

משרד העבודה והרווחה

פעולות ביקורת

באגף לשירותים אישיים וחברתיים, ביחידה לתקצוב רשויות מקומיות וביחידה לארגון, מינהל כוח אדם ברשויות מקומיות שבמשרד, נבדק נושא קביעת ההסדרים שלפיהם הוקצה מרבית תקציב הרווחה של המשרד לרשויות המקומיות לשם קיום פעולות רווחה, לרבות קביעת קריטריונים לחלוקת הכספים ויישומם, קביעת תקן לעובדי רווחה והיבטים בקביעת המדיניות בנושא הרווחה.

ביחידה לרישוי קבלני כוח אדם שבמשרד נבדק נושא רישויים של קבלני כוח אדם והפיקוח עליהם.

במשרד וברשות המרכזית לאימוץ בין-ארצי נבדקו דרכי הטיפול באימוץ הבין-ארצי, ובכללן הפיקוח על עמותות מוכרות לאימוץ. בדיקות השלמה נעשו במשרד רשם העמותות וכן אצל רשם פנקס האימוצים שבמשרד המשפטים, ובמשרדי הבריאות, הפנים והחוץ.

במסגרת הביקורת בנושא "הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות נוער" (ראו בדוח זה עמ' 5 ואילך), נבחנו כמה תחומים:

א. נעשתה ביקורת בהנהלת רשות חסות הנוער במשרד הראשי בירושלים. כמו כן נבדקו 14 מעונות שבפיקוח הרשות. במסגרת זו נבדקו תפוסת המעונות, רשימות ההמתנה והפיקוח על המעונות. כן נבדקו במעונות אלה הפיקוח על סדרי מינהל וכספים.

ב. נבדק הטיפול בקטינים העוברים על החוק ואינם נושאים באחריות פלילית. הבדיקה נעשתה בשירות לילד ונוער שבמשרד; במינהל לשירותים חברתיים בעיריית תל אביב ובאגף הרווחה בעיריית באר שבע. בדיקת השלמה נעשתה בשלוש יחידות משטרה: מרחב הירקון, תחנת יפו ותחנת באר שבע.

ג. נעשתה ביקורת בשירות המבחן לנוער שבאגף לשירותי תקון שבמשרד, בהנהלת השירות ובארבעה מחוזותיו. הביקורת התמקדה בתיפקודו של השירות ובקשרי העבודה בינו לבין המשטרה.

ד. נעשתה ביקורת בשירות לנוער וצעירים שבמשרד ובתחום קידום נוער שבמשרד החינוך. כן נבדקו מדגם של יחידות ייעודיות המטפלות בנושא זה ברשויות המקומיות.

נבדקו נסיעות של עובדי המשרד לחו"ל במסגרת תפקידם (ממצאי הביקורת בנושא זה מובאים בפרק "נסיעות לחו"ל בתפקיד", עמ' 169, 174).

תקצוב שירותי רווחה לרשויות מקומיות

שירותי רווחה אישיים וחברתיים הם אחד הנדבכים החשובים הניתנים במדינות הרווחה. הם מספקים צרכים של יחידים ומשפחות שאינם מסוגלים או מתקשים להתמודד עם המצוקות הפוגעות בתפקודם ובאיכות חייהם, ומקשות את השתלבותם בחברה. שירותי רווחה ניתנים, בין היתר: לילדים מוכים, לנערות ונערים במצוקה, לנשים מוכות, למשפחות במצבי משבר, לאנשים נזקקים עם מוגבלויות, לעולים חדשים המתקשים להשתלב בארץ, לאסירים משוחררים, לזקנים ולמכורים לשימוש בסמים ובאלכוהול. מדברי ההסבר לתקציב המדינה לשנת 2000 עולה, שבישראל היו כ-354,000 משפחות (כ-15% מהאוכלוסייה) שאחד או יותר מקרב בני המשפחה שרויים במצוקה המצריכה טיפול.

שירותי הרווחה ניתנים, בין היתר, בידי משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) בשילוב עם המחלקות לשירותים חברתיים (להלן - לשכות הרווחה) הפועלות בקרב 265 רשויות מקומיות. השירותים ניתנים וממונים על פי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, וחוקים נוספים שעניינם בעיקר האוכלוסיות הנזקקות להם. הנחיות בנושאים שונים, ובכלל זה, בנושא תקצוב רשויות מקומיות נכללות בתקנון עבודה סוציאלית של המשרד (להלן תע"ס). בחודשים מארס-יולי 2000 בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרים הקיימים בין המשרד לבין הרשויות המקומיות למתן שירותי הרווחה ולמימנם. הבדיקה נעשתה במשרד - באגף לשירותים אישיים וחברתיים, ביחידה לתקצוב רשויות מקומיות וביחידה לארגון מינהל וכוח אדם ברשויות מקומיות. בירורים נתקיימו גם באגף התקציבים שבמשרד האוצר, במשרד הפנים, באיגוד העובדים הסוציאליים ובמרכז השלטון מקומי.

קביעת קריטריונים לתקצוב

ההוצאה של המשרד בתחום הרווחה בשנת 1999 היתה כ-2.8 מיליארד ש"ח - שהם כ-1.3% מתקציב המדינה, הוצאה זו כוללת את השתתפות הרשויות המקומיות (להלן - הוצאה כוללת לרווחה). ההוצאה הכוללת לרווחה נעשית באמצעות ארבעה אגפים עיקריים שבמשרד, המופקדים על מתן שירותי רווחה לאוכלוסיות במצוקה: האגף לשירותים אישיים וחברתיים מופקד על הבטחת שירותים מתאימים לרווחתם ולקידומם של נזקקים (אחראי לכ-57% מההוצאה ב-1999); האגף לטיפול באדם המפגר מטפל באנשים הלוקים בכושרם השכלי ובמניעת תופעת הפיגור (כ-27% מההוצאה); אגף השיקום מסייע, בין היתר, לשיקום של אנשים בעלי נכות גופנית או חושית (10% מההוצאה); האגף לשירותי תקן ונוער מנותק מופקד על הטיפול, השיקום והמניעה הניתן למפירי חוק ולאלה הנמצאים בסכנת עבריינות (כ-6% מההוצאה).

בתע"ס נקבע, כי תקציב הרווחה מיועד לרשויות המקומיות ומועבר אליהן למימון מתן שירותי הרווחה לתושביהן, שאושרו בידי המשרד. המימון הוא בדרך כלל 75% מכלל ההוצאה והיתרה מכספי הרשויות המקומיות.

1. ביוני 1997 קבע המשרד בנוהל, כי המשרד יפעל להקצאת מרב המשאבים המיועדים לשירותי רווחה ברשויות מקומיות (להלן - תקציב רווחה) על פי תבחינים ברורים ואחידים, אשר יפורסמו בתע"ס. בשנת 1999 קבע המשרד בתע"ס, כי מגמת המשרד היא להקצות תקציבי רווחה לרשויות המקומיות על פי אמות מידה אובייקטיביות, גלויות ושוויוניות; הפרמטרים שיובאו בחשבון בכל

סעיף ישקפו את אופי הפעולה ואת האוכלוסייה הנהנית מהשירות, כגון: מספר משפחות מטופלות, היותה באזור עדיפות לאומית ורמתה החברתית-כלכלית.

(א) הועלה, כי עד למועד סיום הביקורת, ביולי 2000, קבע המשרד בתע"ס קריטריונים להקצאה של כרבע בלבד מתקציב הרווחה לשנת 2000. עוד הועלה, כי ישנם תקציבי רווחה אשר נקבעו להם קריטריונים, אולם הם לא פורסמו בתע"ס. כגון: קריטריונים להשתתפות המשרד במימון העסקה של עובדי לשכות הרווחה.

(ב) בקביעת קריטריונים לא די, ויש לפעול ליישומם. הועלה, כי בשנת 2000 רק האגף לשירותים אישיים וחברתיים יישם את הקריטריונים שנקבעו להקצאת המשאבים לפעולות שבתחום אחריותו.

