



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה



מסמך מדיניות
משרד הרווחה
והשירותים החברתיים
לשנים 2010-2015

ירושלים
סיון תש"ע, יוני 2010

מסמך המדיניות נערך על ידי יקותיאל צבע, מנהל אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

תודה לד"ר יוסי כורזים ולגב' דליה רוזניק על סיועם בעריכות המסמך.

תודה לשרה קרניאל, ללאה כהן ולחנה קופפר על עריכת הלשון.

תודה לפנינה לוינשטיין שסייעה בהבאת המסמך לדפוס.

ניתן לעיין במסמך גם באתר משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

המסמך באתר כולל הפניות (links) למסמכים נוספים.

אזרחיות ואזרחים יקרים, מנהלים ועובדים בשירותי הרווחה,

משרד הרווחה והשירותים החברתיים משמש חוליה מרכזית במדינת הרווחה הישראלית. ייעודו להוביל, יחד עם משרדים וגופים אחרים, תוכניות מניעה, הגנה, שיקום וסיוע לכל אדם, משפחה וקהילה הנתונים במצבים של משבר זמני או מתמשך מפאת מוגבלות, עוני והדרה חברתית, קשיי תפקוד, גיל, אבטלה, אפליה, ניצול וסטייה חברתית. בחזונו, המשרד מחויב לצמצום הפערים החברתיים בין קבוצות שונות במדינה ולקדם שוויון ההזדמנויות בנגישות לשירותי רווחה. דגש מיוחד שם המשרד על חיזוקם של אזורים הנתונים במצוקה ובעוני וכן על חיזוקן של משפחות וקהילות שחוסנן חלש או נחלש.

צמצום הפערים החברתיים וההתמודדות עם העוני מחייבים הערכות ממשלתית כוללת, פיתוח תוכניות ארוכת-טווח, לצד פיתוח כלים ואמצעים קצרי מועד. משרד הרווחה יהיה גורם מתריע ומניע, אולם יש לדעת שאין בכוחו בלבד לתת מענה מספק לשני אתגרים לאומיים אלה.

המסמך המצורף בזה מציג את **היעוד של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ואת מדיניותו לשנים 2010-2015**. הוא מפרט את אוכלוסיות היעד העיקריות של המשרד, את חזונו; את המגמות החברתיות בסביבתו ואת כיווני הפעולה המרכזיים בחמש השנים הקרובות: קידום הערכים של מדינת הרווחה הישראלית; שיפור המינהל ואיכות הטיפול בשירותי הרווחה; מניעת מצבי סיכון וסכנה בקרב אוכלוסיות היעד, חיזוקן של משפחות וקהילות בסיכון, תוך טיפוח החברה האזרחית; פיתוח מידע וידע מקצועי וחיזוק כושר המשילות של המשרד.

הגרסה הנוכחית של מסמך זה מבוססת על תהליכי בירור ממושכים בקרב בכירי המשרד והתייעצות עם מומחים מהשטח ומהאקדמיה. במהלך השנתיים האחרונות קיבלנו גם הערות רבות מאזרחים, מאנשי מקצוע ומנציגי הארגונים החברתיים והחברה האזרחית.

אני מקווה שיתאפשר לנו לקדם את יישומה של מדיניות המשרד ביעילות ובשקיפות מרבית, בכל התחומים המוזכרים במסמך וכי נזכה לשיתוף פעולה מכל הארגונים הנוגעים לעניין. אני מזמין אתכם להמשיך ולהפנות אלנו את הערותיכם*, כך שנוכל לעדכן את מדיניותנו, על-פי הצרכים העולים מהשטח גם בשנים הקרובות.

