



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

אתגרי המחלקות לשירותים חברתיים בעקבות מלחמת חרבות ברזל

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

אתגרי המחלקות לשירותים חברתיים בעקבות מלחמת חרבות ברזל

מבוא

שירותי הרווחה המקומיים בישראל הם הגורם המרכזי המספק שירותים חיוניים לתושבים המתמודדים עם קשיים חברתיים במישור האישי, הקבוצתי, המשפחתי והקהילתי¹. הרשות המקומית מחויבת לספק לתושביה שירותי רווחה מכוח חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן - חוק הסעד)². בסעיף 2(א) לחוק נקבע חובת הרשויות המקומיות להקים "מחלקה לשירותים חברתיים לשם טיפול סוציאלי בנוזקים³ והגשת סעד להם", וכן נקבע כי שר הרווחה, בהתייעצות עם שר הפנים, מוסמך להתקין תקנות בדבר ארגון של מחלקות אלה ברשויות המקומיות. מערכת שירותי הרווחה המקומיים מבוססת ברובה על עובדות ועובדים סוציאליים (להלן - עו"סים), שהם, נכון לתחילת שנת 2024, רוב המועסקים (כ-87% - כ-5,800 מתוך כ-6,700) במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - מש"חים)⁴. על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2023 הסתכם מספר מקבלי השירות במש"חים בכ-1.18 מיליון בני אדם (כ-12% מהאוכלוסייה בישראל)⁵.

אירועי שבעה באוקטובר 2023 (שבעה באוקטובר) ומלחמת חרבות ברזל (להלן גם - המלחמה) שפרצה לאחריהם המחישו את חשיבות תפקידם של העו"סים במש"חים. בעקבות המלחמה הוצבו אתגרים חדשים לפני עובדי המש"חים, הן מבחינת אופי המשימות העומדות לפנייהם והן מבחינת היקפן ומורכבותן. למשימות השגרתיות שלהם נוספו אתגרים הנוגעים להרחבת מעגלי הנוזקים לשירותיהם, ובהם נפגעים ישירים ועקיפים מהמלחמה: שורדי שבי, משפחות חטופים, משפחות שכולות⁶, משרתי המילואים ומשפחותיהם, פצועי צה"ל ונפגעי פעולות איבה ומשפחותיהם, תושבים מפונים מבתיהם ואנשים המתמודדים עם משבר כלכלי. לצד זאת המש"חים נדרשו להמשיך לטפל במטופליהם הקבועים, שמצבם של רבים מהם הורע בעקבות המלחמה⁷.

מתן מענה הולם לתושבי הרשויות המקומיות הזקוקים לשירותי רווחה מחייב היערכות מתאימה של המש"חים מתוך הסתכלות מקיפה וכוללת והתחשבות הן בצרכים שהיו לתושבים בעיתות שגרה והוחרפו, והן בצרכים חדשים שלהם שנוספו בעקבות המלחמה. במסגרת ההיערכות יש להתחשב במספר העו"סים ובהכשרתם המקצועית, ביכולתם לטפל באוכלוסיות הזקוקות לסיוע ולתת להן מענה בשים לב לעומס העבודה המוגבר, בחוסנם האישי של העו"סים, בייחוד נוכח השפעות המלחמה, ובאמצעים המאפשרים להפחית את השחיקה שלהם.

1 גיוני גל, "שירותי הרווחה המקומיים בישראל", בתוך: מיכל אלמוג-בר, מירי אייזנשטדט וגיוני גל (עורכים), **רווחה בעקבות המלחמה**, (2024), עמ' 12.

2 לפי סעיף 2(א) לחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, "רשות מקומית תקיים מחלקה לשירותים חברתיים לשם טיפול סוציאלי בנוזקים והגשת סעד להם" וסעיף 2 לתקנות שירותי הסעד (כללי השתייכות), התשפ"ד-2023, אשר ביטלו את תקנות שירותי הסעד (טיפול בנוזקים), התשמ"ו-1986.

3 בסעיף 1 לחוק הסעד נקבע כי "נוזק" הוא אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, עוני או מסיבות אחרות".

4 גיוני גל, "שירותי הרווחה המקומיים בישראל", בתוך: מיכל אלמוג-בר, מירי אייזנשטדט וגיוני גל (עורכים), **רווחה בעקבות המלחמה**, (2024); בהתאם לנתוני משרד הרווחה, באוקטובר 2024 שיעור העו"סים מתוך כלל המועסקים במש"חים היה כ-80%. דוח זה מתייחס ליחידה ניהולית ארגונית לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות באופן כללי כמש"ח, ללא התייחסות ספציפית למבנה הארגוני שלו כמינהל, כאגף או כמחלקה.

5 "מקבלי שירות במחלקות לשירותים חברתיים, כוח אדם ומקבלי מגוון מעניי המשרד", משרד הרווחה והביטחון החברתי, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה (מתוו"ה), **דוח סטטיסטי לשנת 2023** (פורסם בשנת 2025).

6 יום העו"ס הבין-לאומי 2024 בסימן "עובדות ועובדים סוציאליים בחרבות הברזל", אתר משרד הרווחה והביטחון החברתי, <https://www.gov.il/he/pages/molasa-news-iron-swords-social-worker-day-20032024>, נדלה ב-10.7.24.

7 מיכל אלמוג-בר, מימי אייזנשטדט, גיוני גל (עורכים), **רווחה בעקבות המלחמה** (2024), מבוא, עמ' 7 - 10.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד אוקטובר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את האתגרים שניצבו לפני המש"חים בעקבות מלחמת חרבות ברזל. הביקורת נעשתה בחמש הרשויות המקומיות האלה: עיריות **מגדל העמק**, **מודיעין-מכבים-רעות** (להלן - מודיעין), **מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין**, והמועצה המקומית **ראש פינה** (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו) ובמשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה). הביקורת התמקדה באתגרים הנוגעים למחסור בכוח אדם במש"חים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה ולהכבדת עומס העבודה על העו"סים במש"חים בעקבות מלחמת חרבות ברזל, וכן בפעולות הרשות המקומית ומשרד הרווחה להפחתת השחיקה בקרב העו"סים.





שיתוף הציבור: משרד מבקר המדינה ביצע תהליך של שיתוף ציבור, באמצעות חברה חיצונית, בקרב עו"סים המועסקים ברשויות מקומיות ברחבי הארץ, וזאת בשתי שיטות - איכותנית וכמותית. במאי 2025 התקיימו שני דיונים במסגרת שולחנות עגולים בהשתתפות 17 עו"סים בתפקידים שונים, לרבות עו"סים בתפקידי ניהול (להלן - השולחנות העגולים). הדיונים בשולחנות העגולים עסקו באתגרים הניצבים לפני המש"חים בעקבות המלחמה, והתובנות שהופקו בדיונים סייעו למקד את שאלות הביקורת ולחדד את נושאי הבדיקה. בחודשים ספטמבר עד נובמבר 2025 הופץ שאלון מקוון בקרב מדגם לא מייצג של עו"סים המועסקים במש"חים (להלן - השאלון), והשיבו עליו 188 עו"סים⁸ - 120 עובדים (64%) ו-68 מנהלים (36%) - מרשויות מקומיות בפריסה ארצית: כמחציתם (96, 51%) ממחוז תל אביב והמרכז, כשליש מהם (55, 29%) ממחוז חיפה והצפון, 20 (11%) ממחוז הדרום ו-17 (9%) ממחוז ירושלים. רוב המשיבים (124, 66%) מועסקים בעיריות, בהם (84, 45%) עובדים ברשויות מקומיות גדולות (100,000 תושבים ומעלה), והיתר במועצות מקומיות (31, 16%) ובמועצות אזוריות (33, 18%). השאלון כלל שאלות סגורות ופתוחות בנוגע לאתגרים שהוצבו לפני המש"חים בעקבות מלחמת חרבות ברזל ולדרכי ההתמודדות עימם.

להלן נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו:

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים, נכון למועד סיום הביקורת

עיריית מגדל העמק	עיריית מוצקין	עיריית מעלות-תרשיחא	עיריית מודיעין-מכבים-רעות	עיריית ראש פינה המוקמת	
28,546	51,350	23,133	97,565	3,376	מספר התושבים
4 (בינוני)	7 (בינוני)	5 (בינוני)	8 (גבוה)	7 (בינוני)	האשכול החברתי-כלכלי
4 (פריפריאלי)	6 (מרכזי)	3 (פריפריאלי)	6 (מרכזי)	2 (פריפריאלי)	אשכול הפריפריאליות
יציבה	ביניים	ביניים	יציבה	יציבה	סיווג הרשות המקומית
265,788	340,712	199,167	935,551	56,968	ביצוע ההכנסות (באלפי ש"ח)

⁸ 188 אנשים מילאו את השאלון, אך לא כולם השיבו על כל השאלות. לכן מספר המשיבים על כל שאלה אינו קבוע ועשוי להיות שונה מ-188. לכמה מהשאלות הייתה יותר מתשובה אפשרית אחת ובהתאם לכך מספר התשובות היה גדול ממספר המשיבים.

עיריית מגדל העמק	עיריית מודיעין-מכבים-רעות	עיריית מעלות-תרשיחא	עיריית קריית מוצקין	המועצה המקומית ראש פינה	
267,760	932,398	192,559	340,582	56,968	ביצוע ההוצאות (באלפי ש"ח) 
(1,972)	3,153	6,608	130	-	העודף (או הגירעון) 
(20,896)	10,865	(12,129)	(4,926)	(1,857)	העודף (או הגירעון) 
8.3%	-	6.7%	1.6%	3.4%	שיעור הגירעון המצטבר 

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) והדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מספר התושבים - הנתון לקוח מתוך "הרשויות המקומיות - קובץ נתונים לעיבוד - 2023" שהכינה הלמ"ס. **האשכול החברתי-כלכלי** - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. ברשויות המשתייכות לאשכול 10 מתגוררת האוכלוסייה ברמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. בלוח לעיל מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת בשנת 2021. **אשכול הפריפריאליות** - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי מקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. יישובים המשתייכים לאשכול 10 הם היישובים המרכזיים ביותר, ויישובים המשתייכים לאשכול 1 הם היישובים הפריפריאליים ביותר. בלוח לעיל מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת בשנת 2020. **סיווג הרשות המקומית** - משרד הפנים מסווג את הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות, כגון שיעור גירעון השוטף או המצטבר, זכאותן למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות. על פי הקריטריונים הללו נחלקות הרשויות לשש קבוצות: (1) רשויות איתנות (2) רשויות יציבות (3) רשויות בהמראה (4) רשויות בתוכנית הבראה (5) רשויות בתוכנית התייעלות (6) רשויות במצב ביניים. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת.

ביצוע ההכנסות או ביצוע ההוצאות - ביצוע ההכנסות או ההוצאות בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2024. **העודף (או הגירעון) השוטף או העודף (או הגירעון) המצטבר** - העודף (ובסוגריים - הגירעון) השוטף או העודף (ובסוגריים - הגירעון) המצטבר בתקציב הרגיל. הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2024. **שיעור הגירעון המצטבר** - כהגדרתו בסעיף 140 לפקודת העיריות (נוסח חדש) ובסעיף 335 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש). הנתון לקוח מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות המתייחסים לסוף שנת 2024.

רקע נורמטיבי

שירותי הרווחה ברשויות המקומיות, המופקדים מהבחינה הארגונית-מקצועית על קידום הפרט, המשפחה והקהילה ועל הענקת שירותים לרווחתם מוענקים לציבור מכוח הדין. חוק הסעד הוא הבסיס להגשת שירותי הרווחה בישראל. החוק מחייב את הרשות המקומית להקים ולהפעיל מש"ח, לשם מתן טיפול סוציאלי והגשת סעד לתושביה באמצעות אבחון, טיפול, תמיכה, מניעה, הגנה, שיקום ויצירת קהילות גיוס משאבים⁹. לפי חוק הסעד כאמור נזקק הוא "אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, עוני או מסיבות אחרות, הכל לפי המבחנים שנקבעו בתקנות".

בתקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התש"ל-1970, קבועים המבחנים להכרה באדם כנזקק, ובהם גיל, מצב בריאותי, ליקוי רוחני או גופני, עיוורון, אלמנות, היותו חוסה, סובל ממחסור כלכלי

⁹ תקנון העבודה הסוציאלית, הוראה 2.3, סעיף 1.1, מעודכן ל-11.7.24.

או סיבה אחרת לכך שלשכת הסעד מצאה אותו זקוק לטיפול סוציאלי או לסעד; בהתאם לתקנות שירותי הסעד (כללי השתייכות), התשפ"ד-2023, על המש"ח לתת שירות סוציאלי רק לנזקקים המתגוררים בתחומי הרשות המקומית, ועל המש"ח להשתתף בהוצאות השירות הסוציאלי הניתן לנזקקים אלו.

תקנון העבודה הסוציאלית (להלן - התע"ס) הוא קובץ תקנות מפורט שנועד להסביר ולהסדיר את החוקים הקיימים בענייני רווחה במדינת ישראל. התע"ס כולל את מכלול תוכניות הרווחה שמטרתן לשמר, לקדם ולשפר את רווחתם של אנשים המתקשים בתפקוד אישי בשל נכות, מחלה, מגבלה, גיל או מחסור כלכלי¹⁰. התע"ס מתייחס לנושאי הרווחה, ובהם טיפול באזרחים ותיקים; טיפול בילדים ובבני נוער ושיקום; טיפול באנשים עם מוגבלות פיזית, שכלית-התפתחותית, אוטיזם; טיפול באנשים עם התמכרויות; טיפול בנשים נפגעות אלימות; שירותים וסיוע חומרי בקהילה.

שירותי הרווחה ניתנים במש"ח על ידי עו"סים, בסיוע של עובדי מינהל ומזכירות. מדובר בעו"סים מורשים, הרשומים בפנקס העובדים הסוציאליים ומחויבים להוראות חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, ולתקנותיו¹¹. החוק והתקנות מעגנים את חובות העו"סים וזכויותיהם¹², ובהן מתן שירות מקצועי¹³, חובת שמירת סודיות וחובת מסירת מידע לפונה¹⁴. קיימים חוקים המחייבים התערבות של עו"ס, כגון חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955; חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (להלן - חוק הנוער); חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991; חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, התשפ"ב-2022.

גיוס ושימור של עו"סים במש"חים

תפקידם של העובדים במש"חים הוא הענקת שירות סוציאלי לנזקקים לכך. למעט עובדי מינהל, חשבים, תחשיבניות ועובדי סמך מקצועיים, רוב העובדים במש"חים הם עו"סים, המחויבים לתת שירות מקצועי לאחר שנרשמו בפנקס העובדים הסוציאליים¹⁵. התפקידים המרכזיים של העו"סים העובדים במש"חים הם **עו"ס משפחה**, המטפל במשפחות וביחידים שנקלעו למשבר; **עו"ס לחוק נוער**, הפועל מכוח חוק הנוער, שבסמכותו, בין היתר, לפעול להגנתו של קטין ולהתערב בענייני בעת הצורך, ו**עו"ס לסדרי דין**¹⁶ שתפקידו, בין היתר, לבצע הערכה מקצועית בסוגיות שונות הנוגעות לקטינים ולחסרי ישע הנזקקים להגנה, על פי בקשת בית משפט, ולתת המלצות בעניינם; **עו"ס נערות וצעירות**, **נערים וצעירים (נוצ"ץ)**¹⁷, המטפל בבני נוער ובצעירים, בני 13 - 25, ומתוקף היותו בקשר עם מטופליו הוא יכול בין היתר להמליץ לעו"ס לחוק נוער על הוצאת נערות בסיכון מביתן

¹⁰ חוברת הדרכה לנציג ציבור בוועדת הרווחה, ינואר 2024. התע"ס שואב את תוקפו החוקי מסעיף 4(א)(1) לתקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963, הקובע כי טיפול סוציאלי לנזקקים יינתן בהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הסעד ובהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הרווחה והביטחון החברתי, וכן מכוח תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986.

¹¹ לדוגמה: תקנות העובדים הסוציאליים (כללי אתיקה מקצועית), התשנ"ט-1999; תקנות העובדים הסוציאליים (תפקידים ומשרות שרשאי לעסוק בהם גם מי שאינו עובד סוציאלי), התשס"ט-2009; ותקנות העובדים הסוציאליים (כללים בדבר דרכי רישום בפנקס העובדים הסוציאליים), התשס"ג-2002.

¹² תקנות העובדים הסוציאליים (תפקידים ומשרות אשר רק עובד סוציאלי רשאי לעסוק בהם), התשס"א-2001.

¹³ תקנות העובדים הסוציאליים (כללי אתיקה מקצועית), התשנ"ט-1999.

¹⁴ לפי סעיף 7 (א) לחוק, "אדם זכאי לקבל מעובד סוציאלי מידע בדבר טיפולו של העובד הסוציאלי בענייניו למעט מידע הנוגע לאדם אחר ורישומים אישיים של העובד הסוציאלי"; ולפי סעיף 7(ב) "עובד סוציאלי רשאי שלא למסור, באופן מלא או חלקי, מידע כאמור בסעיף קטן (א) אם לדעתו תיגרם, עקב מסירת המידע, פגיעה חמורה במבקש המידע או באדם אחר".

¹⁵ גיוני גל, "שירותי הרווחה המקומיים בישראל", בתוך: מיכל אלמוג-בר, מירי אייזנשטדט וגיוני גל (עורכים), **רווחה בעקבות המלחמה**, (2024).

¹⁶ עו"ס לענייני סדרי דין ממונה מכוח סעיף 9 לחוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955 ופועל על פיו.

¹⁷ להבדיל מעו"ס לחוק נוער - שמוקנות לו הסמכה וסמכויות מכוח חוק הנוער כאמור, הגדרת תפקידו של עו"ס נוצ"ץ מתקיימת במסגרת המש"חים בלבד. אם נדרשת פעולת כפייה (למשל הוצאה מהבית של נערה או טיפול בכפייה), סמכותו של בעל תפקיד זה מוקנית לו מכוח הוראות חוק הנוער.

למסגרות מוגנות או למסגרות בתנאי פנימייה, לדאוג למתן טיפול רב-מערכתי לנפגעות טראומה מינית ולמתן מענים הולמים לנערות, לנערים ולצעירים¹⁸; עו"ס אזרחים ותיקים (זקנה) הפועל לשיפור איכות חיי האוכלוסייה הוותיקה; עו"ס הגנה על חוסים הפועל מכוח חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו-1966; עו"ס מוגבלויות הפועל לרווחתו של אדם עם מוגבלות פיזית, קוגניטיבית, חושית או נפשית, ובכלל זה לשיפור איכות חייו; עו"ס קהילתי הפועל לשיפור איכות חיי הקהילה; עו"ס התמכרויות המטפל בנפגעי סמים, אלכוהול, הימורים והתמכרויות נוספות¹⁹.

ערב המלחמה הגדיר משרד הרווחה תפקיד חדש: **תומך עו"ס**, שמטרתו לסייע ישירות לעבודת העו"סים על ידי ביצוע מטלות בעלות אופי מינהלי וטכני, וכך לאפשר לעו"סים להתמקד בהיבטים המקצועיים של תפקידם²⁰. במהלך המלחמה נוצר תפקיד נוסף: **מתאם חירום רשותי**, שמטרתו לגבש ולתכלל את כל פעולות החירום במש"ח²¹.

בדצמבר 2021 פרסם משרד הרווחה מסמך מסכם לאחר תהליך של בחינת תפקיד העו"ס במש"חים (להלן - דוח הפרופסיה)²². בדוח מפורטים האתגרים שאיתם מתמודדת פרופסיה העבודה הסוציאלית בכלל ומצוקת המש"ח בפרט. בדוח מתוארים הקשיים הניכרים של המש"חים בגיוס עו"סים ובשימורם, התחלופה הגבוהה של עובדים והיעדר הלימה בין התקינה הקיימת ובין עומס העבודה. המסקנה העיקרית העולה מהדוח היא שבתנאים הקיימים המש"חים מתקשים למלא את ייעודם, ובהתאם לכך איכות השירות הניתן למטופלים נפגעת.

בדוח מוצגת רשימת המלצות שיישומן יחייב הקצאת תקציבים ייעודיים לקידום הטיפול בעו"סים. משרד הרווחה מסר לצוות הביקורת כי נדרש תקציב גדול ליישום המלצות דוח הפרופסיה, אך הוא לא חישב במדויק את התקציב הנדרש ליישום המלא של המלצות הדוח. עוד מסר משרד הרווחה כי בעת כתיבת הדוח לא הוגדר כי מטרתו היא להתוות מודל תקצוב וליישמו במלואו, אלא נקבע כי ייסקר מגוון האתגרים והפתרונות ומכלל זה ייבחרו נושאים ליישום, בהתאם לתוכנית העבודה שתיקבע לפי המודל האמור.

יצוין כי בשנת 2025 תקציב משרד הרווחה עמד על 12.2 מיליארד ש"ח, בתוספת הקצאה ייחודית בסך 40 מיליון ש"ח (0.3%), לצורך גיוס ושימור של עו"סים במש"חים, במסגרת תוכנית העבודה שקבע באותה שנה לפי דוח הפרופסיה. משרד הרווחה מסר לצוות הביקורת כי לקראת שנת 2026 הוא מגבש את תוכנית העבודה, לשם המשך יישום המלצות הדוח, וכי הוא יגיש אותה לתקצוב.

נמצא כי משרד הרווחה לא הכין אומדן תקציבי כולל, המפרט את המשמעות התקציבית של יישום מלוא המלצות דוח הפרופסיה משנת 2021, אלא הסתפק בקביעת תוכניות עבודה ליישום חלקים מהמלצות בדוח בכל שנה בנפרד. ללא אומדן תקציבי כולל, לא ניתן לעקוב אחר יישום ההמלצות לפי סדר חשיבותן ועלותן.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לבצע הערכה תקציבית כוללת של עלות יישום המלצות דוח הפרופסיה במלואן ולפעול לגיוס המקורות התקציביים הנדרשים לכך כדי להבטיח את מימושו.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026 (להלן - תשובת משרד הרווחה) כי דוח הפרופסיה נכתב כמסמך עמדה מוסכם, המציג את מגוון הבעיות והפתרונות האפשריים, ובהתבסס עליו גובשה תוכנית עבודה יישומית. בעת כתיבת הדוח לא הוגדרה מטרה

18 יצוין כי לעיתים עו"ס נוצ"ץ מחזיק גם במינוי של עו"ס לחוק נוער, המאפשר לו לשמש גם המטפל וגם בעל הסמכות החוקית לביצוע פעולות בכפייה לרבות הוצאת נערה בסיכון מביתה.

19 חוברת הדרכה לנציג ציבור בוועדת הרווחה (ינואר 2024).

20 חוזר מנכ"ל משרד הרווחה 004-2023, "תפקיד תומך עובד סוציאלי" במחלקות לשירותים חברתיים (14.9.23).

21 "עובדים סוציאליים של שירותי הרווחה כאן לצדכם בדיוק כשצריך!", אתר משרד הרווחה והביטחון החברתי, <https://govextra.gov.il/molasa/social-workers-recruitment/home>, נדלה ב-10.7.24.

22 משרד הרווחה והביטחון החברתי, קידום מעמד העובדים הסוציאליים בישראל - מהלך אסטרטגי לבחינת תפקיד העובד הסוציאלי במחלקות לשירותים חברתיים (דצמבר 2021).

לקבוע מודל תקצוב וליישם אותו במלואו, אלא לסקור את האתגרים והפתרונות הקיימים ולהחליט על נושאים ליישום בהתאם לתוכנית העבודה. עוד מסר משרד הרווחה כי הוא לא הכין אומדן תקציבי כולל להמלצות הדוח, וכי תוכנית העבודה תוקצבה ויצאה ליישום בשנת 2025, וכי לקראת שנת 2026 הוא בונה את ההמשכיות לתוכנית וידאג להגישה לתקצוב.

הקצאת תקני עו"ס לרשויות המקומיות

מספר תקני העו"סים במש"חים²³ נקבע לפי תקציב משרד הרווחה להעסקת כוח אדם מקצועי ברשויות המקומיות. משרד הרווחה מקצה את התקנים לרשויות המקומיות ומשתתף במימון 75% מעלות העסקתם.²⁴ התקנים מוקצים לרשויות המקומיות על פי הנוסחה הקבועה בהוראת תע"ס 16.2, המשקללת, בין היתר, משתנים של מספר התושבים ברשות המקומית, האשכול החברתי-כלכלי, מספר המושמים במסגרות ברשות המקומית ומספר התיקים ברשות המקומית לפי מידת האינטנסיביות של הטיפול הנדרש בהם (להלן - הנוסחה). כמו כן נכללים בשקלול מקדמים שונים, כגון מקדם לערי המטרופולין (ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, באר שבע), למועצות אזוריות, לרשויות מקומיות קטנות ולרשויות מקומיות בגידול מואץ²⁵. את הנוסחה קבעה ועדה לבחינת קריטריונים להקצאת לרשויות המקומיות, שפעלה במשרד הרווחה בשנת 2001. יצוין כי הקצאת כוח האדם למש"חים עשויה להשתנות בכל שנה, על פי שינויים במשתנים של הנוסחה, למשל שינוי בהיקף המטופלים או במצב החברתי-כלכלי של הרשות המקומית. ההוראה קובעת גם את דרך ההקצאה של תוספת תקנים.

נוסף על כך משרד הרווחה מקצה לרשויות המקומיות תקני כוח אדם ייעודיים, ובהם תקנים שנקבעו בהחלטות ממשלה, לדוגמה החלטות הממשלה בנושא אלימות, אזרחים ותיקים, מניעת התעללות, ניצולי שואה או תקנים הממומנים במלואם על ידי משרד הרווחה או על ידי משרד אחר. תקנים אלה הם ייעודיים לתחומים מסוימים ואינם ניתנים לשינוי בהתאם לצורכי המש"ח²⁶.

להבדיל מהתקנים שמקצה משרד הרווחה לכלל התפקידים במש"ח, מנהלי המש"חים הם הקובעים את חלוקת התקנים לכל תחום מתחומי הטיפול של המש"ח (למעט התקנים הייעודיים) בהתאם לצורכי הרשות המקומית, וזאת כדי לאפשר את מתן השירותים באופן המיטבי והיעיל ביותר²⁷.

במהלך השנים הועלו טענות שונות נגד הנוסחה לקביעת התקנים על ידי משרד הרווחה. לדוגמה, בשנת 2008 צוין במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת כי בחישוב נוסחת ההקצאה לא הובאו בחשבון היקף הצרכים בפועל ועומס העבודה המוטל על העו"סים, כי הנוסחה נסמכת על מספר נתון של תקנים בהתאם לתקציב ולא על הצרכים האמיתיים של המש"חים, כי היה קושי בהעברת תקנים מרשות לרשות, כי יש תקינת חסר ברשויות מקומיות מרמה חברתית-כלכלית נמוכה בעקבות הצורך במימון תואם (מצ"נג), וכי חקיקה חדשה הובילה לגידול במספר המטופלים במש"ח אך לא לוותה בתגבור כוח אדם²⁸. בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2021 בנושא מימון שירותי רווחה, עלה בין היתר כי בעת הקצאת התקנים לרשויות המקומיות, משרד הרווחה לא בדק ומיפה את הצרכים בפועל של כל רשות ורשות, וכפועל יוצא מכך לא היה בידיו נתון בדבר מספר העו"סים שנדרשים בשלטון המקומי בכלל ובכל רשות מקומית בנפרד²⁹. בדוח שפרסם

23 המשמעות המקורית של תקן היא כלל המשרות בארגון או ביחידה. בדוח זה המונח "תקן" מתייחס למשרה מלאה של עו"ס במש"ח.

