

נושא הביקורת :

# האגף לשירותים חברתיים

## האגף לשירותים חברתיים

### כללי

מדינת ישראל מוגדרת כ"מדינת רווחה" ולפיכך היא אמורה להגן ולסייע לכל אדם, משפחה וקהילה – במצב של מצוקה זמנית או מתמשכת מפאת מוגבלות, עוני, קשיי תפקוד, אבטלה, וכד'. באמצעות זרועות הביצוע העיקריות של מדיניות הרווחה: המוסד לביטוח לאומי (גימלאות בכסף ושירותים שונים) והרשויות המקומיות (שירותים חברתיים מקיפים) שואפת המדינה לספק מינימום של הכנסה, תעסוקה, תזונה, חינוך, דיור ועוד – על מנת לענות לצרכים בסיסיים תוך צמצום עוני ופערים חברתיים. בשנים האחרונות חלה נסיגה בהיקף הקצאת המשאבים ע"י המדינה לצרכי הרווחה השונים, ובמקביל גדל מספר דורשי העבודה. נטל כבד יותר הוטל על כתפי לשכות הרווחה ברשויות המקומיות.

מלבד הפגיעה בפרט ובמשפחתו – היווצרות מוקדי מצוקה ופערים חברתיים וכלכליים בקהילה עלולים לגרום גם למתחים ולתחושת אי-שוויון, ובכך לגרום נזק למרקם החברתי-קהילתי.

### מטרות הביקורת

בהתאם לתכנית הביקורת השנתית של מבקר העירייה לשנת 2009, נערכה במהלך החודשים ינואר-מאי 2009 ביקורת באגף לשירותים חברתיים. הביקורת בחנה את ההתנהלות הארגונית, המנהלית והכספית של האגף בכל הקשור למתן שירותי הרווחה לתושבי העיר.

### נושאים עיקריים שנבדקו:

- קיום מדיניות רווחה רב-מערכתית בעיר.
- ניהול המידע באגף.
- היקף המטופלים ומאפייני הבעיות.
- מקורות כספיים והוצאות, ניהול התקציב.
- תקנים, כח אדם ומבנה ארגוני.
- סביבת העבודה/תחזוקה.
- מאפיינים ארגוניים וניהוליים בעבודת האגף.
- פעילות האגף בנושאי הטיפול בעוני ובנערות במצוקה.
- מעקב תיקון ליקויים מביקורת בעבר.

## היקף הביקורת

לצורך הביקורת נערכו הפעולות הבאות:

- ראיונות עם: מנהלת האגף; מנהלת המרכז לשלום המשפחה; מנהלת המחלקה לילדים בסיכון; תקציבאית האגף; מנהלנית האגף; מ"מ מרכזת מרכז סיוע; העו"ס המטפלת בנערות במצוקה; עו"ס באגף.
- ביקורים ביחידות האגף.
- ביקור במרכז תעסוקה מוגנת רב-נכויות וביקור במועדונית שיקומית.
- בדיקת מסמכים הקשורים לנושאי הביקורת.

הדו"ח כולל את הפרקים הבאים:

↔ עיקרי הממצאים וההמלצות

↔ הדו"ח המפורט - כולל המלצות

↔ תגובת המבוקר-ראה עמ' 69

### תמצית הממצאים והמלצות

האגף לשירותים חברתיים פועל בכפוף לחוק שירותי סעד תשי"ח - 1958, הקובע כי על כל רשות מקומית "לקיים לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנזקקים ולהגשת סעד להם". האגף מהווה מערכת מקצועית העוסקת במתן שירותי רווחה לתושבים ולאוכלוסיות יעד בעיר, באיתור צרכים ובפיתוח מענה הולם עבורם. השירות ניתן ברמת הפרט, המשפחה והקהילה - לבני כל הגילים.

אוכלוסיית היעד העיקרית: פעוטות, ילדים בגיל הרך; תלמידים ונוער בסיכון; נשים; משפחות חד-הוריות; מוגבלים ונכים; עולים חדשים; אוכלוסייה במצוקה כלכלית וחברתית; אוכלוסייה בחירום ובמשבר; נפגעי סמים ואלכוהול (מתמכרים); קשישים; קורבנות אלימות במשפחה; בודדים ודרי רחוב; אחרים.

שירותי האגף מבוססים על חוקי המדינה (החקיקה הסוציאלית) ועל הוראות תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) - המאגד את הוראות והודעות מנכ"ל משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, בתחום המקצועי ובתחום המנהלי-כספי כאחד. לתע"ס תוקף חוקי מחייב. ראש העין מדורגת באשכול 6-7 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (האשכול הנמוך - 1, הגבוה - 10).

- להלן מספר מאפיינים סוציו-אקונומיים של העיר, לפי תיאור מנהלת האגף:
- הטרוגניות מבחינה חברתית-כלכלית, שכונה ותיקה ושכונות חדשות.
  - מספר נמוך, יחסית, של עולים.
  - שכר דירה נמוך, יחסית, לערים אחרות באזור - עובדה המביאה משפחות מבחוץ להתגורר בעיר, ביניהן רבות הנזקקות לשירותי הרווחה.
  - עלייה במספר המשפחות החד-הוריות.

**אגף הרווחה מטפל**, לפי נתוני אפריל 2008, **ב- 2539 תיקים (משפחות)**. (כפי שמוסבר בסעיף "ניהול המידע באגף" להלן, הנתונים של מספר התיקים בדו"ח זה אינם מדויקים, בשל הכשלים בניהול המידע באגף. כנ"ל לגבי הנתונים של התפלגות התיקים לפי תחומי הטיפול המקצועיים).

**בהתאם לנתונים הנ"ל כ- 28% ממשקי הבית בראש העין (משפחות) מטופלים ברווחה. היקף זה גבוה בהשוואה לערים אחרות המדורגות באותו מדד חברתי-כלכלי.**

להלן התפלגות מספר התיקים, לפי תחומי הטיפול המקצועיים:

קשישים – 829 תיקים; נכויות ושיקום (ללא פיגור שכלי) – 416 תיקים; מרכז סיוע/רמת הכנסה נמוכה – 405 תיקים; חוק נוער – 234 תיקים; סדרי דין (אישות) – 197 תיקים; אלימות במשפחה (תחנה לייעוץ) – 115 תיקים; פיגור שכלי – 85 תיקים; התמכרויות – 72 תיקים; קליטת עלייה – 42 תיקים; אוטיסטים – 33 תיקים; בעיות דיור – 26 תיקים.

יש לציין כי עפ"י משרד הרווחה "תיק" מוגדר כ"משפחה מטופלת", ולפיכך מספר האנשים המטופלים במחלקות הרווחה הוא בדרך כלל גבוה ממספר התיקים.

**הביקורת ביקשה להציג בדו"ח את מגמת היקף הנזקקות בעיר בכל אחת מהשנים האחרונות (לפי מס' תיקים פעילים ומס' תיקים חדשים שנפתחו, לפי תחומי הטיפול השונים ברווחה) – אולם בשל היעדר נתונים מלאים, לא ניתן לעשות זאת.** לפיכך להלן תיאור כללי של המגמות כפי שנמסר ע"י מנהלת האגף, במספר תחומי טיפול:

- אלימות במשפחה: עלייה במספר הפניות לאגף על רקע העלאת רמת המודעות כתוצאה מפעילות קהילתית, הרצאות, עבודה עם מתנדבים ועם ארגונים בקהילה. הרחבת הטיפול הפרטניים והקבוצתיים הגדילה את מספר מקבלי השירות.
- סדרי דין: עלייה במספר הפניות של בתי משפט לאגף לקבלת תסקירים - על רקע גידול בהיקף הגירושין בארץ, ובכלל זאת בראש העין.
- ילדים בסיכון: עלייה במספר הפניות לאגף על רקע העלאת המודעות בקרב אנשי מקצוע בקהילה: השתתפות עו"ס בישיבות צוות בבתי"ס והשתתפות אנשי חינוך בועדות החלטה.
- התמכרויות: עלייה במספר הפניות של בני נוער כתוצאה מפעילויות של העו"ס בבתי"ס ובקהילה בשיתוף מוסדות חינוך ומשטרה. מגיעים יותר בני נוער בתחילת ההידרדרות ולא רק במצבים הקשים.

### ניהול המידע באגף

הבסיס לתכנון, לניהול ולבקרה של עבודת כל אגף רווחה הוא מאגר מידע זמין ומעודכן על היקף התיקים בכל אחד מתחומי הטיפול ועל סוג הבעיה ("מהות הנזקקות"). קיומם של הנתונים מאפשר עיבוד מידע ושימוש בו כתשתית לתכנון וקביעת מדיניות הן ברמה הכלל-עירונית והן לגבי אוכלוסיות יעד ספציפיות וכן לניהול שוטף – מקצועי, כספי וארגוני – של עבודת האגף.

**באגף לשירותים חברתיים קיימים כשלים חמורים בכל הנוגע לניהול המידע על הלקוחות.** תיקים רבים שנפתחו ללקוחות בשנים האחרונות ע"י עו"ס לא נרשמו במערכת הממוחשבת של האגף, וכפועל יוצא מכך הם גם לא נרשמו במשרד הרווחה (בניגוד להוראות המשרד).

התוצאה :

- אין נתונים מעודכנים לגבי סה"כ התיקים המטופלים - על ההשלכות המקצועיות והניהוליות שיש לכך (תכנון, בקרה, שליטה).
- מספר נמוך יותר של תיקים מטופלים הרשום במשרד הרווחה עלול לפגוע בהקצאת משאבים (תקציבים וכ"א).

**לפיכך אין ביכולת האגף למסור לביקורת במדויק את הנתונים הבסיסיים ביותר: כמה תיקים מטופלים בידי האגף, כמה תיקים טופלו בשנים האחרונות, כמה תיקים חדשים נפתחו בשנת 2008 וכמה נפתחו בשנים קודמות. לכן כל הנתונים המופיעים בדו"ח זה לגבי מספר התיקים הפעילים אינם מלאים!**

מערכת המחשוב הנוכחית (תוכנה) העומדת לרשות האגף הינה בסיסית ביותר ואינה מאפשרת את הניהול הנדרש לעבודה יעילה כמתחייב מהיקף העבודה וממאפייניה. קיימת עמדת מחשב אחת בלבד עם תוכנת נ.מ.ר. (נתוני מערכת רווחה) וגם היא אינה כוללת את כל מרכיבי התוכנה. עמדה יחידה זו עומדת לרשות עובדת העוסקת במחשוב ולרשות מנהלת האגף בלבד כך שלמנהלי המחלקות אין תוכנה מקצועית-בסיסית זו.

אין לעובדות הזכאות נגישות לתוכנת הזכאות ואין להן יכולת להתעדכן און-ליין עם משרד הרווחה בנושאים כמו מכסות למסגרות, תשלומי מת"ס וכד'. ניהול הנתונים הממוחשב מתנהל באגף על ידי עובדת אחת בלבד בנוסף על תפקידה כעובדת זכאות לקשישים ומשום כך היא מתקשה להתמודד עם העומס המוטל עליה. מאחר וקובץ נתוני היסוד נמצא רק במחשב שלה, הרי שבהיעדרה אין גישה לעובדי האגף האחרים (כולל המנהלת) לנתונים אלה, החיוניים לעבודה השוטפת.

### **דוחות בקרה ככלי ניהולי**

**בקרה** בהגדרתה היא מערך דינמי של פעולות המשוות בין התרחשויות בפועל לבין תקנים או ציפיות, כדי להביא לשיפור וייעול כל תהליך בקרה כולל משוב, מידע וגישה מערכתית. באגף לשירותים חברתיים לא נהוג לעשות שימוש בדוחות ביצוע כמותיים ואו איכותיים בחתך תקופתי ומחלקתי, לצורכי בקרה ושליטה. בהעדר דוחות כאמור קיים קושי מובנה בביקוח שליטה ובקרה על ביצועי מחלקות האגף. מתכונת שיחות ופגישות הקיימת כיום, אינה יכולה להוות תחליף לאמור לכל היותר כאקט משלים. לנוכח הכשלים בניהול הנתונים כאמור לעיל ועל רקע העדר דוחות בקרה – ניתן לקבוע כי מוטת השליטה של מנהלת האגף לקויה.

**לדעת הביקורת כל המתואר לעיל פוגע קשות ביעילות העבודה; ביכולת התכנון, הניהול, השליטה והבקרה; ברמת השירות הניתנת ללקוחות; וגוזל זמן יקר משעות העבודה.**

**המלצות הביקורת:**

- ❖ יש להקפיד כי מעתה ואילך כל פתיחה של תיק מטופל חדש באגף תירשם בהקדם במערכת הממוחשבת. יש לסיים בהקדם את רישומם במחשב של כל התיקים המטופלים ולסגור את הפערים בנתונים – ולהקצות למטרה זו את האמצעים הדרושים. במסגרת זו יש להקפיד כי במחשב ירשם – לגבי כל התיקים – תאריך פתיחתם הראשוני באגף ולא תאריך ההכנסה למערכת הממוחשבת.
- ❖ יש לערוך וליישם בהקדם האפשרי תוכנית מקיפה להעמדת תשתית מחשוב לניהול המידע והפעילות באגף – כנדרש מצרכי העבודה ומנורמות ניהול בסיסיות. התשתית צריכה לכלול הן צורכי מחשוב והן הכשרת כח אדם לתפעול מקצועי מתקדם.

**העדר מדיניות רווחה רב-מערכתית ברשות**

שירותי הרווחה הניתנים בכל רשות מקומית אמורים להתנהל בהתאם למדיניות עירונית הקובעת יעדים וסדרי עדיפויות לאור המציאות בשטח ובהתאם לצרכים ולאפשרויות של מתן השירות. המדיניות, וההנחיות שבעקבותיה, אמורים להיקבע ע"י פורומים רב-מערכתיים המתכנסים בקביעות והכוללים את אנשי הדרג הבכיר בעירייה, אנשי המקצוע ונציגי הקהילה.

**לא קיימת ברשות מערכת כנ"ל לקביעת מדיניות רווחה ולהנחיית האגף לשירותים חברתיים בהתאם לה, ולמעשה האגף נאלץ לקבוע בעצמו את היעדים וסדרי העדיפויות - וזאת למרות שכ- 28% ממשקי הבית בעיר הם לקוחות של הרווחה.**

**המלצת הביקורת:**

הביקורת ממליצה להקים בהקדם ועדת היגוי לקביעת מדיניות עירונית רב-מערכתית בתחום הרווחה בראש העין: יעדים, סדרי עדיפויות והיקף פעילות. מומלץ כי בראש הועדה יעמוד ראש העיר (או גורם בכיר מטעמו) וחבריה יכללו – בין השאר – נציגים מהנהלת/מועצת העיר, אנשי הרווחה, החינוך והמתנ"סים, נציגי ארגונים, נציגי מקבלי השירות, נציגי ציבור, וכד'.

**תקציב**

במרבית הרשויות המקומיות בארץ, כמו גם בראש העין, תקציב הרווחה הוא השני/שלישי בגודלו בתקציב הרגיל השנתי. תקציב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות מבוסס בחלקו הגדול על מימון הממשלה (משרד הרווחה) – המעמידה תקציב לצורך מתן שירותים חברתיים לאוכלוסיות הרשויות המקומיות ומעבירה אותו לרשויות ("תשלומי העברה"). שיעור השתתפותו של משרד הרווחה הוא 75% מאותן ההוצאות המוכרות ע"י המשרד בכל שנה לצורך השתתפותו. את המימון המשלים לתקציב הרווחה העירוני מספקת הרשות המקומית, וכמו כן נעשית גביית דמי השתתפות עצמית ממקבלי שירות.

**סה"כ הוצאות האגף בראש העין בשנים 2006 – 2008** היו כדלהלן :  
 ב- 2006 : 22,593,325 ₪ , ב- 2007 : 22,796,801 ₪ , ב- 2008 : 24,379,010 ש"ח (1,582,239 ש"ח יותר מ- 2007). הגידול בהוצאות ב- 2008 היה בסעיפי פעולות הרווחה, ומקורו בתוספת של כ- 1.2 מיליון ש"ח ממשרד הרווחה ובמימון משלים של העירייה. (פירוט יתר-ראה בגוף הדו"ח)

**הנתונים הכספיים לשנים הנ"ל מראים כי פעולות הרווחה הנעשות ע"י האגף בראש העין ממומנות בעיקר מתקציב משרד הרווחה, בשיעור של כ- 73% מההוצאות ובמימון משלים של העירייה של כ- 25% להעברות משרד הרווחה.** יש לציין כי בערים רבות חלקה של העירייה בתמיכה בסעיפי הפעולה הוא רב יותר, ומגיע לעתים עד ל- 40% ואף למעלה מזה – במסגרת קביעת סדרי העדיפויות התקציביים של הרשות.

בתשובה לביקורת מסרה מנהלת האגף כי תקציבי הפעולה הנוכחיים (כולל המכסות המוקצות ע"י משרד הרווחה) מכבידים על מתן שירותים בהיקף הנדרש. הצורך ניכר בעיקר בתחומים הבאים :

- **מועדוניות שיקומיות (לילדים עם צרכים מיוחדים בגיל 3-6):**  
 כיום מקבלים את השירות 12 ילדים, במועדונית אחת, וכ- 15 נוספים נאלצים להישאר בבית בשל היעדר מכסות/פתרון תקציבי. בכך נמנעת מילדים אלה – שנתוני הפתיחה שלהם לתהליכי החיים נחותים מאחרים - קבלת העשרה, תמיכה וחום הדרושים להתפתחותם.

- **צהרונות ביתיות (לילדים בגיל 3-6):**  
 כיום מקבלים את השירות 15 ילדים וכ- 15 ילדים נוספים נאלצים להישאר בבית בשל היעדר מכסות/פתרון תקציבי. בכך נמנעת מילדים אלה קבלת תמיכה וסיוע הדרושים להתפתחותם.

- **סדנאות להורי נערות במצוקה**  
 מפגשים קבוצתיים להורים בעלי קושי בהתמודדות עם בנותיהן הנמצאות בקונפליקט חריף עמו, שמסייעים בטיפול במצב המשברי. לא מופעלות כיום בראש העין מסיבות תקציביות/כ"א.

- **מועדון טיפולי לנערה בקהילה**  
 מסגרת טיפולית העשרתית לנערה במצוקה, אמורה לפעול בין פעם לפעמיים בשבוע בשעות אחה"צ והערב. הפעילות הקבוצתית מעניקה טיפול תמיכתי והעצמה. מסיבות תקציביות/כ"א השירות לא מופעל בראש העין.



**המלצת הביקורת:**

הביקורת ממליצה כי לאור המצוקה והצרכים בשטח כמפורט לעיל על העירייה להגדיל את השתתפותה הכספית בהוצאות פעולות הרווחה – בכפוף למדיניות ולסדרי עדיפויות עירוניים מוגדרים מראש.

**מבנה ארגוני וכח אדם**

משרד הרווחה קובע מספר תקני כח אדם למחלקה לשירותים חברתיים בכל רשות מקומית, והרשות היא שמעסיקה את העובדים. שכרם של העובדים משולם בידי הרשות המקומית כשמשרד הרווחה מעביר לרשות תשלום בעבור 75% ממשורת תקני העובדים שהוא אישר.

בתחום הרווחה בראש העין עוסקים 56 עובדים המאיישים 41.71 משרות: 49 מהם עובדי עירייה, המאיישים 38.21 משרות ו- 7 עובדים, המועסקים ע"י העמותה לפיתוח שירותים חברתיים, המאיישים 3.5 משרות. מתוך 38.21 משרות עובדי העירייה: 25.1 משרות עו"ס, 4.45 משרות עובדים מקצועיים ו- 8.66 משרות ניהול.

מקורות תקני המשרות של העו"ס המועסקים ע"י העירייה: 21.69 ממשרד הרווחה; 2.16 מהעירייה; 1.25 ממשרד התמ"ת. המקורות של תקני העובדים שאינם עו"ס: 7.25 ממשרד הרווחה, 4.36 מהעירייה, 1.50 מארגון צ"ימס.

במהלך הביקורת נמצא כי בוטל חצי תקן עירוני של עו"ס בשנת 2008 כחלק מהסדר הפנסיה של מנהלת האגף שסיימה את תפקידה – וזאת למרות מצוקת התקנים באגף. בתשובה לשאלת הביקורת מסרה מנהלת האגף כי היקף כח האדם הקיים מקשה על מתן מענה מקצועי הולם לחלק מהבעיות, בשל היקפו המצומצם לעומת הצרכים בפועל. תגבור כח האדם חיוני בעיקר בתפקידים הבאים:

משרת פקידת סעד סדרי דין, משרת פקידת סעד לחוק נוער, לפחות שלושת רבעי משרה למרכז סיוע (עוני), לפחות חצי משרה לעובדת שיקום, לפחות חצי משרה לנערות במצוקה, לפחות חצי משרה לעובדת זכאות וסמך מקצועי עבור מרכז הסיוע.

**מנהלת האגף**

מנהלת האגף משמשת בתפקידה מחודש מאי 2008 (בתחילה כמ"מ ובספטמבר 2008 במינוי מלא). לעובדת וותק של כ- 18 שנה בתפקידים שונים שהאחרון בהם שימשה ב- 12 השנים האחרונות כראש צוות ילדים בסיכון. **כניסתה לתפקיד לא לוותה בתהליך כל שהוא של חפיפה עם המנהלת היוצאת, למרות שהיא נעדרת ניסיון ניהולי קודם בהיקף ניהול אגף. הביקורת רואה כליקוי משמעותי את עובדת היעדר החפיפה הבלתי מוסברת – הצורך החפיפה מתבקש לנוכח היקף האחריות הרב והדרישות הניהוליות/ארגוניות הכרוכות בדרישות התפקיד.**

**המלצת הביקורת:**

לאור היקף המצוקות והצרכים בשטח כפי שמפורטים בדו"ח זה – רצוי שהעירייה תתגבר את היקף פעילות העו"ס באגף. הביקורת מביעה תמיחה על ביטול חצי משרת עו"ס לצורך הסדרי פנסיה וממליצה להחזיר משרה זו בהקדם לצורך הפעולות בשטח.

**סביבת העבודה/תחזוקה**

עובדי האגף נותנים שירות לקהל הלקוחות בשלושה מקומות: במבנה המרכזי של האגף ברח' שבזי 64; במבנה ברח' שבזי 29; ב"מרכז קתרוס" ברח' קתרוס 37. להלן ריכוז הממצאים לגבי תחזוקת המבנים וסביבת העבודה:

- חדרים רבים בהם עובדים עו"ס אינם מקושרים (אין דלתות מילוט).
- במבנה ברח' שבזי 29 אין מאבטח, ובמרכז קתרוס המאבטח (המיועד למרכז הקשר) נמצא עד שעה 19.00 לכל המאוחר (הפעילות עד 23.00).
- אין שילוט חיצוני בכניסה למבנה המרכזי ולמרכז קתרוס – כולל ציון שעות הפתיחה.
- היחידה ברח' שבזי 29 המטפלת במשפחתונים, ושאליה מגיעות אמהות עם עגלות ילדים, נמצאת בקומה שנייה ובמקום אין מעלית.
- אין לחצני מצוקה פעילים בכל משרדי האגף.
- במבנה המרכזי ברח' שבזי 64 חלק מתריסי החלונות שבורים, שער הכניסה שבור, הגדר סביב המבנה אינה שלמה.
- חדרי המדרגות והמסדרונות בשבזי 29 עלובים במראם: דלתות הזכוכית בכניסה ישנות, ומלוכלכות; המדרגות מלוכלכות בכתמי צבע; קירות המסדרונות דהויים ומתקלפים; בשטח המדרגות הקומה השנייה ישנן נזילות בעת גשמים; בשירותים בקומה השנייה אין מכסה אסלה; ליד הכניסה שני כסאות לקהל – ישנים ומרופטים.
- לרשות כל עבודת האגף בבניין המרכזי (לרבות המנהלת) עומד מכשיר פקס אחד, וכן שתי מדפסות בלבד (בשחור-לבן).

**המצב התחזוקתי של חלק ממתקני האגף – ובמיוחד המשרדים ברח' שבזי 29 – אינו הולם עירייה האמורה להעניק שירות חיוני לתושבים ועלול להתפרש בעיניהם כגישה מזלזלת. (אחד מהמאפיינים של מתן השירות בכל אגף לשירותים חברתיים הוא שרוב הלקוחות מגיעים אישית למשרדי האגף – לפחות בתחילת הדרך – ומקבלים שם את השירות). כמו כן זו אינה סביבת עבודה נאותה עבור עובדי האגף.**

**מרשימת הליקויים שפורטה לעיל מתקבלת תמונה קשה של הזנחה, מה עוד שתיקון חלק מהליקויים אינו כרוך בהעמדת תקציבים משמעותיים לצורך כך.**

### המלצת הביקורת:

יש לפעול מיידית לשיפור מהותי במצב הקיים, לא בדרך של "כיבוי שריפות" אלא בהתאם לתוכנית מפורטת ויסודית, שתראה לנגד עיניה את רמת השירות שהעירייה צריכה לתת לתושביה ואת הצורך בהעמדת סביבת עבודה סבירה לעובדים.

