

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"א-2021



ביקורת חברתית

מימון שירותי רווחה



מימון שירותי רווחה

רקע

מערכת שירותי הרווחה האישיים נועדה לספק את צורכיהם של מקקים (מקבלי השירותים). משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הוא החוליה המרכזית להבטחת קיומם של שירותי רווחה יעילים ומקיפים במדינה, והוא מוציא אל הפועל את תוכניותיו באמצעות הרשויות המקומיות. אלה פועלות באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים (מש"חים), המהוות מערכת מקצועית העוסקת במתן שירותי רווחה לתושבים מקבלי השירותים, באיתור צרכים ובפיתוח מענה הולם להם.

נתוני מפתח

27	10.1 מיליארד ש"ח	61%	61 מיליון ש"ח
מיקומה של ישראל מבין 36 מדינות ה-OECD בתחום ההוצאה הציבורית הכוללת על שירותים חברתיים.	תקציב משרד הרווחה לתחילת שנת 2019, מהם כ-7.8 מיליארד ש"ח מתקצוב ממשלתי וכ-2.3 מיליארד ש"ח - השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות. תקציב משרד הרווחה לסוף השנה היה גבוה בכ-14% והסתכם בכ-11.5 מיליארד ש"ח.	השיעור שבו הגדילה המדינה את תקציב הרווחה, מכ-6.3 מיליארד ש"ח ב-2012 לכ-10.1 מיליארד ש"ח ב-2019.	הסכום שלא ניצלו משרד הרווחה והרשויות המקומיות מתקציב הרווחה בסוף שנת 2019 (0.53% מהתקציב).
30%	49%	21.5%	656
שיעור העלייה בתקציב שהוקצה לפעילות הרווחה ברשויות המקומיות לסוף שנת 2019 (כ-8.2 מיליארד ש"ח) ביחס לתקציב שאישר להן משרד הרווחה בתחילת השנה (כ-6.3 מיליארד ש"ח).	הפער לטובת רשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים (7 - 10) מבחינת ההוצאה הממוצעת לתושב הרשום במש"חים, לעומת תושבי רשויות מאשכולות נמוכים (1 - 4).	שיעור הגידול במספר העובדים הסוציאליים המועסקים במש"חים בארבע השנים האחרונות (6,197 בסוף שנת 2019).	מספר התקנים הלא מאוישים במש"חים, מהם 558 הם תקני עובדים סוציאליים. מדובר בכ-10% מסך התקנים המאושרים למחלקות לשנת 2020.



פעולות הביקורת



בחדשים יולי עד נובמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את מימון השירותים החברתיים שמספקת המדינה לתושביה, בעיקר באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. נבדקו בעיקר תקצוב השירותים ותקצוב תקני כוח האדם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. הביקורת נעשתה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, במחוז דרום ומחוז מרכז של המשרד בעיריות רחובות, נתיבות, באקה אל-גרבייה וקריית אונו ובמועצה המקומית רכסים. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים במשרד האוצר ובמרכז השלטון המקומי. יצוין כי הדוח הוכן בעיצומו של משבר הקורונה, וכי בתקופה זו נדרשו הגופים שנבדקו בדוח להתמודדות עם אתגרים רבים ומיוחדים החורגים מפעילותם השוטפת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



עדכון חוק הסעד: החוק מטיל על הרשויות המקומיות אחריות להקמת שירותי רווחה, אך אינו מגדיר אילו שירותים עליהן לתת וכיצד ימומנו. חוקרים, לצד גורמים מהממשל המרכזי ומהממשל המקומי, העלו טענות כנגד יכולתו של חוק הסעד הקיים לספק מענה לצרכיה העכשוויים של החברה בישראל, בהיעדר הגדרה ברורה של השירות המוצע, תנאי הזכאות לקבלתו, היקפו והרמה שבה אמורה הרשות המקומית לפעול. יוזמות משרד הרווחה לקידום חוק שירותי הרווחה מהשנים 2008 ו-2016 לא הושלמו.



תקנון העבודה הסוציאלית: בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) 18 פרקים, ובכל פרק הוראות - לעיתים עשרות. מרבית ההוראות בתע"ס, אשר כוללות הנחיות מקצועיות ומשמשות כלי ראשון במעלה בידי עובדי הרווחה, לא עודכנו זה זמן רב: למשל נמצאו הוראות שעודכנו לאחרונה בין השנים 1970 ו-1999 (42 הוראות); בין השנים 2000 ו-2010 (59 הוראות); ובין השנים 2011 ו-2015 (58 הוראות). אם עלה צורך בעדכונים שוטפים של ההוראות המקצועיות, הם הופצו כהנחיות פנימיות או באמצעות חוזר מנכ"ל, ולא פורסמו בתע"ס.



דיווחים הנוגעים לכוח אדם ברשויות: הרשויות המקומיות עדיין נדרשות למלא ידנית את הדיווחים בנושא כוח אדם במש"חים ולהעבירם למחוזות משרד הרווחה, שם הנתונים מוקלדים למחשב. בשלב הבא הם מועברים למטה המשרד לביצוע ההתחשבות מול כל רשות.



פערים בתקצוב רשויות מקומיות: ב-2019 היה תקציב הרווחה הממוצע לתושב הרשום במש"חים ברשויות המקומיות מהאשכולות החברתיים-כלכליים החזקים 7 - 10 (5,110 ש"ח) גבוה בכ-67% לעומת האשכולות החלשים 1 - 4 (3,056 ש"ח). הן התקציב והן ההוצאה הממוצעת למטופל גבוהים יותר ברשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים.





תקצוב הרשויות המקומיות: בשלוש השנים האחרונות משרד הרווחה לא העביר לרשויות המקומיות מסגרת תקציב לפני תחילת כל שנה, וכך למשל בתחילת 2019 התקציב שאושר לפעילות הרווחה ברשויות (המורכב בחלקו מתקצוב ממשלתי ובחלקו מהשתתפות הרשויות בהוצאות) היה כ-6.3 מיליארד ש"ח, ובמהלך השנה הוא גדל בכ-30% עד כדי 8.2 מיליארד ש"ח בסופה. הרשויות המקומיות למדו על גובה הסכום שהוקצה להן בכל אחד מסעיפי התקציב לקראת סוף ינואר. עיריות רחובות, קריית אוננו, באקה אל-גרבייה ונתיבות, הרשויות המקומיות שנבדקו, מסרו כי הן בונות את תקציב הרווחה שלהן על בסיס תקציב הרווחה של השנה הקודמת. יוצא אפוא שהרשויות נאלצות לתכנן את תקציב הרווחה בתנאי חוסר ודאות בדבר הסכומים שיוקצו להן. חלקן לא הצליחו לנצל תקציבים שקיבלו מהמשרד במהלך שנת התקציב, כי התקשו להתארגן מינהלית לשימוש בהם ולהשיג תוספות תקציביות ממקורותיהן באמצע השנה. למשל, בספטמבר 2019 קיבלה עיריית באקה אל-גרבייה כ-219,000 ש"ח לתוכנית "עם הפנים לקהילה", אך לא הצליחה לנצל 92% ממנו באותה השנה; ביולי 2018 קיבלה עיריית רחובות כ-52,000 ש"ח לסעיף "הפגת בדידות בסופ"ש", ולא הצליחה לנצלו כלל באותה השנה; וביוני 2019 קיבלה עיריית קריית אוננו כ-60,000 ש"ח לסעיף "שירותים לניצולי שואה" ולא הצליחה לנצל 50% ממנו באותה השנה.

תקציב תחילת שנה: התקציב שהקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות שנבדקו בסעיפי תקציב כספיים בתחילת השנים 2018 - 2019, היה קטן בשיעור של בין 9% ל-67% ביחס לתקצוב אותם הסעיפים לסוף השנה הקודמת.

פרסום התבחינים ונוסחאות ההקצאה לתקצוב הרשויות המקומיות: משרד הרווחה חילק במשך שנים את התקציב לרשויות המקומיות בהשתמשו ב-124 נוסחאות לחלוקת הכספים ובאמות מידה ומקדמים לחלוקה, הנידונים בוועדה בהשתתפות נציגי הרשויות, אך לא פרסם אותם לרשויות המקומיות ולציבור. בדרך זו עלולה להיפגע זכות הרשויות והציבור לערער על הנוסחאות, התבחינים והמקדמים.

העברת תקציבים מרשות מקומית אחת לאחרת (ויסותים): אין ברשות משרד הרווחה מידע מרוכז על הויסותים שביצע כל שנה: מאילו רשויות מקומיות נגרעו תקציבים ומאילו סעיפים; מהם הסכומים שנגרעו מכל רשות; כיצד קבע המשרד לאילו רשויות יועברו התקציבים שנגרעו; ואילו רשויות קיבלו את הכספים.

הקצאת תקנים לעובדי רווחה במש"חים ברשויות המקומיות וסוגיית העומס המוטל עליהם: משרד הרווחה מקצה תקנים לרשויות המקומיות מפעם לפעם, בעקבות קבלת תקציב ממשרד האוצר, אך הוא לא בדק ומיפה את הצרכים בפועל של כל רשות ורשות, וכפועל יוצא, אין בידיו נתון בדבר מספר העובדים הסוציאליים (עו"סים) שנדרשים בשלטון המקומי בכלל, ובכל רשות מקומית בנפרד. המשרד אף לא קבע מהו היחס הרצוי בין מספר העו"סים למספר המטופלים, לא קבע תקן מרבי לכך ולא בדק את עומסי העבודה של עו"סים. מאפריל 2015 עד אפריל 2020 נותר מספר התקנים הכוללים הבלתי צבועים במש"חים כמעט ללא שינוי (עלה רק ב-3%), ואילו מספר התקנים הכוללים הצבועים הוכפל ועמד על כ-2,900. נכון לאפריל 2020 הוקצו 6,915 תקנים כוללים למש"חים, מתוכם 5,595 תקני עו"סים.



הקצאת תקנים כוללים (עו"סים ועובדי רווחה אחרים): משרד הרווחה הקצה פחות תקנים למש"חים ברשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים חלשים וכן לאשכולות פריפריאליים (המרוחקים מן המרכז) בהשוואה לאשכולות האחרים. למשל, מספר התקנים שהוקצו לאלף נפש המוכרים למש"חים ברשויות מקומיות מאשכול חברתי-כלכלי 5 גבוה בכ-155% ממספר התקנים שהוקצו לעומת רשויות מאשכול 1; מספר התקנים לאלף נפש ביחס לאוכלוסיית האשכול שהוקצו לרשויות מאשכול חברתי-כלכלי 5 גבוה בכ-25% לעומת רשויות מאשכול 1; מספר התקנים שהוקצו לכל אלף נפש המוכרים למש"חים באשכול פריפריאלי 7 גבוה בכ-51% לעומת אשכול 3; מספר התקנים שהוקצו למש"חים באשכול פריפריאלי 3 גבוה בכ-57% לעומת אשכול 1.



ניצול תקציבי הרווחה: משרד הרווחה והרשויות המקומיות ניצלו בשנים 2015 - 2019 את תקציב הרווחה כמעט במלואו, וחל קיטון בארבע השנים האחרונות בהיקף התקציב הבלתי מנוצל.

דיווחים של הרשויות המקומיות למשרד הרווחה לצורך קבלת השתתפותו במימון הוצאות הרווחה: משרד הרווחה מחשב את תהליך הדיווח על השמות של מטופלים במסגרות ובמוסדות טיפול, וכיום הרשויות מבצעות את התהליך בצורה ממוחשבת (פרט לשתי רשויות שבהן התהליך טרם הושלם).

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הרווחה ומשרד האוצר יפעלו להעברת מסגרות תקציב לרשויות המקומיות לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים, כדי לאפשר להן לתכנן את תקציבי הרווחה שלהן בהלימה למקורות המוקצים ממשרד הרווחה. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יפעל בשיתוף משרד האוצר וכל הגורמים הרלוונטיים לבדיקת אפשרויות להקצאת מלוא התקציב בסעיפים הכספיים בתחילת השנה. בדרך זו המשרד יגביר את מידת הודאות של הרשויות המקומיות בניהול תקציביהן, הרשויות יוכלו לתכנן את תקציביהן באופן מושכל, ותתאפשר בקרה מיטבית של המשרד על ביצוע הפעולות על ידי הרשויות על פני השנה כולה.

מומלץ כי משרד הרווחה יערוך בדיקה לגבי הסכומים המועברים באמצעות ויסותים על מנת לבדוק את הטענה כי כספים מועברים בפועל מרשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים לרשויות חזקות. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יקבע נוהל מפורט ותבחינים לביצוע ויסותי תקציבים, לרבות תיאור תהליך ביצוע הוויסותים, אופן רישום הוויסותים שיבוצעו, הוראות בדבר בקרה על התהליך והפקת דוח מרכז ברמה המשרדית, על מנת להבטיח שהתהליך יתנהל באופן מיטבי. מן הראוי שנוהל זה והתבחינים לביצוע הוויסותים, כמו גם הוויסותים המבוצעים מדי שנה, יפורסמו לרשויות המקומיות ולציבור. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להגברת השקיפות בעניין חלוקת תקציבי הרווחה לרשויות המקומיות ויפרסם לציבור באתר המשרד את הנוסחאות והתבחינים שעל פיהם מחולקים התקציבים.

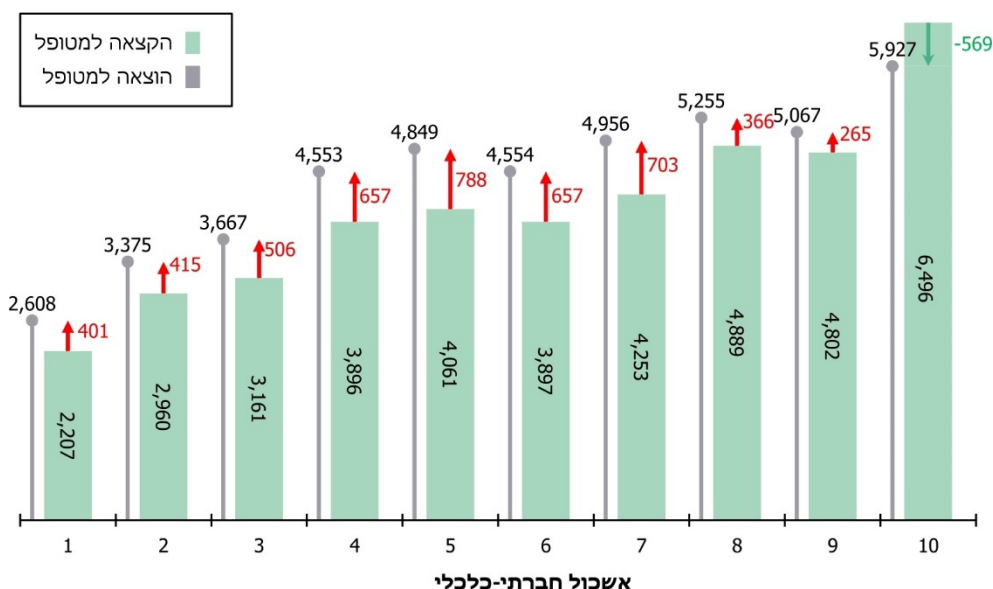
מומלץ כי משרד הרווחה ייתן את דעתו, בשיתוף הרשויות המקומיות, על פערי הקצאת התקנים ופערי איזושת התקנים הכוללים במש"חים ברשויות המשתייכות לאשכולות



חברתיים-כלכליים נמוכים ואשכולות פריפריאליים נמוכים, ועל פערי איזש תקני העו"ס בפרט.

מומלץ כי עיריית באקה אל-גרבייה, עיריית נתיבות, עיריית קריית אונו, עיריית רחובות, והמועצה המקומית רכסים יפעלו לאיזש מלא של התקנים במש"חים, כדי להבטיח טיפול מיטבי למקבלי שירותי הרווחה בתחום שיפוטן. 💡

השוואת הקצאת התקציב* וההוצאה בפועל לשירותי רווחה ביחס לרשומים במש"חים, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, 2019 (בש"ח למטופל)



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ההקצאה מורכבת מתקציב המתקבל ממשרד הרווחה בתוספת השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות.

סיכום

אופן תקצוב המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות על ידי משרד הרווחה עלול להביא להרחבת הפערים בין רשויות חלשות לחזקות. נמצאו פערים בהקצאת תקני כוח אדם שמשרד הרווחה מקצה למש"חים ברשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים וכן בקרב אוכלוסיית הפריפריה. אופן גריעת הכספים שלא נוצלו על ידי רשויות והעברתם לרשויות מקומיות אחרות אינו שקוף, ומטה המשרד אינו יודע אילו סכומים הועברו ולמי. באין מידע כזה



בנמצא, ובהיעדר בקרה מצד המשרד על העברות הכספים הללו שמבוצעות במחוזותיו, לא ניתן לדעת אם חלק מהכספים הועברו מרשויות חלשות לרשויות חזקות. משרד הרווחה לא פרסם עשרות נוסחאות שמיועדות להקצאת כספים ולתקני כוח אדם באופן שקוף לציבור.

כדי להביא לשיפור במכלול הטיפול במקבלי שירותי הרווחה, ראוי כי משרד הרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות, יפעל לתיקון הליקויים שהועלו בדוח ויבחן את ההמלצות; זאת לטובת מקבלי שירותי הרווחה כפרטים ולטובת החברה בראייה כוללת.



מבוא

מדינת הרווחה המודרנית פיתחה לאורך השנים שירותים למזקקים (להלן - מקבלי השירותים), אנשים עם מגבלה גופנית או נפשית ואחרים שאירועי החיים, גיל או מחלה גרמו לכך שאינם מסוגלים להתמודד עם אתגרי הסביבה ויש צורך לסייע להם ולמשפחותיהם כדי להבטיח להם שגרת חיים הולמת וראויה. חברה נמדדת בין השאר ביחסה לאדם עם המוגבלות, לחסר הבית, לזקן הבודד, לילד העזוב, לאדם עם המוגבלות השכלית, לחסרי האמצעים הכספיים, לעיוורים, אלה ואחרים זקוקים לסיפוק צורכיהם ולטיפול תומך כדי שיוכלו לתפקד ולהשתתף, בכפוף ליכולתם, בחיי הקהילה¹. מערכת שירותי הרווחה האישיים² היא מכלול תוכניות הרווחה הממלכתיות, שנועדו לקדם את רווחתם של הפרט והמשפחה ולאפשר את התפתחותם התקינה של בני אדם בגילים שונים ובכל שכבות האוכלוסייה, אשר לוקים בתפקוד האישי או נמצאים בסכנה של התפתחות לקויה³.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה או המשרד) הוא החוליה המרכזית להבטחת קיומם של שירותי רווחה יעילים ומקיפים במדינה, והוא מוציא אל הפועל את תוכניותיו באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן גם - מש"חים). ייעודו של משרד הרווחה לעסוק - לצד משרדים וגופים אחרים - באיתור, במניעה, בטיפול, בהגנה, בשיקום ובסיוע לכל אדם, משפחה וקהילה הנתונים במצבים של משבר זמני או מתמשך מפאת מוגבלות, עוני והדרה חברתית, קשיי תפקוד, גיל, אבטלה, הזנחה, אפליה, ניצול וסטייה חברתית. החזון החברתי של משרד הרווחה הוא שהחברה הישראלית תתאפיין בחוסן ובכלידות חברתית בשגרה ובשעת חירום⁴.

הרשות המקומית מספקת לתושביה שירותי רווחה בקהילה, אולם חלק ממקבלי השירותים, ובכללם אנשים עם מוגבלות⁵, אינם יכולים לקבל טיפול שיקומי במסגרת הקהילה, עקב מצבם או מצב משפחתם. עבור אלה פועלות תוכניות במסגרת שיקום חוץ-בית⁶. ההפניה למסגרות אלו נעשית על ידי ועדות ההשמה, הפועלות במש"חים⁷.

1 פרופ' אורי ינאי, **חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958: האמנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?** פורסם מטעם האגף למחקר, תכנון והכשרה של משרד הרווחה, וקבוצת המחקר במדיניות חברתית (פברואר 2006), עמ' 2. (להלן - ינאי, **חוק שירותי הסעד**).

2 שירותי הרווחה האישיים (Personal Social Services) מתבססים על אבחון פסיכו-סוציאלי מקיף שממנו נגזרים תוכניות ייעוץ, טיפול פרטני או קבוצתי ועוד. לרוב שירותים אלה ניתנים על ידי עובדים סוציאליים מקצועיים המועסקים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

3 ינאי, **חוק שירותי הסעד**, עמ' 2.

4 מתוך אתר המרשתת של משרד הרווחה, <https://www.gov.il/he/departments/molssa>.

5 כגון ילדים או מבוגרים הסובלים מנכות פיזית, חושית או נירו-אורגנית, תפקוד שכלי גבולי או ליקויי למידה, תפקוד והסתגלות.

6 המסגרת החוץ-ביתית מאפשרת טיפול כולל - זמני, קבוע או משתנה - לאורך כל ימות השנה בפיקוח משרד הרווחה. דוגמאות למסגרות חוץ-ביתיות: משפחות אומנה - לילדים ולצעירים הזקוקים להשמה במסגרת משפחתית; מעונות פנימייתיים - לאנשים עם נכות פיזית או רגשית; מערכי דיור מוגן בקהילה - לילדים ובוגרים בעלי צרכים טיפוליים מגוונים; מקלטי חירום לנערות; בתים למתבגרים חסרי קורת גג.

7 מתוך אתר המרשתת של משרד הרווחה, <https://www.gov.il/he/departments/molssa>.



המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות: הרשויות המקומיות פועלות למתן שירותי רווחה באמצעות המש"חים, שהן מערכת מקצועית העוסקת במתן השירותים לתושבים ולאוכלוסיות יעד בתחום הרשות, באיתור צרכים ובפיתוח מענה הולם להם. השירות ניתן לפרט, למשפחה ולקהילה ולבני כל הגילים. מתפקידי העובדים במחלקה: (א) מתן שירותים מקצועיים בתחומי האבחון, הטיפול, התמיכה, האיתור, המניעה, ההגנה והשיקום במגוון דרכי התערבות ובשיטות העבודה השונות של העבודה הסוציאלית - פרטנית, קבוצתית וקהילתית; (ב) תכנון תקציבי של שירותי הרווחה על פי הצרכים המשתנים ובהתאם לסדרי עדיפויות מקומיים ולאומיים⁸.

הזכות לחיים נאותים הוכרה בהכרזה של האו"ם בדבר זכויות האדם משנת 1948, שבה נאמר: "כל אדם, כחבר החברה, זכאי לביטחון סוציאלי וזכאי לתבוע שהזכויות הכלליות הסוציאליות והתרבותיות, שהן חיוניות לכבודו כאדם ולהתפתחות החופשית של אישיותו, יובטחו במאמץ לאומי ובשיתוף פעולה בינלאומי בהתאם לארגונה ולאוצרותיה של המדינה"⁹. מדינת ישראל אימצה את רוח הדברים בעת שאשררה בשנת 1991 את האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שבסעיף 11 שבה נקבע כי "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון, מלבושים ודיור נאותים ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו".

הבסיס החוקי ביחס לזכות לתנאי חיים הולמים בישראל נגזר מחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן - חוק הסעד). עם זאת, חוק זה, שנוסח ב-1958, אינו מביא לידי ביטוי את העקרונות המגולמים באמנות הבין-לאומיות שישראל אשררה מאז ואינו מבטא מגמות עדכניות ביחס למגוון שירותי הרווחה האישיים שעל המדינה לספק למקבלי השירותים, וביחס לתנאים ולדרכים לאספקת שירותים בסיסיים אלה לאוכלוסייה¹⁰.

בשנים האחרונות זכו הזכויות החברתיות להתייחסות מקיפה בפסיקת בית המשפט העליון. פסק הדין בעניין חסין¹¹ מ-2012 מציין התפתחות חשובה בדרכה של ההגנה על הזכויות החברתיות, מאחר שנוסף על הפן ההצהרתי של הגנה זו הוא הוביל למתן סעד אופרטיבי על בסיס התפיסה של הגנה על קיום מינימלי בכבוד כחלק מהזכות לכבוד האדם¹².

8 שם.

9 **ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם**, סעיף כ"ב, 10.12.48 (התרגום לעברית).

10 ינאי, **חוק שירותי הסעד**, עמ' 4. כך, ראו לעניין הצורך בעדכון של חוק הסעד, כך שיתן ביטוי להכרה בזכויות חברתיות: שירי בס ספקטור זכויות חברתיות ושירותי הרווחה האישיים בישראל (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 11.10.10).

11 בג"ץ 10662/04 **חסין נ' המוסד לביטוח לאומי**, פ"ד סה(1) 782 (2012).

12 דפנה ברק ארז, **זכויות חברתיות במשפט הישראלי: הגנה ישירה, הגנה עקיפה ואתגרים להמשך הדרך** (2017), עמ' 53, 63.



פעולות הביקורת

בחודשים יולי עד נובמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את אופן מימון השירותים החברתיים שמספקת המדינה לתושביה באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. נבדקו בעיקר תקצוב השירותים ותקצוב תקני כוח האדם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. הביקורת נעשתה במשרד הרווחה, במחוז דרום ובמחוז מרכז של המשרד ובעיריות רחובות, נתיבות, באקה אל-גרבייה וקריית אונו ובמועצה המקומית רכסים¹³. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים במשרד האוצר ובמרכז השלטון המקומי.

יצוין כי הדוח הוכן בעיצומו של משבר הקורונה, וכי בתקופה זו נדרשו הגופים שנבדקו בביקורת להתמודדות עם אתגרים רבים ומיוחדים החורגים מפעילותם השוטפת¹⁴.

רקע נורמטיבי

חוק הסעד, שעל ביצועו ממונה שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה), הוא הבסיס החוקי למתן שירותי הרווחה בישראל. מכוח האמור, רשאי שר הרווחה להתקין תקנות בכל הנוגע לביצוע של החוק, לרבות הפיקוח על המש"חים ודרכי הטיפול במקבלי שירותי הרווחה. חוק הסעד מתווה מסגרת פרוצדורלית, אך כאמור אינו כולל הוראות בדבר חובותיו של משרד הרווחה להבטיח את קיומם של שירותי רווחה במדינה, ואין בו התייחסות לזכויות חברתיות וכלכליות של אנשים הנזקקים לשירותי הרווחה ושל תנאי הזכאות לקבלת שירותים אלו¹⁵.

בחוק הסעד נקבע כי רשות מקומית "תקים מחלקה לשירותים חברתיים לשם טיפול סוציאלי בנזקקים"¹⁶ והגשת סעד¹⁷ להם¹⁸; מכאן שהרשויות מחויבות לספק שירותי רווחה אישיים בהתאם לצרכים, בין השאר לאנשים עם מוגבלות בריאותית, שכלית ונפשית, לקשישים, לנוער מנותק, לנשים מוכות ולילדים הנתונים במצבי סיכון ומצוקה¹⁹. בתקנות שירותי הסעד (טיפול

13 הרשויות נבחרו לפי מאפיינים שונים: עיריות ברמה חברתית-כלכלית בינונית וגבוהה (רחובות וקריית אונו), פריפריה (עיריית נתיבות), המגזר החרדי (המועצה המקומית רכסים) והמגזר הערבי (עיריית באקה אל-גרבייה).

14 ראו הרחבה בנושא זה בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2021 בפרק "התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה".

15 ראו עב"ל (ארצי) 34772-02-14 **פלוני נ' המוסד לביטוח לאומי**, פסקה 13 (פורסם במאגר ממוחשב, 10.7.19).

16 נזקק הוגדר בחוק הסעד: "אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, עוני או מסיבות אחרות, הכל לפי המבחנים שנקבעו בתקנות".

17 סעד הוגדר בתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו- "עזרה חומרית, ישירה או עקיפה, שלגביה קיימים כללי זכאות".

18 סעיף 2(א) לחוק הסעד.

19 ראו: אבי דגני, יואב סנטו ומשה ברגר, **סל בסיס של שירותי רווחה ברשויות המקומיות - בין המצוי לרצוי**, מחקר עבור מרכז השלטון המקומי (מאי 2015), עמ' 6; א' ינאי, **נייר עמדה: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?** (2006).



בנזקים), התשמ"ו-1986 (להלן - תקנות טיפול בנזקים), נקבע כי "רשות סעד"²⁰ תגיש סעד וטיפול סוציאלי לנזק שפנה אליה בבקשה לכך ותישא בהוצאות סעד וטיפול סוציאלי... והכל על פי תע"ס²¹ [תקנון לעבודה סוציאלית]²². נוסף על חובתה הכללית של הרשות המקומית לספק שירותי רווחה, קיימים חוקים ייחודיים שמכוחם עליה לספק שירותי סעד לנזקים - למשל טיפול בפעוטות בסיכון וטיפול באנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית²³ - וכן מכוח תקנות שונות²⁴.

המש"חים פועלות מתוקף חוק הסעד וכן מתוקף תקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963, וכן על פי חוקים נוספים העוסקים בטיפול במשפחות, יחידים, ילדים, אזרחים ותיקים ונשים הנזקים לסיוע ותמיכה, ובהגנה עליהם.

מימון שירותי הרווחה ברשויות המקומיות נעשה על פי הסדר הנהוג זה עשרות שנים, בשיטת המימון התואם (מצ'ינג): משרד הרווחה משתתף ב-75% מהוצאות הרווחה של הרשות המקומית עד גובה התקציב שאושר לכל סעיף תקציבי²⁵. רשויות מקומיות רשאיות להרחיב את השירותים שהן מספקות, אך תוספת השירות תמומן במלואה ממקורותיהן הכספיים, ללא השתתפות משרד הרווחה. שיטת המימון התואם אינה מעוגנת בכללותה בחקיקה, אך היא קיבלה ביטוי בשני חוקי רווחה בתחומים מסוימים²⁶, שבהם נקבע כי הרשות המקומית תישא ב-25% מעלות השירות הניתן מכוחם. גם בתי המשפט עמדו בכמה הזדמנויות על החובה המוטלת על הרשויות המקומיות לפעול למתן שירותי רווחה בהתאם לאחריותן ולחובתן בחוק, גם כאשר רשות טוענת שאין ביכולתה לממן את השירותים²⁷.

יצוין כי לפי סעיף 141 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - דוח הוועדה לרפורמה), אם נראה לממונה על המחוז שמועצת העירייה או שראש העירייה נמנעים ממילוי חובה או מביצוע עבודה שהוטלו עליהם בפקודה זו או בכל דין אחר, רשאי הוא לדרוש מהם בצו למלא את החובה או לבצע את העבודה תוך הזמן הנקוב בצו. אם לא עשו כן, רשאי הממונה למנות אדם מתאים למילוי החובה או לביצוע העבודה.

- 20 רשות סעד הוגדרה בתקנות טיפול בנזקים: "רשות מקומית המקיימת לשכת סעד".
- 21 התע"ס הוגדר בתקנות טיפול בנזקים: "הנחיות והוראות המנהל הכללי של משרד הרווחה (תקנון לעבודה סוציאלית - תע"ס), כתוקפן מזמן לזמן, המצויות לעיון הציבור בלשכות הסעד ובלשכות המחוזיות של המשרד האמור".
- 22 סעיף 2 לתקנות טיפול בנזקים.
- 23 ראו חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000; חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994; חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), התשכ"ט-1969.
- 24 למשל: תקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963; תקנות שירותי הסעד (פניה לקבלת סעד או טיפול סוציאלי), התשכ"ח-1967; תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התש"ל-1970; תקנות שירותי הסעד (מינוי פקידי שיקום), התשל"ד-1974; תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקים), התשמ"ו-1986; תקנות שירותי הסעד (סדרי הנהל בועדות ערר), התשכ"ו-1965; תקנות שירותי הסעד (הסכם להחזקת נזק-מפגר במעון), התשס"א-2001.
- 25 יש כמה סעיפי תקציב שהמדינה נשאת במלוא עלותם, כגון החזקת אוטיסטים במסגרות והפעלת מרכזי עוצמה מכוונים לאנשים שעיקר קשייהם הם עוני ומצוקה כלכלית.
- 26 סעיף 7א(ה) לחוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), התשכ"ט-1969, וסעיף 4(ד) לחוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000.
- 27 ראו למשל: בג"ץ 8268/08 אקים ישראל נ' שר הרווחה והשירותים החברתיים (פורסם במאגר ממוחשב, 1.12.08); עת"מ (ת"א) 2390/04 סעאדה נ' עיריית ראשון לציון (פורסם במאגר ממוחשב, 20.12.04).



חוק הסעד

הבסיס החוקי למתן שירותי רווחה בישראל מעוגן בחוק הסעד שהתקבל בכנסת לפני יותר מ-60 שנה. הן גורמים מהממשל המרכזי ומהממשל המקומי והן חוקרים העלו טענות, חלקן מהותיות, כנגד יכולתו של חוק הסעד הקיים לספק מענה לצרכים העכשוויים של החברה בישראל. להלן דוגמאות:

במחקר משנת 1994 נטען כי למעשה, החוק מטיל אחריות פורמלית מלאה על הרשות המקומית להגיש שירותי רווחה לאוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטו ופוסט כליל את השלטון המרכזי מאחריות כזו, וכן מקנה לשר הרווחה סמכות כמעט בלתי מוגבלת להתקין תקנות ולקבוע על פיהן, לפי ראות עיניו, את הנעשה בתחום שירותים אלה שיסופקו על ידי הרשות המקומית. עוד צוין באותו מחקר כי לאורח אין כל עילת תביעה כלפי השלטון המרכזי, מאחר שאחריותו המעשית מוגבלת ביותר, והאחריות להגשת שירותי הרווחה מוטלת על השלטון המקומי בלבד²⁸.

במסמך מ-2006 מטעם אגף מחקר, תכנון והדרכה של משרד הרווחה נכתב כי החוק אינו תואם את צורכי החברה הישראלית בת זמננו, שכן יסודותיו נשענים על אחריות מקומית לעומת אחריות משתנה ושולית של השלטון המרכזי. עוד נכתב כי בחוק אין כל אזכור של זכויות האדם הנזקק לשירות, ואין בו הגדרה ברורה של השירות המוצע, תנאי הזכאות לקבלתו, היקפו והרמה שבה אמורה הרשות המקומית לפעול. החוק אינו מגדיר את תפקידי הרשות המקומית ואינו מסדיר את מקורות המימון של שירותי הרווחה האישיים שישמשו את השלטון המקומי²⁹.

