

ממצאי מעקב

תקצוב שירותי הרווחה לרשויות מקומיות - היעדר שוויון

תקציר

שירותי הרווחה ניתנים ליחידים ולמשפחות המתקשים לתפקד תפקוד תקין בחיי היומיום, כדי לסייע להם בפתרון בעיותיהם ולספק את צורכיהם המיוחדים. שירותי הרווחה ניתנים, בין היתר, על ידי משרד הרווחה באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים הפועלות במסגרת הרשויות המקומיות. לרשויות המקומיות מועבר תקציב ממשרד הרווחה המיועד למימון שירותי הרווחה לתושביהן, שירותים שהמשרד אישרם. מימון משרד הרווחה הוא בדרך כלל בשיעור של 75% מכלל ההוצאה, והיתרה ממומנת מכספי הרשויות המקומיות. על פי נתוני משרד הרווחה, ההוצאה הכוללת לשירותי הרווחה ברשויות המקומיות לשנת 2005 הייתה כ-3.2 מיליארד שקל, ובכלל זה המימון מכספי הרשויות המקומיות.

במחצית השנייה של 2006 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא סדרי התקצוב הקיימים בין משרד הרווחה לבין הרשויות המקומיות למתן שירותי הרווחה ולמימנם. ביקורת המעקב נועדה לבדוק, האם תוקנו הליקויים שצוינו בבדיקה הקודמת שנערכה בנושא זה ושממצאה פורסמו בדוח 51ב¹.

1. הן בדוח 51ב והן בהחלטת הממשלה משנת 2001 צוין הצורך לקבוע אמות מידה שיתרמו לשקיפות ולשוויון בהקצאת המשאבים של משרד הרווחה לשירותי הרווחה ברשויות המקומיות. בביקורת המעקב התברר שמשרד הרווחה לא קידם את הנושא בהיקף ובקצב הנדרשים, וסעיפי תקציב בנושאים רבים נותרו בלא אמות מידה להקצאתם, למשל סעיפי תקציב הנוגעים לטיפול במפגרים, בנכים, במתמכרים ובנוער מנותק. בהיעדר קריטריונים להקצאה נפגעת יכולתו של המשרד להגביר את השקיפות ואת השוויון בהקצאת המשאבים.

2. בביקורת הקודמת צוין שראוי לתת את הדעת לכך שרשויות מקומיות חלשות מן הבחינה הכלכלית עשויות שלא לצורך את מלוא ההקצבה בשנה מסוימת מאחר שאין באפשרותן לשאת בחלקן היחסי בעלויות. במקרה כזה משרד הרווחה מעביר מן התקציב המקורי שייעד להן לאותה השנה לרשויות מקומיות אחרות. לפיכך המליץ משרד מבקר המדינה לבחון, האם יש לשנות את שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות במימון שירותי רווחה, ובתוך כך לבחון, האם יש לקבוע מימון בשיעור פרוגרסיבי לפי מצבה החברתי-כלכלי של כל רשות מקומית. כלומר, רשויות שרמתן החברתית-כלכלית נמוכה יידרשו לשיעור השתתפות נמוך מזה שיידרשו לו רשויות שרמתן החברתית-כלכלית גבוהה. כך ייווצר איזון תקציבי ויוגברו השוויון והמועילות בהקצאת המשאבים. מבדיקת המעקב התברר ששיעורי המימון לא השתנו. יתר על כן, משרד הרווחה לא בחן את האפשרות לקבוע שיעור השתתפות פרוגרסיבי כמוצא

1 דוח שנתי 51ב של מבקר המדינה (2001), עמ' 546-561.

לעיל ואף לא בחן חלופות לכך. בכך לא עשה המשרד לצמצום נטל ההשתתפות של הרשויות החלשות במימון פעולות הרווחה, מה שהיה בו לסייע בצמצום הפערים בין הרשויות בהיקף השירותים שהן נותנות ובאיכותם.

3. משרד מבקר המדינה חישב את הוצאת משרד הרווחה בפועל בממוצע למטופל בשנת 2005 לפי דירוגן החברתי-כלכלי² של הרשויות המקומיות. נמצא כי ככל שרמתה החברתית-כלכלית של הרשות גבוהה יותר, כך ההוצאה הממוצעת למטופל גבוהה יותר. ההוצאה הממוצעת למטופל ברשויות שרמתן החברתית-כלכלית היא הנמוכה ביותר הגיעה ל-869 ש"ח, ואילו ברשויות שרמתן היא הגבוהה ביותר הגיעה ההוצאה ל-3,520 ש"ח, כלומר פי ארבעה. מבדיקה לפי מגזרים התברר כי ההוצאה בממוצע למטופל ברשויות במגזר היהודי וברשויות מעורבות הייתה גבוהה פי שניים ויותר מזו שברשויות במגזרים הלא-יהודיים. לדעת משרד מבקר המדינה, פערים אלה אינם סבירים, ויש לחשוש שבמשך שנים רבות, שבהן הוקצו עשרות מיליארדי שקלים, לא נעשתה ההקצאה באופן שיש בו לסייע בהשגת שוויון בין הרשויות בהיקף ובמגוון שירותי הרווחה שהן מספקות. את קיומם של פערים אלה ציין משרד מבקר המדינה עוד בשנת 2000, אך עד כה לא נעשה שינוי מהותי.