2. נוהל להקצאת כספים לרשויות מקומיות של מנכ"ל המשרד מיום 24.6.97 קבע, כי בתחילת כל שנה יועברו 95% מהתקציב בכל סעיף לרשויות המקומיות. יתרה בגובה 2.5% תישאר בידי הנהלות האגפים שעוסקות בנושא הרווחה, ויתרה בגובה 2.5% תישאר בידי המחוז (שתיהן, להלן - יתרות שלא חולקו). היתרה שבידי המחוז תוקצה לרשויות המקומיות לא יאוחר מיולי בכל שנה, ואילו היתרה שבידי המטה של המשרד תוקצה על פי הנחיות המטה ושקוליו. עוד קבע הנוהל, כי המחלקה לתקצוב רשויות מקומיות אחראית ליישום הנוהל ולדיווח למנכ"ל. המשרד לא קבע מתכונת דיווח על אופן ההקצאה של היתרות שלא חולקו.

3. המשרד מרכז דיווחים המתקבלים מלשכות הרווחה על המאפיינים ועל הצרכים של הפונים אליהן, כגון: נתונים דמוגרפיים וסוג נזקקותם של הפונים (להלן - נתוני יסוד). נתוני היסוד משמשים, בין היתר, לאפיון אוכלוסיית הפונים ברשויות המקומיות ולתכנון, והם מרכיב עיקרי בקביעת קריטריונים לחלוקת תקציב המשרד.

(א) בביקורת עלה, כי לא תמיד היו נתוני היסוד מדויקים ועדכניים. יש רשויות מקומיות שאינן מעבירות את נתוני היסוד במועד; נתונים שהעבירו רשויות מקומיות אחרות לא תמיד נקלטו במשרד.

(ב) האגף לשירותים חברתיים אינו מרכז באופן שיטתי נתונים על כלל הממתינים לשירותים שהוא משתתף במימונם, ובכלל זה על מספר הממתינים להיקלט במסגרות המיועדות לנערים ולילדים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2000 הודיע המשרד, כי הוא פועל ליישום מערכת מחשב המיועדת, בין היתר, לתת מידע על מספר הממתינים לשירותים שהוא משתתף במימונם.

4. בעקבות החלטת הממשלה מיום 9.11.97, החל המשרד ליישם, בתחילת 1998, תכנית ניסויית לטיפול בילדים בסיכון, בשבע רשויות מקומיות. הרשויות נבחרו, בין היתר, לפי אחוז הילדים בסיכון מכלל הילדים הגרים בתחומן, ולפי מספר המשפחות שבהן יש אלימות במשפחה.

המשרד תכנן להרחיב את הפרויקט ליישובים נוספים במהלך 1998-2000. במסגרת הפרויקט, שלא הושלם, הוקצה לרשויות המקומיות שנבחרו כ-200 משרות, מרבית המשרות היו של עובדים סוציאליים.

ביולי 1998 נערכה במשרד ישיבה של "צוות קביעת קריטריונים לבחירת הרשויות המקומיות שישתתפו בטיפול בילדים בסיכון ואלימות במשפחה" (להלן - הצוות). בצוות השתתפו חשב המשרד, מנהל האגף לשירותים אישיים וחברתיים, מנהל חסות הנוער, מנהל אגף תקון ומנהלת הפרויקט.

הצוות ציין 49 יישובים; מהם, 30 יישובים שהצוות קבע שהם ייבחרו על פי שני קריטריונים: מספר התושבים בהם הוא מעל 10,000 ורמתם החברתית-כלכלית נמוכה מאשכול 5, על פי סיווג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - ה"מ"ס)¹. אולם בביקורת הועלה, כי ברשימת 30 היישובים נכללו גם ארבעה יישובים שהיו ברמה חברתית-כלכלית גבוהה מאשכול 5; וחמישה יישובים שהיו באשכול 5.

בארץ קיימות 42 רשויות מקומיות שרמתן החברתית-כלכלית נמוכה מאשכול 5 ומספר התושבים בהן מעל 10,000 - מהן בחר הצוות 18 רשויות מקומיות, בלי שנימק את החלטתו לבחור דווקא ב-18 רשויות אלה.

כאמור, נוסף על 30 היישובים, בחר הצוות עוד 19 יישובים. יישובים אלה נבחרו על פי קריטריונים ייחודיים ושלא על פי רמתם החברתית-כלכלית. עיון בנימוקים כפי שפורטו העלו, שבמקרים רבים הנימוקים לא הצביעו על צורך הנובע מתופעה ניכרת של ילדים בסיכון באותה רשות מקומית. כך למשל, הנימוק לבחירת המועצה המקומית מודיעין היה שהיישוב ב"פריפריה, ישוב חדש בהתהוות, קליטת 10,000 תושבים מדי שנה (צפי לקליטת 240,000 תושבים סה"כ); המועצה האזורית עמק חפר נבחרה על פי "המלצת מחוז, מועצה אזורית, בעיות כלכליות של מושבים, גידול אוכלוסין מהיר (צפי של הכפלת האוכלוסייה תוך 10 שנים)", ואילו העיר רחובות נבחרה על פי "המלצת מחוז", ללא פירוט נוסף. יתר על כן, הועלה כי את רשימת היישובים כבר קבעה הנהלת הפרויקט חודשים רבים לפני המועד שבו קיים הצוות את ישיבתו בנדון.

עוד הועלה, כי האגף לשירותים אישיים וחברתיים, האחראי בין היתר לטיפול באוכלוסיית הילדים בסיכון, לא שותף כנדרש בתכנון ובביצוע של הפרויקט לטיפול בילדים בסיכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקצאת כספים שיועדו לטיפול בילדים בסיכון, צריכה היתה להיעשות מלכתחילה על פי קריטריונים ברורים התואמים את המטרה, ותוך הקפדה על יישומם.

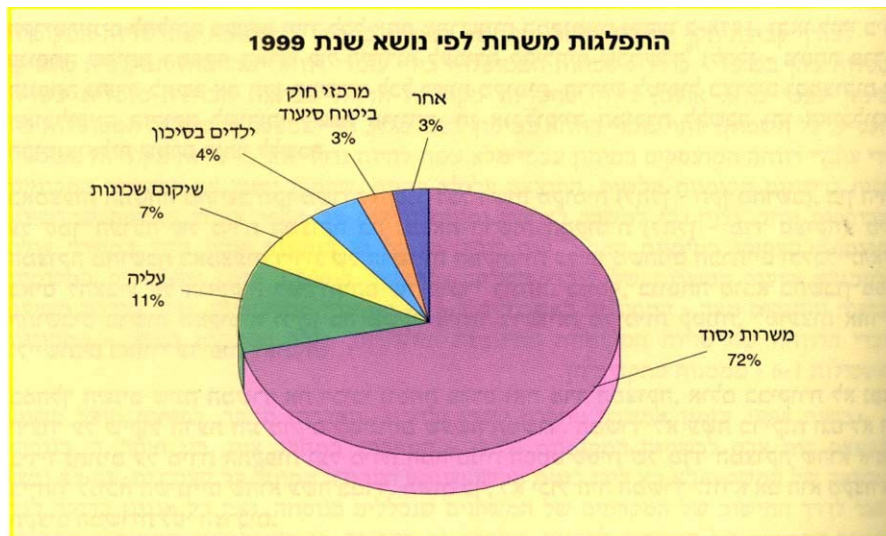
משרות עובדים שמתקצב המשרד בלשכות הרווחה

התע"ס קבע, כי עובדי לשכות הרווחה, מרביתם עובדים סוציאליים וקצתם עובדים מסייעים ועובדים מינהליים (להלן - עובדי רווחה), יועסקו על ידי הרשות המקומית, והיא שתשלם להם את שכרם. כאמור, מעביר המשרד את השתתפותו לרשויות המקומיות בשיעור של 75% מעלות השכר; זאת, בין היתר, בכפוף למבנה הארגוני של לשכת הרווחה שמאשר המשרד, מספר המשרות שהקצה המשרד, הסכמי השכר כפי שנחתמו בידי הממשלה עם ארגוני העובדים והוראות תע"ס.

בשנת 1999 השתתף המשרד במימון 4,165 משרות של עובדי רווחה - מתוכם 2,973 משרות (72%) הן של עובדי רווחה המועסקים בלשכות הרווחה בטיפול בנזקקים (להלן - משרות יסוד).

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ה"מ"ס) סיווגה את הרשויות המקומיות ל-10 רמות (אשכולות) של מצב חברתי-כלכלי; באשכול מספר אחד נכללו הרשויות המקומיות ברמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ובאשכול מספר עשר נכללו הרשויות המקומיות ברמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר.

