שהוצאותיהן על שירותי רווחה היו גבוהות מתקציבן יש השפעה על סך ההוצאה הממוצעת למטופל.³⁹

אשר לבחינת שיעור ההשתתפות מצד רשויות מקומיות חלשות, כפי שהציע מבקר המדינה, ממשרד הרווחה השיבו על פנייתנו בנושא זה כי לשם שינוי שיטת התקצוב יש צורך בהחלטת ממשלה.⁴⁰

7. כיצד ניתן לאמוד את עומס העבודה המוטל על העובדים?

המחסור הקיים בתקני כוח-אדם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מעלה שתי שאלות מרכזיות שיש לתת עליהן את הדעת:

◇ האם הנוסחה שעל-פיה משרד הרווחה מקצה תקני כוח-אדם למחלקות לשירותים חברתיים אכן מספקת מענה הולם על הצרכים הקיימים?

◇ האם יש מדד כלשהו למדידת עומס העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים? האם משרד הרווחה ערך בדיקה מעין זו?

7.1. עיון בנוסחה להקצאת תקני כוח-אדם

כאמור, הנוסחה להקצאת כוח-אדם למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נקבעה בשנת 2001. נגד נוסחה זו מועלות כמה וכמה טענות, וקצרה היריעה מלהעלות את כולן. נתמקד במרכזיות שבהן:

מספר תקנים נתון: הנוסחה להקצאת כוח-אדם מחלקת בין הרשויות המקומיות מספר נתון של תקנים, הנגזר מהסכום שהוקצב לשם כך בתקציב המדינה. דהיינו, היקף הקצאת כוח-האדם נגזר מהתקנים שאפשר לחלק על-פי מסגרת התקציב ולא מהיקף המצוקה ומצורכיהן האמיתיים של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

קשיים בהעברת תקנים מרשות אחת לאחרת: גם לאחר שחישוב באמצעות הנוסחה מעלה כי יש לשנות את הקצאת כוח-האדם בין הרשויות, משרד הרווחה מתקשה לעשות כן. כפי שהוצג במסמך זה, לטענת משרד הרווחה קושי זה נובע הן מהעדר תוספת תקציב והן ממגבלות הנובעות מהסכמי עבודה.

בשנת 2006 ערך מבקר המדינה השוואה בין הקצאת כוח-האדם בפועל בשנת 2005 ובין ההקצאה הדרושה על-פי הנוסחה. **המבקר מצא כי רוב הרשויות החלשות מצויות בתקינת חסר לעומת מספר התקנים שיש להקצות להן על-פי הנוסחה.** המבקר מצא כי 61% מהרשויות המדורגות באשכולות 1-5 מצויות בתקינת חסר כזאת, לעומת 36% מהרשויות המדורגות באשכולות 6-10. יתרה מזו, המבקר מצא

³⁹ שם.

⁴⁰ גבי טלי יוגב, יועצת מקצועית למנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 25 במאי 2008.

כי ברשויות מקומיות המדורגות באשכול 1, האשכול הנמוך ביותר, הפער בין תקן המשרות בפועל ובין תקן המשרות הנדרש על-פי הנוסחה גדל ב-7.5% לעומת התקופה שבה טרם נעשה שימוש בנוסחה (לפני שנת 2001). תשובת משרד הרווחה למבקר היתה כי בשנים 2005–2006 הוא נייד כ-19 משרות בין המחלקות לשירותים חברתיים וכי יש קושי לנייד משרות בין הרשויות, בעיקר בשל העובדה שהמשרד מצוי בתת-תקצוב.⁴¹