יצוין כי רשות מקומית אשר מפרה את חובתה לספק שירותי רווחה לתושביה בהתאם לאחריותה לפי כל דין, חושפת עצמה לעתירות מצד מקבלי שירותי הרווחה אשר לא קיבלו את הטיפול המגיע להם.

הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי רווחה מקומיים (להלן - דוח הוועדה לרפורמה)³⁰ הגישה בשנת 2010 דין וחשבון שעסק ברפורמה בשירותי רווחה מקומיים³¹ והתייחס גם לחוק הסעד. בקביעותיה חזרה על הנאמר במסמך לעיל משנת 2006 של משרד הרווחה. הוועדה המליצה כי בחקיקת חוק שירותי רווחה חדש ייקבע כי השירותים יינתנו באופן שוויוני והוגן תוך הגנה על כבודם ופרטיותם של מקבלי השירותים ושמירה על ערכי המקצוע והאתיקה של העבודה הסוציאלית.

28 אברהם דורון, **שירותי רווחה אישיים בתפר שבין השלטון המרכזי ובין הרשויות המקומיות** (1994).

29 ינאי, **חוק שירותי הסעד**.

30 **דין וחשבון הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים** (אדר התש"ע, פברואר 2010). הוועדה הוקמה על ידי שר הרווחה דאז מר יצחק הרצוג ומנכ"ל משרד הרווחה דאז מר נחום איצקוביץ, במטרה לגבש המלצות לרפורמה במש"חים.

31 משרד הרווחה קידם את יישום חלק מהמלצות הוועדה בכמה נושאים, ובהם חוק הסעד, בניית מודלים ארגוניים למש"חים, הכשרת עובדים במש"חים וסגירת תיקי מטופלים שאינם פעילים. עם ההמלצות שלא קידם את יישומן נמנה למשל נושא יכולת המש"ח לבצע העברות כספיים בין סעיפי תקציב שונים (גמישות תקציבית). ראו הרחבה בהמשך.



מתוך הכרה בצורך בהכנת חוק רווחה חדש, קידם משרד הרווחה במהלך 12 השנים האחרונות שתי טיוטות חוק. להלן הפרטים:

טיטת ראשונית של חוק שירותי הרווחה, התשס"ח-2008: בדברי ההסבר לטיטת נכתב כי בחינת החוק הקיים העלתה כי הרבה מן ההסדרים העולים ממנו אינם מספקים ואף אינם עדכניים, וכי החוק המוצע מעגן בתוכו את ההסדרים הקיימים וקובע הוראות נוספות, במטרה לחזק את שירותי הרווחה במדינת ישראל. עוד נכתב כי החוק המוצע נועד לקבוע בחקיקה ראשית את הזכאות לקבל שירותי רווחה וכן להבטיח את מתן השירות ואת איכותו למי שזכאים לקבלו, תוך שמירה על כבוד האדם והגנה על פרטיותו³².

בטיטת החוק נכתב כי ייקבע "סל שירותי רווחה" שהשירותים יינתנו על פיו בהתאם לתוכנית הטיפול או התוכנית הקהילתית שייקבעו במסגרתו³³. עוד נכתב כי המדינה והרשויות המקומיות יהיו אחראיות למימון שירותי הרווחה: המדינה תממן 75% מעלותם³⁴ והרשות המקומית - 25% (מתכונת שנהוגה בפועל, אולם כאמור אינה מעוגנת בחקיקה). בטיטת החוק הוצע להטיל אחריות פלילית על ראש רשות מקומית שלא יקיים מש"ח בתחום הרשות שהוא עומד בראשה או שלא יגיש שירותי רווחה לזכאים. עוד הוצע כי לשר הרווחה תהיה סמכות לקבוע ששיעור ההשתתפות של רשות מקומית במימון שירותי הרווחה יהיה נמוך מ-25%, בהתאם למצבה החברתי-כלכלי.

טיטת חוק שירותי הרווחה, התשע"ו-2016: המשרד המשיך לקדם את חקיקת החוק, בין היתר בהתאם להמלצת הוועדה לרפורמה. בטיטת זו נכתבו הצורך בסל שירותי רווחה, אופן מימון השירותים וקביעת תקן העובדים ותפקידיהם כפי שהוצעו בטיטת החוק מ-2008. עוד נכתב כי ראש הרשות המקומית ומנהל המש"ח יישאו באחריות למתן שירותי רווחה, ונוסף אמצעי של "התראה מנהלית", שלפיו אם מצא השר כי לא ניתנים שירותי רווחה, כולם או מקצתם, על ידי רשות מקומית, יתריע על כך בפניה וידרוש ממנה לקיים את השירותים. הטיטת נותנת בידי השר אמצעים שיוכל לנקוט אם לא קוימו הוראות ההתראה המינהלית באופן ובמועד שנקבעו בה³⁵.

בטיטת חוק זו הוצע להטיל אחריות פלילית לא רק על ראש הרשות המקומית, אלא גם על מנהל המש"ח שלא יקיים את המחלקה או לא יגיש שירותי רווחה לזכאים.

נמצא כי החקיקה לא קודמה בשל חילוקי דעות בדבר תכולת סל שירותי הרווחה. בין היתר, משרד האוצר התנגד לסעיפים רבים בהצעת החוק עקב עלותם הכספית הגבוהה, והחשש שקביעת סל שירותי רווחה ייצור ביקוש נוסף לשירותים אלה. לפי עמדת משרד האוצר, נכון לאוגוסט 2020, חקיקת חוק סעד חדש תגרום להצרת שיקול הדעת של הגורמים המקצועיים במש"חים ומרחב התמרון שלהם להתאמת שירותי רווחה למקבלי השירותים, ובכך תוביל ליעילות פחותה במימוש התקציב.

32 טיוטת הצעת חוק שירותי הרווחה, התשס"ח-2008.

33 בדוח ועדת הרפורמה מ-2010 צוין כי הוועדה דנה בקווים כלליים בהצעת החוק האמורה והמליצה לשר הרווחה לאמצו ולפעול לחקיקתו. עם זאת, היא לא הגיעה להסכמה בסוגיית העיגון בחוק של זכות הפונה למש"ח לקבל שירות ובלבד שהשירות נמנה עם אלה המוצעים ב"סל שירותי הרווחה", שיותקן לאחר חקיקת החוק. בדוח צוין שסוגיה זו מובאת לכן להכרעת השר.

34 יצוין כי בחוק הקיים אין התייחסות להיבט מהותי זה, הנוגע למימון הוצאות הרווחה.

35 טיוטת חוק שירותי הרווחה, התשע"ו-2016.



בהקשר זה יצוין כי חוק הסעד אינו מגדיר אמות מידה לעניין מהותו והיקפו של הסעד שתושב שהוכר על ידי המש"ח כנזקק זכאי לו. בתע"ס מוגדר מיהו נזקק³⁶ ומהם תנאי זכאותו לסעד, אך הוראות אלה הן בגדר המלצות והן מותרות מקום לשיקול דעת נרחב, הן מקצועי והן מינהלי, של העובדים הסוציאליים ומנהלי המש"חים³⁷.

הפיצול בין הסמכויות המצויות בידי השלטון המרכזי ובין האחריות המוטלת על השלטון המקומי גורם לקשיים במתן שירותי הרווחה, כיוון שתהליך קבלת ההחלטות הוא ריכוזי ומצוי באופן מובהק בידי השלטון המרכזי³⁸. גורמי מחקר שונים ציינו כי מצב זה אינו רצוי מאחר שהוא עלול להשליך על היקף השירותים שיינתנו בכל רשות מקומית ועל איכותם, ובכך להביא לאי-שוויון בין הרשויות³⁹.

עד מועד סיום הביקורת הצעת החוק טרם קודמה לכדי חוק.

חוק הסעד הקיים מטיל אחריות להקמת שירותי רווחה על הרשויות המקומיות, אך אין בו הגדרה של השירותים שהן מחויבות לתת ואופן המימון שלהם.

עלה כי יוזמות משרד הרווחה לחקיקת חוק שירותי הרווחה מהשנים 2008 ו-2016 לא הושלמו.

מומלץ שמשרד הרווחה, בתיאום עם משרד האוצר והרשויות המקומיות, ישלים גיבוש הסדרה שתגדיר באופן ברור את חלוקת האחריות והסמכויות בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי בכל הנוגע למתן שירותי רווחה לציבור.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2021 כי הוא מבצע בתקופה האחרונה עבודת מטה מקיפה לבחינת אפשרויות שונות של ממשקים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בנושא אספקת שירותי רווחה. אגף התקציבים הוסיף כי אסדרת הנושא מומלצת, אך לא לפני שתושלם עבודת מטה מעמיקה תוך התייחסות למבנה שירותי הרווחה כיום ובעתיד.

36 בסעיף 1 לחוק שירותי הסעד הוגדר המונח "נזקק" - אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויי הרוחני או הגופני, עוני או מסיבות אחרות, הכל לפי המבחנים שנקבעו בתקנות.

37 ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **זכויות חברתיות ושירותי הרווחה האזרחיים בישראל** (אוקטובר 2010). (להלן - מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **זכויות חברתיות**).

38 ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **זכויות חברתיות; שלטון מרכזי, שלטון מקומי ומדיניות הרווחה בישראל**, תרגיל מסכם במסגרת התכנית לפיתוח סגל בכיר במשרד העבודה והרווחה בשיתוף מכון מנדל (נובמבר 2000).

39 ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **זכויות חברתיות**, עמ' 11; ינאי, **חוק שירותי הסעד**, עמ' 10.



תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס)

תקנון העבודה הסוציאלית בישראל, המכונה תע"ס (להלן - התע"ס), הוא קובץ הנחיות והוראות מטעם המנהל הכללי של משרד הרווחה, אשר אליו מפנות תקנות הטיפול בנזקקים⁴⁰. באתר המרשתת של משרד הרווחה⁴¹ נכתב כי התע"ס הוא קובץ הנחיות מפורט, הבא להסביר ולהסדיר את החוקים הקיימים במדינה בענייני רווחה. התע"ס למעשה משמש קובץ נוהלי עבודה מפורטים וכולל פרקים ייחודיים המפרטים את ההוראות לטיפול באוכלוסיות שונות ולפי סוג הבעיה - למשל פרקים על פרט ומשפחה, התמכרויות, אוטיסטים ונערות. התקנון מכיל גם פרקים בדבר תקנות לשעת חירום, תקנות עבודה קהילתית, תקצוב רשויות מקומיות ותיאורי תפקיד של כוח האדם המועסק במש"חים⁴². אוגדן התע"ס פתוח לעיון הציבור בלשכות הסעד ובלשכות המחוזיות של משרד הרווחה, והוא אף מפורסם באתר המרשתת של המשרד. אין מדובר בתקנות שהותקנו כחקיקת משנה, דהיינו כהשלמה לחקיקה ראשית של חוק שירותי הסעד, כי אם בהנחיות ונהלים פנימיים, כדוגמת הנחיות של חוזרי מנכ"ל.

בתע"ס 18 פרקים, ובכלל פרק הוראות - לעיתים עשרות. בבדיקה הועלה כי מרבית ההוראות בתע"ס, אשר כוללות הנחיות מקצועיות ומשמשות כלי ראשון במעלה בדי עובדי הרווחה, לא עודכנו זה זמן רב: למשל, נמצאו הוראות שעודכנו לאחרונה בין השנים 1970 ו-1999 (42 הוראות); בין השנים 2000 ו-2010 (59 הוראות); ובין השנים 2011 ו-2015 (58 הוראות). עוד הועלה כי אם עלה הצורך בעדכונים שוטפים של ההוראות המקצועיות, הם הופצו כהנחיות פנימיות, או באמצעות חוזרי מנכ"ל, אך לא פורסמו בתע"ס.

משרד הרווחה מסר לצוות הביקורת כי ב-2018 החליט להתחיל לעדכן את הוראות התע"ס, מאחר שההוראות שנכתבו לפני שנים רבות כתובות באריכות ובסרבול. העדכון יבוצע על פי תבנית חדשה, במטרה להפוך את התע"ס לכלי עבודה ידידותי ושימושי. הוא החל ב-2020 וצפוי להסתיים ב-2022.

משרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאפריל 2021 כי הוא נמצא בעיצומו של תהליך עדכון התע"ס. משרד הרווחה ציין כי בינתיים עודכנו שמונה הוראות, 10 הוראות נמצאות בסבב חתימות, ו-46 הוראות נמצאות בתהליכי כתיבה ועריכה, מהן 23 בשלב עבודה מתקדם. כמו כן ציין משרד הרווחה כי הוא מכין פלטפורמה טכנולוגית ממוחשבת לכתיבת ההוראות ולהצגתן בצורה נגישה וידידותית למשתמש. כתיבת חלק מההוראות מותנה בהשלמת הליכי חקיקה או הגעה להסכמות במסגרת ועדות בין-משרדיות.

40 בתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986 התע"ס מוגדר כ"הנחיות והוראות המנהל הכללי של משרד הרווחה (תקנון לעבודה סוציאלית - תע"ס), כתוקפן מזמן לזמן, המצויות לעיון הציבור בלשכות הסעד ובלשכות המחוזיות של המשרד האמור".

41 <https://www.gov.il/he/departments/molssa>

42 טליה שוורץ-טיירי, **התפתחות מקצוע העבודה הסוציאלית בישראל, 1931-הווה**, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש בוב שאפל, אוניברסיטת תל אביב.



בהיעדר חוק קיים המפרט את כל השירותים שהמטופלים זכאים להם, יש משנה חשיבות בפרסום מלא ומעודכן של כלל הוראות התע"ס.

מומלץ כי משרד הרווחה יביא לכדי סיום הליך זה במועד שקבע, נוכח החשיבות בקיומו של כלי מקצועי זה, שיכלול באופן מרוכז ונגיש את כל ההנחיות העדכניות, לטובת עובדי מערכת הרווחה ולטובת הציבור הזכאי לשירותים.

עוד מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לפרסום כלל ההנחיות הרלוונטיות וחוזרי המנכ"ל באתר המשרד במרשתת עד השלמת עדכנו המלא של התע"ס.

נוכח חשיבותן ומרכזיותן של הוראות התע"ס בעבודת משרד הרווחה, מוצע כי במקביל לעדכון ההוראות, המשרד יבחן אם יש צורך בעיגון הוראות מסוימות בתע"ס במסגרת חקיקת משנה.

השוואה בין-לאומית

האחריות למתן השירותים: במדגם של תשע מדינות באירופה⁴³ עלה שמתן השירותים החברתיים במדינות אלו הוא באחריות הרשויות המקומיות, והן מספקות אותם בעצמן או באמצעות מיקור חוץ. יש מדינות, למשל צרפת, שבהן אספקת השירותים היא באחריות הרשויות המקומיות, אך בתחומים מסוימים האחריות בידי השלטון המרכזי. בשבע מהמדינות שבמדגם⁴⁴ מימון השירותים החברתיים הוא מתקציב הרשויות המקומיות⁴⁵.

ההוצאה הציבורית כחלק מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג): בלוח להלן מפורטים נתונים על ההוצאה הציבורית ב-36 מדינות ה-OECD, שפורסמו ב-2019:

43 אוסטרליה, אנגליה, גרמניה, נורווגיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צרפת ושוודיה.

44 אוסטרליה, אנגליה, נורווגיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד ושוודיה.

45 גדעון זעירא, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **אופן קביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות מקומיות בישראל ובמדינות שונות** (יולי 2020). (להלן - זעירא, **קביעת מצבת העו"סים**).



לוח 1: שיעור ההוצאה הציבורית על רווחה, בריאות ותשלומי העברה ליחידים*, כאחוז מהתמ"ג, בחלק מ-36 מדינות ה-OECD**

המדינה	מיקומה במדרג	ההוצאה הכוללת (באחוזים)	לרווחה (באחוזים)	לבריאות (באחוזים)	לתשלומי העברה ליחידים (באחוזים)
צרפת	1	31	3	9	19
פינלנד	2	30	6	6	18
יוון	8	25	0.2	5	20
גרמניה	9	25	3	8	14
ספרד	11	25	2	7	16
יפן	15	22	3	8	11
בריטניה	16	21	3	8	10
ממוצע OECD	-	20	2.3	6	12
ניו זילנד	20	18	2	7	9
ארצות הברית	21	19	1	9	9
ישראל	27	16	2.3	5	9
אירלנד	31	15	2	5	8
טורקיה	33	12	0.6	3	9
מקסיקו	36	8	2	3	3

על פי נתוני OECD, Public Social Spending Is High in Many OECD Countries (January 2019).

* ביטוח סוציאלי (דמי אבטלה וכו').

** "Public social expenditure by broad social policy area, in percentage of GDP, 2015/2017 or latest year available". הנתונים מתייחסים לשנים 2017/2015 או לנתונים מאוחרים ככל שניתן.



על פי הנתונים לעיל ישראל נמצאת במקום ה-27 מבין 36 מדינות ה-OECD בתחום ההוצאה הציבורית הכוללת על שירותים חברתיים. עוד עולה כי בישראל ההוצאה על רווחה זהה לממוצע ה-OECD, שעומד על 2.3% מהתוצר.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי בעקבות השקעה ניכרת בשנים האחרונות ממוצע ההוצאה הציבורית על רווחה בישראל זהה לממוצע ה-OECD.

מאפייני העסקת העובדים הסוציאליים: במחקר שנעשה בכמה מדינות נמצא כי בכל המדינות שנסקרו⁴⁶, בכללן ישראל, תחומי ההתמחות של עובדים סוציאליים (להלן גם - עו"ס או עו"סים) קשורים באוכלוסיות ראויות לקידום, כמו ילדים ונוער בסיכון, זקנים בעלי צרכי תמיכה מורכבים ומשפחות בעוני מתמשך. עוד נמצא במחקר כי מרבית העו"סים מועסקים במגזר הציבורי (שלטון מרכזי או שלטון מקומי). יוצאת דופן היא ארצות הברית, שבה מופרטים רבים משירותי הרווחה, והחלוקה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי היא 40%-60% בהתאמה⁴⁷.

הועלה כי במדינות שנכללו במחקר⁴⁸ היקף משרה מלאה לעו"ס הוא 40 שעות שבועיות⁴⁹, ובין 66%-75% מן העו"סים עובדים במשרה מלאה⁵⁰. על פי נתונים שהתקבלו ממשרד הרווחה, בישראל רק 44% מן העו"סים עובדים במשרה מלאה.

46 אוסטרליה, ארצות הברית, בריטניה, דנמרק, ישראל וניו זילנד.

47 טל ארזי ואח', **מעמדו של העובד הסוציאלי, סקירה בין-לאומית** (מחקר שהוזמן ומומן על ידי משרד הרווחה) (אוגוסט 2020), עמ' 27. (להלן - ארזי, **מעמדו של העובד הסוציאלי**).

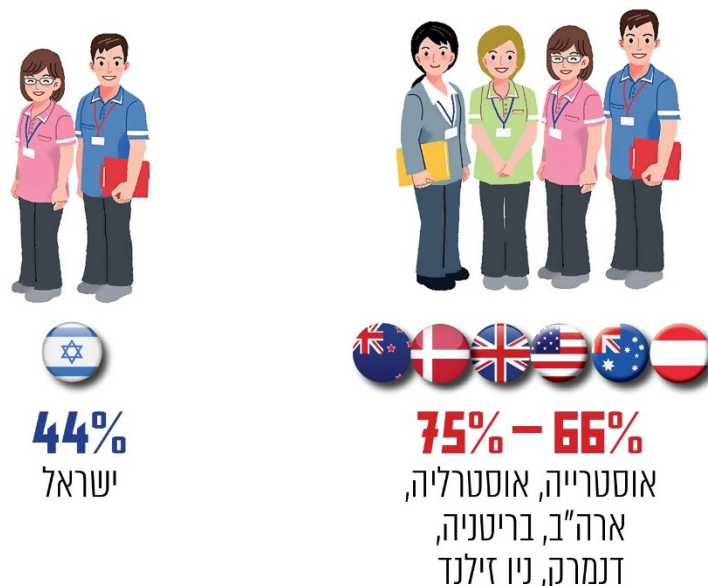
48 אוסטרליה, ארצות הברית, בריטניה, דנמרק, ישראל וניו זילנד.

49 למעט בדנמרק (37 שעות) ובישראל (39 שעות).

50 ארזי, **מעמדו של העובד הסוציאלי**, עמ' 27.



תרשים 1: שיעור העובדים הסוציאליים שמועסקים ב-100% משרה



על פי נתונים ממחקרם של טל ארזי ואח', מעמדו של העובד הסוציאלי, סקירה בין-לאומית (אוגוסט 2020), עמ' 27.

להלן ריכוז השוואתי בדבר שכר העובדים הסוציאליים במדינות שנסקרו ובישראל:

לוח 2: שכר שנתי ממוצע של עובדים סוציאליים (באלפי ש"ח), 2020, ביחס לשכר השנתי הממוצע בכל מדינה (באחוזים), 2019

המדינה	בריטניה	ארצות הברית	אוסטרליה	ניו זילנד	דנמרק	ישראל
שכר שנתי (מומר לש"ח)	127.5	210.4	151.8	113.0	186.4	*120.0
שכר ממוצע במשק (במטבע המקומי)	36.6 (ליש"ט)	94.8 (דולר)	82.4 (דולר אוסטרלי)	77.1 (דולר ניו זילנדי)	518.5 (כתר)	130 (ש"ח)
הפער ביחס לשכר הממוצע בכל מדינה	-20%	-35%	-22%	-33%	-31%	-8%

המקור: טל ארזי ואח', מעמדו של העובד הסוציאלי, סקירה בין-לאומית (אוגוסט 2020), עמ' 28.
* הנתון במחקר הוא לשנת 2017.



אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי השכר השנתי הממוצע לעו"סים המועסקים בממשלה הוא כ-152,000 ש"ח, וכי שכר זה גבוה מהשכר הממוצע במשק.

כעולה מן הנתונים, בישראל השכר השנתי הממוצע של עו"סים נמוך בכ-8% מן השכר השנתי הממוצע במשק - הפער הקטן ביותר מבין המדינות שנסקרו. לעומת זאת, שכרם המוחלט של העו"סים בארצות הברית הוא הגבוה ביותר מבין המדינות שנסקרו, הגם שכשהוא נבחן במונחים יחסיים בהקשר לשכר הממוצע במשק באותה מדינה, עולה כי שכרם למעשה נמוך יחסית⁵¹.

הליכי תקצוב הרשויות המקומיות על ידי משרד הרווחה

תקציב הרווחה

תקציב הוא הביטוי הכספי של תוכנית עבודה שנתית או רב-שנתית של גוף מינהלי. התקציב אמור לשקף את היעדים ואת סדרי העדיפויות של הגוף המינהלי בכל הנוגע לחלוקת המשאבים העומדים לרשותו, ולשקף במידת האפשר את פעילותו המתוכננת⁵². התקציב הוא גם הכלי העיקרי ליישום המדיניות הכלכלית של הממשלה, והשפעתו על התהליכים הכלכליים והחברתיים במדינה מכרעת. התקציב המאושר בכנסת במסגרת חוק התקציב הוא "התקציב המקורי". שינויים והתאמות בתקציב המקורי שנעשים לאורך השנה מגדירים את "התקציב על שינויי". אף ששינויים בתקציב המקורי במהלך השנה הם הכרחיים, תפיסת היסוד צריכה להיות שהתקציב המקורי ישקף ככל שניתן את עיקר הפעילות המתוכננת וישמש בסיס לתכנון הפעילות לקראת השנה הבאה⁵³.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), משמש בסיס לחוק התקציב, המוגש לקראת כל שנת כספים. חוק יסודות התקציב קובע בין היתר את אופן הכנת התקציב, את הרכבו, את ביצועו ואת אופן שינויו⁵⁴. נקבעים בו הסכומים המרביים שאפשר להוציא בכל אחד מסעיפי התקציב, המפורטים לתחומי פעולה ולתוכניות, הסכומים המרביים להוצאה המותנית בהכנסה ולהרשאה להתחייב ושיא כוח האדם ביחידות הממשלתיות. ההוצאות וההכנסות בתקציב המדינה מוכרות במועד ביצוע התשלום או במועד קבלת התקבול בפועל.

נושא תקציב תחום הרווחה במשרד הרווחה (להלן - תקציב הרווחה) כלול בחוק יסודות התקציב. תהליך התקצוב של שירותי הרווחה הוא חלק בלתי נפרד מתהליך התכנון של הממשלה, ו"הדרג

51 ארזי, מעמדו של העובד הסוציאלי, עמ' 27.

52 משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות, **מדריך התכנון הממשלתי**, ספטמבר 2010.

53 החלטת הממשלה 4028: "חיוזק יכולות המשימות, התכנון והביצוע של הממשלה (25.12.11); דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה, 'ועדת המשימות', מרץ 2013.

54 מבקר המדינה, **דוח שנתי 56** (2006), בפרק "פיקוח ובקרה על ביצוע תקציב המדינה", עמ' 203 - 205; מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020), בפרק "תהליכי קבלת החלטות במשרד האוצר: העמידה ביעד הגירעון בשנת 2018; תחזית הכנסות לשנת 2019; תוספת שכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי", עמ' 595.



הפוליטי הוא הקובע את מדיניותו של המשרד מבחינת הקדימויות והעדיפויות לטיפול באוכלוסיות יעד מוגדרות". מרביתם של סעיפי הרווחה מתוקצבים על בסיס תקציב השנה הקודמת, בתוספת ההתייקרויות וגידול מסוים בצרכים⁵⁵.

במהלך שנת התקציב משרד הרווחה מעביר לרשויות המקומיות תקציבים נוספים - אם התקבלו אצלו - שמקורם במשרד האוצר, ובוחן את התאמת התקצוב שקבע לצורכי הרשויות המקומיות, בכפוף למקורותיו. בהתאם לכך, במחצית השנייה של השנה המשרד מעביר סכומי תקציב אשר מקורם ברשויות מקומיות שלא מימשו את הסכום שיעד להן בראשית השנה, אל רשויות אשר זקוקות לתקצוב נוסף ורוצות ומסוגלות להשלים את חלקן במימון התואם (ראו להלן בפרק על העברת תקציבים מרשות מקומית אחת לאחרת). לקראת סוף השנה, המשרד פועל גם לכיסוי גירעונות שנוצרו בתקציבי הרווחה של רשויות מקומיות.

אגף תקצוב וכלכלה במשרד הרווחה (להלן - אגף התקצוב) מתקצב את פעילויות המשרד, לרבות אלה שהרשויות המקומיות מספקות למטופלים, מפקח על ההוצאה התקציבית ומבקר אותה. נוסף על כך אחראי אגף התקצוב על חלוקת התקציב בין הרשויות המקומיות, ועל קביעת תעריפים ותמחור בכל תחומי הפעילויות השונות של המשרד⁵⁶.

במשרד הרווחה ארבעה מחוזות: ירושלים, תל אביב והמרכז, חיפה והצפון ובאר שבע והדרום. אלה משמשים זרוע מנחה, מבצעת ואוכפת של מדיניות המשרד והחוקים שבסמכותו (להלן - מחוזות המשרד)⁵⁷.

תקציב משרד הרווחה בתחילת שנת 2019 היה כ-10.1 מיליארד ש"ח, מהם כ-7.8 מיליארד ש"ח שמקורם בתקצוב ממשלתי וכ-2.3 מיליארד ש"ח שמקורם בתקציב הכנסה מותנית, ברובו השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות. לאחר תוספת תקציב באותה שנה, הסתכם תקציב הרווחה בסך 11.5 מיליארד ש"ח.

לוח 3: תקציב משרד הרווחה בסוף השנה לעומת התקציב שהוקצה בתחילת השנה, 2017 - 2019

ש"ח	תקציב משרד הרווחה שהוקצה בתחילת השנה (במיליוני ש"ח)	תקציב משרד הרווחה בסוף השנה (במיליוני ש"ח)	שיעור גידול התקציב במהלך השנה
2017	8,996	9,904	10%
2018	9,577	10,680	12%
2019	10,082	11,489	14%

על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

55 **מדריך שימושי למנהל/ת המחלקה לשירותים חברתיים בנושא: תקצוב בשירותי רווחה**, משרד הרווחה (מאי 2004), עמ' 13, 16, 17, 19 ו-37. (להלן - משרד הרווחה, **מדריך שימושי למנהל/ת המש"ח**).

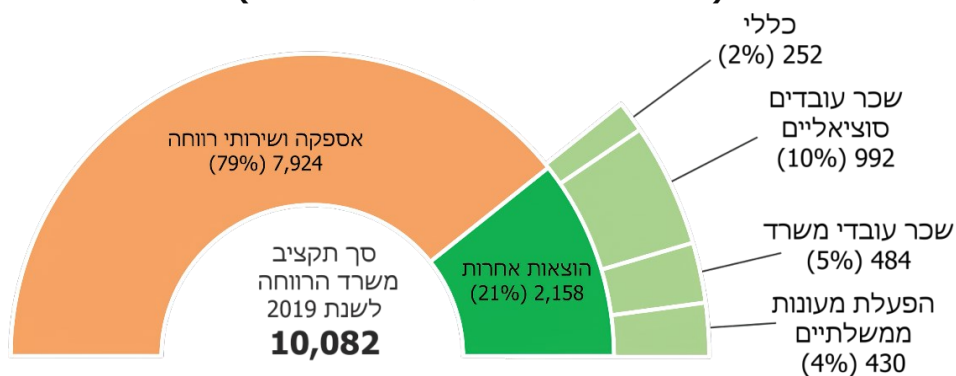
56 מתוך אתר המרשתת של משרד הרווחה, <https://www.gov.il/he/departments/molssa>.

57 שם.



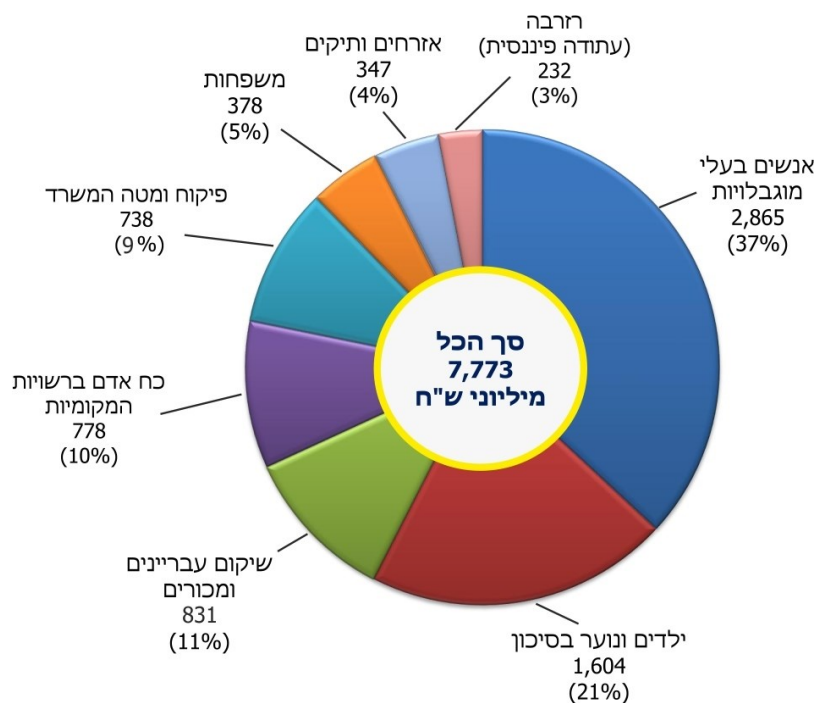
מהנתונים בלוח עולה שבשלוש השנים האחרונות תקציב משרד הרווחה לסוף השנה היה גבוה בכ-12% בממוצע ביחס לתקציב שאושר בתחילת השנה.

תרשים 2: הקצאת תקציב משרד הרווחה לשימושים שונים, לתחילת 2019 (במיליוני ש"ח ושיעור מכלל ההוצאה)



על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

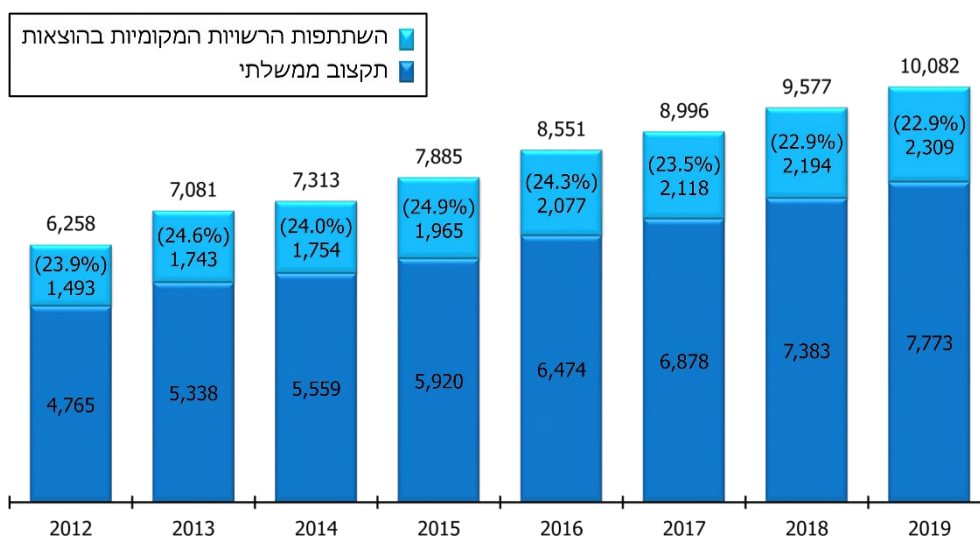
תרשים 3: הקצאת תקציב הרווחה הממשלתי (ללא השתתפות הרשויות המקומיות), לפי תחומי הוצאה, לתחילת 2019 (במיליוני ש"ח ושיעור מכלל ההוצאה)



על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה.



תרשים 4: התפתחות תקציב משרד הרווחה לתחילת השנה, 2012 - 2019 (במיליוני ש"ח ושיעור מכלל התקציב)



על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין לחיוב כי המדינה הגדילה את תקציב הרווחה משנת 2012 ועד לשנת 2019 בכ-61% וכי, לשם השוואה, אוכלוסיית המדינה⁵⁸ גדלה בתקופה זו בשיעור של כ-24%.