נחום איצקוביץ

המנהל הכללי

* נשמח לקבל הערות בפקסי מס' 02-5635042 או בדואר אלקטרוני policy@molsa.gov.il

ייעוד המשרד

משרד הרווחה והשירותים החברתיים משמש חוליה מרכזית במדינת הרווחה הישראלית. ייעודו לעסוק, יחד עם משרדים וגופים אחרים, במניעה, הגנה, שיקום וסיוע לכל אדם, משפחה וקהילה הנתונים במצבים של משבר זמני או מתמשך מפאת מוגבלות, עוני והדרה חברתית, קשיי תפקוד, גיל, מין, אבטלה, אפליה, ניצול וסטייה חברתית.

החזון החברתי

המשרד שואף שבשנת 2015, מדינת ישראל תהיה ראויה יותר להיקרא "מדינת רווחה". החברה הישראלית תתאפיין בחוסן ובלכידות חברתית גבוהים יותר, בחברה אזרחית פעילה ובמגזר עסקי המחויב לפתוח בר-קיימא. המדינה תבסס את פעולתה על ערכים של צדק ושיוויון ותימנע מאפליה כלשהי. המדינה תפעל לצמצום הפערים החברתיים ולשוויון הזדמנויות בתחומי החינוך, הבריאות, התעסוקה, הדיור והרווחה. כן תפעל מדינת ישראל למניעה של מצבי סיכון וסכנה בקרב כל קבוצות האוכלוסייה, באזורי מצוקה ועוני ובקרב קהילות בסיכון.

החזון המשרדי

- משרד הפועל לספק לכל אדם, משפחה וקהילה את מיטב שירותי הרווחה להם הם זקוקים; למנוע מצבי סיכון וסכנה; לחזק את המשפחות ואת הקהילות בסיכון ולתמוך בהשתלבותן בחברה; לטפח את החברה האזרחית בתחומי הרווחה ולקדם את הערכים של מדינת הרווחה הישראלית.
- משרד המשתתף באופן פעיל בעיצוב מדיניות הממשלה בתחום החברתי והכלכלי, כדי להבטיח את צמצום הפערים החברתיים.

- משרד השוקד על תכנון רב-שנתי ועל גיבוש המדיניות של שירותי הרווחה על בסיס מיטב המידע והידע העומדים לרשותו, הכול תוך הגדרה שוטפת של תוצאות ומדידתן.
- משרד המפתח את כוח האדם והידע המקצועי במטה, במערך הפיקוח ובשדה.
- משרד הקובע סטנדרטים מחייבים של רמת השירותים עליהם הוא אמון ומפקח על קיומם.

הערכים שבבסיס עבודת המשרד

- **כבוד האדם:** ייעוד המשרד מבטא את מחויבות הממשלה לשמירה על עקרונות מדינת הרווחה הישראלית ברוח מגילת העצמאות. עם ערכים אלו נמנים זכויות האדם, הזכות להזדמנות שווה ושוויון זכויות, צדק ולכידות חברתית והזכות להגדרה ולהתארגנות עצמית. ערכים אלו באים לידי ביטוי בזכות לשירותים הולמים ללא אפליה על בסיס מצב סוציו-אקונומי, גיל, מגדר, מוצא, אמונה דתית, לאום, תרבות, השקפה פוליטית, נטייה מינית, מצב פיזי, נפשי או שכלי, או אזור מגורים.
- **ערכי מקצוע העבודה הסוציאלית:** עבודת המשרד מבוססת על ערכי מקצוע העבודה הסוציאלית ועל הקוד האתי שלו. קוד זה מחייב את העובדים הסוציאליים לספק מענים ההולמים את צורכי אוכלוסיות היעד; למנוע ככל שניתן החרפה של בעיות אישיות, משפחתיות, קהילתיות וחברתיות; לאתר אוכלוסיות במשבר, בסכנה או בסיכון ולפעול לקידום איכות חייהן ולהעצמתן. ערכי המקצוע מחייבים גם חתירה למצוינות מקצועית, שימוש במיטב המידע והידע, יצירתיות וחדשנות בדפוסי העבודה, תחושת

שליחות, שקיפות מרבית מול הלקוחות והציבור הרחב וניצול יעיל ומועיל של המשאבים העומדים לרשות המשרד.