להלן תרשים המתאר את התפלגות המשרות שהמשרד השתתף במימונן בשנת 1999²:



מספר המשרות בלשכות הרווחה שמתקצב המשרד נקבע לפני שנים רבות, ומפעם לפעם נעשו בו שינויים בהתאם לאפשרויות התקציב. במהלך השנים 1989-1998 נוספו חוקים חדשים והוראות בחוקים קיימים הנוגעות לטיפול באוכלוסיות מצוקה, אשר מחייבים בנסיבות מסוימות פעולה מצד שירותי הרווחה (כגון: חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991; הוספת סימן ר' 1 לפרק י' בחוק העונשין, התשל"ז 1977, העוסק בפגיעה בקטינים וחסרי ישע).

המשרד לא קבע, על פי מדדים אובייקטיביים, מהו מספר משרות היסוד הכולל, הנדרש ברשויות המקומיות, לנוכח שינויים בדרישה לשירותי רווחה.

בתשובתו מנובמבר 2000 למשרד מבקר המדינה ציין המשרד, כי מספר עובדי הרווחה הנדרשים מתבסס, בין היתר, על סדרי העבודה הנקוטים בלשכות הרווחה, והוא פועל לשנות את דפוס העבודה המסורתית ולהכשיר מנהלים ומדריכים בגישה מערכתית-קהילתית ובעבודה קבוצתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למצות את המשאבים המיועדים לרווחת הנזקקים בעילות ובמועילות, בד בבד עם שינוי סדרי העבודה בלשכות הרווחה, שומה על המשרד לבחון מהו תקן המשרות הנדרש ליישום סדרי העבודה החדשים.

² בשנת 2000 הוסיף המשרד את המשרות שיועדו לילדים בסיכון לכלל משרות היסוד. בסיווג "אחר" בתרשים, נכללות המשרות בנושאים: רכזי משפחתונים 1.6%; מנחה משפחות אמנה 0.8%; חינוך מיוחד 0.4%; נפגעי סמים 0.2%; גמילה מאלכוהול 0.1%.

קריטריונים להקצאת משרות יסוד תקניות

הקריטריונים לחלוקת משרות יסוד לכל אחת מהרשויות המקומיות נקבעו ב-1978, ובאו לידי ביטוי בנוסחה שפיתח המפקח הארצי של השירות לעבודה קהילתית שבמשרד³ (להלן - נוסחת פרדס). הנוסחה נועדה לחשב את תקן המשרות לכל רשות מקומית, הדרוש לטיפול בצרכים ובמצוקות של האוכלוסייה הזקוקה לשירותי לשכת הרווחה, הן אוכלוסייה המוכרת ללשכה והן האוכלוסייה הפוטנציאלית שטרם פנתה ללשכה. באמצעות הנוסחה מחושב תקן משרות היסוד לכל רשות מקומית (להלן - תקן מחושב), בין היתר, על סמך הערכה של מידת המצוקה בה נמצאת הרשות המקומית (להלן - מדד מצוקה). מידת המצוקה מחושבת באמצעות דירוג של הרשויות המקומיות על פי משתנים חברתיים וכלכליים אשר באים להצביע על הנזקקות לשירותיהם של עובדי רווחה. בנוסף, בנוסחה מובא בחשבון מספר התושבים ברשות המקומית וניתן בה משקל מיוחד לרשויות מקומיות קטנות, למועצות אזוריות וליישובים באזורי עדיפות לאומית. במהלך השנים שינה המשרד את רכיבי נוסחת פרדס ואת מדד המצוקה, אולם בביקורת לא נמצא תיעוד על שיקול הדעת והנימוקים לשינויים שעשה המשרד. המשרד לא עשה בדיקות וגם לא היו בידיו נתונים על מידת התקפות ועל מידת המהימנות הסטטיסטית של מדד המצוקה שהוא אימץ, בייחוד לנוכח השינויים שהוא עשה במדד. משום כך, לא יכול היה המשרד לוודא אם הוא מקצה את תקציב המשרות לפי הצרכים.

הועלה, כי כתוצאה משינויים שעשה המשרד, הקצאת משרות היסוד לרשויות המקומיות כיום מטיבה הן עם רשויות מבוססות יותר והן עם רשויות גדולות יותר, על חשבון רשויות חלשות יותר וקטנות.

1. נוסחת פרדס דירגה את הרשויות המקומיות, בין היתר, לפי אחוז המשפחות בטיפול לשכת הרווחה מכלל אוכלוסיית היישוב - ולאחר מכן הכפילה את הדירוג בגודל האוכלוסייה באותו יישוב. לעומת זאת, המשרד דירג את הרשויות המקומיות על פי המספר המוחלט של המשפחות המטופלות בכל אחת מהן, בלי להתחשב בשיעור האוכלוסייה המטופלת ביחס לכלל האוכלוסייה באותו יישוב - ואת הדירוג שהמשרד קבע הוא הכפיל בגודל האוכלוסייה באותו יישוב. בכך, נתן המשרד עדיפות לרשויות מקומיות גדולות, שברבות מהן מספר המשפחות המטופלות - אף שהוא גדול - הוא קטן יחסית לכלל האוכלוסייה באותה רשות. כך למשל, על פי נתוני המשרד וחישוביו, רמת השרון, שבה כ-36,000 תושבים וכ-1,730 משפחות מטופלות (יחס של 48 משפחות מטופלות ל-1,000 תושבים) דורגה (בדירוג לפי מספר משפחות) בדרגת מצוקה גבוהה מאשר נתיבות, שבה כ-18,500 תושבים וכ-1,340 משפחות מטופלות (יחס של 72 משפחות מטופלות ל-1,000 תושבים).

2. במקרים שלמשרד חסרו נתונים על רשויות מקומיות לצורך יישום הקריטריונים, הוא חישב לגביהן ערך ממוצע. הדבר נתן עדיפות לרשויות מקומיות מבוססות מבחינה חברתית-כלכלית שהנתונים שלהן גבוהים מהממוצע - על חשבון רשויות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית שהנתונים שלהן נמוכים מהממוצע. למשל, במקום הנתון שהיה חסר למשרד בדבר מספר המשפחות המטופלות במועצה המקומית סביון, המדורגת ברמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר (אשכול 10), שיבץ המשרד מספר ממוצע של מספר המשפחות המטופלות בכלל המועצות

3. לתיאור הנוסחה ראה: "פרדס", הצעת נוסחה לקביעת מספר משרות לעובדים סוציאליים בלשכות סעד", חברה ורווחה (מארס) 1978, עמ' 62-68.

המקומיות. התוצאה - שהנתון הממוצע שהמשרד חישב לסביון מיקם אותה ברמה קרובה לזו של מצפה רמון (אשכול 3), שבה היו 369 משפחות מטופלות, בדירוג לפי מספר משפחות מטופלות.

3. לצורך קביעת תקן משרות היסוד, מתחשב המשרד במספר המשפחות שהרשויות המקומיות מטפלות בהן בפועל - כולל משפחות המטופלות בידי עובדי רווחה שהרשות המקומית מעסיקה במימון עצמי מלא. אולם, כיוון שרשויות מקומיות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית עשויות להעסיק, על חשבונן, יותר עובדי רווחה במימון עצמי מלא, הרי שמספר המשפחות המטופלות בהן בידי עובדי רווחה המועסקים במימון עצמי מלא עשוי להיות גדול יותר ברשויות מקומיות מבוססות יחסית לרשויות מקומיות חלשות. התוצאה עלולה להיות, שהתקן ייטיב עם הרשויות המקומיות המבוססות יותר. יצוין, כי למשרד לא היו נתונים מלאים על מספר עובדי הרווחה שהרשויות המקומיות העסיקו במימון המלא. עוד יצוין, כי על פי הנתונים שהיו בידי המשרד עולה, שבממוצע שיעור המשרות של עובדי הרווחה (בחישוב ל-1,000 נפש) שהרשויות המקומיות החזקות והחזקות מאד - המסווגות באשכולות 7-10 - ממנות מתקציביהן, גדול בכרבע משיעור עובדי הרווחה שהרשויות המקומיות הבינוניות והחלשות, כולל החלשות ביותר - המסווגות באשכולות 1-6 - ממנות מתקציביהן.