הקצאת כוח-אדם שלא לפי צרכים בפועל: מתחילת שנות ה-90 נחקקו בישראל חוקי רווחה חדשים ותוקנו חוקים קיימים המחייבים את מעורבותם של עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בתחומים שלא עסקו בהם בעבר. חקיקה זו הובילה לעלייה ניכרת במספר מקבלי השירות ממחלקות אלה. לדוגמה, ממשרד הרווחה נמסר כי בשל החקיקה החברתית הענפה בשנים האחרונות גדל מספר התסקירים השנתי שפקידי הסעד מתבקשים להגיש ב-300%.⁴² אולם חקיקה זו לא לוותה בתגבור כוח-האדם, ועל כן היא הגדילה במידה ניכרת את העומס המוטל על עובדי המחלקות לשירותים חברתיים, והם אינם מצליחים למלא את כל מטלותיהם. להלן נציג רק דוגמה אחת מתוך כמה. **בשנת 1989 תוקן חוק העונשין, התשל"ז–1977, ונוסף לו סעיף חובת הדיווח (סעיף 1368ד).** על-פי תיקון זה, כל אדם שיש לו יסוד סביר לחשוב כי נעברה עבירה בקטין או בחסר ישע חייב לדווח על כך לפקיד סעד או למשטרה. בפרק זה סעיפים המתארים את הנדרש מפקיד הסעד במקרים אלה. ממשרד הרווחה נמסר כי התיקון הוביל להוספת מטלות רבות מאוד על פקידי הסעד לחוק הנוער ועל פקידי הסעד להגנה על חוסים ומפגרים, אולם החוק לא לוה בתגבור הולם של כוח-אדם. **בכל הנוגע לתסקירים על חולי נפש כנדרש בחוק, ממשרד הרווחה נמסר כי בשל מצוקת כוח-האדם, מחלקות רבות אינן מיישמות את החוק.**⁴³

בדוח מבקר המדינה לשנת 2006 ציין המבקר כי משרד הרווחה לא קבע כמה משרות יסוד נדרשות ברשויות המקומיות עקב העלייה בדרישה לשירותי רווחה. לדעת המבקר, "הקצאת תקני כוח-אדם לרשויות המקומיות על-פי התקנים הקיימים, בלי לבחון את צורכיהן האמיתיים, מקשה על המשרד למצות את משאבי כוח-האדם ביעילות".⁴⁴ תשובת משרד הרווחה על פנייתנו היתה כי מדיניות המשרד היא שבכל חקיקה חברתית יש לייחד פרק לתקצוב ולתקינת כוח-האדם הנדרשים כתוצאה מהחוק המוצע. נטען כי ביטוי לעמדה זו ניתן בכל התייחסות שהגיש המשרד לחקיקה בנושאי רווחה במהלך השנה האחרונה.⁴⁵

7.2. מדידת עומס העבודה המוטל על עובדי הרווחה

אי-ההלימה בין היקף כוח-האדם במחלקות לשירותים חברתיים ובין היקף הדרישות המופנות למחלקות אלה מכבידה על עובדי הרווחה. עומס העבודה פוגע קשות ביכולתן של המחלקות לשירותים חברתיים לספק מענה הולם לאוכלוסיות הזקוקות לשירותיהן ואף מוביל לכך שחלק מהשירותים אינם ניתנים כלל. שאלה מרכזית וחשובה בנושא זה היא מהו היקף העבודה של העובד הסוציאלי, דהיינו

⁴¹ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, מאי 2007.

⁴² מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 במאי 2008.

⁴³ ש.ם.

⁴⁴ משרד מבקר המדינה, דוח שנתי לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, מאי 2007, עמ' 658.

⁴⁵ מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 במאי 2008.

בכמה מקרים יכול עובד סוציאלי במשרה מלאה לטפל כך שיספק לפונים אליו טיפול הולם ושפעילות המחלקה תהיה יעילה.

הגורמים הנוגעים בדבר מסכימים כי הערכת עומס העבודה המוטל על העובדים אינה משימה קלה, בשל מגבלות מתודולוגיות רבות. למשל כיצד מעריכים כראוי את העבודה הנדרשת בתיקים מסוגים שונים? בישראל נעשו כמה ניסיונות לקבוע מדדים לעומס העבודה של עובדים סוציאליים. בחלק זה של המסמך נציג שני ניסיונות מרכזיים:

הוועדה לבדיקת המעמסה ולקביעת הקדימויות במחלקות המקומיות לשירותים חברתיים:⁴⁶ בסוף שנות ה-80 ניהל איגוד העובדים הסוציאליים מאבק על רקע הקיצוץ בתקציבים ובכוח-אדם במחלקות לשירותים חברתיים. הרקע למאבק היה העלייה בשיעור הפונים למחלקות אלה והאלימות הגוברת כלפי העובדים הסוציאליים. במסגרת הסכם בין האיגוד למעסיקים בנושא המחלקות לשירותים חברתיים נקבע כי תוקם ועדה משותפת של משרד העבודה והרווחה, מרכז השלטון המקומי ואיגוד העובדים הסוציאליים לבדיקת העומס וסדר העדיפויות במחלקות לשירותים חברתיים. הוועדה, בראשות ד"ר יוסי כורזים, הגישה את המלצותיה באפריל 1989.

