

**פרק ד'**

**\*\*\*\*\***

**המלצות לשיפורים ושינויים מבניים  
במערכת שירותי הרווחה הציבוריים  
\*\*\*\*\***

1.0 מ ב ו א :

בעבודת הצוותים של ועדת ראש הממשלה צוינו מחדלים קיימים במבנה ובאירגון שירותי הרווחה לילדים, לבני נוער ולמשפחותיהם (\*).

סביר להניח, כי אף אם אפשר יהיה להקצות משאבים מרובים נוספים לקידום שירותי הרווחה, עדין יותנה ניצולם המלא והיעיל בתיקון ובשיפור המבנה והאירגון של רשת השירותים החברתיים שבכוח ובפועל.

במצב של משאבים מוגבלים, בכסף ובכוח אדם, ולאור מורכבותם של הצרכים הסוציאליים המשתנים, מתגלה ביתר חומרה צורך חיוני (ודחוף) לתיקון מיבני בזרועות המימשל, המפעילות את השירותים הסוציאליים לאזרח. נמצא, כי בעיית ההיערכות האירגונית באה לביטוי בכל הרמות והשלבים של מינהל השירותים:

בעיצוב מדיניות כוללת ומכוונת לשירותי הרווחה (בקבלת החלטות ויישומן).

בחלוקת הסמכויות והאחריות בין משרדי הממשלה לבין עצמם ובינם לבין השלטון המקומי.

במתן השירותים לאזרח.

---

(\* ראה, למשל, דו"ח צוות: "שיכון וקהילה", נספח 3, עמ' 3, 31-33, או דו"ח צוות: "הבטחת הכנסה" נספח 1, עמ' 2, 15.

דומה, כי ההיערכות האירגונית הקיימת של השירותים פיגרה ומפגרת גם אחרי התמורות המתחדשות בהלכה ובמעשה של השירותים הסוציאליים המודרניים והיא פועלת, לעתים קרובות, כבלם או כמחסום להתפתחותם של השירותים. נמצא גם, כי לעתים היא פוגעת ביחסי העבודה בשירות הציבורי ובדרכי טיפולו של מינהל תקין למען האזרח.

נמצא לרוב, כי תקלות בהיערכות האירגונית מקטנות את התועלת והיעילות הטמונות בהפעלת המשאבים המוקצים לשירותים והן מהוות לעתים קרובות מיסרד לאזרח הניזקק לשירותים.

### 1.1 חסרים מוקד ומיקוד למדיניות סוציאלית כוללת

חסרים כלים לעיצובה של מדיניות סוציאלית כוללת, מכוונת ומבוקרת. "בהיעדר כלים לעיצוב מדיניות כוללת, מרבים להשתמש כטיפול סימפטומטי בוועדות תיאום ומנגנוני תיאום אחרים. אולם קיים הבדל עקרוני בין מדיניות מותאמת, דהיינו: מדיניות המוסכמת - בדרך כלל, בדרך הפשרה - על היחידות הנוגעות בדבר, לבין מדיניות כוללת, המכוונת להשיג בצורה יעילה תכליות מגוונות ומורכבות. לגבי מדיניות מתואמת המבחן הקריטי הוא השגת הסכמה של הגורמים המעוניינים; ואילו מדיניות כוללת נבחנת לאור שיקולי טיב המדיניות ויעילותה, בין שדעת כל האינטרסנטים או רובם נוחה הימנה ובין לאו<sup>(\*)</sup>. (בזיקה לנ"ל יש לציין קיומה של ועדת מנכלי"ם לתיאום השירותים הסוציאליים, אולם זו אינה מתפקדת בהיעדר התנאים והסמכויות הדרושים לפעולתה).

---

(\*) פרופ' יחזקאל דרור: יועץ אישי א' חידוש מוסדי, "דבר" 6.10.72.

1.2 נמצא גם, כי במערכת הקיימת לא גובשו תהליכי החלטה מסודרים ומשופרים של הממשלה וועדותיה בתחומי הרווחה. חסרים מנגנונים והסדרים להצגת אלטרנטיבות וניתוחים של הצעות ומסגרות ליישום שיטתי של מידע בינמקצועי ובינלאומי לפיתרון בעיות מדיניות וביצוע מרכזיות. חסרים גם הסדרים לצורכי הערכה, בקרה ומתן דין וחשבון לגבי טיבן של המדיניות, דרכי ביצוע ותוצאותיה.