### הגנה על הפרטיות/שמירת החומר

תיקי המטופלים וחומר נוסף אודותם – כוללים חומר אישי, רגיש וחסוי והגעתו לעיני או לידיעת מי שאינו מוסמך לכך מהווה פגיעה קשה בצנעת הפרט. במחלקות רווחה בארץ, אירעו מקרים לא מעטים של פריצות למשרדים וגניבת מחשבים עם חומר חסוי – גם אם הפריצה לא נועדה למטרה זו. ממצאי הביקורת במשרדי יחידות האגף נמצא:

- תיקי המטופלים אמנם מוכנסים בסיום העבודה למגירות/ארונות - אולם לא כל המגירות/ארונות ננעלים (וכך אין הבדל מעשי בין תיק המושאר על השולחן או תיק המונח במגירה לא נעולה). אין נוהל הנחייה בכתב בעניין זה.
- רישומים על מטופלים במרכז קתרוס מוצאים מהמקום להמשך עבודה (בבית וכד'). אין נוהל/הנחייה בכתב בעניין זה.
- החומר אודות המטופלים המוכנס למחשבים אינו עובר ישירות לשרת מקומי אלא נאגר במחשבים של העו"ס.
- במצב הנוכחי, ההגנה/מניעה מפני פריצה ליחידות האגף היא פחות ממינימאלית: למבנה המרכזי של האגף ולמבנה ברחוב שבזי 29 אין כל מערכת אזעקה פעילה המחוברת למוקד.
- בבנין המרכזי ובבנין ברח' שבזי 29 דלת הכניסה הראשית אינה ננעלת במפתח בסיום יום העבודה אלא נטרקת; בנוסף לדלת הכניסה הראשית בבנין המרכזי קיימות שלוש דלתות נוספות שהן חיצוניות (נפתחות החוצה): שתיים מהן בעלות מנעול פשוט ואחת עם מנעול רב-בריה פשוט.

**כל האמור לעיל מעיד על ליקויים חמורים בכל הנוגע לאמצעים אותם יש לנקוט על מנת למנוע אפשרות הגעת החומר החסוי ליד מי שאינו מוסמך לכך.**

### המלצות הביקורת:

- יש לנקוט בהקדם בצעדים הנדרשים (הנחיות ופיקוח קפדני) על מנת:
- לשמור את התיקים בארונות נעולים.
- לצמצם אפשרויות הפריצה למשרדים (נעילה, אזעקה וכד').
- להפסיק הוצאת חומר מהמשרדים להמשך עבודה (בבית וכו') – אלא במקרים מצומצמים, מוגדרים מראש ותוך בקרה קפדנית (רישום וכו') והנחיות ברורות למניעת אובדן/גניבה.

- להפסיק נוהג שמירת חומר אודות המטופלים בתוך המחשבים של עובדי האגף (העלולים להיגנב) לאחר שעות העבודה, והטמעת אמצעי אבטחת מידע (העברת החומר הרגיש לשרת בסיום כל יום עבודה וכד').

### נהלים פנימיים

הוראות התע"ס כוללות מגוון רחב של נושאים מקצועיים אולם לגבי רבים מהנושאים הארגוניים-מנהליים, המשיקים לפעילות המקצועית, הוראות אלה אינן מתייחסות כלל או שמתייחסות ע"י אזכור כללי-עקרוני. באגף קיימים נהלים פנימיים - בעיקר בנושאי ניהול כח אדם, ישיבות, תורנויות, שעת חירום וכד'. לגבי תחומים שונים, גם אם הם לכאורה מובנים מאליהם וגם אם מעת לעת ניתנות באגף הנחיות שונות (בישיבות וכד') בעניינם - הפעילות היום-יומית אינה מעוגנת בנוהל **כתוב** המגדיר ומנחה את דרך הפעולה.

### המלצת הביקורת:

יש להכין קובץ נוהלי עבודה מסודר שיכלול את הנושאים השונים שהתע"ס אינו מתייחס אליהם - הן לצורך התפעול השוטף והן לצורך פיקוח ובקרה.

### תוכנית עבודה שנתית ובקרה

הכנת תוכנית עבודה שנתית חיונית ככלי לתכנון, ניהול ובקרה של הפעילות. במחלקות האגף לשירותים חברתיים בראש העין מכינים לקראת תחילת כל שנה קלנדריית תוכנית עבודה שנתית. **התוכנית כוללת בעיקר רשימת נושאים לביצוע - אך נעדרת רישום של מטרות, יעדים, דרכי פעולה, גורם אחראי, משאבים נדרשים, אבני דרך ומעקב ותאריך יעד.** בסיום השנה מכינים סיכום פעילות מפורט - אך זה אינו כולל מעקב אחר ביצוע בפועל של **תוכנית העבודה והסברים במקרים של אי-ביצוע.**

### המלצת הביקורת:

יש לכלול בתוכנית העבודה את המרכיבים המפורטים לעיל, ובסיום השנה יש לנהל מעקב אחר הביצוע בפועל של סעיפי התוכנית.

### בדיקת שביעות רצון לקוחות

בדיקה של שביעות רצון הלקוחות מקבלי השירות (ע"י סקר וכד') מסייעת להפקת לקחים וליעול של הפעילות. לא נהוג באגף לערוך בדיקה תקופתית של שביעות הרצון והצרכים של הלקוחות מקבלי השירות. בדיקות מצומצמות נערכות מעת לעת במספר פרויקטים ספציפיים, כמו במרכז הסיוע.

**המלצת הביקורת:**

מומלץ להיערך לביצוע תהליכי בדיקת שביעות רצון הלקוחות במטרה להפיק לקחים אשר יסייעו לתכנון ולניהול השירות וכן לייעול.

**הטיפול בעוני**

לפי נתוני משרד הרווחה, ל- 23.5% מבעלי הנזקקות הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים בארץ ישנה נזקקות עיקרית המוגדרת כ"עוני וקשיי הכנסה", דהיינו בעיות הנובעות מרמת הכנסה נמוכה, בעיות דיור והיעדר יציבות בעבודה. בראש העין היקף המטופלים באגף בעיקר בגלל בעיה זו הוא כ- 18% מכלל המטופלים (447 תיקים במרכז סיוע ובמחלקה לזקן).

משרד הרווחה באמצעות הרשויות המקומיות, נותן סיוע חומרי למשפחות או יחידים הנמצאים במצוקה קשה, באופן זמני או קבוע. סיוע זה מוגדר עבור "צרכים מיוחדים למשפחה בקהילה" והוא ניתן למשפחות או יחידים עד גיל 65 (גברים) ו- 60 (נשים). השאיפה היא לספק שירותים אלה ב"עין" ולא בכסף, כאשר כל אחד ממקבלי השירות מחויב בהשתתפות כספית (סמלית) למימון השירות, לפי מצבו הכלכלי.

תקציב משרד הרווחה לנושא זה, בכל הארץ, הוא נמוך מאד. מרבית הרשויות המקומיות מוסיפות תקציב למען נושא זה במימון המלא כ"סיוע למשפחות", "ועדת חריגים" וכיוצ"ב. גם חלק מהתרומות המתקבלות מגופים שונים ומיחידים נועד למטרה זו.

בשנת 2008 תקציב סעיפי המת"ס "משפחות במצוקה בקהילה" ו"סיוע למשפחות" בראש העין היה ע"ס 218,952 ש"ח (75% מזה תקצוב משרד הרווחה + 25% השלמת העירייה). בשנת 2007 התקציב היה 167,908 ש"ח. סעיפים אלו נוצלו במלואם. העירייה מוסיפה במימונה המלא תקציב לתחום זה (65,675 ש"ח בשנת 2008, 12,880 ש"ח בשנת 2007).  
**סה"כ ההוצאות בשנת 2008 לנושא זה (כ- 285 אלף ש"ח) מהוות כ- 1.5% בלבד מסה"כ ההוצאות לפעולות של האגף בשנה זו.** בתשובה לשאלת הביקורת בנושא היקף התמיכה מסרה מנהלת האגף כי **התקציב הקיים רחוק מלענות לצרכים בשטח בתחום זה.**

**המלצת הביקורת:**

הביקורת ממליצה להמשיך במאמצים לגייס מקורות תקציביים נוספים לסיוע ללקוחות האגף הנמצאים במצב של עוני ומצוקה – הן מהרשויות (משרד הרווחה והעירייה) והן מתרומות וסיוע של ארגונים ושל גורמים פרטיים.

### מרכז הסיוע

עד סוף שנת 2007 הטיפול באוכלוסייה בה העוני הוא הבעיה העיקרית היה מפוזר בין העובדים הסוציאליים בכל יחידות האגף. החל מפברואר 2008 הטיפול בנושא מרוכז בידי יחידה באגף, במסגרת המרכז לשלום המשפחה והתמכרויות. יחידה זו נקראת "מרכז סיוע".

"מרכז סיוע" הוא פרויקט ארצי ניסיוני של משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי וארגון "מעורבות". לאחר פתיחת המרכז הראשון בירושלים לפני כ-10 שנים – הוא מופעל ב-6 ישובים נוספים, ביניהם ראש העין. קיימת ועדת היגוי ארצית המנחה ומדריכה את הרשויות המשתתפות.

**נכון למועד הביקורת נמצאו בטיפול המרכז 405 תיקים: 43 מהם נפתחו ישירות ביחידה והשאר הועברו לטיפול, עם ההקמה, מיחידות אחרות באגף.**

**בפעילות מרכז הסיוע עוסקות עו"ס אחת בהיקף של 75% משרה ושתי סומכות – כל אחת בחצי משרה.** הסומכות מקיימות את הקשר הישיר עם הלקוחות, שומעות את הצרכים, מתווכות, פותרות חלק מהבעיות בעצמן ועורכות את ביקורי הבית.

הקמת המרכז בראש העין לא לוותה בתוספת תקציבים ואמצעים לאגף הרווחה.

הביקורת סבורה כי כל עוד מרכז הסיוע אינו זוכה לכח האדם ולתקציבים הנדרשים לצורך מתן מענה הולם למצוקות החומריות ההולכות וגוברות – תרומתו לנזקק ויכולתו לתת מענה נשארה מוגבלת. יחד עם זאת, עצם הקמת יחידה באגף המתמקדת רק בתחום העוני והשלכותיו נותנת שירות טוב יותר לפונים בכל הקשור לזמינות וליכולת ההתמודדות המקצועית.

### הטיפול בנערות במצוקה

בהתאם לתע"ס אוכלוסיית היעד של יחידת הנערות והצעירות במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות היא "נערה וצעירה בגיל 13-25 רווקה (למעט מפגרת בשכלה, חולת נפש, מכורה לסמים או אלכוהול) שמאפייני התנהגותה הם הרס עצמי ונמצאת בהידרדרות או בסכנת הידרדרות וחוותה אירועים טראומטיים: נפשיים, רגשיים וחברתיים".

באגף הרווחה מטופלות (בעת הביקורת) 44 נערות במצוקה. בטיפול השוטף עוסקת עו"ס אחת בהיקף של 0.25 משרה, דהיינו כ-10 שעות בשבוע (סה"כ היא מועסקת באגף ב-0.75 משרה, ובהיקף של חצי משרה היא מטפלת בתחום ילדים בסיכון). הטיפול נעשה במסגרת ארגונית של המחלקה לילדים בסיכון. סיוע האגף כיום לנערות במצוקה – מעבר למתן פתרונות לנערות בזמן משבר או בדרגת סיכון גבוהה – ניתן באופן כמעט בלעדי ע"י טיפול פרטני /או קבוצתי בנערה.

**לא מתקיימים באגף סדנאות (מפגשים קבוצתיים) להורים בעלי קושי בהתמודדות עם המתבגרות והנמצאים בקונפליקט חריף עמן ולא מתקיימות סדנאות לאמהות-בנות הנמצאות במצב דומה – למרות הצורך החיוני בכך ולמרות שזהו כלי טיפולי מקובל ביחידות הנערות במצוקה באגפי הרווחה. לדברי מנהלת האגף אין לרשות האגף כח אדם למטרה זו.**

משרד הרווחה מציע סל של תוכניות ופרויקטים קבוצתיים וקהילתיים המהווים השלמה לטיפול הפרטני והמותאמים למצבה של הנערה – ויחד יוצרים את מערך הטיפול בנערה ובצעירה. יישום מרכיבים מסל זה בכל אחת מהרשויות המקומיות תלוי במציאות ובצרכים המקומיים, ביכולת מחלקת הרווחה לטפל בכך ובהיבטים תקציביים.

מתוך סל זה מופעלת בראש העין רק המסגרת של תחנת ייעוץ – שיתוף של משרד הבריאות ואגף החינוך ברשות. התחנה ("לב לנוער") כוללת צוות רב-מקצועי (גניקולוג, אחות, דיאטנית, עו"ס), שאינו כולל כח אדם ואמצעים מאגף הרווחה. היא מיועדת הן לנערות והן לנערים.

**תוכניות משמעותיות בתחום הטיפול בנערות במצוקה שאינן מופעלות בראש העין (ומופעלות במקומות רבים אחרים):**

מועדון טיפולי לנערה בקהילה: זוהי מסגרת טיפולית העשרתית הפתוחה בין פעם לפעמיים בשבוע בשעות אחה"צ והערב. העבודה עם הנערות מתקיימת בקבוצות ומטרתה טיפול תמיכתי, העצמה והעשרה. המועדון מנוהל ומופעל ע"י עו"ס נערה במצוקה וכולל צוות של אם בית ומפעיל תוכניות העשרה.

**לא מופעל בראש העין מועדון כזה לכמרות הצרכים ותרומתו הפוטנציאלית לנערות.** לדברי מנהלת האגף אין ברשותם כח אדם ואמצעים להפעלת המועדון.

בית חם: זוהי מסגרת יומית בקהילה המקנה שייכות, קבלה ותמיכה, כולל סיוע בלימודים, - בין שלוש לחמש פעמים בשבוע בשעות אחה"צ/ערב. המגמה להקנות מיומנויות התמודדות טובות יותר למען הוצאת הנערות ממעגל המצוקה. בראש העין לא מופעל בית חם, ולדברי מנהלת האגף אין מספיק מידע כיום אם יש מועמדות מתאימות בעיר בהיקף הנדרש לפתיחת מסגרת שכזו (מעבר להיבטים תקציביים- ארגוניים).

בחלק גדול מהמקרים בארץ של נערות במשברים או בתהליכי הידרדרות הבעיה אינה מזוהה בזמן וכתוצאה מכך הנערות מגיעות ליחידות לנערה במצוקה רק כאשר המצב הידרדר מאד ואף הגיע למצב חירום.

**הביקורת ביקשה להבין מהן השיטות הנהוגות כיום לאיתור ולהגעה אל הנערות.** נמצא כי פעולות איתור וחזרו יזומות נעשות ע"י עו"ס הנערות בעקבות מידע וע"י פגישות עם אנשי המקצוע במסגרות החינוך ובמסגרות נוספות, וכן דרך בית הנערה.

יחד עם זאת בשל היקף המשרה המצומצם שלה, הפעילות היזומה שהעובדת יכולה לנקוט הינה קטנה ביותר. העו"ס שמילאה את תפקיד עו"ס לנערות בשנים 1995 – 2008 לא עברה מעולם קורס הכשרה מקצועית של משרד הרווחה בנושא נערות במצוקה.

ממצאי הביקורת לגבי הטיפול בנערות במצוקה בעיר, מתקבלת תמונה של שירות חלקי ביותר הרחוק מלתת מענה לצרכים האמיתיים ולייעוד השירות בתחום זה: עובדת אחת בלבד, בהיקף של 10 שעות עבודה שבועיות, עוסקת בנושא זה. מתוך סה"כ שעות העבודה הנ"ל, היא עוסקת במתן טיפולים פרטניים בהיקף של 6 שעות שבועיות וביתר הזמן (4 שעות שבועיות) היא מטפלת בנושאים האחרים, כגון: טיפול במצבים משבריים ובנערות בדרגת סיכון גבוהה, טיפול שוטף בנערות, טיפול בסידורים חוץ-ביתיים, הכנת חומר לועדת החלטה, קשר עם גורמים בקהילה (משטרה, מסגרות חינוך וכו'), קשר עם הורי הנערות, ועוד. התוצאה של מצב זה:

- השירות הניתן הוא בסיסי-מינימאלי. במצבים לא משבריים קשה להעניק לנערה שבמצוקה שירות ולהשקיע בטיפול מעבר ל"כיבוי שריפות".
- אין מיפוי של היקף הנערות במצוקה בעיר, כתשתית לפעולות חיזור ואיתור יזומות ושוטפות מצד האגף (שנעשות כיום בצמצום רב).
- פעילויות חשובות אינן מתקיימות כגון: סדנאות (טיפול קבוצתי) להורי נערות; מועדון טיפולי לנערה בקהילה; הרחבת הפעולות ההסברתיות/מניעה.

#### המלצת הביקורת:

מומלץ לערוך בהקדם בדיקת צרכים ומיפוי היקף הבעיות בתחום הנערות במצוקה – ובעקבות הבדיקה להקצות עבור כך את כח האדם והאמצעים הנדרשים למתן שירות הממלא את ייעודו המקצועי.



### סוף דבר

האגף לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, מספק שירותים מגוונים לאוכלוסייה הרחבה, מחויב לפעול עפ"י חוקים, תקנות עזר והנחיות מוסדיות, פיתוח נהלי איכות, מוסיף בסיס חשוב של נורמות ושיטות עבודה, תוך יצירת מחויבות לאיכות ולמצוינות ושיפור מתמיד של רמת השירות. שימוש במנגנוני בקרה להגברת איכות הפך למרכיב מהותי בתרבות הניהול בעולם ובישראל, פיתוח תרבות ניהולית המבוססת על ניתוח תהליכי העבודה, כתיבת נהלי עבודה אותם מומלץ וביצוע פעולות עקביות של בקרה, הינן תשתית מרכזת של דפוסי ניהול מודרניים לוישם באגף לשירותים חברתיים.

**ממצאי הביקורת מצביעים על כשלים חמורים בכל הנוגע לניהול המידע** וזאת על רקע העובדה שקיימת עמדה אחת בלבד המקושרת לתוכנת הניהול (נ.מ.ר). לא נהוג באגף לשירותים חברתיים לעשות שימוש בדוחות ביצוע כמותיים ו\או איכותיים בהתך תקופתי ומחלקתי, לצורכי בקרה ושליטה. כמו כן תוכנית העבודה כללית מאוד ומנותקת מביצועיה. **בהעדר דוחות כאמור קיים קושי מובנה בפיקוח שליטה ובקרה על ביצועי מחלקות האגף ומשום כך מוטת השליטה של מנהלת האגף פגומה. יש לזכור שכ- 28% ממשקי הבית בעיר הם לקוחות של הרווחה.**

**לא קיימת ברשות המקומית הכוונה מובנת לקביעת מדיניות הרווחה והנחיית האגף לשירותים חברתיים בהתאמה**, למעשה האגף נאלץ לקבוע בעצמו את היעדים וסדרי העדיפויות וזאת על רקע תקציבי הפעולה הנוכחיים (כולל המכסות המצומצמות המוקצות ע"י משרד הרווחה) המכבידים על מתן שירותים בהיקף הנדרש. משום כך ילדים נאלצים להישאר בביתם בשל היעדר מכסות/פתרון תקציבי למועדוניות שיקומיות ו\או לצהרונות ביתיות. (לילדים עם צרכים מיוחדים בגיל 3-6).

**רמת הטיפול בנערות במצוקה בעיר, מעידה על שירות חלקי ביותר** הרחוק מלתת מענה לצרכים האמיתיים ולייעוד השירות בתחום זה. סביבת עבודה של חלק ממתקני האגף ובמיוחד המשרדים ברח' שבזי 29 מצביעה על תמונה קשה של הזנחה במקום שאמור להעניק שירות חיוני לתושבים. **אין באגף נהלים תפעוליים משלימים בתחומי אבטחה המידע, גניזה וביעור ועוד.**

**לנוכח האמור מתבקשת נקיטה ביוזמות ופעולות לבניית נורמות שירות ומיסוד תהליכי בקרה ושקיפות, הראויים להשתלב בתפיסת הרשות את יעודה לנושאי הרווחה בעיר באופן מערכתי, באמצעות הקמת ועדת היגוי עירונית לנושא, בקביעת סדרי עדיפויות בהקצאת המשאבים (כספיים וכ"א) וכן לבחינה ומעקב אחר רמת השירותים.**

## הדו"ח המפורט

### 1. כללי

האגף לשירותים חברתיים פועל בכפוף לחוק שירותי סעד תשי"ח - 1958, הקובע כי על כל רשות מקומית "לקיים לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנוקקים ולהגשת סעד להם". האגף מהווה מערכת מקצועית העוסקת במתן שירותי רווחה לתושבים ולאוכלוסיות יעד בעיר, באיתור צרכים ובפיתוח מענים הולמים עבורם. השירות ניתן ברמת הפרט, המשפחה והקהילה - לבני כל הגילאים.

אוכלוסיית היעד העיקרית: פעוטות, ילדים בגיל הרך; תלמידים ונוער בסיכון; נשים; משפחות חד-הוריות; מוגבלים ונכים; עולים חדשים; אוכלוסייה במצוקה כלכלית וחברתית; אוכלוסייה בחירום ובמשבר; נפגעי סמים ואלכוהול (מתמכרים); קשישים; קורבנות אלימות במשפחה; בודדים ודרי רחוב; אחרים.

שירותי האגף מבוססים על חוקי המדינה (החקיקה הסוציאלית) ועל הוראות תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) - המאגד את הוראות והודעות מנכ"ל משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, בתחום המקצועי ובתחום המנהלי-כספי כאחד. לתע"ס תוקף חוקי מחייב. חיקוקים עיקריים המתייחסים לשירותי הרווחה בישראל הם:

#### סעד-כללי

- תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), תש"ל - 1970.
- חוק לתיקון חוקי הסעד, תשל"א - 1971.
- תקנות שירותי הסעד (דיני טיפול בנוקקים), תשל"ג - 1973.

#### סדרי דין

- חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), תשט"ו - 1955.
- חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב - 1962.

#### נוער

- חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך - 1960.
- תקנות הנוער (טיפול והשגחה), תשכ"ב - 1962.

#### קטינים וחסרי ישע

- חוק העונשין (תיקון מס' 26), תש"ן - 1989.
- חוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א - 1991.

זקנים וחוסים

- חוק הגנה על חוסים, תשכ"ו – 1966.
- חוק ביטוח סיעוד, תשמ"ט – 1988.

מפגרים

- חוק הסעד – טיפול במפגרים, תשכ"ט – 1959.
- מידע, הפניה, תיווך וסינגור (לגבי אוכלוסיות שונות)
- חוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), תשי"ט – 1959.
- חוק אימוץ ילדים, תשמ"א – 1981.
- חוק הפיקוח על מעונות (אחזקת ילדים במעון יום), תשכ"ח – 1968.
- חוק הסיוע המשפטי, תשל"ב – 1972.
- חוק בתי המשפט לענייני משפחה, תשנ"ה – 1995.

חוקים נוספים

- חוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב – 1972.
- חוק העונשין, תשל"ז – 1977.
- חוק לטיפול בחולי נפש, תשט"ו – 1955.
- חוק משפחות חד-הוריות, תשנ"ב – 1992.
- פקודת המבחן [נוסח חדש] תשכ"ט – 1969.
- חוק חינוך מיוחד, תשמ"ח – 1988.
- חוק עובדים סוציאליים, תשנ"ו – 1996.
- חוקי הביטוח הלאומי (הבטחת הכנסה, אבטלה, נכות נפגעי עבודה).