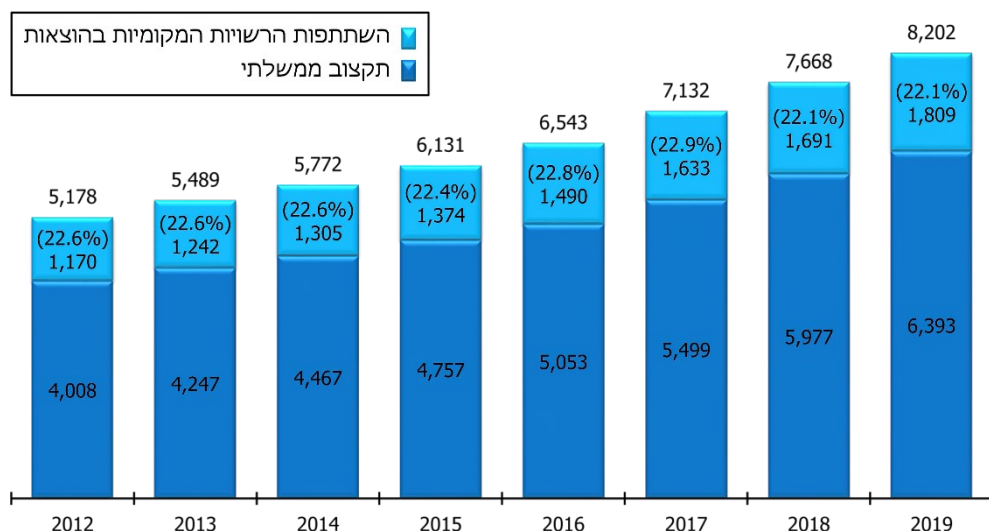
תקצוב המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות

מתקציבו של משרד הרווחה לסוף 2019 - כ-11.5 מיליארד ש"ח - הוא הקצה כ-8.2 מיליארד ש"ח לאספקת שירותי הרווחה שנותנות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

58 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ב-2011 מנתה אוכלוסיית ישראל 7.387 מיליון נפש, וב-2019 - 9.141 מיליון נפש.



תרשים 5: התקציב שהקצה משרד הרווחה לפעילות הרווחה ברשויות המקומיות לסוף השנה*, והשתתפות הרשויות בהוצאות, 2012 - 2019 (במיליוני ש"ח והשיעור מכלל התקציב)



על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* תקציב תחילת השנה בתוספת כל התוספות התקציביות שהתקבלו במהלך השנה, בניכוי עלויות מטה המשרד.

ב-2019 העביר משרד הרווחה למש"חים כ-71% מסך תקציב תחום הרווחה במשרד. תקציב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות היה כ-8.2 מיליארד ש"ח: 78% במימון ממשלתי ו-22% השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב.

אופן חלוקת התקציב לרשויות המקומיות בתחילת השנה

תקציב הרווחה בנוי ממרכיבים כספיים וכמותיים: (א) סעיפי תקציב כספיים - סעיפים שבהם משרד הרווחה משתתף ב-75% מעלות ההוצאות של הרשויות המקומיות בכל חודש, עד סכום התקציב השנתי מחולק ל-12⁵⁹; (ב) סעיפי תקציב כמותיים - משרד הרווחה מאשר כמות השמות (מכסות) לכל רשות מקומית עבור כל תחום ומשתתף ב-75% מעלות ההשמות המאושרות (היקף ההשתתפות הוא בהתאם לתעריף כל השמה למסגרת טיפולית, לפי חישוב כמות ההשמות החודשית המצטברת)⁶⁰. סעיפים אלו כוללים בין היתר מימון סידורים חוץ-ביתיים, סידורים במסגרות יומיות בקהילה ותקני כוח אדם במש"חים. 78.6% מהתקציב שהמשרד מעביר לרשויות

59 דוגמה לסעיף תקציבי כספי: סעיף "סיוע למשפחות במצוקה בקהילה".

60 משרד הרווחה, **מדריך שימושי למנהל/ת המש"ח**, עמ' 37 - 39.



הוא להשתתפות בעלויות הסעיפים הכמותיים, ו-21.4% ממנו להשתתפות בעלויות הסעיפים הכספיים.

כאמור, משרד האוצר מקצה למשרד הרווחה תקציב ראשוני בתחילת השנה, ובמהלך השנה הוא מעביר לו תוספות תקציביות. ב-2019 תקציב הרווחה שאושר בתחילת השנה היה כ-10.1 מיליארד ש"ח. הוא גדל במהלך השנה בכ-14% והסתכם בסופה בכ-11.5 מיליארד ש"ח. משרד הרווחה, בשיתוף עם אגף התקציבים במשרד האוצר, מקצה את התקציבים לרשויות המקומיות לסעיפי הרווחה השונים על פי מדיניות שהוא מתווה. ההקצאה המועברת לרשויות מורכבת מסכומים כספיים לסעיפים הכספיים ומכמות יחידות (מכסות) לסעיפים הכמותיים.

להלן פרטים בדבר הרכבו של תקציב הרווחה המוקצה לרשויות המקומיות ושיטת התקצוב: (א) 35% מהתקציב מוקצים בהתאם לנקבע בחוקים שונים. כל אדם זכאי לקבלת סיוע במסגרת זו בכפוף לעמידתו בתבחינים שנקבעו בכל חוק; (ב) 35% מהתקציב מוקצים על פי נוסחאות ואמות מידה המבוססות על נתונים דמוגרפיים של כל רשות מקומית ורמתה החברתית-כלכלית, המפורטים בהוראת תע"ס 16.2⁶¹; למשל, תקציבים עבור טיפול בילדים בסיכון בקהילה וטיפול בזקנים; (ג) 25% מהתקציב מוקצים לפי נוסחאות ואמות מידה טיפוליות הנקבעות בהתאם לאופי הטיפול הספציפי ולמהותו; לדוגמה, מסגרות דיור שבהן שוהים מקבלי שירותי רווחה, על פי רוב למשך כל ימי חייהם; תקצוב תחומים שקשה לאמוד מראש במדויק את היקפם הצפוי ברשות מקומית בשנה הקרובה (למשל מספר דרי רחוב, או מספר הנשים נפגעות האלימות); (ד) יתרת התקציב - כ-5% - מוקצים בהתאם לתוכניות שונות של המשרד. המדובר ברכיב תקציבי מצומצם, הניתן למימון תוכניות רחב (למשל תוכניות ייחודיות לעולים ולכידות קהילתית ליישובי עוטף עזה). מטבען, תוכניות אלו מוענקות לציבורים נרחבים ברשויות מקומיות שונות.

שיטת המימון התואם (מציג)

כאמור, מימון שירותי הרווחה ברשויות המקומיות נעשה על פי הסדר הנהוג זה עשרות שנים בשיטת המימון התואם (מציג): משרד הרווחה משתתף ב-75% מהוצאות הרווחה של הרשות המקומית עד גובה התקציב שאושר לכל סעיף תקציבי. רשויות מקומיות רשאיות להרחיב את השירותים שהן מספקות, אך תוספת השירות תמומן במלואה ממקורותיהן הכספיים, ללא השתתפות משרד הרווחה.

בהתאם לשיטת המימון התואם, אם הרשות המקומית אינה מבצעת שירות בסעיף מסוים וממילא אינה מממנת את חלקה בעלות שירות זה, לא יידרש מימון מצד המדינה של השירות לאותו הסעיף. כפועל יוצא מכך רשות מקומית שלא הקצתה את חלקה למימון שירות מסוים לא תוכל לספקו לתושבים המתגוררים בתחום שיפוטה.

61 הוראת תע"ס 16.2 "תקצוב רשויות מקומיות בשירותי הרווחה - אמות מידה", שתחולתה מאפריל 2008.



לאורך השנים הועלו טענות כי שיטת המציג יוצרת - בעיקר ברשויות מקומיות חלשות יותר מהבחינה הכלכלית ומהבחינה הניהולית - מערכת תמריצים שאינה עולה בקנה אחד עם הצרכים של מטופלי הרווחה; וכי רשויות מקומיות עשויות להימנע מליזום שירותי רווחה שאינן מחויבות לתת, מאחר שאין ביכולתן לממן את חלקן בעלות השירותים⁶².

למשל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת ציין במסמך מ-2010 כי אף שהמדינה מממנת את רוב תקציב הרווחה, ספק אם כל הרשויות המקומיות - ובמיוחד רשויות מאשכולות⁶³ חברתיים-כלכליים נמוכים⁶⁴, המתאפיינות על פי רוב בגירעונות תקציביים, משאבי תעסוקה מוגבלים ושיעורים גבוהים של אוכלוסייה חלשה - יכולות לממן את חלקן בהוצאות הרווחה; בכך נפגעת יכולתן לספק את שירותי הרווחה האישיים בתחומן⁶⁵.

בסיכום בדיקה שביצע מרכז טאוב בשנת 2017 צוין כי לא נמצאה עדות ישירה לכך שרשויות מקומיות חלשות אינן מצליחות לממש את מלוא ההקצאה שמשרד הרווחה מייעד להן, או שבמשך השנה מועברים סכומים ניכרים שהוקצו לרשויות חלשות לרשויות חזקות עקב שיטת המימון התואם. עם זאת צוין כי ייתכן ששיטת המימון התואם קשורה בעקיפין לפערים בהוצאה של הרשויות המקומיות על רווחה, היות שחלק גדול מתקציב הרווחה מתבסס על הערכות של ראשי הרשויות בתחילת כל שנה לגבי צורכיהן התקציביים, וייתכן שיישובים בעלי משאבים מועטים מבקשים מראש הקצאה קטנה יותר ממשרד הרווחה, כדי להימנע מהצורך להשלים את המימון בהמשך השנה⁶⁶.

משרד מבקר המדינה⁶⁷ והוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאולוף)⁶⁸ המליצו בעבר לבחון יצירת מדרג דיפרנציאלי בשיעור המימון המשלים הנדרש מרשויות מקומיות בהתאם למעמדן הכלכלי.

משרד הרווחה הביע לאורך השנים התנגדות לשינוי שיטת המימון התואם, וטען כי שיעור ניצול תקציב הרווחה ברשויות מקומיות ממדרג חברתי-כלכלי נמוך דומה לשיעור הניצול ברשויות

62 בשנת 2012 הוגשה עתירה לבג"ץ בדרישה לשינוי שיטת המימון התואם. העתירה נמחקה לאחר שבג"ץ הודיע כי אינו מתערב במדיניות (בג"ץ 6853/12 פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית נ' משרד האוצר (פורסם במאגר ממוחשב, 11.12.13). בדצמבר 2016 הוגשה עתירה נוספת בנושאי שיטת החישוב של המימון התואם, התקצוב לפי הוראת תע"ס 16.2 ומשקל היתר שניתן, לטענת העותרים, למרכיב גידול האוכלוסייה, ולא למספר המטופלים בפועל. העתירה תלויה ועומדת.

63 אשכול: יחידה טבעית של קבוצת יחידות, כמו משק בית, בית ספר ואזור גיאוגרפי. דוגמה: בסקרי משק בית דוגמים משקי בית (אשכולות) וחוקרים את הנפשות בהם. המקור: אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

64 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בישראל בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסיות בתחום שיפוטן. אשכול 1 מציין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר.

65 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **זכויות חברתיות**, עמ' 5 - 6.

66 מרכז טאוב, **תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות** (דצמבר 2017), עמ' 14 ו-28. (להלן - מרכז טאוב, **תקצוב שירותי הרווחה**).

67 **דוח שנתי 2001**, בפרק "תקצוב שירותי רווחה לרשויות מקומיות", עמ' 560; **דוח שנתי 2006**, בפרק "תקצוב שירותי רווחה לרשויות מקומיות - היעדר שוויון", עמ' 657.

68 הוועדה למלחמה בעוני בישראל (ועדת אלאולוף) הוקמה ב-2013 לשם המלצה על דרכים להתמודדות עם העוני ולהגברת שוויון ההזדמנויות בישראל. דוח הוועדה פורסם ביולי 2014.



ממדרגים גבוהים. עוד טען כי הסיבה לפערים בתקציב למטופל בין רשויות במצב חברתי-כלכלי שונה אינה שיטת המימון התואם, אלא הצרכים הייחודיים של כל רשות ודפוסי טיפול שונים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי זה זמן רב הוא סבור כי יש לבצע רפורמה בנושא המימון התואם שתביא להקלה על רשויות המדורגות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך. עם זאת ציין המשרד כי לשינוי כזה יש השפעות ניכרות הן בהיבט של תקציב והן בהיבטים אחרים הנוגעים למערכת היחסים שבין הממשלה לבין הרשויות המקומיות.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מבצע עבודת מטה לבחינת המימון התואם. אגף התקציבים הוסיף כי שינוי שיטת המימון התואם בצורה דיפרנציאלית, כך ששיעור ההשתתפות שיידרש מרשויות חלשות יהיה נמוך יותר, הוא אחת מהאפשרויות שמשרד האוצר בוחן. אגף התקציבים ציין כי השתתפות גבוהה של משרד הרווחה בטיפולים חוץ-ביתיים עלולה להוות תמריץ לשלטון המקומי להעדיף השמה חוץ-ביתית על טיפול בקהילה, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הצרכים של מטופלי הרווחה.

סעיפי הוצאה שמשרד הרווחה אינו משתתף בהם

הועלה כי משרד הרווחה אינו משתתף בהוצאות רבות של המש"חים, כגון שכירת מבנים, אחזקה, אבטחה, ניקיון, חשמל, ארנונה ורכישת פריטי רכוש קבוע שהמחלקות צריכות לתפקודן השוטף. כפועל יוצא מכך עלויות הרווחה בפועל של הרשויות המקומיות גבוהות מההוצאות הכלולות בתקציב שירותי הרווחה.

לדוגמה, משרד הרווחה מתקצב רשויות מקומיות לצורך פעילויות הנעשות ממבנים ייעודיים, למשל הפעלת מועדון לאזרחים ותיקים⁶⁹. רשות מקומית שאין באפשרותה לממן מתקציבה עלויות כגון שכירת מבנים, תפעולם ואחזקתם, לא תוכל לנצל את התקציב שהקצה לה המשרד, ואזרחיה הוותיקים לא יזכו למענה זה לצורכיהם. תקציב בלתי מנוצל זה יועבר במהלך השנה השוטפת לרשויות מקומיות אחרות שיש ברשותן מבנים היכולים לשמש לביצוע הפעילות.

בדוח של מרכז המחקר של הכנסת מ-2017 צוין כי לרשויות חלשות אין מבנים מתאימים ולכן חלק מהתקציב מופנה לשכירת מבנים על חשבון ההוצאה למטופל⁷⁰. עיריית נתיבות מסרה לצוות הביקורת כי ב-2019 לא הצליחה לנצל תקציב בסך כ-62,000 ש"ח שהקצה לה המשרד לתוכנית "עם הפנים לקהילה"⁷¹, מאחר שלא נמצא בעיר מבנה מתאים להפעלת התוכנית ולעירייה לא היה תקציב לשכירת מבנה. תקציב זה נלקח בסוף השנה מעיריית נתיבות והועבר לשימושן של רשויות מקומיות אחרות.

69 במסגרת המועדון האזרחים הוותיקים מקבלים, בין היתר, הסעות, ארוחות ותוכנית חברתית.

70 מרכז המידע והמחקר, המחלקה לפיקוח תקציבי של הכנסת, **תיאור וניתוח תקציבי הרשויות המקומיות** (דצמבר 2017), עמ' 11. (להלן - מרכז המידע והמחקר של הכנסת, **תקציבי הרשויות המקומיות**).

71 תוכנית שנועדה לטפל בקהילה בילדים ובני נוער במצבי סיכון (ראו להלן).



עלה כי משרד הרווחה משתתף בעלויות אבטחת מבני המש"חים⁷² ברשויות מקומיות מאשכולות חברתיים כלכליים נמוכים (1 - 3). אולם בהיעדר השתתפות בעלויות הנוספות הכרוכות במתן השירותים או קיום הפעילויות - ובכללן שכירת מבנים, אחזקתם, ואבטחתם, ניקיון, חשמל, ארנונה ועלות פריטי רכוש קבוע - רשויות מקומיות חלשות עלולות לוותר מראש על מתן שירותים לתושביהן.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2021 כי היא נאלצת לממן שכירת מבנים לפעילויות רווחה, והדבר בא על חשבון פעילויות אחרות.

עיריית נתיבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2021 כי היא נושאת בהוצאות רווחה שאינן נכללות בתקציב משרד הרווחה, כגון הוצאות תחזוקה, ניקיון, מחשוב וריהוט. עוד מסרה העירייה כי יש פרויקטים שהיא אינה יכולה לממש אותם בשל מחסור במבנים הנדרשים לכך.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן מפעם לפעם את חלוקת התקציב לכיסוי עלויות השירותים שבהם אינו משתתף, במטרה לשפרם ולעדכןם ולצמצם פערים בין רשויות מקומיות.

השתתפות עצמית של מטופלים

משרד הרווחה קבע כי בסעיפי רווחה מסוימים הרשויות המקומיות נדרשות לגבות מהפונים לקבלת השירות השתתפות עצמית⁷³. שיעור השתתפות המשרד במימון סעיף כזה הוא 75% מעלותו בניכוי ההשתתפות העצמית; כלומר המשרד מניח שהרשות המקומית תגבה את מלוא סכום ההשתתפות העצמית, ואם לא כן, הרי היא תישא בו בעצמה.

הטלת האחריות לגביית ההשתתפות העצמית של המטופלים על הרשויות המקומיות, משמעותה שהן נושאות בנטל המימון במצב של אי-יכולת לגבות את מלוא הסכום או חלקו, ועשויה לגרום לרשויות מקומיות - בפרט מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים - להימנע מלהעניק שירותים אלו.

מומלץ כי משרד הרווחה יקיים מעקב אחר מדדי הגבייה של ההשתתפות העצמית של מטופלים, בפרט ברשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, ויבחן הדרכים לעודד רשויות אלו להפעיל את השירותים האמורים.

72 המשרד משתתף רק בעלות האבטחה של מבני המחלקות, ולא באבטחת מסגרות רווחה.

73 השתתפות עצמית נדרשת בעיקר במסגרות של טיפול בקהילה, כגון נפגעי סמים ותקיפה מינית, התמכרויות, נפגעי נפש ותחנות ליעוץ נישואין.



אופן הדיווח של הרשויות המקומיות למשרד הרווחה

ההתחשבות הכספית של משרד הרווחה עם הרשויות המקומיות מבוצעת בכל חודש באמצעות דוח תקצוב והתחשבות שמפיק המשרד ושולח לרשויות. הנתונים בדוח בכל סעיף תקציבי כוללים גם נתונים כספיים שאוסף המשרד מהרשויות המקומיות באמצעות ארבע מערכות דיווח⁷⁴:

- מערכת מס"ר:** המערכת המרכזית והגדולה של המשרד, המרכזת מידע רב על השמות של מטופלי רווחה במסגרות ובמוסדות טיפוליים⁷⁵, ובאמצעותה ניתן לדווח על מושמים באופן מקוון. המערכת משמשת גם מערכת בסיס לתשלומים למסגרות. באמצעות המערכת המחלקות לשירותים חברתיים מדווחות על מערך התשלומים לארגונים המעניקים טיפול באמצעות עובדי סמך מקצועיים לאוכלוסיית הרווחה⁷⁶. בהתאם לדיווח, המשרד מעביר למסגרות הטיפול המופעלות על ידי ספקים חיצוניים את התשלום בגין ההשמות שמבצעות הרשויות המקומיות, וגובה מהרשויות את חלקן בעלות המסגרות בהתאם לתעריף של כל השמה. במסגרות שמפעילות הרשויות, המשרד מעביר להן את חלקן בעלות.
- דיווחי כוח אדם במש"חיים:** ניהול מערך כוח האדם הפועל במש"חיים, לרבות הקצאות תקנים, תנאי שכר ותקצוב. בהתאם לדיווח הרשויות המקומיות על העסקת עובדים במש"חיים, המשרד מעביר להן את השתתפותו במימון שכר העובדים במחלקות המוכרים על ידו לפי תנאי השכר שנקבעו בהסכמי העבודה הנוגעים לכל תפקיד. יש כמה רכיבי שכר שבהם השתתפות המשרד היא גלובלית ממוצעת, ואילו הרשות משלמת לעובדיה על פי הנדרש⁷⁷.
- דיווחים על תשלומי סעד (מת"ס):** ניהול מערך תשלומי סעד, סיוע חומרי לזכאי רווחה. בהתאם לדיווח, המשרד מעביר תשלום לזכאי הרווחה או לספק.

74 אתר המרשתי של משרד הרווחה, <https://www.gov.il/he/departments/molasa>; משרד הרווחה, **שירותי רווחה ושירותים חברתיים ברשויות המקומיות - אוגדן למנהל** (מאי 2014), עמ' 160.

75 למשל, שיבוץ נכים במסגרות יום, החזקת ילדים בפנימיות ובמשפחות אומנה, השמת קשישים תשושים בבתי אבות, החזקת מפגרים במוסדות וסידור לילדים נזקקים במועדוניות. חלק מהמסגרות מופעלות על ידי הרשויות המקומיות, ואחרות - על ידי ספקים חיצוניים.

76 שירות סמך מקצועי מיועד לסייע למשפחות או ליחידים הנמצאים במצוקה קשה, באופן זמני או קבוע, בהיבט אישי, משפחתי, כלכלי וחברתי. השירות ניתן על ידי עובד סמך מקצועי, והוא השלמה והרחבה של תוכנית הטיפול וההתערבות של העו"ס ושל המש"ח. שירותי סמך מקצועיים כוללים למשל טיפול אישי במוגבלים וסיוע בטיפול במשק הבית.

77 לדוגמה, משרד הרווחה משתתף גלובלית לכל עו"ס במש"חיים במשרה מלאה בתשלום שכר עבור 12 שעות נוספות (במועצות אזוריות המשרד משפה עבור 15 שעות נוספות). לפי תעריף אחיד, והרשות משלמת לכל עובד על פי השעות הנוספות שביצע בפועל לפי דירוג השכר שלו.



4. **דיווחי רשות:** המש"חים מדווחות למשרד על הוצאות רווחה מוכרות שהוציאו בעצמן ומצרפות לכך אסמכתאות נדרשות⁷⁸. לאחר שהמשרד בודק אם ההוצאה מוכרת לפי הוראות התע"ס או הוראות אחרות, הוא מעביר לרשות את חלקו בהוצאה.

לוח 4: חלוקת תקציב הרווחה לרשויות המקומיות, לפי סוגי דיווח, 2019

מערכת הדיווח	הסכום בש"ח	שיעור הדיווח מכלל התקציב
מס"ר	6,684,075,393	82%
כוח אדם ברשויות	1,085,195,609	13%
דיווח רשות	246,496,880	3%
מת"ס	189,180,312	2%

המקור: אגף התקצוב במשרד הרווחה.

משרד הרווחה מחשב את תהליך הדיווח על השמות של מטופלים במסגרות ובמוסדות טיפול, ומשנת 2017 תהליך הדיווח הוא מקוון (באמצעות מערכת המס"ר). במועד הביקורת דיווחי המש"חים על השמות זכאים במסגרות ומוסדות טיפול מבוצעים בצורה ממוחשבת⁷⁹.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נכון למועד כתיבת התשובה, כל הדיווחים במערכת המס"ר נעשים בצורה ממוחשבת.

דיווחים הנוגעים לכוח אדם ברשויות

משרד הרווחה פרסם הוראות לגבי השתתפות הממשלה במימון שכר עובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות⁸⁰. בהוראות נקבע כי ההשתתפות בשכר העובדים מועברת אחת לחודש על פי דיווח המתקבל מהמש"חים⁸¹. עוד נקבע כי לגבי רכיבי שכר מסוימים על המש"חים להעביר דיווחים מיוחדים כדי שהשתתפות המשרד בגינם תהיה מעודכנת ומלאה, ובהם גמול השתלמות, תוספת מעונות להורה לילד עד גיל 5, כונוניות וקריאות פתע לפקידי סעד, קריאות פתע לנושא תאונות דרכים ושעות נוספות לעו"ס למקרים של אירועי חירום במסגרת פעולות

78. הוצאות כוללות, בין השאר, השתתפות ברכישת ציוד ומוצרי חשמל, תרופות ואביזרים רפואיים, נסיעות לטיפולם רפואיים, מזון מיוחד ועזרה ביתית לנכים ולמשפחות במשבר.

79. בעריות תל אביב ובאר שבע טרם הושלם המעבר לדיווח ממוחשב דרך מערכת המס"ר.

80. הוראת תע"ס מספר 1.2 מדצמבר 2010.

81. סעיף 3.2(א).



איבה ואירועים ביטחוניים⁸². על המש"חים לדווח למשרד הרווחה על כל שינוי באחד מרכיבי השכר שהוא מכיר בהם אצל כל אחד מעובדיהן, ואם לא יעשו כן, לא יקבלו מהמשרד את מלוא השתתפות בשכר וייפגעו כספית.

הועלה כי הרשויות המקומיות נדרשות למלא ידנית את הדיווחים בנושא כוח אדם במש"חים, ולהעבירם למחוזות משרד הרווחה, שם הנתונים מוקלדים למחשב ובשלב הבא מועברים למטה המשרד לצורך ביצוע ההתחשבות מול כל רשות. עוד הועלה כי המש"חים לא מקבלות אישור לגבי קליטת הדיווחים והן נאלצות כל חודש לבדוק לגבי כל העובדים שלהן שאכן קיבלו בגינם מהמשרד את מלוא השתתפותו בשכרם.

עיריית קריית אונו ורחובות מסרו כי חלק מתהליך הדיווח בנושא כוח אדם הוא ידני ומסורבל, וכי הן מעבירות את הדיווחים למחוזות המשרד באמצעות דואר ישראל או שליח או מוניות.

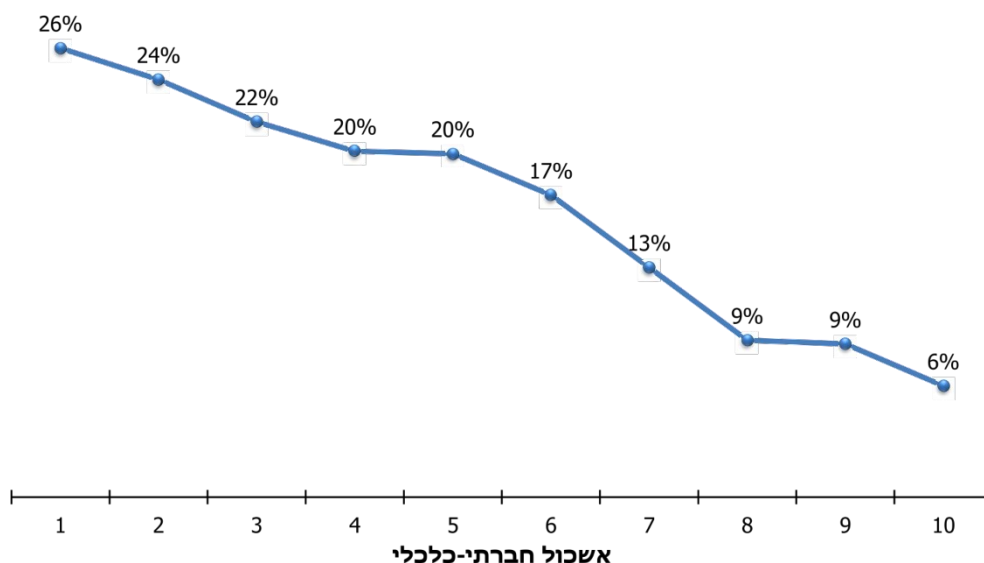
מומלץ כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות יפעלו למחשוב תהליך הדיווח בנושא כוח אדם תוך יצירת ממשקים מקוונים עם תוכנות השכר של הרשויות. הדבר ישפר את תהליך העבודה, יחסוך זמן ואף יתרום ליכולתן של הרשויות המקומיות לדעת אם דיווחיהן אושרו ונקלטו בצורה תקינה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בדצמבר 2020 הוא חתם על הסכם עם ספק לשדרוג תוכנת הדיווחים הנוגעים לכוח האדם ברשויות המקומיות.



פערים בתקצוב רשויות מקומיות

תרשים 6: שיעור המטופלים הרשומים במש"חים מסך אוכלוסיית הרשויות שבאשכול, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, 2019



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהמוצג בתרשים עולה כי שיעור המטופלים הרשומים במש"חים גדול יותר באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, עד כדי כך שבאשכול 1 רשומים פי 2.5 עד פי 4.4 מבאשכולות הגבוהים 8 - 10⁸³.

מחקרים שנערכו בשנים האחרונות מצאו כי התקציב וההוצאה למטופל רווחה ברשויות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, קטן משמעותית מזה שברשויות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים⁸⁴.

לדוגמה, בדיקה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מפברואר 2018 העלתה כי ב-2015 היה פער משמעותי בין הוצאות הרווחה במוצג למטופל לפי אשכולות ומגורים: סך ההוצאה למטופל באשכול 8 היה גבוה פי כ-1.8 מסך ההוצאה למטופל באשכול 1⁸⁵. בדיקה שביצע מרכז

83 יצוין כי מספר הרשויות המקומיות בכל אשכול שונה, ויש לכך השפעה על הממוצעים שצוינו. למשל, באשכול 10 יש רק 2 רשויות מקומיות ובאשכול 8 יש 39 רשויות.

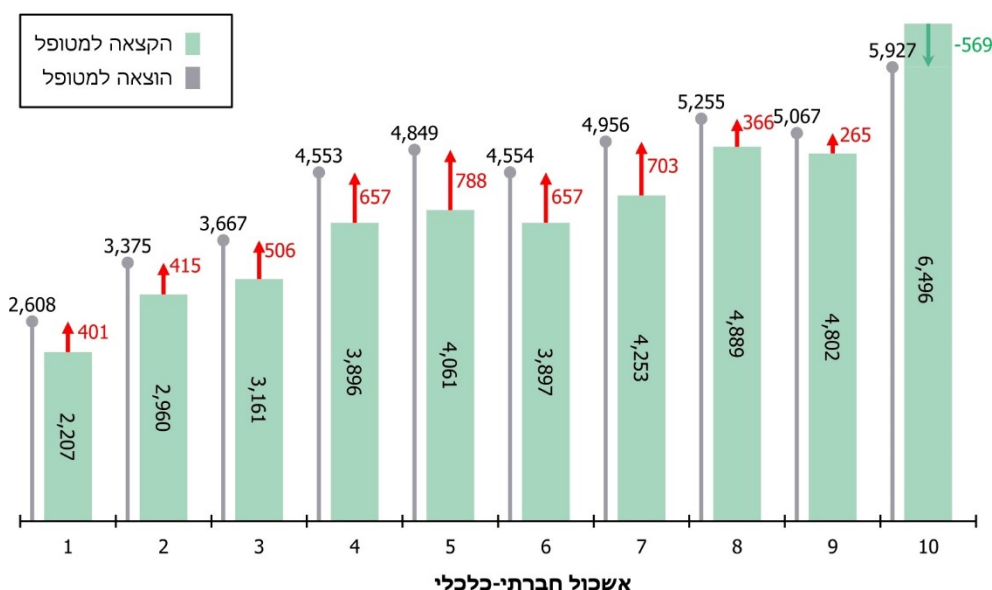
84 ראו למשל: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם (מציג)** (17 בדצמבר 2017), עמ' 2 - 4; מרכז המידע והמחקר של הכנסת, **תקציבי הרשויות המקומיות**, עמ' 10 - 11; מרכז טאוב, **תקצוב שירותי הרווחה**, עמ' 11.

85 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תיאור וניתוח תקציב משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים לשנת 2019** (פברואר 2018), עמ' 7.



טאוב ב-2017 העלתה כי ב-2014 רשויות מקומיות חלשות יותר הקדישו חלק גדול יותר מתקציבן לרווחה, אולם ההוצאה שלהן לכל מטופל הייתה נמוכה במידה ניכרת מזו של רשויות חזקות יותר. התוצאה בפועל היא שאופן הטיפול של שירותי הרווחה במקבלי השירותים דומה, בעוד שההוצאה עליהם עשויה להשתנות על פי מקום מגוריהם, וכי המתגוררים ביישובים עניים יותר צפויים לקבל טיפול טוב פחות⁸⁶.

תרשים 7: השוואת הקצאת התקציב* וההוצאה בפועל לשירותי רווחה ביחס לרשומים במש"חים, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, 2019 (בש"ח למטופל)



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ההקצאה מורכבת מתקציב המתקבל ממשרד הרווחה בתוספת השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות.

מהמוצג בתרשים עולה פער משמעותי בין אשכולות חברתיים-כלכליים בהקצאה ובהוצאה הממוצעת למטופל, ביחס לרשומים במש"חים, ועולה כי ההקצאה וההוצאה לכל רשום במש"חים גדולה יותר באשכולות הגבוהים - עד כדי פי שניים ויותר מבאשכולות הנמוכים.

הועלה כי בשנת 2019 היה תקציב הרווחה הממוצע לתושב הרשום במש"חים המשתייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים 7 - 10 (5,110 ש"ח) גבוה בכ-67% מתקציב הרווחה הממוצע לתושב הרשום במש"חים המשתייכות לאשכולות 1 - 4 (3,056 ש"ח). ההוצאה הממוצעת לתושב



הרשום במש"חים המשתייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים 7 - 10 (5,302 ש"ח) גבוהה בכ- 49% מההוצאה הממוצעת לתושב הרשום במש"חים המשתייכות לאשכולות 1 - 4 (3,551 ש"ח).

יוצא אפוא שגם התקציב וגם ההוצאה למטופל גבוהים יותר ברשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים ביחס לנמוכים.

מחקר של מרכז המחקר של הכנסת⁸⁷ המבוסס על נתונים מ-2015 העלה פערם משמעותיים בין רשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים שונים בהקצאה של משרד הרווחה למטופל ובהוצאה של הרשויות המקומיות למטופל רווחה. במחקר צוין כי הבדלים אלו עשויים לנבוע מאחת הסיבות האלה, או יותר מאחת מהן:

1. שיטת המימון התואם: כאמור, שיטה זו מחייבת את כל הרשויות המקומיות להשתתף במימון עלות הטיפול באותו השיעור, ובכך מקשה על רשויות מקומיות חלשות.
2. לרשויות מקומיות חזקות מהבחינה הכלכלית ומהבחינה הניהולית קל יותר להוסיף תקציב (מעבר להשתתפותן במימון בשיעור של 25%), ואכן רשויות אלו מגדילות את ההוצאה למטופל.
3. דפוסי טיפול: ברשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים הטיפול נוטה יותר לפתרונות בקהילה - ולא במסגרות חוץ-ביתיות - שעלותם נמוכה הרבה יותר. ברשויות אחרות הטיפול מוטה למסגרות חוץ-ביתיות, שעלותן גבוהה הרבה יותר. לעיתים הבדלים בדפוסי הטיפול נובעים ממסורת תרבותית, אך ייתכן שההבדלים הם גם תוצאה של היכולת הכספית של הרשויות.
4. לרשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים אין מבנים מתאימים למתן שירותי הרווחה השונים, ולכן חלק מתקציבן מופנה לשכירת מבנים, על חשבון ההוצאה למטופל, שהיקפה מצטמצם.
5. חוסר יכולת פיננסית של רשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים להשתתף במימון טיפולים (במסגרת המימון התואם) מוביל לגריעת סכומים שלא נוצלו והעברתם לרשויות חזקות יותר במהלך השנה (ראו בעניין זה בפרק על העברת תקציבים מרשות מקומית אחת לאחרת).