4. בביקורת הקודמת נמצא שמשרד הרווחה לא קבע על פי מדדים אובייקטיביים, כמה משרות של עובדי רווחה נדרשות ברשויות המקומיות לנוכח שינויים בדרישה לשירותי רווחה. בביקורת המעקב נמצא כי אף שחלפו יותר מחמש שנים עדיין לא קבע המשרד, מהו מספרן הכולל של המשרות הנדרשות ברשויות המקומיות. הקצאת תקני כוח אדם על פי התקנים הקיימים בלא בחינת הצרכים על פי מדדים אובייקטיביים מקשה על המשרד למצות את משאבי כוח האדם ביעילות.

אמנם משרד הרווחה קבע בשנת 2001 מודל חדש להקצאת כוח אדם לרשויות המקומיות, אולם אף שחלפו כחמש שנים מאז נקבע, מרבית הרשויות החלשות, דווקא הן, מצויות בתקינת חסר לעומת תקן המשרות המוצע לפי מודל זה. יתרה מזאת, ברשויות מקומיות המדורגות ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר הפער הממוצע בין תקן המשרות בפועל לבין תקן המשרות המוצע לא זו בלבד שלא הצטמצם, אלא אף התרחב.



1. שירותי רווחה אישיים וחברתיים ניתנים ליחידים ולמשפחות המתקשים לתפקד באורח תקין בחיי היומיום, כדי לסייע להם בפתרון בעיותיהם ולספק את צורכיהם המיוחדים. שירותי רווחה ניתנים, בין היתר: לילדים בסיכון, לנערות ולנערים במצוקה, לנשים מוכות, למשפחות במצבי משבר, לבעלי מוגבלויות, לעולים חדשים המתקשים להשתלב בארץ, לאסירים משוחררים, לזקנים ולמכורים לשימוש בסמים ובאלכוהול.

שירותי הרווחה ניתנים, בין היתר, על ידי משרד הרווחה (להלן - המשרד) באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים (להלן - לשכות הרווחה), הפועלות במסגרת הרשויות המקומיות. על פי הצעת

2. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סיווגה את הרשויות המקומיות לעשר רמות (אשכולות) לפי מצבן החברתי-כלכלי. במאפיינים הנמדדים: ההכנסה הממוצעת לנפש; שיעור הלא מועסקים; שיעור השכירים המשתכרים עד שכר המינימום; שיעור מקבלי קצבאות להבטחת הכנסה ודמי אבטלה; יחס התלות באוכלוסייה.

התקציב לשנת 2006, בלשכות הרווחה היו יותר מ-445,000 תיקי משפחות ותיקי יחידים המקבילים שירות כלשהו - סה"כ 1.175 מיליון נפש. השירותים ניתנים על פי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, ועל פי עוד חוקים שעניינם בעיקר האוכלוסיות הנזקקות להם. הנחיות המשרד העוסקות במדיניות הרווחה, ובכלל זה בנושא תקצוב רשויות מקומיות, נכללות בתקנון עבודה סוציאלית של המשרד (להלן - תע"ס). בתע"ס נקבע כי תקציב הרווחה מיועד לרשויות המקומיות ומועבר אליהן למימון שירותי הרווחה לתושביהן, שירותים שהמשרד אישרם. מימון משרד הרווחה הוא בדרך כלל בשיעור של 75% מכלל הוצאותיהן של הרשויות המקומיות לשירותי הרווחה, והיתרה ממומנת מכספי הרשויות. על פי נתוני המשרד, ההוצאה הכוללת לשירותי רווחה ברשויות לשנת 2005 הייתה כ-3.2 מיליארד שקל, ובכלל זה המימון מכספי הרשויות.