4. בשנת 1998 הזמין המשרד מחברת ייעוץ (להלן - החברה) מחקר, לפיתוח מודל משופר להקצאת כוח אדם לרשויות המקומיות (להלן - המחקר). במחקר צוין, בין היתר, כי בנוסחת ההקצאה של המשרות לא בא לידי ביטוי מעשי 0.05 עומס העבודה המוטל על העובדים; גם לא נמצא הסבר לדרך החישוב של המקדמים של המשתנים שנכללים בנוסחה, ואין כל מנגנון בדיקה לגבי התאמת ההקצאה של המשרות לצרכים. החברה גם העריכה, כי האוכלוסייה המטופלת הרשומה בקובץ נתוני יסוד של המשרד, קטנה מן האוכלוסייה הנזקקת לטיפול בפועל, וכי קיימת הטיה לטובת רשויות שבהן איתור הצורך בטיפול והדיווח על מתן הטיפול גדולים יותר.

בפברואר 1999 החליט המשרד לבחון את התקפות של המודל שהציעה החברה, באמצעות יישומו בארבעה יישובים. אך עד למועד סיום הביקורת ביולי 2000 לא יושם המודל בשום יישוב.

5. מהאמור לעיל עולים פגמים בחישוב שערך המשרד בהקצאה של משרות היסוד התקניות, בייחוד לרשויות מקומיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה. כדי להמחיש את התוצאות העשויות להיות מפגמים אלה, עשה משרד מבקר המדינה השוואה בין ממוצע תקן משרות היסוד ל-1,000 נפש (להלן - תקן סגולי), כפי שהמשרד חישב לרשויות מקומיות בעלות רמה חברתית-כלכלית נמוכה, לבין התקן הסגולי כפי שחושב לרשויות מקומיות בעלות רמה חברתית-כלכלית גבוהה⁴. תקן משרות היסוד חושב על פי נתוני המשרד לפברואר 2000, שהיו הנתונים העדכניים במועד הביקורת. להלן התרשים (בעמוד הבא) מציג את התפלגות התקן הסגולי לפי הרמה החברתית-כלכלית של הרשויות המקומיות.

התרשים מראה, כי על פי נתוני המשרד, התקן הסגולי עלה מ-0.36 משרות ל-1,000 נפש ברשויות המקומיות המבוססות ביותר (אשכול 10) עד ל-0.44 משרות ל-1,000 נפש ברשויות המקומיות בעלות רמה חברתית-כלכלית בינונית (אשכול 5). אולם, החל מאשכול 4 - שבו מסווגות רשויות מקומיות בעלות רמה כלכלית-חברתית נמוכה יחסית, ועד לרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר (אשכול 1) יורד התקן הסגולי עד ל-0.37 משרות ל-1,000 נפש. כך יוצא, כי על פי נתוני המשרד - התקן הסגולי ברשויות המקומיות בעלות הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר, קטן מהתקן הסגולי ברשויות מקומיות מבוססות (אשכול 9).

4 נתוני הרמה החברתית-כלכלית נלקחו מפרסום מס' 1118 של הלמ"ס בנושא אפיון הרשויות המקומיות בדירוג לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה ב-1999 עפ"י מפקד האוכלוסין והדיר 1995. הדירוג אינו כולל מועצות אזוריות.

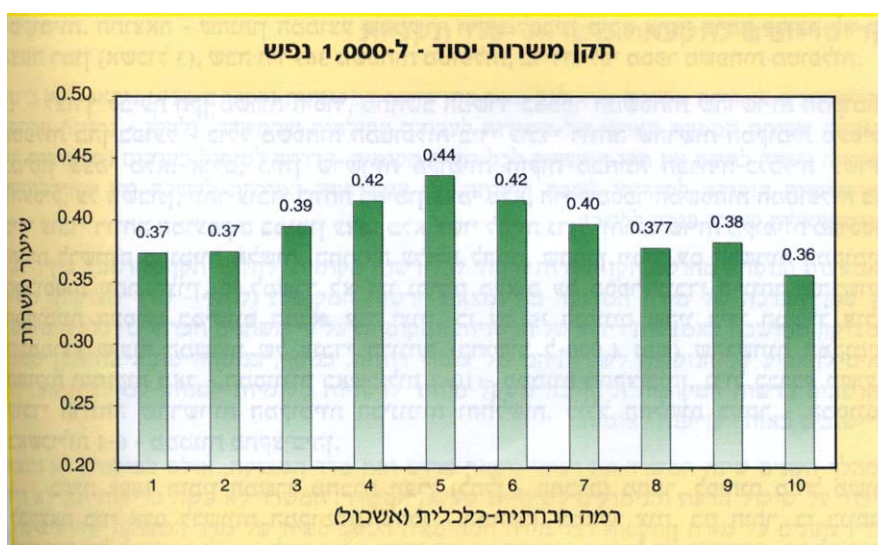
ההשוואה נעשתה לפי הרמה חברתית-כלכלית של הרשויות המקומיות כפי שסיווגה הלמ"ס, כי למשרד לא היה מדד למידת המצוקה המשוקללת בכל רשות מקומית - דבר שהיה יכול להבליט את מידת המצוקה ברשויות החלשות לעומת מידת המצוקה ברשויות החזקות יותר.

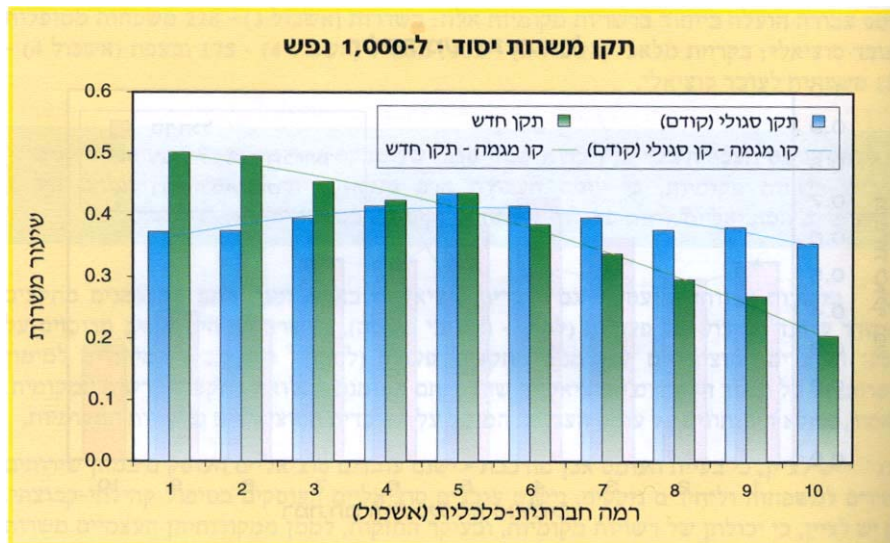
משרד מבקר המדינה העיר, כי נוכח הממצאים דלעיל הנוגעים לאי-תקינות החישוב של תקן משרות היסוד, ונוכח הפערים הבולטים בתקן משרות היסוד בין רשויות מקומיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה לבין רשויות מקומיות ברמה חברתית-כלכלית גבוהה יותר, מן הראוי שהמשרד יבחן, בהקדם, את נאותות הקריטריונים לפיהם הוא חישב והקצה את תקן משרות היסוד לרשויות המקומיות. כמו כן, על המשרד לפעול, לשם שקיפות ובקרה ציבורית הולמת, לפרסם את הקריטריונים העדכניים בתע"ס.

בינואר 2001 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הוא תיקן את חישוב תקן משרות היסוד (להלן - תקן חדש), כך שמובא בחשבון את השיעור היחסי של מספר המשפחות המטופלות. משרד מבקר המדינה בדק את התפלגות התקן החדש, על פי הנתונים המתוקנים של המשרד ליום 31.12.2000 ומצא, כי אכן כתוצאה מהתיקון בחישוב וכאשר הוא ייושם, יגדל תקן משרות היסוד שראוי להקצות לרשויות מקומיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה, יחסית לתקן שראוי להקצות לרשויות מקומיות חזקות ומבוססות יותר.

התרשים בעמוד הבא מציג את התפלגות התקן החדש, לפי הרמה חברתית-כלכלית של הרשויות המקומיות, בהשוואה לתקן הסגולי הקודם. שומה לציין, כי מהנתונים המתוקנים של המשרד עולה כעת, כי בממוצע, ככל שהרמה חברתית-כלכלית יורדת, עולה מדד המצוקה ותקן משרות היסוד שיש להקצות.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם לאחר התיקון עדיין נותר הצורך שהמשרד יפעל וכן ראוי שיעשה ליישום התיקון בבואו לממן בפועל משרות יסוד לרשויות המקומיות.



