



# דין וחשבון

## הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים

יו"ר הוועדה: יקותיאל צבע

חברי הוועדה: אברהם בן-דוד, אהובה קרקובר, אהרן סלצברג, אסתר עמר, אריאלה שגב, בוני גולדברג, עו"ד בתיה ארטמן, ד"ר חיה עמינדב, חנן פריצקי, טובה הרפינסט, פרופ' יוסי קטן, פרופ' יצחק בריק, יצחק פרי, ישראל בודיק, יהודה פוקס, מוטי וינטר, מיקי מילר, מירב גבעון, ד"ר מנחם מוניקנדם, נעמי אחימור, עבדללה אבו-שריקי, ד"ר עידית וייס-גל, פתחיה אגבריה, רחל שרביט, שולה מנחם וד"ר שלמה אלישר

ד"ר יוסי כורזים (רכז הוועדה)



## לכבוד

### ח"כ יצחק הרצוג, שר הרווחה והשירותים החברתיים מר נחום איצקוביץ, המנהל הכללי של משרד הרווחה והשירותים החברתיים

אנו מתכבדים להגיש את דוח הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים. הדוח כולל שני פרקים עיקריים: הראשון כולל סקירה של המגמות והקשיים בהפעלת שירותי הרווחה אשר הביאו את הנהלת המשרד למנות ועדה שתגבש הצעה לרפורמה; בפרק השני, מפורטות המלצות הוועדה כולל ניסוח ייעודן של המחלקות לשירותים חברתיים ושל חזון, לאמור מצבן עם השלמת הרפורמה המוצעת.

אנו מבקשים להדגיש שדוח זה הוא פרי עבודתם של מאות מנהלים ועובדים שנטלו חלק בדיוני מליאת הוועדה, בישיבות של ועדות המשנה, בשימוע שקיימנו לאחר שקיבלנו הערות רבות לדוח הביניים, בצוותי עבודה נוספים וכן בדיונים יזומים בשדה, בקהילות הידע וברשת האינטרנט. המשתתפים בדיון רחב זה באים ממטה משרד הרווחה והשירותים החברתיים וממחוזותיו, מהמחלקות לשירותים חברתיים, מהאקדמיה ומאיגוד העובדים הסוציאליים ומיעוטם גם מקרב הלקוחות של שירותי הרווחה (רשימה חלקית בנספח). תודתנו נתונה לכולם.

אנו מודים מאוד לשר הרווחה והשירותים החברתיים, ח"כ יצחק הרצוג, ולמנכ"ל המשרד, מר נחום איצקוביץ, הפועלים מיומם הראשון במשרד לעריכת רפורמה מקיפה במחלקות לשירותים חברתיים. מינוי הוועדה הוא ביטוי למדיניותם זו ואנו מוקירים את תמיכתם המתמשכת בעבודת הוועדה ואת נכונותם לקיים את הדיון ברפורמה הדרושה תוך שותפות עם גורמים רבים בשלטון המקומי, בחברה האזרחית ובאקדמיה. אנו תפילה שיישום ההמלצות שלנו יביא לשיפור ניכר באיכות השירותים המוענקים על-ידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. תודה מיוחדת לד"ר יוסי כורזים, רכז הוועדה, לגבי לאה כהן מזכירת הוועדה שסייעה רבות גם בהגהת המסמך ולגבי פנינה לוינשטיין, תקציבנית האגף.

## יקותיאל צבע

יו"ר הוועדה

בשם חברי הוועדה



## תוכן עניינים

### עמוד

7

### תקציר מנהלים

#### פרק ראשון:

11	הרקע להקמת הוועדה: מגמות וקשיים בהפעלת שירותי רווחה ברשויות המקומיות
13	מחסור מתמשך במשאבים ומענה חלקי לצורכי האוכלוסייה
17	אי-שוויון בהיקף השירותים בין רשויות מקומיות וברמתם
17	תשתית חוקית מיושנת וחלקית
18	מחסור בידע אמפירי ובשיטות עבודה מובנות בפרקטיקה
22	דגש יתר על התמחות תוך הטלת משימות מורכבות על העו"סים הכוללניים
23	ריבוי של ספקי שירותים
23	השתתפות מועטה של הצרכנים ושל החברה האזרחית
24	קשיים בהפעלת שירותי הרווחה ברשויות קטנות
24	שימוש מצומצם בתקשוב
24	העדר תכנון ומדידת תוצאות
24	מעורבות נמוכה של המחלקות בסוגיות של עוני ואבטלה
25	יזמות מקומית חלקית

#### פרק שני: עיקרי הרפורמה המוצעת

29	עיקרי ההמלצות
29	הייעוד של המש"חים וחזון הרפורמה
34	המלצות כלליות
36	המלצות בנושא כוח אדם, תקינה ועומסים (caseloads)
37	המלצות בנושא תקציב
38	המלצות בנושא תשומות מידע וידע
40	המלצות בנושא תהליכי עבודה פנים-ארגוניים

- 42 המלצות בנושא תהליכי עבודה של המש"חים עם המשרד, עם ארגוני  
המגזר השלישי ועם ארגונים משיקים
- 44 המלצות הנוגעות למחלקות קטנות

### נספחים:

- 46 א. נוסח כתב המינוי  
ב. אוכלוסיות היעד של המחלקות לשירותים חברתיים,  
תחומי הפעולה העיקריים וסל המענים המומלצים
- 49 (מסמך של ועדת המשנה בנושא חזון, ייעוד וגבולות האחריות)
- 56 ג. רשימת המשתתפים בדיוני הוועדה ובוועדות המשנה

## תקציר מנהלים: עיקרה של הרפורמה המוצעת

**ש**ירותי הרווחה, המסופקים על-ידי המחלקות לשירותים חברתיים (המש״חים<sup>1</sup>) של הרשויות המקומיות, מהווים אחד הנדבכים המרכזיים של השירותים החברתיים המוגשים על ידי מדינת ישראל. הם מיועדים לאוכלוסיות הפגיעות ביותר בחברה הישראלית ובהן בני אדם החיים בעוני ובהדרה חברתית, ילדים, בני נוער וצעירים במצבי סיכון, משפחות במשבר ובמצוקה כלכלית וחברתית, נשים הסובלות מאלימות במשפחה, זקנים עריריים, אנשים עם מוגבלויות ועוד.

זהו מגוון רחב ביותר של קבוצות אוכלוסיה הזכות לשירותים שהלכו והתפתחו מראשיתה של העבודה הסוציאלית בישראל, ולא בכדי. מדינת הרווחה הישראלית ידעה לשקוד על פיתוחם של שירותי רווחה ועל הרחבתם המתמדת, גם בשעת שפע וגם בעת מחסור. היום מדובר במערך של שירותים מקצועיים ברמה גבוהה בהשוואה לנהוג בארצות מפותחות, שירותים היודעים להתמודד שוב ושוב עם האתגרים המורכבים הניצבים כל העת בפני החברה בישראל. עם זאת, המש״חים מאופיינים זה זמן רב בשורה של בעיות הפוגעות בתפקודם וביכולתם לספק מענים הולמים לצורכי האוכלוסייה הנזקקת. בהקשר זה, הבחינה הוועדה בקשיים שמקורם בתשתית החוקית החלקית והמיושנת שבבסיס עבודת המחלקות; בתשתית המשאבים הסובלת ממחסור מתמשך הגורם לעומס עבודה גדול; בליקויים בתשתיות הידע והמידע המשמשות את המחלקות; ובקשיים שמקורם בתשתית ניהולית רעועה וחסרה. קשיים אלו כרוכים באי-שוויון בהיקף השירותים בין רשויות מקומיות, עשייה המאופיינת ב"כיבוי שריפות", נקיטה במעט פעולות של תכנון ומניעה, שיתוף מועט של הנזקקים ונציגיהם בחברה האזרחית בעיצוב שירותי הרווחה, קשיים בהפעלת שירותי הרווחה ברשויות מקומיות קטנות והעדר מדיניות חברתית ברורה בטיפול בפונים הסובלים מעוני וממצוקה כלכלית.

לאור קשיים אלו, ניסחה הוועדה שורה של המלצות שמטרתן להביא למימוש חזון לפיו המחלקות לשירותים חברתיים יהיו לארגונים הפועלים על פי חוק המסדיר את פעולתן ואת אחריותן; הזוכים למשאבים ולכוח-אדם בהתאם למטלות המוטלות עליהם; המנהלים מְגוֹן התערבויות בצורה מתוכננת באמצעות צוות עובדים ובמרכזו העוֹסִים למשפחה; ארגונים הנעזרים במערכות מידע וניהול ידע מתקדמות תוך חתירה לביסוס הפרקטיקה על ידע, חדשנות ומצוינות ותוך שותפות עם לקוחותיהם ועם החברה האזרחית.

1. המונח **מש״חים** (מחלקות לשירותים חברתיים) נעשה שגור בשנים האחרונות בקרב העוסקים בשירותי הרווחה, המשתמשים בו בלשון זכר. כך נעשה בו שימוש גם בדו"ח זה.

## אלה עיקרי ההמלצות:

**ההיבט החוקי:** חקיקת חוק שירותי רווחה המסדיר את פעילות המחלקות והכולל, בין היתר, את חובת העו"ס לתכנן את ההתערבות ולהגדיר את יעדיה, הגדרה של "סל שירותים" ואפשרות של התאגדות מחלקות במטרה לספק שירותים. כמו כן, מוצע לענן את מעמדו המקצועי של המנהל בפקודת העיריות ולהסדיר את דרכי מינויו והפסקת עבודתו.

**המשאבים:** בסוגיית המשאבים הכספיים, הוועדה ממליצה שהמחלקות תמקדנה את פעילותן בפרטים, במשפחות, בקבוצות ובקהילות הפגיעות ביותר ובזכאים מכוח החוק וכן שתקבלנה משימות נוספות רק עם קבלת משאבים מתאימים. עוד ממליצה הוועדה לפעול להעברת אחריות לסיוע חומרי לגופים אחרים, פרט לסיוע פרטי "תומך טיפול" וכן להנהיג תקציב גמיש.

בסוגיית כוח האדם, הוועדה מציעה להתחיל מיד בניתוח עיסוקים לכל התפקידים ובקביעת עומסים מרביים לכל תפקיד. כמו כן מוצע לבטל את ה"צביעה" של משרות השמורות לתפקידים מוגדרים ולהגדיל את הסיוע המינהלי לעו"סים.

**שיטות התערבות ופיתוח ידע:** בסוגיה זו הוועדה ניסחה שורה של המלצות ובהן: הגדרת המשפחה כמוקד ההתערבות של המחלקה בד בבד עם הטמעה של גישה קהילתית; פיתוח הידע הדרוש לעו"ס המשפחה; פיתוח כלים לתכנון ולהבניה של ההתערבות של העו"סים; פיתוח התורה של "ניהול טיפול" והכשרת "מנהלי התערבות" מקרב כלל העובדים; מיסוד התמיכה בחדשנות, בניהול ידע ובלמידה תוך-ארגונית ובין-ארגונית; הכשרת העו"סים בתחום של "פרקטיקת המדיניות"; ופיתוח דרכי התערבות לסיוע למשפחות החיות בעוני. כמו כן, הוועדה ממליצה על מתן הדרכה לכל עובד על פי צרכיו ועל הבניית מסלול ההכשרה של העובד - החל מאוריינטציה ראשונית לעבודה במחלקה, דרך הכשרה לשמש כעו"ס משפחה ועד להסמכה לניהול.

**התשתית הניהולית:** הוועדה ממליצה על המשך התקשוב של המש"חים ועל הרחבת "שיטת הרף" גם לפיקוח על המש"חים כולל פיקוח עצמי. לשם כך הוועדה סבורה שיש להנהיג סטנדרטיזציה של השירותים ושל תהליכי הפרטה, המכרזים והפיקוח. כמו כן סברה הוועדה שיש להבנות מסלול של "מומחיות בניהול".

הוועדה הקדישה זמן ניכר לבחינת הקשיים הייחודיים של שירותי הרווחה ברשויות המקומיות הקטנות והמליצה על הפעלת שירותים על ידי אשכול של מש"חים; על קביעת תקני מינימום לכ"א ותקציבי; על ניהול ההתערבות על ידי עו"ס רב-תחומי (ולא עו"ס משפחה כפי שנקבע לבני המחלקות האחרות) ועל הסדרת יחסי הגומלין בין ערים מרכזיות לרשויות הקטנות שסביבן.

## פרק ראשון

הרקע להקמת הוועדה:  
מגמות וקשיים בהפעלת  
שירותי רווחה ברשויות  
המקומיות



## פרק ראשון

## הרקע להקמת הוועדה: מגמות וקשיים בהפעלת שירותי רווחה ברשויות המקומיות<sup>2</sup>

**ש**ירותי הרווחה האישיים המסופקים על-ידי הרשויות המקומיות מהווים אחד הנדבכים המרכזיים של השירותים החברתיים של מדינת הרווחה הישראלית. אחד מהמאפיינים הבולטים של שירותים אלו, המבדיל בינם לבין מרבית השירותים החברתיים האחרים, היא העובדה שרובם מתמקדים בסיוע לקבוצות אוכלוסיה במצבי משבר ומצוקה. הם מיועדים לאוכלוסיות הפגיעות ביותר בחברה הישראלית ובהן בני אדם החיים בעוני ובהדרה חברתית, ילדים, בני נוער וצעירים במצבי סיכון, משפחות במשבר ובמצוקה כלכלית וחברתית, נשים הסובלות מאלימות במשפחה, זקנים עריריים, בני אדם עם מוגבלויות ועוד<sup>3</sup>. הסיוע לקבוצות אוכלוסיה אלו הוא חיוני ביותר, משום שבהיעדר טיפול ומתן מענה הולם לצורכיהן - רווחתן ואיכות חייהן תיפגענה מאוד והן תתקשנה להשתלב בחברה ולמצות את הפוטנציאל שלהן. יתרה מכך, היעדר התייחסות הולמת של המדינה לצורכיהן של אוכלוסיות אלו משפיע במידה רבה על יכולתם של שירותים חברתיים אחרים למלא את תפקידם ופוגע ברווחתה של החברה בישראל. לפיכך, יש למדינה אחריות חברתית ומחויבות מוסרית להבטיח את קיומם בהיקף ובאיכות הראויה. המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות (להלן המש"חים) ממלאים, אפוא, תפקיד חיוני ביותר בקיומה של חברה בעלת חוסן לאומי. אך, כפי שיפורט בהמשך, הם מתמודדים זה זמן רב עם אתגרים וקשיים הפוגעים בתפקודם וביכולתם לספק מענים הולמים לצרכים של הנזקקים להם.

על מנת לקבל תמונה טובה יותר של המתרחש במש"חים, ערכו הוועדה והעדות המשנה שלה ישיבות רבות עם גורמים שונים. הוועדה גם התבססה על הספרות המקצועית ועל ממצאי דו"ח אופק (2009), מחקר שנערך ביוני 2008 לבקשת המשרד לרגל מינויה של הוועדה<sup>4</sup>. התמונה המתקבלת היא של מערך מגוון ביותר של שירותי רווחה שבהם

<sup>2</sup> פרק זה מבוסס, בין היתר, על דברים שכתב חבר הוועדה, פרופ' יוסי קטן ועל מסמך המדיניות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנים 2008 - 2012 שנערך באגף למחקר, תכנון והכשרה של המשרד.

<sup>3</sup> המש"חים מכנים את הנזקקים לשירותיהם באופנים שונים: נזקקים, פונים, לקוחות, מקבלי שירות, מטופלים וכיו"ב. אנו נעשה שימוש במונחים אלו לסירוגין ולא נבחנו ביניהם, אך כי דמה שהם משקפים הבדלים ביחס המש"חים לנזקקים לשירותיהם.

<sup>4</sup> אופק, א. (2009) **הערכות לרפורמה במחלקות לשירותים חברתיים**, האגף למחקר תכנון והכשרה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומכון אופק לניהול ומחקר בע"מ. המחקר בחן את מצב המחלקות לשירותים חברתיים במדגם מייצג שכלל 48 רשויות מקומיות ובהן 723 נשאלים הממלאים מגוון תפקידים.

רבים מהעוסקים במלאכה חשים שהם מתקשים למלא את תפקידם ברמה טובה דיה. ביתר פירוט, הוועדה הבחינה בקשיים רבים הפוגעים ביכולתם של המש"חים למלא את יעודם ובהם, בין היתר: המחסור במשאבים העומדים לרשותם; התשתית החוקית לפעילותם שהיא חלקית ומיושנת; שיטות הניהול ותהליכי העבודה המחייבים חשיבה מחודשת; תשתיות הידע החסרות של מקצוע העבודה הסוציאלית; וכן – השינויים שחלו בקרב אוכלוסיית הפונים לקבלת סיוע. על כל אלה נרחיב בהמשך פרק זה. קשיים אלו פוגעים ביכולתם של המש"חים לספק שירותים ברמה הראויה. לפיכך, אין ספק שהגיעה העת לגיבוש רפורמה שתאפשר לתקן מצב דברים זה. רפורמה זו דרושה משום שעל אף שהמש"חים מצויים בזירה מורכבת ומשתנה, הם עדיין פועלים על פי חוק שחוקק לפני למעלה מחמישים שנה, כאשר הרפורמה האחרונה נערכה לפני שלושים שנה במסגרת "תכנית השינוי" (ראה מסגרת – להלן).

**"תכנית השינוי" – הרפורמה הקודמת**<sup>5</sup>: בסוף שנות השישים התעוררה בקרב עו"סים רבים אי שביעות רצון מהמבנה ומדרכי העבודה של לשכות הסעד. הטענה העיקרית הייתה שאין ביכולתם לבצע עבודה טיפולית נאותה ולספק מענים הולמים לצורכי אוכלוסיות היעד. תחושות אלו חלחלו לדרגים העליונים של מקבלי ההחלטות במשרד הסעד דאז ושר הסעד, מיכאל חזני ז"ל, החליט להקים שתי ועדות, שתפקידן היה להציע מודל חדש של מבנה וצורת תפקוד של שירותי הסעד המקומיים. שתי הוועדות הגיעו למסקנות דומות באשר ליעדי השינוי אך הציגו שני מודלים שונים לתפקודה של לשכת הסעד. הוחלט בשלב ראשון לבצע ניסוי של שני המודלים במספר לשכות הסעד ובחודש מרץ 1978 התגבשה הצעה לאיחוד שני המודלים למודל אחד שעיקריו התבססו על ששת המרכיבים הבאים:

1. הפרדת הסיוע החומרי מהטיפול הסוציאלי וריכוזו ביחידה שתופעל בעיקר על ידי עובדי הזכאות.
2. הפעלת צוותים שכונתיים כדי לקרב את השירות לאזרח ולרכז את שירותי הסיוע הכלליים בידי עובדים סוציאליים כוללניים (לא מתמחים), כשבראש הצוות יעמוד מדריך.
3. הקמת תחנות מקצועיות שיספקו טיפול מקצועי איכותי שיינתן על ידי עובדים סוציאליים בעלי התמחות.
4. הפעלת "שלוחות" בשירותי בריאות ורווחה בקהילה, דהיינו הצבת עו"סים בשירותים השונים.

