

משרד הרווחה

פעולות הביקורת

בהנהלת משרד הרווחה, בלשכות המחוזיות - תל אביב והמרכז וירושלים, ובאגף הרווחה בעיריית ירושלים נבדק אם עובדים בלשכות השר ומנכ"ל המשרד התערבו בתהליכי קבלת החלטות של הדרג המקצועי בעניין השמת ילדים במעונות יום ובפנימיות.

בלשכת היועץ המשפטי שבמשרד הראשי של משרד הרווחה ובלשכותיו המחוזיות - תל אביב והמרכז, חיפה והצפון נבדקו הליך המינוי של אפטרופסים על חסויים והפיקוח על טיפולם בחסויים. (ראו: "פיקוח על הטיפול בחסויים", עמ' 657).

במשרד הראשי ובמחוזות המשרד נבחנו היבטים מרכזיים של מעמד המחוז ובהם: סמכויות המחוז וחלוקת התפקידים בינו ובין מטה המשרד, שיתוף המחוז בתהליכי קבלת ההחלטות במשרד והמבנה הארגוני ודפוסי העבודה של המחוז. הביקורת התמקדה בדרכי הפעולה של מערך הפיקוח על המחלוקת לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ובדקה את שיתוף הפעולה והתיאום בין המפקחים המחוזיים בתחומים השונים ואת כלי הפיקוח והבקרה שבידיהם (ראו "הדרג המחוזי במשרדי הממשלה", עמ' 5).

נעשה מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדו"ח 52 בנושא "טיפול המשרד באלימות בין בני זוג".

התערבות עובדי לשכות השר והמנכ"ל בהשמת ילדים במעונות יום ובפנימיות

תקציר

משרד הרווחה (להלן - המשרד) מופקד על התווית מדיניות הרווחה; המדיניות באה לידי ביטוי בהוראות ובהנחיות של המנכ"ל (להלן - התע"ס) המפרטות, בין היתר, את הקריטריונים לקביעת הזכאות לשירותי הרווחה לסוגיהם ואת אופן הבקרה והפיקוח על ביצוע מדיניותו. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מופקדות על מתן שירותי הרווחה, על פי שיקול דעתם ובהתאם להוראות ולהנחיות של המשרד.

השר ומנכ"ל המשרד רשאים למנות לעצמם, על פי שיקול דעתם, עוזרים ויועצים (להלן - עובדי לשכה). על משרות עובדי לשכה, המכונות לעתים "משרות אמון", חלות הגבלות שתכליתן היא הפרדה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי במשרד. על פי תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) הם אינם רשאים להיות מעורבים בתחומי הביצוע של המשרד ואינם רשאים להעביר מטעם השר הוראות לעובדים אלא באמצעות הנהלת המשרד.

הועלה, שעובדי לשכה בלשכות השר והמנכ"ל במשרד, התערבו בתהליכי קבלת החלטות של הדרג המקצועי בעניין השמת ילדים מסוימים במעונות יום ובפנימיות. התערבות כזאת אינה תקינה, ועשויה להתפרש כהוראה לדרג המקצועי לסטות מהכללים ולהעדיף את מי שבשמם נקבו עובדי הלשכות במשרד, על פני זכאים אחרים.



משרד הרווחה¹ (להלן - המשרד) מופקד על התווית המדיניות של שירותי הרווחה, קביעת היעדים של המשרד ושל יחידותיו, הקצאת תקציבים לרשויות הרווחה לפי קריטריונים ברורים, גלויים ואובייקטיביים, ופיתוח מערכות ניהול, פיקוח ובקרה.

מדיניות המשרד בתחום הרווחה באה לידי ביטוי בהוראות ובהנחיות של מנכ"ל המשרד המפורטות ב"תקנון לעבודה סוציאלית" (להלן - התע"ס). התע"ס קובע, בין היתר, את כללי השתתפות המשרד במימון שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, את הקריטריונים לקביעת הזכאות לשירותים השונים ואת אופן הבקרה והפיקוח של המשרד על ביצוע מדיניותו והנחיותיו.

