



## מינהל השירותים החברתיים

### פרק 1

#### כללי

1. מבקר עיריית תל אביב - יפו קבע בתוכנית האסטרטגית של עבודת הביקורת, בין היתר, בחינה מקיפה של התנהלות מינהלים ואגפים שונים בעיריית תל אביב - יפו מבחינה תקציבית וארגונית. בשנת 2003, התמקדה הביקורת בשירותים הניתנים על ידי מינהל השירותים החברתיים.

2. הביקורת בדקה את ההיבטים הבאים:

א. תהליכי ניהול התקציב על כל שלביהם, החל מבניית התקציב והקצאתו, דרך ניהול התקציב במהלך השנה כולל – עדכוני תקציב במהלך השנה, תהליך ההתחשבות בין משרד הרווחה לעירייה, ניצול תקציבי המינהל כולל חריגות מהתקציב ומשמעותן, נאותות השימוש בכספים המוקצים לפעילות ברמת הלשכה, האגף והמטה, ואופן ביצוע מעקב ובקרה תקציביים בכל רמות המינהל.

ב. ניהול וניצול תקציבי כח-אדם – אופן ניצול תקציבי כח-אדם, כולל תהליכי ניהול כח האדם ורישומו, התחשבות עם משרד הרווחה לגבי כח האדם במינהל, תקצוב שעות נוספות, ומדיניות ההעסקה במינהל והשלכותיה על ניצול התקציבים בנושא.

ג. היבטים ארגוניים: הערכת עלות מול תועלת של הקמת המינהל, הערכת המבנה הארגוני של המינהל, נאותות הקצאת המשאבים בין המטה לשטח, והיבטים ניהוליים בניהול לשכות ובניהול מעקב ובקרה תפעוליים.

3. השיטה

א. איסוף נתונים, תוך הפעלת מגוון שיטות עבודה, כולל:

- (1) ראיונות עם מנהלים ועובדים בכל רמות המינהל, וכן עם בעלי תפקידים מיחידות עירוניות מחוץ למינהל כגון אגף תקציבים, מינהל החינוך, וכן עם מנהלים בחברה למוסדות חינוך - יחידה חוץ עירונית המקיימת קשרים הדוקים עם המינהל.
- (2) הפקת דוחות ממערכות המידע הממוחשבות של המינהל והעירייה, וניתוחם.
- (3) קריאת ניירות עמדה, מצגות, דוחות פנימיים ומסמכים אחרים שנמסרו לביקורת על ידי המרואיינים השונים, וניתוחם.



- (4) ניתוח והשוואת דוחות מצבת כח-אדם למול תקצוב כח אדם בספר התקציב ודברי ההסבר לתקציב.
- ב. עיבוד הנתונים והכנת דוח הביקורת, הכולל 10 פרקים. פרק 2 בדוח הביקורת מהווה מעין מבוא לשם הכרת המינהל, יחידותיו השונות, תחומי האחריות והפעילות לכל יחידה. פרק 3 בדוח הביקורת משלים את סקירת ההכרות בהצגת מבנה תקציבי המינהל, כולל מקורות תקציביים וסעיפי הוצאות מרכזיים. (נתוני הביצוע הכספיים מבוססים על דו"ח ביצוע שהוכן ע"י החשבות והועבר לביקורת ב- 10.4.2003).
4. הביקורת נערכה במהלך החודשים מרץ 2003 – דצמבר 2003.

## פרק 2

### מינהל השירותים החברתיים – מבנה כללי ותחומי פעילות

5. מינהל השירותים החברתיים אחראי על שירותים כוללים לפרט, למשפחה ולקהילה תוך התמקדות באוכלוסיות בעלות צרכים ייחודיים, אוכלוסיה במצוקה כלכלית וחברתית, משפחות חד הוריות, עולים, שירותי בריאות הציבור, שירותים לאוכלוסיית המכורים לסמים ואלכוהול, שיקום אסירים ודרי רחוב, ילדים וקשישים במצבי סיכון וסכנה, עובדים זרים.
- א. המינהל פועל במבנה מטריציוני של מטה מקצועי ומערך שטח תפעולי:
- (1) ברמת מטה –
- (א) 8 תחומים מקצועיים: זקנה, ילד נוער ומשפחה, נכויות, משאבי קהילה, תכנון מידע מחקר והערכה, חרום-פס"ח-מרט"ל (מערכת רב מקצועית טיפולית לשעת חירום), בריאות הציבור, קליטת עלייה, התמכרויות, שיקום האסיר ודרי רחוב.
- (ב) מטה מינהל ומשאבים האחראי על שירותים כוללים למטה המינהל ולשטח, כולל: משאבי אנוש, כספים, ארגון ובקרה, לוגיסטיקה ותחזוקה ומחשוב.
- (2) ברמת השטח –
- (א) באמצעות 3 אגפים אזוריים: אגף מזרח, אגף מרכז צפון ואגף דרום.
- (ב) בכל אגף מטה ובו מתפקדים מרכזי נושא אגפיים, האחראים מקצועית לפעילות בתחומם: ילד, נוער ומשפחה; זקנה; נכויות; משאבי קהילה; בריאות הציבור; ממונה מנהלה ומשאבים.
- (ג) בכל אחד מהאגפים 3 לשכות, סה"כ 9 לשכות במינהל.



- ד) יחידות שירות נוספות: תחנות לבריאות המשפחה, מסגרות לילדים ונוער (כדוגמת מפתן אלון), מסגרות לקשישים (מועדונים ומרכזים רב שירותיים), מסגרות לאנשים עם נכויות (כדוגמת מרכז הולנד), מסגרות לטיפול בנפגעי סמים, מסגרות לקהילה, מוקדי קליטת עליה.
- ב. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות פועלות מתוקף חוק שירותי הסעד התשי"ח - 1958 סעיף 2 (א) וכן מתוקף תקנות ארגון לשכת סעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד) התשכ"ד - 1963 (תיקון התשכ"ו). תוקפן החוקי של ההוראות המופיעות בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) הוא מכוח התקנות לחוק שירותי הסעד, תקנות ארגון לשכת הסעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד - 1963, סעיף 4 (א) (1) "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הרווחה", וכן מכוח תקנות שירותי הסעד, טיפול בנזקקים התשמ"ו 1986. התע"ס נחלק לפרקים לפי נושאים ופרקי משנה.
- כמו כן פועלות המחלקות לשירותים חברתיים על פי חוקים רבים נוספים העוסקים בטיפול ובהגנה על משפחות, יחידים, ילדים, זקנים ונשים הנזקקים לסיוע ותמיכה.
6. להלן סקירה כללית של המבנה ותחומי הפעילות של יחידות המטה:
- א. תחום זקנה
- 1) תחום זקנה נועד לטפל בצרכים של אוכלוסיית הזקנים באמצעות תשתית שירותים אישיים, חברתיים, תעסוקתיים ותרבותיים בקהילה או במעונות, לדאוג לרווחתם הכללית של הזקנים ולהעמיק את התודעה הציבורית בדבר האחריות החברתית לרווחת הזקנים.
- 2) עיריית תל-אביב יפו פועלת בתחום זה על פי ההגדרה האוניברסלית של גיל זיקנה: אישה מעל גיל 60 וגבר מעל גיל 65, כאשר קיימת הבחנה בין זקן צעיר 60-75 לזקן זקן 75-100+, וכן על פי הגדרה עירונית מרחיבה של זקן/זקנה בסיכון: בודד או ערירי, גיל +75, מגורים בקומה עליונה ללא מעלית, סובל/ת מירידה תפקודית פיזית/קוגניטיבית/נפשית, ללא מערכות תמיכה ראשונית ו/או משנית.
- 3) השירותים לקשישים בעיר תל אביב - יפו ניתנים על פי מבחן נזקקות חברתית ולא רק על פי נזקקות כלכלית, היינו, גם קשיש אשר מבוסס מבחינה כלכלית זכאי לקבל סיוע ממינהל השירותים החברתיים, במידה ועונה על קריטריוני נזקקות חברתית. בתגובה לממצאים ביקשה סגן הגזבר ומנהלת אגף התקציבים להוסיף כי: **ניחנה עדיפות בהקצאת עזרה וסיוע כספי לזקנים בעלי קשיים כלכליים.**



- (4) הטיפול באוכלוסיית הקשישים בעיר מתמקד בשני ערוצים עיקריים:
- (א) שירות חובה לזכאים על פי חוק: מתוקף 10 חוקי הגנה על קשישים, ביניהם - חוק הכשרות והאפוטרופסות, חוק הגנה על חוסים, חוק הגנה על חסרי ישע וחוק ביטוח סיעוד. וכן ע"פ התע"ס (תקנות העובדים הסוציאליים).
- (ב) שירותים לאוכלוסייה אשר העירייה אינה מחויבת לטפל בהם, כולל שירותי פנאי ותרבות, קידום בריאות, בניית תוכניות ייעודיות, טיפול בניצולי שואה וכד'.
- (ג) בתחום הסיעוד פועלים על פי חוק סיעוד. כל קשיש/ה זכאים להגיש בקשה לביטוח לאומי לקבל שירותי סיעוד (מטפל/ת, מרכז יום, טיטולים, משדרי מצוקה וכדו'). כל קשיש שחלה ירידה במצבו התפקודי פיזי ו/או נפשי ו/או קוגניטיבי הזכאי לחוק סיעוד נפתח עבורו תיק טיפול בלשכת רווחה ומוצעת לו תוכנית טיפול.
- (5) היקף האוכלוסייה המטופלת בתחום על פי מיון תיקים 2002: 15,582 בתי אב קשישים מוכרים ומטופלים ע"י שירותי הרווחה. אגף מרכז צפון מטפל במספר המטופלים הרב ביותר של בתי אב קשישים מבין האגפים האחרים, 7,596 בתי אב קשישים שהם 49% מבתי האב הקשישים המטופלים בכלל שירותי הרווחה. ממיון התיקים לשנת 2002 עולה גם כי הייתה עלייה של 5% במספר בתי אב קשישים שטופלו לעומת שנת 2001.
- (6) מטה תחום זקנה כולל: מנהלת התחום, מזכירת תחום, מרכזת שירותים על פי חוק, מרכזת פיתוח שירותים בקהילה, מרכזת תוכניות לזקן בקהילה, עו"ס טיפול בקשיש. בתגובה לממצאי הביקורת ציין מנהל המינהל כי: **עו"ס טיפול בקשישים במטה התחום היא למעשה מנהלת מרכז מידע לקשיש.**
- (7) ברמת השטח, בכפופות למנהלי האגפים: מרכזי נושא זקנה באגפים ובלשכות: עו"ס קשישים, פקידי סעד לחוק חוסים, מרכזי חוק סיעוד, מט"זיות (עובדות סמך מקצועי – מטפלות בזקנים) ועובדי זכאות
- ב. תחום ילד, נוער ומשפחה
- (1) הפעילות בתחום ילד, נוער ומשפחה מיועדת לסייע בשיפור איכות החיים וההתפתחות של ילדים, מתבגרים ומשפחותיהם המצויים במצבי מצוקה סיכון וסכנה בעיר תל אביב – יפו.
- (2) הטיפול בילד ונוער והטיפול במשפחה מוזגו ומטופלים כתחום אחד, אם כי בספר התקציב עדיין מופיעים כשני תחומים נפרדים בעלי תקציב נפרד.



- (א) האוכלוסייה בה מחוייב המינהל לטפל בתחום זה: אוכלוסייה המצויה בסיכון ונזקקת לטיפול אינטנסיבי (מגבלה פיזית/שכלית, קושי בהסתגלות, חולי גנטי/כרוני אצל ילדים, סכיבה עבריינית, עוני והזנחה קשים, מאפיינים משפחתיים קשים כגון: אלימות, התמכרויות, אבטלה, מחלות נפש וכו').
- (ב) אוכלוסייה הנמצאת בסכנה ומחייבת התערבות מיידית (פגיעה של ממש - פיזית, מינית או נפשית).
- (3) היקף אוכלוסיית הילדים המטופלת: 17.3% מהילדים ובני הנוער בתל אביב - יפו (14,488 מתוך 83,553 ילדים בעיר) מוכרים במינהל השירותים החברתיים כמצויים במצבי סכנה וסיכון.
- (4) היקף אוכלוסיית המשפחות המטופלת: 13% מתושבי העיר, שאינם קשישים מוכרים: 33,922 נפשות, 12,649 בתי אב מתוך – 277,351 נפשות בעיר.
- (5) תחום ילד, נוער ומשפחה במטה כולל את: מנהלת תחום ילד ונוער, מזכירת תחום, מרכזת נושא תוכניות בקהילה, מרכזת נושא סדרי דין ומשפחה, מרכזת נושא חוק הנוער, מרכזת נושא נערה במצוקה ומתבגרים, אחראית טיפול שרות ביתי, מרכזת תוכנית הורים וצוותים רב מקצועיים (בעבר נושא זה היה כפוף לבריאות הציבור, במהלך 2003 הועברה מרכזת הפעילות לתחום ילד ונוער ומשפחה).
- (6) ברמת השטח, בכפופות למנהלי האגפים: מרכזי נושא ילד ונוער ומרכזי נושא משפחה, ובלשכות וביחידות השטח האחרות: עו"ס כוללני, פקידי סעד לחוק הנוער, מרכזי ועדת החלטה, עו"ס נערות במצוקה, עו"ס עולים, עו"ס משפחתונים, עו"ס מעון הרב תכליתי, עו"ס בתחנות יעוץ לחיי המשפחה, עובדי זכאות, עובדות סמך מקצועי למשפחה.

### ג. תחום נכויות

- (1) תחום נכויות פועל לקידום, שיקום ושיפור איכות חייהם של תושבי העיר עם נכויות בכל תחומי החיים.
- (2) התחום עוסק בפעולות איתור, הפניות לאבחון, טיפול, שיקום, פנאי ותעסוקה לאדם עם מוגבלות בקהילה, ביעוץ וטיפול לבני המשפחה לשם הגברת יכולת ההתמודדות ובפיתוח שרותים ותכניות למטרת שילוב האדם עם המוגבלות בקהילה. במידת הצורך מופנה האדם עם המוגבלות לסידור מחוץ לבית.
- (3) תפיסת העולם המנחה את העבודה בתחום מדגישה את השמירה על כבודו של האדם עם הנכות ואת זכותו להשתלב בחיים נורמטיביים, לממש את הפוטנציאל שלו בסביבתו הטבעית ולחיות באיכות חיים טובה.

- (4) היקף אוכלוסיית המטופלים, על פי מיון תיקים בשנת 2002: 7,125 מטופלים המהווים 13.4% מאוכלוסיית המטופלים על ידי שירותי הרווחה, מטופלים ביחידת נכויות, סה"כ 595 בתי אב, 2% מבתי האב המטופלים ע"י המינהל.
- (5) החל משנת 2002, השרות לנכויות התפתחותיות מחזיק רק בתיקי אנשים עם פיגור, מסודרים במוסדות, גילאי +18. ולכן, רק התיקים הנ"ל נספרים במיון תיקים תחת השרות לנכויות התפתחותיות וכל שאר תיקי האנשים עם פיגור ונכות נספרים במיון תיקים תחת הלשכות לשירותים חברתיים.
- (6) תחום נכויות במטה כולל את התפקידים הבאים: מנהלת תחום נכויות, מזכירת תחום, רכז נכויות, מנהלת השרות לנכויות התפתחותיות, מנהלת מרכז רב שירותים לעיוור, רכזת חוסן, עובדת זכאות.
- (7) השרות לנכויות התפתחותיות מספק שירות פסיכוסוציאלי לפעוטות, ילדים, נוער ובוגרים עם פיגור שכלי ולמשפחותיהם, למשפחות להם ילד מפגר מלידה ועד בגרות. השרות עוסק הן בטיפול ישיר והן בפיתוח שירותים בקהילה. חלק מהפעילות המחוייבת בתחום זה הינה מכוח חוק. בשרות 9 עובדים. הטיפול ביחידה ניתן גם למשפחות ללא בעיות רווחה להן נולד ילד עם פיגור. במקרים מסויימים (בהם המוגבלות מאובחנת בלידה) הטיפול ניתן החל מהלידה והשהות בבית החולים.
- (8) מרכז רב שירותים לעיוור: מספק שירותי חברה ותרבות ושירותים שיקומיים, טיפוליים ותמיכתיים. חלק מהפעילות בתחום זה אינה לפי חוק.
- בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **היחידה הועברה מקומה 10 בבניין העירייה למרכז רב שירותים למפגר רובבנקו בתאריך 20 ליוני 2003.**
- (9) באגפים האזוריים: רכזי נכויות באגפים. בלשכות אין בעלי תפקידים ייעודיים לנושא זה והאוכלוסייה המטופלת מקבלת שירותים במסגרת הטיפול בצוותים הרגילים בלשכות.

#### 7. תחום משאבי קהילה

- (1) תחום משאבי קהילה מרכז מקצועית את נושא העבודה וכן את נושא ההתנדבות במינהל – פעילות להובלת שינויים חברתיים יחד עם תושבים, פיתוח מנהיגות מקומית, יישום תוכניות התערבות קהילתיות, תוכניות התנדבות, פרויקט חד הוריות וקידום השכלתי תעסוקתי.
- (2) הפעילות בתחום משאבי קהילה: למעלה מ- 4,000 מתנדבים בעיר (כמחציתם מתנדבים קבועים, וכמחציתם זמניים): ברשות לקליטת עלייה כ- 40-50 מתנדבים,

- בבריאות הציבור כ- 30 מתנדבים. בפרוייקט הכשרה מקצועית השתתפו בשנת 2002 - 1,500 מובטלים, וכ- 800 נשים נפגעות אלימות קיבלו שירות.
- (3) פיתוח וקידום תחום ההתנדבות בעיר כולל: ריכוז הניהול של בנות שירות לאומי ועובדים בשירות לציבור, קידום יוזמות התנדבותיות, ופיתוח כ"א התנדבותי.
- (4) ריכוז נושא גיוס תרומות מגורמים מחוץ למינהל: פעילות ייעודית לגיוס משאבים, תאום והפעלת ועדת "רווחה ובריאות" של פרוייקט שותפות ת"א לוס אנג'לס, וריכוז נתוני התרומות מכלל המינהל.
- (5) ברמת המטה פועלים בעלי התפקידים הבאים: מנהלת התחום, מזכירת תחום, אחראי על עבודה קהילתית ומזכירה, יחידת התנדבות (מנהל היחידה, 2 מרכזי התנדבות, מפעילת מתנדבים) רכזת פרוייקט ת"א לוס אנג'לס (עובדת מוסדות חינוך).
- (6) ברמת השטח בכל אגף רכז משאבי קהילה. בחלק מהאגפים גם רכז התנדבות, רכז חד הוריות ורכז חוסן שכונתי, אשר כפופים מקצועית למנהלת התחום וניהולית למנהל האגף הרלוונטי. בעבר, רכזי ההתנדבות היו כפופים למטה משאבי קהילה. ולאחר הקמת המינהל, התפקיד בוזר לאגפים בכפיפות למרכז משאבי קהילה בכל אגף. במספר לשכות פועלים עובדים קהילתיים ו/או עובדות שכונתיות.

#### ה. תחום תכנון מידע והערכה

- (1) תחום תכנון מידע והערכה עוסק באיסוף הנתונים והמידע הנצבר ביחידות שונות של המינהל לצורך שיתוף וקבלת החלטות.
- (2) היחידה מרכזת תהליכי תכנון, עבודת מטה המינהל ותיעוד, כולל: ריכוז תכנון תוכניות עבודה שנתית, תיעוד תהליך הקמת המינהל וכדומה.
- (3) היחידה אוספת, מרכזת ומפיצה מידע מקצועי בהתאם לצרכי המינהל, למשל: מיון תיקים, הפקת ספר מיון נתוני משורתיים ומטופלם, כולל קיום דיונים והפקת לקחים ועוד.
- (4) התחום עוסק גם בניהול ידע, פיתוח תשתיות, כלים וטכנולוגיות חדשות, כדוגמת: אתר אינטרנט של המינהל ואינטראנט פנימי, הקמת מערכת מידע חדשה לניהול מידע אודות פצועים, מפונים וחולים בשעת חירום.
- (5) מנהל התחום אמור לעסוק גם במחקר והערכה, כולל איסוף נתונים, ניתוחם ומתן הצעות לקביעת מדיניות. בפועל, מעיד כי בשל עומס עבודה אינו עוסק בכך.
- (6) למנהל התחום כפופים: מזכירה, רכזת תכנון ומידע.



- ו. חרום פס"ח מרט"ל (מערכת רב מקצועית טיפולית לשעת חירום)
- 1) בשנת 1991, בעקבות מלחמת המפרץ, הוקמה מערכת מרט"ל ולאור ארועי הטרור ומציאות החירום בה נמצאת מדינת ישראל באופן מתמיד, פותח בעיריית תל אביב - יפו, מכלול אוכלוסייה לטיפול באדם ובקהילה לשעת חירום/פס"ח.
  - 2) המערך העירוני לשעת חירום כולל 6 מכלולים: מכלול הנדסי, מכלול פס"ח - מכלול אוכלוסייה לטיפול באדם ובקהילה בשעת חירום (פינוי, סעד, חללים), מכלול החינוך, מכלול המידע, מכלול המינהל ומכלול התפעול.
  - 3) הגדרת מצב חירום לפי המודל שפותח, רחבה וכוללת כל אסון המוני הדורש התערבות של הרשות המקומית (מלחמה, פיגוע חבלני, אירוע חומ"ס, אסונות טבע, אסונות תעשייתיים, אסונות אזרחיים).
  - 4) מנהל מינהל השירותים החברתיים מנהל את מכלול פס"ח. מכלול פס"ח כולל 6 מטות: מטה פינוי וקליטה, מטה חללים, מטה תיירות, מטה מרט"ל, מטה בריאות מטה מל"מ (מידע, לוגיסטיקה ומשאבי אנוש).
  - 5) במטה מרט"ל פועלים בשיתוף פעולה מספר גורמים עירוניים: מינהל השירותים החברתיים, מינהל החינוך והתרבות, השירות הפסיכולוגי החינוכי, המוקד העירוני, דובר העירייה והרשות לתיירות.
  - 6) במצבי חירום המערך מופעל ומאויש על ידי עובדי עירייה, הממלאים את תפקידיהם במערך החירום במקביל לתפקידם הרגיל, כ- 1,000 עובדים, בתוספת מתנדבים. לכל אחד מעובדי מינהל השירותים החברתיים יש תפקיד בחירום (אם כי הם מופעלים בתדירויות שונות בהתאם לצורך). במקרים בהם יש צורך בהתערבות, יועבר מקרה חירום לטיפול הלשכה באזור הרלוונטי וזאת לאחר הסיוע הראשוני שניתן ע"י נציגי החירום.
  - 7) במצב חירום – כפופים כל מטות פס"ח (כולל הגופים שמחוץ למינהל השירותים החברתיים) למנהל מינהל השירותים החברתיים, כמנהל המכלול.
  - 8) מערך המרט"ל מנוהל כתחום במסגרת מטה מינהל השירותים החברתיים ומאויש על ידי מנהלת (שהיא גם מ"מ מנהל פס"ח) ומזכירה.
  - 9) מערך מרט"ל מורכב מ- 10 יחידות: יחידת מטה ו-9 יחידות קו.
- ז. בריאות הציבור
- 1) בריאות הציבור מהווה את אחד הזרועות של מינהל השירותים החברתיים. טרם הקמת המינהל היה התחום כפוף ישירות למנכ"ל העירייה.

- (2) תחום בריאות הציבור בעיריית תל אביב - יפו הינו הזרוע הביצועית של משרד הבריאות במתן שירותי בריאות ורפואה מונעת לפרט בתחומי הרשות המקומית. בהתאם למדיניות מינהל השירותים החברתיים, מסופקים לציבור שירותים נוספים, מעבר להנחיות משרד הבריאות, כפי שיפורט בהמשך.
- (3) שירותי בריאות הציבור הינם שירותים אוניברסליים, קבלת שרות בנושא אינו מותנית במעמד תושב (אין צורך להיות תושב המדינה או העיר) או בכיטוח רפואי מתאים, אלא במגורים בעיר תל אביב - יפו. דהיינו, השירות ניתן גם לעובדים זרים ולמהגרים אשר מתגוררים בעיר.
- (4) מטה אגף בריאות הציבור עוסק ב: ניהול מקצועי של מערך שירותי הרפואה המונעת לפרט ולמשפחה (כמפורט בהמשך), ניהול מערך שירותי בריאות הציבור בקהילה - שירותי רפואה מונעת בבתי הספר, תוכנית לגיל הרך, שירותי בריאות השן וכן במתן שירותי בריאות הציבור בתחומי מניעת מחלות, גילוי מוקדם של מחלות, חינוך לבריאות וקידום בריאות.
- (5) במטה אגף בריאות הציבור פועלים: מנהל האגף, אחות מפקחת ראשית, רופאה אחראית בתי ספר, רופאה אחראית בריאות האישה, רכזת שטח סעודי אם וילד, מרכז קידום בריאות, רכזת קידום בריאות בקהילה, תזונאית קהילתית, רכזת עיר בריאה, עוזרת מנהל האגף וצוות מזכירות. כמו כן פועלים נותני שירותים בשטח, בתחומים שבאחריות המטה כולל: רופאים ואחיות בתי"ס, רופאי נשים, רופאי ילדים בטיפות החלב, מרפאת מתבגרים, רופאי שיניים, סייעות ומחנך לבריאות השן.
- (6) בשטח, עיקר פעילותו של התחום מתמקדת במתן שירותי רפואה מונעת לתינוקות, פעוטות ונשים הרות באמצעות 19 תחנות לבריאות המשפחה (טיפות חלב) הפרוסות ברחבי העיר, תחת אחריותם של מנהלי האגפים האזוריים. התחנות מאוישות באופן קבוע על ידי אחיות בריאות הציבור, וחלקית על ידי רופאים רלבנטיים. בכל אגף אזורי מתפקד גם מרכז נושא בריאות הציבור אגפי (אחות מפקחת אזורית).

#### ח. הרשות העירונית לקליטת עלייה

- (1) הרשות העירונית לקליטת עלייה הוקמה בשנת 1990 בעקבות גלי העלייה הגדולים ממדינות חבר העמים, על מנת לתת מענה לעולים המתיישבים בעיר. יחידות דומות פועלות גם בירושלים, חיפה, באר שבע, אשקלון ורשויות נוספות.
- (2) בשנת 1999 הוכפפה הרשות למינהל השירותים החברתיים.

- (3) מתכונת הקליטה הישירה אותה מקיימת ממשלת ישראל, מטילה את מרבית נטל הקליטה וכמעט את מלוא האחריות על הרשויות המקומיות.
- (4) הרשות פועלת בשיתוף משרד הקליטה וגורמים נוספים כדוגמת משרד החינוך, גוינט ישראל, הסוכנות היהודית ועוד.
- (5) הרשות פועלת תחת פיקוח של ועדת קליטה עירונית, ועדה סטטוטורית, המתכנסת אחת ל- 3 חודשים לקבלת דיווח לגבי פעילות הרשות בעיר ולהתוויית דרכי פעילות.
- (6) נכון לשנת 2002 מתגוררים בתל אביב - יפו 43,434 עולים חדשים המהווים כ- 12% מכלל תושבי העיר. עפ"י מיון תיקים 2002, התקבלו ברשות לקליטת עלייה 8,831 פניות, מתוכם: 5,397 פנו לייעוץ, קבלת מידע והפנייה למוסדות, 1,462 הופנו לשירותי הרווחה ו- 1,972 הופנו לתעסוקה.
- (7) במטה הרשות פועלים בעלי התפקידים הבאים: ממלא מקום מנהל הרשות, רכז תרבות, יועצת תעסוקתית, רכז מוקדי קליטה, רכז פיתוח וגיוס משאבים, מזכירה ועוזרת מנהלית. ברמת השטח, פועלים 9 מוקדי קליטה ברחבי העיר, המנהלים על ידי רכזי מוקדי קליטה. עובדי הרשות, כולל הרכזים, כפופים למנהל הרשות.
- ט. הרשות העירונית להתמכרויות, שיקום האסיר ודרי רחוב
- (1) הרשות העירונית להתמכרויות, שיקום האסיר ודרי רחוב אחראית על הפעילות בתחומי: מניעה והסברה, טיפול ושיקום וסיוע באכיפת החוק בכל הקשור להתמכרויות, דרי רחוב ואסירים.
- (2) הרשות הוקמה בשנת 1990 במטרה ליצור קהילה בריאה ונקייה מסמים. פעילות הרשות נחלקת ל- 3 תחומים עיקריים:
- (א) תחום המניעה וההסברה במסגרת החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי.
- (ב) תחום הגמילה, הטיפול והשיקום באמצעות 5 מרכזי גמילה שכוונתיים וסדנאות שיקומיות.
- (ג) סיוע בפעולות אכיפה.
- (3) פעילות הרשות מתבצעת מתוקף סעיף 249 (32) לפקודת העיריות לפיו על הרשות המקומית "לבצע פעולות חינוך ומניעה בנושא הסמים המסוכנים ולפעול למען הקמת מוסדות לטיפול בנפגעי סמים ושיקומם, לאחר התייעצות עם המשרדים הנוגעים בדבר ועם הרשות למלחמה בסמים".
- (4) הרשות הוכפפה למינהל השירותים החברתיים עם הקמת המינהל בשנת 1999. קודם לכן, היתה כפופה למנכ"ל העירייה.

- (5) ברמת מטה פועלים, בכפיפות מקצועית וניהולית למנהל הרשות: מרכז נושא התמכרויות, רכז תעסוקה (טיפול בסמים), מזכירה, יחידת דרי רחוב (הכוללת מנהלת היחידה, 2 פקידי סעד לחוק חוסים, עו"ס דרי רחוב), ויחידה לשיקום האסיר הכוללת: ממונה לשיקום האסיר, 3 עו"ס שיקום האסיר (בכפיפות מקצועית וארגונית למנהלי האזורים הרלוונטיים), עובדת סמך מקצועי ומזכירה.
- (6) ברמת השטח פועלים, בכפיפות מקצועית למנהל הרשות וניהולית למנהל האגף הרלוונטי: 5 יחידות אזוריים לטיפול במכורים לסמים: באגף מזרח – יח' גמילה התקווה ויח' גמילה נווה אליעזר (פועלות תחת מנהל אחד). אגף דרום – יח' גמילה יפו. אגף צפון מרכז – יח' גמילה מרכז ויח' גמילה עבר הירקון.

#### י. מטה מינהל ומשאבים

- (1) מנהל מטה מינהל ומשאבים אחראי אישית לפיתוח נוסחאות וניהול שנתי ושוטף של הקצאת המשאבים בין האגפים ולניהול תקציב המינהל.
- (2) יחידת משק ולוגיסטיקה – תיאום וביצוע הזמנות רכש, אספקת ציוד למתקני המינהל, ניהול ההתקשרויות עם נותני שירותים בתחומי האחזקה לביצוע עבודות במתקני המינהל (גינון, ניקיון, חשמל, מיזוג), ייזום סקרי בטיחות ובדיקות.
- (3) יחידת מיחשוב - תחזוקת מחשבים, ליווי הקמת מערכת מיחשוב, הזמנה והתקנת ציוד, הדרכת משתמשים בשימוש בתוכנות השונות.
- (4) התקשרויות - ניהול התקשרויות עם ספקים מול ועדת הכספים, ועדת התקשרויות, הזמנת הצעות מחיר וכד'. (תחום עיסוק במטה מינהל ומשאבים, מבוצע על ידי עובד המופיע על תקן תחום קשישים).
- (5) יחידת הכספים - בקרה תקציבית וייעוץ מקצועי בתחום הכספים להנהלת המינהל. (עובדי התחום בלבד הם עובדי המינהל, מנהל התחום וסגניתו הם עובדי מינהל הכספים).
- (6) אחראית ארגון ובקרה - פיתוח שיטות לביצוע בקרה, הכשרת מנהלים לביצוע בקרה בלשכות, ביצוע בקרה על הבקרה המבוצעת בלשכות, ריכוז נושא הסמכת מטה מינהל ומשאבים לתו איכות ISO, כתיבת נהלים בתחומים שונים במינהל, סיוע לאחראי תחום מידע, מחקר והערכה בנושא מיון תיקים, הדרכת עובדי הזכאות, סיוע בבניית נוסחאות הקצאת התקציבים והפעלתן, הדרכה והטמעת מערכות מיחשוביות מנל"ר, ריכוז נושאים שונים.



- 7) משאבי אנוש ומינהלה
- (א) טיפול בנושאי ניהול משאבי אנוש עבור כל עובדי המינהל (נוכחות, קידום, חופשות, ניהול מערך התקנים, ליווי פורשים וכד') וכן ארגון השתלמויות לעובדי מנהל.
- (ב) ניהול הדיווחים למשרד הרווחה בגין כ"א ובקרה על ההתחשבות מול המשרד בנושא זה.
- 8) ברמת השטח: בכל אחד מהאגפים ממונה מנהלה ומשאבים, הכפופים ניהולית למנהל האגף הרלוונטי ומקצועית למנהל מטה מנהל ומשאבים במינהל. תפקידם כולל: טיפול בנושאי כ"א של האגף מול יחידת כ"א של המטה, פיקוח ובקרה על תקציבי האגף מול יחידת הכספים במטה, ניהול הקשר עם רכז המיחשוב לתיאום המענה לצרכי המיחשוב של האגף, וטיפול בתחזוקת מתקני האגף מול מנהל משק ולוגיסטיקה במטה.
7. להלן סקירה כללית של המבנה ותחומי הפעילות של היחידות ברמת השטח:

א. אגף מזרח

- 1) אוכלוסיית האזור כוללת כ- 80,000 תושבים.
- 2) המאפיינים העיקריים של האזור:
- שיעור ניכר של זוגות צעירים מחד וקשישים מאידך; רמה סוציאקונומית נמוכה מאוד; שיעורי אבטלה גבוהים; שיעור גבוה של חד הוריות; כ-30% עולים חדשים; עובדים זרים בחלק מהשכונות; מעורבות גבוהה של ועדי השכונות.
- 3) על פי מיון תיקים לשנת 2002, האגף טיפל בשנה זו ב- 7,263 בתי אב, מתוכם 3,497 בתי אב משפחות ו- 3,766 בתי אב קשישים.
- 4) בכפיפות למנהלת האגף: מרכזי נושאים, מזכירות, 3 לשכות (אחווה, אפיקים ואיילון), ומסגרות נותנות שירותים (מועדוני קשישים, מרכזים רב שירותיים, 2 יחידות לנגמלי סמים, טיפות חלב ועוד).

ב. אגף מרכז-צפון

- 1) אוכלוסיית האזור מונה כ- 204,290 תושבים (למעלה ממחצית אוכלוסיית העיר מתגוררת באזור האגף).
- 2) על פי מיון תיקים לשנת 2002, האגף טיפל בשנה זו ב- 10,780 בתי אב, מהם- 3,184 בתי אב משפחות ו- 7,596 בתי אב קשישים.
- 3) המאפיינים העיקריים של אוכלוסיית האזור הם:



- (א) שיעור גבוה של אוכלוסיית קשישים יחסית לאזורים אחרים; אוכלוסיית ילדים (0-14) המהווה כמחצית מכלל אוכלוסיית הילדים בעיר; ריכוז גבוה יחסית של חד הוריות; הטיפול בכמחצית מבתי האב המטופלים במינהל במסגרת הפעלת חוק.
- (ב) אוכלוסיית הקשישים מהווה כ- 70% מאוכלוסיית הפונים ללשכה באזור המרכז (לשכת לב העיר לקשיש), וכ- 66% מאוכלוסיית הפונים ללשכה באזור צפון העיר (לשכת עבר הירקון).
- (ג) העדר רשתות חברתיות ומגורים בשכונות המאפיינות אזורים אחרים בעיר. דבר הדורש הקמת רשתות קהילתיות מלאכותיות ויצירת פתרונות יצירתיים אחרים, כדוגמת: פרויקט "שכונה תומכת", מוקדי קש"ת, הפעלת מתנדבים ומט"זיות.
- (4) בכפיפות למנהלת האגף: מרכזי נושאים, מנהלה, 3 לשכות (עבר הירקון, לב העיר למשפחה ולב העיר לקשיש), ומסגרות נותנות שירותים (מועדוני קשישים, מרכזים רב תחומיים, טיפות חלב ועוד).

#### ג. אגף דרום

- (1) על פי נתוני מינהל השירותים החברתיים אוכלוסיית האזור כוללת כ- 70,000 תושבים, מספר התושבים באזור נמצא ברידה בעוד שבפועל מספרם עולה עקב ריבוי העובדים הזרים המתגוררים באזור (ואינם רשומים כתושבים).
- (2) עפ"י מיון תיקים לשנת 2002: האגף טיפל בשנה זו ב 9,184 בתי אב, מתוכם: 4,964 בתי אב משפחות ו- 4,220 בתי אב קשישים.
- (3) מאפיינים עיקריים של האזור:
- (א) אגף דרום מטפל ב- 32% מבתי האב המטופלים ע"י המינהל.
- (ב) ניכרת מגמה של גידול בבתי אב קשישים (2% גידול) וקישון בבתי אב משפחות (2% קישון) בשנת 2002 לעומת שנת 2001.
- (ג) 43% בתי אב משפחה מכלל בתי אב משפחה המטופלים ע"י המינהל מטופלים ע"י אגף דרום.
- (ד) 48% מכלל הילדים המטופלים בשרותי הרווחה מטופלים ע"י אגף דרום.
- (ה) אוכלוסייה הטרונגית – בנוסף לאוכלוסייה הרגילה של הלשכות מטפלים ברווחת ילדים בסיכון, באוכלוסיית משת"פים, עלייה קווקזית, עלייה בוכרית, עובדים זרים וכו'.



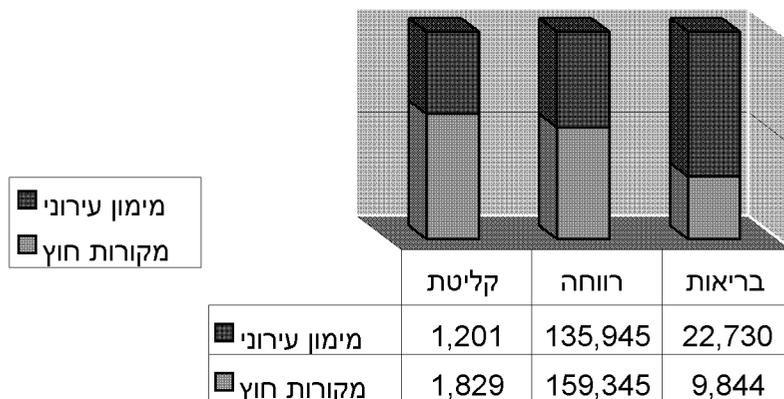
- (1) אוכלוסיית מעבר – צעירים שזהו אזור מעבר עבורם (בעיקר בפלורנטין). מייצר תחלופה גבוהה בתיקים המטופלים.
- (4) בכפיפות למנהל האגף: מרכזי נושאים, מזכירות, 3 לשכות (שפירים, שער יפו, חוצות יפו), ומסגרות נותנות שירותים (מועדוני קשישים, מרכזים רב תחומיים, טיפות חלב ועוד).

### פרק 3

#### תקציב המינהל – מבנה ורקע כללי

8. תקציב מינהל השירותים החברתיים מורכב משלושה תחומי תקציב:
- תקציב רווחה (כולל תחום סמים).
  - תקציב בריאות הציבור.
  - תקציב קליטת עלייה.
7. לכל אחד מהתחומים 4 סוגים עיקריים של מקורות תקציביים:
- מימון משרדי ממשלה (רווחה, קליטה, שיכון, בריאות וכו');;
  - מימון עירוני;
  - גבייה ממשותפים/מסודרים ו/או בני משפחותיהם (הכנסות ממקור זה מוצגות בתקציב כהקטנת הוצאות או כהכנסות);
  - הכנסות מתרומות, עמותות ושותפויות. מקור זה אינו משתקף במלואו בספר התקציב.
9. להלן התפלגות מקורות המימון לשנת 2002 באש"ח:

מקורות מימון בפועל בשנת 2002



- לא כולל הנחות ממסים ואגרות לנתמכים בסך של 35,178 אש"ח.



## פירוט המקורות התקציביים לגבי כל אחד מהתחומים:

10. רווחה - מקורות המימון בפועל בשנת 2002:

מקור המימון	ביצוע בפועל באש"ח
עיריית תל אביב - יפו	135,945*
מקורות חוץ (משרד הרווחה, משרד השיכון, משרד הקליטה, גבייה מתושבים, תרומות)	159,345
<b>סה"כ</b>	<b>295,290</b>

\* לא כולל הנחות ממיסים ואגרות לנתמכים בסך של 35,178 אש"ח.

## א. מימון משרד הרווחה:

- (1) שירותי הרווחה ברשויות המקומיות מוסמכים על ידי הממשלה כרשות סעד, פועלים על פי חוקי הסעד השונים, במסגרת חוק התקציב הממשלתי של משרד הרווחה ובמסגרת מדיניות העירייה ותקציבה בנושאי רווחה. עקרונות התע"ס (תקנות העובדים הסוציאליים) של המשרד מגדירים עקרונות מנחים ומחייבים להקצאת המשאבים, והם חלים גם על תקציבי העירייה בנושא הרווחה כמו גם על ניצול תקציבי הממשלה בנושא.
- (2) השתתפות המשרד בהוצאות הרווחה ניתנת ב-3 סוגי סעיפים עיקריים:
- (א) **השתתפות בשכר כ"א**: עבור כמות עובדים נקובה, בעלי מאפיינים מוגדרים.
- (ב) **מכסות כמותיות**: משולמות על פי כמות הנזקקים/מסודרים המקבלים את השירותים (כגון השמות חוץ ביתיות ומעונות יום). לכל מכסה ערך כספי בהתאם למהותה. התעריף יכול להשתנות במהלך השנה.
- (ג) **השתתפות בתקציבי פעולה**: השתתפות בכיסוי הוצאות הפעלת שירותים ומתן סיוע חומרי לנזקקים. משולם כסכום כספי המועבר למינהל ו/או לגופים שלישיים ספקי השירותים, ואינם מחושבים על בסיס כמות הנזקקים/מסודרים הנהנים מהשירותים.
- (3) על פי הנוהל, למרות שאין הסכם חתום בין הגופים - משרד הרווחה אמור להשתתף ב-75% מהוצאות הרווחה, והעירייה אמורה לממן 25%. בפועל, בשנים האחרונות נעה השתתפות המשרד בין 45% ל-53%. בשנת 2002, על פי דיווח גורמים במינהל ובאגף החשבונות, מימן משרד הרווחה 51.15% - שהם 151,041 אש"ח.



- (4) בדברי הסבר להצעת תקציב 2003 מוסברות הסיבות לפער זה באופן הבא:
- (א) כ"א – רק חלק מהמשרות מוכרות ומתוקצבות ע"י המשרד.
- (ב) עלויות שכר – המשרד מזכה את העירייה בכ- 50% מעלותה האמיתית של כל משרה. (הפער בין העלות האמיתית לעלות המוכרת מוסבר בדוח הביקורת בפרק בנושא כ"א ושכר – פרק 8).
- (ג) תעריפים נמוכים או חלקיים של המשרד עבור החזקת חניכים/נזקקים במסגרות המופעלות ע"י העירייה, לדוגמא: תעריף אחזקת חניכים במפתן אלון, תוספות לתעריף מעונות רב תכליתיים (בגין הפעלת כ"א סוציאלי ופרא-רפואי), תעריף אחזקת מפגרים במעונות יום, תעריף לעיוור במועדון החברתי במרש"ל ועוד.
- בתגובה לממצאים מסר חשב המינהל כי: **למיטב ידיעתו אין תעריפים חלקיים.**
- (ד) פעילות ופרוייקטים המתוקצבים באופן חלקי ע"י המשרד או אינם מתוקצבים כלל: סיוע למשפחות במצוקה, סיוע לקשיש במצוקה, מרכזים ומועדונים לקשיש, הוצאות אחזקה ותחזוקה באגף, הוצאות לצרכי מיחשוב ועוד.
- (5) משרד הבריאות משתתף בהוצאות השמות חוץ ביתיות של קשישים סיעודיים במצבי חירום. משרד הרווחה מספק התחייבות כספית למימון סידורי חירום לחודש הראשון עד להשלמת תיאום הסידור עם משרד הבריאות.
- ב. **מימון עירוני**
- (1) העירייה מקצה במסגרת התקציב העירוני מימון משלים למימון משרד הרווחה, ומכסה כ- 50% מהוצאות הרווחה.
- (2) מימון העירייה לפעילות שירותי הרווחה בשנת 2002 (לא כולל הנחות ממסים ואגרות לנתמכים) עמד על כ- 135,945 אש"ח המהווים כ- 46% מסך מקורות המימון של הרווחה.
- ג. **מימון משרד השיכון – שיקום שכונות**
- (1) במסגרת התכנית לשיקום שכונות מממן משרד השיכון - היחידה לשירותי הרווחה (עבודה קהילתית) הפעלת תוכנית 'תנופה' להכשרה מקצועית באגף דרום ובאגף מזרח.
- (2) החזר הממשלה במסגרת שיקום שכונות הינו: החזר מלא להפעלת התוכנית, ולכ"א – החזר של 75% מעלות השכר המוכרת ע"י הממשלה.



(3) בשנת 2002 מימון ממשרד השיכון עמד על כ- 682 אש"ח.

#### 7. גבייה מתושבים:

(1) מקור נוסף למשאבים הוא גבייה מתושבים עבור שירותים, כגון:

- (א) בתחנות לייעוץ נישואין/למשפחה גובים תשלום תמורת שירותי הייעוץ.
- (ב) במועדוני הקשישים ובמרכזים הרב שירותיים משלמים המשתתפים דמי חבר, וכן עבור חוגים או שירותים נוספים, מעבר לכלול בדמי החבר.
- (ג) השתתפות קרובים בטיפול בזקן (כ- 3,339 אש"ח), השתתפות הורים לטיפול בילד ונוער (כ- 899 אש"ח), השתתפות זקנים בהעסקת סמך מקצועי (כ- 178 אש"ח), השתתפות הורים בסידורי מפגרים ונכים (כ- 841 אש"ח), השתתפות משפחות בהעסקת סמך מקצועי (כ- 57 אש"ח). בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי הסכומים הנ"ל הם סך לגבייה וכל חייב משלם את חלקו על פי מבחן זכאות הנערך על ידי עובדי הזכאות בלשכות ונסמך על הוראות התע"ס.

- (2) עקרונות קביעת תעריפי גבייה מתושבים נקבעים על פי התע"ס בנושאים הטיפוליים. בשירותים הנוספים, נקבעים התעריפים על ידי ועדת התעריפים העירונית או על ידי החברה האחראית להפעלת הפעילות באישור הוועדה העירונית (לדוגמא: עמותת קש"ת קובעת את התעריפים במרכזים המופעלים על ידה).
- (3) הכנסות העירייה מגבייה עצמית מתושבים בתחום הרווחה בשנת 2002 הסתכמה ב: 8,304 אש"ח.

ה. במקרים מסויימים, השירותים הניתנים מכוסים במשולב ע"י תקציב מדינה, תקציב עירייה, והשתתפות עצמית של המסודרים:

דוגמא: עלות אחזקת קשיש בבית אבות – 6,000 ₪ לחודש. 85% מקצבת הזקנה של הקשיש מקוזזת לטובת מימון האחזקה (כ- 1,500 ₪), יתרת העלות (כ- 4,500 ₪) ממומנת ע"י המשרד (75%) והעירייה (25%). במקרים בהם המשרד אינו מממן, מלוא המימון חל על הקשיש ללא השתתפות עירייה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: אין מקרים בהם אין השתתפות של המשרד באחזקת קשיש בבית אבות והעירייה מממנת הכל. לעומת זאת, יש מקרים שבהם הקשיש משלם הכל ואז אין השתתפות של העירייה ומשרד הרווחה.

1. תרומות

- (1) גורמים שונים, (אנשים פרטיים, גופים פרטיים או ציבוריים, בארץ ובחו"ל) תורמים לשירותי הרווחה בכסף או בשווה כסף. המינהל פועל לגיוס תרומות גם באופן יזום, על ידי כל רמות התפקידים (לשכות, אנפים, תחומים מקצועיים, מטה המינהל). התרומות המתקבלות במינהל מרוכזות ומנוהלות אדמיניסטרטיבית על ידי תחום משאבי קהילה (או ביחידות המקבלות אותן ישירות).
- (2) בשנת 2002 התקבלו במינהל תרומות בסך כולל של כ- 5,193 אש"ח מתוכם כ- 3,302 אש"ח תרומות כספיות, וכ- 1,891 אש"ח בציוד שווה ערך לכסף. נתונים אלה נאספו ע"י מנהלת תחום משאבי קהילה וכוללים גם את גיוסי התרומות ע"י מנהלי התחומים השונים במינהל ותרומות שנאספו באגפים.
- (3) ניצול כספי התרומות נקבע במקרים רבים ע"פ הייעוד שקבע התורם. תרומות מיועדות לרוב לצרכי מטופלים ולפרוייקטים ייחודיים (לצרכים פנימיים של הלשכה, ולא למימון כ"א ללשכה או בינוי).
- (4) רישום: תרומות שמתקבלות בעירייה מדווחות לוועדת הכספים ומנוהלות בספר תרומות. כספי התרומות אינם נרשמים בספרי התקציב אלא בספר התרומות ובמהלך השנה מנותבים לפעילות אליה נועדו.

2. עמותות ושותפויות

- (1) המינהל משקיע מאמצים בגיוס משאבים ממקורות נוספים, כגון יצירת שיתופי פעולה עם עמותות ושותפויות, המספקות שירותים לתושבי העיר, במיעוט השתתפות של תקציבי עירייה ישירים, ותחת פיקוח מקצועי של יחידות המינהל.
- (2) העירייה תורמת במקרים רבים להפעלת השירותים: מבנים, כ"א, הנחות בארנונה, תמיכות עירוניות והטבות נוספות.
- (3) מספר העמותות והשותפויות הפועלות: בתחום הנכויות פועלות כ- 6 עמותות ו/או שותפויות, בתחום הזיקנה כ- 9, בתחום ילד נוער ומשפחה כ- 12, בתחום משאבי קהילה כ- 2, בתחום הסמים, התמכרויות ודרי רחוב – 2.
- (4) להלן מספר דוגמאות עיקריות:
- (א) **קרן ת"א- לוס אנג'לס**: תורמת כמליון ש"ח לשנה לפעילויות רווחה, קהילה וחירום.
- (ב) **עמותת קשת (קשישי ת"א)**: לאחרונה, התחילה לפעול גם בתחום הקהילה ומספקת שירותים לקשישים, כגון: הפעלת מרכזים רב שירותיים לקשיש, הפעלת מרפאת שיניים לקשישים (במרפאת השיניים, לדוגמא,

הפונים משלמים השתתפות עצמית של 20% לאחר קביעת זכאות בלשכה). בנוסף, קיימים פרויקטים משותפים לקש"ת ועיריית ת"א יפו, במקרים אלו, התקציב בחלקו עירוני ובחלקו האחר במימון קש"ת.

ג) העמותה לילדים בסיכון: העמותה מפעילה את תוכנית הורים אשר הופעלה בעבר במסגרת בריאות הציבור.

5) תפקיד העירייה במרכז המופעל ע"י עמותה: ועדות היגוי משותפות, הנהלה משותפת ופיקוח מקצועי. תקציבי המרכזים מנוהלים ע"י העמותות בפיקוח של ועדות ההיגוי המשותפות.

6) הקצבות לעמותות נקבעות ע"י ועדת תמיכות העירונית. מינהל השירותים החברתיים מוסר את חוות דעתו על פעילות העמותה ותרומתה בתחום הרווחה לוועדת התמיכות על מנת שזו תחליט על גובה ההקצבה.

#### 11. בריאות הציבור – מקורות מימון בפועל בשנת 2002:

מקור המימון	ביצוע בפועל באש"ח
עיריית תל אביב – יפו	22,730
מקורות חוץ (משרד הבריאות, משרד השיכון, משרד החינוך, גבייה מתושבים)	9,844
סה"כ	32,574

#### א. מימון משרד הבריאות:

מימון ממשרד הבריאות בשנת 2002 הסתכם בכ- 7,567 אש"ח. השתתפות משרד הבריאות משולמת ב-2 סעיפים תקציביים:

##### 1) תחנות בריאות המשפחה:

א) מתקצב ע"פ נוסחאות של המשרד, על בסיס יחס גדרש של מספר אחיות ורופאים למספר תינוקות, ללא קשר להוצאה (בפועל העירייה מחזיקה יותר תקנים ומשלמת יותר).

ב) המשרד מגדיר את סל השירות הנדרש בתחנות. העירייה מספקת שירותים נוספים מעבר לסל (כגון תכנית הורים וצוות רב מקצועי). 95% מהילדים מחוסנים בתחנות.

ג) השתתפות בהוצאות אחזקה: השיעור נקבע בשנות ה-80 וצמוד למדד. המשרד אמור לממן 70%, בפועל מממן רק כ-30%. השתתפות המשרד בפועל בשנת 2002 הסתכמה בכ-38% מעלות ההפעלה נטו (סך העלות בניכוי הגבייה מהורים).



**(2) בריאות השן:**

- (א) השתתפות המשרד מבוססת על הפעילות שבוצעה בחודש שחלף, לפי סל מוגדר. דיווח על הפעילות מועבר למשרד אחת לרבעון.
- (ב) בעבר גבו אגרת בריאות מההורים. הפסקת הגבייה יצרה פער בהכנסות, שהעירייה מימנה. מנהל בריאות הציבור מסר לביקורת כי, כיום, לאחר איום בסגירת השירות – המשרד יגדיל את חלקו במימון. בתגובה לממצאי הביקורת מסר מנהל המינהל כי: **בריאות השן הועברה מ-1 לדצמבר 2003 לאגודה לבריאות הציבור. במגמה שהעירייה תקטין השתתפותה וחגדיל את מספר הנהנים.**
- ב. **מימון משרד השיכון** - בשנת 2002 השתתף משרד השיכון במימון פעילות הבריאות במסגרת שיקום שכונות בסך של כ- 74 אש"ח.
- ג. **מימון משרד החינוך** - בשנת 2002 השתתף משרד החינוך במימון פעילות חינוך לבריאות בבתי הספר, בסך של כ- 443 אש"ח.
- ד. **מימון עירוני**
- (1) כאמור העירייה מספקת במסגרת שירותי בריאות הציבור שירותים נוספים מעבר לסל המוגדר על ידי משרד הבריאות (פירוט השירותים מופיע בדוח הביקורת בתיאור תחומי הפעילות של התחומים המקצועיים במינהל).
- (2) מימון העירייה לפעילות שירותי בריאות הציבור בשנת 2002 עמד על סך של כ- 22,730 אש"ח.
- ה. **השתתפות תושבים על פי תעריף משרד הבריאות**
- בשנת 2002 נגבה סך של 1,760 אש"ח מהתושבים אשר קיבלו שירותים בתחום בריאות הציבור. הגבייה מבוצעת עבור שירותים כגון: בריאות השן, בריאות המשפחה (טיפות חלב).