1.3 כאמור, צוותי הוועדה השונים עמדו, לכן, על התיקונים הנחוצים, אם ע"י הפעלת מנגנונים חדשים ואם ע"י שינויים במבנה המשרדים הממשלתיים וגופים קיימים אחרים. הם ציינו גם השינויים הנתבעים בתהליכים לקבלת החלטות וביצוען.

הוועדה מבקשת להדגיש כי תנאי הכרחי להצלחתם של מנגנונים חדשים, שינויים מבניים וארגוניים הוא רמת כוח האדם המפעיל אותם ואיכותו. מכאן, שנדרשות הקצאת משאבים ומחשבה להכשרת כוח אדם וטיפולו, לשם הפעלתם של שירותי הרווחה, בד בבד עם ראיית הצורך בשינויים מבניים וארגוניים.

ההצעות המובאות בפרק זה מתייחסות למספר שינויים אירגוניים בעלי אופי כללי, או מרכזי, הנוגעים במספר רב של שירותי רווחה.

1.4 הוועדה מודעת לעובדה, כי הכרעות על שינויים אירגוניים כאלה ויישומם מהוות בעייה מורכבת הדורשת בדיקה ולימוד יסודיים. הוועדה לא ערכה בדיקה אירגונית מפורטת ומדוקדקת בנושא, אלא הסתמכה בעיקר על מימצאיה וכן על בדיקות שנערכו בעבר באותו ענין ע"י גופים שונים בממשלה.

מומלץ, כי פירוטים נוספים וקביעה מדוייקת יותר של חלוקת תפקידים וסמכויות, ושל תהליכי העבודה הדרושים, ייעשו כשלב מוקדם לביצוע השינויים האירגוניים.

2.0. קביעת מדיניות כוללת (אינטגרטיבית) ומכוונת ותיאום בין שירותי הרווחה:

כדי ליצור התנאים לקביעת מוקד מדיניות: כוללת ומכוונת ותיאום בין שירותי הרווחה, מוצע להקים ולהפעיל את הגופים הבאים:

2.1. ועדת שרים לרווחה חברתית

נוועדת השרים לעניני רווחה יכהנו השרים של המשרדים החברתיים כגון: שר הבריאות, שר החינוך, שר הסעד, שר העבודה, שר השיכון ושר האוצר.

בראש הוועדה יעמוד שר בכיר.

לוועדה תהיה הסמכות להחליט בנושאים הנוגעים ליותר ממשרד אחד.

מתפקידה יהיה לקבל הכרעות בכל הנושאים הנוגעים לעיצובה של מדיניות סוציאלית כוללת בתחום הרווחה הסוציאלית. היא תיקבע סידרי עדיפות וקדימות לגבי תחומי פעולתם של המשרדים הסוציאליים ותכריע בנושאים ובסוגיות של חפיפה, השלמה והסדרים חילופיים של המשרדים השונים. מטבע הרכבה, שוועדת השרים תפעל בזיקה, שהיא דו-סיטרית, למדיניות הכלכלית של הממשלה.

2.2. יחידה קבועה לתיכנון ולתיאום שירותי הרווחה

יחידה לתיכנון ולתיאום השירותים תוקם במיסגרת המינהלית של משרד ראש הממשלה.

תפקיד היחידה יהיה להכין תוכניות פעולה ולזהות בעיות של אירגון ותיאום בשירותים הסוציאליים להתייחסותה ולהכרעותיה של ועדת השרים לעניני רווחה. פעולה זו תהיה מתמדת והיא תבוצע ע"י צוות מקצועי שיאיש את היחידה ותוך קשר שוטף וקבוע עם משרדי הרווחה השונים.

בראש היחידה יפעל מנהל, אשר יהיה כפוף ליו"ר ועדת השרים לעניני רווחה.