מאפיינים סוציו-אקונומיים של ראש העין

העיר ראש העין מדורגת באשכול 6-7 בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (האשכול הנמוך – 1, הגבוה – 10). להלן השוואת נתוני שכר והכנסה של תושבי ראש העין לעומת הנתונים הארציים (פרסום הביטוח הלאומי מפברואר 2009 המתבסס על נתוני שנת 2006):

גבוה/נמוך בראש העין לעומת הארצי	ארצי	ראש העין	
+	7,607	8,687	שכר ממוצע לשכיר לחודש עבודה (ש"ח)
-	7,182	7,151	הכנסה חודשית ממוצעת של עצמאי (ש"ח)
-	35.1	30.8	אחוז השכירים המשתכרים עד שכר מינימום
+	1.7	2.6	אחוז השכירים המשתכרים מעל 4 פעמים שכר ממוצע
+	2.7	2.9	אחוז העצמאיים שהכנסתם מעל 4 פעמים שכר ממוצע

מהנתונים הנ"ל עולה, בין השאר:

- \* השכר הממוצע החודשי של שכיר בראש העין גבוה בכ- 14% מהממוצע הארצי.
- \* אחוז השכירים המשתכרים עד שכר מינימום בראש העין נמוך בכ- 12% מהממוצע הארצי.
- \* אחוז השכירים והעצמאיים בראש העין המשתכרים מעל 4 פעמים שכר ממוצע, גבוה מהממוצע הארצי.
- להלן השוואת היקף מקבלי גימלאות ביטוח לאומי בראש העין לעומת ההיקף הארצי (פרסום הביטוח הלאומי מפברואר 2009):

גבוה/נמוך בראש העין	בכל הארץ אחוז מכלל	בראש העין		סוג הגימלה
		אחוז מכלל	מספר אנשים	
-	10.4%	7.3%	2,729	זקנה ושאיירים
-	1.6%	0.5%	182	הבטחת הכנסה
-	1.9%	1.1%	415	סיעוד
+	0.7%	0.8%	285	אבטלה (ממוצע חודשי)
-	2.7%	2.1%	795	נכות כללית
-	2.4%	1.7%	648	משפחות עם 4 ילדים ויותר מקבלי קצבת ילדים

מהנתונים הנ"ל עולה, בין השאר:

- \* מספר מקבלי הבטחת הכנסה הוא כשליש לעומת הממוצע הארצי.
- \* מספר המשפחות עם 4 ילדים ויותר (מקבלי קצבת ילדים) הוא כ- 70% מהממוצע הארצי.

היקף התושבים הקשישים מסה"כ התושבים בראש העין הוא 7.6%, לעומת 11.6% הממוצע הארצי (לפי נתוני ביטוח לאומי, כמפורט לעיל). גם אחוז המקבלים גימלת סיעוד מכלל התושבים בעיר (1.1%) נמוך מהממוצע הארצי (1.9%).

בהתאם לכל הנתונים לעיל – הבעיה של בעלי הכנסה נמוכה (בעיית עוני) אינה חריפה בראש העין, לעומת הממוצע הארצי. עובדה זו באה לידי ביטוי בכך שהיקף המטופלים באגף בגין בעיה זו הוא כ- 18% מכלל המטופלים, לעומת כ- 23.5% בכל הארץ (ראה גם סעיף 17 להלן, "הטיפול בעוני").

- להלן מספר מאפיינים סוציו-אקונומיים נוספים של העיר, לפי תיאור מנהלת האגף:
- הטרוגניות מבחינה חברתית-כלכלית, שכונה ותיקה ושכונות חדשות.
- מספר נמוך, יחסית, של עולים.

- שכר דירה נמוך, יחסית, לערים אחרות באזור – עובדה המביאה משפחות מבחוץ להתגורר בעיר, ביניהן רבות הנזקקות לשירותי הרווחה.
- עלייה במספר המשפחות החד-הוריות.

## **2. הבקרה ושליטה**

ניהול הבקרה במחלקות לשירותים חברתיים כמו בכל ארגון, הינו אחד מיסודות העבודה בתחילת המאה ה-21. ככל שהארגון מתפתח ושולח שגריריו לארגונים אחרים, ככל שמס' השותפים הפנימיים והחיצוניים גדל, נדרשת בניית מנגנוני בקרה על תהליכי העבודה, תפוקותיו והדרכים לשיפור עבודת היומיום לא תמיד מאפשרת לתת היזון חוזר. הבקרה במטאפורה מוכרת, היא "היד על הדופק" המאפשרת לגלות שינויים ולהעריך אם הם רצויים או בלתי רצויים ביחס לנורמה מוגדרת מראש.

פעולות בקרה הן, למעשה, חלק בלתי נפרד מכל תהליך תכנוני הכולל מס' מרכיבים בסיסיים: זיהוי צרכים, קביעת יעדים, הגדרת תוצאות רצויות, קביעת מדדים להערכת הישגים, ניהול הביצוע, זיהוי של הצלחות וכשלים והפקת לקחים. ללא בקרה ניתן בקלות להחמיץ השגת תוצאות רצויות במסגרת התוכנית הטיפולית.

הבסיס לתכנון, לניהול ולבקרה של עבודת כל אגף רווחה הוא מאגר מידע זמין ומעודכן על היקף התיקים בכל אחד מתחומי הטיפול ועל סוג הבעיה ("מהות הנזקקות"). **מידע** הוא אוסף שיטתי של נתונים המתייחסים למושא הבקרה, מודדים אותו בהיבטים שונים ומספקים תשתית של עובדות ומאפיינים לגביו המאפשרת גישה מערכתית.

**גישה מערכתית** מבוססת על יכולת ותובנות לעיבוד ולניתוח של המידע בראייה כוללת, הבוחנת הן את נושא הבקרה והן את מכלול הגורמים בסביבתו המשפיעים עליו ומושפעים ממנו.

### **ניהול המידע באגף**

**בהתאם לתע"ס 1.19 עבור כל לקוח חדש המתקבל לטיפול ברווחה ברשות המקומית יש למלא "טופס נתוני יסוד" אותו יש לשלוח לקליטה במשרד הרווחה.** את נתוני היסוד יש לעדכן במהלך הזמן כאשר לעו"ס מתברר כי השתנו נתונים מסוימים. משרד הרווחה שולח למחלקות הרווחה ברשויות, לאחר כל עיבוד חומר, דו"חות על מנת לתת משוב מי מהלקוחות נקלט במערכת נתוני היסוד ומי לא.

קיומם של הנתונים מאפשר עיבוד מידע ושימוש בו כתשתית לתכנון וקביעת מדיניות הן ברמה הכלל-עירונית והן לגבי אוכלוסיות יעד ספציפיות וכן לניהול שוטף - מקצועי, כספי וארגוני – של עבודת האגף.

באגף לשירותים חברתיים קיימים כשלים חמורים בכל הנוגע לניהול המידע על הלקוחות. תיקים רבים שנפתחו ללקוחות בשנים האחרונות ע"י עו"ס לא נרשמו במערכת הממוחשבת של האגף, וכפועל יוצא מכך הם גם לא נרשמו במשרד הרווחה (בניגוד להוראות המשרד). התוצאה: - אין נתונים מעודכנים לגבי התיקים המטופלים - על השלכות המקצועיות והניהוליות שיש לכך (תכנון, בקרה, שליטה).

- מספר נמוך יותר של תיקים מטופלים הרשום במשרד הרווחה עלול לפגוע בהקצאת משאבים (תקציבים וכ"א).

מנהלת האגף פנתה בראשית 2009 לכל העו"ס בהנחיה לעדכן את הרישום במחשב של כל התיקים שלהם. אולם עד למועד סיום הביקורת עדיין נותרו תיקים רבים לרישום. יתר על כן: גם כאשר בתקופה האחרונה מוכנסים תיקים פעילים שאינם חדשים לרישום ראשוני במחשב - לא נרשם תאריך פתיחתם המקורי באגף אלא תאריך קליטתם במחשב, ולכן הם מופיעים בנתוני המחשב כתיקים חדשים מהתקופה האחרונה.

**לפיכך אין ביכולת האגף למסור לביקורת במדויק נתונים כמותיים בסיסיים ביותר כגון: כמות תיקים מטופלים בידי האגף, כמות תיקים שטופלו בשנים האחרונות, כמה תיקים חדשים נפתחו בשנת 2008 וכמה נפתחו בשנים קודמות. כמו כן לא ניתן לבצע חיתוכים השוואתיים לפי סוגי הפעילויות. משום כך מרבית הנתונים המופיעים בדו"ח זה לעניין מספר התיקים הפעילים אינם שלמים!**

ניהול התיקים במחשב נעשה לפי העו"ס המטפל ולפי ההשתייכות המנהלתית של כל עו"ס למחלקה/יחידה באגף. אולם מאחר וחלק מהעו"ס מטופלים בתיקים שעניינם תחומי רווחה שונים - הרי שהנתונים משקפים את מספר התיקים לפי מחלקה/יחידה ולא דווקא לפי הבעיה ברווחה (חלק מהמחלקות מטפלות בכמה תחומי בעיות). בעקבות בקשת הביקורת הוכנה לראשונה טבלת התפלגות התיקים לפי תחומי הטיפול (סעיף 3 להלן). הביקורת הנחתה את האגף כי רצוי שמעתה ואילך ריכוז הנתונים יעשה גם עפ"י תחומי הטיפול המקצועיים ולא רק עפ"י השתייכותם הארגונית של העו"ס.

**מערכת המחשוב הנוכחית (תוכנה) העומדת לרשות האגף הינה בסיסית ביותר ואינה מאפשרת את הניהול הנדרש לעבודה יעילה כמתחייב מהיקף העבודה וממאפייניה. קיימת עמדת מחשב אחת בלבד עם תוכנת נ.מ.ר. (נתוני מערכת רווחה) וגם היא אינה כוללת את כל מרכיבי התוכנה. עמדה אחת זו עומדת לרשות עובדת העוסקת במחשוב, ולרשות מנהלת האגף ומנהלות המחלקות אין תוכנה מקצועית-בסיסית זו.**

אין לעובדות הזכאות נגישות לתוכנת הזכאות ואין להן יכולת להתעדכן און-ליין עם משרד הרווחה בנושאים כמו מכסות למסגרות, תשלומי מת"ס וכד'. התקשורת שלהן עם המשרד נעשית באמצעות הדואר! אין תקשורת נתונים ישירה בין עובדות הזכאות ובין תקציבאית האגף. תקציבאית האגף, היושבת במבנה נפרד ממשרדי האגף המרכזיים, אינה מחוברת כלל לאגף בתקשורת נתונים ישירה אלא רק בדוא"ל. לפיכך אינה יכולה לנהל תקשורת ממוחשבת ישירה לנתונים המקצועיים עם משרד הרווחה.

נתוני היסוד נשלחים למשרד הרווחה לא דרך תקשורת רשת ישירה אלא דרך גוף "מתווך" (החברה לאוטומציה) באמצעות קובץ מובנה המצורף לדוא"ל אולם כשיש שינויים ועדכונים לא תמיד ישנה התאמה בין המערכות ונוצרים שיבושים.

ניהול הנתונים הממוחשב מתנהל באגף על ידי עובדת אחת בלבד בנוסף על תפקידה כעובדת זכאות לקשישים ומשום כך היא מתקשה להתמודד עם העומס המוטל עליה. מאחר וקובץ נתוני היסוד נמצא רק במחשב שלה, הרי שבהיעדרה אין גישה לעובדי האגף האחרים (כולל המנהלת) לנתונים אלה, החיוניים לעבודה השוטפת.

לדעת הביקורת כל המתואר לעיל פוגע קשות ביעילות העבודה; ביכולת התכנון, הניהול, השליטה והבקרה; ברמת השירות הניתן ללקוחות; וגוזל זמן יקר משעות העבודה.

#### דוחות בקרה ככלי ניהולי

בקרה בהגדרתה היא מערך דינמי של פעולות המשוות בין התרחשויות בפועל לבין תקנים או ציפיות, כדי להביא לשיפור וייעול כל תהליך בקרה כולל משוב, מידע וגישה מערכתית. באגף לשירותים חברתיים לא נהוג לעשות שימוש בדוחות ביצוע כמותיים ואו איכותיים בחתך תקופתי ומחלקתי, לצורכי בקרה ושליטה. בהעדר דוחות כאמור קיים קושי מובנה בביקוח שליטה ובקרה על ביצועי מחלקות האגף. מתכונת שיחות ופגישות הקיימת כיום, אינה יכולה להוות תחליף לאמור לכל היותר כאקט משלים. לנוכח הכשלים בניהול הנתונים כאמור לעיל ועל רקע העדר דוחות בקרה – ניתן לקבוע כי מוטת השליטה של מנהלת האגף לקויה.

יש לזכור כי פעולות בקרה אינן תלויות בגורמים או מומחים חיצוניים, הן חלק שוטף, מכל תפקיד, משימה או מטלה הנעשים בדרך מקצועית, היכולת להפיק תועלת מפעולות בקרה תלויה ביכולת לגרום לשינוי תפקוד-אישיים ברמת העובד ומערכתיים ברמת הצוות והארגון.

הערה: מנהלת האגף הנוכחית עם כניסתה לתפקידה, לא ירשה מקודמתה תשתית דוחות שליטה כאמור משום שלא נהגו בתקופתה לעשות שימוש בכך. לאור הערת הביקורת, מנהלת האגף הביעה נכונות ללמוד וליישם את הנושא.

**המלצות הביקורת:**

- ↔ יש להקפיד שעם פתיחה של תיק מטופל חדש באגף תירשם בהקדם במערכת ממוחשבת.
- ↔ יש לסיים בהקדם את רישומם במחשב של כל התיקים המטופלים ולסגור את הפערים בנתונים – ולהקצות למטרה זו את האמצעים הדרושים. במסגרת זו יש להקפיד כי במחשב ירשם – לגבי כל התיקים – תאריך פתיחתם הראשוני באגף ולא תאריך ההכנסה למערכת הממוחשבת.
- ↔ יש לערוך וליישם בהקדם האפשרי תוכנית מקיפה להעמדת תשתית מיחשובית לניהול המידע והפעילות באגף – כנדרש מצרכי העבודה ומנורמות ניהול בסיסיות. התשתית צריכה לכלול הן צורכי מחשוב והן הכשרת כח אדם לתפעול מקצועי מתקדם.
- ↔ הבקרה חיונית מראשית תהליך התכנון ותוך כדי הביצוע והיישום של התוכנית הלכה למעשה. מומלץ לבנות דוחות בקרה ושליטה לכל מחלקה (כמותיים איכותיים), ולהנהיג מסורת דיווחים תקופתית בחתכים שיתבקשו.
- ↔ מומלץ להרחיב את הגישה לתוכנת נ.מ.ר לטובת מנהלת האגף ועובדות בכירות נוספות.

**מידע על האגף באינטרנט:**

באתר האינטרנט של העירייה מוקדש מקום לאגף לשירותים חברתיים, כמו גם ליחידות העירייה האחרות. נמצא כי המידע על האגף ושירותיו אינו מעודכן. כך, לדוגמא, בראש העמוד מופיע שמה ומס' הטלפון של מנהלת האגף הקודמת שסיימה את תפקידה כ- 11 חודשים לפני שהביקורת בדקה את האתר.

הביקורת סבורה כי העובדה לעיל מעידה כי האגף אינו מפנים את כל חובותיו כגוף הנותן שירות לאוכלוסיית העיר.

**3. היקף המטופלים ומאפייני הבעיות**

כפי שמוסבר בסעיף 1 לעיל הנתונים של מספר התיקים שיפורטו להלן **אינם מדויקים, בשל הכשלים בניהול המידע באגף. כנ"ל לגבי הנתונים של התפלגות התיקים לפי תחומי הטיפול המקצועיים.**

**אגף הרווחה מטפל**, לפי נתוני אפריל 2008, **ב- 2539 תיקים (משפחות)**. בהתאם לנתונים הנ"ל כ- 28% ממשקי הבית בראש העין (משפחות) מטופלים ברווחה. היקף זה גבוה בהשוואה לערים אחרות המדורגות באותו מדד חברתי-כלכלי.



להלן התפלגות מספר התיקים, לפי תחומי הטיפול המקצועיים:

מס' תיקים	תחום טיפול / יחידה
829	קשישים
416	נכויות, שיקום (ללא פיגור)
405	מרכז סיוע – רמת הכנסה נמוכה
234	חוק נוער
197	סדרי דין (אישות)
115	אלימות במשפחה (תחנה לייעוץ)
85	פיגור שכלי
85	נערות במצוקה
72	התמכרויות
42	קליטת עלייה
33	אוטיסטים
26	בעיות דיור
<b>2539</b>	<b>סה"כ</b>

**הערה:** נתונים אלה כוללים את תוצאות מיון התיקים השנתי שנערך בדצמבר 2007, אולם לא כוללים את התיקים שלא נרשמו עדיין במחשב. תוצאות מיון התיקים השנתי שנערך בדצמבר 2008 עדיין לא הוכנסו במלואם למחשב עד למועד סיום הביקורת.

יש לציין כי עפ"י משרד הרווחה "תיק" מוגדר כ"משפחה מטופלת", ולפיכך מספר האנשים המטופלים במחלקות הרווחה הוא בדרך כלל גבוה ממספר התיקים. לדוגמה, משפחה בת חמש נפשות (זוג הורים ושלושה ילדים קטינים) שכולם מטופלים, כל בן משפחה מסיבה אחרת – נחשבת עדיין כ"תיק" אחד ולא חמישה תיקים נפרדים, גם אם המטופלים זקוקים לסוגים שונים של התייחסות ולטיפול ברמות שונות של אינטנסיביות.

במדינת ישראל קיימת בשנים האחרונות מגמה מובהקת של עלייה במספר התיקים המטופלים ברווחה – הנובעת ממספר סיבות מרכזיות:

- התרחבות מימדי העוני, כאשר בנוסף למספר הנזקקים מסיבות כלכליות – לעוני יש גם תוצאות נלוות, כגון: הוא יכול להביא להזנחה (ביגוד, טיפול תרופתי, תנאים היגייניים, מחסור בספרים וציוד לימודי) ואו להשליך על מערכות יחסים במשפחה ובקהילה (סכסוכים, אלימות).

- רמת המודעות החברתית עלתה – ואנשים כיום מוכנים יותר לשתף בבעיותיהם, לבקש עזרה ותמיכה ואף לדווח על בעיות אצל אנשים אחרים.
- חקיקה חברתית עניפה, שנעשתה לטובת רווחת הפרט, הגדילה מאד את הצורך במעורבותם של העובדים הסוציאליים (לדוגמה: חוק בית המשפט לענייני משפחה, חוק הסיעוד, סעיף חובת הדיווח לעובדי הרווחה על חשד בפגיעה בקטין או בחסר ישע - בחוק חסרי ישע).

**הביקורת ביקשה להציג בדו"ח את מגמת היקף הנזקקות בעיר בכל אחת מהשנים האחרונות (לפי מס' תיקים פעילים ומס' תיקים חדשים שנפתחו, לפי תחומי הטיפול השונים ברווחה) – אולם בשל היעדר נתונים מלאים, מהסיבות שהוסברו בסעיף 1 לעיל, לא ניתן לאמת זאת. לפיכך להלן תיאור של המגמות (באופן סובייקטיבי) כפי שנמסר ע"י מנהלת האגף:**

- ההשלכה של המצב הכלכלי במדינה על תושבי ראש העין ניכרת, בין השאר, בהיבטים הבאים:
- עלייה בפניות לסיוע בשל קושי בתשלום שכר דירה.
- עלייה בפניות בבקשה לעזרה במזון.
- עלייה בפניות לסיוע בהוצאות הקשורות לחינוך (אבחונים, הסעות וכו').
- עלייה בפניות לועדות הנחה וסיוע.
- עלייה במספר הוראות קבע לרווחה שחוזרות: ב - 2007 חזרו 154 ה.ק. מתוך 1241 (כ- 12.4%) וב- 2008 חזרו 202 ה.ק. מתוך 1286 (כ- 15.7%).

**המגמות בתחומי הטיפול השונים של האגף:**

- **אלימות במשפחה:** עלייה במספר הפניות לאגף על רקע העלאת רמת המודעות כתוצאה מפעילות קהילתית, הרצאות, עבודה עם מתנדבים ועם ארגונים בקהילה. הרחבת הטיפוליים הפרטניים והקבוצתיים הגדילה את מספר מקבלי השירות.
- **סדרי דין:** עלייה במספר הפניות של בתי משפט לאגף לקבלת תסקירים - על רקע גידול בהיקף הגירושין בארץ, ובכלל זאת בראש העין.
- **ילדים בסיכון:** עלייה במספר הפניות לאגף על רקע העלאת המודעות בקרב אנשי מקצוע בקהילה: השתתפות עו"ס בשיבות צוות בבתי"ס והשתתפות אנשי חינוך בועדות החלטה.
- **התמכרויות:** עלייה במספר הפניות של בני נוער כתוצאה מפעילויות של העו"ס בבתי"ס ובקהילה בשיתוף מוסדות חינוך ומשטרה. מגיעים יותר בני נוער בתחילת ההידרדרות ולא רק במצבים הקשים.

#### **4. האם קיימת מדיניות רווחה רב-מערכתית בעיריית ראש העין**

שירותי הרווחה הניתנים בכל רשות מקומית אמורים להתנהל בהתאם למדיניות עירונית הקובעת יעדים וסדרי עדיפויות לאור המציאות בשטח ובהתאם לצרכים ולאפשרויות של מתן השירות ולא כגורם מתווך של משרד הרווחה והמטופל. המדיניות, וההנחיות שבעקבותיה, אמורים להיקבע ע"י פורומים רב-מערכתיים המתכנסים בקביעות והכוללים את אנשי הדרג הבכיר בעירייה, אנשי המקצוע ונציגי הקהילה.

**לא קיימת ברשות המקומית מערכת כאמור לקביעת מדיניות רווחה ולהנחיית האגף לשירותים חברתיים בהתאמה, ולמעשה האגף נאלץ לקבוע בעצמו את היעדים וסדרי העדיפויות - וזאת למרות שכ- 28% ממשקי הבית בעיר הם לקוחות של הרווחה.** ועדות משותפות עם גופים עירוניים אחרים קיימות בתחומים/פרויקטים ספציפיים של הרווחה בעיר כגון ילדים בסיכון, מיזמים בשכונות מסוימות, ילדים עם צרכים מיוחדים.

#### **המלצה:**

הביקורת ממליצה להקים בהקדם ועדת היגוי לקביעה והגדרת מדיניות עירונית רב-מערכתית בתפיסת שירותי הרווחה בעיר: יעדים, סדרי עדיפויות והיקף פעילות. מומלץ כי בראש הועדה יעמוד ראש העיר (או גורם בכיר מטעמו) וחבריה יכללו - בין השאר - נציגים מהנהלת/מועצת העיר, אנשי הרווחה, החינוך, נציגי ארגונים, נציגי מקבלי השירות, נציגי ציבור, וכד'.

#### **5. תקציב - כללי**

תקציב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות מבוסס בחלקו הגדול על מימון הממשלה (משרד הרווחה) - המעמידה תקציב לצורך מתן שירותים חברתיים לאוכלוסיות הרשויות המקומיות ומעבירה אותו לרשויות ("תשלומי העברה").

שיעור השתתפותו של משרד הרווחה הוא 75% מאותן ההוצאות המוכרות ע"י המשרד בכל שנה לצורך השתתפותו (הוראה 2 לפרק 1 בתע"ס, סעיף 2.3). את המימון המשלים לתקציב הרווחה העירוני מספקת הרשות המקומית, וכמו כן נעשית גביית דמי השתתפות עצמית ממקבלי שירות. מספר מצומצם מאד של תחומי רווחה (כגון עיוורים וחרשים) ממומנים בהיקף של 100% ע"י משרד הרווחה.

במרבית הרשויות המקומיות בארץ, כמו גם בראש העין, תקציב הרווחה הוא השני/שלישי בגודלו בתקציב הרגיל השנתי. תקציב ההשתתפות של משרד הרווחה בהוצאות הרווחה העירוניות מחולק לסוגים הבאים:

**תקציב סידור במסגרות חוץ-ביתיות (מכסות "כמותיות")**

התקצוב הוא עבור מכסות שנקבעות כל שנה כשלכל מכסה ערך כספי בהתאם לתעריף המתעדכן מעת לעת. התשלום וההתחשבות נעשים עפ"י הוצאות ההחזקה בפועל (ילדים בפנימיות, מפגרים במוסדות, נכים בפנימיות, זקנים במעונות וכד'). סך התקציב בסעיפים אלו הוא בין 85% - 80% מכלל תקציב משרד הרווחה המועבר לרשויות המקומיות.

**תקציב פעולות (סעיפים "כספיים")** - התקצוב הוא עבור פעולות רווחה לפי סיווג - בפרטים תקציביים מוכרים, מוגדרים ומאושרים מראש - והוא כללי עבור הפעולה ללא התניה במספר הנהנים מהפעולה/שירות.

**תקציב עבור כח אדם** - משרד הרווחה מממן הוצאות שכר עובדי הרווחה (המועסקים ע"י העירייה בלבד ולא המועסקים באמצעות ארגונים שונים) - לפי מספר המשרות שאושרו על ידו ולפי מאפיינים מוגדרים (תפקיד, סיווג מקצועי, השכלה, הכשרה וכד').