12. **קליטת עלייה** - מקורות מימון בפועל בשנת 2002:

מקור המימון	ביצוע בפועל באש"ח
עיריית תל אביב - יפו	1,201
מקורות חוץ (משרד הקליטה, משרד הפנים, משרד החינוך)	1,829
סה"כ כולל	3,030



**א. מימון משרד הקליטה:**

- 1) מימון משרד הקליטה נקבע על פי מפתח שנקבע על ידי משרד הקליטה ואשר איננו תלוי בהוצאות בפועל של עיריית תל אביב - יפו. המשרד משתתף במימון חלקי של תחומי הפעילות של הרשות והעסקת כ"א לפעילות זו.
- 2) הקצבת משרד הקליטה לטיפול בדרי רחוב עולים המתקבל ברשות לקליטת עלייה, מועבר על ידה לרשות העירונית להתמכרויות, שיקום האסיר ודרי רחוב, המטפלת בפועל בנושא.
- 3) בשנת 2002 הסתכם מימון ממשרד הקליטה בסך של כ- 632 אש"ח.

**ב. מימון עירוני:**

- בתחום קליטת עלייה ניתן מימון עירוני לפעולות (שכר דירה, נקיון, תעסוקה, סדנאות ופעילויות, סקרים מחקרים וחברות, ארועים מיוחדים, הוצאות שוטפות של המוקדים כולל ציוד משרדי, כיבוד והוצאות נסיעה למתנדבים, ועוד) ולכ"א.
- בשנת 2002 מימנה העירייה לפעילות בתחום קליטת עלייה כ- 1,201 אש"ח.

**ג. גבייה ממשותפים**

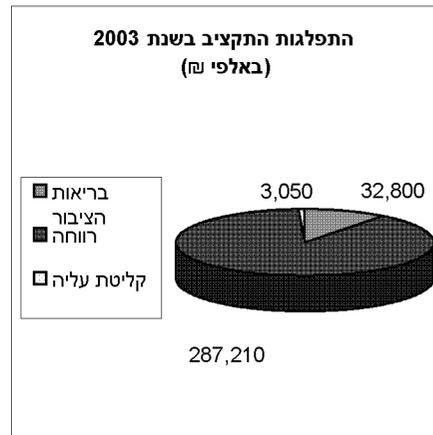
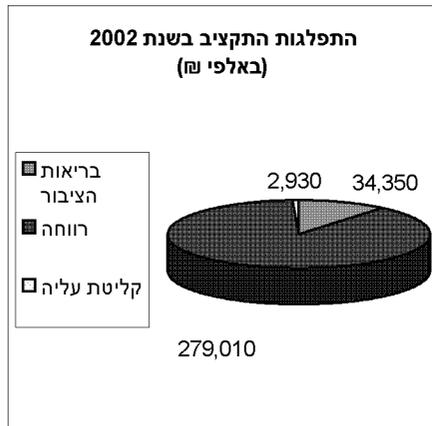
- הרשות גובה דמי השתתפות עבור הצגות ומופעי תרבות, מועדונים חברתיים וקורסים. כל סכומי הגבייה בנושאים אלה מועברים לספקי השירותים והרשות מממנת את יתרת העלות.

**ד. תרומות/גיוס משאבים**

- הרשות פועלת באופן עצמאי ויזום לגיוס משאבים לפעילותה. בשנת 2002 גייס מנהל הרשות סך כולל של כ- 1,400 אש"ח, ממגוון גופים ציבוריים, פרטיים ווולונטריים. כספים אלו אינם נרשמים בספר התקציב אלא מופיעים בספרי התרומות וחלקם מנוהלים ע"י מוסדות חינוך.

**13. השוואת סעיפי הוצאות מרכזיים בין שנת 2002 לבין שנת 2003**

- א. פרקי התקציב העיקריים בספר התקציב העירוני הינם: 84 - רווחה, 83 - בריאות הציבור, 86 - קליטת עלייה.
- ב. להלן התפלגות הצעת התקציב בין השירותים השונים לשנים 2002 ו- 2003:



- לא כולל הנחות ממסים ואגרות לנתמכים בסך 32,500 אש"ח בשנת 2002 ו- 36,800 אש"ח בשנת 2003.

ג. מנתונים אלה עולה כי :

- (1) שירותי הרווחה מהווים את הרכיב העיקרי בהוצאות המינהל.
- (2) במעבר משנת 2002 לשנת 2003 חל צמצום בתקציב בריאות הציבור למול גידול בתקציב הרווחה, בערכים נומינליים.

## פרק 4 - בניית התקציב

### שלב ראשון – בניית המסגרת התקציבית

14. המסגרת התקציבית השנתית של המינהל נקבעת במסגרת דיוני תקציב תוכנית עבודה בראשות מנכ"ל העירייה, ומאושרת במוסדות העירייה המוסמכים:
  - א. ההקצבות של משרדי הממשלה השונים המעורבים בתחומי הפעילות.
  - ב. מדיניות העירייה לגבי השתתפותה בתקציב מינהל השירותים החברתיים. בתקופות שונות נקבע צמצום או הרחבה של השתתפות העירייה, גם מעבר למחויבותה ע"פ חוק, גם בהתחשב במקורות הכוללים העומדים לרשותה.
  - ג. תכנית העבודה של מינהל השירותים החברתיים.
  - ד. הנתונים שהצטברו באגף התקציבים במהלך השנה באשר להקפאות תקנים, קיצוצים וכדומה.



## 15. נאותות בניית התקציב

- א. התקציב, בהיותו כלי ניהולי, אמור לשקף את מדיניות הגוף המתקצב בהתאמה לצרכי הביצוע בשטח. תקצוב יתר מותר יתרות שיכלו להיות מנוצלות למטרות אחרות. תקצוב חסר עלול להגדיל את הוצאות העירייה מעבר למתוכנן.
- ב. הביקורת בדקה את תקצוב תחום הרווחה לעומת ביצוע בשנים קודמות, על מנת לבחון האם נלקח בחשבון סכום ההוצאה בפועל בשנה החולפת בתקצוב הסעיף בשנה הנוכחית, או שמא, נקבע תקצוב הסעיף בשנה הנוכחית על בסיס תקציב השנה הקודמת באופן אוטומטי. לשם כך בוצעה בדיקה מדגמית של תקצוב סעיפי תחום הרווחה בהשוואה לשנים החולפות.

(1) סעיף 01/847100/785/4 - נאמני הצלה:

2003	2002	2001	2000	
	21,168	21,898	39,365	הוצאות בפועל
	21,000	80,000	90,000	תקציב מעודכן
50,000	50,000	90,000	90,000	הצעת התקציב

סעיף זה תוקצב באופן עקבי בסכום הגבוה במידה ניכרת מההוצאה בפועל במהלך מספר שנים. אמנם חל צמצום של סך התקציב בהתאם לצמצום בהוצאה בפועל – אך עדיין התקציב המקורי גבוה בפי 2 יותר מההוצאה בפועל. התקציב המעודכן לשנת 2002 קרוב יותר להוצאה בפועל.

בתגובה לממצאי הביקורת מסרה סגן הגזבר ומנהלת אגף התקציבים כי: הפרוייקט חוקצב בהתאם לתוכנית עבודה ולפרוגרמה מובנית כמו כן ניתנה לפרוייקט תקופת הרצה. בפועל הפרוייקט בוצע בהיקף נמוך מהמתוכנן. מנהל מינהל השירותים החברתיים מסר כי: תקציב 2004 הוחאם מחדש ל- 25,000 ₪ בהתאם לצרכי הפרוייקט.

(2) סעיף 01/842220/781/8 - עזרה לנפגעי טבע:

2003	2002	2001	2000	
	1,958	12,862	76,800	הוצאות בפועל
	60,000	80,000		תקציב מעודכן
40,000	80,000	80,000	83,000	הצעת תקציב

הצעת התקציב והתקציב המעודכן גבוהים משמעותית מההוצאה בפועל שהלכה וקטנה באותו פרק זמן.

בתגובה לממצאי הביקורת מסרה סגן הגזבר ומנהלת אגף התקציבים כי: **התקציב** היווה, בין היתר מקור לטיפול בשעות נוספות חריגות. חשב המינהל מסר לביקורת כי: סעיף זה מיועד למקרה חירום בהם יש צורך לפנות משפחות מהבית עקב שריפה, סופה וכדומה ועל כן לא ניתן לחזות מראש את צפי הניצול.

סעיף 01/843340/784/7 – השתתפות בפעילות מרכז שקד: (3)

2003	2002	2001	2000	
	215,597	70,168	172,149	הוצאות בפועל
	155,000	175,000		תקציב מעודכן
125,000	185,000	175,000	172,000	הצעת התקציב

בשנת 2001 תוקצב הסעיף בהתבסס על ההוצאה בפועל בשנת 2000. הצעת התקציב בסעיף זה לשנת 2002 גבוהה בכ- 160% מההוצאות בפועל בשנת 2001. לעומת זאת, בשנת 2003, אף על פי שהיה גידול של כ- 200% בהוצאה בפועל בין שנת 2001 לשנת 2002, תוקצב סעיף זה בסכום הנמוך בהרבה מההוצאה בפועל בשנת 2002, דבר אשר עלול לגרום לגירעון בסעיף. כמו כן, על אף שבוצעה חריגה של כ- 40% מהתקציב המעודכן בשנת 2002, בהצעה לתקציב 2003 תוקצב הסעיף בסכום הנמוך בכ- 32% מההצעה לתקציב בשנת 2002.

בבחינת מרכיב דמי השכירות בסעיף זה:

2002	2001	2000	
27,276	18,815	28,400	הוצאות בפועל
			תקציב מעודכן
60,000	51,000	29,000	הצעת התקציב

תקציב סעיף זה הוגדל בשנת 2001 ב- 22,000 ש"ח, וב- 9,000 ש"ח נוספים בשנת 2002. זאת, למרות שתעריף דמי השכירות לא עלה, ואף ירד בצורה משמעותית בשנת 2001. בתקצוב לשנת 2002 לא התייחסו התקציבאים להוצאות בפועל של שנת 2001 כמו גם לצפי הוצאות דמי שכירות של מרכז שקד לשנת 2002, אשר היו מעוגנות בהסכם.

בתגובה לממצאי הביקורת מסרה סגן הגזבר ומנהלת אגף התקציבים כי: **הניצול** התקציבי הנמוך בשנת 2001 נובע מאי איזוה משרת עו"ס. התקציב לנושא שכר דירה תוקצב מחדש בסעיף תקציבי 01/8432/411/9 בהיקף 28 א"שח. מנהל מינהל השירותים החברתיים מסר כי: בשנת 2001 לא נוצל תקציב מרכז שקד במלואו עקב קשיים בהפעלת המקום והעדד עו"ס. נערך שינוי ארגוני. בשנת 2002 המסגרת פעלה בצורה אפקטיבית ולכן יש ניצול תקציבי אפילו עודף. בשנת 2003



נכנס משרד הרווחה לשותפות במרכז עם כסף שאיפשר הפחתה בהשתתפות העירייה לטו 125,000 ש"ח.

(4) סעיף 01/841100/781/3 - ימי עיון כנסים ואירועים

2003	2002	2001	2000	
	2,794	16,964	9,371	הוצאות בפועל
	20,000	22,000	16,000	תקציב מעודכן
20,000	20,000	20,000	16,000	הצעת התקציב

ההוצאה בפועל בשנת 2002 עמדה על כ- 14% מהתקציב בלבד, ולמרות זאת התקצוב לשנת 2003 נותר ללא שינוי.

(5) להלן דוגמאות נוספות למקרים בהם התקצוב אינו מתחשב בהוצאות בפועל בשנים הקודמות:

2003	2002	2001	2000		שנה/סעיף תקציבי
	36,766	26,217	36,684	הוצאות בפועל	01/832218/721/1 חומרי רפואה וחבישה
43,000	38,000	44,000		תקציב מעודכן	
<b>סעיפי השמות</b>					
6,271,741	7,509,860	6,643,000	5,924,419	הוצאות בפועל	01/843200/782/6 ילדים במסגרות חוץ ביתיות*
6,274,000	6,400,000	6,425,000		תקציב מעודכן	
2,436,000	2,630,411	2,537,387	2,422,653	הוצאות בפועל	01/844300/787/6 השמת קשישים במוסדות ובנופשוניים מזרח**
2,499,000	2,410,000	2,575,000		תקציב מעודכן	
<b>סעיפים בהם לא היה ניצול כלל אולם ממשיכים להיות מתקצבים משנה לשנה</b>					



2003	2002	2001	2000		שנה/סעיף תקציבי
0	0			הוצאות בפועל	01/843500/786/1 טיפול בילדים בעלי בעיות חריגות
5,000	5,000			תקציב מעודכן	
0	0	0	862	הוצאות בפועל	01/843600/781/2 הוסטלים ומקלטים
2,000	2,000	5,000	5,000	תקציב מעודכן	

\* בתגובה לממצאי הביקורת מסרה סגן הגזבר ומנהלת אגף התקציבים כי: החריגה התקציבית לנושא זה בשנת 2002 נעוצה בחריגה בחודשי סידור ובעליית תעריפים. גם מנהל מינהל השירותים החברתיים מסר כי: השינויים נובעים משינוי תעריפים במהלך השנה ע"י משרד הרווחה.

הביקורת מציינת כי נתוני ההוצאה בפועל הינם גורם אחד מיני רבים בתהליך בניית התקציב. גורמים ושיקולים נוספים המעורבים בתהליך – בקשת היחידה, חשיבות הפרוייקט, סטטוס הפרוייקט ועוד.

### שלב שני - הקצאת תקציבים לאגפים (רמת מטה מינהל)

16. בשלב השני, לאחר אישור תקציב המינהל, מנהל מטה מינהל ומשאבים במינהל השירותים החברתיים מתחיל בתהליך חלוקת התקציב לאגפים.
17. תחילת התהליך בדיונים במטה המינהל בפורום מנהלי אגפים ומנהל מטה מינהל משאבים בקביעת וגיבוש המפתחות לחלוקת המשאבים (תקציב וכ"א).
18. על פי המפתחות מחולק התקציב בין האגפים. מטה המינהל מעביר לאגפים גם המלצות לחלוקת תקציב בין הלשכות המשתייכות לאגף. בידי מנהלי האגפים הסמכות להחליט באם לחלק ללשכות לפי המלצות המינהל או בחלוקה אחרת.
19. על מנת להבטיח חלוקה שוויונית בין 3 האגפים, פותחו במינהל נוסחאות לחלוקה תקציבית בהתאם לסעיפי התקציב השונים. להלן הנוסחאות:

סעיף תקציב	הנוסחה
------------	--------



הנוסחה	סעיף תקציב
80% אחוז התיקים במחלקה 20% מדד חברתי – כלכלי	צרכים מיוחדים למשפחה
80% אחוז התיקים במחלקה 20% מדד חברתי – כלכלי	עזרה אחרת לקשיש
מספר יחסי של ילדים במחלקה בגילאי 3-18. בלשכות: עבר הירקון, לב העיר למשפחה ואילון תהיה העדפה מתקנת של 10% במספר הילדים	טיפול בילד בקהילה
מספר יחסי של קבוצות יחדיו באגף	תוכנית יחדיו
מספר יחסי של נערות במצוקה במחלקה	נערה במצוקה
מספר יחסי של בתי אב מטופלים במינהל	חקירות כלכליות
50% מספר ילדים בגילאי 0-6 במחלקה 30% מסודרי שנה קודמת 20% מדד חברתי כלכלי	מעונות יום /משפחתונים
35% מספר ילדים בגילאי 0-18 במחלקה 35% מסודרי שנה קודמת 20% מדד חברתי כלכלי 10% מטופלים ע"י פקידות סעד	ילדים בסידור חוץ ביתי
30% מספר ילדים בגילאי 0-18 במחלקה 70% סך התשלומים בשנה קודמת	אומנה יומית
מספר עובדים במחלקה/מטה יחסית למספר העובדים באגף הרווחה	ציוד וריהוט משרדי
מספר עובדים במחלקה/מטה יחסית למספר העובדים באגף הרווחה	צרכי משרד
על פי שאלון. מספר הנקודות של כל אגף יחסית למספר הנקודות הכללי	תיקוני מבנים
70% מ"ר במחלקה יחסית למ"ר באגף	ניקיון מבנים



הנוסחה	סעיף תקציב
מספר העובדים במחלקה	30%
על פי מספר בתי אב משפחה המטופלים בלשכה	סומכות (מתקציב צרכים אחרים למשפחה)
על פי מספר בתי אב קשישים בלשכה, ללא זיכוי חוק ביטוח סיעוד	מט"זיות (מתקציב עזרה אחרת לזקן)

- א. חלוקת התקציב בין שלושת האגפים מופיעה בדברי ההסבר של כל סעיף אשר עליו מופעל המפתח.
- ב. מרבית תקציבי המינהל מחולקים בדרך זו לרמת האגף, כולל תקציבים אשר נוהלו בעבר ברמת מינהל ובזרוע לאגפים, כגון: תקציב טיפול באוטוסיטים, תקציב בריאות המשפחה ותקציב נכויות.
- ג. התקציבים שאינם מחולקים לאגפים הם תקציבי תחום הפיגור, קליטת עלייה, רפואת שיניים, תוכניות בריאות בקהילה, דרי רחוב ומסיל"ה – תקציבים אלו מוקצים ליחידות הפונקציונליות המעניקות שירותים בתחומים אלו.
- ד. הביקורת בדקה אם ההקצאה לאגפים בפועל תואמת את תוצאות הפעלת המפתחות השונים, כמפורט בדברי ההסבר לתקציב. לשם כך נבחרו 12 סעיפי תקציב אשר חולקו בין האגפים. בכל אחד מהסעיפים בוצעה השוואה בין יחס החלוקה בפועל לבין יחס החלוקה כפי שמצויין בדברי ההסבר.
- ה. מתוך 12 הסעיפים שנבדקו, נמצאו 9 סעיפים בהם לא הייתה התאמה בין ההקצאה שצויינה בדברי ההסבר לבין ההקצאה בפועל. להלן פירוט הסעיפים והנתונים:

### שלב שלישי - הקצאת תקציבי פעולה ללשכות (רמת אגף)

20. עם קבלת אישור התקציבים באגף, מתקיים דיון בהנהלת האגף (פורום הנהלת האגף כולל את מנהל האגף, מנהלי הלשכות ומרכזי הנושאים האגפיים) לגיבוש מפתחות לחלוקת המשאבים בין הלשכות.
21. החלוקה ללשכות בסעיפי תקציב הפעולה מבוצעת לפי נוסחאות אגפיות המבוססות בעיקר על מיון תיקים - מספר בתי האב או הילדים המטופלים בלשכה (בהתאם לסעיף). תקציבים עבור פרויקטים מחולקים ללשכות המפעילות אותם.
22. ההקצאה מבוססת על נוסחאות המינהל. למרות שהאגף אינו מחוייב לקבל את המלצות המינהל



- לחלוקה ללשכות, מנהלי האגפים מאמצים לרוב את ההמלצות עם תיקונים קלים ותוך התאמתם לצרכים הייחודיים של כל אגף/לשכה.
23. כמה מסעיפי התקציב אינם מבוזרים ללשכות ומנוהלים ברמה אגפית, כדוגמת: ציוד, ריהוט, תיקוני מבנים, ניקיון, בריאות הציבור, כיבוד, נכויות, מכסות וכד'. כמו כן, מיעוט תקציב משאבי קהילה נותר בידי מרכז משאבי קהילה אגפי להפעלת פרויקטים אגפים ועירוניים ולסבסוד פעילויות נוספות, בלתי מתוכננות.
24. לדברי אחד ממנהלי הלשכות, התקציב מתקבל בפברואר עד תחילת מרץ, ועד קבלתו, פועלת הלשכה על בסיס תקציב משוער, דבר המקשה מאוד על תכנון שנתי.

### שלב רביעי - הקצאת תקציבי פעולה לצוותים (רמת לשכה)

25. תקציב הפעולה השנתי ללשכה נע בין 750 אלף למיליון ש"ח בשנה.
26. ברמת הלשכה כל מנהל לשכה מחלק את המשאבים הניתנים לו. מחויבותו כלפי האגף בנושא התקציב מתבטאת במחויבות להוצאת התקציב עפ"י ייעודו ובעמידה במסגרת התקציב. מנהלי הלשכות מקבלים סיוע ממטה האגף בקבלת החלטות חריגות ובמעקב אחר ביצוע התקציב.
27. גם בלשכות מחלקים את התקציבים לצוותים לפי מספר תיקי מטופלים בכל תחום, אם כי מנהל הלשכה יכול להחליט על שינויים קלים במקרה ויש צורך להתאים את התקציב לצרכי האזור ולא רק למספר התיקים המטופלים.
28. במקרים רבים קובעים מנהלי הלשכות סדרי עדיפויות לניצול התקציב באמצעות ההקצאה לצוותים ע"פ העדפותיהם. להלן מספר דוגמאות:
- א. בלשכת איילון נקבעה כעקרון מנחה מתן העדפה לעזרה ביתית (הן בנושא קשישים והן בנושא משפחה). לגבי ניצול יתרת התקציב (כ- 3,000 ש"ח לחודש לצוות לאחר קיזוז עזרה ביתית) יש לראשי הצוותים יד חופשית.
- ב. גם בלשכת לב העיר קשיש עיקר תקציב "עזרה אחרת לזקן" מוקצה למטז"יות, חלקו לטיפול אישי ומיעוטו לסיוע חומרי.
- ג. בלשכת חוצות יפו ההקצאה המקורית לסעיף תלמיד נזקק מאוד קטנה. מנהל הלשכה מעביר סכומים משני הסעיפים האחרים לסעיף זה, עקב מתן עדיפות אישית לנושא טיפול בילדים.
29. במרבית הלשכות מחולקים תקציבי הפעולה המתקבלים מהאגף ל- 12 חודשים, וכל ראש צוות מקבל תקציב חודשי, לצרכי המטופלים של הצוות שלו.

30. בשתיים מהלשכות (עבר הירקון ולב העיר למשפחה) נותר תקציב "צרכים אחרים למשפחה" ברמת מנהלת הלשכה ואינו מוקצה לאחריות ראשי הצוותים. גם בלשכות אלה מנוהל התקציב על בסיס חלוקתו ל- 12 חודשים.

31. נמסר לביקורת כי בשתי לשכות אלה קיימת בדרך כלל תמיכה בשיטה זו, אם כי קיימות גם התנגדויות. התומכים מסבירים את תמיכתם בכך ששיטה זו מבטיחה אחדות ושוויוניות במדיניות חלוקת המשאבים לפונים (ולא שונות לפי נטיית ראשי הצוותים), היות ולמנהלת הלשכה ראייה כללית על תקציב הלשכה, כמו גם יכולת טובה יותר מזו של ראשי הצוותים בניהול תקציבי.

32. בלשכת לב העיר למשפחה, צוות ייעודי לטיפול במקרי חוק נוער, ולכן בלשכה זו מוקצה תקציב ייעודי גם לצוות זה, מתוך סעיפי צרכים אחרים למשפחה ותלמיד נזקק.

### 33. הקצאת מכסות לאגפים

א. ברמת המינהל מחולקים לאגפים גם תקציבי המכסות – החלוקה מבוצעת אף היא לפי נוסחאות ההקצאה שפותחו במינהל.

ב. הקצאה ללשכות: בתחילת שנה מקבל כל מרכז נושא באגף מספר מכסות אגפיות. ההקצאה ללשכות נקבעת בד"כ לפי כמות המסודרים בשנה הקודמת, צפי לשנה הבאה, מצב סוציו-אקונומי וכד'. משנת 2002 בוזרו גם מכסות נכים לשטח.

ג. הקצאה לצוותים: בכל לשכה מחלק מנהל הלשכה את המכסות לפי צוותים. בלשכת איילון המכסות לפנימיות מחולקות באופן שווה בין שני צוותי המשפחה. הקצאה מבוצעת אחת לשנה, כאשר עיקר המכסות מוקצות לצוותים, ומיעוט נשמר כמכסות "עתודה" אצל מנהלי הלשכות (לטובת צרכים שעולים במהלך השנה).

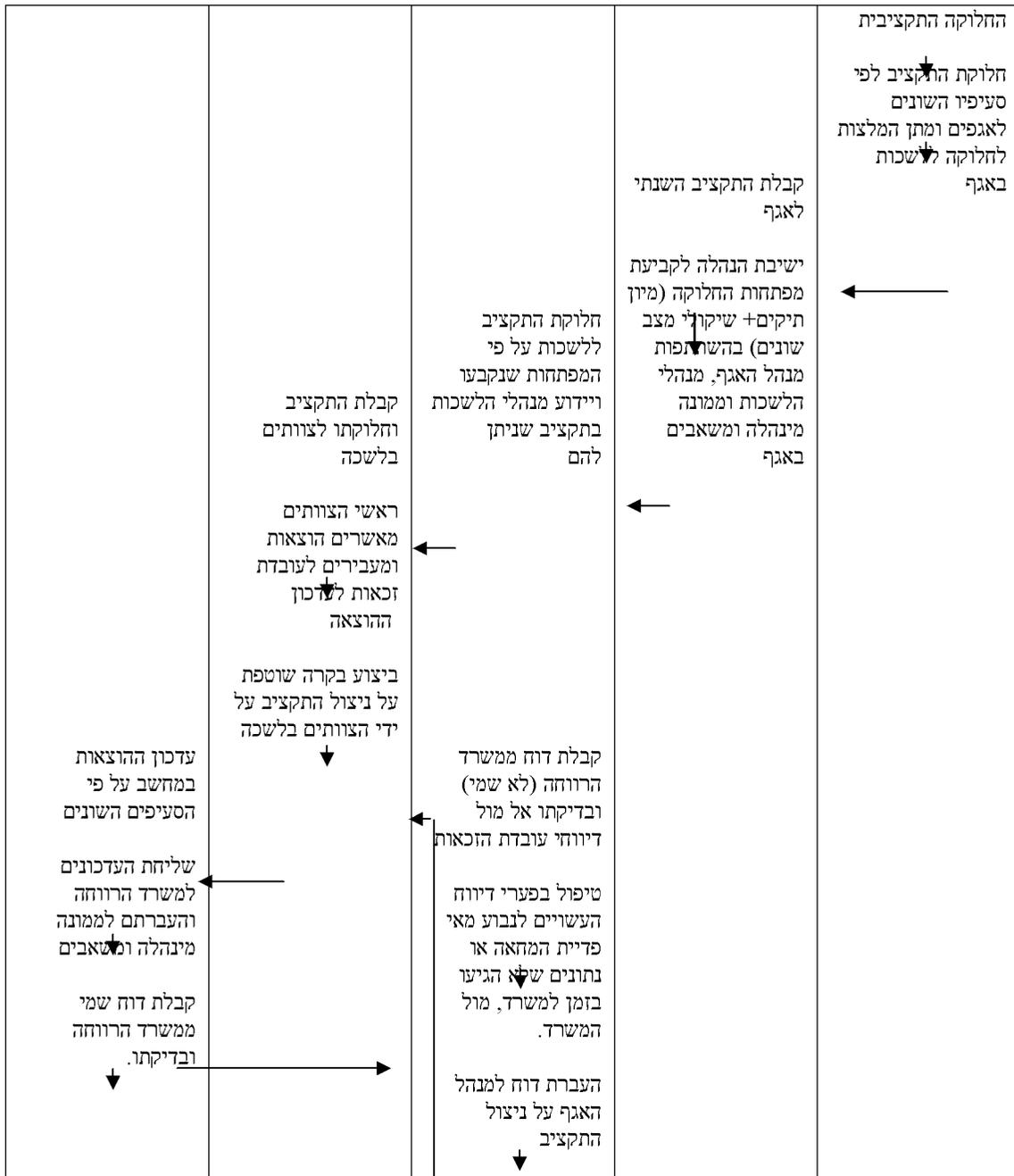
ד. חשוב לציין עם זאת, כי ניהול המכסות נשאר ברמת מטה האגף, על אף שכל לשכה יודעת כמה מכסות עומדות לרשותה. (ראה הרחבה בענין זה בפרק 9).

ה. התאמת מכסות לצרכים:

במכסות לקשישים – אין חוסר. לעומת זאת במכסות לסידור ילדים בפנימיות ובמעונות יום – קיים מחסור ניכר בכל המינהל. גם לגבי מכסות לנכים – יש מחסור. באגף מרכז צפון, לדוגמא, 81 נכים מסודרים בפנימיות, 20 ממתנים – זמן המתנה – עד שנתיים.

34. להלן תרשים תהליך הקצאת התקציב במינהל:

מטה מינהל ומשאבים	אגף	ממונה מינהל ומשאבים באגף	לשכת	עובדי זכאות
קבלת התקציב השנתי למינהל				
הפעלת נוסחאות				



## פרק 5 – ניהול התקציב - התחשבות עם משרד הרווחה

תקציב משרד הרווחה, מהווה את התקציב העיקרי לפעילות המינהל, ולכן, בחרה הביקורת לבחון את תהליך ההתחשבות מולו.

בתהליך ההתחשבות מול המשרד נבדקו מספר היבטים: כיצד מתבצע תהליך ההתחשבות, בעיות ופערים בתהליך, נכונות התעריפים עבור ספקי שירותים חיצוניים, נכונות שמות המסודרים, התאמה בחישוב על פי נקודות זיכוי, והתאמה בדיווח שינויי סטטוס מסודרים.

### תיאור תהליך ההתחשבות מול משרד הרווחה:

35. תהליך ההתחשבות במינהל מבוצע בשוטף על ידי מנהלי החשבונות במחלקת הכספים במטה מינהל ומשאבים, כאשר כל אחד מהם אחראי על תחום.

#### א. התחשבות תקציבי פעולה ומכסות

- 1) המינהל מדווח למשרד הרווחה על ביצוע בפועל של הוצאות רשות שנרשמו בספרי העירייה, וכן באמצעות הועדות לסידורים כמותיים במסגרות.
- 2) רק לאחר שהמשרד קולט את הדיווח במערכת הנתונים שלו, הוא משלם את כל 100% ההוצאה לספק. בספרי העירייה נרשמת מלוא ההוצאה בצד ההוצאות ואת ההכנסה ממשרד הרווחה (75%) בצד ההכנסות.

#### ב. התחשבות לגבי כ"א

- 1) מתבצע מדי חודש. היות והמשרד מממן 75% ממשכורתם של 250 עובדים, יש לדווח למשרד על אותם עובדים. יחידת מש"א של המינהל מעבירה דיווח חודשי למשרד על שינויים באשר לעובדים עבורם מתקבל תשלום.
- 2) היחידה בוחרת מדי חודש על אלו עובדים לדווח לשם קבלת ההשתתפות המירבית מהמשרד. לדוגמא: עובדים בעלי תואר שני, עובדים כוננים וכו'.

#### ג. דוח תקציב והתחשבות

- 1) מדי חודש מתקבל מהמשרד דו"ח תקציב והתחשבות – המשייך בין סעיפי התקציב לבין סעיפי ההוצאות (לגבי כל סוגי הסעיפים). דו"חות ההתחשבות של המשרד מפרטים את הסכומים שכל צד העביר לספקים חיצוניים ו/או סכומים שהועברו ישירות מהמשרד למינהל, והיתרות להתחשבות.
- 2) דו"חות המשוב מהמשרד מתקבלים לעיתים עד 3 חודשים לאחר הדיווח של העירייה על הביצוע, והיות ויש שוני בין סעיפי תקציב המינהל לבין סעיפי תקציב המשרד, נדרשת עבודת התאמה ניכרת לאיתור הסעיפים המתאימים, טרם הרישום



בהנהלת החשבונות. הביקורת מציינת כי המשתמע מכך הוא שבמשך הזמן שבין הביצוע לבין השלמת ההתאמות למול דוח המשרד קיימת למעשה אי ודאות לגבי הכספים שישולמו על ידי המשרד.

בתגובה לממצאי הביקורת מסר חשב המינהל כי: בחשבות מתנהל מעקב אחר מכסת המסודרים בכל התחומים. תיתכן שונות בתעריף המתעדכן מעת לעת ע"י המשרד. המסגרת הבסיסית בסעיפים הכספיים ידועה ברוב המקרים, אולם, יש עדכונים שוטפים במהלך השנה.

36. בעיות ופערים בהתחשבות מול המשרד

א. ניהול תהליך ההתחשבות עם משרד הרווחה דורש משאבים רבים במינהל, וזאת עקב מספר פערים והיבטים, המפורטים להלן:

- 1) השתתפות המשרד ניתנת ב- 3 סוגי סעיפים – השתתפות בכ"א, סעיפים כמותיים (מכסות) והשתתפות בתקציב פעולה. כל אחד מהסעיפים הנ"ל מורכב ודורש דיווח מפורט, לפי המשתנים המוגדרים להשתתפות המשרד, כולל דיווח על שינויים.
  - 2) קיים חוסר התאמה בתקופת שנת התקציב – במשרד שנת תקציב מוגדרת מדצמבר ועד נובמבר ואילו בעירייה שנת תקציב מוגדרת מינואר ועד דצמבר.
  - 3) תקציב המשרד עשוי להשתנות במהלך השנה עקב קיצוצים או שינויים.
  - 4) אין התאמה בין סעיפי התקציב של המשרד לאלו של העירייה (למשרד כ- 100 סעיפים, לעירייה פחות). סעיף תקציבי אחד עשוי לשמש למספר סעיפי הוצאות, ומספר סעיפי תקציב משרד עשויים ל"תרום" לסעיף הוצאה עירוני אחד.
- בתגובה לממצאי הביקורת מסרה סגן גזבר ומנהלת אגף התקציבים כי: העדר התאמה בין סעיפי משרד הרווחה לסעיפי העירייה נובעת ממספר גורמים:
- א) מבנה ארגוני שונה בין משרד הרווחה למינהל השירותים וכנגזר מכך המבנה התקציבי שונה.
  - ב) שאיפה לפשט את פעילות המינהל ע"י יצירת סעיפי סל/סעיפים מרכזיים.
  - ג) סעיפים המיועדים לקליטת עלייה המוטמנים בסעיפים השונים של המינהל וגורמים נוספים.
- להערכת הביקורת תגובה זו מציפה את הבעייתיות שבמבנה תקציב המינהל עקב חוסר היכולת לבחון עד כמה תואם השימוש בפועל בתקציבים את ייעודם כפי שהוגדר ע"י המשרד.
- 5) פערים נוספים בתחום כ"א מפורטים בפרק 8.



ב. על פי חשב המינהל לא ניתן להעריך את סך הדרישות לתשלום שהועברו למשרד הרווחה בשל הפערים המתוארים בסעיף הקודם.

ג. בשנת 2002 התקבל מהמשרד סך של 151,256,237 ₪.

ד. אגף התקציבים תיקצב את ההחזרים הצפויים ממשרד הרווחה בשנת 2002 בסך של 138,952,000 ₪ כך שבפועל התקבלו 12,304,237.39 ₪ יותר מהערכת אגף התקציבים.

### 37. נכונות התעריפים בהתחשבנות מול משרד הרווחה

א. ספקי השירותים החיצוניים הממונים בחלקם על ידי משרד הרווחה כוללים, בין היתר, מעונות לטיפול בקשישים, מעונות לטיפול בנכים ומפגרים, פנימיות לילדים ונוער, משפחתונים ומוסדות לטיפול בעיוורים.

ב. עבור כל מוסד ועבור קטגוריות שונות של מסודרים קובע המשרד תעריפים אשר על בסיסם משלמים לגופים השונים ומהם נגזרים הסכומים להתחשבנות. תעריפים אלו מפורסמים בחוברת אשר מופצת על ידי המשרד אחת לתקופה.

ג. הביקורת בדקה את נכונות התעריפים הללו בדו"חות ההתחשבנות שמועברים למינהל מהמשרד. הבדיקה כללת השוואה של התעריפים המפורסמים בחוברת המשרד לתעריפים המופיעים בדו"חות שנשלחים לעירייה, בשני נושאים: אחזקת זקנים במעונות ואחזקת ילדים במעונות יום.

- 1) בתחום אחזקת זקנים במעונות נבדקו התעריפים של 37 מעונות, ובכל המקרים שנבדקו נמצאה זהות תעריפים בין החוברת לאלו שהופיעו בדו"חות ההתחשבנות.
- 2) בתחום אחזקת ילדים במעונות יום: נמצא כי תעריפי המשרד אינם מפורסמים בחוברת, כך שלא ניתן לבצע בדיקת התאמה למול דו"חות ההתחשבנות.

### 38. נכונות שמות המסודרים בהתחשבנות מול המשרד

א. הביקורת בדקה את מידת ההתאמה בין רישומי העירייה לרישומי המשרד מבחינת שמות וכמות המסודרים וכן את הבקרה המבוצעת על ידי המינהל, על מנת לוודא כי הנתונים שמגיעים למינהל מהמשרד אכן נכונים.

ב. הבדיקה בוצעה מדגמית בסעיף אחזקת זקנים במעונות – באמצעות דו"ח ההתחשבנות מחודש מרץ 2003:

- 1) סה"כ ההוצאה בסעיף אחזקת זקנים במעונות בחודש מרץ היה 2,038,964 ₪, ששולמו עבור אחזקה של זקנים ב- 37 מסגרות שונות, בגינן משתתף המשרד. הביקורת דגמה מתוכן 10 מסגרות, ו- 90 מסודרים במסגרות אלה.

2) הביקורת מצאה 3 מקרים בהם שמות של מסודרים הופיעו בדוח המינהל אך לא בדוח המשרד. בכל שלושת המקרים הללו, נבע חוסר ההתאמה מעיתוי שונה של הדו"חות. בבדיקת דו"חות מאוחרת יותר נמצא כי המסודרים עודכנו כנדרש.

39. התאמת הדיווח על נקודות זיכוי בהתחשבות מול המשרד

א. בסעיפים מסויימים ישנה השתתפות של המסודרים ו/או בני משפחותיהם בעלות השירות. סכומי ההשתתפות מועברים לעיתים למינהל ולעיתים למשרד. המשרד פועל על פי סכומים כספיים בלבד. לעומת זאת העירייה פועלת בשיטה של נקודות זיכוי המתורגמות לערך כספי (נקודת זיכוי = 181 ₪). השיטה מופעלת לצרכי חישוב, המבוצע במערכת המידע של העירייה, (שעל בסיסה עובדת גם מערכת הגבייה). המשרד אינו מודע לצורת חישוב זו היות והדיווח על סכומי הגבייה הצפויים מועברים אליו בסכומים שקליים.

ב. מרבית המקרים של השתתפות המסודרים בעלות השירות נכללת בתחום טיפול בקשישים. על כן התמקדה הביקורת בבדיקתה בתחום זה. הביקורת בדקה את מידת ההתאמה בין נקודות הזיכוי שעל פיהם מעודכנת מערכת המידע של העירייה לבין דו"ח ההתחשבות אשר מופק ממערכת המשרד, באמצעות בדיקה מדגמית של מסודרים.

ג. מתוך 31 המסודרים שבדקה הביקורת מדגמית, נמצאה התאמה מלאה בסכומי הדיווח בשלושה מקרים בלבד. בכל יתר המקרים הסכום שהופיע בדו"ח המשרד נמוך מהסכום המופיע בדו"ח המינהל. ההפרשים שנמצאו נעו בין מספר שקלים בודדים (ופחות) ועד כמה עשרות שקלים. להלן פירוט המקרים בהם נמצאו הפרשים משמעותיים בין דו"ח המינהל לדו"ח המשרד:

שם הקשיש	נ"ז	נ"ז בכסף	נאמנות	סה"כ	סכום במשרד	הפרש
ג. ז'.	29.75	5384.75	0	5,384.75	5299	-85.75
ל. י.	9.75	1764.75	0	1,764.75	1657	-107.75
ס. ס.	10.75	1945.75	3944	5,889.75	5799	-90.75
ק. ע.	26.5	4796.5	0	4,796.5	4703	-93.5

ד. הפערים בסכומים נובעים מהתרגום המבוצע בעירייה מצורת החישוב בנקודות זיכוי לצורת חישוב על פי תעריפים.

40. התאמה בדיווחי שינוי סטטוס

א. המינהל נדרש לדווח למשרד גם על שינויים בסטטוס הזקנים המוחזקים במוסדות. הביקורת בדקה האם המינהל מדווח באופן נאות על שינויי סטטוס אלה, באמצעות השוואה בין טפסי "השמה למסגרת" לבין הדו"חות שמתקבלים מהמשרד.

ב. הביקורת ביצעה בדיקה של דיווחי שינוי סטטוס לחודש יוני 2003. בחודש זה נמצאו



שלושה מקרים בהם המינהל קיבל טפסים בגין שינוי סטטוס של קשישים מסודרים (עקב שינוי נקודות זכאות, עקב קליטה ועקב עזיבה). בכל שלושת המקרים נמצא כי המידע עודכן כהלכה בדו"חות של משרד הרווחה.

## פרק 6 - ניצול התקציב – שימושים עיקריים

41. הביקורת בחנה את דפוסי ניצול תקציב הרווחה של המינהל במטרה לבחון לאילו קטגוריות מרכזיות הוא משמש. תקציבי בריאות הציבור וקליטת עליה לא נבחנו בהקשר זה משום שלפי דברי ההסבר לתקציב לא ניתן לזהות בבירור באילו מהסעיפים קיימת השתתפות ממשלה.
42. הממצאים המובאים להלן מפרטים מספר קטגוריות מרכזיות אך אינם ממצים את מלוא הוצאות המינהל, לאור הקושי בו נתקלה הביקורת במקרים רבים בנסיונה לשייך פעילויות וסעיפי תקציב לקטגוריה מסוימת.
43. להלן ריכוז ממצאי הביקורת לגבי הוצאות המינהל בפועל בתחום הרווחה לשנת 2002 לפי קטגוריות מרכזיות:

קטגוריית הוצאות	סך הכל הוצאה בפועל בש"ח (*)	% מסך הוצאות הרווחה
סעיפי שכר וכ"א (כולל נלוות) – משרות קבועות וחולפות, לא כולל פרויקטים ומוסדות חינוך	78,685,790	27%
סעיפי הוצאות מינהליות (מטה המינהל, מטות האגפים)	11,923,694	4%
סעיפי פעולה בהם קיימת השתתפות ממשלה, כולל: השמות חוץ ביתיות ומסגרות יום שירותים אחרים לאוכלוסיית רווחה(**) שיקום שכונות(**)	167,497,184	57%
	157,827,892	53.4%
	9,152,893	3.1%
	516,399	0.2%
סעיפי פעולה ללא השתתפות ממשלה, כולל(**): משפחה(**) ילד ונוער(**) קשישים(**) נכויות(**) מרכזים ומועדונים(**) משאבי קהילה וסמים(**)	33,069,256	11% (7.5% ללא גרעון גבעת השלושה)
	4,337,942	1.5%
	3,807,232	1.3%
	16,698,688	5.7% (כולל את גרעון גבעת השלושה = 11,355,019) (ללא גה"ש – 2%)
	3,862,947	1.3%
	4,362,445	1.5%
	968,869	0.3%

(\*) הסכומים מעוגלים ללא אגורות ואינם כוללים שריונים.  
(\*\*) ההוצאה בפועל בקטגוריות אלה כוללת העסקת כח אדם באמצעות החברה למוסדות חינוך, בסך כולל של כ- 12,723 אש"ח.

**פרק 7 - ניצול התקציב – תכנון מול ביצוע****תקציב מתוכנן מול ביצוע בפועל ברמת המינהל**

הביקורת מצאה כי עיריית תל אביב – יפו נדרשה בשנת 2002 להוסיף על חלקה במימון פעילות המינהל על תחומיו השונים סך של 7,588,000 ₪ מעבר למתוכנן, ע"פ התקציב המעודכן לשנה זו. 80% מחריגה זו מהמתוכנן נובעת מתקציב תחום הרווחה. להלן פירוט הנתונים לפי 3 סעיפי התקציב העיקריים של המינהל:

44. תקציב הרווחה:

מקור תקציבי	תקציב מוצע ₪	תקציב מעודכן** ₪	ביצוע בפועל ₪	הפרש בין תקציב מעודכן לביצוע בפועל ₪
עיריית תל אביב יפו	*129,840,000	*129,873,000	*135,945,000	(6,072,000)
מקורות חוץ (משרדי הרווחה, השיכון והקליטה, גבייה מתושבים ותרומות)	149,170,000	150,010,000	159,345,000	(9,335,000)
סה"כ	279,010,000	279,883,000	295,290,000	(15,407,000)

45. תקציב בריאות הציבור:

מקור תקציבי	תקציב מוצע ₪	תקציב מעודכן** ₪	ביצוע בפועל ₪	הפרש בין תקציב מעודכן לביצוע בפועל ₪
עיריית תל אביב יפו	24,090,000	21,442,000	22,730,000	(1,288,000)
מקורות חוץ (משרדי הבריאות, השיכון, החינוך וגבייה מתושבים)	10,260,000	10,264,000	9,844,000	420,000
סה"כ	34,350,000	31,706,000	32,574,000	(868,000)

46. תקציב קליטת עלייה:

מקור תקציבי***	תקציב מוצע ₪	תקציב מעודכן** ₪	ביצוע בפועל ₪	הפרש בין תקציב מעודכן לביצוע בפועל ₪
עיריית תל אביב יפו	930,000	973,000	1,201,000	(228,000)
מקורות חוץ (משרדי הקליטה, הפנים והחינוך)	2,000,000	2,077,000	1,829,000	248,000
סה"כ כולל	2,930,000	3,050,000	3,030,000	20,000

\* לא כולל הנחות ממיסים וארנונה בסך 32,500,000 ₪.

\*\*תקציב מעודכן – לאחר ביצוע קיצוצים שלב ב'.

\*\*\* הנתונים אינם כוללים הכנסות מתרומות המהוות את עיקר מקורות ההכנסה של הרשות.

**תכנון מול ביצוע בפועל בסעיפי תקציב**

הביקורת ביצעה שלושה סוגי בדיקות בהקשר זה: ניצול עודף של סעיפי תקציב (מעל 105%), תת-ניצול של סעיפי תקציב (מתחת ל- 60% ניצול) ומהות ההוצאות (נאותות ניצול התקציב בסעיפים השונים).

להלן הממצאים:

## 47. ניצול יתר של סעיפי תקציב הרווחה

א. הביקורת בדקה את מידת יישום המדיניות כפי שמשקפת בהגדרת התקציב למול ניצול התקציבים בפועל. לשם כך נסקר התקציב המעודכן לשנת 2002 מול נתוני ניצול הוצאות בפועל (ללא שריונים) של תקציבי הרווחה, וסומנו הסעיפים בהם נעשה שימוש עודף של מעל 105% ניצול.

ב. הביקורת מצאה כי מתוך סעיפי התקציב בתחום הרווחה, בוצע ניצול יתר של מעל 105% ב- 124 סעיפים תקציביים. הסעיפים הנ"ל ניתנים לחלוקה לארבע קבוצות עיקריות:

## 1) סעיפי משכורת, שכר והוצאות נילוות –

(א) בכל תתי הסעיפים: משכורת כוללת, קצובת נסיעה, ביגוד, הבראה, השתתפות באחזקת רכב, השתתפות באחזקת טלפון, מיסים וביטוח לאומי, קופות גמל והשתלמות, קרנות ביטוח ושעות נוספות רשומות; ובכל תחומי הפעילות של המינהל.

(ב) בכל הסעיפים הללו נעים אחוזי הניצול בין 105% ועד 195%. בסעיף קרנות ביטוח לפיקוח מקצועי (01/844210/183/1) מגיעה החריגה ל- 534% אחוזי ניצול.

(ג) בקבוצה זו נמצאו 85 סעיפים בחריגה מתוך ה- 124, והם מהווים כ- 68% מהסעיפים בהם יש חריגה.

(ד) סה"כ מסתכמות החריגות מהתקציב בקבוצה זו בכ- 3,325 אש"ח לשנת 2002. (ראה הרחבה בפרק 8 ניצול תקציב כח אדם).

מנהל המינהל מסר לביקורת כי: 85 סעיפי השכר מחוצבים על פי התקינה ואין למינהל שליטה ונגיחה בסעיפים אלה, הן בתכנון, הן בתקצוב והן ברישום.

2) סעיפי השמות חרץ ביתיות או מעוונות יום וכן סיוע לתלמידים ושירותים לעיוור:

(א) השמת ילדים במסגרות חוץ ביתיות באגפים השונים – 115% - 117% (חריגה כוללת של כ- 5,747 אש"ח).

(ב) ילדים במעונות יום, אגף דרום – 106% (חריגה של כ- 292 אש"ח).

(ג) אומנה יומית, אגף מרכז צפון – 107% (חריגה של כ- 2 אש"ח).

(ד) השמת קשישים במוסדות ובנופשים, אגף מזרח – 106% (חריגה של כ- 135 אש"ח).

- (ה) השמת מפגרים במוסדות שאינם ממשלתיים – 108% (חריגה של כ- 2,830 אש"ח).
- (ו) השמת נכים במסגרות חוץ ביתיות, אגף מרכז צפון – 109% (חריגה של כ- 510 אש"ח).
- (ז) מסגרת יום לילד מוגבל – 109% (חריגה של כ- 20 אש"ח).
- (ח) סיוע לילדים ותלמידים, אגף מזרח – 110% (חריגה כוללת של כ- 15 אש"ח).
- (ט) עיוורים: מכונים לראייה ירודה – 124% (חריגה של כ- 16 אש"ח), ודמי ליווי לעיוור – 144% (חריגה של כ- 741 אש"ח).
- (י) **סה"כ סעיפים חורגים בקבוצה זו – 11 מתוך ה- 124. סך החריגה בסעיפים אלה בשנת 2002 הסתכמה בסך של כ- 10,307 אש"ח.**
- בתגובה לממצאים מסר חשב המינהל כי: החריגה נובעת מגידול בתעריפים ומכסות מעבר לידוע בעת הכנת התקציב, במקביל קיים גידול בסעיפי ההכנסות.
- השתתפות בהוצאות פעולה למרכזים המופעלים על ידי עמותות:**
- (א) השתתפות בפעילות מרכז שקד: 139% (חריגה של כ- 61 אש"ח).
- (ב) גירעון גבעת השלושה: 133% (חריגה של כ- 2,805 אש"ח).
- בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: בשנת 2002 גבעת השלושה הופעלה עדיין ע"י העירייה. החל ממרץ 2003 בוצע השינוי המבני וגבעת השלושה עברה לקש"ת ואז החל השינוי שהביא לצמצום משמעותי של הגרעון הכספי. זאת כמובן מבלי לפגוע או לצמצם בשירות הישיר לקשישי גבעת השלושה.
- (ג) הוצאות אחרות לפעולה' במרכזים המופעלים ע"י קש"ת: מרכז גונדה – 243% (חריגה של כ- 57 אש"ח), מרכז מיטשל – 152% (חריגה של כ- 51.5 אש"ח), מרכז צוקר – 110% (חריגה של כ- 4 אש"ח), מרכז קוסאר – 177% (חריגה של כ- 19 אש"ח) - סה"כ חריגה של כ- 132 אש"ח. בהתייחסות לממצאים אלו מסר מנהל המינהל כי: על פי החוזה בין העירייה לבין עמותת קש"ת, העירייה אחראית על אחזקת המבנים. התקציבים תוקצבו על פי יחס של 90% מימון קש"ת ו- 10% העירייה. מאחר והעירייה שילמה את הוצאות האחזקה נוצר גירעון שמומן על ידי קש"ת במסגרת ההתקשרויות.
- (ד) הפעלת מרכזים ומועדונים ע"י מוסדות חינוך – תחזוקת מתחם בית עמיעז – 107% (חריגה של כ- 5 אש"ח).



ה) סה"כ בקבוצה זו 7 סעיפים מתוך ה- 124, וסך החריגה בשנת 2002 הסתכמה בכ- 3,002 אש"ח.

4) סעיפי תפעול ואחזקה בתחומים בהם ההוצאות אינן משולמות על ידי המינהל:  
 א) חשמל ודלק, שמירה, טלפונים, דואר, דלק ושמן, אחזקת מכשירי קשר, וניקיון. בתחומים אלה משולמות הוצאות המינהל על ידי גופים מרכזיים בעירייה והעירייה מחייבת את המינהל על ידי פעולות פנימיות בהנהלת חשבונות.

ב) סה"כ בקבוצה זו 17 סעיפים מתוך ה- 124, וסך החריגה בסעיפים אלה בשנת 2002 הסתכמה בכ- 1,277 אש"ח.

ג) להלן פירוט הממצאים בקבוצה זו (בש"ח):

סה"כ חריגה	% ניצול	הצעת תקציב הוצאה בפועל	פרטים	סעיף תקציב
הנהלה ושירותים מנהליים				
59,703	330%	85,703	26,000	01/841100/435/6 חשמל ודלק
205,817	122%	1,155,817	950,000	01/841100/437/8 שמירה
465,070	674%	546,070	81,000	01/841100/463/1 טלפונים
15,967	173%	37,967	22,000	01/841100/464/2 דואר
7,537	163%	19,537	12,000	01/841100/534/8 דלק ושמן
2,704	139%	9,704	7,000	01/841100/535/9 חלקי חילוף
16,663	130%	71,663	55,000	01/841100/541/7 אחזקת מכשירי קשר
סה"כ חריגה - הנהלה ושירותים מנהליים: 773,461 ₪				
מינהל ומשק - אגף דרום				
58,933	176%	136,933	78,000	01/841200/435/3 חשמל ודלק
25,457	112%	245,457	220,000	01/841200/751/3 נקיון במתקני האגף השונים
סה"כ חריגה - אגף דרום: 84,390 ₪				
מינהל ומשק - אגף מרכז צפון				
7,322	109%	85,322	78,000	01/841300/435/9 חשמל ודלק
98,314	143%	326,314	228,000	01/841300/463/4 טלפונים
סה"כ חריגה - אגף מרכז צפון: 105,637 ₪				



סה"כ	חריגה	% ניצול	הצעת תקציב	הוצאה בפועל	פרטים	סעיף תקציב
מינהל ומשק – אגף מזרח						
117%	13,302	91,302	78,000		חשמל ודלק	01/841400/435/6
196%	219,927	447,927	228,000		טלפונים	01/841400/463/1
113%	23,996	213,996	190,000		נקיון במתקני האגף השונים	01/841400/751/6
סה"כ חריגה – אגף מזרח: 257,225 ₪						
מרכז רב שירותים לעיזור						
120%	4,238	25,238	21,000		חשמל ודלק	01/846220/435/3
149%	11,207	34,207	23,000		טלפונים	01/846220/463/7
169%	41,180	101,180	60,000		נקיון קבלני	01/846220/751/3
סה"כ חריגה – מרש"ל: 56,625 ₪						

(הערה: הנתונים מתייחסים להוצאה בפועל לשנת 2002 ואינם כוללים שיריונים).