אוכלוסיות היעד של המשרד

יעוד המשרד והערכים המכוונים את פעולתו מתייחסים לשש אוכלוסיות יעד:

- א. **פרטים ומשפחות** במצבי סיכון, משבר זמני או מתמשך;
- ב. **קהילות** בסיכון.
- ג. **הקהילה המקצועית** של העוסקים במתן שירותי רווחה;
- ד. **החברה האזרחית** הפועלת בתחומי הרווחה;
- ה. **מקבלי החלטות** ומעצבי המדיניות המשפיעים על רווחת התושבים והקהילות, במינהל הציבורי ובדרגים הפוליטיים, בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי;
- ו. **הציבור הרחב**.

מגמות, הזדמנויות ואילוצים בסביבת המשרד בשנים 2010 - 2015

הגשמת הייעוד של המשרד וחזונו קשורה קשר הדוק לשינויים החלים בסביבתו ובהם מגמות, הזדמנויות ואילוצים כלכליים-חברתיים, דמוגראפיים, ערכיים, משפטיים, מקצועיים, תקציביים ומנהליים - כמפורט להלן:

א. מגמות, הזדמנויות ואילוצים כלכליים-חברתיים

- המשבר הכלכלי העולמי והשפעתו על התעסוקה ועל היקף המקורות העומדים לרשות הממשלה.
- הרמה הגבוהה של העוני והפערים החברתיים הניכרים.
- הצטרפות ישראל לארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD)

ב. מגמות, הזדמנויות ואילוצים דמוגרפיים

- שינויים בדפוסי המשפחה ובעיקר גידול בשיעור המשפחות החד-הוריות, החד-מיניות וכן בשעורי הגירושין.
- הטרוגניות גוברת של החברה הישראלית וקשיים של אוכלוסיות מודרות להשתלב בה ולהשפיע על איכות חייהן ועל השיח הציבורי.
- גידול בשיעור הזקנים באוכלוסיה.

ג. מגמות, הזדמנויות ואילוצים ערכיים

- התחזקותם של ערכים אינדיבידואליסטים וניאו-ליברלים התומכים בצמצום מחויבותה של המדינה לרווחתן של אוכלוסיות בסכנה ובסיכון, והמבחינים בין אוכלוסיות הראויות לסיוע ובהן מפגרים, נכים וזקנים, לבין אלו שפחות ראויות לו לכאורה, ובהן משפחות חד-הוריות, עוברי חוק ומובטלים.
- טשטוש גבולות האחריות על אספקת שירותי הרווחה בין המשרד לבין ספקי שירות לא-ממשלתיים.
- התחזקות ההכרה בחשיבותם של שירותים רגישי תרבות, דת ומגדר.
- חיזוק המודעות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ועיגונה בחקיקה.

ד. מגמות, הזדמנויות ואילוצים משפטיים

- קשיים הולכים וגדלים ביישום חוקים המיועדים להגן על אוכלוסיות בסיכון.
- עצירת החקיקה המעגנת זכאות לשירותי רווחה.
- עליה בפנייה לבתי המשפט לקבלת סיוע במימוש זכויות חברתיות וזכויות יסוד.

ה. מגמות, הזדמנויות ואילוצים מקצועיים

- עלייה מתמשכת ברמת ההשכלה של העובדים הסוציאליים ובתהליכי ההתמחות בקרבם. אלה גורמים גם לקשיים בראייה מערכתית של תהליכי ההתערבות במשפחה כמוסד חברתי מרכזי.
- דלות המחקר האמפירי ומיעוט התיעוד, האיגום וההפצה של ידע מחקרי ופרקטי.
- הכרה גוברת בחשיבותם של השימוש במידע וידע אמינים על-ידי המטה, מערך הפקוח והשדה.
- חדירה בלתי פוסקת אך איטית של טכנולוגיות מחשוב ותקשוב לשירותי הרווחה וחשיפה מתמשכת של ציבור הלקוחות למידע וידע ברשת האינטרנט.