**תקציב ל הוצאות מנהליות** - השתתפות משרד הרווחה בנושא זה היא זעומה, כשבעיקר הנטל של ההוצאות המנהליות נושאת הרשות המקומית.

**תקציב השתתפות עצמית (צד ג')** - לפי הנחיות משרד הרווחה הרשויות המקומיות גובות מ"לקוחות" חלק משירותי הרווחה דמי השתתפות - בהתאם לתעריפים הנקבעים ע"י משרדי האוצר והרווחה (בנושאים טיפוליים) או ע"י גורם שהוסמך לכך בעיירה. בין התחומים בהם נגבים דמי השתתפות: אחזקת ילדים במסגרות; אחזקת קשישים במסגרות; סידור מפגרים/נכים במסגרות; העסקת סמך מקצועי; קבלת ייעוץ מקצועי בתחנות וכד'.

**תרומות**

שירותי הרווחה זוכים לקבלת תרומות מגורמים שונים (אנשים פרטיים, גופים - פרטיים וציבוריים) בכסף או בשווה כסף. כספי התרומות מיועדים בדרך כלל למטרה שקבע התורם, ואינם נרשמים כהכנסה בספרי התקציב העירוניים (סעיף 9 להלן).

**פעילות משותפת עם ארגונים**

בתחומי הרווחה שכיחים שיתופי פעולה עם גופים ללא מטרות רווח, המספקים שירותים שונים לתושבים (הכוונה לארגונים כל-ארציים כגון "אל-סם", ו"אקיי"ס - מעבר לעמותות מקומיות המשמשות כזרוע ביצועית וכספית לאגף הרווחה בחלק מתחומי הפעולה). חלקן של העיריות במימון הפעילות הוא בדרך כלל בהעמדת תקורה ו/או בתמיכה כספית בארגון.

**6. מקורות והוצאות – באגף לשירותים חברתיים**

להלן התפלגות **מקורות** תקציב אגף הרווחה לשנים 2007, 2008 – בהתאם לרישום בסעיפי הנהלת החשבונות של העירייה:

*2008		2007		המקור התקציבי
חלק	בש"ח	חלק	בש"ח	
	13,773,724		12,708,341	משרד הרווחה – פעולות
	2,627,476		2,446,426	משרד הרווחה – שכר
	2,923		9,389	משרד הרווחה – מינהלי/ארגוני
<b>67.3%</b>	<b>16,404,123</b>	<b>66.6%</b>	<b>15,164,156</b>	<b>סה"כ ממשרד הרווחה</b>
0.1%	20,000	0.2%	50,369	משרד השיכון
0.1%	18,747	0.2%	38,953	משרד הקליטה
0.6%	158,400	0.5%	126,225	משרד התמ"ת
2.2%	548,479	2.7%	622,263	גבייה ממשותפים (צד ג')
29.7%	7,229,291	29.8%	6,794,835	השתתפות עיריית ראש העין (שכר בהיקף של כ- 50%, פעולות ומנהלה)
<b>100.0%</b>	<b>24,379,040</b>	<b>100.0%</b>	<b>22,796,801</b>	<b>סה"כ מקורות</b>

\* נתוני 2008 אינם סופיים.

**הערה:** סך ההעברות ממשרד הרווחה עבור שכר, כולל: שכר כ"א לחינוך מיוחד וכן שכר הרשום במסגרת סעיפי פעולה: מרכזי חוק סיעוד, עובדי שכונות עולים.

להלן התפלגות **הוצאות** אגף הרווחה לשנים 2007, 2008 – בהתאם לרישום בסעיפי הנהלת החשבונות של העירייה:

*2008		2007		סוג ההוצאה
חלק	בש"ח	חלק בסה"כ	בש"ח	
20.8%	5,074,853	22.9%	5,223,956	שכר
1.0%	231,320	1.3%	298,548	מינהלה/אחזקה
<b>21.8%</b>	<b>5,306,173</b>	<b>24.2%</b>	<b>5,522,504</b>	<b>סה"כ שכר/מינהלה</b>
<b>78.2%</b>	<b>19,072,867</b>	<b>75.8%</b>	<b>17,274,297</b>	<b>פעולות</b>
<b>100.0%</b>	<b>24,379,040</b>	<b>100.0%</b>	<b>22,796,801</b>	<b>סה"כ הוצאות</b>

\* נתוני 2008 אינם סופיים.

סה"כ הוצאות האגף בשנים 2006 – 2008 היו כדלהלן:

ב- 2006 : 22,593,325 ש"ח

ב- 2007 : 22,796,801 ש"ח

ב- 2008 : 24,379,010 ש"ח (1,582,239 ש"ח יותר מ- 2007).

הגידול בהוצאות ב- 2008 היה בסעיפי פעולות הרווחה, ומקורו בתוספת של כ- 1.2 מיליון ש"ח ממשרד הרווחה ובמימון משלים של העירייה. בתשובה לביקורת מסרה מנהלת האגף כי העלייה בתקציב נבעה מהיענות לבקשות רצופות מצד האגף למימון תוכניות ופרויקטים המבוצעים בעיר (ולאחר בדיקת המשרד) וכן בהעברות במסגרת ויסות התקציבים הכלל-ארציים.

שיעור השתתפות הגופים השונים **בסה"כ הוצאות האגף** (שכר, מינהלה ופעולות) הוא כדלהלן:

ב- 2007 : 66.6% משרד הרווחה, 29.8% עירייה, 3.6% מקורות נוספים.

ב- 2008 : 67.3% משרד הרווחה, 29.7% עירייה, 3.0% מקורות נוספים

שיעור השתתפות משרד הרווחה עבור **פעולות**, מתוך סה"כ הוצאות האגף לסעיפי **פעולות רווחה**, הוא כדלהלן:

בשנת 2007: 73.6% (12,708,341 ש"ח מתוך 17,274,297 ש"ח)

בשנת 2008: 72.2% (13,773,724 ש"ח מתוך 19,072,867 ש"ח)

החלק של גבייה ממשותפים (צד ג') עבור פעולות, מתוך סה"כ הוצאות האגף לסעיפי פעולות רווחה כלהלן: בשנת 2007: 3.6% (622,263 ש"ח מתוך 17,274,297 ש"ח) בשנת 2008: 2.9% (548,479 ש"ח מתוך 19,072,867 ש"ח)

**הנתונים לעיל מראים כי פעולות הרווחה הנעשות ע"י האגף בראש העין ממומנות בעיקר מתקציב משרד הרווחה, בשיעור של כ- 73% מההוצאות ובמימון משלים של העירייה של כ- 25% להעברות משרד הרווחה.**

יש לציין כי במסגרת קביעת סדרי העדיפות התקציביות של הרשות בערים רבות בארץ, חלקה של העירייה בתקציבי סעיפי הפעולה הוא גדול יותר, ומגיע לעתים עד ל- 40% ואף למעלה מזה.

שיעור השתתפות משרד הרווחה עבור **שכר**, מתוך סה"כ הוצאות השכר של עובדי האגף כלהלן: בשנת 2007: 46.8% ובשנת 2008: 51.8%. חלקם של שאר הגופים הנוספים במימון השכר (משרד השיכון, משרד הקליטה, משרד התמ"ת) מהווה כ- 4%, כך שחלקה של העירייה בסה"כ להוצאות השכר נע בשיעורים של כ- 49% - 44%.

נתון זה, המוכר גם בעיריות רבות אחרות, נובע מכך שמשרד הרווחה מזכה את העירייה באחוז נמוך מעלותה בפועל של כל משרה (בין השאר עקב תשלום שכר לעובדים עפ"י הסכמי שכר מקומיים, הגבוהים מהשכר אותו קובע משרד הרווחה).

מרבית הוצאות הפעולה של האגף מיועדות למכסות "כמותיות". להלן סעיפי ההוצאות הכמותיות הגדולות בשנים 2007, 2008 - כפי שהם מופיעים בדו"ח תקצוב והתחשבנות של האגף מול משרד הרווחה:

<u>2007</u>	<u>2008</u>	
ש"ח 3,546,845	ש"ח 3,907,331	סידור מפגרים במוסדות
ש"ח 2,849,511	ש"ח 3,345,754	אחזקת ילדים בפנימיות
ש"ח 1,253,006	ש"ח 1,391,022	ילדים במעונות יום
ש"ח 840,000	ש"ח 865,200	מפגרים במוסד ממשלתי
ש"ח 516,424	ש"ח 498,613	אחזקת נכים בפנימיות
ש"ח 218,851	ש"ח 377,123	אחזקת אוטיסטים במסגרות
ש"ח 287,612	ש"ח 246,387	אחזקת זקנים במעונות
ש"ח 217,297	ש"ח 234,678	מפגרים במעון טיפולי
ש"ח 245,819	ש"ח 223,911	מפת"ן ממשלתי

הסעיפים הנ"ל בלבד, המסתכמים ב- 2008 ב- 11,090,019 ש"ח, מהווים כ- 73% מכלל הוצאות הפעולות (ללא שכר ופעולות ארגוניות) המתוקצבות ע"י משרד הרווחה. תקציבי הפעולה האחרים (מעבר לסעיפים המוזכרים לעיל) הם על פי רוב בהיקף של עד כ- 200,000 ש"ח לסעיף.

משמעות הנתונים הנ"ל היא שיכולת התמרון והגמישות של האגף בסעיפי הפעולה המוגדרים והמתוקצבים מראש ע"י משרד הרווחה היא מוגבלת (למעט אישורים אד-הוק לפרויקטים מסוימים הניתנים מעת לעת ע"י המשרד). יתר גמישות קיימת בחלק מסעיפי התקציב הממומנים בלעדית ע"י העירייה.

בתשובה לביקורת מסרה מנהלת האגף כי **תקציבי הפעולה הנוכחיים (כולל המכסות המוקצות ע"י משרד הרווחה) מכבידים על מתן שירותים בהיקף הנדרש. הצורך ניכר בעיקר בתחומים הבאים:**

**- מועדוניות שיקומיות (לילדים עם צרכים מיוחדים בגיל 3-6):**

כיום מקבלים את השירות 12 ילדים במועדונית אחת, וכ- 15 נוספים נאלצים להישאר בבית בשל היעדר מיכסות/פתרון תקציבי. בכך נמנעת מילדים אלה קבלת העשרה, תמיכה וחום הדרושים להתפתחותם, למרות שנתוני הפתיחה שלהם לתהליכי החיים נחותים מאחרים.

- **צהרוניות ביתיות (ילדים בגיל 3-6):**  
כיום מקבלים את השירות 15 ילדים מאידך כ- 15 ילדים נוספים נאלצים להישאר בבית בשל היעדר מיכסות/פתרון תקציבי. **בכך נמנעת מילדים אלה קבלת תמיכה וסיוע הדרושים להתפתחותם.**
- **סדנאות להורי נערות במצוקה**  
מפגשים קבוצתיים להורים בעלי קושי בהתמודדות עם בנותיהן הנמצאות בקונפליקט חריף עם, מסייעים בטיפול במצב משברי. לא מופעלות כיום בראש העין מסיבות תקציביות/כ"א.
- **מועדון טיפולי לנערה בקהילה**  
מסגרת טיפולית העשרתית לנערה במצוקה, הפתוחה בין פעם לפעמיים בשבוע בשעות אחה"צ והערב. הפעילות הקבוצתית מעניקה טיפול תמיכתי והעצמה. לא מופעלת בראש העין מסיבות תקציביות/כ"א.
- **סיוע למשפחות במצוקה כלכלית ראה פרק "הטיפול בעוני" (סעיף 17 להלן).**

**המלצה:**

לאור המצוקה והצרכים בשטח כמפורט לעיל הביקורת ממליצה להגדיל את חלקה של הרשות בהשתתפות הכספית בהוצאות פעולות הרווחה – בכפוף למדיניות ולסדרי עדיפויות עירוניים שיוגדרו מראש.

**7. ניצול התקציב ובקרה תקציבית**

משרד הרווחה מעביר מדי חודש לרשות המקומית דו"ח "הקצבות רווחה", המפרט את התקציב שהועבר לרשות בכל אחד מהסעיפים (כספיים וכמותיים). אגפי הרווחה ברשויות מדווחים למשרד הרווחה מדי חודש על ההוצאות, באמצעות ארבע מערכות דיווח ממוכנות (מס"ר, סמך מקצועיים, מת"ס, כח-אדם) וכן באמצעות דיווח הרשות. התחשבות המשרד נערכת מדי חודש, רטרואקטיבית, על מלוא ההוצאה מתחילת השנה. תהליך הבדיקה ואימות הנתונים הנעשה באופן שוטף לאורך כל השנה בין משרד הרווחה ואגף הרווחה ברשות נערך במסגרת דו"ח **תקציב והתחשבות**.

הכספים ממשרד הרווחה מועברים לעירייה וכן בהעברה ישירה למסגרות בקהילה (כשבהמשך המשרד מחייב את הרשות בחלקה). בכל מקרה, מלוא התקבולים וההוצאות נרשמים בספרי תקציב העירייה.



**הביקורת בחנה את ניצול התקציב, לפי דו"ח התקצוב וההתחשבות השנתי 2008.**

נמצא כי בכל סעיפי תקציבי הפעולות הכמותיות (ארצי ורשותי) התקציב נוצל במלואו. כן נמצא כי כל סעיפי תקציבי הפעולות הכספיות נוצלו במלואם (אין תת-ניצול), למעט סעיף אחד "תוכנית עם הפנים לקהילה" (25,744 ש"ח יתרה). לדברי תקציבאית האגף אי הניצול בפועל היה כ- 12,700 ש"ח וזאת מאחר ולפי דרישת משרד הרווחה הוקדמו בשנת 2008 דיווחי הביצוע לחודש אוקטובר (בניגוד לשנים קודמות) ולכן הניצול בחודש נובמבר לא התאפשר.

בשני סעיפים נרשם ניצול יתר: "מרכזי טיפול באלומות" (41,267 ש"ח) ו- "מועדוניות משותפות" (72,744 ש"ח). לדברי תקציבאית האגף ההוצאה בוצעה בהתאם להכנסות, וההפרש כוסה ע"י השתתפות הרשות המקומית ותקבולים מצד ג'.

**8. רישום סעיפי תקציב הרווחה בעירייה**

בתהליך ההשוואה/מעקב בין נתוני אגף הרווחה (המתואמים עם משרד הרווחה) ובין הנתונים הרשומים בהנה"ח העירייה – קיימים היבטים המקשים על קיום הלימה מלאה (לאותו חתך זמן), משום הגורמים הבאים:

- לפי משרד הרווחה שנת התקציב מוגדרת מדצמבר ועד נובמבר, כאשר דו"ח התקצוב וההתחשבות השנתי "נסגר" בתחילת נובמבר, ואילו נתוני הנהח"ש העירונית הם לתקופת ינואר-דצמבר. כמו כן קיימות סיבות מנהליות-טכניות, כגון: בסעיף "מסגרות יומיות לזקן" נרשמת בעירייה ההוצאה במלואה לפני קיזוז השתתפות פונים ואילו בדו"ח הרווחה סכום ההוצאה להתחשבות הוא אחרי קיזוז השתתפות.

- כאשר העירייה מממנת מתקציבה בסעיף מסוים השתתפות גבוהה מ- 25% (בסעיפים משותפים) - הרישום בספרי העירייה הוא לפי סה"כ ההוצאה ובדו"ח התקצוב מופיע רק חלק המשרד והעירייה (75% + 25%).

- סעיפי הוצאה רבים בהנהח"ש העירייה אינם זהים בשמותיהם לסעיפי דו"ח התקצוב וההתחשבות, ומספור הסעיפים אינו זהה. בהנהח"ש העירייה מספר סעיפים רב יותר, וההוצאה בסעיף מסוים אחד בדו"ח תקצוב והתחשבות נרשמת לעתים במספר סעיפים בהנהח"ש העירייה (הכוונה בתיאור הני"ל לסעיפים הממומנים בצוותא ע"י משרד הרווחה והעירייה ולא לסעיפים הממומנים ע"י העירייה בלבד).

לדוגמה, סעיף 885300 בדו"ח תקצוב והתחשבות (מסגרות יום ארוך), המתייחס לילדים עם בעיה של פיגור הנמצאים במוסד "נאות אילנה" – מופיע בדו"ח הוצאות העירייה תחת 3 סעיפים (84.5205.820, 845205.821, 845303.110).

**היעדר האחידות מקשה על קיום מעקב ובקרה שוטפים וכן על ניהול התקציב.**

בסעיפי התקבולים בהנהח"ש של העירייה אין הפרדה בין התקבולים ממשד הרווחה לשכר ובין התקבולים ממשד התמ"ת לשכר (התקבולים רשומים כסכום אחד). כמו כן תקבולים לשכר במספר תחומים נרשמים במסגרת פרקי סעיפי הפעולות, כגון: שכר מרכזי חוק ועדות חוק סיעוד (34.4411.930), שכר עובדי שכונות עולים (34.9018.930), שכר ממשד הקליטה (34.9031.950), שכר ממשד השיכון (34.8502.980).

בסעיפי ההוצאות בהנהח"ש של העירייה:

- בפרק "מינהל הרווחה" (84.1000) מופיעים סעיפי פעולה כגון "סיוע למשפחות", "פעילות שכונתית", "שי לקשישים לחגים", ועוד.
- הוצאות שכר שהמקור הכספי להן הוא העברות ממשד הרווחה (בפרק שכר), רשומות במסגרת פרקי הוצאות הפעולות, כגון: שיקום (84.8500.110), טיפול בזקן (84.44400.110), עולים (84.9000.110).

**המלצה:**

הביקורת ממליצה להתאים את רישום סעיפי התקציב (שמות ומספור) בדו"ח התקצוב וההתחשבות לרישום בספרי העירייה – על מנת להגביר את יכולת הבקרה התקציבית והמעקב. כמו כן יש לרשום את כל התקבולים וההוצאות עבור שכר במסגרת פרק השכר ולא במסגרת פרקי פעולות – על מנת לקבל את הנתונים המדויקים להיקף מרכיב השכר בכלל התקציב.

**9. גיוס משאבים ממקורות חיצוניים**

תחום הרווחה בעיר זכה בשנת 2008 לתרומות כספיות וסיוע מגופים שונים ומאנשים פרטיים, בסך של כ- 494,000 ש"ח. בשנת 2007 התרומות היו בסך של 890,000 ש"ח.

להלן פירוט התרומות:

שם התורם	סכום התרומה 2007	סכום התרומה 2008	הערות
רות ואליעזר אברמס	2,300 ש"ח	3,200 ש"ח	
סלע – מרכז סיוע לעולה במשבר	1,590 ש"ח	5,284 ש"ח	
וריאטי	6,310 ש"ח	--	
נפש אחת בישראל	4,500 ש"ח	2,050 ש"ח	
הוועדה לסיוע לבודדים	28,500 ש"ח	28,000 ש"ח	
הכנסת	6,000 ש"ח	--	
משפחת אליהו	1,600 ש"ח	500 ש"ח	
ארגון "עזרה"	--	1,000 ש"ח	
עמותת אחד לאחד	7,505 ש"ח	2,500 ש"ח	
קופת רווחה	--	3,842 ש"ח	
י.ע.	--	8,344 ש"ח	
		\$ 250	
קרן גלנקור	150,000 ש"ח (2006/7)	---	
קרן עזבונות	120,000 ש"ח	73,000 ש"ח	עבור הקהילה האתיופית
מתן	--	28,000 ש"ח	
קרן ידידות	--	100,000 ש"ח	עבור הקהילה האתיופית
קופת ידידות	\$ 140,000	142,250 ש"ח	
קרן פרידל	--	8,400 ש"ח	
קהילת ברמנגהם – מוטב יחדיו	--	19,919 ש"ח	
פ.ד.	--	12,000 ש"ח	
ג'וינט מוטב יחדיו	--	10,500 ש"ח	
קרן שלם	--	35,000 ש"ח	
תורמים שונים	3,420 ש"ח	8,994 ש"ח	
<b>סה"כ</b>	<b>331,775 ש"ח</b> <b>\$ 140,000</b>	<b>492,783 ש"ח</b> <b>\$ 250</b>	

התרומות מתקבלות באמצעות העמותה לפיתוח שירותים חברתיים. בחלק מהמקרים בעבר, לפי דרישת תורמים פרטיים הכסף הועבר ישירות לנזקקים מבלי שהופקד בחשבון של גוף כל שהוא (אם כי סכום התרומה תועד ונרשם). לפי הנחיות מנהלת האגף, עם כניסתה לתפקידה, כל התרומות הפרטיות מועברות כיום רק דרך העמותה, ומונפקת קבלה לתורם בכל המקרים. התרומות אינן רשומות כתקבולים במסגרת התקציב העירוני.

הביקורת ביקשה לבדוק האם יש באגף בעל תפקיד המתמחה ועוסק בנושא של גיוס משאבים. בתשובה מסרה מנהלת האגף כי מנהלת המחלקה לעבודה קהילתית החלה לפעול מסוף שנת 2008 בתחום של גיוס משאבים עבור תוכניות ושירותים שיקדמו את אוכלוסיית היעד של האגף – כחלק מובנה מזמן עבודתה באגף (אושרה למטרה זו מוכסת שעות). אולם החל מפברואר 2009 קוצצה מכסת השעות שניתנה. לצורך ההכשרה המקצועית לתחום זה הנ"ל הצטרפה לפרויקט מיוחד במסגרת ארגון שתי"ל המכשיר ומלווה את העוסקים בכך במחלקות הרווחה.

לדברי מנהלת האגף קביעת הנהנים מהתרומות (כאשר התרומות הן כלליות ואינן מיועדות לפרויקטים ספציפיים) נעשית לאחר בדיקת נזקקות - לפי אותם הקריטריונים של מערך תשלומי הסעד (מת"ס) ושל תקציבי הסיוע למשפחות (ראה סעיף 17 להלן).

**הביקורת מעניקה חשיבות רבה לפעילות של עו"ס שתעסוק במסגרת עבודתה באגף גם בגיוס משאבים ממקורות חוץ עבור תוכניות ושירותים העשויים לקדם את אוכלוסיית מקבלי השירותים של האגף ובמקביל ביצירת מקורות כספיים נוספים מעבר למשרד הרווחה והעירייה.**

#### המלצה:

מומלץ להעמיד לרשות מטרות גיוס הכספים ומשאבים ממקורות חוץ שעות עבודה בהתאם.

## **10. מבנה ארגוני וכח אדם**

### כללי

משרד הרווחה קובע מספר תקני כח אדם למחלקה לשירותים חברתיים בכל רשות מקומית, והרשות היא שמעסיקה את העובדים. שכרם של העובדים משולם בידי הרשות המקומית כשמשרד הרווחה מעביר לרשות תשלום בעבור 75% ממשרת תקני העובדים שהוא אישר.

בין כל הרשויות המקומיות בארץ מחולק מספר נתון של תקנים, שנקבע עפ"י התקציב הממשלתי השנתי שאושר לכך – וההקצאה לכל רשות היא עפ"י מפתח (נוסחה) המשקלל מספר משתנים ומקדמים, שהעיקריים הם: גודל האוכלוסייה ביישוב; מספר התיקים בטיפול בשקלול מידת אינטנסיביות הטיפול; נתוני רמה סוציו-אקונומית ביישוב. לפי הוראה 2 לפרק 16 בתע"ס, מדיניות משרד הרווחה היא "להקצות תקציבים עפ"י אמות מידה אובייקטיביות, גלויות ושוויוניות".

היקף הקצאת כח האדם הארצי נגזר מהתקנים שאפשר לחלק עפ"י מסגרת התקציב ולא מהיקף המצוקה ומהצרכים האמיתיים של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות.

המשתנים/מקדמים לעיל נותנים כלים לאומדן המצוקה ביישוב בעיקר ברמה הטכנית-כלכלית. הם אינם מתייחסים לבעיות חברתיות-טיפוליות שאינן דווקא פועל יוצא של נתונים סוציו-אקונומיים נמוכים, ושאין ניתנות למדידה עפ"י המשתנים דלעיל. לדוגמה: אלימות במשפחה; הגנה על חסרי ישע וילדים בסיכון; גילוי עריות; שימוש בסמים וכד'.

בעוד רשויות מקומיות "חלשות" (מבחינה כלכלית) מתקשות לשלם את חלקן היחסי במימון עלויות הרווחה – הרשויות ה"חזקות" אינן מסתפקות בהקצאת כח האדם של משרד הרווחה ומעסיקות אנשי רווחה נוספים, במימון מלא שלהן (כ- 700 תקנים לעו"ס בכל הארץ ממומנים ע"י רשויות מקומיות מעבר להקצאת משרד הרווחה).