מחקר שביצע מרכז טאוב⁸⁸ המבוסס על נתונים מ-2014 העלה גם הוא פערם בין רשויות מקומיות בהקצאה ובהוצאה למטופל במש"חים. במחקר צוין שהתוצאה בפועל היא שאופן הטיפול של שירותי הרווחה במקבלי השירותים דומה, וההוצאה עליהם עשויה להשתנות על פי מקום מגוריהם, וכי המתגוררים ביישובים עניים יותר צפויים לזכות בטיפול טוב פחות. עוד צוין כי הסיבות לפערים הן שיטת הקצאת התקציבים על ידי משרד הרווחה, הקשורה לדפוסי טיפול

87 מרכז המידע והמחקר של הכנסת, **תקציבי הרשויות המקומיות**, עמ' 11.

88 מרכז טאוב, **תקצוב שירותי הרווחה**, עמ' 28 - 29.



שונים של המגזרים הערבי והיהודי⁸⁹; שיטת המימון התואם⁹⁰; והיכולת של רשויות מקומיות בעלות משאבים גדולים יותר להגדיל את הוצאותיהן על רווחה.

לעמדת אגף התקצוב, הסיבה העיקרית לפערים בין רשויות מקומיות בהקצאת תקציבים היא הבדלים בדפוסי הטיפול בין רשויות ממגזרים שונים ומאשכולות חברתיים-כלכליים שונים. רשויות במגזר הערבי שולחות מטופלים מעטים למסגרות טיפול חוץ-ביתיות (שעלותן גבוהה באופן ניכר ביחס לטיפול מקביל בקהילה). עובדה זו מקטינה באופן ניכר את התקציב שרשויות אלה נזקקות לו. העובדה כי הרשויות הערביות מתרכזות ברובן באשכולות הנמוכים מסבירה את העובדה שמוקצה פחות תקציב למטופל ברשויות אלה.

מומלץ כי משרד הרווחה ימשיך לעקוב אחר פערים בין רשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים שונים לשם גיבוש מדיניות הקצאה מיטבית, אשר תתרום לצמצום פערים לטובת המטופלים מרשויות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות הוא מורכב ביותר, כי יש קושי בהשוואה המתבססת רק על תקצוב לנפש, וכי יש שוני בין מגזרים שונים באוכלוסייה. עוד מסר המשרד כי הוא מנסה לגבש מדד משולב, שעל פיו תתבצע חלוקה מיטבית בין הרשויות.

כשלים בתכנון התקציבי

הכנת תקציבי רווחה על ידי הרשויות המקומיות

תקציב הרשות המקומית הוא בסיס חוקי לכל הוצאותיה, כמסגרת מקסימלית שאין לחרוג ממנה, והוא משמש לה תוכנית פעולה תקציבית לביצוע תפקידיה. התקציב מבוסס על אומדן של המקורות הכספיים והשימושים העתידיים בהם. הוא כולל פירוט של הוצאות הרשות והכנסותיה בשנה קלנדרית, ואמור לכלול את השירותים שהענקתם אושרה באותה שנה. התקציב הוא גם אמצעי חשוב לבקרה ולפיקוח על התנהלותה הכספית של הרשות⁹¹.

בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) נקבע כי גזבר הרשות המקומית יכין הצעת תקציב לרשות, על פי הנחיות ראש הרשות, וזו תוגש

89 הפערים קשורים בעיקר לבחירתן של הרשויות במסגרות טיפוליות שונות.

90 במחקר לא נמצאה עדות ישירה לכך שרשויות מקומיות "חלשות" אינן מצליחות לממש את מלוא ההקצאה המיועדת להן. עם זאת צוין במחקר כי סביר להניח כי יש קשר עקיף בין שיטת המימון התואם לרמת ההוצאה של רשויות שונות על רווחה.

91 משרד מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2016), בפרק "עיריית טיבה: היבטים בטיפול בעירייה במשבר ובניהולה", עמ' 689.



לאישור מועצת הרשות לא יאוחר מחודשיים לפני תחילת שנת הכספים שההצעה מתייחסת אליה⁹².

יודגש כי עירייה אינה רשאית לערוך שינויים בסעיפי התקציב הכללי, באופן שיגרמו חריגה מסך התקציב שאישר לה משרד הפנים, אלא אם כן אישר לה המשרד תקציב מילואים⁹³. בשנת התקציב, עירייה רשאית להכניס שינויים בתקציבה⁹⁴ על ידי העברת כספים בין סעיפי הוצאות, בתנאי שלא ישתנה סך כל ההוצאות בתקציב המאושר⁹⁵. מועצה מקומית המבקשת להכניס שינויים בתקציבה המאושר נדרשת לבצע תהליך הזהה לתהליך אישור תקציבה השנתי: הכנת תקציב חדש, אישורו במועצת המועצה המקומית וקבלת אישור שר הפנים⁹⁶.

תקציב המש"ח ברשות מקומית הוא התוכנית השנתית והמסגרת לפעילותה. מנהל המחלקה אחראי לתקצוב פעילותה ולפיתוח שירותי רווחה חדשים⁹⁷. התקצוב מבוסס ברובו כאמור על השתתפות המדינה בעלות שירותי הרווחה המוכרים על ידי משרד הרווחה שהרשות נותנת לתושביה (המשרד - 75%, והרשות - 25%). משכך, בשלב בניית התקציב נדרשת הלימה בין תקציב הרשות לתקציבים שתקבל ממשרד הרווחה, בפרט שאין לרשות המקומית, ככלל, גמישות תקציבית בהסטת כספים ממשרד הרווחה שאינם מנוצלים בתקציב אחד לטובת תקציב אחר⁹⁸. יש באפשרות הרשות להקצות תקציבים נוספים במימונה המלא ממקורותיה, בהתאם לשיקול דעתה ולמצבה הכלכלי, למתן שירותים נוספים שאינם מוכרים לצורך השתתפות המשרד⁹⁹.

נמצא כי בשלוש השנים האחרונות משרד הרווחה לא העביר לרשויות המקומיות מסגרת תקציב לפני תחילת כל שנה, והרשויות למדו על גובה התקציב שהוקצה להן, בכל אחד מסעיפי התקציב השונים, במסגרת דוח "תקצוב והתחשבנות" לחודש ינואר, שהועבר אליהן לקראת סוף החודש.

עיריות באקה אל-גרבייה, נתיבות, קריית אונו, ורחובות מסרו לצוות הביקורת כי הן בונות את תקציב הרווחה שלהן על בסיס תקציב הרווחה של השנה הקודמת, וכי בניית תקציב ללא ידיעת סכום ההשתתפות בו שיקבלו במהלך השנה ממשרד הרווחה מעוררת קשיים בתכנון פעילות

92 סעיף 206 לפקודת העיריות וסעיף 27 לפקודת המועצות המקומיות.

93 סעיף 210 לפקודת העיריות. יצוין כי תקציב מילואים אינו טעון אישור שר הפנים בעירייה איתנה. על פי פקודת העיריות, "עירייה איתנה" היא עירייה שהוכרזה ככזו על ידי שר הפנים לפי הוראות סעיף 232א, שבו מפורטים התנאים לכך, למשל שהעירייה אינה מקבלת מענק איוון ועומדת בתבחינים מסוימים הנוגעים לאופן התנהלותה השוטף.

94 נדרש לכך אישור שר הפנים, אלא אם כן השר קבע אחרת בצו בהתאם לסמכותו בסעיף 212 לפקודה.

95 סעיף 211 לפקודת העיריות.

96 סעיף 30 לפקודת המועצות המקומיות. גם במועצות מקומיות איתנות שינוי תקציבי במהלך השנה אינו מחייב את אישור שר הפנים.

97 משרד הרווחה, **מדריך שימושי למנהל/ת המש"ח**, עמ' 65.

98 למעט תוכנית "עם הפנים לקהילה", המאפשרת לרשות מקומית להסיט מכסות להשמות חוץ-ביתיות לתקציבי פעולה לטיפול בקהילה בהליך סדור מול משרד הרווחה (ראו בהמשך, בפרק על הגבלת האפשרות להעברות בין סעיפי תקציב).

99 משרד הרווחה, **שירותי הרווחה והשירותים החברתיים ברשויות המקומיות, אוגדן למנהל** (מאי 2014), עמ' 98.



המש"חים ובמימוש תקציב הרווחה במהלך השנה. עוד מסרו הרשויות לעיל כי התנהלות זו של משרד הרווחה משליכה על יכולתן לבנות תקציב שישקף את תוכניות העבודה הנגזרות ממנו, ובניית תקציב בתנאים אלה יוצרת קשיים שבעקבותיהם הן נאלצות לפנות פעמים רבות במהלך השנה למשרד הרווחה בבקשה לקבל תוספות תקציביות.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי השיטה שעל פיה תקציב הרשות בתחילת השנה מתוכנן לפי אומדן השנה הקודמת מקבעת את רמת השירותים החברתיים שהיא מספקת ואינה מאפשרת לה לפתח אותם ולתכנן את תקציב הרווחה שלה על פי מדיניותה.

עיריית קריית אונו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2021 כי כדי שאגף הרווחה יוכל להיערך באופן ראוי ולתכנן את פעולותיו, מן הראוי שמשרד הרווחה יגבש את תקציבו לפני תחילת שנת הכספים. עיריית קריית אונו הוסיפה כי במצב הדברים הנתון שבו התקציב מתקבל באיחור ושונה מהתקציב שהיא אישרה, קיים חשש לפגיעה בשירותים שהיא נותנת לתושביה.

כפועל יוצא מהתנהלות זו, כאשר התקציב המתקבל באיחור שונה מהתקציב שעל בסיסו הכינה הרשות המקומית את תקציבה, הרשות עלולה להתקשות להוציא לפועל את תוכניותיה למתן שירותי רווחה לתושביה. למשל, אם תבחר לנצל סעיפים שתקצבה בחסר, היא תיאלץ לבצע במהלך השנה שינויים תקציביים ולמצוא מקורות תקציביים חדשים להשלמת חלקה; סעיפים שתקצבה ביתר - במקרים רבים לא ימומשו במלואם (ראו הרחבה בהמשך).

יוצא אפוא שהרשויות המקומיות נאלצו לתכנן את תקציב הרווחה שלהן בתנאים של חוסר ודאות בדבר גובה התקציב שיוקצה להן, וממילא גם ללא התחייבות של משרד הרווחה להעברת הכספים. זהו מצב בלתי תקין המקשה על תכנון סדור של מתן שירותי רווחה למטופלים, ועלול לפגוע בשל כך בהיקף מתן השירותים.

מומלץ כי משרד הרווחה ומשרד האוצר יפעלו להעברת מסגרות תקציב לרשויות המקומיות לא יאחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים, על מנת לאפשר לרשויות לתכנן את תקציבי הרווחה שלהן בהלימה למקורות המוקצים ממשרד הרווחה. יצוין כי בפרט בנסיבות שבהן אושר תקציב המדינה במתכונת דו-שנתית בשנים 2017 - 2018, אמור היה להיות למשרד קל יותר ליישם המלצה זו.

משרד הרווחה מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2021 כי מועד הקצאת התקציב לרשויות המקומיות תלוי במועד אישור תקציב המדינה על ידי הכנסת או לפחות בקבלת טיטת תקציב סופית, וכי מאחר שבשנים האחרונות אישור התקציב או קבלת הטיטת היו באיחור רב, לא היה אפשר להקצות את התקציבים במועד מוקדם יותר. עוד מסר משרד הרווחה כי תהליך הקצאת התקציב לרשויות הוא ממושך, וכדי להפיץ תקציב לרשויות כחודשיים לפני תחילת שנת התקציב, עליו להתחיל בתהליך הקצאת התקציב כבר ביולי, מועד שבו על פי רוב אין עדיין תקציב מדינה או טיטת תקציב מדינה. משרד הרווחה הוסיף כי גם בשנה שבה מאושר תקציב המדינה במועד, עדיין יש תהליך ארוך עד לאישור ההקצאה והעברתה לרשויות. משרד הרווחה ציין כי החלטות ממשלה ותוספות שונות מתוקצבות על ידי האוצר רק בהמשך השנה, וכמו כן עליו להתייחס להתחייבויות משנים קודמות ולנכות אותן מהתקציב המאושר בשנה הנוכחית עד לקבלת העודפים המחויבים מהאוצר, בדרך כלל לקראת אמצע שנת התקציב. לדברי משרד



הרווחה, נוכח הערות משרד מבקר המדינה, הוא יפעל לצמצום הפערים, ובשנים שבהן תקציב המדינה יאושר במועד מוקדם יפעל להקצאת מסגרת תקציב לרשויות עוד לפני תחילת שנת התקציב.

פרסום התבחינים ונוסחאות ההקצאה לתקצוב הרשויות המקומיות

בדוח מבקר המדינה 51ב מ-2001 ובביקורת המעקב שביצע מבקר המדינה (דוח 57ב) מ-2006, וכן בהחלטת ממשלה מ-2001¹⁰⁰, הודגש 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. בדוח המעקב צוין גם כי בהיעדר תבחינים (קריטריונים) להקצאה, נפגעת יכולתו של המשרד להגביר את השקיפות ואת השוויון בהקצאת המשאבים.

בהוראת תע"ס 16.2 העוסקת בתקצוב המש"חים¹⁰¹ נקבע כי תקציב המדינה משקף את מדיניות הממשלה בתחומים שהמשרד מופקד עליהם, ו"מיועד לאוכלוסיות הרשויות המקומיות ועל כן מועבר לרשויות המקומיות לצורך מתן שירותים". עוד נאמר בה כי המדיניות היא להקצות תקציבים לרשויות על פי אמות מידה אובייקטיביות, גלויות ושוויוניות. המשתנים שמובאים בכל סעיף משקפים את אופן הפעולה ואת האוכלוסייה לה ניתן השירות. הנתונים לחלוקת התקציב נאספים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מהמוסד לביטוח לאומי, ממשרד הפנים, מהחלטות הממשלה וכן ממידע שאוספים העו"סים במש"חים, ומצוי במאגרי המידע של המשרד¹⁰².

הנוסחאות ואמות המידה להקצאה תקציבית המפורטות בהוראות התע"ס נקבעו על ידי ועדה משותפת, שחברים בה בין היתר נציגי משרד הרווחה, מרכז השלטון המקומי, רשויות מקומיות, נציג המגזר הערבי ונציג המועצות האזוריות. ועדת ההקצאות נוהגת להתכנס כמה פעמים בשנה.

ההקצאות נעשות (באמצעות הנוסחאות) על סמך אמות מידה ומקדמים שמגבשת הוועדה. אמות המידה העיקריות לתקצוב הרשויות המקומיות הן: (א) מספר התושבים של הרשות; (ב) האשכול החברתי-כלכלי שהיא משתייכת אליו; (ג) מספרם והרכבם של נתוני היסוד של הרשות (למשל, קובץ תיקים פעילים); (ד) תקצוב ייעודי (למשל טיפול בעולים, צורכי עוטף עזה).

הועלה כי בתקציב שמכין משרד הרווחה לרשויות המקומיות יש 227 סעיפים, מהם 53 מתוקצבים לפי נוסחאות ואמות מידה דמוגרפיות, ו-71 לפי נוסחאות ואמות מידה טיפוליות, כמפורט לעיל¹⁰³.

100 החלטת הממשלה 119 מ-19.4.2001.

101 תחולתה מאפריל 2008.

102 הוראת תע"ס 16.2, פרק כללי, עמ' 1 - 2.

103 יתר הסעיפים: 48 סעיפים מתוקצבים לתוכניות מיוחדות, 20 סעיפים מתוקצבים על פי חוק, 31 סעיפים מתוקצבים על פי החלטות ממשלה ו-4 סעיפים ללא התייחסות תקציבית.



נמצא כי בהוראת תע"ס 16.2, העוסקת כאמור בתקצוב המש"חים, פורטו הנוסחאות רק עבור 12 סעיפים תקציביים¹⁰⁴, שכללו את אמות המידה הדמוגרפיות לחלוקת התקציב¹⁰⁵ והמקדמים¹⁰⁶ לצורך עריכת התחשיב. עוד נמצא כי הנוסחאות המפורסמות בתע"ס מעודכנות רק לשנת 2008, ובפועל משרד הרווחה משתמש בעדכונים שהכין לנוסחאות הללו בלי שפרסם את העדכונים¹⁰⁷.

עוד נמצא כי בפועל הוקצו תקני כוח אדם למש"חים מ-2016 ואילך שלא על פי הנוסחה שנקבעה בהוראת תע"ס 16.2, אלא "על בסיס מרכיבים רלוונטיים לנושא ההקצאה" שלא פורסמו לציבור (ראו הרחבה להלן בפרק על סוגיית התקנים הייעודיים ברשויות המקומיות).

משרד הרווחה מסר לצוות הביקורת כי מאז שפורסמו הנוסחאות ב-2008 בתע"ס 16.2 הוא ערך בהן שינויים שמטרתם להגדיל את חלקן בתקציב של רשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים ורשויות קטנות¹⁰⁸.

הועלה כי משרד הרווחה חילק במשך שנים את התקציב לרשויות המקומיות בהשתמשו ב-124 נוסחאות¹⁰⁹ לחלוקת הכספים ובאמות המידה (תבחינים) והמקדמים לחלוקה הנידונים בוועדה בהשתתפות נציגי הרשויות, אך לא פרסם אותם לרשויות המקומיות ולציבור.

נמצא כי לרשויות המקומיות ולציבור אין מידע על נוסחאות ההקצאה והתבחינים לחלוקת הכספים שקבע משרד הרווחה, ובדרך זו עלולה להיפגע זכותם לערער על הנוסחאות, התבחינים והמקדמים.

בישיבה שהתקיימה ב-11.10.18 בנוגע לעתירה בבג"ץ סוכם כי משרד הרווחה יפרסם בתוך שישה חודשים (דהיינו עד אוקטובר 2019) תע"ס מתוקן שיכלול את מלוא התבחינים העדכניים לחלוקת התקציבים לרשויות¹¹⁰.

104 הסעיפים התקציביים הם: משפחות במצוקה בקהילה, סיוע למשפחות עם ילדים, קייטנות לאימהות, משפחות עולים במצוקה, החזקת ילדים בפנימיות, טיפול בילד בקהילה, ילדים במצוקה, טיפול בזקן בקהילה, טיפול בזקנים עולים, מרכזי חוק ביטוח סיעוד, הסעות במועצות אזוריות ועובדי שכונה-עולים.

105 אמות המידה כללו למשל התייחסות לגודל האוכלוסייה של הרשות המקומית ולרמתה החברתית-כלכלית ולמספר מקבלי השירותים במש"ח (על בסיס נתונים ממערכת נתוני יסוד של המשרד), מקדמים שונים הקשורים לרמה כלכלית-חברתית ומקדמים של אזורי עדיפות לאומית.

106 מדובר במקדמים אריתמטיים שנועדו להתאים את התקציב לצרכים של הרשויות המקומיות, למשל מקדם של 1.1 (שמשמעותו שיפור של 10% בתוצאה הסופית המחושבת) בנוסחה להקצאת תקני כוח אדם בערים הגדולות ירושלים, תל אביב וחיפה.

107 לדוגמה, נוסחת תקני כוח אדם עודכנה ב-2012, אולם הוראת תע"ס 16.2 לא עודכנה בהתאם. ראו בהמשך.

108 למשל, הוגדל משקל האשכול החברתי-כלכלי בנוסחאות ההקצאה מ-10% ל-25%; נוסף מקדם לרשויות קטנות (עד 25,000 תושבים); נוסף מקדם לרשויות בגודל עד 15,000 תושבים וברמה חברתית כלכלית 1 - 5; הוקטן מרכיב הנתונים הבסיסיים של הרשויות בנוסחאות.

109 כאמור, 53 סעיפים מתוקצבים לפי נוסחאות ואמות מידה דמוגרפיות, ו-71 לפי נוסחאות ואמות מידה טיפוליות.

110 מסמך מסכם מפברואר 2019 שנשלח על ידי פרקליטות המדינה בדבר הסוגיות שנדונו בין הצדדים בישיבה שהתנהלה מחוץ לכותלי בית המשפט בעניינה של העתירה שהוגשה בבג"ץ 614/17 **ביטון נ' שר הרווחה**.



עד מועד סיום הביקורת לא פורסמו תבחינים ונוסחאות חלוקה מעודכנים במסגרת תיקון הוראות התע"ס.

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להגברת השקיפות בעניין חלוקת תקציבי הרווחה לרשויות המקומיות ויפרסם לציבור באתר המשרד את הנוסחאות והתבחינים שעל פיהם מחולקים התקציבים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי החל בתהליך של בחינת הנוסחה של תקני כוח האדם למש"חים, וכי התהליך מתקיים בשיתוף מרכז השלטון המקומי, כדי ליצור שקיפות מול הרשויות בדבר הנוסחה.

הגבלת האפשרות להעברות בין סעיפי תקציב (גמישות תקציבית)

התקציב שמשרד הרווחה מכין למש"חים כולל 227 סעיפים תקציביים למימון פעולות הרווחה. סעיפי תקציב הרווחה של הרשויות המקומיות מורכבים מתשעה פרקים¹¹¹.

מספר הסעיפים התקציביים משקף את רמת הפירוט של התקציב כפי שקבע משרד האוצר, כפי שהוא מובא לאישור המחוקק וכפי שהוא גלוי לעיני הציבור. הסעיפים מפרטים את ייעוד ההוצאות התקציביות, ובכך מגבילים את ההוצאה לפועל של התקציב ליעדים שנקבעו מראש. היכולת של משרדים ממשלתיים לממש את מדיניותם תלויה במידה רבה ב"גמישות תקציבית". ביטוי זה מתייחס למידה שבה המשרדים יכולים לחלק את התקציבים המועברים אליהם בהתאם ליעדיהם, ומסוגלים לערוך שינויים והתאמות בחלוקה זו במהלך שנת התקציב. מנגד עומדת שאיפת משרד האוצר לשמור על משמעת תקציבית ולוודא שמסגרת התקציב אינה נפרצת. יצוין כי המגמה הכללית במדינות OECD היא להפחית במספר שורות התקציב, על מנת לצמצם את מידת מעורבות משרד האוצר (המפקח על יישום התקציב) בניהול התקציב הפנימי במשרדי הממשלה¹¹².

במתכונת דומה למתואר לעיל בדבר תקציב המדינה, משרד הרווחה קובע את פרטי תקציב הרווחה של הרשויות המקומיות לפי סעיפי תקציב נפרדים ומוגדרים.

אגף התקצוב במשרד הרווחה ואגף התקציבים במשרד האוצר מסרו שכנגזרת מהוראות חוק התקציב אין אפשרות להעברת תקציבים בין סעיפי תקציב שונים. חשיבותה הרבה של התנהלות זו היא בכך שהשלטון המרכזי משתמש בתקציב ככלי לקביעת מדיניות וסדרי עדיפויות בטיפול במקבלי שירותי הרווחה, והוא משקף את דעת המדינה ושיקול דעתה בהקצאת הכספים בתחומי

111 להלן הפרקים: מינהל הרווחה (פרק 841); רווחת הפרט והמשפחה (פרק 842); שירותים לילד ולנוער (פרק 843); שירותים לזקן (פרק 844); שירותים לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית (פרק 845); שירותי שיקום (פרק 846); שירותי תיקון - המחלקה לקידום נוער וצעירים (פרק 847); עבודה קהילתית (פרק 848); שירותים לעולים (פרק 849).

112 'גמישות תקציבית' במדינות OECD: סקירה השוואתית עבור המרכז להעצמת האזרח (ספטמבר 2014).



הרווחה השונים, וכל זאת מתוך ראייה כוללת של צורכי המדינה. על מנת להשיג מטרות אסטרטגיות אלה יש צורך באי-מתן גמישות להעברות בין סעיפי התקציב.

בהתאם לכך לרשות המקומית אין אפשרות להעביר כספים בין סעיפים שונים בתקציב הרווחה.

ב-2010 המליצה הוועדה לרפורמה, בין היתר, "לקבוע כללים המרחיבים את שיקול הדעת של המש"חים בשימוש בתקציב המוקצה להם על ידי המשרד"¹¹³.

במשך השנים הוגשו למשרד הרווחה דוחות נוספים שציידו במתן גמישות רבה יותר לרשויות המקומיות בשימוש בתקציב¹¹⁴.

עלה כי משרד הרווחה לא בחן צעדים שיאפשרו מתן שיקול דעת מסוים לרשויות המקומיות להעביר כספים מסעיף תקציבי אחד לאחר על פי צורכיהן (גמישות תקציבית), למשל בדרך של איחוד סעיפי תקציב.

מומלץ שמשרד הרווחה ישקול לערוך בחינה של סוגיית מתן הגמישות לרשויות והיקפה, וכן את מספר הסעיפים הכלולים בתקציבו (שנכון למועד הביקורת מסתכמים ב-227) וחלופות לאיחודם; זאת במטרה למצוא איוון בין הצורך לשמור על התקצוב שקבע משרד הרווחה מתוך ראייה כוללת של צורכי הרווחה של המדינה, ובין הרצון לאפשר לרשויות המקומיות גמישות ועצמאות מסוימת בהתאמת השירותים שהן נותנות לצורכי תושביהן. מומלץ להתייחס במסגרת הבחינה לחלופות של מתן גמישות לרשויות מקומיות מסוימות בהתאם לתבחינים שייקבעו וכן לגדר גמישות זו בשיעורים מסוימים, תוך יצירת כלי בקרה ופיקוח על מימוש הגמישות.

113 דוח הוועדה לרפורמה, עמ' 38.

114 בדצמבר 2001 הוועדה לבחינת הקריטריונים להקצאת משאבים לרשויות המקומיות שהוקמה במשרד הרווחה קבעה כי יש צורך במתן גמישות רבה יותר לרשויות בהקצאות התקציבים, באמצעות איחוד סעיפי תקציב דומים, וכי ריבוי סעיפי התקציב המחולקים לרשויות פוגע בעצמאותן ובגמישותן במתן השירותים המתאימים לאוכלוסייה; בנייר מטה של משרד הרווחה - האגף למחקר, תכנון והכשרה, **שלטון מרכזי, שלטון מקומי ומדיניות הרווחה בישראל, תרגיל מסכם במסגרת התוכנית לפיתוח סגל בכיר במשרד העבודה והרווחה** (נובמבר 2000), נקבע כי אחד הקשיים בהפעלת המש"חים הוא המעבר התקציבי הקשיח, אשר מאפשר לרשויות שיקול דעת מוגבל בלבד.



ניצול תקציבי הרווחה

להלן פרטים על מידת ניצולו של תקציב הרווחה, על פי נתוני משרד האוצר:

לוח 5: סכומים שלא נוצלו מתקציב הרווחה לעומת התקציב שהוקצה,
2019 - 2015

השנה	התקציב ברוטו (באלפי ש"ח)*	הסכומים שלא נוצלו מהתקציב (באלפי ש"ח)	שיעור התקציב שלא נוצל
2015	8,894,256	55,448	0.62%
2016	9,324,534	99,147	1.06%
2017	9,960,898	93,964	0.94%
2018	10,752,675	93,597	0.87%
2019	11,556,639	61,112	0.53%

המקור: אגף התקציבים במשרד האוצר.

* התקציב המלא שהקציב משרד האוצר לתחום הרווחה, בתוספת השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות והשתתפות עצמית של מטופלים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התקציב שלא נוצל כולל תקציב מותנה בהכנסה, וכי חוסר הניצול נובע בחלקו מהכנסות נמוכות מהצפוי, ולא מחוסר ניצול של תקציב המשרד.



**לוח 6: נתונים על שיעור ניצול תקציב הרווחה ברשויות המקומיות,
לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, 2019**

אשכול חברתי-כלכלי	שיעור הניצול*
1	102%
2	99%
3	98%
4	100%
5	102%
6	103%
7	101%
8	99%
9	95%
10	78%

המקור: אגף התקצוב במשרד הרווחה.

* הנתונים נורמלו על ידי משרד הרווחה ביחס לממוצע ניצול התקציב הארצי, שבשנת 2019 היה 115%.

מהנתונים בלוח עולה כי רשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים מנצלות את התקציב בשיעור דומה לאלה המשתייכות לאשכולות גבוהים יותר.

יש לציין לחיוב את העובדה כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות ניצלו בשנים 2015 - 2019 את תקציב הרווחה כמעט במלואו, וכי בארבע השנים האחרונות חל קיטון בהיקף התקציב הבלתי מנוצל.

עם זאת הנתונים שלעיל מתייחסים לניצול הכולל של התקציב, ואין בידי משרד הרווחה נתונים על סעיפי הרווחה שלא נוצלו במלואם, ובאילו היקפים (ראו להלן בפרק על העברת תקציבים מרשות מקומית אחת לאחרת [ויסותים]).

מומלץ כי משרד הרווחה יעקוב אחר סעיפי רווחה שבהם קיים אי-ניצול תקציבי, לשם בחינת החסמים למימוש תקציבים אלו ולצורך ייעול הליך תקצוב סעיפים אלו בשנה העוקבת.



כיסוי חריגות תקציביות של רשויות מקומיות

משרד הרווחה מקיים מעקב אחר סעיפים תקציביים ספציפיים שבהם הרשויות המקומיות הוציאו סכומים הגבוהים מהתקציב שקבע, ובעקבות זאת חרגו מהתקציב שאושר להן. הוצאות ביתר של הרשות יכולות להיגרם למשל ממדיניות הרשות להגברת שירותים בתחום מסוים, מתת-תקצוב של המשרד או משניהם גם יחד. במידת האפשר, משרד הרווחה מסייע בסוף השנה לרשויות לכסות חלק מהחריגות התקציביות (ראו להלן בפרק על העברת תקציבים מרשות מקומית אחת לאחרת).

משרד הרווחה מסר כי ב-2019 נותרה חריגה מצרפית בסעיפי רווחה ברשויות המקומיות שהוא לא הצליח לכסות, בארבעה סעיפי תקציב ובסכום כולל של כ-12.7 מיליון ש"ח מתוך התקציב נטו שהעביר לרשויות באותה השנה, שסכומו הכולל היה כ-6,393 מיליון ש"ח (כ-0.2% בלבד).

לוח 7: חריגות תקציביות בסעיפי רווחה של רשויות מקומיות בסוף השנה שמשרד הרווחה לא כיסה, 2017 - 2019 (באלפי ש"ח)

שם הסעיף	2017	2018	2019
מרכזי טיפול באלימות ¹¹⁵	3,030	3,349	4,485
מרכזי טיפול באלימות עולים	605	150	200
משפחות במצוקה בקהילה	-	917	1,156
מועדונים אזרח ותיק	1,016	5,416	6,423

על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה.

מהנתונים עולה כי קיימים סעיפים תקציביים בעלי משקל חברתי ניכר שבהם הרשויות המקומיות סיימו את שנת התקציב בחריגות ניכרות במשך כמה שנים רצופות. יצוין כי הרשויות מימנו חריגות אלה מתקציבן.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ההיקף הנמוך של החריגות התקציביות שנותרות בסוף שנת התקציב נובע מעבודה קשה של הסטת תקציבים שמבצע משרד הרווחה מדי שנה בשנה.

מומלץ כי משרד הרווחה ייתן דעתו על החריגות המתמשכות בסעיפי תקציב חיוניים ועל הסיבות להיווצרותן בעת בניית התקציב לשנים הבאות.

115 ראו הרחבה בנושא זה בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2021 בפרק "התמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג".



עוד מומלץ כי משרד הרווחה יקיים מעקב אחר סעיפים שלא נוצלו במלואם, לצורך טיוב הבקרה על הקצאת התקציבים בין סעיפי התקציב השונים והרשויות המקומיות השונות.

תקציב תחילת השנה

מסגרת תקציב הרווחה הנמסרת לרשויות המקומיות בתחילת השנה היא חלקית, ובאותה עת לא ידוע למשרד הרווחה, וממילא גם לא לרשויות, באילו סעיפים יתקבלו תוספות תקציביות ומה יהיה היקפן.

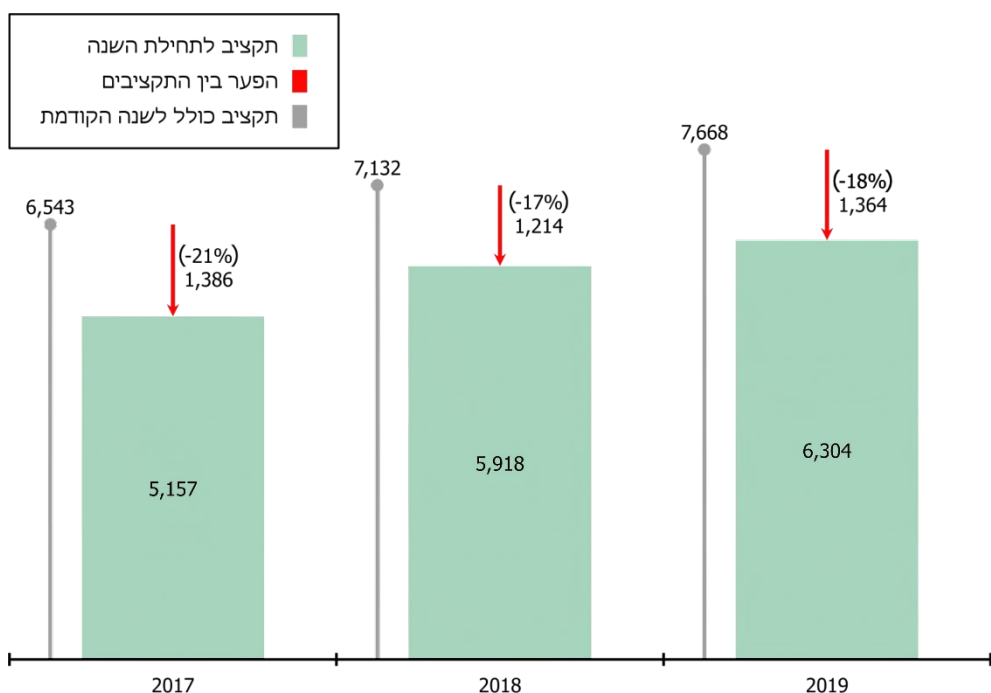
לוח 8: התקציב שהקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות בתחילת השנה, לעומת התקציב שהקצה בשנה הקודמת, 2017 - 2019

השנה	התקציב הכולל לסוף השנה הקודמת (במיליוני ש"ח)	התקציב לתחילת השנה (במיליוני ש"ח)	הפער בין התקציבים
2017	6,543	5,157	-21%
2018	7,132	5,918	-17%
2019	7,668	6,304	-18%

על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 8: התקציב שהקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות בתחילת השנה ביחס לתקציב שהקצה בשנה הקודמת, 2017 - 2019 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בלוח עולה כי התקציב שמקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות בתחילת שנה נמוך בכחמישית בממוצע מהתקציב שהקצה להן המשרד בפועל בסוף השנה שקדמה לה.