על פי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן - החוק), הרשות המקומית היא האחראית למתן סעד לנזקק. את שירותי הרווחה נותנות הרשויות המקומיות באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים (להלן - מחלקות לש"ח), הממונות מתקציב המשרד ומתקציבי הרשויות המקומיות.

מהתקנות² שהותקנו לפי החוק עולה, שלמחלקה לש"ח יש סמכויות נרחבות והיא המחליטה לפי שיקול דעתה מי יקבל שירות מסוים ממכלול שירותיה ולפי אילו סדרי עדיפות. לפי תקנות ארגון לשכות סעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963, מנהל המחלקה לש"ח יהיה בפיקוח המקצועי של מפקחים שמינה שר הרווחה (להלן - השר). הלשכות המחוזיות של המשרד אחראיות לפיקוח השוטף על שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, באמצעות מפקחים מחוזיים. המפקחים הם אנשי המקצוע שתפקידם ליעץ למחלקות לש"ח, להדריך אותן ולוודא ששירותי הרווחה ניתנים בהתאם למדיניות המשרד ולהנחיותיו.

השר ומנכ"ל המשרד רשאים למנות לעצמם, על פי שיקול דעתם, עוזרים ויועצים (להלן - עובדי לשכה). על משרות עובדי לשכה, המכונות לעתים "משרות אמון", חלות הגבלות שתכליתן היא

1 במועד הביקורת היה שמו משרד העבודה והרווחה. בתחילת שנת 2003 הועבר תחום העבודה למשרד התעשייה המסחר והתעסוקה.

2 תקנות שירותי הסעד (פניה למתן סעד או טיפול סוציאלי), התשכ"ח-1967, מעניקות למנהל הלשכה המקומית את הסמכות לקביעת זכותו של הפונה לקבל סעד או טיפול סוציאלי. גם בתקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התשל"ו-1970, המגדירות מיהו נזקק סעד, נאמר שזכאותו של נזקק מחמת מחסור או נזקק מסיבה אחרת תיקבע לפי שיקול הדעת של מנהל הלשכה.

הפרדה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי במשרד. על פי הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), עובדי לשכה (כמובנם לעיל) בלשכת השר³ אינם נמנים עם הסגל המקצועי ואינם חלק מהמדרג של המשרד, ולפיכך אינם רשאים להיות מעורבים בתחומי הביצוע של המשרד, אינם רשאים להעביר מטעם השר הוראות לעובדים אלא באמצעות הנהלת המשרד, ואין להטיל עליהם תפקיד שנועד לסגל המקצועי הקבוע של המשרד. שמירת ההפרדה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי במשרד מוסדרת גם באמצעות קיום ההיררכיה המקצועית במתן שירותי הרווחה בלשכות המחוזיות ובמחלקות לש"ח, כפי שנקבעה בחוק ובתקנות.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים דצמבר 2002 - מרס 2003, לסירוגין, אם עובדים מלשכת השר ומלשכת מנכ"ל המשרד התערבו בעבודת המחלקות לש"ח בקשר להשמת ילדים מסוימים במעונות יום ובפנימיות. הבדיקה נעשתה בעקבות מידע בנושא שהגיע למשרד מבקר המדינה. במסגרת הבדיקה התקיימו כמה פגישות עם מנהלות המחוזות תל אביב והמרכז וירושלים ועם מרכזי השירות לילד ונוער במחוזות אלה, וכן עם מנהלת אגף הרווחה בעיריית ירושלים. כמו כן נסקרו מסמכים בהנהלת המשרד והתקבל מידע מכמה רשויות מקומיות. להלן ממצאי הבדיקה:

השמת ילדים במעונות יום ובפנימיות

המחלקות לש"ח מטפלות בילדים השרויים במצוקה או בסיכון, בין היתר, באמצעות השמתם במעונות יום בקהילה או בפנימיות. התע"ס מפרט את תהליך קבלת ההחלטה על השמה במסגרות אלה ואת תנאי הזכאות לה. על פי התע"ס, הנזקקות להשמה במעון יום תיקבע בידי עובד סוציאלי במחלקה לש"ח, על פי סדרי קדימויות; החלטה על הוצאת ילד מביתו והשמתו בפנימייה תיקבע בידי ועדה מקומית לקביעת דרכי טיפול בילדים - ועדת החלטה, שחברים בה, בין היתר, העובד הסוציאלי המטפל בילד ובמשפחתו, נציגים של שירותים טיפוליים בקהילה ושל שירותי החינוך המקומיים.