ו. מגמות, הזדמנויות ואילוצים תקציביים ומנהליים

- ריבוי הבעיות המורכבות העומדות בפני המשרד והמחייבות פתרונות חדשניים החוצים גבולות ארגוניים.
- פערים בין המשאבים הדרושים לפיתוח השירותים והפעלתם, ובין התקציבים העומדים בפועל לרשות המשרד, עדיין קיימים, זאת חרף גידול תקציב המשרד ביחס ישר לגידול האוכלוסייה, בעשור האחרון.
- גידול בעומסי העבודה של העובדים במשייחים ובקרב המפקחים של המשרד.
- התגברות הדרישה הציבורית להתייעלות, לשקיפות של החלטות מקצועיות ולאחריות לתוצאות של ההתערבויות המקצועיות.
- הפרטה חלקית גוברת של שירותי הרווחה ותלות של המשרד במספר

גדול של ספקי שירותים לצד תלות גוברת של ארגוני המגזר השלישי בתקציבי המדינה ובתרומות.

- התפתחות של שירותי רווחה בתשלום ובהם בתי אבות.
- ירידה ביכולת הרשויות המקומיות - בעיקר החלשות שבהן - לממן את חלקן באספקת שירותי הרווחה.

כיווני פעולה מרכזיים לשנים 2010-2015

כדי לממש את ייעוד המשרד ואת חזונו, יפעל משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשנים אלו בחמישה כיווני פעולה מרכזיים:

- א. קידום הערכים של מדינת הרווחה הישראלית והשתתפות פעילה בעיצוב מדיניות הממשלה.**
- ב. שיפור המינהל ואיכות הטיפול בשירותי הרווחה.**
- ג. מניעת מצבי סיכון וסכנה, חיזוק משפחות וקהילות בסיכון וטיפול החברה האזרחית.**
- ד. פיתוח המידע והידע המקצועי.**
- ה. חיזוק כושר המשילות של המשרד.**

א. קידום הערכים של מדינת הרווחה הישראלית והשתתפות פעילה בעיצוב מדיניות הממשלה בתחום החברתי-כלכלי

- 1. קידום מדינת הרווחה:** מאמץ ממוקד לגיוס תמיכה בעקרונות מדינת הרווחה בקרב הציבור הרחב ובקרב מעצבי המדיניות החברתית והכלכלית. הדגשת אחריותה של הממשלה לרווחה של כל תושבי ישראל ומאבק נגד מגמות ערכיות המערערות על אחריות זו.
- 2. ניטור מגמות:** פרסום שיטתי של נתונים, תשקיפים וסקירות על השינויים בחברה הישראלית, תוך שימת דגש על אלו העלולים לפגוע ברווחתן של אוכלוסיות חלשות.
- 3. מיצוב המשרד:** מיצוב המשרד כמשרד מקצועי המשמש גם כמתריע חברתי.

4. **בחינה של החלטות כלכליות:** פיתוח כלים להערכה שוטפת של המחיר החברתי של צעדים כלכליים וגיבוש הצעות חלופיות אשר ימנעו פגיעה באוכלוסיות היעד של המשרד.
5. **עלות-תועלת:** פיתוח כלים לבחינה שוטפת של העלות והתועלת של שירותים שונים (Cost-Benefit Analysis).
6. **השתתפות בפורומים של קביעת מדיניות:** הקפדה על "נוכחות" בפורומים כלכליים, חברתיים ופוליטיים העוסקים ברווחתם של תושבי ישראל.
7. **קידום החקיקה:** חקיקת חוק שירותי רווחה אישיים אשר יעגן את זכויותיהם של אוכלוסיות היעד של המשרד לשירותי רווחה הולמים.
8. **הובלת תכניות לאומיות:** הובלת תכניות ממשלתיות, דוגמת התכנית הלאומית לילדים בסיכון, הנוגעות לאוכלוסיות היעד של המשרד.