24 הוראה 2.7 לתע"ס, סעיף 1.2. מעסיקתם של עובדי מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות היא הרשות המקומית. שכרם משולם על ידי הרשויות המקומיות, ומשרד הרווחה משתתף במימון 75% מתשלומי שכר, מתנאים נלווים ומתנאים סוציאליים.

25 הוראה 16.2 לתע"ס, **תקצוב רשויות מקומיות בשירותי רווחה - אמות מידה** (13.4.08).

26 חוזר מנכ"ל משרד הרווחה 9/2025 בנושא "הגדרות לתקנים ייעודיים ולתחומי ליבה במחלקות לשירותים חברתיים" מ-17.10.25.

27 הוראה 2.3 לתע"ס, סעיף 1.2, מעודכן ל-11.7.24.

28 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **המחסור בעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות** (2008).

29 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "מימון שירותי רווחה".

מבקר המדינה בשנת 2025 בנושא "טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון", הודגש כי מצוקת כוח האדם הקריטית בקרב העו"סים היא בעיה מוכרת וידועה ומערך הרווחה נמצא על סף קריסה, וכי המצב רק החרף והתעצם עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל³⁰.

משרד הרווחה מסר לצוות הביקורת כי ביולי 2025 הוא עדכן את נוסחת ההקצאה באופן שהובא בה בחשבון ההיבט של איוש התקנים, ולפיכך לרשויות מקומיות שלא איישו תקנים במשך שנתיים ומעלה לא יתווספו תקנים נוספים.

נמצא כי נוסחת ההקצאה של תקני עו"ס לרשויות המקומיות הקבועה בתע"ס אינה מותאמת לצורכי המש"חיים. שינוי הנוסחה באמצעות שקלול ההיבט של איוש תקנים כתנאי לקבלת תקנים נוספים ממשרד הרווחה עלול לפגוע ברשויות מקומיות מרמה חברתית-כלכלית נמוכה, אשר ממילא מתקשות לאייש את התקנים במש"ח שלהן עקב הדרישה המקורית להעמדת מימון תואם (מצי"נג) לתקציב שמקצה משרד הרווחה, המכסה 75% בלבד מעלות העסקת העו"סים במש"ח כאמור.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בעיית האיוש אינה נובעת בהכרח ממאפייני הרשויות החלשות בלבד, אלא מושפעת גם מגורמים כגון מיתוג מעסיק, איכות ניהול, פריפריאליות. עוד מסר כי בספטמבר 2025 הוא הוציא חוזר מנכ"ל הקובע תקינת מינימום לתחומי ליבה, בהתאם למפתחות המותאמים לכל תחום.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה להתאים את נוסחת ההקצאה למצבן וצורכיהן של רשויות מקומיות מרמה חברתית-כלכלית נמוכה, ולבחון מול משרד האוצר צעדים לאיתור מקורות תקציביים שיאפשרו לרשויות אלה לקבל תקנים במימון מלא של משרד הרווחה, ללא צורך במימון תואם (מצי"נג).

יתר על כן, נמסר כי המשרד שוקד על פיתוח נוסחה חדשה להקצאת תקנים, המבוססת על מיפוי צורכי המש"חיים.

כאמור, נוסחת ההקצאה מבוססת על מידת האינטנסיביות של הטיפול הנדרש בתיקי המטופלים במש"ח, אולם משרד הרווחה מסר לצוות הביקורת כי במערכת הממוחשבת שלו תיקי המטופלים אינם מסווגים לפי רמת האינטנסיביות של הטיפול הנדרש בהם. הסיווג שהיה נהוג בעבר התבסס על דיווח של העו"ס המטפל, ובימים אלה המשרד פועל לפיתוח מדד חלופי למשך הזמן שעו"ס מקדיש לטיפול בתיק, שישקף באופן מדויק יותר את רמת האינטנסיביות של הטיפול.

נמצא כי בנוסחת ההקצאה של משרד הרווחה עדיין לא נקבע המספר המרבי של מטופלים לכל עו"ס אף שחלפו יותר משני עשורים מאז שנקבעה. אף שמשרד הרווחה היה ער לעומסי העבודה של העו"סים, הוא טרם השלים את פיתוחה של נוסחה חדשה, וזאת אף שכבר חלפו שנתיים מאז פרוץ המלחמה, אשר הביאה להחרפת מצוקת כוח האדם במש"חיים.

עוד נמצא כי המערכת הממוחשבת של משרד הרווחה אינה תומכת בסיווג תיקי מטופלים לפי רמת האינטנסיביות של הטיפול הנדרש בהם, בהתאם למשתנים שנקבעו בנוסחת ההקצאה הקבועה בתע"ס, ולפיכך חסרים בה נתונים שישמשו בסיס למדידת עומס העבודה המוטל על העו"סים במש"חיים לצורך גיבוש מדיניות הקצאה של תקנים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לפעול ביתר שאת להשלמת פיתוח נוסחת ההקצאה של תקני עו"ס במש"חיים, במסגרת גיבוש מדיניות הקצאה שתביא להפחתת עומס העבודה המוטל על העו"סים, תתרום לשיפור תנאי עבודתם, ותאפשר את טיוב איכות השירות המוענק למטופליהם.

³⁰ מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2025), "טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון", עמ' 65.

עוד מומלץ כי משרד הרווחה ישוב לסווג את תיקי המטופלים על פי רמת האינטנסיביות של הטיפול הנדרש בהם ויקפיד על תיאום בין נוסחת ההקצאה החדשה לבין המערכת הממוחשבת.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי נוסחת כוח אדם חלופית הוצעה אך טרם אושרה, וכי מתקיימים דיונים עם מרכז השלטון המקומי לגיבוש נוסחה מעודכנת.

נוכח העומס המוטל על כתפי העו"סים, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה להאיץ בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי את השלמת גיבוש נוסחת ההקצאה.

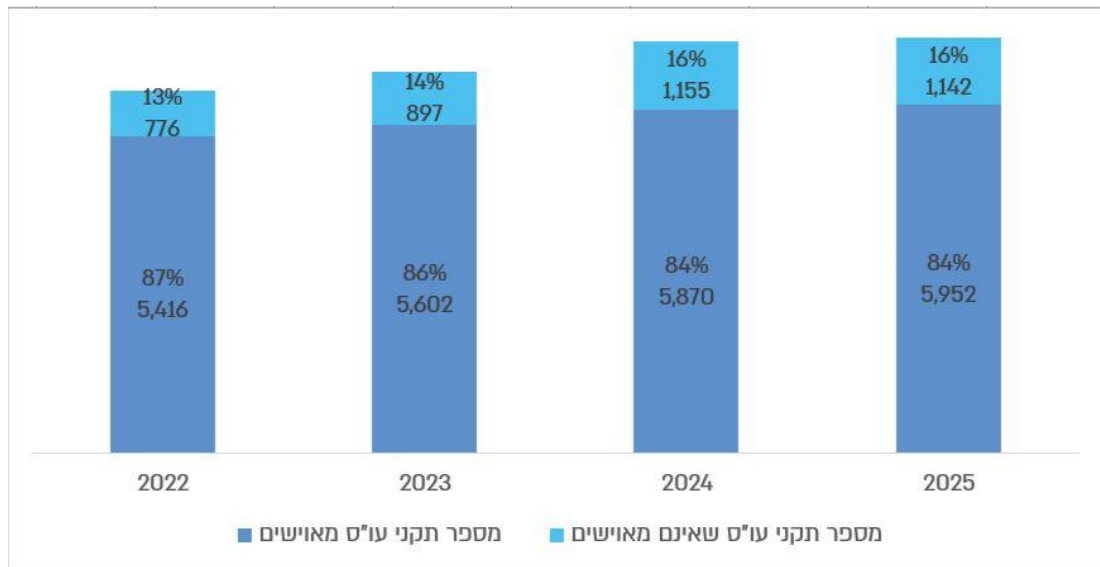
מצבת העו"סים ואיוש התקנים במש"חים ברחבי הארץ

דוח הפרופסיה משנת 2021 העלה כי חלה ירידה מתמדת בהשתלבות בוגרי תואר בעבודה סוציאלית בשירותי הרווחה בתום לימודיהם וכי יש קושי בגיוס ובשימור של עו"סים³¹. גם לפני פרוץ המלחמה ציין משרד הרווחה כי הוא ער לקשיים בגיוס עו"סים חדשים לעבודה במש"חים³².

כמה חודשים לאחר פרוץ המלחמה נקט משרד הרווחה כמה צעדים לתגבור העו"סים במש"חים, ובהם מסע פרסום לגיוס עו"סים ביולי 2024³³.

משרד מבקר המדינה בדק את מצבת העו"סים ואיוש התקנים במש"חים ברחבי הארץ בשנים 2022 - 2025. להלן יוצגו ממצאי בדיקתו בעניין מספרם ושיעורם של תקני העו"ס המאווישים ואלו שאינם מאוישים:

תרשים 1: מספרם ושיעורם של תקני עו"ס מאוישים ולא-מאוישים במש"חים בישראל, 2022 - 2025*



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * הנתונים מעודכנים לאוקטובר בכל שנה, למעט בשנת 2025 שבה הם מעודכנים לחודש יוני.

מתרשים 1 עולה כי מספר תקני העו"ס במש"חים גדל מ-6,192 תקנים בשנת 2022 ל-7,094 ביוני 2025 (עלייה של כ-15%). בד בבד מספר התקנים שאינם מאוישים עלה באותן השנים מ-776

³¹ משרד הרווחה והביטחון החברתי - אגף הפרופסיה לעבודה סוציאלית, קידום מעמד העובדים הסוציאליים בישראל (2021).

³² חוזר מנכ"ל משרד הרווחה 4/2023 בנושא "תפקיד תומך עובד סוציאלי" במחלקות לשירותים חברתיים, 14.9.23.

³³ "בדיוק כשצריך": משרד הרווחה יוצא בקמפיין להחזרת עובדים סוציאליים לשירות הציבורי, אתר משרד הרווחה והביטחון החברתי, <https://www.gov.il/he/pages/molasa-news-social-workers-recruitment-04072024>, נדלה ב-10.7.24.

בשנת 2022 ל-1,142 ביוני 2025 (עלייה של כ-47%). מכאן עולה כי שיעור העלייה במספר תקני העו"ס שאינם מאוישים בשנים אלה היה גדול במידה ניכרת משיעור העלייה במספר תקני העו"ס במש"חים.

נמצא כי אף שבשנים 2022 - 2025 גדל מספר תקני העו"ס במש"חים (מ-6,192 ל-7,094 ובשיעור של 15%) הרשויות המקומיות לא הצליחו לאיישם, ושיעור התקנים הלא-מאוישים גדל מ-13% בשנת 2022 ל-16% עד אמצע שנת 2025.

מבקר המדינה עמד בדוחות קודמים בתחומי הרווחה מהשנים האחרונות על נושא מצוקת כוח האדם בקרב העו"סים³⁴. לדוגמה, בדוח שפורסם בשנת 2025 בנושא "טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון" העיר מבקר המדינה כי "על משרד הרווחה לבחון את סוגיית הקושי של הרשויות המקומיות לאייש משרות של עו"סים לנוער. כמו כן עליו לבחון כיצד ניתן לעזור לרשויות המקומיות באיוש המשרות בד בבד עם הגדלת מספרן בתקן, בין היתר באמצעות העסקה גמישה, ולפעול בהתאם. מומלץ למשרד הרווחה לבדוק את התמריצים הניתנים לעובדים במש"חים ברשויות המקומיות, לרבות בחינת תנאי השכר ותנאי העבודה הנלווים"³⁵.

לנוכח הבעייתיות הידועה בנוסחת ההקצאה הקיימת והפער ההולך וגדל באיוש תקני העו"סים במש"חים, מומלץ למשרד הרווחה כי בד בבד עם קידום השלמת פיתוח נוסחת ההקצאה הוא יפעל ליישום המלצות דוח הפרופסיה, לרבות בהיבט של איוש התקנים.

תגבור תקני עו"סים במש"חים בעקבות המלחמה

בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל תגבר משרד הרווחה את המש"חים ביותר מ-140 תקנים ייעודיים זמניים מדי שנה, ובהם תקנים של תפקידים חדשים, כגון עו"ס משפחה חרבות ברזל. מדובר בתוספת תקנים ייחודית למלחמה. להלן פירוט תוספת התקנים:

לוח 2: תוספת תקנים במש"חים בעקבות מלחמת חרבות ברזל, 2023 - 2025

מספר התקנים שאינם מאוישים בשנים 2023 - 2025	תוספת התקנים בשנים 2023 - 2025	2025		2024		2023		התפקיד
		מספר התקנים שאינם מאוישים	תוספת תקנים	מספר התקנים שאינם מאוישים	תוספת תקנים	מספר התקנים שאינם מאוישים	תוספת תקנים	
21.95	72	4.5	7	4	10	13.45	55	עו"ס מרחבי
40.63	144.25	11.65	20	17.9	46.75	11.08	77.5	עו"ס משפחה (כוללני)
27.05	125	13.05	83.75	14	41.25			עו"ס משפחה חרבות ברזל
21.5	78.5	10.75	33.5	9.75	42	1	3	עו"ס קהילה
0.5	1.5	0.5	0.5		0.5		0.5	עובד נוער וצעירים
	3				3			תומך עו"ס
	2						2	מוזכרה
	1						1	עו"ס לחוק הנוער

³⁴ ראו מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2023)**, "השירותים שמספקות הרשויות המקומיות לאנשים עם מוגבלות - מרכז מול פריפריה"; מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2021)**, "מימון שירותי רווחה"; מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2025)**, "טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון".

³⁵ מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2025)**, "טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון", עמ' 71.

מספר התקנים שאוישו בשנים 2023 - 2025	תוספת התקנים בשנים 2023 - 2025	2025		2024		2023		התפקיד
		מספר התקנים שאוישו	תוספת תקנים	מספר התקנים שאוישו	תוספת תקנים	מספר התקנים שאוישו	תוספת תקנים	
	2						2	עו"ס מוגבלויות
	1						1	עו"ס מיצוי זכויות קהילה עוצמה
0.75	7					0.75	7	תחשיבן
112.38	437.25	40.45	144.75	45.65	143.5	26.28	914	בסך הכול
26%		28%		32%		18%		שיעור האיוש*

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * שיעור האיוש נקבע בהתאם לתוספת התקנים.

נמצא כי התקנים הייעודיים שנוספו בעקבות המלחמה אוישו באופן חלקי מאוד בשנים 2023 - 2025 - שיעור של 18% (26.28 מתוך 149) בשנת 2023, 32% (45.65 מתוך 143.5) בשנת 2024 ו- 28% (40.45 מתוך 144.75) בשנת 2025.

הקושי בגיוס עו"סים עלה גם בשולחנות העגולים שקיים משרד מבקר המדינה במסגרת דוח הביקורת, לדוגמה: "אי אפשר לגייס - אנחנו לא מצליחים להתחרות עם השוק הפרטי"; "אני לוקחת עובד שלמד פסיכותרפיה - הוא עובד אצלי ב־60 שקל לשעה, ובקליניקה שלו הוא מקבל 350. איך זה הגיוני?".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לסייע לרשויות המקומיות באיוש התקנים הנוספים שהוקצו להן במלחמה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל הרשויות המקומיות שקיבלו תוספת תקנים ייעודיים בעקבות המלחמה ולא הצליחו לאייש את כל התקנים של העו"סים, לבחון דרכים נוספות לגיוס עובדים לשורותיהן. זאת כדי לשפר את הטיפול בכלל הזכאים לשירותי רווחה בתחומי שיפוטן.

מצבת העו"סים במש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו

משרד מבקר המדינה בדק את מצבת כוח האדם במש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו. להלן פירוט בנושא איוש תקני העו"ס בהן:

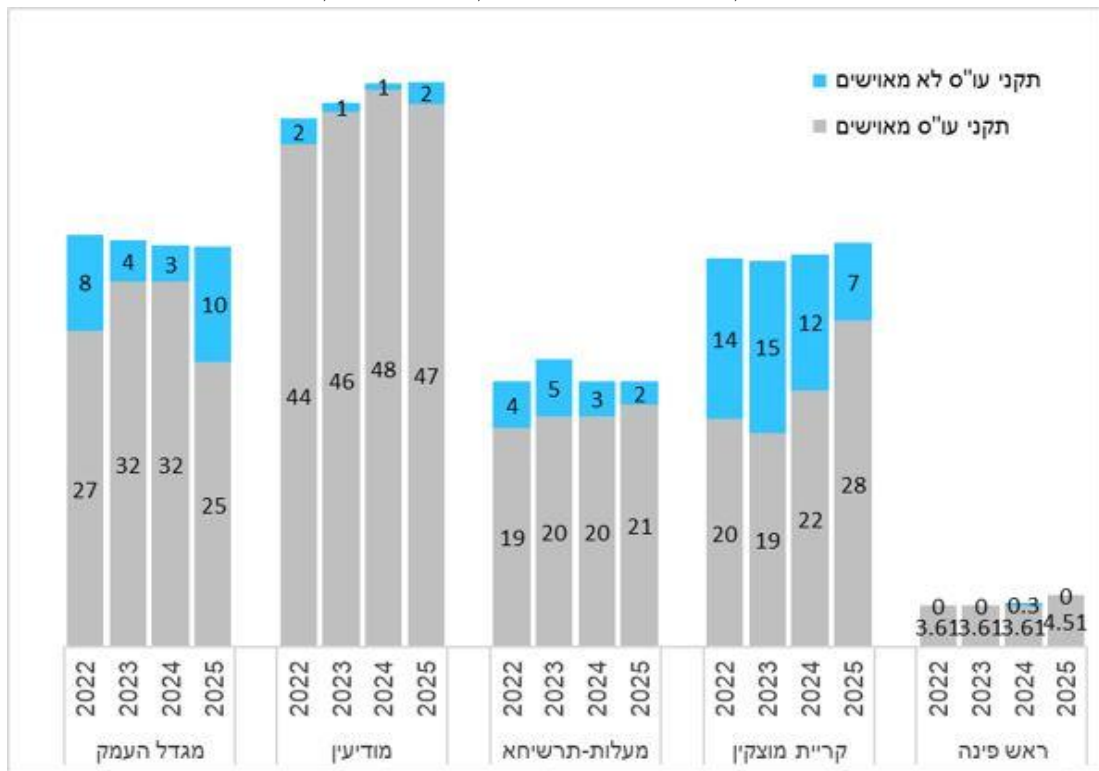
לוח 3: איוש תקני עו"ס ברשויות המקומיות שנבדקו, 2022 - 2025

ראש פינה	קריית מוצקין	מעלות-תרשיחא	מודיעין	מגדל העמק		
3.61	19.78	19	43.55	27.43	תקני עו"ס מאוישים	2022
0	13.92	4	2.34	8.35	תקני עו"ס לא-מאוישים	
0%	41%	17%	5%	23%	שיעור אי-האיוש	
3.61	18.56	20	46.35	31.67	תקני עו"ס מאוישים	2023
0	14.97	5	0.85	3.62	תקני עו"ס לא-מאוישים	
0%	45%	20%	2%	10%	שיעור אי-האיוש	

ראש פינה	קריית מוצקין	מעלות-תרשיחא	מודיעין	מגדל העמק		
3.61	22.3	20	48.29	31.67	תקני עו"ס מאוישים	2024
0.3	11.73	3	0.56	3.12	תקני עו"ס לא-מאוישים	
8%	34%	13%	1%	9%	שיעור אי-האיוש	
4.51	28.3	21	47.09	24.79	תקני עו"ס מאוישים	2025
0	6.8	2	1.91	9.9	תקני עו"ס לא-מאוישים	
0%	19%	9%	4%	29%	שיעור אי-האיוש	

על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 2: איוש תקני עו"ס ברשויות המקומיות שנבדקו, 2025 - 2022



על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 3 ומתרשים 2 עולה כי שיעור תקני העו"ס הלא-מאוישים עלה בשנת 2023 בשתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין), ובשנים 2024 - 2025 הוא ירד. עוד עולה כי במש"ח עיריית מעלות-תרשיחא שיעור תקני העו"ס הלא-מאוישים הגיע בשיאו ל-20% (בשנת 2023). במש"ח עיריית קריית מוצקין הוא היה גבוה בשנים 2022 - 2023 ושיעורו היה 41% ו-45% (בהתאמה), וירד בשנים 2024 - 2025 ל-34% ו-19% (בהתאמה). יצוין כי באוקטובר 2024 התחלפה מנהלת המש"ח בעיריית קריית מוצקין. במש"ח עיריית מגדל העמק הוא ירד מ-23% בשנת 2022 ל-10% ו-9% בשנים 2023 ו-2024 בהתאמה, ועלה שוב בשנת 2025 ל-29%. במש"ח עיריית מודיעין הוא היה נמוך בשנת 2022 (5%) וירד בהדרגה בשנים 2023 - 2024 (ל-2% ו-1% בהתאמה), ובשנת 2025 עלה ל-4%. במש"ח המועצה המקומית ראש פינה כל משרות העו"ס היו מאוישות למעט בשנת 2024, שבה שיעור התקנים הלא-מאוישים היה 8%.

נמצא כי בארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין) תקני העו"ס במש"ח בשנים 2025 - 2022 היו באיוש חסר (בעיריית מגדל העמק

- 23%, 10%, 9%, 29% בשנים 2022 - 2025 בהתאמה; בעיריית מודיעין - 5%, 2%, 1%, 4%; בעיריית מעלות-תרשיחא - 17%, 20%, 13%, 9%; בעיריית קריית מוצקין - 41%, 45%, 34%, 19%, ובמועצה המקומית ראש פינה היה איוש חסר רק בשנת 2024 (8%); בשתיים מהן (עיריית מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין) שיעור אי-האיוש היה ניכר, והוא אף גדל בשנת 2023 (שנת פרוץ המלחמה) אך פחת במהלכה (בשנים 2024 - 2025).

מומלץ כי עיריית מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין ימשיכו במאמציהן לאייש את כל תקני העו"ס במש"חים, דבר שיאפשר להן לתת מענה הולם על צורכי תושביהן, אשר צפויה לחול בהם עלייה בעקבות המלחמה.

עיריית **מגדל העמק** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026 (להלן - תשובת עיריית מגדל העמק) כי היא פועלת באופן שוטף לפרסום מכרזים, לאיתור מועמדים בערוצים מגוונים ולמתן מעטפת מקצועית תומכת לעובדים הקיימים. עם זאת, בהיעדר תמריצים ותקינה מותאמת לא מתאפשר גיוס של כוח אדם מקצועי ואיכותי בהיקף הנדרש. כמו כן, הנוסחה להקצאת תקנים לא עודכנה כבר כמה עשורים ואין הלימה בין היקף התקנים המוקצים לבין היקף התקנים הנדרשים. לפיכך, המשאבים העומדים לרשות העירייה אינם משקפים את צורכי האגף בפועל. העירייה פועלת לפנות למשרד הרווחה בדרישה להוספת תקנים ומשאבים במגדל העמק. פנייה זו מקבלת משנה תוקף על רקע הבנייה הנמרצת בעיר והאכלוס המואץ.

עיריית **מעלות-תרשיחא** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026 (להלן - תשובת עיריית מעלות-תרשיחא) כי איוש החסר של תקנים במש"ח נובע מקושי מערכתי בגיוס עו"סים, מתחרות עם המגזר הפרטי ומהצורך במימון תואם (מצינג) שאינו תמיד מצוי בידי הרשות. כמו כן הפער התקציבי בינה ובין רשויות מפותות שזכו לתמריצים כספיים מקשה עליה במידה ניכרת להתחרות עם אותן רשויות על גיוס כוח אדם איכותי. העירייה מצפה ממשרד הרווחה לסייע לה באיוש כלל התקנים החסרים כדי לתת את המענה המיטבי לאוכלוסיית מקבלי השירות של המש"ח.

עיריית **קריית מוצקין** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2026 (להלן - תשובת עיריית קריית מוצקין) כי נכון לנובמבר 2025 שיעור תקני העו"ס הלא-מאוישים במש"ח העירייה פחת ל-13.76% בלבד, היינו איוש של יותר מ-86% מהתקנים. עוד מסרה כי היא תמשיך לפעול ליישום המלצות הביקורת, בדגש על גיוס כוח אדם נוסף, כפי שעלה כצורך מרכזי.

להלן יפורטו ממצאי הביקורת בכל הנוגע למחסור בתקנים ולאתגרי הגיוס והאיוש של עו"סים ברשויות המקומיות שנבדקו:

עיריית מגדל העמק: ראש צוות המש"ח מגדל העמק מסרה לצוות הביקורת כי נוצר צורך במינוי גורם מתכלל שירכז גם בעיתות שגרה את נושא החירום, כדי להבטיח רציפות, תיאום ויכולת תגובה טובה יותר במצבי חירום.

עיריית מודיעין: מנהלת המש"ח מסרה לצוות הביקורת כי בשנים 2024 - 2025 עזבו שתי עו"סיות בתפקידי ניהול והמש"ח התקשה בגיוס עו"סים חדשים. בשנת 2025 משרד הרווחה הקצה למש"ח 0.75 תקן של עו"ס משפחה חרבות ברזל, וכי התקן כבר אויש.

עיריית מעלות-תרשיחא: בסיכום פעילות המש"ח מהחציון הראשון של שנת 2022 צוין כי אחד הנושאים שלא הצליח כמתוכנן היה איוש מלוא תקני העובדים וכן היה קושי בגיוס עובדים. קושי זה נותר גם לאחר פרוץ המלחמה. למשל, העירייה התקשתה לגייס עו"ס נוער וצעירים, אשר המכרז בענייניו היה פתוח במשך שמונה חודשים ואוּש בספטמבר 2025, והתקשתה גם לגייס עו"ס להפעלת פרויקט של טיפול פרטני בניצולי שואה במימון ועדת התביעות.

מנהלת המש"ח מסרה לצוות הביקורת שחסרים במש"ח עו"ס התמכרויות ועו"ס ייעודי לטיפול באוכלוסיית בני המנשה. כמו כן, משרד הרווחה הקצה למש"ח תקנים נוספים בעקבות המלחמה: 0.5 תקן של מתאם חירום, 0.5 תקן של תומך עו"ס ו-0.75 תקן של עו"ס קהילה; תקנים אלו לא

אוישו עקב היעדר היכולת של העירייה להעמיד מימון תואם.