היקף כח האדם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בארץ אינו תואם את היקף העבודה במחלקות אלה, ועל העו"ס מוטל עומס רב. אי-ההלימה בין היקף העבודה ובין כח האדם המוקצה למחלקות נובע מהגידול במספר הנזקקים לשירותי רווחה במדינת ישראל וכן מהעלייה המשמעותית בעומק ובמורכבות הטיפול הנדרש. **אולם העלייה במספר התיקים ובעומק הטיפול לא לוותה ביחס דומה של גידול במשרות העו"ס.**

היקף התקנים בעיריית ראש העין

בתחום הרווחה בראש העין עוסקים 56 עובדים המאיישים 41.71 משרות: 49 מהם עובדי עירייה המאיישים 38.21 משרות ו- 7 עובדים, המועסקים ע"י העמותה לפיתוח שירותים חברתיים, המאיישים 3.5 משרות.

להלן טבלת התפלגות כח האדם בתחום הרווחה בעיר (2008) – לפי סוג התפקיד וגוף מעסיק:

סה"כ (לפי סוג התפקיד)		העמותה לפיתוח שירותים		עיריית ראש העין		הגוף המעסיק
עובדים	תקנים/ משרות	עובדים	משרות	מספר	תקן	
34	25.85	1	0.75	33	25.10	עו"ס (בכל סוגי התפקידים)
11	6.45	5	2.0	6	4.45	עובדים מקצועיים (נוער, שכונות, חינוך, מטפלות).
11	9.41	1	0.75	10	8.66	ניהול (רכזים, מזכירות) ללא עו"ס
<b>* 56</b>	<b>41.71</b>	<b>7</b>	<b>3.50</b>	<b>49</b>	<b>38.21</b>	<b>סה"כ</b>

\* הערה: חלק מהעובדים מועסקים גם כעובדי עירייה וגם כעובדי העמותה לפיתוח שירותים חברתיים.

מקורות תקני המשרות של העובדים המועסקים ע"י העירייה (2008):

המקור	עו"ס	אחרים	סה"כ
משרד הרווחה	21.69	7.25	28.94
עיריית ראש העין	2.16	4.36	6.52
משרד התמ"ת	1.25	-	1.25
ארגון ציימס	-	1.50	1.50
<b>סה"כ</b>	<b>25.10</b>	<b>13.11</b>	<b>38.21</b>

**הערה:** 6.43 משרות מתוך סה"כ משרות משרד הרווחה מוגדרות כ"זמניות" ומותנות בהארכה מדי שנה 2.83 מהן משרות עו"ס.

משרות העו"ס (מתוך סה"כ התקנים/משרות) גדלו ב- 2008 ב- 1.75 לעומת 2007: גידול של 2.25 תקנים ממשרד הרווחה ובמקביל הקטנה של 0.5 תקני עו"ס מהעירייה.  
**בבדיקת הביקורת נמצא כי בוטל חצי תקן עירוני של עו"ס בשנת 2008 כחלק מהסכם הסדר הפנסיה של מנהלת האגף שסיימה את תפקידה – וזאת למרות מצוקת התקנים באגף.**

מנהלת האגף מסרה כי היקף כח האדם הקיים מקשה על מתן מענה מקצועי הולם לחלק מהבעיות, בשל היקפו המצומצם לעומת הצרכים בפועל. תגבור כח האדם חיוני בהיקף של כ-5 תקנים בעיקר בתפקידים הבאים:

- משרה של פקידת סעד לסדרי דין, משרה של פקידת סעד לחוק נוער, לפחות שלושת רבעי משרה למרכז סיוע (עוני), לפחות חצי משרה עובדת שיקום, לפחות חצי משרה לנערות במצוקה, לפחות חצי משרה לעובדת זכאות וסמך מקצועי עבור מרכז הסיוע.

מנהלת האגף פנתה במרץ 2009 למשרד הרווחה בבקשה לממן תוספות תקנים ומימון לפעולות – בעיקר עבור מרכז הסיוע (עוני).

#### המלצה:

הביקורת סבורה כי לאור היקף המצוקות והצרכים בשטח כפי שמפורטים בדו"ח זה – רצוי שהעירייה תתגבר את היקף פעילות העו"ס באגף. הביקורת מביעה תמיהה על ביטול חצי משרת עו"ס לצורך הסדרי פנסיה וממליצה להחזיר משרה זו בהקדם לצורך הפעולות בשטח.

**כוח אדם**

כ- 74% מהעובדים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בכל הארץ הם עובדים סוציאליים והשאר הם עובדי רווחה אחרים. בראש-העין היקף העו"ס מבין סה"כ עובדי האגף (המועסקים ע"י העירייה) הוא 67.3%, והם מאיישים 65.7% מהמשרות.

התפקידים והמשרות **שרק** עובד סוציאלי רשאי לכהן בהם הינם: מנהל המחלקה; מדריך ראש צוות; מרכז נושא סמך מקצועיים; מרכז נושא עבודה קהילתית; מרכז פרויקט חברתי (שיקום שכונות); מרכז נושא טיפול במפגרים; מרכז נושא שיקום; מרכז נושא משפחות במשבר ובסיכון גבוה; מרכז נושא אלימות במשפחה; מרכז נושא אומנה ופעולות קהילתיות; מרכז נושא ועדת החלטה; מרכז ועדת חוק ביטוח סיעוד; מנחה משפחות אומנה; אחראי תחנה ליעוץ בחיי המשפחה; אחראי מדור לזקן; אחראי לתוכניות לזקן בקהילה.

**בבדיקת הביקורת נמצא כי התפקידים הנ"ל (אלה הקיימים באגף הרווחה) - מאוישים ע"י עו"ס, כנדרש.**

מבין 33 העו"ס (עובדי עיירה עמותת על"ה ועמותה לזקן) 30 (כ- 91%) נשים ו- 3 הם גברים. (מתוך סה"כ העו"ס במחלקות לשירותים חברתיים בכל הארץ, כ- 90% הן נשים). השכלה מקצועית: ל- 16 מהעו"ס תואר "בוגר" ול- 17 תואר "מוסמך".

להלן התפלגות היקף ההעסקה של העו"ס עובדי העירייה:

היקף המשרה	מס' העוסקים	סה"כ תקנים
משרה מלאה	6	6.0
0.95	1	0.95
0.80	2	1.60
0.75	18	13.50
0.70	1	0.70
0.60	1	0.60
0.50	3	1.50
0.25	1	0.25
<b>סה"כ</b>	<b>33</b>	<b>25.10</b>

מהנתונים עולה כי 18.7% מהעו"ס עובדי העירייה מועסקים במשרה מלאה, והשאר במשרה חלקית (במחלקות לשירותים חברתיים בכל הארץ 45% מועסקים במשרה מלאה). 23.9% מתקני מעו"ס מאוישים ע"י עובדים במשרה מלאה. יחד עם זאת כ- 88% מתקני העו"ס מאוישים ע"י עובדים בהיקף משרה של 0.75 ומעלה.

לדברי מנהלת האגף תפקיד העו"ס המטפל בלקוחות שוחק פיזית ונפשית ולכן היקף המשרה המנצל אופטימלית את תרומת העו"ס לעבודה הוא 0.75 משרה. ואכן, מלבד הצוות הבכיר מרבית העו"ס הם בהיקף משרה זה.

### מנהלת האגף

מנהלת האגף משמשת בתפקידה מחודש מאי 2008 (בתחילה כמ"מ ובספטמבר 2008 במינוי מלא). לעובדת וותק של כ- 18 שנה בתפקידים שונים שהאחרון בהם שימשה ב- 12 השנים האחרונות כראש צוות ילדים בסיכון. **כניסתה לתפקיד לא לוותה בתהליך כל שהוא של חפיפה עם המנהלת היוצאת, למרות שהיא נעדרת ניסיון ניהולי קודם בהיקף ניהול אגף. הביקורת רואה כליקוי משמעותי את עובדת היעדר החפיפה הבלתי מוסברת- הצורך החפיפה מתבקש לנוכח היקף האחריות הרב והדרישות הניהוליות-ארגוניות הכרוכות בדרישות התפקיד.**

### מבנה ארגוני

בהתאם להוראת התע"ס 1.20 ("עקרונות ומבנה המחלקה לשירותים חברתיים") יופעלו במסגרת הרווחה ברשויות המקומיות המערכות הבאות:

- **מנהל.**
- **צוות בכיר** (הנהלה) הכפוף ישירות למנהל, בהרכב: המנהל, ראשי הצוותים השכונתיים, **ראשי השירות הטיפולי-הייחודי**; וכן מספר מצומצם של עובדים בכירים אחרים.
- **מדור לזקן.**
- **צוותים שכונתיים:** כל צוות כולל עובדים סוציאליים בעלי מיומנויות שונות, עובדי מינהל וזכאות ועובדי סמך מקצועיים.
- שלוחות: שירות הניתן ע"י המחלקה בארגונים אחרים בקהילה, כגון: בתי"ס, מתנ"סים, מרכזי עולים וכד'.
- **מסגרות מחוץ למחלקה:** מפת"ן, מע"ש, מרכזי יום לזקן, מרכזים למניעת אלימות וכד'.

המבנה הארגוני של האגף לשירותים חברתיים בראש העין הוא כדלהלן (ראה תרשים מבנה ארגוני):

- הצוות הבכיר כולל את מנהלת האגף; 5 מנהלות המחלקות/מרכזים; תקציבאית האגף; מנהלנית האגף.
- 5 יחידות לטיפול באוכלוסיות יעד ספציפיות (פונקציונאליות): המחלקה לרווחת הקשיש; המחלקה לעבודה קהילתית; המרכז לשלום המשפחה והתמכרויות; מחלקת שיקום, נכויות וסדרי דין; מחלקת ילדים בסיכון.



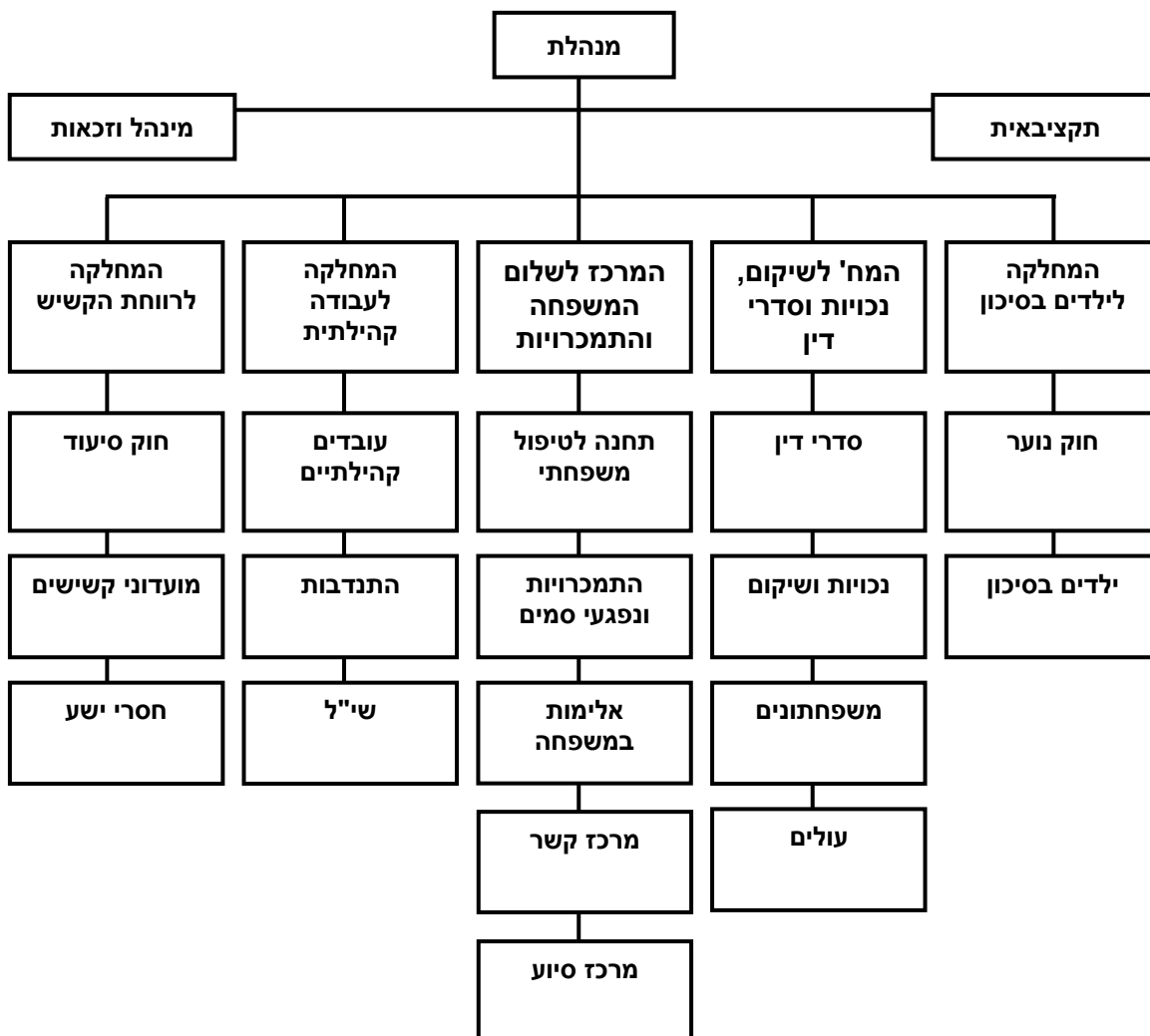
יש לציין כי בישובים רבים בארץ, ובעיקר בערים הגדולות יותר, קיימות במסגרת אגפי הרווחה יחידות אזוריות-כוללניות – המספקות את שירותי הרווחה בגזרה גיאוגרפית מסוימת של הישוב (למעט שירותים מקצועיים-ייחודיים כגון קשישים, נוער ונערות, נכויות, אלימות במשפחה).

בתשובה לשאלת הביקורת מסרה מנהלת האגף כי המבנה הארגוני הנוכחי קיים כבר שנים רבות, וכי בכוונתה לבחון בעתיד – בשיתוף עם משרד הרווחה – האם יש צורך בשינויים מבניים אשר יוכלו לתרום להתייעלות ולמתן שירות טוב יותר.

המלצה:

הביקורת ממליצה לערוך בדיקה מקצועית (ע"י יועצים-מומחים בתחום) לגבי מבנה יחידות האגף ותחומי פעילותן ולגבי הצורך בשינויים – במגמה לייעל את העבודה ולשפר את השירות הניתן ללקוחות.

מבנה ארגוני – אגף הרווחה בעירייה (2009)



בהתאם להנחיות התע"ס (1.20) יש לשאוף כי במחלקה יהיו מספר רב ככל האפשר של עובדים העוסקים בטיפול ישיר בלקוחות, לעומת עובדים מנהליים – וכי המבנה "הקלאסי" הוא בצורת פירמידה שבסיסה הרחב הוא עובדי השטח וקודקודה הוא הצוות המוביל. לבקשת הביקורת הוכנה טבלת התפלגות תקני העובדים באגף (עובדי עירייה בלבד), לפי חלוקה לעובדים בתפקידי מטה ולעובדים הנותנים טיפול ישיר ללקוחות:

סוג התפקיד	מס' משרות עובדים	מס' משרות	סה"כ
מנהלת האגף	1.00	-	1.00
מנהלות מחלקות/צוותים	4.70	-	4.70
מזכירות	-	2.16	2.16
רכזי נושאים/פרויקטים	5.10	-	5.10
עו"ז	3.50	-	3.50
עו"ס (שאינם נמנים על הנ"ל)	14.80	-	14.80
עובדים שכונתיים + מט"זיות	3.45	-	3.45
עובדי ניקיון	-	1.50	1.50
מדריכים	1.00	-	1.00
אחרים	-	1.00	1.00
<b>סה"כ</b>	<b>33.55</b>	<b>4.66</b>	<b>38.21</b>

נתוני הטבלה לעיל מראים כי ב- 87.8% מהמשרות, העובדים נותנים טיפול ישיר ללקוח – וב- 12.2% מהמשרות עוסקים בעבודת מטה ומנהלה. יחס זה בין שתי הקבוצות הוא תקין ועומד בהמלצות משרד הרווחה (עד 80% עובדי טיפול ו- 20% עובדי מינהל).

#### עמותות עירוניות הקשורות לתחומי הרווחה

לצורך ביצוע וניהול חלק מפעולות הרווחה בעיר, משתמש האגף בשירותי שתי עמותות: העמותה לפיתוח שירותים חברתיים והעמותה למען הקשיש.

#### העמותה לפיתוח שירותים חברתיים

העמותה פועלת החל מ- 2002, ועוסקת בפעילויות חברתיות בתחומי הרווחה, החינוך, התרבות והספורט (ובכלל זאת ניהול הקונסרבטוריון העירוני). בתחום הרווחה – העמותה עוסקת בגיוס כספים וכצינור לקבלת תרומות מגופים ומאנשים פרטיים; מפעילה (כזרוע תפעולית-ארגונית) מספר תחומי רווחה כגון: התחנה ליעוץ נישואין; מועדון לקהילה האתיופית; מרכז לגיל הרך; מועדוניות לילדים בסיכון; המרכז התעסוקתי רב-נכויות.

המקורות הכספיים העיקריים לפעילות העמותה הן גבייה ממקבלי השירות; תרומות; הקצבות מעיריית ראש העין (300,000 ש"ח בשנת 2007). העמותה אינה מקבלת כספים כלשהם ממוסד הרווחה.

#### העמותה למען הקשיש

העמותה מספקת מספר שירותים לאוכלוסיית הקשישים בעיר, כגון: הפעלת מרכזי יום לקשיש; מתן טיפול בית לקשישים ותוכנית "קהילה תומכת" (מגוון שירותים המסייעים לשמירה על איכות חיים עצמאית בבית).

העמותה מתוקצבת ע"י הביטוח הלאומי, משרד הרווחה ומימון משלים של העירייה לתקציבי משרד הרווחה.

#### הערכת עומסי עבודה/מיון תיקים

קיים קושי סובייקטיבי להעריך נכונה את מידת ההשקעה הנדרשת מהעו"ס בתיקים השונים. קשה להגדיר את התפוקה וקשה עוד יותר למדוד אותה בכלים כמותיים-כלכליים. תהליך העבודה אינו סטנדרטי ותלוי בסיטואציות ספציפיות ובהתנהלות מקבלי השירות ולא רק של העו"ס.

טיפול בתיקי לקוחות הרווחה מורכבים ממישורים טיפוליים שונים בעלי מאפייני וצריכת זמן שונים. כך, לדוגמה, הטיפול בתיק של זקן המקבל שירותים לפי חוק סיעוד שונה מטיפול בתיק של בית-אב במצוקה קשה המצריך סיוע מורכב רב-מערכתי; פקידי סעד לחוקי נוער, מטפלים בתיקים החל ממספר שעות בכל תיק ועד לעשרות שעות, בהתאם למורכבות; כך גם ההשקעה בתיק של פקידי הסעד לסדרי דין, הצריכים לעיתים קרובות לטפל בחומר בזמן קצר ולתת מענה מיידי (לפי דרישת בית המשפט) וכד'. כמו כן מספר האנשים המטופלים גבוה ממספר התיקים הרשום (תיק אחד לבית-אב), ולעיתים במסגרת התיק המשפחתי מטופלים מספר בני משפחה (התיק רשום באגף כמטופל ע"י אותה יחידה הנותנת שירות בבעיה הראשית של המשפחה).

כך, למשל, יחידות נוער וצעירים, נערות וחוק נוער נותנות שירות ללקוחות במספר גבוה בהרבה ממספר התיקים הרשומים כמטופלים ביחידות אלה.

ועדות ציבוריות שונות דנו בעבר בסוגיות קביעת מדדים לעומס המוטל על העו"ס, אולם עד היום לא אימץ משרד הרווחה המלצה בנושא ולא קיימת תקינה הקובעת מהו מספר התיקים לעו"ס במשרה מלאה. יחד עם זאת ניתן לפתח כלי להערכה חלקית של הזמן הנדרש מהעו"ס – תוך התבססות על מספר התיקים המטופל לפי כל אחת מקבוצות המיון (סטטוס טיפול) אינטנסיבי, שוטף או מעקב – כמפורט להלן:

אחת לשנה, במשך 2-4 ימים בתקופת דצמבר/ינואר, מבצעת כל מחלקה לשירותים חברתיים בארץ "מיון תיקי לקוחות". בתהליך המיון, המפורט בהוראה 21 לפרק 1 בתע"ס, ממיינים את כל תיקי הלקוחות הנמצאים בטיפול במחלקה לפי מאפיינים מוגדרים מראש, ומעדכנים את תוכן התיקים על סמך הידע המצוי בהם.

התיקים נחלקים במיון לפי 4 קבוצות:

קבוצה 1 – גניזה - לקוחות אשר עזבו את מקום מגוריהם לרשות אחרת; לקוחות שנפטרו; לקוחות שלא היה להם קשר עם המחלקה במשך 12 חודשים; סיום טיפול מתוכנן.

קבוצה 2 – תיקים לבקרה תקופתית (מעקב) - כשהצורך הטיפולי מחייב בקרה תקופתית בלבד (כגון: חוסים במעונות ללא טיפול שוטף במחלקה) – לפחות **אחת לשנה**.

קבוצה 3 – תיקים לטיפול ברמת אינטנסיביות נמוכה (שוטף) - לקוחות המקבלים שירות במחלקה ואשר מקיימים במשך 3 החודשים האחרונים קשר עם העו"ס בתדירות של לא יותר מאשר **פעם בחודש**.

קבוצה 4 – תיקים לטיפול ברמת אינטנסיביות גבוהה - לקוחות המקבלים שירות במחלקה ואשר מקיימים במשך 3 החודשים האחרונים קשר עם העו"ס בתדירות של **פעמיים בחודש ויותר**.

להלן התפלגות התיקים הפעילים באגף הרווחה בראש-העין לפי סטאטוס הטיפול – נכון לאפריל 2008 :

תחום טיפול/יחידה	מעקב (2)	שוטף (3)	אינטנסיבי גבוה (4)	סה"כ תיקים
קשישים	166	520	143	829
נכויות, שיקום	68	260	88	416
מרכז סיוע – הכנסה נמוכה	173	169	63	405
חוק נוער	70	72	92	234
סדרי דין (אישות)	30	115	52	197
אלימות במשפחה	33	48	34	115
פיגור שכלי	24	35	26	85
נערות במצוקה	19	28	38	85
התמכרויות	24	26	22	72
קליטת עלייה	-	32	10	42
אוטיסטים	-	16	17	33
בעיות דיור	15	8	3	26
<b>סה"כ תיקים</b>	<b>622</b>	<b>1329</b>	<b>588</b>	<b>2539</b>
<b>סה"כ באחוזים בראש העין</b>	<b>24.5%</b>	<b>52.5%</b>	<b>23.0%</b>	<b>100.0%</b>
<b>סה"כ באחוזים ארצי</b>	<b>29.8%</b>	<b>43.3%</b>	<b>26.9%</b>	<b>100.0%</b>

מהנתונים לעיל עולה כי למעלה ממחצית התיקים (כ- 52%) הם בסטאטוס של טיפול שוטף (אחת ל- 3 חודשים בערך); כרבע מהם במעקב תקופתי (אחת לשנה בערך); וכ- 23% הם בטיפול אינטנסיבי (פעם בחודש לפחות).

מבין המשפחות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים בכל הארץ (5/2008): 26.9% הן ברמת טיפול אינטנסיבי גבוה, 43.3% ברמת טיפול שוטף, 29.8% במעקב.

בתחומי הטיפול של נערות במצוקה, אוטיסטים וחוק נוער – חלק הטיפול האינטנסיבי הוא גבוה. לעומת זאת ביחידה בה מספר התיקים הרב ביותר (קשישים) – חלק הטיפול האינטנסיבי נמוך, יחסית, (כ- 17%) וכך גם לגבי מטופלי מרכז הסיוע לעוני (כ- 15%).

בהתאם לתע"ס מטרת מיון התיקים היא לקבוע לפי הממצאים את חלוקת כח האדם בין הצוותים במחלקה (במידת האפשר) ואת תכנון וקביעת סדרי העדיפויות בעבודת האגף.

הביקורת ביקשה לבדוק עם מנהלת האגף האם תוצאות מיון התיקים הביאו להפקת לקחים/שינויים/ התאמות בפעילות ו/או בהקצאת כח אדם לנושאים השונים. לדבריה, המצוקה הרבה בהיקף כח האדם העומד לרשות האגף מול המטלות השונות – אינה מאפשרת לה, בשלב זה, ביצוע שינויים מהותיים.