מנהל היחידה ייעזר בשני גופים אירגוניים עיקריים, שיימנו על היחידה.

#### א. הנהלה קבועה של היחידה

הנהלה זו תהיה מורכבת מנציגים בכירים של המשרדים החברתיים, אשר יהיו חברים בהנהלות משרדי הרווחה המיוצגים על ידם. תפקידם ועיסוקם העיקריים יהיו ביחידה לאירגון ולתיאום שירותי הרווחה ובתיקנה יועסקו (ולא במשרדים המיוצגים על ידם).

להנהלה יצורף גם נציג בכיר של משרד האוצר.

#### ב. צוותי עבודה קבועים

ביחידה יפעלו צוותי עבודה קבועים של עובדים קבועים. מומחים וועדות מומחים יועסקו ע"י היחידה לפי תוכניות העבודה שיגובשו ביחידה. (התקציב המוצע למימון פעולות היחידה, בשנה הראשונה, שבמרוצתה ילובנו ויגובשו דרכי עבודתה, הוא 0.5 מיליון ל"י (כ-10 עובדים)).

#### 2.3. מועצה ציבורית של אזרחים - מקבלי שירותים חברתיים

כדי להגביר ולהעמיק את הקשר וזיקת גומלין שבין קובעי המדיניות הסוציאלית לבין מקבלי השירותים, מוצע להקים ולהפעיל מועצה ציבורית קבועה.

תפקידה יהיה להתייחס לפעולת השירותים הסוציאליים מנקודת ראותו של האזרח-  
הצרכן, להציע יוזמות לשינוי ולשיפור בנושאים הקשורים לשירותי הרווחה,  
לדון בדינים וחשבונות של השירותים, להביע ביקורת והשגחה וכו'.  
המועצה תעסוק גם בהסברת תוכניות ופעולות שיוחלט עליהן בפני הציבור.

חברי המועצה יהיו נציגי אירגונים וועדים ציבוריים וועדי שכונות, נציגים אחרים  
של מקבלי השירותים וכך אישי ציבור נבחרים.

יש להבטיח, שיעשה מאמץ מיוחד, שחברי המועצה ייצגו האוכלוסייה לעומת  
המימשל בייצוג של אמת.

המועצה תמונה ע"י ועדת השרים לרווחה חברתית.

מנהל היהידה לתיכנון ולתיאום שירותי הרווחה יבטיח הזרמת מידע שוטף וקבוע  
למועצה בכל הנוגע לנושאים ולפעולות מרכזיים ואקטואליים של שירותי הרווחה  
והיערכותם כמענה משמעי לצרכים החברתיים.

ליד המועצה תיפעל מזכירות מינהלית, אשר תשרת את המועצה ותסייע לה  
במילוי תפקידה.

3.0

חלוקה משופרת של תפקידי משרדים

כבר צויין לעיל שהוועדה החליטה להמליץ גם על תיקונים במבנה המשרדים הממשלתיים הקיים.

מן הדעת שהפעלת מנגנונים והסדרים חדשים ומשופרים לקביעת החלטות ולהגברת התיאום במסגרת מדיניות רווחה כוללת, כפי שמוצע בסעיף 2, לא תוכל לשמש תחליף לחלוקה מתוקנת של תפקידים וסמכויות של המשרדים החברתיים.

הפיצול הקיים היום בחלוקת התפקידים והסמכויות מונע לעתים קרובות העיצוב והיישום של מדיניות סוציאלית כוללת, פוגע ביעילות השירותים ובנטילתם התקינה ע"י האזרח.

מ ו צ ע , ל כ ן :

3.1

ריכוז התיפקודים (הפונקציות) של הבטחת הכנסה (ביטחון קיום) ותעסוקה - במשרד אחד.

הוועדה סבורה, כי יש לרכז במשרד ממשלתי אחד את כל הפונקציות להבטחת הכנסה ותעסוקה, הפזורות היום במשרדים ממשלתיים שונים, כגון: האחריות והמימון של הבטחת ההכנסה לאוכלוסייה חייבים ליהיות ממשלתיים

יש לשחרר את הרשויות המקומיות ממימון ההוצאות הקשורות בהבטחת ההכנסה של הפרט והמשפחה (מאידך, רבים, כמובן, התפקידים בתחום התברתי שהשלטון המקומי דווקא חייב לבצעם. שיחרורו של השלטון המקומי מהדאגה לביטחון הקיום של האזרח, מהווה סיכוי לקידום של שירותים סוציאליים שהוזנחו במישור המקומי).