(ד) כפי שניתן לראות מהנתונים לעיל:

(1) בסעיפי הנהלה ושירותים מינהליים - החריגות הגדולות ביותר נמצאו בסעיפי הטלפון (ניצול של 674%) והחשמל והדלק (ניצול של 330%).

(2) בסעיפים הקשורים בהוצאות שטח - התחום בו בוצעה החריגה החמורה ביותר הוא תחום הטלפוניה, בו בוצע ניצול של 242%, והחריגה הכוללת בסעיפים אלו הסתכמה בשנת 2002 ב-794,518 ₪.

(3) בהשוואת סעיפי הנהלה ושירותים מינהליים מול הוצאות היחידות האחרות נמצא כי - בסעיפי 'הנהלה ושירותים מינהליים' בוצעה החריגה הגדולה ביותר מהתקציב בנושאים אלה (בסך של 773,461 ₪). והאגף שחרג ביותר בסעיפים אלה הוא אגף מזרח (חריגה כוללת של 257,225 ₪).

(ה) באף אחד מהמקרים לא בוצעה העברה תקציבית לצורך כיסוי הגירעון.

(ו) מבדיקת הביקורת הסתבר כי המינהל אינו מבצע בקרה תקציבית על הוצאות שאין הוא משלם. המינהל אף אינו רואה את עצמו אחראי לחריגות (בכל רמות התפקידים). וזאת על אף שבסעיפים אלה קיים הפוטנציאל הגדול

ביותר לחריגות. לביקורת נמסר על ידי יחידת התקשורת כי החל מחודש אוגוסט 2003 ישלחו למינהל ולאגפים דוחות מפורטים אודות הוצאות שימוש בטלפונים מיחידת התקשורת העירונית. עם סיום עריכת דוח זה, מסר חשב המינהל לביקורת כי טרם נתקבלו דוחות כאלה במינהל.

בתגובה לממצאים מסר מנהל מינהל ומשאבים במינהל כי: המינהל במסגרת אחריותו לחריגות, מימן כבר בשנות 2000 רכישת תוכנה לבקרת שיחות טלפון באמצעות יחידת התקשורת של העירייה, מתוך מטרה להקטין עלויות. המערכת הותקנה ב- 9 לשכות רווחה אך לא תימן להשמישה בשל העדר מערכת תקשורת תומכת בעירייה. בתגובה לממצאים מסר חשב המינהל כי: בנושא ניקיון קבלני, המינהל צימצם עלויות ע"י הקטנת שעות נקיון במתקני המינהל.

48. תת ניצול סעיפי תקציב רווחה

א. הביקורת בדקה את מידת יישום המדיניות כפי שמשקפת בהגדרת התקציב למול ניצול התקציבים בפועל, גם באמצעות בדיקת תת ניצול של סעיפי תקציב הרווחה לשנת 2002 - וסימון הסעיפים בהם נעשה שימוש של פחות מ- 60% מהתקציב המעודכן. הביקורת התעלמה לצורך דיון זה מתת ניצול בסעיפי כ"א, שכר והוצאות גלויות.

ב. הביקורת איתרה 44 סעיפי הוצאות כאמור, מתוכם 15 סעיפים הם סעיפי הוצאות מינהל ומשק, מהם נוצלו 134,263 ₪ שהם 41% מהסכום שתוקצב לסעיפים אלה, ו-29 סעיפים נוספים הם סעיפי שירות לתושב, מהם נוצלו 800,168 ₪ שהם 34% מהסכום שתוקצב לסעיפים אלה. מנהל המינהל מסר כי: סעיפי מינהל ומשק לא נוצלו עקב הקפדה מכוונת לחיסכון.

להלן פירוט סעיפי השירות לתושב בהם נמצא תת ניצול (סכומים מעוגלים ללא אגורות):

שם סעיף	תקציב מעודכן	סה"כ תנועה	אחוז ניצול
עזרה לנפגעי טבע	60,000	1958 -	3%
תחנות יעוץ בחיי משפחה - מרכז	30,000	11,178 -	37%
תחנות ייעוץ בחיי משפחה - דרום	20,000	11,624 -	58%
פרויקט יד חמה לקבצני רחוב	92,000	1,137 -	1%
טיפול בילדים בעלי בעיות חריגות	5,000	0	0%
הוסטלים ומקלטים	2,000	0	0%
טיפול בנוער ובחבורות רחוב	60,000	14,382 -	24%
מרכז חירום לנוער הומו לסבי	130,000	0	23%



שם סעיף	תקציב מעודכן	סה"כ תנועה	אחוז ניצול
טיפול בזקן - כלל עירוני	110,000	-51,827	47%
הוצאות בגין מימוש נכסי קשישים	1,000,000	-309,600	31%
סידורי חירום קשישים	30,000	-7,770	26%
סיוע ליקירי ת"א	6,000	-3,000	50%
פרויקט בית חם	30,000	-12,708	42%
השת' לצ'מס בעלות אחזקת היחידה	60,000	0	0%
טיפול באוטיסטים בקהילה	10,000	-4,701	47%
מפעלי שיקום לעיוור	142,000	-83,606	59%
שיקום העיוור בקהילה	230,000	-130,815	57%
הסעות נכים - דרום	45,000	-23,528	52%
הסעות נכים - מרכז צפון	50,000	26,659	53%
שיקום נכים בקהילה - דרום	22,000	-12,713	58%
סדנאות והכשרות לפעילי שכונות	65,000	-25,000	38%
פעילות קהילתית - דרום	65,000	-28,825	44%
פעילות קהילתית - מרכז צפון	30,000	-10,000	33%
פעילות קהילתית - מזרח	65,000	-30,000	46%
ציוד וחומרים - הרשות למלחמה בסמים	10,000	-4,094	41%
תשלום שנתי לארגון אי.סי.די.פי. סמים	20,000	0	0%
הוצאה לאור של פרסומים - סמים	5,000	0	0%
יחידות למניעת עבריינות נוער	13,000	-2,815	22%
לב יפו - הוצאות הפעלה	5,000	0	0%
<b>סה"כ</b>	<b>2,382,000</b>	<b>-800,168</b>	<b>34%</b>

בהתייחסות לממצאים מסר חשב המינהל לביקורת כי: נתונים מהמערכת הלוגיסטית המחייחים למספר סעיפי תקציב המופיעים בטבלה לעיל, מעידים על כך שבאותם סעיפים בוצע קיצוץ. הקיצוץ אינו מופיע כשריון בהנהלת החשבונות והנושא ייבדק על ידי חשבות המינהל עם האחראים למערכות הנ"ל באגף המיחשוב.

בתגובה לממצאים מסר חשב המינהל כי: ישנם סיבות שונות לאי ניצול סעיפים אלו:

- (1) סעיפים שבהם ההוצאה מקרית, לדוגמא: עזרה לנפגעי טבע, סידורי חירום לקשישים, טיפול בילדים בעלי בעיות חריגות.
  - (2) סעיפים מותנים בהכנסות לדוגמא: תחנות לייעוץ בחיי משפחה, הוצאות בגין מימוש נכסי קשישים.
  - (3) התאמת ההוצאות העירוניות על פי תקצוב המשרד, לדוגמא: טיפול בנוער וחבורות רחוב, שיקום העיוור בקהילה, הסעות נכים.
  - (4) קיצוצי תקציב במהלך השנה באמצעות שיריונים – לדוגמא: יד חמה לקבצני רחוב.
- מנהל המינהל מסר כי: מחוץ 29 הסעיפים סכום ניכר מהאי ניצול נובע מסעיף אחד: הוצאות בגין מימוש נכסי קשישים המיועדים לכיסוי הוצאות של מכירת דירות קשישים לפני כניסתם לבית אבות הממומנות על ידי התקבולים ממכירת הדירה: הוצאה אקראית לחלוטין.

#### 49. ניצול תקציב בריאות הציבור

א. **ניצול יתר** – בסעיפים הבאים נרשמה הוצאה חריגה שמעל ל- 105%:

- (1) **סעיפי שכר והוצאות גלויות לשכר** (42 סעיפים, הגבוה שבהם מגיע ל- 776% ניצול בסעיף שעות נוספות רשומות ב'בריאות בקהילה', שהם חריגה של 6,755 ש"ח). סה"כ החריגה בסעיפים אלה הסתכמה בשנת 2002 ב- 1,345,046 ש"ח. עם זאת בתחום זה ישנם גם סעיפים בתת ניצול (מתחת ל- 60% - כפי שיפורט להלן).
- (2) בדומה לתקציב הרווחה, בסעיפים שאינם משולמים על ידי המינהל: גם כאן החריגה הגדולה ביותר היא בסעיפי הטלפון – ניצול של 135%, שהם חריגה כוללת של 105,665 ש"ח. סה"כ בקבוצה זו 10 סעיפים, המסתכמים בחריגה של 195,557 ש"ח.

ב. **תת ניצול** – להלן הסעיפים בהם ההוצאה הייתה מתחת ל- 60% ניצול:

- (1) בתקציב בריאות הציבור בוצע תת ניצול ב- 57 סעיפים, המתחלקים ל- 3 קבוצות עיקריות ע"פ הפירוט שלהלן:

מספר סעיפים בתת ניצול	% ניצול (ללא שריונים)	סה"כ תנועה בקבוצה	סה"כ תקציב מעודכן בקבוצה	קבוצת סעיפים בתת ניצול
21	41%	-515,797	1,260,000	כ"א ושכר
19	30%	-41,631	139,000	מינהל ומשק
17	24%	-126,262	528,000	שירותים לתושבים וציוד לתחנות ולצוות



(2) גם בתקציב בריאות הציבור נמצא **תת ניצול בסעיפי החזר** - 3 סעיפים בגין נותני שירותים שתוקצבו יחד ב- 30,000 ₪ ולא נגבו כלל.

#### 50. ניצול תקציב קליטת עלייה

א. **ניצול יתר:** גם בתקציב זה דפוסי ניצול היתר דומים לשני התחומים האחרים. עיקר החריגות הן בתחומים שאינם משולמים על ידי המינהל כגון: שכר והוצאות נילוות (חריגה כוללת של 91,476 ₪, 116% ניצול), טלפונים (125% ניצול, חריגה של 11,431 ₪), חשמל ודלק (132% ניצול, חריגה של 12,722 ₪) ועוד.

#### סה"כ החריגה בסעיפים אלה הסתכמה בשנת 2002 ב- 117,726 ₪.

ב. **תת ניצול:** ב- 8 סעיפים נרשם ניצול נמוך מ- 60% (ללא שריונים), בהם מתוך תקציב של 151,000 ₪ נוצלו 9% בלבד. שלושה מהסעיפים הללו, בהם לא נוצל התקציב כלל (ניצול 0) נוגעים לשירות ישיר לציבור: פרויקט שילוב תרבות, קייטנות לעולים ופרוייקט מלון צידון.

בתגובה לממצאים מסר חשב המינהל כי: הסעיפים פרויקט שילוב תרבות וקייטנות לעולים לא נוצלו מכיוון שבפועל סעיפים אלו לא חוקצבו ע"י משרד הקליטה (התקציב המעודכן התקבל לאחר הכנת התקציב בעירייה).

#### 51. ניצול התקציב - נאותות הניצול ברמת הלשכה, האגף והמטה

א. לצורך בחינת היבט זה, סקרה הביקורת את ספר התקציב ודברי ההסבר לתקציב לשנת 2002, בחרה מתוכו מספר סעיפים, ובדקה באיזה אופן נוצלו הכספים שהוקצו באותו סעיף. הבדיקה נעשתה למול ייעוד ההקצאה באותו סעיף, כפי שהופיעה בדברי ההסבר. את אופן ניצול הכספים בפועל בדקה הביקורת באמצעות סקירה וניתוח של כרטיסים בהנהלת חשבונות, בדיקה של חשבונות וחשבונות ושיחות עם גורמים רלוונטיים במינהל עצמו ובאגפים אחרים בעירייה.

ב. הביקורת בחנה 25 סעיפי תקציב, וב- 8 סעיפים מתוכם נמצא ניצול שאינו תואם, או תואם חלקית את הייעוד המתואר בספר התקציב:

ג. להלן מובאות מספר דוגמאות לניצול נאות ושאינו נאות:

(1) סעיף השתתפות בפעילות מרכז שקד - 01/843340/784/7

(א) על פי דברי ההסבר לתקציב, הייעוד של סעיף זה: "במסגרת שירותי הרווחה

מפעיל המרכז שירות ל - 75 ילדים (15 ילדים שונים כל יום בשבוע).

הכולל מתן ארוחות, טיפולים פרה - רפואיים וטיפול סוציאלי משפחתי."

(ב) נתוני התקציב המתוכנן והמנוצל בפועל:

שימוש בפועל 2002	תקציב מעודכן 2002	תקציב מקורי 2002	
215,597 ₪	155,000 ₪	185,000 ₪	סה"כ כולל:
27,276 ₪		60,000 ₪	שכר דירה
188,321 ₪		95,000 ₪	0.75 משרת עו"ס
0		30,000 ₪	טיפולים פרה רפואיים

(ג) הנתונים מלמדים כי ההוצאה לשכר דירה היתה נמוכה כמעט פי שניים מהתקצוב, ולעומת זאת, עבור שירותי העו"ס במרכז שילם המינהל סכום כפול מהסכום שתוקצב, התקציב אשר יועד לטיפולים פרה רפואיים לא נוצל כלל. ההוצאה אינה תואמת את דברי ההסבר.

(2) סעיף הוצאות מיוחדות - 01/841100/681/9

(א) על פי דברי ההסבר לתקציב, הייעוד של סעיף זה: "למטרות בלתי צפויות מראש, כולל תשלום שכר לעובדים המונסקים כנותני שירותים בהקלדת נחוני האגף למחשב".

(ב) נתוני התקציב המתוכנן והמנוצל בפועל:

שימוש בפועל 2002	תקציב מעודכן 2002	תקציב מקורי 2002
21,415 ₪	55,000 ₪	55,000 ₪

(ג) בדיקת הכרטיס בהנהלת חשבונות וחשבונות בגין כמה מהפעולות, העלתה כי הסכום שנוצל שימש למטרות הבאות:

- (1) רכישת מצלמת וידאו דיגיטלית : 6,653 ₪ (מאי 2002, אסמכתא 5802420, תשלום לחברת נטקום בע"מ). המצלמה נרכשה עבור נבחר ציבור, לבקשתו. הרכישה אושרה על ידי מנהל המינהל והחשב, ובוצעה על ידי אגף רכש ולוגיסטיקה של העירייה.
- (2) תשלום לעובדת בגין נזק לרכוש אישי : 1,229 ₪ (יולי 2002, אסמכתא 5863745, תשלום לא.א.). נמסר לביקורת מסמך מוועדת נזיקין לעובדי עירייה אשר מציין כי יש לזכות את העובדת כאמור בגין נזק שנגרם לרכוש אישי שלה בסכום שצויין.

בתגובה לממצאים מסר חשב המינהל כי: על פי פירוט ההוצאות אכן הסעיף נוצל למטרות בלתי צפויות מראש, כפי שכתוב בדברי ההסבר. בעניין רכישת מצלמת

הוידאו – הסעיף שימש כסעיף מעבר עד לפתיחת סעיף שיועד לשימוש נבחר  
הציבור. האישור לרכישה ניתן בכתב ע"י מנכ"ל העירייה הסעיף מחקר ותכנון -  
01/841100/754/9.

(3) על פי דברי ההסבר לתקציב, מיועד סעיף ל: "הזמנת סקרים, מחקרים ויעוץ  
מקצועי לביצוע פרויקטים מגורמי חוץ".

(א) נתוני התקציב המתוכנן והמנוצל בפועל:

שימוש בפועל 2002	תקציב מעודכן 2002	תקציב מקורי 2002
121,888	145,000	145,000

(ב) מבדיקת הכרטיס והחשבוניות נמצא כי כ- 80% מסך ההוצאה בפועל  
(96,637 ש"ח) שולמה לחברה למוסדות חינוך, בגין שכר לעובדת של החברה  
אשר מספקת שירותים למינהל. עובדת זו מועסקת באופן שגרתי בתפקיד  
רכזת תכנון והערכה בתחום תכנון מידע והערכה במטה המינהל.

(4) סעיף מרכז למשפחות חד הוריות – דרום - 01/842500/781/7

(א) על פי דברי ההסבר לתקציב, מיועד סעיף זה ל: "מימון הפעלת מרכז  
למשפחות חד הוריות ביפו בשיתוף עם ויצ"ו. המרכז משרת 180 חברים  
קבועים וכן 350 משתתפים ארעיים".

(ב) השתתפות העירייה במרכז מיועדת למימון הפעילויות הבאות:

0.75 משרות עו"ס	110,000 ש"ח (מזה 0.25 משרות עו"ס במרכז הקשר)
0.75 משרת אם בית	50,000 ש"ח
פעולות ותחזוקה	80,000 ש"ח
גבייה מדמי חבר	(40,000) ש"ח

(ג) נתוני התקציב המתוכנן והמנוצל בפועל:

שימוש בפועל 2002	תקציב מעודכן 2002	תקציב מקורי 2002
200,000	200,000	200,000

(ד) בסקירה של הכרטיס בהנהלת חשבונות, נמצא כי כל התשלומים מבוצעים  
ישירות לויצ"ו. בדיקה מדגמית של פירוט חשבון בגין חודשים יולי-אוגוסט  
של שנת 2002 נמצא נאות.



(5) סעיף הסעות למועדוניות רובינשטיין - 01/843330/784/2

- (א) על פי דברי ההסבר לתקציב, סעיף זה מיועד ל: "הסעת כ-20 ילדים למועדוניות רובינשטיין ביפו ותשלום למלווים בהסעה".
- (ב) נתוני התקציב המתוכנן והמנוצל בפועל:

שימוש בפועל 2002	תקציב מעודכן 2002	תקציב מקורי 2002
94,154	110,000	110,000
כולל:		
41,749 ₪ (*)	הסעת הילדים	75,000 ₪
52,405 ₪ (**)	תשלום למלווים	35,000 ₪

(\*) תשלום לחברת ההסעות.

(\*\*) 4 מלווים.

- (ג) למרות שעל פי דברי ההסבר מרבית הכסף אמור לשמש עבור הסעות (32% למלווים ו-68% להסעות), בפועל מרבית הכסף נוצל לתשלום למלווים - (56% ו-44% להסעות).

(6) סעיף תחנת יעוץ בחיי המשפחה - דרום - 01/842310/782/1

- (א) על פי דברי ההסבר לתקציב, סעיף זה מיועד ל: "מתן הדרכה והשתלמות לעובדי התחנות ליעוץ בחיי המשפחה והנישואין באגף דרום: 60,000 ₪ - תשלום לאוניברסיטת ת"א - ביה"ס לעבודה סוציאלית בנין השתתפות בהפעלת התחנה בלשכת שער יפו (לשכה אוניברסיטאית). 30,000 ₪ - תשלום לספקי שירותים, הדרכה השתלמויות ושונות".
- (ב) נתוני התקציב המתוכנן והמנוצל בפועל:

שימוש בפועל 2002	תקציב מעודכן 2002	תקציב מקורי 2002
79,477	105,000	90,000

- (ג) בסקירה של הכרטיס בהנהלת חשבונות, מצאה הביקורת כי לאוניברסיטת ת"א שולם סך של 30,000 ₪, 15,000 ₪ שוריינו לטובת אוניברסיטת ת"א, אך עד למועד עריכת הביקורת עדין לא הועברו. סך של 33,305 ₪ שולמו לספקי שירותים, 1,172 ₪ הוצאו דרך קופה קטנה.
- מנהל מינהל השירותים החברתיים מסר לביקורת בתגובה לממצאים אלה כי: אי הניצול המלא של התקציב שיועד להעברה לצורך לשכה אוניברסיטאית, נבע עקב עיכובים בחתימה על החוזה שבין העירייה לבין האוניברסיטה.

7) הוצאות נלוות – דרום - סעיף 01/843200/784/8

(א) על פי דברי ההסבר לתקציב, ייעוד סעיף זה הוא: "מימון הוצאות נלוות להשמת ילדים בפנימיות, כגון: שיעורי עזר לתלמידים חלשים, צרכי לימוד, נסיעות, הלכשה וציוד ראשוני". ההוצאות מבוצעות בהתאם להוראות בתע"ס.

(ב) נתוני התקציב המתוכנן והמנוצל בפועל:

שימוש בפועל 2002	תקציב מעודכן 2002	תקציב מקורי 2002
34,679	37,000	37,000

(ג) בסקירה של הכרטיס בהנהלת חשבונות, נמצא כי כ- 99% מסך התקציב (34,232 ₪), שימש להוצאות עבור נסיעות. כל הסכום כאמור שולם לחברת מוניות. סעיף זה לא נוצל כלל לצורך מתן סיוע לתלמידים כמתואר בדברי ההסבר.

בתגובה לממצאים מסר מנהל מינהל השירותים החברתיים כי: בדברי ההסבר לא כתוב "מתן סיוע לתלמידים", אלא "מימון הוצאות נלוות" כאשר נסיעות הינה אחת האפשרויות, והמימון בין האפשרויות ניתן לשיקול דעת.

8) מרכז רב שירותים הכרם - סעיף 01/844510/781/8

(א) על פי דברי ההסבר לתקציב: "ההקצבה מיועדת למימון הוצאת הפעלה, אחזקה, אירועים וכ- 5 ש"ש חוגים וכן למימון 0.33 משרת מזכירה".

(ב) נתוני התקציב המתוכנן והמנוצל בפועל:

שימוש בפועל 2002	תקציב מעודכן 2002	תקציב מקורי 2002
283,128	316,000	180,000

(ג) בסקירה של הכרטיס נמצא כי הרכב ההוצאות הינו משכורות, הוצאות הסעה עבור קשישים מוגבלים, והוצאות הפעלה ואחזקה. בבדיקה מדגמית של חודש פברואר מצאה הביקורת כי שולם עבור כח אדם, לתשעה עובדים חיצוניים סכום כולל של 8,085 ₪.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: הסעיף התקציבי של המרכז הוא סעיף מותנה ולכן תוקצב ב- 180,000 ₪ המותנה בהכנסה של 60,000 ₪. מאחר

וההכנסות גדלו, כתוצאה מהגדלת פעילות במרכז, גדל הסעיף התקציבי באותו יחס.

(9) מועדון רמת ישראל - סעיף 01/844510/782/9

- (א) על פי דברי ההסבר לתקציב: "ההקצבה מיועדת למימון הוצאת הפעלה, אחזקה, אירועים ו-15 ש"ש חוגים".
- (ב) נתוני התקציב המתוכנן והמנוצל בפועל:

שימוש בפועל 2002	תקציב מעודכן 2002	תקציב מקורי 2002
37,646	50,000	50,000

- (ג) בסקירה של הכרטיס נמצא כי סכום של 34,299 ₪ הוצאו עבור כוח אדם חיצוני, וסכום של 3,347 ₪ הוצאו עבור הוצאות הפעלה, אחזקה וקופה קטנה.

מנהל מינהל השירותים החברתיים מסר לביקורת בתגובה לממצאי סעיף 8-9 לעיל כי: הסכום ששולם עבור כ"א חיצוני הינו למדריכי החוגים במסגרת שעות החוגים המותרת למועדון.

(10) מועדון פלורנטין – מט"ב - סעיף 01/844560/851/3

- (א) על פי דברי ההסבר לתקציב, השימוש בכספי הסעיף יהיה כדלקמן: "מימון חלקה של העירייה בהפעלת מועדון פלורנטין הפועל באמצעות מט"ב. במסגרת המועדון פועל רכז במשרה מלאה, חוגים, פעילות ואחזקה שוטפת". מט"ב משתתפת ב-50% מעלות הרכז ו-30% מעלות השכירות.
- (ב) נתוני התקציב המתוכנן והמנוצל בפועל:

שימוש בפועל 2002	תקציב מעודכן 2002	תקציב מקורי 2002
70,000	70,000	70,000

- (ג) בסקירה של הסעיף נמצא כי סכום של 66,177 ₪ שולם למט"ב על בסיס חשבונות הוצאות שהאחרונים העבירו למינהל, וסך של 3,823 ₪ שולם עבור השתתפות בהוצאות טלפון.

(11) הסעות - סעיף 01/846220/782/1

- (א) על פי דברי ההסבר לתקציב: "עיקר ההקצבה מיועדת לתשלום לחברת ההסעות א. להסעת כ-20 עיוורים. יתרת התקציב מיועדת להסעת כ-10 עיוורים באמצעות מוניות. המוסעים משתתפים בכיסוי הוצאות הנסיעה."



(ב) נתוני התקציב המתוכנן והמנוצל בפועל:

שימוש בפועל 2002	תקציב מעודכן 2002	תקציב מקורי 2002
49,076	50,000	50,000

(ג) בבדיקה של הסעיף נמצא כי סך של 44,249 ₪ שולמו לחברת ש. ו-4,827 ₪ שולמו למוניות דרך קופה קטנה. לא נמצאו בסעיף סכומים שהועברו לחברת א.. נמסר לביקורת כי מזה מספר שנים לא משתמשים בשירותים של חברת א. אך משום מה, בדברי ההסבר, הנושא לא תוקן.

בתגובה לממצאים השיב חשב המינהל כי: על פי נוהלי העירייה יש לבצע התקשרויות מחודשות מידי תקופה, ולכן לא ניתן לפעול על פי דברי ההסבר שבו נמצא שם החברה שאיחה יש לבצע את הפעילות.

סגן הגזבר ומנהלת אגף תקציבים מסרה כי: דברי ההסבר יחוקנו בשנת 2004.

(12) טיפול בזקן כלל עירוני סעיף – 01/844210/781/8

(א) על פי דברי ההסבר "ההקצבה מיועדת למימון פרויקטים כלל עירוניים, לרווחת הזקן, ולתגבור תקציבי האגפים בהתאם לצורך".

(ב) נתוני התקציב המתוכנן והמנוצל בפועל:

שימוש בפועל 2002	תקציב מעודכן 2002	תקציב מקורי 2002
51,827	110,000	110,000

(ג) בבדיקת הסעיף נמצא כי סך של 13,011 ₪ שולם לעמותות אשר עוסקות בטיפול בזקן (דורות, אשל, עמותה לטיפול בזקן), 27,222 ₪ שולמו לדר' ח.א., פסיכוגריאטר המבצע בדיקות פסיכוגראטריות לזקנים, 1,650 ₪ הועברו לעמותה לילדים בסיכון, חברת הפקות - 1,593 ₪, הוצאות אחרות (קופה קטנה, הוצאות תעבורה, נותני שירותים נוספים) – 8,351 ₪.

מנהל מינהל השירותים החברתיים מסר לביקורת בתגובה כי: הנסף שהועבר לעמותה לילדים בסיכון הינו עבור שירותי פסיכיאטר לקשישים שמועסק על ידם.

(13) קידום בריאות וחינוך בקהילה – סעיף 01/836100/782/4

(א) על פי דברי ההסבר ההקצבה מיועדת לשכר מרצים והפעלת חוגים וסדנאות.

(ב) נתוני התקציב המתוכנן והמוצל בפועל:

שימוש בפועל 2002	תקציב מעודכן 2002	תקציב מקורי 2002
279,084	280,000	280,000

(ג) בבדיקת הסעיף נמצא כי מתוך סך ההוצאה מסעיף זה, סך של 16,000 ₪ נוצל לכסוי גרעון המרפאה האורטודנטית.

7. הביקורת בחנה גם את נאותות ניצול התקציב לשכר דירה, להלן הממצאים:

(1) שכר דירה ודמי חכירה – סעיף 01/861100/411/5 - הרשות העירונית לקליטת עלייה

(א) סעיף זה מיועד לכסות את העלויות הבאות: שכ"ד למשרדי הרשות ברח' חשמונאים 91, תשלום לועד הבית בגין משרדי הרשות, מקום חניה אחד ברח' הארבעה, וביטוח לנכס ברח' פרישמן 41.

(ב) בסעיף זה נוצלו בשנת 2002 - 303,307 ₪.

(ג) לטענת מנהל הרשות קיימת כוונה להעביר את משרדי הרשות לבניין בריאות הציבור. יותר משנתיים לאחר הקמת המינהל ומיזוג התחומים עדיין לא התממשה כוונה זו, והמינהל המשיך לשלם שכר דירה והוצאות גלויות גבוהים מאוד. לקראת סיום עריכת דו"ח זה, נמסר לביקורת כי משרדי הרשות אכן הועברו במחצית שנת 2003 לבניין בריאות הציבור.

(2) שכר דירה (חניה) – סעיף 01/83100/411/8 - בריאות הציבור

(א) לפי דברי ההסבר לתקציב מיועד סעיף זה ל: "מימון 29 מקומות חניה בחניון לב העיר ושכר דירה לחצי שנה לנכס ברח' קהילת ורשה 8".

(ב) בשנת 2002 נוצל סעיף זה במלואו, בסך של 243,345 ₪, סכום המהווה 48% מכלל הוצאות המינהל על מקומות חניה לעובדים בלשכות.

(ג) הביקורת חישה ומצאה כי ל- 70% מעובדי מרה בריאות הציבור מהם ממומנת חניה על ידי העירייה. מטה בריאות הציבור בבית שטראוס מונה 43 עובדים, מהם 12 עובדי תחנות ובתי הספר. פירושו של דבר בפועל, חניה לכל עובד במטה.

(ד) מנהל מטה מינהל ומשאבים מסר לביקורת כי מספר החניות הרב המוקצב לבריאות, מקורו בעובדה שלבריאות הציבור היתה חניה פרטית בבית שטראוס, וכאשר לפני מספר שנים נבנה מבנה על החניה, הובטח לאנשי בריאות הציבור ע"י מנכ"ל העירייה כי תנאיהם לא יפגעו והם יקבלו חניה

בחניון הקרוב. מנהל מטה מינהל ומשאבים ציין כי המינהל מודע לבעיה, וכיום בודקים כיצד ניתן לצמצם את היקף החניות.

52. נאותות ניצול תקציב - התקשרות עם עמותות.

א. הביקורת בחרה להתייחס ליחסי הגומלין של המינהל עם עמותת קש"ת, כבדיקה מדגמית של נאותות ניצול התקציב בנושאי רווחה לטובת ניהול השותפות עם עמותות ספקיות שירותים לאוכלוסיית המינהל. הביקורת מבקשת לציין כי בידיה מידע חלקי בנושא זה, ולכן הסתמכה רק על הנתונים שהגיעו לידיה בהקשר זה.

ב. עמותת קש"ת (קשישי ת"א) היא עמותה ציבורית שהוקמה ביוזמת עיריית תל אביב – יפו, עבור קשישי העיר. במהלך השנים התמקדה בהפעלת בתי אבות ובטיפול בסיעודיים וצברה הון עצמי נזיל ניכר, אך נמנעה מעיסוק בתחום הקהילתי. בעיקר מאז 1999, בלחץ של העירייה, הסכימה להיכנס גם לתחום זה. לדברי גורמים במינהל, שיתוף הפעולה עם העירייה מספק לעמותה יוקרה, הזדמנות להרחבת פעילות תחת חסות העירייה, וגם ניצול עודפי כספים.

ג. השירותים שקש"ת מספקת: הפעלת מרכזים רב שירותיים לקשיש, הפעלת מרפאת שיניים לקשישים (במרפאת השיניים, לדוגמא, הפונים משלמים השתתפות עצמית של 20% לאחר קביעת זכאות בלשכה). בנוסף, קיימים פרויקטים משותפים לקש"ת ועיריית ת"א יפו, במקרים אלו, התקציב בחלקו עירוני ובחלקו האחר במימון קש"ת.

ד. המרכזים הרב שירותיים, המופעלים על ידי העמותה, מהווים חלק משירות הניתן על ידי העירייה מעבר למחויב ע"פ חוק. המרכזים הרב שירותיים פתוחים 12 שעות ביום, ומספקים שירותי פנאי (טיולים, נופשונים, הרצאות, התעמלות, חוגים וכו'), שירותים אישיים (תספורת, קוסמטיקה וכדומה), שירותי חוק סיעוד (עו"ס מהלשכות היושבות במרכזים הרב שירותיים), שירותי כביסה וייבוש, שירותי הזנה, שירותי עו"ס, שירותי מתנדבים של קש"ת או ביטוח לאומי, הסעות למוגבלים ועוד. בכל מרכז יש תוכניות המותאמות לאוכלוסיית היעד.

ה. אוכלוסיית היעד: כל תושבי האזור בו מצוי המרכז יכולים ליהנות משירותיו, גם אם אינם לקוחות הרווחה.

ו. העמותה מפעילה 6 מתוך 30 המרכזים והמועדונים הפועלים בעיר בתחום הקשישים. נמסר לביקורת כי קש"ת בחרה להפעיל את המרכזים הגדולים והמפוארים הנמצאים באזורים החזקים. רק אחד המרכזים שהיא מפעילה ממוקם ביפו.

בתגובה לממצאים מסר מנהל מינהל השירותים החברתיים כי: המהלך הינו חלק ממהלך אסטרטגי של גיוס הון ושותפויות ולא ניתן היה לפעול במרכזים של חב' מוסדות חינוך שהם בדרום ובמזרח.

ז. העמותה גובה דמי השתתפות מהקשישים. מחירי השירותים נקבעים על ידי העמותה, באישור ועדת התעריפים העירונית.

- 1) דמי החבר במרכזים המופעלים ע"י קש"ת: באזור א' 48 ₪ (לעומת 46 ₪ לחודש דמי חבר במועדון קשישים או במרכזים העירוניים באזור א', ו-36 ₪ בחודש לאזור ב'). במועדונים, גם באזור א', מי שמתקיים מקצבת זקנה ישלם את התעריף הנמוך.
- 2) בדמי החבר כלולים שתייה וכיבוד קל + 2 חוגים, עבור החוג השלישי ומעלה ישלמו 10 ₪ נוספים לכל חוג. חלק מהחוגים מועברים בהתנדבות. קשיש שאינו יכול לממן עלות חוגים, עשוי להיות פטור מתשלום, לאחר בחינת הנושא.
- 3) שירותים נוספים ניתנים בתשלום מסובסד: הזנה - 7 ₪ במקום 15.5 ₪ לארוחה; גם התשלום עבור טיפולים אישיים מסובסד במידה ניכרת.

ח. העמותה משקיעה כ-3.4 מיליון ₪ לשנה להפעלת המרכזים.

ט. העירייה תרמה את חלקה בהפעלת המרכזים בהקצאת הקרקע, המבנה, מימון תחזוקת המבנה ובמקרים מסוימים גם מימון כח האדם. העירייה השתתפה גם בהוצאות ההפעלה של השירותים במרכזים. בבדיקת הביקורת לשיעורי ניצול התקציב המוקצה להשתתפות העירייה בעלויות הפעלת המועדונים, נמצא כי ב-4 מתוך ששת המרכזים המופעלים ע"י העמותה, חרגה העירייה מהתקציב, והגיעה לניצול יתר שהסתכם בשנת 2002 ב - כ- 130,000 ₪. להלן פירוט שיעורי הניצול של תקציבי העירייה בכל אחד מהמרכזים וסכום החריגה מסעיפים אלה (מתוך סעיף 'הוצאות אחרות לפעולה' בתקציבי המרכזים). הביקורת מציינת כי לאחר העברת המרכזים לקש"ת הוחלט כי השתתפות העירייה בהפעלתם תהיה על סך 10,000 ש"ח לכל מרכז בפועל (בשנת 2003):

שנה/סעיף תקציבי	2002	2003	
מיטשל	100,000	10,000	תקציב מאושר
	151,554.36	34,825	הוצאות בפועל
קוסאר	25,000	10,000	תקציב מאושר
	44,331.86	18,828	הוצאות בפועל
גונדה	40,000	10,000	תקציב מאושר
	97,146.76	26,270	הוצאות בפועל
צוקר	40,000	10,000	תקציב מאושר



שנה/סעיף תקציבי	2002	2003
הוצאות בפועל	43,924.57	15,231
פורטר	65,000	10,000
הוצאות בפועל	47,389.11	18,918
תקציב מאושר	50,000	10,000
הוצאות בפועל	42,096.00	20,125

בבדיקת הביקורת את הסעיפים שנוצלו בתת ניצול בשנת 2002, אותר גם סעיף "הוצאות מוחזרות מקש"ת". בסעיף זה, מתוך 1,290,000 ש"ח שנועדו להיכנס לקופת העירייה, הוחזרו על ידי קש"ת 506,839 ש"ח בלבד, שהם 39% מהסכום המקורי שהיה אמור להתקבל מהעמותה בסעיף זה.

מנהל מינהל השירותים החברתיים מסר לביקורת בתגובה לממצאים אלו כי: יש להבהיר ולתקן: במסגרת החוזה של העירייה עם עמותת קש"ת העירייה אחראית על אחזקת המבנים בכל הקשור לפגמים בסיסיים ולא שוטפים, ולכן יש הוצאה חריגה בכל סעיפי התקציב. הואיל והעירייה מתקצבת רק ב- 10,000 ש"ח לכל מרכז עפ"י החוזה, נוצרה חריגה שמכוסה ע"י קש"ת בסופו של דבר. כפי שציינו כבר ההתחשבות עם קש"ת מורכבת ומתארכת ולכן נאלצנו לרשום חלק מהסכומים שהתקבלו בגין שנת 2002, בשנת 2003.

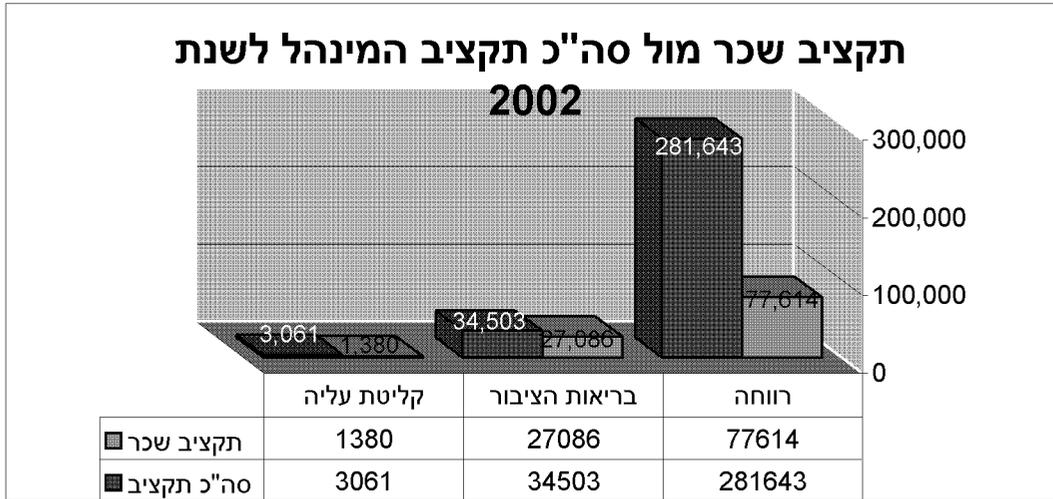
## פרק 8 - ניצול תקציב כח-אדם ושכר

### הוצאות שכר וכח-אדם

53. הביקורת בדקה את ההוצאות לשכר וכח-אדם במינהל, המהווים חלק נכבד מהתקציב.
54. סעיפי הוצאות שכר וכח-אדם כוללות: משכורת ושכר לעובדים לפי תקן/בלי תקן; שעות נוספות; הוצאות גלויות (קצובת נסיעה, ביגוד, הבראה, השתתפות באחזקת רכב, השתתפות באחזקת טלפון); זכויות סוציאליות לעובדים (מיסים וביטוח לאומי, קופות גמל והשתלמות, קרנות ביטוח); פנסיה ופיצויים; משימות חולפות (כח-אדם זמני).

55. שיעור תקציב בגין שכר מכלל תקציב המינהל

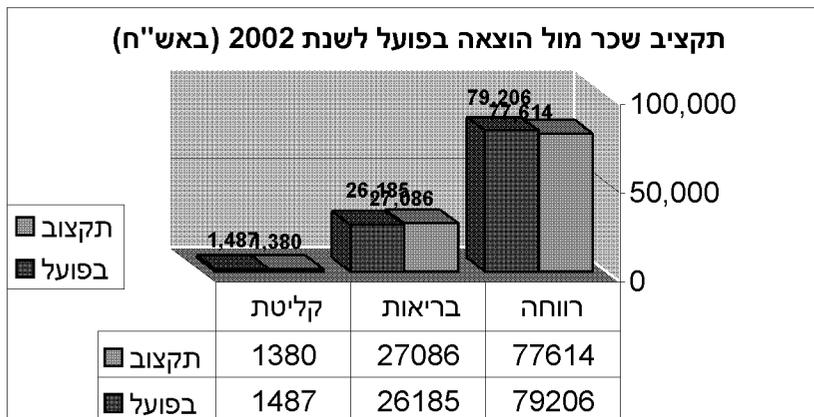
א. להלן השוואת תקציב השכר לסך כל תקציב המינהל, במיון לפי סעיפי התקציב המרכזיים לשנת 2002 (באש"ח):



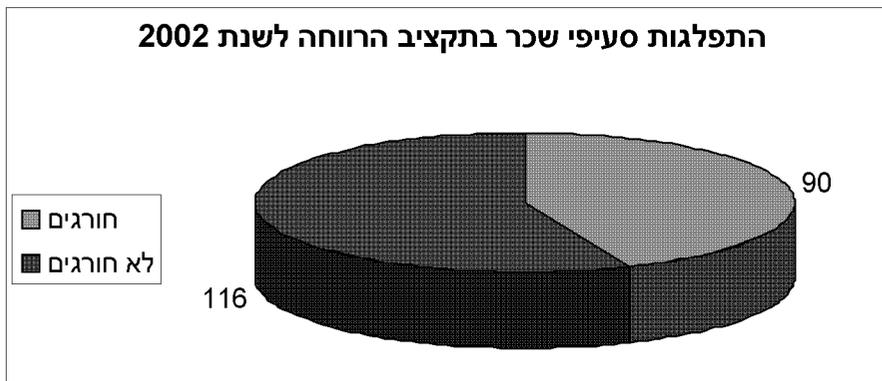
ב. על פי המוצג לעיל תקציב השכר בשנת 2002 בתחום הרווחה היווה כ- 28% מסך התקציב הכללי לפעילות בנושא, בבריאות הציבור תקציב השכר הגיע לכ- 79% מסך התקציב לפעילות בנושא, ובקליטת עלייה לכ- 45% מסך התקציב לפעילות בנושא.

56. חריגות בניצול תקציבי שכר וכח-אדם

א. להלן נתוני ההוצאה בפועל בגין שכר למול תקציב השכר המתוכנן לשנת 2002, לפי תחומים מרכזיים (באש"ח):



- (1) בשנת 2002 המינהל חרג מתקציב השכר בכ- 798 אלף ש"ח, המהווים חריגה של פחות מאחוז מהתקציב שעמד על 106,080 אש"ח.
- (2) בבדיקת החריגות בניצול תקציב השכר עבור כל אחד מהתחומי הפעילות המרכזיים במינהל ניתן לראות כי:
- (א) החריגה בתחום קליטת עלייה הסתכמה בשנת 2002 בכ- 107 אש"ח.
- (ב) בתחום בריאות הציבור היה תת ניצול של תקציב השכר, ונותרה יתרה של כ- 901 אש"ח בסעיפים אלה.
- (ג) לעומת זאת, החריגה הגדולה ביותר בניצול סעיפי השכר נמצאה בתחום הרווחה. בתחום זה הסתכמה החריגה בשנת 2002 בכ- 1,592 אש"ח.
- ב. הביקורת בדקה את החריגות בהוצאות השכר בתחום הרווחה ולהלן הממצאים:
- (1) תקציב תחום הרווחה כולל כ- 510 סעיפים שונים. מתוכם כ- 206 סעיפים בגין הוצאות שכר.
- (2) להלן התפלגות סעיפי השכר לפי מיון בין סעיפי שכר שחרגו מעבר ל- 5% מהתקציב המעודכן לבין סעיפי שכר שלא חרגו מעבר ל- 5%:



- (א) מבין 206 סעיפי השכר, בכ- 90 סעיפים נמצאה חריגה של כ- 5% ויותר מהתקציב המעודכן דהינו, כ- 44% מסעיפי השכר בתקציב חרגו ב- 5% ויותר מהתקציב המעודכן.
- (ב) מתוך כלל סעיפי התקציב של המינהל בהם היה ניצול חריג של 105% ויותר – מהווים סעיפי השכר החורגים (90) – 72.5%.
- בתגובה לממצאים מסרה לביקורת סגן הגזבר ומנהלת אגף תקציבים כי: השונות בניצול סעיפי תקציב השכר ברווחה נובעים בעיקר מקיומם של 28 משרות בסטטוס "לא לאיוש" וניוד משרות אלה ברווחה.



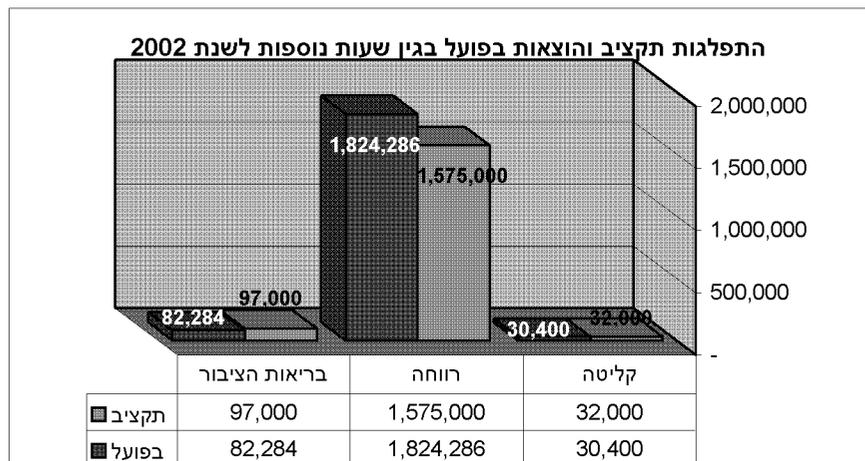
ג. להלן תחומי הרווחה בהם נמצא מספר רב של סעיפי שכר בחריגה: הנהלה ושירותים מינהליים, אגף מזרח, מפתן אלון ואחרים, פיקוח מקצועי, הפעלת מרכזים ע"י קש"ת, טיפול ופיקוח מקצועי, משאבי קהילה, הרשות העירונית למלחמה בסמים.

57. ממצאי הביקורת מלמדים כי קיימים גורמים לחריגה זו, הקשורים לאופן הבנייה והניהול של תקציבי שכר וכח אדם במינהל. הסעיף הבא מדגים זאת באמצעות בחינה לעומק של נושא השעות הנוספות במינהל, החל משלב התקצוב, דרך שלב הניהול השוטף וכלה בשלב הבקרה על ההוצאות.

### שעות נוספות

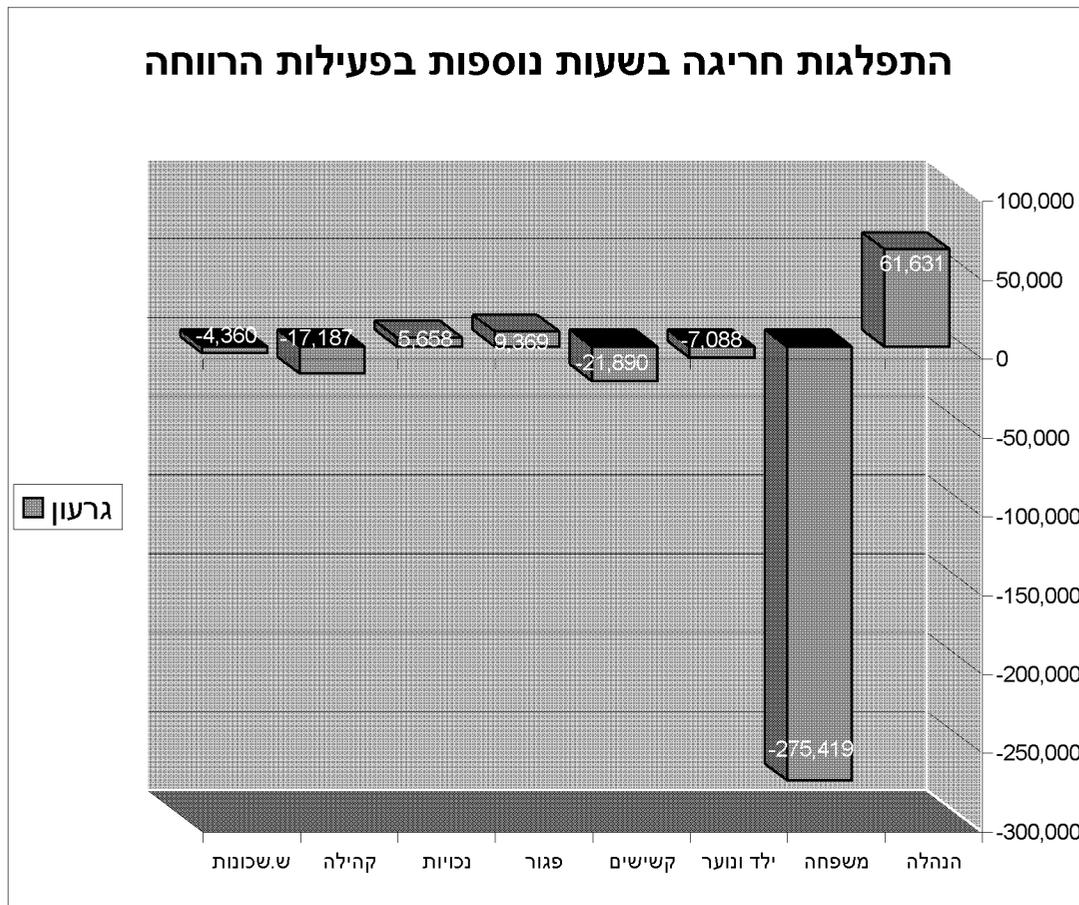
58. ניצול בפועל לעומת תקציב - שעות נוספות

- א. בשנת 2002 עמד תקציב שעות נוספות של המינהל על 1,704,000 ש"ח. ההוצאה בפועל עבור שעות נוספות באותה שנה עמדה על 1,936,970 ש"ח כלומר חריגה של 232,970 ש"ח.
- ב. להלן תרשים המשווה בין תקציב והוצאות בפועל בגין שעות נוספות עבור שנת 2002:



- ג. מהתרשים לעיל עולה כי, מקור החריגה התקציבית בשעות נוספות הוא בתקציב פעילות בנושא הרווחה. ואילו ההוצאה בגין שעות נוספות עבור קליטת עלייה ובריאות הציבור נמוכות מהתקציבים לנושא זה.

ד. להלן התפלגות (חריגות) חסכון בשעות נוספות בתחומי הרווחה השונים:



כפי שניתן לראות, תחום משפחה, תחום קשישים ומשאבי קהילה מהווים את הנושאים בהם עיקר החריגה (314,496 ₪). התקציב לשעות נוספות לנושאים אלה לשנת 2002 היה 948,000 ₪, 68,000 ₪ ו-148,000 ₪ בהתאמה.

59. בניית תקציב כח-אדם ושכר

- א. מדי שנה בונה אגף התקציבים את סעיפי שכר וכח אדם של המינהל.
- ב. בניית התקציב מבוצעת בהתבסס על נתוני השנה הקודמת והשינויים שהיו במהלך השנה (הקפאות תקנים, שינויים בכח-אדם וכדומה).
- ג. לשאלת הביקורת השיב חשב המינהל כי אין למינהל חלק בקביעת תקציב כח-אדם ושכר מלבד העדכונים שנשלחים לאגף התקציבים במהלך השנה.