<sup>5</sup> פיסקה זו מבוססת על דברים שכתבו פרופ' יצחק בריק, חבר הוועדה ומי שמילא תפקיד מכריע ביישום תכנית השינוי וד"ר יוסי כורזים שחקר את יישומה.

5. דגש על אוכלוסיות שיש להן סיכוי לשינוי והפעלת תוכניות לאיתור לקוחות ולמניעה.

6. מינוי עובדי איסוף מידע ותכנון (אמ"ת) שיעסקו באיסוף מידע, שישימש בסיס לתכנון עבודת הלשכה ולפיתוח שירותים.

כדי לתכנן וליישם את תוכניות השינוי, הוקמה במשרד יחידה מקצועית מיוחדת. בשנת 1980 גובשה תוכנית כוללת להטמעה ולהפצה של תוכנית השינוי בכל המחלקות ובמאי 1982 ניתן ביטוי פורמלי למיסוד התוכנית על ידי פרסומו בתע"ס 1.20. נקודת ציון חשובה בתהליך הטמעתו ומיסודו של המודל החדש הייתה חקיקת חוק הבטחת הכנסה והתחלת יישומו ב-1 בינואר 1982. על פי חוק זה הועברה האחריות להבטחת הכנסה מלשכות הסעד אל המוסד לביטוח לאומי.

על פי המחקר היחיד שפורסם בעקבות שבע שנות יישום התוכנית<sup>6</sup>, שינויים אלה הושגו ברוב היעדים באופן חלקי בלבד. ההסברים הבולטים לכך היו חוסר היכולת של המשרד לאכוף רפורמות על השלטון המקומי; קשיי יישום ברשויות המקומיות הקטנות; העדר מעורבות מספקת ביעדי הרפורמה מצד העו"סים בשטח ומצד האיגוד המקצועי שלהם; העדר הסכמה מלאה לגבי דרכי היישום של המלצות הרפורמה בהנהלת המשרד שהובילה לפגיעה בנחישות ביישום ולדעיכת ההשקעה בשטח; העדר חיבור בין הרפורמות בשטח לבין הרפורמות שהתבקשו בתוך המשרד והעדר השקעה של הנהלת המשרד בקידום שותפויות עם השותפים הפוטנציאליים – בדרג הארצי והמקומי.

**מחסור מתמשך במשאבים ומענה חלקי לצורכי האוכלוסייה:** דו"ח אופק מצביע על תחושת המחסור המתמשך של מנהלים ועובדים בשירותי רווחה, המדווחים שאין בידם די משאבים כספיים ואנושיים למילוי משימותיהם. עם זאת, קשה לאמוד את היקפו המדויק של מחסור זה בהעדר הגדרה ברורה של השירותים שעל המשימים לספק ושל המשימות המוטלות על העובדים. במילים אחרות, קשה לקבוע את גודלו של הפער בין הרצוי למצוי בהעדר הגדרה מקובלת של הרצוי. לכן, בדו"ח זה, אין לנו אלא להסתפק בבחינה של השינויים החלים לאורך זמן ביחס שבין המשימות למשאבים. להלן – נבחין בין תקציב לכוח אדם.

<sup>6</sup> כורזים, כנען, מלר ורזנפלד (1988) "הרפורמה בשירותים החברתיים המקומיים בישראל: 1984 בהשוואה ל-1977", בתוך: **חברה ורווחה**, כרך ט': עמ' 143 - 161.

<sup>7</sup> תחילת "פרויקט שיקום השכונות" כתוכנית חברתית לאומית באותן שנים, רק החרפה את הבעיה.

**התקציב:** "מרכז טאוב" עורך בשנים האחרונות בחינה שיטתית של היקף ההוצאה הממשלתית לשירותי הרווחה האישיים. סקירה זו מצביעה על עלייה ברמת ההוצאה בשנים האחרונות, בכל תחומי השירותים ובמיוחד בשירותים לזקנים, לאנשים עם פיגור, לנכים, לשירותי התקון ולילדים. אך, על פי הניתוח שערך המכון, העלייה אינה מדביקה את הגידול במספר הנזקקים לשירותים בקרב אוכלוסיות אלה. יתר על כן, אמנם ההקצאה הממשלתית מהווה נתח עיקרי בתקציב שירותי הרווחה, אך נתח נוסף של רבע מכלל ההוצאה אמור להיות ממומן על-ידי הרשויות המקומיות. הבעיה היא, שהמצוקה התקציבית, שפקדה מספר לא קטן של רשויות מקומיות, פגעה ביכולתן לממן את חלקן בשירותי הרווחה ועל כן תקציבי הרווחה של רשויות אלו קטנו וחלה פגיעה במספר העובדים במחלקות הרווחה ובתכניות המופעלות על ידן.<sup>8</sup>

**מי הם הפונים למחלקות לשירותים חברתיים?** המשרד והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ערכו ניתוח של קובץ נתוני יסוד של שנת 2006.<sup>9</sup> קובץ זה כולל מידע שנאסף על הפונים למש"חים והוא נבדק והוקבל עם מרשם התושבים. בתום תהליך זה כלל הקובץ 455,270 משפחות ובהם 1,181,351 פרטים (הנתונים נכון למועד כתיבת הדו"ח הם 488,920 משפחות ו-1,257,956 פרטים).

הניתוח הצביע על כך שפרופיל המאפיינים הדמוגרפיים של בני המשפחה הרשומים במש"חים שונה מזה של כלל האוכלוסייה. כך נמצא כי קיים ייצוג יתר של נשים בקרב הפונים למש"חים (53.5% בהשוואה ל-50.6% באוכלוסייה), של קשישים (19.1% מול 9.9% בהתאמה), של עולים חדשים בכלל (40.5% מול 31.6%) ושל העולים מאתיופיה בכפרט (3.8% כאשר שיעורם באוכלוסייה הכללית הינו 1%) וכן ייצוג יתר של ערבים (23.3% מול 19.7% בהתאמה).

מניתוח הנתונים עלה עוד, כי כמחצית מהמשפחות הרשומות, מונות נפש אחת בלבד, שכיחות הגבוהה פי 3 מאשר בכלל אוכלוסייה. כמו כן, כרבע מהמשפחות הרשומות הן זוגות עם ילדים כאשר השכיחות באוכלוסייה כולה כפולה. ב-40% מהמשפחות חי לפחות קשיש אחד שגילו מעל 65 שנה. הקובץ ממיין את הפונים על פי רשימה ובה 43 "נזקקויות" שונות. לצורך הניתוח, רשימה זו קובצה ל-5 אשכולות נזקקות: מוגבלות הנובעת ממחלה, זיקנה, לקות שכלית או פיזית; תפקוד לקוי של המשפחה; עוני וקשיי

<sup>8</sup> הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, 2008. מרכז טאוב, עמוד 182.

<sup>9</sup> ראה שני ניירות עבודה בהוצאת המשרד והלמ"ס: צבע, י., איגלשטיין, ש., הן-פלדמן, ק. ופ. צדקה (2008) האוכלוסייה הרשומה במחלקות לשירותים חברתיים - נתוני יסוד ומאפייני הרשומים; וצבע, י., איגלשטיין, ש., הן-פלדמן, ק. ופ. צדקה (2008) האוכלוסייה הרשומה במחלקות לשירותים חברתיים - נתוני שכר ואשכול חברתי-כלכלי.

הכנסה; תפקוד חברתי ורגשי לקוי; סטייה חברתית. בקרב הפונים למש"חים נמצא כי אשכול הנזקקות הנפוץ ביותר (24.2%) הינו מוגבלות שמקורה במחלה, זקנה, לקות שכלית או פיזית. מזקקותם העיקרית של 21.6% מהפונים היא תפקוד לקוי של המשפחה, של 16.3% מהם עוני וקשיי הכנסה ובקרב 3.1% הנזקקות היא סטייה חברתית. בקרב כ-72% מהמשפחות הרשומות מוגדרים כל בני המשפחה כמזקקים.

**כוח האדם:** בנוסף למחסור בתקציב, קיימות עדויות רבות על מחסור בעובדים במחלקות לשירותים חברתיים. כך עולה מדו"ח אופק לפיו 70% מהעובדים המקצועיים מצביעים על מידה רבה של מחסור בתקנים במחלקותיהם. אך גם כאן, בהעדר הגדרה ברורה של המטלות, קשה להעריך נכונה את היקף המחסור בעובדים וקשה להבחין בין עומס הנובע מריבוי המטלות לבין זה העשוי לבוא לידי פתרון בשינוי תהליכי העבודה. לכן נסתפק בהשוואה בין שיעור הגידול בתקנים של עובדים לשיעור הגידול בפונים למש"חים (ראה טבלה).

**טבלה מספר 1: השוואה בין שיעור הגידול בתקנים של עובדים לשיעור הגידול בפונים למש"חים 2008 – 2000**

שנה	תקנים המוקצים עפ"י חוק התקציב	שינוי בתקנים עפ"י חוק התקציב (%)	סה"כ האוכלוסייה	שינוי בסה"כ האוכלוסייה (%)	סה"כ משפחות בטיפול המש"חים	שינוי בסה"כ המשפחות בטיפול (%)	סה"כ יחידים מוכרים במש"חים	שינוי בסה"כ מוכרים (%)
2000	4,010.65	100%	6,369,300	100%	381,437	100%	980,158	100%
2001	4,268.68	106%	6,508,800	102%	410,832	108%	1,057,356	108%
2002	4,524.24	113%	6,631,100	104%	422,769	111%	1,140,936	116%
2003	4,635.08	116%	6,748,400	106%	444,723	117%	1,175,185	120%
2004	4,540.84	113%	6,869,500	108%	464,648	122%	1,213,032	124%
2005	4,438.75	111%	6,990,700	110%	458,831	120%	1,204,869	123%
2006	4,469.35	111%	7,116,700	112%	481,999	126%	1,251,907	128%
2007	4,498.85	112%	7,243,600	114%	487,666	128%	1,270,896	130%
2008	4,640.74	116%	7,372,300	116%	489,506	128%	1,265,045	129%

מהנתונים עולה, כי בשנת 2000 הוקצו למש"חים ברחבי הארץ 4,011 תקנים של עובדים, כ-80% מהם עובדים סוציאליים והשאר בעיקר עובדים מינהליים ומסייעים. בשנת 2008 הוקצו על-ידי המשרד 4,641 תקנים. מספר התקנים גדל, אם כן, ב-16%, שהוא גם שיעור הגידול של כלל האוכלוסייה בשנים אלו. אך בתקופה זו, מספר הפרטים המוכרים למש"חים גדל ב-29%! לכאורה, על מנת לשמור כיום על רמת שירות שהייתה נהוגה

בשנת 2000, נדרשים 5,174 תקנים, כלומר, דרושה תוספת של מעל ל-500 תקנים. מיותר לציין, כי גם בשנת 2000, ולמעשה שנים רבות לפני כן, התחושה בקרב העובדים הייתה שהעומס המוטל עליהם כבד מאוד. ניתן לקבוע, אם כן, שרמת השירות נפגעה בשמונה השנים האחרונות והעומס על העו"סים גדל מעל ל-10%. זאת, כמובן, בהנחה שהספרים אינם מצביעים על גידול מדומה במספר ה"תיקים" הפעילים או על הימנעות מתהליכי התייעלות נדרשים.

יתרה מכך, ההערכה לעיל היא, ככל הנראה, הערכת חסר משום שבמהלך העשור האחרון הוטלו על המש"חים משימות נוספות, אשר חייבו התארגנות מערכתית והשקעת תשומות זמן נוספות. כך למשל, ברוח מדיניות המשרד המכונה "עם הפנים לקהילה" פותחו תכניות ושירותים חדשים – כגון ועדות תכנון, טיפול והערכה; ועדות מכוח חוק מעונות יום שיקומיים; חוק פעוטות בסיכון ועוד – המרחיבים את תחומי ההתערבויות של העו"סים במחלקות ואת היקפי האחריות שלהם.

יתר על כן, מגוון רחב של תופעות חברתיות הפכו למורכבות יותר ומחייבות פיתוח של התערבויות ושירותים חדשים של העובדים הסוציאליים. גם בהיבט המינהלי, ניהול התערבויות מורכבות מחייב היום כלים תומכים בהיקף גדול יותר מבעבר ובהם ייעוץ משפטי, ניהול מכרזים, הערכה מעצבת, ניהול של מידע וידע ועוד. הערכת המחסור בתקנים, שחושבה לעיל על בסיס נתוני העבר, הינה על פְּנִיָה - הערכה חסרה.

משמעותו של המחסור בעובדים היא שהעומס המוטל על העובדים במש"חים רב ביותר ומשום כך חלק ניכר מפעילותם מוקדש ליישום חוקים, לטיפול במצבי חירום ול"כיבוי שריפות". העומס הרב גם מקשה על הפעלת עבודה מקצועית, יסודית ושיטתית. הוא פוגע בקביעת סדר עדיפויות ברור ובהקצאת משאבים יעילה, הן ברמת המחלקה והן ברמת העובד. כך, בדו"ח אופק, 89% מהנשאלים דיווחו על מידה בינונית ומעלה, בה הם עוסקים ב"כיבוי שריפות" כתוצאה מהעומס התפקודי ומתקשים לעבוד על פי תהליכים טיפוליים מובנים.

המחסור במשאבים ועומס העבודה הרב גורמים לכך שהמש"חים מצליחים לספק שירותים רק לחלק, לעיתים קטן, מהאוכלוסיות הנזקקות. גם בהגיען לאוכלוסיות אלו, הם מסוגלים להעניק להן, במקרים רבים, רק שירותים חלקיים ולא טיפול יסודי ושיטתי. מצב זה גם מקשה על המש"חים לפתח וליישם תוכניות מניעה. כך עולה מדו"ח אופק, כי כשני שלישים מהנשאלים דיווחו על מאמץ בינוני ומטה שמושקע במחלקותיהם באיתור ומניעה בקרב אוכלוסיות יעד. יתרה מכך, 68% מהמחלקות דיווחו על כיסוי חלקי בלבד של המענים הנדרשים, גם בקרב האוכלוסייה המטופלת בפועל.

**אי-שוויון בהיקף השירותים בין רשויות מקומיות וברמתם:** תוצאה נוספת של המחסור המתמשך במשאבים כספיים ואנושיים היא אי-השוויון בין רשויות המסוגלות להוסיף מתקציבן למימון שירותים ובין אלו שאין ביכולתן לעשות זאת ואף מתקשות לתרום את חלקן – רבע מהעלות, כאמור. אי-השוויון בא לידי ביטוי, בין היתר, בהבדלים ביחס שבין מספר העובדים למספר המטופלים, בהוצאה הציבורית הממוצעת לרווחה למשפחה מטופלת, במספר התכניות המיושמות ובהיקפן וכן בשיעור הנזקקים שצורכיהם זוכים למענה. רמת השירותים תלויה, אם כן, לא רק בחומרת הנזקקות אלא גם במקום המגורים<sup>10</sup>. אי-השוויון בולט בהשוואה בין היישובים הערביים והיהודיים, אך הוא קיים גם בתוך המגזרים. אי-השוויון בא לידי ביטוי גם בצמיחתם של שירותי רווחה פרטיים המיועדים למי שהפרטה בכיסו ומדירים את מי שאינם יכולים לרכוש את הסיוע לו הם זקוקים.

**תשתית חוקית מיושנת וחלקית:** חוק שירותי הסעד - התשי"ח-1958 מהווה את הבסיס הממלכתי להגשת שירותי הרווחה במש"חים. החוק הוא "חוק מסגרת" המשקף הסדר נוקשה ומיושן. הוא נמנע מהסדרה מהותית של תחומים רבים ומאציל את הסמכות לעשות כן על מחוקק המשנה. החוק מטיל את האחריות להקמת שירותי רווחה על הרשויות המקומיות כדי לתת סעד לנזקקים, אך אין בו הגדרה ברורה של השירותים ושל הזכאים להם. העדרן של "גבולות גזרה" פותח פתח להטלת משימות נוספות על המש"חים בשל צרכים מקומיים או אף לקבלתן מרצון על-ידם, משימות שאינן בהכרח תואמות את מדיניות המשרד ואת הצרכים של הנזקקים. החוק גם אינו מעניק זכות ישירה לקבלת שירות ואף אינו מגדיר מי אחראי למימון<sup>11</sup>.

אך מאז חוקק חוק שירותי הסעד ב-1958 ובעיקר מאז שנות ה-80, הלכה והתרחבה החקיקה הנוגעת, במישורין ובעקיפין, לעבודת המש"חים והיא כוללת היום מעל ל-50 חוקים שונים. כתוצאה מכך, גברה השפעתה של החקיקה והפסיקה הישראלית על עבודתם של העובדים הסוציאליים במש"חים ואילו נדרשים להתאים עצמם לדרישות החוק<sup>12</sup>. בעשורים הראשונים שלאחר חקיקת חוק שירותי הסעד, עיקרה של חקיקה זו נגע לחוקים שתכליתם הגנה על קבוצות אוכלוסייה נזקקות ובהן ילדים, חסרי ישע ואנשים עם מוגבלויות. חקיקה זו הגדירה במקרים רבים את סמכויותיהם של עובדים סוציאליים לפעול על מנת להגן על הזקוקים לסיוע. בשנים האחרונות, הדגש עבר לחוקים שתכליתם

<sup>10</sup> ראה - דו"ח מבקר המדינה 257 לשנת 2006, עמ' 651 - 660.

<sup>11</sup> ראה - ינאי, א. (2006) חוק שירותי הסעד, האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?, משרד הרווחה והשירותים החברתיים והאוניברסיטה העברית.

<sup>12</sup> Shnit, D. (1998) "The law and social work practice in Israel", in: F.M. Loewenberg: *Meeting the challenges of a changing society: Fifty years of Social work in Israel*, Magnes Press.

הענקת שירותים לבעלי צרכים מוגדרים. בהקשר זה, העו"סים נדרשים לפעול למיצוי זכויותיהם של הזכאים לשירותים שונים. על כך, יש להוסיף את ההשלכות של מה שמכונה "המהפכה החוקתית", כלומר, חקיקת חוקי היסוד החדשים, ובמיוחד חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר הכפיף את שיקול הדעת של העובדים הסוציאליים לחובה לשיקול גם ערכים חוקתיים, ליברליים ואינדיבידואליסטים.

