



מחקר היערכות המחלקות לשירותים חברתיים

פרופ' אברהם אופק
מכון אופק לניהול ומחקר בע"מ

תמוז תשס"ח - יולי 2008



מהות ומטרות המחקר

**בחינת מצב ההיערכות של המחלקות לשירותים חברתיים
ובמוכנותן לטפל באוכלוסיות היעד שלהן**

**מטרת העל של המחקר
תיאור מצב ההיערכות הקיים בשמונת תחומי הפעילות
הבאים:**

1. המבנה הארגוני של המחלקות
2. ענייני מאקרו
3. אוכלוסיות יעד
4. פתוח כוח אדם הדרכה והשתלמות
5. תהליכי עבודה מקצועיים בתוך המחלקה
6. משאבים: כספיים, פיזיים, טכנולוגיים ופוליטיים
7. הקשר עם גורמים מחוץ למחלקה-כולל הפרטה חלקית
8. הקשר עם הפיקוח



מתודולוגיה ושיטת המחקר

- אוכלוסיית המחקר:

- 48 מחלקות לשירותים חברתיים המייצגות ארבע מחוזות של משרד הרווחה בפילוח על פי: הישוב הוותיק, ישוב דתי/חרדי, ישוב עולים, ישוב מיעוטים וע"פ סוגי רשויות מקומיות: עיריות, מ. מקומיות, מ. אזוריות

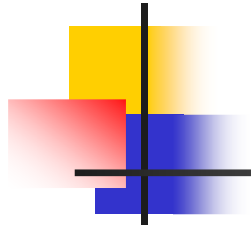
- המחקר כלל 723 עובדי המחלקות אשר ייצגו 4 תפקידים מקצועיים:

- מנהלי מחלקות

- מדר"צים

- רכזי נושאים

- עו"סים כוללניים/משפחה



מתודולוגיה המחקר

■ כלי המחקר:

- (1) ראיון עומק עם מנהלי המחלקות
- (2) שאלונים לכל בעלי התפקידים
- (3) הפעלת קבוצות מיקוד עם עו"סים
- (4) הפעלת קבוצות מיקוד עם מדר"צים ורכזי נושאים



עיקרי הממצאים

1. דפוסי מבנה ארגוני

■ נמצאו שלושה סוגי מבנים של מחלקות לשרותים חברתיים:

- **מבנה ארגוני צוותי** – מבוסס על צוותי עו"סים כוללניים הפועלים כצוותים שכונתיים (נפוץ במועצות האזוריות ובעיריות).
- **מבנה ארגוני נושאי** – מבוסס על צוותי עו"סים המתמחים בנושא טפולי מוגדר, כדוגמת קשישים, נוער וכיוצ"ב (נפוץ בעיקר במועצות מקומיות)
- **מבנה ארגוני משולב** – מבוסס על רכזי נושא שמפעילים צוותי נושא מקצועיים המורכבים מעו"סים שהתמחו בתחום טיפולי מוגדר. צוותי הנושא פועלים ממטה המחלקה במתן ייעוץ והכוונה לצוותי עו"סים כוללניים שפועלים בשכונות (נפוץ בעיריות גדולות).



ממצאי המחקר

2. ענייני מאקרו:

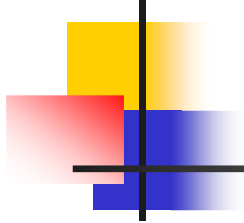
■ נושאים שהמחלקות מציעות להעבירם לטיפול גורמים אחרים:

■ נושאים טיפוליים:

- תשלום דמי ליווי לעיוורים ודמי תקשורת לחרשים - מוצע להעביר למוסד לביטוח לאומי
- תשלום בגין ציוד וצרכים רפואיים - מוצע להעביר למשרד הבריאות ו/או לעמותות המופעלות על ידו.
- סיוע חומרי לסוגיו - מוצע להעביר למוסד לביטוח לאומי, או ל- NGO (עמותות וארגונים וולונטריים) בפיקוח הממשלה.