ב. שיפור המינהל ואיכות הטיפול בשירותי הרווחה

9. **רפורמה בשירותי הרווחה המקומיים:** עריכת הרפורמה במש"חים בהתאם להמלצות דו"ח הוועדה שעסקה בשירותי הרווחה ברשויות המקומיות, כולל הגדרת המשפחה וסביבתה כיחידה הבסיסית לטיפול ע"י שירותי הרווחה.
10. **מכוונות לתפוקות ולתוצאות:** הנהגת תרבות ארגונית והטמעת כלים ונהלים התומכים בהגדרה שיטתית של תפוקות ותוצאות ובמידתן, לצורך תכנון, בצוע והערכה.

11. **תקינה:** הגדרת סטנדרטים של תשומות ותפוקות בהפעלת שירותים והקפדה על אכיפתם, באמצעות עיצוב מערך פקוח והדרכה מקצועיים, כולל במסגרת ההתקשרויות החוזיות של המשרד.

12. **רצף טיפולי:** הבטחת הרצף בין שירותים המטפלים בפרט ובמשפחה בו זמנית, או בין שירותים שונים המטפלים בהם לאורך זמן.

13. **עדיפות לקהילה:** מתן עדיפות לפיתוח שירותים בקהילה ושירותים השוקדים על הכלה חברתית (social inclusion) של אוכלוסיות עם מוגבלות ואוכלוסיות מודרות (excluded), כדי להבטיח מענה לצרכי הפרט והמשפחה בסביבתם הטבעית, לצד פיתוח שירותים חוץ ביתיים לאוכלוסיות הזקוקות להם.

14. **תחרות ושקיפות:** עידוד התחרות המבוקרת בין ספקי שירותים, תוך שימת דגש על איכות השרות ומניעת יצירת הסדרים כובלים, בין היתר באמצעות מתן מידע לציבור הלקוחות על זכויותיהם ועל הסטנדרטים הנדרשים לשירותים המסופקים להם.

15. **קידום שותפויות:** קידום שותפויות בין-ארגוניות כדי להבטיח שירותים הולמים לאוכלוסיות היעד של המשרד, כולל באמצעות איגום משאבים.

16. **הבטחת תנאי עבודה:** הסדרת הזכות של כל העובדים בשירותי הרווחה לתנאים הקבועים בהסכמים הקיבוציים הרלוונטיים.

ג. **מניעת מצבי סיכון, סכנה ומשבר, חיזוק משפחות וקהילות בסיכון**

וטיפוח החברה האזרחית

17. **איתור מוקדם ומניעה:** הקצאת משאבים ייעודיים לאיתור מוקדם של אוכלוסיות יעד כדי למנוע הידרדרות למצבי סיכון וזאת תוך שיתוף פעולה עם גורמים נוספים בקהילה.

18. **עוני ותעסוקה:** גיבוש מדיניות כוללת לסיוע של שירותי הרווחה לקהילות, משפחות ויחידים החיים בעוני, תוך חתירה למניעת כניסתם לתלות ממושכת בשירותי הרווחה, בין השאר על-ידי שילובם בתעסוקה של אוכלוסיות מודרות, של אנשים עם מוגבלויות ושל המובטלים החדשים.

19. **טיפול בצעירים ובצעירות:** הרחבה והעמקה של הטיפול בצעירים ובצעירות (young adults) בסיכון גילאי 18-25 לצורך שילובם במסגרות נורמטיביות בחברה.

20. **חוסן חברתי:** חיזוק החוסן החברתי של אוכלוסיות יעד ושל קהילות במצבי שגרה ובמצבי משבר וחירום.

21. **התנדבות:** קידום ההתנדבות בשירותי הרווחה, הרחבתה וביסוסה.