החקיקה המעניקה היא בעיקרה תולדה של חקיקה פרטית והיא משקפת את רצונן של קבוצות אוכלוסייה מוגדרות ובעלות עניין לשפר את השירות לו הן זקוקות ולעגן אותן במסגרת שיח של זכויות ולא דווקא שיח של צרכים. כך נוצרה במהלך השנים, תשתית חוקית לא אחידה והדבר פוגע ביעילות ההקצאה הציבורית לרווחה: שירותים המעוגנים בחוקים זוכים לעדיפות על פני השירותים האחרים, הן מבחינת המשאבים הכספיים המוקצים להם והן מבחינת הקצאת הזמן של העובדים, זאת למרות שחיוניותם של רבים מהשירותים חסרי התשתית החוקית אינה נופלת מזו של השירותים המעוגנים בחוקים.

מעבר לחקיקה המְבִנֶה והמעניקה, חשוב לציין את חוק העובדים הסוציאליים, שחוקק לפני למעלה מעשור. החוק עיגן את תפקידם הייחודי של העו"סים בניהולם ובהפעלתם של שירותי הרווחה. הוא הגדיר לראשונה מה היא עבודה סוציאלית מנקודת המבט של החוק וקבע את חובותיהם האתיים של העובדים הסוציאליים ואת זכויותיהם של הפונים אליהם. חוק זה ביסס את מעמדה של העבודה הסוציאלית כפרופסיה שוות מעמד לפרופסיות אחרות וותיקות, והעניק לעובדים הסוציאליים מסגרת סטטוטורית לפעילותם לא רק כלפי לקוחותיהם, אלא גם במסגרת מחויבויותיהם לעמיתים למקצוע ולפרופסיה.

**מחסור בידע אמפירי ובשיטות עבודה מובנות בפרקטיקה:** בשנים האחרונות, העבודה הסוציאלית נדרשת, יותר מבעבר, להציג את הידע המשמש אותה לביקורת הציבור. העיסוק במקורות הידע של העובדים הסוציאליים החל אמנם כבר בימיה הראשונים של הפרופסיה<sup>13</sup>, אך שינויים בסביבה בה פועלים המש"חים נותנים משנה תוקף לדרישה הגוברת לשקיפות.

<sup>13</sup> דמה שראשיתו בנאומו המפורסם של Flexner שתהה כבר ב-1915, אם ניתן לראות בעבודה סוציאלית פרופסיה בפני עצמה לאור השימוש שלה במגוון רחב של מקורות ידע הבאים מדיסציפלינות אחרות. כיום, למרות הויכוחים ביחס לשאלה האם העבודה הסוציאלית צריכה להיות פרופסיה, יש הסכמה שהעבודה הסוציאלית בישראל ובעולם השיגה לעצמה מאפיינים של פרופסיה. ראו בעניין זה:

Weiss-Gal, I & Welbourne, P. (2008) "The professionalization of social work: A cross-national exploration", in: *International Journal of Social Welfare*, Vol. 17: pp. 281-290;

Weiss, I., Spiro, S.E., Sherer, M., Korin-Langer, N. (2004) "Social work in Israel: Professional characteristics in an international comparative perspective", in: *International Journal of Social Welfare*, Vol. 13: pp. 287-296.

בין השינויים הללו ניתן למנות את הלגליזציה הגוברת של הפרקטיקה; הדרישה – מצד הציבור ומצד של מקבלי החלטות בממשלה ובכנסת – להנהגת "מינהל ציבורי חדש" – New Public Management – השואב את שיטות הניהול שלו מהמגזר העסקי; החדירה המהירה של האינטרנט והשינוי בנגישות הציבור לידע; השיח הרחב של זכויות האדם ובמיוחד של זכות הציבור לדעת ועוד. לדרישה חיצונית זו לשקיפות של הידע המקצועי, נוספת דרישה הבאה מקרב הפרופסיה והיא הנוגעת לאיכותו של הידע המשרת את הפרקטיקה.

חוקרים ומנהלים הדוגלים ב-evidence-based practice<sup>14</sup> סוברים שרק ממצאים מחקריים בדוקים יכולים לשמש מקור ידע ראוי לפרקטיקה של העבודה הסוציאלית. הם טוענים ששיקול הדעת הניתן בפועל לעו"סים רחב מדי ודורשים שהעו"סים יאמצו שיטות עבודה מובנות שבמרכזן פרוטוקולים ו-practice guidelines המנחים את עבודתם והמבוססים על סקירה שיטתית ושוטפת של הממצאים ממחקרים אמפיריים<sup>15</sup>. אך ספק אם הידע הפרקטי הדרוש לעוסקים בפרקטיקה קיים במידה מספקת וספק אם הוא מתפתח בקצב ראוי. מחסור זה נובע, בין היתר, מהשינויים התכופים בצרכים של הפונים לשירותי רווחה ממורכבות המשימות המוטלות על העו"סים. בהקשר זה, מזכיר שמקצוע העבודה הסוציאלית קיים היום ביותר מ-120 מדינות ברחבי העולם<sup>16</sup>. למרות שהוא התפתח באופן שונה ממדינה למדינה, ישנה הסכמה רחבה כי מדובר במקצוע השואף לחולל שינויים באדם בסביבתו. ההנחה של העבודה הסוציאלית היא שמקור המצוקה של הפונים לשירותי הרווחה הוא בשילוב של גורמים תוך-אישיים, משפחתיים, קהילתיים וחברתיים. לכן מושם בה דגש על שילוב מתמיד בין התערבות ברמת המיקרו (פרט, זוג), ברמת המָּו (משפחה, קבוצה) וברמת המאקרו (קהילה וחברה). העבודה הסוציאלית מבקשת להתערב בכל הרמות הללו ולנקוט במְּוון מתודות – ומכאן מורכבות המשימות המוטלות על העו"סים. יתרה מכך, הספרות בעולם מלמדת שחלק ניכר מהעובדים הסוציאליים ממעטים להשתמש בידע המבוסס על מחקר גם כאשר זה קיים. היא מצביעה שוב ושוב על כך שעו"סים ממעטים לתכנן את התערבויותיהם, אינם פועלים על פי פרוטוקולים ופרוצדורות שנבחנו ונבדקו ומרבים לבסס החלטותיהם על ניסיונם, האינטואיציה

<sup>14</sup> "...the conscientious, explicit and judicious use of current best evidence in making decisions regarding the welfare or care of individuals, service-users, clients and/or carers" - Plath, D. (2006) "Evidence-Based Practice: Current Issues and Future Directions", in: *Australian Social Work*, Vol. 59(1): p. 58.

<sup>15</sup> Rosen, Aaron and Enola K. Proctor (Eds.), (2004) *Developing Practice Guidelines for Social Work Intervention*, New York: Columbia University Press.

<sup>16</sup> פסקה זו מבוססת בין היתר על דברים שכתבה ד"ר עידית וייס-גל, חברת הוועדה. נהוג להתייחס לסוף המאה ה-19 ותחילת המאה ה-20 כתחילתה של העבודה הסוציאלית בעולם ול-1931 כתחילתה של העבודה הסוציאלית בישראל.

שלהם ועל מי שנחשב בעיניהם כבר סמכא<sup>17</sup>. כך גם העלה מחקר שנערך בקרב עובדים סוציאליים בירושלים<sup>18</sup>. הדבר קשור, ככל הנראה, לקשיים הייחודיים בהם נתקלים עובדים סוציאליים בישראל בבואם לאמץ גישה השמה דגש על evidence-based practice<sup>19</sup>. סביר להניח שהדרישה, הן זו שבאה מתוך הפרופסיה והן זו שבאה מהחוג, לתכנון התערבויות ולביצועם של פרוטוקולים שיעילותם נכחנה ואושרה – תגבר עוד בשנים הקרובות. בהקשר של עבודת הוועדה, העדרם של פרוטוקולים מקובלים לביצוע התערבויות הופכת כל ניסיון לבחון את העומס המוטל על העו"סים במש"חים למשימה מורכבת עד מאוד.

**התפתחות העבודה הסוציאלית בישראל<sup>20</sup>:** תחילתה של העבודה הסוציאלית המקצועית בישראל בשנת 1931, עם הקמת המחלקה לעבודה סוציאלית של הוועד הלאומי בראשות הגב' הנרייטה סאלד. אז נקבע לראשונה שהענקת שירותים סוציאליים מחייבת העסקת אנשי מקצוע. מנקודה זו ואילך אנו עדים לצמיחה, גיוון והתמקצעות של העבודה הסוציאלית בארץ. העבודה הסוציאלית הישראלית אימצה, בהדרגה אך בעקביות, את האפיונים של פרופסיה: בסיס ידע מוגדר ומתפתח, הכשרה אקדמית, התאגדות מקצועית, קוד אתיקה, הגנה על המותג (המונח "עבודה סוציאלית"), שליטה על תחום פעילות ויוקרה מקצועית.

**גידול וגיוון פנימי:** התפתחות השירותים לוותה בדיפרנציאציה בין תחומי פעילות. העבודה הסוציאלית הכוללנית במחלקות לשירותים חברתיים נותרה תחום הפעולה הגדול ביותר, אך מרבית העובדים הסוציאליים מועסקים כיום בשירותים מתמחים, אם בתוך המחלקות ואם בארגונים אחרים. בעשורים האחרונים נוצרו גם תהליכי הכרה (בשלב זה פנימיים למקצוע) בתחומים וברמות של מומחיות מקצועית.

**התארגנות מקצועית:** התפתחות המקצוע נבעה במידה רבה מכוחו של האיגוד המקצועי, שנשען מצידו על כוחה של הסתדרות העובדים. איגוד העובדים הסוציאליים הוקם כבר בשנת 1937, ושלב, מתחילת דרכו, פעילויות של איגוד מקצועי, עם פעילויות של אגודה פרופסיונאלית ושל שדולה לקידום מדיניות רווחה.

<sup>17</sup> "The opinions of others, pronouncements of authorities, unchecked intuition, anecdotal experience, and popularity" - Gambrill, E. (1999) "Evidence-based clinical practice: An alternative to authority-based practice", in: *Families in Society*, Vol. 80: pp. 341-350.

<sup>18</sup> איגלשטיין, טייטלבוים ושור (2007) *צרכי המידע של עובדים סוציאליים בירושלים*, האגף למחקר, תכנון והכשרה ומכון סאלד.

<sup>19</sup> Sabah, Y. and P. Cook-Craig (in press) Learning Teams and VCoP's: Managing Evidence and Expertise beyond the Stable State, *Research on Social Work Practice*.

<sup>20</sup> פסקה זו מבוססת על דברים שכתב פרופ' שמעון שפירו.

**הגנה על המותג ובלעדיות של תחומי פעולה:** כוחו של האיגוד אפשר לו, במהלך השנים, להחדיר בקרב שירותי הרווחה, במיוחד בקרב המחלקות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות, את העיקרון שמשרות שמוגדרות כ"עבודה סוציאלית" יאוישו רק על ידי עובדים סוציאליים כשירים: רק מי שעבר תהליך של הכשרה מקצועית והסמכה יוכל להציג עצמו כעובד סוציאלי. זאת בשונה מהמצב בארצות רבות אחרות, בהן המשרות של עבודה סוציאלית, וכן המותג, פרוצים. הבלעדיות של תחומי פעולה וההגנה על המותג, קיבלו תוקף חוקי עם חקיקת חוק העובדים הסוציאליים בשנת 1996.

**שינוי במהות העיסוק המקצועי:** במהלך השנים עבר הדגש מפעילויות בעלות אופי מינהלי, כמו בדיקת זכאות לתמיכה חומרית, לפעילויות שנתפסות כמקצועיות, כמו טיפול וניהול מקרה (case management). יחד עם גדל מאד היקף החקיקה שמגדירה את התפקידים והסמכויות של העובדים הסוציאליים.

**אתיקה מקצועית:** קוד אתיקה נכתב ואומץ על ידי איגוד העובדים הסוציאליים בשנת 1978. הכללים הופעלו תחילה באופן וולונטרי, עד לחקיקת חוק העובדים הסוציאליים שיצר את המנגנונים לאכיפת מקצת כללי האתיקה.

**הכשרה מקצועית:** הקורס הראשון לעובדים סוציאליים נפתח בשנת 1934, ותוך זמן קצר הפך למסגרת הכשרה דו-שנתית. בשנת 1958 נפתח בית הספר לעבודה סוציאלית של האוניברסיטה העברית. מאז ועד היום גדל מאד היקף ההכשרה למקצוע ועלתה רמת ההכשרה, עד למצב היום שבו בתי ספר או מחלקות לעבודה סוציאלית קיימים בחמש אוניברסיטאות ובחמש מכללות, במרביתן לימודים לתואר ראשון ושני, ובאוניברסיטאות גם לתואר שלישי.

במהלך השנים השתנו גם הדפוסים והתכנים של ההכשרה לעבודה סוציאלית. בתחילת הדרך בלטה הדומיננטיות של גישות פסיכו-דינאמיות שהיו מקובלות בצפון אמריקה בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת, ואילו בעשורים האחרונים הפכו תכני ההכשרה למגוונים ואקלקטיים יותר, וניכרת השפעה של גישות מערכתיות, קוגניטיביות, ביקורתיות ועוד.

**יצירת ידע:** בתחילת דרכה נסמכה העבודה הסוציאלית הישראלית על ידע ומודלים של פעולה שנוצרו בגרמניה, באנגליה ובצפון אמריקה. במהלך השנים גדלה הפעילות המחקרית באוניברסיטאות בישראל, במכוני מחקר ובארגוני רווחה. אלה יצרו ידע שהעמיד במבחן מודלים זרים ופיתחו דגמים של עבודה סוציאלית שתואמים את צרכי החברה הישראלית.

**מעמד המקצוע:** התהליכים שתוארו לעיל, ובמיוחד השליטה הגוברת על תחום פעולה יחד עם התפתחות ההכשרה המקצועית תרמו לא מעט להעלאת יוקרתו של המקצוע, כפי שהדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, באמצעי התקשורת.

**לסיכום,** במהלך השנים שחלפו, מאז תחילת דרכה של העבודה הסוציאלית הישראלית, היא עברה תהליך עקבי של פרופסיונליזציה שבא לידי ביטוי בשדרוג דפוסי ההכשרה למקצוע והפעילות המקצועית, חיזוק כוחו של המקצוע לעומת מקצועות אחרים ומנגנונים ביורוקרטיים, וכן העלאת יוקרתו. בשנים האחרונות חלה נסיגה מסוימת בתהליך זה, בעיקר כתוצאה מהחלשת כוחם של איגודי עובדים, אך מוקדם עדיין להעריך משמעות התפתחות זו.

**דגש יתר על התמחות תוך הטלת משימות מורכבות על העו"סים הכוללניים:** כמחצית מכלל העו"סים במש"חים משמשים, באופן מלא או חלקי, כעובדים כוללניים. עובד סוציאלי כוללני (Generalist Social Worker) אמור לטפל במגוון רחב של נזקקויות ולשפר את תפקודם האישי, המשפחתי והחברתי של הפונים אליו על-ידי ייעוץ, טיפול ישיר ועקיף והפנייה למוסדות ושירותים רלוונטיים<sup>21</sup>. עבודה כוללנית היא גישה אינטגרטיבית הדורשת ידע וניסיון רב לצד יכולת לנהל את הטיפול ולעֶבֶר בו לפי הצורך עמיתים מומחים. על-פי סקר שערך המשרד בשנת 2006<sup>22</sup>, 75% מבין העו"סים במחלקות הרווחה אכן סבורים, כי מהות התפקיד של עו"ס כוללני היא האחריות על ניהול תהליך הטיפול לכל אורכו ולתוצאותיו. אלא שהסקר מרמז כי העובדים הכוללניים נוטים להיות צעירים יותר ומנסים ומשכילים פחות מעמיתיהם המומחים. הם נדרשים לטפל במשפחות עם בעיות מרובות, להבדיל מהמומחים המתמקדים בבעיה מוגדרת. בדמה לכן שלרוב, דווקא העובדים בעלי ההכשרה הבסיסית, שטרם צברו ניסיון ו/או מומחיות, נדרשים למלא תפקידים מורכבים יותר.

האגף לתכנון, מחקר והכשרה במשרד ערך ב-2006 סקר בקרב עו"סים כוללניים במש"חים. המדגם בסקר כלל 278 עובדים סוציאליים. נמצא שמרבית העו"סים הכוללניים (73%) לא בחרו בתפקיד זה אלא הוצבו בו. עבור 61% מהנשאלים, תפקיד העו"ס כוללני הינו התפקיד הראשון בקריירה המקצועית.

<sup>21</sup> ראה תע"ס 2.4

<sup>22</sup> גורבטוב, ר. ואיגלשטיין, ש. (2007) סקר עובדים סוציאליים כוללניים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

נמצא כי רמת שביעות הרצון של עו"ס כוללני נמוכה באופן משמעותי משביעות הרצון של עו"סים העוסקים בתפקידים אחרים. רמת השחיקה מהעבודה והרצון של העו"ס כוללני לעבור לתפקידים אחרים בתוך המחלקה, גבוהה יותר משל העו"סים העוסקים בתפקידים אחרים. הסיבות לכך הן – תדמית נמוכה של התפקיד מול תפקיד ההתמחות; עומס רב ומחסור בזמן כדי לטפל כראוי בפונים; העדר של הזדמנויות להתפתחות מקצועית; ניירת וביורוקרטיה מכבידה. במשתנים אלה קיים הבדל ניכר בין העו"ס כוללני לבין העו"סים העוסקים בתפקידים אחרים.

**ריבוי של ספקי שירותים:** כתוצאה מהתפתחותם ההיסטורית של שירותי הרווחה ומהמדיניות בה נקטו ממשלות ישראל בעשורים האחרונים, רבים מהשירותים מסופקים כיום באמצעות ארגונים לא ממשלתיים בפיקוח הממשלה. להפרטה חלקית זו יש יתרונות, אך עם זאת, היא משנה את אופיים של המש"חים מגופים העוסקים בעיקר בתכנון ובאספקת שירותים לארגונים אשר להם גם תפקידים בעלי אופי ניהולי ופיקוחי, כמתחייב ממערכת היחסים בינם לספקי השירותים. כתוצאה מכך, חל צמצום בקשר הישיר בין המש"חים לבין חלק מלקוחותיהם המקבלים את השירותים מספקים חיצוניים. יתרה מכך, ההפרטה החלקית מביאה לריבוי במספר הספקים העוסקים באספקת שירותי רווחה ממלכתיים ועירוניים<sup>23</sup>. ריבוי זה יוצר זירת שירותים מורכבת, המאופיינת בסוגים שונים של חבריות בין-ארגונית ומקשה על יכולת המדינה והרשויות לנטר ולבקר באופן יעיל את פעילות הארגונים. מצב זה מביא לכפילויות, לתחרות רבה ולחוסר תיאום. הטלת האחריות לאספקת השירותים על ארגונים חיצוניים מביאה גם לכך שידע מקצועי רב מתרכז בהם ואינו עומד לרשות מחלקות הרווחה<sup>24</sup>.