■ תהליכי עבודה:

- פיקוח על חוק הסיעוד – מוצע להעביר למשרד הבריאות או למוסד לביטוח לאומי
- הדרכה מקצועית – מוצע להיעזר בגורמי הדרכה פרטיים שהמשרד יפעיל אותם באמצעות מכרזים.



ענייני מאקרו (המשך):

■ מעורבותם של מנהלי המחלקות בעיצוב המדיניות של המשד:

- 92% מהמחלקות הגדירו את רמת המעורבות של מנהלי המחלקות בעיצוב וקביעת מדיניות כבינונית ומטה. לתפישת רוב מנהלי המחלקות אי שיתופם בתהליך שיטתי בעצוב המדיניות גורם לנתק בין המטה לבין השטח ואינו מבטיח מתן מענה הולם לצרכי האוכלוסייה.



ממצאי המחקר

3. אוכלוסיות יעד:

- איתור ומניעת אוכלוסיות יעד חדשות:
 - 64% סבורים שמושקע מאמץ בינוני ומטה באיתור ובאבחון של אוכלוסיות יעד חדשות, לעומת 14% בלבד הסבורים שמושקע מאמץ רב מאוד באיתור ובאבחון של אוכלוסיות יעד חדשות.
- הטיפול באוכלוסיית עוני ומידת ההצלחה של חילוץ משפחות ממעגל המצוקה
 - 68% - היעדר מדיניות ותוכניות להתמודדות עם תופעת העוני.
- הטיפול במובטלים ובבעיית האבטלה:
 - הרוב סבורים שהטיפול במידה בינונית ומטה התפלגות הרוב כדלהלן:

71%	במגזר הדתי
73%	במגזר היהודי
83%	במגזר העולים
87%	במגזר הערבי



ממצאי המחקר

4. פיתוח כ"א הדרכה והשתלמויות

■ עידוד במחלקות לבצוע קורסים, השתלמויות והכשרות

■ 58% מהעו"ס יצאו במהלך השנה האחרונה לקורסים ולהשתלמויות שונות.

■ רמת ההכשרה של עובדי המחלקות גבוהה עד גבוהה מאוד

68% מסה"כ מנהלי מחלקות

69% מסה"כ המדר"צים

70% מסה"כ רכזי נושאים

75% מסה"כ העו"סים

פקידת
"קולבק"



ממצאי המחקר

4. פיתוח כ"א הדרכה והשתלמויות

■ רמת ההכשרה של בתי"ס לע"ס ומידת מוכנות בוגריהם לביצוע תפקידם:

רמת ההכשרה של בתי"ס לע"ס נתפסת ע"י השטח
כבינונית בלבד, עפ"י ההתפלגות הבאה:

■ 52% - העו"סים

■ 57% - המנהלים

■ 60% - מדר"צים

רוב בעלי התפקידים ציינו את הפער הקיים בין התכנים שלמדו באוניברסיטה לבין הידע שנדרש מהם בעבודתם השוטפת.



ממצאי המחקר

4. פתוח כ"א (המשך)

מידת מחסור בתקנים לצורך כיסוי תחומים מקצועיים וטפול באוכלוסיות היעד השונות:

מידה רבה - רבה מאוד של מחסור בתקנים במחלקות	
66% מנהלי המחלקות	70% עו"סים
80% מדר"צים	80% רכזי נושאים

5. תהליכי עבודה מקצועיים בתוך המחלקה:

מידת ההכרה של התע"ס ומידת המחויבות כלפיו בקרב העובדים:

70% מגדירים את רמת הידע שלהם בתע"ס כבינונית ומטה.
86% מהעו"סים, 57% ממנהלי המחלקות, 68% מדר"צים



ממצאי המחקר

5. תהליכי עבודה מקצועיים בתוך המחלקה (המשך):

■ נחיצותו של תפקיד המדר"צ:

סבורים שהוא נחוץ במידה רבה או רבה מאוד

38% מהעו"סים

36% ממנהלי המחלקות

34% מהמדר"צים עצמם

כנראה קיים דיסוננס תפקודי בין תפקיד הניהול לבין תפקיד ההדרכה שמוכל בפונקצית המדר"צ

■ מדידת תהליכי העבודה המתקיימים במחלקות-קיומם של מדדי תוצאה:

- 67% מהמחלקות דיווחו על היעדרם של מדדי תוצאה מובנים לתהליכי העבודה שלהם
- רק 13% ציינו שתוכניות טפול מתוכננות. היינו שמכינים מראש תכנית טיפול לכל מטופל.