עיריית מעלות-תרשיחא כוללת שני יישובים ובהם אוכלוסיות ממגזרים שונים: העיר מעלות והכפר תרשיחא. מנהלת המש"ח ציינה לפני צוות הביקורת כי הדבר יוצר מורכבות באיזון התקנים במש"ח ובמתן הטיפול על ידי העו"סים. לדוגמה, עו"סים מתרשיחא דיווחו על קושי להעניק טיפול לתושבי הכפר על רקע היכרות קרובה עם בני הקהילה שלהם. עקב כך שניים מהם עזבו את תפקידם בשנים 2024 - 2025. כמו כן, חלק מהמטופלים מקרב האוכלוסייה החרדית במעלות הביעו הסתייגות מקבלת טיפול על ידי עו"סים שאינם יהודים.

נמצא כי לעיריית מעלות-תרשיחא היו חסרים תקני עו"ס, ואת התקנים שהיו לה, לרבות תקנים שהוקצו לה בעקבות המלחמה, היא התקשתה לאייש עקב היעדר יכולת להעמיד לכך מימון תואם וכן עקב המורכבות הנובעת מהמבנה הייחודי של הרשות.

כבר בדוח של משרד מבקר המדינה משנת 2007 צוין כי יש רשויות מקומיות מרמה חברתית-כלכלית נמוכה הנאלצות לוותר על הקצאות משרד הרווחה מאחר שהן אינן יכולות לשאת בחלקן היחסי במימון העלויות. מבקר המדינה המליץ בדוח למשרד הרווחה לבחון את הצורך בשינוי שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות במימון שירותי רווחה, לרבות הצורך במימון בשיעור פרוגרסיבי - לפי מצבה החברתי-כלכלי של כל רשות מקומית³⁶.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הרווחה לבחון מחדש את שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות במימון שירותי רווחה לפי מצבן החברתי-כלכלי. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יבחן דרכים שיסייעו לעיריית מעלות-תרשיחא ולרשויות בעלות מאפיינים ואתגרים דומים, לאייש את התקנים שהוקצו להן.

עיריית קריית מוצקין: מנהלת המש"ח מסרה לצוות הביקורת כי המש"ח התקשה לאייש תקנים של עו"ס סדרי דין, עו"ס משפחה ועו"ס נוער.

במאי 2025 פנתה מנהלת המש"ח למשרד הרווחה בבקשה להחזרת תקן של תומך עו"ס, אשר היה קיים בעבר בהיקף של חצי משרה ונגרע ממצבת התקנים מכיוון שלא אויש במשך תקופה ממושכת. בפנייה צוין הצורך הדחוף והמשמעותי בגיוס שתי עובדות בהיקפים של חצאי משרות, אשר ישמשו תומכות עו"ס בצוות משפחה ובצוות מוגבלויות. יצוין כי מדובר בצוותים המתמודדים עם עומסי עבודה כבדים במיוחד - טיפול ביותר מ-120 תיקים לעו"ס, והדבר מקשה מאוד לתת מענה מקצועי, אישי ואיכותי לפונים. עוד ציינה מנהלת המש"ח בפנייתה כי תקן של תומך עו"ס נועד בדיוק למצבים מסוג זה, ותפקידו חיוני לא רק להפחתת עומס העבודה אלא גם לשיפור השירות, לקיצור זמני טיפול ולמתן ליווי מקצועי טוב יותר לאוכלוסיות רגישות.

המועצה המקומית ראש פינה: מנהלת המש"ח מסרה לצוות הביקורת כי עם פרוץ המלחמה שלוש העו"סיות שהיו במש"ח נעדרו מהעבודה עקב מצב החירום, ובמשך כשלושה חודשים היא נותרה כעו"סית יחידה הנותנת מענה לתושבים. במקומן היא קלטה עו"סים אחרים ובנתה מחדש את צוות המש"ח.

הביקורת העלתה כי עם פרוץ המלחמה נאלצה המועצה המקומית ראש פינה לתת מענה לתושבים הנזקקים לסיוע המש"ח על ידי עובדת אחת בלבד.

על משרד הרווחה לקבוע הנחיות בנוגע לאיזון מש"חים בעת חירום, לרבות הנחיות לגבי מספר העובדים המינימלי הנדרש, וכן דרכי פעולה למקרים שבהם אי אפשר לעמוד בו.

בינואר 2024, בסמוך לאחר פרוץ המלחמה, פנתה מנהלת המש"ח בראש פינה למשרד הרווחה בבקשה לקבע חלק מתקן זמני שהוקצה למועצה ולא אויש ולנתב אותו להרחבת היקף העסקתה של עובדת מינהל וזכאות המועסקת במש"ח במשרה חלקית. המנהלת ציינה כי היה קשה מאוד

³⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, "תקצוב שירותי הרווחה לרשויות מקומיות - היעדר שוויון", עמ' 651.

לאייש תקן בזמן המלחמה. כמו כן ביקשה תקנים נוספים, בצינה כי אף שמספר התסקירים³⁷ שהגישו בשנה הקודמת (24) מזכה בחצי תקן של עו"ס לחוק נוער וסדרי דין, חסר במחלקה תקן כזה, והדבר פוגע בטיפול במשפחות ביישוב.

מנהלת המש"ח מסרה לצוות הביקורת כי בעקבות פנייתה 10% מהתקן נותב כמבוקש לעובדת מינהל וזכאות והוא קובע. עוד מסרה באוגוסט 2025 כי כל תקני העו"ס במש"ח מאוישים.

בכל אחת מהשנים 2024 ו-2025 המש"ח **בראש פינה** קיבל ממשרד הרווחה 0.75 תקן של עו"ס קהילה ו-0.75 תקן של עו"ס משפחה. תקן עו"ס המשפחה שהתקבל בשנת 2024 לא אויש.

קשיים בשימור עו"סים במש"ח

כדי להבטיח את אספקתם התקינה של השירותים בהיקף ובאיכות הנדרשים, לרבות את פיתוחם של שירותים ומענים טיפוליים גמישים לשעת חירום עבור מגוון אוכלוסיות נפגעות, מעבר לצורך לאייש תקנים קיימים ולהוסיף תקנים בהתאם לצרכים החדשים, יש לפעול לשימור כוח אדם קיים.

בדוח הפרופסיה ציין משרד הרווחה את הקשיים בשימור עו"סים במערך שירותי הרווחה, לצד תחלופה גבוהה של עובדים והיעדר הלימה בין התקינה הקיימת לבין עומס העבודה³⁸. בשנים 2015 - 2022 עזבו את תפקידם 40.4% מהעו"סים שהועסקו במש"חים בתקנים שבמימון משרד הרווחה³⁹.

במחקר שביצע משרד הרווחה במהלך המלחמה לזיהוי גורמים לעזיבה או להישארות של עו"סים במש"חים צוין כי לפי נתוני המשרד 29% מהעו"סים המצטרפים למש"חים עוזבים במהלך השנתיים הראשונות לעבודתם, ואילו המחקר העלה כי 67% מהעו"סים העובדים במש"ח שקלו בשנים האחרונות לעזוב את עבודתם. במחקר נמצא כי הדרכים העיקריות לשימור עובדי המש"חים שאותן ציינו עו"סים במש"ח הן העלאת שכר הבסיס של העובדים (91% מהמשיבים), הגבלת מספר התיקים שבטיפולו של כל עובד (78%), מתן מענקים (74%) והסדרת מנגנוני הכנסה נוספים (65%).

הקושי בשימור עו"סים במש"חים קיבל ביטוי גם בשולחנות העגולים שקיים משרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת:

³⁷ תסקיר של עובד סוציאלי לסדרי דין הוא חוות דעת מקצועית המוגשת לבית המשפט במסגרת הליכים משפטיים הנוגעים לילדים, כגון גירושין, משמורת, הסדרי ראייה ואישור נישואי קטינים. מטרת התסקיר היא לבחון את המצב המשפחתי והתפקוד ההורי כדי לסייע לבית המשפט לקבל החלטות שיגנו על טובת הילד. מספר תקני העו"ס שזכאית רשות מקומית לקבל נגזרת ממספר התסקירים שנדרש עו"ס סדרי דין להגיש בשנה (ראו בהמשך בפרק הדין ב"עומס על העו"סים במש"ח").

³⁸ משרד הרווחה והביטחון החברתי, **קידום מעמד העובדים הסוציאליים בישראל - מהלך אסטרטגי לבחינת תפקיד העובד הסוציאלי במחלקות לשירותים חברתיים** (דצמבר 2021).

³⁹ משרד הרווחה, **דוח סטטיסטי לשנת 2022** (יוני 2024), "מקבלי שירות במחלקות לשירותים חברתיים, כוח אדם ומקבלי מגוון מעני המשרד", עמ' 14.

"הרשות לא מוכנה לשלם לפי תנאים הוגנים. העובדים עוזבים לפריילנס, לתחום הפרטי. אנחנו לא עומדות בתחרות"

"העובדת שלי כבר מחפשת עבודה. התקן שלה אמור להסתיים בדצמבר, אין לה ביטחון. זה המקור פרנסה שלה. איך היא תחכה עד הרגע האחרון? כל כמה חודשים מאריכים את התקן והן רוצות יציבות"

"הרבה פעמים עובדים עוזבים לאחר חודש עבודה [...] קשה לשמר עובדים שאינם סטודנטים עם אינטרס להישאר ולעבוד במשכורת נמוכה"

"אין לנו מנהלות לתחנות לטיפול זוגי ומשפחתי [...] הן פשוט לא נשארות בגלל המשכורות. הן עושות בחצי שבוע בעבודה פרטית את השכר של חודש אצלנו ברווחה"

ארבע מחמש הרשויות המקומיות שנבדקו מסרו לצוות הביקורת כי נתקלו בקשיים בשימור העו"סים, כמפורט להלן:

עיריית מגדל העמק: מנהל המש"ח ומנהלות צוותים בו מסרו לצוות הביקורת כי יש קושי בשימור עובדים.

עיריית מודיעין: מנהלת המש"ח מסרה כי בשנים 2024 - 2025 שמונה עו"סיות במש"ח עזבו ונוצר קושי אמיתי למצוא עובדות שימלאו את תפקידן.

עיריית מעלות-תרשיחא: בשנת 2022 דיווח המש"ח על קושי בשימור עובדים. בעקבות מלחמת חרבות ברזל עזבו שתי עו"סיות את המש"ח, וזאת על רקע היותן אימהות לילדים קטנים והצורך להתמודדות עם אזעקות ונפילות טילים בזמן שבני הזוג משרתים במילואים.

המועצה המקומית ראש פינה: כדי לשמר את העו"סים שהועסקו בתפקידים שונים, מנהלת המש"ח פנתה בכמה הזדמנויות למשרד הרווחה בבקשה להארכת תקנים. להלן הפרטים:

בנובמבר 2023 פנתה מנהלת המש"ח למנהל המחוז בבקשה להארכת התוקף של חצי תקן עו"ס קהילה וחצי תקן עו"ס התנדבות. עלה כי במענה על פנייתה הוארך התוקף של חצי תקן עו"ס קהילה עד סוף שנת 2025 ואילו חצי תקן עו"ס התנדבות בוטל.

בספטמבר 2024 פנתה מנהלת המש"ח למנהל המחוז בבקשה להארכת תקן זמני שניתן בעקבות המלחמה ויועד לעו"ס אזרחים ותיקים ועו"ס משפחה ולקיבועו, כיוון שלטענתה בעקבות המלחמה בצפון גדל מספר התושבים הזקוקים לסיוע וביישוב שהו 350 מפונים. עלה כי במענה על הפנייה הוארך תוקף התקן, ועם זאת ביולי 2025 בוטל התקן.

בתחילת דצמבר 2024 פנתה מנהלת המש"ח למנהל הנפה בבקשה להארכת תוקפו של תקן עו"ס כוללני שאמור היה לפוג בסוף אותו החודש. עלה כי תוקף התקן הוארך, אך לבסוף אף הוא בוטל ביולי 2025.

באפריל 2025 פנתה מנהלת המש"ח למנהל הנפה בבקשה להארכת התוקף של תקן עו"ס קהילה. עלה כי תוקף התקן הוארך עד סוף שנת 2025.

קריית מוצקין: נמצא כי במועד הביקורת לא עלו קשיים בשימור עו"סים במש"ח. יצוין כי צוות המש"ח במועד הביקורת כלל מנהלת חדשה, שנכנסה לתפקיד באוקטובר 2024, וכן עובדים שהיא גייסה לתפקידם עם כניסתה לתפקיד.

הביקורת העלתה כי רשויות מקומיות, לרבות ארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מגדל העמק, מודיעין ומעלות-תרשיחא והמועצה המקומית ראש פינה), מתקשות לשמר את העו"סים במש"חים.

עיריית מגדל העמק מסרה בתשובתה כי סביבת העבודה ומאפייני התפקיד בתחום הרווחה, וכן אילוצים מערכתיים המשפיעים על כלל הרשויות, גורמים לשחיקת העובדים ולתחלופה גבוהה. כדי להתמודד עם מציאות זו היא מפעילה מערך לשימור ההון האנושי, הכולל הדרכות וליווי מקצועי, פעילות רווחתית, הכשרות מקצועיות ומתן אישורים ללימודים מחוץ לאגף.

המועצה המקומית ראש פינה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026 כי היא מאשרת את ממצאי הביקורת.

יוצא אפוא כי בעיית שימור העו"סים במש"חים היא בעיה גורפת, ובהתאם לכך נדרש למצוא פתרון מערכתי לטיפול בנושא. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הרווחה בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי והרשויות המקומיות יפעל לשימור העו"סים במש"חים. עוד מומלץ כי במסגרת הפתרונות ייושמו המלצות דוח הפרופסיה בנושא זה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא פרסם מסמך מסכם לאחר תהליך בחינה של תפקיד העו"ס במש"חים, ובו התברר כי יש קושי בגיוס ובשימור של עו"סים במש"חים, בייחוד בשנים 2015 - 2022.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2026 כי המחסור בכוח אדם, הקושי בגיוס ובשימור של עו"סים, עומסי העבודה ההולכים וגדלים ושחיקת העובדים, מצויים על סדר יומו באופן שוטף, וכי הוא פועל בשיתוף עם משרד הרווחה לקידום הקצאת תקציבים לתקינה, להדרכות, להכשרות ולחיזוק השייכות והלכידות במש"ח, וכי הוא משתתף בדיונים למתן תוספת ייחודית לעו"סים המועסקים ברשויות המקומיות, מעבר להסכם השכר הכללי. זאת ועוד, בעיתות משבר וחירום מקצות הרשויות המקומיות על חשבונן שעות נוספות וכוונות מעבר למכסה שמתקצב משרד הרווחה. עוד מסר מרכז השלטון המקומי כי הרשויות המקומיות השקיעו יותר מ-60 מיליון ש"ח מתקציביהן לצורך יישום הסכמי השכר החדשים שנחתמו בין המדינה לבין איגוד העו"סים, וכי נוכח המצוקה המחריפה בשימור העובדים הוקצה באחרונה תקציב נוסף של כ-30 מיליון ש"ח למענקי שימור לעו"סים במש"חים. מרכז השלטון המקומי ציין כי בכוונתו להמשיך לפעול בשיתוף פעולה עם משרד הרווחה לגיבוש פתרונות מערכתיים ארוכי טווח להתמודדות עם אתגרי הגיוס והשימור של העו"סים, וזאת מתוך הכרה בחשיבותם הקריטית למתן שירותי רווחה לתושבי הרשויות המקומיות, ובפרט בתקופה מורכבת זו.

תמרוץ המש"חים

אחד האמצעים לגיוס ולשימור של עובדים הוא מתן תמריצים. בהחלטת הממשלה ממרץ 2025 נקבע כי על משרד הרווחה לפעול לשימור ולחיזוק של עובדי המש"חים ברשויות המפונות בצפון הארץ, וזאת באמצעות מתן תגמול לפיתוח מקצועי, לרבות הכשרות והדרכות⁴⁰. בהתאם להחלטה הגדיר משרד הרווחה כלים שונים לטיפול במש"חים בצפון ופיתח סל תמריצים, הכולל מענקים כספיים לעובדים, שמטרתו שימור כוח אדם לצד גיוס כוח אדם חדש⁴¹. סל דומה פותח לשם שימור

⁴⁰ החלטת הממשלה 2826, "קידום מענים בתחום החינוך הבלתי פורמלי, החוסן הקהילתי והרווחה ליישובים המפונות בצפון ותיקון החלטת ממשלה" (4.3.25).

⁴¹ אישור משרד האוצר לתשלום מענקים לגיוס ולשימור של עובדי מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המפונות בצפון בשנת 2025 מ-18.6.25; משרד הרווחה, **מפרט בנוגע לתמריצים לגיוס ולשימור של עובדים מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המפונות בצפון לשנת 2025**.

עו"סים במש"חים ברשויות מקומיות בדרום הארץ⁴². יצוין כי תמריצים אלה יוחדו רק לרשויות מקומיות שפוננו בעקבות המלחמה⁴³.

בהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה באמצעות שולחנות עגולים בשיח שנשב על תמריצים עלו פערים מהותיים בין רשויות מקומיות בארץ, לצד תחושת אכזבה מתפקודם של משרד הרווחה והמדינה. רוב המשתתפות לא דיווחו על תמרוץ מערכתי, מתמשך או מתואם, והביעו תחושה של עומס תמידי מצד אחד, והכרה חלקית או סמלית בלבד מצד אחר. הן ציינו כי לא קיבלו תמריצים כלל, או כי התמיכה שקיבלו הייתה סמלית ולא הותאמה להיקף השינוי שנדרש מהן. למשל:

- "ממש לא קיבלנו שום תמריצים"
- "לא רק שלא קיבלנו תמריצים - ירד לנו בתלוש"
- "הבטיחו לנו תמריצים - וזה לא קרה"
- "היה לי תקציב קטן לקפה - אפילו את זה קיצצתי"

מנהלות המש"ח בעיריית מעלות-תרשיחא ובמועצה המקומית ראש פינה ציינו לפני צוות הביקורת כי היה קושי בגיוס עו"סים חדשים עקב התחרות על כוח אדם עם רשויות מקומיות סמוכות שפוננו וקיבלו תמריצים בעקבות המלחמה - דבר שהקנה להן יתרון בגיוס עובדים. כאמור, החלטת הממשלה 2826 עסקה במתן תמריצים בתחום הרווחה לשימור ולחיזוק של עובדי המש"חים ברשויות שעליהן חלה ההחלטה, ובהן מועצות אזוריות הסמוכות לעיריית מעלות-תרשיחא ולמועצה המקומית ראש פינה⁴⁴.

נמצא כי מתן תמריצים לעו"סים במש"חים ברשויות המפונות בלבד הקשה על רשויות סמוכות שלא פונו (ובהן עיריית מעלות-תרשיחא והמועצה המקומית ראש פינה) לאיש את תקני העו"סים שלהן בהיעדר תמריצים דומים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי תמריצים אלו לא נתנו מענה על הצרכים הארציים, אלא העניקו עדיפות לרשויות המקומיות שסבלו באופן חמור יותר מהמלחמה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה כי בעת מתן תמריצים לרשויות מקומיות יישקלו ההשפעות של צעד זה על רשויות מקומיות סמוכות שאינן זכאיות לו וכי במסגרת מתן המענה תתבצע הסתכלות מערכתית.

כאמור, בשנת 2025 קיבל משרד הרווחה תקציב בסך 40 מיליון ש"ח, והוא שימש גם לתמרוץ המש"חים, כחלק מיישום המלצות דוח הפרופסיה. במסגרת זו ניתנו לרשויות המקומיות תוספת

42 משרד הרווחה, מפרט תמריצים לגיוס ושימור עובדים למחלקות לשירותים חברתיים תחת חבל "תקומה" עד סוף שנת 2028 (5.1.25).

43 יישובים במועצות האזוריות הגליל העליון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל, במועצות המקומיות מטולה, ריג'ר ושלומי ובעיר קריית שמונה.

44 המועצה האזורית מעלה יוסף הסמוכה לעיריית מעלות-תרשיחא והמועצות האזוריות הגליל העליון ומבואות החרמון הסמוכות למועצה המקומית ראש פינה.

תקנים, שעות הדרכה וכן סל לכידות⁴⁵ לחיזוק ההון האנושי ולהגברתן של הלכידות ותחושת השייכות של העובדים במש"ח. נמצא כי משרד הרווחה הקצה למש"חים בכלל הרשויות המקומיות במהלך המלחמה כ-270 תקנים נוספים⁴⁶, מתוכם כ-197 תקני עו"ס, כ-27 תקני תחשיבנים וכ-46 תקנים של תומכי עו"ס. כמו כן 4 מיליון ש"ח הוקצו עבור סל לכידות ונוספו 9,132 שעות הדרכה.

משרד הרווחה הקצה לרשויות המקומיות את תוספת התקנים על פי תבחינים ובהם מחסור בתקנים במש"ח, איוש התקנים הקיימים בשיעור מינימלי (80%) ומקום הימצאה של הרשות המקומית (לא בעוטף עזה). 10% מכלל התוספות האמורות הוקצו להגדלת מספרם של תקני תחשיבנים ו-17% להגדלת מספר התקנים של תומכי עו"ס, אם היה מחסור בהם.

להלן פירוט סעיפי תמרוץ המש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו בשנת 2025.

לוח 4: תוספת תקנים ומשאבים לתמרוץ המש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו, 2025

ראש פינה	קריית מוצקין	מעלות-תרשיחא	מודיעין	מגדל העמק	סה"כ תוספת תקנים
-	-	1.25	4	-	תוספת תקני עו"ס
-	-	0.75	2.75	-	תוספת תקני תחשיבנים
-	-	0.25	0.5	-	תוספת תקנים של תומכי עו"ס
-	-	0.25	0.75	-	תקציב סל לכידות בש"ח
10,000	20,000	15,000	19,000	20,000	שעות הדרכה
20	25	26	39	39	

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 4 עולה כי ניתנה תוספת תקנים לשתיים מחמש הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **מודיעין ומעלות-תרשיחא**), בהתאם לתבחינים שקבע משרד הרווחה. כאמור, מלוח 3 לעיל עולה כי בשנת 2025 השיעור הגבוה ביותר של תקני העו"ס שלא היו מאוישים היה בעיריות **מגדל העמק** (29%) ו**קריית מוצקין** (19%). מכיוון שאחד התבחינים שקבע משרד הרווחה לקבלת תוספת תקנים היה שיעור מינימלי של 80% באיוש תקנים קיימים, רשויות מקומיות אלה לא קיבלו תוספת תקנים. עם זאת הן קיבלו תקציב סל לכידות גבוה יותר משאר הרשויות המקומיות שנבדקו, וזאת בהתאם לתבחינים להקצאת סל הלכידות לרשויות המקומיות, ובהם מספרם הממוצע של תקני העו"סים שאוישו ברבעון האחרון ושל אלו שלא אוישו, מספר המשפחות המטופלות והאשכול החברתי-כלכלי שאליו משתייכת הרשות המקומית.

נמצא כי עיריות מגדל העמק וקריית מוצקין לא קיבלו ממשרד הרווחה בשנת 2025 תוספת תקני עו"ס, בזמן שהיה בהן מחסור ניכר בעו"סים, עקב שיעור גדול של תקנים לא מאוישים (29% בעיריית מגדל העמק ו-19% בעיריית קריית מוצקין כפי שהשתקף בלוח 3 לעיל).

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לבחון דרכים לסייע לרשויות מקומיות שלא הצליחו לאייש את כל התקנים שהוקצו להן. זאת כדי שיוכלו בהמשך ליהנות מתמריצים שהמשרד נותן, כדוגמת תוספת תקנים, אם יהיה להן צורך בכך.

עיריית **קריית מוצקין** מסרה בתשובתה כי התבחין של איוש 80% לפחות מהתקנים הקיימים, שקבע משרד הרווחה לקבלת תוספת תקנים, מנע תוספת תקנים לעירייה בשנת 2025, וזאת אף שהעירייה הפגינה יכולת התאוששות (שיעור האיוש בה גדל לכ-86% בנובמבר 2025).

⁴⁵ תקציב מיוחד של משרד הרווחה לחיזוק הלכידות והשייכות של העובדים במש"ח, המיועד לסדנאות מקצועיות, לפעילויות הפגה (למשל לאחר אירועי חירום), לשיפור סביבת העבודה הפיזית (כגון הצטיידות ושיפוצים קלים) ולייעוץ ארגוני אסטרטגי למנהל או למנהלת המש"ח בסוגיות הנוגעות לחיזוק היחידה.

⁴⁶ מתוכם 100 תקנים מוקצים באופן קבוע, ולא ניתנו במסגרת התקציב של 40 מיליון ש"ח.

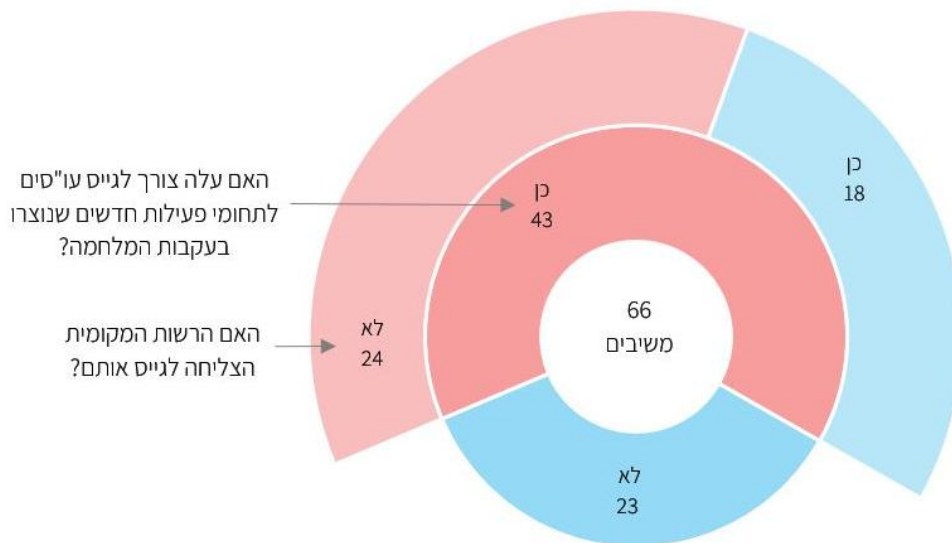
שיתוף הציבור

בשיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה באמצעות שאלון השתתפו 188 עו"סים, בהם 68 מנהלות מש"חים וראשי צוותים. הצורך בגיוס עו"סים למש"חים בעקבות המלחמה והקושי בגיוסם עלה גם בשאלון. מתוך 68 מנהלות שנשאלו אם עלה צורך לגייס עו"סים לתחומי פעילות חדשים שנוצרו בעקבות המלחמה, 66 ענו ומתוכן 43 (65%) השיבו בחיוב. רוב המשיבות בחיוב (24, 56%) ציינו שהרשות המקומית לא הצליחה לגייסם וכי משרד הרווחה לא סייע בכך (32, 74%). הסיבות לאי-הצלחה בגיוס שציינו המשיבות נגעו ברובן לחוסר נכונות של מועמדים לעבוד במש"ח. להלן ציטוטים לדוגמה:

"הרשות לא מצליחה לגייס עובדים. יש לנו הרבה תקנים פנויים מחוסר ביקוש. עו"סים מעדיפים לעבוד במקומות פרטיים עקב שכר ותנאים טובים יותר"

"עובדים סוציאליים לא מוכנים להיכנס לעבודה במחלקות לשירותים חברתיים. מבינים שאין מענה לשחיקה, עומס, אלימות כלפי עובדים. תנאי העבודה הפכו לבלתי אפשריים. אין שום אופק מקצועי להציע לעובד סוציאלי במחלקה"

תרשים 3: התפלגות תשובותיהן של המנהלות על השאלות אם עלה צורך לגייס עו"סים לתחומי פעילות חדשים שנוצרו בעקבות המלחמה ואם הרשות המקומית הצליחה בכך



על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הביקורת ושיתוף הציבור העלו כי קיים קושי מערכתי בגיוס ובשימור של עו"סים במש"חים. אף שבשנים 2022 - 2025 גדל מספר תקני העו"ס במש"חים בשיעור של 15% (מ-6,192 ל-7,094), ובעקבות המלחמה משרד הרווחה הקצה לרשויות המקומיות יותר מ-140 תקנים ייעודיים זמניים מדי שנה, הרשויות המקומיות התקשו לאיישם. עוד נמצא כי בארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין) תקני העו"ס במש"ח בשנים 2022 - 2025 היו באיוש חסר, וכי במועצה המקומית ראש פינה היה איוש חסר, בשיעור קטן יחסית, בשנת 2024; בשתיים מהרשויות שנבדקו (עיריות מעלות-תרשיחא וקריית

מוצקין) היעדר האיוש היה בשיעור ניכר שאף גדל בשנת פרוץ המלחמה (2023) אך פחת במהלכה (בשנים 2024 - 2025). כאמור, הביקורת העלתה כי מתן תמריצים לעו"סים במש"חים ברשויות המפונות בלבד הקשה על רשויות סמוכות שלא פונו (בהן עיריית מעלות-תרשיחא והמועצה המקומית ראש פינה) לאייש את תקני העו"סים שלהן בהיעדר תמריצים דומים. המחסור בעו"סים במש"חים והקושי בגיוסם עלה גם בשיתוף הציבור.