**השתתפות מועטה של הצרכנים ושל החברה האזרחית:** על אף מגמה של התחזקות ההכרה בחשיבות של שיתוף מקבלי השירות בעיצוב המדיניות וביישומה ובצורך לפתח שירותים רגישי תרבות, דת ומגדר, עדיין ממעטים המש"חים בשיח עם צרכני השירותים ועם ארגוני החברה האזרחית הפועלים בקהילותיהם. בהקשר זה, ממצאי דו"ח אופק מלמדים כי 84% ממשתתפי המחקר העידו על מידה מועטה ביותר או על העדר של שיתוף לקוחות בעיצוב מדיניות המחלקות. נדמה לכן שהתרומות האפשריות של ארגונים וולונטריים ושל ההון החברתי לקידום קהילות בסיכון אינן באות לידי ביטוי מלא<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> ראה לדוגמה - כץ, ח. (2007) קידום חברות בין-ארגונית, ביו-תחומיות ובין-מגזריות בשירותי הרווחה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

<sup>24</sup> ראוי לציין שתהליך ההפרטה החלקית גורם גם שעצמתו של הסינגור הפוליטי של עמותות נחלשה מאד בגלל התלות של הארגונים בכספים ובתקציבים ממשלתיים. ראה: שמיד, ה. (2008): "התמורות במדיניות הרווחה ואספקת שירותים חברתיים לילדים ולנוער בסיכון", במסגרת הרצאה בכנס העשור לאשלים.

<sup>25</sup> ראה: קטן, י. וע. וויס-גל (2007) תפקידי הממשלה בפיתוח חברה אזרחית והון חברתי בקהילות בסיכון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

**קשיים בהפעלת שירותי הרווחה ברשויות קטנות:** חוק שירותי הסעד התשי"ח - 1958, המחייב כאמור כל רשות מקומית להקים מחלקה לשירותים חברתיים, מתעלם מהשונות הרבה בגודלן של אלו. החוק אינו מבחין, לדוגמה, בין המועצה האזורית מגילות המונה פחות מאלף תושבים לעיר הבירה בה מתגוררים קרוב לשלושת רבעי מיליון נפש. אך המש"חים ברשויות הקטנות, ואף בבינוניות, מונים מספר עובדים מצומצם: בשני שלישים, לערך, מהמש"חים, מספר התקנים נמוך מ-10 וב-90% מהרשויות, הוא אינו עולה על 30.<sup>26</sup> הרוב המכריע של המש"חים הם, לפיכך, ארגונים קטנים והם מתקשים לספק את מלוא השירותים ברמה הראויה, במיוחד לאור הגיוון הרב בתפקידים הסטטוטוריים והאחרים המוטלים עליהם.

**שימוש מצומצם בתקשוב:** השימוש במחשבים במש"חים לצרכים תפעוליים ומינהליים מועט וחדירת האינטרנט אף היא עדיין איטית. במרבית המש"חים, השימוש בטכנולוגיות אלו מוגבל על אף המאמצים שעשה המשרד בשנה האחרונה. כך, דו"ח אופק מצא שרק ב-15% מהמחלקות קיימת הלימה בין מערך המחשוב הקיים לבין הצרכים והמשימות העומדות בפניהן.

**העדר תכנון ומדידת תוצאות:** עבודת המש"חים מאופיינת לרוב בהעדר תכנון ובאי-הגדרה של יעדים ותוצאות, הן ברמת הארגון והן ברמת העובד. כך עולה מדו"ח אופק לפיו 67% מהמחלקות דיווחו על היעדרם של מדדי תוצאה מוגבלים ומתוכננים ועל מודעות נמוכה לבקרה על התהליכים הטיפוליים.

**מעורבות נמוכה של המחלקות בסוגיות של עוני ואבטלה:** עשרות שנים אחרי החקיקה של חוק הבטחת הכנסה וההפרדה בין עזרה חומרית וטיפול סוציאלי<sup>27</sup>, חלק ניכר מהפונים למש"חים עדיין חיים בעוני (ראה מסגרת). אך עדויות שונות מצביעות על מעורבות נמוכה של המחלקות לשירותים חברתיים בנושא העוני<sup>28</sup>. גם דו"ח אופק הצביע על כך שרק שלישי מהמש"חים מפעילים תוכניות מקומיות להתמודדות עם בעיית העוני. מעורבות נמוכה זו נובעת ככל הנראה מאי-בהירות לגבי עמדת המשרד בדבר תפקיד המש"חים בהקשר לעוננים של הפונים אליהם, זאת לצד תפיסת מנהלי מחלקות ועובדיהן

<sup>26</sup> הנתונים נמסרו על-ידי תחום בכיר לארגון ומינהל ברשו"מ של המשרד.

<sup>27</sup> בשנת התקציב 2009, המשרד עדיין מממן סיוע כספי בהיקף של 172 מיליון ₪. 51 מיליון ₪ מיועדים לצרכים מיוחדים של ילדים, משפחות וזקנים ולסיוע לבודדים והיתר מיועדים בעיקר לאוכלוסיית הנכים.

<sup>28</sup> ראה: קטן, י., גל, ג'. ווייס-גל, ע. (2009) "תפקידה של המקומיות בהתמודדות עם בעיית העוני", בתוך: *חברה ורווחה*, כרך כ"ט 3-2: עמ' 283 - 309. ראה גם:

Monnickendam, M., Katz, C., & Monnickendam, M. S. (2009) "Social Workers Serving Poor Clients: Perceptions of Poverty and Service Policy", in: *British Journal of Social Work*, (in press).

שזו סוגיה המוטלת כולה לפתחה של הממשלה. כך, למרות שרבים סבורים שהמש"חים צריכים למלא תפקיד בתחום זה ולמרות שחלק ממחלקות הרווחה עסקו או עוסקות בנושא זה, נותרה סוגיה זו ללא הכרעה.

כאמור לעיל, המשרד והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ערכו ניתוח של קובץ נתוני יסוד, הכולל מידע שנאסף על הפונים למש"חים וזיווגה אותו עם קובץ שכירים של מס הכנסה. הניתוח הראה כי בכמחצית מהמשפחות הרשומות במחלקות לשירותים חברתיים ישנו לפחות שכיר אחד. השכר הממוצע של שכירים אלו הוא כמחצית מהשכר הממוצע במשק, גבוה אך במעט משכר המינימום ועומד על 3,560 ש. השכר הממוצע הנמוך ביותר – 2,905 ש – נמצא בקרב משפחות שבהן הנזקקות "סטייה חברתית" היא זו העיקרית. בקרב משפחות שהנזקקות העיקרית שלהן היא "מוגבלות", נמצא השכר הממוצע הגבוה ביותר – 3,898 ש.

**יזמות מקומית חלקית:** אין חולק שיש חשיבות רבה לחדשנות ויזמות במש"חים, שכן הן מאפשרות מתן מענה לצרכים מקומיים ייחודיים ונותנות ביטוי ליצירתיות המקצועית של עובדים ששיגרתם קשה ושוחקת. בחינת רמת היזמות במחלקות רווחה שונות מצביעה על פערים בין מחלקות המפתחות מיזמים מקומיים חדשניים לבין מחלקות אחרות בהן רמת היזמות המקומית היא נמוכה ביותר<sup>29</sup>.

עד כה, הצבענו על כך שהתשתיות העומדות לרשות המש"חים לוקות בחסר ובמקרים אחדים אף רעועות ומיושנות. סקרנו את הליקויים בתשתית החוקית, בתשתית המשאבים, בתשתית הידע המקצועי ובתשתיות הניהוליות. לסיום פרק זה, חשוב להדגיש שהשינויים והמגמות שצינו, ובמיוחד תהליך ההפרטה, משנים גם את תפקידי המטה של המשרד. הם מחייבים שהמטה יהיה בעל יכולת משילות מוכחת, במוכן של קביעת המדיניות, קביעת הסטנדרטים של איכות וכמות ופיקוח על תהליכים ועל תוצאות. בהעדר מטה חזק, הממשל המרכזי מתקשה למשול, להבטיח שוויון ברמת השירותים, לפקח על יחידות השדה ולקבוע את גבולות של שיקול הדעת של הרשות ושל העובד<sup>30</sup>. רפורמה במחלקות לשירותים חברתיים מחייבת לכן, לצד תיקון התשתיות במש"חים, גם בחינה מקיפה של מטה המשרד, מבנהו ומיומנויותיו. הדו"ח אינו עוסק בסוגיה זו, אך לית מאן דפליג, שהיא מחייבת בחינה יסודית.

<sup>29</sup> על פערים בין מש"חים בפיתוח תוכניות בתחומים שונים מצביע בין השאר דו"ח אופק.

<sup>30</sup> פסקה זו מבוססת בין היתר על דברים שנשא פרופ' הלל שמיד בכנס העשור ל"אשלים" בשנת 2008.



## פרק שני

עיקרי הרפורמה המוצעת

*עיקרי ההמלצות*



**פרק שני:****עיקרי הרפורמה המוצעת****עיקרי ההמלצות**

**ה**וועדה במליאתה בחנה את המגמות בסביבה בה פועלים המש"חים ואת הליקויים בתשתיות המשמשות אותם כפי שתוארו בפרק הקודם. הוקמו שבע ועדות משנה כדי לדון בקשיים אלו. ועדות המשנה עסקו בנושאים הבאים: הגדרת הייעוד, החזון וגבולות הגזרה של פעילות המש"חים; כוח אדם, תקינה ועומסים; תקציב; תשומות של מידע וידע; תהליכי עבודה פנים-ארגוניים; תהליכי העבודה של המש"חים עם המשרד, ארגוני המגזר השלישי וארגונים אחרים בסביבתם. ועדת משנה נוספת הוקמה כדי לדון בקשייהן הייחודיים של המחלקות הקטנות. מליאת הוועדה דנה בהמלצות ועדות המשנה וגיבשה סדרה של המלצות ראשוניות. אלו פורסמו בדו"ח ביניים בחודש יוני 2009. חברי הוועדה קבלו הערות רבות. פורום יושבי הראש של ועדות המשנה אף קיים מעין שימוע למי שביקש להופיע בפניו. ההמלצות המפורטות להלן, מצטברות לכלל רפורמה המבקשת לשנות את דרכי פעולתן של מחלקות הרווחה, חמישים שנה אחרי שהן נקבעו בחקיקת חוק שירותי סעד ושלושים שנה אחרי "תכנית השינוי".

פרק ההמלצות שלהלן מחולק לשלושה: החלק הראשון כולל הגדרה מחודשת לייעודן של המחלקות לשירותים חברתיים והגדרת החזון שלהן, כלומר תיאור המצב הרצוי לכשתושלם הרפורמה המוצעת. בחלק השני, מפורטים העקרונות הבסיסיים לרפורמה המוצעת ולאחריהם, בחלק האחרון, ההמלצות בנושאים השונים המבוססות על דיוני המליאה בהמלצות ועדות המשנה ובהערות שהתקבלו כאמור לעיל.

### **הייעוד של המש"חים וחזון הרפורמה<sup>31</sup> (כיצד ייָאו המש"חים לכשתושלם הרפורמה המוצעת?)**

ייעודן של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הוא לשפר את איכות חייהם ואת התפקוד של פרטים, משפחות, קבוצות וקהילות הנתונים במצבי מצוקה ומשבר, באופן זמני או מתמשך, מפאת מוגבלות, חולי, עוני והדרה חברתית, קשיי תפקוד וסטייה חברתית, אבטלה, אפליה, ניצול ופגיעה, הן בעתות רגיעה והן בשעת חירום. המש"חים פועלים לשם סיוע ועזרה לאוכלוסיות שבטיפולם, כדי שאלה יוכלו לפעול ולתפקד באורח תקין ועצמאי, ככל האפשר, בחיי היומיום.

<sup>31</sup> פרק זה מבוסס ברובו על דיוני הוועדה בהמלצות ועדת משנה בראשות מר מוטי וינטר.

העזרה לאוכלוסיות המטופלות נעשית בדרך של אבחון, הגנה, תמיכה, סיוע אישי, משפחתי או קהילתי, איתור ומניעה, טיפול ושיקום, מתן מידע, מיצוי זכויות, סינגור ותיווך, ייעוץ והדרכה, או בכל דרך נוספת. המש"חים פועלים לקדם קהילות בסיכון במטרה להופכן לקהילות חסונות.

המחלקות פועלות באופן שוויוני, תוך שמירת ערכי ההגנה על הפרטיות וכבוד האדם וכן על ערכי מקצוע העבודה הסוציאלית. ייעוד זה של המש"חים יוגשם על ידי יישום העקרונות המפורטים מטה המציירים את חזון הוועדה למחלקות לשירותים חברתיים עם השלמת הרפורמה.

■ **אוכלוסיית היעד העיקרית:** המחלקות לשירותים חברתיים תמקדנה את פעולותיהן בפרטים, במשפחות, בקבוצות ובקהילות הפגיעות ביותר בחברה, באוכלוסיות הסובלות ממצבי מצוקה אישיים, כלכליים, וחברתיים, הן בשעת שיגרה והן בזמן משבר וחירום, ובאֶלוֹ שזכאותן לשירותי רווחה נקבעה בחקיקה. במסגרת זו, תקבע כל מחלקה את סדרי העדיפות שלה בהקצאת משאביה.

■ **חיקת חוק שירותי רווחה:** השירותים יינתנו באופן שוויוני והוגן תוך הגנה על כבודם ופרטיותם של הנזקקים ושמירה על ערכי מקצוע והאתיקה של העבודה הסוציאלית, ללא הבדל דת, לאום, מין או מקום מגורים, הכול בהתאם לחוק שירותי הרווחה שיחוקק על-ידי הכנסת ויבוא במקומו של חוק שירותי הסעד הקיים<sup>32</sup>.

■ **משאבים:** המחלקות תזכינה למשאבים פיזיים, כספיים ואנושיים המאפשרים להם לתת שירותים ברמה הנדרשת.

■ **שיטות ההתערבות של המחלקות:** המש"חים ישאפו לחולל תהליכים שמטרתם לחזק, לקדם ולשפר את התפקוד האישי, המשפחתי והחברתי של הפרטים, המשפחות והקהילות, הנמצאים או שיש חשש שתמצאנה, במצבי מצוקה, משבר, סיכון או סכנה. זאת ועוד: המש"חים ישאפו לחזק את החוסן הקהילתי והסולידריות החברתית, ברמה המקומית והארצית. המחלקות ימלאו את ייעודן תוך שימוש בכלים מקצועיים מגוונים, המותאמים לצרכי האוכלוסייה ובהם אבחון, הגנה, תמיכה, יעוץ והדרכה, סיוע אישי,

<sup>32</sup> הערה: הצעה של חוק חדש להסדרת הפעילות של שירותי הרווחה הוכנה על-ידי צוות בראשות עו"ד בתיה ארטמן, היועצת המשפטית של המשרד וחברת הוועדה. הוועדה דנה בקווים כלליים בהצעה וממליצה לשר הרווחה והשירותים החברתיים לאמצו ולפעול לחקיקתו. עם זאת, הוועדה לא הגיעה להסכמה בסוגיית העיגון בחוק של זכות הפונה למחלקה לשירותים חברתיים - לקבל שירות ובלבד ששירות זה נמנה בין השירותים שב"סל שירותי הרווחה", שיותקן לאחר חקיקת החוק. סוגיה זו מובאת לכן להכרעת השר.

טיפול משפחתי, פיתוח קהילתי, איתור ומניעה, טיפול ושיקום, מתן מידע, קידום של מיצוי זכויות אזרחיות וחברתיות, סינגור, פרקטיקת מדיניות, או בכל דרך מקצועית אחרת המתערבת באדם ובסביבתו.<sup>33</sup>

■ **ניהול ההתערבות:** כלל הטיפול של המחלקה לשירותים חברתיים בכל יחיד, משפחה, קבוצה או קהילה ינוהל על ידי מנהל התערבות<sup>34</sup>. מנהל ההתערבות הוא עובד סוציאלי שמונה לשמש בתפקיד זה על ידי מי שיוסמך או יוסמכו לכך בכל מחלקה על פי כללים שיקבע המשרד. על פי הצורך, הטיפול יינתן על ידי עו"סים ובעלי מקצוע אחרים בתיאום עם מנהל ההתערבות. בחירת מנהל ההתערבות תהיה על פי מידת ההתאמה בין נזקקותו העיקרית של הפונה או אפיוני הקהילה, לבין מומחיותו של עו"ס המשפחה או של העו"ס הקהילתי.

■ **המשפחה במוקד ההתערבות:**<sup>35</sup> המשפחה<sup>36</sup> בסביבתה תהווה מוקד ההתערבות של המחלקה. מנהל ההתערבות של משפחה יהיה, ככל שניתן, עובד סוציאלי שהוסמך לשמש כעו"ס משפחה. עו"ס המשפחה יזכה להכשרה מתאימה ומעמדו יהיה כשל מעמד העו"סים המומחים<sup>37</sup>. צוות עובדי המשפחה, לרוב צוות שכונתי, הוא גרעין המחלקה ועומד במרכז המבנה שלה. זאת ועוד: כיון שהמשפחה תעמוד במוקד ההתערבות, ייקבע ככלל, שמרבית העובדים הסוציאליים במחלקה יעברו הכשרה ויוסמכו לשמש בתפקיד עו"ס משפחה. כך גם לגבי עובדים שהתמחו בתחומים מוגדרים: אם הם ייקבעו כמנהלי ההתערבות, תהיינה באחריותם כלל ההתערבויות בהתאם לצרכיה של המשפחה. בד בבד, עם חיזוק הראייה המשפחתית, המחלקות תעסוקנה גם בעבודה סוציאלית קהילתית באמצעות עו"סים קהילתיים והגישה הקהילתית תוטמע בקרב שאר העובדים.

■ **מצינות, למידה וחדשנות:** המשרד והמעסיקים יתמכו בחתירה מתמדת למצינות מקצועיות במש"חים באמצעות למידה מתמשכת, תוך גילוי יזמות וחדשנות בכל הרמות הארגוניות, ובהתאם לתכניות וכלי התערבות המגדירים ומוודדים השגת תוצאות.

<sup>33</sup> ראה: וייס-גל, ע. (2007) "גישת האדם בסביבתו וביטוייה באידיאולוגיה המקצועית והפרקטיקה של עובדים סוציאליים בישראל", בתוך: *חברה ורווחה*, כרך כ"ז: 4: עמ' 567 - 596.

<sup>34</sup> case-manager

<sup>35</sup> הוועדה דנה בדיון וחשבון הוועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל ושמעה את פרופ' יואב לביא שעמד בראשה. הוועדה קבלה הודעה שהנהלת המשרד קבלה את עקרונות דו"ח זה. המלצה זו מתבססת על דו"ח לביא.

<sup>36</sup> כולל יחיד החי במשק בית נפרד.

<sup>37</sup> סוגיית הרמות המקצועיות והסמכתם של עו"סים מומחים נמצאת בדיון בין המשרד למועצת העבודה הסוציאלית וגורמים נוספים. המלצת הוועדה היא שבכל מקרה, מעמדו של עו"ס משפחה יהיה כשל עו"ס מומחה, כפי שמעמד זה יקבע בהמשך.