2. החברה הישראלית מתמודדת עם שיעורי עוני גבוהים ועם פערים כלכליים וחברתיים עמוקים בין קבוצות אוכלוסייה שונות. בעקבות זאת הולך ומתרחב היקף האוכלוסיות הנזקקות לשירותי הרווחה. קביעת אמות מידה לתקצוב שירותי הרווחה לרשויות המקומיות אמורה לסייע בקידום השוויון בין הרשויות בהיקף שירותי הרווחה ובאיכותם, כך שהנזקקים לשירותי הרווחה יקבלו שירותים דומים בלי קשר למקומות מגוריהם.

במהלך שנת 2000 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי התקצוב הקיימים בין משרד הרווחה לבין הרשויות המקומיות למתן שירותי הרווחה ולמימנם. ממצאי הבדיקה (להלן - הביקורת הקודמת) פורסמו בדוח 561³, עמ' 546-561 (להלן - הדוח).

במחצית השנייה של 2006 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - המעקב) שנועדה לבדוק האם תוקנו הליקויים שצוינו בדוח.

קביעת קריטריונים להקצאה

עוד ביוני 1997 קבע המשרד בנוהל כי יפעל לכך שמרב המשאבים המיועדים לשירותי רווחה ברשויות המקומיות (להלן - תקציב הרווחה) יוקצו על פי קריטריונים ברורים ואחידים, ואלה יפורסמו בתע"ס. המשרד קבע בתע"ס כי מדיניותו היא להקצות תקציבים לרשויות המקומיות על פי אמות מידה אובייקטיביות, גלויות ושוויוניות, וכי המשתנים המובאים בחשבון בכל סעיף משקפים את אופיו של אותו השירות ואת האוכלוסייה הזוכה לו. כמו כן מובאים בחשבון סוג האזור בסיווג אזורי העדיפות הלאומית ורמתה החברתית-כלכלית של הרשות.

המטרה בקביעת אמות מידה להקצאה היא גם להגביר את השקיפות ואת השוויון בהקצאת תקציב הרווחה, זאת משום שאמות מידה המתייחסות גם לרמתה החברתית-כלכלית של הרשות המקומית, יש בהן לצמצם את הפערים שבין הרשויות בהוצאות לשירותי רווחה.

בביקורת הקודמת נמצא כי המשרד קבע בתע"ס קריטריונים להקצאה של כרבע בלבד מתקציב הרווחה לשנת 2000. עוד נמצא כי לא כל הקריטריונים שנקבעו פורסמו בתע"ס. דוגמה לכך: הקריטריונים להשתתפות המשרד במימון העסקתם של עובדי לשכות הרווחה.

בעקבות הביקורת הקודמת דנה בנושא ועדת השרים לתיאום, למינהל ולביקורת המדינה בינואר 2001 והחליטה כי יש לקבוע אמות מידה ראויות אשר יתרמו לשקיפות ולשוויון באשר להקצאה

ולמימון של שירותים בתחום הרווחה. החלטה זו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה⁴. בעקבות זאת מינה מנכ"ל משרד הרווחה ביוני 2001 ועדה בראשות סמנכ"ל המשרד לבחינת קריטריונים להקצאות לרשויות המקומיות (להלן - הוועדה). הוועדה הגישה למנכ"ל את המלצותיה ברוח מסכם בדצמבר 2001.

בדוח המסכם המליצה הוועדה על קריטריונים חדשים באשר להקצאתם של שני סעיפים בתקציב הרווחה בלבד⁵. עוד המליצה הוועדה להאריך את משך עבודתה כדי שתעקוב אחר ביצוע המלצותיה ותגבש קריטריונים בנוגע לכל יתר סעיפי התקציב. בפועל לא המשיכה הוועדה בעבודתה לאחר כתיבת הדוח המסכם וממילא גם לא גיבשה קריטריונים נוספים להקצאות.

רק בשנת 2004 שב משרד הרווחה לעסוק בנושא גיבוש הקריטריונים להקצאות תקציב הרווחה. ועדה לתיאום בין משרד הרווחה לבין מרכז השלטון המקומי, שחברים בה נציגים משני הגופים האלה, החליטה במאי 2004 להקים צוות לבדיקת ההקצבות ללשכות הרווחה ודיווח הרשויות המקומיות על ההוצאות. במועד המעקב, אוגוסט 2006, נמצא שהצוות עדכן את הקריטריונים בסעיף תקציב אחד בלבד - הטיפול החוץ-ביתי בילדים. סעיפי תקציב בנושאים רבים נותרו בלא קריטריונים, למשל סעיפי תקציב הנוגעים לטיפול במפגרים, בנכים, במתמכרים ובנוער מנותק.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ריבוי סעיפי התקציב שטרם נקבעו להם קריטריונים, על הצוות לקבוע תכנית עבודה - ובכלל זה סדר עדיפות לדיון בקביעת הקריטריונים לסעיפי התקציב השונים - ולוח זמנים לעבודתו.