המשרד והרשות המקומית משתתפים במימון החזקת ילדים במעונות יום ובפנימיות. בתקציב המשרד נקבעו סעיפים מיוחדים להשמת ילדים במסגרות האמורות ולפי הסכומים שהוקצו בהם נקבעות מכסות שנתיות לכל רשות מקומית. אמות המידה לקביעת מספר המכסות לכל רשות מקומית קבועות אף הן בתע"ס, ובו נאמר ש"מגמת המשרד היא להקצות תקציבים לרשויות המקומיות על פי אמות מידה אובייקטיביות, גלויות ושוויוניות". בתקציב המשרד לשנת 2002 הוקצה סכום של כ-275 מיליון ש"ח להחזקת 13,748 ילדים במעונות יום ובמשפחתונים, וכ-305 מיליון ש"ח להחזקת 9,689 ילדים בפנימיות.

כל רשות מקומית מקבלת בתחילת שנה, באמצעות מנהל המחוז במשרד, הודעה על מספר המכסות שהוקצו לה להשמת ילדים. בהתאם לכך קובעת המחלקה לש"ח את סדרי העדיפויות לפי מידת הנזקקות של הילדים. יש שבמהלך השנה מקבלת רשות מקומית מכסות נוספות כתוצאה מוויסות שעושה המחוז בין הרשויות המקומיות שבתחומו ומהרורבות התקציביות שהמשרד משאיר בידי המנכ"ל והנהלת המשרד.

1. כאמור, קביעת נזקקותו של ילד לטיפול במסגרת מעון יום או בפנימייה היא החלטה הנתונה בידי הגורמים המקצועיים במקום מגוריו של הילד, בהתחשב בסדרי העדיפויות המקומיים, ואילו הבקרה והפיקוח על סדרי השמת ילדים במעונות יום ובפנימיות נעשים בידי המפקחים המחוזיים.

3 ככלל, ההוראות בעניין עובדי לשכת שר חלות גם עובדי לשכת מנכ"ל.

הועלה, כי היו פניות מלשכות השר ומנכ"ל המשרד שניהן באותו מועד אל מחלקות לש"ח ברשויות המקומיות ואל מחוזות המשרד בבקשות מפורטות להשמת ילדים מסוימים במעונות יום ובפנימיות, כמפורט להלן:

(א) לשכת המנכ"ל העבירה באוקטובר 2002 לסגן ראש עיריית ירושלים - מחזיק תיק הרווחה רשימה שמית של ילדים להשמה במעונות יום, שכותרתה "מעונות יום - בקשות השר", ורשימה שמית של ילדים להשמה בפנימיות, שכותרתה "מעונות פנימייה - בקשות השר". ברשימות נקובים שמות של משפחות הגרות בירושלים וברשויות מקומיות אחרות שלילדיהן נדרשת השמה במעון יום או בפנימייה. ליד חלק משמות המשפחה צוין כי נדרשות שתי מכסות, כלומר השמת שני ילדים מאותה משפחה. ברשימות נקובים שמות של 46 משפחות (שנדרשות להן 53 מכסות) מ-15 רשויות מקומיות; ברשימה הראשונה (מעונות יום) צוינה גם תוספת של חמש מכסות לרשות מקומית מסוימת, ללא פירוט שמות.