- **מערכות מידע מתקדמות:** המש"חים ינהלו את עבודתם השוטפת ויבחנו את תוצאותיה באמצעות מערכות מידע מתקדמות.
- **מש"חים כיחידה של הרשות המקומית:** המחלקות תהוונה שירות חברתי וקהילתי מוביל ומשפיע בתחומי התכנון ובעיצוב המדיניות החברתית המקומית והלאומית. הן תעסוקנה בתכלול שירותי הרווחה המקומיים – במגזר הציבורי, הוולונטרי והפרטי. הן תפעלנה תוך שיתוף פעולה רציף עם מחלקות אחרות ברשות המקומית וכן עם גורמים נוספים בסביבתן, למען אוכלוסיות היעד של המחלקה. המש"חים יהוו חוליה מרכזית בהובלה, בתכנון ובעיצוב של המדיניות החברתית המקומית וגורם משפיע על המדיניות החברתית הלאומית בתחומי הרווחה.
- **שיתוף לקוחות:** המחלקות תפעלנה בשותפות עם הלקוחות, משפחותיהם וכן עם עמותות המייצגות אותם, תוך גילוי רגישות תרבותית וחברתית.
- **הבניית ההתערבות:** המש"חים יתכננו ויבנו את התערבויותיהם בפרטים, במשפחות, בקבוצות ובקהילות, בין היתר, על ידי ניסוח של שלבי ההתערבות בשיתוף הלקוח; הגדרת החובות והזכויות של המטפל ושל הלקוח; אישורה של התכנית וקביעת דרכים לשינויה על-ידי הלקוח ו/או מנהל ההתערבות ו/או הממונה עליו; הכול על פי כללים שיקבעו על מנת לשמור על "שביל הזהב" שבין תכנון סדור של ההתערבות ובין השמירה על שיקול הדעת המקצועי של העו"ס במהלך הטיפול. דרך נוספת להבניית התערבויות היא על ידי אימוצם של פרוטוקולים מוגברים לטיפול. אולם כפי שפורט לעיל, אלה כמעט ואינם בנמצא ולכן הוועדה ממליצה שהמשרד ישקיע מאמץ ניכר בעריכתם על פי מיטב המידע המחקרי הקיים. (להלן, דוגמה לפרוטוקול קיים).

### **דוגמה לפרוטוקול טיפול: תוכניות לטיפול קבוצתי בעברייני מין מתבגרים**

בישראל מופעלת, זה למעלה מעשור, תוכנית לטיפול קבוצתי במתבגרים פוגעים מינית. התוכנית מופעלת על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שירות המבחן לנוער ורשות חסות הנוער. מענה ייחודי זה מיועד עבור מתבגרים בין הגילאים 12 עד 18 (גיל האחריות הפלילית) הפוגעים מינית, אשר מופנים אליו על ידי מערכת אכיפת החוק. שיטת הטיפול הינה שיטת הטיפול הקבוצתי, אשר מתבססת על עקרונות הגישה הקוגניטיבית התנהגותית תוך עיגון ההשתתפות של הפוגע המתבגר בצו בית משפט לפי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול – התש"א – 1971).

הטיפול מתבסס על מודל עבודה קוגניטיבי התנהגותי מובנה ועל שיטת עבודה מסודרת הנשענת על הגדרות ברורות, אשר דרכן נקבע מה יש ללמוד בכל מפגש קבוצתי. הנחיית

הקבוצות נעשית על ידי זוג מנחים, לרוב גבר ואישה. הטיפול נמשך בין שנה לשנה וחצי. פגישות הקבוצה מתקיימות אחת לשבוע, לאורך שעה וחצי - ביום ובשעה קבועים. שיטת הטיפול מועברת בקבוצה של עד שמונה נערים.

הפגישות בנויות בחלקן הראשון מסבב ובחלקן השני מתוכן לימודי ואישי. במסגרת הסבב נדרש כל נער לתאר את העבירות שביצע: מה עשה, למי, איך, כמה פעמים, איפה וכיצד העבירה התגלתה. בכל מפגש נדרש מהנערים להוסיף פרטי מידע נוספים על מה שעלה במפגש הקודם. כל זאת תוך התייחסות לממדים רגשיים, קוגניטיביים והתנהגותיים. בתוכן הלימודי נלמדים נושאים של מיניות בריאה, הסכמה ואי הסכמה ביחסי מין כפי שהחוק מגדיר, מעגל התקיפה, פנטזיות, טעויות חשיבה, תהליכי קבלת החלטות ופתרון בעיות ועוד. במקביל לעבודה הקבוצתית נעשית עבודה אינדיבידואלית עם כל נער באמצעות מחפֶּרֶת אישית, שבה הוא נדרש להכין שיעורי בית ולכתוב בכל שבוע פנטזיות מיניות נורמטיביות וסוטות ולהתייחס לשאלות ותגובות המנחים אליו.

תהליך ההערכה של התקדמות הנערים הינו תהליך קבוע ומובנה, אשר מתבסס על הערכות ביניים ומשוב של הנערים - לפי הצורך. ההערכה מתבצעת על ידי מנחי הקבוצות. במהלך ההערכה מוסבר לנער מה מקומו ומה מצופה ממנו. כאשר מנחי הקבוצה מחליטים כי נער בשל לסיים את הטיפול הקבוצתי, מקיימים יחד עמו הערכה מסכמת. בהערכה זו נבדק האם הנער הגיע למיצוי של הפעילות הקבוצתית, או שמא הוא זקוק לזמן נוסף לשם כך.

נקבעו פרמטרים המגדירים את מידת ההצלחה של הטיפול הקבוצתי: 1. הפסקת ביצוע עבירות מין ואחרות; 2. לקיחת אחריות לעבירות; 3. הכרת שלבי מעגל העבירה העצמי ודרכים להפסקתו; 4. אמפתיה לקורבן; 5. הבנה ויכולת ביטוי מילולי של ידע בתחום המיני; 6. זיהוי טעויות חשיבה ותיקונן; 7. יכולת להתמודד בהצלחה עם כל סוגי הרגשות; 8. מיומנויות תקשורת וביטוי כעס בדרך הנכונה; 9. הבנה של שיעורי הבית במחברת הפנטזיות ויכולת לשנות פנטזיה סוטה לנכונה; 10. עמדות חיוביות יותר כלפי מין וכלפי החיים בכלל; 11. עלייה בערך העצמי; 12. אחריות וכבוד לזולת.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מפקח על מפעיל הקבוצות באמצעות שתי וועדות:

ועדת היגוי, שמטרתה לקבוע מדיניות כוללת ולגייס משאבים, וועדה מקצועית אשר מורכבת מנציגי שירות המבחן לנוער, רשות חסות הנוער והגוף המפעיל.

ועדה זו מתכנסת בתדירות גבוהה ותפקידה לפקח על הפעלת הקבוצות בצורה שוטפת ולעסוק בסוגיות מקצועיות תוך מתן פתרונות. יש לציין כי מנחי הקבוצה מעבירים דו"ח שבועי קצר על כל משתתף לגורם המפנה ולחברי הוועדה המקצועית.

## המלצות כלליות

הדרך למימוש החזון שהוועדה מציבה, עוברת דרך מימושן של המלצות רבות: חלקן מוטלות על משרד הרווחה והשירותים החברתיים ואחרות על גורמים נוספים. ראשית, נמנה את המלצות הכלליות בדבר הצעדים שיש לנקוט כדי לממש את החזון המוצע. אחריהן נציג את המלצות המפורטות המבוססות על דיוני מליאת הוועדה בהמלצות של ועדות המשנה.

1. **האחריות של המשרד ושל הרשויות המקומיות להפעלת השירותים:** המשרד ימשיך לשמש כזרוע הממשלתית האחראית לקיומם של שירותי הרווחה. ככלל, אלו יופעלו על ידי הרשות המקומית בהתאם למדיניות ולתקנים (סטנדרטים) שייקבעו על-ידי המשרד. חוק שירותי הרווחה, לכשיחוקק, יפרט דרכים נוספות למתן שירותים ובלבד שהן תבטחנה לנזקקים שירות באיכות יותר גבוהה, לדעת המשרד. כך, גם השר יוסמך במקרים חריגים שיפורטו בחוק, להטיל על גורם אחר לנהל את שירותי הרווחה ברשויות מסוימות.
  2. **משאבים, כוח האדם ותקציב:** ביצוע המשימות של המש"חים מותנה בהקצאת המשאבים הפיזיים, הכספיים והאנושיים לביצועם. השירותים ימומנו, כנהוג היום, במשותף בין הממשלה והרשות המקומית.
  3. **גבולות גזרה של פעילות המחלקות**<sup>38</sup>: כאמור, יש למקד את עבודת המחלקה בפרטים, במשפחות, בקבוצות ובקהילות, הפגיעות ביותר. עם זאת, ביצוע משימות של המש"חים מותנה בהקצאת המשאבים הפיזיים, הכספיים והאנושיים לביצועם. לכן, שינוי בגבולות הגזרה והנכונות להרחיב את היקף אוכלוסיות היעד ייקבעו על פי העקרונות הבאים:
- א.** המש"חים יבצעו משימות חדשות המוטלות עליהם מתוקף חוק או החלטה מינהלית בהתאם לקבלת משאבים מתאימים, לרבות כוח אדם.

<sup>38</sup> פסקה זו מבוססת ברובה על דיוני הוועדה בהמלצות ועדת משנה בראשות מר מוטי וינטר.

- ב. כל מי שזכאי על פי חוק לקבלת שירות על ידי גוף אחר, יטופל על-ידי גוף זה. בני משפחותיהם יטופלו על-ידי המחלקה, על פי זכאותם ונזקקותם.
- ג. המשרד יפעל להעביר את האחריות למתן סיוע חומרי, בכסף או בעין, למוסד לביטוח לאומי, למעט "סיוע תומך טיפול" כלומר סיוע הניתן במסגרת תוכנית טיפולית כוללת. כך המשרד יפעל להעביר למוסד לביטוח לאומי את הטיפול בצרכים הדורשים סיוע חומרי מתמשך (כגון חימום, ביגוד, ספרים, נסיעות וכיו"ב).
- ד. תכניות ניסיוניות של המשרד שיופעלו בתיאום ובשותפות עם עמותות "פיתוחיות"<sup>39</sup>, יפעלו על בסיס חוזי המבטיח הסדרה, קליטה והמשכיות של התכניות על ידי המשרד, עם תום תקופת הניסוי, וזאת במידה ותוכח הצלחתן.
- ה. תכניות ניסיוניות של המחלקות: הוועדה רואה בחיוב פיתוח של שירותים ייחודיים העונים על צורך מקומי והמתפתחים באופן עצמאי על ידי הרשות המקומית ובמימונה. עם זאת, הוועדה ממליצה שהפיתוח יעשה תוך תיאום בין הרשות המקומית למשרד, כדי שהשירותים הללו יהפכו, במידת הצורך ובהתאם להצלחתם, לשירותים אינטגרליים של המשרד בעתיד.
4. **מנהל/ת המחלקה ודרכי מינויו/ה:** המשרד יפעל להבטיח את האוטונומיה המקצועית של המנהל. לשם כך, הוועדה ממליצה, בין היתר כי מעמדו של המנהל יעוגן בפקודת העיריות; בכל ועדת המכרזים לבחירת מנהל ישתתף נציג של המשרד; העברתו של מנהל מתפקידו תותנה בהסכמת המשרד; וכי השכלתו תהיה תואר שני לפחות בעבודה סוציאלית עם רישום בפנקס העובדים הסוציאליים.
5. **"עם הפנים לקהילה":** הוועדה ממליצה לראות במתן עדיפות לפיתוח שירותים קהילתיים למען אוכלוסיית היעד עקרון יסוד בעבודת המחלקה.
6. **מיצוי זכויות:** המחלקות תעסוקנה גם בפעולות של סינגור (advocacy) אישי, משפחתי, קבוצתי וקהילתי. פעולות אלה כוללות קידום מיצוי זכויות חברתיות באמצעות שיטות שונות ובהן בין היתר עבודה קהילתית, מתן מידע, תיווך, הפניה לגורמים אחרים, קיום משא ומתן עם הארגונים האחראים למתן שירות בכסף ובעין, ייצוג בפני מקבלי החלטות, הפעלת לחץ על שירותים, השתתפות בוועדות כדי לקדם מיצוי זכויות, פעולות לשינוי החלטות על זכאות, או פעולות, שמטרתן היא הבטחת קיומם של שירותים רלוונטיים לפונים או הבטחת איכותם.

<sup>39</sup> דוגמת אשלים, תב"ת, אש"ל וכיו"ב.

7. **פרקטיקת מדיניות:** המחלקות תהיינה מעורבות בעיצוב מדיניות חברתית, הן של ארגוני רווחה אחרים, הן של הרשות המקומית והן של המדיניות הממשלתית הכוללת.
8. **משפחות מודרות החיות בעוני ובהדרה חברתית:** המחלקות תראנה במשפחות החיות בעוני, בהדרה חברתית ובאבטלה כאוכלוסיית יעד ותפעלנה קשת התערבויות טיפוליות וקהילתיות על מנת לסייע להן להיחלץ ממצבן.
9. **מניעה שניונית ושלישונית**<sup>40</sup>: המש"חים יעסקו במניעה שניונית ושלישונית. הן תאתרנה תופעות חברתיות שליליות הפוגעות באוכלוסיות היעד שלהן ותפעלנה לפתח התערבויות המונעות או מצמצמות תופעות אלו.
10. **איתור ויישום:** העובדים יפעלו בדרך של איתור ויישום אוכלוסיות בסיכון במסגרת המשאבים העומדים לרשות המחלקה.
11. **יישום והערכה מעצבת:** המשרד יקים יחידת מטה ליישום הרפורמה מיד עם אישור המלצות הוועדה וינסח תוכנית מפורטת למימושו. תכנית זו תפרט את לוח הזמנים לביצוע הרפורמה. המשרד ילווה את היישום בהערכה מעצבת.

### **המלצות בנושא כוח אדם, תקינה ועומסים (caseloads)**<sup>41</sup>

הסוגיות של התקינה במש"חים ושל עומסי העבודה בהם - נמצאות על סדר יומם של שירותי הרווחה מזה שנים רבות. ועדה משותפת - לאיגוד העובדים הסוציאליים, משרד העבודה והרווחה ומרכז השלטון המקומי - ערכה אמנם בדיקה יסודית בנושא בסוף שנות ה-80,<sup>42</sup> אך המסמך שנכתב בעקבות בדיקה זו לא הביא לשינוי של ממש. בשנים האחרונות נערכו בדיקות עומסים נוספות, בארץ ובחו"ל<sup>43</sup>. להלן המלצות הוועדה בנושא זה:

12. **תקינה והערכת הצרכים בכוח האדם:** המשרד יפרט את המשימות המוטלות על בעלי התפקידים השונים במש"חים ובהם אלו המנויים בתע"ס 2.4 ואלו הקיימים בפועל

<sup>40</sup> מניעה ראשונית: פעולות הננקטות לפני קרות האירוע או הנקקות המחייבים התערבות מקצועית, כדי למנוע את התרחשותם בעוד מועד ולטפל במקורותיהם. מניעה שניונית: פעולות הננקטות כדי לטפל באירוע ובנקקות ולמנוע הישנותם והתפשטותם. מניעה שלישונית: פעולות הננקטות כדי למנוע את ההשפעות של האירוע או הנקקות ולצמצם את השפעותיהם לאורך זמן.

<sup>41</sup> פרק זה מבוסס ברובו על דיוני הוועדה בהמלצות ועדת משנה בראשות גבי' בוני גולדברג.

<sup>42</sup> כורזים, י. (יו"ר) (1989) *דו"ח הוועדה לבדיקת עומסים לקביעת קדימויות במש"חים*, משרד העבודה והרווחה, איגוד העובדים הסוציאליים ומרכז השלטון המקומי.

<sup>43</sup> לאחרונה, פרסם מרכז המידע והמחקר של הכנסת דו"ח המצביע שוב על עומסי העבודה במש"חים ומציע לערוך בדיקה יסודית.

- אף שלא מוגדרים בהוראה זו. על סמך הגדרות אלו, המשרד יבצע ניתוח עיסוקים (job analysis) של התפקידים ובסופו יגדיר עומס מְרָבִי (caseload) לכל תפקיד. ניתוח זה ישים דגש על המצב הרצוי ולא רק על זה המצוי. הוועדה מציעה להשלים את הניתוח תוך שנתיים לכל היותר. הוועדה ממליצה להתחיל בניתוח עיסוקיהם של "עו"ם מנהל טיפול", "עו"ם משפחה" ועו"סים בעלי תפקידים סטטוטוריים. ניתוח עיסוקים שהושלמו בעבר<sup>44</sup> יאומצו לצרכי תקינה ולא יבחנו מחדש. המהלך כולו ילווה על ידי צוות שיורכב מנציגים של המשרד ושל מרכז השלטון המקומי. העומס המרבי שיקבע, יחול בהדרגה על עובדים חדשים לאחר שיפוצם ויחול באופן מלא רק אחרי שלושה חודשים בתפקיד<sup>45</sup>.

13. **הקצאת כוח האדם:** המשרד יערוך בחינה של נוסחאות ההקצאה של כוח האדם למש"חים, הן באופן תקופתי והן בעת הטלת משימות נוספות על המש"חים, כתוצאה מחקיקה או משינוי בהנחיות המשרד. המשרד יבחן גם את ההקצאה של כוח אדם שאינו מוכר היום ובהם תפקידים של משפטן, כלכלן, עובד אמ"ת (איסוף מידע, תכנון והערכה), עובד האחראי על פיתוח מקצועי של העובדים ועובד העוסק בקשרי החוץ של הארגון, כולל גיוס משאבים. המשרד יבחן גם את ההקצאה של כוח אדם בלתי-מקצועי ובהם עובדים סמך-מקצועיים וכיו"ב.

14. **"צביעת משרות":** המשרד לא יקבע אלו תפקידים יוטלו על העובדים של המחלקה וככלל שיקול הדעת המלא והאחריות יישארו בידי מנהל המש"ח.

### המלצות בנושא תקציב<sup>46</sup>

המוקד של דיוני הוועדה בסוגית התקציב הוא - כיצד על הממשלה להשתתף במימון ההפעלה של שירותי הרווחה ברשויות המקומיות על מנת להקצות את משאביה בצורה הוגנת ושוויונית ולתרום לניצול יעיל ומועיל של המשאבים העומדים לרשות המש"חים. המלצות הוועדה מפורטות להלן:

15. **שיעור ההשתתפות:** ככלל, שיעור ההשתתפות של המשרד בהפעלת השירותים יהיה אחיד ולא יבחין בין רשויות. עם זאת, המשרד ינקוט בדרך של הקצאה דיפרנציאלית במקרים מסוימים, כפי שנעשה לאחרונה בעת מימון המחשוב של המש"חים<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> פקיד סעד לסדרי דין, עו"ם קשישים.