### **11. סביבת העבודה/תחזוקה**

עובדי האגף נותנים שירות לקהל הלקוחות בשלושה מקומות: במבנה המרכזי של האגף ברח' שבזי 64; במבנה ברח' שבזי 29; ב"מרכז קתרוס" ברח' קתרוס 37.

בהתאם לתע"ס, מבנה המחלקה לשירותים חברתיים חייב להיות במרכז היישוב/ שכונה, ובמקום בו קיימת תחבורה סדירה ונוחה. למבנים הנ"ל קיימת תחבורה ציבורית נוחה וסדירה מרחבי העיר.

**נגישות** (לעגלות נכים ולעגלות תינוקות): במבנה המרכזי ובמרכז קתרוס קיימת אפשרות גישה לעגלות מהרחוב. במבנה ברח' שבזי 29: בקומה שנייה בה פועלת היחידה המטפלת במשפחתונים (אליה מגיעות אמהות עם עגלות) אין מעלית, רק מדרגות.

חדרים רבים בהם עובדים עו"ס אינם מקושרים (אין דלתות מילוט).

במבנה המרכזי יש מאבטח כל זמן הפעילות. במרכז קתרוס קיימת פעילות עד שעה 23.00 אולם מאבטח נמצא לכל המאוחר עד שעה 19.00 (ובימים שישנה פעילות במרכז הקשר). במבנה ברח' שבזי 29 אין מאבטח, **הדלת הראשית פתוחה באופן קבוע, ואין במקום אינטרקום. לחצן המצוקה במבנה המרכזי אינו פועל מזה כשנה וחצי. במרכז קתרוס וברח' שבזי 29 אין לחצני מצוקה.**

ראוי לציין כי הצבת מאבטח והתקנת לחצני מצוקה נהוגים במחלקות לשירותים חברתיים בארץ עקב מקרים של אלימות מצד לקוחות כלפי נותני השירות.

משטח הלחיצה של האינטרקום בכניסה לבנין המרכזי שבור מזה זמן רב, - אין כל שילוט חיצוני (בכניסה) למבנה המרכזי ולמרכז קתרוס – כולל ציון שעות הפתיחה.

הכניסה, חדרי המדרגות והמסדרונות במבנה ברח' שבזי 29 עלובים במראה וברמת התחזוקה. דלתות הזכוכית בכניסה ישנות, מלוכלכות ועליהן שרידי הדבקות שונות; המדרגות מלוכלכות בכתמי צבע; קירות המסדרונות דהויים ומתקלפים; בשטח המדרגות בקומה שנייה ישנן נזילות בעת הגשמים; בשירותים בקומה שנייה אין מכסה אסלה; ליד הכניסה שני כסאות לקהל, ישנים ומרופטים.

במבנה המרכזי: חלק ניכר מתריסי הפלסטיק של החלונות שבורים; הגדר סביב המבנה (שבחלקה היא עם סלילי תייל) אינה שלמה; שער הכניסה שבור; הגג בחלק הקראוון של המבנה עשוי מאסבסט.

מזכירת האגף יושבת בחדר קטן שכולל בתוכו גם את החיווט של מערכת התקשורת (קופסאות, חוטים וכד').

**לרשות כל עבודת האגף בבניין המרכזי (לרבות המנהלת) עומד מכשיר פקס אחד, וכן שתי מדפסות בלבד (בשחור-לבן).**

**המצב התחזוקתי של חלק ממתקני האגף – ובמיוחד המשרדים ברח' שבזי 29 – אינו הולם עירייה האמורה להעניק שירות חיוני לתושבים ועלול להתפרש בעיניהם כגישה מזלזלת. (אחד מהמאפיינים של מתן השירות בכל אגף לשירותים חברתיים הוא שרוב הלקוחות מגיעים אישית למשרדי האגף – לפחות בתחילת הדרך - ומקבלים שם את השירות). כמו כן זו אינה סביבת עבודה נאותה עבור עובדי האגף. מרשימת הליקויים שפורטה לעיל מתקבלת תמונה קשה של הזנחה, מה עוד שתיקון חלק מהליקויים אינו כרוך בהעמדת תקציבים משמעותיים לצורך כך.**

#### המלצות:

יש לפעול מיידית לשיפור מהותי במצב הקיים, לא בדרך של "כיבוי שריפות" אלא בהתאם לתוכנית מפורטת ויסודית, שתראה לנגד עיניה את רמת השירות שהעירייה צריכה לתת לתושביה ואת הצורך בהעמדת סביבת עבודה סבירה לעובדים.

הבניין בו נמצא מרכז קתרוס ובו מתקיימות הפעולות בתחום טיפול משפחתי/אלימות במשפחה הוא רחב בשטחו, אולם מספר חדרי העבודה בתוך השטח הוא מצומצם. כך למרות שניתן להעניק שירות בהיקף גדול יותר מבחינת כח אדם (ובשל סיוע של מתמחים), ויש צורך מקצועי בכך – בשל בעיית היעדר חדרי עבודה לא ניתן להעניק את השירות ליותר אנשים. יש לבדוק התארגנות מערכתית מתאימה, בהקשר לחדרי עבודה היכולה להביא לניצול פוטנציאל כח האדם הקיים ולהרחבת השירות בתחום הטיפול המשפחתי/אלימות במשפחה.

## 12. הגנה על הפרטיות/שמירת החומר

תיקי המטופלים וחומר נוסף אודותם – כוללים חומר אישי, רגיש וחסוי והגעתו לעיני או לידיעת מי שאינו מוסמך לכך מהווה פגיעה קשה בצנעת הפרט. במחלקות רווחה בארץ, אירעו מקרים לא מעטים של פריצות למשרדים וגניבת מחשבים עם חומר חסוי – גם אם הפריצה לא נועדה למטרה זו.

על כל עובדי היחידות לשירותים חברתיים חלה חובת סודיות בכל הנוגע למידע אשר מגיע אליהם בתוקף תפקידם (בנוסף לחוק שירותי הסעד מפורטת חובה זו גם בחוק העונשין תשל"ז – 1977 ובחוק ההגנה על הפרטיות התשמ"א – 1981, וכן עפ"י חוק העובדים הסוציאליים התשנ"ו – 1996).

הוראות התע"ס מבהירות כי נתונים אישיים של מטופלים, הנמצאים במשרדי יחידות הרווחה בתיקים או במחשבים, ישמרו בקפדנות:

- "אין לנהל רישומים על לקוחות מחוץ לתיק הלקוח" (סעיף 5.1, תע"ס 1.24).
- "תיקי הפונים ופלטי המחשב הכוללים נתונים אישיים שאינם בטיפול, ישמרו בארונות או במגירות נעולות במשך יום העבודה. בסיום יום העבודה ינעל כל חומר שבטיפול ושאינו בטיפול". (תע"ס 1.17 סעיף 6). "בטרם צאת העו"ס מחדרו ינעל את כל התיקים במגרת ארון התיקים וישמור את המפתח במקום חסוי (סעיף 5.9 תע"ס 1.24).
- "תיקי פונים שאינם פעילים ישמרו במגנזה במיכלים סגורים מתאימים והגישה אליהם תהא רק לעובדי המחלקה" (הוראות תע"ס כנ"ל).
- דו"חות מחשב מכילים מידע רב על לקוחות ולכן יש לשמור אותם בהתאם לכללי אבטחת מידע" (סעיף 6.4, תע"ס 1.24)

### ממצאי הביקורת:

- תיקי המטופלים אמנם מוכנסים בסיום העבודה למגירות/ארונות - **אולם לא כל המגירות/ארונות ננעלים (וכך אין הבדל מעשי בין תיק המושאר על השולחן או תיק המונח במגירה לא נעולה).** אין נוהל הנחייה בכתב בעניין זה.

- **רישומים על מטופלים במרכז קתרוס מוצאים מהמקום להמשך עבודה (בבית וכד').** לדברי מנהלת האגף העו"ס עובדי האגף אינם נוהגים להוציא תיקים לאחר סיום יום העבודה אלא במקרים ספורים של דיונים העומדים להיערך למחרת מחוץ לראש העין. אין נוהל/הנחייה בכתב בעניין זה.



- החומר אודות המטופלים המוכנס למחשבים אינו עובר ישירות לשרת מקומי אלא נאגר במחשבים של העו"ס.

חדרי הטיפול במרכז קתרוס אינם אטומים וכל הנמצא בסמוך להם יכול לשמוע את נושאי השיחה, גם אם הדלת סגורה.

**במצב הנוכחי, ההגנה/מניעה מפני פריצה ליחידות האגף היא פחות ממינימלית:**

- למבנה המרכזי של האגף ולמבנה ברחוב שבזי 29 אין כל מערכת אזעקה פעילה המחוברת למוקד.
- בבנין המרכזי דלת הכניסה הראשית אינה ננעלת במנעול בסיום יום העבודה אלא נטרקת; בנוסף לדלת הכניסה הראשית קיימות שלוש דלתות נוספות שהן חיצוניות (נפתחות החוצה): שתיים מהן בעלות מנעול פשוט ואחת עם מנעול רב-בריח פשוט.
- בבנין ברח' שבזי 29 (בו נמצאים יחידות עירוניות נוספות לרווחה) דלת הכניסה הראשית נטרקת בסיום יום העבודה ובדרך כלל אינה ננעלת, ודלתות החדרים בהם נמצאים משרדי האגף בעלות מנעול פשוט.
- דלת הכניסה של מרכז קתרוס בעלת מנעול פשוט.

**כל האמור לעיל מעיד על ליקויים חמורים בכל הנוגע לאמצעים אותם יש לנקוט על מנת למנוע אפשרות הגעת החומר החסוי ליד מי שאינו מוסמך לכך.**

**המלצות:**

- יש לנקוט בהקדם בצעדים הנדרשים (הנחיות ופיקוח קפדני) על מנת:
  - לשמור את התיקים בארונות נעולים.
  - לצמצם אפשרויות הפריצה למשרדים (נעילה, אזעקה וכד').
  - להפסיק הוצאת חומר מהמשרדים להמשך עבודה (בבית וכו') – אלא במקרים מצומצמים, מוגדרים מראש ותוך בקרה קפדנית (רישום וכו') והנחיות ברורות למניעת אובדן/גניבה.
  - להפסיק שמירת חומר אודות המטופלים בתוך המחשבים של עובדי האגף (העלולים להיגנב) לאחר שעות העבודה, והטמעת אמצעי אבטחת מידע (העברת החומר הרגיש לשרת בסיום כל יום עבודה וכד').

**13. גניזת וביעור תיקים**

הוראות התע"ס 1.24 (ניהול רשומות) מפרטות את הנדרש לגבי גניזת תיקים וביעור תיקים. כל תיקי הלקוחות הממוינים כבלתי פעילים של אגף הרווחה מיועדים לגניזה וניתן להוציאם מהמגנזה לשימוש בעת הצורך. התע"ס מסמיך את הרשות המקומית להחליט על מיקום/סוג המגנזה: במחלקת הרווחה, במגנזה כללית ומסודרת ברשות המקומית או במגנזה פרטית.

**עד שנת 2006 הועברו תיקים בלתי פעילים באגף הרווחה (שנקבעו כך בעקבות מיון התיקים השנתי) לגניזה העירונית. מאז הם לא הועברו לגניזה אלא מאוכסנים בחדר במשרדי האגף מאחר ונמסר לאגף מהגניזה העירונית כי אין עבורם מקום פנוי. התיקים נמצאים בארגזי קרטון. בבדיקת הביקורת נמצא כי חלק מהארגזים מסומנים לפי אותיות א'-ב' (שמות משפחה של המטופלים), אולם תיקי מרכז הסיוע מונחים בארגזים באופן אקראי כאשר על הארגז אין כל סימון המאפשר איתור התיקים שבתוכו.**

בהתאם להוראות התע"ס 1.24 (פרק 8) "המחלקה לשירותים חברתיים לא תחזיק בתחומה רשומות שניתן לבערם עפ"י תקנות חוק הארכיונים". ניתן לבער תיקי פונים – 7 שנים לאחר סגירת התיק. ההוראות מפרטות את תהליך הביעור, כולל מילוי וחתמת טפסים נדרשים. תהליך הגריסה ייעשה "תוך הקפדה על כללי אבטחת מידע".

**באגף הרווחה בראש-העין, כמו גם בישובים אחרים, לא מתקיים תהליך ביעור באופן שוטף, ומזה תקופה ארוכה לא בוערו תיקים. בתשובה לביקורת מסרה מנהלת האגף כי התיקים הלא פעילים מועברים לגניזה ואין צורך לבער תיקים, בשל האפשרות כי בעתיד יידרש עיון חוזר בהם.**

**המלצה:**

הביקורת ממליצה למצוא בהקדם פתרון הולם לאחסון התיקים הבלתי פעילים במגנזה מחוץ לאגף. עד למציאת פתרון יש לנהל סימון על ארגזי האחסון שיאפשר איתור כל תיק בקלות.

**14. נהלים פנימיים**

הוראות התע"ס כוללות מגוון רחב של נושאים מקצועיים אולם לגבי רבים מהנושאים הארגוניים-מנהליים, המשיקים לפעילות המקצועית, הוראות אלה אינן מתייחסות כלל או שמתייחסות ע"י אזכור כללי-עקרוני.

באגף קיימים נהלים פנימיים - בעיקר בנושאי ניהול כח אדם, ישיבות, תורנויות, שעת חירום וכד'. לגבי תחומים שונים, גם אם הם לכאורה מובנים מאליהם וגם אם מעת לעת ניתנות באגף הנחיות שונות (בישיבות וכד') בעניינם – הפעילות היום-יומית אינה מעוגנת בנוהל **כתוב** המגדיר ומנחה את דרך הפעולה. כך למשל: בנושא שמירה על חומר חסוי (אחסון ונעילה בארונות; הוצאת תיקים וחומר מחוץ למשרד; שמירת חומר במחשבים; נעילת חדרים ודלתות כניסה); הגשת דו"חות ביצוע מקצועיים ומנהליים (תקופתיים ושנתיים) וכד'.

#### המלצה:

יש להכין קובץ נוהלי עבודה מסודר שיכלול את הנושאים השונים שהתע"ס אינו מתייחס אליהם הן לצורך התפעול השוטף והן לצורך פיקוח ובקרה.

### **15. תוכנית עבודה שנתית ובקרה**

**תוכנית עבודה** מוגדרת כתוצר של תהליך התכנון, אשר בו מתוארים בכתב הרכיבים הבאים: אוכלוסיית היעד, צרכים, מטרות ויעדים המתייחסים לאוכלוסיית היעד ולצרכיה, משאבים נדרשים, סדרי עדיפויות, דרכי פעולה מפורטות לגבי אופן השגת היעדים והמטרות ולוח זמנים לביצוע עפ"י יחידות המטה.

במחלקות האגף לשירותים חברתיים מכינים לקראת תחילת כל שנה קלנדריית תוכנית עבודה שנתית. **התוכנית כוללת בעיקר רשימת נושאים לביצוע – אך נעדרת רישום של מטרות, יעדים, דרכי פעולה, גורם אחראי, משאבים נדרשים, אבני דרך ומעקב ותאריך יעד.** באופן דומה בסיום השנה מכינים סיכום פעילות מפורט –אולם סיכום זה מנותק מתוכנית העבודה והיעדים שנקבעו וממילא אינו כולל מעקב אחר ביצוע בפועל של תוכנית העבודה והסברים במקרים של אי-ביצוע. **מתכונת זו מרוקנת מתוכן את מהותה ותפקידה של תוכנית העבודה ככלי ניהולי לשליטה ובקרה.**

#### המלצה:

יש לכלול בתוכנית העבודה את המרכיבים המפורטים לעיל לרבות מדדים ערכיים וכמותיים, ובסיום השנה יש לנהל מעקב אחר הביצועים והסטיות בפועל של סעיפי התוכנית.

**16. בדיקת שביעות רצון לקוחות-משוב**

**משוב-** הוא האמצעי לאסוף מידע על התרחשויות, עשייה וביצועים. המשוב מבטא את התפיסה הבסיסית בבקרה המתמקדת באיתור שינויים, תוך כדי התרחשות בהשוואה לתקנים מוגדרים ו/או לרמת ביצוע שנקבעה כראויה. המשוב דורש הגדרות כמותיות ו/או מעשיות הן של הנורמות והן של מדידת התוצאות. בדיקה של שביעות רצון הלקוחות מקבלי השירות (ע"י סקר וכד') מסייעת להפקת לקחים ולייעול של הפעילות.

**לא נהוג באגף לערוך בדיקה תקופתית של שביעות הרצון הצרכים והלקוחות מקבלי השירותים השונים כמשוב להפקת לקחים. מעת לעת נערכות בדיקות מצומצמות במספר פרויקטים ספציפיים, כמו במרכז הסיוע.**

המלצה:

מומלץ להיערך לביצוע תהליכי בדיקת שביעות רצון הלקוחות במטרה להפיק לקחים אשר יסייעו לתכנון ולניהול השירות וכן לייעול.

**17. הטיפול בעוני**

**הביקורת בדקה את ההיערכות ואת הטיפול בתחום השירות והסיוע שניתן לתושבים בשל בעיות הנובעות מרמת הכנסה נמוכה, בעיות דיור וכד'.**

כללי - העוני בישראל

בישראל 418,000 משפחות עניות בהן 1,631,000 נפשות ומתוכן 777,400 ילדים (לפי פרסום הביטוח הלאומי "מימדי העוני והפערים החברתיים" מינואר 2009, הנתונים לתקופה 2007/2008. מחברי הדו"ח מציינים כי סביר להניח שלהרעה במצב הכלכלי החל מסוף 2008 תהיה השפעה על נתונים אלה).

המכשיר העיקרי בישראל לצמצום מימדי העוני הוא תשלום קצבאות הביטוח הלאומי. מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות מנסות לתת סיוע לתושבים שעיקר בעייתם היא עוני ושהרקע לפנייתם קשור למחסור כלכלי, להיעדר רשתות תמיכה ולמחסור במיומנויות למיצוי זכויותיהם.

**לפי נתוני משרד הרווחה, ל- 23.5% מבעלי הנזקקות הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים בארץ ישנה נזקקות עיקרית המוגדרת כ"עוני וקשיי הכנסה", דהיינו בעיות הנובעות מרמת הכנסה נמוכה, בעיות דיור והיעדר יציבות בעבודה (לפי נתונים שהתפרסמו ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באוקטובר 2008 כדו"ח מס' 1 של "פני החברה בישראל", המתבססים על נתוני משרד הרווחה ממאי 2006). בראש העין היקף המטופלים באגף בעיקר בגלל בעיה זו הוא כ- 18% מכלל המטופלים (447 תיקים במרכז סיוע ובמחלקה לזקן).**

משרד הרווחה באמצעות הרשויות המקומיות, נותן סיוע חומרי למשפחות או יחידים הנמצאים במצוקה קשה, באופן זמני או קבוע. סיוע זה מוגדר עבור "צרכים מיוחדים למשפחה בקהילה" והוא ניתן למשפחות או יחידים עד גיל 65 (גברים) ו-60 (נשים). השאיפה היא לספק שירותים אלה ב"עין" ולא בכסף, כאשר כל אחד ממקבלי השירות מחויב בהשתתפות כספית (סמלית) למימון השירות, לפי מצבו הכלכלי. תע"ס מס' 3.16 מפרט את כל התהליכים הקשורים לכך.

תחומי הסיוע:

- השלמת ציוד ביתי בסיסי סטנדרטי (ציוד שינה וריהוט, פריטי מטבח, חימום הבית, חימום מים, מקרר, מכונת כביסה) ותיקון של פריטי ציוד בסיסי.
  - ספרי קריאה וצעצועים לילדים.
  - ביגוד והנעלה.
  - הבראה לחולים לאחר ניתוח/אשפוז.
  - עזרה בהוצאות נסיעה לביקור בני משפחה במוסדות (בתי חולים, בתי סוהר, מעונות וכו').
  - עזרה בשירותי כביסה.
- תהליכי הטיפול הכספי בתקציב משרד הרווחה לתחום זה נקרא "מערך תשלומי סעד" (מת"ס).

#### תקציב לטיפול בעוני בעיריית ראש העין

תקציב משרד הרווחה לנושא זה, בכל הארץ, הוא נמוך מאד. מרבית הרשויות המקומיות מוסיפות תקציב למען נושא זה במימון המלא כ"סיוע למשפחות", "ועדת חריגים" וכיוצ"ב. גם חלק מהתרומות המתקבלות מגופים שונים ומיחידים נועד למטרה זו.

בשנת 2008 תקציב סעיפי המת"ס "משפחות במצוקה בקהילה" ו"סיוע למשפחות" בראש העין היה ע"ס 218,952 ש"ח (75% מזה תקצוב משרד הרווחה + 25% השלמת העירייה). בשנת 2007 התקציב היה 167,908 ש"ח. סעיפים אלו נוצלו במלואם. העירייה מוסיפה במימונה המלא לתחום זה (בסעיפים 84.1000.780, 84.1000.782) 65,675 ש"ח בשנת 2008, (12,880 ש"ח בשנת 2007).

סה"כ ההוצאות בשנת 2008 לנושא זה (כ- 285 אלף ש"ח) מהוות כ- 1.5% בלבד מסה"כ ההוצאות לפעולות של האגף בשנה זו.

בתשובה לשאלת הביקורת בנושא היקף התמיכה מסרה מנהלת האגף כי **התקציב הקיים רחוק מלענות לצרכים בשטח**. כמו כן תושבים רבים אינם נכללים בזכאות לפי הקריטריונים של משרד הרווחה, אולם מצבם הכלכלי קשה מאד והם זקוקים לסיוע. זאת מאחר ולפי הקריטריונים (של הכנסה) לא נלקחים בחשבון משתנים שונים של הוצאה (כגון חובות, הוצאות דיור וכד'). יחד עם זאת, בשיקולי החלטות האגף לגבי התקציבים מהעירייה כן נלקחים בחשבון היקף ההכנסות הפנויות וצרכיו של המטופל לקיום חיי משפחה וקהילה תקינים.

#### המלצה:

הביקורת ממליצה להמשיך במאמצים לגייס מקורות תקציביים נוספים לסיוע ללקוחות האגף הנמצאים במצב של עוני ומצוקה – הן מהרשויות (משרד הרווחה והעירייה) והן מתרומות וסיוע של ארגונים ושל גורמים פרטיים.

תחומי הסיוע לשנת 2008 של תקציבי המת"ס היו כדלהלן:

<u>סעיף 1025420</u>		
ריהוט וציוד	-	44,353 ש"ח
טיפול שיניים ואביזרים רפואיים	-	50,825 ש"ח
קייטנות וחוגים	-	6,560 ש"ח
<b>סה"כ</b>		<b>101,738 ש"ח</b>
<u>סעיף 1025410</u>		
סמך מקצועי	-	23,186 ש"ח
ריהוט וציוד ביתי	-	35,126 ש"ח
תוכנית "יחדיו" לנשים	-	5,576 ש"ח
טיפול שיניים	-	51,542 ש"ח
ציוד רפואי	-	2,515 ש"ח
תקבולים מצד ג'	-	731 ש"ח
<b>סה"כ</b>		<b>117,214 ₪</b>

תחומי הסיוע מהתקציב העירוני לסיוע למשפחות לשנת 2008 היו כדלהלן:

סעיף 84.1000.782

קייטנות	-	14,500	ש"ח (20 ילדים)
ספרי לימוד	-	10,800	ש"ח
סיוע לאחר אסון	-	5,441	ש"ח (2 מקרים)
עזרה למסגרות (משפחתונים)	-	4,300	ש"ח
מזון לנזקקים	-	4,000	ש"ח
תיקון גג	-	3,000	ש"ח (מקרה אחד)
מחשבים	-	2,400	ש"ח (2 מקרים)
נסיעות	-	2,040	ש"ח
הסעה	-	2,000	ש"ח
הובלה	-	1,600	ש"ח (2 מקרים)
צהרונים	-	1,500	ש"ח
שיעורי עזר	-	1,500	ש"ח
תרופות	-	1,400	ש"ח
חוגים	-	1,200	ש"ח
טיפול שיניים	-	1,000	ש"ח
דמי שכירות	-	1,000	ש"ח
סיוע בלימודים	-	1,000	ש"ח
שכ"ד	-	1,000	ש"ח (מקרה אחד)
אמבולנס	-	200	ש"ח (מקרה אחד)
<b>סה"כ</b>		<b>59,881</b>	<b>ש"ח</b>

סעיף 84.1000.780

שכר דירה	-	2,000	ש"ח (2 מקרים)
סיוע בפרויקט מחוננים	-	1,000	ש"ח (מקרה אחד)
העברת דירה	-	1,000	ש"ח (מקרה אחד)
מחשבים	-	700	ש"ח (מקרה אחד)
נסיעות	-	404	ש"ח
תנור חימום	-	300	ש"ח (מקרה אחד)
עזרה ביתית	-	240	ש"ח (מקרה אחד)
תרופות	-	150	ש"ח (מקרה אחד)
<b>סה"כ</b>		<b>5,794</b>	<b>ש"ח</b>

הערת הביקורת

אין ברשות האגף רישום ניהולי מרוכז של מספר המשפחות/המטופלים שקיבלו סיוע בכל אחד מהתחומים, (הנתונים החלקיים דלעיל ניתנו לביקורת על בסיס זיכרון). תקציבאית האגף מסרה, בעקבות הערת הביקורת, כי החל משנת 2009 הם יקפידו על ריכוז נתונים מדויק שיהיה ברשותם גם על פי המשפחות המקבלות את הסיוע.