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל ליישום המלצות דוח הפרופסיה, לרבות בהיבט איוש התקנים, וכי הוא יבחן דרכים לסייע לרשויות מקומיות שלא הצליחו לאייש את כל התקנים הקיימים בהן, ובכלל זאת יבחן את מדיניות התמרוץ של ישובים סמוכים. עוד מומלץ כי משרד הרווחה בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי והרשויות המקומיות יפעלו לשימור העו"סים במש"חים.

מומלץ לכלל הרשויות המקומיות לקבוע דרכים נוספות, ובהן מתן תמריצים מקומיים, לגיוס עו"סים למש"חים כדי לשפר את אופן הטיפול בכלל הזכאים לשירותי רווחה בתחום שיפוטן. עוד מומלץ כי עיריות מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין ימשיכו במאמצייהן לאייש את כל תקני העו"ס במש"חים, דבר שיאפשר להן לתת מענה הולם על צרכי תושביהן, אשר צפויים לגדול בעקבות המלחמה.

העומס המוטל על העו"סים במש"ח

אחד ההיבטים העיקריים המשפיעים על היעילות והתפוקה של כוח האדם בתחום העבודה הסוציאלית הציבורית הוא העומס המוטל על עובדי הרווחה, הן מצד מקבלי השירות והן מצד העובדים עצמם. אחד המדדים המאפשרים להעריך את העומס המוטל על העו"סים במש"ח הוא "עומס תיקים", היינו מספר התיקים שבהם מטפל העו"ס בזמן נתון⁴⁷.

משבר כוח האדם במש"ח בא לידי ביטוי בין היתר בעומסי עבודה כבדים המוטלים על העו"סים⁴⁸. עוד לפני המלחמה סביבת העבודה של העו"סים הייתה מורכבת ורוויית לחצים, עומסי עבודה, דילמות מקצועיות וקונפליקטים הנוגעים לתפקידיהם⁴⁹. חוסר היכולת לאייש תקנים בגלל תנאי העבודה החמיר עוד יותר את העומס שהיה מוטל על העו"סים בתקופה שקדמה למלחמה⁵⁰.

המלחמה חיידה את הצורך לתת מענה מידי למשבר במש"חים. במהלך המלחמה גדלה מאוד האוכלוסייה הזקוקה לסיועם של עובדות ועובדים סוציאליים - בבתי המלון של המפונים, במסגרות טיפוליות וביישובים שונים ברחבי הארץ⁵¹. על פי מחקר שנעשה בעקבות אירועי שבעה באוקטובר, כחצי מיליון בני אדם (כ-5.3% מהאוכלוסייה) צפויים לסבול מפוסט-טראומה בעקבות חשיפה ישירה או עקיפה לזוועות של מתקפת הטרור והמלחמה שפרצה בעקבותיה⁵². בדוח מבקר המדינה בנושא הטיפול בבריאות הנפש בעקבות המלחמה הוצג אומדן, המבוסס על סקר שערך משרד מבקר המדינה, לפיו כ-3 מיליון איש מקרב האוכלוסייה הבוגרת בישראל עלולים לסבול מתסמיני פוסט-טראומה, דיכאון או חרדה ברמה בינונית או חמורה; מהם כ-580,000 איש עלולים

47 גדעון זעירא, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אופן קביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות מקומיות בישראל ובמדינות שונות (יולי 2020).

48 משרד הרווחה, קידום מעמד העובדים הסוציאליים בישראל - מהלך אסטרטגי לבחינת תפקיד העובד הסוציאלי במחלקות לשירותים חברתיים (דצמבר 2021).

49 ריקי סויה, אלון יניב וליה לוי, "האם פיתוח מקצועי ממתן את הקשר בין חשיפה של עובדות סוציאליות למצבי לחץ יום-יומיים לבין שחיקה?" *חברה ורווחה*, מ"א (3.9.21), עמ' 315.

50 גיוני גל, "שירותי הרווחה המקומיים בישראל", בתוך: מיכל אלמוג-בר, מירי אייזנשטדט וגיוני גל (עורכים), *רווחה בעקבות המלחמה* (2024).

51 שביט בן-פורת וגיוני גל, *בחזית החברתית: על עובדות ועובדים סוציאליים בישראל בשנת 2024 - מקבץ נתונים לקראת יום העבודה הסוציאלית*, (2024).

52 Katsoty, D., Greidinger, M., Neria, Y., Segev, A. & Lurie, I. (2024). A Prediction Model of PTSD in the Israeli Population in the Aftermath of October 7th, 2023, Terrorist Attack and the Israel-Hamas War, *Israel Journal of Health Policy Research*.

לסבול מתסמינים אלה ברמה חמורה⁵³. לפיכך, עומס העבודה המוטל על העו"סים צפוי לגדול באופן ניכר עקב השפעות המלחמה.

בדוח מבקר המדינה בנושא מימון שירותי רווחה משנת 2021 נמצא בין היתר כי משרד הרווחה לא בדק את עומסי העבודה של עו"סים במש"חים, וכי הוא לא קבע את מספרם המרבי של התיקים שבטיפולו של כל עו"ס. לנוכח זאת הומלץ שמשרד הרווחה יבחן את עומסי העבודה ויגדיר את מספרם המרבי של התיקים שבטיפולו של כל עו"ס, דבר שיאפשר להם למלא את תפקידם באופן המיטבי⁵⁴.

על רקע ההכרה בעומס העבודה הרב המוטל על העו"סים וכדי לבדוק את היקף העבודה המיטבי עבורם גיבש משרד הרווחה בינואר 2024 המלצות בנושא תמהיל עיסוק העו"ס (להלן - דוח תמהיל העיסוק). ההמלצות בדוח תמהיל העיסוק נוגעות למספר המרבי של תיקי רווחה לעו"ס בשלושה תחומי ליבה: משפחה, סדרי דין ומוגבלויות. בהתאם להמלצות, עו"ס משפחה במשרה מלאה יטפל ב-50 משפחות, עו"ס סדרי דין יגיש לבתי המשפט 44 תסקירים בשנה ועו"ס מוגבלויות יהיה אחראי ל-40 משפחות עם צרכים מיוחדים. המלצות הדוח טרם אושרו, ובכל מקרה הן נוגעות לשלושה תחומי ליבה בלבד. הגדרת מעמסות על עו"סים עשויה לתרום למתן שירות מקצועי וראוי יותר למקבלי השירות.

נושא העומס על העו"סים במש"חים עלה גם בהליך שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה באמצעות שולחנות עגולים במסגרת הביקורת. למשל צוין כי בעקבות המלחמה אוכלוסיות שאינן מקבלות מענה ממשרדי ממשלה מגיעות לפתחם של המש"חים באופן שהגביר עוד יותר את עומס העבודה המוטל עליהם. מנהלת אגף הרווחה באחת המועצות האזוריות תיארה מצב שבו תפקיד העו"סית השתנה מתמיכה באוכלוסיות מוגדרות לניסיון בלתי פוסק למתן סיוע לכלל החברה הישראלית, ללא תשתיות תומכות, וללא גבולות ברורים של אחריות:

"פעם היה ברור שאני מטפלת ברווחה. היום - אני אמורה לתת מענה לכולם. אנחנו נותנות מענה למשפחות מילואים, לנפגעי חרדה, לאוכלוסייה הכללית"

בדיון הודגש הפער בין הצרכים שעולים מהשטח לבין היכולת של צוות המש"ח לתת מענה עליהם:

"אין לנו כוח אדם. יש תוכניות שמחכות - אלימות, ילדים, התמכרויות - ואין מי שיפעיל אותן. אין מקום פיזי, אין אנשי מקצוע, אין משאבים"

נמצא כי אף שמשרד הרווחה גיבש המלצות בדוח תמהיל העיסוק מ-2021 הנוגעות למספר המרבי של מטופלים לכל עו"ס, הוא טרם אישר המלצות אלה. כמו כן, המלצות דוח תמהיל העיסוק נוגעות לשלושה תחומי ליבה בלבד (משפחה, מוגבלויות וסדרי דין) ולא לכל תחומי העיסוק של העו"סים במש"ח. עוד נמצא כי משרד הרווחה לא הביא בחשבון בתוכנית העבודה שלו את עומס התיקים המוטל על העו"סים וממילא לא קבע את תקציב המשרד בנושא זה לנוכח עומס העבודה הרצוי של העו"סים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה להשלים בהקדם את המהלך לקביעת המספר המרבי של תיקים בטיפולם של עו"סים בתפקידים השונים, ובכלל זה לגבש תוכנית רב-שנתית מתקצבת לשם עמידה ביעדים אלו, זאת לנוכח הצורך בפתרון בעיית העומס המוטל על העו"סים

⁵³ מבקר המדינה, מתקפת הטורו בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל - הטיפול באוכלוסייה (2025), "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל" (2025), עמ' 10.

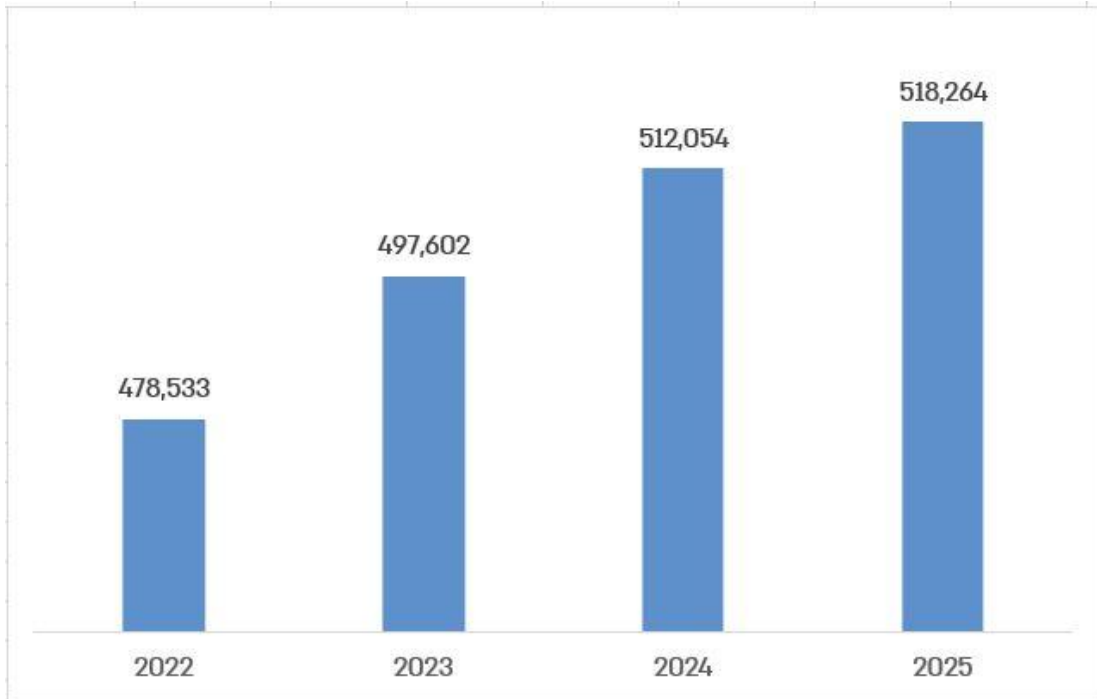
⁵⁴ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2021), "מימון שירותי רווחה".

במש"חים, אשר התגבר במהלך המלחמה, וכדי להבטיח את מתן המענה המיטבי לתושבים הזקוקים לשירותי רווחה.

העומס במבט ארצי

משרד מבקר המדינה בדק את מספר תיקי הרווחה במש"חים ברחבי הארץ (תיק רווחה עשוי לכלול כמה מטופלים בני אותה משפחה), באופן כללי ובחלוקה לפי תחומים, בשנים 2022 - 2025.

תרשים 4: מספר תיקי הרווחה הפעילים במש"חים - ארצי, 2022 - 2025



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים 4 מסתמנת מגמת עלייה במספר תיקי הרווחה הפעילים במש"חים ברחבי הארץ, מ-478,533 בשנת 2022 ל-518,264 בשנת 2025, עלייה בשיעור של 8%.

בד בבד עם העלייה במספר התיקים, חלה עלייה גם במספר התקנים, כמתואר בלוח 5 להלן ובתרשים 1 לעיל.

לוח 5: שיעור העלייה במספר תיקי הרווחה ובמספר תקני העו"ס במש"חים - ארצי, 2022-2024

2024	2023	2022	
512,054	497,602	478,533	מספר תיקי הרווחה
3%	4%		שיעור העלייה הבין-שנתית
7,024	6,499	6,192	מספר תקני עו"ס
8%	5%		שיעור העלייה הבין-שנתית
5,870	5,602	5,416	מספר תקני עו"ס מאוישים
5%	3%		שיעור העלייה הבין-שנתית

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור העלייה במספר תקני העו"ס בשנים 2022 - 2024 גדול משיעור העלייה במספר תיקי הרווחה: בשנים 2022 - 2023 חלה עלייה של 4% במספר תיקי הרווחה, ובד בבד חלה

עלייה של 5% במספר תקני העו"ס במש"חים, ובשנים 2023 - 2024 חלה עלייה של 3% במספר תיקי הרווחה, ובד בבד חלה עלייה של 8% במספר תקני העו"ס במש"חים. לעומת זאת, שיעור העלייה במספר תקני עו"ס המאווישים בשנים 2022 - 2023 (3%) היה נמוך משיעור העלייה במספר תיקי הרווחה (4%), אך בשנים 2023 עד 2024 שיעור זה (5%) היה גדול משיעור העלייה במספר התיקים (3%).

בהליך שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה באמצעות שולחנות עגולים במסגרת הביקורת עלה כי מספר הפניות למש"ח גדל בכל הארץ. לדוגמה, מנהלת המש"ח בעירייה בדרום הארץ תיארה עלייה דרמטית במספר המשפחות המטופלות:

"גדלנו מ-2,500 ל-3,500 משפחות. זה אתגר בפני עצמו. העובדים לא היו מוכנים לעומס הזה"

המשתתפים בשולחנות העגולים הדגישו כי לדעתם מספר הפניות צפוי לגדול עוד יותר בעתיד בעקבות השפעות ארוכות טווח של המלחמה:

"הבום הגדול עוד לפנינו"

נמצא כי עם הגידול במספר תיקי הרווחה במש"חים בשנים 2022 - 2024 (מ-478,533 בשנת 2022 ל-512,054 בשנת 2024) גדל גם מספר תקני העו"ס (מ-6,192 ל-7,024), ובמידה פחותה - גם מספר התקנים המאווישים (מ-5,416 ל-5,870). אף כי ממוצע התיקים לתקן מאויש נותר יציב בשנים אלו (כ-88 בשנת 2022 וכ-87 בשנת 2024), ככל הנראה הוא אינו משקף את הגידול הצפוי בהמשך בביקוש לשירותי רווחה בעקבות המלחמה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לפעול מול משרד האוצר והרשויות המקומיות ולהיערך להשפעות הצפויות של המלחמה על מערך הטיפול בתושבים ולגידול העתידה הצפוי בהיקף הביקוש לשירותי רווחה ברשויות המקומיות, ובין היתר לפעול למימוש המלצות דוח תמהיל העיסוק, לרבות באמצעות תגבור תקני העו"ס במש"חים.

להלן יוצג מספר תיקי הרווחה הפעילים במש"חים ברחבי הארץ, בחלוקה לפי תחומי עיסוק:

לוח 6: מספר תיקי הרווחה במש"חים ברחבי הארץ לפי תחומי עיסוק, 2025*

מספר תיקי רווחה	תחום עיסוק
329,315	משפחה
35,867	אזרחים ותיקים
23,703	מוגבלויות
10,740	נוער וצעירים
3,012	התמכרויות
2,185	אלימות במשפחה

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * הנתונים מעודכנים לספטמבר 2025.

מלוח 6 עולה כי התחום העמוס ביותר בהיבט של מספר תיקי הרווחה הארצי הוא תחום המשפחה (בסה"כ 329,315 תיקים בשנת 2025), ובפער ניכר אחריו מדורג תחום האזרחים הוותיקים (35,867).

כדי לאמוד את העומס המוטל על העו"סים במש"ח בחלוקה לפי תחומי עיסוק נדרשים נתונים על מספר תיקי הרווחה שבהם מטפל כל אחד מהעו"סים בתפקידים השונים במש"ח.

משרד הרווחה מסר לצוות הביקורת כי הנתונים שברשותו אינם משקפים במדויק את תמונת המצב המורכבת על מספר תיקי הרווחה לעו"ס בחלוקה לפי תפקיד. גם במחקר שעשה משרד הרווחה בדצמבר 2024 צוין כי למשרד אין מידע מדויק דיו על העומסים שיש על העו"סים, בהתבסס על מספר תיקי הרווחה שבטיפולם ועל סוגיהם.⁵⁵

לדוגמה, מנתוני משרד הרווחה שהועברו למשרד מבקר המדינה על המש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **מגדל העמק**, **מודיעין**, **מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין** והמועצה המקומית **ראש פינה**), עולה כי היו 50 מקרים (מתוך 884, כ-6%) של עו"סים שטיפלו ביותר מ-1,000 תיקי רווחה בשנה: במגדל העמק - 12; במודיעין - 13; במעלות-תרשיחא - 8; בקריית מוצקין - 15; בראש פינה - 2. נתון של טיפול לכאורה ביותר מ-1,000 תיקים בשנה מעיד על אנומליה שמעוררת ספק לגבי דיוק הנתונים, ושלא נמצאו לה תימוכין בביקורת ברשויות המקומיות שנבדקו.

בדיקה מדגמית שביצע משרד מבקר המדינה של כ-10% מהמקרים האמורים העלתה מקרה בו היו רשומים כ-2,600 תיקי רווחה בטיפולו של עו"ס שכלל לא עבד במש"ח באותה עת; מקרה בו היו רשומים כ-1,400 תיקים בטיפולו של עו"ס, שבפועל טיפל בכ-200 תיקים; ומקרה בו עו"ס היה רשום בארבעה תפקידים (ראש צוות, עו"ס משפחה, עו"ס מוגבלויות ועו"ס אזרחים ותיקים), בעוד שבפועל הוא מילא שני תפקידים בלבד.⁵⁶

נמצא כי נתוני משרד הרווחה על הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין והמועצה המקומית ראש פינה) כללו 50 מקרים (כ-6%) של עו"סים שטיפלו ביותר מ-1,000 תיקי רווחה בשנה. עוד נמצא בבדיקה מדגמית של כ-10% מהמקרים האלו שביצע צוות הביקורת, כי היה פער בין נתוני משרד הרווחה על מספר העו"סים ומספר התיקים שבהם טיפלו ובין הנתונים בעניין זה שבידי הרשויות המקומיות שנבדקו. עוד נמצא כי לא היה באפשרות משרד הרווחה לשקף באופן מדויק את העומס המוטל בפועל על העו"סים במש"ח בחלוקה לפי תפקיד.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי ניתוח עומסים חייב להתבסס על גידול יחסי במספר מקבלי השירות, תוך שקלול גידול דמוגרפי ולא על גידול אבסולוטי בלבד.

על משרד הרווחה להגדיר מנגנונים שיאפשרו מעקב אחר מספר תיקי הרווחה בטיפולו של כל אחד מהעו"סים במש"ח, לשם בחינת העומס המוטל עליהם בתחומי העיסוק השונים ומתן מענה שלם על סוגיית העומס במש"חים.

העומס ברשויות המקומיות שנבדקו

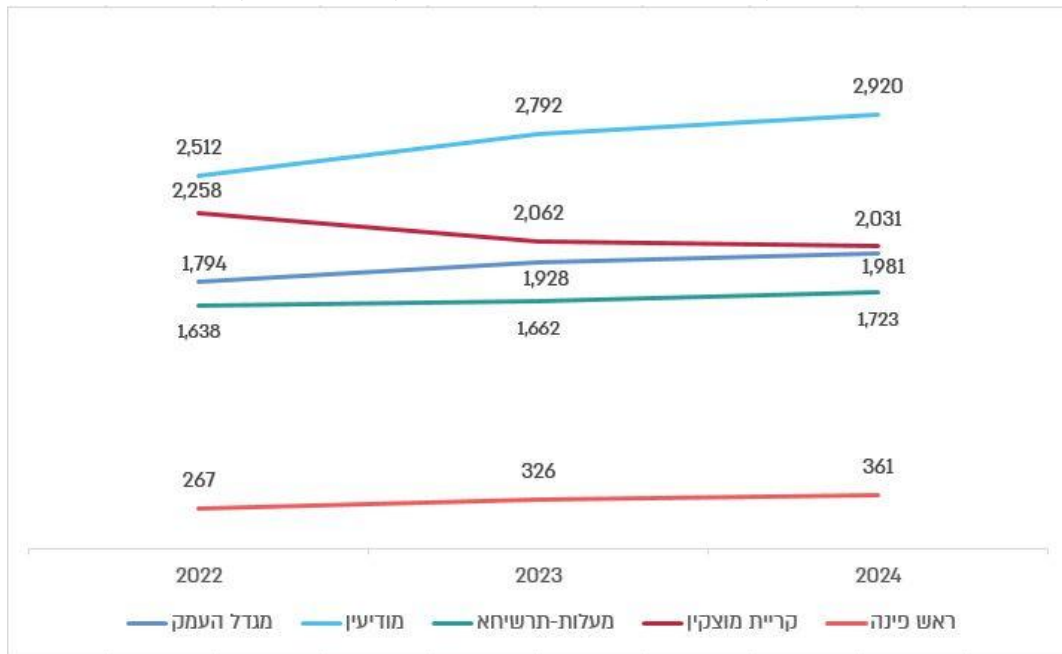
משרד מבקר המדינה בדק את מספר תיקי הרווחה ברשויות המקומיות שנבדקו בכל אחת מהשנים 2022 - 2024.⁵⁷

⁵⁵ משרד הרווחה, **הספר הגדול אודות כוח אדם בשדה הרווחה** (דצמבר 2024).

⁵⁶ מתוך נתוני משרד הרווחה מ-29.9.25 - עומס עבודה לפי תפקיד.

⁵⁷ יצוין כי הואיל ונתוני שנת 2025 מעודכנים לאמצע השנה בלבד ואינם משקפים את היקף העבודה השנתי, הרי שהם אינם מוצגים בתרשימים.

תרשים 5 : מספר תיקי הרווחה במש"ח ברשויות המקומיות שנבדקו, 2022 - 2024



על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 5 עולה כי בשנים 2022 - 2024 מספר תיקי הרווחה עלה מ-1,794 ל-1,981 בעיריית **מגדל העמק**; מ-2,512 ל-2,920 בעיריית **מודיעין**; מ-1,638 ל-1,723 בעיריית **מעלות-תרשיחא** ומ-267 ל-361 במועצה המקומית **ראש פינה**. בעיריית **קריית מוצקין** מספר תיקי הרווחה ירד מ-2,258 בשנת 2022 ל-2,031 בשנת 2024.

מנתוני הרשויות המקומיות שנבדקו עולה כי בארבע מהן חל גידול מתון במספר תיקי הרווחה במש"חים בשנים 2022 - 2024 (מ-1,794 ל-1,981 בעיריית **מגדל העמק**; מ-2,512 ל-2,920 בעיריית **מודיעין**; מ-1,638 ל-1,723 בעיריית **מעלות-תרשיחא** ומ-267 ל-361 במועצה המקומית **ראש פינה**). אולם ככל הנראה גידול זה עדיין אינו משקף את הגידול הצפוי בביקוש לשירותי רווחה בעקבות השפעות המלחמה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **מגדל העמק**, **מודיעין**, **מעלות-תרשיחא** ו**קריית מוצקין** והמועצה המקומית **ראש פינה**) להיערך, לרבות מבחינת כוח האדם, להשפעות הצפויות של המלחמה, באופן שמספר העו"סים במש"ח יהיה בהלימה לגידול הצפוי במספר הפניות.

כאמור, מספר תיקי הרווחה שבהם מטפל כל עו"ס במש"ח נותן אינדיקציה לעומס המוטל עליו. להלן נתונים על עו"סים עם עומס כבד של תיקי רווחה (יותר מ-50 תיקים), בחלוקה לפי תפקיד, ברשויות המקומיות שנבדקו⁵⁸. זאת בדומה להמלצות דוח תמהיל העיסוק, שלפיהן עו"ס משפחה במשרה מלאה יטפל ב-50 משפחות, עו"ס סדרי דין יגיש לבתי המשפט 44 תסקירים בשנה ועו"ס מוגבלויות יהיה אחראי ל-40 משפחות עם צרכים מיוחדים. להלן פירוט הנתונים בכל אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו⁵⁹:

⁵⁸ הנתונים בלוחות להלן הם מספר העו"סים עם עומס תיקים כבד בכל אחד מהתחומים, ובסוגריים מפורט לגבי כל אחד מהעו"סים מספר התיקים שבטיפולו.