<sup>45</sup> ככלל, מוצע שהחודש הראשון של עובד לאחר שיבוצו יוקדש לאוריינטציה לתפקיד ולהכשרה פנים-ארגונית. בחודש השני יוטל על העובד שלישי מהעומס המרבי ובחודש השלישי, שני שלישים.

<sup>46</sup> פרק זה מבוסס ברובו על דיוני הוועדה בהמלצות ועדת משנה בראשות מר חנן פריצקי.

זאת ועוד, המשרד יפעל כדי שמשרד הפנים יבחן מחדש את מענקי האיזון לרשויות בהקשר של מימון שירותי הרווחה.

16. **תקציב גמיש:** הוועדה ממליצה לקבוע כללים המרחיבים את שקול הדעת של המש"חים בשימוש בתקציב המוקצה להם על ידי המשרד.

17. **שינויים דמוגראפיים:** גודל האוכלוסייה ברשו"מ הוא גורם בעל משקל רב בנוסחת ההקצאה ולכן ישוּב המצוי בגידול דמוגרפי משמעותי ומהיר יזכה לתוספת משאבים כמתחייב מכך. כך גם ישובים ה"מוצפים", באורח זמני או מתמשך, באוכלוסיות מהגרים או פליטים, יזכו לתוספת משאבים מתאימה.

18. **שעת חרום ואסון:** בשעת חרום ואסון תינתן ליישובים הנפגעים תוספות משאבים על-פי מדד שיקבע.

19. **פיתוח שירותים בקהילה:** ההקצאה לפיתוח שירותים בקהילה יכלול את עלות ההקמה בנוסף למשאבי כוח האדם וההפעלה הנדרשים לביצוע התכנית.

20. **קהילות בסיכון:** המשרד יגדיר מהן קהילות בסיכון ויעשה שימוש בהגדרה זו בבואו להקצות משאבים המיועדים להתמודדות עם מצבן החברתי של קהילות.

21. **מיפוי וסיווג של קרנות פילנתרופיות:** המשרד יפעל לסיווג ולמיפוי של קרנות התורמות לשירותי רווחה מקומיים ויעמיד את מאגר המידע לרשות המש"חים, כך שכולם יוכלו לפנות לקרנות ולתורמים.

#### 46 המלצות בנושא תשומות מידע וידע

העובדים במש"חים נדרשים לרכוש ידע ומיומנויות תוך כדי עבודתם. דרישה זו מקורה בשינויים החלים בסביבה בה הם פועלים: שינויים במדיניות של המשרד, בחוקים ובנהלים, שינויים בצרכים של אוכלוסיות היעד ושינויים בידע ובמידע העומד לרשות העובדים. רכישה מתמשכת של ידע היא תנאי הכרחי לשיפור המיומנויות המקצועיות ולכן היא חובה אתית מהמעלה הראשונה. הוועדה ניסחה לפיכך את ההמלצות הבאות:

<sup>47</sup> סוגית התקצוב הדיפרנציאלי של רשויות עפ"י מיקומן בסולם הסוציו-אקונומי נותרה במחלוקת בין חברי הוועדה. אמנם אין חולקים על כך שקיימים פערים ניכרים בהוצאה הציבורית לרווחה כפי שאף צוין בהרחבה בפרק הראשון לדוח הביניים, אך אין הסכמה בדבר סיבותיה. הכרעה בסוגיה זו מחייבת בחינה נוספת ומעמיקה של תקציבי הרשויות וזו אכן תחל בקרוב בשיתוף האגף לתקציבים והאגף למחקר, תכנון והכשרה של המשרד.

<sup>48</sup> פרק זה מבוסס ברובו על דיוני הוועדה בהמלצות ועדת משנה בראשות גבי רחל שרביט.

22. **פיתוח כולל של כוח האדם:** המשרד יגבש מדיניות כוללת של פיתוח כוח האדם במש"חים ויפרסם אותה ברבים. מדיניות זו תעסוק בסוגיות של גיוס, הכשרה על סוגיה השונים, הדרכה במקום העבודה, קידום עובדים לתפקידים מקצועיים וניהוליים, למידה ארגונית והסמכה לתפקידים מוגדרים.

23. **רישום ומעקב אחר הפיתוח המקצועי:** המשרד ינהל רישום של נתוני ההכשרה וההשתלמויות של העו"סים.

24. **הבניית ההכשרה:** המשרד יפעל להבניית מסלול ההכשרה של העובדים במש"חים. המסלול יפרט מה הם הפרקים שעובד חייב לעבור - כדי למלא תפקיד מוגדר, ואילו פרקים הינם בגדר בחירה. מסלול הכשרה יהיה מודולארי ויכלול על פי רוב את הפרקים הבאים:

1. אוריינטציה לעבודה במחלקה לשירותים חברתיים;
2. הכשרה בסיסית לשמש עו"ס משפחה וכמנהל התערבות;
3. הסמכה לתפקיד כאשר הדבר נדרש על פי חוק או הוראת תע"ס;
4. הכשרה מתקדמת;
5. קורסי רענון ועדכון;
6. הסמכה לריכוז נושא;
7. הסמכה להדרכה;
8. הסמכה לניהול.

25. **עו"ס מנהל התערבות ועו"ס משפחה:** המשרד ימסד את התפקיד ודרכי העבודה של עו"ס מנהל ההתערבות (case manager) כולל יחסי הגומלין בינו לבין עו"סים ובעלי מקצוע אחרים. דגש מיוחד יושם על הכשרתם של עו"ס משפחה המנהל את הטיפול הכולל במשפחה. בד בבד, בנושאים קהילתיים, ישמשו העובדים הקהילתיים כמנהלי התערבות.

26. **ההדרכה (supervision) והמדריך:** ההדרכה היא חובה מקצועית של העו"ס ושל מעסיקו והיא רכיב מרכזי בהשבת מיומנותיו המקצועיות של העובד הסוציאלי. המשרד יקבע מדיניות וכללים לקבלת הדרכה, בהתאם לתבחינים שונים ובהם ותק העו"ס ותחום עיסוקו. ההדרכה תינתן ככל שניתן על-ידי הממונה הישיר של המודרך,

המדריך-ראש הצוות (המדריך). עם זאת, אם הדבר אינו ניתן מכל סיבה שהיא, העובד יודרך על ידי מדריך חיצוני. בכל מקרה, ההדרכה תינתן על ידי אדם שהוסמך להדרכה על ידי המשרד בהתאם לתנאים שייקבעו. ההדרכה תהיה פרטנית או במסגרת קבוצת עמיתים. ההדרכה החיצונית, יכול שתהיה בגדר התייעצות בסוגיה מוגדרת ויכול שתהיה מתמשכת וקבועה. במקרה זה, יוסדרו במפורש ובכתב יחסי הגומלין בין העו"ס המודרך, הממונה הישיר עליו והמדריך החיצוני.

27. **למידה ארגונית ובין-ארגונית:** המשרד יסדיר וימסד את תהליכי הלמידה הארגונית והבין-ארגונית כולל הסדרה של התפקידים השונים של "תומכי למידה" ומינוחם של מלווי למידה ומנהלי קהילות ידע. המשרד יפעל למיסוד מנגנונים מגוונים להעברת מידע וידע בין המש"חים לבין עצמם, בינם לבין הקהילה המקצועית הרחבה וכן בין המש"חים למטה המשרד ולמפקחיו.

28. **ניהול הידע של ספקי השירותים:** המשרד יפעל להסדרת מנגנונים המשמרים את הידע המקצועי הנצבר אצל הספקים והעמדתו לרשות עובדי המשרד והמש"חים.

29. **מערכות מידע:** המשרד והמש"חים יפתחו את מערכות המידע הממוחשבות העומדות לרשות המש"חים וזאת על מנת לשפר את הניהול ואת תהליכי קבלת ההחלטות בכל הרמות, התפעוליות, הניהוליות והאסטרטגיות. ככל שניתן, היישומים שישמשו את המש"חים ייבנו תוך שותפות של המשרד ושל מרכז השלטון המקומי. בניית היישומים תעשה באופן שיבטיח את אמינות המידע ויעודד את השימוש המלא בו תוך התבססות על מיטב טכנולוגיות התקשוב הקיימות.

### המלצות בנושא תהליכי עבודה פנים-ארגוניים<sup>49</sup>

דו"ח אופק בחן את המבנים הארגוניים הקיימים והצביע על תמונה מורכבת ומאוד לא אחידה. לפיכך, עסקה הוועדה בהרחבה במבנים הארגוניים הרצויים למש"חים, בהרכב הרצוי של הצוות המקצועי, בתהליכי העבודה המתקיימים בהם ועוד. הוועדה ניסחה את ההמלצות הבאות:

30. **המבנה הארגוני של המש"חים:** המבנה הארגוני של המחלקות יעמוד בעקרונות מחייבים שהמשרד ינסח, כך שיבטיחו את קיומם של השירותים בהיקף וברמה הנדרשת. המשרד יקבע, בין היתר, שגרעין המחלקה יורכב מצוותים (שכונתניים)<sup>50</sup> של עובדים סוציאליים שעברו הכשרה לשמש כעובדי משפחה ועובדים סוציאליים

<sup>49</sup> פרק זה מבוסס ברובו על דיוני הוועדה בהמלצות ועדת משנה בראשות גבי שולה מנחם.

<sup>50</sup> ראה פרק ההמלצות על רשויות קטנות לגבי יישובים קטנים בהם אין מקום לצוות שכונתי.

קהילתיים שיפתחו את התפיסה הקהילתית. מסביב לגרעין זה, יפעלו שירותים סוציאליים מתמחים<sup>51</sup> בהתאם לצרכי הנזקקים ברשות ועל פי התבחינים שיקבע המשרד. כמו כן יפעלו שירותי מטה מקצועיים אשר יכללו, על פי הצורך והיכולת של הרשות, עובד שמומחיותו באיסוף מידע ובתכנון, איש מחשוב, יועץ משפטי, כלכלן, פסיכולוג ומנהלן. בהנחיותיו, יקבע עוד המשרד אלו שירותים יבוצעו על ידי עובדי המחלקה ועל ידם בלבד. בבואה לקבוע את המבנה הארגוני של המחלקה בהתאם להנחיות שיפרסם המשרד, הרשות תיקח בחשבון את הפרמטרים הבאים: גודל האוכלוסייה בישוב ופיזור הגיאוגרפי; מאפייני החברתיים והכלכליים; היוזמות והפרייקטים בקהילה; פעולות האיתור, היישוג והמניעה בקרב אוכלוסיות היעד ועוד. המבנה הארגוני ישקף את מלוא פעילות המחלקה כולל שירותים הניתנים על-ידי מי שאינם מתוקצבים על ידי המשרד ובהם עובדים המועסקים מתקציבי פעולה, עובדים המועסקים על ידי עמותות ועובדים המתוקצבים על ידי הרשות המקומית. הוועדה ממליצה שהמשרד ייקח בחשבון את כל העובדים הללו בהקצאת התקציב למימון תפקידי ניהול והדרכה.

31. **ראשי צוותים:** ראש הצוות (במש"חים בהם קיים תפקיד זה) הוא בעל תפקיד ניהולי. היקף ההדרכה שראש צוות יעניק ייקבע בהתאם להמלצה הנוגעת להדרכה בפרק הקודם.

32. **פעולות משלימות לפעילות העו"סים:** בהמשך לניתוחי העיסוקים שייערכו כאמור, המשרד ומרכז השלטון המקומי ישקלו להטיל על מי שאינם עובדים סוציאליים את הביצוע של המשימות המינהליות המבוצעות היום על-ידי אנשי מקצוע, אף כי אין לכך הצדקה מקצועית. בחינה זו תאפשר למחלקות להקצות משאבי כוח אדם ביעילות ותוך הקפדה על כוונת חוק העובדים הסוציאליים.

33. **פיקוח המשרד ופיקוח עצמי:** המשרד ימשיך בפיתוח "שיטת הרף"<sup>52</sup> וירחיבה לפיקוח על המש"חים. הבנייה זו של הפיקוח תכלול פיקוח עצמי, חלקי או מלא, על שירותים שניתנים ישירות על-ידי הרשות ועל אלה שהופרטו חלקית, הכול על-פי תבחינים שייקבעו.

34. **תכנון חברתי אסטרטגי:** המשרד יפעל לקביעת מדיניות רווחה כוללת, בשותפות עם נציגי הרשויות המקומיות ועם נציגי הלקוחות והארגונים החברתיים ולמיסוד תהליכי

<sup>51</sup> אלו יוקמו עבור קבוצות אוכלוסייה ייחודיות הדורשות התערבות ממוקדת וייחודית מעבר לטיפול הרגיל. שיטת הרף היא שיטה להבניית עבודת המפקח שפותחה על-ידי מכון ברוקדייל והמשרד. עד כה, השיטה פותחה בעיקר עבור שירותים מוסדיים וההמלצה היא להרחיב את הבניית הפיקוח למש"חים.

תכנון אסטרטגי בשירותים החברתיים המקומיים, בראייה אזורית, בין-תחומית, בין-ארגונית ובין-מגדרית. אופן המיסוד ייקבע על-ידי הרשות המקומית בהתחשב בגודלה וביכולותיה הארגוניים.

35. **הבטחת סביבת עבודה המכבדת את הלקוחות:** המשרד, בשיתוף עם הרשויות, יפעל להבטיח שהמבנים הפיזיים של המחלקות יספקו סביבת עבודה מכבדת לעובדים וללקוחות.

36. **נגישות פיזית וזמינות השירותים ללקוחות:** המשרד יסייע להתאמת המבנים הפיזיים של המש"חים למגוון אוכלוסיות היעד ובמיוחד לאנשים עם מוגבלויות, בהתאם ל"חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות" – התשמ"ח – 1988. נגישות השירותים וזמינותם ללקוחות תובטחנה לכלל אוכלוסיות היעד, תוך התחשבות בהיבטים התרבותיים (כגון דת ושפה) ובלקויות אישיות (כגון: עיוורון, תרשות, פיגור).

37. **תיעוד ההתערבויות:** המשרד, בשיתוף המש"חים, יפעל להסדרת התיעוד של ההתערבויות במערכות ממוחשבות לצורך ניהולן השוטף ולצורך הערכתן. התיעוד יכתב, ככל שניתן, גם בשפה המובנת ללקוחות.

38. **אישור טיפול:** אם מקבל שירות יבקש זאת, תנפיק לו המחלקה אישור, על גבי טופס אחיד, המאשר שהוא מוכר במחלקה.

## **המלצות בנושא תהליכי עבודה של המש"חים עם המשרד, עם ארגוני המגזר השלישי ועם ארגונים משיקים<sup>53</sup>**

הזירה בה פועלים המש"חים היא, כאמור, זירה רווית ארגונים. הוועדה דנה בהסדרת יחסי המש"חים עם הגופים המשיקים להם בזירה זו: הממשלה ודרך הפיקוח, ספקי שירות וארגוני החברה האזרחית, ארגונים מקצועיים אחרים, מחלקות אחרות ברשות המקומית, הלקוחות ומשפחותיהם ועוד. הוועדה ניסחה את ההמלצות הבאות:

39. **העיצוב של מדיניות הרווחה:** המשרד יפעל, יחד עם הרשויות המקומיות, למיסוד תהליכים נוספים של התייעצות בין המשרד ובין מנהלים ועובדים בשלב הגיבוש של מדיניות המשרד, מעבר לאלו המתקיימים היום ב"וועדת התיאום".

<sup>53</sup> פרק זה מבוסס ברובו על דיוני הוועדה בהמלצות ועדת משנה בראשות גב- אסתר עמר כולל אלו של צוותי העבודה שמונו לדון בסוגיות שונות.

40. **המחלקות לשירותים חברתיים כארגון חברתי מתכלל:** המש"חים יקדמו שיתופי פעולה בין-מְגִזְרִיים, בין-ארגוניים ובין-תחומיים עם סביבתם – ובהן מחלקות אחרות ברשויות המקומיות וארגוני המגזר השלישי והמגזר העסקי – לשם הפעלת תוכניות חברתיות מורכבות. שיתוף הלקוחות של שירותי הרווחה ושל משפחותיהם יהווה חלק אינטגרלי של פעילויות אלה.
41. **הפרטה משנית, מכרזים ופיקוח:** ככלל, הפיקוח על כל השירותים והספקים מוטל על המשרד. המשרד יהיה רשאי לדרוש מהמש"חים המפעילים שירותים קהילתיים בתחומם לפקח על שירותים אלו על פי כללים ותבחינים שייקבעו. דרישה זו מחייבת סטנדרטיזציה של השירות כולל הנחיות אחידות לפרסום מכרזים על ידי הרשות המקומית; הגדרת תגמולים וסנקציות וניסוח תבחינים לבחירת ספקי שירות וחובות הצדדים; תקינה של כלל התשומות כולל תשומות פיזיות ותשומות כוח האדם; סטנדרטיזציה של התפוקות והתוצאות הצפויות; קביעת חלוקת העבודה בין התחומים שיפוקחו על-ידי הרשות לבין אלו שיוותרו בידי הממשלה; הבנייה של כלי פיקוח אחידים לשימוש הרשות המקומית, כולל פיקוח עצמי וכיו"ב. המשרד יבחן את העלות לרשות בגין הפיקוח שבאחריותה ויממנה על פי תעריף שייקבע. כמו כן, המשרד יפעל על מנת להבטיח שכל העובדים הסוציאליים בשירותים שהופרטו הפרטה משנית יזכו לתנאי השכר הקבועים בהסכמים הקיבוציים.
42. **מיפוי וסיווג ספקי שירות:** המשרד והרשויות המקומיות יערכו סיווג ומיפוי של כלל הספקים הלא-ממשלתיים של שירותי הרווחה. מאגר המידע ישמש את מעצבי המדיניות ואת המפקחים בממשלה ובשלטון המקומי.
43. **כללי אתיקה:** המשרד, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, ימנה ועדה לקביעת כללי אתיקה הנוגעים ליחסי הגומלין בין המש"חים לספקי השירותים.
44. **שיתוף הלקוחות:** המשרד והרשויות המקומיות ימסדו מנגנונים מגוונים – שולחנות עגולים, שימועים ציבוריים, שיח על-גבי רשת האינטרנט וכיו"ב – שתכליתם להביא לידי ביטוי את זכותם של הלקוחות, של החברה האזרחית ושל הציבור הרחב להשתתף בעיצוב מדיניות הרווחה ברמה הארצית וברמה המקומית. המשרד יסייע לעובדים בשדה ולנציגי החברה האזרחית לקיים התייעצויות שוטפות ביניהם, בין היתר על-ידי הכשרת בני השיח.

### המלצות הנוגעות למחלקות קטנות<sup>54</sup>

המש"חים ברשויות הקטנות, בהן פחות מ-15,000 תושבים, מתמודדים כאמור לעיל עם קשיים ייחודיים. המלצות הוועדה להלן מבקשות להבטיח שהיקף שירותי הרווחה ברשויות אלו ורמתם תהיה כשל זו הנהוגה ביישובים גדולים יותר.