מנתונים שמסר משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה עולה כי המכסות שמאשר משרד הרווחה לרשויות המקומיות בסעיפים כמותיים בתחילת השנה ברוב המקרים אינן נמוכות במידה ניכרת מהמכסות שאושרו לרשויות בשנה הקודמת. לעומת זאת, בסעיפים כספיים יש פער ניכר בין התקצוב בתחילת השנה לתקצוב הכולל בסוף השנה שקדמה לה.



**לוח 9: השוואת התקציב בסעיפים הכספיים שהקצה משרד הרווחה
בתחילת השנה לרשויות המקומיות שנבדקו,
ביחס לתקציב שהקצה בשנה הקודמת, 2019 - 2017**

שם הרשות המקומית	סך תקציבי הסעיפים הכספיים לסוף שנת 2017 (בש"ח)	התקציב שאושר לרשות המקומית בינואר 2018 (בש"ח)	שיעור הקיטון בתקציב לתחילת 2018 ביחס לסוף 2017	סך תקציבי הסעיפים הכספיים לסוף שנת 2018 (בש"ח)	התקציב שאושר לרשות המקומית בינואר 2019 (בש"ח)	שיעור הקיטון בתקציב לתחילת 2019 ביחס לסוף 2018
נתיבות	7,568,702	6,257,792	17%	7,651,319	4,275,356	44%
רחובות	18,775,446	10,650,797	43%	20,322,902	9,870,310	51%
קריית אונו	3,825,325	2,631,244	31%	3,678,363	1,860,610	49%
רכסים	2,590,948	2,369,687	9%	2,520,335	826,033	67%
באקה אל גרבייה	5,250,896	4,224,231	20%	5,289,532	3,046,844	42%

על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנים 2018 - 2019 התקציב שקיבלו הרשויות המקומיות שנבדקו בסעיפים הכספיים בלבד, בתחילת השנה, היה קטן בשיעור של בין 9% ל-67% ביחס לתקצוב אותם הסעיפים לסוף השנה הקודמת.

יתרה מכך, לצד סעיפים שתוקצבו בתחילת השנה באופן נמוך במידה ניכרת לעומת סוף השנה הקודמת, הועלו גם מקרים שבהם משרד הרווחה כלל לא תקצב סעיפי רווחה בתחילת השנה אלא רק במהלכה. להלן דוגמאות מהרשויות המקומיות שנבדקו:



לוח 10: דוגמאות לסעיפי תקציב כספיים שמשרד הרווחה לא תקצב כלל
בתחילת השנה, 2019

שם הרשות המקומית	שם הסעיף התקציבי	התקציב בפועל לשנת 2018 (בש"ח)	החודש שבו תוקצב הסעיף במהלך 2019	סכום התקצוב הראשוני בשנת 2019 (בש"ח)	הניצול בסוף שנת 2019 (בש"ח)
נתיבות	הסעות מ.ש.ה*	392,485	מאי	150,667	368,405
נתיבות	מרכזי טיפול באלומות	36,805	מאי	26,667	61,497
נתיבות	סיוע לניצולי שואה	40,650	מאי	16,867	7,700
נתיבות	נפגעות תקיפה מינית	115,054	אפריל	17,937	17,937
רחובות	מפעלי שיקום לעיוור	67,936	אפריל	1,040	1,048
רחובות	הסעות מ.ש.ה	731,279	מאי	345,867	723,666
רחובות	ילדים במצוקה עולים	119,863	אוקטובר	93,333	103,015
רחובות	חומש אתיופים - פעולות	751,392	מאי	909,400	475,509
רחובות	צעירים בקהילה	405,478	אפריל	68,197	68,197
רחובות	נפגעות תקיפה מינית	372,221	אפריל	72,170	72,170
קריית אונו	הסעות מ.ש.ה	40,822	מאי	59,067	67,952
קריית אונו	בתים חמים לנערות	202,398	מרץ	110,160	158,552
רכסים	הסעות מ.ש.ה	75,357	מאי	11,200	102,413
רכסים	נוער חרדי מנותק	417,136	מרץ	553,333	386,335
באקה אל גרבייה	הסעות מ.ש.ה	69,611	מאי	263,733	385,039



שם הרשות המקומית	שם הסעיף התקציבי	התקציב בפועל לשנת 2018 (בש"ח)	החודש שבו תוקצב הסעיף במהלך 2019	סכום התקצוב הראשוני בשנת 2019 (בש"ח)	הניצול בסוף שנת 2019 (בש"ח)
באקה אל גרבייה	נפגעות תקיפה מינית	93,267	מאי	19,052	19,052
באקה אל גרבייה	בתים חמים לנערות	161,009	מרץ	110,160	150,593

על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מ.ש.ה - מוגבלים שכלית והתפתחותית.

תקצוב בחסר מוביל לכך שהתכנון יתנהל בתנאים של אי-ודאות (גם אם בסופו של דבר מועברות תוספות תקציביות). תכנון מיטבי אמור להתבצע על בסיס מוגדר וודאי ככל שניתן, ובפרט משום ששירותי רווחה כרוכים בפעילויות הדורשות תכנון והיערכות מראש.

בביקורת הועלה כי תקציב הרווחה החלקי שמשרד הרווחה מאשר לרשויות המקומיות בתחילת השנה נמוך במידה ניכרת מההוצאה שלהן בפועל בשנה הקודמת, וחוסר הוודאות לגבי התקציב הסופי שיקבלו הרשויות מהמשרד בסוף השנה השוטפת מעמיד אותן בפני קשיים מהותיים, הן בדבר התנהלותן התקציבית והן לגבי מימוש צורכי התושבים. מצב דברים זה מחייב אותן להחליט אם לשמור על מסגרת התקציב שקיבלו מהמשרד בתחילת השנה וכפועל יוצא מכך לוותר על מתן חלק משירותי הרווחה לתושביהן הזכאים לשירותים; או לחלופין לחרוג מהתקציב שאושר להן ולהגדיל את חלקן במימון שירותי הרווחה, ולהסתכן בכך שהמשרד לא יכסה את החרیגה, מה שבסופו של דבר ייצור גירעון בתקציב הרווחה של הרשות המקומית.

יודגש כי גם אם משרד הרווחה מכסה לבסוף את החריגות בתקציבי הרווחה של הרשויות המקומיות, ההתנהלות האמורה מחייבת אותן לממן ממקורותיהן העצמיים את החריגות עד המועד שבו המשרד יאשר להן תוספות תקציביות. ישנן רשויות מקומיות שאינן יכולות לממן חריגה מתקציבן גם באופן זמני. לעומתן לרשויות מקומיות חזקות כלכלית ישנה אפשרות לממן ממקורותיהן הכספיים חריגה מתקציביהן.

עיריות באקה אל-גרבייה, קריית אונו ורחובות מסרו לצוות הביקורת כי העובדה שתקציב תחילת השנה שקיבלו היה נמוך ביחס לתקציב שקיבלו בשנה שקדמה לה, ונמוך ביחס לתקציב הכולל שהועבר להן בסופו של דבר, גרמה להן לעיתים לצמצם שירותים לתושביהן הזכאים להם. צמצום זה התרחש אף אם לקראת סוף השנה קיבלו תוספות תקציביות, משום שלא נותר לרשותן די זמן להתארגן לניצול התוספות (למשל, בשל הצורך בשכירת מבנים ובניהול התקשרויות ומכרזים).

עיריית קריית אונו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי העברת תקציב שאינו מספק בתחילת שנה גורמת לקשיים בהתארגנות ובניצול התקציב המיועד ולפגיעה בשירות ובשקיפות.



הדברים מתחדדים כאשר מדובר בשכירויות בתחילת שנה, שבהיעדר תקציב מתאים יש קושי להתחייב לגביהן ולקיימן.

עיריית באקה אל-גרבייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2021 כי אין הלימה בין התקציב שמקצה לה משרד הרווחה לבין צרכיה. העירייה ציינה כי היא לא צמצמה את השירותים שהיא מעניקה, אלא היא חורגת באופן מחושב מהתקציב שהקצה לה המשרד, בהערכה שהמשרד יכסה את החריגה. העירייה הוסיפה כי אילו הייתה מתקצבת בתחילת השנה על פי סכום הביצוע של השנה הקודמת, היה הדבר מביא להגדלת השירותים לתושבים.

עיריית נתיבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בניית תקציב על בסיס השנה הקודמת וללא תוכנית סדורה מראש מקשה על העירייה לממש את התוספות התקציביות שהיא מקבלת במשך השנה.

ההקצאות התקציביות החלקיות שמקבלות הרשויות המקומיות בתחילת השנה (כאמור, יש פער ניכר בין תקצוב תחילת השנה לתקצוב הסופי לשנה הקודמת בסעיפים הכספיים) מעמיד אותן בפני קשיים תקציביים, כלכליים, ניהוליים ותפקודיים פנימיים. נוכח קיומם של פערים בחזקתן הכלכלית של רשויות מקומיות, עולה חשש כי רשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים יוותרו על התקציב שמגיע להן מהמשרד משום שאינן יכולות להשיג מימון ביניים לצורך מתן השירות. דבר זה עלול להעמיק את הפער בין הרשויות המקומיות.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התקציב בשנת 2020 התקבל רק בינואר אותה שנה והיה מקוצץ לעומת תקציב השנה הקודמת. עקב כך נדרש המשרד להיערכות מחודשת בכל מערך ההקצאות, ולכן הועבר התקציב לרשויות באיחור. משרד הרווחה ציין כי התקציב בשנת 2020 היה תקציב המשכי, דבר שהשפיע בין השאר על המועד שבו מועברים אליו התקציבים, ובעקבות כך נזקק המשרד לתהליך בירוקרטי מסורבל כדי לממש את התקציב. הגידול בתקציב לקראת סוף השנה היה ממקורות תקציביים שלא נמצאו בידי המשרד בתחילת השנה, ולכן אין באפשרותו להקצותם בתחילת השנה. המשרד ציין כי הוא מקצה בתחילת השנה את כל התקציב העומד לרשותו וכמעט אינו משאיר בידיו זרבות לחלוקה בהמשך השנה. המשרד הוסיף כי אין לו שליטה על תוספות התקציב שהוא מקבל במשך השנה, והוא מעביר את התקציבים לרשויות המקומיות סמוך מאוד למועד שבו הם מתקבלים. לדברי המשרד, לעיתים קרובות התקציבים מתקבלים באיחור רב, דבר המקשה מאוד עליו ועל הרשויות המקומיות לנצלם.

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל בשיתוף משרד האוצר וכל הגורמים הרלוונטיים לבדיקת אפשרויות להקצאת מלוא התקציב בסעיפים הכספיים בתחילת השנה. בדרך זו המשרד יגביר את מידת הוודאות של הרשויות המקומיות בניהול תקציביהן, הרשויות המקומיות יוכלו לתכנן את תקציביהן באופן מושכל, ותתאפשר בקרה מיטבית של המשרד על ביצוע הפעולות על ידי הרשויות, על פני השנה כולה.



התאמה בין שנת לימודים לשנת תקציב

יש מסגרות חינוכיות שהן באחריות משרד הרווחה, כגון פנימיות לילדים ובני נוער בסיכון¹¹⁶. פנימייה פועלת במהלך שנת הלימודים, הנמשכת מחודש ספטמבר ועד חודש אוגוסט בשנה העוקבת - בשונה משנת תקציב, שהיא קלנדרית, כלומר מינואר ועד דצמבר. בתחילת שנת התקציב, משרד הרווחה מקצה לרשויות המקומיות מכסות לאחזקת ילדים בפנימיות¹¹⁷ על פי התקציב שיש ברשותו לנושא, המחולק לפי נוסחת הקצאה¹¹⁸. התבחינים בנוסחת ההקצאה כוללים נתונים דמוגרפיים¹¹⁹ של כל רשות מקומית ואת רמתה החברתית-כלכלית, אולם הועלה כי אינם כוללים את מספר הילדים בפנימיות בפועל, אף שנתון זה קיים במערכות המידע של משרד הרווחה.

מצב שבו מכסה (השמה) שהמשרד השתתף בעלותה במסגרת חינוכית תישלל מרשות מקומית במהלך שנת הלימודים, והרשות תיאלץ לממנה ממקורותיה, הוא מצב שעלול להביא לפגיעה בילדים המשתתפים ובניהולו המיטבי של תקציב העירייה הכולל, ולכן מחייב מציאת פתרון.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי כמות הילדים בפנימיות בפועל אינה מובאת בחשבון במכוון, וזאת כדי למנוע מצב שבו רשות חזקה שיש ביכולתה לממן מכסות נוספות מחוץ לתקציב שמקצה המשרד, תקבל בשנה שלאחר מכן תוספת מכסות בשל כך על חשבון רשויות חלשות.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את סוגיית ההתאמה בין תקצוב פעילויות הרווחה השנתיות לבין פעילויות מסגרות מערכת החינוך, אשר מתקיימות מספטמבר ועד אוגוסט, בכל הנוגע למכסות ולתקציבים כספיים.

תוספות ושינויים תקציביים במהלך השנה

כאמור, התקציב שמקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות בתחילת השנה הוא חלקי, ובמהלך השנה הוא מחלק תקציבים נוספים, כגון התחייבויות כספיות משנה קודמת שטרם שולמו והועברו לשנה הנוכחית, תקציבים נוספים שאושרו במהלך השנה בעקבות החלטות ממשלה, תקציבים נוספים עקב הפער בין עלות מכסה בסעיפים כמותיים בפועל לעלות שחושבה

116 ילדים ובני נוער בסיכון הם מי שחיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם. בשנת 2015 כ-367,000 ילדים (מבין 2.7 מיליון ילדים שחיו בישראל) הוגדרו כילדים בסיכון.

117 סעיף תקציבי 10.38.41.0, אחזקת ילדים בפנימיות.

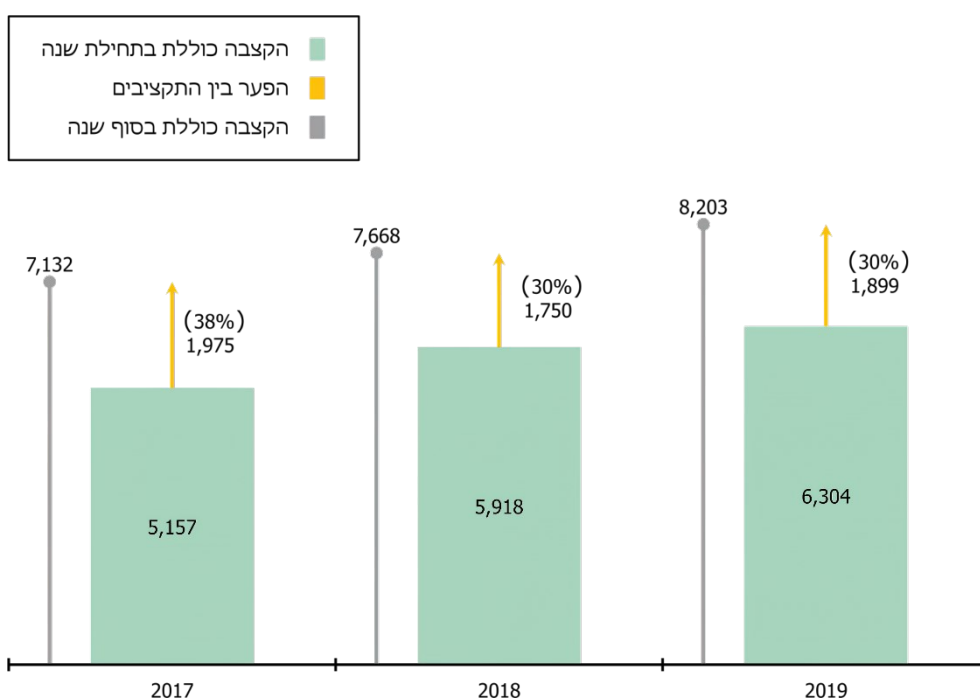
118 הנוסחה מפורטת בהוראת תע"ס 16.2 סעיף ו.

119 כגון מספר הילדים ברשות עד גיל 18; מספר הילדים עד גיל 18 הרשומים במש"ח; מספר המשפחות עם ילדים; מספר המשפחות החד-הוריות הרשומות במש"ח; ומקדם מדרג חברתי-כלכלי של הרשות.



בתקציב תחילת השנה¹²⁰ וכספים שמקורם באי-ניצול תקציבים של רשויות מקומיות אחרות (ויסותים). יצוין כי לרשות מחוזות המשרד עומדת חרבה תקציבית בשיעור של כ-1% - 1.5% מהיקף כל סעיף תקציבי, שמטרתה, בין היתר, לסייע אם נדרש סיוע תקציבי דחוף או אם התבחינים לחלוקת תקציבים בין הרשויות המקומיות לא שיקפו בצורה מלאה את הצורך של רשות מסוימת בתקציב.

תרשים 9: תקציב* פעילות הרווחה ברשויות המקומיות בסוף השנה ביחס לתקציב שהוקצה בתחילת השנה, 2017 - 2019 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* התקציב שהקצה משרד הרווחה בתוספת השתתפות הרשויות המקומיות ההוצאות.

הנתונים בתרשים לעיל ממחישים כי במהלך השנים 2018 ו-2019 משרד הרווחה הקצה לרשויות המקומיות תוספות תקציביות בהיקף של כ-30% מהתקציב שהקצה להן בתחילת השנה, ובשנת 2017 התוספות הגיעו לכדי 38%.

120 המשרד מבצע בסוף השנה התאמה בין סכום התקציב בסעיפים כמותיים בפועל, ובין התקצוב של המכסות האלה בתחילת השנה.



משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי חלק ניכר מהתוספות התקציביות שמקבלות הרשויות המקומיות במשך השנה לסעיפים כמותיים הוא בגין התאמת העלות של כל מכסה שקיבלה כל רשות בתחילת השנה לעלות שלה בפועל.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל לאשר למשרד הרווחה מכסות כמותיות בסוף כל שנה קלנדרית, לקראת השנה שלאחריה. אגף התקציבים הוסיף כי בעבר נוצר פער בין התקצוב של התקנות המכסות בתחילת השנה לבין התקצוב בפועל בסוף השנה. פער זה תוקן בשנת 2019, וכיום מתוקצבות התקנות המכסות כבר בתקציב המקורי, בהתאם לצפי הביצוע בסוף השנה.

לוח 11: תקציב הרווחה שאושר לרשויות המקומיות שנבדקו בסוף השנה, ביחס לתקציב שאושר להן בתחילת אותה השנה, 2017 - 2019 (באחוזים)

שם הרשות המקומית	2017	2018	2019
נתיבות	131%	123%	133%
רחובות	143%	140%	132%
קריית אונו	151%	132%	116%
רכסים	130%	116%	131%
באקה אל-גרבייה	127%	122%	128%
ממוצע כל הרשויות המקומיות בארץ	138%	130%	130%

על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בלוח עולה כי בחמש הרשויות המקומיות שנבדקו היו פערי תקצוב שונים בין תחילת השנה לסופה. עוד עולה כי קיימת שונות גדולה בין התוספות התקציביות שקיבלו הרשויות המקומיות שנבדקו במהלך השנה.

למשל, ב-2018 קיבלה המועצה המקומית רכסים את התוספת התקציבית הנמוכה ביותר - 16% מהתקציב שאושר לה בתחילת השנה; ב-2017 קיבלה עיריית קריית אונו את התוספת התקציבית הגדולה ביותר, שהגיעה לכדי 51% ביחס לתקציב שהוקצה לה בתחילת השנה.

כאמור, המשרד מקצה את התקציבים לרשויות המקומיות לסעיפי הרווחה השונים בתחילת השנה על פי תבחינים שמטרתם לחלק את התקציב בין הרשויות בצורה שוויונית והוגנת.

לא נמצא תיעוד בכתב לתבחינים שהנחו את משרד הרווחה בחלוקת התוספות התקציביות במהלך השנה בין הרשויות המקומיות.



באוקטובר 2018 סוכם שמשדד הרווחה יפרסם תוך שישה חודשים במסגרת הוראות התע"ס את התהליך שבו מחולקות לרשויות המקומיות יתרות תקציביות, אם ישנן, בסוף שנת התקציב¹²¹.

נכון למועד הביקורת משדד הרווחה טרם יישם את שסוכם.

מומלץ כי משדד הרווחה יפעל לפרסום התבחינים לחלוקת התוספות התקציביות, ולמיסוד ופרסום של ההליך שעל פיו מחולקות לרשויות המקומיות יתרות תקציביות במהלך שנת התקציב ובסופה.

דוגמאות לניצול תקציבים

עיריות באקה אל-גרבייה, נתיבות, קריית אונו ורחובות מסרו כי כאשר משדד הרווחה מאשר להן תוספת תקציבית במשך השנה בלא שהרשות ייעדה בתקציבה המאושר בסעיף הספציפי את סכום השתתפותה הנדרש בעלות השירות, הן מתקשות במימוש התוספת התקציבית. לדבריהן, לעיתים הן אף לא הצליחו לנצל את התוספת, דבר שמנע מהן מתן שירותים לתושביהן הזכאים להם.

למשל, עיריית באקה אל-גרבייה קיבלה בספטמבר 2019 כ-219,000 ש"ח לתוכנית "עם הפנים לקהילה", ולא הצליחה לנצל מתקציב זה באותה השנה כ-201,000 ש"ח (92%), משום שהוא הועמד לרשותה לקראת סוף השנה; ביולי 2018 קיבלה עיריית רחובות כ-52,000 ש"ח לסעיף תקציבי "הפגת בדידות בסופ"ש", ולא הצליחה לנצל תקציב זה באותה השנה כלל; וביוני 2019 קיבלה עיריית קריית אונו כ-60,000 ש"ח לסעיף תקציבי "שירותים לניצולי שואה", ולא הצליחה לנצל ממנו באותה השנה כ-30,000 ש"ח (50%). יודגש כי תקציבים אלו, שלא נוצלו, נגרעו מהרשויות שלא הצליחו לנצל אותם והועברו לשימוש רשויות מקומיות אחרות (ראו בפרק על העברת תקציבים מרשות מקומית אחת לאחרת).

121 מתוך מכתב הממונה על ענייני הבג"צים בפרקליטות המדינה מיום 4.2.19, שבו סוכמה ישיבה שהתקיימה ב-11.10.18 בקשר לבג"ץ 614/17, בהשתתפות נציגי העותרים ונציגי משרדי הרווחה, האוצר והמשפטים.



לוח 12: דוגמאות לתוספות תקציביות שהרשויות המקומיות שנבדקו קיבלו במהלך השנה ולא הצליחו לנצלן (2018 - 2019)

שם הרשות המקומית	שם הסעיף התקציבי	מועד קבלת התוספת התקציבית	סכום התוספת התקציבית (באלפי ש"ח)	סכום שלא הצליחה הרשות המקומית לנצל עד סוף השנה (באלפי ש"ח)	שיעור התקציב שהרשות לא הצליחה לנצל
באקה אל-גרבייה	0881040 טיפול בהורים ובילדים	יולי 2018	65	52	80%
באקה אל-גרבייה	1038417 תוכנית עם הפנים לקהילה	ספטמבר 2019	219	201	92%
רחובות	043292 הפוגות לניצולי שואה	יולי 2018	39	39	100%
רחובות	1043293 תוכנית למרותקי בית	יולי 2018	25	25	100%
רחובות	1043294 הפגת בדידות בסופ"ש	יולי 2018	52	52	100%
קריית אונו	1043418 שירותים לניצולי שואה	יוני 2019	60	30	50%

על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה ונתונים מהרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2021 כי אין ביכולתה לממש תקציבים הניתנים לה לקראת סוף השנה, מאחר שמימוש התקציבים כולל כמה פעולות, כגון פנייה לספקים, הוצאת דרישות רכש, אישור דרישות רכש, תשלום לספקים ודיווח על ההוצאה למשרד הרווחה.



עיריית באקה אל-גרבייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש לה קושי לנצל תקציבים שהתקבלו במשך השנה, מאחר שבמקרה כזה נדרשת הרשות לבצע תהליכים שונים, כגון שריון תקציב, עריכת מכרזים ושכירת מבנים.

עיריית נתיבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש לה קושי במימוש התוספות התקציביות שהיא מקבלת ממשרד הרווחה במשך השנה, וכי יש לה קושי לשנות את תקציב הרווחה שלה במשך השנה לאחר שהתקציב אושר.

עיריית קריית אונו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש לה קושי לממש תוספות תקציביות שהיא מקבלת במשך השנה ולא נערכה לביצוען, ועקב כך תושביה הזכאים לשירותי הרווחה נפגעים שלא לצורך. העירייה ציינה כי במקרים שאינה מצליחה לממש תקציבים, הדבר מביא לגריעתם והעברתם לידי רשויות מקומיות אחרות על חשבון מקבלי השירותים בעיר.

האמור ממחיש את קושי הרשויות לממש תקציבים שמשרד הרווחה העביר אליהן במחצית השנייה של השנה, לנוכח הקושי להשיג תוספות תקציביות ממקורותיהן באמצע שנת התקציב ולהתארגן מינהלית לשימוש בתקציב הנוסף (למשל שכירת מבנים או גיוס עובדים).



התקצוב החלקי שמקבלות הרשויות המקומיות בתחילת השנה (כאמור, בשנים 2017 - 2019 היו שיעורי התוספות התקציביות במהלך השנה 30% - 38%), והעובדה כי הן מכינות את תקציב הרווחה שלהן בהיעדר מידע על היקף התקציב הסופי שיקבלו ממשרד הרווחה, מציבים להן קשיים בתכנון שירותי הרווחה שהן נותנות ובהתנהלותן במתן השירותים במהלך השנה. התוצאה עלולה להיות פגיעה בשירות שהן נותנות לתושביהן ומטופלים שאינם מקבלים שירות חיוני. הדבר מקשה יותר על רשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, שרבות מהן מצויות בגירעונות תקציביים, ומתעורר חשש שהתוצאה תהיה הגדלת פערים בין לרשויות מקומיות אחרות.

העברת תקציבים מרשות מקומית אחת לרשות אחרת

מדיניות משרד הרווחה היא להקצות תקציבים לרשויות המקומיות באופן שוויוני על פי תבחינים שנקבעו מראש.

בפרק על ניצול תקציבי רווחה ציינו לחיוב כי תקציב הרווחה לשנים 2015 - 2019 מומש כמעט במלואו. תקציבי רווחה שאינם מנוצלים עד תום השנה יוחזרו לקופת המדינה. למשרד הרווחה, כמו למשרדי ממשלה אחרים, יש אפשרות לבצע העברות תקציביות פנימיות במהלך שנת התקציב.



במהלך השנה מבצע משרד הרווחה מעקב ובקרה אחר הניצול התקציבי של התקציבים שהוקצו לרשויות המקומיות. אם רשות אינה מנצלת חלק מהתקציב שהוקצה לה בסעיף מסוים, המשרד מבצע (מחודש יולי ועד סוף השנה) גריעה של תקציב זה ומעביר אותו לשימוש רשויות מקומיות אחרות (להלן - ויסות או ויסותים) שביקשו מהמשרד תוספת תקציבית לצורך הרחבת פעילות, או לרשויות שנמצאות בחריגה תקציבית באותו הסעיף. תיתכנה סיבות שונות לאי-ניצול תקציבים על ידי רשויות מקומיות; למשל: אי-צורך בתקציב בסעיף מסוים; חוסר יכולת של הרשות להעמיד את חלקה בעלות השירות; מדיניות של הרשות שלא להשקיע ברווחה מעבר למתחייב, או החלטה שלא לתת לתושביה שירות מסוים; חוסר יכולת של הרשות לתת שירות מסיבות טכניות. הוויסותים מבוצעים ברובם על ידי מחוזות משרד הרווחה¹²².

בסוף כל שנת תקציב מבצע משרד הרווחה תהליך של "כיסוי גירעונות סוף שנה": הוא מקצה יתרות תקציביות שנשארו ברשותו (כגון תקציבים מרשויות מקומיות שלא נוצלו, זרבות שנשארו ותוספות תקציביות שהצליח לקבל) לסעיפי רווחה שנותרו בחריגה תקציבית ברשויות המקומיות.

עריית רחובות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בסוף שנת התקציב משרד הרווחה כיסה את כל החריגות התקציביות שלה.

שיטת הוויסותים, אשר מטרתה להביא למימוש מלוא תקציבי הרווחה, עשויה ליצור עיוות בחלוקת התקציבים ולהגדיל פערים בין רשויות מקומיות. תקציבים שלא נוצלו ברשות מקומית שלא יכלה להעמיד את חלקה בעלות מתן השירות, מועברים לרשויות מקומיות אחרות בעלות מקורות תקציביים המאפשרים להן להגדיל את ההוצאה באותו הסעיף. יש חשש שרשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים לא ייתנו שירותי רווחה מסוימים לתושביהן, מאחר שיקשה עליהן יותר לחרוג מתקציבן ולהסתכן בכך שמשרד הרווחה לא יכסה חריגות שביצעו.

הועלה כי ויסותים נרשמים במחוזות המשרד בדוח על שינויים בהקצבה. דוח זה מפרט לכל סעיף תקציבי מה הייתה ההקצבה השנתית לכל רשות מקומית בתחילת השנה¹²³; לכל חודש במהלך השנה, מה היה השינוי באותו החודש; ויתרה שנתית סופית של ההקצבה בסעיף. כאשר מתבצע ברשות מקומית ויסות בסעיף מסוים, באותו החודש מופיעה בדוח גריעה, ומה שנגרע מועבר למאגר המשמש את המשרד לתגבורים לרשויות שבהן יש צורך בתגבור באותו הסעיף. במאגר מופיעים לצד הוויסותים מרכיבים כגון תגבורים שמקבל המשרד במהלך השנה וזרבות שלו. כאשר מחולקים תגבורים מהמאגר לרשות מקומית מסוימת, בדוח על השינויים בהקצבה מופיעה התוספת שקיבלה הרשות בסכום יחיד (תוצאתי), אולם לא מפורט ממה סכום זה מורכב ומהם מקורותיו (האם מקורו בוויסות מרשות אחרת או בתגבור אחר של המשרד).

122 הוויסותים מבוצעים על ידי תקציבני המחוזות בשיתוף המפקחים הרלוונטיים לכל סעיף תקציבי.

123 כאמור, בסעיפים תקציביים הנתון הוא בכמות מכסות, ובסעיפים כספיים מופיעים נתונים כספיים.



נמצא כי אין ברשות משרד הרווחה מידע מרוכז על הוויסותים שהוא מבצע מדי שנה; דהיינו, נתונים על הרשויות המקומיות שנגרעו מהן תקציבים, ומאילו סעיפים; מהם הסכומים שנגרעו מכל רשות; כיצד קבע המשרד לאילו רשויות יועברו התקציבים שנגרעו; ואילו רשויות קיבלו את הכספים. עוד נמצא כי אין ברשות המשרד נתון בדבר ההיקף הכולל של הוויסותים שביצע כל שנה. לכן מידע זה אינו מפורסם לרשויות המקומיות ולציבור, ואין באפשרותם להשיג על הסטות התקציב.

הועלה כי משרד הרווחה לא קבע נוהל או הוראות עבודה לאופן ביצוע הוויסותים. הנחיות אלה אמורות היו לכלול תבחינים לביצוע הגריעה התקציבית מרשויות מקומיות - באילו נסיבות יש לעשות זאת ומה התנאים המוקדמים לכך, לצד אמות מידה להעברת הכספים שנגרעו לרשויות מקומיות אחרות ולקביעת הרשויות המקומיות שיקבלו את התוספות.

עוד הועלה כי מטה משרד הרווחה אינו מקיים פיקוח ובקרה על אופן ביצוע הוויסותים במחוזות המשרד.

אגף התקצוב מסר לצוות הביקורת מכתב של מנכ"ל המשרד לשעבר שבו הנחה לתעדף במסגרת תהליך העברת הכספים לכיסוי הגירעונות לסוף שנת 2014 רשויות מקומיות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים (1 - 4) ורשויות קטנות. נמסרה גם דוגמה אחת (דואר אלקטרוני ששלח אגף התקצוב למחוז דרום במשרד בנוגע לכיסוי גירעונות סוף שנה לרשויות מקומיות במחוז). במסמך התבקשו תקציבני המחוזות לתת עדיפות לרשויות מקומיות באשכולות חברתיים-כלכליים 1 - 4. אולם המשרד לא פרסם הנחיות כוללות לגורמים השונים בו ולרשויות המקומיות בדבר תבחינים לגריעה ולהעברת כספים לרשויות אחרות.

משרד הרווחה הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי העברות תקציביות במסגרת הוויסותים נעשות באופן דומה עבור כל הרשויות, כולל הפחתות מרשויות חזקות שלא ניצלו את התקציבים והעברת התקציבים לרשויות חלשות אשר ניצלו את תקציבן ביתר.

יצוין כי סוגיית העברת הכספים מרשויות חלשות אל רשויות חזקות הועלתה במסמך של מרכז המידע והמחקר של הכנסת, שבו צוין כי היא נובעת, בין השאר, מחוסר יכולת פיננסית של רשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים להשתתף במימון הוצאות הרווחה¹²⁴.