⁵⁹ יצוין כי הרשויות המקומיות נבדלות זו מזו מבחינת העומסים המוטלים על עו"סים בתחומי הטיפול השונים, ובהתאם לכך מוצגים לגבי כל רשות מקומית שנבדקה תחומי טיפול שונים, רק אלה שבהם היה עומס של יותר מ-50 תיקים לעו"ס.

עיריית מגדל העמק: להלן נתונים על עו"סים שמוטל עליהם עומס כבד של תיקי רווחה (יותר מ-50 תיקים), במש"ח מגדל העמק בשנים 2022 - 2025.

לוח 7: מספר העו"סים ועומס התיקים בעיריית מגדל העמק, לפי תפקיד, 2022 - 2025

2025	2024	2023	2022	
7 ; 95 ; 94 ; 65 ; 115 ; 103 ; 100 (138)	6 ; 101 ; 83 ; 69 (118 ; 104 ; 103)	6 ; 79 ; 75 ; 75 (113 ; 90 ; 86)	7 ; 79 ; 77 ; 57 ; 96 ; 91 ; 86 (166)	משפחה*
3 ; 290 ; 195 (335)	3 ; 310 ; 212 (329)	3 ; 278 ; 194 (315)	3 ; 228 ; 194 (277)	אזרחים ותיקים
3 ; 108 ; 88 (154)	3 ; 123 ; 109 (152)	3 ; 124 ; 121 (126)	2 (118 ; 117)	מוגבלויות
		1 (58)	1 (62)	עו"ס מרכז קשר*
15	16	16	14	סך כל העו"סים במש"ח
87%	75%	75%	86%	שיעור העו"סים עם עומס תיקים כבד

על פי נתוני עיריית מגדל העמק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* עומס התיקים של עו"סים המועסקים במשרה חלקית הותאם למשרה מלאה.

עיריית מודיעין: להלן נתונים על עו"סים שמוטל עליהם עומס כבד של תיקי רווחה (יותר מ-50 תיקים), במש"ח מודיעין בשנת 2025. במש"ח אין נתונים על מספר תיקי הרווחה שבהם טיפל כל עו"ס בשנים 2022-2024.

לוח 8: מספר העו"סים ועומס התיקים בעיריית מודיעין, לפי תפקיד, 2022 - 2025

2025	2024	2023	2022	
3 (78 ; 184 ; 236)				משפחה
6 (57 ; 136 ; 67 ; 189 ; 185 ; 213)				אזרחים ותיקים
7 ; 131 ; 144 ; 113 ; 156 ; 182 (135 ; 112)				מוגבלויות
1 (76)				טיפול זוגי ומשפחתי
2 (53 ; 110)				חוק נוער
47				סך הכול עו"סים במש"ח
40%				שיעור העו"סים עם עומס תיקים כבד

על פי נתוני עיריית מודיעין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי לעיריית מודיעין אין נתונים על עומס התיקים של העו"סים במש"ח בשנים 2022 - 2024, ובשנת 2025 היו 19 עו"סים (מתוך 47, 40%) עם עומס תיקים כבד.

על עיריית מודיעין לנהל מעקב רציף אחר עומס התיקים של העו"סים במש"ח ולשמור את הנתונים במשך כמה שנים, לצורך בקרה על עומס העבודה של העו"סים בתחומי העיסוק השונים, דבר שיאפשר לה לפעול לאיזון העומס על העו"סים בהתאם לצורך.

עיריית מעלות-תרשיחא: במש"ח מעלות-תרשיחא אין נתונים על מספר תיקי הרווחה שבהם טיפל כל עו"ס בשנים 2022 - 2025. בהיעדר נתונים אלה, להלן חישוב עומס התיקים הממוצע לתקן מאויש של עו"ס על בסיס הנתונים הקיימים במש"ח⁶⁰.

לוח 9: מספר העו"סים ועומס התיקים בעיריית מעלות-תרשיחא, לפי תפקיד, 2022 - 2025

2025	2024	2023	2022	
21	20	20	19	סך כל התקנים המאוישים במש"ח
1,804	1,723	1,662	1,638	סך כל תיקי הרווחה
86	86	83	86	מספר התיקים ממוצע לתקן עו"ס מאוישת

על פי נתוני עיריית מעלות-תרשיחא, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁶⁰ עומס התיקים מחושב על ידי חלוקת סך כל תיקי הרווחה במש"ח עיריית מעלות-תרשיחא בסך כל התקנים המאוישים. התוצאה משקפת את מספר התיקים הממוצע לכל תקן עו"ס.

נמצא כי עיריית מעלות-תרשיחא לא ניהלה רישום ומעקב בעניין מספר תיקי הרווחה שבהם טיפל כל אחד מהעו"סים במש"ח לפי תחום התמחותו בשנים 2022 - 2025, ועל כן לא היה לה מידע על עומס התיקים שלהם בפועל. מחישוב עומס התיקים הממוצע לתקן מאויש של עו"ס על בסיס הנתונים הקיימים במש"ח עיריית מעלות-תרשיחא עלה כי בכל אחת מהשנים 2022 - 2025 עומס התיקים על העו"סים היה כבד (מעל 50).

על עיריית מעלות-תרשיחא לנהל רישום ומעקב בעניין מספר תיקי הרווחה שבהם מטפל כל אחד מהעו"סים במש"ח, לצורך בקרה על עומס העבודה של העו"סים בתחומי העיסוק השונים. יצירת בסיס נתונים כזה יאפשר לעירייה לפעול לאיזון העומס המוטל על העו"סים בהתאם לצורך.

עיריית קריית מוצקין : להלן נתונים על עו"סים שמוטל עליהם עומס כבד של תיקי רווחה (יותר מ-50 תיקים) במש"ח קריית מוצקין בשנים 2022 - 2025.

לוח 10 : מספר העו"סים ועומס התיקים בעיריית קריית מוצקין, לפי תפקיד, 2022 - 2025

2025	2024	2023	2022	
3 (73 ; 117 ; 80)	2 (95 ; 65)	1 (54)		משפחה
3 (283 ; 170 ; 209)	3 (78 ; 211 ; 214)	3 (54 ; 215 ; 277)	2 (392 ; 329)	אזרחים ותיקים
4 (174 ; 162 ; 154 ; 176)	3 (158 ; 138 ; 172)	2 (119 ; 106)	1 (85)	מוגבלויות
1 (149)	1 (118)			פרט ודרי רחוב
1 (54)				נוער וצעירים
46	44	45	38	סך כל העו"סים במש"ח
26%	20%	13%	8%	שיעור עו"סים עם עומס תיקים כבד

על פי נתוני עיריית קריית מוצקין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המועצה המקומית ראש פינה : להלן נתונים על עו"סים שמוטל עליהם עומס כבד של תיקי רווחה (יותר מ-50 תיקים) במש"ח ראש פינה בשנים 2022 - 2025.

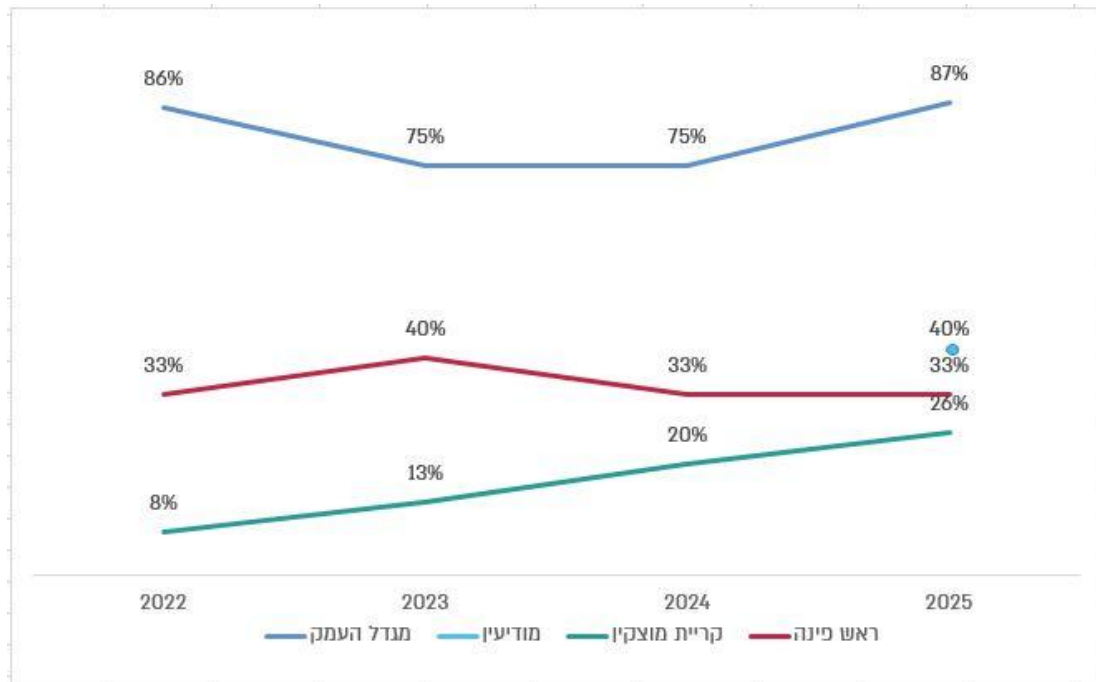
לוח 11 : מספר העו"סים ועומס התיקים במועצה המקומית ראש פינה, לפי תפקיד, 2022 - 2025

2025	2024	2023	2022	
1 (102)	1 (119)	1 (136)		משפחה
1 (230)*	1 (222)*	1 (162)	1 (224)	אזרחים ותיקים
6	6	5	3	סך כל העו"סים במש"ח
33%	33%	40%	33%	שיעור העו"סים עם עומס תיקים כבד

על פי נתוני המועצה המקומית ראש פינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * בתפקיד עו"ס אזרחים ותיקים ועו"ס משפחה.

להלן תוצג תמונת מצב של שיעור העו"סים שמוטל עליהם עומס כבד של תיקי רווחה (יותר מ-50 תיקים) ברשויות המקומיות שנבדקו.

תרשים 6: שיעור העו"סים שמוטל עליהם עומס תיקים כבד ברשויות המקומיות שנבדקו, 2025 - 2022



על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 6 עולה כי בעיריית **מגדל העמק** חלה ירידה בשיעור העו"סים עם עומס תיקים כבד (יותר מ-50) מ-86% בשנת 2022 ל-75% בשנת 2023, שיעור זה נשאר יציב בשנת 2024 ועלה בשנת 2025 ל-87%. בעיריית **קריית מוצקין** חלה עלייה רציפה בשיעור העו"סים עם עומס תיקים גבוה מ-8% בשנת 2022 ל-26% בשנת 2025. במועצה המקומית **ראש פינה** שיעור העו"סים עם עומס תיקים כבד נשאר קבוע (33%) בשנים 2022 - 2025, למעט עלייה בשנת 2023 (40%). כאמור, במש"ח עיריית **מודיעין** היו נתונים על מספר תיקי הרווחה שבהם טיפל כל עו"ס בשנת 2025 בלבד, ובמש"ח עיריית **מעלות-תרשיחא** לא היו נתונים אלה בשנים 2022 - 2025.

נמצא כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין והמועצה המקומית ראש פינה) היה מוטל על העו"סים במש"ח עומס כבד במיוחד של תיקים, שהגיע אף ל-335 תיקים לעו"ס בעיריית מגדל העמק; 236 בעיריית מודיעין; 392 בעיריית קריית מוצקין ו-230 במועצה המקומית ראש פינה. תחומי העיסוק שבהם עומס התיקים היה הכבד ביותר היו משפחה, אזרחים ותיקים ומוגבלויות.

עוד נמצא כי שיעור גדול מאוד מהעו"סים במש"ח בכל הרשויות המקומיות שנבדקו (פרט לעיריית מעלות-תרשיחא, שלא היו בידיה נתונים כאמור) התמודדו עם עומס תיקים חריג בשנים 2022 - 2025, שהגיע ל-87% מהעו"סים בעיריית מגדל העמק; 40% בעיריית מודיעין (בשנת 2025); 26% בעיריית קריית מוצקין; ו-40% במועצה המקומית ראש פינה, ושיעור זה אף גדל מאז פרוץ המלחמה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין והמועצה המקומית ראש פינה) לפעול עם משרד הרווחה להפחתת העומס על העו"סים, בייחוד בתחומים של משפחה, אזרחים ותיקים ומוגבלויות, ובכלל זאת לשקול להקצות לכך תקציבים, כדי לאפשר לעו"סים לתת את המענה המקצועי המיטבי לתושבים הזקוקים לכך.

עיריית **מגדל העמק** מסרה בתשובתה כי המחסור בכוח האדם, נוסף על השפעת אירועי השנתיים האחרונות על אוכלוסיית הרשות, גורמים להטלת עומס כבד עד חריג על חלק ניכר מן העובדים.

מספר התיקים הממוצע לעובד ברשות הוא 120, ולעיתים מספר התיקים לעו"ס יחיד גדול מ-300. עם זאת, חלק מהנתונים אינם משקפים בהכרח עומס מהותי, משתי סיבות עיקריות: ראשית, על רקע השונות בין סוגי התיקים מבחינת רמת הסיכון והיקף ההתערבות הנדרש, חלק ניכר מהתיקים הפתוחים אינו דורש השקעת משאבים של ממש, ותרומתו לעומס הכללי זניחה. שנית, טעויות ברישום יוצרות כפילויות ושיוך תיקים לעובדים שאינם מטפלים בתיקים בפועל. כדי להתמודד עם סוגיות אלה העירייה פועלת להצלבת נתונים כללית כדי לאמוד את מספר התיקים בפועל. כמו כן, בכונתה ליעל את מערכת התיעדוף והחלוקה של התיקים בהתאם להכשרתו ולכישוריו של העובד.

עיריית קריית מוצקין מסרה בתשובתה כי העובדה שבשנים 2022 - 2024 פחת מספר תיקי הרווחה מחד גיסא, אולם בשנים 2022 - 2025 חל גידול בשיעור העו"סים שמוטל עליהם עומס רב של תיקים מאידך גיסא מעידה כי המלחמה גרמה לשינוי באופי התיקים: הם הפכו מורכבים יותר, אינטנסיביים יותר ודורשים משאבי זמן וטיפול רבים יותר. העירייה נערכת להעמיק בבדיקת סוגיה זו, מתוך הבנה שהיא מתמודדת עם "המחירים השקופים" של המלחמה: גידול במספר מקרי הגירושין (בדגש על משפחות מילואים), אלימות במשפחה ומצוקות פוסט-טראומטיות, שמחייבות התערבות עומק גם אם מספר התיקים "על הנייר" פחת.

מנהלי המש"חים ועובדיהם ברשויות המקומיות שנבדקו ציינו לפני צוות הביקורת את עניין העומס על העו"סים והכבדתו בעקבות המלחמה, כמפורט להלן:

עיריית מגדל העמק: עם פרוץ המלחמה חלה עלייה חדה בהיקף המשימות של המדור לאזרחים ותיקים, מאחר שהוא נדרש לתת מענה לאוכלוסייה רחבה יותר תוך מחסור ניכר בתקני כוח האדם. מצב זה הוביל לעומס מתמשך על הצוות הקיים. לדוגמה, נוצר עומס חריג על צוות העו"ס עקב פניות רבות שקיבלו המש"חים מאזרחים ותיקים המתגוררים בתחומה המוניציפלי של הרשות המקומית שבבתיים לא היו קיימים אמצעי מיגון (כגון ממ"ד או ממ"ק). צוות המש"ח נדרש לתת להם מענה מידי ותמיכה נפשית, לעיתים גם ללא פתיחת תיקים רשמיים. יצוין כי בד בבד עם ההכבדה בעומס התמודדו העו"סים בעצמם עם עומס רגשי ניכר, שחיקה גבוהה ופער בין היקף הפניות לבין המשאבים והתקנים הקיימים.

עיריית מודיעין: מנהלת המש"ח מסרה לצוות הביקורת כי בתקופת הביקורת הייתה עלייה מתמדת בפניות תושבים, בלו שהוגדלו מצבת כוח האדם והיקף השירותים, והדבר הגביר את העומס על העו"סים. העובדים דיווחו על קושי נפשי רב בעבודה, עד כדי קריסה.

עיריית מעלות-תרשיחא: הצורך בהפחתת עומס העבודה במש"ח עלה עוד לפני המלחמה, בשנת 2022. מצב זה נמשך גם לאחר פרוץ המלחמה. לדוגמה, ביוני 2024 פנה המש"ח לעירייה בבקשה לאישור העסקת עו"ס כממלאת מקום, תוך הדגשת עומס התיקים, הפניות הרבות לפתיחת תיקי משפחה חדשים והקושי לתת מענה הולם לתושבים במצב הקיים.

עיריית קריית מוצקין: מנהלת המש"ח מסרה לצוות הביקורת כי במהלך המלחמה היה עומס עבודה רב על עו"ס לסדרי דין ועו"ס לחוק נוער, וכן על עו"ס משפחה ועו"ס מוגבלויות המטפלים במקרים מורכבים.

המועצה המקומית ראש פינה: מנהלת המש"ח מסרה לצוות הביקורת כי במהלך המלחמה היה עליה עומס עבודה רב כעו"ס לחוק נוער, ועו"ס משפחה דיווחה לה כי היא קורסת מרוב עומס.

נמצא כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריית מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין והמועצה המקומית ראש פינה) העו"סים דיווחו על עלייה בעומס העבודה המוטל עליהם מאז פרוץ המלחמה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריית מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין והמועצה המקומית ראש פינה) לפעול בהקדם להפחתת עומס

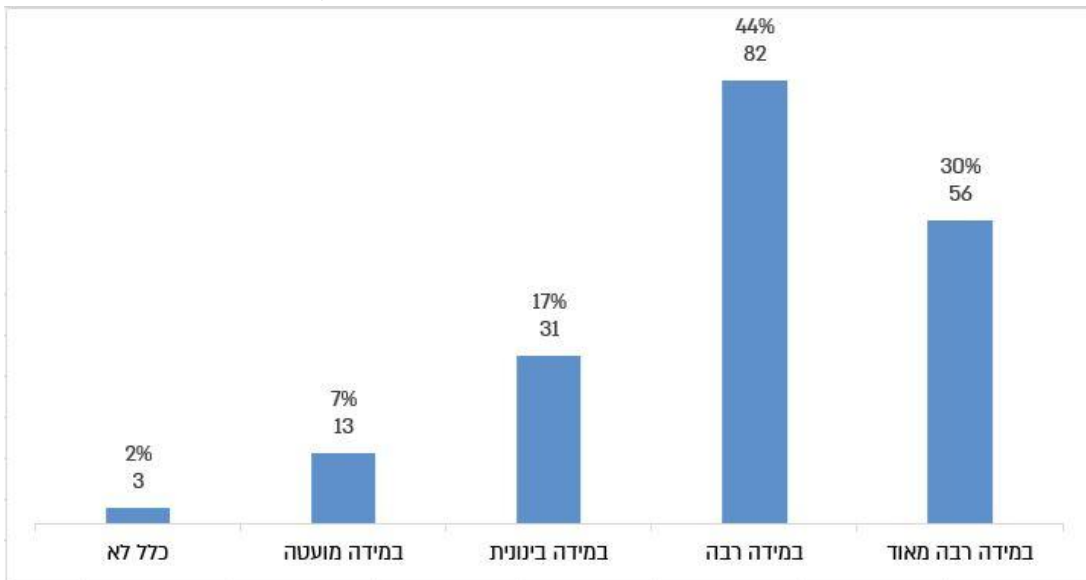
העבודה המוטל על העו"סים במש"ח, בייחוד לנוכח העובדה כי העומס צפוי להמשיך להתגבר בעקבות המלחמה.

עיריית מגדל העמק מסרה בתשובתה כי היא מחויבת לטיפול בליקויים ולחיזוק המערך הסוציאלי לטובת תושביה. עם זאת, חלק מהחסמים המרכזיים הם מערכתיים ותלויים במדיניות, בתקינה ובתקצוב ממשלתיים. העירייה מצפה לשיתוף פעולה עם משרד הרווחה לצורך הסרת חסמים אלו ומתן מענה הולם לאתגרים החריגים שנוצרו בעקבות המלחמה.

שיתוף הציבור

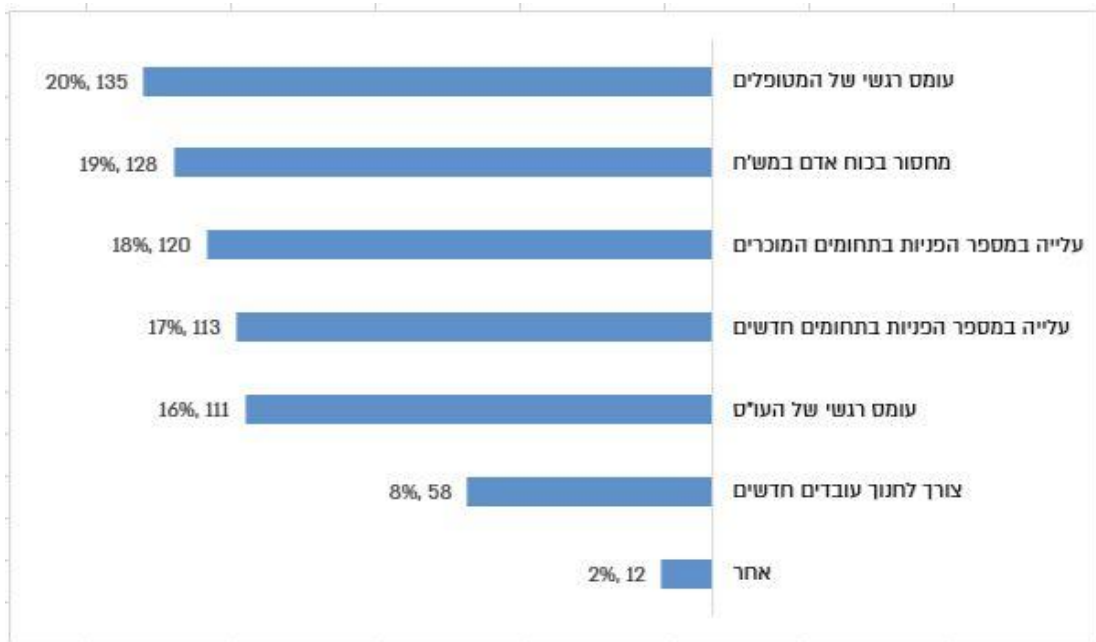
בשיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה באמצעות שאלון שהופץ למדגם לא מייצג של עו"סים המועסקים במש"חים, והשיבו עליו 188 עו"סים כאמור, ציינו רוב המשיבים (74%- כ-138) כי עומס העבודה במש"ח גדל מאז פרוץ המלחמה במידה רבה עד רבה מאוד, כמתואר בתרשים 7 להלן, וזאת בייחוד בשל העומס הרגשי על המטופלים, מחסור בכוח אדם ועלייה במספר הפניות, כמפורט בתרשים 8 להלן.

תרשים 7 : הגידול בעומס העבודה במש"ח מאז פרוץ המלחמה



על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

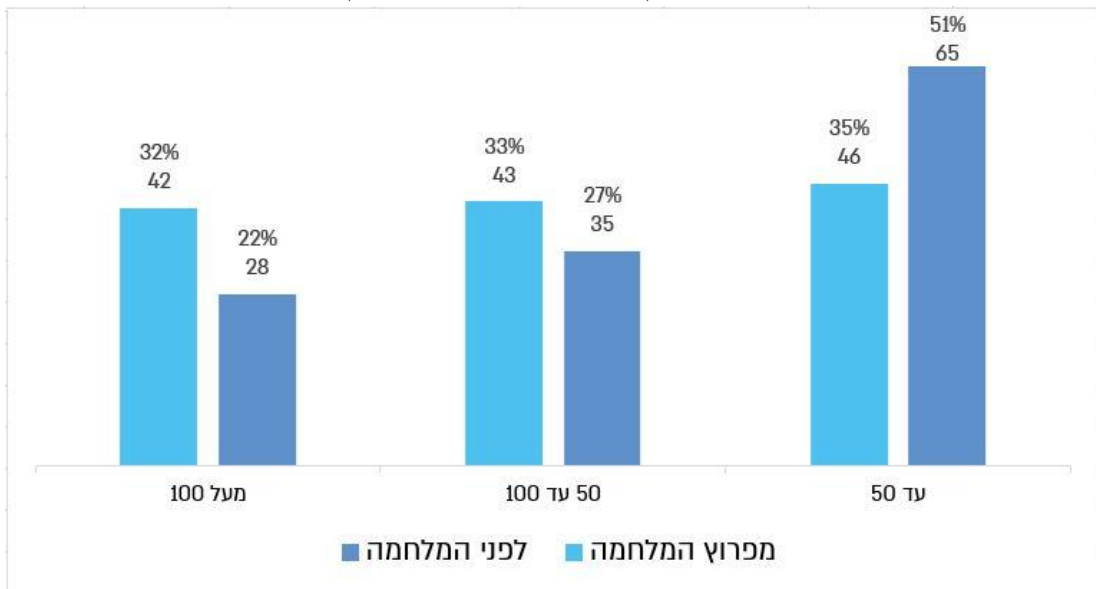
תרשים 8 : סיבות לגידול בעומס העבודה במש"ח מאז פרוץ המלחמה*



על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * מאחר שניתן היה לסמן כמה תשובות, הנתונים מציינים את מספר ההתייחסויות לכל סיבה שצוינה ואת שיעורן מכלל ההתייחסויות.