45. **"אשכול רשויות"**: המשרד יסייע בהקמה של "אשכול רשויות". אשכולות אלו הם שותפויות בין-מחלקתיות מוסכמות להפעלת שירותים המגדירות מראש את המטרות, התוצאות המצופות, הכלים הארגוניים, דפוסי המיסוד ומקורות המימון הדרושים להשגתן. השותפויות יעוגנו בהסכמים משפטיים או מינהליים בין הרשויות, כולל הקצאת משרות של רשויות למשימות המשותפות. סיוע המשרד יינתן, בין היתר על-ידי הקצאת משאבים לתכנון שירותים אזוריים הפועלים על פי הסדר בין מספר רשויות ובהקצאת משרות סטטוטוריות משותפות. כך, המשרד יממן, בשיתוף עם הרשויות השותפות, את שכרו של "פרויקטור" הלוקח על עצמו את המשימה לתכנן, לתאם וללוות את הרשויות בהקמת האשכול ובהקמת השירותים המשותפים. זאת, בין היתר, על ידי הפעלת "שולחנות עגולים" לשם בניית האמון בין השותפים ולשם הכנת התשתית הארגונית, המשפטית והתקציבית.

46. **פיתוח שירותים**: המשרד, ישירות ובאמצעות עמותות הפיתוח השונות, יעודד פיתוח שירותים המותאמים למאפיינים של מחלקות קטנות.

47. **משאבים**: המשרד יקבע תקן מינימום במשאבים (כוח אדם ותקציב) לרשויות קטנות. בנוסחה להקצאת כוח אדם, יקבע מקדם ייחודי לרשויות קטנות.

48. **העו"ס הרב תחומי**: מודל מנהל ההתערבות עליו ממליצה הוועדה אינו עונה בהכרח על הצרכים של מש"חים ברשויות קטנות. לכן, ניהול ההתערבות ברשויות אלו ובמועצות האזוריות יוטל על "עו"ס רב-תחומי" שהוא עו"ס שרכש ידע במספר תחומי התמחות ומסוגל לכן לנהל התערבות במגוון נזקקויות.

49. **פיקוח**: המשרד יפתח דגם פיקוח על מחלקות קטנות, אשר יתייחס גם לפיקוח על אשכולות.

50. **הקשר עם הערים הגדולות**: המשרד יסדיר את מחויבות הערים הגדולות למתן שירותים ליישובים הקטנים שסביבן, באופן שיבטיח שהמחלקות ברשויות הקטנות הן שותפות של ערים אלו ולא קבוצת שירותים בלבד. שותפות זו צריכה לבוא לידי

<sup>54</sup> פרק זה מבוסס ברובו על דיוני הוועדה בהמלצות ועדת משנה בראשות גבי אהובה קרקובר.

ביטוי בתכנון השירותים ובניהולם בהתאמה תוך שמירת מקום למטופלים מהרשויות הקטנות.

51. **הכשרה:** המשרד יפתח תכניות הכשרה התואמות את צרכיהם הייחודיים של העובדים ברשויות קטנות.

52. **הדרכה:** ברשויות קטנות, המנהל הוא המדריך היחיד ולכן הוא ידריך את עובדיו בעיקר הדרכה פנימית ומשימתית. ההדרכה המקצועית ופיתוחם המקצועי של העובדים תעשה, כאשר הדבר נדרש, על-ידי הדרכה חיצונית קנויה, באופנים שפורטו לעיל.

53. **שעת חירום:** בעת הבניית מודל עבודה לשעת חירום, יסתייעו המחלקות באשכול הרשויות המשותף. המודל יתבסס על שיגרת העבודה של אותן הרשויות, מחויבות כל רשות ורשות לתושביה בעת חירום ושמירה על עצמאות הרשות - תוך התייחסות להיבט של המנהיגות המקומית המוכרת לתושב. לפיכך, שיתוף הפעולה בשעת חירום יהיה ברמת סיוע ותגבור, שיעוגנו בנהלים משותפים ובהכשרה משותפת.

## נוסח כתב המינוי

### לכבוד

מנהלת מחלקת הרווחה, כרמיאל	הגב' שולה מנחם
מנהלת מחלקת הרווחה, באר שבע	הגב' אסתר עמר
מנהלת אגף הרווחה, עיריית ירושלים	הגב' בוני גולדברג
מנהלת מחלקת הרווחה, מועצה אזורית מרום הגליל	הגב' מירב גבעון
מנהל מחלקת רווחה, מ.מ. כסייפה	מר עבדללה אבו-שריקי
מנהל מחלקת רווחה, עיריית אום-אל-פחם	גב' פתחיה אגבריייה
מנהל מחלקת רווחה, עיריית הרצליה	מר אהרן סלצברג
מנהלת אגף רווחה, עיריית ראשון לציון	גב' נעמי אחימור
מנהלת מחלקת רווחה, מועצה אזורית יואב	גב' טובה הרפינסט
מנהלת מחלקת רווחה, מודיעין עילית	גב' מיקי מילר
מנכ"ל עיריית אשקלון	מר אברהם בן-דוד
יו"ר מועצת העבודה הסוציאלית	פרופ' יצחק בריק
ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת ת"א	פרופ' יוסי קטן
ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת ת"א	ד"ר עידית וייס
ביה"ס לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בר-אילן	ד"ר מנחם מוניקנדם
יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים	מר יצחק פרי
מנהלת מח' רווחה ד' רבתי, עיריית ב"ש (לא השתתפה בדיונים)	הגב' רחל גושן
סמנכ"ל בכיר ומנהל אגף לשירותים אישיים וחברתיים	מר מוטי וינטר
מנהלת תחום בכיר ארגון ומנהל ברשויות מקומיות	גב' אהובה קרקובר
סמנכ"ל בכיר ומנהלת אגף תקון	גב' רחל שרביט
סמנכ"ל בכיר ומנהל אגף השיקום	ד"ר שלמה אלישר
סמנכ"ל בכיר ומנהלת אגף לטיפול באדם המפגר	ד"ר חיה עמידב
מנהל אגף בכיר תקצוב וכלכלה	מר חנן פריצקי
היועצת המשפטית	גב' בתיה ארטמן, עו"ד
מנהל מחוז באר שבע	מר ישראל בודיק
מנהל מחוז חיפה	מר יהודה פוקס

מנהלת מחוז ירושלים	גבי אריאלה שגב
מנהל האגף למחקר, תכנון והכשרה	מר יקותיאל צבע
מנהל תחום תכנון מדיניות	ד"ר יוסי כורזים

נכבדי,

### **הנדון: כתב מינוי לוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה**

#### **המקומיים - עדכון**

הנהלת משרד הרווחה והשירותים החברתיים החליטה לבחון את מערך שירותי הרווחה ברשויות המקומיות לאור השינויים הרבים שחלו בסביבה הארגונית של שירותים אלו בעשורים האחרונים. ההנהלה מבקשת לבצע רפורמה במערך שירותי הרווחה המקומיים.

הריני מתכבד למנותכם כחברים בוועדה שמטרתה לגבש המלצות לרפורמה הרצויה במערך שירותי הרווחה המקומיים.

כתב מינוי זה בא להשלים את הרכב הוועדה לאחר פניות אשר הגיעו אלינו על-ידי גורמים שונים בעולם שירותי הרווחה בישראל.

**אני מבקש שהוועדה תתמקד, בין היתר, בתחומים הבאים ותכלול אותם בדוח שתגיש:**

1. תמונת מצב של מצב שירותי הרווחה המקומיים, בין היתר לאור המחקר שבוצע בהזמנת האגף למחקר, תכנון והכשרה על ידי מכון "אופק".
2. הצורך ברפורמה, על רקע תמונת המצב והשינויים בסביבת שירותי הרווחה המקומיים בעשורים האחרונים.
3. חזון הרפורמה המתוכננת, מטרותיה ועקרונות השינוי המוצעים.
4. הוועדה תתייחס בין היתר לסוגיות הבאות בבואה לנסח את המלצותיה:

- מבנה/ים ארגוני/ים רצוי/ים של מחלקות לשירותים חברתיים
- הקמת רשויות רווחה אזוריות
- הגדרה של אוכלוסיות היעד
- הגדרה של עומסים מרביים לבעלי תפקידים שונים

- שינויי חקיקה דרושים
- שיטת התקצוב של המחלקות
- תפקיד מנהל המחלקה
- מערך ההדרכה
- תפקיד העו"ס הכוללני ותפקיד העו"ס המומחה
- הקשר עם ארגונים פילנתרופיים ועסקיים
- תהליכי הפרטה במחלקות
- הפיקוח על המחלקות
- פיתוח כ"א במחלקות
- ניהול המידע והידע במחלקות
- תפקיד המחלקות בטיפול בבעיית העוני
- הבניית תהליכי העבודה המקצועיים במחלקות ומחשובם
- מדידה שוטפת של תוצאות
- מעורבות המחלקות בנושא תעסוקה ועבודה
- מעורבות המחלקות בחיזוק החוסן החברתי ובהיערכות לחירום

5. הצעת תוכנית ליישום הרפורמה.

את המסמך הסופי, יש להגיש אלי עד סוף חודש דצמבר 2008. דו"ח ביניים יוגש עד ערב החגים, בסוף חודש ספטמבר 2008.

הוועדה רשאית לפעול במסגרת וועדות משנה

**מר יקותיאל צבע ישמש כיו"ר הוועדה וד"ר יוסי כורזים כרכזה.**

אני מאחל לכם עבודה פורייה ומוצלחת.

בברכה,

**נחום איצקוביץ**

**המנהל הכללי**

העתק: ח"כ יצחק הרצוג, שר הרווחה והשירותים החברתיים  
מר יעקב אגמון, מרכז השלטון המקומי  
הנהלת המשרד

## אוכלוסיות היעד של המחלקות, תחומי הפעולה העיקריים וסל המענים המומלצים<sup>55</sup>

ילדים ונוער בסיכון והוריהם	
<p>ילדים ובני נוער בסיכון, בסכנה וחירום (כולל ילדים מועמדים לאימוץ); ילדים ובני נוער חשופים לאלימות במשפחה; ילדים ובני נוער נפגעי אלימות במשפחה; ילדים ובני נוער נפגעי התעללות פיזית ונפשית ומינית; ילדים במצב גירושין קשים החשופים לקונפליקט גבוה בין הוריהם; ילדים ובני נוער נפגעים מינית; ילדים פוגעים מינית; ילדים ובני נוער של מהגרים, עובדים זרים ופליטים במצבי סיכון וסכנה; ילדים ונוער הסובלים מהזנחה מתמשכת; הורים המזניחים את ילדיהם; הורים המתעללים בילדיהם; הורים המסכנים את ילדיהם; הורים חסרי מודעות, מיומנויות וכישורים מספיקים לגידול והתפתחות ילדיהם.</p>	<p><b>פירוט האוכלוסיות ילדים ונוער בסיכון</b></p>
<p>מניעת וצמצום התרחבות תופעת ילדים ובני הנוער בסיכון; הערכת מסוכנות, הגנה והצלת חיי ילדים ובני נוער; שיקום אוכלוסיות היעד באמצעות שיטות התערבות שונות; טיפול סוציאלי בקהילה; טיפול חוץ ביתי; אבחון והערכה; טיפול רגיש תרבות; התערבויות קהילתיות.</p> <p><b><u>בתחום ההורות:</u></b> פיתוח מיומנות וכישורי הורות; עבודה מערכתית בין מקצועית.</p>	<p><b>תחומי פעילות ילדים ונוער בסיכון</b></p>
<p><b><u>בקהילה</u></b> מענות יום; משפחתונים; תכניות אוריון; תכניות הקן; שחקיות; מעון יום רב תכליתי; מרכז לגיל הרך; מועדוניות לסוגיהם (גיל רך, חביון, מתבגרים, פוסט-אשפוז, צרכים מיוחדים); מרכז יום לילדים והוריהם; מרכז יומי למתבגרים והוריהם; תמיכה ביתית; חממות; מטפחים; תוכנית ראשית לגיל הרך; מעון משפחתי בקהילה; קבוצות הורים; קבוצות ילדים ומתבגרים; פנימיות יום; ועדות תכנון, טיפול והערכה.</p> <p><b><u>חוץ ביתי</u></b> קלטי חרום בפנימיות; משפחת קלט; פנימיות; משפחות אומנה; מרכזי חרום; ע"פ חוק פקידי סעד חוק נוער- (הערכת מסוכנות והגנה וטיפול סמכותי); תסקירי נפגעי אלימות ופגיעות מיניות (פק"ס חו"ג); מרכז הגנה.</p>	<p><b>סל השירותים, המענים והתוכניות עבור ילדים ונוער בסיכון</b></p>

<sup>55</sup> מתוך ועדת המשנה בנושא חזון, ייעוד וגבולות האחריות של המחלקות לשירותים חברתיים.

<b>משפחות במשבר, סיכון, ומצוקה</b>	
<b>פירוט האוכלוסייה משפחות</b>	<p>משפחות שנקלעו למצבי עוני; משפחות במצוקה ובסיכון; משפחות עם בעיות מרובות; משפחות במשבר זמני או מתמשך (אבטלה, הגירה, חולי); משפחות עם בעיות אישות וסכסוכי גירושין (פקידי סעד ס.ד. / יחידות הסיוע ליד בימ"ש); משפחות נפגעות אלימות-נשים, גברים, ילדים, אחים, הורים; משפחות של מכורים (נפגעים עקיפים - שייך לתקון); משפחות חד הוריות; משפחות נפגעי תאונות דרכים; משפחות אסירים השפוטים על עבירות אלימות במשפחה וגילוי עריות; נפגעי עבירות אלימות במשפחה ומשפחותיהם; נפגעי עבירות גילוי עריות ומשפחותיהם; דרי רחוב; משפחות שחוו התאבדות של בן משפחה; משפחות נפגעי נפש.</p>
<b>תחומי פעילות משפחות</b>	<p>הגנה והצלת חיים במצבי סכנה וחירום (אלימות במשפחה, דרי רחוב); תמיכה והסדרת תנאים בסיסיים למחיה (צרכים מיוחדים לגוניהם); התערבויות לחילוץ מעוני - כולל שיקום כלכלי ותעסוקתי; טיפול בהשלכות הפסיכו סוציאליות של העוני; שיקום סוציאלי; הפעלת מערך שירותים תומכים לא טיפוליים; אבחון והערכת מסוכנות במשפחה; הגנה במסגרות חוץ ביתיות; מניעה; טיפול רגיש תרבות; התערבויות קהילתיות, הסברה והעלאת מודעות בקהילה; טיפול בתפקוד ההורי; טיפול בכל חברי המערכת המשפחתית; הפעלת מתנדבים.</p>
<b>סל השירותים משפחות</b>	<p><b><u>בקהילה</u></b> סיוע חומרי כחלק מתוכנית טיפול כוללת; מיצוי זכויות; קייטנות לאמהות לארגוניות וולונטריים; סדנאות להעשרת חיי משפחה; תכנית "יחידיו" למשפחות בסיכון ומצוקה; תחנות לייעוץ בחיי נישואין; מרכזי קשר להורים וילדיהם; רכי סיוע למשפחות (תושי"ה); מרכזים ייחודיים למשפחות חד הוריות; שירותי סמך ותמיכה לסוגיהם; ועדות תסקירים (פ.ס סדרי דין); מרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה; תוכניות בין משרדיות בתחום אלימות במשפחה: עו"סים בתחנות משטרה, חברות וזוגיות ללא אלימות, עו"סים דוברי שפה לטיפול בעולים בתחום אלימות במשפחה; מסגרות בקהילה לדרי רחוב; מרכז לאבחון, טיפול ושיקום ללא לינה לדרי רחוב; מרכז יום לדרי רחוב; מפעל מוגן לדרי רחוב.</p>

<p><b>חוץ ביתי</b></p> <p>מקלטים לנשים נפגעות אלימות וילדיהן; דירות קלט לנשים נפגעות אלימות; דירות מעבר לנשים נפגעות אלימות וילדיהן; מרכז לאבחון טיפול ושיקום תעסוקתי עם לינה לדרי רחוב; דירת לווין (דיור בהשגחה לקראת חזרה לקהילה).</p> <p><b>על פי החוק</b></p> <p>הפעלת פקידי סעד לסדרי דין; יחידות הסיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה (שרות ממלכתי ישיר של משר' הרווחה).</p> <p><b>שרות ממלכתי:</b></p> <p>ועדות אלימות במשפחה וגילוי עריות מחוזיות (רווחה ושבי"ס); ועדות מחוזיות להערכת פוטנציאל מסוכנות בין בני זוג (רווחה ובריאות).</p>	<p><b>סל השירותים משפחות (המשך)</b></p>
<p><b>זקנים ובני משפחותיהם</b></p>	
<p>סיעודיים ותשושי נפש בקהילה; עצמאים ותשושים; זקנים נכי נפש; זקנים נפגעי התעללות והזנחה; זקנים עם מוגבלות זמנית; זקנים בסיכון; זקנים מעוטי הכנסות; זקנים חסרי בית; ניצולי שואה; בני משפחה מטפלים; זקנים בודדים ללא רשת תמיכה; אנשים לקראת גיל פרישה.</p>	<p><b>פירוט האוכלוסייה זקנים</b></p>
<p>טיפול סיעודי תומך; התערבות בתחזוק ותמיכה; מניעת הידרדרות זקנים; שיקום סוציאלי; התערבות חירום וקצרת מועד; טיפול חוץ ביתי; הדרכה וייעוץ לבני זוג מטפלים ולבנים מטפלים בזקנים; ייעוץ לפורשים לקראת פנסיה; מידע על מיצוי זכויות; התערבויות קהילתיות; הפעלת מתנדבים; עבודה עם שותפי תפקיד; סנגור ויצרת קואליציות בקרב ארגונים נוספים בקהילה המקומית והארצית; עבודה עם גופים ומערכות לפיתוח כו"א מטפל בזקנים; עבודה עם יחידים, משפחות, קבוצות וקהילות של זקנים ובני משפחותיהם.</p>	<p><b>תחומי פעילות זקנים</b></p>
<p><b>בקהילה</b></p> <p>אספקת סיוע לצרכים מיוחדים (ארוחות חמות, סיוע במשק; הבית, הסעות לטיפולים רפואיים וכו'); מועדונים חברתיים לזקנים; מועדונים תעסוקתיים; שירותים תומכים (כגון מטזיות); התערבות באמצעות חוק סיעוד; מטפלים ביתיים; מרכז-יום; תעסוקה מוגנת לזקנים; ציוד מוגן; קהילות תומכות; התערבות עם בנים מטפלים בהוריהם הזקנים; מקבץ דיור; מתנדבים למען זקנים; בתים חמים.</p>	<p><b>סל השירותים זקנים</b></p>