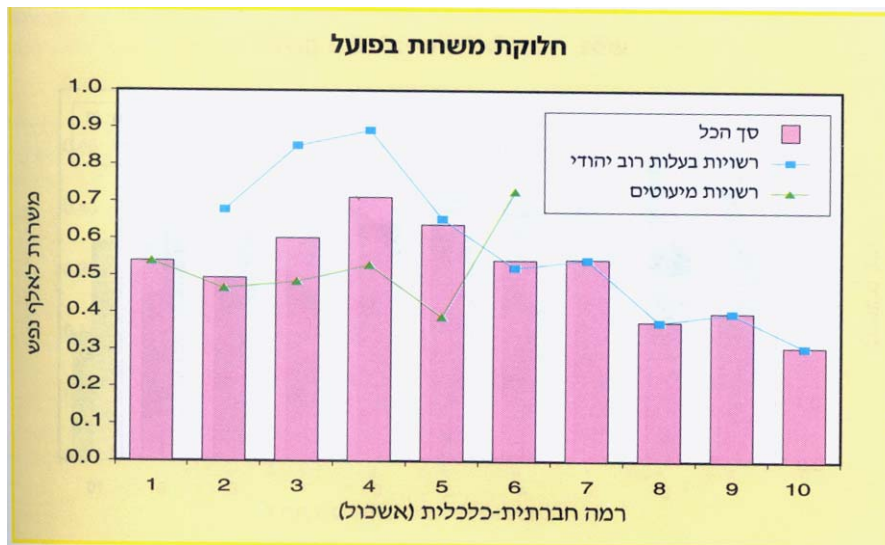


מימון משרות יסוד בפועל

1. אופן חלוקת משרות היסוד לרשויות המקומיות, שהמשרד משתתף במימון בפועל (להלן -משרות ממומנות), התגבש במהלך השנים, ומפעם לפעם נעשו שינויים בחלוקה - עקב תוספת משרות או גריעתן. חלוקת המשרות אינה נעשית באופן שוטף על פי תקן משרות היסוד. לדברי המשרד, מפעם לפעם ניתנות תוספות של משרות לרשויות מקומיות, שמספר משרות היסוד שהוא משתתף במימון בפועל קטן מהתקן של משרות היסוד.
2. משרד מבקר המדינה ניתח את התפלגות שיעור המשרות הממומנות ל-1,000 נפש (להלן -שיעור משרות ממומנות) בהשוואה לרמה החברתית-כלכלית של הרשויות המקומיות.

התרשים בעמוד הבא מראה, כי שיעור המשרות הממומנות עולה בין אשכול 10 לאשכול 4. אולם, לאחר אשכול 4 שיעור המשרות הממומנות נמצא במגמת ירידה. יוצא אפוא, ששיעור המשרות הממומנות נמוך יותר באשכול 2 לעומת שיעורן באשכול 7. יצוין, כי יכולתן של רשויות מקומיות חלשות לממן משרות נוספות של עובדי רווחה קטנה יותר מזו של רשויות מקומיות מבוססות.

עוד מראה התרשים, שקיימים הבדלים בולטים בשיעור המשרות הממומנות בין הרשויות המקומיות שבהן רוב יהודי לבין הרשויות המקומיות שבהן יש רוב לבני מיעוטים. כך למשל, בקרב הרשויות המקומיות החלשות עד הבינוניות שנבדקו (מאשכול 1 עד 5), שיעור המשרות הממומנות בקרב רשויות מקומיות בעלות רוב יהודי הוא 0.77 משרות ל-1,000 נפש בממוצע; לעומת שיעור המשרות הממומנות בקרב הרשויות המקומיות שבהן יש רוב לבני מיעוטים, שהוא בממוצע 0.48 משרות ל-1,000 נפש - היינו פער של כ-50%.



בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2000 הודיע המשרד, כי עם קבלת משרות נוספות הוא יצמצם את הפערים בפועל.

כן הועלה, כי בקרב הרשויות המקומיות החלשות שיעור המשרות הממומנות ברשויות מקומיות באזור עדיפות לאומית ב', נמוך בכ-12% משיעור המשרות הממומנות ברשויות מקומיות שאינן באזור עדיפות (0.5 ו-0.56 ל-1,000 נפש, בהתאמה).

3. כאמור, מספר המשפחות המטופלות ביחס למספר העובדים הסוציאליים בכל רשות מקומית, עשוי להצביע על עומס העבודה המוטל על העובד הסוציאלי. כדי שהעובד הסוציאלי יוכל למלא את תפקידו כיאות, סביר לצפות, כי יוטל על העובד הסוציאלי עומס עבודה דומה בכל רשות מקומית. למשרד לא היו נתונים על עומס העבודה של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות. משרד מבקר המדינה הסתייע בנתונים שבמרכז השלטון המקומי (נתונים המרוכזים בחברה לאוטומציה⁵ - לדצמבר 1999), וחישב על פיהם את היחס בין מספר המשפחות המטופלות לבין המספר הכולל של העובדים הסוציאליים - בכל סוגי התפקידים (להלן - עומס עבודה) ב-213 רשויות מקומיות.

(א) הועלה, כי עומס העבודה של עובד סוציאלי שונה במידה רבה מרשות לרשות. כך למשל, ב-46 רשויות מקומיות (שהן 22% ממספר הרשויות שנבדקו) עומס העבודה קטן מ-60 משפחות מטופלות לעובד סוציאלי, ואילו ב-44 רשויות מקומיות (שהן 21% ממספר הרשויות שנבדקו) עומס העבודה גדול מ-120 משפחות מטופלות לעובד סוציאלי. כן הועלה, כי עומס העבודה הממוצע ברשויות מקומיות בעלות הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר (אשכול 10) הוא 85 משפחות מטופלות לעובד סוציאלי - והוא נמוך מעומס העבודה הממוצע בכלל הרשויות המקומיות - 95 משפחות מטופלות לעובד סוציאלי; וזאת, כיוון ששיעור העובדים הסוציאליים (ל-1,000 משפחות מטופלות) גדול יותר באשכול 10 לעומת השיעור הממוצע בכלל האוכלוסייה. שיעור גבוה של

5 נתוני החברה לאוטומציה אינם כוללים, בין היתר, את מספר העובדים הסוציאליים בערים ירושלים ותל אביב. הנתונים כוללים את העובדים הסוציאליים הפועלים ברשות המקומית, בכל סוגי התפקידים; הן אלו המועסקים במימון חלקי של המשרד והן במימון בלעדי של הרשות המקומית.

עומס עבודה הועלה בייחוד ברשויות מקומיות אלה: בשדרות (אשכול 3) - 228 משפחות מטופלות לעובד סוציאלי; בקריית מלאכי (אשכול 2) - 102; במגדל (אשכול 4) - 175 ובצפת (אשכול 4) - 120 משפחות לעובד סוציאלי.

לעניין עומס העבודה כבר צוין בדוח שנתי 50^ב של מבקר המדינה, בנושא הטיפול בזקנים בידי רשויות מקומיות, כי עומס העבודה הרב והלא-שוויוני מגביל את יכולתם של העובדים הסוציאליים לזום פעולות לאיתור נזקקים ולהבטיח טיפול נאות למטופלים.

(ב) בלשכות הרווחה מועסקים גם עובדים סוציאליים באופן זמני, מהם הממומנים מתקציב המשרד שיועד לביצוע של פעולות (להלן - תקציבי פעולה). במשרד לא היו נתונים מרוכזים על מספר העובדים הסוציאליים הממומנים מתקציבי פעולה (להבדיל מתקציבים המיועדים למימון משרות) או על מספר העובדים הסוציאליים שהעסקתם ממומנת במלוואה מתקציב הרשות המקומית. כאמור, גם לא היו נתונים על עומס העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות.