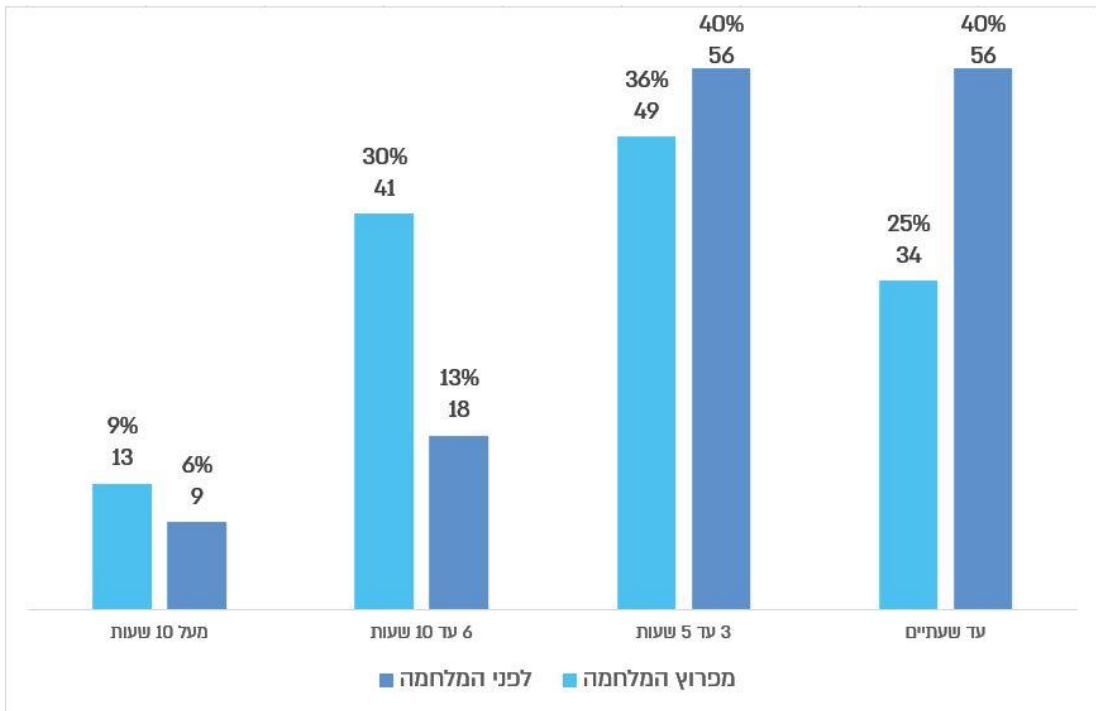
עוד עלה כי מאז פרוץ המלחמה חלה עלייה במספר הממוצע של תיקי הרווחה בהם טיפלו העו"סים בחודש, כמוצג בתרשים 9 להלן. לפני המלחמה רוב המשיבים (65%, 51%) טיפלו ב-50 תיקים לכל היותר ומאז שפרצה רובם (85%, 65%) טיפלו ב-50 תיקים ויותר. משך הטיפול הממוצע בחודש בכל תיק התארך אף הוא מאז פרוץ המלחמה משעתיים ופחות (56%, 40%) ל-3 - 10 שעות (90%, 66%), כמתואר בתרשים 10 להלן:

תרשים 9 : מספרם הממוצע של תיקי הרווחה לעו"ס לפני המלחמה ואחרי שפרצה



על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

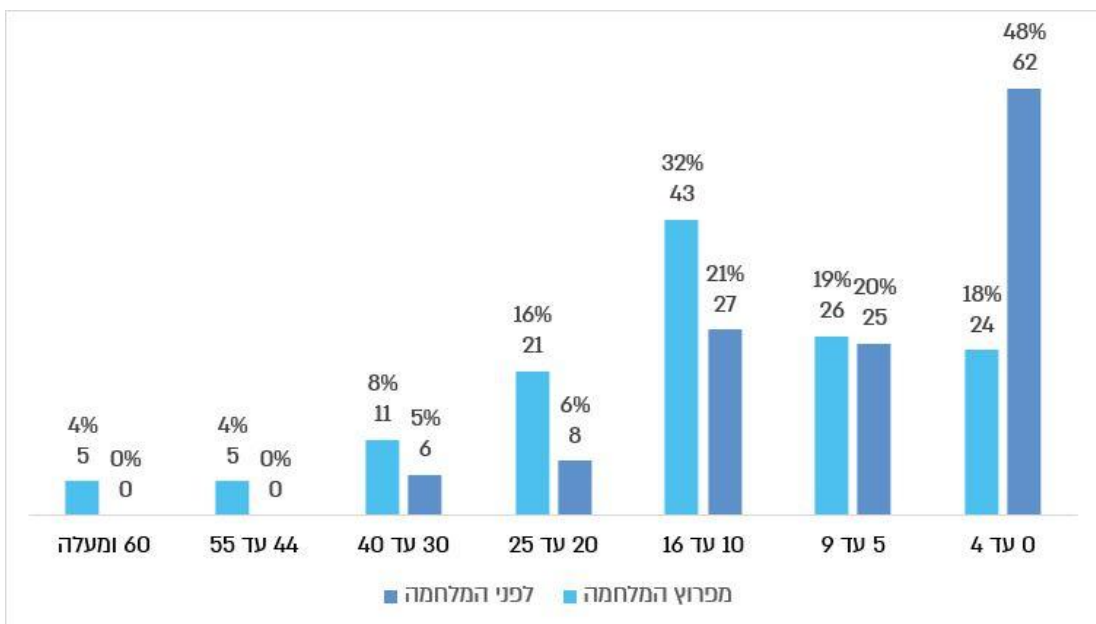
תרשים 10 : משך הטיפול הממוצע בתיק רווחה בחודש לפני פרוץ המלחמה ואחרי שפרצה



על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

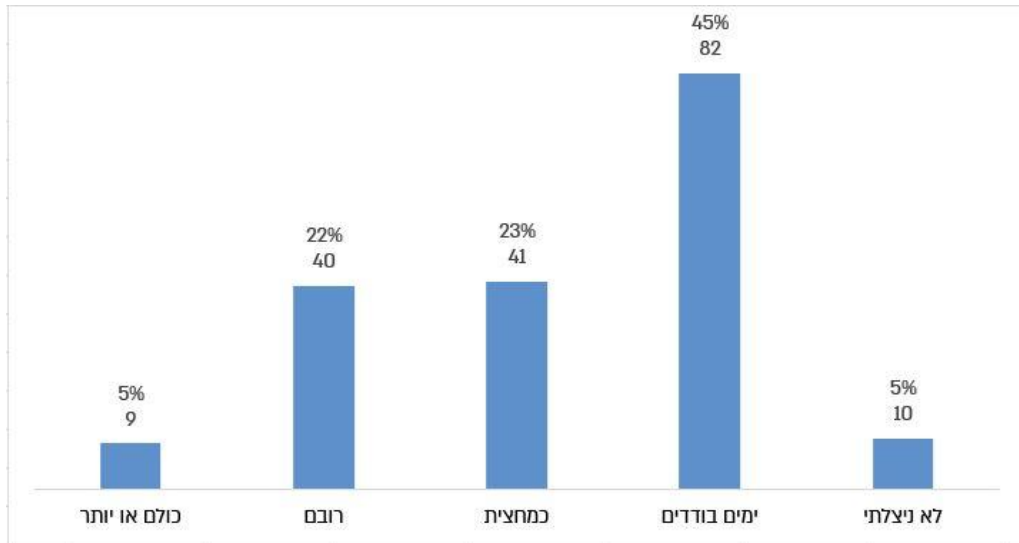
נוסף על העלייה במספר התיקים שבהם טיפל כל עו"ס ובזמן שהקדיש לטיפול בהם, משיתוף הציבור עלה כי עומס העבודה בא לידי ביטוי גם במספר הממוצע של שעות נוספות שנדרשו העו"סים לעבוד ובתת-ניצול של ימי חופשה. מספרן הממוצע של השעות הנוספות לעו"ס גדל מ-0 עד 4 שעות בחודש עבור רוב המשיבים (48%, 62) לפני המלחמה ל-10 עד 16 שעות בחודש עבור רובם (32%, 43) מאז פרוץ המלחמה, כמתואר בתרשים 11 להלן. מחצית מהמשיבים (50%, 92) ציינו שניצלו ימי חופשה בודדים או שלא ניצלו כלל ימי חופשה בשנה החולפת, כמוצג בתרשים 12 להלן:

תרשים 11 : מספר השעות הנוספות הממוצע לעו"ס במש"חים בחודש לפני פרוץ המלחמה ואחרי שפרצה



על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 12 : ניצול ימי חופשה של העו"סים במש"חים בשנת 2025



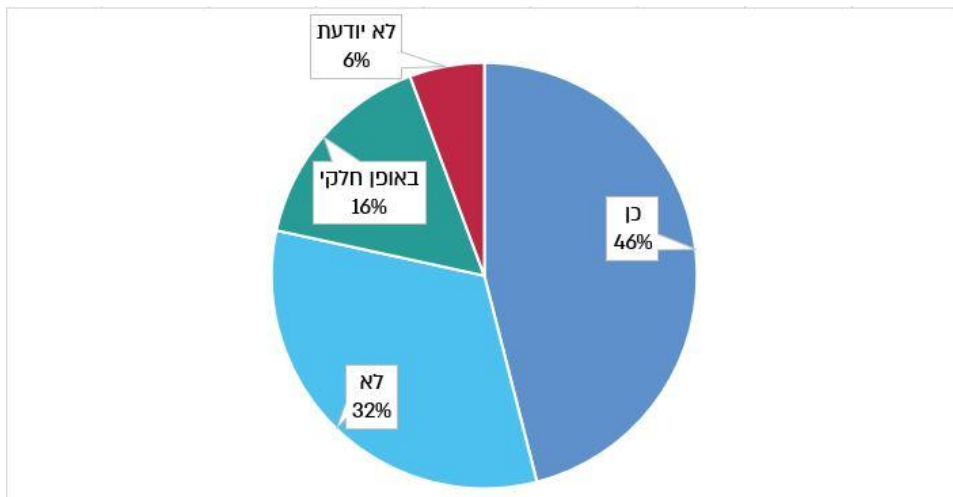
על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הסיבות העיקריות שצינו המשיבים לא-ניצול מלוא מכסת ימי החופשה היו עומס עבודה מתמשך, ובכלל זה ריבוי משימות ובייחוד בשעת חירום; מחסור בכוח אדם ובמי שימלא את מקומם; תחושת מחויבות הן כלפי הצוות והן כלפי המטופלים והפונים; קושי רגשי לצאת לחופשה בשל מצב רוח ירוד ותחושת אשמה. להלן ציטוטים לדוגמה:

"לא מסוגלת להשאיר משפחות בטיפול ללא מענה"	"יש לי הרבה עבודה, לא יכול להרשות לעצמי לקחת חופש"
"לא היה לי מצב רוח שמתאים לחופש"	"לא ליפול למעמסה על בנות הצוות הנוספות"

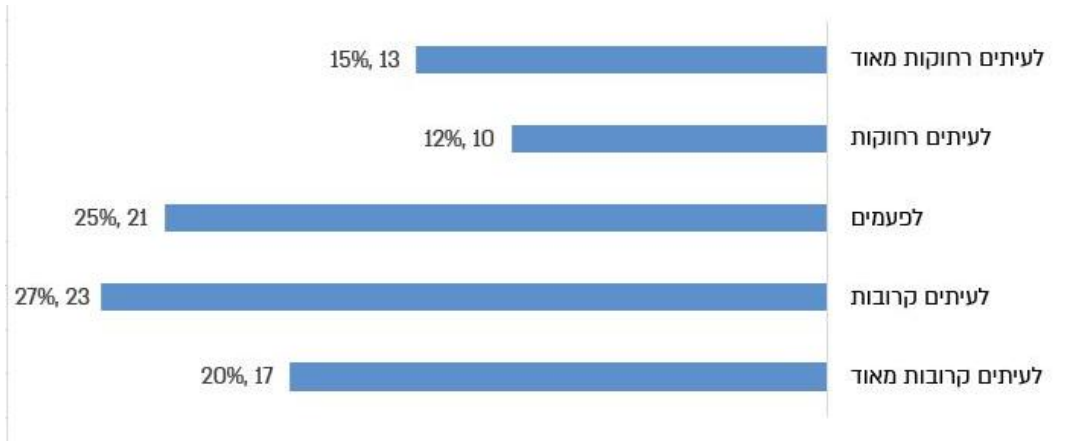
עוד עלה משיתוף הציבור כי כשליש מהמשיבים (57, 32%) לא קיבלו תשלום על עבודתם בשעות נוספות, כמתואר בתרשים 13 להלן, וכי מאז פרוץ המלחמה רובם (40, 47%) עבדו ללא תמורה כספית לעיתים קרובות או קרובות מאוד, כמתואר בתרשים 14 שלהלן:

תרשים 13 : קבלת תשלום על עבודה בשעות נוספות בקרב העו"סים במש"חים לאחר פרוץ המלחמה



על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 14 : תדירות העבודה ללא תמורה כספית בקרב העו"סים במש"חים מאז פרוץ המלחמה



על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משיתוף הציבור עלה כי כשליש מהמשיבים (57, 32%) ציינו כי לא קיבלו תשלום על עבודתם בשעות נוספות וכי מאז פרוץ המלחמה רובם (40, 47%) עבדו ללא תמורה כספית לעיתים קרובות או קרובות מאוד.

על הרשויות המקומיות לוודא כי התשלום לעו"סים בעד עבודתם בשעות נוספות יבוצע כקבוע בחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, ויביא לידי ביטוי את מלוא היקף עבודתם.

עיריית מגדל העמק מסרה בתשובתה כי תשלומי השכר לעובדי הרווחה משולמים בהתאם לדין ולהסכמים קיבוציים, בכפוף לדיווח ואישור הממונה. אליבא דמנכ"לית העירייה, אם נדרשו שעות נוספות הן שולמו כחוק. הנהלים יחודו בקרב מנהלים ועובדים והיא תפעל לריענון ההנחיות בקרב המנהלים, לשיפור מנגנוני הבקרה על דיווחי שעות וכן תשים דגש על עידוד ניצולם של ימי חופשה לצמצום שחיקה, אם העומס המבצעי יאפשר זאת.



הביקורת העלתה כי קיים פער בין נתוני משרד הרווחה על מספר העו"סים ומספר התיקים שבהם טיפלו (50 מקרים, שהם כ-6%, של עו"סים שטיפלו ביותר מ-1,000 תיקי רווחה בשנה) ובין הנתונים הקיימים בעניין זה ברשויות המקומיות שנבדקו (העומס המרבי של תיקים לעו"ס לא עלה על 335), וכי אין באפשרות המשרד לשקף במדויק את העומס המוטל בפועל על העו"סים בתפקידים השונים במש"ח. הפער נובע מכך שלמשרד הרווחה אין מידע מדויק דיו על העומסים שיש על העו"סים, בהתבסס על מספר תיקי הרווחה שבטיפולם ועל סוגיהם.

עוד עלה כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקרית מוצקין והמועצה המקומית ראש פינה) היה מוטל על העו"סים במש"ח עומס כבד במיוחד של תיקים, וכי תחומי העיסוק שבהם הוא היה הכבד ביותר היו משפחה, אזרחים ותיקים ומוגבלויות. עוד נמצא כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו (פרט לעיריית מעלות-תרשיחא שלא היו בידיה נתונים כאמור) שיעור גדול מאוד מהעו"סים במש"ח התמודדו עם עומס תיקים חריג בשנים 2022 - 2025, והוא גדל מאז פרוץ המלחמה.

ממצאי שיתוף הציבור מתיישבים עם ממצאי הביקורת ומעידים על עומס עבודה כבד בקרב העו"סים במש"ח, ועל התגברותו בעקבות המלחמה. העומס בא לידי ביטוי במספרם הממוצע של תיקי הרווחה שבהם טיפלו העו"סים בחודש, במשך הזמן שהוקדש לטיפול בהם, במספר השעות הנוספות שנדרשו העו"סים לעבוד לכאורה ללא תמורה ובניצול חסר של ימי החופשה שהיו זכאים להם.

מומלץ כי משרד הרווחה ישלים בהקדם את המהלך לקביעת התקן המרבי של מטופלים לעו"סים בתפקידים השונים, ויפתח כלים שיאפשרו מעקב אחר מספר תיקי הרווחה בטיפולו של כל אחד מהעו"סים במש"ח, לשם בחינת העומס המוטל עליהם בתחומי העיסוק השונים ומתן מענה שלם על סוגיית העומס במש"חים. זאת כדי להיערך להשפעות הצפויות של המלחמה על מערך הטיפול בתושבים ולעלייה העתידית הצפויה בהיקף הביקוש לשירותי רווחה ברשויות המקומיות.

עוד מומלץ כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו (עירויות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקרית מוצקין והמועצה המקומית ראש פינה) יפעלו בהקדם להפחתת העומס על העו"סים, בייחוד בתחומי המשפחה, האזרחים הוותיקים והמוגבלויות, ובכלל זאת ישקלו להקצות לכך תקציבים, כדי לאפשר לעו"סים לתת את המענה המקצועי המיטבי לתושבים הזקוקים לכך.

שחיקה בעבודת העו"סים במש"ח

ביטויים לשחיקה בקרב העו"סים במש"ח

שחיקה מוגדרת כתסמונת מתמשכת של לחץ, הנובעת מדרישות תפקיד מרובות לאורך זמן, לצד משאבים שאינם מספיקים כדי למלא את הדרישות. שחיקה מתבטאת בתשישות גופנית ונפשית, בעמדות שליליות כלפי העבודה, לרבות יחס מנוכר כלפי הלקוחות, ובירידה בתחושת המסוגלות המקצועית⁶¹. על פי מחקרים רבים שבוצעו בארץ ובעולם, דרישות תפקיד מסוימות ובהן עומס עבודה, עמימות תפקידית (חוסר בהירות לגבי ציפיות, דרישות, סמכויות וגבולות האחריות של עובד בתפקידו) ואינטראקציות תובעניות מהבחינה הרגשית עם לקוחות עשויות לעורר רגשות שליליים בקרב עובדים, להגביר תשישות ולהוביל לשחיקה⁶².

ניתן לזהות בתפקיד העו"ס במש"ח מאפיינים תעסוקתיים שעלולים להגביר את רמת השחיקה, ובהם: מספר רב של מקבלי שירות, מצבי לחץ יום-יומיים, כגון עימותים ודילמות בתפקיד, חשיפה לאלימות ושעות עבודה רבות. כמו כן, הפערים שבין צורכי מקבלי השירות לבין היכולת של העו"סים לספק להם את המענה המיטבי מגבירים את תחושת חוסר האונים, שוחקים את העו"ס ותורמים לנטישת המקצוע⁶³.

בדוח מבקר המדינה משנת 2025 בנושא פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למתן מענה רגשי ונפשי בעיתות שגרה ובמהלך מלחמת חרבות ברזל צוין כי מטפלים ואנשי בריאות הנפש שעוסקים בטיפול בקורבנות טראומה חווים סימפטומים טראומתיים ובהם נדודי שינה, מחשבות חוזרות ונשנות על אירועים מפחידים ועצבנות, וזאת אף שלא נחשפו ישירות לאירוע טראומתי⁶⁴.

בעקבות המלחמה נדרשו העו"סים לתפקד בעצימות גבוהה בצד התמודדות אישית עם השפעות המלחמה, ובהן גיוס של בני משפחה למילואים, פינוי ממקום המגורים, טיפול בילדים קטנים במצב חירום, קיום שגרת עבודה כעובדים חיוניים במצב חירום.

משתותף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה באמצעות שולחנות עגולים במסגרת הביקורת עלה כי העו"סים חוו שינוי משמעותי באופי העבודה השוטפת מאז פרוץ המלחמה, שנבע לא רק מעלייה במספר הפניות, אלא בעיקר מקבלת פניות מאוכלוסיות שטרם טופלו בעבר במש"ח, וזאת לצד שחיקה מתמשכת וחוסר יכולת לספק להן מענה ברמה גבוהה לאורך זמן. הם תיארו תחושת בלבול, היעדר גבולות מקצועיים והיעדר חלוקה ברורה של תחומי אחריות:

⁶¹ Bakker, A. B. & de Vries, J. D. (2021) Job Demands–Resources theory and self-regulation: new explanations and remedies for job burnout, *Anxiety, Stress & Coping*, 34(1), 1-21.

⁶² Fernandez de Henestrosa M., Sischka, P. E. & Steffgen, G. (2023) Examining the challenge-hindrance-threat distinction of job demands alongside job resources, *Frontiers in Psychology*, 1-12.

⁶³ משרד הרווחה, *קידום מעמד העובדים הסוציאליים בישראל*, (2022).

⁶⁴ מבקר המדינה, *דוח על הביקורת בשלטון המקומי* (2025), "פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל".

"מי אחראי על הפצועים? על השבים? משרד הרווחה אמור להוביל, אבל בפועל [תפקידי] העו"סים [הם] חסרי גבולות [אחריות]"

כאמור, מצב זה של גבולות תפקיד לא ברורים, המכונה "עמימות תפקידית", נחשב לאחד הגורמים הקשורים להתפתחות שחיקה בעבודה ולפגיעה בביצועי העובד⁶⁵.

עוד ציינו המשתתפים את החשיפה המוגברת שלהם בזמן המלחמה לתקשורת ולאירועים הקשים ואת הקושי לשמור על אותה רמת תפקוד במהלך אירוע שהם עצמם חלק ממנו, בלי לאפשר לכך להשפיע על עבודתם:

"זו אחזקה רגשית מתמשכת, תוך כדי הימנעות מהידבקות בטראומה של האחר"

הם תיארו ירידה ברמת הקשר עם המטופלים, קיצור תהליכים ומעבר ממענה עומק לטיפול טכני ומהיר:

"אני יודעת שזה לא מה שהייתי רוצה לתת - אבל אין לי ברירה"

"המשבר האמיתי עוד לפנינו - התאבדויות, מקרי אלימות. אם לא נבנה מערך שמחזיק את העובדים, נשלם על זה מחיר כפול"

אתגר השחיקה של העו"סים במש"ח עלה גם ברשויות המקומיות שנבדקו. למשל, באחת הרשויות המקומיות שנבדקו עו"סית במש"ח שבתה שירתה כחיילת ועו"סית אחרת שבנה שירת כלוחם מסרו לצוות הביקורת כי כעובדות חיוניות הן נדרשו לתת מענה למטופלי הרווחה אף שהן חשו שאין להן תמיכה ושאינן מתעניינים בשלומן. עו"סית אחרת מסרה כי העובדים מתמודדים עם שחיקה נפשית גבוהה, עם עומס רגשי ניכר ועם פער בין היקף הפניות לבין המשאבים והתקנים הקיימים. מנהלת המש"ח ברשות מקומית אחרת שנבדקה מסרה לצוות הביקורת כי במהלך המלחמה חוו העו"סים שחיקה, וכי בשיחה איתם הם סיפרו לה שהם קורסים. היא תיארה חוויה של קושי נפשי ניכר וצורך באוורור. מנהלת המש"ח ברשות מקומית נוספת שנבדקה ציינה שהשחיקה הייתה רבה מאוד, וכי עו"סית משפחה במחלקה קורסת ולא מתאפשר לה לטפל בפניות רבות.

מדידת רמת השחיקה מאפשרת למפות את חומרת הבעיה, את ההבדלים בין מש"חים ברחבי הארץ ואת הפערים בין רמות השחיקה של העו"סים הממלאים תפקידים שונים. קבלת תמונת מצב מבוססת נתונים עשויה להיות השלב הראשון בפיתוח מענה מותאם לבעיית השחיקה במקומות שבהם מענה זה הוא הנדרש ביותר. קיימים כלים מתוקפים רבים למדידת שחיקה בעבודה. לדוגמה, שאלון משנת 1980⁶⁶ שכולל 14 שאלות ומודד היבטים של תשישות נפשית, עייפות פיזית ושחיקה קוגניטיבית, וכן שאלון משנת 1986 שתורגם לעברית בשנת 1988⁶⁷, וכולל 16 שאלות המודדות את רכיבי התשישות, הניכור והמסוגלות המקצועית⁶⁸.

⁶⁵ Bakker, A. B. & de Vries, J. D. (2021). Job Demands–Resources theory and self-regulation: new explanations and remedies for job burnout, *Anxiety, Stress & Coping*, 34(1), 1-21.

⁶⁶ Shirom, A. (1980). Burnout in Work organization. In C.L. Cooper and I. Robenston (Eds).

International Review of Industrial and Organization Psychology, New York, Wiley

⁶⁷ Maslach, C., & Jackson, S. E. (1986). *Maslach burnout inventory manual* (2nd ed.). Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press.

⁶⁸ כאמור, שחיקה מתבטאת בתשישות גופנית ונפשית, בעמדות שליליות כלפי העבודה ובהן יחס מנוכר וציני כלפי הלקוחות ותחושת מסוגלות מקצועית נמוכה.

אף כי תופעת השחיקה בקרב עו"סים במש"חים ידועה גם בתקופות שגרה, נמצא כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות שנבדקו (עירויות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין והמועצה המקומית ראש פינה) לא בדקו את רמת השחיקה בקרב העו"סים בהן ולא נמצא כי יש מנגנונים המודדים אותה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא ביצע מחקרים בתחום השחיקה ומצא כי האקלים הארגוני ואיכות הניהול משפיעים על שימור עובדים יותר מאשר השכר. על כן הוא השקיע שעות רבות בייעוץ למנהלים לשיפור מקצועיותם וליצירת סביבת עבודה מיטבית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה למדוד את רמת השחיקה בקרב העו"סים במש"חים ברשויות המקומיות, באופן שיאפשר לספק להם מענה המותאם לחומרת השחיקה, וזאת לשם שמירה על רווחתם של העו"סים ועל יכולתם להעניק את הטיפול המיטבי למקבלי השירות, בייחוד לנוכח השפעות המלחמה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל הרשויות המקומיות למדוד את רמת השחיקה בקרב העו"סים במש"ח. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה כי בהתאם לתוצאות המדידה ולרמות השחיקה שיימצאו ישקלו הרשויות המקומיות להקצות מתקציבן משאבים שיאפשרו לתת מענים להפחתת השחיקה. הפחתת השחיקה בקרב העו"סים עשויה לשפר את טיב השירות שהם מעניקים לתושבי הרשות המקומית הזקוקים לכך.

עיריית מגדל העמק מסרה בתשובתה כי היא פועלת לפיתוח תוכנית מעודכנת לשנים 2026 - 2027, בהתאם לגישתה הניהולית של מנהלת אגף הרווחה החדשה, וכי במסגרתה יוקצו משאבים נוספים להשקעה בהון האנושי ויושם דגש גם על פעולות אזוריות, שמטרתן להפיג את העומס הרגשי שעומו מתמודדים העובדים. התוכנית תכלול מנגנון למדידה ולכימות של שחיקת העובדים בהתבסס על סקרי שביעות רצון תקופתיים ועל מדדים של חוסן ארגוני.

פעולות להפחתת השחיקה בקרב העו"סים

קיימות דרכים מגוונות להפחתת תסמיני שחיקה, ובהן הטמעת שיטות גמישות לניהול העובדים (לדוגמה, שיתוף עובדים בקביעת המשימות), שינוי במבנה התפקיד ובהגדרת המשימות (לדוגמה, הפחתת עומס, הגברת העניין וגיוון), ביצוע פעילויות הפגה לעובדי המש"חים, הדרכת מנהלים כיצד להגדיל את המשאבים העומדים לרשות העובדים (לדוגמה באמצעות הכשרה מקצועית ומתן תמיכה חברתית), הדרכת עובדים בשיפור מיומנויות להתמודדות עם עומס ובשיטות להרפיה⁶⁹.

פעילויות הפגה

אחת הדרכים להפחתת שחיקה היא שימוש בפעילויות הפגה ואזוריות לעובדים. בסמוך לפרוץ המלחמה ביצע משרד הרווחה מחקר להפקת לקחי ביניים בנושא תפקודם של המשרד ושירותי הרווחה במלחמה. המחקר נועד לאתר חסמים המקשים על עו"סים לספק שירותים באופן המיטבי ולזהות מכשולים העומדים לפני העובדים בביצוע תפקידם כדי לסייע בטיוב עבודתם. אחת ההמלצות שהתבססו על ממצאי המחקר היא שנדרשת תמיכה לעובדים שחווים קשיים רגשיים, כגון תמיכה רגשית ומקצועית לטיפול בשחיקה ובטראומטיזציה משנית, ובכלל זה יש לקיים פעילויות הפגה עבור העובדים⁷⁰.