הוויסותים נועדו למטרה ראויה - ניצול תקציבי מיטבי; אולם בפועל התגלו ליקויים בשימוש משרד הרווחה בכלי זה. המשרד מעביר לרשויות מקומיות כספים שרשויות מקומיות אחרות - חלקן מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים - לא ניצלו, אם משום שלא היה באפשרותן לתקצב ממקורותיהן את חלקן במימון או מסיבה אחרת, וזאת ללא נוהל עבודה סדור. מצופה מגוף ציבורי לנהל את תקציבו באמצעות כלים מקובלים, על מנת שיהיו בידיו נתונים מרוכזים שניתן יהיה לעבדם ולבקדם, ושישמשו אותו בין היתר לקבלת החלטות וגיבוש מדיניות. באמצעות נתונים אלה הוא יוכל גם לפקח על יישום בפועל של תוכניות העבודה שלו ומדיניותו. חשוב כי נתונים אלה יהיו שקופים לציבור ולרשויות המקומיות.

124 מרכז המידע והמחקר של הכנסת, **תקציבי הרשויות המקומיות**, עמ' 11.



היעדר תהליך מסודר לביצוע הוויסותים בידי משרד הרווחה ולפיקוח עליהם (לרבות נוהל עבודה ודוח מרכז של הוויסותים שבוצעו) פוגע ביכולתו של המשרד לאתר ליקויים בהקצאת התקציבים, לקיים הליך הפקת לקחים יעיל ולבחון דרכים לסיוע לרשויות מקומיות שאינן מצליחות לנצל את מלוא התקציב. היעדר המעקב אחר היקף הוויסותים ויעדם אינו מאפשר לדעת אם מדיניות משרד הרווחה להעדיף העברת הכספים לרשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים 1 - 4 (במסגרת כיסוי גירעונות סוף שנה) מתממשת, או שמא הם מועברים לרשויות חזקות. בכך נשלל מהמשרד כלי ניהולי חשוב לקבלת החלטות להקצאה אופטימלית של תקציבי הרווחה.

מומלץ כי משרד הרווחה יערוך בדיקה לגבי הסכומים המועברים באמצעות ויסותים, על מנת לבדוק את הטענה כי כספים מועברים בפועל מרשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים לרשויות מקומיות חזקות.

עוד מומלץ כי משרד הרווחה יקבע נוהל מפורט ותבחינים לביצוע ויסותי תקציבים, שיכלול בין היתר את תיאור תהליך ביצוע הוויסותים, אופן רישום הוויסותים שיבוצעו והוראות בדבר בקרה על התהליך והפקת דוח מרכז ברמה המשרדית, על מנת להבטיח שהתהליך ייעשה באופן מיטבי. מן הראוי שנוהל זה והתבחינים לביצוע הוויסותים, כמו גם הוויסותים המבוצעים מדי שנה, יפורסמו לרשויות המקומיות ולציבור.

טיפול בקהילה בילדים במצבי סיכון - תוכנית "עם הפנים לקהילה"

משרד הרווחה מקצה לרשויות המקומיות מכסות למסגרות חוץ-ביתיות (פנימיות או משפחות אומנה) לילדים במצבי סיכון על פי תבחינים שקבע.

מדיניות המשרד בנושא ילדים במצבי סיכון היא שכלל הניתן, עדיף לטפל בהם ובמשפחותיהם בקהילה, ובכך למנוע או לצמצם הוצאה של הילדים ממשפחותיהם ומסביבתם, אלא אם כן יש הכרח¹²⁵ בהשמה חוץ-ביתית.

תוכנית "עם הפנים לקהילה" נועדה לאפשר למש"חים שאינן משתמשות בכל מכסות ההשמה שמשרד הרווחה מקצה להן למסגרות טיפול חוץ-ביתיות, לקבל תקציב פעולה לטיפול בקהילה במקום עלות ההשמה החוץ-ביתית (להלן - המרה). הפתרונות כוללים תוכניות מובנות שקבע המשרד, למשל מועדוניות בקהילה לילדים, מרכזי טיפול לילדים ולמשפחותיהם וטיפול אינטנסיבי למשפחות בנושא התפקוד ההורי.

125 גורם מוסמך (בית המשפט או ועדת תכנון טיפול והערכה) רשאי לקבוע כי בשל מצב הסיכון שבו נתון ילד, יש צורך בהשמה חוץ-ביתית.



משרד הרווחה מאפשר לרשויות המקומיות להמיר לתקציבי פעולה עד 25% ממכסות ההשמות החוץ-ביתיות במגזר היהודי ועד 40% במגזר הערבי. המשרד בודק מקצועית בקשות של רשויות מקומיות לביצוע המרה בטרם אישורן.

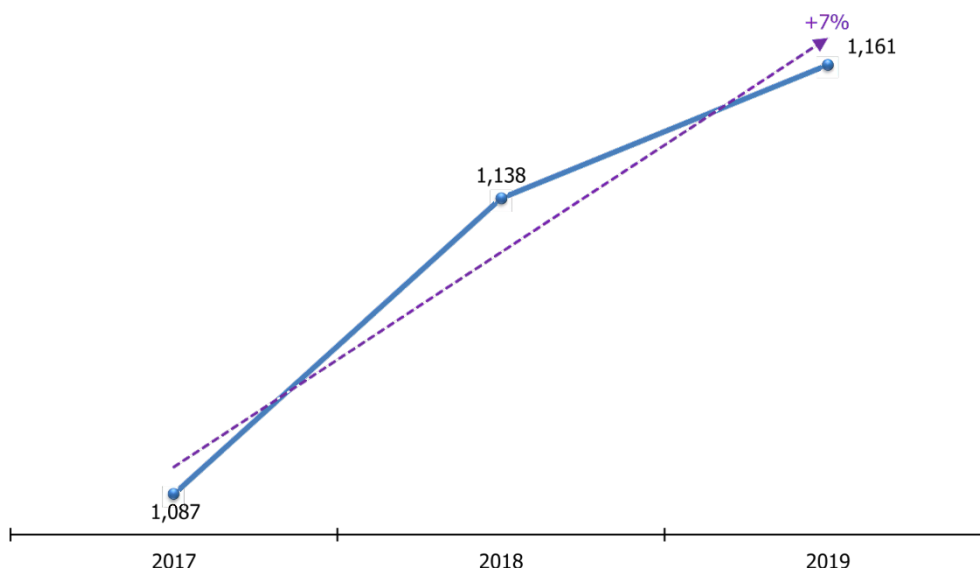
משרד הרווחה מסר לצוות הביקורת כי מאחר שתקציב הפעולה שמקבלת הרשות המקומית במקום מכסה להשמה חוץ-ביתית גבוה מעלות הטיפול בילד בסיכון בקהילה, הדבר מאפשר לרשות לפתח את הטיפול בקהילה בתחומה ולתת טיפול ליותר ילדים.

לוח 13: מספר המכסות להשמות חוץ-ביתיות שהומרו לטיפול בקהילה וערך ההמרה של כל מכסה שהומרה לתקציב פעולה, 2017 - 2019

השנה	2017	2018	2019
מספר המכסות שהומרו	1,087	1,138	1,161
ערך המרה (בש"ח)	57,500	60,660	62,600
סה"כ התקציב שהומר לטיפול בקהילה (בש"ח)	62,502,500	69,031,080	72,678,600

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 10: מספר המכסות שהומרו לטיפול בקהילה, 2017 - 2019



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



משרד מבקר המדינה מציין את הגידול של 7% במספר המכסות שהומרו בין 2017 ל-2019, כעולה מהתרשים.

הועלה כי בשנת 2019 כ-171 מבין 253 מש"חים (כ-68%) המירו מכסות השמה לטיפולים חוץ-ביתיים לתקציבי פעולה לטיפול בקהילה.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי חסרות מסגרות טיפול המתאימות לאורח החיים של מטופלים מהקהילה החרדית וכי היא מנסה למצוא פתרונות מקומיים בתוך הקהילה.

מומלץ כי משרד הרווחה יבחן מול המש"חים את מנגנון ההמרות ומימושו על ידן, וכן האם יש מקום להגדיל את המרת המכסות בהתאם למדיניות העדפת הטיפול בילדים בסיכון בקהילה, תוך בחינת האפשרות למתן גמישות נוספת במנגנון ההמרות לרשויות הנדרשות למתן פתרון לאוכלוסיות יחודיות, כגון: האוכלוסיה החרדית או הערבית להן כנטען חסרות מסגרות טיפול חוץ ביתיות המתאימות לאורח החיים שלהן.

פרסום קולות קוראים על ידי משרד הרווחה לרשויות המקומיות

"קול קורא" הוא הליך מעין מכרזי המיועד לחבר בין תקציב ייעודי (במקרה דנן משרד הרווחה) למבצע (במקרה דנן רשות מקומית), שבאמצעותו יכולה הרשות לגייס כספים ייעודיים לצרכיה.

משרדי ממשלה וגופים ציבוריים אחרים מפרסמים קולות קוראים. מהותם של הקולות הקוראים היא על פי רוב הצעה לתמיכה כספית ועזרה במיזמים ספציפיים וכן בנושאים כלליים שברצונם לקדם. במסגרת זו מפרסמים המשרדים קול קורא לרשויות מקומיות - הצעה להגיש בקשות לתקצוב או עזרה עבור הפעלת פרויקטים אלו¹²⁶.

להלן סקירה בדבר הטיפול בקולות הקוראים שפרסם משרד הרווחה ברשויות המקומיות שנבדקו:

עיריית באקה אל-גרבייה מסרה כי לא הגישה בקשות להשתתף בקולות קוראים שפרסם משרד הרווחה מאחר שמצאה כי אינם רלוונטיים עבורה - הם נועדו לטענתה למתן שירותים שהמש"ח שבעירייה אינה נותנת. המחלקה הגישה בקשות לקולות קוראים שפרסמו גורמים ציבוריים אחרים, למשל המוסד לביטוח לאומי, בתחומים הנוגעים לרווחה. עוד ציינה העירייה כי להערכתה הקולות הקוראים שמשרד הרווחה מפרסם לרוב אינם תואמים את הצרכים של המש"ח, שכן המשרד אינו מביא בחשבון את הפערים בין מחלקה למחלקה ואת הצרכים של המחלקות בשטח. נטען כי לרוב הקולות הקוראים שמפרסם המשרד מיועדים למוסדות חיצוניים

126 מתוך אתר המרשתת של משרד הפנים, https://www.gov.il/he/departments/ministry_of_interior.



ולמוסדות אקדמיים או לתוכניות שאינן רלוונטיות למש"חים. לשאלה האם יש לעירייה יכולת תקציבית ומינהלית להיערך להגשת בקשות להשתתפות בקול קורא, השיבה העירייה כי להערכתה הדבר אפשרי אם שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית "אינו גבוה מדי". לדוגמה ציינה העירייה את הקולות הקוראים שהגישה למוסד לביטוח לאומי, שבהם עמדה בהתחייבויותיה.

עיריית נתיבות מסרה כי השתתפה בעבר בהגשת בקשות במסגרת קולות קוראים בנושא מועדוני מופ"ת ומזים "בתים חמים" לאזרחים ותיקים. עוד ציינה כי יש לה יכולת תקציבית ומינהלית להיערך להגשת בקשות להשתתף בקולות קוראים, ואחת מעובדות העירייה עוסקת באופן ייעודי במעקב אחר קולות קוראים שמפרסמים משרדי ממשלה וגורמים ציבוריים אחרים. עוד מסרה כי המש"ח השתתפה בכמה קולות קוראים שפרסמו משרדי ממשלה אחרים, המוסד לביטוח לאומי וקרנות שונות בנושאים הנוגעים לרווחה, למשל הצטיידות בצורכי מעון יום שיקומי, הקמת מעון יום שיקומי, הקמת מרכז פיס סיעודי לבני 21 ומעלה והקמת מפעל לתעסוקת נכים וציודו.

עיריית רחובות מסרה כי אין ברשותה מסמכים המתעדים שימוש שלה בקולות קוראים לגיוס תקציבים או חוות דעת לגבי התהליך.

הועלה כי לתקציבני מחוזות משרד הרווחה אין מידע על קולות קוראים שמפרסם המשרד. הטיפול בקולות הקוראים נעשה במסגרת המינהלים והאגפים השונים במשרד, ולמחוז אין נתונים לגבי נושאים כגון צורת הפרסום, היקפו ועיתויו, זהותן של הרשויות המקומיות במחוז שהגישו בקשה להשתתף ואילו מהן זכו בקולות הקוראים. לגבי חלק מהקולות הקוראים התקציב מועבר ישירות ממטה המשרד לרשויות המקומיות המשתתפות בתוכניות השונות, ובאחרים התקצוב עובר דרך המחוז, אך ללא ציון מקורו. עוד נמסר כי מידע זה אינו נחוץ לעבודת המחוז.

הנגשת המידע בנוגע לקולות קוראים

בדיקה שנעשתה באתר המרשתת של משרד הרווחה¹²⁷ העלתה כי פורסמו בו 22 קולות קוראים, מהם קול קורא יחיד הפונה לרשויות מקומיות¹²⁸.

בבדיקות¹²⁹ שערך צוות הביקורת הועלו ליקויים באופן הצגת המידע בדבר קולות קוראים באתר המרשתת של משרד הרווחה: אין אפשרות תיוג של קולות קוראים לגורמים שלהם הם מיועדים, למשל תיוג לפי רשויות מקומיות, מגזר שלישי או גורמי מחקר; אין אפשרות לאיתור קולות

127 ביום 10.2.21.

128 קול קורא להגשת בקשות לבנייה חדשה או הרחבה של מעונות יום שיקומיים לשנת 2020 (קול קורא זה פורסם על ידי מינהל מוגבלויות, אגף בכיר קהילה שבמשרד הרווחה).

129 הבדיקות בוצעו ב-9.2.21 וב-10.2.21. בימים אלו נעשו 15 כניסות נפרדות לאתר המשרד. כמו כן נעשו כניסות אקראיות לאתר במהלך תקופת הביקורת לצורך בירור נושא הקולות הקוראים.



קוראים לפי תחומים מקצועיים; ואין אפשרות סינון או מיון של תוצאות חיפוש לפי נושאים כגון מימון, תרומות, מתנדבים וקבלת הצעות במסגרת שיתוף הציבור.

ממידע שהתקבל ממנהל מוגבלויות במשרד הרווחה עולה כי המינהל מפרסם מפעם לפעם קולות קוראים. לצוות הביקורת נמסרו שני קולות קוראים: קול קורא להקמת שירות משלים למשפחות לילדים עם מוגבלות (מפברואר 2019); וקול קורא לתוכנית פיילוט "קהילה נגישה - מודל מורחב" (מיוני 2020).

בבדיקה¹³⁰ שנעשתה באתר המרשתת של משרד הרווחה לא נמצאו שני הקולות הקוראים האמורים (כאמור לעיל, נמצא בו קול קורא יחיד הפונה לרשויות מקומיות).

בדיקה באתר המרשתת של משרד הפנים¹³¹ העלתה כי יש בו מאגר קולות קוראים המופנים לרשויות מקומיות, ובו מפורטים שלושה קולות קוראים שפרסם משרד הרווחה: (א) תמיכה למטרת שיפוצים והצטיידות של מפתנים¹³² ומית"רים¹³³ בקהילה לבני נוער - בקשות תמיכה עבור רשויות מקומיות לשנת התקציב 2021 (מיואר 2021); (ב) רכישת מחשבים אישיים לשימושם של עובדי המחלקות לשירותים חברתיים (מאוקטובר 2020); (ג) תקצוב רשויות עבור סל מענים גמיש לנשים וגברים הנמצאים בהליכי שיקום מתקדמים ממעגל הזנות (לאור חקיקת החוק לאיסור צריכת זנות) (מיולי 2020).

בבדיקה¹³⁴ באתר המרשתת של משרד הרווחה לא נמצאו שלושת הקולות הקוראים לעיל שפרסם משרד הרווחה ושנמצאים באתר משרד הפנים.

מהאמור לעיל יוצא אפוא כי פרסום הקולות הקוראים מטעם משרד הרווחה באתר המרשתת שלו אינו מלא.

מומלץ שמשרד הרווחה יפעל לשיפור הנגשת המידע הנוגע לקולות הקוראים באתר המרשתת שלו. עוד מומלץ כי ידאג להצגה מלאה של כל הקולות הקוראים באתר המרשתת שלו, ולצורך כך יקיים בדיקה כוללת ומערכתית בדבר ניהול המידע הנוגע לקולות הקוראים, על מנת לאפשר גישה לכל הקולות שפורסמו. בכך הוא יסייע להסרת חסמים ויעודד רשויות מקומיות לנצל הזדמנויות לקבלת תקציבים ושירותים נוספים לתועלת תושביהן.

130 ביום 10.2.21.

131 ביום 10.2.21.

132 מסגרת יום טיפולית שיקומית-חינוכית המיועדת לבני 13 - 18, וכוללת בין היתר הזנה (ארוחות חמות), לימודים עיוניים ומרחבי תעסוקה.

133 מרכז יום תומך רב-תחומי - מסגרת הפועלת לאורך היום ומיועדת לבני 12 - 18 שנשרו ממסגרות לימודיות או מתקשים להתמיד בהן.

134 ביום 10.2.21.



השימוש במחשבים במחלקות לשירותים חברתיים

כל מחלקה לשירותים חברתיים ברשות מקומית נדרשת לנהל עבור כל מטופל בה "תיק לקוח" מסודר¹³⁵.

נתונים מתיק זה מועברים אל משרד הרווחה, המנהל מאגר מידע ארצי על כלל המטופלים במש"חים. המאגר משמש למטרות אלה: איסוף נתונים על הלקוח ובני משפחתו; עיבוד מידע על היקף האוכלוסייה המטופלת וצרכיה; שילוב נתונים עם מאגרי מידע נוספים ועיבודם לצורך קבלת החלטות וקביעת מדיניות לגבי פיתוח שירותים מקומיים וארציים לפי אוכלוסיות יעד; שילוב נתוני האוכלוסייה עם נתונים נוספים המשקפים פרופיל חברתי, מצב כלכלי וכדומה לצורך בניית נוסחאות להקצאת משאבים ועדכון (תקציב וכוח אדם)¹³⁶.

נתונים ממערכות המידע של המש"חים הם חלק מהמרכיבים בנוסחאות הקצאת התקציבים לרשויות המקומיות, לפי הוראת תע"ס 16.2.

בינואר 2020 בדק משרד הרווחה את מידת השימוש במערכות המידע של המש"חים לניהול תיקי הלקוחות בכל הרשויות המקומיות במדינה (ניהול ממוחשב לעומת ניהול תיקים ידני).

135 מתוך הוראת תע"ס 1.21 בנושא "מיון תיקי לקוחות במחלקה לשירותים חברתיים" מספטמבר 2010, סעיף 1.6, שעודכן בהוראת תע"ס 1.21 בנושא "מיון תיקים ממוחשב במחלקות לשירותים חברתיים" מאוקטובר 2017, סעיף 1.2.

136 מתוך הוראת תע"ס 1.19 בנושא "מאגר מידע - נתוני יסוד אודות משפחות מטופלות במחלקות לשירותים חברתיים" ממרץ 2015, סעיפים 1.2 - 1.3.



תרשים 11: מידת מחשוב ניהול תיקי הלקוחות ב-256 המש"חים, ינואר 2020



על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהבדיקה עולה כי בכ-38% מהמש"חים מחצית מתיקי הלקוחות, או יותר, עדיין מנוהלים ידנית.

יצוין לחיוב כי משרד הרווחה סייע בעבר לרשויות המקומיות ברכישת ציוד חומרה ותוכנה עבור המחלקות לשירותים חברתיים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל הרשויות המקומיות שבהן המחלקות לשירותים חברתיים עדיין לא מנהלות את תיקי הלקוחות באמצעות מערכת מחשוב באופן מלא, להשלים את המעבר למחשוב מלא. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יבדוק את הסיבות לפערים בשימוש במערכות המחשוב ויבחן את הצורך בסיוע למש"חים על מנת להשלים את המעבר המלא לניהול תיקי לקוחות ממוחשב.



משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי באוקטובר 2020 העלה גרסה חדשה של מערכת המידע לניהול תיקי הלקוחות במש"חים, וכי יידרש תקציב משמעותי להשלמת תהליך מחשוב המש"חים.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מצויה בתהליך להעברת תיקי הלקוחות לניהול באמצעות מערכת ממוחשבת.

סוגיות של כוח אדם מקצועי בתחום הרווחה ברשויות המקומיות והטיפול בהן

תקני עובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות

תקני כוח האדם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות כוללים תקני עובדים סוציאליים ועובדי רווחה אחרים, ומספרם נגזר מתקציב המדינה. התקנים מחולקים בין הרשויות המקומיות על ידי משרד הרווחה¹³⁷. הרשות המקומית היא המעסיקה¹³⁸ את העובדים בתקן ומשרד הרווחה משתתף במימון העסקתם¹³⁹. רשויות מקומיות רשאיות להעסיק עובדים סוציאליים נוספים במימון המלא.

בהוראת תע"ס 16.2 נקבעה נוסחה להקצאת תקני כוח אדם למש"חים המבוססת על פרמטרים חברתיים וכלכליים¹⁴⁰ (להלן - נוסחת הקצאת תקני כוח אדם).

137 משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ישנם תקנים שהרשות המקומית מקצה למש"חים על חשבונה ושכר העובדים ממומן באופן מלא על ידה.

138 על פי סעיף 1.2 להוראת תע"ס 2.7, מעסיקתם של עובדי המש"חים היא הרשות המקומית. שכרם משולם על ידי הרשות, ומשרד הרווחה משתתף ב-75% מעלות השכר.

139 על פי נתוני משרד הרווחה ליולי 2020, 91% מהמשרות בתקן הן במימון תואם (מצי"ג) והיתר במימון מלא של המשרד, בהתאם להחלטות ממשלה או תוכניות זמניות.

140 הנוסחה כוללת פרמטרים ומקדמים (משקלות) כלהלן: מספר התיקים בטיפול, משקלל באינטנסיביות הטיפול - 20%; נתוני הרמה החברתית-כלכלית של היישוב - 80% (מזה 20% שכר ממוצע של שכירים, 20% הכנסה לנפש, 10% אבטלה ביישוב, 25% אוכלוסייה עד גיל 18, 25% אוכלוסייה מעל גיל 65); ומקדמים שונים הקשורים לגודל הרשות המקומית, גודל האוכלוסייה והאשכולות החברתיים-כלכליים.



מספר העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות

על פי החוק¹⁴¹, עובד סוציאלי הוא "מי שכשיר להיות עובד סוציאלי לפי חוק זה והוא רשום בפנקס העובדים הסוציאליים".

לוח 14: מספר העו"סים הרשומים בפנקס העו"סים בישראל ומספר העו"סים המועסקים במחלקות לשירותים חברתיים, 2015 - 2019

מספר העו"סים במש"חים	מספר העו"סים הרשומים בפנקס העו"סים בישראל	
5,101	32,235	לסוף שנת 2015
5,203	33,541	לסוף שנת 2016
5,538	35,199	לסוף שנת 2017
5,865	36,916	לסוף שנת 2018
6,197	38,820	לסוף שנת 2019
21.5%	20.4%	שיעור גידול לתקופה

על פי נתוני אגף התקצוב במשרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנים 2015 - 2019 גדל מספר העו"סים במש"חים ב-21.5%, ומספר העו"סים הרשומים במדינה גדל ב-20.4%. למרות הגידול, הועלה כי במועד הביקורת היה מחסור מתמשך באיוש של 558 תקנים ברשויות המקומיות. ברשויות המקומיות ב-2019 הועסקו כ-16% מסך כל העו"סים הרשומים בפנקס העו"סים.

יצוין כי בשנים 2015 - 2019 היה שיעור הגידול במספר העו"סים המועסקים במש"חים דומה לשיעור הגידול במספר העו"סים במדינה.

141 סעיף 2 לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996.



קביעת תקני העובדים הסוציאליים - השוואה בין-לאומית

במדגם שנערך ב-11 מדינות (קנדה ו-10 מדינות באירופה¹⁴²) הועלה כי במדינות אלו אין נוסחאות תקינה, וכל רשות מקומית קובעת את מספר העו"סים שתעסיק¹⁴³. בשאלה אחרת במדגם זה, ששמונה מדינות באירופה השיבו עליה¹⁴⁴, נמצא כי הרשויות המקומיות הן שקובעות את מספר העו"סים שיספקו את השירותים החברתיים, והן אף מממנות באופן מלא את העסקתם¹⁴⁵.

בישראל קיימת ריכוזיות של השלטון המרכזי בקביעת התקנים: נוסף על קביעת מספר התקנים שיוקצו לכל רשות מקומית ואף התפקידים המוגדרים בהן, השלטון המרכזי גם קובע את התחומים שבהם יעסקו העו"סים המועסקים במש"חים בתקנים ייעודיים ("צבועים", דהיינו שאין אפשרות לשנות את תחום עיסוקם).

על מנת לקבוע אם מספר העו"סים שמועסקים כיום בכל הרשויות המקומיות עונה על צורכי האזרחים במדינה, יש צורך לחשב את מצבת העובדים הנדרשת. ניתן לעשות זאת בדרכים שונות (למשל, שימוש בנוסחאות תקינה או קביעת יחס מרבי בין מספר נותני השירות למספר המטופלים)¹⁴⁶. לנתון זה חשיבות ברמה החברתית-לאומית והוא יכול לשמש את מקבלי ההחלטות בראייה כוללת.

נמצא כי הקצאת תקנים בידי משרד הרווחה לרשויות המקומיות מתבצעת מפעם לפעם, בעקבות קבלת תקציב ממשרד האוצר, וכי משרד הרווחה לא ערך בעצמו בדיקה ומיפוי של הצרכים בפועל של כל רשות ורשות. כפועל יוצא, אין בידיו נתון בדבר מספר העובדים הסוציאליים שנדרשים בשלטון המקומי בכלל, ובכל רשות מקומית בנפרד. כמו כן, המשרד לא קבע מהו היחס הרצוי בין מספר העובדים הסוציאליים למספר המטופלים.

מומלץ שמשרד הרווחה, בשיתוף משרד האוצר והרשויות המקומיות, יקבע את צורכי תקני כוח האדם במש"חים, בשים לב ליחס הרצוי בין מספר העובדים הסוציאליים למספר המטופלים ולסדרי העדיפות הנדרשים בכלל הרשויות המקומיות, ובאופן שיאפשר למשרד הרווחה ולרשויות המקומיות לגבש מדיניות ארוכת טווח.

עוד מומלץ לתקף צרכים אלו באופן עיתי.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מגובשת טיוטת מתווה ונוסחה להקצאת תקנים לצורך תיקון עיוותים והשלמת פערי תקינה.

142 אוסטרליה, אנגליה, גרמניה, נורבגיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, צרפת ושוודיה.

143 יצוין כי בפינלנד יש המלצה כללית שאינה מחייבת בדבר מספר המטופלים לכל עו"ס, במיוחד בתחום רווחת הילד. ראו: זעירא, **קביעת מצבת העו"סים**, עמ' 15.

144 אוסטרליה, אנגליה, גרמניה, נורבגיה, ספרד, פינלנד, צרפת ושוודיה. זעירא, **קביעת מצבת העו"סים**, עמ' 15.

145 שם, עמ' 15.

146 שם, עמ' 20.



אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל לתקן את מנגנון הקצאת העו"סים לרשויות המקומיות, ובמסגרת זו מופו צורכי הרשות המקומית ונבנה מנגנון הקצאה מבוסס קריטריונים ממוקדים.

העומס המוטל על עובדי הרווחה ברשויות המקומיות

אחד ההיבטים של נושא כוח האדם בתחום העבודה הסוציאלית הוא העומס המוטל על עובדי הרווחה במש"חים, המשפיע הן על מקבלי השירות, הן על העובדים עצמם. שני מונחים חשובים בהתייחס לעומס הם "עומס עבודה"¹⁴⁷ - הזמן הדרוש לעובד למלא את משימותיו; ו"עומס תיקים"¹⁴⁸ - מספר התיקים שבהם מטפל העובד בזמן נתון.

בסקירה שנערכה בקנדה וב-10 מדינות באירופה¹⁴⁹ הועלה כי הנושא אינו מוסדר ברמה הלאומית, אולם העומס על עובדי הרווחה מובא בחשבון בקביעת הרשויות המקומיות. בפינלנד ובקנדה הועלה כי קיימת בעייתיות בקביעת עומסי עבודה¹⁵⁰.

בנוסחת הקצאת תיקי כוח אדם¹⁵¹ יש משקל של 20% לרכיב המשקלל את מספר התיקים של מטופלי רווחה שבטיפול עם מידת האינטנסיביות בטיפול¹⁵². על פי הנוסחה, ככל שלרשות יותר תיקים פעילים ורמת האינטנסיביות של התיקים גבוהה יותר, יוקצו לה יותר תקנים. הועלה כי לרשות המקומית יכול שיהא לכאורה תמריץ לנהל יותר תיקים ולהגדיר את רמת האינטנסיביות של תיקים כגבוהה.

משרד מבקר המדינה מציין כי משרד הרווחה פרסם ב-2010 בתע"ס¹⁵³ הנחיה שלפיה נדרשות המש"חים, בדצמבר מדי שנה, למיין תיקים, לעדכן את סטטוסי הטיפול בתיקים ולסגור תיקים בלתי פעילים. כפועל יוצא מסגירת התיקים ניתן לראות ירידה במספר המטופלים המדווחים בשנים האחרונות, דבר שעשוי להשליך על חישוב העומס.

בדוח הוועדה לרפורמה¹⁵⁴ נקבע כי משרד הרווחה יבצע ניתוח עיסוקים של תפקידי עובדי הרווחה ובסיום התהליך יגדיר עומס מרבי לכל תפקיד, וכי ניתוח זה ידגיש את המצב הרצוי ולא רק את המצוי. הוועדה המליצה להשלים את הניתוח תוך שנתיים לכל היותר, דהיינו עד 2012.

147 Workload; מתוך: זעירא, **קביעת מצבת העו"סים**, עמ' 20.

148 Caseload; מתוך: זעירא, **קביעת מצבת העו"סים**, עמ' 20.

149 אוסטרליה, בריטניה, גרמניה, נורבגיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, צרפת ושוודיה.

150 ראו: זעירא, **קביעת מצבת העו"סים**, עמ' 18 - 19.

151 הוראת תע"ס 16.2 סעיף 2.א.

152 נספח ב' להוראת תע"ס 1.19 קובע את רמת הטיפול בתיק המטופלים לפי רמת אינטנסיביות - נמוכה וגבוהה. עמ' 12.

153 מתוך הוראת תע"ס 1.21 בנושא "מיון תיקי לקוחות במחלקה לשירותים חברתיים" מספטמבר 2010. הנוהל עודכן בשנת 2017.

154 עמ' 37.



בביקורת המעקב¹⁵⁵ שערך משרד מבקר המדינה נמצא כי בביקורת הקודמת מ-2001¹⁵⁶ הוער שמשרד הרווחה לא קבע על פי מדדים אובייקטיביים כמה משרות יסוד נדרשות במש"חים שעיקרן טיפול במקבלי שירותי הרווחה בתחומי הליבה של השירותים, לרבות משרות שאינן עו"ס. בביקורת המעקב האמורה עמד מבקר המדינה על כך שהמשרד טרם קבע כמה משרות יסוד נדרשות במש"חים נוכח היקף האוכלוסיות הנזקקות, וכי הקצאת תקני כוח אדם בלי לבחון את צורכיהן האמיתיים מקשה על המשרד למצות את משאבי כוח האדם ביעילות.

עלה כי משרד הרווחה לא עשה בדיקה של עומסי עבודה של עו"סים במש"חים, וכי לא קבע תקן מרבי של מטופלים לכל עו"ס.

יצוין כי בקיץ 2020 שבתו העו"סים בישראל במחאה על תנאי העסקתם, ובמסגרת זו העלו גם את נושא עומס העבודה הכבד המוטל עליהם.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מערכת נתוני יסוד חדשה נכנסה לשימוש באוקטובר 2020, במערכת זו מתקבל מידע על כמות הפניות למש"חים.

מומלץ שמשרד הרווחה יבחן את עומסי העבודה ובהתאם יקבע כמה תקנים נדרשים במש"חים ויגדיר תקן של מספר מטופלים לכל עובד רווחה - ובייחוד לעובדים הסוציאליים - שיאפשר להם למלא את תפקידם בצורה מיטבית, וזאת בשים לב להיקף האוכלוסיות המקבלות שירותי רווחה.

השינויים במספר המטופלים ובמספר התיקים הפעילים במהלך השנים

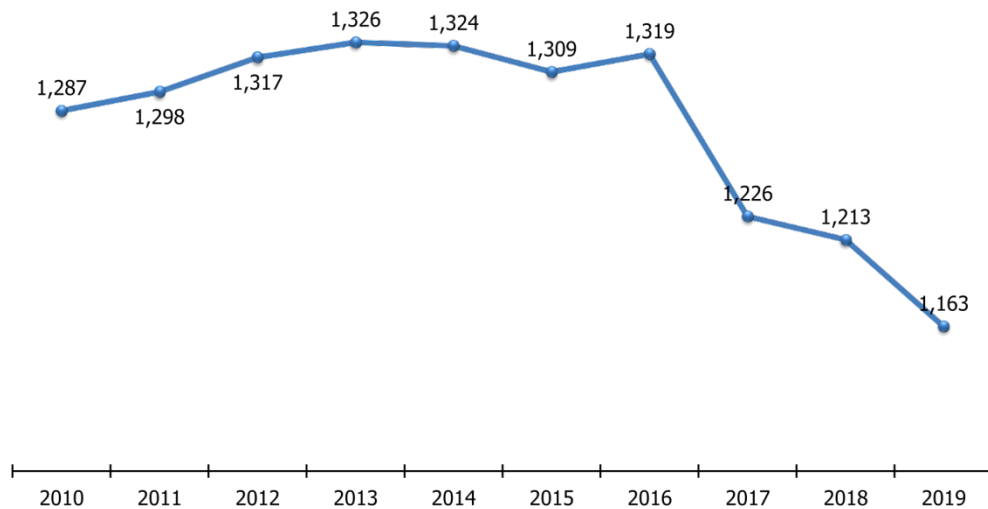
להלן פרטים על השינוי במספר היחידים הרשומים כמטופלים במהלך השנים 2010 - 2019:

155 דוח שנתי 57ב (2006), בפרק "תקצוב שירותי רווחה לרשויות מקומיות - היעדר שוויון", עמ' 651.

156 דוח שנתי 51ב (2001), בפרק "תקצוב שירותי רווחה לרשויות מקומיות", עמ' 546.



