

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

ביקורת חברתית

מימון שירותי רווחה





מימון שירותי רווחה

רקע

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

נתוני מפתח

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



פעולות הביקורת

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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



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

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

עיקרי המלצות הביקורת

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



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




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

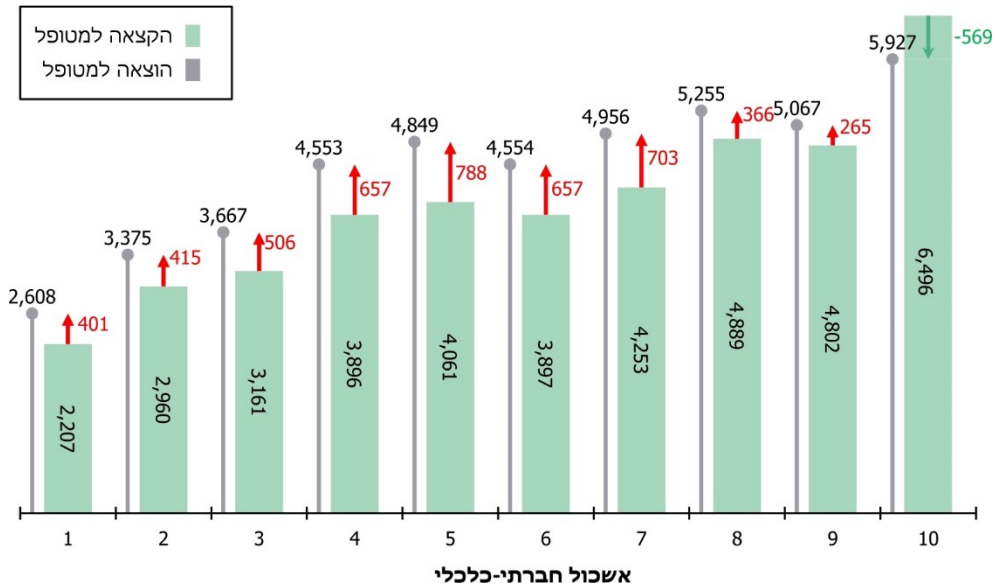




חברתיים-כלכליים נמוכים ואשכולות פריפריאליים נמוכים, ועל פערי איוש תקני העו"ס בפרט.

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

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



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

סיכום

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



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

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