בתשובת משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה מיום 21.12.06 הוא ציין כי קביעת קריטריונים להקצאת תקציב הרווחה היא פעולה מקיפה הדורשת ניתוח מעמיק של הצרכים ושל המאפיינים הדמוגרפיים והכלכליים-חברתיים. עוד מסר המשרד כי הצוות לבדיקת ההקצבות ללשכות הרווחה יגבש סדר עדיפויות לקביעת קריטריונים לסעיפי התקציב השונים, וככל האפשר - גם לוחות זמנים למימושם. צוין גם כי המודל שקבע הצוות בתחום הטיפול בילדים ישמש בסיס להתוויית קריטריונים בסעיפי תקציב אחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר שהצורך בקביעת קריטריונים להקצאה נקבע הן בבקורת הקודמת משנת 2000 והן בהחלטת הממשלה משנת 2001, ולמרות זאת לא קידם משרד הרווחה את הנושא בהיקף ובקצב הנדרשים. בהיעדר קריטריונים להקצאת המשאבים נפגעת יכולתו של המשרד לקדם את השוויון בהקצאתם. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להבטיח שבעלי צרכים דומים המתגוררים ברשויות מקומיות שונות יזכו לסיוע דומה בהיקפו ובאיכותו, על משרד הרווחה לפעול במהירות ובנחישות לקביעת קריטריונים למרב סעיפי תקציב הרווחה.

4 החלטת ממשלה מס' 119 מ-19.4.01

5 הוועדה קבעה קריטריונים חדשים גם להקצאת כוח אדם לרשויות המקומיות, ובהתאם לכך פרסם המשרד בתע"ס את הקריטריונים להשתתפות המשרד בשכר עובדי הרווחה ברשויות.

סדרי מימון של שירותי הרווחה

בביקורת הקודמת צוין כי לפני עשרות שנים הוחלט שהמשרד יממן 75% מהעלויות שהוא מכיר בהן, והיתרה תמומן מההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות. עוד צוין בביקורת הקודמת שראוי לתת את הדעת לכך שרשויות מקומיות חלשות מן הבחינה הכלכלית עשויות שלא לצורך את מלוא ההקצבה בשנה מסוימת מאחר שאין באפשרותן לשאת בחלקן היחסי בעלויות. במקרה כזה המשרד מעביר מן התקציב המקורי שייעד להן לאותה השנה לרשויות מקומיות אחרות. לכך עשויה להיות השפעה על השגת המטרות החברתיות שתקציב הרווחה מיועד להן.

לפיכך המליץ משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת 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. כלומר, ייקבע לרשויות תקן למימון בשיעור המתאים לרמתן החברתית-כלכלית, שיעור שאינו זהה בהכרח לתקן הקיים. כך רשויות שרמתן החברתית-כלכלית נמוכה יידרשו לשיעור השתתפות נמוך מזה שיידרשו לו רשויות שרמתן החברתית-כלכלית גבוהה. כך ייווצר איזון בתקציב, ויוגברו השוויון והמועילות בהקצאת המשאבים.

גם בדוח המסכם של הוועדה מדצמבר 2001 נכתב, שהמשרד מתנה כל פעולה בהשתתפות הרשות המקומית במימון, ואם אין הרשות יכולה להעמיד את הסכום הנדרש, אין היא מקבלת את חלקן של המשרד. בדוח צוין שהוועדה שמעה עדויות של לשכות רווחה כי ויתרו על הקצאת המשרד מאחר שלא יכלו להקצות את חלקן. על פי הוועדה, הרשויות החלשות הן שנפגעו מכך, וכספיהן הועברו לרשויות חזקות יותר. עוד ציינה הוועדה כי רשויות רבות מקציבות ללשכות הרווחה אף יותר מן החלק היחסי הנדרש ומממנות מימון מלא עובדים נוספים, מכסות ופרויקטים.

לפיכך המליצה הוועדה לאפשר לרשויות המקומיות גמישות רבה יותר בהקצאת התקציבים. אחד האמצעים שהומלץ עליהם הוא מתן אפשרות להמיר תקציבים מסעיפי דיור חוץ-ביתי לסעיפי טיפול בקהילה. את ההמלצה הזאת החל המשרד לממש בספטמבר 2004 בתחום הטיפול בילדים במסגרת פרויקט ניסויי ושמור: "עם הפנים לקהילה". אמצעי אחר שהוועדה המליצה עליו הוא איחוד חלקי של סעיפי תקציב בנושאים דומים. את ההמלצה הזאת החל המשרד לממש רק בשנת 2006. עוד המליצה הוועדה שהתניית השתתפות הרשויות המקומיות ב-25% תחול על הסיכום הכללי של תקציבן, ולא על כל סעיף. המלצה זו לא נבחנה לאחר הגשת דוח הוועדה וממילא לא יושמה.