בתשובת מנהלת אגף הרווחה בעיריית ירושלים מ-5.1.03 למשרד מבקר המדינה נאמר, כי לשכת מחזיק תיק הרווחה בעירייה העבירה אליה את הרשימות בצירוף חומר נלווה הכולל פניות של המשפחות ללשכת השר ובקשות של עוזרי השר ויועציו להשמת הילדים. בתשובה ובשיחה עמה ציינה מנהלת האגף, שאף על פי שמדובר בפניות אישיות מלשכת השר, בדק האגף אם הילדים ששמותיהם נקובים ברשימות⁴ והם תושבי ירושלים אכן עומדים בכללי הזכאות להשמה במסגרות המבוקשות. לדבריה, הבדיקה האמורה העלתה, שחלק מהילדים תושבי ירושלים הושמו במסגרות עוד קודם לפניות מלשכת השר, חלק נמצאו זכאים להשמה, לאחר שנבדקה זכאותם בעקבות קבלת הרשימות, ותוספת המכסות שהקצה המשרד לעירייה באוקטובר 2002 אפשרה את השמתם, ולחלק לא אושרה השמה משום שלא עמדו בקריטריונים או בשל מקומם הנמוך בסדר העדיפות.

ראוי להדגיש, שהרשימות הועברו ישירות מלשכת המנכ"ל לדרג פוליטי בעיריית ירושלים (סגן ראש העירייה - מחזיק תיק הרווחה) ולא לדרג המקצועי (אגף הרווחה), ויש בכך משום הכנסת גורם פוליטי נוסף, דבר המחזק את החשש למעורבות פוליטית בשיקולים מקצועיים.

אף על פי שבדיעבד התברר, כי אגף הרווחה בעירייה, שאליו הגיעו הרשימות, בדק כל ילד לגופו של עניין, מלכתחילה היה מקום לחשש שהרשימות הנחזות לבקשות השר ישפיעו על הטיפול. יתרה מזו, גם אם ילד מסוים היה זכאי לסידור המבוקש, העובדה ששמו כלול ברשימות שצוין עליהן כי הן בקשות השר, יש בה כדי לטעת מחשבה בלב המשפחה כי הילד זכה להשמה תודות להתערבות הדרג הפוליטי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר מנכ"ל המשרד דאז כי כפי שידוע לו, הטיפול בעת כהונתו בפניות מן הציבור לשר או למנכ"ל היה "בערוץ המקובל", כלומר הן הועברו מלשכת השר ללשכת המנכ"ל ומשם לדרג המקצועי - ראשי האגפים והמחוזות - כשירות לאורח; אשר לרשימות האמורות, מדובר במסמך המרכז מקבץ פניות של משפחות מיישובים שונים שהועברו מלשכת השר לצורך טיפול; כותרתו של המסמך נרשמה כלאחר יד ובמקום לכתוב "בקשות שהופנו לשר" נרשם "בקשות השר". לפי תשובת המנכ"ל, אין הוא רואה בכך סטייה מהדרך המקובלת לטיפול בפניות של אזרחים. בפגישה שהתקיימה עם עוזר המנכ"ל ב-19.1.04 הוא מסר לנציגי משרד מבקר המדינה

4 הרשימות כוללות שמות של 16 משפחות (סה"כ 18 מכסות) מירושלים שילדיהן זקוקים להשמה במעונות יום, ושמות של 9 משפחות (סה"כ 12 מכסות, 4 מהן להשמת ילדים במוסד מסוים) מירושלים שילדיהן זקוקים להשמה בפנימייה.

שלמיטב ידיעתו הרשימות האמורות נמסרו למחזיק תיק הרווחה בעיריית ירושלים במהלך פגישה עם מנכ"ל המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדרך הנאותה לטפל בפניות של אזרחים ללשכת השר היא להעבירן כמות שהן ליחידה שאמורה לטפל בפנייה, ולהודיע לפונים לאן הועברה פנייתם. מדובר, אפוא, בפעולה "דוורית" גרידא. במקרה הנדון הועברו תחילה הרשימות השמיות שכותרתן "בקשות השר" לדרג הפוליטי בעיריית ירושלים, וממנו לדרג המקצועי. "תיווך" מיותר זה אף הוא אומר דרשני. מקרה זה מלמד על מינהל לא תקין.