22. **מיצוי זכויות:** סיוע לאוכלוסיות היעד בהבהרת זכויותיהן ובמיצוי שלהן.

23. **העצמת קהילות במצבי סיכון ובמשבר:** זיהוי "קהילות בסיכון", אבחון צרכיהן ופיתוח דרכי התערבות לחיזוק החוסן החברתי בהן.

24. **שיתוף לקוחות:** פיתוח ומיסוד דגמים של שותפות בין שירותי הרווחה לבין לקוחותיהם.

ד. פיתוח המידע והידע המקצועי

25. **הבניית ההכשרה:** גיבוש מדיניות כוללת של פיתוח כוח האדם במשרד ובשירותי הרווחה, כולל בסוגיות של הכשרה בסיסית, וכן בסוגיות

של גיוס, הכשרה והדרכה בעבודה, דרכי קידום לתפקידים מקצועיים וניהוליים, למידה ארגונית והסמכה לתפקידים מוגדרים. המשרד ינהל רישום של נתוני ההכשרה וההשתלמויות של העו"סים ויגבש את מדיניותו לאור הנתונים העולים מרישום זה.

26. **עו"ס מנהל טיפול ועו"ס משפחה:** מיסוד התפקיד ודרכי העבודה של עו"ס מנהל טיפול (case manager) ושימת דגש מיוחד על הכשרתם של עו"ס משפחה המנהל את הטיפול הכולל במשפחה.

27. **מידע ותקשוב:** פתוח סינרגטי של מערכות מידע חדשות והרחבת השימוש של מערכות המידע הקיימות, תוך חתירה מתמדת לטיוב הנתונים לצרכים מנהליים, מקצועיים ואסטרטגיים - כולל בניית מערכות תומכות החלטה (Decision Support Systems).

28. **הבניית ההתערבויות ופתוח הידע המקצועי:** פיתוח והטמעה של תדריכים ופרוצדורות של התערבות על בסיס מיטב הידע המחקרי והפרקטי, תוך שימוש בתהליכי למידה והכשרה מתמשכים.

29. **ניהול ידע, למידה, ופיתוח תורות מקצועיות:** מיסוד תהליכים של למידה ופיתוח ידע כולל איגום הידע של מומחים ופורשים, הסדרת מנגנונים המשמרים את הידע המקצועי של ספקי השירותים, והסדרת התפקיד של "תומכי הלמידה" השונים במטה, בשדה ובקהילות הידע.

30. **מצוינות וחדשנות:** טיפוח המצוינות המקצועית והחדשנות של העובדים בשירותי הרווחה וחיזוק מקצוע העבודה הסוציאלית כפרופסיה המובילה את עבודת המשרד.

ה. חיזוק המשילות של המשרד

31. **חשיבה רוחבית:** פיתוח שתוף פעולה תוך-משרדי כולל, על-ידי הקמת מינהלות המבטיחות תאום כלל משרדי וראייה רוחבית בתחומי התעסוקה, הקליטה והאלימות.
32. **תכנון אסטרטגי:** פיתוח המיומנות של המשרד לנסח תכניות אב לפיתוח שירותים לאוכלוסיות יעד שונות, כולל הגדרה של מדיניות המשרד, הערכת הצרכים והמענים ובניית תכנית לצמצום הפערים החברתיים.
33. **עיצוב מערך הפיקוח:** בניית מערך פיקוח, אשר יבטיח ביצוע משימות בקרה וייעוץ, תוך שימוש בכלים מקצועיים, הכוללים את פיתוח שיטת הרף, על פי העקרונות שקבע המשרד (רף דור ב').
34. **פיתוח מנהלים:** פיתוח כישורי ניהול של המנהלים במערכת שירותי הרווחה ובמשרד כולל באמצעות תכנית לעתודה ניהולית.
35. **מחקר יישומי והערכה:** הנהגת מחקרי הערכה שוטפים של התכניות המרכזיות והחדשניות של המשרד.