התוצאה הכוללת היא שלמעשה לא בחן המשרד את האפשרות לקביעת שיעור השתתפות פרוגרסיבי, כמוצע לעיל, ואף לא בחן חלופות לכך. בבדיקת המעקב שערך משרד מבקר המדינה כארבע שנים אחר כך נמצא כי שיעורי המימון לא השתנו. יתר על כן, מתשובת משרד הרווחה מתברר שאם רשויות חלשות לא ניצלו את תקציביהן במלואם בגלל היעדר משאבים לשאת בחלקן היחסי בעלויות, הועברו הסכומים שיועדו להן לרשויות חזקות יותר, ובכך התרחבו הפערים.

חלוקה לא שוויונית של תקציב הרווחה

1. הרשויות המקומיות מטפלות, כאמור, ב-1.175 מיליון נפש. משרד מבקר המדינה חישב את ההוצאה של משרד הרווחה בפועל למטופל ברשות מקומית בשנת 2005. מבדיקת ההוצאה בפועל בממוצע למטופל לפי דירוגן החברתי-כלכלי של הרשויות התברר כי ככל שרמתה החברתית-כלכלית של הרשות גבוהה יותר, כך ההוצאה הממוצעת למטופל גבוהה יותר. ההוצאה הממוצעת בפועל למטופל ברשויות המדורגות באשכול 10 - שהוא האשכול החברתי-כלכלי הגבוה ביותר - גבוהה פי ארבעה מההוצאה כאמור ברשויות המדורגות באשכול 1 - שהוא האשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר. להלן ממצאי הבדיקה:

ההוצאה הממוצעת (בש"ח)	הסיווג לאשכולות
869	1
983	2
1,054	3
1,611	4
1,902	5
1,807	6
2,141	7
2,258	8
2,305	9
3,522	10

את ההוצאה הגבוהה ביותר - 4,429 ש"ח - שילם המשרד לעיריית הרצליה, שרמתה החברתית-כלכלית גבוהה (אשכול 8), ואילו את ההוצאה הנמוכה ביותר - 282 ש"ח - שילם המשרד למועצה המקומית עג'ר, שרמתה החברתית-כלכלית נמוכה (אשכול 2).

2. בבדיקת הוצאות המשרד בפועל לפי מגזרים נמצא כי ההוצאה הגבוהה ביותר הייתה לרשויות מעורבות (שמתגוררים בהן יהודים וערבים) ולרשויות במגזר היהודי - כ-2,130 ש"ח בממוצע למטופל; ואילו ההוצאות הנמוכות היו לרשויות במגזרים הלא-יהודיים: במגזר הערבי - 1,047 ש"ח, במגזר הדרוזי - 882 ש"ח, ובמגזר הבדואי - 853 ש"ח. כלומר, הוצאת המשרד לרשויות המעורבות ולרשויות במגזר היהודי הייתה גבוהה פי שניים ויותר מן ההוצאה לרשויות במגזר הלא-יהודי.

3. מבדיקת ההוצאה בפועל למטופל לפי סוג הרשות - עיריות, מועצות מקומיות, מועצות אזוריות - מתברר כדלקמן: מקרב העיריות שולמה ההוצאה הגבוהה ביותר לעיריית הרצליה (אשכול 8) - 4,429 ש"ח למטופל, והנמוכה ביותר לעיריית סכנין (אשכול 2) - 757 ש"ח. מקרב המועצות המקומיות שולמה ההוצאה הגבוהה ביותר למועצה המקומית סביון (אשכול 10) - 4,195 ש"ח, והנמוכה ביותר למועצה המקומית עג'ר (אשכול 2) - 282 ש"ח. מקרב המועצות האזוריות שולמה ההוצאה הגבוהה ביותר למועצה האזורית חוף אשקלון (אשכול 6) - 2,939 ש"ח, והנמוכה ביותר למועצה האזורית נוף הגליל (אשכול 1) - 519 ש"ח.