במסגרת המשרד המוצע יכללו גם הפונקציות של אבחנה תעסוקתית, מיון, הסבה מקצועית, אימון, השתלמויות והכשרה מקצועיים, פעילות השיקום לנכים ומוגבלים מבחינה פיזית ו/או ריגושית וכך פונקציות אחרות הנוגעות להבטחת התעסוקה, הניעות התעסוקתית ולהגדלת פוטנציאל ההשתכרות והניעות ב"עולם העבודה" של האזרח העובד (\*).

במסגרת השלוחות המקומיות של משרד זה יופעלו יחידות מקצועיות לאבחנה ולמיון מהירים של מוקדי מתיחות במשפחות והפנייתן לשירותי רווחה אחרים המטפלים במשפחה.

### 3.2 ריכוז התיפקודים להבטחת רווחתם וקידומם של הפרט, המשפחה והקהילה

אפשר שהתיפקודים המפורטים להלן, (הטיפול במשפחה, מוסדות טיפול וכו' ימוקמו במשרד הנ"ל (משרד הרווחה הסוציאלית) או במשרד אחר, שירכזו האחראיות והדאגה להפעלתם של שירותי המשפחה והקהילה לאיכלוסייה.

חיוני ואף דחוף לרכז התיפקודים הטיפוליים במישור המקומי ובנקודת המיפגש שבין "מקבל השירות" לביין "נותן השירות". כבר הודגש מאוד שפיצול השירותים הקיים בין הממשלה, הרשויות המקומיות, גופים ציבוריים ורצוניים לביין לשכות הסעד, האמורות לטפל במשפחה מזה, והתיפקודים המקבילים של שירותי הבריאות מזה, גורם ל"טלטול" האזרח - הפונה, לביזבוז בכוח אדם מקצועי, לתועלת וליעילות מופחתות במהן השירותים ולעיוותים במדיניות הכוללת של שירותי הטיפול הפסיכו-סוציאלי בפרט, במשפחה ובקהילה.

יש לרכז את התיפקודים בתחומי האבחנה, הייעוץ, ההדרכה והטיפול בפרט ובמשפחה ביחידה מקומית אחת בפיקוחו של המשרד הממשלתי.

---

(\* ראה, למשל, דו"ח צוות: "הבטחת הכנסה", נספח 1, עמ' 17 - 15.

באותה יחידה ייעשה לפיתוחם של השירותים - בעין לקבוצות מוגבלים כגון: עוררים, חרשים וכו', ולקבוצות דמוגרפיות כגון הקשישים ועוד.

ביחידה תרוכז גם הפעילות לפיתוח השירותים הקהילתיים.

למכלול הנ"ל תווסף הדאגה להסדרים ולחלוקת תפקידים מסודרת ושיטתית של השירותים המוגשים ע"י גופים ציבוריים (הסתדרות העובדים, הסוכנות היהודית וכו') וע"י אירגונים רצוניים (וולונטריים).

הוועדה סבורה, איפוא, כי יש לרכז במשרד ממשלתי אחד את האחריות לשירותים הנ"ל.

מימון הפעילות וביצועה יובטחו ע"י הרשות המקומית ו/או המשרד הממשלתי ו/או גופים אחרים. הממשלה תפעל במקומה של הרשות המקומית ברשויות מקומיות קטנות, ע"י פעולה איזורית.

במסגרת המשרד הממשלתי, שיהיה אחראי לשירותי הרווחה לפרט, למשפחה ולקהילה, כמצויין לעיל, תרוכז, איפוא, הדאגה לפעולתם ולקידומם של שירותים אלה ויפותחו שירותים מתמחים לאוכלוסיות מיוחדות, כגון: זקנים, לוקי גוף, נפש ושכל, טושים בהתנהגות, עבריינים וכדומה.