(ב) מרכזת השירות לילד ונוער במחוז תל אביב והמרכז (להלן - מרכזת השירות) דיווחה במכתב למנהל השירות במטה המשרד, כי ב-7.10.02 הודיע לה בעל פה עוזר למנכ"ל המשרד כי הוספו מכסות למעונות יום ולפנימיות, המיועדות לילדים מסוימים מכמה רשויות מקומיות במחוז האמור. במכתבה פירטה מרכזת השירות שמות של עשרה ילדים מחמש רשויות מקומיות, וכן צוין בו ש"עם קבלת המכסות תגברנו את הרשויות המפורטות מעלה עבור הילדים הנ"ל".

השר דאז (ח"כ שלמה בניזרי) לא הגיב על ממצאי הביקורת, גם לאחר שנשלחה לו תזכורת בעניין. בתשובת מנכ"ל המשרד דאז למשרד מבקר המדינה, אשר תוכנה אושר במלואו בידי עוזר למנכ"ל⁵ נאמר, כי עוזר המנכ"ל לא שוחח עם מרכזת השירות, לא כתב לה הנחיה כלשהי וגם לא מסר לה רשימה ילדים כלשהי. לדבריו, "הוא פנה למנהלת המחוז עם ריכוז פניות שהופנו לשר והועברו לבירור המנכ"ל", ו"להערכתו מנהלת המחוז העבירה את פרטי הפניות אל מרכזת השירות".

העוזר למנכ"ל לא נתן בתשובתו הסבר מניח את הדעת מדוע העלתה מרכזת השירות את גרסתה בדבר מעורבותו בהשמת הילדים שאת שמותיהם אף ציינה במכתבה, אם לא היה ממש בגרסה זו. מכל מקום, על עובדי לשכה להקפיד כי העברת פניות שהגיעו ללשכת השר אל הדרג המקצועי לא תתפרש ולו ברמז כהוראה או כבקשה לפעול בניגוד לכללים.

2. הביקורת העלתה גם מעורבות של יועצת השר בטיפול המקצועי של מחלקה לש"ח בעניין הקשור להשמה:

יועצת השר פנתה, במכתב מ-29.8.02, ישירות למנהלת המחלקה לש"ח בעיריית ביתר עילית ודרשה לזרז את הטיפול בהוצאת ילד מביתו והעברתו לפנימייה, וכן מתחה ביקורת על אופן טיפול המחלקה בילד. במכתב של מנהלת המחוז ליועצת השר מ-10.9.02 נכתב, בין היתר, ש"מחלקות הרווחה כפופות מקצועית למחוז, ולכן, לא מקובלת פניה אחרת שאינה באמצעות המחוז". בעקבות מכתב זה כתבה מנהלת המחלקה האמורה למנהלת המחוז: "אני תקווה שפנייתך זו תשים קץ להתערבות ממושכת וכופה בעבודתה של פקידת הסעד המחלקתית תוך שימוש במעמדה הבכיר של היועצת לגבי התהליך הטיפולי".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה יועצת השר כי היא "הוכנסה לתמונה" בעניין זה לאחר שמנהלת המחוז ומנהלת המחלקה לש"ח לא נענו לפניות אליהן. אולם בבדיקה לא נמצאו מסמכים המעידים שהיו פניות בעניין זה למנהלת המחוז ולמנהלת המחלקה לש"ח לפני 29.8.02 - תאריך מכתבה של יועצת השר.

מנכ"ל המשרד שכיחן במועד סיום הביקורת מסר בתשובתו מ-25.12.03 למשרד מבקר המדינה, שבכוונתו "לחדד, בדרך של הוצאת נוהל, את דרכי הפעולה המתבקשות כלשכות שר ומנכ"ל אל מול דרגי המשרד המקצועיים של טיפול בבקשות פרטניות או נושאים מקצועיים אחרים, כדי שלא יהיה בהם כדי להשפיע על הגורמים המקצועיים או ליצור רושם כאילו יש עניין לקדם החלטות מקצועיות ברמת הפרט או לתת יחס מועדף למאן דהוא".



מעורבותם של עובדי לשכה (כהגדרתם לעיל) בעבודתו של הדרג המקצועי במשרד ממשלתי אינה מתיישבת עם מינהל ציבורי תקין והדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בהוראות התקשי"ר. הקפדה על אי-מעורבותם של עובדי לשכה כאמור לא נשמרה במקרים הנדונים בפרק זה.