ממצאי המחקר

5. תהליכי עבודה מקצועיים בתוך המחלקה (המשך):

■ בצוע בקורי בית באוכלוסיות היעד

רוב העוס"ים סבורים שהביקור בית חיוני לבצוע טפול תקין

67% מבעלי התפקידים במגזר הערבי

61% במגזר היהודי

60% בישובי עולים

55% במגזר החרדי

על אף שבקור בית מהווה בסיס להכרת המטופל בסביבתו הטבעית ובחינת תנאיו הפיזיים והחומריים לא כל המטפלים מצליחים לבצע בקורי בית



ממצאי המחקר (המשך)

6. משאבים: כספיים, פיזיים, טכנולוגיים ופוליטיים:

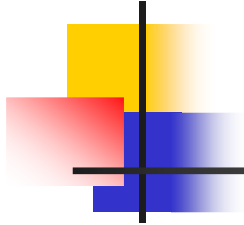
■ **מידת ההלימה של מערך המחשוב במחלקות לצרכיהן השוטפים:**

■ 14% בלבד קיימת הלימה בין מערך המחשוב הקיים לבין צרכיהן 85% הלימה בינונית ומטה

■ **רמת האבטחה במחלקות:**

■ 27% רמת הסדרי הביטחון הינה גבוהה או גבוהה מאוד.

■ 47% הסדרי הביטחון אינם מספיקים או לא קיימים כלל



ממצאי המחקר (המשך)

7. קשר עם גורמים מחוץ למחלקה

גורמי חוץ רוחביים-רמת הקשר הממוצעת (מ 1 עד 5):

- חינוך- 4.3
- משטרה - 4.0 (במגזר הערבי 2.3)
- מחלקות אחרות ברשות -3.8
- מערכות בריאות - 3.8
- בריאות הנפש - 3.5 (במגזר החרדי 1.2)
- מתנ"סים -3.5
- שיכון ושיקום שכונות -3.1
- תעסוקה - 2.9
- קליטה -2.6 (בישובי עולים 3.4)
- ארגוני סינגור ושדולה בתחום הרווחה -2.6
- גורמים אחרים -2.8



ממצאי המחקר (המשך)

קשר עם גורמים מחוץ למחלקה (המשך):

■ מידת הכפילויות בין שירותים, חוסר תאום במתן שירותים או תחרות בין ספקי שירותי רווחה:

- 16% מבעלי התפקידים טענו כי קיימים תחרות, כפילות במידה רבה או רבה מאוד בין ספקי רווחה ביישוביהם.
- 60% מבעלי התפקידים - התחרות מועטה או אינה קיימת כלל.

8. פיקוח:

■ שיטת העבודה של המחלקות מול הפיקוח:

- 37% מבעלי התפקידים טענו כי הם עובדים באופן מובנה ושיטתי מול הפיקוח.
- 47% טענו שאין כלל שיטת עבודה עם הפיקוח, או שהיא קיימת במידה מועטה .



ממצאי המחקר (המשך)

8. פיקוח (המשך)

■ מידת תרומת המפקחים להיערכות המחלקתית:

- 75% דיווחו על תרומתם הגבוהה של המפקחים. עמדה זאת מקבלת ביטוי גבוה במחלקות של מועצות אזוריות, במועצות מקומיות בעיקר נעזרים בפקוח בגיוס משאבים במגזר הערבי גם בולט הסיוע של הפקוח בגבוש רעיונות בעיריות הסיוע בא לידי ביטוי בהסדרת גבולות מול מחלקות אחרות ובסיוע והכוונה להתמודדות עם מצבי חירום
- 25% מהמחלקות דווחו על תרומה נמוכה מצד המפקחים להערכות המחלקתית, עמדה זאת מקבלת במיוחד ביטוי במגזר היהודי חילוני.