אפשר שהפערים בהוצאות הרווחה שהמשרד מממן לרשויות המקומיות נובעים, בין היתר, מהיעדר קריטריונים להקצאה של מרבית תקציב המשרד ומהיעדר אמצעים ברשויות חלשות לשאת בחלקן היחסי בעלויות ההוצאה לרווחה, שבעטיו אין הן מקבלות את מלוא התקציב המיועד להן לאותה השנה. מכל מקום, לדעת משרד מבקר המדינה, 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 תבנית ההקצאה ולשנות בה שינויים מהותיים כך שתתאפשר הקצאה מועילה שתתרום להגברת השוויוניות. כמו כן על משרד הרווחה מוטלת האחריות להבטיח כי ייקבעו קריטריונים ראויים להקצאת התקציב, שיש בהם התחשבות גם ברמתן החברתית-כלכלית של הרשויות. היבטים מעין אלה ציין משרד מבקר המדינה עוד בשנת 2000, אך עד כה לא נעשה שינוי מהותי.

משרד הרווחה מסר בתשובתו, שבדיקת ההוצאה בפועל למטופל אינה מציגה תמונה מדויקת, וכי יש להביא בחשבון שההוצאה לרשות מקומית מורכבת מהצרכים הייחודיים של הרשות. לדוגמה, ברשות שיש בה הפניות רבות לסידורים חוץ-ביתיים יהיה הממוצע למטופל גבוה, ואילו ברשות העושה שימוש רב יותר בשירותי הקהילה (כגון רשויות במגזר הלא-יהודי ובמגזר המסורתי) יהיה הממוצע למטופל נמוך, שכן שירותים חוץ-ביתיים עלותם גבוהה פי כמה משירותים בקהילה. כמו כן ציין המשרד כי גם לניוד תקציבים מרשויות שלא ניצלו את תקציביהן לרשויות שהוצאותיהן היו גבוהות מהתקציב יש השפעה על היקף ההוצאה למטופל.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שמשרד הרווחה יבחן את מכלול הפערים בחלוקת התקציב, ובכלל זה את הפער בין צריכת שירותים חוץ-ביתיים לבין צריכת שירותים קהילתיים ואת השפעתו על הפערים בהקצאות. המשרד לא עשה זאת. מכל מקום, אם יש אוכלוסיות שאינן נוטות לסידורים חוץ-ביתיים, ראוי לשקול מתן סיוע מיוחד לרשויות שבהן מתגוררות אוכלוסיות אלה כדי לאפשר להן ליזום ולפתח מגוון רחב של חלופות בקהילה. יתרה מכך, העובדה שרשויות המתקשות לממן את חלקן בתקציב אינן מנצלות תקציבים המיועדים לאוכלוסיות אלו מדגישה את הצורך לשקול מימון בשיעור פרוגרסיבי, שכן הוא עשוי לצמצם את הפערים.

משרות עובדים בלשכות הרווחה

בתע"ס נקבע כי הרשות המקומית היא שתעסיק את עובדי לשכות הרווחה, מרביתם עובדים סוציאליים וקצתם עובדים מסייעים ועובדים מינהליים (להלן - עובדי רווחה), והיא שתשלם להם את שכרם. כאמור, המשרד מעביר את השתתפותו לרשויות המקומיות בשיעור של 75% מעלות השכר; זאת, בין היתר, בכפוף להוראות תע"ס, למבנה הארגוני של לשכת הרווחה שהמשרד מאשר, למספר המשרות שהוא מקצה ולהסכמי השכר בין הממשלה לבין ארגוני העובדים.

1. על פי נתוני משרד הרווחה, מפברואר 2006, השתתף המשרד במימון 3,056 משרות של עובדי רווחה המועסקים בלשכות הרווחה בטיפול בנזקקים (להלן - משרות יסוד) לעומת 2,973 משרות שהמשרד השתתף במימון בעת הביקורת הקודמת בשנת 1999.

בביקורת הקודמת נמצא שמספר המשרות שהמשרד מתקצב בלשכות הרווחה נקבע לפני שנים רבות, ומפעם לפעם נעשו בו שינויים לפי אפשרויות התקציב. במהלך השנים 1989-1998 נוספו

חוקים חדשים והוראות חדשות בחוקים קיימים הנוגעים לטיפול באוכלוסיות מצוקה, אשר בנסיבות מסוימות מחייבים פעולה מצד שירותי הרווחה (כגון החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991; הוספת סימן 1' לפרק י' בחוק העונשין, התשל"ז-1977, העוסק בפגיעה בקטינים ובחסרי ישע).

בביקורת הקודמת צוין שמשרד הרווחה לא קבע על פי מדדים אובייקטיביים, כמה משרות יסוד נדרשות ברשויות המקומיות לנוכח השינויים בדרישה לשירותי הרווחה.

בדצמבר 2001 ציינה הוועדה ברוח המסכם שלה כי היא לא בחנה את הצרכים הנדרשים בתקציב ובכוח האדם לנוכח המעמסה הקיימת, אלא התייחסה להיקף התקנים הקיימים בלבד. הוועדה המליצה לערוך במהלך שנת 2002 חקר עיסוקים ולהמליץ על הצרכים האמיתיים בכוח אדם בשירותי הרווחה.