בדוח הוועדה צוין כי הערכת עומס העבודה קשה ומורכבת, שכן יש לעבודה ממדים שקשה לכמתם, אולם הוועדה ציינה במפורש את הצורך להתמודד עם סוגיה זו. על מנת לאמוד את הזמן המוקדש לטיפול במקרים מסוגים שונים נקטה הוועדה שיטה המכונה "ניתוח עיסוקים": בחינה של תוכני העבודה לפי סוג המטופל והזמן המושקע בכל פעילות. הוועדה פנתה לעשר מחלקות לשירותים חברתיים (שלוש עיריות, חמש מועצות מקומיות ושתי מועצות אזוריות), והן התבקשו לתעד במפורט את פעילותן של עובד סוציאלי בהתייחסות לסוג הפונים, כגון קשישים, ילדים בסיכון, מכורים לסמים, נשים מוכות וכדומה. מתוצאות אלה הציגה הוועדה חישובי עומס של שלושה תפקידים מרכזיים של עובדים סוציאליים.

על סמך הבדיקה שערכה המליצה הוועדה לפעול לקביעת מפתח לעומס עבודה של כלל העובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים, שישמש להקצאת כוח-אדם, באמצעות שיטת "ניתוח העיסוקים". הוועדה המליצה, בין השאר, כי את בדיקת העומס על-פי שיטה זו יבצעו כמה צוותי משימה קטנים, שהחברים בהם יהיו נציגים של משרד העבודה והרווחה, של איגוד העובדים הסוציאליים ושל עובדי המחלקות לשירותים חברתיים. המלצות הוועדה, שכאמור נכתבו והוגשו למשרד הרווחה לפני כ-20 שנים, לא יושמו.

ועדת בדיקה לפקידי סעד לחוק נוער וסדרי דין:⁴⁷ בחודש מאי 2005 הוגשו לסגן שר הרווחה אברהם רביץ המלצות ועדת הבדיקה לפקידי סעד לחוק הנוער ולסדרי דין, בראשות מר חיים פוזנר, אז מנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה; קודם לכן הוגשו ההמלצות לשר הרווחה זבולון אורלב, בשלהי כהונתו. בין ההמלצות בדוח זה בנוגע לתפקידים, לאחריותם ולתנאי עבודתם של פקידי הסעד לסדרי דין ושל פקידי הסעד לחוק הנוער, היו כמה המלצות על היקף העבודה שיש להטיל על פקידי סעד. הומלץ כי פקיד סעד לסדרי דין במשרה מלאה שאינו עובד שעות נוספות יגיש כ-45 תסקירים בשנה, לרבות צווי בית-משפט. פקיד סעד לחוק הנוער במשרה מלאה שאינו עובד שעות נוספות יטפל בכל נקודת

⁴⁶ איגוד העובדים הסוציאליים, מרכז השלטון המקומי ומשרד העבודה והרווחה, **דוח הוועדה לבדיקת המעמסה ולקביעת הקדימויות במחלקות לשירותים חברתיים**, אפריל 1989.

⁴⁷ משרד הרווחה, **ועדת הבדיקה לפקידי סעד לחוק נוער וסדרי דין**, מאי 2005.

זמן בכ-35 ילדים ובני-נוער לפי חוק זה (זוהי המכסה שנקבעה לקציני מבחן לנוער). המלצות דוח זה לא אומצו, ומשרד הרווחה הקים בינואר 2006 צוות בדיקה נוסף לבחינת סוגיית עבודתם של פקידי הסעד לסדרי דין, בראשות פרופ' ורד סלונים.

כאמור, לצד עבודות אלה נעשו ואף נעשות בימים אלה עוד כמה עבודות, אולם אף לא אחת מהן אומצה על-ידי המשרד.