בתשובה לשאלת הביקורת לגבי הקריטריונים למתן סיוע למשפחות מסעיפי התקציב העירוניים – הציגה מנהלת האגף מסמך בנדון שנשלח לגזבר העירייה ביום 18.6.08, ולפיו הקריטריונים לסיוע הם:

- הפונה מוכר ומטופל באגף הרווחה.
  - הסיוע הנדרש יינתן לאחר בדיקת נזקקות.
  - הפניות ידונו בוועדה פנימית בהשתתפות עו"ס משפחה, באישור ראש צוות ובחתימת מנהלת המחלקה הרלוונטית.
  - הסיוע יהיה עבור כל צורך של המטופל וקיום חיי משפחה וקהילה תקינים.
  - סכום הסיוע לא יפחת ממאה ש"ח ולא יעלה על 1000 ש"ח לאירוע אחד, ועד ל- 3 אירועים בשנה.
  - המטופל מחויב להציג חשבונית רכישה (מהמוכר/נותן השירות) בסכום שאושר לו.
- לדברי מנהלת האגף שלבי אישור הבקשות נעשים בהתאם לקריטריונים הנ"ל, והיא אישית חותמת על כל הוצאה. באותם מקרים ספורים בהם הומלץ על מתן יותר מ- 1,000 ש"ח למקרה ניתן עבור כך, לדבריה, אישור מגזבר העירייה.

בהתאם להנחיית מנהלת האגף החל מ- 2009 מתנהל בכל אחד מתיקי המטופלים רישום, על גבי דף מיוחד, של ריכוז פרטי התמיכות שקיבל המטופל (כולל מתרומות).

מרכז הסיוע

עד סוף שנת 2007 הטיפול באוכלוסיה בה העוני הוא הבעיה העיקרית היה מפוזר בין העו"ס בכל יחידות האגף. החל מפברואר 2008 הטיפול בנושא מרוכז בידי יחידה באגף, במסגרת המרכז לשלום המשפחה והתמכרויות. יחידה זו נקראת "מרכז סיוע".

"מרכז סיוע" הוא פרויקט ארצי ניסיוני של משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי וארגון "מעורבות". לאחר פתיחת המרכז הראשון בירושלים לפני כ- 10 שנים – הוא מופעל ב- 6 ישובים נוספים, ביניהם ראש העין. קיימת ועדת היגוי ארצית המנחה ומדריכה את הרשויות המשתתפות.



לטיפול של יחידת מרכז הסיוע הועברו תיקי מטופלים מהקטגוריות הבאות:

- משפחות שהבעיה המרכזית כלכלית.
  - משפחות הזקוקות לתיווך, מידע והכוונה.
  - משפחות בהן בגיר מפגר והן אינן צורכות שירותי פיגור (אחרי מיצוי הזכויות שנעשו בעזרת יחידת הנכויות).
  - משפחות בהן חולה נפש, ללא התערבות טיפולית חצי שנה לפחות.
- מאז תחילת פעילות המרכז – כל תיק חדש, שהבעיות העיקריות בו הן מהמתוארות לעיל, נפתח ישירות כשייך ליחידה.

**בעת הביקורת נמצאו בטיפול המרכז 405 תיקים: 43 מהם נפתחו ישירות ביחידה והשאר הועברו לטיפול, עם ההקמה, מיחידות אחרות באגף.** כ- 43% מהתיקים נמצאים בסטאטוס של טיפול תקופתי (לפחות אחת לשנה); כ- 42% מהתיקים בטיפול שוטף (לא יותר מפעם בחודש); וכ- 15% ברמת טיפול אינטנסיבי גבוה (לפחות פעמיים בחודש).

חלק ניכר מהסיוע של היחידה ללקוחות הוא בהדרכה ובהכוונה למיצוי זכויות במוסדות השונים, ותיווך עם ארגונים שונים המסייעים בתחום העוני/קשיים כלכליים.

לאחר תחילת פעילות היחידה החלו לערוך ביקורי בית אצל מטופלים עם פתיחת כל תיק חדש, וחלקם נתבקשו למלא "שאלון למידה מלקוחות" (שאלון צרכים וציפיות). מ- 39 השאלונים שמולאו והוחזרו התקבלו מגוון של הערות, מתוכן, בין השאר: 23 הביעו נכונות להשתתף בפעילות קבוצתית/קהילתית; 26 ענו בחיוב לשאלה "האם אתה מרגיש שלשכת הרווחה כתובת בשבילך" (13 ענו בשלילה). בעקבות התשובות קיימת כוונה לפתוח קורס לפעילים, שישמשו כמעין "ועדת היגוי" ושותפים לבניית תוכניות בתחום.

בפעילות מרכז הסיוע עוסקות עו"ס אחת בהיקף של 75% משרה ושתי סומכות – כל אחת בחצי משרה. הסומכות מקיימות את הקשר הישיר עם הלקוחות, שומעות את הצרכים, מתווכות, פותרות חלק מהבעיות בעצמן ועורכות את ביקורי הבית.

**הקמת המרכז לא לוותה בתוספת תקציבים ואמצעים לאגף הרווחה.** העו"ס הוסטה לתפקיד זה מתפקיד אחר באגף, ומשרד הרווחה שדרש נוכחות של שתי סומכות תיקצב את שכרן באופן חלקי בלבד ב- 2008, ועד לסיום הביקורת לא אישר את תקציבן לשנת 2009 (עבודתן נמשכת בסיוע העירייה).

לדעת מנהלת המרכז לשלום המשפחה והתמכרויות (האחראית גם על יחידת מרכז הסיוע) האם כתוצאה מההקמה המנהלית של "מרכז הסיוע" (שלא לוותה בתוספת משאבים וכח אדם) הלקוח יכול להרגיש בשינוי חיובי כלשהוא. לדבריה, יחידה המתמקדת רק בתחום העוני והשלכותיו כבעיה עיקרית נותנת טיפול מקצועי טוב יותר, הנגישות ללקוח היא ישירה ומהירה יותר (בעבר העו"ס באגף היו עוסקים בכך כתחום טיפול נוסף לתחום טיפולם המקצועי העיקרי) וניתן לרכז משאבים – בשיתוף ארגונים נוספים וסיוע מהקהילה – לפיתוח תוכניות ופרויקטים.

**הביקורת סבורה כי כל עוד מרכז הסיוע אינו זוכה לכח האדם ולתקציבים הנדרשים לצורך מתן מענה הולם למצוקות החומריות ההולכות וגוברות – תרומתו לנזקק ויכולתו לתת מענה נשארה מוגבלת. יחד עם זאת, עצם הקמת יחידה באגף המתמקדת רק בתחום העוני והשלכותיו נותנת שירות טוב יותר לפונים בכל הקשור לזמינות וליכולת ההתמודדות המקצועית.**

#### בדיקת תיקים – מרכז סיוע

**הביקורת בדקה תהליכי טיפול ב- 12 תיקי מטופלים במרכז הסיוע, שנבחרו באופן אקראי.** נבדק, בין השאר, תגובת האגף לפנייה, מהות הסיוע, ביקורי בית וכו'. במחצית התיקים נמצאו ליקויים שונים כמפורט להלן:

תיק מס' 1 - פנייה ראשונה לאגף ב- 1993. משפחה ברוכת ילדים, ילד חריג, בעיה עיקרית כלכלית. במשך השנים בקשות חומריות. פנה לאחרונה בפברואר 2007 וקיבל השתתפות באפריל 2007 - סך של 178 ש"ח עבור משקפיים לאחד הילדים. מאז אין רישום על קשר בין האיש ובין האגף, אין רישום בתיק על ביקור בית.

תיק מס' 2 - פנייה ראשונה לאגף ב- 1995. אדם שגר כיום לבד, בעבר בעיות ביחסים במשפחה. פעילות אחרונה הרשומה בתיק מספטמבר 2005 (תזכיר בעניין ילדים – הורים). מאז אין כל רישום על קשר בין האיש ובין האגף. ביקור הבית האחרון באוגוסט 2005.

תיק מס' 5 - פנייה ראשונה לאגף ב- 1995. חד-הורית עם בעיות כלכליות. ביקור בית במרץ 2006. קיבלה באוקטובר 2006 סיוע של 900 ש"ח לארון בגדים. מאז 2006 לא רשום כל קשר עם האגף.

תיק מס' 6 - פנייה ראשונה לאגף ב- 2004. מצוקה כלכלית, בעיות דיור, קשיים בהורות. קיבל 800 ש"ח לטיפולי שיניים ב- 2006. פנה לאגף שוב בדצמבר 2008, הועבר לטיפול של מרכז הסיוע, קיבל 1230 ש"ח בינואר 2009 למיטת נוער. לא נערך ביקור בבית, למרות שקיבל ציוד ביתי.

**תיק מס' 7 - פנייה ראשונה לאגף ב- 2003.** מצוקה כלכלית, אב חולה, תנאי דיור קשים. בינואר 2007 קיבל 702 ש"ח לטיפול שנייים לילדים. בינואר 2008 קיבל הנחה ברכישת מוצרי מזון. נערך ביקור בית בנובמבר 2006.

**תיק מס' 12 - פנייה ראשונה לאגף בינואר 2008.** זוג עם שני ילדים, קשיים כלכליים. ביקשו השתתפות בחוגים לילדים, ולאחר מכן ביקשו הנחה בארנונה וזכות רכישת מזון בחנות "קסם". נשלח דו"ח רווחה וארנונה, הופנו לחנות "קסם" ונשלח דו"ח סוציאלי למתנ"ס עבור ההנחה בחוגים. לא קיים רישום על ביצוע ביקור בית.

#### לסיכום :

מבדיקת התיקים עולה כי הסיוע לפונים ניתן בדרך כלל בזמן סביר ממועד הפנייה לאגף. כמו כן נמצא כי אצל פונים חדשים ליחידה נערך ביקור בית להכרת הפונה וסביבתו (בהתאם למדיניות היחידה: תע"ס 3.16 מחייב קיום ביקור בית לצורך קביעת נזקקות רק לגבי ציוד ביתי בסיסי. בחלק מהמקרים לא נערך ביקור בית – למרות שהתע"ס מחייב.

### 18. הטיפול בנערות במצוקה

#### כללי

בהתאם לתקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) 17.1 ("מדיניות הטיפול בנערות וצעירות") אוכלוסיית היעד של יחידת הנערות והצעירות במחלקות הרווחה ברשויות המקומיות היא "נערה וצעירה בגיל 13-25 רווקה (למעט מפגרת בשכלה, חולת נפש, מכורה לסמים או אלכוהול) שמאפייני התנהגותה הם הרס עצמי ונמצאת בהידרדרות או בסכנת הידרדרות וחווה אירועים טראומטיים: נפשיים, רגשיים וחברתיים".

מאפייני אוכלוסיית היעד :

- נערה וצעירה עפ"י ההגדרה לעיל ובנוסף מתקיים בה אחד או יותר מהמאפיינים הבאים :
- נמצאת במערכת יחסים לקויה במשפחה או בקבוצת השווים.
- הייתה ו/או הינה קורבן לפגיעה מינית, קורבן לאלימות במשפחה ומחוצה לה ונוקטת באחד או יותר מדרכי ההתנהגות הבאים :
- היפלטות חוזרת ממסגרות לימודיות או תעסוקתיות.
- שוטטויות.
- בריחה מהבית.
- התחברות לחברה עבריינית.
- מקיימת יחסי מין לא מובחנים לאורך זמן.

- הריונות חוזרים.
  - שימוש מזדמן בסמים / אלכוהול.
  - הפרעות אכילה.
  - דיכאונות וניסיונות אובדניים.
- יעדי הטיפול בנערות וצעירות:**
- העצמה אישית, צמיחה וחיזוק כוחותיה להתמודד עם בעיות ולחצים; בניית זהות ותפיסה עצמית.
  - הוצאת הנערה והצעירה ממעגל של פגיעות מיניות ואלימות על כל סוגיה.
  - בניית מערכת יחסים תקינה ותקשורת חיובית עם בני משפחתה.
  - חיזוק יכולתה לפתח קשרים חברתיים נורמטיביים בהתאם לגילה.
  - הקניית מיומנויות שיאפשרו לה לקיים מערכת יחסים עם בני המין השני תוך הכרה בעקרון ההדדיות ושוויוניות המבוססים על כבוד וערך עצמי.
  - עידוד השתלבותה במסגרות נורמטיביות, פורמליות וחברתיות.
  - צבירת התנסויות חיוביות כבסיס לביטחון עצמי ורכישת אמון שיגבירו את יכולתה ונכונותה למילוי משאבי הקהילה בה היא חיה.

השירות לנערות וצעירות במשרד הרווחה הוא המרכז באופן בלעדי ובמומחיות את הטיפול בנערות במצוקה. פרט לשירות זה, ארגונים נוספים מפתחים יוזמות בתחום הנערות בכלל ובתחום הנערות במצוקה בפרט (חלקן על בסיס יישובי וחלקן במישור ארצי), כגון: על"ם, שדולת הנשים, היחידה לשוויון בין הנשים במשרד החינוך, מרכז קידום אוכלוסיות מיוחדות (מקא"ם) בצה"ל, ועוד.

#### הטיפול בעיריית ראש העין

מטופלות באגף הרווחה (בעת הביקורת) **44 נערות במצוקה. בטיפול השוטף עוסקת עו"ס אחת בהיקף של 0.25 משרה, דהיינו כ- 10 שעות בשבוע** (סה"כ היא מועסקת באגף ב- 0.75 משרה, ובהיקף של חצי משרה היא מטפלת בתחום ילדים בסיכון). הטיפול נעשה במסגרת ארגונית של המחלקה לילדים בסיכון.

השירות שניתן אמור לספק מענה בתחומים השונים שבהן נתקלות נערות, כגון: יחסים בתוך המשפחה, יחסים עם הסביבה ובמסגרת בה שוהה הנערה, בעיות גבולות וסמכות, גילוי עריות, הריון, שוטטות וכד'.

**לבקשת הביקורת הוכן תיאור זרימת הפנייה ליחידה והטיפול בה, וכן הזמן הנדרש למשימות השונות:**

- הפנייה הראשונית מגיעה בדרך כלל מגורמים בקהילה ומחוצה לה כמו: בית ספר, משטרה, אגף החינוך, בתי חולים, תחנת "לב לנוער", תחנות לבריאות הנפש, וכן מעו"ס באגף ומחוז לאגף. פניות אלו נעשות בטלפון או בכתב (לפנייה מהמשטרה או מגורמים מקצועיים נדרש דיווח בכתב). כמו כן ישנן, לעתים רחוקות יותר, פניות מצד הנערות עצמן. הפניות מגיעות למנהלת המחלקה לשם איבחן ראשוני, קביעת ההתאמה לטיפול ביחידה והעברה לעובדת.

**בשנת 2008 נפתחו 28 תיקים חדשים של נערות.**

סוג הטיפול בכל נערה הוא אינדיווידואלי לפי צרכיה המיוחדים:

- **נערה/צעירה שמתפת פעולה** בטיפול ומגיעה על רקע מצוקה אישית: מופנית לשיחות פרטניות ו/או קבוצתיות. לעתים, בהתאם לאפשרויות הזמן של העו"ס, גם ההורים מוזמנים לשיחות הדרכה ביחד עם הנערה או בלעדיה.

- **נערה/צעירה שלא משתפת פעולה:** במקרה זה נדרשת ביצוע עבודת חיזור ע"י היחידה, שיכולה להיות ארוכה, כשהעובדת מנסה בדרכים שונות ליצור קשר עם הנערה. לעתים הקשר מבשיל והנערה מגיעה לשיחות באופן קבוע, לעתים החיזור האינטנסיבי מסתיים (כשהנערה לא בדרגת סכנה גבוהה) והנערה נשארת במעקב.

- **נערה קטינה שלא משתפת פעולה והנמצאת בדרגת סיכון גבוהה:** העובדת נמצאת בקשר אינטנסיבי גבוה עם הנערה, משפחה, גורמי ביה"ס וגורמים נוספים. כאשר מעורבת פקידת סעד לחוק הנוער – העובדת מלווה את הנערה לדיונים בבית משפט ובשיחות עם פקידת הסעד. אם מתקיים דיון בועדת תוכניות טיפול ומתקבלת החלטה לסידור חוץ ביתי, העובדת יוצרת קשר עם המסגרות, מכינה את הנערה ליציאה מהבית ומלווה אותה לועדות קבלה.

- **נערה/צעירה שהגיעה בזמן משבר** (חדשה או מוכרת): מתקבלת באופן מיידי. בזמן המשבר העובדת מצויה עם הנערה בקשר אינטנסיבי יום-יומי. במקרים של הוצאה למקלט חירום, של התערבות משפחתית חירומית או במקרה של חשש להריון (ליווי להפלה וכו') – הזמן הנדרש לעו"ס הוא בדרך כלל בין חצי יום עבודה ליום שלם.

**כ- 25 מהנערות המטופלות כיום הגיעו ליחידה במצב משברי.**

קיימת תורנות חירום 24 שעות ביממה, עבור פניות נערות עד גיל 18. בשעות העבודה הפנייה מתקבלת ע"י התורנית היומית הכללית של האגף ולאחר שעות העבודה – במוקד העירוני (או במשטרה במקרים קיצוניים) והם מפנים את הפונה לפקיד הסעד לחוק הנוער התורן (עובדות האגף שהן בעלות מינוי ממשרד הרווחה כפקיד סעד עבור ילדים בסיכון). 5 העובדות בעלות המינוי הנ"ל מקיימות תורנות 24 שעות ביממה.

בשנת 2008 נדונו 13 תיקי נערות בועדת החלטה. הזמן הנדרש לעו"ס לעסוק במקרה אחד הנדון בוועדה זו (תיאום, כתיבת דו"ח פסיכו-סוציאלי והפצתו, הכנת הנערה ומשפחתה והדיון בוועדה עצמה) – נע בין 6 ל-10 שעות.

בשנת 2008 טופלו 7 נערות בהקשר של מציאת סידור חוץ-ביתי. הזמן הנדרש לסידור חוץ ביתי (בשיתוף יחידת חוק נוער) הוא 2-3 שעות בשבוע לשיחות והכנות; כ- 5 שעות כתיבת תצהיר לבימ"ש; כ- 3 שעות עד יום עבודה מלא לנסיעות ונוכחות בדיוני בימ"ש; כ- 3 עד 5 שעות שבועיות למציאות הסידור החוץ ביתי; ביקורים במסגרת לצורך נתונים לוועדות ולצרכים נוספים – בין יומיים בחודש ועד פעם במספר חודשים.

סיוע האגף כיום לנערות במצוקה – מעבר למתן פתרונות לנערות בזמן משבר או בדרגת סיכון גבוהה – ניתן באופן כמעט בלעדי ע"י טיפול פרטני ו/או קבוצתי בנערה. בשנת 2008 ניתן טיפול פרטני ל- 34 נערות ובשנת 2007 ל- 37 נערות. משך כל טיפול שבועי כשעה, והטיפול בנערה נמשך בין חודש למספר שנים – בהתאם לצרכי כל מטופלת. בתקופת הביקורת ניתן הטיפול ל- 9 נערות, 3 בידי מנהלת המחלקה (עד לאחרונה עו"ס נערות) ו- 6 בידי עו"ס הנערות הנוכחית.

בשנת 2008 ניתן טיפול קבוצתי (סדנה) ל- 11 נערות, במשך 3 חודשים, בנושא מיניות ויחסים שבינו לבינה. המנחים היו עו"ס הנערות ומטפלת מינית חיצונית.

**לא מתקיימים באגף סדנאות (מפגשים קבוצתיים) להורים בעלי קושי בהתמודדות עם המתבגרות והנמצאים בקונפליקט חריף עמן ולא מתקיימות סדנאות לאמהות-בנות הנמצאות במצב דומה – למרות הצורך החיוני בכך ולמרות שזהו כלי טיפולי מקובל ביחידות הנערות במצוקה באגפי הרווחה.**  
לדברי מנהלת האגף אין לרשות האגף כח אדם למטרה זו.

משרד הרווחה מציע סל של תוכניות ופרויקטים קבוצתיים וקהילתיים המהווים השלמה לטיפול הפרטני והמותאמים למצבה של הנערה – ויחד יוצרים את מערך הטיפול בנערה ובצעירה. יישום מרכיבים מסל זה בכל אחת מהרשויות המקומיות תלוי במציאות ובצרכים המקומיים, ביכולת מחלקת הרווחה לטפל בכך ובהיבטים תקציביים.

מתוך סל זה מופעלת באגף לשירותים חברתיים רק המסגרת של תחנת ייעוץ – שיתוף של משרד הבריאות ואגף החינוך ברשות. התחנה ("לב לנוער") כוללת צוות רב-מקצועי (גניקולוג, אחות, דיאטנית, עו"ס), שאינו כולל כח אדם ואמצעים מאגף הרווחה. היא מיועדת הן לנערות והן לנערים, ובשנת 2008 פנו אליה 342 בני נוער, מתוכם 122 פניות חדשות. מתוך הפניות החדשות 45 היו פניות פנים אל פנים (השאר בטלפון ובאינטרנט). 53 מסה"כ הפונים ב- 2008 פנו לרופא נשים; 192 לדיאטנית; 27 לעו"ס; 70 לאחות. כמו כן היו בשנה זו 4 מקרים של הפסקת הריון.

**הלן תוכניות משמעותיות בתחום הטיפול בנערות במצוקה שאינן מופעלות בראש העין (ומופעלות במקומות רבים אחרים):**

#### מועדון טיפולי לנערה בקהילה

זוהי מסגרת טיפולית העשרתית הפתוחה בין פעם לפעמיים בשבוע בשעות אחה"צ והערב. העבודה עם הנערות מתקיימת בקבוצות ומטרתה טיפול תמיכתי, העצמה והעשרה. הנושאים אמורים לענות על צרכי הנערות ולקוחים מחיי היום-יום שלהן. המועדון מנוהל ומופעל ע"י עו"ס נערה במצוקה וכולל צוות של אם בית ומפעיל תוכניות העשרה.

**בראש העין לא מופעל מועדון כזה למרות הצרכים ותרומו הפוטנציאלית לנערות.** לדברי מנהלת האגף אין ברשותם כח אדם ואמצעים להפעלת המועדון.

#### דירת מעבר

זוהי מסגרת מגורים זמנית בקהילה לנערות שאינן יכולות להמשיך לשהות בבית בגלל משבר/קונפליקט חריף. הדירה מהווה סביבה טיפולית – בה לומדות הנערות להתמודד עם בעיות בינאישיות, כלכליות וחברתיות וכמו כן ניתן סיוע בלימודים, שנפגעים מהמצב המשברי. הקמת והפעלת דירת מעבר נעשית ע"י הרשות המקומית ו/או ארגון מפעיל, במימון משרד הרווחה. משך השהות לנערה בדירת המעבר הוא שנה לכל היותר. פתיחת דירה נעשית כאשר נמצאות בו-זמנית 4 נערות לפחות מועמדות לשהות בה.

בהיעדר דירת מעבר, הפתרונות האחרים מחוץ לקהילה לא תמיד מועילים לנערה בשל חשיפתה האפשרית לדפוסי התנהגויות מזיקות ולהתחברויות חברתיות מזיקות. כמו כן שהות במסגרת מחוץ לקהילה יוצרת קושי להמשיך בשגרת היום (כגון המשך לימודים באותה מסגרת חינוכית) כשהריחוק הפיזי מהבית מקשה גם הוא.