תרוכז בו הדאגה והפעולה בכל תחומי הפיתוח והאירגון הקהילתיים.

לבסוף, יש להדגיש כי ריכוזו התיפקודים שצויין במישור המקומי, אינו מחייב תמיד ריכוזם המקביל במישור הממשלתי (בממשלה יובטחו תיפקודי המטה לתחום הבריאות, הטיפול במשפחה, סידור מוסדי וכדומה).

אם יובטח התהליך של אירגון ותיאום השירותים הסוציאליים, כפי שפורט בסעיף 2, וריכוז התיפקודים הטיפוליים במישור המקומי - במפגש שבין נותן השירות ומקבליו - אפשר שתיפקודי המטה יבוצעו - במשרד אחד, או בשניים, או במשרד אחר, כגון; במשרד שיעסוק בהבטחת הכנסה ובתעסוקה. ריכוז זה הוא משני בחשיבותו בהשוואה לחיוניות ריכוז התיפקודים במישור המקומי, שבו ניחן וניטל השירות ע"י האזרח ומשפחתו ו/או ע"י הקהילה.

### 3.3 ריכוז התיפקודים לשיכון, לתכנון פיסי ואורבני - במשרד אחד

כיום מפוזרות פונקציות העוסקות בתכנון פיסי, אורבני ושיכון, ב-7 משרדים ממשלתיים וברשויות המקומיות. פיצול זה גורם לליקויים רבים בתכנון החברתי שעליו צריך להיות מושחת התיכנון האורבני, הקצאת הקרקעות וניצולן, תכנון אקולוגי וסביבתי, ההתפרסות הפיסית של השכונות והשירותים ואיכלוס שכונתי ועירוני.

הוועדה סבורה, כי יש לשנות את תהליכי קבלת ההחלטות, החקיקה והרישוי בתחומים אלה ולרכז במסגרת משרדית אחת את התיפקודים העיקריים המפוזרים כיום במשרדים שונים (מינהל מקרקעי ישראל, שיכון, פנים, החברה, עבודה, חקלאות, אוצר, רשויות מקומיות).

התיפקודים שיש לרכזם כוללים, בין השאר, איכלוס ומדיניות השיכון, פיזור האוכלוסייה, תכנון ארצי ואיזורי, תכנון ענף הבנייה, תכנון רכישה ומכירה של קרקעות על יסוד התיכנון הארצי, האיזורי המקומי וכדומה. יש להדגיש, כי אין מקום לצרף את מינהל מקרקעי ישראל כגוף המנהל את קרקעות המדינה למשרד המוצע.

התיכנון המפורט, הפיתוח, ביצוע האיכלוס, ניהול והחזקה וכד' יש להעביר לרשויות המקומיות או לגופים ממלכתיים המתפקדים במקום הרשות המקומית בפיקוח המשרד המוצע.

הקמת משרד לתיכנון אורבני ולשיכון ופיתוח עירוני דורשת הכנה ובדיקה יסודית ושנויי חקיקה. על אף הקשיים והתהליך הממושך סבורה הוועדה, כי יש לקבל לאלתר הכרעות עקרוניות בדבר ריכוז התיפקודים הנ"ל. יש למנוע, בהקדם ככל האפשר, הוצרותן של המגבלות והתקלות הנוצרות כיום על ידי תיכנון אורבני בלתי מתואם ולא יעיל, שהסרתן בעתיד תדרוש מהחברה מאמצים כלכליים וחברתיים עצומים בצורת שיקום חברתי ופיסי של שכונות בעייתיות.

כשלבי ביניים רואה הוועדה כהכרח דחוף יצירת תהליכי עבודה אשר יבטיחו תיאום מוסדר ויעיל בין התיפקודים הנ"ל.

הוועדה מברכת על כך שוועדת הייעול הבינמשרדית דנה ותדון בנושא זה ומקווה שייעשו פעולות מידיות לשיפור המצב.

#### 3.4. ריכוז התיפקודים בחינוך הבלתי פורמלי ובנוער שוליים - במשרד אחד

הוועדה סבורה, כי יש לרכז במשרד ממשלתי אחד את כל פונקציות החינוך עד גיל צבא; בחינוך הפורמלי, בחינוך הבלתי פורמלי ובהינוך הפנימייתי.