פנינו למשרד הרווחה בשאלה אם הוא ערך אי-פעם בחינה מחקרית מקיפה של עומס העבודה בכל המחלקות לשירותים חברתיים ואם קבע מפתח למספר התיקים שעובד רווחה אמור לטפל בהם על-פי היקף משרתו. תשובת משרד הרווחה היתה כי במהלך השנים התקיימו במשרד כמה בדיקות הנוגעות לעומס העבודה (לדוגמה, בתחום פקידי סעד לסדרי דין ופקידי סעד לחוק הנוער), אולם "מעולם לא התקיימה במשרד בחינה מחקרית מקיפה הנוגעת להיקף העבודה במחלקות [לשירותים חברתיים] ולפיכך, לא קיימת תקינה הקובעת מהו מספר התיקים לעובד סוציאלי במשרה מלאה".⁴⁸ חשוב לציין כי כבר בשנת 2001 קרא מבקר המדינה למשרד הרווחה לערוך בחינה מערכתית מקיפה של סוגיית העומס במחלקות לשירותים חברתיים.

ממשרד הרווחה נמסר כי שר הרווחה יצחק הרצוג ומנכ"ל המשרד, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, החליטו כי בשל המצב הקיים והשינויים שחלו בשירותי הרווחה בעשורים האחרונים יש לבחון מחדש עבודת המחלקות לשירותים חברתיים. לצורך כך מוקמת בימים אלה ועדה, שיהיו חברים בה מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים, נציגי משרד הרווחה ונציגים מהאקדמיה. תפקידי הוועדה: להציע את חזון הרפורמה המתוכננת, את מטרותיה ואת השינויים הדרושים לכך. הוועדה תידרש לסוגיות רבות, ובהן המבנה הארגוני של המחלקות לשירותים חברתיים, הקמת רשויות רווחה אזוריות, הגדרת אוכלוסיות היעד של מחלקות אלה, הגדרת עומס מרבי לבעלי תפקידים, שיטת תקצוב המחלקות, שינויי חקיקה דרושים, תפקיד העובד הסוציאלי הכוללני והעובד הסוציאלי המומחה, הפיקוח על המחלקות, הבניית תהליכי עבודה מקצועיים במחלקות ומחשובם, מדידה שוטפת של תוצאות ועוד.⁴⁹

8. האלימות כלפי עובדי המחלקות לשירותים חברתיים

בשנתיים האחרונות גדל מספרם של מקרי האלימות כלפי עובדים סוציאליים. בשנת 2007 לבדה דווח על 142 מקרים של אלימות (פיזית, מילולית ואיומים) כלפי עובדים במחלקות לשירותים חברתיים.⁵⁰ מעשים אלה, הראויים לכל גינוי, נתפסים בידי כמה גורמים כתוצר של עומס העבודה הרב במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות; לטענתם עומס זה גורר לעתים התנהגות אלימה מצד הפונים אל העובדים הסוציאליים, בשל התחושה שהם אינם מקבלים כל סיוע למצוקתם.

בתע"ס מצויות הוראות להתמודדות עם מקרי אלימות במחלקות לשירותים חברתיים.⁵¹ מטרת הנוהל, שפורסם בתחילת שנת 1999, היא למנוע מקרי אלימות, להגן על העובדים מפני גילויי אלימות ולהנחות אותם כיצד לנהוג ולמי לדווח במקרים אלה. במסגרת נוהל זה פועלת בכל אחד ממחוזות המשרד ועדת

⁴⁸ מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 במאי 2008.
⁴⁹ שם.

⁵⁰ גבי טלי יוגב, יועצת מקצועית למנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 25 במאי 2008.

⁵¹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הוראה 1.14 בתקנון העובדים הסוציאליים, הנוהג במקרי אלימות במחלקות לשירותים חברתיים, 28 בינואר 1999.

"אל-אלימות", המקבלת דיווח על כל מקרה של אלימות במחלקות לשירותים חברתיים ומסייעת לעובד הנפגע ולמחלקה בכלל במקרים אלה.

בהוראות התע"ס נכתב במפורש כי "הרשות המקומית אחראית לביטחון האישי של העובד ולהספקת אמצעי מיגון אישיים (כגון: זמזמים, גז מדמיע, "שוקר") על-פי הנחיות מקצועיות של קצין הביטחון המקומי".⁵² בהוראות אין הנחיה להציב במחלקה לשירותים חברתיים מאבטח באופן קבוע, אלא נקבע רק כי "בתקופות מתח מיוחדות ניתן להציב במחלקה מאבטח... או שוטר בשכר... לתקופה מוגדרת".⁵³

מההוראות עולה כי באחריותה של הרשות המקומית לצייד את המחלקה באמצעי בטיחות ומיגון ולאבטח את המחלקה, וכי על משרד הרווחה להשתתף בהוצאות הכרוכות במימוש הוראה זו.