במעקב נמצא כי אף שחלפו שנים מספר, עדיין לא קבע המשרד כמה משרות יסוד נדרשות ברשויות המקומיות נוכח היקף האוכלוסיות הנזקקות וצורכיהן. הקצאת תקני כוח אדם לרשויות המקומיות על פי התקנים הקיימים בלי לבחון את צורכיהן האמיתיים מקשה על המשרד למצוא את משאבי כוח האדם ביעילות.

2. קריטריונים להקצאת משרות יסוד : בביקורת הקודמת נמצא שתקן משרות היסוד לכל רשות מקומית חושב באמצעות נוסחה משנת 1978 שבמהלך השנים שינה המשרד את רכיביה. בשל פגמים בחישוב של המשרד היטיבה הקצאת משרות היסוד עם רשויות מבוססות יותר או גדולות יותר על חשבון רשויות חלשות יותר או קטנות יותר. על כך העיר משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת כי מן הראוי שהמשרד יבחן, ובהקדם, את נאותות הקריטריונים שלפיהם הוא חישב והקצה את תקני משרות היסוד לרשויות המקומיות.

בדצמבר 2001 קבעה הוועדה מודל חדש להקצאת כוח אדם לרשויות המקומיות, ולפיו נקבעה נוסחת חישוב חדשה. כאמור, הוועדה חישבה את תקני כוח האדם לכל רשות על פי המודל החדש מתוך התייחסות לסך כול התקנים שהיו קיימים באותו מועד. הוועדה ציינה שיש קושי בהעברת תקנים מרשות שיש בה עודף, על פי נוסחת החישוב החדשה, לרשות שיש בה חוסר: למקבלי השירות אפשר שיחסרו עובדים מתאימים, ועובדים יאלצו להתפטר או לעבור לרשות אחרת.

משרד מבקר המדינה בדק את השינוי שחל ביחס שבין תקן המשרות בפועל לבין תקן המשרות המוצע משנת 2001 (שבה חושב לראשונה תקן המשרות המוצע) עד שנת 2006. בבדיקה נמצא שברשויות מקומיות המדורגות ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר, אשכול 1, הפער הממוצע בין תקן המשרות בפועל לבין תקן המשרות המוצע לא זו בלבד שלא הצטמצם, אלא אף התרחב ב-7.5%. כך גם ברשויות המדורגות באשכול 3: הפער בהן התרחב בממוצע ב-2%. ברשויות האחרות הצטמצם הפער, והדבר בלט בייחוד ברשויות החזקות יותר, המדורגות באשכולות 6-9. צמצום הפער הבולט ביותר – בשיעור של 14.5% - חל ברשויות המדורגות באשכול 9.

עוד התברר מנתוני התקינה מפברואר 2006, כי בכמה רשויות מקומיות שרמתן החברתית-כלכלית נמוכה עד בינונית (אשכולות 1-5) תקן המשרות בפועל פחות במידה ניכרת מתקן המשרות המוצע על פי המודל החדש, כלומר הן מצויות בתת-תקינה. לדוגמה: במועצה המקומית שגב שלום חסרות 1.48 משרות (תקינת חסר של כ-50%), באום אל פחם - 6.74 (תקינת חסר של כ-28%), בטייבה - 5 (תקינת חסר של כ-32%) ובבית שמש - 6.2 (תקינת חסר של כ-21%).

לעומת זאת, בכמה רשויות שרמתן החברתית-כלכלית גבוהה (אשכולות 6-9) תקן המשרות בפועל עולה במידה ניכרת על תקן המשרות המוצע על פי המודל החדש, כלומר הן מצויות בתקינת יתר. לדוגמה: במועצה האזורית אשכול יש 4 משרות עודפות (תקינת יתר של 88%), במועצה המקומית תל מונד - 2.9 (תקינת יתר של 91%) ובעיריית תל אביב - 32.79 (תקינת יתר של כ-21%).