**לא מופעלת ברשות המקומית דירת מעבר – בין השאר מאחר ופתיחת דירה נעשית, כאמור לעיל, כאשר נמצאות בו-זמנית 4 נערות לפחות מועמדות לשהות בה ובתקופה האחרונה לא היה בעיר מצב כזה (ישנן בין 1-3 מועמדות, בתקופות השונות).**

#### בית חם

זוהי מסגרת יומית בקהילה המקנה שייכות, קבלה ותמיכה כולל סיוע בלימודים. המגמה להקנות מיומנויות התמודדות טובות יותר למען הוצאת הנערות ממעגל המצוקה פועלת בין שלוש לחמש פעמים בשבוע בשעות אחה"צ/ערב. הבית מנוהל ע"י עו"ס נערות וצעירות ומופעל ע"י צוות של אם-בית, מדריכים, אנשי מקצוע ומתנדבים.

**לא מופעל ברשות בית חם, ולדברי מנהלת האגף אין מספיק מידע כיום אם יש מועמדות מתאימות בעיר בהיקף הנדרש לפתיחת מסגרת שכזו (מעבר להיבטים התקציביים-ארגוניים).**

#### איתור והגעה אל הנערות

בחלק גדול מהמקרים בארץ של נערות במשברים או בתהליכי הידרדרות הבעיה אינה מזוהה בזמן וכתוצאה מכך הנערות מגיעות ליחידות לנערה במצוקה רק כאשר המצב הידרדר מאד ואף הגיע למצב חירום.

עד לעדכון האחרון של התע"ס בנושא זה באפריל 2008, נקבע כי "עו"ס המטפל בנערות במצוקה אחראי על איתור ויצירת קשר עם נערות הנמצאות במצבי משבר ומצוקה, וכי שיטת הטיפול תתבסס על יציאה למקום הימצאותה של הנערה... יצירת קשר עם הנערה ורכישת אמונה... מיפוי כל הנערות באזור/בשכונה הנכללות באחת מקבוצות ההגדרה של נערות במצוקה". בתע"ס המעודכן כיום הנחייה זו לא נכללת ונקבע רק כי אחת מדרכי ההתערבות היא "איתור ישיר או באמצעות כל גורם בקהילה".

**הביקורת ביקשה להבין מהן השיטות הנהוגות כיום לאיתור ולהגעה אל הנערות.**

לדברי מנהלת המחלקה העיקרון הוא להגיע אל מקום הימצאותה של הנערה כדי להכיר את הערכים, הנורמות ודפוסי ההתנהגות שלה – והכוונה למקום הפיזי והרגשי בו היא נמצאת. מגיעים דרך מוסדות החינוך, דרך המסגרות ודרך הבית. בשונה מהנהוג בדרך כלל אצל נערים לא מחפשים נערות באופן יזום במקומות ציבוריים (כגון גנים) אלא מאתרים עפ"י מידע ומפניות שמגיעות מגורמי מקצוע העוסקים בנושא, מהמסגרות, מהמשפחות ומקהילה.



פעולות איתור וחיזור יזומות נעשות ע"י עו"ס הנערות בעקבות מידע וע"י פגישות עם אנשי המקצוע במסגרות החינוך ובמסגרות נוספות. **יחד עם זאת בשל היקף המשרה המצומצם שלה, הפעילות היזומה שהעובדת יכולה לנקוט הינה קטנה ביותר.**

**נמצא כי 7 נערות תושבות העיר שוהות בפנימיות שונות. הביקורת ביקשה לבדוק ולאמת את מידת המעקב ושמירת הקשר של האגף עם הנערות הנ"ל הנמצאות במסגרות חוץ, על מנת לבחון האם מתקיימת המשכיות טיפולית היכולה למנוע הרגשה מצד הנערה של נטישה ו/או הוצאתה מהקהילה. אולם עד סגירת דו"ח הביקורת וגם בהמשך, לא נמסרו פרטים או אסמכתאות להוכחת קיומו של קשר זה, דבר היכול להצביע על ליקוי לכאורה.**

התקציב לטיפול בנערות במצוקה היה בשנת 2008 בסך 21,400 ש"ח (לפי דו"ח תקצוב והתחשבוניות של משרד הרווחה לשנת 2008). סוגי ההוצאות והדיווח עליהן מוגדרים בתע"ס 17.1. ההוצאות מיועדות בין השאר לפעולות חברתיות, פיתוח כישורים אישיים ולימודים, תשלום דמי כיס, בדיקות ואבחונים והוצאות שונות.

**העו"ס שמילאה את תפקיד עו"ס נערות בשנים 1995 – 2008 לא עברה מעולם קורס הכשרה מקצועית של משרד הרווחה בנושא נערות במצוקה. מסוף 2008 היא מנהלת את המחלקה לילדים בסיכון באגף (הכוללת גם את תחום הנערות).**  
 עו"ס הנערות הנוכחית (מסוף 2008) סיימה קורס של משרד הרווחה בנושא איתור ומניעה של נשים ונערות נפגעות מינית, ובעת הביקורת נמצאת בקורס בסיסי לעובדות נערות.

**מכל האמור לעיל לגבי הטיפול בנערות במצוקה בעיר, מתקבלת תמונה של שירות חלקי ביותר הרחוק מלתת מענה לצרכים האמיתיים ולייעוד השירות בתחום זה:**

עובדת אחת בלבד, בהיקף של 10 שעות עבודה שבועיות, עוסקת בנושא זה. מתוך סה"כ שעות העבודה הנ"ל, היא עוסקת במתן טיפולים פרטניים בהיקף של 6 שעות שבועיות וביתר הזמן (4 שעות שבועיות) היא מטפלת בנושאים האחרים, כגון: טיפול במצבים משבריים ובנערות בדרגת סיכון גבוהה, טיפול שוטף בנערות, טיפול בסידורים חוץ-ביתיים, הכנת חומר לועדת החלטה, קשר עם גורמים בקהילה (משטרה, מסגרות חינוך וכו'), קשר עם הורי הנערות, ועוד.

**התוצאה של מצב זה:**

- השירות הניתן הוא בסיסי-מינימאלי. במצבים לא משבריים קשה להעניק לנערה שבמצוקה שירות ולהשקיע בטיפול מעבר ל"כיבוי שריפות".
- אין מיפוי של היקף הנערות במצוקה בעיר, כתשתית לפעולות חיזור ואיתור יזומות ושוטפות מצד האגף (שנעשות כיום בצמצום רב).
- פעילויות חשובות אינן מתקיימות כגון: סדנאות (טיפול קבוצתי) להורי נערות; מועדון טיפולי לנערה בקהילה; הרחבת הפעולות ההסברתיות/מניעה.

**המלצה:**

יש לערוך בהקדם בדיקת צרכים ומיפוי היקף הבעיות בתחום הנערות במצוקה – ובעקבות הבדיקה להקצות עבור כך את כח האדם והאמצעים הנדרשים למתן שירות הממלא את ייעודו המקצועי.

**19. מפעל תעסוקה מוגנת רב נכויות**

מרכז עבודה שיקומי (מע"ש) הוא מסגרת תעסוקה מוגנת לבוגרים עם פיגור שכלי ונכויות התפתחותיות נוספות, שאינם יכולים להשתלב בעבודה בשוק החופשי או שיכולים להשתלב אך זקוקים למסגרת מכינה לכך – וזאת תוך שילובם בחיי הקהילה. בחלק במע"ש החניכים משתתפים בתוכניות הכנה לחיי עבודה, שימור למידה, פעילות חברתית ושימור מיומנויות חברתיות. בחלקם קיימת פעילות העשרה (טיולים, מחשבים, תזונה, כלכלת בית, דימוי עצמי וכד'). בעבר כל המע"שים הופעלו ע"י הרשויות המקומיות (מחלקות הרווחה) אולם כיום הופרטו המע"שים (ע"י משרד הרווחה) ברבות מהרשויות ומופעלים ע"י ארגונים ואף ע"י גופים פרטיים.

בראש העין מופעל המרכז במתכונתו הנוכחית מנובמבר 2006 ע"י צ"ימס ישראל (מלכ"ר), ארגון הנותן שירותים לאנשים עם מוגבלויות. הייחוד של המקום הוא בקליטת משתקמים ממשרד הרווחה (פיגור קל עד בינוני גבוה, אוכלוסיית שיקום ואוטוסיטים) וגם ממשרד הבריאות (בריאות הנפש). משתקמים המגלים מיומנויות תעסוקה גבוהות מופנים לתעסוקה נתמכת/ שילוב תעסוקתי בקהילה בראש העין ומחוץ לה, בליווי/מעקב של אנשי אגף הרווחה.

הביקורת ערכה ביקור בדיקה במקום, הנמצא ברח' המלאכה באזור התעשייה בנוכחות: מנהלת המרכז ועו"ס נכויות מאגף הרווחה.

להלן הממצאים:

- במקום 62 משתקמים: 27 פיגור קל עד בינוני-גבוה; 26 אוכלוסיית שיקום; 1 אוטיזם; 8 בריאות הנפש.
- המשתקמים מגיעים על בסיס הפנייה של משרד הרווחה או משרד הבריאות (המקור התקציבי לגוף המפעיל).
- הסגל כולל: מנהלת במשרה מלאה; מזכירה בחצי משרה; מדריכים – שתי משרות; רכז תעסוקה נתמכת – רבע משרה (כל הני"ל מועסקים ע"י הציימס). כמו כן משרה וחצי מדריכים עובדי עיריית ראש העין. בנוסף להם: מתנדבים, בת שירות לאומי, שני מועסקים משב"ס.
- המקום פועל בימים א'-ה' בשעות 07.30 – 15.30. במהלך היום יש הפסקה של שעה אחת.
- המשתקמים השייכים לתחום הפיגור מקבלים ארוחת צהריים חמה (המגיעה בקייטרינג). האחרים יכולים לרכוש מנה ב- 14 ש"ח או להביא אוכל מהבית (ניתן לחמם במיקרו).
- 11 מהחניכים מגיעים בהסעות עירייה (9 מראש העין, 1 מפ"ת, 1 מברקו); 13 בהסעה של הוסטל; 10 בהסעה פרטית; 28 בתחבורה ציבורית.

**לדברי מנהלת המרכז קיימת בעיה קשה לגבי התחבורה הציבורית למקום (קו 1 של חברת "קוים"). תדירותו אחת לשעה ומסלולו ארוך (עובר דרך תחנת הרכבת). מתקבלות תלונות מהמשתקמים הנוסעים כי הוא אינו עומד בזמנים, לא עוצר בתחנות ונסיעה ממוצעת אורכת כשעה, עובדה המקשה מאד על המשתקמים.**

- המשתקמים עוסקים בשלושה תחומים (למידה/הכשרה ולאחר מכן העבודה עצמה): שזירת פרחים ומתנות הנמכרים בחנות במקום; איסוף/ שקילה/התאמה של סוגי שוקולד שונים ואריזתם; הכנת מארזים אורגניים מקרטון ממוחזר הממולאים במוצרים אורגניים. בכל אחד משלושת התחומים הני"ל ישנו יזם-ספק המרכז את הנושא ומוכר את המוצרים. כמו כן מעת לעת ישנם ספקים נוספים לעבודות אד-הוק, בעיקר בגימורי תיקים, מוצרי פלסטיק וכד'.
- התגמול (השכר) למשתקמים העובדים הוא בהתאם לרמת התפקוד והיכולת של כל אחד. בחלק מהעבודות התשלום הוא על בסיס שעת עבודה (בדרך כלל 5 ש"ח – 14 ש"ח) ובחלק לפי תפוקה. לדברי המנהלת שכר החניכים נע בדרך כלל בין 30 ש"ח עד 1600 ש"ח לחודש.
- מעת לעת נערכים פעילויות וטכסים (בעיקר בחגים) וכן טיולים, אולם **במקום אין תכנים חברתיים באופן שוטף**. לדברי מנהלת המפעל המטרה העיקרית היא הכשרה והכנה לחיי העבודה ולא פעילות חברתית.
- **אין כיום במקום יחידה טיפולית. קיומה היה יכול לאפשר למספר נכים עם צרכים מורכבים להשתלב בפעילות במרכז.**
- **המבנה גדול, חדש ומטופח ומתוחזק כהלכה.**

**המלצה:**

הביקורת ממליצה לנסות למצוא פתרונות אפשריים לנושא התחבורה הציבורית למפעל. המצב כיום מקשה מאד על המשתקמים. כמו כן מומלץ לבדוק אפשרויות להפעלת יחידה טיפולית במקום.

**20. ביקור בדיקה – מועדונית שיקומית "יערה"**

המועדונית פועלת בשכונת גבעת טל (רח' כרמל פינת סביון), בין השעות 13.30 – 17.00. זו המועדונית היחידה בעיר במתכונתה, ותפעולה נעשה בשיתוף פעולה של אגפי הרווחה והחינוך וכן המתנ"ס.

המקום מיועד לילדים בגיל 3-6 הנמצאים במסגרת של החינוך המיוחד והם בעלי קשיים שונים, בעיקר עיכוב התפתחותי. חלק מהילדים מוגדרים כ"ילדים בסיכון". השהייה במועדונית מקדמת ומטפחת את הילדים, בהמשך למסגרת הטיפולית- שיקומית שהם נמצאים בבוקר, בה הם זוכים לתוכנית לימודים אישית.

הביקורת ערכה ביקור בדיקה במקום. נכחו: עו"ס מהאגף המלווה את הפעילות בגן והגנת.

**להלן הממצאים:**

- במועדונית 12 ילדים. 4 מהם נמצאים בבוקר באותו הגן ו- 8 מגיעים בהסעות. הצוות כולל גנת וסייעת. הכיסוי התקציבי עבור 7 הילדים המוכרים ברווחה מגיע מהרווחה (הועדות) בהשתתפות הורים של כ- 150 ש"ח בחודש.
- 5 הילדים שאינם מוכרים ברווחה מגיעים באמצעות המתנ"ס הגובה מהם מחיר מלא של כ- 900 ש"ח בחודש.
- ארוחת צהריים מוגשת בסביבות 13.00 (קייטרינג).
- אין במקום עמדת מחשב למשחקים. כמו כן אין קלטות חינוכיות שניתן לשדרן במכשיר הטלוויזיה הנמצא במקום.
- הגנת עובדת מעת לעת עם קבוצות קטנות של ילדים מתוך מגמה להעניק מעקב והכוונה אישיים, ככל שניתן. יחד עם זאת יש לציין כי אין במקום טיפול פרטני, אין קלינאית תקשורת ואין סטודנטים/בנות שירות לאומי היכולים לסייע בקידום הילדים.
- לדברי העו"ס המלווה את הפעילות בגן, הם מקבלים את הסיוע הנ"ל במסגרת שהם שוהים בה בבוקר. **המקום גדול ומסודר, נמצא נקי (כולל השירותים).**

**21. הכנסות עצמיות (צד ג') - מעקב תיקון ליקויים מביקורת בעבר**

דו"ח הביקורת משנת 2005 בנושא, הצביע על שורת ליקויים שהחמורה בהן התייחסה - להעדר שליטה ובקרה על ניהול החייבים בגין השתתפות צד ג'. מהדו"ח עולה כי לתקציבאית האגף קיים קושי ממשי לריכוז נתונים שיצביעו על סכומי החובות ופירוט עפ"י חייבים השונים. גם כאשר במקרה הטוב מתקבלים שקים או הוראות קבע בגין חובות אלה, הדבר מחזיק מעמד תקופה קצרה שכן בהמשך שיקים חוזרים והוראות קבע מבוטלות ע"י הקליינטים. ניהול החייבים אינו נמשך מעבר לשנה השוטפת וכך החובות הופכים בהעדר דרישה, לחובות אבודים. סך חובות החייבים המצטברים משנה לשנה מוערכים במאות אלפי ₪ הפסד כספי לרשות.

הניהול הקיים מתבצע ידנית ע"י תקציבאית האגף ובמקרה הטוב מסתייעת בגיליון אקסל. אולם כפי שעולה מהביקורת ניהול זה דועך ככל שמדובר בחייבים בגין שנים קודמות.

**המלצת הביקורת - שלא יושמה**

הומלץ בדו"ח למסד את נושא גביית השתתפות הקליינטים, **במסגרת מערכת הגבייה העירונית** בדומה לניהול גביית ארנונה, חינוך ועוד. מתכונת זו תאפשר שליטה ובקרה על ניהול החייבים, ניהול שקים והוראות קבע. ניהול כאמור יפרוס בפני הרשות נתונים עדכניים באופן פרטני בדבר החובות שטרם שולמו ולנקוט בצעדים ובאמצעים שיש לרשות לביצוע הגבייה.

**בביקורת הנוכחית נמצא כי ההמלצה הנ"ל טרם יושמה גם בחלוף כ-3 שנים מאז הביקורת. יש בכך משום התעלמות בלתי מובנת של הגזברות לצד אובדן הכנסות פוטנציאליות..**

**תגובת המבקר**

29.6.2009

**עיריית ראש העין  
האגף לשירותים חברתיים**

לכבוד  
משה כהן  
מבקר העירייה

**הנדון: התייחסות לדו"ח המבקר**

קראתי בעיון רב את הדו"ח.

מוניתי בתאריך 1.9.08 למנהלת אגף רווחה ברשות.

לאור המשבר שהיה קיים באותה תקופה עם מנהלת האגף, נאלצתי ללמוד את העבודה בכוחות עצמי. תהליך הלמידה היה ארוך יותר כי לא בוצעה חפיפה מסודרת עם המנהלת היוצאת, וכשבמקביל הייתי צריכה לייצב את המערכת לאייש משרות ועוד.

להלן התייחסותי לדו"ח המבקר:

**ניהול המידע באגף -**

עדכון נתוני יסוד במועדי פתיחתם באגף הרווחה, היה בסדר עדיפות מרגע כניסתי לתפקיד. מאחר וקיימת עמדת מחשב אחת של תוכנת נ.מ.ר, זו תוכנה בסיסית ביותר שאינה מאפשרת עבודה יעילה בהתאם להיקף העבודה ומאפייני העבודה, קיימת בעיה של עומס בהקלדת הנתונים במועדים.

כיום, ברוב אגפי הרווחה בארץ, ישנן תוכנות מתקדמות המייעלות ומשפרות את איכות וזמן העבודה בצורה משמעותית ויוצרות תקשורת ישירה עם משרדי הרווחה בכל התחומים: קליטת נתוני יסוד, תשלומי מת"ס ועוד... במידה ויותקנו התוכנות הנדרשות נוכל גם לבצע חתכים ע"פ סוגי בעיות וטיפול. הועלה הצורך בפני מנכ"לית העירייה לרכישת התוכנות המתקדמות ולשמחתי התבררתי שאושר תקציב עירייה למימוש דרישה זו. לידיעתך, רק לאחרונה הושלם מחשוב האגף.

**מידע על האגף -**

באתר האינטרנט בעירייה הועבר הנושא לטיפול של דוברת העירייה, ויבוצע שינוי בהתאם.

**מדיניות רווחה רב מערכתית -**

הוקמה ואושרה ועדה ע"י מועצת העיר יו"ר הועדה עו"ד נתנאל אחרק, חברים בה בעלי זיקה לתחום. מועד כינוס לוועדה יקבע בהקדם.

**תקציב כללי -**

האגף נותן מענה ראוי והולם לאוכלוסיה נזקקת בראש העין. תקציב העירייה גדל במשך השנים. הנתח של תקציב הרווחה מהתקציב הכללי סביר, אנו נשמח כמו כל ארגון אחר לקבל תקציבים נוספים. מאחר וראש העין התברכה בשיתופי פעולה בין אגפים והמערכות השונות, מה שלא ברור בערים אחרות, אנו יוצרים איגוס משאבים שמקדם את הפונים לצורך זה, מונתה עובדת שקבלה

**מבנה ארגוני וכוח אדם -**

המבנה הנוכחי של אגף הרווחה קיים כבר שנים רבות. בכוונתי לבחון בעתיד, בשיתוף משרד הרווחה, אם יש צורך בשינויים. להערכתי לכל מבנה ארגוני יש את החסרונות והיתרונות. יש לבחון מהו המבנה שמתאים לעירנו ולאוכלוסייה בראש העין, מבנה שיתרום להתייעלות ולמתן שירות טוב יותר. אין ספק שנצטרך לרתום יועצים מומחים חיצוניים שבדיקתם תצריך מימון תקציבי לנושא.

**סביבת העבודה / תחזוקה -** נשמח לעבור למקום חדש. החלטה זו תלויה בתקציב עירייה.

**הגנה על הפרטיות / שמירת חומר -** ירועננו נהלים בדבר שמירה והגנה על פרטיותם של המטופלים באגף, וכן נוהלי עבודה. הדבר יועלה בישיבת האגף הקרובה ואף יועברו נהלים בכתב.

**תוכנית עבודה שנתית ובקרה -** בתוכניות עבודה בשנים קודמות לא בוצעו פיקוח, שליטה ובקרה. כיום הנושא יובא בפני הצוות הבכיר על מנת לבנות תוכניות עבודה שבהם יוצבו מטרות וייבחנו הדרכים להשגתן.

**בדיקת שביעות רצון - משוב**

להערכתי משוב לא ישקף נכונה מפאת אופי העבודה באגף הרווחה וסוג הפונים ועם כל זאת, אפנה למפקחת משרד הרווחה במטרה לקבל הנחיות בנושא.

**הטיפול בעוני -** האגף ימשיך לפעול לגיוס כספים הן ממשרדי הממשלה, עמותות וכל גורם, במטרה לתת מענה לצרכים של מטופלי האגף. לפני כשנה וחצי הוחלט על הקמת מרכז סיוע, דבר שהצריך עבודה לאיתור המשפחות שיטופלו במרכזי הסיוע. יש לציין, שמאז הקמתו ועם כוח האדם המצומצם במרכז הסיוע, העובדות עושות מאמץ גדול להגיע לביקורי בית בכל 405 התיקים, שנמצאים בטיפולים.

**הטיפול בנערות במצוקה -** מדובר בתקן של משרד הרווחה לאור הערכת המבקר אנו נשמח לפנות למשרד הרווחה ולהגדיל את התקן.

**המרכז התעסוקתי -**

- חברת קווים אינה בסמכות העירייה, התקיימו מפגשים רבים עם חברת קווים והנהלת העיר. אנו מקווים שבסיכומם ל הדיונים חברת קווים תיעתר לבקשת העירייה.
- בהתייחס להפעלת יחידה טיפולית במקום, התקיימו ישיבות עם הצוות והמפקחים והנושא נמצא בבדיקה מול הגורמים המקצועיים.

**הכנסות עצמיות -**

עם כניסתי לתפקיד ראיתי כי קיימת בעיה לגבי הוועדות לסידורי ילדים במוסדות. לגבי הורים שלא חתמו על הוראת קבע או שהוראת הקבע הוחזרה. כך שהדבר אילץ אותנו להוציא ילדים בסיכון ממסגרות החוץ ולהחזירם לביתם בעקבות אי השתתפות בתשלום.

בשל כך, יזמתי פגישה עם גזבר הרשות והתקציבאית לפתרון בעיה קשה זו. בהמשך לפגישה זו ולקידום התהליך, התקיימה ישיבה נוספת עם מנהלת מחלקת הגבייה ועובדות האגף העוסקות בתחום, לקביעת העברת נושא הגבייה של האגף למחלקת הגבייה. אנו נמצאים בימים אלו בתהליך העברת כל הנתונים הנדרשים להתחלת יישום הגבייה באמצעות מחלקת הגבייה.

**בברכה**

ציפי עורקבי

מנהלת האגף לשירותים חברתיים.

## הערות ראש העיר לדו"ח מבקר העירייה

### האגף לשירותים חברתיים

כחלק מראיה הכוללת, החלה בימים אלה ד"ר חנה אופק בהכנת נהלי עבודה לכל אגפי העירייה ובשלב הבא נכין מבנה ארגוני התואם את התפתחות העיר. בנושא זה האתגרים שבפנינו מחייבים אותנו להיערך מיידית לקראת המשך התנופה בעיר.

בתקופה האחרונה חל שיפור ניכר במחשוב אגפי העירייה, כמו גם אגף הרווחה. לאור הערת המבקר נקלטו ברווחה כבר כל התיקים.

לאחרונה אושרה לאגף רכישת תוכנת "אורות", ובמקביל יעברו עובדי האגף הכשרה מתאימה שתאפשר את השליטה והבקרה על נתוני האגף. ראוי להדגיש כי חלק מהנקודות שהועלו מצאו כבר את פתרונן, כמו העברת נתונים עדכניים לדוברות, ניהול תיקים ממוחשבים, לחצני מצוקה ועוד.

תקני כ"א נקבעים ע"י משרד הרווחה על פי נוסחת זכאות שקובע המשרד. הרשות מממנת מתקציבה 14 תקני כ"א מקצועיים ומנהלה מעבר למכסה של משרד הרווחה. תקציב הרווחה הוא נגזרת של התקציב העירוני ולכן האגף פועל על פי נתונים כספיים המאושרים עבורו, כאשר מראש ניתנת לאגף עדיפות בסך התקציב.