אולם ממרכז השלטון המקומי נמסר כי ברשויות רבות ברחבי הארץ אין אבטחה במחלקות לשירותים חברתיים, וכי אבטחה מעין זו קיימת בעיקר ברשויות מקומיות מבוססות, שבכוחן לממן שירות זה. עוד נמסר כי כיום משרד הרווחה אינו משתתף במימון האבטחה במחלקות, ונושא זה אינו נכלל בהסדר המימון שלפיו משרד הרווחה מממן 75% מהוצאות הרווחה של הרשויות המקומיות. במרכז השלטון המקומי סבורים כי על משרד הרווחה להשתתף במימון האבטחה כפי שהוא משתתף במימון שירותים אחרים במחלקות לשירותים חברתיים, ובהם שירותי מזכירות.⁵⁴

ממשרד הרווחה נמסר כי לפני כשנה הוקמה ועדה בשיתוף מרכז השלטון המקומי, שתפקידה היה בחינת ביטחון העובדים במחלקות. המלצות הוועדה בכל הנוגע למימון אמצעי מיגון (כגון דלתות פלדה, אינטרקום, טלוויזיה, לחצני מצוקה), אומצו בידי המשרד, ובכוונתו להקצות מתקציבו 500,000 ש"ח בכל שנה במשך שלוש שנים למימון רכישת אמצעים אלה.⁵⁵ בימים אלה ממתין משרד הרווחה לאישור הבקשה בוועדת הכספים של הכנסת.⁵⁶

אשר לאבטחת המחלקות, תגובת משרד הרווחה היא כי הוועדה עדיין בוחנת את הנושא, לרבות את סוגיית ההכשרה הדרושה למאבטחים ואת אפיון המקרים שבהם יש להציב מאבטח. המלצות הוועדה יוגשו עד סוף חודש יוני 2008. לטענת המשרד, עלות הצבת מאבטחים מוערכת ב-14 מיליון ש"ח בשנה, ובקשה לקבלת תקציב לנושא זה הוגשה לאגף התקציבים במשרד האוצר לקראת דיוני התקציב לשנת 2009.⁵⁷

דיון

להלן כמה סוגיות שיש לתת עליהן את הדעת:

❖ היקף האוכלוסיות הנזקקות לשירותי רווחה גדל עם השנים, הן בשל העלייה בשיעורי העוני והן בשל חקיקה חברתית ענפה, שהגדילה את הצורך במעורבותם של העובדים הסוציאליים. על-פי

⁵² סעיף 2.2 בתקנון העובדים הסוציאליים.

⁵³ סעיף 2.3(ב) בתקנון העובדים הסוציאליים.

⁵⁴ גב' יהודית גלנץ, רכזת רווחה במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 25 במאי 2008.

⁵⁵ מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 במאי 2008.

⁵⁶ גב' טלי יוגב, יועצת מקצועית למנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 25 במאי 2008.

⁵⁷ מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 21 במאי 2008.

נתוני משרד הרווחה, כיום 480,464 משפחות מטופלות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות; הטיפול בכ-27% מהן הוא ברמת אינטנסיביות גבוהה.

❖ **עומס העבודה הרב המוטל על עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות אינו סוגיה חדשה.** בסוף שנות ה-80 העלו העובדים הסוציאליים בדיוק את אותן טענות שהם מעלים כיום. אולם חרף העובדה שחלפו כ-20 שנה והעומס גדל, נראה כי עד היום לא נעשה דבר בנושא זה. **נדגיש כי משרד הרווחה אינו חולק על טענות איגוד העובדים הסוציאליים, והוא מודע לעומס העבודה הכבד המוטל עליהם.** ממשרד הרווחה נמסר כי בימים אלה ננקטת פעולה לעיצוב רפורמה מקיפה במחלקות לשירותים חברתיים, ולקראת דיוני התקציב לשנת 2009 המשרד אף הגיש למשרד האוצר בקשה לתקצוב כ-1,000 תקני כוח-אדם במשך חמש שנים.