במסגרת פעולות משרד הרווחה לסיוע למש"חים בשימור עו"סים ובהתמודדות עם השפעות המלחמה הוא הקצה להם תקציב מיוחד לפעילויות הפגה, באמצעות סל לכידות. התקציב נועד לשיפור הלכידות ותחושת השייכות של העובדים במש"ח, וזאת באמצעות סדנאות מקצועיות, פעילויות הפגה (למשל לאחר התרחשותם של אירועי חירום), פעילויות לגיבוש העובדים, אמצעים

Bakker, A. B. & de Vries, J. D. (2021) Job Demands–Resources theory and self-regulation: new explanations and remedies for job burnout, *Anxiety, Stress & Coping*, 34(1), 1-21.

69

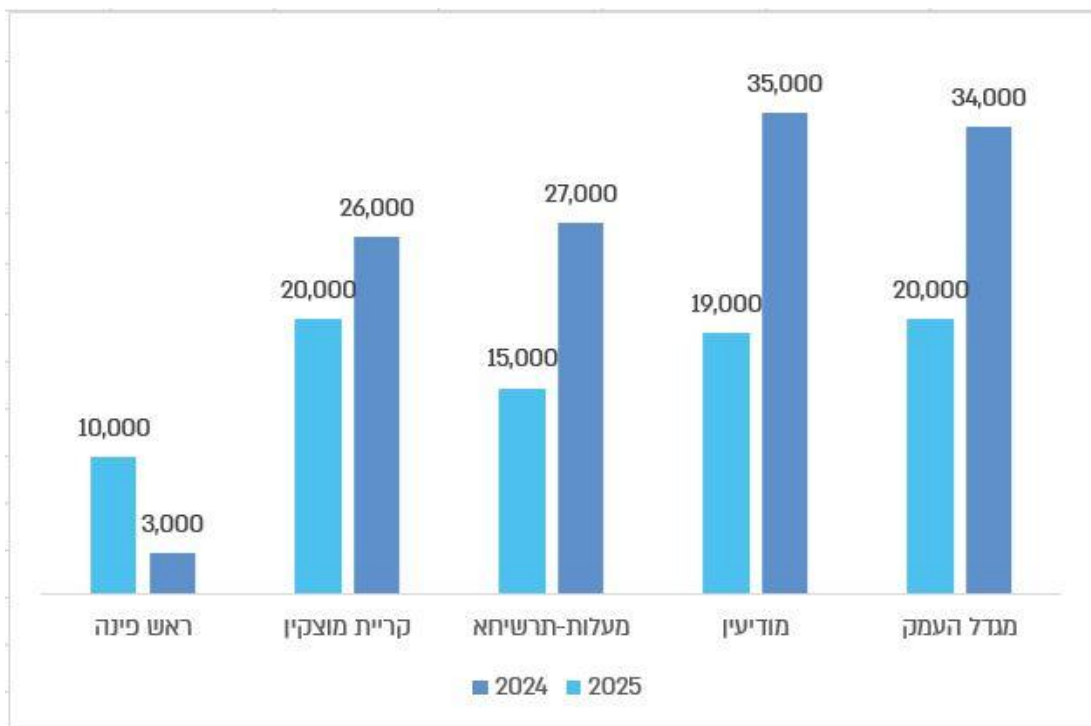
שירותי הרווחה במלחמת 'חרבות ברזל' - לקחי ביניים, משרד הרווחה ומכון ברוקדייל, נובמבר 2024.

70

לשיפור סביבת העבודה הפיזית וייעוץ ארגוני-אסטרטגי למנהל המש"ח בסוגיות הנוגעות לחיזוק יחידתו.

התקציב שהקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות עבור סל הלכידות בשנת 2024 הסתכם ב-6.667 מיליון ש"ח (שמהם מומשו 3.6 מיליון ש"ח), ובשנת 2025 - ב-4 מיליון ש"ח (שמהם מומשו 3.3 מיליון ש"ח)⁷¹. בנוסחה להקצאת סל הלכידות לרשויות המקומיות משוקללים משתנים אלה: מספר המשפחות המטופלות, מספרם הממוצע של תקני העו"סים שאוישו ברבעון האחרון ושל אלו שלא אוישו והאשכול החברתי-כלכלי שאליו משתייכת הרשות המקומית. להלן יפורט תקציב סל הלכידות שמשרד הרווחה הקצה לרשויות המקומיות שנבדקו בשנים 2024 - 2025.

תרשים 15: תקציב סל הלכידות שמשרד הרווחה הקצה לרשויות המקומיות שנבדקו, 2025 - 2024



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 15 עולה כי בעיריות **מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין** תקציב סל הלכידות בשנת 2025 היה נמוך יותר מהתקציב בשנת 2024, ואילו במועצה המקומית **ראש פינה** התקציב בשנת 2025 היה גבוה יותר מתקציבה בשנת 2024.

נמצא כי בעקבות המלחמה הקצה משרד הרווחה לכלל הרשויות המקומיות החל משנת 2024 תקציב ייעודי לפעילויות הפגה לשיפור הלכידות ותחומת השייכות של העובדים במש"ח (6.667 מיליון ש"ח בשנת 2024 מהם מומשו 3.6 מיליון ש"ח, ו-4 מיליון ש"ח בשנת 2025, ומהם מומשו 3.3 מיליון ש"ח), לצורך שימור עו"סים במש"חים והתמודדות עם השפעות מלחמת חרבות ברזל. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמת משרד הרווחה להקצאת המשאבים לרבות עבור פעילויות גיבוש והפגה לעו"סים במש"ח, והוא ממליץ למשרד הרווחה להמשיך בהקצאת תקציב זה, כדי לסייע בשימור העו"סים ובהתמודדות עם השפעות מלחמת חרבות ברזל.

להלן דוגמאות לפעילויות הפגה שנעשו ברשויות המקומיות שנבדקו:

⁷¹ התקציב לסל לכידות בשנת 2025 ניתן מתוך התקציב התוספתי בגובה 40 מיליון ש"ח שקיבל משרד הרווחה ביולי 2025 כחלק מאימוץ המלצות דוח הפרופסיה לגיוס ושימור עו"סים במש"חים.

עיריית מגדל העמק: במהלך שנת 2025 צוותים טיפוליים במש"ח השתתפו בסדנאות בנושא "מי יציל את המציל"; בספטמבר 2025 התקיימה סדנת חוסן המיועדת לעובדי המש"ח; בנובמבר 2025 התקיימו פעילות הפגה בשטח (outdoor) וכן טיול לעובדים. כמו כן התקיימו שיחות אוורור ותמיכה לעובדים ביוזמת ראשי הצוותים.

עיריית מודיעין: בשנת 2024 התקיימו פעילויות הפגה לצוותי המש"ח מתקציב סל לכידות, ובהן: סיור מודרך בדרום תל אביב-יפו, סדנת אפייה, סדנת קליעת סלים וכן רכישת שטיחים לחדרי הטיפול. בשנת 2025 הוקצה תקציב סל לכידות עבור ליווי וייעוץ ארגוני למנהלים במש"ח וכן עבור סדנאות בתחום הפסיכולוגיה החיובית המיועדות לעו"סים. כמו כן, מדי שנה בחודש מרץ קיים המש"ח פעילות חברתית לעו"סים במסגרת יום העו"ס הבין-לאומי.

מנהלת המש"ח מסרה לצוות הביקורת כי קבלת תקציבים ממשרד הרווחה עבור סל לכידות בחודש יולי ולא בתחילת השנה מצופף את לוח הזמנים לקיום הפעילויות ולעיתים אף אינו מאפשר את ביצועה.

הביקורת העלתה כי בשנים 2024 ו-2025 משרד הרווחה העביר את תקציבי סל הלכידות לרשויות המקומיות ובהן לעיריית מודיעין, רק בחודש יולי.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה להקצות לרשויות המקומיות את תקציב סל הלכידות עם תחילת שנת העבודה, כדי לאפשר להן לבצע במועד המתאים להן את פעילות ההפגה לעו"סים להפחתת השחיקה בעבודה.

עיריית מעלות-תרשיחא: בשנת 2024 קיבל המש"ח תקציב לסל לכידות באמצע השנה, אולם בשל התמשכות המלחמה וחוסר היכולת לקיים פעילות בגלל המצב הביטחוני לא התאפשר למש"ח להוציא לפועל. מנהלת המש"ח ציינה לפני צוות הביקורת כי בעקבות המלחמה וההתמודדות עם השפעותיה, העובדים זקוקים מאוד לפעילות הזאת כדי לגבש את הצוות ולהגביר את יכולת ההתמודדות שלהם. לפיכך באוקטובר 2024 פנתה תחשיבנית המש"ח למשרד הרווחה בבקשה לקבל ארכה למימוש התקציב לנוכח מצב החירום המיוחד בעיר ומתכונת העבודה המצומצמת של מחלקות העירייה. במענה על פנייתה נתן משרד הרווחה למש"ח ארכה של יומיים בלבד למימוש התקציב, מ-5.11.24 ל-7.11.24. בשנת 2025 תוקצב המש"ח ב-15,000 ש"ח לטובת סל לכידות מתוכו הוא ניצל סכום של 13,966 ש"ח לפעילות הפגה.

בהתייחס לשנת 2024 עלה כי בעיריית מעלות-תרשיחא מתן הארכה למימוש התקציב של סל לכידות לא איפשר את מימוש התקציב, בייחוד עקב תקופת המלחמה העצימה ובשל סמיכותה של הרשות המקומית לגבול הצפון. יתר על כן, בעקבות בקשה סדורה של מש"ח עיריית מעלות-תרשיחא מאוקטובר 2024 לקבלת ארכה למימוש התקציב אושרה לה ארכה של יומיים בלבד, ובאופן שלא איפשר את מימוש התקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי לנוכח מצב המלחמה באותה עת והקושי המובן של מש"ח עיריית מעלות-תרשיחא לממש את תקציב סל הלכידות, היה עליו לתת למש"ח ארכה מספיקה שתאפשר לו לנצל את התקציב שקיבל. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה לאפשר לרשויות המקומיות לממש את תקציב ההפגה בפרק זמן מתאים, להקצותו עם תחילת שנת העבודה ולהעמיד לרשותן מאגר פעילויות לבחירה, וכך לאפשר לעו"סים פעילות הפגה בעלת חשיבות רבה להפחתת השחיקה בעבודה.

עיריית קריית מוצקין: בנובמבר 2024 השתתפו העו"סים במש"ח בסדנת חוסן. במאי 2025 השתתף צוות מוגבלויות ביום גיבוש וחוסן שכלל סדנאות להפחתת לחץ ולהפגת מתחים בעקבות העומס והאתגרים שחוו לאחר תקופה של מלחמה ועבודה המאופיינת בלחצים נפשיים ורגשיים גבוהים. כמו כן רכש המש"ח מתקציב סל הלכידות לשנת 2025 ציוד לעובדים, כגון מחשבים ומצלמות.

המועצה המקומית ראש פינה: בשנת 2023 לאחר פרוץ המלחמה התקיימו סדנת אוורור וסדנת כלי סיוע נפשי. כמו כן, לאחר פרוץ המלחמה התקיימו סדנת EMDR (Eye Movement Desensitization and Reprocessing) לעיבוד מהיר של זיכרונות טראומטיים, להטבה במצב הקוגניטיבי והרגשי ולהקלה של סימפטומים התנהגותיים-גופניים וכן יום הפגה לצוות וסדנה בנושא "מי יציל את המציל". בשנת 2024 התקיימה פעילות הפגה לצוות המש"ח, שכללה נושאים כגון עיבוד חוויות מורכבות בעבודה בצל המלחמה, טראומה משנית, מיינדפולנס וויסות רגשי וניהול לחץ.

נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין והמועצה המקומית ראש פינה) קיימו בשנים 2023 - 2025 פעילויות הפגה ואוורור לעו"סים במש"ח להפחתת לחצים בעקבות העומס והאתגרים שחוו במהלך המלחמה.

לנוכח החשיבות של פעילות הפגה להפחתת שחיקה בקרב העו"סים משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה ולכלל הרשויות המקומיות, ובהן הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין והמועצה המקומית ראש פינה), להמשיך לקיימן תוך בחינת האפקטיביות שלהן מפעם לפעם.

עיריית **מגדל העמק** מסרה בתשובתה כי בדרך כלל משרד הרווחה מעביר תקציב סל לכידות ברבעון האחרון של השנה, והדבר מקשה עליה לנצלו. לכן היא תפנה למשרד הרווחה בבקשה שיקצה את התקציב כבר בתחילת השנה.

עיריית **מודיעין** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2026 כי משרד הרווחה העביר לה את תקציב סל הלכידות ביולי, והדבר הקשה עליה לממש את כולו בשל קוצר הזמן ממועד קבלת התקציב ועד מועד הדיווח הכספי, שחייב להתבצע עד 5 בנובמבר באותה השנה, פרק זמן שבמהלכו חלים חופשת קיץ והחגים.

עיריית **קריית מוצקין** מסרה בתשובתה כי היא רואה בהשקעה בעובדים מפתח שירות איכותי.

הדרכות והכשרות

דרך נוספת למניעת שחיקה בעבודה היא קיום הדרכות והכשרות לשיפור המיומנויות המקצועיות של העובדים. הדרכה מאפשרת פיתוח מיומנויות של העו"סים, העשרת הידע המקצועי שלהם ותמיכה בהם בביצוע תפקידם באירועי קיצון, והיא תורמת לשיפור איכות השירות הניתן על ידי המש"ח. קיום הדרכה באופן קבוע מסייע בשיפור ובקידום של איכות עבודת העו"ס, במניעת טראומטיזציה משנית ובשימור עובדים. גם ממצאיו של המחקר שבחן את לקחי הביניים בנוגע לתפקוד משרד הרווחה במלחמה הצביעו על הצורך בהפעלת מערך הכשרות ולמידה מקצועית לעו"סים, שיטיב מיומנויות מקצועיות בתחומים ממוקדים, כגון אבחון טראומה וטיפול בה, תמיכה והחזקה רגשית, טיפול במשפחות ובנוער בסיכון⁷².

משרד הרווחה מסר לצוות הביקורת שבמהלך המלחמה תוכני ההדרכה הותאמו לאתגרים הייחודיים של התקופה, וההדרכות התמקדו הן בתחומי העיסוק השוטפים של העו"סים תוך התאמות מקצועיות למצב החירום, והן בתחומים הנוגעים למצב החירום, כגון הדרכה לעו"סים המלווים אזרחים ותיקים ששבו מהשבי, כלים להתערבויות ממוקדות במצבי משבר ולהפחתת שחיקה בקרב עו"ס.

במסגרת הסיוע למש"חים בשימור עו"סים ובהתמודדות עם השפעות המלחמה הקצה משרד הרווחה לרשויות המקומיות 15,000 שעות הדרכה (השעות נתנו כשירות ולא בדרך של כספי העברה) בשנת 2024 בעלות כוללת של כ-6.4 מיליון ש"ח ו-9,132 שעות בשנת 2025 בעלות כוללת של כ-4 מיליון ש"ח. זאת לשם קיום הדרכות בנושאים כגון מסירת בשורה מרה וליווי במצבי

72 שירותי הרווחה במלחמת "חרבות ברזל" - לקחי ביניים, משרד הרווחה ומכון ברוקדייל, נובמבר 2024.

אובדן ושכול, חירום, טראומה וחוסן, עו"ס מלוות משפחות חטופים. להלן דוגמאות להדרכות ולהכשרות ייעודיות שניתנו לעו"סים במש"ח ברשויות המקומיות שנבדקו במהלך המלחמה:

עיריית מגדל העמק: במש"ח מגדל העמק התקיימו באוקטובר 2023 הדרכות חירום והשתלמויות למכלול האוכלוסייה⁷³ כדי להעניק לעובדים כלים מקצועיים להתמודדות עם מצבי חירום ושחיקה; בשנת 2024 התקיימו הדרכות בנושא מסירת הודעה מרה והגשת עזרה ראשונה; בשנת 2025 התקיימה הכשרה המיועדת לכל עובדי המש"ח בנושא שומרי סף למניעת אובדנות. עוד נמסר לצוות הביקורת כי ראשי הצוותים קיבלו הדרכה קבוצתית.

עיריית מודיעין: בנובמבר 2023 התקיימה הרצאה לכלל העו"סים במש"ח בנושא חוסן נפשי והתמודדות עם טראומה ומשבר; בפברואר 2024 התקיימה סדנה בנושא מסירת הודעה מרה עבור צוות כוננות של המש"ח וצוות אובדן ושכול בשעת חירום; ביולי 2025 התקיימו שני מפגשים בנושא טראומה משנית אצל מטפלים לכלל העו"סים ובשיתוף עם השפ"ח בעירייה, ובאוקטובר 2025 התקיימה הרצאה לכלל העו"סים בנושא טיפול במצבי חירום. כמו כן התקיימה השתלמות בזום בנושא טראומה.

עיריית מעלות-תרשיחא: בשנת 2025 ניתנה הדרכה בנושא מסירת בשורה מרה לכל עובדי המש"ח וכן הכשרות בנושא "מי יציל את המציל" ובנושא אובדנות.

עיריית קריית מוצקין: במהלך שנת 2025 כל העו"סים במש"ח עברו סדרה של הכשרות בתחומים שכול ואובדן, וביוני 2025 הם השתתפו במפגש הדרכה בנושא מסירת בשורה מרה בשעת חירום.

המועצה המקומית ראש פינה: העו"סים במש"ח השתתפו בהכשרות בתחומים של ליווי היערכות לחירום, סיוע נפשי ראשוני ומסירת בשורה מרה.

נמצא כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין והמועצה המקומית ראש פינה) העו"סים השתתפו במהלך המלחמה בהדרכות והכשרות מטעם משרד הרווחה בנושאים שבהם היה צורך לשפר את המיומנויות המקצועיות ויכולת ההתמודדות עם השפעות המלחמה, כגון שכול ואובדן, היערכות לחירום, סיוע נפשי ראשוני ומסירת בשורה מרה.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי ההדרכות, הליווי והתמיכה החלו כבר ב-7.10.23, וכי הוא הקים יחידה ייעודית להכשרות ולפיתוח מנהלים בבית הספר המרכזי להכשרת עובדי רווחה, ויחידה זו הובילה את ההכשרות לצוותים ולמנהלים. עוד מסר כי עד פברואר 2026 כ-15,800 עו"סים קיבלו מעטפת מקצועית שכללה כלים מקצועיים להתמודדות עם צורכי השעה, הכשרות מהירות, עיבוד רגשי, ליווי והדרכה בהיקף של כ-7,800 שעות פעילות בכלל מחוזות המשרד, המטה, הרשויות המקומיות ובמסגרות רווחה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין והמועצה המקומית ראש פינה) לעודד את העו"סים במש"ח להשתתף בהדרכות ובהכשרות שיש בהן כדי לתרום לשיפור המיומנויות המקצועיות שלהם ולהפחתת השחיקה בעבודתם, ביחוד לקראת ההתמודדות הצפויה עם השפעות המלחמה העתידיות.

גמישות בניהול

כאמור, אחת הדרכים להפחתת שחיקה היא יישום שיטות המאפשרות גמישות בניהול העובדים ובביצוע העבודה. במחקר שבחן את לקחי הביניים בנוגע לתפקוד משרד הרווחה במהלך מלחמה

⁷³ במסגרת מטה החירום מאוגדים האגפים או המחלקות של הרשות לכמה גופים פונקציונליים (מכלולים). אחד מהגופים האלה הוא "מכלול האוכלוסייה", המאגד את המחלקות והשירותים המוניציפליים העוסקים באוכלוסייה ובקהילה, ובהם המש"חים.

הומלץ על התחשבות מרבית בצורכי העובדים ועל גמישות במסגרת העבודה: התחשבות בצורכי העבודה המשתנים עקב המצב (שירות של בני זוג במילואים ופתיחה חלקית בלבד של מסגרות החינוך), אישור עבודה בשעות נוספות ומתן אפשרות לעבודה מהבית⁷⁴. להלן יפורטו פעולות שבוצעו ברשויות המקומיות שנבדקו במסגרת ניהול עובדים גמיש:

עיריית מגדל העמק: מנהל מש"ח מגדל העמק וראשי הצוותים מסרו לצוות הביקורת כי העירייה פתחה שמרטפייה עבור ילדי העובדים, אשר נתנה לעובדים מענה מוגבל, בשל פערים בין הילדים מבחינת גילם או אורח חייהם (חילוניים לעומת חרדים). כמו כן, ראשי הצוותים ניהלו שיחות אוורור ותמיכה עם העובדים. עוד מסרו כי העירייה לא אישרה עבודה מהבית במהלך מבצע "עם כלביא".

מנהל מש"ח מגדל העמק וראשי הצוותים ציינו כי יש צורך לתגמל את העו"סים על כך שהם נדרשים בשעת חירום לבצע משימות שמעבר לתפקידיהם בעת שגרה, כגון כונוניות ושעות נוספות.

עיריית מודיעין: במהלך מבצע "עם כלביא" אישרה העירייה לכ-65% מהעו"סים במש"ח (56 מתוך 86) לעבוד מהבית. מנהלת המש"ח מסרה לצוות הביקורת כי היא פעלה לצמצום השחיקה בקרב העובדים באמצעות מתן יחס אישי, התחשבות בצורכיהם וקיום שיחות אוורור ותמיכה של המנהלים וראשי הצוותים עם העובדים.

עיריית מעלות-תרשיחא: במהלך מבצע "עם כלביא" אישר מנכ"ל העירייה לעובדי המש"ח לעבוד מהבית. מנהלת המש"ח פעלה למנוע את שחיקת העובדים ולהשיג תפקוד מרבי שלהם באמצעות חלוקת העבודה למשמרות ושיבוץ העובדים בהתחשב במצבם האישי, לדוגמה הורים לילדים קטנים, אימהות יחידניות ומשרתי מילואים.

עיריית קריית מוצקין: במהלך מבצע "עם כלביא" אישרה העירייה לעו"סים במש"ח לעבוד מהבית. מנהלת המש"ח ציינה כי העירייה מאפשרת לעו"ס סדרי דין, שיש להם תכולת עבודה מרחוק, לעבוד מהבית יום בשבוע. עוד ציינה כי היא דוגלת בהאצלת סמכויות לעו"סים ומעודדת אותם ליזום פעילויות במש"ח, דוגמת קיום דיונים במתכונת של שולחן עגול וארגון ימי עיון. כמו כן פעלה מנהלת המש"ח לגיבוש העובדים באמצעות ישיבות צוות קבועות, לעיתים מחוץ לעירייה, ציון חגים ואירועים מיוחדים בארוחה משותפת, הרמת כוסית והענקת שי לעובדים.

המועצה המקומית ראש פינה: מנהלת המש"ח מסרה לצוות הביקורת שהמועצה איפשרה לעו"סים לעבוד מהבית בימי מלחמה עצמים, אך לא בימי שגרה. יצוין כי בעקבות כך ששלוש עו"סיות שעבדו במש"ח עזבו את תפקידן עם פרוץ המלחמה, פעלה מנהלת המש"ח לגיוס צוות עובדים חדש, להכשרתו ולגיבושו.

נמצא כי עיריית מגדל העמק לא איפשרה לעו"סים במש"ח לעבוד מהבית במהלך מבצע "עם כלביא", אך הציעה להם מענה אחר של שמרטפייה עבור ילדי העובדים. עיריית מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין והמועצה המקומית ראש פינה איפשרו לעו"סים במש"ח לעבוד מהבית במהלך מבצע "עם כלביא".

עיריית מגדל העמק מסרה בתשובתה כי הסיבה לכך שלא אישרה לעובדי האגף לשירותים חברתיים לעבוד מהבית במהלך מבצע "עם כלביא" נעוצה בעיקר בהיותם "עובדים חיוניים" הנדרשים לתת מענה פרונטלי ומיידי, תוך שמירה על סודיות מידע רגיש ורציפות טיפול, ובהתאם לתפיסה הניהולית של מנהל אגף הרווחה היוצא, ולפיה בעיתות חירום נדרשת עבודה פרונטלית. כדי להקל על העובדים הפעילה העירייה שמרטפייה ייעודית לילדי העובדים. עם זאת, במסגרת עדכון תוכניות העבודה לשנים הקרובות היא תבחן מודלים היברידיים המותאמים לעיתות שגרה וחירום, בכפוף לאופי השירות הנדרש ולהיבטי אבטחת מידע. כמו כן בכוונתה לחדש את הבקשה למשרד הרווחה להקצאת תקן נוסף בהיקף של 25% משרה לריכוז התנהלות האגף בשעת חירום.

74 משרד הרווחה ומכון ברוקדייל, שירותי הרווחה במלחמת "חרבות ברזל" - לקחי ביניים, נובמבר 2024.

על נושא משרה זו יוטל גם תכלול התנהלות הרשות בשעת חירום במסגרת פעילות מכלול האוכלוסייה.

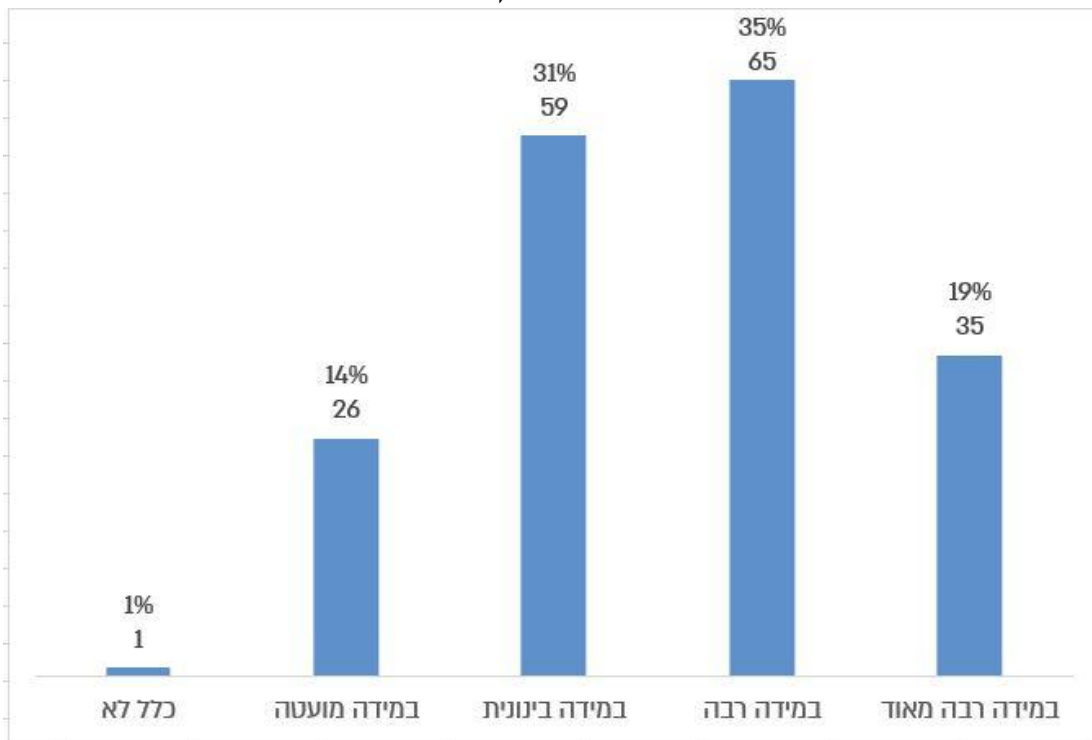
עיריית קריית מוצקין מסרה בתשובתה כי הגמישות הניהולית שהיא איפשרה, לרבות ההיתר לעבודה מהבית במבצע "עם כלביא", הוכיחה את יעילותה ככלי לשמירה על רציפות תפקודית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין ולמועצה המקומית ראש פינה להטמיע שיטות לניהול העבודה באופן גמיש ולהתחשב בצורכי העובדים בעיתות שגרה ולא רק במצבי חירום, וזאת כדי להפחית את השחיקה שלהם.