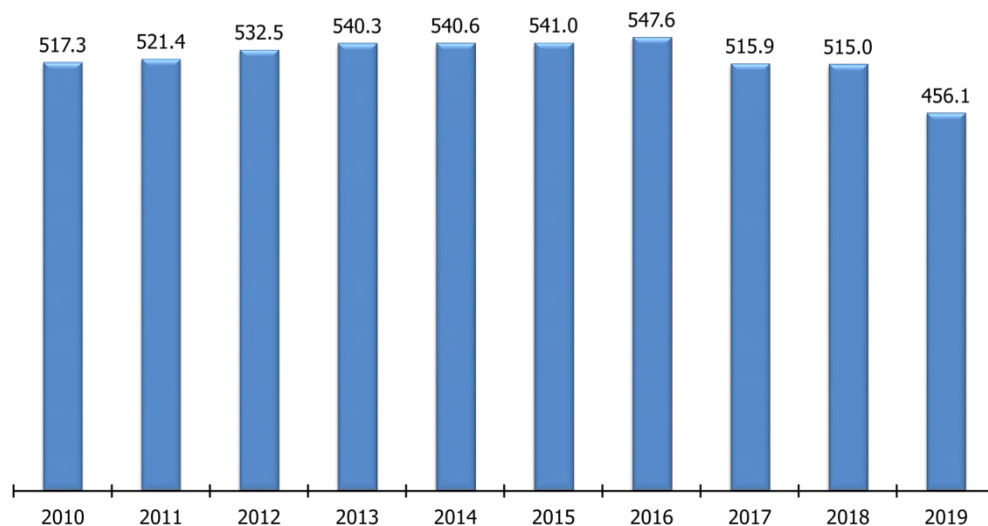
תרשים 12: מספר המטופלים היחידים הרשומים במש"חים, 2010 - 2019 (באלפים)



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן מידע על מספר תיקי הרווחה הפעילים שבטיפול המש"חים (בתיק רווחה נכללים כמה מטופלים בני אותה משפחה):

תרשים 13: מספר תיקי הרווחה הפעילים במש"חים, 2010 - 2019 (באלפים)



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הנתונים בתרשימים לעיל מצביעים על כך כי ב-2017 החלה מגמת ירידה במספר היחידים הרשומים כמטופלים במש"חים, שהסתכמה בכ-12%, וכן מגמת ירידה במספר התיקים הפעילים, שהסתכמה בכ-17%.

משרד הרווחה מסר לצוות הביקורת כי מ-2017 פעל מול הרשויות המקומיות במטרה למיין תיקי לקוחות ולסגור תיקים שאינם פעילים. פעולות אלה הובילו לירידה במספר היחידים הרשומים במש"חים, וכן במספר התיקים הפעילים.

להלן נתונים בדבר תקן העו"סים במש"חים בהשוואה למספר המטופלים הרשומים במחלקות, וכן הגידול במספר העו"סים ביחס לירידה במספר המטופלים והתיקים הפעילים:

לוח 15: תקן העובדים הסוציאליים במש"חים ביחס למספר המטופלים היחידים וביחס למספר תיקי הרווחה הפעילים ברשויות המקומיות, 2015 - 2019

השנה	תקן העו"סים במש"חים	סה"כ יחידים מטופלים במש"חים (באלפים)	סה"כ תיקים פעילים במש"חים (באלפים)
2015	4,137	1,309	541
2016	4,411	1,319	548
2017	4,702	1,226	516
2018	4,913	1,213	515
*2019	5,399	1,163	456
שיעור השינוי	+ 30.5%	- 11%	- 16%

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* גידול המשרות ב-2019 נבע, בין היתר, מתוספת 215 משרות עו"ס בעקבות הסכם "כתף אל כתף", שמטרתו הייתה צמצום תופעת עובדי הקבלן וקליטת כמה שיותר מהם כעובדים מן המניין, בהם עו"סים במש"חים.



להלן תחשיב של מספר היחידים המטופלים והתיקים לכל עו"ס ללא מרכיב האינטנסיביות¹⁵⁷. הנתונים שיוצגו נועדו להמחיש את השינויים שחלו בשנים האחרונות:

לוח 16: השינוי במספר המטופלים והתיקים הפעילים לכל עו"ס במש"חים, 2015 ו-2019

התקופה	מספר היחידים המטופלים לכל עו"ס	מספר התיקים הפעילים לכל עו"ס
לשנת 2015	316	131
לשנת 2019	215	84
שיעור השינוי מ-2015 ל-2019	- 32%	- 36%

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כאמור, משרד הרווחה לא קבע תקן מרבי של מטופלים לכל עו"ס.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את מגמת העלייה במספר תקני העו"סים במש"חים ואת הירידה במספר המטופלים ובמספר התיקים לכל עו"ס בשנים 2015 - 2019. המגמה מחדדת את החשיבות לכך שמשרד הרווחה ייתן דעתו על מספר התיקים והמטופלים ביחס לכמות העו"סים במש"חים ויגבש מתווה עדכני על מנת לטייב את מערך שירותי הרווחה.

שקיפות בהליך הקצאת תיקני עו"ס למש"חים

ב-2012 שונתה נוסחת הקצאת תקני כוח האדם מ-2008 להקצאת תקני כוח אדם¹⁵⁸ לרשויות המקומיות על בסיס החלטת הוועדה לבחינת התבחינים להקצאת משאבים לרשויות המקומיות מדצמבר 2001 שהוקמה במשרד הרווחה.

¹⁵⁷ למרכיב האינטנסיביות חשיבות בחישוב העומס הכולל על העו"ס, ואי-הכללתו בתחשיב עשויה להוביל להטיה בתוצאות (אם כי ניתן לשער כי ממוצע מרכיב האינטנסיביות בכל תיק לא אמור להשתנות באופן מהותי במשך הזמן). עוד יצוין כי העומס על העו"סים אינו אחיד והוא משתנה בהתאם לתחומי עיסוקם.

¹⁵⁸ מספר התיקים בטיפול, משוקלל באינטנסיביות הטיפול - 20%; נתוני הרמה הסוציו-אקונומית של היישוב - 80% (17.5% שכר ממוצע של שכירים, 17.5% הכנסה לנפש, 15% קצבאות של אוכלוסיית היישוב; נכויות, אבטלה והבטחת הכנסה, 25% אוכלוסייה עד גיל 18, 25% אוכלוסייה מעל גיל 65); ומקדמים שונים המתייחסים לגודל הרשות המקומית וגידול האוכלוסייה.



נמצא כי הנוסחה החדשה לא פורסמה בהוראות התע"ס שבאתר המרשתת של המשרד, ולא הובאה לידיעת הרשויות המקומיות והציבור.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נוסחת הקצאת תקני כוח אדם נמצאת בהליך עדכון, וכי גובשה טיוטה מתקדמת המצויה לפני פרסום.

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לפרסם לרשויות המקומיות ולציבור את הנוסחה המתוקנת הכוללת את השינויים בנוסחת ההקצאה החדשה, בין השאר בהוראות התע"ס שבאתר המרשתת של המשרד; זאת לשם הגברת השקיפות.

הקצאת תקנים כוללים ואיושם¹⁵⁹

משרד מבקר המדינה בדק את הקצאת התקנים הכוללים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ואת הקצאת התקנים של העובדים הסוציאליים; עוד בדק את איוש התקנים הכוללים במש"חים ואת איוש התקנים לעובדים הסוציאליים.

להלן נתונים על הקצאת תקנים כוללים במש"חים בחתך לפי אשכולות חברתיים-כלכליים:

לוח 17: הקצאת תקנים כוללים למש"חים על ידי משרד הרווחה, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, ביחס לאוכלוסיית המוכרים לרווחה ולאוכלוסייה הכללית באשכול, אפריל 2020

האשכול החברתי-כלכלי	מספר התקנים שהוקצו	סך תקנים מוקצים לאלף נפש המוכרים למש"חים	סך תקנים מוקצים לאלף נפש ביחס לאוכלוסיית האשכול
1	267	2.9	0.8
2	1,395	4.9	0.8
3	652	5.7	1.0
4	490	7.4	1.0
5	1,219	7.4	1.0
6	713	6.6	0.8

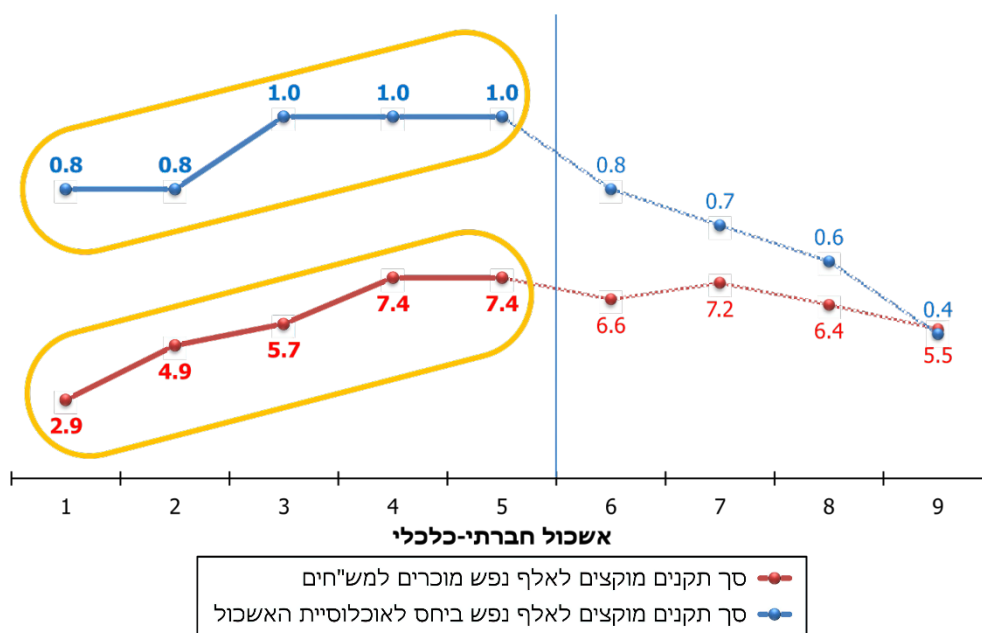
159 תקנים כוללים - עובדים סוציאליים וכל עובדי הרווחה במש"חים (עובדי זכאות, עובדי איסוף מידע ותכנון, אחראי מועדון קהילתי, עובדים שכונתיים, פקידי קבלת קהל ועוד).



האשכול החברתי-כלכלי	מספר התקנים שהוקצו	סך תקנים מוקצים לאלף נפש המוכרים למש"חים	סך תקנים מוקצים לאלף נפש ביחס לאוכלוסיית האשכול
7	1,209	7.2	0.7
8	921	6.4	0.6
9	44	5.5	0.4
10	5	14.8	0.8

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 14: הקצאת תקנים כוללים למש"חים על ידי משרד הרווחה, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, ביחס לאוכלוסיית המוכרים לרווחה ולאוכלוסייה הכללית באשכול, לאפריל 2020*



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* באשכול 10 ישנן רק שתי רשויות מקומיות קטנות (המועצה המקומית סביון והמועצה המקומית כפר שמריהו), ומאחר שהן אינן מייצגות, הנתונים של אשכול זה אינם מוצגים בתרשים.



מניתוח הנתונים לעיל ניתן להצביע על הקצאה שאינה מתעדפת את האשכולות הנמוכים ביותר: מעבר מהאשכול הנמוך ביותר לאשכול שמעליו מוביל לעלייה מובהקת בהקצאת התקנים, כך עד אשכול 5 (קורלציה - מתאם חיובי). במילים אחרות, רשויות מקומיות מאשכולות חברתיים - כלכליים נמוכים מקבלות ממשד הרווחה פחות תקנים באופן יחסי לגודל האוכלוסייה המוכרת במש"חיים ולאוכלוסייה באשכול. מספר התקנים לאלף נפש המוכרים למש"חיים שהוקצו לרשויות מאשכול חברתי-כלכלי 5 גבוה בכ-155% לעומת אשכול 1. מספר התקנים לאלף נפש ביחס לאוכלוסיית האשכול שהוקצו למש"חיים מאשכול חברתי-כלכלי 5 גבוה בכ-25% לעומת אשכול 1.

להלן נתונים על הקצאת התקנים בחתך לפי אשכולות פריפריאליים במש"חיים¹⁶⁰:

לוח 18: הקצאת תקנים כוללים למש"חיים על ידי משרד הרווחה לפי אשכולות פריפריאליים, ביחס לאוכלוסיית המוכרים לרווחה ולאוכלוסייה הכללית באשכול, אפריל 2020

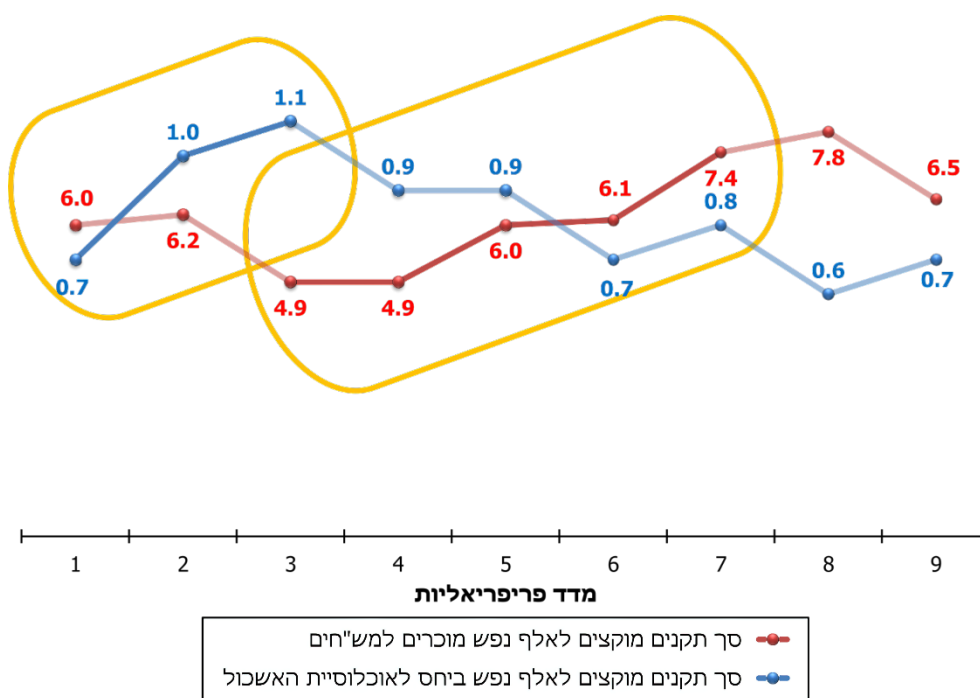
האשכול הפריפריאלי	מספר התקנים שהוקצו	סך תקנים מוקצים לאלף נפש מוכרים למש"חיים	סך תקנים מוקצים לאלף נפש ביחס לאוכלוסיית האשכול
1	42	6.0	0.7
2	128	6.2	1.0
3	807	4.9	1.1
4	719	4.9	0.9
5	1,644	6.0	0.9
6	561	6.1	0.7
7	773	7.4	0.8
8	485	7.8	0.6
9	1,188	6.5	0.7
10	568	5.8	0.6

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

160 מדד פריפריאליות מאפיין ומדרג רשויות מקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה. רשות פריפריאלית מוגדרת כרשות המרוחקת משווקים ומקומות תעסוקה, מסחר, השכלה, פנאי וכדומה. פריפריאליות היא ההפך ממרכזיות, המגדירה את יתרון המיקום של רשות מקומית יחסית לכל הרשויות האחרות. דרגה 1 מסמלת ריחוק מן המרכז (מאתר המרשתת של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).



תרשים 15: הקצאת תקנים כוללים למש"חים על ידי משרד הרווחה לפי אשכולות פריפריאליים, ביחס לאוכלוסיית המוכרים לרווחה ולאוכלוסייה הכללית באשכול, אפריל 2020*



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים של אשכול 10 אינם מוצגים בתרשים. ראו את ההערה לתרשים 14.

מהנתונים עולה כי משרד הרווחה הקצה פחות תקנים למש"חים בפריפריה: באשכולות הנמוכים והבינוניים (3 - 7) נצפה מתאם (קורלציה) בין מספר התקנים הכוללים המוקצים (לכל אלף נפש המוכרים למש"חים) לבין מיקומם הגיאוגרפי של האשכולות. מספר התקנים שהוקצו למש"חים באשכול פריפריאלי 7 גבוה בכ-51% לעומת אשכול 3; באשכולות הנמוכים (1 - 3) נצפה מתאם בין מספר התקנים הכוללים המוקצים (לאלף נפש ביחס לאוכלוסיית האשכול). מספר התקנים שהוקצו למש"חים באשכול פריפריאלי 3 גבוה בכ-57% לעומת אשכול 1. בסיכומי דבר, ככל שהאשכול קרוב יותר למרכז, יש עלייה במספר התקנים שהקצה לו משרד הרווחה.



להלן נתונים על איש תקנים כוללים בפועל ותקנים פנויים במש"חים:

לוח 19: איש תקנים כוללים בפועל ותקנים פנויים במש"חים בכל הרשויות המקומיות, 2015 - 2020

השנה	תקנים כוללים	תקנים מאוישים	תקנים פנויים	שיעור האיש
אפריל 2015	5,345	4,977	368	93%
אפריל 2016	5,655	5,007	648	88%
אפריל 2017	6,011	5,270	741	88%
אפריל 2018	6,216	5,717	499	92%
אפריל 2019	6,719	5,937	782	88%
אפריל 2020	6,915	6,259	656	90%
ממוצע				90%
שיעור הגידול התקופתי	29%	26%	78%	

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנים 2015 - 2020 גדל שיעור התקנים המאוישים במש"חים בכ-29%, בעוד שהיקף התקנים הפנויים גדל בתקופה זו בשיעור ניכר של 78%.

אי-איש התקנים במש"חים התאפיין בתנודתיות קלה, ובממוצע היה בשיעור של 10%.

הועלה כי שיעור אי-איש התקנים הכוללים (עו"סים ועובדי רווחה אחרים) במש"חים נותר גבוה במשך חמש שנים ברציפות, ומסתכם ב-656 תקנים לאפריל 2020. לצד אי-איש בהיקף כזה, הועלו ברשויות המקומיות טענות בדבר עומסים כבדים על המש"חים.

מומלץ כי משרד הרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות יבחנו דרכים שיביאו להגדלת איש התקנים במש"חים.

להלן פילוח שיעורי איש במש"חים לפי אשכולות חברתיים-כלכליים ואשכולות פריפריאליים.



לוח 20: נתונים על מספרם של תקנים כוללים ושיעור התקנים הבלתי מאוישים במש"חים, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, אפריל 2020*

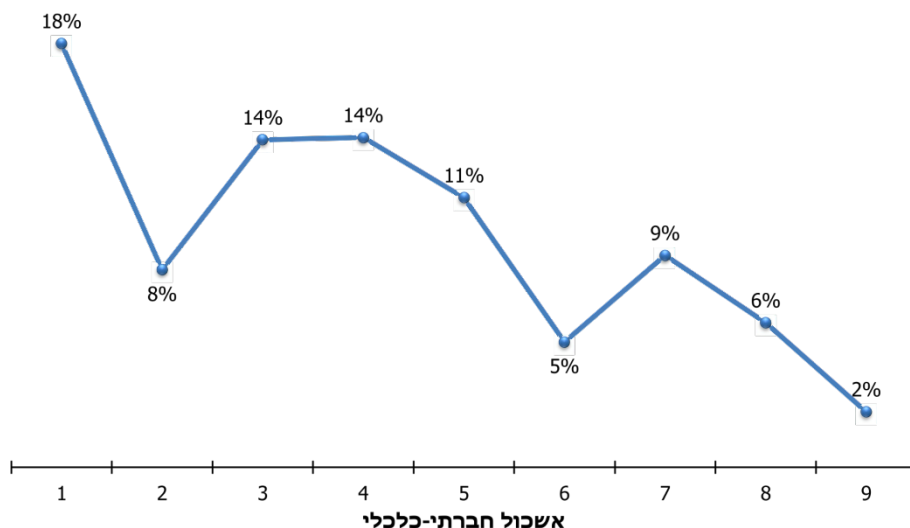
האשכול החברתי-כלכלי	מספר התקנים	מספר התקנים הבלתי מאוישים	שיעור התקנים הבלתי מאוישים
1	267	47	17.6%
2	1,395	115	8.2%
3	652	89	13.6%
4	490	67	13.7%
5	1,219	137	11.2%
6	713	38	5.2%
7	1,209	106	8.8%
8	921	55	6.0%
9	44	1	2.3%

על פי נתוני משרד הרווחה.

* הנתונים של אשכול 10 אינם מוצגים בלוח. ראו את ההערה לתרשים 14.



תרשים 16: שיעור התקנים הבלתי מאוישים במש"חים, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, אפריל 2020*



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים של אשכול 10 אינם מוצגים בתרשים. ראו את ההערה לתרשים 14.

מהנתונים עולה כי קיימים שיעורי אי-איוש גבוהים של תקני רווחה במש"חים בשכבות החברתיות החלשות במדינה. ממוצע שיעור התקנים הבלתי מאוישים במש"חים הוא כ- 9.5% בעוד שממוצע אי-האיוש באשכולות 5 - 9, מסתכם בכ- 8.2% בלבד.

בבדיקת שיעורי איוש התקנים במש"חים באשכולות הנמוכים בחתך לאלף נפש המוכרים לרווחה התקבלו התוצאות להלן:

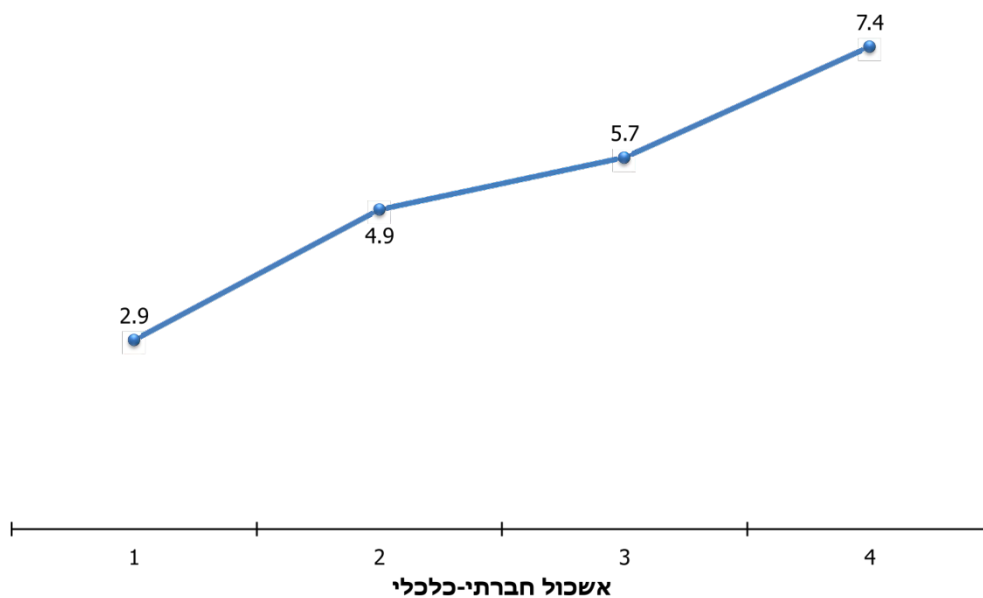
לוח 21: איוש תקנים כוללים במש"חים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, לכל אלף נפש המוכרים במש"חים, אפריל 2020

מספר תקנים מאוישים לאלף נפש המוכרים במש"חים	האשכול החברתי-כלכלי
2.9	1
4.9	2
5.7	3
7.4	4

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



**תרשים 17: איוש תקנים כוללים במש"חים באשכולות חברתיים-כלכליים
נמוכים, לכל אלף נפש המוכרים במש"חים, אפריל 2020**



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בלוח ובתרשים עולה כי קיים מתאם מובהק (קורלציה) לרעת האשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים. כלומר, שיעור איוש התקנים עולה בד בבד עם העלייה בדירוג האשכול¹⁶¹.

161 מתאם זה אינו קיים באשכולות הבינוניים והגבוהים.



להלן פילוח שיעורי האיוש במש"חים ברשויות המקומיות בחתך לפי אשכולות פריפריאליים:

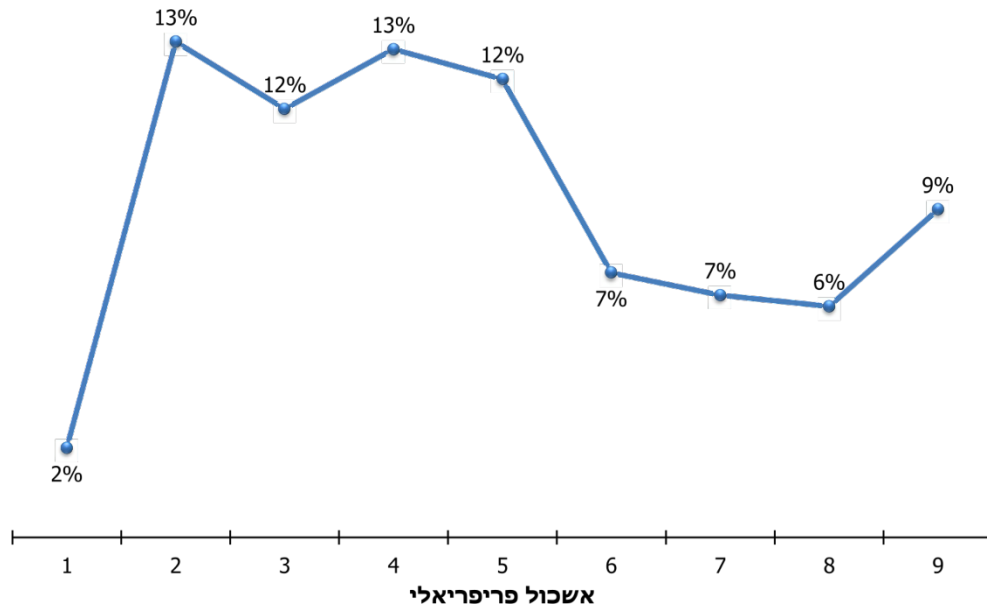
לוח 22: **איוש תקנים כוללים במש"חים בחתך מרכז-פריפריה, אפריל 2020**

האשכול הפריפריאלי	מספר התקנים	מספר התקנים הלא מאוישים	שיעור התקנים הלא מאוישים
1	42	1	2.4%
2	128	17	13.3%
3	807	93	11.5%
4	719	94	13.1%
5	1,645	202	12.3%
6	561	40	7.1%
7	773	50	6.5%
8	485	30	6.2%
9	1,187	104	8.8%
10	568	25	4.4%

המקור: נתוני משרד הרווחה.



תרשים 18: שיעור תקנים בלתי מאוישים במש"חים, בחתך מרכז-פריפריה, אפריל 2020*



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים של אשכול 10 אינם מוצגים בתרשים. ראו את ההערה לתרשים 14.

בחתך לפי ממד המרחק מן המרכז, עולה כי באשכולות המרוחקים מהמרכז (2 - 5) שיעור אי-איוש התקנים במש"חים גבוה באופן ניכר לעומת האשכולות שקרובים למרכז. ממוצע אי-איוש המשרות באשכולות 2 - 5 הוא 12.3% - פי 1.75 בקירוב מממוצע האי-איוש ביתר האשכולות (7%).

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בעיריות רחובות, קריית אונו, באקה אל-גרבייה ונתיבות ובמועצה המקומית רכסים לגבי מספר התקנים הכולל במש"חים ואיושם הועלו ממצאים אלה:



לוח 23: איוש התקנים במש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו,
ממוצע לשנים 2017 - 2020

שם הרשות המקומית	תקן שנקבע	איוש תקנים בפועל	שיעור האיוש
רחובות	94.2	86.4	92%
קריית אונו	18.2	16.66	92%
באקה אל-גרבייה	18.1	16.5	91%
נתיבות	33.6	29.6	88%
רכסים	8.2	6.4	78%

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הנתונים ברשויות המקומיות שנבדקו משקפים אף הם אי-איוש תקנים במש"חים בשיעור שנע בממוצע בין 8% ל-22%.

על עיריית רחובות, עיריית קריית אונו, עיריית באקה אל-גרבייה, עיריית נתיבות והמועצה המקומית רכסים לפעול לאיוש מלא של התקנים במש"חים, כדי להבטיח טיפול מיטבי למקבלי שירותי הרווחה המתגוררים בתחום שיפוטן.

עיריית באקה אל-גרבייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת לאיוש מלא של המשרות הכלולות בתקנים, אולם יש מקרים שבהם נדרש זמן לאישי אותן.

עיריית נתיבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2021 כי יש מחסור בעובדים סוציאליים, ונוסף על כך יש קושי לאישי משרות בתחום הרווחה, בעיקר בדרום הארץ. העירייה ציינה כי לאחרונה הוכשרה עובדת סוציאלית בתחום דיני המשפחה והמשרה אושרה.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי החלה לממש התקנים באופן מלא, וכבר איישה כמה משרות.

המועצה המקומית רכסים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא נמצאת בתהליך מימוש חצי תקן.

עיריית קריית אונו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היה לה קושי לממש תקן עובד סוציאלי לרווחת הגמלאי, אך בתחילת 2021 התקן מומש.

הפער בין התקנים של העובדים הסוציאליים לאיוש התקנים בפועל

משרד מבקר המדינה בחן את הפער בין מספר התקנים הכולל של העו"סים בכל המש"חים לאיוש התקנים בפועל, וכן את שיעור תקני העו"ס מסך כל התקנים במש"חים לשנים 2015 - 2020. להלן פרטים:

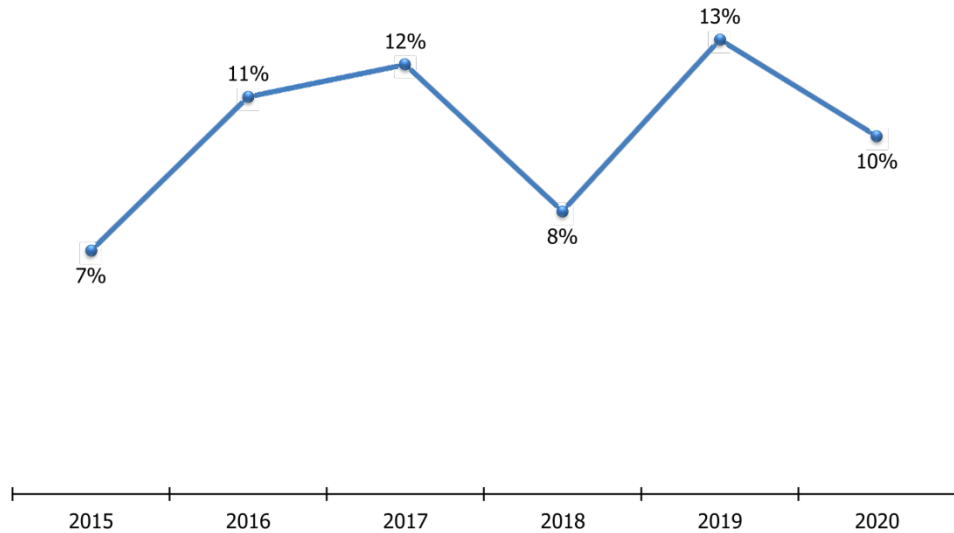
לוח 24: נתונים על תקני העו"ס במש"חים, 2015 עד אפריל 2020

השנה	סך כל התקנים במש"חים	מספר תקני העו"ס ושיעורם מסך כל התקנים במש"חים	מספר תקני העו"ס המאושים	מספר תקני העו"ס הלא מאושים	שיעור תקני העו"ס הלא מאושים
2015	5,345	4,137 (77.4%)	3,857	280	6.8%
2016	5,655	4,411 (78.0%)	3,921	490	11.1%
2017	6,011	4,702 (78.2%)	4,139	563	12.0%
2018	6,216	4,913 (79.0%)	4,524	389	7.9%
2019	6,720	5,399 (80.3%)	4,711	688	12.7%
אפריל 2020	6,915	5,595 (80.9%)	5,037	558	10.0%

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 19: שיעור תקני העו"ס הבלתי מאוישים במש"חים, 2015 עד אפריל 2020



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי אומנם מספר תקני העו"ס עלה בשנים 2015 - 2020, אך בד בבד עלה גם מספר תקני העו"ס הלא-מאוישים במש"חים (על הסיבות לאי-איושם ראו להלן בפרק על תחומי עיסוק שאינם מאוישים על ידי עו"סים).

לוח 25: נתונים על עשר הרשויות המקומיות שבהן מספר תקני העו"ס הפנויים במש"חים הוא הגדול ביותר (בסדר יורד לפי שיעור תקני העו"ס הפנויים), אפריל 2020

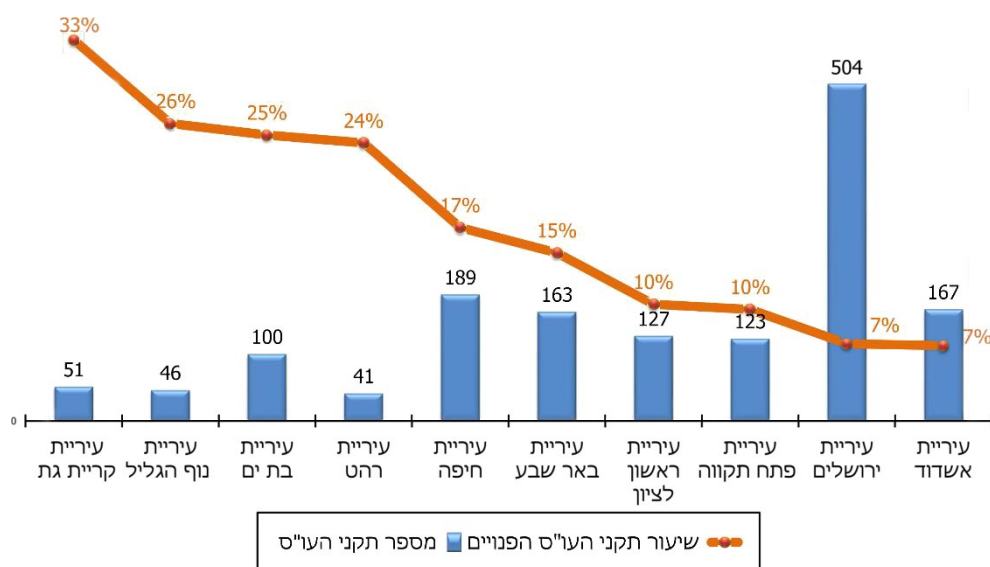
שם הרשות המקומית	מספר תקני העו"ס	מספר תקני העו"ס הפנויים	שיעור תקני העו"ס הפנויים
עיריית קריית גת	51	17	33.3%
עיריית נוף הגליל	46	12	26.0%
עיריית בת ים	100	25	25.0%
עיריית רהט	41	10	24.4%
עיריית חיפה	189	32	16.9%



שם הרשות המקומית	מספר תקני העו"ס	מספר תקני העו"ס הפנויים	שיעור תקני העו"ס הפנויים
עיריית באר שבע	163	24	14.7%
עיריית ראשון לציון	127	13	10.2%
עיריית פתח תקווה	123	12	9.75%
עיריית ירושלים	504	34	6.74%
עיריית אשדוד	167	11	6.58%

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 20: נתונים על תקני עו"ס פנויים במש"חים, לאפריל 2020*



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בעשרת הרשויות המקומיות שבהן מספר תקני העו"ס הפנויים במש"חים הוא הגדול ביותר.