## 60. נאותות תקצוב הוצאות בגין כח-אדם ושכר – שעות נוספות

- א. לביקורת נמסר כי בהחלטה פנימית של המינהל נקבעות מכסות חודשיות מותרות של שעות נוספות. המכסות נקבעות על בסיס דירוג/תפקיד העובדים ונרשמות בדו"חות הנוכחות של כל עובד ועובד.
- ב. הביקורת בחנה את מידת ההתאמה בין המכסות שנקבעות בהחלטה פנימית של המינהל לבין המסגרת התקציבית לשעות נוספות שנקבעת על ידי אגף התקציבים. תקציב השעות הנוספות נגזר ממסגרת התקציב הכוללת של מינהל השירותים החברתיים וממדיניות העירייה בנושא זה.
- ג. לצורך בדיקה זו קיבלה הביקורת את הערך לשעת עבודה נוספת ממוצעת לכל דרגה/סוג עובד, ערך שעת העבודה הנוספת הוכפלה במכסה החודשית שנקבעה ובמספר העובדים באותו דרגה/תפקיד. על בסיס החישוב כאמור התקבל תקן השעות הנוספות (המשוער) החודשי של המינהל. הסכום שהתקבל הוכפל ב- 12 חודשים (לקבלת מכסה שנתית) והוספו תקן שעות נוספות בגין כוננות.
- התוצאה של חישוב זה – תקן שעות נוספות של המינהל לשנה לפי המכסות הפנימיות הושוותה לתקציב השעות הנוספות של המינהל.
- ד. להלן הממצאים:

תפקיד	מכסות ש"נ לחדש	מס' עובדים	ערך לשעה בש"ח	סה"כ
מנהלי אגפים	24	5	115	13,800
מנהלי תחומים	19	5	84	7,980
מנהלי משק, הנה"ח וכ"א	12	3	32	1,152
מנהלי לשכות	14	9	54	6,804
מרכזי נושאים אגפיים	12	11	40	5,280
ראש צוות	11	20	40	8,800
מרכזי תחנות סמים	11	4	40	1,760
מנהלי מרכזי	11	4	40	1,760



תפקיד	מכסות ש"נ לחודש	מס' עובדים	ערך לשעה בש"ח	סה"כ
יום				
פקידי סעד	14	50	38	26,600
מדריכי טיפול יום-סמים	20	5	25	2,500
עו"ס רגיל	7	320	33	73,920
עובדי מינהל	7	170	25	29,750
עו"ס חוק סיעוד	7	11	40	3,080
אחיות	5	70	40	14,000
<b>סה"כ</b>				<b>197,186</b>
עבור 12 חודשים				2,366,232
כוננות				600,000
סה"כ תקן ש"נ				2,966,232
סה"כ תקציב המינהל				1,704,000
<b>הפרש</b>				<b>1,262,232</b>

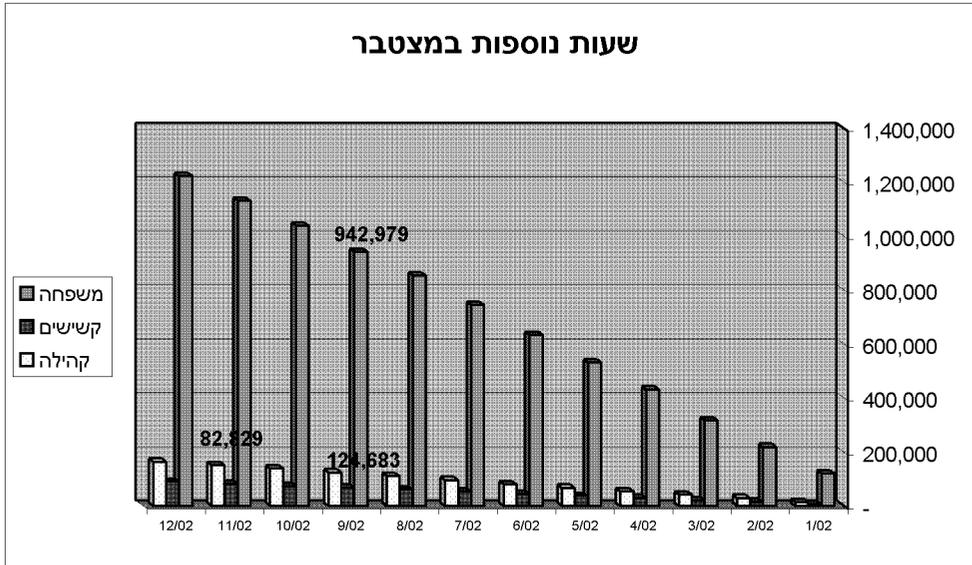
ה. מהנתונים לעיל עולה כי קיים פער ניכר בין מדיניות המינהל בהקצאת מכסות לשעות נוספות לבין תקצוב סעיף זה על ידי אגף התקציבים. בעוד שהמינהל קובע מכסה אשר במידה ותיושם במלואה תהיה עלותה למינהל כ- 3 מיליון ₪, התקציב שנקבע על ידי אגף התקציבים לנושא עומד על כ- 1.7 מיליון ₪ בלבד. כלומר, במידה והעובדים היו מוצלים את מלוא המכסה שניתנה להם, החריגה התקציבית בנושא שעות נוספות לא היה עומד על 232,970 ₪ אלא על כ- 1.2 מיליון ₪.

ו. הביקורת מציינת כי למרות שחישוב ההוצאה הצפויה ע"פ מכסות המינהל לשעות נוספות לא נעשה פרטנית לכל עובד, אלא על בסיס מצטבר, עדיין ההפרש שהתקבל מצביע על בעיה.

61. ניהול התקציב – ניהול הניצול של שעות נוספות

א. גורם נוסף המשפיע על החריגה מתקציב שעות נוספות בתחום הרווחה הוא אופן הניהול של ניצול שעות אלה.

ב. להלן התפלגות ניצול השעות הנוספות שבוצעו בתחומים המקצועיים ברווחה שחרגו מתקציב שעות נוספות (משפחה, קשישים ומשאבי קהילה) במהלך שנת 2002:



ג. מהתרשים עולה כי התקציב השנתי לשעות נוספות בתחומי משפחה וקשישים נוצל עד תומו כבר בתום הרבעון השלישי. בתחום משאבי קהילה, התקציב נוצל במלואו בחודש נובמבר.

62. נאותות ניצול התקציב - השקעת שעות נוספות לנושא חירום

מנהלי המינהל מציגים את נושא החירום כתחום שאינו כרוך בעלויות נוספות לעירייה, וכל עלותו, מלבד מנהלת התחום ומזכירתה, ממומנות מתרומות. אולם לאור מבנה מערך החירום, המעסיק עובדי עירייה במערך החירום בנוסף לתפקידם הרגיל, ניסתה הביקורת להעריך את העלויות לעירייה עקב הפעילות בנושא זה. עלות העובדים בנושא החירום כוללת שעות עבודה שהושקעו בנושא במסגרת שעות העבודה הרגילות של אנשי המערך העובדים בעירייה וכן שעות נוספות של עובדי עירייה הנובעות מתפקידם במרט"ל. את היקף הרכיב הראשון אין בידי הביקורת להעריך, אולם לגבי הרכיב השני, להלן ממצאי הביקורת:

א. שעות נוספות לנושא חירום בחודשים ינואר – מאי 2003:

שם היחידה	דיווח ממרחשב	דיווח ידני	סה"כ ניצול
לשכת מנהל המינהל	12.56		12.56
מטה מנהל ומשאבים	33.05		33.05
מטה אדם	43.93		43.93
משק	13.02		13.02
הנה"ח	8.48		8.48



שם היחידה	סה"כ מטה מנהל ומשאבים	דיווח ממרחשב	דיווח ידני	סה"כ ניצול
	סה"כ מטה מנהל ומשאבים			98.48
תכנון, מידע והערכה		29.21		29.21
הרשות העירונית לסמים, אלכוהול, וכו'		43.24		43.24
תחום ילד, נוער ומשפחה		83.14		83.14
תחום זקנה		17.18		17.18
בכויות		78.96		78.96
משאבי קהילה		29.89		29.89
מרט"ל		51.03		51.03
<b>סה"כ מטה המינהל</b>	<b>443.69</b>	<b>443.69</b>		<b>443.69</b>
בריאות	ביהול	0	13	13
הציבור	שרותי מנהלה ומשק	14.27		14.27
<b>סה"כ בריאות הציבור</b>				<b>27.27</b>
אגף מזרח	הנהלה	26.53		26.53
	מרכזי נושאים	16.98	15.50	32.48
	לשכת איילון	147.70		147.70
	לשכת אפיקים	60.11		60.11
	לשכת אחווה	84.38		84.38
	<b>סה"כ אגף מזרח</b>	<b>335.70</b>	<b>15.50</b>	<b>335.70</b>
אגף דרום	הנהלה	59.33		59.33
	מרכזי נושאים	33.42		33.42
	מועדוני קשישים	31.75		31.75
	לשכת שער יפו	9.48		9.48
	לשכת חוצות יפו	74.62		74.62
	לשכת שפירים	25.28		25.28
	<b>סה"כ אגף דרום</b>	<b>233.88</b>		<b>233.88</b>
אגף מרכז צפון	הנהלה	27.13		27.13
	מרכזי נושאים	26.19		26.19
	לשכת לב העיר למשפחה	60.26		60.26
	לשכת לב העיר לגיל הזהב	157.17		157.17
	לשכת עבר הירקון	70.52		70.52
	<b>סה"כ אגף מרכז צפון</b>	<b>341.27</b>		<b>341.27</b>
<b>סה"כ לאגפים</b>		<b>910.85</b>	<b>15.50</b>	<b>926.35</b>

- ב. סה"כ שעות נוספות במינהל בנושא חירום לתקופה זו: 1,397.31. סה"כ שעות נוספות במינהל (לא כולל חירום וכוננות) לתקופה זו: 6,631.19. כלומר כמות השעות הנוספות שהושקעו לצרכי חירום היוו 21% מכלל השעות הנוספות שהושקעו במינהל בתחומי השונים בתקופה זו.
- ג. מנתונים אלה עולה כי מטה המינהל השקיע 443.70 שעות נוספות בחירום, סך העולה על כמות השעות הנוספות שהושקעו בכל אחד מהאגפים האזוריים בנפרד, או 32% מכלל השעות הנוספות שהושקעו במינהל בנושא חירום בתקופה זו.
- ד. מנהלים שונים במינהל ציינו את כמות הזמן ותשומת הלב הניהולית הרבה שנדרשו להערכות חירום ובהקמת מערך החירום, על חשבון עבודה שוטפת.

ה. בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: זאת הייתה תקופת חירום של פיגועי טרור והערכות מסיבית למלחמת המפרץ 2. העיסוק בנושא חירום לקראת מלחמת המפרץ 2 מספטמבר 2002 - אפריל 2003 אכן גזל זמן רב כחלק מההכנה למלחמה הצפויה בעקבות הלקחים שהופקו ממלחמת המפרץ 1 ולדעתנו הדבר היה במקום. כיום - בזמן רגיעה יחסית ההתנסקות פרופורציונלית (מינורית) ומוחאמת למציאות. זה בא לידי ביטוי בהשקעת משאבי זמן מינורית.

#### דוגמאות:

- (1) במלחמת המפרץ השנייה גויסו 2,500 מתנדבים לסיוע באימת חדרים (זמן אנשי משאבי קהילה העוסקים בהתנדבות). הפרוייקט היה יוזמה של מרט"ל. החומרים לאיטום החדרים מומנו ע"י קהילת לוס אנג'לס.
- (2) עובדי שטח ציינו בפני הביקורת, כי על אף שהיחידה חיונית, היא דורשת מהם לעיתים עיסוקים שאינם בתחום תפקידם המקצועי, כגון: סיוע של עו"ס בארגון השבעה, בסידורי קייטרינג וכדומה. בתגובה מסר מנהל המינהל כי: אין זה תפקידו הרשמי, אך יש גם תורה מקצועית ותפיסה אנושית. העו"ס שנכח במקום מצא לנכון לגייס אמצעים לעזרת המשפחות במצב הקשה והעלה את הצורך למטה היחידה. המטה גייס תרומות ועזר למשפחה האבלה. זאת ממש פעילות מקצועית אנושית ממדרגה ראשונה במצבים אלו.
- (3) עיסוק בהכנת תוכניות לגיוס תרומות לחירום: נמסר לביקורת, כי עובדים שונים בתחומים המקצועיים במטה ומנהלים בשטח השקיעו זמן ניכר בהכנת תוכניות לגיוס תרומות לנושא החירום. להלן דוגמא: לפדרציה היהודית בלוס אנג'לס הוגשו הצעות ל- 30 תוכניות (חלקן תוכניות ייחודיות המופעלות במינהל בשגרה), בסך כולל של \$ 3,457,000. מתוכן אושרו 7 תוכניות, בעלות כוללת של \$ 1,325,000. גיוס התרומות מסייע מאוד לשגרת החירום בשירותים היום יומיים. בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: לגיוס התרומות ביוזמת המינהל אין אח ורע בעירייה וגם ברשויות אחרות במדינה.

ו. לשאלת הביקורת, טענה מנהלת התחום, כי ההשקעה בהדרכה ושדרוג מיומנויות עובדים וכן מאמצי גיוס התרומות לנושא החירום, תורמים גם לתפקודי המערכת השוטפים: כך נהנים הלקוחות השוטפים מיכולות גבוהות יותר של עובדים ומפעילות הממוגנת מתרומות לנושא, אותן קל יותר לגייס מאשר תקציבים או תרומות בשגרה, וגם לקידום היבטים ניהוליים שבשגרה עשויים להדחות.



### 63. ניהול התקציב - בקרה ומעקב תקציבי על סעיפי השכר

- א. רישום והעברת פקודות היומן בגין הוצאות השכר מבוצעות על ידי יחידת השכר של העירייה.
  - ב. אחריות הבקרה על ניצול תקציבי המינהל נתונה בידי חשב המינהל. אשר בסמכותו לאשר חריגות של עד 5% מהתקציב של כל סעיף.
  - ג. לאור השיעור הגבוה של סעיפי שכר בניצול יתר של מעל 5%, ביקשה הביקורת לבדוק תקינות אישור חריגות אלו.
  - ד. חשב המינהל מסר לביקורת כי מאחר ולא המינהל רושם את פקודות היומן בגין שכר, אין הוא מיישם את מנגנון ההגבלה של 5% לסעיפי השכר. נמסר לביקורת כי גם ביחידת השכר לא מבצעים בקרה ומעקב תקציבי בגין הוצאות השכר, אלא מבצעים רישום של ההוצאות בפועל בלבד.
- בתגובה לממצאים חשב המינהל מסר לביקורת כי: **חשבות המינהל מבצעת בקרה על תקציבית על כל הסעיפים כולל שכר בפירוט לסעיפי משנה. הבקרה כוללת חחיית שנתיית ומצביעה על גרעונות צפויים במידה וישנם. דוח הבקרה מופץ לפחות פעם ברבעון להנהלת העירייה והנהלת המינהל.**
- ה. בבדיקה שערכה הביקורת נמצא כי קיים דו"ח אשר מציג פירוט של הוצאות השכר מול התקציב לפי סעיפים. עם זאת, אין המינהל או יחידת השכר עושים שימוש בדו"ח זה לצרכי בקרה תקציבית בנושא השכר.

### נאותות ניצול תקציבי כח אדם – מדיניות ניהול והעסקה של כח אדם במינהל

64. כהשלמה לבדיקת הביקורת את אופן ניצול תקציבי שכר וכח אדם, בחרה הביקורת לבחון גם היבטים שונים במדיניות ההעסקה של המינהל, היות ולמדיניות זו השפעה ניכרת על יעילות ניצול התקציב וביצוע חריגות מהתקציב. הממצאים שיסקרו בהמשך פרק זה נוגעים לניצול בפועל של תקציבי משרות כח אדם במינהל לעומת התקצוב, פערים בין תפקידים מתוקצבים לתפקידים בפועל, היחס שבין מספר משרות למספר עובדים, והשימוש בספקים חיצוניים לכח אדם נוסף במינהל

### 65. ניצול בפועל של תקציבי כח-אדם (משרות קבועות וחולפות) לעומת התקציב

- א. הביקורת בדקה את מידת ההתאמה בין תקצוב כח-אדם, בין במשרות קבועות ובין במשרות חולפות, לבין הניצול בפועל על ידי המינהל, בתחומים השונים. לשם כך בוצעה השוואה בין פירוט המשרות המתוקצבות בדברי ההסבר להצעת תקציב 2003 (המבוססים על

- תוכניות העבודה שהגיש המינהל לצורך התקצוב) לבין הדיווח שהתקבל מאגפי הרווחה האזוריים ומחלקת מש"א במטה המינהל לגבי מצבת כח האדם בפועל, נכון ליוני 2003.
- ב. משרות קבועות מופיעות בספר התקציב בסעיפי 'משכורת כוללת', ומשימות חולפות מתוקצבות בסעיפי 'משימה חולפת'.
- ג. הביקורת מציינת כי נדרשה למאמצים רבים בהשוואת הנתונים משני המקורות, שכן המינהל אינו מקיים רישום כח-אדם כמופיע בהצעת התקציב.
- ד. להלן טבלה המרכזת את ממצאי הביקורת:

משרות חולפות		תקנים		תחום
משרות חולפות בפועל	משרות חולפות מתוקצבות	תקנים בפועל	תקנים מתוקצבים	
8.63	9.65	91.4	116.05	בריאות הציבור
97	70.2	305.92	298.2	רווחה
4.5	3.5	6	6.5	קליטת עלייה
<b>110.13</b>	<b>83.35</b>	<b>403.32</b>	<b>420.75</b>	סה"כ

\*\*\* חלק מהפערים עשויים לנבוע גם משינויים שנעשו במצבת כח-אדם במהלך התקופה שבין הצעת התקציב לבדיקת הביקורת, שינוי סטטוס של משרות, יישום "הסכם משרות חולפות", ניווד סטטוס "אי איוש" בין התקנים.

בתגובה לממצאים מסר מנהל מטה מינהל ומשאבים כי: הפער בין התקנים המתוקצבים לתקנים בפועל בתחום הרווחה נובע מ-9 משרות בתחום ההתמכרויות, סמים ודרי רחוב, שנועדו לקיצוץ ולכן לא חוקצבו לקראת שנת 2003, אך אושרו במהלך השנה. לגבי הפער בין המשרות החולפות המתוקצבות למשרות החולפות בפועל בתחום הרווחה, קיימות 28 משרות החסומות לאיוש ואשר לא נספרות על ידי אגף התקציבים.

ה. פירוט הממצאים:

באופן כללי נמצא כי אין התאמה בין מספר התקנים הקבועים המתוקצבים בסעיפי 'משכורת כוללת' ובין המשרות החולפות המתוקצבות בסעיפי 'משימה חולפת' לבין אלו הקיימות בפועל: סה"כ במינהל מתוקצבים 17.43 תקנים קבועים יותר מאשר התקנים הקיימים בפועל. לעומת זאת, בפועל קיימות 26.78 משרות חולפות יותר מאשר מספר המשרות החולפות המתוקצבות.

#### בתחום בריאות הציבור:

(1) בפועל מאויישים 24.65 תקנים קבועים פחות מהמתוקצבים. גם מספר המשרות החולפות המתוקצבות גבוה ממספר המשרות החולפות המאויישות בפועל ב- 1.02 משרות.

- (2) פערים נמצאו בסעיפים הבאים בתקציב בריאות הציבור:
- (א) הנהלה ושירותים מנהליים - מאויישים 4.25 תקנים קבועים פחות מהמתקצב (11.5 מתקצב, 7.25 בפועל). משרות חולפות מאויישות בעודף של 0.55 משרה לעומת המתקצב (0.45 מתקצב, 1 משרה בפועל).
- (ב) בסעיפי שירותי סיעוד באגפים – בכל שלושת האגפים מאויישים פחות תקנים קבועים מאשר מתקצבים: אגף דרום - 18.8 תקנים מתקצבים לעומת 16.66 בפועל (2.14 לא מאויישות); אגף מרכז צפון - 25.7 תקנים מתקצבים לעומת 21.07 בפועל (4.63 תקנים לא מאויישים); אגף מזרח - 17.8 תקנים מתקצבים לעומת 13.46 בפועל (4.34 תקנים לא מאויישים).
- (3) בכל המקרים הללו מתקצב מספר גדול יותר של משרות לעומת המשרות המאויישות בפועל, מלבד איוש משרות חולפות בהנהלת אגף בריאות הציבור. בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: בתחום בריאות הציבור - פערי האיוש נובעים ממדיניות העירייה במניעת איוש משרות פנויות.

#### בתחום הרווחה:

- (1) סך התקנים הקבועים המתקצבים נמוך מסך התקנים בפועל. בפועל מאויישות 7.72 משרות קבועות יותר מהמתקצב.
- (2) גם סך המשרות החולפות המתקצבות נמוך מסך המשרות החולפות בפועל, בפועל מאויישות 26.8 משרות חולפות יותר מהמתקצב.
- (3) הביקורת מצאה כי במרבית הסעיפים התקציביים המרכיבים את תקציב הרווחה לא קיימת התאמה בין מספר התקנים המתקצבים למספר התקנים הקיים בפועל. להלן מספר דוגמאות:
- (א) בסעיף הנהלה ושירותים מנהליים - 29.42 תקנים מתקצבים לעומת 30.26 תקנים בפועל. בנוסף, מתקצבת 0.75 משרה חולפת אשר אינה מופיעה בדיווחי המינהל.
- (ב) מספר התקנים המתקצבים עבור אגף דרום נמוך ממספר התקנים הקיימים באגף בפועל – 79.5 מתקצב מול 81.65 בפועל. מספר המשרות החולפות המתקצבות - 19.5, גבוה ממספר המשרות החולפות בפועל - 14.5.
- (ג) באגף מרכז צפון: 63.5 תקנים מתקצבים לעומת 61.73 תקנים בפועל ו- 12.10 משרות חולפות מתקצבות לעומת 17.74 בפועל.
- (ד) באגף מזרח: 56.5 תקנים מתקצבים לעומת 59.44 בפועל, ו- 18.7 משרות חולפות מתקצבות לעומת 21.25 בפועל.



- (ה) ב- 3 מתוך 4 היחידות שנבדקו גבוה מספר התקנים בפועל ממספר התקנים המתוקצבים. באגף אחד בלבד, המצב הפוך. וב- 2 מהאגפים גבוה גם מספר המשרות החולפות בפועל ממספר המשרות החולפות המתוקצבות.
- (4) התקצוב עבור התחומים המקצועיים במטה קרוב לקיים בפועל: תחום ילד, נוער ומשפחה תוקצב ב- 5.9 תקנים, בפועל 6 תקנים; טיפול בזקן מתוקצב 5.25 מספר זהה לקיים בפועל; טיפול במפגר מתוקצב – 11 תקנים בפועל 10.5.

#### קליטת עלייה

- (5) בפועל, מאויישים 3 תקנים פחות ממספר התקנים הקבועים המתוקצבים.
- (6) בפועל, מאויישות 1.5 משרות חולפות יותר ממספר המשרות המתוקצבות.
1. חוסר ההתאמה בולט במיוחד בתחום הרווחה:
- (1) **משרות אשר אינן מופיעות בדברי ההסבר לתקציב או משרות המופיעות בשם אחר או בתחום אחר ומופיעות במצבת כח האדם של המינהל. לדוגמא:**  
בתחום משאבי קהילה, בדיווח המינהל 2 בעלי תפקיד אשר אינם מופיעים בדברי ההסבר להצעת התקציב: מזכירה ועוזר פרויקטים.
- (2) **משרות המופיעות בהצעת התקציב אך אינן מופיעות במצבת כח האדם של המינהל לדוגמא:**
- (א) בסעיף הנהלה ושירותים מנהליים מתוקצבים, בין היתר, עו"ס סיוע ומעקב, עו"ס נערה במצוקה, עובד שכונתי, מרכז ועדת החלטה, עובד סמך תיווכי – אשר אינם מופיעים בדיווחי המינהל.
- (ב) מזכירת מדור בתחום ילד נוער ומשפחה אינה מוזכרת בדיווחי המינהל.
2. **הביקורת איתרה חוסר התאמה ניכר לא רק במספרי התקנים המאויישים לעומת המתוקצבים, אלא גם באיוש משרות באופן השונה מהמוגדר בדברי ההסבר לתקציב, דהיינו, בעלי תפקידים שמשרתם מתוקצבת בתחום אחד אך בפועל הם מתפקדים בתחום אחר, או שהם משמשים בפועל בתפקיד השונה מהתפקיד המוגדר שלהם בתקצוב. להלן פירוט הממצאים.**
- (1) דוגמאות למשרות מתוקצבות בתחום אחד אך מתפקדות בפועל בתחום אחר:
- (א) מרכז התקשרויות מתוקצב בתחום זקנה ואילו על פי דיווחי המינהל מתפקד כאחראי התקשרויות במטה מנהל ומשאבים.
- (ב) עוזרת תחום מרט"ל מתוקצבת במסגרת הנהלה ושירותים מינהליים ובפועל מועסקת בתחום משאבי קהילה.



- (ג) עו"ס כוללני המתוקצב במסגרת הלשכות אך בפועל משמש כעו"ס קשישים.
- (2) איוש תפקידים בפועל במהות תפקיד השונה מהתפקיד המתוקצב
- (א) בהצעת התקציב של המינהל מפורטות המשרות שבגינן נדרש תקציב, וייעודן. הביקורת בדקה האם אותם עובדים שעבורם המינהל מקבל תקציב אכן מועסקים בתפקיד אותו אמורים למלא ואשר בגינו הם מתוקצבים או שמא קיימים פערי איוש.
- (ב) הביקורת מצאה 47 מקרים בהם מילאו בעלי תפקיד בפועל, תפקיד שונה מזה המוגדר עבור משרתם בהצעת התקציב: 12 מהם במטה המינהל, 9 באגף מרכז צפון, 17 באגף דרום ו-9 באגף מזרח. להלן פירוט הממצאים.
- (1) פערי איוש במטה המינהל

הערות	תפקיד בפועל	תפקיד פורמלי	שם	יחידה
	טיפול במתבגרים ואוכלוסיות מיוחדות	מנהלת מדור נערה במצוקה	ז.ב.	תחום ילד נוער ומשפחה
	שינוי משרה בטיפול, הוגש לאישור פורמלי	מרכז סידורי חרץ גיל ביה"ס	א.ג.ר.	תחום משאבי קהילה
	שינוי לא מאושר עקב הקפאות	עו"ס	ה.א.	
	שינוי משרה בטיפול, הוגש לאישור פורמלי	פקידה כתבנית עבודה קהילתית	י.ר.	תחום משאבי קהילה
	מזכירה	פקיד מודיעין וגביה	ל.ב.	תחום נכויות
	שינוי לא מאושר עקב הקפאות*	מנהלת פיתוח תוכניות חברתיות	ק.ט.	קליטת עלייה
	שינוי לא מאושר עקב הקפאות*	מנהלת מוקדי קליטה	ב.ר.	תחום קליטת עלייה
	שינוי לא מאושר עקב הקפאות*	רכז מוקדי קליטה	א.א.א.	
	שינוי לא מאושר עקב הקפאות*	רכז מוקדי קליטה	ז.ט.	
	שינוי לא מאושר עקב הקפאות*	רכז מוקדי קליטה	ד.ו.	
	שינוי לא מאושר עקב הקפאות*	רכז מוקדי קליטה	ד.ב.	
	שינוי לא מאושר עקב הקפאות*	רכז מוקדי קליטה	ה.ל.	
	שינוי לא מאושר עקב הקפאות*	רכז מוקדי קליטה		
	שינוי לא מאושר עקב הקפאות*	רכז מוקדי קליטה		

סה"כ 12 פערי איוש במטה המינהל



\* מנהל המינהל מסר לביקורת כי: הרשות העירונית לקליטת עלייה: ק.ט. ב.ד. א.א.א. ט.ו. ו.ד. ד.ב. ח.ל. - בעקבות צמצומים במצבת כח-אדם שעברה רשות הקליטה במהלך השנים האחרונות שונו הגדרות התפקידים בפועל עקב הצרכים המשתנים. לפני הקמת המינהל התחיל תהליך מול אגף ארגון ותקינה של בדיקת התקינה ומהות התפקידים החדשים. לאחר הקמת המינהל הוגשה למנהל המינהל תוכנית מפורטת של תקינה מחודשת על פי איוש התפקידים החדשים בפועל. אך תוכנית זו לא אושרה עקב הקפאות תקינה בעירייה.

## (2) פערי איוש אגף מרכז צפון

יחידה	שם	תפקיד	תפקיד בפועל	הערות
מטה האגף	ל.ר.	עובדת מנהל וזכאות	מזכירת מנהל האגף	בהתאם להכשרת המשרד
לשכת לב העיר לגיל הזהב	ג.א.	עו"ס קשישים	מרכזן	אין הסמכה לעו"ס
	ח.ע.	עובד מנהל וזכאות	מזכירת לשכה	בהתאם להכשרת המשרד
לשכת עבר הירקון	א.ר.	עו"ס מנחה משפחה אומנה	ראש צוות	בהתאם לצרכי המערכת
	מ.ק.	מרכז חוק ביטוח סיעוד	עו"ס כוללני	שינוי משרה בטיפול, הוגש לאישור פורמלי
	ז.מ.	עו"ס מיון ואבחון	עו"ס כוללני	בעיית תפקוד
	א.ו.	ראש צוות	עו"ס סיעוד ומעקב	בעיית תפקוד
	מ.ת.	עו"ס עולים	עו"ס כוללני + פ.ס. סדרי דין	ניצול תקן
לשכת לב העיר למשפחה	ס.א.	עו"ס עולים	עו"ס כוללני	

## סה"כ 9 פערי איוש באגף מרכז צפון

## (3) פערי איוש אגף דרום

יחידה	שם	תפקיד	תפקיד בפועל	הערות
הנהלת האגף	ב.ג.	ס.מנהל האגף	מרכזות מרכז מידע לקשיש	(במטה המינהל) *
	ב.י.ד.	מרכז עבודה קהילתית	עו"ס כוללני לשכת שער יפו	ניצול תקן **
לשכת שער יפו	ב.ג.	עו"ס עולים	עו"ס כוללני	בהתאם לצרכי המערכת
	ו.ה.	מרכז חונכות סומכות	עו"ס מיון ואבחון	
לשכת חוצות יפו	ס.ש.	פ.ס חוק נוער	עו"ס אינטייק והוסים	בקשה לשינוי תקינה
	א.א.	עו"ס קליטה	עו"ס כוללני	בהתאם לצרכי המערכת
	ש.ש.	עו"ש	חונכת קשישים סומכת	בקשה לשינוי תקינה/ דו"ח מבקרת העירייה



יחידה	שם	תפקיד	תפקיד בפועל	הערות
	צ.ע	עו"ש	עו"ש/חונכת סומכת	בקשה לשינוי תקינה/ דו"ח מבקרת העירייה
	ב.ב	עו"ס מיון ואבחון	עו"ס כוללני	שינוי תפקיד לפי דרישת הנהלת המינהל
	ר.ג	עו"ס כוללני	עו"ס לזקן	
	פ.ל	עובדת שכונתית	חונכת סומכת מעקב	בקשה לשינוי תקינה/ דו"ח מבקרת העירייה
	מ.ע	עובדת שכונתית	עו"ש+ עובדת סמך מקצועי	בקשה לשינוי תקינה/ דו"ח מבקרת העירייה
	ג.פ	עובדת שכונתית	עו"ש+ עובדת סמך מקצועי	בקשה לשינוי תקינה/ דו"ח מבקרת העירייה
	לשכת שפירים	מ.ק	פ.ס. לחוק גוער	ראש צוות
פ.ע		פ.ס. חוק גוער	עו"ס כוללני	בקשה לשינוי תקינה
פ.י		עו"ס קליטה	עו"ס כוללני	בהתאם לצרכי המערכת
ל.י		עו"ס גיל רך	עו"ס סיוע ומעקב	בהתאם לצרכי דיווח למשרד
<b>סה"כ 17 פערי איש באגף דרום</b>				

\* בתגובה לממצאים מסר לביקורת מנהל המינהל כי: ב. ג. - במצבת כ"א מופיעה כסוג מנהלת מחלקת דרום. בהסכם שבין ארגון העובדים להנהלת המינהל הנ"ל עברה לתחום זקנה במטה המינהל ונשארה עם הגדרת תפקידה הקודם. זאת בגין קשיים שהתגלו במערכת יחסים עבודה בין מנהל האגף וסגניתו. גם כאן ניתנה עדיפות לשטח על חשבון המטה. ראוי לציין שאין זאת הדוגמא היחידה להתערבות במשבר בשטח והפתרון היה הרע במיעוטו נייד העובד הבכיר למטה, על מנת לתת עדיפות ברורה לשטח. דוגמא נוספת, עובדת בכירה במעמד קבוע שניהלה לשכה באגף דרום ובעקבות קשיים הועברה למטה המינהל בתחום ילד נוער ומשפחה. עוד דוגמא להענקת עדיפות לשטח על חשבון "הגדלת" המטה כביכול.

\*\* ב. י.ד. - לתפקיד מרכז עו"ק גוייס עובד שמטעמים מסויימים לא יכל לאייש תקן זה. לצורך כך הוצב על מק"ט אחר השייך ללשכת שער יפו. ללשכה, ע"מ שלא תפגע אופשר לגייס עו"ס כוללני תוך שימוש במק"ט מרכז עו"ק אגפי.

#### (4) פערי איוש אגף מזרח

יחידה	שם	תפקיד	תפקיד בפועל	הערות
לשכת אפיקים	ב.צ.ס	עו"ס כוללני	עו"ס מיון ואבחון	בהתאם לצרכי המערכת
	א.מ	עו"ס סיוע ומעקב	מ"מ ראש צוות	בהתאם לצרכי המערכת

יחידה	שם	תפקיד	תפקיד בפועל	הערות
לשכת אחווה	ז.ל.	עו"ס כוללני	עו"ק	
	ו.ס.	עו"ס כוללני	עו"ס מעקב	*
	פ.כ.א.	עו"ס מיון ואבחון	עו"ס סיוע ומעקב	בהתאם לצרכי המערכת
	פ.ק.	עו"ס כוללני	עו"ס מיון ואבחון	בהתאם לצרכי המערכת
	ה.י.	עו"ס כוללני	עו"ס מעקב	שינוי משרה בטיפול, הוגש לאישור פורמלי
	ר.מ.	פ.ס. סדרי דין	עו"ס כוללני	שינוי משרה בטיפול, הוגש לאישור פורמלי
	מ.ת.	מרכז ועדת החלטה	עו"ס כוללני	שינוי משרה בטיפול, הוגש לאישור פורמלי
<b>סה"כ 9 פערי איש באגף מזרח</b>				

\* בתגובה לממצאים מסר לביקורת מנהל המינהל כי: ו.ס. - העובדת משמשת כעו"ס סיוע ומעקב ולא מתוגמלת בגין תפקיד זה, מאחר ולא ניתן לשנות תקינה לתפקיד זה, אלא לאחר 3 שנות עבודה בפועל בתפקיד האמור.

(ג) הסיבות לפערי האיוש (כפי שנמסרו לביקורת)

- (1) משרות ששינוי תפקודן בוצע בפועל, ושינוי התקינה נמצא בטיפול. לדוגמא: שינוי עו"ס בתחום ילד, נוער ומשפחה לאחראי השמות וחונן ביתיות.
- (2) שינויים שמבוצעים ברמת השטח, ע"פ הצרכים, למרות שאינם מאושרים. לדוגמא: בתחום קליטת עלייה הוסבו העובדות השכונתיות לרכזי מוקדי קליטה (סה"כ 5 עובדים) - שינוי זה אינו מאושר עקב הקפאות, אך ממשיך להתקיים.
- (3) למנהלי האגפים ניתנת הגמישות הניהולית בניוד עובדים ממשרה למשרה, לכן, קיימים עובדים אשר מנוידים לתפקידים אחרים וזאת בשל צרכי המערכת. לדוגמא: באגף מזרח בלשכת אחווה עו"ס כוללני נויד לתפקיד עו"ס מיון ואבחון.
- (4) עובדים אשר נמצאו לא מתאימים למלא את תפקידם, מועברים לתפקיד אחר אך ממשיכים לקבל תגמול עבור תפקידים הקודם. לדוגמא: עובד באגף מרכז צפון שהועסק כעו"ס, אך ללא השכלה מתאימה, וכיום משמש כמרכזן. בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: ישנם מס' עובדים באגף שנוידו לתפקידים אחרים וטרם מחונמלים על כך. לגבי הדוגמא הספציפית נמסר כי: מדובר בעובד



שהועסק מרבית שנות עבודתו כעו"ס קבוע וותיק. משחוקק חוק העו"סים לא הייתה אפשרות להמשיך ולהעסיקו כעו"ס, כיוון שאינו עו"ס בהשכלתו. לאחר שנבחנו כל אפשרויות נידודו לתפקיד אחר בעירייה, והדבר לא הסתייע הועבר לתפקיד מרכזן, והמשרה הזו קוצצה לאחר שפוטרו 2 עובדות שאיישו משרת המרכזן. אין אפשרות להפחית שכרו של עובד קבוע בגין נסיבות שאינן תלויות בו. היחה גם בעיה להפסיק עבודתו בהיותו עובד קבוע.

(5) שינוי משרה בפועל, אך השארת תוארה הרשמי משיקולי ההתחשבנות מול משרד הרווחה.

בתגובה לממצאים הוסיף מנהל המינהל סיבה נוספת לפערי האיוש: עובדים הממלאים מספר תפקידים מטעמי חסכון בכ"א והתייעלות יכולים להיות מוגדרים במצבת התקינה רק עפ"י אחד מן התפקידים.

(ד) ההשלכות של פערי האיוש

(1) קיים חוסר התאמה במהות בין משרות מתוקצבות לאלו הקיימות בפועל והדבר מהווה סממן נוסף לאי יישום מדיניות העירייה כפי שהיא מתבטאת בספר התקציב. דוגמא בולטת לכך היא המרתם של עו"ס המתקצבים כעו"ס עולים/קליטה, אך משמשים בפועל כעו"ס כוללני. מבין 10 עו"ס עולים במינהל, 4 עובדים משמשים בפועל כעו"ס כוללני (2 מהם באגף מרכז צפון, 1 בדרום ו-1 במזרח).

(2) עובדים מקבלים שכר שונה מהשכר אותו הם אמורים לקבל על-פי תפקידם בפועל. לדוגמא: עובדת זכאות המועסקת כמזכירת מנהל אגף מרכז צפון; עובד זכאות מוגדר בדרגה 7-9 ואילו מזכירה, בדרגה 6-8. בתגובה לממצאים אלו מסר מנהל המינהל כי: עובדת זכאות וותיקה וקבועה נידה לתפקיד מזכירה בגלל שינויים שחלו ברבות השנים בצרכי המערכת ועקב קיצוצי כ"א שחלו בעיקר בשנים האחרונות. אין אפשרות להפחית משכרה לפי חוק על אף שנוידה שלא לפי בחירתה לתפקיד אחר.

בתגובה לממצאים אלה מסר לביקורת מנהל המינהל כי: במהלך חודש פברואר 2003 יזם מנהל המינהל הקמת מערכת תשחיות מידע משאבי אנוש מתוך צורך לניהול מערך תקינה מול איוש/תקציב באופן מסודר ושוטף. כפועל יוצא מכך, החלה עבודה נרחבת באחריות מטה מינהל ומשאבים למיפוי ולצמצום פערי האיוש בתקן המינהל מול האיוש. בתחילת בניית המערכת הפער עמד על 14%. פער זה

צומצם ככל הניתן ועומד כיום על 5%, ו"א 28 ולא 97 כפי שכתוב בדו"ח. כל המהלך מגובה בנוהל שנמצא בחוקף מחודש אוגוסט 2003.

66. מדיניות העסקה – משרות חלקיות

א. בהצעה לתקציב מפורטות לצד התפקידים מספר המשרות לכל תפקיד. הביקורת מצאה כי מדיניות ההעסקה במינהל מאפשרת העסקת עובדים במשרות חלקיות.

ב. היחס שבין מספר משרות למספר עובדים (בפועל)

להלן מוצג היחס שבין מספר המשרות בפועל לבין מספר העובדים – הנתונים נלקחו מתוך דו"ח מצבת כח-אדם שנמסר לביקורת מהמינהל, ומעודכן ליוני 2003:

(1) בריאות הציבור: 91.4 תקנים קבועים + 8.63 חולפות – סה"כ 100.03 משרות, 138 עובדים.

(2) רווחה: 305.92 תקנים קבועים + 97 חולפות = סה"כ 402.92 משרות, 444 עובדים.

(3) קליטת עלייה: 6 תקנים קבועים + 4.5 משרות חולפות = סה"כ 10.5 משרות, 15 עובדים.

ג. מנתונים אלה עולה כי היחס שבין מספר העובדים למספר המשרות בתחומים השונים מגיע עד לכ- פי 1.4 עובדים ממשרות.

ד. הסיבות לפער שבין מספר העובדים למספר המשרות:

(1) לטענת מנהלים במינהל, השיעור הגבוה יחסית של עובדים המועסקים בחלקיות משרה, נובע מהיותן משרות היסטוריות אשר לא ניתנות לשינוי וכן כחלק ממדיניות מנהל המינהל המאפשרת למנהלים בשטח גמישות ניהולית בקביעת חלקי משרות, ניווד חלקי משרה מעובד לעובד וכדומה. כמו כן הדעה הרווחת בקרב המנהלים במינהל היא כי יש עדיפות להעסקת עובדים סוציאליים במשרות חלקיות, הן לשם צמצום שחיקה, והן משום שבדרך זו ניתן לספק שירותים ביותר אתרים וליותר לקוחות.

(2) לביקורת נמסר כי מנהלים "מניידים" חלקי משרה מעובד לעובד וכך יוצרים משרות נוספות. לדוגמא: באגף מזרח נלקחו לעובדים חלקי משרה שהועברו לעובדת אחרת על מנת להגדיל את משרתה, ובכך יצרו 0.725 משרה במקום 0.5% משרה לעובדת.

## 67. העסקת עובדים במשרות חולפות

א. בתאריך 11/4/2002 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין עיריית תל אביב - יפו, ארגון העובדים וההסתדרות החדשה מחוז תל אביב. על פי הסכם זה:

- 1) משרה תיקנית – "משרה שקיים לה תקן ואיננה קצובה בזמן".
- 2) משרה חולפת – "כל משרה שאיננה משרה תיקנית ובלבד שבסיס ההעסקה הוא חודשי ושתוקפה מוארך מעת לעת".

ב. על פי ההסכם, אוכלוסיית העובדים המועסקים במשרות חולפות נחלקת ל- 3:

- 1) **עובדים המועסקים 0-5 שנים:** יקבלו כתבי מינוי אך ורק באם ישלימו 5 שנות עבודה, העירייה רשאית להפסיק עבודתם חד צדדית.
- 2) **עובדים המועסקים 5-8 שנים:** יקבלו קביעות לאחר שמלאו 8 שנים להעסקתם. הקביעות תנתן בתוך 3 חודשים מהיום בו מלאו 8 שנים להעסקתם, את עבודתם ניתן להפסיק בהסכמת ארגון העובדים.
- 3) **עובדים המועסקים מעל ל- 8 שנים:** יקבלו כתב מינוי לקביעות בהתאם לשיעור משרתם, הביצוע תוך 3 חודשים מהיום הקובע (היום בו נחתם ההסכם 11/4/02), כתבי המינוי ינתנו ללא כל דרישות נוספות, האפשרות לפטרם בהסכמת ארגון העובדים.

ג. הביקורת מצאה 17 מקרים בהם מועסקים עובדים במשרות חולפות בתקופה העולה על 8 שנים ואשר לפי ההסכם דלעיל היו אמורים לקבל קביעות:

תאריך תחילת עבודה	תפקיד	שם העובד	היחידה
5/4/94	עובד שכונתי	ו.י	אגף דרום - לשכת שער יפו
27/7/94	עובד שכונתי	ח.ב	אגף דרום - לשכת שער יפו
16/11/94	פקיד סעד לחוק נוער	מ.ג	אגף דרום - לשכת שפירים
4/9/94	עובד שכונתי	ד.ק	אגף דרום - לשכת שפירים
6/6/95	עו"ס כוללני	ל.כ	אגף מרכז צפון - לשכת עבר הירקון
26/12/95	עו"ס כוללני	ל.ר	אגף מרכז צפון - לשכת עבר הירקון
12/3/95	עו"ס נפגעי סמים	ר.ס	אגף מרכז צפון - לשכת עבר הירקון
17/8/94	פקיד סעד חוק נוער	א.ר.א	אגף מזרח - לשכת איילון
16/11/94	עו"ס	ד.ב	אגף מזרח - לשכת איילון



תאריך תחילת עבודה	תפקיד	שם העובד	היחידה
1/8/94	מדריך טיפולי	א.ג.	אגף מזרח – לשכת איילון
10/10/94	פקיד סעד חוק נוער	ב.ג.מ.	אגף מזרח – לשכת אפיקים
6/12/92	עו"ס סיוע ומעקב	נ.ש.ג.	אגף מזרח – לשכת אפיקים
14/12/95	עו"ס נערה במצוקה	ע.ס.	אגף מזרח – לשכת אפיקים
16/11/94	עו"ס נפגעי סמים	ב.ד.	אגף מזרח – לשכת אפיקים
22/3/94	עו"ס מרכז נושא שיקום האסיר	ש.מ.	אגף מזרח – לשכת אחווה
12/11/95	פקיד סעד חוק נוער	מ.ש.	אגף מזרח – לשכת אחווה
2/10/94	פקיד סעד חוק חוסים	י.ה.א.	אגף מזרח – לשכת אחווה

בתגובה לממצאים מסר מנהל מינהל מטה ומשאבים כי: בינואר 2004 העביר המינהל לאגף משאבי אנוש ולאגף ארגון ותקינה בקשה לשינוי תקינת העובדים הנ"ל.

68. שימוש בספקים חיצוניים לתגבור כח אדם – החברה למוסדות חינוך

- א. מלבד המשרות המתוקצבות במסגרת תקציבי המינהל להעסקת כח-אדם, קיימים עובדים נוספים המועסקים באמצעות גורמים אחרים, המרכזי שבהם הוא החברה למוסדות חינוך.
- ב. על פי הסכם שנחתם בין עיריית תל אביב – יפו לחברה למוסדות חינוך בתאריך 13/7/00:
- "החברה למוסדות חינוך מפעילה עבור העירייה מוסדות ציבור בתחום העיר תל אביב - יפו לרבות מרכזים קהילתיים, מרכזי יום לקשיש, בריכות שחייה, פנימיות יום משפחתיות, וכד' אשר הוקמו ע"י החברה ו/או ע"י העירייה ו/או על ידי גופים אחרים".
  - "כל אדם שיועסק על ידי החברה במוסדות הציבור ובפרוייקטים (להלן העובד/העובדים) לביצוע כל עבודה שהיא ולכל משך זמן שהוא יהיה עובד (כמתפרש עפ"י כל דין) של החברה בלבד, ואין בהסכם זה ו/או בכל הסכם אחר כדי ליצור יחסי עובד ומעביד בינו לבין העירייה לכל צורך ועניין שהוא".
  - על פי נתונים שנמסרו ע"י החברה למוסדות חינוך, נכון למועד עריכת הביקורת, מועסקים במינהל באמצעות החברה למוסדות חינוך 162 עובדים ב- 74.45 משרות, על פי הפירוט להלן:



פעילות	מספר עובדים	מספר משרות
שותפות LA-TA	19	4.31
פעילות רווחה	11	7.24
רווחה שונות	97	48.19
מועדוני קשישים	10	3.89
מרכז יום לקשיש	25	10.82
סה"כ	162	74.45

בתגובה לממצאים מסר מנהל מטה מינהל ומשאבים כי: רק 80 עובדים, 43.37 משרות מועסקים דרך החברה למוסדות חינוך, 8.8 משרות מתקציבי פעולה (פרוייקטים), וכל יתר העובדים הינם מדריכים במועדונים.

ג. כל 80 עובדי החברה למוסדות חינוך, על פי נתוני המינהל, אמורים להיות מועסקים בפרוייקטים או במתקן המופעל כולו ע"י החברה למוסדות חינוך.

ד. בפועל, נכון למועד עריכת הביקורת, לפחות 29 עובדים מועסקים בתפקידי מטה או בתפקידים מקצועיים שאינם במסגרת פרויקטים או במתקנים המופעלים ע"י החברה למוסדות חינוך. להלן רשימת העובדים:

יחידה	שם	תפקיד	תפקיד בפועל
אגף מזרח	א.1	מדריך טיפולי סמים	מדריך טיפולי לשכת איילון
	א.ג	פקידה	פקידת לשכה
	מ.ל	עו"ס	עו"ס כוללני לשכת אחווה
	ט.ל	עו"ס	עו"ס כוללני לשכת אפיקים
	פ.ר	עו"ס	עו"ס כוללני לשכת אפיקים
	אגף	ע.ס	פקידה
מרכז	צ.ש	עו"ס	עו"ס לשכת לב העיר למשפחה*
צפון	ט.א	עובדת סמך	סמך מקצועי לשכת עבר הירקון
	ש.ע	עו"ס	עו"ס לשכת לב העיר למשפחה
	ר.ז	עו"ס קשישים	עו"ס קשישים
	ס.ש	מזכירה	מזכירה לשכת עבר הירקון
	א.ע	מזכירה	מזכירה לשכת עבר הירקון



יחידה	שם	תפקיד	תפקיד בפועל
אגף דרום	א.ב.	סמך מקצועי	סמך מקצועי לשכת לב העיר למשפחה*
	מ.ל.	עו"ס	עו"ס קשישים לשכת לב העיר
	ג.י.	עו"ס סמים	עו"ס סמים
	י.א.	עו"ס	מרכז משאבי קהילה מטה האגף
	ד.א.	פקידה	מזכירת יחידת מעקב לשכת שער יפו
	פ.י.	עו"ס קשישים	עו"ס קשישים לשכת שער יפו
	א.ש.	עו"ק	עו"ק לשכת חוצות יפו
	א.א.	פקידה	מזכירת יחידת מעקב לשכת חוצות יפו
	ג.ש.	עו"ס	עו"ס בלשכות
	מ.ד.	עו"ס	עו"ס לשכת שפירים
	מ.ס.	מזכירה	מזכירה לשכת שפירים
	ק.א.	עו"ק	עו"ק לשכת שפירים
מטה	ק.ג.	עו"ס	עו"ס נערות לשכת שפירים
	ב.ג.ד.	רכזת תכנון ומידע	רכזת תכנון ומידע במטה
	ג.ל.	מזכירה כתבנית	מזכירה כתבנית מטה מנהל ומשאבים
	ק.א.	מזכירה	מזכירת מנהל המינהל

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי:

\* צ.ש. - עו"ס פרויקט שיקום האסיר ב - 50% ממשרתה.

\*\* א.ב. - סמך מקצועי בפרויקט "מרכז משפחות חד הוריות".

- ה. על פי הנתונים שלעיל החברה למוסדות חינוך מעסיקה עבור עיריית תל אביב - יפו עובדים בבניין העירייה בלשכת מנהל המינהל ומינהל מטה ומשאבים (2 מזכירות), במטה אגף דרום (עו"ס כמרכז נושא קהילה) ובלשכות (מזכירות, עו"ס, עו"ק ועוד).
- ו. החברה למוסדות חינוך מסרה לביקורת כי התריעה בפני המינהל כי העסקת עובדי מוסדות חינוך בבניין העירייה או בלשכות חמורה, היות והפיקוח המקצועי והאדמיניסטרטיבי נעשה ע"י מנהלי המינהל ולא ע"י החברה למוסדות חינוך ולכן, מבחני ההשתלבות מתקיימים.
- ז. מנכ"ל החברה למוסדות חינוך, הדגיש בפני הביקורת כי החברה למוסדות חינוך הינה חברת ניהול ולא חברת כח-אדם. למרות זאת, מנהלי המינהל עושים שימוש בחברה כחברת



כח-אדם. לשאלת הביקורת בנושא טיב הקשר בין המינהל לחברה למוסדות חינוך, השיבו מנהלים ועובדים במינהל, כי "החברה הגה חברת כח-אדם של העירייה".

ח. מנהל המינהל מסר לביקורת בתגובה לממצאים אלה כי: **טרם נמצא פתרון להעסקתם באופן שונה.**

## פרק 9 - ניהול תקציבי המינהל

### תהליכי ניהול התקציב

69. ניהול התקציב מתבצע ע"י מנהל מטה מינהל ומשאבים, בשיתוף חשב המינהל ובפיקוח על של מנהל המינהל. פורום מעקב כספים וכח-אדם מתקיים אחת לשבועיים בראשות מנהל המינהל ובהשתתפות: מנהל מטה מינהל ומשאבים, חשב המינהל, סגן חשב המינהל, מנהל תחום תכנון ורפרנט תקציבים מאגף התקציבים. הפרוטוקולים מופצים לסגל א'.

70. הוצאות עירייה בהן אין השתתפות של משרדי הממשלה, כגון אחזקת מבנים, תשתיות, תשלומים דחופים – משולמים ישירות על ידי העירייה. גם הוצאות השכר משולמות ישירות על ידי העירייה, ומתנהלת התחשבנות עם משרד הרווחה על השתתפותם בסעיף הוצאות זה.

71. לגבי סעיפי תקציב הפעולה בהם משתתף המשרד, משולמות חלק מההוצאות על ידי המשרד, שמחייב לאחר מכן את העירייה על חלקה במימון הסעיף.

72. מרכז עצמאות:

א. שירותי הרווחה פועלים במתכונת של "מרכז עצמאות ואחריות". המטרה העיקרית בניהול האגף כמרכז עצמאות הינה "השגת יעדי ומטרות העירייה תוך שיפור הרמה והשירותים הניתנים לאזרח וניצול אופטימלי של המשאבים המיועדים לכך".

ב. במסגרת מרכז העצמאות זוכים האגפים לגמישות ועצמאות בנושאים שוטפים (טיפול בכח-אדם, תקציב, רכש והתקשרויות, חלוקת תקציבי האגף בין הלשכות), במסגרת הכללים והתקנות הקיימים: אישור הוצאה עד סכום של 7,600 ₪ באופן עצמאי וכו'.

73. ניהול תקציב ברמת אגפים ותחומים מקצועיים

א. כל מרכז נושא אגפי אחראי על ניהול התקציבים בתחום הרלוונטי באגף: בקרה על תקציבי מכסות, ניהול תקציבי פרויקטים עירוניים. כך לדוגמא: מנהל תחום זקנה אחראי על תקציבי זקנה.



- ב. בדומה, כל אחד ממנהלי האגפים אחראי על תקציבי האגף עליו הוא אחראי. כאשר האחריות העליונה היא של הנהלת המינהל: העברות תקציביות בין סעיפים וחריגות תקציב דורשות אישור הנהלת המינהל.
- ג. ניהול תקציב הרשות העירונית לקליטת עלייה הוא באחריות מנהל הרשות כולל: ניהול תקציבי מוקדי הקליטה, כח-אדם, תקציבי פעולה ותקציבים ייעודיים לפרוייקטים.
- ד. הנהלת אגף בריאות הציבור היא האחראית ברמת על לניהול תקציב הנושא (בריאות השן, בריאות בבתי ספר, קידום בריאות וכד'). תקציב התחנות לבריאות המשפחה מנוהל ע"י מנהלי האגפים האזוריים.
- ה. ניהול תקציב ברמת אגף
- (1) ברמת האגף, מנוהל התקציב ע"י מנהל האגף בסיוע ממונה מינהלה ומשאבים. תקציב זה כולל תקציבי פעולה לאגף, מכסות, תקציבים ייעודיים לפרוייקטים, תקציבי פעולה ליחידות השטח הכפופות למנהל האגף (טיפות חלב, מרכזי יום וכו').
  - (2) ממונה מינהלה ומשאבים אחראי בפועל על ניהול התקציב, כולל העברות תקציביות בין לשכות ובין סעיפים, התקשרויות עם ספקים, בדיקת יתרת תקציב לניצול ואישור או דחייה של בקשות מהלשכות.
  - (3) העברות תקציביות ברמת אגף:
    - (א) בתחילת שנה, מחולק התקציב ללשכות השייכות לאגף (כפי שמתואר בפרק 4). לשכה אשר נתקלת בחסר תקציבי בסעיף מסויים פונה למנהל האגף לבדיקה האם ניתן לקבל תקציב נוסף.
    - (ב) מנהל האגף בסיוע ממונה מינהלה ומשאבים בודק האם ניתן לבצע העברות תקציביות מאותו סעיף מלשכה ללשכה ובמידה וניתן, בסמכותו לבצע את העברה מבלי לקבל אישור מהנהלת המינהל, לדוגמא: העברה מסעיף עזרה אחרת לקשיש מלשכה ללשכה.
    - (ג) העברה תקציבית שמהותה המרת תקציבי פעולה (העברה תקציבית בין סעיפים) דורשת אישור ועדת תקציבים. לגבי כל העברה כזאת נדרש רישום מפורט של סעיפי המקור וסעיפי היעד. לדוגמא: המרת תקציב עזרה אחרת לקשיש לתקציב סיוע לתלמיד נזקק מחייבת אישור הוועדה.
- ו. ניהול תקציבי תחומים מקצועיים
- (1) מרכזי הנושאים האגפיים אחראים על ניהול המכסות בתחום הרלוונטי. תקציבי פעולה בתחומים המקצועיים מנוהלים ברמת הלשכה.