(ג) יש לציין, כי בעיית העומס אכן מורכבת - ישנם עובדים סוציאליים העוסקים במתן שירותים ישירים למשפחות וליחידים נזקקים, וישנם עובדים סוציאליים העוסקים בטיפול קהילתי-קבוצתי. כן יש לציין, כי יכולתן של רשויות מקומיות, ובעיקר החזקות, לממן ממקורותיהן העצמיים משרות אין לשללה והיא אף רצויה. בה בעת, מן הראוי שהמשרד יפעל להגביר את השוויון והמועילות, ככל שהדבר נוגע למשרות שהמשרד מממן. ראוי על כן, שהמשרד יערוך מטעמו בחינה מערכתית ומקיפה ויבחן על פיה את בעיית העומס.

הפער בין משרות היסוד המתוקננות לבין מימון המשרות בפועל

כאמור, המשרד חישב לכל רשות מקומית תקן משרות יסוד, אך בפועל נמצא שהוא מימן לכל רשות מקומית מספר עובדים השונה מהתקן. משרד מבקר המדינה בחן את ההפרש שבין תקן המשרות, לבין מספר המשרות הממומנות בפברואר 2000 (להלן - שיעור החרیגה).

1. הועלה, כי התקן המחושב בפברואר 2000 הסתכם ב-2,615 משרות, אך בפועל תקצב המשרד 2,930 משרות - תוספת של 315 משרות. לא נמצא תיעוד בעניין קריטריונים שלפיהם חולקו 315 משרות היסוד האמורות.

כן הועלה, כי שיעור החריגה של 90 מבין 260 רשויות מקומיות שנבדקו היה בולט: שיעור החריגה של 36 רשויות מקומיות היה גדול מ-100%, ואילו בקרב 54 רשויות מקומיות מספר המשרות שהמשרד מימן היה נמוך ביותר מ-10% מהתקן המחושב. כך למשל, מספר המשרות שהמשרד מימן לעיר אשדוד (באשכול 5), היה נמוך בכ-25% מהתקן המחושב. שיעור החריגה הממוצע בקרב מועצות אזוריות (106%) היה גדול במידה ניכרת משיעור החריגה במועצות מקומיות (52%) ובערים (24%).

2. הועלה, כי קיימים הבדלים ניכרים בשיעור החריגה בין רשויות מקומיות מבוססות לבין רשויות מקומיות חלשות: נמצא, שהמשרד מימן יותר משרות מהתקן המחושב לרשויות מבוססות,

בשעה שלרשויות אחרות, בעלות רמה חברתית-כלכלית נמוכה יותר, מימן המשרד פחות משרות בהשוואה לתקן המחושב. למשל: מימון משרות מעל לתקן בשיעור של 71% ברשות המקומית נס ציונה משרות, והנמצאת ברמה חברתית-כלכלית גבוהה - אשכול 7, לעומת הרשות המקומית שעב הנמצאת ברמה חברתית-כלכלית נמוכה מאוד - אשכול 2, שקיבלה מימון משרות הנמוך בשיעור של 34% מהתקן המחושב; הרשות המקומית מעלה עירון הנמצאת ברמה חברתית-כלכלית נמוכה - אשכול 3, שקיבלה מימון משרות הנמוך בשיעור של 12% מהתקן המחושב. יוצא אפוא, כי גם בקביעת איוש המשרות בפועל יש חריגה לרעת רשויות מקומיות בעלות רמה חברתית-כלכלית נמוכה.

3. כמו כן, כתוצאה מקביעת תקן נמוך לרשויות מקומיות בעלות רמה חברתית-כלכלית נמוכה, נוצרת לכאורה חריגה באיוש משרות - והמשרד אף עלול להפחית את מספר המשרות ברשויות מקומיות בעלות רמה חברתית-כלכלית נמוכה, כאשר הוא נדרש לבצע קיצוץ בתקציב. כך למשל, בשנת 2000 תכנן המשרד, בסיכום עם משרד האוצר, להפחית 64 משרות (ומשרות נוספות בשנים הבאות). המשרד תכנן הפחתה של המשרות ברשויות מקומיות שמספר המשרות הממומנות בהן היה גבוה מן התקן המחושב, לרבות הפחתה ברשויות מקומיות חלשות (אשכול 1 עד 5). שיעור ההפחתה הממוצע (5.7%) שתוכנן להתבצע ברשויות החלשות היה גבוה יותר משיעור ההפחתה הממוצע (4.7%) שתוכנן להתבצע ברשויות המבוססות יותר (אשכול 6 עד 9).

בתשובתו מנובמבר 2000 השיב המשרד, למשרד מבקר המדינה, כי לאחר שינוי הקריטריונים יפעל האגף לצמצם את הפערים בפועל.

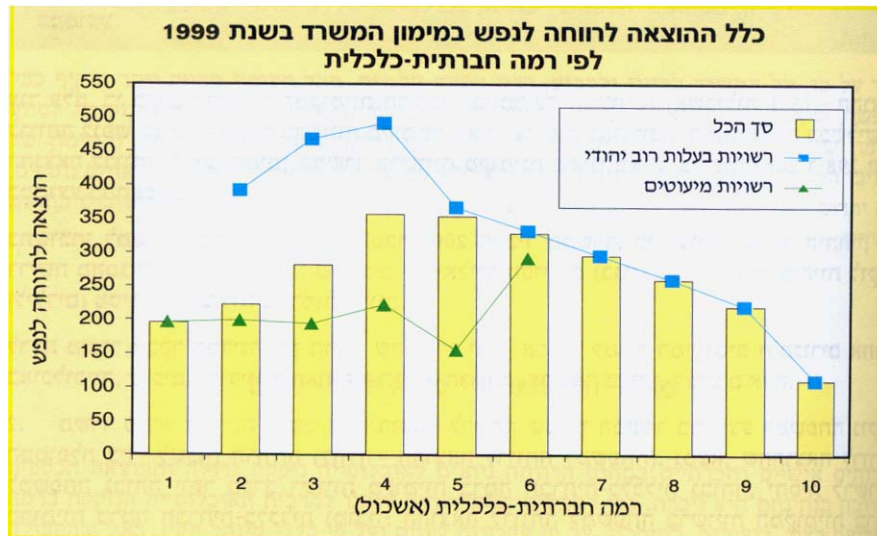
הוצאות רווחה במימון המשרד - הוצאות לנפש והוצאות למשפחה מטופלת

חוסר יכולת כספית-כלכלית של רשויות מקומיות חלשות עשוי להחריף את מצוקתם של הנזקקים הגרים בתחומן, בין היתר, משום שלרשויות אלה יש פחות משאבים עצמיים לסייע להם, בהשוואה לרשויות מקומיות חזקות יותר. על המשרד מוטלת האחריות להבטיח, כי ייקבעו קריטריונים ראויים להקצאה של כספי התקציב, כדי לוודא שהרשויות המקומיות החלשות לא יופלו, ופעמים אף יועדפו - לפי מבחנים ראויים, בקבלת תקציבי רווחה של המשרד.

1. משרד מבקר המדינה בדק את היקף המימון הכולל של המשרד שניתן בפועל לרשויות מקומיות הנמצאות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה, כפי שסיווגה הלמ"ס⁷ בהשוואה להיקף המימון שניתן בפועל לרשויות מקומיות הנמצאות ברמה חברתית-כלכלית גבוהה יותר. לצורך כך, נערכה השוואה בין כלל ההוצאה לרווחה של המשרד ב-1999 - בממוצע לנפש ברשויות המקומיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה, ובין ההוצאה לרווחה של המשרד - בממוצע לנפש ברשויות המקומיות החזקות יותר. בבדיקה נכללו 198 מבין 203 הרשויות המקומיות שלהן נמצאו נתונים על תקציבי הרווחה.

⁷ המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס מודד, בין היתר, את ההכנסה הממוצעת לנפש שבכל רשות מקומית; אחוזי הבלתי מועסקים; אחוזי השכירים המשתכרים עד שכר המינימום; אחוזי מקבלי קצבאות להבטחת הכנסה ודמי אבטלה; ויחס התלות באוכלוסייה. מבחינות אלה, המדד גם מצביע על יכולת הרשות המקומית לגבות כספים מתושביה למימון תקציבה לרבות השתתפותה במימון שירותי רווחה בשיעור של 25%.

(א) להלן תרשים המציג את כלל ההוצאה לרווחה שהמשרד מימן - בממוצע לנפש לפי הרמה חברתית-כלכלית של הרשויות המקומיות (בש"ח):



התרשים מראה, כי אמנם ההוצאה לרווחה לנפש שמימן המשרד ב-1999 (להלן - הוצאה לרווחה לנפש) עלתה מ-110 ש"ח בקרב הרשויות המקומיות המבוססות ביותר (אשכול 10) ועד ל-356 ש"ח בקרב רשויות מקומיות יותר חלשות (אשכול 4).