<p><b><u>חוץ ביתי</u></b> נופשוניים; השמה בבתי אבות; דיור מוגן; מקבץ דיור. <b><u>בצל החוק</u></b> שירותי אפוטרופוס; פקידי סעד לחוק הגנה על חוסים - אפוטרופסות; התערבות לזקנים נפגעי התעללות.</p>	<p><b>סל השירותים זקנים</b></p>
<p><b>אנשים עם מוגבלויות, כולל פיגור שכלי</b></p>	
<p>אנשים עם פיגור שכלי ומשפחותיהם; אנשים עם אוטיזם ומשפחותיהם; אנשים עם נכויות גופניות ומשפחותיהם; אנשים עם עיוורון ולקות ראייה ומשפחותיהם; אנשים עם חירשות ולקות שמיעה ומשפחותיהם; לקויי למידה וקשיי תפקוד - (גבוליים) עם הנמכה קוגניטיבית.</p>	<p><b>פירוט האוכלוסייה מוגבלויות</b></p>
<p>טיפול תמיכתי לאדם עם מוגבלות; שירותי אבחון; טיפול; תמיכתי ומיעץ למשפחה; שיקום תעסוקתי וסוציאלי; התערבויות קהילתיות ובניית רצף שירותים בקהילה; שירותי פנאי, תרבות והעשרה; טיפול חוץ ביתי; מניעת נטישה של תינוקות עם פיגור שכלי.</p>	<p><b>תחומי פעילות מוגבלויות</b></p>
<p><b><u>בקהילה</u></b> חוק מעונות יום שיקומיים (כולל נכות); שילוב פעוטות במעונות יום רגילים (מסיכון לסיכוי); מועדוניות שיקומיות לסוגיהן (מועדוניות כוללניות וייחודיות ע"פ נכות); מסגרות יום שיקומיות; מרכזי יום טיפוליים וסיעודיים לבעלי פיגור שכלי ולבעלי פיגור בינוני למגוון גילאים; יום חינוך ארוך לבעלי פיגור שכלי (השלמה לביה"ס); מרכזים לשיקום מקצועי; מפעלים מוגנים שיקומיים – לאנשים עם טווח רחב של נכויות כולל לבעלי פיגור שכלי; תעסוקה נתמכת; תרבות פנאי - כולל מועדונים, קייטנות ונופש; סביבה תומכת - טיפול מקדם ותומך לבוגרים הגרים בקהילה (בדיור נפרד או עם הורים זקנים); קהילה תומכת נכים; קהילה נגישה; מרכזי יום אימוניים לאנשים עם פיגור. <b><u>מערכות תמיכה למשפחות:</u></b> מרכזים למשפחה; שמ"ש - שיקום משפחתי שלם; עמית למשפחה; שילוב בצה"ל ובשרות לאומי - "שילוב מנצח". <b><u>רצף תעסוקה לאנשים עם פיגור:</u></b> מעשיים - מרכז עבודה שיקומי לאנשים עם פיגור שכלי; בגילאי +21 ברמת תפקוד קל - בינוני; תעסוקה נתמכת בשוק הפתוח; תעסוקת בית לאנשים שאינם יכולים לצאת מביתם; תוכנית לאנשים זקנים ומדקנים.</p>	<p><b>סל השירותים מוגבלויות</b></p>

<p><b><u>שירותים ייחודיים לאנשים עם עיוורון ולקות ראייה:</u></b></p> <p>סיוע חומרי - דמי ליווי, סבסוד והשאלת אביזרי עזר; הדרכה שיקומית; תחנות מידע; מרש"ל - מרכז רב שירותי לעיור; כלבי נחיה; הנגשת השכלה גבוהה - פטור משכ"ל, מרכז תמיכה ואביזרים מותאמים.</p> <p><b><u>מערך חוץ ביתי</u></b></p> <p>מעונות פנימייה; נופשונים; משפחות אומנה; מערכי דיור; בקהילה - הוסטלים, דירות ובתים; מרכז חירום לילד.</p>	<p><b>סל השירותים מוגבלות</b></p>
<p><b>נוער צעירים ומבוגרים (בנים ובנות) במצבי מצוקה, סיכון, ניתוק ועבריינות - תקון</b></p>	
<p>נוער וצעירים (בנים ובנות) המתקשים בתפקוד חברתי ואישי; נמצאים במצבי משבר ומצוקה מורכבים וקשים; נמצאים בתהליך של ניתוק חברתי; בסכנת הידרדרות לעבריינות וסטייה חברתית; נוער צעירים ומבוגרים (בנים ובנות) משתמשים או מכורים לסמים, אלכוהול והימורים; נוער צעירים ומבוגרים (בנים ובנות) המאופיינים בהתנהגויות לא נורמטיביות וסטייה חברתית; נוער צעירים ומבוגרים עוברי חוק; קורבנות עבירה קטינים ומבוגרים; ילדי הורים מכורים.</p>	<p><b>פירוט האוכלוסייה נוער, צעירים ומבוגרים (בנים ובנות) במצבי מצוקה, סיכון, התמכרות, ניתוק ועבריינות</b></p>
<p>מניעה; טיפול; פיקוח חברתי; שיקום; מענים בקהילה ומחוצה לה; עירוב ושילוב בני המשפחה והקהילה במניעה, טיפול ושיקום.</p>	<p><b>תחומי פעולה עיקריים נוער, צעירים ומבוגרים (בנים ובנות) במצבי מצוקה, סיכון, התמכרות, ניתוק ועבריינות</b></p>
<p><b><u>בקהילה</u></b></p> <p>איתור (ניידות, עובדי רחוב); הערכה ואבחון; מוקדי טיפול יומיים לנוער; בתי קפה טיפוליים; בתים חמים (נערים); בתים חמים (נערות); מפתנים; מיתרים; מרכזי יום לנערות בקצה הרצף; מרכזים טיפוליים לנפגעות תקיפה מינית; קבוצות הכנה לצה"ל (בנים ובנות); תוכניות הכשרה מקצועיות (בנים ובנות); תעסוקה לצעירים; תוכניות התערבות ייחודיות לנערות; מענים רגשי תרבות;</p>	<p><b>סל השירותים נוער, צעירים ומבוגרים (בנים ובנות) במצבי מצוקה, סיכון, התמכרות, ניתוק ועבריינות</b></p>

<p>מרכזי יום בקהילה לטיפול במתמכרים צעירים; מרכזי יום בקהילה לטיפול במתמכרים בוגרים; תוכניות ייחודיות לנוער משתמש / מתמכר; קבוצות טיפול ייחודיות מכורים - עולים, נשים, ילדים הורים; מרכזי טיפול לאלכוהול והימורים.</p> <p><b>שרות ממלכתי ישיר:</b></p> <p>פיקוח וטיפול פרטני, קבוצתי ומשפחתי בנוער עובר חוק (בתחומי עבירות מין, אלימות, סמים, רכוש, קד"מ, גישור, מעטפת וכו'); פיקוח וטיפול פרטני וקבוצתי במבוגרים עוברי חוק (בתחומי עבירות מין, אלימות, סמים, רכוש וכו').</p> <p><b>מערך חוץ ביתי</b></p> <p>הלנות חרומיות; בתים למחוסרי קורת גג; הוסטלים; דירות מעבר; דירות בוגרים; מקלטים לנערות; מסגרות חוץ ביתיות לאבחון והסתכלות (בנים ובנות); חלופת מעצר; מסגרות כוללניות; מסגרות נעולות; מסגרות חוץ ביתיות ייחודיות; קהילות טיפוליות למבוגרים (מכורים); קהילות טיפוליות לנוער וצעירים (מכורים); הוסטל לגברים אלימים; טיפול בבני נוער ומבוגרים עצורים באיזוק אלקטרוני בחלופות מעצר.</p> <p><b>שרות ממלכתי ישיר ללקוחות המחלקה</b></p> <p>חקירות ילדים קורבנות עבירה; כתיבת תסקירים אודות קורבנות עבירה מבוגרים ואודות עוברי עבירה.</p>	<p><b>סל השירותים נוער, צעירים ומבוגרים (בנים ובנות) במצבי מצוקה, סיכון, התמכרות, ניתוק ועבריינות</b></p>
<p><b>קהילות בסיכון</b></p>	
<p>קהילות גיאוגרפיות - רשות מקומית, שכונה, רובע, מועצה אזורית, ישוב כפרי וכו'; קהילות פונקציונאליות, כמו: אנשים עם נכויות, חד הוריות, עולים, קשישים, אימוץ וכד'; הורים ומשפחות לילדים ונוער בסיכון; קהילות במצוקה כלכלית; קהילות מאוימות ביטחונית.</p>	<p><b>פירוט קהילות השרויות או שיש חשש שיהיו במצבי מצוקה, משבר או סיכון</b></p>
<p>ארגון קהילתי ובניית קהילה; קידום ומיצוי זכויות; חיזוק רשתות חברתיות בקהילה; פיתוח חוסן קהילתי; פיתוח כלכלי קהילתי שיקום שכונות; קליטת עליה; הידברות ויישוב סכסוכים בקהילה; פיתוח אורבאני בר קיימא.</p>	<p><b>תחומי פעילות קהילות</b></p>

קדימה (ילדים ונוער בסיכון); קהילה נגישה; (לאנשים עם נכויות בקהילה); "עוסיים זקנה אחרת"; מרכז לנשים חד הוריות "קהילת האימוץ"; תוכנית משעול; אשת חיל; מפת"ח (מרכז לפיתוח תעסוקה לחרדים); רשות מקדמת תעסוקה; תוכנית "מעברים" (מרכז תעסוקה קהילתיים במגזר הכפרי); סדנא ניהול משק בית; בית ספר לפעילים; קבוצה לעזרה עצמית מועדון חברתי; "מועצת שכונה" – שותפות תושבי; תיאטרון קהילתי; "עצמאות"; מרכז סיוע; מרכז מידע ("עמית לעמית").

צוות חוסן וחירום ישובי (צח"י); צוות חוסן וחירום שכונתי (צח"ש); מרכז חוסן קהילתי; מרכז גישור קהילתיים; תוכנית אב חברתית קהילתית; בניית הסכמות קהילתיות במגזר הכפרי נספח חברתי לתוכנית בנייה; פיתוח גישה קהילתית; מתו"ב (מערך תיאום ותמיכה במשאבי הקהילה).

סל השירותים,  
מענים  
ותוכניות עבור  
קהילות

## רשימת המשתתפים בדיוני הוועדה

### ועדת משנה: ייעוד, חזון וגבולות גזרה

מוטי וינטר – יו"ר	משרד הרווחה
אילה מאיר	משרד הרווחה
מיכל גולן	משרד הרווחה
יצחק רוזנר	איגוד העובדים הסוציאליים
ד"ר יעל גירון	מכללה אקדמית צפת
בתיה ארטמן	משרד הרווחה
נועם פליק	משרד הרווחה
נועה שלום	עיריית תל-אביב
אהרון שבי	משרד הרווחה
לאה אקרמן	עיריית מודיעין עילית
מנשה כהן	עיריית טבריה
תמי ברששת	עיריית פרדס חנה-כרכור
אפרת דרי	מ.מ אלעד
עיריית בשן	משרד הרווחה
צחי פיין	משרד הרווחה
רחל גושן	עיריית באר שבע
ד"ר מנחם מוניקנדם	אוניברסיטת בר-אילן
פרופ' יוסי קטן	אוניברסיטת תל-אביב
ורד רוטפוגל	משרד הרווחה
נעמי אחימור	עיריית ראשון-לציון
שלומי אלישר	משרד הרווחה
רחל גושן	עיריית באר שבע

### ועדת משנה: תשומות כוח אדם

בוני גולדברג – יו"ר	עיריית ירושלים
אהרון סלצברג	עיריית הרצליה
איציק פרי	איגוד העובדים הסוציאליים
איריס מורדוקוביץ-פלורנטין	משרד הרווחה
הדס אביסדרים	משרד הרווחה
יחיאל מחדון	עיריית תל-אביב
יהודית שליט	עיריית ירושלים

מ.א. מטה יהודה	שלומית בן אהרן
משרד הרווחה	חיותה שנבל
משרד הרווחה	אילה שפירא
משרד הרווחה	אריאלה עטייה
משרד הרווחה	גדעון שלום
עיריית אום אל פאחם	פתחיה אנבריה
מ.מ. אלעד	חגית בנבנישתי
משרד הרווחה	ד"ר יוסי כורזים

### ועדת משנה: תשומות תקציב

משרד הרווחה	חנן פריצקי - יו"ר
משרד הרווחה	יהודה פוקס
מ.מ. כספייה	עבדאללה אבו-שריקי
מ.מ. כפר כנא	רוב עבאס
משרד הרווחה	אפרים חוג'ה
משרד הרווחה	אבנר זקן
עיריית ירושלים	אברהם הומינר
מ.א. גוש עציון	צ'סטרמן לאה
משרד הרווחה	איילה הרמן
משרד הרווחה	מרים בר גיורא
מ.מ. אלעד	שרונה חסיד
משרד הרווחה	אהובה קרקובר
משרד הרווחה	גלית רייכמן מימון

### ועדת משנה: תשומות מידע וידע

משרד הרווחה	רחל שרביט - יו"ר
מועצת העובדים הסוציאליים	נעמי שפר
משרד הרווחה	יפה שור
משרד הרווחה	אילן שריף
עיריית ירושלים	דורית בירן
משרד הרווחה	נילי דניאל
עיריית חולון	טל גופנא
עיריית תל-אביב	דיצה מורלי-שגיב
עיריית בת-ים	דבורה אלמוג

משרד הרווחה	ד"ר רנטה גורבטוב
משרד הרווחה	אהרון יעקובוביץ
משרד הרווחה	רבקה ויסברג
משרד הרווחה	שלוה ליבוביץ
משרד הרווחה	יקותיאל צבע

### ועדת משנה: תהליכי עבודה פנים-ארגוניים

עיריית כרמיאל	שולה מנחם - יו"ר
מ.א. מרום הגליל	מירב גבעון
אוניברסיטת תל-אביב	ד"ר עידית וייס-גל
משרד הרווחה	דליה רוזניק
עיריית תל-אביב	רותי סופר
עיריית רמת-גן	בת-חן פיליפ
משרד הרווחה	יוסי קורסיה
מ.מ. רמת השרון	טלי נדיר
עיריית תל-אביב	שושנה חרחס
מודיעין עלית + מרכז חרום חרדי	טלי מרגלית
משרד הרווחה	אריאלה עטיה
מ.מ. יפיע	חיליליה מייסר
מ.מ. אלעד	מרב לוי
אוניברסיטת תל-אביב	ד"ר בלהה דוידוביץ-ערד
משרד הרווחה	ד"ר יוסי כורזים

### ועדת משנה: תהליכי עבודה עם המשרד ועם ארגונים אחרים

עיריית באר שבע	אסתר עמר - יו"ר
עיריית באר שבע	ורד ששון
משרד הרווחה	ד"ר יוסי כורזים
אוניברסיטת תל-אביב	פרופ' יוסי קטן
משרד הרווחה	אריאלה שגב
מרכז שלטון מקומי	אברהם בן דוד
מועצת העובדים הסוציאליים	פרופ' יצחק בריק
מ.מ. מודיעין עלית	מיקי מילר
משרד הרווחה	חיה דסקל
משרד הרווחה	תמי רייזנר
משרד הרווחה	ד"ר אילנה גלייטמן

משרד הרווחה	מרים כהן
עיריית תל-אביב	אורית מוסל
עיריית ירושלים	אירית הופמן
משרד הרווחה	דני שפר
משרד הרווחה	איציק יואל
עיריית חיפה	אילנה בן-ליש
משרד הרווחה	שרה אשכנזי
מכללת בית ברל	ד"ר אסתר זיכלינסקי
משרד הרווחה	נחמה דותן
משרד הרווחה	עדה גרשט
מ.מ. עיריית יהוד	יצחק רוזנברג

### תת-ועדת-משנה: תהליכי עבודה עם המשרד וארגונים אחרים

נציב הדורות הבאים בכנסת (לשעבר)	שלמה שוהם - יו"ר
המשרד לקליטת העלייה	שרה כהן
המשרד לקליטת העלייה	יפה וולמן
משרד הרווחה	חיה דסקל
משרד הרווחה	אריק שייב
משרד הרווחה	אילנה גלייטמן
משרד הרווחה	נחמה דותן
משרד הרווחה	ד"ר יוסי כורזים
משרד השיכון	ישראל שוורץ
משרד החינוך	דני ג'ורנו
משרד הבריאות	מלכה טל
משרד התמ"ת	תמר אלמוג
המוסד לביטוח לאומי	כרמל סטינגר
המשרד לבטחון הפנים	יעקב גואז (גז)
ג'וינט ישראל	חיים פוזנר
עיריית ירושלים	אירית הופמן
עיריית בני ברק	ארלט מויאל
עיריית ראשל"צ	מירה שחם
עיריית רחובות	אירית שיפרים
עיריית יהוד - מונסון	יצחק רוזנברג

**ועדת משנה: מחלקות קטנות**

משרד הרווחה	אהובה קרקובר – יו"ר
משרד הרווחה	אריאלה שגב
משרד הרווחה	שרה אשכנזי
מ.מ. פרדסיה	אירית רפאלי
מ.מ. אליכין	ציפי שדה
מ.מ. שוהם	נטע לביא
מ.מ. קרני שומרון	רונית שוהם
משרד הרווחה	טובה שגב
מ.א. בני שמעון	איריס עזרא
מ.א. שער הנגב	מרווה מייזלס
מ.א. יואב	טובה הרפניסט
משרד הרווחה	איציק סלבין
משרד הרווחה	גימאל גבאים
מ.מ. שיבלי-אום אלג'ים (ערב אל שיבלי)	אסואן זועבי
מ.מ. בועינה-נוגידאת	טיפאח שבאיטה
מ.מ. בסמ"ה	מועתסם יחיא
מ.א. עמק המעיינות	עיריית דרוור
מ.מ. כפר יונה	אלברט מור
משרד הרווחה	יהודית שפיצר
משרד הרווחה	דפנה רוקני
משרד הרווחה	יפה ישראל
משרד הרווחה	ד"ר יוסי כורזים

**רשימת האורחים שהשתתפו בדיוני הוועדה בוועדות המשנה**

מכון ברוקדייל	פרופ' ג'ק חביב
מכון ברוקדייל	מלכה כורזים
המכללה האקדמית ספיר	ד"ר חנה כץ
אוניברסיטת חיפה	פרופ' יואב לביא
שתי"ל באר שבע	ירונה בן-שלום
מ.א. מגידו	אברהם אזולאי
יועצת ארגונית	ד"ר אתי חגי
מ.מ. עמנואל	יעל לוי
משרד הרווחה	רונית צור
מ.מ. מצפה רמון	קלרה חניבד
חברת אם.אם.מהנדסים בע"מ	אפרת סומך
יועצת ארגונית	אילנה לוי
מ.מ. כפר יונה	אפי דרעי
עמותת על"ם	ציון גבאי