(2) מרכזי הנושא האגפיים בבריאות הציבור אחראיים על איסוף הצרכים מהתחנות לבריאות המשפחה וניהול התקציב הרלוונטי, לדוגמא: מרכזת נושא בריאות הציבור האגפית אוספת צרכים מהשטח, מתעדפת ומעבירה בקשות לממונה מינהלה ומשאבים באגף, המנהלת בפועל את התקציב. אחת לרבעון מבצעת מרכזת בריאות הציבור בדיקה מול ממונה מינהלה ומשאבים באגף לגבי יתרת התקציב, לשם תכנון המשך פעילות.

ז. ניהול מכסות

- (1) ניהול מכסות בכל התחומים – ילד ונוער, קשישים, ונכויות – מנוהל על ידי מרכזי הנושאים הרלבנטיים באגפים, אם כי כל מנהל לשכה יודע בתחילת שנה כמה מכסות עומדות לרשותו בכל נושא, והוא מחלק אותן בין הצוותים בלשכה.
- (2) במקרים בהם משרת מרכז נושא אגפית אינה מאויישת, ניהול המכסות באותו תחום מבוצע על ידי מנהל האגף באמצעות ממונה מינהלה ומשאבים באגף.
- (3) מרכזי הנושא נוטים להשאיר מספר מכסות אצלם כ"רזרבה", לצרכים שיעלו במהלך השנה.
- (4) בעבר הירקון: כל המכסות מנוהלות ברמת האגף. מרכזת הנושא האגפית מגיעה ללשכה לתכנון שנתי. כהכנה לישיבה איתה מקיימים בלשכה ישיבות נזקקות ובודקים אילו ילדים עוזבים, אילו ממשיכים ואילו צרכים חדשים עלו.

74. ניהול תקציבי פעולה ברמת הלשכה

- א. מנהלי הלשכות וראשי הצוותים מוגדרים כל אחד מהם כמנהל כולל של האזור שבאחריותו, כולל היבטים תקציביים.
- ב. במרבית הלשכות מקיימים ראשי הצוותים ישיבות תקציב/זכאות עם הצוות שלהם (בתדירות הנעה בין אחת לחודש למספר פעמים בחודש), לשם בדיקת צרכים והחלטה על חלוקת התקציב בין הצרכים השונים (או לקביעת עקרונות החלוקה).
- ג. ניהול תקציב לסיוע חומרי:

- (1) פונה המבקש סיוע חומרי צריך לעבור מבחן נזקקות ומבחן זכאות. בחינת הנזקקות מתבצעת על ידי עו"ס המבקר בבית הפונה ומחליט האם נדרש סיוע חומרי, וע"פ מבחן הנזקקות יקבע עובד זכאות בלשכה את שיעור ההיענות לבקשת הפונה. ראש הצוות אחראי על אישור הבקשה ועל אישור גובה הסיוע לפונים הזכאים.
- (2) אחד ממנהלי הלשכות מסר לביקורת כי בנהלו את תקציב הסיוע החומרי הוא מוודא ניצול מירבי ואף מעט למעלה ממנו, משום ש- 20% מהתמיכות הניתנות – מתבטלות (פג תוקף צ'ק, פונה התחרט וכד').

(3) עובדי הזכאות בלשכות מהווים למעשה את גורם הקצה המנהל את ניצול התקציב. עובדים אלה הוכשרו על ידי משרד הרווחה בקורס של שבועיים לבצע את התהליך הפרוצדורלי מול המטופלים לבדיקת עמידתם במבחן הזכאות הכלכלית.

(4) בלשכת לב העיר למשפחה: מנהלת הלשכה מקיימת ועדת זכאות, אחת לשבוע, ובה נדונות הבקשות השונות לסיוע חומרי. כל עובד המבקש סיוע חומרי עבור מטופליו נרשם לוועדה השבועית, ומציג בפניה את הבקשות לאחר התייעצות עם ראש הצוות. מנהלת הלשכה דנה בכל אחת מהבקשות ומאשרת אילו בקשות יענו. לפונה נמסרת החלטה מנומקת של הוועדה.

ד. חריגות או ניוודים:

העברות בין צוותים – באישור ראש צוות (בלשכות מסוימות באחריות מנהל הלשכה). שימוש חריג מעבר למכסת התקציב החודשי – דורשת אישור מנהל הלשכה (ע"ח מכסת החודש העוקב), או לחלופין רק נרשמת בדיעבד (תוך הקטנת היתרה בחודש העוקב). נראה כי קיימת שונות בין מנהלי הלשכות במעורבותם באישור חריגות והעברות בין הצוותים.

ה. העברות בין סעיפים:

אחד ממנהלי הלשכות מסר לביקורת כי תהליך ההעברות בין סעיפי התקציב ארוך ומסורבל (דורש כ- 4 חודשים) ולכן לעיתים לוקח סיכון ומבצע את ההעברה טרם קבלת האישור, בהנחה שהאישור ינתן.

ו. תקציב נערה במצוקה מנוהל כולו ע"י העו"ס המתמחה בנושא.

ז. תקציבי מועדוני קשישים מנוהלים על ידי מנהלי המועדונים/ מרכזים.

ח. תהליך גיהול המכסות בלשכות – צרכים חריגים

(1) אם מאותר צורך באמצע השנה, לרוב מוצאים לו פתרון ע"י מילוי מכסות שהתפנו, או ניצול מכסות רזרבה לשכתיות שלא אוישו בתחילת השנה.

(2) במקרים של צרכים נוספים או מכסות לא מנוצלות בלשכות - מרכזת הנושא באגף מתווכת להעברת מכסות בין הלשכות באגף.

(3) במקרים בהם נוצלו כל המכסות באגף – פונים מרכזי הנושא באגפים, ולעיתים גם מנהל האגף, לאגפים האחרים, בניסיון לאתר מכסה פנויה.

(4) במידה ונוצלו כל המכסות הקיימות במינהל, יפנו מהאגפים למנהלות התחומים במטה המינהל, ובד"כ יקבלו אישור לחריגה (לפחות בתחומי קשישים וילד ונוער). במקרים מיוחדים בתחום ילד ונוער, אף פונים ישירות מהאגף למשרד.



- (5) עם זאת, כאשר יש צורך במכסות נוספות מעבר להקצאה הראשונית של המשרד, נדרש תהליך מסורבל מול המשרד שבסופו הוא לרוב מחליט לכסות את החריגה, אך עד למועד האישור מוקפא הטיפול בתהליך ההשמה בשטח (להוציא מצבי חירום). הטיפול בנושא דורש השקעת תשומות עבודה ניכרות במינהל. מנהלת לשכת לב העיר לקשיש פונה בעצמה לוועדות חריגים של משרד העבודה, כדי שיממנו דרישות חריגות.
- (6) תהליך ניהול המכסות בעייתי משום ששנת לימודים מתנהלת מספטמבר עד ספטמבר, בעוד ששנת התקציב והקצאת המכסות במסגרתו היא מינואר עד דצמבר.
- (7) מכסות לנכים (משפחות אומנה לשיקום): במידה וילד נוסף נזקק לשירות – הוא נדחה או שמבקשים ממועצת העירייה אישור חריג (שבד"כ מתקבל). גם בתקציב אחזקת נכים בפנימיות, שאינו עונה על הצרכים, מועצת העירייה יכולה לאשר מקרים חריגים. כל מכסה נוספת המתקבלת במהלך השנה דורשת אישור תקציבי בעירייה מוועדת הכספים ומועצת העירייה.

### נאותות ניהול התקציב

75. הביקורת בדקה שני היבטים חשובונאיים בניהול תקציבי המינהל: עדכון תקציב (ביצוע העברות תקציביות) ונאותות רישום השריונים. להלן הממצאים:
76. עדכון התקציב – ביצוע העברות תקציביות
- א. בהיות העירייה גוף דינמי, ייתכנו במהלך השנה צרכים נוספים שלא תוקצבו בתחילת השנה, או שינויים בצרכים כפי שתוקצבו. האמצעי לעדכון סעיפי תקציב, שתוקצבו שלא בהתאם לצרכים בשטח, הוא העברות תקציביות. יתרות סעיפים שתוקצבו ביתר, מאפשרות לתגבר סעיפים שתוקצבו בחסר.
- ב. הצורך בביצוע העברות תקציביות עולה בדרך כלל כתוצאה מתקצוב סעיפים באופן שאינו אופטימלי. הסיבות לכך עשויות להיות בין היתר, תקצוב ללא התחשבות בהוצאות בפועל בשנה קודמת, חוסר זיהוי מגמות בהוצאות לאורך מספר שנים וצפי הוצאות לא מדוייק.
- ג. תהליך אישור ביצוע העברה תקציבית הינו כדלקמן:
- (1) שלב 1 - קבלת דרישה ממנהל תחום לבצע העברה תקציבית
  - (2) שלב 2 - העברה לבדיקת הנהלת החשבונות
  - (3) שלב 3 - חתימת החשב ומנהל מטה מינהל ומשאבים
  - (4) שלב 4 - אישור אגף התקציבים
  - (5) שלב 5 - אישור ועדת הכספים של העירייה

(6) שלב 6 - אישור מועצת העירייה

(7) שלב 7 - רישום העברה על ידי תקציבאים

7. הביקורת ביקשה לבדוק את נאותות ביצוע העברות התקציביות במינהל, ולשם כך בדקה מדגמית 10 העברות תקציביות מתוך דוח העברות תקציביות לשנת 2002 הכולל 115 העברות. להלן פירוט ההעברות בהם עלו ממצאים חריגים:

(1) העברה תקציבית מספר 20 – העברת 124,000 ש"ח מסעיף 84221/782 "משפחה-אגף מרכז צפון" לארבע סעיפים אחרים. בבדיקה שביצעה הביקורת ליתרת הסעיף בסוף השנה, נמצא כי הוא נמצא בחריגה תקציבית בסך כ- 35,000 ש.ו. דהינו, צפי לא מדויק לעודף בסעיף גרם בסופו של דבר לחריגה בסעיף.

בתגובה לממצא זה נמסר ע"י מנהל המינהל כי: העברה ע"ס 124,000 ש"ח מסעיף משפחה – אגף מרכז צפון, לארבעה סעיפים: החריגה בסעיף נוצרה כביכול כתוצאה מהעברת 30,000 ש"ח מסעיף צרכים מיוחדים לסעיף "טיפול בעולים במלון צידון". בטעות לא בוצעה העברה תקציבית ע"י מחלקת הנהלת החשבונות מסעיף "קליטת עלייה" לסעיף צרכים מיוחדים של האגף ע"ס 30,000 ש"ח. כך שבפועל לא הייתה חריגה תקציבית.

(2) העברת כ-800,000 ש"ח לסעיף 84232/784 "מרכזים למניעת אלימות במשפחה" ממספר סעיפים אחרים.

(א) סעיף זה תוקצב במקור, בסכום של 800,000 ש"ח. ההוצאה בפועל בגין אותו סעיף הסתכמה ב- 1,700,000 ש"ח - חריגה של כ- 212% מהתקציב המקורי. על מנת למנוע את החריגה הנ"ל בוצעה ההעברה תקציבית כוללת בסך של כ- 800,000, ובתום השנה הסעיף עמד על חריגה הקטנה מ-5%. לעומת זאת, אחד מסעיפי המקור להעברה, סעיף 8452/781 "השמת מפגרים במוסדות ממשלתיים", ממנו הועבר סכום של 67,000 ש"ח לסעיף היעד המוזכר לעיל, סיים את שנת 2002 בגירעון של 280,000 ש"ח.

(ב) בדיקת הביקורת העלתה כי הבסיס לביצוע ההעברות לעיל היה צפי הוצאות שנתי אשר הוכן ב- 12/9/02. על פי הצפי כאמור, יתרת הסעיף בתום השנה הייתה אמורה להיות בעודף של כ- 290,000 ש"ח. לפיכך, הסטייה מהצפי בסעיף "השמת מפגרים במוסדות ממשלתיים" עמדה על כ- 570,000 ש"ח. בתגובה לממצא זה נמסר ע"י מנהל המינהל כי: הגירעונות נוצרו עקב גידול משמעותי בחעריף ע"י משרד הרווחה שלא היה ידוע מראש. זהו שוב גורם אקסוגני בלתי צפוי מראש.



(3) העברת 110,000 ש"ח מתוך סעיף 8453/783 "מעון לטיפול בנכות התפתחותית" למספר סעיפים אחרים, הביאה לכך שבסוף שנת 2002 נמצא הסעיף בגירעון של 85,895 ש"ח.

#### 77. נאותות רישום השריונים

א. פעולת השריון הינה חלק ממערכת העזר של הנהלת החשבונות, אשר השימוש בה נעשה, בין היתר, לצורך רישום התחייבות מצד העירייה כלפי ספק או זכאי אחר ולצורך קיצוצים תקציביים אשר מבוצעים במהלך השנה. רישום פעולת השריון מקבילה במהותה לפעולה חשבונאית של הוצאות לתשלום. שריונים הנרשמים שלא לצורך, מונעים שימוש בסכומים המשוריינים למשימות אחרות שהתקציב נועד להן.

#### ב. שריון כקיצוץ תקציבי

(1) העירייה משתמשת בפעולת השריון גם ככלי לביצוע קיצוצים תקציביים, אשר החלטות בגינם מתקבלות אחרי תחילת השנה. פעולת הקיצוץ, מבוצעת על ידי שריון חלק מסכום הסעיף ועל ידי כך הקטנתו בגובה השריון.

(2) בשנת 2002 נרשמו בהנה"ח של העירייה לפחות 51 שריונים שהם קיצוצים בתקציב המינהל (41 מתוכם מתקציב הרווחה). סך כל השריונים הללו הסתכם בשנה זו בכ- 2,059,374 ₪

(3) בבדיקה שביצעה הביקורת נמצא כי אמנם בדוחות ניתוח התקציב אשר מבצע החשב ישנה הפרדה בין יתרת התקציב לסכום ששוריין (כך שקורא הדוחות יכול להבין שחוסר הניצול בסעיף נובע מקיצוץ תקציבי). עם זאת, בהצעת התקציב המפורסמת, הנתונים המציינים את ההוצאה בפועל לשנים קודמות אינם מפרטים את הסכום ששוריין כתוצאה מהקיצוץ התקציבי. כך שקורא עלול לחשוב שלפניו סעיף שהיה בו תת ניצול, כאשר בפועל מדובר בסעיף שקוצץ במהלך השנה.

#### ג. שריון כרישום התחייבות

(1) בשנת 2002 נרשמו בהנה"ח של העירייה, בסעיפי המינהל, לפחות 166 שריונים כרישום התחייבות לתשלום, 105 מתוכם בסעיפי תקציב הרווחה. **סך כל השריונים הללו הסתכם בשנה זו בכ- 3,077,370 ₪**, ע"פ הפירוט הבא (סכומים מעוגלים ללא אגורות):

2,244,255	סה"כ שריונים רווחה
711,629	סה"כ שריונים בריאות



121,486	סה"כ שריונים קליטה
3,077,370	סה"כ שריונים מינהל

- (2) השריונים מופיעים עדיין במערכת העזר גם לקראת סוף שנת 2003.
- (3) הביקורת בחרה להציג מספר דוגמאות המציגות את הבעייתיות שבשימוש בשריונים. תחילה יפורטו ההיבטים הבולטים העולים מן הנתונים ולאחר מכן יוצגו הנתונים עצמם.
- (א) מקרים בהם משוריין סכום המהווה מעל 50% מכלל התקציב המעודכן שאושר לסעיף.
- (ב) מקרים בהם משוריינים סכומים גבוהים המגיעים לכמה מאות אלפי שקלים (גם אם מהווה אחוז קטן יותר מסך התקציב המעודכן לאותו סעיף).
- (ג) מקרים בהם קיים שריון וסך הניצול בפועל של אותו סעיף עומד על 10%.
- (ד) מקרים בהם השריון הביא לניצול יתר בסעיף (חריגה מהתקציב).
- (ה) מקרים בהם לא נעשה שימוש בסכומים משוריינו, דוגמת הסעיף הראשון בטבלה, בו שוריינו 35,000 ש"ח (64% מהתקציב בסעיף) כהתחייבויות להעסקת קלדניות, למקומות חניה בגן העיר ולעמלה עבור קבלת שירות. אף אחד מהייעודים הללו לא בוצעו עד סוף שנת 2002, כפי שנבדק במערכת הנהלת החשבונות של המינהל.
- (ו) להלן טבלה המציגה מספר דוגמאות בולטות לנושא השריונים:





## ניצול התקציב - מעקב ובקרה

פיקוח ובקרה מבוצעים במינהל בשני היבטים מרכזיים: תקציביים ומקצועיים – ניהוליים. ממצאים לגבי בקרה מקצועית ניהולית יפורטו בפרק 10.

78. בקרה תקציבית

בהקשר זה נבחנו ההיבטים הבאים: מידת הבקרה המבוצעת, באילו תחומים, על ידי מי מבוצעת הבקרה, ובאילו שיטות.

א. בקרה ברמת המינהל (חשבות המינהל)

- 1) הבקרה התקציבית ברמת המינהל, המצויה באחריות החשב, כוללת:
  - א) בקרה כמותית: היקפי ביצוע מספריים (מספר מטופלים וכד').
  - ב) בקרה כספית: עמידה בסעיפי התקציב.
  - ג) דוח משוב על ביצוע לאגפים – חודשי.
  - ד) דוח השוואה בין תקציב עירייה לתקציב משרד – חודשי (באחריות סגנית החשב).
  - ה) דוח השוואה בין תקציב לביצוע בפועל וצפי עתידי רבעוני מועבר לכל סגל א' במינהל, לאגף תקציבים, אגף חשבות ומנכ"ל העירייה.
  - ו) דיווח על ביצוע למשרד הרווחה – אף הוא באחריות החשב. הדיווח למשרד על שינויים באיוש מכסות (כגון עזיבה מפנימייה) מבוצע לפחות אחת לשנה (לפני תחילת שנת הלימודים).

ב. עיתוי העברת דוחות מעקב תקציביים לאגפים

- 1) דוח ההשוואה בין ביצוע בפועל לבין תקציב, הנערך כאמור אחת לרבעון על ידי מחלקת החשבות של המינהל, אמור לשמש את האגפים ככלי עזר לניהול התקציב שלהם. הביקורת בדקה את עיתוי העברת דוחות המעקב התקציבי לאגפים.
- 2) לשאלת הביקורת, באיזה מועד יימסר לאגפים דוח מעקב תקציבי בגין הרבעון השני של שנת 2003, מסר חשב המינהל, כי הדוח יימסר להנהלת האגפים לקראת אמצע אוגוסט. דהיינו, המידע יגיע לאגפים כחודש וחצי לפני תחילת הרבעון הרביעי.

ג. בקרה תקציבית – ביצוע מול תכנון

- 1) תקציב הינו כלי ניהולי המתרגם את מדיניות העירייה והמינהל, למונחים כספיים המנחים את השטח. ככל שהסטייה בין התקציב לביצוע קטנה יותר, ניתן להסיק שהתכנון בוצע כהלכה ושהביצוע תאם את התכנון. לשם כך, נחוץ ניתוח נתוני

- הביצוע למול התכנון התקציבי, כולל הבהרת המקרים בהם הביצוע בפועל יצר חריגה או תת ניצול של התקציב המקורי. תוצאות הניתוח עשויות לשמש להערכת ביצועי מנהלים והמינהל כולו, כמו גם להפקת לקחים לטובת תקצוב עתידי.
- (2) הביקורת מצאה כי ניתוח הביצוע לעומת תקציב במינהל מבוסס על השוואת נתוני ביצוע בפועל לנתוני התקציב המעודכן (לאחר העברות תקציביות) ולא לתקציב המקורי (הצעת התקציב). במידה ובוצעו העברות תקציביות מסעיפים בעודף לסעיפים חורגים, קורא הדוח לא יוכל להסיק מסקנות אופרטיביות באשר לתקצוב ולביצוע.
- (3) בתגובה לשאלת הביקורת בנושא זה, מסר חשב המינהל, כי מאחר ואת השינויים בתקציב (העברות ושריונים) מאשרות ועדות חיצוניות אשר מאשרות את התקציב המקורי, אין צורך בהצגת החריגות מהתקציב המקורי.
- ד. בקרה תקציבית – אישור חריגות
- מערכת המחשב אינה מאפשרת לחשבות לרשום הוצאות החורגות ביותר מ- 5% מתקציב הסעיף. רישום הוצאה חורגת דורש אישור מנהל אגף החשבות או סגנו.
- ה. בקרה תקציבית ברמת האגף
- (1) להנהלות האגפים האזוריים עצמאות תפקודית וניהולית ניכרת. להנהלת האגף ניתנת סמכות רבה בקבלת החלטות תפעוליות וכספיות. על כן, ישנה חשיבות רבה, לדעת הביקורת, לאופן הפיקוח התקציבי והבקרה שמבצע מטה האגף על האגפים.
- (2) הבקרה על ניצול התקציב ברמת השטח מבוצעת על ידי ממונות מינהל ומשאבים באגפים, המקבלות דוחות משוב ממשרד הרווחה ובודקות אותם למול הדיווחים שמתקבלים מהלשכות. מדי רבעון הן מעבירות דיווח למנהלי הלשכות אודות הניצול התקציבי עד לאותה תקופה.
- (3) במקרים רבים ממלאים גם מרכזי הנושא באגפים תפקיד בביצוע בקרה על ניצול התקציבים בתחומם: כגון, בקרה על ניצול תקציב 'עזרה אחרת לזקן' מבוצעת מדי חודש על ידי רכזת נושא זקנה באגף מזרח; מרכז משאבי קהילה באגף מבצע בקרה על ניצול תקציב התחום.
- ו. בקרה תקציבית ברמת הלשכות
- (1) עיקר הבקרה התקציבית ברמת הלשכה מבוצעת על ידי מנהלי הלשכות באמצעות המנל"ר, המערכת הממוחשבת, בה נרשמות כל התנועות במהלך החודש. אחת לרבעון מעבירים מנהלי הלשכות דיווח הוצאות לממונה מינהל ומשאבים באגף.

- (2) ברבות מהלשכות ממלאים גם ראשי הצוותים תפקיד פעיל בבקרה על ניצול תקציבים בתחומים השונים שבאחריותם. למשל, ראשי צוותים בתחום המשפחה מנהלים מעקב ממוחשב אחר התקציבים שניתנו לסיוע חומרי. בלשכת עבר הירקון תקציב 'עזרה אחרת לזקן' מנוהל ע"י ראש צוות קשישים.
- (3) בכמה מהלשכות מינו מנהלי הלשכות עובדים אחרים בלשכה המסייעים במטלות הבקרה: למשל, בלשכת איילון, אחת העובדות ביחידת המינהל והזכאות מבצעת מעקב על ההוצאות. בלשכת חוצות יפו, מנהל הלשכה מינה את אחת העובדות לבצע בקרה על איוש המקומות במעונות, למול פלט המחשב של הוועדות. עיקר הבקרה היא כמותית. בלשכת אחווה, היות ומערכת המגל"ר חדשה, מזכירת הלשכה מנהלת גם רישום ידני אל מול הדיווחים המתקבלים מהמשרד.
- (4) מנהלי הלשכות אחראים גם על בקרת התקציב של המרכזים והמועדונים לקשישים (תקציביהן מנוהלים על ידי מנהליהם). מעת לעת מקבלים מהחברה למוסדות חינוך דוחות מעקב על ניצול התקציב לפי סעיפים. במקרים מסוימים מרכזת הזקנה האגפית היא שאחראית לבקרה על תקציבי מוסדות חינוך במועדונים.
- ז. כלים ואמצעים לביצוע בקרה – מערכות ממוחשבות
- (1) הביקורת מצאה כי בכל הנוגע לכלי מיחשוב התומכים בביצוע בקרה תקציבית, קיימות מספר בעיות ברמת האגפים והלשכות האזוריים:
- (א) מחסור בכלי מיחשוב לבעלי התפקידים המעורבים בבקרה תקציבית ברמת האגף. שלושת ממונות מנהלה ומשאבים אינן מחוברות למערכת המגל"ר. הן מסתמכות על דיווחי הלשכות מחד ודיווחי המשרד או מטה המינהל מאידך. לכמה ממרכזי הנושא האגפיים אין מחשב, ולכן הם עדיין מבצעים פעולות אלו ידנית.
- (ב) ממונות מינהלה ומשאבים באגפים אינן מחוברות למערכת החשבונאית של חשבות המינהל ולכן, אין להן אפשרות לבדוק את יתרות התקציב שלהן בזמן אמת ועליהן להסתמך על הדוחות הרבעוניים מהחשבות או לברר איתם טלפונית.
- (ג) לשכת איילון עדיין לא מחוברת למערכת הממוחשבת.
- (ד) נמסר לביקורת כי מנהלי לשכות ועובדים אינם יודעים כיצד להשתמש במערכות הממוחשבות ולכן אינם מבצעים בקרה מספקת.
- (ה) תקציב נערה במצוקה: אינו מנוהל במערכת המגל"ר ואינו מאפשר בקרה ממוחשבת ע"י מנהלי הלשכות.

- (2) מעקב ובקרה על נתונים כמותיים של מסודרים - מימון השמות חוץ ביתיות כרוך בהוצאה ניכרת. השתתפות המשרד והמסודרים במימון זה, הופכת את הצורך במעקב ובקרה מדויקים על כמות המסודרים לקריטית לגבי הוצאות העירייה. עם זאת, לא קיים קישור ממוחשב בין הרמות השונות במינהל בכל הנוגע לניצול המכסות, ומתקיים תהליך מסורבל של דיווח ובקרה, כמפורט להלן:
- (א) ברמת הלשכות מנוהלות המכסות במערכת המנל"ר. הנתונים על המסודרים מוזנים למערכת באופן ידני בכל אחת מהלשכות בגין המסודרים שתחת אחריותה. בקרת מנהלי הלשכות מבוצעת כאמור במערכת זו. בכל אחת מהלשכות נמצאת מערכת מנל"ר עצמאית.
- (ב) ברמת האגפים – היות והאגפים אינם מחוברים למערכות המנל"ר בלשכות, אין לממונה מנהלה ומשאבים באגף אפשרות לבצע מעקב ובקרה שוטפים על השמה וניצול תקציבים המבוססים על כמויות מסודרים, לכן, מסתמכים באגף על דיווחים ידניים של כל אחת מהלשכות, וריכוז ידני של נתונים אלה מספק לאגף תמונה אגפית של ניצול המכסות.
- (ג) ברמת המטה – חשבות: גם למטה המינהל אין גישה ישירה לנתוני השמת מסודרים הנרשמים במערכת המנל"ר. לצורך בקרה ברמת המטה, משתמש חשב המינהל במערכת SAS, אליה מוזנים ידנית טפסי הוועדה מהלשכות. הקלדה חוזרת זו עשויה ליצור בעיות של תזמון וטעויות אנוש בהזנת הנתונים, ולפיכך לפגוע ביכולת לבצע בקרה תקפה של נתוני הביצוע בשטח למול התקציב.
- (ד) סעיפי השמה – על פי חשב המינהל, השמות אינן מותנות בכסף אלא במכסות כמותיות פנויות. בטפסי הוועדה (התחייבות לתשלום עבור השמה חוץ ביתית) אין סכומים כספיים והן עומדות כנגד מכסות כמותיות בלבד – דבר המקשה על ביצוע בקרה תקציבית בתחום.
- (ה) למעשה, הן ברמת האגף והן ברמת המטה, לא ניתן לעקוב אחר טפסי הוועדה בזמן אמיתי ולא ניתן לדעת כמה מהם הוצאו בנקודת זמן מסוימת.
- בתגובה לממצאים מסר לביקורת מנהל המינהל כי: המנל"ר אכן אינו מחבר עדיין את כל המערכות יחדיו (בין לשכות לבין אגף ובין אגפים). יחד עם זה כל לשכה בפני עצמה היא מערכת סגורה שמנהלת את התקציבים ע"י המנל"ר בכמה נושאים: צרכים מיוחדים למשפחה, עזרה אחרת לקשיש, נערב במצוקה, תלמידים וזקקים, מכסות ילד ונוער (סידורים בקהילה ומחוז לקהילה). ניהול התקציב בלשכה או ביחידה מאפשר בדיקה



דקדקנית בכל הסעיפים של מנהל ו/או ראש צוות. עובדי מינהל וזכאות, ראשי צוותים ומנהלים בכל הלשכות קבלו הדרכה שוטפת וממשיכים לקבל הדרכה בכל השלבים של ניהול תקציבי הלשכה. העוזרות המינהליות בכל אחד מאגפי המינהל יכולות לעשות בקרה תקציבית רק לאחר קבלת פלט ממשרד הרווחה (הפלט מגיע 4-6 חודשים לאחר ההוצאה הכספית).

## פרק 10 - היבטים ארגוניים

### הקמת מינהל השירותים החברתיים - עלות מול תועלת

#### תהליך הקמת המינהל

79. מינהל השירותים החברתיים הוקם בשנת 1999, כשהוא ממזג לתוכו את אגף הרווחה, אגף בריאות הציבור, הרשות העירונית לקליטת עלייה, והרשות העירונית למלחמה בסמים, אלוהול, שיקום האסיר ודרי רחוב (יחידת דרי רחוב והיחידה לשיקום האסיר ברמת מטה הוכפפו לרשות לסמים והתמכרויות עם הקמת המינהל).

80. בתאריך 3/99 מונה מנהל אגף הרווחה למנהל מינהל השירותים החברתיים. לאחר מכן הוקמו ועדות היגוי והתקיימו ישיבות תכנון לקביעת מבנה המינהל, דרכי פעולה ותהליכי עבודה והופק החזון האסטרטגי של המינהל.

החזון האסטרטגי החדש:

- א. מינהל השירותים החברתיים הוא יחידה מקצועית בעיריית תל אביב - יפו, שייעודה שיפור איכות החיים וטיפול במצוקות חברתיות לרווחת תושבי העיר ולבריאותם.
- ב. המינהל מספק שירותי מניעה וטיפול אינטגרטיביים תחת קורת גג אחת, ללא הפסקה, בשאיפה להיות מערכת ממוקדת לקוח, חדשנית, איכותית ומקצועית, המבוססת על ערכי שוויון וצדק חברתי.
- ג. המינהל יזום, מתכנן ומפתח שירותים אוניברסליים לפרט, למשפחה ולקהילה, תוך התמקדות באוכלוסיות בעלות צרכים ייחודיים ומתן עדיפות להן לפי מדיניות ממלכתית ועירונית ומיצוי המקצועיות של העובדים וטיפוחם.
- ד. המינהל מנהיג מקצועית את השירותים החברתיים הניתנים בעיר בשותפות עם רשות ציבוריות התנדבותיות והמגזר העסקי והפרטי בקהילה ובעיר.

81. ניהול תהליך הקמת המינהל תוכנן בצורה שיטתית ומקצועית כולל אבני הדרך בציר הזמן בין אפריל 1999 לדצמבר 2001. אבני הדרך כללו את גיבוש התפיסה הכוללת, ניתוח והפקת חזון אסטרטגי, הצבת יעדים פנים ארגוניים וחוץ ארגוניים, והפעלת צוותי תכנון, פיתוח והקמה מקרב עובדי המינהל. המבנה החדש מבוסס על מודל מטריציוני, בשלושה צירים: ציר המטות המקצועיים והתומכים, ציר גאוגרפי וציר אוכלוסיות ולקוחות יעד.

82. השינוי במבנה הארגוני בוצע במספר שלבים:

א. הפיכת 4 המחלקות האזוריות ל- 3 אגפים אזוריים:

בתקופה שבין 8/00 ל- 3/01 הוקם אגף מזרח (כפיילוט) ומונתה מנהלת לאגף.

בתקופה 5/01-12/01 הוקמו אגף דרום ואגף מרכז-צפון (איחוד של 2 מחלקות קודמות). מעמדם של מנהלי המחלקות שודרג למנהלי אגפים, בהדרגה שודרג גם מעמדם של ממונות מינהל ומשאבים, הוגדרו מרכזי תחומים מקצועיים במטות האגפים (שדרוג), ובשנת 2003 שודרג גם מעמדם של מנהלי הלשכות.

ב. בינואר 2001 הוגדרו מחדש תפקידי תחום תכנון מחקר ופיתוח שהפך לתחום תכנון מידע והערכה, ושודרג מעמדם של ראשי התחומים המקצועיים במטה המינהל למנהלי תחומים, כולל הגדרה מחדש של תפקידי התחומים המקצועיים במבנה החדש.

בתקופה 3/01-5/01 הוקם מטה מינהל ומשאבים, אליו הוכפפו מחלקות (שנוהלו קודם לכן בנפרד): מיחשוב, כ"א (ששודרג למחלקת משאבי אנוש), מידע משאבים וזכאות (הוגדר מחדש כתחום בקרה וארגון), כספים, משק ותחזוקה (הוגדר מחדש כמחלקת לוגיסטיקה). במסגרת השינוי שודרג מעמדם של עובדי כ"א ועובדי המשק.

ג. באותה תקופה בוזרו תחומים מקצועיים שנוהלו במטה לאחריות האגפים האזוריים, כגון – יחידת הטיפול בנערה במצוקה, רכזי ההתנדבות, התחנות לבריאות המשפחה, סידור ילדים משפחות אומנה, וסומכות חונכות.

פונקציות מסויימות הועברו למיקום הקרוב יותר ללקוחותיהם, כגון: הטיפול בעיוורים הועבר מקומה 10 במטה למרש"ל, היחידה לטיפול במפגר הועברה מקומה 10 במטה למתחם רובננקו, עוסי"ם לקשישים הועברו מהלשכות למרכזים רבי שירותים לקשישים. תפקיד עובדות שכונתיות הוסב למוקד סיוע ישיר למשפחות נזקקות (ביקורי בית וכו'). באותה תקופה העירייה ביטלה את היחידה העירונית לחד הוריות והקימה את היחידה לקידום מעמד האשה, ושתי הפונקציות נספגו בתחום משאבי קהילה במינהל.

ד. השינוי במבנה הארגוני לווה בשינוי בתפיסת התפקוד של השירותים החברתיים בעיר: ביזור של אחריות ניהולית ליחידות השטח, הקרובות למקבלי השירותים, מתוך כוונה

לאפשר להן להתאים את שירותיהן לצרכים הייחודיים בכל אחד מאזורי העיר. מנהלי האגפים והלשכות קיבלו אחריות ניהולית, מקצועית וכספית על האזור שבאחריותם.

### עלויות הקמת המינהל

83. משאבים הושקעו בהקמת המינהל, הן במונחי עלות אותה ניתן להעריך (עלויות השידרוגים במעמד בעלי תפקידים במינהל, עלות יועצים חיצוניים שליוו את השינוי), והן במונחי עלות שאינה ניתנת להערכה (כגון שעות עבודה של כל המעורבים בתכנון, בעיצוב וביישום השינוי, תשומת לב ניהולית). להלן הנתונים שאספה הביקורת לגבי העלויות הישירות של השינוי.

84. עלויות יעוץ ארגוני, שליוו את הקמת המינהל:

בין השנים 1999 – 2001 שולמו סה"כ 154,287 ש"ח לשני יועצים ארגוניים שליוו את הקמת המינהל, ע"פ הפירוט הבא (כפי שנמסר מחשבות המינהל):

2001	2000	1999
36,541	46,825	70,921

85. עלויות שדרוגים:

א. שדרוג במעמד של בעלי תפקידים שאושרו במסגרת הקמת המינהל החדש בוצע בשני מהלכים: הראשון בוצע בשנים 2001-2002 – וכלל שדרוג במסגרתו הקימו משרות מנהלי אגפים ומשרות מנהלי תחומים. המהלך השני בוצע בשנת 2003 וכלל שדרוג של עובדים באגף מרכז-צפון ובאגף דרום, עובדי מטה, מינהל ומשק וכן הועלתה תוספת שעות גלובליות לתשעה מנהלי לשכות.

ב. הערכת אגף התקציבים לעלותו של המהלך הראשון הסתכמה בכ- 620,000 ₪ לשנה.

ג. הערכת אגף התקציבים לעלותו של המהלך השני הסתכמה בכ- 450,000 ש"ח לשנה (הכוללים 50,000 ₪ לשנה - עלות שווי התוספת בזכויות הפנסיה התקציבית). לגבי מהלך זה מסר גם המינהל את הערכתו לעלות השדרוג – 108,340 ₪ לשנה, לא כולל שדרוג מנהלי לשכות (על פי מסמך שהגיש מנהל המינהל למנכ"ל העירייה בתאריך 29.9.2002). עלות השוואת תנאי מנהלי לשכות למנהלי מחלקות – 15,000 ₪ לכל מנהל לשכה (9X) - סה"כ : 135,000 ₪ לשנה נוספים.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי שדרוג מנהלי הלשכות אינו קשור לעלויות הקמת המינהל. כמו כן קיימת אי הסכמה מתמשכת בין הערכת אגף התקציבים לבין הערכת מינהל השירותים החברתיים לגבי עלויות השדרוגים, שעד ליום תגובת המינהל לממצאי הביקורת (2.2004) טרם יושבה.

ד. על פי מנהל המינהל, המקור למימון המהלך השני של השידרוגים הינו סעיף 8411/110 (משכורת כוללת, הנהלה ושירותים מינהליים), המופיע במערכת כ"א כמק"ט 16322 – "עו"ס תפקידים מיוחדים", סעיף תקציבי בסך כ- 320,000 ₪ לשנה.

בתגובה לממצאים מסרה סגן הגזבר ומנהלת אגף התקציבים לביקורת כי: **משרת עו"ס לתפקידים מיוחדים הוצגה ע"י הנהלת המינהל לקיצוץ בשנת 2003 ומכאן שאין היא מהווה מקור לשדרוגי התקנים במסגרת הקמת המינהל.**

ה. הטבלה המפרטת את מהות השדרוג ואת הערכת העלויות לבעלי התפקידים השונים, כפי שנמסרו לביקורת, הן לפי הערכת המינהל והן לפי הערכת אגף התקציבים מצויה בידי הביקורת ולא שולבה בדו"ח משיקולי שמירה על צנעת הפרט.

86. צמצום עלויות עקב הקמת המינהל:

בעקבות הקמת המינהל, בשנים 2002-2003 בוטלו משרת עו"ס תפקידים מיוחדים (1.8.02) ומשרת רכז תעסוקה ברשות לקליטת עליה (1.2.03). משרת רכז סדרי דין צומצמה מ- 75% ל- 40% (1.7.03).

כמו כן צומצמו 35.45 משרות בבריאות הציבור עקב העברת עובדי תוכנית הורים להעסקה באמצעות העמותה לילדים בסיכון, המפעילה את התוכנית. 21.5 משרות שקוצצו ברווחה וכ- 20 משרות נוספות בבריאות קוצצו במסגרת קיצוצים כלל עירוניים. 33 משרות נוספות צומצמו עקב העברת מוסד גבעת השלושה להפעלת עמותת קש"ת.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **בעקבות הקמת המינהל, בין השנים 2000 – 2003, הושג צמצום ההשתתפות העירונית בפעולות המינהל בסך 14 מלש"ח נמו, מבלי לפגוע בשירותים הישירים ללקוחות, וזאת באמצעות הפעלת מגוון צעדים כגון: צמצום כ"א, ריכוז פונקציות וגיוס הון משותפויות. כמו כן בשנת 2004 בוטלו שתי משרות נוספות: סגן מנהל אגף בריאות הציבור (1.1.04) ומשרת רכז שיקום האסיר במטה (1.1.04).**

### הערכת התועלת של הקמת המינהל

תהליך הקמת המינהל השתרע על פני שנתיים ושמונה חודשים (אפריל 99 – דצמבר 2001). הביקורת בחנה את השלכות השינוי ותוצאותיו בנקודת הזמן של עריכת הביקורת, כ- 4 שנים לאחר תחילת הפעילות להקמת המינהל וכשנה ושלושה חודשים לאחר השלמת פריסת המבנה הארגוני.

במהלך תהליכי תכנון וגיבוש המבנה החדש של המינהל וכנגזרת מהחזון האסטרטגי הוגדרו יעדים פנים ארגונים וחוץ ארגוניים לשינוי. הביקורת בחנה עד כמה הושגו היעדים שהוגדרו.

הממצאים מבוססים על נתונים כמותיים שנמסרו לביקורת, על עדויות של המרואיינים לגבי השלכות השינוי ועל ההערכה המקצועית של הביקורת למידת הטמעת השינוי במבנה הארגוני והשלכותיו.

#### 87. ההטמעה של השינוי במבנה המינהל

מיזוג היחידות ששולבו יחד במסגרת מינהל השירותים החברתיים עם הקמתו, לא הוטמע באופן מלא. רבים מהמרואיינים ציינו כי מדובר בתהליך שעדיין לא הושלם, ויש לבחון את יעילותו ממרחק של זמן רב יותר.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: מיזוג היחידות הוטמע באופן אפקטיבי וראוי. למעט הרשות לקליטת עלייה שלא מוזגה אך שולבה ביתר שאת בעיקר בשנת 2003. החשיבות הגדולה שבהגשמת המודל הממוזג בא לידי ביטוי בין השאר בביטול הפונקציה הארגונית של אגף הרווחה וגם של אגף בריאות הציבור שהפך בפועל לתחום, למרות שנושא המשרה נושא עדיין את תואר מנהל אגף בריאות הציבור.

א. יעד פנים ארגוני: "הקמת מבנה ארגוני אינטגרטיבי, הוליסטי רב מקצועי ממוקד לקוח, מיסודו והטמעתו".

כמה מתחומי הפעילות שולבו במבנה החדש בראיה אינטגרטיבית וקודמו שיתופי הפעולה בין הלשכות לשירותים חברתיים ליחידות האחרות. היבטים אחרים שולבו חלקית או ממשיתים לתפקד בנפרד ולתת שירותים נפרדים לאוכלוסיות שבטיפולם. במקרים מסויימים נעשו מאמצים להגברת שיתוף הפעולה, אם כי התוצאות שהניבו מאמצים אלה אינן ניכרות בשטח, להערכת המרואיינים השונים. להלן הפירוט:

(1) מנהלי האגפים האזוריים משמשים כמנהלים כוללים של מגוון השירותים שמספק המינהל באזור אחריותם, שבחלקם נוהלו קודם לכן על ידי גורמים אחרים באותו אזור, כגון: תחנות טיפות חלב והיחידות לטיפול בנפגעי סמים.

(2) הכפפת הרשות לקליטת עלייה למינהל השירותים החברתיים הנה פורמלית בלבד, שכן הרשות ממשיכה להתנהל באופן עצמאי לחלוטין. נטען בפני הביקורת כי התחום נותר עצמאי, עקב היות השירות שהם מספקים אוניברסלי (לכלל אוכלוסיית העולים בעיר) ולא ע"פ אזור או רק לאוכלוסיית רווחה.

מוקדי קליטת העלייה נותרו בכפיפות לרשות לקליטת עלייה ולא הוכפפו למנהלי האגפים. ברשות לקליטת עלייה חששו מביזור המוקדים והכפפתם לאגפים, שמא הדבר יפגע בשירות לעולה, ויגרום להתעסקות ברווחה על חשבון ההיבט החברתי-תרבותי. לשם הגברת שיתוף הפעולה סיכם מנהל הרשות עם מנהל

המינהל, כי הוא ייפגש עם מנהלי אגפים, מנהלי לשכות וראשי צוותים להצגת פעילות הרשות, עידוד פנייה אליהם ותיאום פעולות משותפות.

(3) **שיתופי הפעולה של רשות הקליטה עם הלשכות לשירותים חברתיים:** הרשות ממשיכה לטפל בסיוע לעולים החדשים בתהליכי הקליטה שלהם בעיר. שירותי הרווחה מטפלים בבעיות סוציאליות של העולים החדשים במסגרת הלשכות הפזורות ברחבי העיר וזאת באמצעות עו"ס עולים – תפקיד הקיים בכל אחת מהלשכות. להערכת ממלא מקום מנהל הרשות **שיתופי הפעולה הקיימים מועטים ולמשימות בקודתיות** (כגון: ליל סדר לעולים וותיקים בשיתוף תחום זקנה; טיפול בדרי רחוב עולים בשיתוף הרשות העירונית להתמכרויות) (בין היתר השאלת עובד מרשות הקליטה ליחידת דרי רחוב), והם התקיימו גם טרם הקמת המינהל. עיקר הפעילויות המשותפות של הרשות הן עם מינהל החינוך.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: הרשות לקליטת עלייה היא יחידה קטנה ובעלת אפיון מיוחד, ולכן באופן מודע ומתוכנן לא בוצע מיזוג הרשות באגפים האזוריים. עם זאת קודמו שיתופי הפעולה עם יחידות הרווחה לגבי הפעילות השוטפת לטובת העולים תוך איגום משאבים, כגון: הקמת צוותים משותפים עם האגפים לטובת השירות לעולים הזקוקים לסיוע סוציאלי, קורסים מקצועיים משולבים עם תוכנית "הישגים", שיתוף פעולה עם עבודה קהילתית בקורסים משותפים לפעילים עולים וותיקים, ומקבצי דיור לעולים קשישים בשיתוף תחום זקנה, יזמות עסקית לנשים ועוד. שיתופים אלו לא התרחשו טרם הקמת המינהל.

(4) שילוב הרשות העירונית למלחמה בסמים במינהל השירותים החברתיים הביא לריכוז כל הפעילות המקצועית בנושא תחת קורת גג אחת. היחידה לדרי רחוב והרשות לשיקום האסיר הוכפפו לרשות להתמכרויות והיחידות לטיפול בנפגעי סמים פועלות תחת ניהולם של מנהלי האגפים האזוריים. שילוב זה הגביר את שיתוף הפעולה, התיאום והעברת המידע בין היחידות לטיפול בנפגעי סמים לבין לשכות הרווחה. במידה ואדם מטופל ביחידת הסמים, אזי גם משפחתו תטופל ביחידה במסגרת מה שמכונה "תיק אחוד". טיפול בדר רחוב קשיש יעשה בשיתוף תחום זקנה. עם זאת, הרשות ממשיכה להתקיים כגוף עצמאי בתוך המינהל ושיתופי הפעולה עם האגף לבריאות הציבור לא קודמו במידה הרצויה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: היחידות לטיפול בנפגעי סמים פועלות במסגרת האגפים האזוריים. השילוב תחת גורם ניהולי אחד איפשר תאומי פעילויות, זרימת מידע, גיבוי ארגוני והפריה מקצועית כמו גם עבודה מערכתית הלוקחת בחשבון את המכור ותופעת ההתמכרות על רקע המשפחה והסביבה.

הרשות אמנם פועלת כגוף עצמאי אך מקיימת באופן רציף מימשקי עבודה עם תחומי המטה האחרים כמו גם עם היחידות בשטח. עם הקמת המינהל נוצר קשר מקצועי גם בין מרכזי הגמילה לבין התחנות לבריאות הציבור, קשר שהוביל הן לשיתופי פעולה חברתיים והן לפרוייקטים ייחודיים.

בתגובה של מנהל הרשות להתמכרויות לממצאים (שצורפה לחומרים שהעביר המינהל לביקורת) נרשם: היתרון המרכזי מבחינתי בהקמת המינהל מאפשר לי, כמנהל הרשות, ראייה כוללנית בספקטרום עירוני רחב ובתפיסה אינטגרטיבית של רוב הנושאים במערך השירותים החברתיים. ראיית המכור והענקת טיפול אופטימלי אפשרית רק כאשר ניתן לשלב בהליך הטיפולי את כל בני המשפחה. הנגישות לפיכך לכל גורמי הטיפול תוך ראייה חוצת מינהל, מעצים את יכולת ההתערבות ומאפשר הבאתה לאופטימום הנדרש. ...

בקשר עם גורמי השטח, עבודתי מתבטאת ברוב המקרים בשיתוף פעולה ורצון כנה לפתרון בעיות תוך הצבת המטופל ומשפחתו במרכז. ... אין בכך כדי לומר כי אי הסכמות אינן מתעוררות במהלך העבודה ... אך אי הבנות או מחלוקות נפתרות בדרך כלל בדיון ענייני ואינן משאירות משקעים. ...

אין להבין מן האמור לעיל כי המצב אידיאלי ונטול חריקות או אכזבות. כך לדוגמא, אני שואף מזה מספר שנים להידוק קשרי העבודה עם האגף לרפואה ציבורית אך לצערי אינני רואה ברכה רבה בנסיונותיי. לדעתי, על האגף להיות מעורב, מבחינה רפואית פונקציונלית בכל הנעשה במרכזי הגמילה העירוניים, דוגמת פיקוח רפואי, מתן שירותי בריאות השן וכו', אך הדבר אינו נעשה וחבל. נושא הגמילה נמצא במידה רבה בתחום הפרופסיה הרפואית ומן הראוי היה כי האגף יגלה עניין ורצון להשתלב בנושא.

(5) **בריאות הציבור:** שירותי בריאות הציבור הם אוניברסליים - שרות לכל תושב. שירותי הרווחה פועלים למען אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים כגון משפחות שילדיהם בעלי מוגבלויות, משפחות קשישים וקשישים בודדים, משפחות שחוות גירושין, נפגעי אלימות במשפחה, משפחות חד הוריות ועוד.

עמדת הנהלת המינהל לגבי מיזוג שני התחומים היא "היחד בצד הייחוד". דהיינו, היה ברור שכל תחום ישמור על זהותו המקצועית, אך ישולבו יחד לקידום התיאום ושיתוף הפעולה לטובת הלקוחות. מנהלי האגפים מפעילים מערכת רב מקצועית של סגלים משותפים בפרוייקטים משותפים. מרכזות בריאות הציבור שבזרו לאגפים האזוריים יועדו לשמש כסמכות המקצועית לאחיות.

עם זאת מראיונות הביקורת עם אנשי השטח עלתה ההערכה כי המיזוג הוטמע חלקית בלבד: **אנשי בריאות הציבור** חשים כי המיזוג מלאכותי, היות ומדובר ב- 2



תחומי התמחות שונים, ועל כן להערכתם מיזוג אמיתי אינו אפשרי ומדובר למעשה רק ב"הדבקה" של יחידות שונות בעלי תחום התמחות שונה. גם להערכת המרואיינים מקרב אנשי הרווחה, המיזוג בין הרווחה לבריאות הציבור הוטמע במידה חלקית בלבד. כל תחום שמר על זהותו, המאמצים הושקעו בניצול טוב יותר של הממשקים לטובת הציבור בלבד, שיתוף הפעולה והעדכון ההדדי בין מטה בריאות הציבור והאגפים אינו מוסדר במידה מספקת ועדיין מתעוררים עימותים רבים בנוגע לסמכות ניהולית על אחיות בריאות הציבור בין שני המטות.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי:

- קיים פער בין מטה בריאות הציבור בבית שטראוס לבין אנשי בריאות הציבור באגפים האזוריים. רוב אנשי מטה בריאות הציבור בבית שטראוס עדיין לא הפנים באופן אפקטיבי את הביזור לקו, כאשר אנשי הקו בבריאות הציבור באגפים הפנימו והטמינו.
- יש לברך על כך שהמאמצים הושקעו בניצול טוב יותר של הממשקים לטובת הציבור בלבד - הדגש חייב להיות בראש ובראשונה לציבור הלקוחות.
- הרווחה והבריאות שמרו על תחומי התמחות וזהות מקצועית יחודיים אך יחד עם זאת קודמה העבודה המשותפת באמצעות הרפרנטים, והקשר הישיר והמחויבות גרמו לשיפור השרות ללקוח ובמקרים רבים להצלח נפשות.
- לדעתנו, צומצמו באופן ניכר העימותים בנוגע לסמכות ניהולית. הסמכות הניהולית והמקצועית היא בידי מרכזות בריאות הציבור הכפופה לאגף האזורי.
- שיתוף הפעולה והעדכון ההדדי נמצאים בתהליך של פיתוח מתמיד וחלוקת אחריות וסמכות באופן שיטתי וכמצופה לגבי תהליך שינוי.

כמו כן הוצגו בתגובה לממצאים מגוון פעילויות הטמעה שיזמו רכזות הנושאים השונים באגפים, כגון: גיוס תרומות לתחנות לבריאות המשפחה (אגפי מזרח ודרום); הפעלת מתנדבים בשכונות לגיוס קהל לפעילויות הקבוצתיות בתחנות בשכונות (דרום); שיווק השירותים המוצעים בתחנות לבריאות המשפחה ללקוחות פוטנציאליים (משאבי קהילה דרום); הסדרה ותיאום של תהליכי עבודה בנושאי מנהל ומשק, ושל פעילויות מקצועיות משותפות (אגפי דרום ומזרח), כולל מינוי רפרנטים לניהול הקשר בכמה מהיחידות.

הביקורת מדגישה כי התגובה מעידה על הפער בין תפיסת מטה המינהל לתפיסת השטח לגבי מידת ההטמעה של המיזוג. הביקורת מוסיפה, כי בחומר שנשלח לביקורת מהמינהל בתגובה לממצאים, נמצאה עדות נוספת לכך שעדיין קיים קושי



לגבי הגדרת הסמכות הניהולית בתחום בריאות הציבור, נכון למחצית השניה של שנת 2003 (דהיינו אף לאחר ביצוע הביקורת). (התכתבות אחות ראשית בריאות הציבור מה-20.7.03, נוהל שגובש ב-12.03).

(6) נמסר לביקורת כי **בלשכות הרווחה** אף קיימת התנגדות לשילוב עם בריאות הציבור, וכי מנהלי הלשכות באגפים השונים החליטו על נקיטת עיצומים כנגד המהלך (בגיבוי ארגון העובדים) ואינם משתפים פעולה בכל הקשור במיזוג התחום ודרכי פעולה משותפות ובשילוב בריאות הציבור ברמת האגפים האזוריים.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: ההתנגדות של מנהלי הלשכות בספטמבר 2002 נבעה על רקע רצונם להיות משודרגים למיקום משפיע במינהל ולאור העובדה שהציפייה לניהול כוללני של שירותי המינהל באזור הלשכה, באחריות מנהל לשכת הרווחה, לא יצאה לפועל, ועל רקע העומס המוטל עליהם גם נוכח הקפאות המשרות.