❖ אין ספק כי המחסור בתקני כוח-אדם במחלקות לשירותים חברתיים הוא חלק מבעיה רחבה בהרבה, והיא הסדר מימון שירותי הרווחה, שלפיו משרד הרווחה מממן 75% מהוצאות הרווחה המאושרות של הרשויות המקומיות והיתרה ממומנת מכספי הרשויות. הסדר זה אינו מביא בחשבון את ההבדלים בין הרשויות המקומיות מבחינה חברתית-כלכלית. יש לכך השלכות קשות על שירותי הרווחה ברשויות חלשות – שאוכלוסייתן זקוקה לשירותים אלה יותר מאוכלוסייתן של רשויות חזקות.

❖ כבר בשנת 2001 המליץ מבקר המדינה למשרד הרווחה לבחון את הצורך בשינוי שיעור ההשתתפות של הרשויות המקומיות, כך ששיעור זה יתאם את רמתן החברתית-כלכלית. כלומר, לרשויות שרמתן החברתית-כלכלית נמוכה ייקבע שיעור השתתפות נמוך מזה שייקבע לרשויות ברמה חברתית-כלכלית גבוהה. בביקורת חוזרת שערך המבקר במשרד הרווחה בשנת 2006 נמצא כי שיעור המימון לא שונה והנושא לא נבחן.

❖ עובדה מדאיגה נוספת העולה מבדיקת מבקר המדינה היא שבמקרים שבהם רשויות חלשות לא ניצלו את התקציב שיועד להן בשל חוסר יכולתן לשאת בחלקן היחסי בעלויות, הועברו הסכומים שיועדו להן לרשויות חזקות יותר. אין ספק שלמצב זה השלכות חמורות על אי-השוויון בשירותי הרווחה בין הרשויות בישראל.

❖ על-פי הנוסחה להקצאת כוח-אדם, בין המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מחולק מספר נתון של תקנים, שנקבע על-פי התקציב השנתי שאושר לכך. ממשרד הרווחה נמסר כי על-פי הנוסחה חסרים כיום 212.65 תקני כוח-אדם במחלקות לשירותים חברתיים.

❖ הטענה המרכזית בעניין זה היא שהנוסחה להקצאת כוח-אדם אינה מביאה בחשבון את היקף הצרכים בפועל ואת עומס העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים. על-פי משרד הרווחה, מאומדנים ראשוניים – המבוססים על בחינת שטח ולא על מחקר מעמיק – של עומסי העבודה במחלקות לשירותים חברתיים, עולה כי במחלקות אלה חסרים כ-1,000 תקנים.

❖ בישראל נעשו כמה עבודות שנועדו לקבוע אמות מידה להערכת עומס העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים. מטרתן היתה לקבוע מפתח לעומס העבודה, שיהיה מדד אמין יותר להקצאת כוח-אדם. אחת מהעבודות אלה נעשתה לפני כ-20 שנה בוועדה בראשות ד"ר יוסי כורזים, אולם המלצותיה לא אומצו. ממשרד הרווחה נמסר כי מעולם לא התקיימה במשרד בחינה מחקרית מקיפה של היקף העבודה במחלקות לשירותים חברתיים, ועל כן אין תקינה הקובעת מה מספר התיקים שיהיו בטיפולו של עובד בהתאם להיקף משרתו. עוד צוין כי

בימים אלה מוקמת ועדה שעיקר מטרתה היא בחינת רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים, והיא תעסוק בין השאר בהגדרת עומס מרבי לבעלי תפקידים.

❖ אחת הסיבות לעלייה בהיקף העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים היא העובדה שהחקיקה החברתית הענפה שנחקקה בישראל מתחילת שנות ה-90 לא לוותה בתוספת משאבים ליישומה. **מן הראוי שכל חוק חברתי בישראל יכלול פרק הקובע את תוספת המשאבים שתוקצה לשם יישומו.**

❖ העלייה במקרי האלימות כלפי עובדי המחלקות לשירותים חברתיים היא תופעה חמורה מאוד ויש לעשות הכול כדי לנסות למגרה. עם זאת, יש הסבורים כי תופעה זו היא תוצאה של העומס על המחלקות לשירותים חברתיים ושל חוסר יכולתן לספק שירות הולם. נראה כי הגדלת תקני כוח-האדם, לצד אבטחת המחלקות, תסייע בצמצום התופעה.