מסקנות בולטות

■ מבנה ארגוני ומצבת כ"א:

- קיימת התאמה בין ההגדרות הפורמאליות של התפקידים המקצועיים לבין ביצועם המעשי במסגרת המחלקות, למעט לתפקיד "רכז נושא"
- ברוב המחלקות לא נקבעו מפתחות עומסים לתפקידים המקצועיים.
- לא קיימת מודעות לחשיבות הקביעה של גבולות תפקיד - היקפי עבודה לעובד במסגרת המטלות המקצועיות שלו
- ברוב המחלקות קיימת אחריות טיפולית של הצוותים על אזורים מוגדרים ביישוביהן, אולם הצוותים אינם ממוקמים פיזית באזורים אלה

■ ענייני מאקרו:

- עלה צורך לבצוע עדכונים ותוספות של חקיקה מגינה ומעניקה
- מנהלי המחלקות אינם מעורבים במידה מספקת בעיצוב המדיניות המקצועית של המשרד.



מסקנות המחקר (המשך)

■ אוכלוסיית היעד:

- העיסוק בזיהוי, אבחון וטיפול באוכלוסיות יעד חדשות אינו בסדר קדימויות של המחלקות
- ברוב המחלקות אין תוכניות להתמודדות עם האנשים החיים בתנאי עוני
- רוב המחלקות אינן מיישמות תוכניות טיפול בתופעת האבטלה ובמובטלים

■ פיתוח כ"א הדרכה והשתלמויות:

- ברוב המחלקות התגלו פערים מהותיים בין הידע והכשרת העובדים לבין צרכיהן ומאפייניהן של אוכלוסיות היעד שלהן.
- ברוב המחלקות העובדים השתתפו בלימודים מקצועיים לסוגיהם במהלך השנתיים האחרונות.
- ברוב המחלקות קיים מחסור בתקנים ייעודים-לטיפול באוכלוסיות ייחודיות



מסקנות המחקר (המשך)

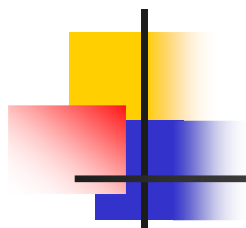
- תהליכי עבודה מקצועיים בתוך המחלקות:

- רוב המחלקות אינן פועלות בצורה מתוכננת עם מטרות, יעדים ומדדי תוצאות
- ברוב המחלקות אין שיטה/ תורה לבניית תכנית עבודה למטופל שבמהלכה אבני דרך לבחינת האפקטיביות של השקעת התשומות
- ברוב המחלקות לא קיימים מסלולים מובנים של טיפול בפונים מערך קליטת מטופל אינו שיטתי וברוב המחלקות מתלבטים בהתייחס לתהליך
- רמת הידע של עובדי המחלקות בתקנות התע"ס ובחוקי המדינה אינה מספקת



מסקנות המחקר (המשך)

- **משאבים: כספיים, פיזיים, טכנולוגיים ופוליטיים:**
 - ההיערכות בתחום המחשוב הנה בלתי מספקת ברוב המחלקות, במיוחד לא במגזר החרדי ובמגזר הערבי
 - ברוב המחלקות הסדרי הביטחון הקיימים אינם מספיקים, דבר הגורם להגברת החשש של עובדיהן לביטחונם האישי.
- **קשר עם גורמים מחוץ למחלקה-כולל הפרטה חלקית:**
 - רוב המחלקות מקיימות קשרי עבודה שוטפים עם ארגונים בסביבתן מבחינה רוחבית
 - כמחצית מהמחלקות עברו תהליכי הפרטה של שירותיהן או הפרטה חלקית. ברוב המחלקות הוגדר הטפול שמבוצע בהפרטה כחיובי וההפרטה נתפשית כתהליך חיובי



תודה