(7) מיזוג תחום בריאות הציבור במינהל קידם במידה מסוימת את שיתוף הפעולה בין התחומים – אך נראה כי לא במידה שהייתה צפויה:

(א) מיזוג התחומים תרם להגדלת המחוייבות הן של העו"ס והן של אחיות בריאות הציבור לשיתוף הפעולה ולסיוע ההדדי, וזאת עקב הרחבת ההכרות ההדדית ומיסוד תהליכי שיתוף פעולה שהיו קיימים גם לפני הקמת המינהל. אנשי בריאות הציבור מכירים בכך שכיום קיים יותר שיתוף פעולה בין התחומים, והם מעריכים כי הוגברה מחוייבות העו"ס לסייע לאחיות – תגובתם לפניות של אחיות מהירה ויעילה יותר, מתקיימים יותר ביקורי בית משותפים של אחיות ועו"ס וכדומה.

להערכת אנשי הרווחה, המיזוג הוביל להידוק הקשר בין הרווחה לבריאות הציבור, וכתוצאה מכך ללמידה הדדית לגבי תחומי העיסוק, היכרות אישית טובה יותר, הגדלת המחוייבות ההדדית, והרחבת הפעילויות המשותפות, וכן לשימת דגש, גם בטיפות החלב, על שירותים מיוחדים לאוכלוסיות הרווחה.

(ב) מיזוג התחומים תרם גם להרחבת פעילויות משותפות ואיגום משאבים לטובת הלקוחות, בעיקר למתן שירותים נוספים לאוכלוסיית הרווחה.

להערכת אנשי בריאות הציבור שיתוף הפעולה עם שירותי הרווחה הוא בעיקר ברמה נקודתית ולא מהותי. בפועל, לא הגיעו יותר פונים לתחנות טיפת חלב. לא בכל האגפים השקיעו בסינרגיה בין הנושאים. ברמת השטח



תחומי התמחות שונים, ועל כן להערכתם מיזוג אמיתי אינו אפשרי ומדובר למעשה רק ב"הדבקה" של יחידות שונות בעלי תחום התמחות שונה. גם להערכת המרואיינים מקרב אנשי הרווחה, המיזוג בין הרווחה לבריאות הציבור הוטמע במידה חלקית בלבד. כל תחום שמר על זהותו, המאמצים הושקעו בניצול טוב יותר של הממשקים לטובת הציבור בלבד, שיתוף הפעולה והעדכון ההדדי בין מטה בריאות הציבור והאגפים אינו מוסדר במידה מספקת ועדיין מתעוררים עימותים רבים בנוגע לסמכות ניהולית על אחיות בריאות הציבור בין שני המטות.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי:

- קיים פער בין מטה בריאות הציבור בבית שמראוס לבין אנשי בריאות הציבור באגפים האזוריים. רוב אנשי מטה בריאות הציבור בבית שמראוס עדיין לא הפנים באופן אפקטיבי את הביזור לקו, כאשר אנשי הקו בבריאות הציבור באגפים הפנימו והממיעו.
- יש לברך על כך שהמאמצים הושקעו בניצול טוב יותר של המשקים לטובת הציבור בלבד - הדגש חייב להיות בראש ובראשונה לציבור הלקוחות.
- הרווחה והבריאות שמרו על תחומי התמחות וזהות מקצועית יחודיים אך יחד עם זאת קודמה העבודה המשותפת באמצעות הרפרנטים, והקשר הישיר והמחויבות גרמו לשיפור השרות ללקוח ובמקרים רבים להצלת נפשות.
- לדעתנו, צומצמו באופן ניכר העימותים בנוגע לסמכות ניהולית. הסמכות הניהולית והמקצועית היא בידי מרכזת בריאות הציבור הכפופה לאגף האזורי.
- שיתוף הפעולה והעדכון ההדדי נמצאים בתהליך של פיתוח מתמיד וחלוקת אחריות וסמכות באופן שימתי וכמצופה לגבי תהליך שינוי.

כמו כן הוצגו בתגובה לממצאים מגוון פעילויות הטמעה שיזמו רכזות הנושאים השונים באגפים, כגון: גיוס חרומות לתחנות לבריאות המשפחה (אגפי מזרח ודרום); הפעלת מתנדבים בשכונות לניוס קהל לפעילויות הקבוצתיות בתחנות בשכונות (דרום); שיווק השירותים המוצעים בתחנות לבריאות המשפחה ללקוחות פוטנציאליים (משאבי קהילה דרום); הסדרה ותיאום של תהליכי עבודה בנושאי מנהל ומשק, ושל פעילויות מקצועיות משותפות (אגפי דרום ומזרח), כולל מינוי רפרנטים לניהול הקשר בכמה מהיחידות.

הביקורת מדגישה כי התגובה מעידה על הפער בין תפיסת מטה המינהל לתפיסת השטח לגבי מידת ההטמעה של המיזוג. הביקורת מוסיפה, כי בחומר שנשלח לביקורת מהמינהל בתגובה לממצאים, נמצאה עדות נוספת לכך שעדיין קיים קושי



בעלי תפקידים רבים מכל הרמות באגפים מסרו לביקורת כי שיתוף פעולה בין הלשכות לתחנות טיפת חלב התקיים גם טרם המיזוג.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: שיתוף פעולה בין הלשכות לתחנות טיפת חלב אכן התקיים גם טרם המיזוג, אך הוא היה נקודתי בלבד ותלוי ברצון טוב. לאחר המיזוג שיתוף הפעולה ממוסד ושיטתי, מעוגן בסמכות מחייבת ולא תלוי ביוזמה וולנטרית ורצון אינדוידואלי.

(ג) שתיים מהתוכניות שהופעלו בהרחבה בתחום בריאות הציבור - תוכנית הורים וצוות רב מקצועי – והיוו למעשה כפילות לפעילות בנושא המשפחה, הועברו בשנת 2003 לניהול תחום ילד, נוער ומשפחה במטה המינהל, והן לא יופעלו עוד במסגרת בריאות הציבור.

בתגובה לממצאים הבהיר מנהל המינהל כי: תוכנית הורים הוטמעה בתוכנית "חוסן לטף" ומופעלת ע"י העמותה לילדים בסיכון החל מינואר 2003. התוכנית כוללת הרחבת הטיפול שניתן בטיפות חלב באופן שיאפשר גם איתור ילדים הנמצאים בסיכון. רכות התוכנית, שהועברה לתחום ילד, נוער ומשפחה במטה המינהל ואחות מפקחת ראשית בריאות הציבור מעורבות באופן שוטף בתוכנית.

ב. השלכות הקמת המינהל על השרות לתושב:

(1) ביזור נושאים ותחומי אחריות לשטח, הגדיל את נגישות השירותים לאוכלוסייה איפשר יתר גמישות בעיצוב השירותים ע"פ הצרכים הייחודיים של כל אזור, ושיפר את השירות ללקוחות. לדוגמא: עובדות נערה במצוקה, שנוהלו ברמת מטה המינהל, הועברו ללשכות; רכזי התנדבות הועברו לשטח – תרם להידוק הקשר בין המטה לרכזים, לפיתוח תוכניות התנדבות מתוך הכרות טובה יותר של צרכי השטח, ולהגדלת מספר הנהנים. בתגובה לממצאים הוסיף מנהל המינהל כי: הונגשו לשטח גם חונכות סומכות, עוסי"ם טיפול במפגז ועוסי"ם טיפול בעיזור.

(2) הידוק הקשר עם בריאות הציבור הרחב את הפעילויות המשותפות של שני התחומים לטובת השירות ללקוחות, כפי שמפורט בדוגמאות לעיל.

לעומת זאת להערכת מרואיינים מתחום בריאות הציבור, היבטים מסוימים של השירות לתושב נפגעו, כגון: השתתפותן של אחיות ואחיות אחראיות תחנה בישיבות תיאום עם גורמי רווחה גוזלת זמן שירות ישיר: אחיות התחנה משתתפות בנוסף לישיבות עם הממונות המקצועיות עליהן בבריאות הציבור, גם בישיבות עם

מנהל האגף ומפגשים עם יחידות שונות ברווחה (סמים, מעונות רב תכליתיים). כתוצאה, האחיות נעדרות מהתחנות פי 1.5 יותר מאשר לפני האיחוד.

בתגובה לממצאי הביקורת מסר מנהל המינהל כי: ריבוי הישיבות של האחיות בשטח נבע בגין השתתפותן בישיבות מקצועיות עם השירותים המטפלים בגיל הרך בשכונות, לטובת שיפור השירות ללקוח. להערכת מנהלי האגפים האזוריים דוקא מפגשים אלו הגבירו את התאום והסנרגיה בין הרווחה לבריאות.

ג. יעד פנים ארגוני: "איגום מיטבי של התשתיות הפיזיות והטכנולוגיות של המינהל והתאמתם האפקטיבית לצרכי הלקוחות."

היבטים תפעוליים ותהליכי עבודה ממשיכים להתקיים במקביל בתחומים השונים. למשל:

#### 1) ניהול תקציבים:

א) המינהל פועל במסגרת 3 פרקי תקציב – רווחה, בריאות הציבור וקליטת עליה (כמתחייב מהוראות משרד הפנים). לפיכך המינהל בכל הרמות מנהל לפחות שלושה תקציבים במקביל, על כל המשתמע מכך. לא ניתן להעביר כספים המיועדים לתחום מסויים לאחד התחומים האחרים. פרויקטים משותפים ניתן לממן רק מסעיפי תקציב מיוחדים לכך, במימון עירוני. בתגובה לממצאי הביקורת מסר מנהל המינהל כי: תכנון התקציב וניהולו הוא בפירוט אינטגרטיבי. גם אם נרשם בספר התקציב בנפרד זה טכני בלבד. בתוכניות העבודה בשנים האחרונות מופיעים כבר בספר התקציב תקציבים אחדים של שלושת האגפים האזוריים.

ב) הרשות העירונית לקליטת עליה ממשיכה לנהל עצמאית את תקציבה: עיקר תקציב הרשות מורכב ממקורות חיצוניים אותם ניתן לנצל לצרכי העולים בלבד. לפיכך, מנוהלים תקציבי הרשות באופן עצמאי ונפרד מתקציבי הרווחה, אם כי הם מבוקרים על ידי חשבות המינהל.

ג) עקרונות מרכזי עצמאות ונוסחאות הקצאת התקציב לאגפים חלים על תחום הרווחה בלבד ולא על תחום בריאות הציבור (בו החלו רק לאחרונה בהגדרת עקרונות הקצאה).

בתגובה לממצאי הביקורת מסר מנהל המינהל כי: הפיילוט של מרכז עצמאות החל עוד טרם הקמת המינהל. .... בתאריך 12/3/02 סיכם מנכ"ל העירייה בפגישת עבודה עם סמנכ"ל לתכנון על ראייה הוליסטית ומרכז עצמאות אחד בעקבות השלמת הרפורמה הארגונית של מינהל אחד ואינטגרטיבי.

(ד) תקציבי כח אדם, לוגיסטיקה מיחשוב וכו' מנוהלים יחד במטה מינהל ומשאבים.

**(2) ניהול משאבי אנוש**

ניהול משאבי האנוש בתחומי הרווחה והבריאות עדיין מבוצע בנפרד, אך תחת קורת גג אחת במטה מינהל ומשאבים (קודם היה מפוצל בין 2 האגפים): ניהול מש"א מבוצע עדיין בשתי מערכות מחשב נפרדות (מתוכנן מהלך לקליטת עובדי בריאות הציבור במערכת הרווחה) ובתהליכי העבודה נפרדים.

בתגובה לממצאים מסר מנהל מטה מינהל ומשאבים כי: בשנת 2003 אורגנה מחדש חלוקת העבודה במחלקת משאבי אנוש, כך שקיים רפרנט מש"א לכל אחד מהאגפים האזוריים ורפרנט נוסף ליחידות המטה. כל רפרנט מטפל הן בעובדי רווחה והן בעובדי בריאות הציבור. כמו כן מנהלת החשבונות ועובדי מש"א מבריאות הציבור הועברו למטה מינהל ומשאבים של המינהל.

**(3) איגום משאבים – פיזי**

יחידות שפעלו קודם לשינוי במבנים נפרדים, ממשיכות לעשות כן, גם 4 שנים לאחר תחילת התהליך. השינויים הנדרשים במיקום הפיזי של היחידות שהוכפפו למינהל, לשם איגום משאבים וצמצום עלויות שכר דירה והחזקת מבנים – לא יושמו.

(א) **בניין מטה אגף בריאות הציבור** – בית שטראוס – מבנה רב חדרים, שלא כולם מנוצלים.

(ב) **התחנות לבריאות המשפחה**: יוזמו פעילויות שונות לניצול משאבי המיקום הנוספים בתחנות מחוץ לשעות הפעילות שלהן לשם קיום פעילויות למקבלי שירותים חברתיים אחרים.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: הושקעו משאבים ביצירת מתחם משותף לתחנות בריאות המשפחה ולשכת הרווחה בשד' ירושלים 110.

(ג) **משרדי הרשות לקליטת עלייה**, נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת, המשיכו לתפקד אף הם במבנה הקודם, בתשלום דמי שכירות. גם מוקדי קליטת העלייה המשיכו לתפקד במבנים הקודמים בהם פעלו.

נמסר לביקורת בתגובה לממצאים כי במחצית שנת 2003 הועברו לבסוף משרדי מטה הרשות לבית שטראוס, כמתוכנן.

#### 4) ייעול תהליכי עבודה והקצאת כח אדם

א) הקמת המינהל הביאה להארכת תהליכי רכש ולוגיסטיקה/ מינהל ומשק/ ציוד רפואי ואחזקת מבנים – לאגף בריאות הציבור: עם הקמת המינהל רוכזו תהליכים אלה במטה מינהל ומשאבים של המינהל, ואנשי בריאות הציבור נדרשים כיום להעביר את פניותיהם בנושאים אלה דרך ממונות מינהל ומשאבים באגפים. להערכת אנשי בריאות הציבור השינוי פגע ביעילות השירות הפנימי לאגף בריאות הציבור.

בתגובה לממצאים הוסיף מנהל המינהל כי: השינוי תרם להסדרת תהליכי הרכש – כיום מומינים הציוד במרוכז, אחת לחודש, ותוך ביצוע בקרה תקציבית על היקפי ההזמנות. כמו כן, טרם הקמת המינהל, הטיפול בנושא נוהל מרכזית במטה אגף בריאות הציבור והאחיות האחראיות בתחנות נדרשו לפנות למטה האגף. כיום, ניתנה הסמכות לאחיות האחראיות בטיפוח החלב, בתקלות כגון נזילות מים, זגוגיות שבורות ותחזוקה שוטפת של המבנה, להזמין ישירות אנשי מקצוע ולדווח לממונה מנהל ומשאבים באגף.

ב) חוסר איזון בעומסי העבודה של המפקחות האזוריות (מרכזות בריאות הציבור באגפים): מפתח משרד הבריאות קובע כי נדרשת מפקחת לכל 20 משרות אחיות. במינהל אמנם מתפקדות 3 מפקחות על 60 משרות, אך החלוקה הגיאוגרפית יוצרת מצב בו אחת המרכזות אחראית ל- 8 תחנות ואחרת ל- 5.

7. יעדים חוץ ארגוניים: "גיוס משאבים ואיגומם" ו-"מתן עדיפות להקצאת המשאבים העירונית והממלכתית בתחומי השירותים החברתיים".

1) תקציבי הרשות העירונית לקליטת עלייה כמעט ולא קוצצו עם הקמת המינהל, כנראה הודות לגודל המינהל ולהמשך תפקוד הרשות כחידה עצמאית. מאידך, הכפפת הרשות לקליטת עלייה למינהל השירותים החברתיים לא סייעה בהשגת משאבים לתחום זה. על-פי ממלא מקום מנהל הרשות, גיוס הכספים הנעשה במינהל, מופנה לצרכי רווחה בלבד, והרשות אינה נהנית מכך. למשל, הרשות ניסתה לא אחת לגייס כספים מקהילת לוס אנג'לס, ללא הצלחה. לכן, גיוס משאבים מתבצע על ידי הרשות באופן בלעדי, וללא פעילות עצמאית זו, היחידה לא תשרוד, היות ועיקר מקורות ההכנסה שלה מבוססים על תרומות.

בתגובה, לממצאי הביקורת מסר מנהל המינהל לעניין זה כי: הודות להקמת המינהל כמעט ולא קוצצו תקציבים ברשות, בשנים 2000 – 2003 והתמיכה הטכנולוגית לרשות שודרגה. נעשו נסיונות ע"י מנהל המינהל ומנהלת תחום משאבי הקהילה להביא את קליטת העליה לשותפות ת"א L.A, אך תוכניות של הרשות לקליטת עליה לא נמצאו מתאימות או לא קיבלו עדיפות בקרב נציגי לוס אנג'לס. יחד עם זאת גויסו תרומות לחרום שמהן נהנו גם תוכניות לעולים חדשים, למשל חוסן לעולים או סיוע פרמני לעולים והשותפות האסטרטגית של המינהל עם הג'וינט תרמה ליתר מעורבות כספית של הג'וינט בקליטת עליה.

**(2) פגיעה בתקציבי בריאות הציבור.**

לטענת מנהל אגף בריאות הציבור, כאשר נכפים קיצוצים על המינהל, שיעור הקיצוץ היחסי בתקציבי הבריאות גדול יותר בעקביות, מאשר שיעור הקיצוץ בתחומי רווחה (ראה תרשים תקציבי המינהל לפי תחומים בפרק 3). הנתונים שמציג המינהל לגבי קיצוצים בכח אדם כדוגמא, מחזקים טענה זו: בין השנים 2000-2003 קוצצו במינהל 110.17 משרות, 55.05 מתוכן קוצצו בבריאות הציבור, לעומת 21.5 שקוצצו ברווחה. 33.62 משרות נוספות קוצצו בגבעת השלושה.

בתגובה לממצאי הביקורת מסר מנהל המינהל כי: זאת משום סדרי עדיפויות לאוכלוסיות בסיכון וסכנה על פי חוק, המגמה לייעל את בריאות הציבור, ומדיניות העירייה לצמצם מעורבות בתחום בריאות הציבור.

**ה. יעד פנים ארגוני: "טיפול המשאב האנושי בראייה אינטגרטיבית".**

ניכרת פעילות ותרומה בכיוון המתוכנן אך נשמעות גם הסתייגויות, כמפורט להלן.

**(1) מנהלי האגפים נוטלים יותר אחריות על נושאים מקצועיים שונים.** כמו כן הם תופסים את השינוי באופן חיובי, כעונה על צרכי העיר והלקוחות, כתורם למוטיבציה הניהולית וכדומה.

**(2) בוצעו מספר ניכר של פעילויות הכשרה והכרות הדדית בין עובדי בריאות הציבור ועובדי הרווחה באגפים:** הרצאות או ימי עיון להעשרה מקצועית הדדית (כגון: אוריינטציה לאחיות בנושא תעסוקה, או בנושא חוק נוער וילדים בסיכון, סדנא בנושא בטיחות הילד למנהלות משפחתונים ולמדריכות במעונות, השתלמות בנושא אלימות במשפחה לשיפור יכולת האחיות לאתר נשים מוכות ולהפנותן לטיפול מתאים, קורס עזרה ראשונה למטפלות המשפחתונים, סדנא למטפלות בנושא בדיקת תפקוד לפי המתבקש במסגרת חוק סיעוד, הרצאה למרכזות מועדוני הקשישים בנושא עבודת האחיות והממשקים שלהן עם המועדונים ועוד); סיורי

הכרות הדדיים (כגון סיורי הכרות של חברי סגל ב' כולל עובדי בריאות הציבור ביחידות האגף, סיור במרפאת מתבגרים לכל עובדי המינהל, סיור היכרות של עובדי רווחה בטיפות החלב ועוד); וכן דף קשר אגפי, יום גיבוש אגפי, עלון אגפי לעובדים, שילוב עובדי בריאות הציבור בפרוייקט "איכות השירות" וכדומה. מרבית הפעילויות בוצעו ברמת אגף, בהתאם לצרכים המקומיים וביזומת הרכזות האגפיות של הנושאים השונים. לא כל הפעילויות המוזכרות בוצעו בכל האגפים.

(3) כפי שעולה מהסעיף הקודם וכפי שנמסר לביקורת - קיימת תחרות בין האגפים: פעילויות ויזמות טובות רבות אינן מועברות דיין בין האגפים. מנהלי האגפים ציינו עם זאת, כי הם מסייעים זה לזה בשעת הצורך (במידע והתייעצות, בהעברת מכסות וכדומה).

בתגובה לממצאי הביקורת מסר מנהל המינהל כי: תחרות בונה בין אגפים היא חיובית מאד, המגבירה יצירתיות השגיות ותפוקות. כמו כן קיימים מנגנונים ממוסדים להפצת מידע בין יחידות המינהל כגון: הפצת פרוטוקולים של סגלי א' באגפים האזורים בין כל האגפים ומנהלי התחומים, פורום מנהלי אגפים המתקיים אחת ל - 3 חודשים בראשות מנהל המינהל, ישיבות סגל א' אחת לשבועיים ל- 3 שעות בהן משתתפים מנהלי האגפים ומנהלי התחומים, סיכומי פ.ע. פרטניות של מנהל המינהל עם מנהלי תחומים ואגפים בסגל א' מופצים באופן קבוע לכל סגל א', הפצה מדי חודש של לוח האירועים של יחידות המינהל ע"י תחום התכנון והמידע, הפצת דו"ח חצי שנתי על פעולות המינהל.

(4) הרשות העירונית למלחמה בסמים: במבנה הקודם מרכזי הגמילה היו כפופים למנהל הרשות גם ניהולית-ארגונית, בעוד שכיום כפופים אליו מקצועית בלבד. לפיכך, כיום הקשר של מנהלי המרכזים עם מנהל הרשות פחות הדוק, מנהל הרשות מסייע להם פחות בקבלת החלטות, והבקרה על הפעילות פחות מסודרת ועקבית (כיום מבוצעת על ידי מנהלי האגפים).

בתגובה לממצאי הביקורת מסר מנהל המינהל כי: אספקת השירות באחריות מנהלי האגפים האזוריים. מנהל הרשות להתמכרויות עוסק בעבודת מטה בתאום, פיקוח, בקרה, מחקרים וניהול מידע וידע וביזום פרויקטים כלל עירוניים. קיימת בקרה מקצועית רצופה על הפעילות בשטח חרף כפיפות היחידות למנהלי האגפים. נערכות בתדירות קבועה ישיבות משותפות של מנהל הרשות עם מנהלי מרכזי הגמילה. הרכז המקצועי משתתף באופן קבוע בוועדות אבחון ועורך בדיקות פיקוח על ניהול תיקים. קיים מתן מענה מלפוני רצוף לגבי מקרים חריגים או מגעים בעייתיים עם משרדי הממשלה (רווחה, בריאות). כמו כן מתנהלים בקרה ופיקוח של האגפים.

5) פגיעה ברמה המקצועית של האחיות עקב העברתן מתחום האחריות הניהולית של המטה המקצועי בבריאות הציבור לאחריות מנהלי האגפים, החסרים ידע מקצועי בנושא.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: במהלך 2002 – 2003 אושרו לאחיות 461 ימי השתלמות בעלות כוללת של 20,998 ש"ח. כמו כן הזהות המקצועית, הסטנדרטים המקצועיים ופיתוח הידע המקצועי נשמרו בזיקה מלאה למרכזות בריאות הציבור האזוריות ולאחוזת הראשית. המערכת אמורה לדאוג שהגיבוי המקצועי לכל אנשי המקצוע המופעלים באחריותה יהיה רצוף, בעל ערך וזוה שיחרום לפיתוח המקצועי וליכולת לתת שירות לנושאים שבאחריותם. אותו דין חל גם על אחיות בריאות הציבור. כמו כן מגוון הפעילויות שהוזכרו להעשרה והכרות האחיות עם כלי עבודה נוספים מתחום הרווחה תורמים גם ליכולתן המקצועית

1. יעד פנים ארגוני: "גיבוש והטמעה של תהליכים, שיטות ונהלים לצרכי הקמה והפעלה של המינהל תוך הגדרת תפקידים, תחומי אחריות וסמכות". הביקורת בחנה יעד זה בהקשר של הגדרות התפקידים, תחומי אחריות וסמכות.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: הוגדרו, נכתבו, פורסמו והוצגו סמכויות ותפקידים של מנהלי תחומים במטה המינהל מול מטה האגף ומול הלשכות התחנות ויחידות השטח, הופעל איזו 9001 במטה מינהל ומשאבים מחוייבותו לשטח, הושלמה אמנת פנים של מחוייבות המטה לשטח (שטרם פורסמה) והוגדרו הסגלים והפורומים שיפעלו במינהל.

עם זאת, הביקורת התרשמה כי בכל רמות המינהל ובכל התחומים המקצועיים קיים קושי בהטמעת הגדרות התפקידים החדשות ובעלי תפקידים שונים מביעים תחושת אי בהירות לגבי הגדרות התפקידים במבנה החדש, בעיקר בכל הנוגע להבחנה בין תפקידי מטה ותפקידי קו. להלן פירוט הממצאים.

1) מרואיינים שונים בקו ובמטה ציינו בפני הביקורת את תחושתם כי הגדרות התפקידים של תפקידי מטה המינהל ומטה האגפים, עדיין לא הובהרו עד תומן. חסרה גם הגדרה מובנית של יחסי הגומלין בין הקו למטה. יחסים אלו מתפתחים בשטח לפי בעלי התפקידים השונים ולא לפי ההגדרה.

2) עובדי השטח טענו כי בעלי תפקידים שונים במטה המינהל עוסקים לעיתים מזדמנות בטיפול במקרים פרטניים, או בפעילויות ניהוליות וזאת למרות שטיפול, תמיכה ויעוץ במקרים פרטניים, והאחריות הניהולית מוגדרים כתחומי אחריות של האגפים. בעקבות מחאות מהשטח, פחת היקף התופעה. דוגמאות:

- (א) בתחום מטה מנהל ומשאבים נענים לפניות עובדים, במקום להעבירם לטיפול האגפים.
- (ב) המטה מפנה הוראות, חומר לידיעה – בתפוצה רחבה ולא רק דרך מרכזי הנושאים, למרות שהפצת מידע ללשכות מוגדרת כתחום אחריות מרכז נושא בהגדרת תפקידו, כמו גם האחריות ליישום הנחיות המטה בשטח.
- (ג) בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: מנהלי תחומים במטה מתערבים רק במקרים פרטניים חריגים לפי דרישת השטח וגם כיישום מסקנות/ תופעות חותכות מינהל (למשל בעקבות תחקירים). מטה מינהל ומשאבים לא נענה לפניות עובדים, אלא בהחלטות משותפות עם מנהלי אגפים/ תחומים. אם עובד מבקש פגישה עם בעל תפקיד בכיר מחובתו של זה לקבלו לשיחה כל זאת נעשה בתאום מוקדם עם הממונים הישירים על אותו עובד המבקש פגישה. מרכזי הנושאים אכן אמורים להפיץ החומר אולם בעקבות עומס רב של חומר שהצטבר באגפים – לא תמיד החומר מגיע ליעדו במועד. הפצת החומר הן למנהלים והן למרכזי הנושאים מייעלת את העבודה.
- (3) מנהלי תחומים במטה, כשהתבקשו על ידי הביקורת לתאר את תחומי פעילותם, התמקדו בעיקר בפרויקטים המבוצעים בשטח, בתיאור תהליכי העבודה בשטח וכדומה. גורמי מטה ציינו בפני הביקורת, כי למרות שהמטה אמור לבצע בקרה מקצועית על השטח, הם חשים כי אין להם לגיטימציה לעשות כן, עקב היות העובדים כפופים ניהולית למנהלי האגפים.
- הביקורת התרשמה כי אנשי המטה מתקשים להטמיע את השינוי במהות תפקידם לעומת המצב הקודם – לוותר על תפקיד ביצועי עם סמכות ניהולית לטובת תפקיד מטה, בעל אופי אסטרטגי, תכנוני, מקצועי ובקרתי בלבד.
- בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: הקמת המינהל העצימה האצלה של אחריות וסמכות מהמטה לשדה הן במשאבים והן בכוח-אדם. הקמת המינהל יצרה צורך בארגון מחדש של תהליכי העבודה כאשר האנפים פועלים כמטות באזורים ואילו במטה המינהל מושם דגש בעבודה מול הסביבה החיצונית ברמת עיר ברמה ארצית וברמה בינלאומית. מטבע הדברים אין המטה מבצע פרויקטים בעצמו אלא במקרים של פרויקטים כלל עירוניים שאינם אזוריים.
- (4) בהמשך לכך, קיים חוסר ידע בשטח לגבי תפקידם של אנשים שונים במטה והביקורת התרשמה כי השטח אינו מבין כהלכה את תפקיד המטה ולא מקבל בהבנה פעילות בקרה המבוצעת על ידי המטה, כדוגמת עדותם של עובדי שטח על כך



שדרישת המטה לדיווח על אופן הטיפול בתלונת לקוח, גורמת להם לחוש שלא סומכים עליהם. מספר מרואיינים אף ציינו כי מטה המינהל מעביר מסר כפול: ביזור אחריות לאגפים יחד עם המשך "הנחתת הוראות".

דוגמאות נוספות: לגבי משאבי קהילה נטען בפני הביקורת, כי השטח אינו מנצל את המטה ומפיק ממנו את מה שניתן להפיק בכל הקשור בגיוס משאבים ופרוייקטים. וכן, מרואיינים שונים מסרו לביקורת כי לאחר הקמת המינהל, נותרו במטה בעלי תפקידים ללא תחום אחריות מוגדר, המשמשים כיום כעוזרים של מנהל המינהל.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **לאחר הקמת המינהל לכל בעל תפקיד יש תחום אחריות מוגדר. יחד עם זאת נכון ל 2.2004, קיימים לפחות 7 בעלי תפקידים שניתן לוותר על שירותם למרות שתפקידם מוגדר, אך אפשר יהיה להסתדר בלעדי תפקיד זה או אחר.** " כמו כן הציג מנהל המינהל את תכנית בקרת חוק נוער כדוגמא לבקרה מובנית המתקבלת בשיתוף פעולה בשטח.

בבחינת תחומי האחריות המוגדרים של בעלי תפקידים במטה ובשטח, איתרה הביקורת מספר תחומי אחריות המטופלים בכל הרמות, כגון:

(א) **תמיכה מקצועית שוטפת למנהלים ועובדים:** במטה נותנים תמיכה מקצועית למרכזי התחומים באגפים כמו גם לעובדי השטח (כולל ייעוץ בנושאים הריגים או במצבי חירום וסיוע במתן השירות, קיום פגישות עם ראשי הצוותים ומרכזי הנושא באגפים). גם מרכזי הנושא באגפים אמונים על תמיכה מקצועית באנשי השטח בתחום אחריותם – והם משמשים למעשה הכתובת העיקרית לסיוע מקצועי לעובדי השטח. גם בהגדרת תפקידי מנהלי הלשכות וראשי הצוותים מצויינת אחריות להדרכה ולתמיכה מקצועית בעובדי השטח. בכל הרמות מקיימים ישיבות הדרכה ויעוץ מקצועיות עם בעלי תפקידים בשטח. עם זאת אי הבהירות הבעייתית ביותר בהקשר זה היא בין עובדי התחומים המקצועיים במטה לבין מרכזי הנושא באגפים.

(ב) **ניהול הקשר עם גורמים מחוץ למינהל:** קיימת הסכמה גורפת כי אחד התפקידים המשמעותיים ביותר של המטה הוא ניהול הקשר עם גורמי חוץ. במטה אף מציינים כי הקשר מול משרד הרווחה מתבצע רק ברמת מטה וכי גופי השטח כמעט ואינם עובדים מול המשרד. במטה משקיעים זמן רב בניהול ממשק זה.

**בהגדרת תפקיד מרכז נושא אגפי:** ייצוג האגף בנושא המקצועי הרלוונטי וקיום קשר עם הגורמים והשירותים השונים הפועלים למענם (כגון משרד

הרווחה, קופות החולים באזור, משרד הבריאות). (למעט מרכזת נושא בריאות הציבור, שאינה מקיימת קשר עם משרד הבריאות. האחות המפקחת הראשית ומרכזת שטח סיעודי אם וילד אמונות על קיום הקשר המקצועי השוטף עם משרד הבריאות).

**בהגדרת תפקיד מנהל לשכה:** קשר מול משרד הרווחה במקרים חריגים. **ראש צוות:** פיתוח קשרי עבודה עם ארגונים המפעילים פתרונות מוסדיים והפניית לקוחות לטיפולם.

גם בראיונות שערכה הביקורת נראה כי הן גורמים בלשכות מסוימות, הן מרכזי נושא אגפיים, והן מנהלי אגפים מקיימים קשר עם גורמי חוץ, ובראשם משרד הרווחה.

**גיוס משאבים:** גם נושא זה מוזכר תכופות כתחום אחריות מרכזי של המטה. (ג) בהגדרת תפקיד מרכז נושא אגפי: גיוס ואיגום משאבים לפרוייקטים ביוזמת האגף. מנהל לשכה: גיוס משאבים – מול מטה המינהל וגורמים מקומיים.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **בשל הקיצוצים שחלו על המינהל, הנחה מנהל המינהל את העובדים להירתם לגיוס משאבים לטובת האוכלוסייה והטיל על תחום משאבי הקהילה לרכז את הנושא. המינהל פועל לגיוס תרומות באופן יזום על ידי כל רמות התפקידים (לשכות, אגפים, תחומים מקצועיים, מטה המינהל). התרומות מרוכזות ומנוהלות אדמיניסטרטיבית על ידי תחום משאבי הקהילה (או ביחידות המקבלות אותן ישירות). יחד עם זאת תמיד יש מקום לשפר ולשאוף למציאות.**

**קביעת מדיניות:** מופיע (בתמציתיות, יש לומר) בתחומי האחריות של (ד) התחומים המקצועיים במטה המינהל וכן בהגדרת תפקיד ראש צוות (ע"פ התע"ס): "השתתפות בקביעת מדיניות המחלקה לשירותים חברתיים ובקביעת תוכנית העבודה המחלקתית, בהתאמה לחקיקה ולמדיניות המשרד".

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **בח"א, בגלל גודלה, המדיניות נקבעת עם נציגי השטח שהם מנהלי האגפים.**

בין תחומי האחריות המרכזים של מטה המינהל: **פיתוח שירותים ותוכניות וייזום ופיתוח רשתות ושותפויות אסטרטגיות ארגוניות ומקצועיות עם עמותות וארגונים.** (ה)

**בהגדרת התפקיד של מרכזי נושא אגפיים:** יזום פרויקטים, תמיכה בהטמעת פרויקטים, הכנת תוכניות תוך תאום עם הגורמים הפועלים



בתחום, סיוע בהנעת פרויקטים המגיעים ממטה המינהל והפעלתם בשטח בשיתוף הלשכה הספציפית. לדוגמא: רכז קשישים מסייע באיסוף חומר והכנת תוכנית לפרוייקט "שכונה תומכת". וכן - איתור וזיהוי צרכים של האוכלוסייה בתחום הרלוונטי ובהתאם יזום ופיתוח שירותים חדשים ושימור השירותים הקיימים.

**בהגדרת תפקיד מנהל לשכה:** פיתוח פרויקטים המתאימים לצרכי האוכלוסייה באזור.

**בהגדרת תפקיד ראש צוות:** פיתוח ומתן שירותים לתושבים באזור גיאוגרפי מוגדר, תוך התחשבות בקבוצות אוכלוסייה וביחסי הגומלין ביניהן, ותוך שותפות עם מערכות מקצועיות אחרות, ארגונים וולונטריים, גופים ציבוריים וכלכליים, המנהיגות המקומית והתושבים.

מנהלי התחומים המקצועיים במטה טענו בפני הביקורת כי הם אחראים לייזום, תכנון והטמעת פרויקטים. עם זאת, מנהלי האגפים, מרכזי נושא באגפים, מנהלי לשכות ואף עובדים בלשכות טענו כי מרבית הפרוייקטים המופעלים הינם פרי יוזמתם מתוך היכרותם את צרכי השטח. משום כך, התקשתה הביקורת להעריך לאיזה שיעור מבין הפרוייקטים היזומים אחראים אנשי המטה, ולאיזה שיעור אחראים אנשי השטח. הביקורת התרשמה כי כל אחד מהמעורבים מבקש לזקוף לזכותו את האחריות.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: בכל ייזום, תכנון והפעלה של פרויקטים מתקיים תהליך מסודר במסגרתו נבחנת התכנות היוזמה ומוגדר גורם אחראי לתכנון וגורם אחראי לביצוע, בכל מקרה לגופו של עניין. אכן יש פרויקטים יזומים ע"י מטה מינהל ויש ע"י השטח - אך הגדרת גורם אחראי קיימת בכל מקרה. אין סיבה לאי בהירות.

(6) הביקורת התרשמה כי על אף שנוסחו הגדרות תפקידים למרכזי נושא באגפים ולמנהלי לשכות, ישנם בפועל מקרים בהם ממלאי התפקידים עצמם, או מי שנדרשים לשירותיהם, חשים אי בהירות מסויימת לגבי הגדרת התפקיד בפועל, למשל:

(א) "מרכזי הנושאים באגפים אמורים להיות אחראיים בתחום מסוים ולמעשה קיבלו תפקיד עם המון אחריות אך נטול סמכות דבר המקשה עליהם לתפקד". "התקשינו להטמיע את תפקיד המרכזת ונדרש זמן עד שהוסדר הממשק עם השטח" (בתחום המשפחה).

- (ב) כמה ממנהלי השכוח מסרו לביקורת כי ריבוי שכבות הניהול מצמצם את יכולת ההשפעה של מנהל השכוח. להערכת כמה מהם חסרה להם עצמאות בנושאי משאבים וכח-אדם. כמה ממנהלי השכוח ציינו כי אינם יודעים מה סמכויותיהם כמנהלים.
- (ג) בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **מנהל המינהל יזם השקעה לאורך שנה לפיתוח מנהלי השכוח בסיוע גורם חיצוני. עם זאת, במערכת ארגונית תמיד קיימים מנהלים מסוימים שרוצים יותר השפעה וכח.**
- (7) קיימים קונפליקטים בין מטה בריאות הציבור למנהלי האגפים לגבי סמכות ניהולית: הסמכות הניהולית על אחיות בריאות הציבור בתחנות הועברה למנהלי האגפים, אך מטה בריאות הציבור עדיין אחראי מקצועית לתפקודם. התערבות בעלי תפקידים במטה בריאות הציבור בנושאים יומיומיים בשטח גורמת לחיכוכים מרובים בנוגע לניהול כח האדם בתחום ולגבי הגורם האחראי לפעולות כגון גיוס כח-אדם, יציאה להשתלמויות, המלצה על קידום אחות או על קיצור פז"מ, ועוד.
- לגבי חלק מהנושאים הצליחו להגיע להסכמה שנכתבה כנוהל, חלקם נותרו עדיין ללא מענה. להלן שלוש דוגמאות:
- (א) ויכוח התעורר סביב השאלה כיצד למנות אחות אחראית תחנה. האחות המפקחת הראשית בבריאות הציבור פנתה לגורמים שונים במשרד הבריאות (אחות ראשית, אחות מפקחת והאיגוד המקצועי) כדי לקדם החלטה על נוהל אחיד לנושא. אחד ממנהלי האגפים התנגד לנוהל ורק לאחר התערבות מנהל המינהל הוחלט על פתרון.
- (ב) מנהל אגף המליץ על מינוי קבע לאחות שסיימה את המינוי הזמני שלה.
- (ג) מנהלי האגפים סירבו לביזור אחיות בתי הספר ולכן כיום כפופות האחיות רשמית לאחות המפקחת הראשית ולא לאגפים. עם זאת, האחות המפקחת הראשית החליטה להשאיר את אחיות בתי הספר בכפופות למפקחות האזוריות וזאת מבלי לקבל את הסכמת מנהלי האגפים לכך, כפי שהיה מקובל עוד טרם הקמת המינהל.
- ז. **יעד פנים ארגוני: "פיתוח והפעלה של מערכת תקשורת ארגונית פתוחה, רשתית, מגיבה עם היזון חוזר".**
- בוצעו מהלכים רבים להעברת מידע רוחבית בתוך המינהל. עם זאת, רבים מהמרוויינים מקרב עובדי השטח הביעו תחושה כי קיים נתק בינם לבין המטה, כי המטה מתמקד בסדרי



עדיפויות שאינם תואמים את צרכי השטח, וכי קיימות בעיות גם במכוונות השירות של מטה המינהל כלפי השטח, כפי שיפורט בחלק הבא בפרק זה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: מתקיימים ערוצי קשר רבים, כגון: "הפעלת אינטרנט, אינטראנט וניהול הידע, הפצת פרוטוקולים סגל א' + ב' לכולם + מנהלי לשכות, פרוטוקולים פ.ע פרמני של מנהל המינהל עם מנהלי התחומים והאגפים מופצים לסגל א', מפגשים רבים ברמת מנהלי אגפים מנהלי תחומים ומנהלי לשכות, מנהל המינהל ומטהו מבקרים באופן קבוע אחת לשנה במפגשי אחרון העובדים עם כל לשכה ולשכה. תהליך הכנת תוכניות עבודה נעשה באופן שיטתי ומובנה ברמת סגל ב' (כולל הצגת סדרי עדיפויות יעדים, קיום דיאלוג ודיון, ופרסום ההחלטות).

ח. יעד חרץ ארגוני: "פיתוח עצמאות המינהל תוך הפחתת התלות במנגנוני חרץ עירוניים וממשלתיים".

יעד זה קשור לפיתוח שותפויות וגיוס משאבים מגורמי חרץ. ממצאי הביקורת מלמדים כי אכן מושקעים משאבים ניכרים במימושו של יעד זה, ואכן מתקיימות שותפויות עם מספר רב של גורמים חיצוניים שונים לשם שמירה ובעיקר הרחבה של היקף שירותים נרחב לציבור, תוך צמצום העלויות הישירות לעירייה. השגת משאבים מגורמים נוספים אכן מפחיתה את תלות המינהל בתקציבי הממשלה, ההולכים ופוחתים בעידן של עליה מתמדת בצרכי אוכלוסיית הרווחה.

## הערכת המבנה הארגוני של המינהל

בפרק זה יפורטו ממצאי הביקורת לגבי היבטים שונים במבנה הארגוני של המינהל, המשפיעים על יעילות ועל אפקטיביות ניצול המשאבים המוקצים למינהל לטובת ביצוע משימותיו.

### היחס בין מספר עובדי המטה למספר עובדי השטח

88. הביקורת בחנה את כמות העובדים המבצעים תפקידי מטה (הכולל את מנהלי ועובדי הנהלה ושירותים מינהליים במטה המינהל, את מנהלי ועובדי התחומים המקצועיים במטה המינהל, ואת הנהלות האגפים) לעומת כמות העובדים המבצעים תפקידי שטח ואחראים על מתן השרות לתושב (כולל: מנהלים ועובדים בלשכות וביחידות השירות בשטח, כולל אלו הכפופות למנהלי תחומים במטה, כגון היחידה לטיפול באדם המפגר). הנתונים נלקחו מתוך דיווח המינהל ומטות האגפים לגבי מצבת כח האדם בפועל נכון ליוני 2003, וכוללים נתוני משרות תקניות ומשרות חולפות (כולל עובדי מוסדות חינוך). מטרת הבדיקה הייתה לבחון את הקצאת המשאבים בין שני החלקים הארגוניים ואת הסבירות ביחס המספרי ביניהם.



89. פירוט הממצאים:

- א. עובדי מטה: סה"כ – 133 עובדים, 119.23 תקנים ומשרות חולפות מאויישים.
  - ב. עובדי שטח: סה"כ – 537 עובדים, 412.78 תקנים ומשרות חולפות מאויישים.
  - ג. היחס בין השניים: על כל 4 עובדי שטח יש עובד מטה אחד (מספרי עובדים) או על כל 3.4 תקני שטח – תקן אחד במטה (תקנים).
  - ד. עלות העסקת עובדי מוסדות חינוך בשנת 2002 עמדה על כ- 12,723,000 ₪.
  - ה. עובדי מוסדות חינוך משוייכים לפרוייקטים או לפעולות רווחה שונות ומוצגים כעובדי שטח.
- בפועל, 5.5 משרות (8 עובדים) מועסקים באמצעות מוסדות חינוך במטה המינהל (עפ"י דיווח המינהל). הביקורת לא ערכה בדיקה בשטח לברר האם אכן כל העובדים מועסקים בפרוייקטים, ולכן, לא יכלה להציג את עלות העסקת עובדי המטה מול עלות עובדי השטח המועסקים באמצעות החברה למוסדות חינוך.

90. רבים מהמרוויינים (כולל במטה המינהל) ציינו בפני הביקורת כי המטה גדול מידי וכי לא מוקצים די משאבים לשטח. נמסר לביקורת גם כי קיימת מתיחות בין המטה לאגפים בנושא זה, הפוגעת בשיתוף הפעולה בין המטה לקו ולכן גם ביכולת לשפר את השירות לתושבים.

בתשובה לשאלת הביקורת בהקשר זה השיב מנהל המינהל, כי במטה המינהל ישנם 22 עובדים אשר ניתן לוותר על שירותיהם ולהמירם בעובדי שטח, אך מפאת הסכמים קיבוציים לא ניתן לבצע את השינויים הללו.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: מנהל המינהל דיווח על 22 עובדים אשר **רובם אינם עוסקים בשירות ישיר והנמצאים במטות (קומה 10, בית הבריאות, רשות לקליטת עליה, והאגפים האזוריים)**. עובדים אלו **קבועים** ונחלשו בעבודתם או שאין יותר צורך בתפקיד. ניתן לוותר על שירותם ובעלות הכספית לחגבר את השירות הישיר. במהלך 2003 בוצעו כבר הפחתות. גם לשנת 2004 חלק מהאנשים כלולים בפיטורי עירייה 1.64%, ובנוסף לכך מנהל המינהל מנהל מו"מ עם הנהלת העירייה לאפשר פיטורין של 7 עובדים נוספים. פיטורין של עובדים קבועים דורשים הסכמת ארגון העובדים ואישור מועצת העיר. כמה מ-22 עובדים אלה כבר פרשו או הופרשו במהלך 4 השנים האחרונות.

מנהל המינהל הציג בפני הביקורת נתונים מעודכנים ליום 8.12.03 בהקשר זה לפיהם: **מטה המינהל מהווה 17.5% מסך עובדי המינהל. על כל 5.5 עובדי שטח יש 1 עובד מטה.**

הביקורת מבהירה כי נתונים אלה כוללים מנהלים במטה בלבד ואינם כוללים עובדי מטה מובהקים, כגון פקידי משאבי אנוש ומנהלי חשבונות במחלקת הכספים.



### מספר תקנים המוקפאים במטה לעומת מספר התקנים המוקפאים בשטח

91. הביקורת בחנה את היחס שבין התקנים המוקפאים בשטח לבין התקנים המוקפאים במטה, כנתון משלים לבחינת נאותות ניצול כח האדם במינהל למול משימותיו השונות.
92. מדיווחי המינהל עולה, כי נכון למועד עריכת הביקורת, יוני 2003, מוקפאות 48.19 משרות במינהל, על פי ההתפלגות הבאה:

מספר עובדים שאישו תקנים אלה	מספר תקנים מוקפאים	יחידה ארגונית
9	4.78	מטה המינהל
10	6.30	מטה בריאות הציבור
20	13.31	אגף מזרח
17	14.55	אגף דרום
15	9.25	אגף מרכז צפון

(הערה: הנתונים בטבלה משייכים תקנים מוקפאים ביחידות שירות הכפופות למטה כגון דרי רחוב והיחידה לטיפול בנכויות התפתחותיות, למטה המינהל ולא לאגפים, בשונה מכפי שנספרו בסעיף הקודם לעיל. הטבלה כוללת הקפאות בתקנים ובמשרות חולפות גם יחד)

93. מהטבלה עולה כי באגפים מוקפאים כ-9% מסה"כ מספר התקנים (37.11 תקנים) ובמטה המינהל מוקפאים כ-9.3% מסה"כ מספר התקנים (11.08 תקנים). מבחינת מספרי העובדים שאישו משרות אלה עולה שבמטה חסרים 19 עובדים ובאגפים חסרים 52 עובדים.
94. בבחינת שיעור התקנים המוקפאים בכל אחד מהאגפים, נמצא כי: באגף מרכז צפון הוקפאו 7.9% מהתקנים (9.25 מתוך 116.45), באגף מזרח הוקפאו 12.9% מהתקנים (13.31 מתוך 103.05) ובאגף דרום הוקפאו 11.4% מהתקנים (14.55 מתוך 127.56).
95. מרבית המשרות המוקפאות באגפים הן של בעלי תפקידים נותני שירות (עו"ס כוללני, עו"ס קשישים, פקידי סעד, עובדים קהילתיים וכדומה). כמו כן קיימות משרות אחיות בריאות הציבור, שלא ניתן לגביהן אישור איוש.
96. ההסבר שניתן לביקורת להבדל בכמות הקפאות התקנים הוא כי בשטח קיים שיעור גבוה יותר של עובדות צעירות, שיוצאות לחופשות לידה, והתקן שלהן אינו מאויש בזמן חופשתן. עובדות אלה גם נוטות יותר לעזוב את עבודתן, והתקנים שלהן מוקפאים. לאור כל אלה נוצרת בשטח מצוקת כ"א הפוגעת בשירות. לעומת זאת, במטה כמעט ואין עובדים צעירים ולכן מיעוט הקפאות תקנים.

97. השלכות הקפאת התקנים בשטח, על-פי ממצאי הביקורת:

א. הגדלת עומס העבודה על העובדים הנותרים, ובעקבות זאת פגיעה באיכות הטיפול והשירות וכן עליה בשחיקה של העובדים. דוגמאות:

- 1) בלשכת לב העיר לקשיש, מוקפאות 2 משרות עו"ס זקנה. 650 התיקים שהיו בטיפולן פוזרו בין העובדות האחרות.
- 2) באגף מזרח, מוקפאת משרת עו"ס חד הוריות. עובדת סמך מקצועית בחלקיות משרה מלווה את המרכז האגפי לחד הוריות.
- 3) בלשכת עבר הירקון מנהלת מועדון נווה שרת בחופשת לידה, המזכירה ממלאת את מקומה.
- 4) בלשכת אפיקים: אחת מ-3 עובדות יחידת המעקב במשרות חלקיות נמצאת בחופשת לידה ול-355 המשפחות שבטיפול, אין כרגע מענה, אלא במקרי חירום.
- 5) העובדים לא מוכנים לקבל פרויקטים נוספים בגלל עומס העבודה.
- 6) לדברי רבים מהמרואינים, בשנים האחרונות בעקבות הקיצוצים, מבצעים פחות פניה ואיתור ייזומים בקהילה. קולטים מטופלים בעיקר על בסיס מידע מהקהילה, בתי הספר, שכנים ומשפחות שפונות בעצמן. בעבר היו מבקרים יותר במעונות יום ובבתי הספר ונתנו יעוץ לכלל הציבור ולא רק ללקוחות הרווחה.
- 7) מרואיינים רבים דיווחו בהקשר זה על תחושה קשה ועל התמרמרות מצד העובדים עקב הקפאות משרות וקיצוצים בהשתלמויות והדרכות. תחושה זו נובעת מהקושי של העובדים לספק שירות ברמה נאותה להערכתם, לאור עומסי העבודה הכמותיים עימם הם נדרשים להתמודד, במצב של מחסור בכח-אדם. "בגלל העומס הכמותי, נפגע ההיבט האיכותי-טיפולי", "המחסור בכח-אדם בשטח, פוגע באיכות העבודה וביכולת לבצע עבודת מניעה כהלכה", "לא מצליחים להגיע לכל המטופלים".

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: בעקבות המצב הכספי של העירייה היה צמצום בהשתלמויות. יחד עם זאת נקבעה מדיניות מסודרת שגובשה בנוהל פנימי מסודר; אכן יש עומסים אך ההתערבות המקצועית למטופלים נעשית על פי סדרי עדיפויות של סיכון וסכנה; אין ספק שיש לתגבר את כח האדם ולבטל ההקפאות.

ב. מנהלים בכל הרמות לוקחים על עצמם תפקידים נוספים על תפקידם, על חשבון זמן ניהול וזמינותם לעובדים הכפופים להם. דוגמאות:

- 1) באגף מרכז צפון, משרת ראש צוות זקנה מוקפאת. מנהלת הלשכה מטפלת בתחומי אחריותו. פוגע בניהול הלשכה ובהדרכת הצוות.

- (2) באגף מרכז צפון, מנהלת לשכת לב העיר לקשיש מתפקדת גם כמרכזת זקנה אגפית, ומנהלת לשכת לב העיר למשפחה מתפקדת גם כמרכזת נושא משפחה אגפית, והן נדרשות לעסוק בנושאי רוחב אזוריים על חשבון זמן הניהול שלהן בלשכה.
- בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: הן אינן נדרשות לעסוק בנושאי רוחב אזוריים אלא בהעדר פונקציה של מרכזת, מוטלות עליהן משימות נוספות לגבי אזור אחריותן בלבד, שבאגפים אחרים ממלאים אותן מרכזי נושאים.
- (3) באגף מזרח, מנהלת אחת הלשכות משמשת גם כרכזת נכויות אגפית. לשם מילוי תפקידה היא נעזרת באחד מראשי הצוותים בלשכה בקשר מול בתי ספר מיוחדים, ובעוזרת המינהלית בלשכה לצרכי בקרה תקציבית בתחום תעסוקה מוגנת (דורש מידה ניכרת של בקרה בגלל תחלופה גבוהה של מסודרים). הזמן הנדרש למילוי תפקיד זה בא על חשבון ניהול הלשכה והזמינות לעובדים.
- (4) בלשכת איילון, אחת מראשי הצוותים, מטפלת גם ב- 140 תיקים של עובדת שפרשה.
- (5) לראש צוות בלשכת אפיקים משוייכים גם 18 תיקים אינטנסיביים, והדבר בא על חשבון ניהול הצוות, פיקוח על עובדים והדרכה מקצועית, וגורר השקעת זמן ניכרת של העובדת על חשבון זמנה הפרטי.
- בתגובת המינהל לסעיפים 4-5 לעיל נרשם: **כיום חלק גדול מחיקי הממופלים בוורו לעובדי השטח.**
- (6) מנהל אגף דרום ממלא תפקיד נוסף ברמת המינהל: ניהול נושא הכוונות, הדורש זמינות 24 שעות לאישור הוצאת מטופל מביתו או הוצאות כספיות אחרות ולסיוע בקבלת החלטות.
- (7) מנהלת אגף מזרח מסרה לביקורת כי הקצאת תחום אחריות ניהולי נוסף לבעלי תפקידים במטה האגף (לרוב מנהלי יחידות שטח) היא מדיניות מכוונת באגף זה, הן כדרך להתמודד עם הצורך בקיצוצים והקפאות, והן שאיפה למטה אגף מצומצם ככל שניתן. "כל עובד שניתן להעביר לשטח – מעבירים".
- בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: מדיניות מנהל המינהל המיושמת לאורך השנים היא מחיחת מנהלים למשימות נוספות וזאת על מנת לצמצם מנגנונים ותקורות נוספות. חשוב גם לציין שמדיניות האגפים לנייד תפקידים ניהוליים (ר"צ ומנהלי לשכות) לסיוע לשירות הישיר היא נכונה ומושכלת במצב של הקפאות ומחסור.