אולם ההוצאה לרווחה לנפש ירדה בקרב הרשויות המקומיות החלשות, עד החלשות ביותר (אשכול 3 עד אשכול 1) - שבהן מתגוררת רבע מכלל האוכלוסייה שברשויות המקומיות שנבדקו. יוצא אפוא, כי ההוצאה לרווחה לנפש שמימן המשרד לרשויות המקומיות החלשות ביותר מבחינה חברתית-כלכלית (אשכול 1) - 196 ש"ח - היתה נמוכה מההוצאה לרווחה לנפש שהמשרד מימן לרשויות מקומיות מבוססות (אשכול 9) - 220 ש"ח.

(ב) להלן כמה דוגמאות: ההוצאה לרווחה לנפש שמימן המשרד לרשות המקומית ראמה (258 ש"ח), הנמצאת באזור עדיפות ב' וברמה חברתית-כלכלית נמוכה (אשכול 4), היתה זהה להוצאה לרווחה לנפש שמימן המשרד לרמת השרון, שנמצאת ברמה חברתית-כלכלית גבוהה ביותר (אשכול 10) ואינה נמצאת באזור עדיפות לאומית. ההוצאה לרווחה לנפש ברשות מקומית תל-שבע (190 ש"ח), הנמצאת ברמה חברתית-כלכלית נמוכה ביותר (אשכול 1) ובאזור עדיפות לאומית ב', היתה נמוכה בכמחצית מההוצאה לרווחה לנפש שהמשרד מימן לתל אביב-יפו (377 ש"ח), הנמצאת ברמה חברתית כלכלית גבוהה (אשכול 8).

לדעת משרד מבקר המדינה, משום שחישוב ההוצאה לנפש מניח במשתמע כי שיעור הנזקקות לשירותי רווחה אחיד בכל הרשויות המקומיות, אפשר שההטיה במימון של המשרד לטובת הרשויות המבוססות גדולה אף יותר.

(ג) בקרב הרשויות המקומיות החלשות ביותר, עד הבינוניות (אשכול 1 עד 5): ההוצאה לרווחה לנפש בקרב הרשויות המקומיות שבהן יש רוב יהודי היתה 429 ש"ח בממוצע - כפולה - מההוצאה לרווחה לנפש ברשויות המקומיות שבהן גרים בני מינוטים - 192 ש"ח בממוצע.

עוד עלה, כי בקרב הרשויות המקומיות החלשות ביותר עד הבינוניות (אשכולות 1-5) - ההוצאה לרווחה לנפש שמימן המשרד ברשויות מקומיות באזור עדיפות ב' היתה נמוכה בכשליש מן ההוצאה לרווחה לנפש שמימן המשרד ברשויות מקומיות שאינן באזור עדיפות (206 ו-298 ש"ח בממוצע בהתאמה).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2000 הסביר המשרד, כי לעומת המגזר היהודי, אין דרישה מהמגזר המיעוטים לממן שירותים סוציאליים מסוימים (כגון: מסגרות חוץ ביתיות לזקנים ולילדים) מסיבות הקשורות בנורמות שונות. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יבחן אם יש למגזר המיעוטים ולמגזרים אחרים באוכלוסייה, צרכים ייחודיים ויתאים את תקציב הרווחה, עד כמה שניתן, לצרכים אלה.

2. משרד מבקר המדינה חישב את ההוצאה לרווחה שמימן המשרד בממוצע למשפחה נזקקת המטופלת בידי לשכות הרווחה (להלן - ההוצאה לרווחה למשפחה). נמצא, שההוצאה לרווחה למשפחה גבוהה יותר בקרב רשויות מקומיות ברמה חברתית-כלכלית גבוהה, יחסית לרשויות מקומיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה: ההוצאה לרווחה למשפחה ברשויות המקומיות ברמה חברתית-כלכלית בינונית ומעלה (אשכולות 6-10) היא 5,192 ש"ח, וזו גדולה מן ההוצאה לרווחה למשפחה בקרב הרשויות המקומיות החלשות והבינוניות (אשכולות 1-5) - 5,021 ש"ח. למעשה, הפער בין רשויות מקומיות מסוימות עלול להיות גדול יותר. למשל, ההוצאה לרווחה למשפחה במועצה המקומית לקיה (2,632 ש"ח), המדורגת ברמה חברתית-כלכלית נמוכה ביותר (אשכול 1) ונמצאת באזור עדיפות ב', היא פחות ממחצית מההוצאה לרווחה למשפחה במועצה המקומית רמות-השבים (7,007 ש"ח), המדורגת ברמה חברתית-כלכלית גבוהה ביותר (אשכול 10) ואינה ממוקמת באזור עדיפות; ההוצאה לרווחה למשפחה במועצה המקומית ביתר-עילית (3,133 ש"ח) הנמצאת ברמה חברתית-כלכלית נמוכה (אשכול 2) ובאזור עדיפות לאומית ב' - היא כשליש מזו שבמועצה המקומית בנימינה (11,593 ש"ח), הנמצאת ברמה חברתית-כלכלית גבוהה (אשכול 7).

בקרב הרשויות המקומיות החלשות, ההוצאה לרווחה למשפחה ברשויות המקומיות בעלות רוב יהודי (5,762 ש"ח בממוצע) גדולה מזו שברשויות מקומיות של בני המיעוטים (4,516 ש"ח בממוצע); ההוצאה לרווחה למשפחה ברשויות מקומיות באזור עדיפות לאומית ב' קטנה מזו שברשויות מקומיות שאינן באזור עדיפות: 4,297 ו-5,216 ש"ח בממוצע בהתאמה (ההוצאה לרווחה למשפחה ברשויות מקומיות באזור עדיפות לאומית א' היתה 5,565 ש"ח).



לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העדר קריטריונים לחלוקה של מרבית תקציב הרווחה של המשרד, ובשים לב לפערים שהועלו בין ההוצאות לרווחה שהמשרד מימן לרשויות מקומיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה, לבין אלה שהוא מימן לרשויות מקומיות ברמה חברתית-כלכלית גבוהה, מן הראוי שהמשרד יפעל ביתר שאת לקביעת קריטריונים הולמים, שוויוניים וגלויים לתקצוב הרשויות המקומיות.

יש להעיר, כי התוצאות דלעיל בדבר ההוצאה הכוללת לרווחה לנפש ולמשפחה יש בהן להצביע על מגמה בלבד, כיוון שהמדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס לא נבנה כמדד מיוחד לצורכי המשרד, וכי גורמים רבים עשויים להשפיע על השונות בהוצאה לרווחה של המשרד לרשויות המקומיות, ובהם: הרכב האוכלוסייה שבתחום הרשות; יכולתה ומוכנותה של הרשות להשתתף במימון חלקה בעלויות.

אשר על כן, על המשרד לבחון ולקבוע, רצוי בסיוע הלמ"ס, מדד מצוקה מדויק יותר ומקיף ככל האפשר, שיאפיין את המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה בכל רשות מקומית הזקוקה לסיוע במימון שירותי רווחה. מדד זה ישמש כלי נוסף לבחון ולקבוע את אופן ההקצאה והמימון של תקציבי הרווחה. אם כך יפעל המשרד, ואם ידאג לפרסם את מדד המצוקה ומבחנים ראויים נוספים, הוא יתרום לשקיפות, לשוויוניות, ואף למועילות בבואו להקצות ולממן שירותים חשובים בתחום הרווחה.

מדיניות והסדרי פעולה נדרשים

שירותים אישיים וחברתיים בתחום הרווחה ניתנים לאוכלוסייה נזקקת גדולה וההוצאה הכספית הכרוכה בנתינתם היא ניכרת. כדי להבטיח שהשירותים יינתנו למרבית האוכלוסייה הנזקקת ברמה משביעת רצון, ביעילות, בחיסכון, על פי עקרונות שווים ועל פי כללי מינהל תקין, ראוי שהפעולה תיעשה על בסיס של מדיניות רווחה כוללת, שתיקבע בידי הגורמים העוסקים בנושא ושתאושר בידי המשרד.