בטבלה שלהלן מוצגת התפלגות התקינה - תקינת החסר ותקינת היתר - ברשויות המקומיות על פי דירוגן החברתי-כלכלי:

אשכול	סה"כ רשויות מקומיות	סה"כ הרשויות בתקינת חסר	שיעור הרשויות בתקינת חסר (באחוזים)	סה"כ הרשויות בתקינת יתר	שיעור הרשויות בתקינת יתר (באחוזים)
1	11	11	100	0	0
2	29	27	93.1	2	6.9
3	32	24	75.0	8	25.0
4	39	17	43.6	22	56.4
5	42	15	35.7	27	64.3
6	37	14	37.8	23	62.2
7	23	9	39.1	14	60.9
8	25	5	20.0	20	80
9	8	5	62.5	3	37.5
10	2	1	50.0	1	50

מהנתונים שבטבלה מתברר ששיעור הרשויות החלשות המצויות בתקינת חסר גבוה במידה ניכרת משיעור הרשויות החזקות המצויות במצב זה: 61% מהרשויות המדורגות באשכולות 1-5 מצויות בתקינת חסר לעומת 36% מהרשויות המדורגות באשכולות 6-10.

מן האמור לעיל מתברר, שאמנם בעקבות הביקורת הקודמת קבע משרד הרווחה בשנת 2001 מודל חדש להקצאת כוח אדם לרשויות, ואולם בחלוף כחמש שנים מאז נקבע המודל החדש, רוב הרשויות החלשות, דווקא הן, מצויות בתקינת חסר לעומת תקן המשרות המוצע לפי מודל זה. יתרה מזאת, ברשויות המדורגות ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר, הפער הממוצע בין תקן המשרות בפועל לבין תקן המשרות המוצע לא זו בלבד שלא הצטמצם, אלא אף התרחב.

משרד הרווחה ציין בתשובתו שבשנים 2005 ו-2006 נוידו כ-19 משרות בין לשכות הרווחה, וכי יש בעיה בניוד משרות בין הרשויות המקומיות מאחר שחלק מהרשויות המצויות בתקינת יתר הן בקו האש ולכן זוכות להעדפה. עוד מסר המשרד שהוא מצוי בתת-תקצוב באשר לתקינה הכוללת, ולכן הוא מתקשה לממש תקינה כוללת לפי המודל החדש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הרווחה לבחון את האפשרות להעדיף את הרשויות החלשות בהשוואת התקן בפועל לתקן המוצע לפי המודל החדש, וזאת במסגרת התקינה הקיימת ומתוך התחשבות בנסיבות ייחודיות, דוגמת מצב לוחמה.



משרד הרווחה מקצה בכל שנה מיליארדי שקלים למטרות רווחה. ההסדרים בין משרד הרווחה לבין הרשויות המקומיות למתן שירותי רווחה ולמימנם צריכים להתבסס על שקיפות ועל שוויון. אמות מידה להקצאת תקציבי רווחה המביאות בחשבון את רמתן החברתית-כלכלית של הרשויות, במשך הזמן יש בהן לסייע בצמצום הפערים בהיקף המשאבים העומדים לרשות שירותי הרווחה ברשויות המקומיות.

בבדיקת המעקב נמצא כי משרד הרווחה לא קידם את הטיפול בנושאים מהותיים שהועלו בביקורת הקודמת בשנת 2000. כך למשל צוין הן בביקורת הקודמת והן בהחלטת הממשלה משנת 2001 שהתקבלה בעקבות הביקורת, שיש לקבוע קריטריונים להקצאת תקציב הרווחה אשר יתרמו לשקיפות ולשוויון בתקצוב ובמימון של שירותי הרווחה. למרות זאת לא עשה משרד הרווחה לקביעת אמות מידה לסעיפי תקציב רבים מלבד אמות המידה שהיו קיימות כבר בעת הביקורת הקודמת. בבדיקת הוצאות המשרד בפועל נמצא כי הרשויות המקומיות שרמתן החברתית-כלכלית גבוהה מקבלות בממוצע למטופל סכומים גבוהים עד פי ארבעה מאלו שמקבלות הרשויות שרמתן החברתית-כלכלית נמוכה. לא נדונה כל עיקר המלצת משרד מבקר המדינה לשקול את השתתפות הרשות המקומית במימון בשיעור פרוגרסיבי, כלומר לפי מצבה החברתי-כלכלי. גם חלופות להצעה זו לא נדונו. באשר להקצאת משרות: נמצא כי אמנם המשרד קבע אמות מידה חדשות לחישוב תקן המשרות לרשויות המקומיות, ואולם דווקא באשר לרשויות החלשות יש פער עמוק בין התקן בפועל לבין התקן הרצוי על פי אמות המידה שנקבעו.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הפערים אותם הדגימה הביקורת, על משרד הרווחה לבחון מחדש את תבנית ההקצאה ולשנות בה שינויים מהותיים אשר יאפשרו שיטת הקצאה שוויונית ומועילה. כמו כן על משרד הרווחה מוטלת האחריות להבטיח כי ייקבעו קריטריונים להקצאת התקציב וכי תהיה בהם התייחסות גם לרמתן החברתית-כלכלית של הרשויות.