ג. פגיעה בתמיכה המקצועית בעובדים, עקב אי איוש משרות מרכזי נושא באגפים למשל:



- (1) אי איוש תפקיד מרכז זקנה באגף דרום, קריטי במיוחד, בהיות עו"ס קשישים כפופים לראשי צוותים מתחום המשפחה. רבים מהמרוויגים ציינו את הקושי הנובע מהעדר גורם מקצועי המכוון לנושא ברמת האגף ואת הפגיעה בתחום הזקנה באגף (אין מי שדואג למשאבי התחום, אין ייזום של פרויקטים חדשים בתחום וכדומה). כמענה לכך, נדרשים אנשי תחום זקנה במטה המינהל להשקיע יותר בתמיכה בעובדים באגף זה וכן רכזת נכויות באגף דרום מטפלת גם בהשמת קשישים בבתי אבות.
- (2) באגף מרכז צפון: מנהלת לשכת לב העיר לקשיש מתפקדת גם כמרכזת זקנה אגפית, ומנהלת לשכת לב העיר למשפחה מתפקדת גם כמרכזת נושא משפחה. בפועל, שתיהן מנהלות הלשכות מספקות מענה לעובדי הלשכות שלהן בלבד, ולשכת עבר הירקון אינה מקבלת שירות בשני הנושאים. מנהלת האגף הודתה בפני הביקורת כי איוש משרות מרכזי תחומים בנושאי משפחה וזקנה על ידי מנהלי הלשכות באזור מרכז העיר מותיר את עובדי לשכת עבר הירקון ללא שירות, הדרכה וייעוץ מקצועי, אך לטענתה, עובדי לשכה זו אינם זקוקים לשירותים בתחומים אלו.
- בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: בהעדר מרכזת נושא זקנה ונושא משפחה, ממלאת מנהלת האגף את הפונקציה של תיאום בין לשכת לב העיר לגיל הזהב וצוות הקשישים בלשכת עבר הירקון ובין לשכת לב העיר למשפחה ללשכת עבר הירקון. מנהלת האגף מקבלת סיוע ממנהלת תחום הזקנה במטה האגף.
- (3) מנהלת לשכה באגף מזרח, המשמשת גם כרכזת נכויות, ציינה בפני הביקורת כי תפקודה כרכזת הנושא חלקי, היות והיא עדיין לומדת אותו ולא חשה מקצועית דיה כדי לפתח פרויקטים בתחום.
- ד. אי איוש משרות מנהלי לשכה יוצר אף הוא קושי (שניים באגף דרום, ואחת באגף מזרח): **באגף דרום**, מטיל עומס ניהולי על מנהל האגף, הנדרש לסייע בקבלת החלטות. בשער יפו, מילאו עד כה את התפקיד שתי ראשי הצוותים בלשכה, כממלאות מקום, לתקופות של חצי שנה לסירוגין. כיום מסרבות להמשיך בכך, עקב הפגיעה בעבודתן המקצועית מול הצוותים. **באגף מזרח**, מרכזת נושא ילד, נוער ומשפחה באגף ממלאת את מקומה של אחת ממנהלות הלשכות שיצאה לחצי שנה חופשה ללא תשלום. עובדת זו ממשיכה לתפקד במקביל גם בתפקידה כמרכזת אגפית.
- ה. בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: ההקפאות היא מדיניות העירייה בשנים האחרונות.



## היחס בין עובדי מזכירות ומנהלה במטה לעומת בשטח

98. להלן ממצאי הביקורת לגבי כמות תקני מזכירות, ומספר עובדות מזכירות במינהל (כולל הבחנה בין עובדות עירייה לעובדות החברה למוסדות חינוך):

מוסדות חינוך		עירוני		התחום
עובדים	תקנים	עובדים	תקנים	
1	0.75	2	2	מטה המינהל
1	1	2	2	מטה מנהל ומשאבים
		1	0.75	תכנון מידע והערכה
		1	1	מרט"ל
		1	1	זקנה
		1	1	ילד נוער ומשפחה
		2	2	סמים וכו'
		2	2	משאבי קהילה
		1	1	נכויות
		1	1	קליטת עליה
		4	3.5	בריאות הציבור
		3	2.5	מטה אגף דרום
1	0.75	2	1.5	מטה אגף מזרח
		1	1	מטה אגף מרכז צפון
<b>3</b>	<b>2.5</b>	<b>24</b>	<b>22.25</b>	<b>סה"כ מטה</b>
		1	1	נכויות – בית הגרא (יחידת שטח)
1	0.5	1	1	מפתן אלון
				אגף דרום
1	0.5	2	1.8	לשכת שער יפו
2	1.48	1	1	לשכת חוצות יפו
1	1			לשכת שפירים
				אגף מזרח
1	0.5			אחוזה
1	0.75	2	1.5	אפיקים
		2	1.84	איילון
				אגף מרכז צפון
2	1.25	2	1.75	עבר הירקון
1	1	1	0.75	לב העיר למשפחה
		2	1	לב העיר לקשיש
1	0.96	1	1	מועדוני קשישים
<b>11</b>	<b>7.94</b>	<b>15</b>	<b>12.64</b>	<b>סה"כ יחידת שטח</b>

(הערה : בספירה נכללו גם 5 עובדות זכאות שהוסבו ומתפקדות בכל היקף משרתן

כמזכירות בלשכות).

סה"כ מזכירות: במטה - 27 עובדים, 24.75 תקנים. בשטח - 26 עובדים, 20.58 תקנים.

בתגובה לממצאים מסר מנהל מטה מינהל ומשאבים כי:

- בעיריית ת"א יפו הוגדרו עובדי מינהל וזכאות כמיועדים לשמש במשולב כעובדי זכאות וכעובדי מזכירות בלשכה וביחידות שטח אחרות. תפקידים אלה לא מופיעים בטבלה.
- במניין התקנים של עובדי מזכירות במטה אנף דרום, צוין גם מרכזן, הנמצא ברשימת התקנים של האנף, אך בפועל לא עובד באנף זה מס' שנים אלא עבר למרש"ל.
- בלשכת חוצות יפו, מתוך ה - 1.48 תקני מזכירות בהפעלת מוסדות חינוך נמנתה גם מזכירת מרכז יום בהיקף של 0.48 משרה שמעולם לא עבדה בלשכת חוצות יפו .
- חצי משרת מזכירות שנרשמה באנף דרום, הינה של קלדנית המשרתת את לשכת שער- יפו ומטה האנף ורישומה על חשבון עובדי מזכירות המטה הינו מקרי בלבד.

הערת הביקורת: לענין עובדי מינהל וזכאות – הביקורת התייחסה רק לעובדי הזכאות שהוסבו במשרה מלאה לתפקידי מזכירות. לגבי העובדים המבצעים במשולב את שני התפקודים – לא ניתן היה להעריך את שיעור משרתם המוקדש לעבודת מזכירות, ועל כן לא נספרו. לענין ההערות הנוספות - הביקורת התבססה על רישומי כח האדם של המינהל ובהם מופיעים בעלי תפקידים אלה כרשומים ביחידה שבה נספרו במסגרת חישובי הביקורת.

#### הערכת יעילות ואפקטיביות המבנה הארגוני

99. **תחומי אחריות חופפים בין המטה והשטח:** כאמור, הביקורת מצאה כי תחומי אחריות רבים מטופלים הן ברמת המטה והן ברמת האגפים והלשכות.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: אמנם קיימים נושאים הנמצאים במיפול הן של המטה והן של השטח אולם אופי המיפול וגבולות האחריות שונים. המטה מפתח ומקדם בעיקר נושאים ברמה עירונית (למשל הנגשה, מניעת אלימות) בעוד שבשטח הנושא מטופל על פי הצרכים והמאפיינים של האוכלוסייה באזור. מכאן שאותו נושא זוכה למענים שונים בכל אזור המותאמים לאוכלוסייה שלו. אין כל חפיפה או כפילות.

100. **תחומי אחריות חופפים במטה:** הביקורת איתרה גם מספר דוגמאות לתחומי אחריות חופפים בין בעלי תפקידים שונים במטה המינהל:

א. פיתוח וקידום פרויקט חד הוריות, טיפול ומניעת אלימות במשפחה. שני נושאים אלה מופיעים כתחומי פעילות הן בתחום משאבי קהילה והן בתחום משפחה ילד ונוער.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: זאת בדיוק הסינרגיה גם בין התחומים. משני תחומים אלה נגזרה אחריות קהילתית כלל עירונית מחד, ואחריות מקצועית-טיפולית מאידך ועל כן הצורך באחריות שני התחומים.



- ב. נושא האלימות: מטופל ע"י רכזת בזקנה, ע"י רכזת בנכויות, וגם במשאבי קהילה (בנושא משפחה) – כל אחת בתחום שבאחריותה, תוך קיום פעילויות משותפות.
- ג. מספר תחומים מטופלים במשותף על ידי אחראית ארגון ובקרה ועל ידי גופים נוספים במטה המינהל: הטמעת תוכנות - גם מיחשוב, מיון תיקים - גם תחום מחקר, מידע והערכה, בניית נוסחאות הקצאה והפעלתן - גם בכספים.
101. **תחום זקנה- מרכזות נושא במטה:** לטענת השטח, בתחום הזקנה יש בשטח מאגר ידע ומומחיות גדול יותר משל מרכזות אלה. כמו כן, הביקורת מצאה חלקן מקדישות נתח ניכר מזמנן לנושאים שאינם בליבת הגדרת התפקיד שלהן. חלקן עוסקות גם בניהול הקשר עם עמותת אש"ל, אחת השותפות המרכזיות לפעילויות המינהל בתחום הזקנה.
- א. **מרכזות שירותים על פי חוק** אמורה לעסוק בפעילות בנושא חוקים מחייבים בתחום. בפועל עוסקת בעיקר בפיתוח תוכניות אלימות בין ונגד קשישים. עובדי השטח שרואיינו בנושא חוק סיעוד טענו בפני הביקורת כי חסר להם גורם על מקצועי בנושא חוק סיעוד (חלק מהגדרת תפקידה).
- רכזת זו עסקה גם בפיתוח תוכנית לשילוב נדחי חוק סיעוד במרכזים הרב שירותיים. כ- 200 נדחי חוק סיעוד משולבים בכ- 3 מרכזים. נכון למועד איסוף הממצאים עוסקת במו"מ עם קש"ת להרחבת התוכנית ולשיווק התוכנית להפעלה בשכונות נוספות.
- בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **המו"מ עם קשת בנושא מתקיים זה שנה! קשת סרבה לשלב מוגבלים/תשושים במרכזים רבי שירותים שבהפעלתה עד התקופה האחרונה. במרכזי היום של קשת רק 6 זקנים נדחי גמלת סיעוד.**
- ב. **מרכזות שירותים בקהילה:** עוסקת באיתור פרויקטים חיצוניים והבאתם לשטח ובמתן תמיכה מקצועית ומנהלית-ארגונית לפרוייקטים בשטח; ריכוז מגוון פעילויות בנושא 'אמצעי תקשורת' בתחום הזקנה (כולל חברות בוועדת התקשורת של אש"ל; גיהול ספריית סרטים בנושא קשישים בהפקת אש"ל; וריכוז הטלוויזיה הקהילתית) וריכוז פרויקטים חד פעמיים (כגון: הנגשת המועדונים לכבדי שמיעה, רכישת ציוד מאחזי בטיחות, הפעלת המפגש השנתי של כל עובדי הזקנה במינהל שהתקיים ב- 5 השנים האחרונות בשנת 2003 לא יתקיים), חברה בוועדת הפעלת תוכנית חיל ועוד.
- בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **מרכזות זו עוסקת גם בניוס משאבים לצורך רכישת שי לחגים לזקנים ונוקקים, גיוס סמורנטים כמתנדבים, פיתוח תוכניות בתים חמים ופינוח חמות, פיתוח שירות עם ולמען ילדים ויתומים ניצולי שואה, משחקה לקשישים וסיפורי חיים, תוך גיוס שותפים.**



ג. **מרכזות תוכניות לזקן בקהילה** עוסקת ב: ריכוז נושא מועדוני קשישים; ריכוז פעילויות תרבות לקשישים וארגון אירועים מיוחדים; טיפול בפניות הציבור על אי מתן הנחות לגמלאים; וחברה בפורומים שונים בנושאי שירותים לקשישים. מרכזת זו שותפה אף היא בועדת הפעלת תוכנית חיל, וטיפלה אף היא בהנגשת המועדונים לכבדי שמיעה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **העובדת הוצגה לפרישה.**

ד. **מנהלת מרכז המידע לקשיש:** בין תפקידיה גם ייעוץ לעמותת אש"ל בנושא שיווק. בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **עובדת זו שימשה כסגנית מנהל מח' דרום ומנהל המינהל התערב לסייע במשבר שבין העובדת לבין מנהלה והעבירה למטה. לא היה צורך לפונקציה זאת במטה.**

#### 102. **תחום משאבי קהילה - בנושא גיוס משאבים:**

א. התחום אמור לעסוק בגיוס משאבים ותקציבים ממקורות חיצוניים – עמותות, קרנות, תורמים פרטיים וחברות עסקיות. בפועל, המינהל פועל לגיוס תרומות על ידי כל רמות התפקידים (לשכות, אגפים, תחומים מקצועיים, מטה המינהל). התרומות מתקבלות במינהל מרוכזות ומנוהלות אדמיניסטרטיבית על ידי תחום משאבי הקהילה (או ביחידות המקבלות אותן ישירות).

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **תחום משאבי הקהילה פועל להטמעת גיוס המשאבים על ידי כל יחידות המינהל בהתאם למדיניות מנהל המינהל, על ידי: הפעלת סדנאות הכשרה בגיוס משאבים באגף מזרח ובאגף דרום, מתן כלים ומידע באשר לדרכים בהן ניתן לגייס משאבים, קישור בין תורמים לבין העובדים ומנהליהם, והעברת משאבים לשטח. התחום מנהל משא ומתן עם גורמי חוץ רבים אשר בזכותם מגיעים משאבים לשטח, ואף עודד תחרות בונה בין היחידות השונות לקידום ההישגים בגיוס משאבים.**

ב. גורמי השטח ציינו בפני הביקורת כי רכזי משאבי קהילה באגפים מסייעים להם במידה רבה יותר בגיוס משאבים ותקציבים מאשר גורמים בתחום משאבי קהילה במטה המינהל.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **המידע לשטח מועבר למנהלי אגפים, לשכות ומרכזי משאבי קהילה באגפים. המידע לא תמיד מועבר מהם לעובדי השטח ולכן, עובדי השטח לא תמיד יודעים על משאבים שגויסו והועברו על-ידי המטה. למרות, שהמידע גם פורסם באתר האינטראנט של המינהל.**

ג. לביקורת נמסר כי למינהל תקציב פעולה מועט לתחום העבודה הקהילתית ולכן קיימים ניסיונות לאיגום משאבים עם גורמים אחרים כדוגמת אגף החינוך הלא פורמלי (מתנ"סים), המשלמה ליפו (באזור יפו) והרשות לשיקום האסיר. חלק מפעילות גיוס המשאבים הנוספים מבוצעת על ידי מרכזי הנושא באגפים.

- ד. הרשות העירונית לקליטת עלייה פועלת עצמאית לגיוס משאבים חיצוניים, באמצעות מנהלת פיתוח וגיוס משאבים ברשות. הפעילות מתמקדת בגיוס משאבים לטיפול בקליטת העולים בעיר באמצעות שיתופי פעולה עם מערכות ממשלתיות וציבוריות – משרד הקליטה, משרד החינוך, הסוכנות היהודית, הג'וינט, ארגוני מתנדבים, ארגוני עולים ועוד.
- בשנת 2002 גייסה הרשות לקליטת עלייה 2,310,000 ש"ח (ממקורות שונים).
- ה. ריכוז נתוני גיוס המשאבים של המינהל לשנת 2002 :

שם התחום/אגף/רשות	הסכום בש"ח	סכום ציוד שווה ערך לש"ח	ערך
אגף מרכז/צפון	239,758	159,390	
אגף דרום כולל מסיל"ה	217,950	282,190	
אגף מזרח	275,700	433,130	
הרשות לקליטת עלייה	2,310,000	אין	
תחום ילד נוער ומשפחה	435,500	אין	
תחום נכויות	100,000	1,750	
תחום תכנון	100,000	אין	
תחום זקנה	657,500	אין	
משאבי קהילה כולל LA וקידום מעמד האישה	1,373,096	1,016,340	
<b>סה"כ כללי</b>	<b>3,301,814</b>	<b>1,891,050</b>	

(הערות: העמודה השמאלית היא בנוסף לאמצעית; הנתונים אינם כוללים גיוס תרומות ע"י תחום חירום).

- ו. מתוך הסכום שגויס על ידי תחום משאבי קהילה, כ- 1,000,000 ש"ח הם תרומת קרן ת"א- לוס אנג'לס. משמע, שהתחום גייס 1,389,436 ש"ח ממקורות אחרים - סכום הנמוך מסך הגיוס של האגפים האזוריים (1,608,118 ש"ח), מבלי לקחת בחשבון את הגיוס של תחומי המטה האחרים.

מנכ"ל החברה למוסדות חינוך מסר לביקורת כי הקשר של המינהל עם קהילת לוס אנג'לס נוצר בתיווכו, כך שגם תקציב זה אינו מגויס ישירות ע"י תחום משאבי קהילה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: מוסדות חינוך הוא אחד המתווכים בקשר עם קהילת לוס אנג'לס, אך בתהליך העבודה במשך כל השנה, עוסק תחום משאבי קהילה בגיוס הכספים באמצעות העברת תוכניות כתובות שמועלות מהשטח, משא ומתן ישירות מול התורמים לאישור התרומות.

- ז. כמה מהמראיינים ציינו בפני הביקורת כי במינהל חסר מומחה בגיוס משאבים מקרנות, עמותות וגופים אחרים ובכתיבת תוכניות ברמה גבוהה, שתרומתו יכולה להיות משמעותית למחסור במשאבים במינהל ("אדם כזה יכול להביא תרומה שתחזיק עוד 100 עובדים"); כי



נדרשת הכשרה בגיוס משאבים לרכזי משאבי קהילה במטה ובאגפים; וכי גיוס המשאבים והתרומות ברמת מטה המינהל מתמקד יותר בנושאים כגון חירום, מאשר בגיוס משאבים לצרכים הבסיסיים.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: בהיעדר תקציב, לא ניתן למנות מומחה בנושא ולכן עד כה פעל תחום משאבי הקהילה עם כח האדם הקיים וגייס מומחה חיצוני בנושא גיוס המשאבים באגף מזרח. תחום משאבי הקהילה מתכנן בשיתוף עם האגפים סדנא נוספת לגיוס משאבים שחתקיים בשנת 2004. המינהל גייס מליוני ש"ח באמצעות לוס אנג'לס, שיקגו, ג'וינט, עמותות, מגזר עיסקי, קרנות משפחתיות. גיוס הכספים של החרום תורם רבות לשירותים הישירים בשטח מול הלקוחות.

103. **משאבי קהילה - עבודה קהילתית:** אחראי עבודה קהילתית במטה עוסק בהדרכה וסיוע שוטפים למרכזי משאבי קהילה באגפים; פיתוח פרויקטים עירוניים כגון: עבודה קהילתית בשעת חירום, שיתוף אסטרטגי של התושבים בתכנון עיר, תקנון עירוני לבחירות ועדים לשכונות, קורס מנהיגות לפעילי כל השכונות בכל האגפים; גיוס משאבים לתכניות קהילתיות; ייצוג עבודה קהילתית מול גופים ממשלתיים; וקידום פרויקטים קהילתיים בגופי עירייה שונים בשיתוף עם מרכזי משאבי הקהילה באגפים. בנוסף הוא מרכז גם את הפעילות בנושא איכות השירות במינהל.

בשטח נותרו מעט מאוד עובדים קהילתיים, המנוהלים בשוטף על ידי מרכזי משאבי קהילה באגפים: בעבר היו במינהל 22 עובדים קהילתיים. כיום כ- 12 בלבד. נמסר לביקורת כי צמצום מספר העובדים הקהילתיים יצר עומס עבודה רב על העובדים הקהילתיים הנוותרים מחד, ופגע בהיקפי הפעילות המניעתית בשכונות מאידך.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **צמצום משרות עבודה קהילתית בוצע עקב:**

א. קיצוצים והקפאת משרות בעירייה.

ב. בתפקיד עובד סוציאלי קהילתי הועסקו עובדים בעלי תואר במח"ר. עם החלת החוק של איסור העסקת עובד בתפקיד עו"ס ללא תואר בע"ס פוטרו העובדים שלא עמדו בקריטריון והמשרות בחלקן הומרו לתפקידי עו"ס.

ג. מדיניות המינהל היא כי הטיפול באוכלוסיות בעלות צרכים ייחודיים ואוכלוסיות בסכנה / סיכון קודמת לכל. לכן המינהל מצא לנכון להגדיל משרות העו"ס ע"ח משרות העו"ק תוך דגש על מתן טיפול ישיר באוכלוסייה הזקוקה לעזרה.

104. **משאבי קהילה - גיוס מתנדבים:** גם בנושא זה קיימת פעילות נרחבת של גורמים במטה ובשטח, בנוסף להיותו מוגדר כתחום אחריות של תחום משאבי קהילה במטה.



## 105. תחום בריאות הציבור:

א. עיריית תל אביב - יפו ועיריית ירושלים הן הרשויות המקומיות היחידות בארץ המעניקות שירותי טיפת חלב, בהתאם להנחיות משרד הבריאות. הן מטפלות בכ- 10% מכלל התינוקות בארץ.

ב. בכל מדינת ישראל, מלבד בשתי ערים אלה, ניתנים שירותי טיפת החלב על ידי מחוזות ונפות משרד הבריאות (לכ- 70% מהתינוקות) ועל-ידי קופות החולים (לכ-20% מהתינוקות). בעיר תל אביב - יפו מסופקים שירותי טיפת חלב גם ע"י קופת חולים לאומית, ברמת אביב ג'.

ג. בשנת 1995 הורה חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון מס' 4 לחוק) על העברת טיפות החלב לאחריות התפעולית של קופות החולים. הוראה זו לא יושמה.

ד. להערכת כל שלושת מנהלי האגפים – תחום בריאות הציבור הוא שירות חיוני לאוכלוסייה המטופלת בשירותי הרווחה, היות ועקב הרמה הסוציו-אקונומית, קיימת מודעות מאוד נמוכה באוכלוסייה זו לשירותי הבריאות ולקידום בריאות. שלושתם תומכים בהשאת טיפות החלב במסגרת העירונית.

ה. טיפות חלב:

(1) מספר אחיות: משרד הבריאות קבע מפתח מורכב לחישוב תקני אחיות נדרשות לטיפות החלב (שטרם אושר על ידי האוצר): משרת אחות לכל 75 תינוקות, 50 נשים הרות ו- 375 פעוטות.

בהיות המפתח מורכב, קבע ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות במיוחד עבור עיריית תל אביב - יפו מפתח פשוט יותר לפיו - לכל 95 תינוקות תועסק אחות טיפת חלב (כשחישוב זה לוקח בחשבון שהאחיות מטפלות בנוסף גם בפעוטות ובנשים הרות).

(א) ממצאי הביקורת מלמדים כי בשתי צורות החישוב מועסקות בעיריית תל אביב - יפו מספר גדול יותר של אחיות מקביעת משרד הבריאות (גם לפי המפתח המקל שנקבע במיוחד לעירייה).

(ב) בחישוב היחס בין מספר אחיות (משרות) למספר תינוקות (המפתח הייעודי לעיריית תל אביב - יפו) ברמה עירונית נמצא כי בפועל מועסקת משרת אחות לכל 89.56 תינוקות. בשניים מהאגפים קיים פער גדול יותר (אחות לכל 73.21 תינוקות באגף דרום, אחות לכל 74.20 תינוקות באגף מזרח). באגף השלישי – מועסקת אחות לכל 114.59 תינוקות.

ג) גם כאשר חושב היחס הנדרש בין מספר אחיות למספר תינוקות, פעוטות ונשים הרות, לפי המפתח המורכב של משרד הבריאות נמצא כי מועסקות יותר אחיות ממה שקובע המפתח – ברמה כלל עירונית ובכל שלושת האגפים.

ד) להלן נתוני החישוב של הביקורת למספר האחיות הנדרש לפי שתי צורות החישוב, למול מספר משרות האחיות בפועל בעיריית תל אביב - יפו (בהתבסס על מספר המטופלים המופיעים בנתוני מיון תיקים 2002 ודיווחי מצבת כח האדם של המינהל):

מס. אחיות בפועל (משרות)	מס. אחיות נדרש לפי מפתח מורכב	מס. אחיות נדרש לפי 1:95	יחידה
17.66	11.39	13.61	אגף דרום
15.7	10.61	12.26	אגף מזרח
21.24	20.11	25.60	אגף מרכז-צפון
<b>54.6</b>	<b>43.12</b>	<b>51.47</b>	<b>כלל המינהל</b>

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: לאחר קיצוץ משרות אחיות במהלך שנת 2003, מספר משרות האחיות בשטח ירד ל- 47.4, מתוכן מאוישות (נכון ליום מתן התגובה – 2.2004) 40.01 משרות אחיות בריאות הציבור בטיפות החלב. משרד הבריאות מכיר ב- 52.9 משרות אחיות.

2) מעקב רפואי לנשים בהריון: קיימת מגמה של ירידה ניכרת במספר הפונות לקבלת השירות – בשנת 2002 פנו רק 234 נשים, לעומת אלפים בעבר. נציגי אגף בריאות הציבור הסבירו לביקורת את הירידה בכך שקופות החולים פיתחו בשנים האחרונות שירותים מתקדמים בנושא זה וכי באגף חסר ציוד מתקדם לביצוע מעקב מלא לנשים בהריון.

שירותים נוספים שמספק האגף לנשים, ושהיקפיהם לא נמדדו במיון תיקים: הדרכה לתכנון המשפחה במרפאות המעקב, בדיקות שד, ייעוץ וטיפול לנשים בגיל המעבר.

1. **בריאות השן בבתי"ס**: מנהל אגף בריאות הציבור מסר לביקורת כי בדיקות בריאות השן בבתי ספר משמשות "יותר להעלאת מודעות מאשר לאיתור אמיתי של בעיות שיניים, בעיקר בגלל מגבלות תנאי הבדיקה בבתי הספר". בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: מי שמאותר בבתי"ס כזקוק לטיפול נוסף, מופנה למרפאות השיניים העירוניות, שם הבדיקה, האבחון והטיפול נעשים בתנאי תאורה ובדיקה אופטימליים, ולאחר ביצוע צילומי נשך. למרפאות השיניים העירוניות מגיעים גם פונים בפניה ישירה.



על פי דברי הסבר לספר התקציב 2003: העירייה נושאת בכ- 38% מעלות השרות, וביתר העלויות נושאים ההורים ומשרד הבריאות.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **בשנת 2003 הועברה בריאות השן לאגודה לבריאות הציבור.**

ז. **קידום בריאות בקהילה:** בשנת 2002 הפעילו באגף בריאות הציבור במסגרת קידום בריאות בקהילה: מרפאת מתבגרים לאבחון, יעוץ וטיפול בנושאים בריאותיים לתלמידים ומתבגרים בעיר, תוכנית לב הזהב לשימור ושיפור הבריאות ואיכות החיים של האוכלוסייה המבוגרת בעיר (התוכנית הופעלה באמצעות חברת מוסדות חינוך), ירידי בריאות שכונתיים, חוגים וסדנאות הקשורים בקידום בריאות וחינוך בקהילה (באמצעות מוסדות חינוך). קופות החולים מפעילות בעצמן תוכניות מרובות לקידום בריאות בקהילה. כאמור, שתיים מהמרכזות בתחום זקנה במטה אף משתתפות בוועדת ההיגוי לפרוייקט קידום בריאות קשישים בקהילה.

106. **תפקיד רכות חוק סיעוד בלשכות:** הרכוזות מרכזות את הטיפול בחוק סיעוד בלשכות, כולל: השתתפות בוועדת חוק סיעוד, ניהול הקשר מול חברות הסיעוד (הזמנת שירותים, בקרה על חשבונותיהן, ובקרה מקצועית על אופן הטיפול שלהן בקשיש) והעברה לעו"ס להמשך טיפול.

בפני הביקורת הושמעה טענה כי חל כרסום בתפקיד זה בגלל השינוי בנהלי הביטוח הלאומי בנושא: לפי הנוהל החדש, חברת סיעוד יכולה לתת שירות עוד בטרם אישור הזכאות לפי חוק וכניסת עו"ס לבית הקשיש. חברות הסיעוד משווקות את שירותיהן, ביטוח לאומי מצרף רשימת חברות סיעוד מורשות למתן שירות ולכן תפקיד העו"ס כמתאם בין הקשיש לחברות הסיעוד כמעט ונעלם.

טענה נגדית שהושמעה בפני הביקורת גורסת כי הבנה נכונה של החוק והשינוי בו, משמעה שנוצר דווקא עומס יתר וחוסר זמן לניהול. ריבוי חברות הסיעוד המאושרות למתן שירות וריבוי הלקוחות מקשה על הרכוזות לבצע את הבקרה הנדרשת על עבודת החברות – מקצועית ומנהלית. במטה המינהל הוקמה ועדה לבדיקת הנושא: דפוסי עבודה, עומסי עבודה וכדומה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **עד שיתקיים מכרז של הביטוח הלאומי לגיוס חברות לאספקת שירותים נבנית התארגנות ברמה העירונית.**

### **תחומי אחריות הנושקים או חופפים לפעילויות מינהל החינוך**

הביקורת מצאה כי במספר נושאים קיימת השקה או חפיפה בין תחומי האחריות של **מינהל החינוך** לאלו של מינהל השירותים החברתיים. דוגמאות:



107. **אגף לקידום נוער:** מטפל בנערים במצוקה. נערות במצוקה מטופלות בשירותי הרווחה. העו"ס בלשכות פועלות לרוב בשיתוף פעולה עם קידום נוער (כגון סדרת מפגשים של צוות קידום נוער וצוות עובדי הלשכה לצורך העמקת ההכרות, החלפת ידע ואיגום משאבים, באחת הלשכות), או בהעדרו – למשל משום שאגף קידום נוער אינו פועל באזור צפון העיר, לשכת עבר הירקון מאתרת צרכים ומטפלת גם בתחום זה (למשל, הכנסת ניידת על"מ לנוה שרת).

108. **אגף קהילה נוער וספורט,** המפעיל במסגרת המתנ"סים פעילויות שונות לקשישים, לילדים ונוער (פנאי, העשרה וכדומה): למשל, במתנ"ס מופעלת תוכנית 'מרכז טיפולי לגיל הרך' הדומה לתוכנית 'חוסן לטף' של המינהל אבל עד שהמינהל יחל בתוכנית, העו"ס בלשכות עובדות עם המתנ"ס. בתגובה לממצאי הביקורת הציג מנהל המינהל הבדלים הקיימים בין שתי המסגרות באופי המסגרת, בהגדרת אוכלוסיית היעד ובתפיסה המקצועית, כהוכחה לכך שאין כפילות בפעילות שני הגופים. הביקורת התייחסה באופן כללי לקיומן של פעילויות דומות ללא בחינה של הנושא.

109. **מרבית הממשקים ושיתופי הפעולה של הרשות לקליטת עלייה הם עם מינהל החינוך.** גם מבחינה מהות הפעילות, תחום קליטת עלייה משיק יותר לתחום החינוך מאשר לרווחה. הרשות מקיימת פרויקטים משותפים רבים עם מינהל החינוך (אגף תרבות, אגף קהילה נוער וספורט) כגון: מגשרות בית ספריות, תגבור לימודי לעולים, פרויקט פל"א לקווקזים, מרכזי למידה לנוער, מאתרות נוער עולה בסיכון, פרויקט "לקראת שילוב", תיאום מופעי תרבות לעולים וכדומה. שיתופי הפעולה הללו מובלים לרוב על ידי הרשות ומבוצעים על ידי מינהל החינוך.

110. **לבעלי התפקידים השונים בתחום משאבי קהילה ממשקים רבים עם האגף לחינוך לא פורמלי במינהל החינוך:** הפעלת חוגים במתנ"סים, סיוע של העובדות השכונתיות בגיוס פעילי שכונות להנהלות המתנ"סים, השתתפות העובדים הקהילתיים כחברים מן המניין בהנהלות המתנ"סים ומעורבות בתכנון הפעילות במרכזים השכונתיים. המינהל מסייע למתנסים בהקמת ועדי מנהלים בסיוע העבודה הקהילתית, כחלק מתפקידה לפתח מנהיגות מקומית ושיתוף הציבור בתכנון.

#### תחומים שמטופלים אחרת ברשויות אחרות

111. ישנן רשויות מקומיות אשר מפנות את אוכלוסיית **חולי הנפש** לטיפול שירותי הבריאות ואינן מטפלות בהם בעצמן. בתל אביב הם מטופלים בשירותי הרווחה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: עובדים סוציאליים מסייעים לחולי נפש בצרכים כגון ציוד, תיווך למשרד הבריאות ומסגרות נוספות. פ.ס. לחוק נוער מטופלים בקטינים כאשר יש צורך להתערב בעניין אשפוזים. בשנתיים האחרונות מיושם חוק שיקום חולי נפש בקהילה המעניק לחולי נפש סיוע שקומי ע"י לשכות שיקום של משרד הבריאות. כמו כן יזם המינהל באמצעות



כספי לוס אנג'לס בחרום הקמת 3 מרכזי טראומה לטיפול בחולי נפש שהינם חלק מהאנפים האזוריים. מרכזי הטראומה יקלו על התמודדות האנפים האזוריים והלשכות עם חולי הנפש. כמו כן בימים אלו מותנע תכנון בריאות נפש בקהילה עם מרכז בריאות נפש רמת חן ומרכז חוסן. (ההדגשה של הביקורת).

112. **בריאות הציבור:** כאמור במרבית הרשויות בארץ ניתנים שירותי טיפת חלב על ידי נציגויות משרד הבריאות.

113. **קידום נוער ונערות במצוקה:**

- א. בעיריית ירושלים, היחידה לטיפול במתבגרים באגף הרווחה מטפלת בנערות ובנערים בגילאי 13-21 ובהוריהם (למרות מקורות התקציב הממשלתי השונים).
- ב. בעיריית חיפה מטפלים בנער ונערה במצוקה במסגרת היחידה לקידום נוער באגף הרווחה.
- ג. בעיריית תל אביב - יפו, כאמור, שני הנושאים מטופלים בשתי מסגרות נפרדות: נערות מטופלות במינהל השירותים החברתיים, ונערים במינהל החינוך.

114. **עבודה קהילתית:**

- א. בירושלים העבודה הקהילתית מופעלת מתוך המתנ"סים במסגרת הרובעים השכונתיים אך מתקצבת על ידי הרווחה.
- ב. מרואיינים מתחום עבודה קהילתית מסרו לביקורת כי חשוב שהעובדים הקהילתיים ישתייכו למינהל השירותים החברתיים, היות ופועלים בשיתוף פעולה הדוק עם העו"ס הכוללניים (איסוף צרכים ופיתוח פעילות בהתאם). מרואיינים אחרים ציינו עם זאת, לאור צמצום המשאבים וכח האדם הפועל בתחום, כי קיימת תחושה בשטח שהעבודה הקהילתית אינה חשובה למינהל וייתכן וניתן היה להעבירה לאגף רובעים שבין היתר גם מארגן אירועים בשכונות.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: לא ניתן להעביר את העובדים הקהילתיים לאגף רובעים עקב פעילות מקצועית שונה מחד, והשתייכות למערכת מקצועית מאידך. אך מתקיים שיתוף פעולה עם אגף רובעים ושכונות.

115. **כוננות שירותי הרווחה לאחר שעות הפעילות:** מנהל אגף דרום אחראי על ניהול הנושא ברמת כלל המינהל, כולל אחריות על העו"ס הכוננים (המתוגמלים על כך), והמוקד העירוני (המנהל את זימון הכוננים ואת רישום פעילותם). בערים אחרות אין שירותי כוננים, ושירותי הרווחה בת"א נדרשים לעיתים לטפל בתושבי ערים אחרות במצבי משבר עד למוקד המחרת, כאשר מתחדש השירות ברשות המקומית הרלבנטית.



בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: נעשית פעילות במסגרת הכוונות ליצירת קשר עם ערים אחרות על מנת לקבל החלטות ומשאבים בנוגע לטיפול בחושבים של ערים אלו שנקלעו למצוקה בעיר ת"א יפו. כוונות עו"ס בנושא ילדים בסיכון היא ע"פ חוק ולכן מתבצעת בכל הרשויות המקומיות.

### הערכת האפקטיביות של מטה המינהל

בסעיף זה יפורטו ממצאי הביקורת לגבי תחומי הפעילות וסדרי העדיפות של אנשי מטה המינהל למול הצרכים שמעלות יחידות השטח מהמטה, כמו גם הערכת השטח לשירות שהם מקבלים מהמטה למול השירות שהם מקבלים ממטות האגפים האזוריים.

### 116. סדרי עדיפויות ניהוליים במטה המינהל

א. הביקורת בחרה להתייחס לנושא סדרי העדיפויות הניהוליים במטה בהיותם משפיעים במידה ניכרת על הקצאת משאבי הניהול לתחומי הפעילות השונים, ולמול טענות שהושמעו בפני הביקורת על ידי רבים מהמראיינים על נאותות סדרי עדיפויות אלה.

ב. תפיסת מטה המינהל את ייעודו כמנהל "עיר השירותים החברתיים" ואחראי על מגוון שירותים נרחב לכלל האוכלוסייה, משפיע במידה רבה על תשומת הלב הניהולית וסדרי העדיפויות הניהוליים במטה.

(1) מדיניות ניהול "עיר השירותים החברתיים" ופיתוח שירותים הניתנים באמצעות שותפויות, מרחיב את השירותים הניתנים לציבור, תוך צמצום הוצאות העירייה בהפעלתם. דוגמאות לשירותים המופעלים בדרך זו: מרכז רובננקו למפגרים בוגרים עם עמותת צ'יימס; מרכז בוביס לילדים בסיכון עם עמותת אל"י; מרכז גליקמן למניעת אלימות עם נעמ"ת; מרכז הולנד לנכות התפתחותית 0-3 עם ציימ"ס; מרכז מידע לאוכלוסייה המבוגרת בעיר עם קרן אלרון, קש"ת וסקויליף; מרכזים רבי שירותים לקשישים עם קש"ת; דרי רחוב עם עמותת גגון.

הנהלת המינהל מסרה לביקורת כי העלות הכוללת של הפעלת פרויקטים ומתקנים עם ארגוני חוץ, בשנת 2002, הסתכמה ב- 64,645 אש"ח, השתתפות העירייה בהפעלתם היתה 12,148 אש"ח (שהם כ- 18.79% מעלות הפעלת השירותים). יחד עם זאת נראה כי בפועל העלויות לעירייה בהקשר זה גבוהות מהעלויות המוצגות על ידי המינהל וזאת בשל ההטבות וההנחות הנוספות הניתנות מטעם העירייה לשותפים.

בתגובה לממצאים מסרה סגן הגזבר ומנהלת אגף התקציבים כי: מחוך הסכום של 64,645,000 ₪ כ- 27,000,000 ₪ היום בנין עלות הפעלת מוסד גריאטרי גבעת



השלושה אשר כללו מקורות מימון: ממשלה, עצמיות, השתתפות עירונית ואחר (נפ"י פירוט דברי ההסבר לשנת 2002).

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: הנחות אלה הינן וניחות לעומת התועלת הרבה לתושבי העיר הנהנים מפרויקטים אלה ואין כל צורך להתנצל על שגופים אלו נהנים מהנחות בארנונה נפ"י חוק. ללא השותפות שלהם הפרויקטים לא היו מתבצעים ולקוחות רבים לא היו נהנים ממגוון כה רחב של מענים.

תפיסת עיר השירותים החברתיים הביאה ליזום שותפויות באספקת השירותים החברתיים, במיזמים משותפים עם עמותות וקרנות ציבוריות מחד, והמגזר העסקי מאידך. דרך זאת של גיוסי הון כספי ואיגום המשאבים עם גופים בעיר, במדינה ובעולם, הביאה לחגבור כמות ואיכות השירותים ללקוחות המינהל.

מנהלים ועובדים במינהל מסרו לביקורת כי מנהלים ועובדים במטה משקיעים זמן ניכר, מאמץ ותשומת לב גיהולית לגיוס השותפויות, שבחלקן נותנות שירותים גם לאוכלוסייה שאינה בהכרח אוכלוסיית רווחה קלסית, ולשם כך רבים מהם משתתפים במגוון פורומים ופעילויות של גופים חיצוניים. לדוגמא: בתחום הקשישים - עמותת אש"ל, המסייעת במימון פעילויות, שותפה גם לחשיבה, לייזום שותפויות ותכנון פעילויות בתחום הזקנה ומהווה שותפה בכל טווח השירותים לזקנים החל בטיפול בקהילה ועד לסידור המוסדי. גיהול הקשר עם העמותה דורש זמן ניכר מאנשי המטה, שמשתתפים גם כחברים גם במגוון ועדות של העמותה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: ללא עמותת אשל - ג'וינט ישראל לא היו מתקיימות כל התוכניות והשירותים לקשישים בת"א ובארץ. השקעת הזמן עם אשל משמעותה גיוס משאבים, גיוס ידע ופיחוח שירותים ומענים לאוכלוסיות הזקנים.

מנהלים ברמות השונות של המינהל הביעו בפני הביקורת ספק לגבי נחיצות הקצאת משאבים לשירותים שאינם בתחומי הליבה של המינהל, כגון: מתן שירותי חברה ופנאי; חד הוריות - לא בהכרח אוכלוסיית רווחה; טיפול בעובדים זרים ודרי רחוב - שבהם אין העירייה מחוייבת לטיפול ע"פ חוק (אלא משיקולים הומניים בלבד) - מטופלים במסגרת ייעודית עבורם.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: שירותי חברה ופנאי לקשישים ניתנים כיום ב- 6 מרכזים ע"י קשת. בעבר מנהלי לשכות ורש"צ קשישים היו מעורבים במשימות זמן בניהול המרכזים והמועדונים (כגון התעסקות עם קבלות) שרותי פנאי בזקנה משמעותם הפגת בדידות, הזנה, ומתן מענים המונעים הדרדרות בריאותית ותפקודית שתביא לאשפוז ומיסוד, היקרים פי 5 - 10, מאחזקת וקנים

בביתם ובקהילה. דרי רחוב, עובדים זרים וחד הוריות מטופלים בתשומות זמן ומשאבים שאינם נגרעים מהלשכות.

ג. **חירום:** מידה ניכרת של משאבי כח אדם ותשומת לב ניהולית הושקעו בשנים האחרונות במינהל בהקמת מערך החירום ובמגוון רחב של פעילויות בהערכות לחירום בכלל, ובהכנה לקראת מלחמת המפרץ בשנת 2002 בפרט (ראה ממצאים נוספים בהקשר זה בפרק 8).

(1) הנהלת המינהל מתגאה במידה רבה בתורה ובמערך הייחודיים שפותחו בנושא זה ובנחיצותם לאור המצב הביטחוני במדינה ובעיר.

(2) רבים מהמרוויינים, אנשי השטח ואנשי מטה כאחד, שאינם מבטלים את נחיצות ההערכות לחירום בתקופה זו, מטילים ספק בנאותות היחס בין ההשקעה בנושא על חשבון תשומת הלב וההשקעה בתחומי הרווחה. דוגמאות: באירוע פיצוץ בלון הגז באבן גבירול: ביקש המטה מהשטח להכין מיפוי בעלי הביטוח בקרב תושבי האזור, למרות שהדבר אינו בתחומי אחריות הרווחה. לביקורת נמסר כי לפי חישובי השטח, הושקעו 220 שעות עבודה במקרה זה; עובדי שטח ציינו בפני הביקורת, כי נושא החירום דורש מהם לעיתים עיסוקים שאינם בתחום תפקידם המקצועי, כגון: סיוע של עו"ס בארגון השבעה, בסידורי קייטרינג וכדומה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **אירוע בלון הגז היה חד פעמי.**

כמה מההערות שהוזכרו בפני הביקורת בנושא זה: "כל עובד נדרש להשתתף בפרוייקטים, בהערכות לחירום, בוועדות היגוי שונות - לא פרופורציונלי למה שנדרש לעבודת שטח". "למרות שממומן מתרומות, השקעת עובדי המינהל בתחום החירום עצומה. קיימת דיספרופורציה בכל הקשור בפיתוח המערך הזה".

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **טרם המלחמה האחרונה היה עלינו להיערך למגוון רחב ביותר של תרחישים מחמת חוסר המידע. כל עובד שהשתתף בהשתלמות לתפקיד חירום מיועד לסיוע ישיך לאוכלוסייה בתפקידים מגוונים, בתרחישים שונים ובמסגרות שונות שאינן מופעלות במצבי שגרה. ההערכות המוקדמת וההכשרה הינה החובה המקצועית לשיפור מוכנות ויכולת ההתמודדות במצבי חירום. מה עוד שההשתלמויות נותנות מענה טיפולי מקצועי גם בעבודה השוטפת ומשדרגת מקצועית את העובדים.**

ד. **עיסוק בנושאים פנימיים:** השקעת משאבים בהסמכת מטה מינהל ומשאבים לתקן איכות ISO, בהקמת מערכת אינטרא-נט לשירות הלשכות, בתכנית איכות השירות - הן במונחים כספים והן במונחי כח אדם.



(1) מטעם המינהל רואה חשיבות רבה בנושאים אלה, בהיותם תשתית חשובה שמקדמת את יכולת השטח לבצע את תפקידיו.

(2) גם בהקשר זה, עובדי השטח מבינים את חשיבות בניית התשתית, אך הם השמיעו בפני הביקורת טענות רבות על נאותות היחס בין ההשקעה בתחומים אלה, למול שירותים אחרים הנדרשים לשטח ואינם נענים. להלן מספר דוגמאות לטענות שהועלו פני הביקורת בהקשר זה: לעובדים רבים עדיין אין גישה לאינטראנט למרות שהושקעו משאבים רבים בבנייתו; קיים קושי להתחייב לרמת שירות מול הלקוחות כשאין תקינה פנימית ובמצב של הקפאת תקנים בשטח (תקן ISO, תוכנית איכות השרות).

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: מערכת האינטראנט פעילה במקומות בהם החומרה זמינה ובאמצעים הטכניים הקיימים. כל מהפכת התקשוב בוצעה בקצב איטי תוך מתן עדיפות אסטרטגית לשטח (מנל"ר, אינטראנט).

ה. **פיתוח תוכניות ייחודיות:** מתוך הראיונות שערכה הביקורת עם אנשי מטעם המינהל על תפקידיהם והן על סמך עדויות המרואיינים בשטח, נראה כי קיימת מכוונות רבה במטה המינהל לפיתוח תוכניות ייחודיות ופרוייקטים ייעודיים, הדורשים השקעה ניכרת בפיתוח, בהטמעה ובהפעלה, בכל דרגי המינהל.

(1) מרואיינים אחדים הביעו תמיכה בחשיבות פיתוח הפרוייקטים במטה המינהל, בטענה שלמטה יש יכולת לפתח תוכניות ברמה אחרת משל השטח – מתוך ראייה כלל מערכתית עירונית, ויכולת לתכנן לטווח ארוך. כמו כן המטה, בהיותו אחראי לקשר מול גופים חיצוניים, חשוף לנעשה ברשויות וגופים אחרים, ויכול להפרות ברעיונות חדשניים. ביכולתו גם לגייס משאבים רבים יותר, עקב היתרון לגודל והקשרים עם גורמי חוץ. להערכת אותם גורמים, הערך המוסף של הפרוייקטים הוא היותם השלמה או חלופה לטיפול סוציאלי (כאשר הטיפול לא פועל או לאחר שהסתיים), דוגמת "פרוייקט הקן" – משפחות שאינן רוצות עו"ס כי הטיפול בהם לא היה לשביעות רצונם, מקבלות מתנדב/ת שמסייע ותומך במשפחה.

(2) עם זאת, גם בהקשר זה הועלו בפני הביקורת טענות, לא על חשיבות הפיתוח, אלא על מידת ההשקעה בנושא זה: "מינהל השירותים החברתיים הוקם על מנת לדאוג לחלשים (נכים, מוכים, קשישים וכדומה) תוך שמירה על מקצועיות, פיתוח, חדשנות ומצוינות. כיום, יש חוסר איזון בין הדברים. פיתוח חשוב, אבל המינון, הפרופורציה בין פיתוח לתחזוקת הקיים – בעייתית".



3) מרבית המרואיינים בשטח הביעו עמדה מסתייגת לגבי הפרוייקטים ביוזמת מטה המינהל. לטענתם, המטה מפתח פרוייקטים מבלי להתחשב בצרכי השטח, ו"מנחית" אותם לשטח גם אם אינם מתאימים ללשכה, לצרכי האוכלוסייה או לא ניתן ליישום בשטח. "הפרוייקטים המתוכננים – לא תמיד ניתן להקצות להם משאבים, בשטח הצרכים אחרים". לכן, לעיתים מסרבים באגפים ליישם פרוייקט שיוזם במטה. נמסר לביקורת כי פעילויות רבות מתוכננות ולבסוף לא יוצאות לפועל.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: תפקיד המטה בין השאר ליוזם פרוייקטים לטובת הטיפול באוכלוסיות היעד בהן מטפל השטח (אוכלוסיות חלשות), ולהעביר לביצועם ע"י השטח על פי צרכיו ויכולתו לבצעם. בניית תוכנית מתבצעת רק לאחר דיון עם מנהל לשכה, מרכז נושא, מנהל אגף ואישור מנהל המינהל.

4) נמסר לביקורת כי בפועל:

א) פרוייקטים רבים מיוזמים בשטח, ואחר כך מועברים ללשכות אחרות. לדוגמא: זקנה: תוכנית חיל - קידום בריאות ו"שכונה תומכת": ייזום ופיתוח של מנהלת לשכת לב העיר לקשיש; עבודה קהילתית: רוב הפרוייקטים הקהילתיים מפותחים ברמת השטח ולא ברמת המינהל.

ב) פרוייקטים אחרים הם רעיונות שהציע המטה, אך הפיתוח וההפעלה הם ברמת השטח, כגון: פרוייקטים בתחום זקנה - "מגה שכונה" ו"קפה אירופה": רעיונות שהועלו ע"י המטה, וגיבוש תוכן התכנית והכתיבה, התכנון והייזום – של מנהלת לשכת לב העיר לקשיש.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: כתיבת תוכנית לאזור ספציפי מתבצעת ברמת השטח על ידי המנהל המקומי או מי מטעמו, תוך החייעצות בלתי פוסקת בתהליך הכתיבה עם התחום. היוזמה וגיזום המשאבים לתכנית "קפה אירופה" לניצולי שואה נעשו על ידי מטה המינהל בחיאום בין תחום משאבי הקהילה ותחום הזקנה במסגרת שותפות תל אביב - לוס אנג'לס. הכספים שגויסו הועברו ללשכת לב העיר לגיל הזהב להפעלה שוטפת של הפרוייקט.

ג) מיעוט התכניות הם יוזמה, פיתוח וניהול של המטה, לדוגמא: פרוייקט מטה זקנה - תוכנית האלימות של וכלפי זקנים.

ד) לביקורת נמסר כי מפקחי משרד העבודה משמשים כיועצים מקצועיים לנושא פיתוח תוכניות, ובכך ממלאים למעשה תפקיד מקביל למטה. לעיתים נעזרים בהם יותר מאשר במטה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: המפקחים אינם עוסקים בפיוח תוכניות בת"א יפו. הם שותפים לוועדות היגוי של התוכניות עפ"י בחירתם, הנעת המפקח הינה רק ל-1/5 מכלל הישיבות. ברמה הארצית – יזום תוכניות גדולות – המפקחים בשורות לזקן שותפים בחשיבה ותכנון עם אש"ל ועם תחום הזקנה אך לא בכל הפרוייקטים והתוכניות.

(5 בעלי תפקידים בתחומים השונים במטה המינהל הביעו תחושת תסכול מניסיונם לשווק פרוייקטים לשטח ללא הצלחה. "כדי להטמיע פרוייקט צריך "למכור" את הרעיון לשטח, להסביר ולשכנע לקבלו, הדבר דורש סבלנות רבה ועשוי לגזול זמן רב". בעלי התפקידים השונים שהתייחסו לנושא העריכו נכונה את הסיבות להסתייגות השטח (בשטח מעדיפים להתעסק בעבודה הפרטנית ולא בעבודה קהילתית, או שלא כולם זקוקים לכל הפרוייקטים; חשש בשטח מהצפת יתר של תוכניות שישומן בא על חשבון הטיפול במצבי סכנה; חוסר הכרות מספקת עם שירותי המטה והעדר מרכזי נושא בכל האגפים שיקדמו את הדברים בשטח), ואף הביעו רצון לקבל מהשטח יותר בקשות, וצרכים אמיתיים, על מנת לעזור "ולא להרגיש שרק מנסים "לדחוף" תוכניות".