יש למקד, להרחיב ולהעמיק את הפעולות והתכניות המכוונות לנערים חסרי מסגרת, "נוער שוליים" אחר, ונוער המסופל במסגרות חינוך לא פורמליות.

מיקוד זה דורש חיאום מירבי בין מחלקות שונות בתוך משרד החינוך אם לא  
מיזוגן בפעולה שבינו לבין משרדי הממשלה האחרים .

כדי ליצור תנאים להיערכות אירגונית הדרושה לטיפול בנושא זה, יש  
לחתור לריכוז כל התיפקודים ברמה הממשלתית בידי גוף אחד הכפוף -  
למשרד אחד. כיום פזורים התיפקודים במשרדי החינוך, הסעד, העבודה,  
הביטחון (גדנ"ע) והמשטרה.

הוועדה סבורה, שיש לבדוק ולבחון את כל הפונקציות הממשלתיות העוסקות  
בטיפול ב"נוער חסר מסגרת", "נוער שוליים" ונוער במסגרות אחרות -  
במטרה לחתור לריכוז הפונקציות במשרד ממשלתי אחד.

4.0

הטיעון להמלצות לשינויים המבניים

הוועדה מודעת לעובדה, כי אין בכוחם של שיפורים מבניים ואירגוניים בשירותים החברתיים בלבד לשמש מענה לצרכיה של האוכלוסייה, או לאלה של השירותים הקיימים; אך הם, ללא ספק, תנאי מוקדם לגיוס המוגבר. לניצולם המלא והיעיל יותר של המשאבים, בכסף ובכוח אדם, המוקצים לצרכי השירותים.

הם מתחייבים כדי להבטיח עיצובה של המדיניות הסוציאלית הכוללנית שבזיקה למדיניות הכלכלית, כדי ליישם המדיניות הלכה למעשה ועל מנת להקל על האזרח, המשפחה והקהילה, נטילתם של השירותים מזה והפעלתם העצמית לקידום רווחתם מזה.

5.0

המשכה של הפעולה שבוצעה ע"י "ועדת ראש הממשלה"

הוועדה מודעת לעובדה, כי לעתים קל יותר להבטיח חלוקה מתוקנת של משאבים חומריים, כגון: תקציבים, מאשר חלוקה מתוקנת בסמכויות ובאחריות של יחידות אירגוניות. מכאן, אפשר שההמלצות שבפרק זה לא יוכלו להחממש מיד ו/או בשלמותן. עם זאת ולאור הקשיים והמחסומים לביצוען, מוצע, כי יוקמו מהר ככל האפשר:

היחידה הקבועה לתיכנון ולתיאום שירותי הרווחה במשרד ראש הממשלה (2.2) והמועצה הציבורית של אזרחים - מקבלי השירותים החברתיים (2.3) גופים אלה יוכלו, בין היתר, להמשיך בפעולה שוטפת, בבדיקה ובהכנה ליישום של המלצות הצוותים של "ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה".

גופים אלה יוכלו להוות גם ה"חוליה המקשרת" בין "הוועדה" - מסקנותיה והצעותיה, לבין משרדי הממשלה ונציגים של האוכלוסייה.

אין ספק, כי הוועדה לא יכלה למצות בדיקת כל הנושאים בממדי המצוקה (והרווחה) של ילדים ובני נוער במציאות החברתית הדינמית. יתר על כן, המלצותיה אינן גזורות או מוכנות לרוב להפעלה מידית במישור האופרטיבי. מסתמן, לכך, הצורך להמשכה של הפעולה שבה החלה ועדת ראש הממשלה ולתירגומן הביצועי של המלצותיה.

ראש הממשלה הביעה פעמים אחדות רצונה להמשך הדיון השוטף והקבוע בנושאים שאליהם התייחסה הוועדה ולבדיקת דרכי היישום של המלצותיה. מוצע, איפוא, כי "היחידה" ו"המועצה" יופעלו וייטלו על עצמן תפקידים אלה בעתיד הקרוב.