בשבע מהרשויות המקומיות שבתרשים לעיל שיעור אי-איוש המשרות גבוה מהממוצע הארצי (שעומד על 10%). כמו כן, מבין עשר הרשויות המקומיות לעיל, שש הן עיריות גדולות: ירושלים, חיפה, באר שבע, ראשון לציון, פתח תקווה ואשדוד.



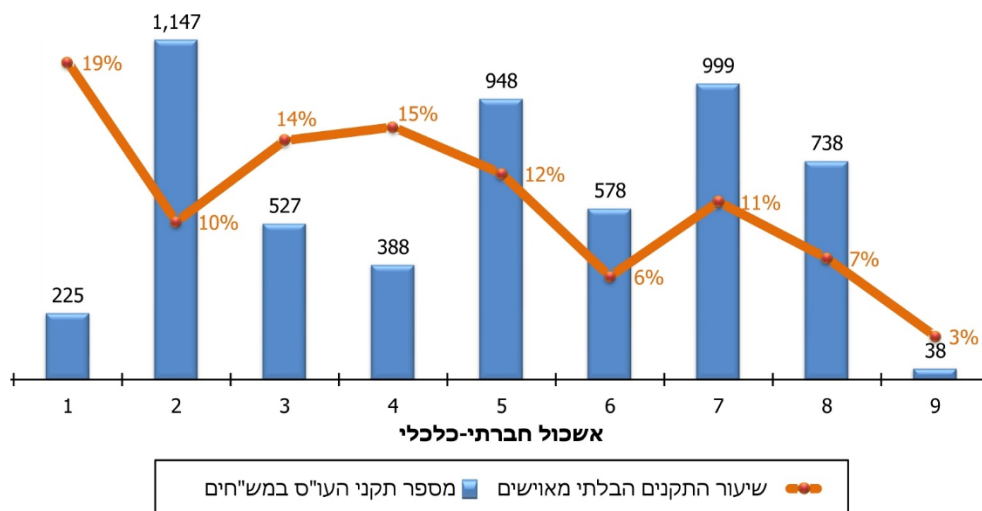
לוח 26: נתונים על תקני עו"ס במש"חים, לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, אפריל 2020*

האשכול החברתי-כלכלי	מספר התקנים	מספר התקנים הלא מאוישים	שיעור התקנים הלא מאוישים
1	225	43	19.1%
2	1,147	109	9.5%
3	527	76	14.4%
4	388	59	15.2%
5	948	118	12.4%
6	578	36	6.2%
7	999	107	10.7%
8	738	54	7.3%
9	38	1	2.6%

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים של אשכול 10 אינם מוצגים בלוח. ראו את ההערה לתרשים 14.



**תרשים 21: נתונים על תקני עו"ס במש"חים,
לפי אשכולות חברתיים-כלכליים, אפריל 2020***



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים של אשכול 10 אינם מוצגים בתרשים. ראו את ההערה לתרשים 14.

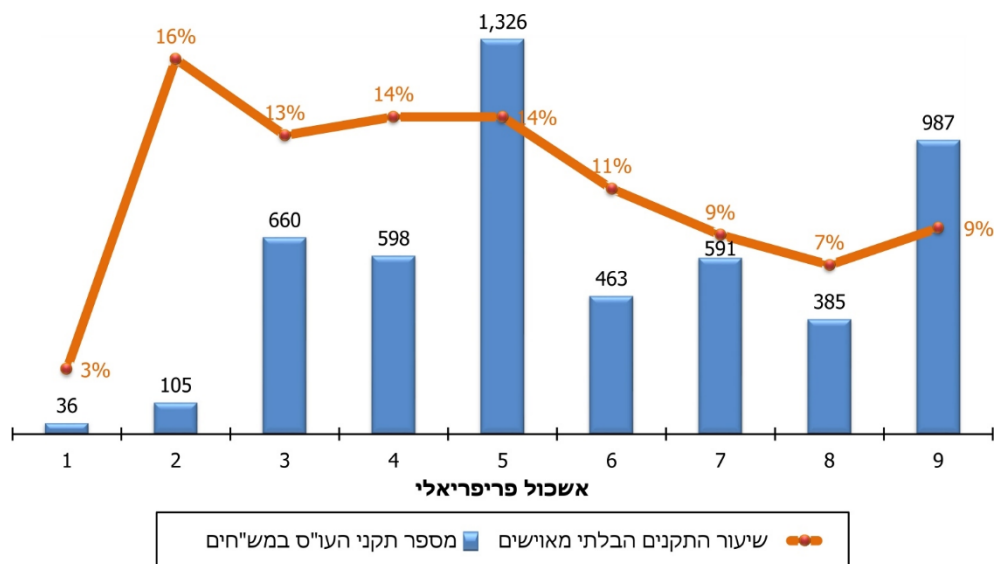
**לוח 27: איוש תקני העו"ס במש"חים, לפי אשכולות פריפריאליים,
אפריל 2020**

האשכול הפריפריאלי	מספר התקנים	מספר התקנים הלא מאוישים	שיעור התקנים הלא מאוישים
1	36	1	2.8%
2	105	17	16.2%
3	660	85	12.9%
4	598	82	13.7%
5	1,326	182	13.7%
6	463	49	10.6%
7	591	51	8.6%
8	385	28	7.3%
9	987	88	8.9%
10	442	22	5.0%

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 22: איוש תקני העו"ס במש"חים, לפי אשכולות פריפריאליים, אפריל 2020*



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים של אשכול 10 אינם מוצגים בתרשים. ראו את ההערה לתרשים 14.

מהנתונים עולה כי שיעור תקני העו"ס הבלתי מאוישים במש"חים ברשויות המשויות לאשכולות החברתיים-כלכליים 1 - 5 גבוה באופן ניכר - בין 9.5% ל-19.1%, לעומת 2.6% עד 10.7% בלבד ברשויות באשכולות החברתיים-כלכליים 6 - 9. מספר תקני העו"ס הבלתי מאוישים במש"חים ברשויות הנמצאות באשכולות הפריפריאליים 2 - 6 גבוה באופן ניכר - 10.6% עד 16.2%, לעומת 5% עד 8.9% בלבד באשכולות הפריפריאליים 7 - 10.



מהנתונים עולה כי משרד הרווחה הקצה פחות תקנים כוללים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים וכך גם לאשכולות פריפריאליים נמוכים (בריוח מהמרכז), לעומת הקצאת התקנים לאשכולות האחרים. הנתונים אף מצביעים על פערים בולטים באיוש תקני העו"ס בין המש"חים המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים ולאשכולות פריפריאליים נמוכים, לבין המש"חים המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים יותר והקרובות יותר למרכז.

מומלץ כי משרד הרווחה ייתן את דעתו, בשיתוף הרשויות המקומיות, על פערי הקצאת התקנים ופערי איוש התקנים הכוללים במש"חים המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים ולאשכולות פריפריאליים נמוכים, ועל פערי איוש תקני העו"ס בפרט.

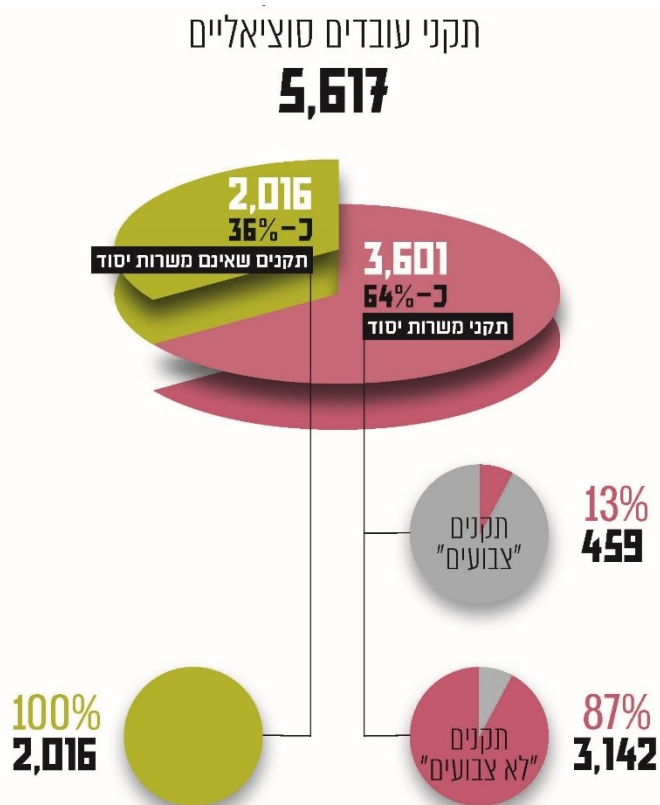


על משרד הרווחה והרשויות המקומיות לפעול לצמצום פערים אלו, כדי למנוע פגיעה אפשרית במטופלים המקבלים שירותי רווחה במחלקות לשירותים חברתיים, מאחר שאי-איש התקנים פוגע ביכולתן לקבל באופן מיטבי את השירותים המגיעים להם.

סוגיית התקנים הייעודיים (ה"צבועים") ברשויות המקומיות

תקני העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מורכבים מתיקני משרות יסוד (ראו לעיל) ומתיקני משרות שאינם משרות יסוד (יתר התקנים כוללים למשל תקנים לתוכניות ייחודיות).

תרשים 23: הקצאת תקני העו"ס במש"חים, נכון לאוקטובר 2019



המקור: זעירא, קביעת מצבת העו"סים, עמ' 7.



כל התקנים שאינם תיקני יסוד הינם ייעודיים-צבועים, כלומר מיועדים לתחומים מסוימים, והמש"חים אינן יכולות לשנות את תחום הייעוד שנקבע להן וגם לא את התפקידים המוגדרים בהן. לעומת זאת, את תחומי העיסוק בתקנים שאינם צבועים הן רשאיות לשנות בכפוף לעמידה בכללים שנקבעו בתע"ס; כלומר לרשות המקומית יש גמישות מסוימת בקביעת תקנים אלו.

יצוין כי הן בתקן יסוד צבוע והן בתקן יסוד שאינו צבוע, משרד הרווחה מגדיר את תיאור התפקיד (למשל, עו"ס משפחה או עו"ס קהילה), וההבדל ביניהם נעוץ בכך שאת התפקידים בתקנים שאינם צבועים רשאית המש"ח לשנות כאמור בכפוף לכללי התע"ס¹⁶².

הקצאת תקני משרות יסוד: הקצאתם לכלל הרשויות המקומיות נקבעת כאמור בהתאם לנוסחה בהוראת תע"ס 16.2, "תקצוב רשויות מקומיות בשירותי רווחה - אמות מידה", שתחולתה מאפריל 2008 - נוסחה המבוססת על פרמטרים חברתיים-כלכליים.

הקצאת תקנים שאינם משרות יסוד: משנת 2018 משרד הרווחה ערך עדכונים מזעריים במספר תקני העו"ס שהם משרות יסוד (צבועים ובלתי צבועים)¹⁶³, ומאז הקצה בעיקר תקנים צבועים שאינם יסוד. אלה הוקצו לפי "מרכיבים רלבנטיים לנושא ההקצאה"¹⁶⁴.

שיעור התקנים הייעודיים ('הצבועים') שקובע משרד הרווחה

על פי נתוני משרד הרווחה, חלקם של התקנים הצבועים בתקני יסוד עלה עם השנים: ב-2001 לא היו כלל תקנים צבועים בתקני היסוד, ואילו באוקטובר 2019 היו 459 תקנים צבועים שהיוו כ-13% מסך תקני היסוד.

מהשוואה בין השנים 2001 ל-2019, עולה כי מספר תקני העו"ס שאינם משרות יסוד (שכולם כאמור תקנים צבועים), גדל בתקופה זו ביותר מפי ארבעה¹⁶⁵.

נכון לאוקטובר 2019, 44% מסך תיקני העובדים הסוציאליים במש"חים הם תקנים צבועים (תקני עו"ס יסוד צבועים ותקני עו"ס שאינם יסוד).

בדוח הוועדה לרפורמה הוצע לצמצם ככל הניתן את הצביעה של משרות השמורות לתפקידים מוגדרים.

162 זעירא, **קביעת מצבת העו"סים**, עמ' 8.

163 ירידה של ארבע משרות במספר תקני עו"ס יסוד לא צבועים; במספר תקני עו"ס יסוד צבועים לא חל שינוי.

164 זעירא, **קביעת מצבת העו"סים**, עמ' 11.

165 475 תקנים ב-2001 לעומת 2,016 באוקטובר 2019.



הועלה כי משרד הרווחה קיבל את המלצת הוועדה לרפורמה לצמצם ככל הניתן בתקנים צבועים והחל ליישמה. אולם בפועל משנת 2016 הוקצו למש"חים תקנים צבועים בלבד¹⁶⁶.

עוד הועלה כי הקצאות אלה לא בוצעו על פי נוסחת הקצאת תקני כוח האדם שנקבעה בהוראת תע"ס 16.2.

לוח 28: התפתחות מספר התקנים הכוללים במש"חים בחלוקה לתקנים צבועים ולא צבועים, 2015 עד אפריל 2020

השנה	תקנים לא צבועים	תקנים צבועים	סך הכול תקנים	שיעור התקנים הצבועים
אפריל 2015	3,913	1,432	5,345	26.8%
אפריל 2016	4,061	1,594	5,655	28.2%
אפריל 2017	4,058	1,953	6,011	32.5%
אפריל 2018	4,039	2,177	6,216	35.0%
אפריל 2019	4,039	2,682	6,719	39.9%
אפריל 2020	4,018	2,897	6,915	41.9%

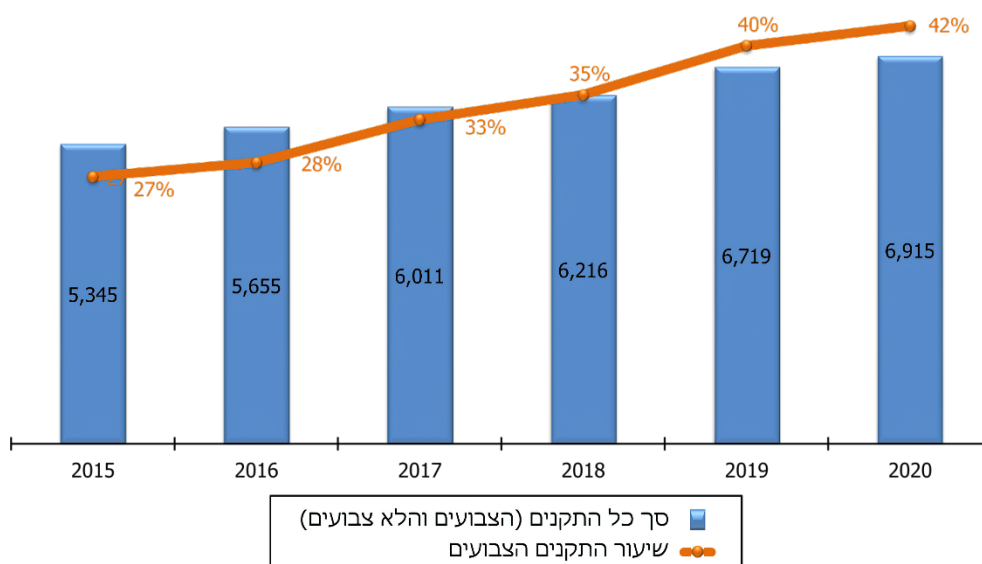
על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בלוח עולה כי מספר התקנים הבלתי צבועים נותר כמעט ללא שינוי בחמש השנים האחרונות (עלה בכ-3%), ואילו מספר התקנים הצבועים הוכפל (עלה ב-102%).

166 על פי מסמך של משרד הרווחה בנושא "מענה לבקשת מידע בנושא תקני כוח אדם" מדצמבר 2019.



תרשים 24: התפתחות מספר התקנים ושיעור התקנים הצבועים במש"חים, 2015 עד אפריל 2020



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי התוספת האחרונה של תקנים לא צבועים הייתה של 150 תקנים שהוקצו למש"חים באשכולות חברתיים-כלכליים 1 - 4 בשנת 2015. משנת 2016 ואילך הוקצו תקנים צבועים בלבד.

לוח 29: השינויים בשיעור התקנים הצבועים והלא צבועים במש"חים שנבדקו, 2015 - 2019

שם הרשות המקומית	שיעור הגידול בתקנים הצבועים	שיעור השינוי בתקנים הלא צבועים
עיריית רחובות	47.7%	-17.7%
עיריית קריית אונו	108.9%	0
המועצה המקומית רכסים	33%	25%
עיריית באקה אל-גרבייה	136%	21%
עיריית נתיבות	85%	3%

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



משרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה, כי מספר התקנים הצבועים מוכתב על ידי משרד האוצר. עוד מסר כי מ-2016 תוספות התקנים הן עבור תקנים צבועים שמיועדים לנושא או לפרויקט מסוים, והמשרד לא הקצה תקני יסוד (תקנים לא צבועים) אף אם אוכלוסיית הרשויות המקומיות גדלה מאוד ובעקבות זאת גדלה גם הדרישה לשירותי רווחה.

עוד מסר המשרד כי התקנים הלא צבועים הם תקני יסוד של המש"ח והם מחולקים על פי החלטתה, שיקוליה וצרכיה, לכן המש"חים מעדיפות לקבל תקנים לא צבועים המקנים להן גמישות ניהולית. משרד הרווחה מצידו היה מעדיף הפחתה במספר התקנים הצבועים המוכתבים על ידי משרד האוצר, אך מוטב לקבל תקנים צבועים מאשר לא לקבל אף תקן. לשיטתו, הגדלת מספר התקנים הצבועים פוגעת בפעילות הליבה של המש"חים, ויש צורך באיזון בין צורכי מחלקות אלה למדיניות הנקבעת על ידי המדינה, ואיזון זה צריך להתבצע על ידי משרד הרווחה.

מנהלת מחלקת רווחה וקהילה במרכז השלטון המקומי מסרה למשרד מבקר המדינה כי לחלוקת תקנים צבועים יש אולי יתרון מנקודת מבט לאומית, והיא כלי לקידום מדיניות רווחה, אך לחלוקת תקנים שאינם צבועים יש יתרון ברמה המקומית, וראוי שהרשות המקומית תקצה את התקנים בהתאם לצרכיה הייחודיים, שלא בהכרח עולים בקנה אחד עם עמדת המדינה.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי תקנים צבועים של עו"סים ניתנים מכוח החוק ומכוח החלטת הממשלה, ומשרד האוצר מחויב במקרים כאלו לספק את התקנים בצורה צבועה על פי ההחלטות שהתקבלו. במקביל פועל משרד האוצר לספק לרשויות המקומיות תקני יסוד שאינם צבועים, כדי לאפשר להן גמישות מרבית.

מומלץ כי משרד הרווחה ומשרד האוצר, בשיתוף הרשויות המקומיות יבחנו את תמהיל התקנים הנוכחי ויקיימו עבודת מטה על מנת להגיע לאיזון בחלוקת תקני היסוד (התקנים הלא צבועים), שתשקף את הצרכים והעומס המוטל על המחלקות לשירותים חברתיים ותאפשר להן גמישות רבה יותר בחלוקת כלל התקנים מחד, ותוך שמירה על חלוקת התקנים הצבועים המיועדת בעיקר לתחומים שלדעת המשרד והמדינה יש לקדם ולחזק, מאידך.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל להקטנת היקף תקני כוח האדם הצבועים לשימושים מוגדרים, ובעתיד הקרוב תצא הנחיה המאפשרת בתנאים מסוימים לרשויות המקומיות לגלות גמישות בשימוש בתקנים המוקצים להן. עוד מסר משרד הרווחה כי מתן התקנים הצבועים הוא לא רק על ידי משרד האוצר אלא לעיתים לפי החלטות ממשלה וממקור תקציבי שונה, לדוגמה, תקני עו"ס מסגרות החינוך המיוחד הממומנים על ידי משרד החינוך, וכי בימים אלה מתקיים תהליך בדיקה לגבי הפיכת התקנים הצבועים לתקני יסוד.



פילוח תחומי העיסוק שאינם מאוישים על ידי עובדים סוציאליים במש"חים

במאי 2019 ריכוז מרכז השלטון המקומי¹⁶⁷ נתונים מ-90 רשויות מקומיות בדבר בעיית אי-איוש תקני עו"ס במש"חים בהן, והועלו הנתונים האלה: במחוז דרום חסרים כ-130 תקנים בכלל זה 103 תקנים לטיפול בנוער וצעירים; במחוז ירושלים חסרים כ-23 תקנים בכלל זה 3.5 תקנים של טיפול קהילתי; ובמחוז מרכז חסרים כ-97 תקנים בכלל זה 11 תקנים של טיפול בזקנים ו-12 תקנים של טיפול קהילתי. עוד הועלה כי קיים ברשויות האמורות חוסר משמעותי של תקנים העוסקים בתחומים האלה: אלימות במשפחה (10 תקנים), התמכרויות (16 תקנים), חוק ונוער (10.5 תקנים), משפחה (42.5 תקנים) ונוער וצעירים (114 תקנים).

להלן נתונים בדבר עשרת תחומי העיסוק שבהם מספר התקנים הפנויים של עו"סים הוא הרב ביותר:

לוח 30: התחומים המקצועיים של עו"סים שבהם המחסור הרב ביותר בתקנים בכלל המש"חים, נכון לאפריל 2020

התחום המקצועי של העו"ס	מספר תקנים	תקנים הבלתי מאוישים בתחום	שיעור התקנים הבלתי מאוישים בתחום
עו"ס משפחה	1,723	141	8.2%
עו"ס לזקן	628	65	10.3%
עו"ס לטיפול נפגעי סם	316	60	19.0%
עו"ס קהילה	206	28	13.6%
עו"ס טיפול באלימות גברים	59	26	44%
עובד נוער וצעירים	260	26	10%
עו"ס משפחה - קליטת עלייה	319	25	7.8%
מדריך ראש צוות	236	22	9.3%
עו"ס טיפול באלימות ילדים	68	17	25%
עו"ס לחוק סדרי דין	77	15	19.5%
סה"כ	3,892	425	

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

167 בדיקה שערכה במאי 2019 מנהלת מחלקת רווחה וקהילה במרכז השלטון המקומי.



מהנתונים עולה כי בתחומים חיוניים להבטחת שלום המטופלים שיעור אי-איוש התקנים במש"חים גבוה באופן ניכר בהשוואה לשיעור אי-האיוש הממוצע של תפקידי עו"ס במש"חים בכלל הרשויות המקומיות במדינה, שמסתכם כאמור בכ-10%. כך למשל בתחומי הטיפול באלימות גברים (44% אי-איוש), נפגעי סמים (19%), אלימות ילדים (25%) וסדרי דין (19.5%).

בבדיקה שעשה מרכז השלטון המקומי ב-2019¹⁶⁸ עלה כי הסיבות העיקריות לאי-איוש התקנים במש"חים הן אי-הגשת מועמדות למכרזים לתפקידי עו"ס שפורסמו; העדפת העו"סים לעבוד בארגוני המגזר השלישי ובמוסד לביטוח לאומי, עקב שכר גבוה יותר מהשכר ברשויות המקומיות; תנאי שכר לא מספקים לטענת מתמודדים במכרזים; וסיבות הקשורות לתנאים פיזיים - תחושת אי-מוגנות ועוד. בסיכום הבדיקה נקבע כי המחסור בכוח אדם והקושי באיוש התקנים נוכחים בכל המגזרים (יהודי וערבי), ובערים גדולות לצד יישובים קטנים ומועצות אזוריות.

ברשויות המקומיות שנבדקו הועלה כדלקמן:

לעיריית נתיבות קושי לאישי תקן של עו"ס חוק סדרי דין ועו"ס לחוק נוער, כיוון שהעיסוק מצריך התערבות סמכותית כלפי מטופלים, לרבות פניות לבתי משפט, ולדברי העירייה קשה למצוא עו"סים שהוכשרו לכך ואינם עובדים. עוד ציינה העירייה כי יש לה קשיים בגיוס עו"ס משפחה, בין היתר בשל העומס הרב המוטל על העו"ס מבחינת מספר המטופלים; **לעיריית באקה אל-גרבייה** קושי לאישי תקן של עו"ס עבור תכנית מרחב קידום תעסוקתי. העירייה פרסמה מכרז לתפקיד כמה פעמים אך לא ניגשו אליו מועמדים; **לעיריית רחובות** קושי באיוש תקן של עו"ס סדרי דין, עו"ס לטיפול בנפגעי סם, עו"ס סיוע לזקן ועו"ס משפחה. העירייה ציינה כי הסיבות לקשיים הן חוסר ניסיון של העובדים בתחומים המבוקשים, חוסר התמקצעות בתחום ומשרות חלקיות למועסקים¹⁶⁹.

עיריית באקה אל-גרבייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הצליחה לאישי את התקן בינואר 2021.

משרד הרווחה מסר כי אי-איוש המשרות שבתקנים נובע משכר נמוך, אלימות כלפי העובדים במש"חים, מעמדו הנמוך של תחום הרווחה, העדפת עו"סים לעבוד בארגוני המגזר השלישי ותהליך הגיוס המורכב שנמשך זמן רב. משרד הרווחה הוסיף כי ב-1.5.21 נכנס לתוקף תיקון לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979¹⁷⁰, שיקל במידה ניכרת את ההליך המכרזי לקבלת עו"סים עד דרגה ז' למש"חים.

נמצא כי משרד הרווחה לא בדק את נושא אי-איוש התקנים במש"חים לפי תחומי עיסוק.

168 במאי 2019 פנתה מנהלת מחלקת רווחה וקהילה במרכז השלטון המקומי למנהלי המש"חים בנושא אי איוש תקנים על מנת לקבל תמונת מצב של נושא זה, להבין את המגמה ולצמצם את היקפי האי-איוש. לשאלון השיבו כ-80 רשויות. 10 מהרשויות השיבו שאין להן בעיה של משרות פנויות.

169 עיריית קריית אונו והמועצה המקומית רכסים לא דיווחו על קשיים באיוש עובדים סוציאליים.

170 תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) (תיקון), התשפ"א-2021.



נוכח הקשיים באיוש התקנים הבלתי מאוישים במחלקות לשירותים חברתיים, וכפי שהועלה גם במסגרת הביקורת ברשויות המקומיות שנבדקו, מומלץ כי נושא אי-איוש התקנים - הפערים והסיבות לכך - ייבדק על ידי משרד הרווחה, בפילוח לפי תחומי עיסוק.

מומלץ כי משרד הרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות, יפעל על מנת לצמצם את הפערים באיוש התקנים, הגורמים לעומסים רבים בעבודת המחלקות לשירותים חברתיים בכלל ובעבודת העו"סים בפרט, פוגעים במתן שירותי הרווחה למקבלי שירותים אלה, ואף עלולים להביא בעקיפין לפגיעה בנפש בעקבות אי-מתן טיפול.

עוד מומלץ כי בכל הנוגע לתחומי עיסוק שבהם שיעור אי-איוש התקנים במש"חים עולה על 19%, כגון תחומי הטיפול באלימות גברים, בנפגעי סמים, באלימות ילדים ובסדרי דין, יפעל משרד הרווחה בשיתוף הממונה על השכר במשרד האוצר לגיבוש פתרונות להקטנת אי-האיוש.

היבטים נוספים של כוח אדם

המרת משרות

בהוראת תע"ס 2.9 נקבעו הנחיות לאישור בקשות של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות להמרה של משרות יסוד (שכאמור אינן צבועות; משרות צבועות לא ניתנות להמרה). בהנחיות נקבע בין היתר כי לא תאושר המרת משרה שדרישות הקבלה אליה הן בתחום העבודה הסוציאלית למשרה שדרישות הקבלה אליה אינן בתחום זה; ולא תאושר המרת משרה שאינה משרת עו"ס ואינה משרת מינהל למשרת מינהל.

בהוראות התע"ס נקבעו פרטים בדבר הליכי הגשת הבקשות להמרת משרות, ובכלל זה בדיקה שתיערך על ידי מחוזות המשרד לגבי התאמת הפנייה למדיניות המשרד והעדיפויות שלו בנושא משרות, שהוא מפרסם מדי פעם בפעם בהוראותיו.

מנתוני משרד הרווחה עולה כי בשנים 2017 - 2020¹⁷¹ הוגשו ואושרו בקשות להמרת תקנים מכלל המש"חים כדלהלן: 109 בשנת 2017, 86 בשנת 2018, 85 בשנת 2019 ו-108 בשנת 2020.

ברשויות המקומיות שבהן נערכה הביקורת נמצא¹⁷² כלהלן:

משרד הרווחה אישר בינואר 2017 **לעיריית קריית אונו** המרה של 0.5 תקן "מרכז נושא סמך" ל-0.5 תקן מרכז נושא "משפחות במשבר בסיכון גבוה"; באוגוסט 2018 אישר המשרד **לעיריית רחובות** המרה של 0.25 תקן עו"ס משפחה ל-0.25 תקן עו"ס נוער וצעירים; בינואר 2019 הגישה **עיריית נתיבות** בקשה להמרת משרת עו"ס משפחה למשרת תקן "מדריך ראש צוות" והבקשה

171 הנתונים עד ספטמבר 2020.

172 עיריית קריית אונו ורחובות לא מסרו נתונים על המועדים שבהן הגישו בקשות להמרת תקנים.



אושרה בפברואר 2019 בתחולה מפברואר 2019; ביוני 2019 הגישה **עיריית נתיבות** בקשה להמרת 0.25 תקן "מרכז מתנדבים" ל-0.25 תקן עו"ס משפחה והבקשה אושרה ביולי 2019; בנובמבר 2019 הגישה **עיריית נתיבות** בקשה להמרת 0.5 תקן עו"ס לזקן ל-0.5 תקן עו"ס משפחה והבקשה אושרה במרץ 2020 ובתחולה ממרץ 2020.

יש לציין את היענות משרד הרווחה לבקשות המש"חים להמרות תקנים. היענות זו מתבקשת נוכח הגידול במספר התקנים הצבועים שאותם לא ניתן להמיר.

עובד/ת מינהל זכאות

על פי הוראת תע"ס 2.4, עובד/ת מינהל זכאות אחראי לחישוב הזכאויות וסוגי העזרה השונים המגיעים ללקוחות, להעברתם לאישור הממונה, להסברת כללי הזכאות ונוהלי הפנייה למטופלים ולהדרכתם במימוש זכויותיהם. על עובד הזכאות לערוך בדיקות ביחס להכנסות הלקוח ולמעמדו המשפחתי. בהתאם לממצאי הבדיקות, עליו לחשב ולקבוע את הסכומים והשיעורים שלהם זכאי הלקוח, ובהתאם להוראות משרד הרווחה להעביר את מסקנותיו לאישור מנהל/ת המחלקה, או מי שהוסמך על ידו.

על עובד הזכאות להכין דיווח חודשי בנושא כוח אדם, לבצע מעקב שוטף אחר ביצוע התקציב ולדווח לממונה עליו, לפחות אחת לחודש, על ההוצאות בתחום, על פתרונות בפועל ועל משמעויות הנתונים להחלטת הממונה.

ברשויות המקומיות שנבדקו הועלה כי הגזבר קיים בקרה על עבודתו של עובד הזכאות.



סיכום

חברה מתוקנת נבחנת בין היתר ביחסה למקבלי שירותי הרווחה ובטיפול בצורכיהם במטרה לסייע להם בהתמודדותם עם קשייהם ובהשתלבות בחברה. בביקורת הועלו ליקויים בכל הנוגע לתקצוב השירותים החברתיים ולהקצאת כוח האדם למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות על ידי משרד הרווחה.

המדינה הגדילה את תקציב הרווחה בשנים 2012 - 2019 בכ-61% ואת תקני העו"ס במחלקות לשירותים חברתיים בשנים 2015 - 2019 בכ-31%.

התקצוב וההוצאה למטופל ברשויות מקומיות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים היו קטנים לעומת אשכולות גבוהים יותר. גם מספר התקנים שהקצה משרד הרווחה לרשויות מקומיות מאשכולות אלה וכן לרשויות מקומיות בפריפריה, היה קטן ממספר התקנים שהוקצה לרשויות חזקות ולרשויות במרכז הארץ. תהליך חלוקתן של תוספות תקציביות לרשויות המקומיות במהלך השנה ובסופה לא הוסדר, ולא נקבעו אמות המידה שלפיהן הוא צריך להתנהל. גם הליך גריעת הכספים מתקציבי רשויות שלא ניצלו אותם והעברתם לרשויות אחרות (ויסות) לא הוסדר ולא נקבעו לו אמות מידה, ולא ניתן לדעת אם התקציבים הועברו לרשויות חלשות או לרשויות חזקות. באין מידע כזה בנמצא, משרד הרווחה אינו יכול לקיים בקרה על העברות הכספים הללו שמבוצעות במחוזותיו, והתוצאה עלולה להיות שההעברות ייטיבו דווקא עם הרשויות החזקות יותר.

משרד הרווחה אינו פועל בשקיפות ואינו מפרסם עשרות נוסחאות שעל בסיסן מוקצים כספים וכוח אדם למש"חים; המשרד לא פרסם כיצד ביצע את גריעת הכספים מתקציבי רשויות מקומיות חלשות וכיצד קבע למי להקצות את התקציבים הנוספים שמחולקים במהלך השנה ובסופה, למי הועברו הכספים ואילו סכומים הועברו. נוסף על כך, המשרד אינו מפרסם מידע בדבר עדכוני הנחיות התע"ס הנוגעות ישירות לציבור מקבלי שירותי הרווחה ולרשויות המקומיות.

כדי להביא לשיפור במכלול הטיפול במקבלי שירותי הרווחה ראוי כי משרד הרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות, יפעל לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות שהועלו בדוח; זאת לטובת המטופלים כיחידים ולטובת החברה בראייה כוללת.