שיתוף הציבור

במסגרת תהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה באמצעות שאלון ציינו יותר ממחצית המשיבים (100, 54%) כי בעקבות המלחמה הם חווים שחיקה במידה רבה או רבה מאוד, כמתואר בתרשים 16 שלהלן:

תרשים 16: התפלגות רמת השחיקה של עו"סים במש"חים



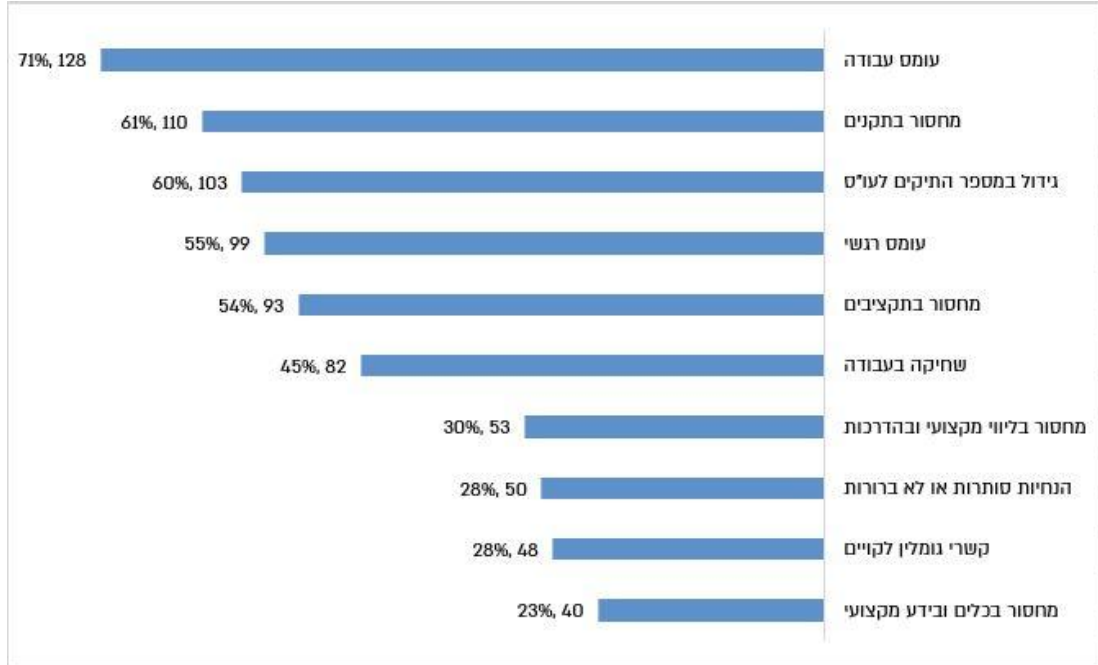
על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהשאלון עלה כי הגורמים המקשים במידה הרבה ביותר על המשיבים לבצע את תפקידם כראוי הם עומס העבודה (128 תשובות מתוך 180; 71% מהתשובות), מחסור בתקנים (110 תשובות מתוך 179, 61%) וגידול במספר התיקים (103 תשובות מתוך 173, 60%). שחיקה בעבודה הייתה הגורם השישי בשכיחותו מבין הגורמים המקשים על המשיבים לבצע את העבודה (82 תשובות מתוך 181, 45%). להלן ציטוטים לדוגמה:

- "המלחמה מצטרפת למציאות קודמת של שחיקה ועומס במחלקות הרווחה ועזיבה של עובדים"
- "כמה שאנחנו עושים ועושים המון כלום לא יספיק [...] אנחנו מרוקנים את הים בכפית"
- "השחיקה היא קשה והקושי רק ילך ויגבר"
- "עומס בירוקרטי ודרישות המערכת לטופסולוגיה לא נוחה. הצורך לתעד כל דבר מקשה מאוד ומסרבלי"
- "זר לא יבין זאת. ליווי משפחת חטוף זה תאוריה לא מוכרת. היינו צריכים ללמוד תוך כדי ליווי איך מתמודדים עם העומס הנפשי החריג ועם פוסט-טראומה מתמשכת של העובדים"

תרשים 17 שלהלן מציג את התפלגות השכיחות של הגורמים שצוינו כמקשים במידה רבה או רבה מאוד את ביצוע העבודה כראוי.

תרשים 17 : שכיחות הגורמים המקשים במידה רבה או רבה מאוד את ביצוע העבודה של העו"סים במש"חים לאחר פרוץ המלחמה*

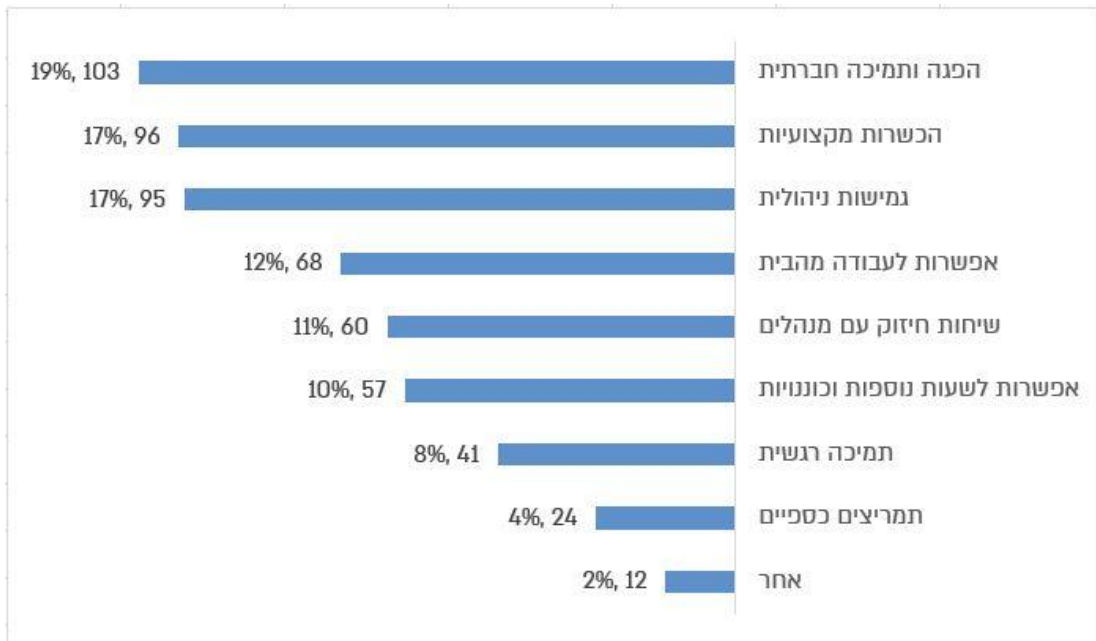


על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה. *מאחר שאפשר היה לסמן כמה תשובות, השיעור הכולל עולה על 100%. הנתונים מציינים את מספר ההתייחסויות "במידה רבה" ו"במידה רבה מאוד" מתוך כלל ההתייחסויות לכל גורם, ואת שיעורן.

בתשובה על השאלה אילו פעולות נעשו להגברת התמיכה בעובדי המש"ח, הפעולות השכיחות ביותר שצוינו היו הפגה ותמיכה חברתית (103; 19% מכלל ההתייחסויות), קיום הכשרות

מקצועיות רלוונטיות (17%, 96) וגמישות ניהולית (למשל, התחשבות במצב האישי והמשפחתי בעת שיבוץ לפעילויות, הקצאת משימות וכוננויות) (17%, 95), כמפורט בתרשים 18.

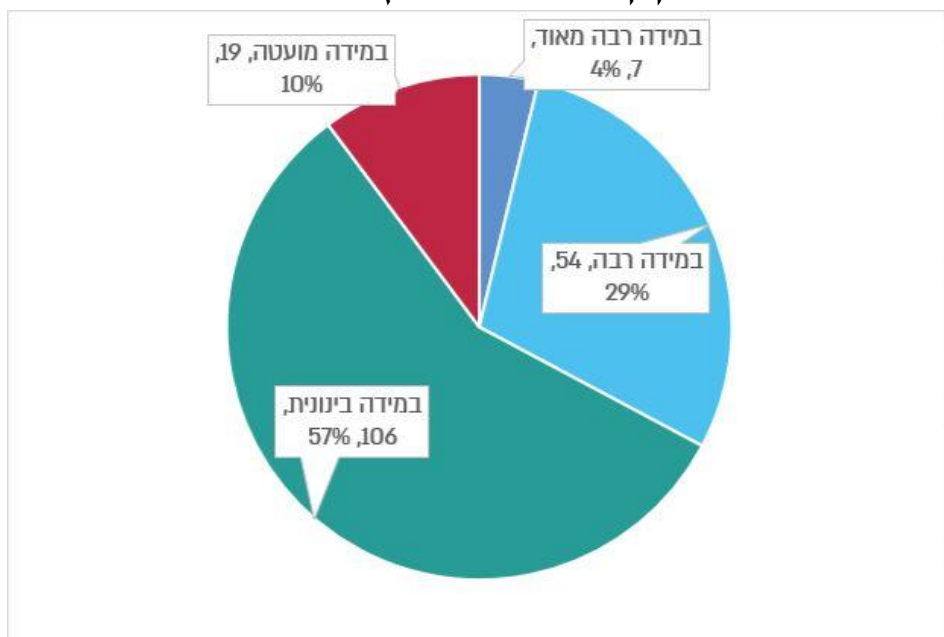
תרשים 18: פעולות שנעשו להגברת התמיכה בעו"סים במש"ח, לאחר פרוץ המלחמה*



על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * מאחר שניתן היה לסמן כמה תשובות, הנתונים מציינים את מספר ההתייחסויות לכל פעולה שנעשתה להגברת התמיכה בעו"סים במש"חים ואת שיעורן מכלל ההתייחסויות.

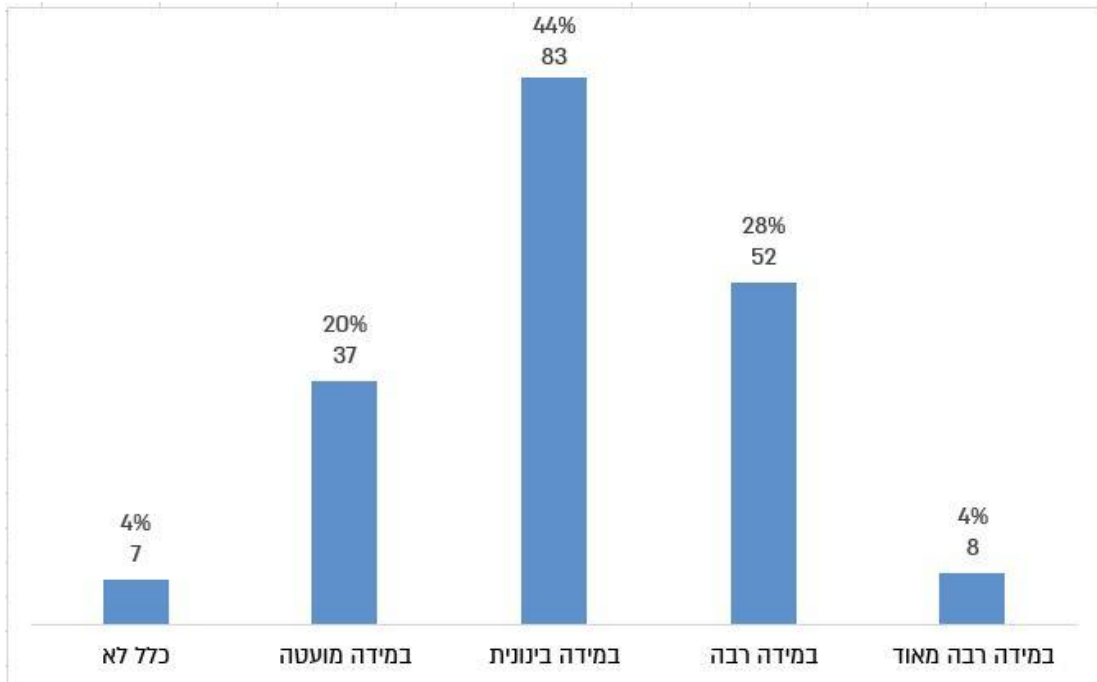
עוד עלה מהשאלון כי רוב המשיבים (57%, 106) חשו שהם מצליחים במידה בינונית לתת מענה ראוי לכל האוכלוסיות הזקוקות לטיפול, וכי רובם (44%, 83) חשו שיש להם מיומנויות וכלים לביצוע תפקידים חדשים שנוצרו בעקבות המלחמה במידה בינונית, כמתואר בתרשימים 19 ו-20, בהתאמה.

תרשים 19: תשובות העו"סים במש"חים על השאלה אם ניתן מענה ראוי לכלל האוכלוסיות הזקוקות לטיפול לאחר פרוץ המלחמה



על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 20 : תשובות העו"סים במש"חים על השאלה אם הם מיומנים בביצוע התפקידים החדשים שנוצרו לאחר פרוץ המלחמה

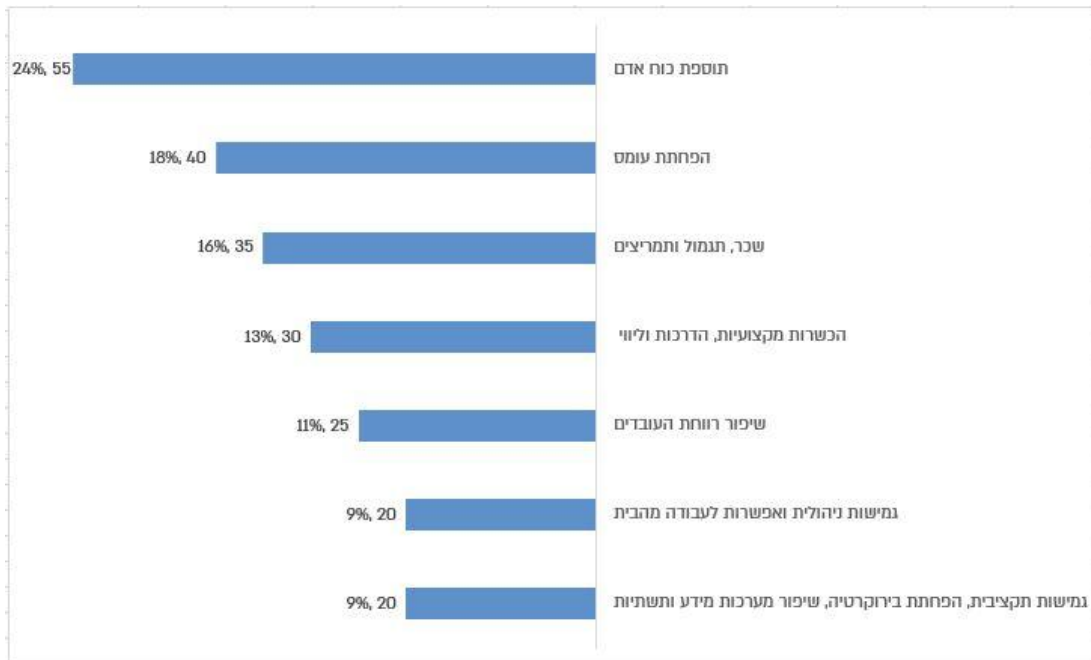


על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הנושא הבולט ביותר שעלה מבין ההתייחסויות לשאלה פתוחה בנוגע לגורמים שעשויים לסייע לעו"סים לשפר את הטיפול בתושבים היה תוספת כוח אדם (55 מתוך 225 התייחסויות, 24%) ואחריו נושא הפחתת עומס העבודה הפוגע באיכות הטיפול ומוביל לשחיקה (40, 18%), כמתואר בתרשים 21. עוד ציינו המשיבים את הצורך בהעלאת שכר ובמתן תגמול ותמריצים (35, 16%), בהכשרות מקצועיות, בהדרכות ובליווי כדי לשפר את המענה הניתן לאוכלוסיות חדשות ולמטופלים שחלה החמרה במצבם (30, 13%), בשיפור רווחת העובדים באמצעות פעילות הפגה וגיבוש ובהענקתה של תמיכה רגשית למטופלים (25, 11%), בגמישות ניהולית ואפשרות לעבודה מהבית (20, 9%) וכן בגמישות תקציבית, בהפחתת הבירוקרטיה ובשיפור מערכות מידע ותשתיות (20, 9%). להלן ציטוטים לדוגמה:

- "המצוקה המשמעותית ביותר היא מחסור בעובדים [...] גם אלה שמגיעים עם חזון, שירותיות ואש בעיניים עשויים לכבות ולהישחק במצב הנתון"
- "על מנת שאוכל להשקיע באמת במשפחות אני זקוקה שיורידו ממני את כמות התיקים המטורפת"
- "תמריצי שכר ותמריצים אחרים לעובדות שמטפלות במשפחות מורכבות"
- "הכשרה לטיפול באוכלוסיות חדשות בשל המלחמה"
- "כל דבר שייתן לעובדים תחושה שהמערכת רואה אותם ושומרת עליהם"
- "לפחות יום אחד של עבודה מרחוק יכול לייצר לעובד מרווח לנשימה ואפשרות לבצע עבודה משרדית בצורה יעילה ונוחה יותר"
- "תגבור משמעותי של תומך עו"ס שיסייעו עם הבירוקרטיה והטופסולוגיה האינסופית"

תרשים 21 : גורמים שעשויים לסייע לעו"סים בשיפור הטיפול בתושבים*



על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * מאחר שמדובר בשאלה פתוחה, הנתונים מציינים את מספר ההתייחסויות לכל גורם ואת שיעורן מכלל ההתייחסויות.



שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה באמצעות שאלון למדגם לא מייצג של 188 עו"סים במש"חים בפריסה ארצית העלה כי 54% מהמשיבים חוו שחיקה במידה רבה או רבה מאוד בעקבות המלחמה. יותר ממחצית מהמשיבים (57%) ציינו שהם מצליחים במידה בינונית לתת מענה ראוי לכל האוכלוסיות הזקוקות לטיפול, וכי הגורמים שהקשו עליהם במידה הרבה ביותר הם עומס העבודה (71%), המחסור בתקנים (61%) והגידול במספר התיקים (60%), והשחיקה בעבודה הייתה הגורם השישי בשכיחותו (45%). עוד עלה כי הפעולות השכיחות ביותר שנעשו להגברת התמיכה בעובדי המש"ח היו הפגה ותמיכה חברתית (19%), קיום הכשרות מקצועיות רלוונטיות (17%) וגמישות ניהולית (17%). ממצאים אלה מעידים ששחיקה היא תופעה נפוצה בקרב עו"סים במש"חים, וכזאת היא מצריכה מענה, הן לטובת רווחתם הנפשית וחוסנם של העו"סים, והן כדי שיוכלו להעניק טיפול הולם לתושבי הרשויות המקומיות הזקוקים לכך.

סיכום

שירותי הרווחה המקומיים בישראל הם הגורם המרכזי המספק שירותים חיוניים לתושבים המתמודדים עם קשיים חברתיים ברמה האישית, הקבוצתית, המשפחתית והקהילתית. אירועי שבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיהם המחישו את חשיבות תפקידם של העו"סים במש"חים. מתן מענה הולם לתושבי הרשויות המקומיות הזקוקים לשירותי רווחה, ביחוד לנוכח השפעות המלחמה, חייב היערכות מתאימה של המש"חים מבחינת הגיוס והשימור של עו"סים, הבטחת יכולתם לטפל בתנאים של עומס עבודה מוגבר באוכלוסיות הזקוקות לסיוע, חיזוק חוסנם האישי ומניעת שחיקתם.

הביקורת העלתה כי מספר התקנים המאווישים במש"חים ברחבי הארץ גדל מ-5,416 בשנת 2022 ל-5,952 בשנת 2025 (גידול בשיעור של כ-10%). מספר התקנים שאינם מאוישים גדל באותן השנים מ-776 בשנת 2022 ל-1,142 ביוני 2025 (גידול בשיעור של כ-47%). מספר תיקי הרווחה הפעילים במש"חים ברחבי הארץ גדל מ-478,533 בשנת 2022 ל-518,264 בשנת 2025 (גידול בשיעור של 8%).

עוד עלה כי קיים קושי מערכתי בגיוס ובשימור של עו"סים במש"חים, וכי בארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין) תקני העו"ס במש"ח בשנים 2022 - 2025 היו באיזון חסר (בעיריית מגדל העמק - 23%, 10%, 9%, 29% בהתאמה; בעיריית מודיעין - 5%, 2%, 1%, 4% בהתאמה; בעיריית מעלות-תרשיחא - 17%, 20%, 13%, 9% בהתאמה; בעיריית קריית מוצקין - 41%, 45%, 34%, 19% בהתאמה), ובמועצה המקומית ראש פינה היה איזון חסר רק בשנת 2024 (8%); בשתיים מהן (עיריות מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין) היעדר האיזון היה בשיעור ניכר שאף גדל בשנת פרוץ המלחמה (2023) אך פחת במהלכה (בשנים 2024 - 2025). כמו כן, לעיריית מעלות-תרשיחא היו חסרים תקני עו"ס, ואת התקנים שהיו לה, בכלל זה תקנים שהוקצו לה בעקבות המלחמה, היא התקשתה לאייש עקב היעדר יכולת להעמיד מימון תואם (מצ'ינג).

עוד עלה כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין) והמועצה המקומית ראש פינה) היה מוטל על העו"סים במש"ח עומס כבד במיוחד של תיקים, וכי תחומי העיסוק שבהם העומס היה הכבד ביותר היו משפחה, אחרים ותיקים ומוגבלויות. בכולן (פרט לעיריית מעלות-תרשיחא, שלא היו בידיה נתונים בנושא) שיעור גדול מאוד של העו"סים במש"ח התמודדו עם עומס תיקים חריג בשנים 2022 - 2025, ועומס זה אף התגבר מאז פרוץ המלחמה.

נמצא כי משרד הרווחה לא הכין אומדן תקציבי כולל המפרט את המשמעות התקציבית של יישום מלוא המלצות דוח הפרופסיה משנת 2021 לפי סדר חשיבותן, אלא הסתפק בקביעת תוכניות עבודה ליישום חלקים מהמלצות בדוח בכל שנה בנפרד. אף שתופעת השחיקה בקרב עו"סים במש"חים רווחת גם בתקופות שגרה, הביקורת העלתה כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין) והמועצה המקומית ראש פינה) לא בחנו את רמת השחיקה בקרב העו"סים בהן, ולא נמצא כי קיימים מנגנונים המודדים

אותה. עוד עלה כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו קיימו בשנים 2023 - 2025 פעילויות הפגה ואוורור לעו"סים במש"חים, והם השתתפו בהדרכות ובהכשרות מטעם משרד הרווחה בנושאים שבהם היה צורך לשפר את המיומנויות המקצועיות של העובדים ואת יכולת התמודדותם עם השפעות המלחמה.

ממצאי שיתוף הציבור מתיישבים עם ממצאי הביקורת, והם מעידים על מחסור בעו"סים במש"חים ועל קושי בגיוסם; על עומס עבודה כבד שהתגבר בעקבות המלחמה ובא לידי ביטוי במספרם הממוצע של תיקי הרווחה שבהם טיפלו העו"סים בחודש, במשך הזמן שהוקדש לטיפול בהם, במספר השעות הנוספות שנדרשו העו"סים לעבוד ובניצול חסר של ימי החופשה שהיו זכאים להם; ועל רמת השחיקה הגבוהה בקרב 54% מהמשיבים. כמו כן עלה כי עומס העבודה הוא הגורם שמקשה את ביצוע התפקיד במידה הרבה ביותר (71%), וכי הפעולות העיקריות שסייעו להגברת התמיכה בעובדי המש"ח היו הפגה ותמיכה חברתית (19%), הכשרות מקצועיות (17%) וגמישות ניהולית (17%).

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל ליישום המלצות דוח הפרופסיה, לרבות בהיבט של איוש התקנים, ויבחן דרכים לסייע לרשויות מקומיות שלא הצליחו לאייש את כל התקנים שהוקצו להן, וכן כי יפעל בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי והרשויות המקומיות למציאת דרכים לשימור העו"סים במש"חים. עוד מומלץ כי המשרד ישלים בהקדם את המהלך לקביעת מספר התיקים המרבי שיועבר לטיפולם של עו"סים בתפקידים השונים ויפתח כלים שיאפשרו מעקב אחר מספר תיקי הרווחה בטיפולו של כל אחד מהעו"סים במש"ח, לשם בחינת העומס המוטל עליהם, זאת ביחוד לנוכח הגידול הצפוי בהיקף הביקוש לשירותי רווחה ברשויות המקומיות. כמו כן מומלץ כי המשרד ימדוד את רמת השחיקה של העו"סים במש"חים ברשויות המקומיות, כדי שניתן יהיה לספק להם מענה המותאם לחומרת השחיקה, וזאת לצורך שמירה על רווחתם של העו"סים, וכדי להבטיח כי הם יוכלו להעניק את הטיפול המיטבי למקבלי השירות, וזאת ביחוד עקב השפעות המלחמה.

מומלץ לכלל הרשויות המקומיות לבחון דרכים נוספות לגיוס עו"סים למש"חים ולמדוד את רמת השחיקה בקרב העו"סים במש"ח. כמו כן, מומלץ לרשויות המקומיות כי בהתאם לתוצאות הבחינה והמדידה האמורות הן ישקלו להקצות מתקציבן משאבים לצורך מתן מענים להורדת רמת השחיקה. עוד מומלץ כי עיריות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין והמועצה המקומית ראש פינה ימשיכו במאמצייהן לאייש את כל תקני העו"ס וכי הן יפעלו בהקדם להפחתת העומס המוטל על העו"סים, בפרט בתחומי המשפחה, האזרחים הוותיקים והמוגבלויות, ובכלל זאת ישקלו להקצות לכך תקציבים מקומיים, כדי לאפשר לעו"סים לתת את המענה המקצועי המיטבי לתושבים הזקוקים לכך. כמו כן מומלץ כי הן ימשיכו לקיים פעילות הפגה, יעודדו את העו"סים להשתתף בהדרכות ובהכשרות לחיזוק המיומנויות המקצועיות שלהם ולהפחתת השחיקה בעבודתם ויטמיעו שיטות לניהול העבודה באופן גמיש תוך התחשבות בצורכי העובדים בעיתות שגרה ולא רק במצב חירום, וזאת ביחוד לקראת ההתמודדות הצפויה עם השפעות המלחמה העתידיות.