בעת בחינת קווי המדיניות וההסדרים הנובעים מכך, ראוי לתת את הדעת לעניינים האלה:

מידע, נתונים ותקצוב

לצורך קבלת החלטות בעניין מדיניות ובדבר תקצוב פעולות המערכת ראוי שיהיו בידי המשרד מידע ונתונים עדכניים ובדוקים על: מספר המשפחות הזקוקות לסיוע, סוגי הסיוע, היקפם הכמותי והכספי.

בביקורת הועלה, שיש שוני במידע, בנתונים ובהערכת העלות הכספית הנדרשת, בין נתוני המשרד לבין הנתונים של מרכז השלטון המקומי.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהמשרד, בשיתוף עם גורמים אחרים המתמחים בנושא, יבחן ויקבע מדי תקופה את הצרכים, כדי להתאים פתרונות הולמים לתנאים החדשים שנוצרים: שינויים באורח החיים ורמתם, שינויים בהרכב האוכלוסייה ושינויים טכנולוגיים בשירותי הרווחה ובעלות נתינתם. נוכח אילוצי התקצוב ראוי לקבוע את סדרי העדיפויות בהקצאת המשאבים תוך נקיטת צעדים לייעול.

סדרי מימון של שירותי הרווחה

לפני עשרות שנים הוחלט שהמשרד יממן 75% מהעלויות המוכרות על ידו, והיתרה תמומן מההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות. מאז ועד היום לא נבדקו שיעורי ההשתתפות במימון ההוצאות.

להעברת הנטל של חלק מן המימון מן המשרד לרשות המקומית יש יתרונות וחסרונות. למשל, אחד היתרונות הוא, שכאשר רשות מקומית מממנת חלק מעלות השירותים ממקורותיה העצמיים, סביר להניח שהיא תפעל להשגת שירותים נאותים במחיר נמוך ככל הניתן. עם זאת, ראוי לשקול אם שיעורי המימון שנקבעו לפני שנים רבות מוצדקים, או שיש צורך לשנותם. כמו כן, יש לשקול שיעור מימון פרוגרסיבי לפי מצבה החברתי-כלכלי של כל רשות מקומית. דהיינו, שייקבע תקן ונטל מימון ראוי לכלל הרשויות המקומיות לפי דירוגן החברתי-כלכלי.

בעת בחינת הצורך בשינוי שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות בכיסוי עלויות למתן שירותי רווחה, לרבות הצורך לבחון מימון פרוגרסיבי, ראוי לתת את הדעת גם לכך שלרשויות מקומיות חלשות מבחינה כלכלית אין אמצעים לשאת בחלקן היחסי בעלויות, ולכן הן עשויות שלא לצורך את מלוא ההקצבה בשנה מסוימת. במקרה כזה התקציב המקורי של המשרד שמיועד להן לאותה שנה מוקטן, והוא מוקצה לרשויות מקומיות אחרות. לכך עשויה להיות השפעה על השגת המטרות החברתיות שלהן יועד התקציב. בחינת שיעור ההשתתפות וקביעתו של שיעור פרוגרסיבי, כאמור לעיל, יתרמו לפתרון נאות בנדון.

איחוד מתן שירותי רווחה

במגזר העירוני ישנן 203 רשויות מקומיות עירוניות, השונות זו מזו, בין היתר, בשיעור האוכלוסייה המקבלת שירותי רווחה. מהן, יש 77 רשויות מקומיות קטנות שבהן כ- 236,000 נפש ומספר התושבים בכל רשות אינו עולה על 5,000 איש. במטרה לטייב את מתן שירותי הרווחה ברשויות אלה, ראוי שהמשרד ישקול לרכז כמה רשויות מקומיות סמוכות מבחינה גיאוגרפית ולהתייחס אליהן כאל גוף אחד. הליך כזה עשוי לשפר את אופן מתן השירותים השוטפים ואת פיתוחם.

היבטים נוספים של מדיניות

חלק מהנושאים שהועלו בביקורת, בכלל זאת עיוותים בהקצאת התקציבים, לרבות ליקויים במימון שירותי רווחה למגזר המיעוטים, נדונו גם במאמרים שפרסמו בשנים האחרונות אנשי אקדמיה המתמחים בנושא הרווחה. במחקר שפרסם המרכז לחקר המדיניות החברתית בנושא הקצאת משאבים לשירותים חברתיים⁸ 1999 הועלו, בין היתר, גם המלצות נוספות וכן טיעונים נוספים שמן הראוי לתת את הדעת עליהם.

8 מאמר ערכני שהתפרסם לאחרונה: פרופ' י. קטן וד"ר י. קופ הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1999; המרכז לחקר המדיניות החברתית.

בתשובת מנכ"ל המשרד מנובמבר 2000 נאמר, כי תקצוב שירותי הרווחה של הרשויות המקומיות הוא נושא מרכזי שמחייב בדיקה יסודית, שתיעשה במהלך שנת העבודה הקרובה, במגמה ליישם, את ההמלצות של משרד מבקר המדינה בתחומים האפשריים.



משרד העבודה והרווחה והרשויות המקומיות מקציבים מדי שנה סכומים ניכרים, כדי לסייע לנזקקים. את השירותים נותנות לשכות הרווחה של הרשויות המקומיות, בעיקר במימון תקציב משרד העבודה והרווחה. בשנים 1999 ו-2000 הקצה משרד העבודה והרווחה לצורך זה סכום שנתי של כ-2 מיליארד ש"ח (לא כולל השתתפות הרשויות המקומיות).

המדיניות על פיה מוקצים המשאבים הכספיים לכל רשות מקומית, ובעיקר המפתחות, הקריטריונים וההסדרים שעל פיהם ניתנים השירותים, נקבעו לפני שנים, בלי שעברו, מפעם לפעם, בדיקת מהימנות ותקפות. בביקורת הועלה, כי בפועל הקצה המשרד ומימן חלק מתקציבו כמשאבים לרשויות המקומיות באופן מוטא - לטובת יישובים שמצבם החברתי-כלכלי איתן בהשוואה ליישובים של אוכלוסיות עניות וחלשות יותר. בכלל זה נמצאו פערים לטובת מימון יישובים שרוב אוכלוסייתם יהודית, לעומת יישובים של בני המיעוטים. כמו כן, לגבי חלק גדול מהתקציב לא נקבעו קריטריונים כלל, ואם נקבעו, הרי שחלקם לא פורסמו כראוי.

כדי להבטיח ששירותי הרווחה יינתנו בהתאם לתמורות שחלו במהלך השנים, ראוי לבחון, מפעם לפעם, את המדיניות, את המפתחות ואת הקריטריונים הקיימים לחלוקת התקציב ולתקן כוח האדם, במטרה לשפרם, לעדכנם ולהשלימם. בכלל זה יש לבחון את שיעורי השתתפותו של המשרד בכיסוי עלויות השירותים, ואת סדרי האבחון של צורכי הנוקמים.

פיקוח על העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם

קבלני כוח אדם - עיסוקם במתן שירותי כוח אדם של עובדיהם לשם עבודה אצל זולתם. כאשר עובד נשלח בידי מעסיקו לספק שירותי עבודה לצד שלישי, נוצר קשר משולש (תלת-צדדי) בין עובד, קבלן כוח אדם (המעסיק) והמעביד בפועל (המשתמש בשירותי עבודה). חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 (להלן - החוק), מסדיר את פעולתם של קבלני כוח אדם בישראל, בין היתר, באמצעות הטלת חובת רישוי עליהם. לשם ביצוע החוק הוקמה בשנת 1996 במשרד העבודה והרווחה (להלן - משרד העו"ר) יחידה לרישוי קבלני כוח אדם (להלן - המחלקה). בראש המחלקה עומד הממונה על רישויים של קבלני כוח אדם (להלן - קבלני כ"א), שהוא גם הממונה על היחידה לכוח אדם לשעת חירום. במחלקה מועסקים ארבעה עובדים במשרה מלאה ועוד שישה עובדים במשרה חלקית נוסף לתפקידם בנושאי שעת חירום.

בחודשים אפריל-אוגוסט 2000 בדק משרד מבקר המדינה את רישויים של קבלני כ"א ואת הפיקוח עליהם. הבדיקה נערכה במחלקה, והתבססה על בדיקת מדגם של 25 תיקי קבלנים שנבחרו אקראית מבין 307 תיקים. כן נבדק טיפול המחלקה ב-34 קבלני כ"א נוספים - מהם שהודיעו על הפסקת