(6 להערכת אחד ממנהלי האגפים רוב המטופלים אינם נופלים תחת הקטגוריה של נזקקים מתוקף חוק. מטה המינהל מתמקד בפיתוח תוכניות ומתן שירותים לאוכלוסיות הנזקקות מתוקף חוק, כך שלמעשה אין כיום מענה ברמת מטה לכל מקרי הרווחה המטופלים בלשכות, שלא מתוקף חוק. בנושא המשפחה, בו קיימת מסה גדולה של נזקקים, אין חוק, אין פקיד סעד, וגם מספר הפרוייקטים בתחום משפחות רב בעייתיות קטן מאוד, למול פרוייקטים בנושאים אחרים.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: בזקנה הטענה אינה תופסת. הפרוייקטים מיועדים הן לאוכלוסיה אוניברסלית והן תחת חוק. באגף מרכז – צפון למעלה ממחצית מהמטופלים נופלים תחת קטגוריה של נזקקים מתוקף חוק.

(7 נמסר לביקורת כי מנהלי לשכות ואגפים נענים לסדרי העדיפויות ממטה המינהל ולכן עוסקים רבות בנושאים שבראש סדר העדיפות של מטה המינהל על חשבון עיסוק בטיפול השוטף, שהוא במוקד תשומת הלב והעיסוק של העובדים הכפופים להם. עובדים רבים בשטח חשים כי הנהלת המינהל מצפה מהם להטמיע ולהפעיל את הפרוייקטים. בפועל, העיסוק בפרוייקטים בשטח מאוד קשה, דורש הרבה התארגנות ואנרגיות – עובדים שכן יוזמים ומפעילים פרוייקטים, עושים זאת על חשבון תחומי עיסוק אחרים.

לשאלת הביקורת למנהלי לשכות, לגבי המשתנים לפיהם מעריכים את תפקודם, השיבו הנשאלים כי ברמת המינהל הם נמדדים לפי מידת הפעלת פרויקטים ומיעוט תלונות, וברמת האגף הם נמדדים לפי תקינות ניהול הלשכה, איכות העבודה המקצועית בלשכה, עמידה בתקציב (על בסיס דיווח וביקורי מנהל האגף), מכתבי תודה, הטמעה תקינה של שינויים ארגוניים וכד'.

(8) ב- 5 השנים האחרונות חלה עליה מתמדת במספר הפרוייקטים החדשים שיוזמו מידי שנה במינהל בעזרת שותפויות, (מתוך נתוני מצגת המינהל לתכנית העבודה 2004), להלן הנתונים:

השנה	1999	2000	2001	2002	2003
מס' הפרוייקטים	3	3	9	4	8

(9) **ניהול היוזמות:** הביקורת מצאה כי היוזמות מנוהלות נקודתית (עולה צורך – מפתחים לו מענה, או מאתרים רעיון מקורי מחוץ למינהל ונערכים להתאמתו והטמעתו גם בתל אביב-יפו) תוך הפעלת תהליך מוגדר של בחינת התכנות, תכנון והגדרת משימות וגורמים אחראיים לביצוע. עם זאת, לא מופעלת די ראיית-על לגבי הקצאת המשאבים להפעלת היוזמות, או בחינת אפקטיביות ההפעלה לאורך זמן. כמו כן לא קיים מנגנון שיטתי של איסוף צרכים ייחודיים מהשטח. גורמי שטח שמאתרים צורך, מפתחים מענה, או פונים לעיתים למטה המינהל לקבל סיוע בפיתוח פרויקט מתאים. לעיתים פונים תורמים בבקשה להפעיל פרויקט מסויים או באזור מסויים, ובמקרים אלה מופעל תהליך של בחינת הצורך ושיתוף גורמים מהשטח בתכנון היישום.

בתחום ילד, נוער ומשפחה בלבד החלו לאחרונה (בשל מגבלות תקציביות והקושי לפתח תוכניות חדשות) להתמקד יותר בהרחבה ובקרה של תוכניות קיימות ובריכוז מספר תוכניות תחת מודל אחד. לדוגמא: פעילות לבניית מודל אחיד לטיפול בגיל הרך – בשיתוף אחות אחראית טיפות חלב, אחראית תוכנית הורים, רכות התחום במינהל, העמותה לילדים בסיכון ומרכז בריאות הנפש.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: כל יוזמה עוברת תהליך שיטתי של עבודת מטה בשולחן רב תחומי/ אגפי/ מקצועי בראשות מנהל המינהל. התהליך מאד מובנה וברור, ובמסגרתו נבחנת התכנות היוזמה (הצורך באוכלוסייה, היבט משפטי, היבט כספי, היבט נכסי וכו'), ומוגדר גורם אחראי לתכנון וגורם אחראי לביצוע, בכל מקרה לגופו של עניין. בפרוייקטים המיוזמים במטה, מוזמנים נציגי שטח לדיון ההתכנות, ולאחר מכן ניתן למנהלי האגפים חופש ההחלטה באם ליישם באגף שלהם בהתאם לצורך בשטח.



1. במקביל מציינים רבים מאנשי השטח, פגיעה בתחומי הליבה של הרווחה: "ילדים בסיכון נותרים בלי מענה"; "ההשקעה בטיפול מניעה וחיזוק במצבי הביניים אינה מספקת, ולכן יותר קשישים מגיעים למצבים קשים המחייבים טיפול עפ"י חוק"; "הקיצוץ בעבודה קהילתית פוגע בחיזוק מערכות המצמצמות הגעת פונים ללשכות".

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: השירות הישיר ללקוחות לא נפגע. לא קוצץ כח אדם בטיפול ישיר. בעיר פותחה רשת מענים קהילתית הנותנת מענה ל – 6,200 ילדים והורים הן בשלבי המניעה ומצבי הביניים והן לילדים עפ"י חוק. כמובן שלא ניתן לטפל בכולם. בתחום הזקנה מפותחות תוכניות מניעה ותוכניות למצבי ביניים כגון "קהילות תומכות" ותוכנית לנדחי חב"ס. התוכניות אינן יכולות לכסות את כל טווח הצרכים בגין קשיי תקציב וחסרי כ"א והיקפי אוכלוסייה. לגבי מכסות לסידור מחוץ לבית, משרד הרווחה קיצץ בכמות המכסות מחוץ מגמה להעביר תקציבים לתוכניות בקהילה. המינהל מתנהל עפ"י מדיניות העירייה כלומר, השתתפות 25% בכל מה שהמשרד מקצה.

כל הדוגמאות מעידות כי עובדים ומנהלים מהשטח שרואיינו על ידי הביקורת, אינם מסכימים עם סדרי העדיפויות של המטה. להערכתם, גם אם נושאים אלה חשובים ותורמים בראייה ארוכת טווח למינהל, הרי שבעידן של מצוקת משאבים וכח-אדם ושל מצב כלכלי במשק המגדיל מאוד את אוכלוסיית הנזקקים לשירותי הרווחה, הם מותרות.

117. צרכי השטח מהמטה – שאינם נענים

רבים מאנשי השטח שרואיינו, ציינו בפני הביקורת, תפקודים שונים בהם יכלו להיעזר בשירותי המטה, אך תפקודים אלה חסרים כיום ואינם מסופקים במידה הנדרשת, כגון:

א. **כלים ועוזרים לעבודה השוטפת**: הועלה צורך לקבל כלים שיאפשרו לעשות יותר עבודת מניעה שניונית ולא רק "כיבוי שריפות". דוגמא אחת שהוזכרה נוגעת לפתרון אפשרי שהועלה מהשטח למטה ילד ונוער וטרם זכה להתייחסות – הצעה להקים פנימיית יום טיפולית בקהילה, לשעות אחרי הלימודים, בשילוב מינהל החינוך. פתרון כזה עשוי להיות זול יותר מאשר פנימייה, לאפשר השארות הילדים בקהילה, והמשך התערבות טיפולית שוטפת, ולסייע לשבירת מעגל המצוקה הבין-דורי. בערים אחרות יש הסדר דומה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: המטה מספק כלים ועוזרים רבים לאפשר לשטח עבודת מניעה שניונית. המטה יוזם ימי עיון, הדרכות, מפגשים והסברים בדבר שיטות העבודה, נהלים ומפסים ליעול שיטות העבודה, ושולח מאמרים מקצועיים בנושאים הרלבנטיים, פרויקט ניהול הידע.

ב. התוויית מדיניות וקיום מנחים מקצועיים, בעיקר לגבי נושאים שאינם על פי חוק. למשל: אין הגדרה ברורה של מה נדרש לכלול בטיפול במשפחה, מלבד המוגדר בחוק.

מטה התחום יכול היה להגדיר סטנדרטים לשטח; לא נקבעו קריטריונים ברורים ליישום הקיצוץ של 20% במכסות לפנימיות, ולכן כל מקרה נבדק מחדש (גוזל זמן). בנושא בודדים, לדוגמא, יש נהלים ברורים, מבלי שיהיה מרכז האחראי על הנושא. אחת הדוגמאות הבודדות שבהן נעשה הדבר היא הגדרת נוהל מעקב עירוני בעקבות דו"ח האחיות אפריים.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: בשנים 2002-2003 נכתבו 10 נהלי עבודה, 14 נהלי ISO, 4 תהליכי עבודה והוראות עבודה. 2 נהלים נמצאים בהכנה.

ג. **הטמעת דפוסי ניהול מתקדמים** להגברת האחריות הניהולית בניהול פעילות הרווחה, כגון קביעת יעדים, תקינה ובקרה כמותית על הספקי העובדים, שיפור תוכניות העבודה וניהולן (קביעת מדדים אופרטיביים ובקרת ביצוע).

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: השטח מוזמן למפגשים שמטרתם הטמעת דפוסי ניהול מתקדמים. כמו כן, נותן הדרכה והכוונה לתכנון פרויקטים. בוצעו אין ספור סדנאות 'ניהול לפי יעדים', כתיבה ניהולית וקביעת מדדים. כמובן, צריך תמיד יותר

ד. **הערכת עובדים:** יותר הכרה לעשייה – "להימדד על הצלחות ולא על כישלונות". "יש הרגשה שבמטה המינהל שמים לב יותר לתקלות ופחות לעשייה השוטפת".

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: המינהל מפעיל זה מספר שנים מדיניות של הערכת עובדים.

ה. **פיתוח יכולות עובדים, שיאפשרו להם לתפקד כהלכה במבנה מבוזר.** למשל, פיתוח מודעות כלכלית להשלכות הכספיות של תוכניות הטיפול.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: המטה יזם עם השרות לזקן פיתוח תוכנית הכשרה לראשי צוותים ממוקדת בסוגיות והקניית ידע כלכלי/תקציבי. זאת, רק לאחר איחור צרכים באופן ישיר מר"צ ומנהלים. התוכנית מתקיימת זו השנה השניה (החל משנת 2002)

ו. **הידוק הקשר עם השטח והעברת מידע בין לשכות ברמה עירונית:** יותר סיורים בשטח של בעלי התפקידים במטה, ועדכון השטח לגבי המתרחש בלשכות האחרות.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: מתקיימים סיורי מתקנים, סיורים ספונטניים, מפגש עם כל עובדי הלשכות, הפצת הפרוטוקולים סגלי א' לכולם.

ז. **הטמעת שינויים ארגוניים:** יותר השקעה בהבהרת השינויים והטמעתם באופן מלא טרם המעבר לשינוי הבא.



ח. מנהל תחום תכנון מידע והערכה, ציין בפני הביקורת כי בעקבות העלאת כמה מהצרכים הללו מהשטח, הציע להתניע תהליך של תיעדוף וחדשנות, הכולל: קביעת סדר עדיפות בטיפול – הגדרת גבולות לפעילות טיפולית; הצעת נושאים מהשטח שלא חשבו עליהם במטה; ריכוז הפרוייקטים שהצליחו לעומת אלו שהצליחו פחות וכדומה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: **בעקבות העלאת צרכים מהשטח נכנס המינהל בעונת 2003 לתהליך תיעדוף וחדשנות.**

#### 118. **מכוונות השירות של מטה המינהל להערכת אנשי השטח**

א. מרואיינים שונים ציינו בפני הביקורת קיומם של יחסים אישיים טובים עם בעלי תפקידים במטה וקבלת מענה לצרכים נקודתיים בעת הצורך, וכן ציינו נקודתית בעל תפקיד זה או אחר במינהל, שזמינותם ונכונותם לעזור בכל פנייה, רבה ומשביעת רצון.

דוגמאות: **אחראית ארגון ובקרה** במטה מינהל ומשאבים מסייעת רבות בעיקר בהטמעת מערכת המנל"ר; **מנהלת תחום ילד, נוער ומשפחה** – המנהלת את ועדת ההחלטה העליונה (כ-4-2 ועדות במהלך שנה) שהוערכה כשירות חשוב, ומסייעת בהפניית ילדים לאבחונים אישיותיים, ולרכוז ועדת חריגים באגפים ועוד; **מרכזת חוק נוער** – זמינה 24 שעות, מסייעת מאוד במקרי חירום ובמקרים מורכבים ומקיימת פרום פקידי סעד במינהל (חודשי); **רכזת פקידי סעד לסדרי דין** – מסייעת, מדריכה, מייעצת ומלווה רבות את מרכזות ועדות ההחלטה בלשכות; **מנהלת תחום זקנה** – זמינה 24 שעות כולל שבתות וחגים (מטפלת בכ-15 פניות ייעוץ לשבוע, החל מפניות פרטניות וכלה ביעוץ לפיתוח שירותים); מטה מינהל ומשאבים מקיים לאחרונה פרום של עוזרות מינהליות לשיפור ממשק העבודה וליעול תהליכים, ובעקבות הפעלתו חשים עובדי השטח שיפור בתהליכים ובשירות.

ב. עם זאת, מרבית המרואיינים בשטח ציינו כי מידת הקשר שלהם עם מטה המינהל מועטה עד לא קיימת, ודיווחו על תחושה של נתק בין המטה לשטח, חוסר הבנה של המטה לצרכי השטח או האילוצים בהם הוא פועל, ומכוונות שירות בעייתית במטה. להלן מספר דוגמאות לאמירות או לאירועים הממחישים טענה זו:

(1) מטה המינהל מטיל מטלות ומשימות עם לוח זמנים דחוף ולא מעשי (בגלל משך הזמן שנדרש לדואר להגיע ללשכות, מה שמותיר מעט מאוד זמן להתייחסות) ולוחץ לביצוע. או מטה המינהל מצפה מהשטח להגיב במהירות לפניות תושבים המופנות ללשכות לבירור כלשהו, אך תלונות לקוחות הם לא תמיד בראש סדרי העדיפויות של השטח.



בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: רוב המטלות מגיעות מהסביבה החיצונית למינהל (ראש העיר, נבחרים, מנכ"ל, משרדי ממשלה, נשיא המדינה, תקשורת, דובר) ובדרך כלל לוח הזמנים מוגדר ע"י השולח. אף פעם המטה לא לוחץ ואף מאפשר תשובת בנייים. השירות לאורח נמצא בסדר עדיפויות גבוה של המינהל ומשמע אבן יסוד. רוב המטלות עוסקות במצבי דחק ומצוקה של התושבים שרובם מטופלים בלשכות הרווחה. בתאריך 19.1.00 הופץ נוהל פנימי בנושא, הקובע לו"ז למתן מענה 14 יום מיום שהפניה מתקבלת למרבית סוגי הפניות. לפניות מועטות נדרשה תגובה מיידית. בפניות של עיתונאים המועברות באמצעות דובר העירייה לתגובת המינהל, מרכיב הזמן הינו קריטי ויש לנו עניין רב שתגובת המינהל תופיע בעיתון ו/או בכלי תקשורת אחרים.

(2) מטה מינהל ומשאבים מעביר מידע חלקי בלבד לשטח, גם בנושאים בעלי השלכות ברורות על האגפים, כגון הוצאות אחזקה שתקציב האגף מחוייב עליהן. דוגמאות: מטה מינהל ומשאבים העבירו מתקציב אגף 16,000 ₪ לתיקון מעלית ולא הודיעו על כך לממונה מינהל ומשאבים באגף; מטה מינהל ומשאבים החליט כי נושא 'משפחות קלט' יכוסה מסעיף 'תלמיד נזקק', האגף לא קיבל הודעה על כך ולכן סיים את השנה בגירעון תקציבי בסעיף זה.

בתגובה לממצאים מסר חשב המינהל כי: הודעה על הוצאות בגין משפחות קלט הופץ ע"י מנהלת תחום ילד ונוער. בהודעה צויין בפרוש סעיף התקציב בו יחייבו את ההוצאות.

(3) תהליך הלוגיסטיקה והזמנת ציוד הוערך על ידי מרואיינים רבים שרואיינו על ידי הביקורת, כמסורבל, ארוך מדיי וחסר מכוונות לצרכי השטח. העובדים חשים כי הם אינם מקבלים שירות כהלכה, והם נותרים ללא מענה למשך חודשים (כגון עובדים שאין להם ארון לאחסן תיקי מטופלים). לעיתים מקבלים רק חלק מהציוד אבל מחוייבים על הכל – תהליך שאורך זמן נוסף. להערכתם, הזמנות המבוצעות ישירות מספקים, יעילות יותר ומתקבלות תוך זמן קצר יותר.

בתגובה לממצאים מסר מנהל מטה מינהל ומשאבים כי: תהליך הלוגיסטיקה והזמנת הציוד אינו מנוהל על-ידי מטה מינהל ומשאבים אלא על ידי יחידות המינהל באגפים האזוריים. עיכוב בתהליך עשוי לנבוע גם מכך שהאגף לא ביצע הזמנה בהעדר תקציב, או משום שהיחידה לא אישרה את הרכישה. יחידת המשק מבצעת הזמנות ולא מקבלת החלטות. נכון שהזמנות המבוצעות ישירות מספקים יעילות יותר ומהירות יותר אך אנו מחוייבים על-פי התקנות לעבוד מול אגף רכש ולוגיסטיקה בעירייה, עם כל המגבלות שבכך

### 119. השירות הניתן לשטח ממטה האגפים (להערכת אנשי השטח)

א. כל אנשי השטח שרואיינו, הביעו שביעות רצון גבוהה מהקשר עם מרכזי התחומים האגפיים, הן מקצועית והן מבחינת זמינות ונכונות לסייע. רובם הגדול ציין כי מטה האגף נותן מענה למרבית צורכיהם, והוא משמעותי ורלבנטי עבורם יותר ממטה המינהל, ועל כן הם נדרשים לקשר מועט (אם בכלל) עם מטה המינהל.

ב. נמסר לביקורת כי מאז הקמת המינהל מרכזי התחומים באגפים התפתחו וצברו ידע, ולכן כיום הם יותר עצמאיים ונזקקים פחות לשירותי התחומים במטה. למשל, "פיתוח הפרוייקטים שנעשה באגף טוב יותר מאשר במטה. מרבית הידע מרוכז בלשכות". להלן מספר התייחסויות לפי תחומים מקצועיים:

(1) נכויות: בתחום זה חיונית תרומתם של רכזי הנכויות באגפים, היות ואין התמחות ייעודית של עו"ס בנכים, ולכן מרכזי הנושא האגפיים תומכים רבות גם בייעוץ לגבי טיפול פרטני במקרים עם נכויות.

(2) משאבי קהילה והתנדבות: "רכזי משאבי קהילה באגף מסייעים בגיוס משאבים יותר מאשר מטה התחום". קשיים בשירות בתחום זה הוזכרו נקודתית בלבד – עקב העדר עובדים קהילתיים או בעיות תקציב.

(3) ממונות מנהלה ומשאבים: אחת מהן יזמה ומרכזת פורום עובדי מינהל וזכאות בכל לשכות האגף, המוערך חיובית (העלה את הסטטוס שלהם).

(4) זקנה, ילד ונוער: באגף דרום ציינו באוזני הביקורת מספר רב של מרואיינים את הקושי הנובע מאי איוש של שני תפקידי מרכזים אגפיים בתחומים אלה.

(5) מנהלי האגפים: בכל שלושת האגפים הוערכה חיובית תמיכתם של מנהלי האגפים, ותרומתם לשטח בהתייעצות ומתן פתרונות במקרים הריגים, ובמידע על הנעשה במינהל. מעדויות המרואיינים נראה כי מנהלי האגפים מאוד מעורבים בנעשה בשטח, מעודכנים במתרחש, מקיימים ישיבות סדירות של מטה האגף, ובנוסף לכך כל מנהל אגף מקיים פגישות או ביקורים נוספים. בכל שלושת האגפים, הנהלת האגף יושבת במבנה סמוך לאחת מלשכות האגף, קרובה לאזור האחריות ולכן זמינה יותר לשטח.

### ועדת המועצה לבחינת פערי כח אדם במינהל

120. בתאריך 23/6/02 החליטה מועצת העירייה על הקמת ועדה לבחינת פערי כח אדם במינהל השירותים החברתיים. תפקיד הוועדה – בדיקת היחס בין הוצאות כח האדם במטה לבין העבודה במטה.



121. לוועדה מונו 14 חברים : יו"ר הוועדה – ממלא מקום ראש העיר, 8 חברי מועצה נוספים, מנכ"ל העירייה וגזבר העירייה, מנהל מינהל השירותים החברתיים ומנהל תחום תכנון מידע והערכה במינהל, וכן יועץ מקצועי מביה"ס לעבודה סוציאלית באוניברסיטת ת"א. 6 מחברי המועצה שהשתתפו בוועדה שימשו גם כיו"ר ועדות עירוניות בנושאי שירותים חברתיים. חבר מועצה נוסף שהשתתף בוועדה כיהן בעבר כראש אגף הרווחה.

122. הוועדה התכנסה 5 פעמים, והמפגש החמישי התקיים ללא נציגות של המינהל. ב- 5 המפגשים ישבה הוועדה סה"כ כ-15 שעות. תאריכי התכנסות הוועדה: 21.7.02, 27.8.02, 5.11.02, 18.12.02, 26.11.02.

123. הטענות המרכזיות שהוצגו ע"י חברי הוועדה במהלך הישיבות:

- א. הרפורמה שנעשתה במינהל מיותרת. ריבוי השידרוגים שנעשו במעמד בעלי התפקידים עם הקמת המינהל. שכר המנהלים במינהל מנופח.
- ב. יותר מדי מנהלים ופחות מדי אנשי שטח, ויותר מדי אנשי מטה ופחות מדי עובדים הנותנים שירות ישיר ללקוח. לטענת חבר המועצה, ראש אגף הרווחה לשעבר: על כל 4 עובדים - מנהל; בכל אגף 18 מנהלים מרמת ראש צוות ומעלה; מתוך 612 עובדים במינהל, 179 הם עובדי מטה.
- ג. השקה בין תחומי החינוך לרווחה. נושא מעמד האישה לא צריך להיות מטופל בצד אוכלוסייה במצוקה.
- ד. מנכ"ל העירייה ביקש לדעת האם המינהל במבנהו נותן את השרות הטוב ביותר ומהי האפקטיביות של הרפורמה הארגונית בהקמת המינהל.

124. עיקרי הנתונים שהוצגו לוועדה ע"י המינהל:

- א. צעדי התייעלות וקיצוצים.
- ב. ההיקף הכספי שגוייס למתן שירותים באמצעות שותפויות, ודוגמאות למרכזים המופעלים באמצעות גופים חיצוניים, בצמצום השקעה של העירייה.
- ג. השקעות בקידום הכלים והאמצעים העומדים לרשות הלשכות: פיתוח תשתיות תומכות וטכנולוגיה ופיתוח תשתית פיזית.
- ד. החזון ותחומי האחריות של התחומים המקצועיים במטה ושל האגפים, וכן תחומי האחריות של כל עובד במטה המינהל ובאגפים.
- ה. היתרונות של הקמת המינהל: יצירת כתובת אחת ללקוח, איגום משאבים, שיפור וייעול השירות ללקוח; הבחנה בין מטה וקו; הנגשת שירותים ללקוחות.



- ו. רשימת עובדים במטה שאינם נותנים שירות ישיר, ואשר ניתן לוותר על שירותיהם, אך מאילוצי הסכמים לא ניתן לבצע זאת.
- ז. תפיסת פיתוח השירותים האוניברסליים המסייעים להתמודדות רחבה בטיפול בלקוחות.
- ח. פרופסור ק. ציין את התרשמותו כי בהשוואה לרשויות אחרות מבחינת התשומות, השירותים המוצעים לתושבים בת"א בתחומים השונים, הם ברמה טובה מאוד. עם זאת ביקש לקבל נתונים ומידע מפורטים יותר במספר נושאים.

125. ממצאי הוועדה והמלצותיה:

- א. הקמת המינהל היה צעד חיובי ביסודו שהביא לתיאום רב יותר בין השירותים השונים ולגידול בנגישות האוכלוסייה הנזקקת לשירותים.
- ב. מערכת השירותים החברתיים זקוקה מחזק, למטה חזק העוסק בקביעת מדיניות, בתכנון, בפיתוח תוכניות, בקידום מקצועי של העובדים, באיסוף מידע, בפקוח ובקרה וביצירת קשרים עם גורמים שונים בתוך העיר ומחוצה לה. ומאידך, לפעילות מקצועית הולמת ואיכותית בשדה עצמו.
- ג. יעילות המטה צריכה להימדד על פי המידה שבה הוא מספק לעובדים בשטח גיבוי ומשאבים המשפרים את יכולתם לספק שירותים הולמים לאוכלוסייה.
- ד. הוועדה שוכנעה כי בוצעו במינהל פעולות לניוד כח אדם ותקציבים לעבודת שטח ומהלכי התייעלות וחסכון בביטול פונקציות.
- ה. הוועדה התרשמה כי היחס בין עובדי המטה לעובדי השטח הוא הולם.
- ו. השירותים החברתיים ניצבים בפני מצוקה תקציבית ומחסור בכ"א, והמינהל חייב להיערך בצורה מתאימה למצב זה, לפיכך נדרשות:
- (1) קביעת מדיניות וסדרי עדיפויות ברורים שידגישו במיוחד מתן סיוע לאוכלוסיות החלשות והפגיעות יותר.
  - (2) העדפה ברורה המלווה בצעדים קונקרטיים ללשכות בהן העובדים באים במגע ישיר עם האוכלוסיות החלשות.
  - (3) הימנעות מכל פגיעה בשירותים ובתוכניות לאוכלוסיות החלשות.
  - (4) בדיקה שיטתית של מידת החיוניות והנחיצות של כל תפקידי המטה הן במינהל והן באגפים והעברת תקנים של תפקידי מטה לא חיוניים אל הלשכות במגמה לתגבר את העובדים בשטח. בדיקה זו צריכה להיעשות בשיתוף אגף מש"א, ארגון העובדים ומינהל השירותים החברתיים.



## 126. הערות הביקורת לעבודת הוועדה

- א. הביקורת מציינת כי מסקנות הוועדה התקבלו בעקבות 5 ישיבות בלבד, תוך הסתמכות על עדויות הנהלת המינהל בלבד, ללא בדיקה של נתונים כמותיים ומספריים ושמיעת עדויות מהשטח (כפי שעולה מפרוטוקלי ישיבות הוועדה שהועברו לביקורת מהמינהל).
- בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: כל החומרים שהוצגו ונדונו התבססו על נתונים כמותיים ומספריים הפתוחים לכל בשקיפות מלאה ורובם הגדול מופיע בספר תקציב ובספר חוכניות עבודה כך שניתן לאמת אותם
- ב. הביקורת מציינת כי בבדיקת הנוכחית עמדו לנגד עיניה מרבית הנושאים שהועלו בפני הוועדה, ולאחר שביצעה בדיקה מקיפה בנושא, אין ממצאיה כה חד משמעיים כממצאי הוועדה.
- ג. הביקורת מסכימה מקצועית עם קביעת הוועדה כי 'יעילות המטה צריכה להימדד על פי המידה שבה הוא מספק לעובדים בשטח גיבוי ומשאבים המשפרים את יכולתם לספק שירותים הולמים לאוכלוסייה'.

**דפוסי ניהול במינהל והערכתם**

הביקורת בחרה להתייחס בהקשר זה לשני נושאים מרכזיים, מודלים לניהול לשכות ותהליכי בקרה ניהולית ומקצועית, שהם בעלי השפעה לא מבוטלת על אפקטיביות ויעילות ניצול המשאבים המוקצים למינהל לביצוע משימותיו, והם מהווים גם דוגמאות נוספות לנאמר לעיל, בנוגע לתפקודים נדרשים ממטה המינהל שאינם מבוצעים.

**מודלים לניהול לשכות**

127. הביקורת מצאה כי בשטח קיימת שונות במודלים בהם פועלות לשכות הרווחה. מנהלים במינהל העריכו לרוב שונות זו כחיובית, משום שהיא מאפשרת להם חופש פעולה ואת הגמישות הנדרשת להתאמת הנעשה בשטח לצרכים הייחודיים לכל אזור בעיר.

128. עם זאת הביקורת מצאה, כי לא נעשתה על ידי מטה המינהל כל בקרה על ההשלכות של שונות זו והשפעותיה על אפקטיביות הטיפול, על יעילות תפקוד הלשכות (מספר תיקים מטופלים לעובד, למשל) או על השירות ללקוחות (זמני המתנה לקבלה לטיפול, למשל).

129. הממצאים שלהלן מתארים מספר הבדלים מרכזיים באופן ארגון העבודה בלשכות, במקרים מסויימים את הערכות המרואיינים לגבי הבדלים אלה, וכן נתונים שאספה הביקורת לגבי הבדלים בין הלשכות בעומס תיקים ממוצע לעובד. אין בידי הביקורת הכלים לבצע בחינה מעמיקה של השלכות המודלים השונים על נתונים אלה, היות וגורמים רבים משפיעים על עומס התיקים



לעובד, אך מהנתונים ניכר כי קיימים הבדלים ניכרים בין הלשכות בעומסי התיקים לעובד. הביקורת בחרה להציג נתונים ראשוניים אלה, עקב היעדרם בתהליכי הניהול והבקרה הקיימים בכל רמות המינהל.

#### א. צוותים כוללניים או פונקציונליים (משפחה, זקנה)

- 1) באגף דרום הצוותים האזוריים הם כוללניים – כל צוות כולל עו"ס משפחה ועו"ס קשישים תחת ניהולו של ראש צוות כוללני (שלרוב הוא מתחום משפחה). כל צוות אחראי לאזור גיאוגרפי. בחוצות יפו: בכל צוות כ- 12-13 עובדים.
- 2) יתרונות המבנה בעיני אנשי האגף והמינהל:
  - א) צוותים רב תחומיים מאפשרים הכרות עם תחומים נוספים, עובדים נוספים – העשרה והפריה הדדית.
  - ב) השתייכות לצוות של שכונה מאפשרת הכרות טובה יותר עם השכונה והשירותים הקיימים בה.
  - ג) להערכת מנהל האגף: שיפור הדימוי של עו"ס קשישים ושילובם בלשכה; ייצור פרויקטים משולבים (כגון הפעלת קשישים ב"אימוץ" ילדי גן, בשיתוף עובדי הקהילה); איפשר ניידות בין התחומים.
- 3) חסרונות המבנה: מרבית המרואיינים (בשטח ובתחום זקנה במטה) העריכו כי מבנה זה פוגע בתחום הזקנה ממספר סיבות:
  - א) נטייתו המקצועית ותשומת ליבו של ראש הצוות הן לתחום המשפחה ופחות לקשישים. ראשי הצוותים לא למדו את תחום הזקנה כפי שציפו שיקרה. מקשה על העו"ס לשמור על האינטרסים בתחום קשישים מול תחום משפחה.
  - ב) עו"ס קשישים מאבדים את המומחיות המקצועית שלהם, מכיוון שאין להם ממונה מקצועי שיתן להם תמיכה מקצועית בנושא. גם תחושת השייכות של עו"ס קשישים נפגעת במודל זה.
  - ג) אי איוש תפקיד מרכז נושא זקנה באגף – מחמיר את הבעיה.
- 4) בשני האגפים האחרים קיימת הפרדה בלשכה בין צוותי משפחה וצוותי קשישים, כך שלכל צוות, ראש צוות המתמחה באחד התחומים בהתאמה. החלוקה לצוותים היא על בסיס התמחות מקצועית. באגף מרכז-צפון אף קיימות שתי לשכות ייעודיות – האחת למשפחה בלבד והאחרת לקשישים בלבד. בכל הלשכות האחרות באגפים אלה, שני צוותי משפחה (בחלוקה לאזורי אחריות גיאוגרפיים) וצוות אחד קשישים (שמספק שירות לכל אזור הלשכה).

#### ב. ארגון פנימי של הצוות – גיאוגרפי או פונקציונלי



(1) במרבית הלשכות קיימת חלוקת עבודה גיאוגרפית בין העובדים בצוות (ובלב העיר לקשיש גם בין הצוותים בהתאמה לאזורים הסטטיסטיים של העירייה). כל עובד אחראי לאזור. בלשכת לב העיר לקשיש לכל עובד אחריות מקיפה על האזור שלו: לטיפול, לאבחון צרכים ולחיפוש פתרונות חלופיים לצרכים משותפים (פרטני, קבוצתי וקהילתי).

(2) יוצאות הדופן מכלל זה הן:

לשכת עבר הירקון, בה קיימת חלוקה פנימית פונקציונלית (ע"פ תחומי התמחות) בין עובדי צוותי המשפחה. באחד הצוותים שתי עו"ס המתמחות במשפחות, והשלישית בחד הוריות. בצוות השני, שתיים המתמחות בחד הוריות, שתיים המתמחות בילדים בסיכון וחמישית המתמקדת במקרי חולי פיזי. בנוסף לחלוקה הפונקציונלית קיימת בלשכה זו גם חלוקה גיאוגרפית בין שני הצוותים, כך כשכל צוות חולש על אזור אחר. לטענת מנהלת הלשכה, בשל הפיזור הגיאוגרפי הרחב באזור קיים קושי לחלק את העבודה באופן גיאוגרפי ולשמור על איזון בעומסי העבודה.

גם ב"לשכת לב העיר למשפחה" יש חלוקה פנימית פונקציונלית (ע"פ תחומי התמחות) בין עובדי משפחה ועובדי בודדים, אך אין חלוקה גיאוגרפית בין הצוותים ובתוך כל צוות קיימות הפונקציות השונות.

### ג. איחוד או הפרדה בין תפקודי עו"ס ותפקודי פקיד סעד

(1) בחלק מהלשכות נשמרת הפרדה עקרונית בין שני התפקודים. גם אם עו"ס מוסמך כפ.ס., בלשכות אלה, הוא יטפל כפ.ס. רק בתיקים שאינם מטופלים על ידו כעו"ס. לעומת זאת, בלשכות אחרות קיימת העדפה עקרונית הפוכה, לפיה כל עו"ס מבצע את שני התפקודים בתיקים שבטיפולו (אלא אם אינו מוסמך כפ.ס.). מודל שלישי מפעיל צוות ייעודי של פקידי סעד לחוק נוער (שאינם משמשים עו"ס לתיקים).

(2) הערכות בתחום זקנה: בקרב מנהלים במינהל קיימת תמיכה רחבה בהתאמת המודל המאוחד בתחום הזקנה, לפיו כל עו"ס צריך להיות רב תחומי, לכן כולם צריכים להיות מוסמכים כפ.ס.. הסיבות לכך: רוב ההתערבויות הן ע"פ חוק או בצל חוק, וההסמכה כפקיד סעד מקנה לעובד סמכות מכוח חוק להתריע/ לחייב את המטופל ו/או משפחתו לשתף פעולה; ההכשרה שמקבל פקיד הסעד מקנה כלים ומיומנות ומחדדת את הראייה ויכולת הפעולה המהירה כאשר מדובר בטיפול בקשישים שהתפקוד שלהם חשוף לשינויים מהירים ודרסטיים; ללא הסמכה של כל העו"ס

- כפ.ס., יידרשו שני עובדים לטפל באותו תיק. אין הכרח בפיצול בתחום הזקנה משום שאופי הטיפול לרוב הוא קצר מועד או תחזוקתי.
- עם זאת, אנשי השטח שרואיינו בתחום זה, הביעו הסתייגות מהצורך למלא את שני התפקודים בתיקים שלהם, משום הקושי הכרוך בכך, והביעו העדפה לפ.ס. ייעודי.
- (3) הערכות בתחום ילד ונוער: לגבי תחום זה קיימת הסכמה גורפת כי לא ניתן לבצע את שני הטיפולים על ידי אותו אדם, היות ובתיקים אלה הטיפול ממושך, וקיימת חשיבות להפרדה בין הפעלת סמכות על פי חוק לבין טיפול כעו"ס. לפי הערכה נוספת, תפקיד פ.ס. אינו מאפשר מתן שירות רגיל למשפחות שאינן במשבר. לכן ברוב המקרים, כאשר נדרשת התערבות פ.ס. לחוק נוער, מבצע אותה העו"ס המוסמך כפ.ס., שאינו העו"ס המטפל בתיק. כלומר כל תיק מטופל גם ע"י עו"ס וגם ע"י פ.ס. (2 גורמים מעורבים). במקרים רבים אותו עובד מטפל בתיקים כעו"ס משפחה בחלק ממשרתו, וכפ.ס. בתיקים שאינם שלו, בחלק משרה נוסף.
- (4) למרבית פקידי הסעד לחוק נוער בלשכות תחומי אחריות נוספים, כגון טיפול בתיקים אינטנסיביים, אחריות על פרויקטים, ריכוז פקידי סעד וכדומה.

#### 7. אבחון וקליטה (אינטייק) – משפחה, ילד ונוער

- (1) בתחום משפחה, ילד ונוער מוגדר שלב מיון ואבחון טרם ההעברה לטיפול עו"ס כלשהו. ברוב הלשכות הוגדר עובד ייעודי לשלב זה.
- (2) תחומי אחריות עו"ס אינטייק: ראיון הפונה, אבחון הצורך, והפנייה לערוץ הטיפול המתאים: טיפול עו"ס בלשכה, הפניה למקורות תמיכה אחרים, או לגורמי טיפול אחרים. עם זאת, במקרים רבים, כאשר נדרשת עזרה נקודתית, חד פעמית, יטפל עובד האינטייק בפונה בעצמו. הוא יפנה לצוותים רק את המקרים בהם נדרש טיפול ממושך. הפניה מועברת לראש צוות משפחה, והוא מווסת את הפניות בין עובדי הצוות. עובד המשפחה שקיבל לטיפולו את התיק יפתח את התיק במערכת, יבנה תכנית טיפולית לפונה, ויבצע את הטיפול הנדרש.
- (3) הביקורת מצאה כי מעבר להגדרה כללית זו, קיימת שונות באופן ביצוע שלב הקליטה בלשכות השונות:
- (א) לב העיר למשפחה: באחד הצוותים עובדת אינטייק בחצי משרה, ובצוות השני האינטייק מבוצע ע"י ראש הצוות. להערכת אותו ראש צוות – הדבר חוסך זמן בהיותו מנוסה באיתור צרכים, ופינוי אנשי הצוות לטיפול מהותי בפונים. להערכתו, מיון ראשוני בשיחת טלפון או בעת הפנייה ללשכה מקצר תהליכי עבודה ומבטיח שמי שמגיע לשיחת הקבלה אכן יטופל. בדרך זו גם

מכיר ראש הצוות את כל הפונים, שחשים לכן בנוח לפנות אליו במידה ומתעוררת בעיה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: שתי צורות האינטייק בלשכה זו נוצרו מתוך חוסר בכ"א ולצורך חיסכון של 0.50% משרת עו"ס אינטייק לטובת מיפול אינטנסיבי. גם עו"ס האינטייק בצוות מבצעת בירור טלפוני ראשוני לברור מהות הבעיה וזרז הטיפול במקרים דחופים.

(ב) לשכת עבר הירקון: פקיד המודיעין מברר גיל ואזור מגורים ומפנה את הפונה לראש הצוות המתאים. ראש הצוות עושה בירור ראשוני קצר, לרוב טלפוני, של מהות הבעיה ומפנה לעו"ס הרלבנטית, לפי ההתמחות הפונקציונלית. העובדת עצמה עושה את האינטייק המלא ופותחת את התיק. (במודל של עובדת ייעודית לאינטייק – נוצר אצלה צוואר בקבוק, ולכן החליטו שלא לפעול לפי מודל זה).

(ג) לשכת אפיקים: עובדת מיון ואבחון אחת מבצעת ראיונות ראשוניים עם הפונים – ומפנה ליחידת המעקב או לצוותי הטיפול האינטנסיבי. פעם בשבוע מקיימת דיון עם מנהלת הלשכה ובו הן מחליטות על ניווט הפונים. לאחר מכן שולחת מכתב לפונים המתקבלים – כולל הפנייה לעו"ס הרלבנטית, פרטי התקשרות, והזמנה ליצור קשר.

(ד) לשכת איילון: עובדת מיון ואבחון מבצעת אינטייק רק לפונים ותיקים בארץ. אינטייק של עולים חדשים, עד 3 שנים בארץ, מבוצע ע"י העו"ס באזורים ע"פ שיוך גיאוגרפי (לפיזור העומס). פונה מתקשר, עובר סינון טלפוני ראשוני, ונקבעת לו פגישה, לעיתים לעוד שבועיים – שלושה. בלשכה זו, בנוסף למיון והפנייה לגורם הטיפול המתאים, עשויה העובדת אף לנקוט התערבות מתמשכת במינון נמוך עד שמתפנה מקום לקליטה בצוות. הפנייה לצוות עשויה להתבצע לא רק במקרה של צורך בטיפול מתמשך, אלא גם במקרה של צורך בעזרה חומרית, שיטופל מתקציב הצוות. בלשכה זו, בהיותה האחרונה בין הלשכות שטרם מוחשבה, מבוצעת פתיחת התיק בפועל על ידי יחידת המינהל והזכאות בלשכה (כולל פתיחה פיזית של התיקים, רישום ודיווח למטה המינהל ולקביעת זכאות) והיחידה מעבירה את התיק לראש הצוות המתאים לשם הקצאה לעו"ס.

(ה) לשכת חוצות יפו: עובדת אינטייק אחת, המטפלת בכ- 20-30 פונים חדשים בחודש, למעט מצבי הירום או בהתערבות מנהל הלשכה. לאחר אבחון

- ראשוני מחליטה אם לקבל את הפונה ואם מתאים לטיפול אינטנסיבי או למעקב. מגישה המלצה למנהל הלשכה, שלרוב מאמץ את המלצותיה.
- (4) השיוך לצוות מטפל: במרבית הצוותים השיוך לצוות נקבע לפי אופי כללי של הבעיה (ולפיכך הפנייה לצוות אינטנסיבי או מעקב או פונקציונלי אחר) ולפי אזור המגורים של המטופל (בהתאמה לתחום האחריות האזורי של הצוות). עם זאת גם בתחום זה קיימת שונות בכמה מהלשכות:
- (א) בלב העיר למשפחה: חלוקת התיקים בין הצוותים נעשית באופן אקראי. פקיד המודיעין, המקבל ראשון את הפונים, מפנה אותם לסירוגין לאחד משני צוותי המשפחה. במידה והפונה מגיע ללשכה ובקשתו דחופה הוא מופנה לעו"ס התורן.
- (ב) בשפירים: השיוך לצוות נקבע לפי מאפייני ראש המשפחה, היינו, אם ראש המשפחה מעל גיל 65, בת הזוג בת 40 ובנם בן 18 - המשפחה תקבל שירות ע"י עו"ס קשישים.
- (ג) לעומת זאת באזור לב העיר, השיוך הוא ע"פ גיל המטופל בלבד, ולכן הטיפול בבית אב אחד באזור זה עשוי להיות מפוצל בין הלשכות: במידה ומדובר בזוג הורים קשישים שלהם בן חולה נפש – ההורים יטופלו בלשכת לב העיר לקשיש והבן יטופל בלשכת לב העיר למשפחה.

#### ה. הפעלת צוות מעקב בתחום המשפחה

- (1) מודל המעקב מופעל על-פי נוהל מעקב עירוני, שגובש בעקבות דו"ח "האחיות אפריים". האחיות אפרים היו שתי אחיות חירשות ועיוורות, שלאחר מות הוריהן, טופלו בלשכה ואחיהן מונה לאפוטרופוס. לאחר מספר שנים החליטה מנהלת הלשכה להעביר את התיק להמתנה, ולהפעיל אותו מחדש רק במקרה של פנייה שלהן. בעקבות פנייה ללשכה של עמותה לעיוורים שטיפלה באחיות, חודש הטיפול על ידי הלשכה לזמן מה, ולאחר מכן שוב "הוקפאו" למספר שנים נוספות.
- בעקבות פנייה של ביטוח לאומי ללשכה, הלשכה ביצעה בדיקה בביתן ומצאה תנאים סביבתיים לא טובים. ביטוח לאומי והלשכה ביקשו מהאח לדאוג לאחיותיו. האח הבטיח לדאוג להן והמשיך לקבל עבורן קצבה מהביטוח הלאומי. בלשכה לא ביצעו בקרה על מימוש ההבטחה.
- לאחר מות האח, הגיע בנו ללשכה ובעקבות זאת נערך ביקור אצל האחיות. בביקור התברר שהאח לא קיים את הבטחתו והאחיות נמצאות מוזנחות.

- בעקבות מקרה זה הוקמה ועדת לחקירת המקרה והמלצותיה הביאו להגדרת נוהל המעקב העירוני של שירותי הרווחה.
- (2) נוהל המעקב העירוני קובע, כי שירותי הרווחה בעיריית תל אביב - יפו מחוייבים ליצור קשר לפחות פעמיים בשנה עם כל מטופל שיש לו תיק. הביקורת מציינת לחיוב מקרה ייחודי זה של לקיחת אחריות ניהולית של מטה המינהל וקביעת יעדי טיפול גם כשאנם מוגדרים ע"י משרד הרווחה. במרבית המקרים נמנע המינהל מלהגדיר תקינה טיפולית שאינה מוגדרת ע"י המשרד.
- (3) בלשכות אגף מזרח ואגף דרום פועל צוות מעקב בנושאי ילד, נוער ומשפחה. כ- 2/3 מהתיקים בלשכה מטופלים על ידי צוות המעקב. באגף מרכז צפון לא מיושם מודל המעקב, ועובדי המעקב מתמקדים למעשה בקבוצות אוכלוסייה ייחודיות (כפי שיפורט בהמשך).
- (4) צוותי המעקב מטפלים בתיקים אשר אינם דורשים התערבות אינטנסיבית, אלא התערבות נקודתית או מעקב תקופתי, כגון: צורך בסיוע חומרי (מספר פעמים בודד בשנה) ללא בעיות תפקוד, עזרה ביתית, צורך בסיוע תיווכי (כגון מכתב המלצה להנחה לבתי ספר, לארגוניה וכדומה), צורך בדו"חות סוציאליים לגורמים שונים, צורך בתמיכה נקודתית – הקשבה, וכן משפחות כרוניות (קושי מתמשך) שמיצו את תוכניות הטיפול השונות, והן בעלות יכולת נמוכה לשינוי או מוטיבציה נמוכה ולכן ללא תכנית טיפול מוגדרת, אך מתמודדות עם מצב כלכלי קשה, קשיים בהתארגנות בחיים וכדומה. לרוב המשפחות הללו אינן במצבי סכנה וסיכון. יתכן שניתן לקדם משפחות אלה בהשקעה מסיבית, אך בהעדר כח אדם מספיק, מסתפקים בשימור ילדים בסיכון או נושאים קריטיים יטופלו תמיד בצוותי הטיפול האינטנסיבי.
- (5) מעקב טיפולי כולל: קשר עם המטופל אחת לחצי שנה, פגישה עם מטופלים במידת הצורך, כתיבת דו"חות סוציאליים (עיקר העבודה), תיווך עם גורמים בקהילה (כגון: בית הספר, חברות לדיור ציבורי, מדור נכויות בעירייה) וכדומה. במקרים מסויימים מפעילים גם התערבויות קבוצתיות - למשל, בלשכת אפיקים מנחה עובדת המעקב קבוצת קשר לבודדים המטופלים בלשכה, מה שמקל את העומס על העו"ס.
- (6) אחת לחצי שנה מוציאים פלט במחשב ובודקים מיהם המטופלים שלא היו בקשר בחצי השנה האחרונה, לאותם מטופלים תתקשר עובדת סמך מקצועית או בת השירות לאומי, המסייעות לצוות המעקב. בעקבות שיחה זו מחליטים אם לסגור את התיק, להשאירו במעקב טיפולי או להגביר את הטיפול בתיק.

- (7) מנהלת לשכת אפיקים, קבעה ביוזמתה כי אחת לשנה תתבצע התערבות מעמיקה, הכוללת ביקור בית או זימון לפגישה. בפועל, בשל מחסור בכח אדם (חסרה עובדת מעקב) אינם מצליחים לעמוד ביעד זה. בלשכה זו יש משפחות המטופלות ביחידת המעקב גם בתדירות גבוהה יותר.
- (8) העברת תיקים בין צוותים אינטנסיביים לצוות מעקב: עו"ס משפחות אשר מבחין כי בתיק מסויים לא היה צורך בהתערבות במהלך השנה, יעביר את התיק לצוות מעקב, באישור ראש הצוות. ולחלופין, תיק שנמצא בצוות מעקב ויש בו יותר מדי התערבויות יעבור לאחד התייעצות עם ראש צוות לצוות האינטנסיבי. ילדים בסיכון או מתוקף חוק נוער יקבלו בכל מקרה טיפול אינטנסיבי ולא יועברו למעקב. לרוב, הרבה יותר תיקים עוברים מטיפול אינטנסיבי למעקב מאשר להפך.
- (9) אופן הפעלת המעקב בלשכות: גם בתחום זה מצאה הביקורת שונות.
- (א) באגף מזרח: בלשכת אפיקים: יחידה הנותנת שירות לשני צוותי המשפחה, אך משוייכת גיהולית לאחד הצוותים (3 עובדות). בלשכת אילון - אין עובדי מעקב. בלשכת אחווה - עובדי המעקב מפורזים בצוותים.
- (ב) באגף דרום מתפקד עובד מעקב בכל אחד מהצוותים: בלשכת חוצות יפו: יחידת המעקב מתפקדת במודל הדומה לרופא משפחה. בעיקר תגובתי, לפונים ביוזמתם ללשכה. מזכירה של יחידת המעקב מתפקדת ברמת הלשכה.
- (ג) באגף מרכז צפון, עובדי המעקב מתמקדים בטיפול בבודדים או במשפחות ללא ילדים, ללא קשר לאינטנסיביות הטיפול: בלשכת לב העיר למשפחה: כל אחד מהצוותים מטפל הן בתיקים אינטנסיביים והן בתיקי מעקב. למשל, תיקי ילדים שכבר סודרו מחוץ לבית עוברים לאינטנסיביות טיפול נמוכה בצוות הרגיל. עובד המעקב בלשכה מתמקד בטיפול בבודדים, ואף לו תיקים ברמות טיפול שונות (שייך לאחד מצוותי המשפחה). בלשכת עבר הירקון: יחידת המעקב מתמקדת בטיפול בחולי נפש בודדים, זוגות ללא ילדים, ומשפחות שילדיהם בגרו (העברה מצוותי המשפחה) - ללא קשר לאינטנסיביות הטיפול. משפחה שהתפרקה עקב גירושים - האישה עם הילדים תטופל ע"י עו"ס חד הוריות, והגבר יועבר לטיפול יחידת המעקב. גם בלשכה זו מטופלים בכל צוות גם תיקים אינטנסיביים וגם תיקי מעקב. היחידה כפופה למנהלת הלשכה ומתפקדת כיחידה עצמאית.



ד) נתוני עומס תיקים לעובד מלמדים כי בלשכות בהן מופעל מודל המעקב קיים עומס תיקים קטן בהרבה על העו"ס הכוללניים לעומת הלשכות בהן לא מופעל מודל כזה.

#### 1. טיפול בקשישים - קליטה ומיון והערכות הצוותים

- 1) בתחום הקשישים לא מופעל אף אחד מהמודלים שנסקרו לעיל – לא עובד ייעודי לקליטה ומיון, ולא יחידת מעקב.
- 2) קליטת קשישים מבוצעת ישירות אצל עו"ס קשישים בצוות הגיאוגרפי הרלבנטי (לפי כתובת מגורי הקשיש), בלשכה או בבית הקשיש.
- 3) במקרים בהם נדרש אינטייק לקשיש בעקבות תביעתו לקבלת דמי ביטוח סיעוד מתוקף חוק, תהליך הקליטה כולל בחינת זכאות של ועדת חוק ביטוח סיעוד (עו"ס, אחות ונציגת ביטוח לאומי). נדחי חוק סיעוד מטופלים בלשכה כאוכלוסייה בסיכון, במצבי משבר או בשגרה, אך לדברי המרואיינים בנושא מצליחים להגיע ל- 40% מהם בלבד.
- 4) העו"ס בצוותי הקשישים הם שמטפלים בכל התיקים, ללא קשר לאינטנסיביות הטיפול. בתחום הקשישים אין צוות מעקב ייעודי, בעיקר משום שמרבית הטיפול בתחום קרובה יותר למודל המעקב. טיפול אינטנסיבי בתיקי קשישים מבוצע רק במקרי חירום. עיקר הפעילות תגובתי, ורק מיעוט יזום.
- 5) עם זאת, רבים מהמרואיינים ציינו בפני הביקורת כי הם לא מצליחים לעמוד ביעד של קשר פעמיים בשנה בכל התיקים. בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: התמונה המתוארת לפיה מרבית הטיפול בקשיש הינו תגובתי ומיעוטו יזום וכי יש קושי לעמוד ביעד של קשר של פעמיים בשנה בכל התיקים, אף הוחרפה עקב הצמצום המתמשך בכח אדם בלשכות הרווחה. יחד עם זאת העדיפות תמיד תינתן קודם כל לקשישים הנחונים בסכנה (אלימות וצרכים קיומיים) ואח"כ לסיכון.
- 6) לדברי מנהל אגף דרום: מודל ההבחנה בין טיפול אינטנסיבי לטיפול מעקב אינו ישים בתחום הקשישים – הן משום ההבדלים בסוגי הבעיות (יותר בעיות כרוניות, בהם נדרש בעיקר מעקב לניטור החמרה, ואין ערך לטיפול אינטנסיבי), והן משום שבתחום המשפחה יש יותר עו"ס מתוכם אפשר לשלוף עובד למעקב.
- 7) נתוני עומס תיקים לעובד מלמדים כי קיימים הבדלים ניכרים בעומס לעו"ס קשישים בין הלשכות השונות – ומספר התיקים לעובד נע בין 350 (חוצות יפו ושפיריים) ועד 455 (בלשכת אחורה).

## ז. הפעלת בעלי תפקידים ייעודיים

(1) רכזת השמה בבתי אבות: תפקיד לשכתי ייעודי בלשכת לב העיר לקשיש במשרה מלאה: אחראית על הטיפול בנושא מההחלטה על צורך בסידור חוץ ביתי ועד ביצועה. דורש בדיקה מול העו"ס, הסברה למשפחה, איתור מקום, ועדות קבלה, קביעת זכאות וניווט בין כללי הזכאות של משרד הרווחה לאלו של משרד הבריאות (כגון בחיוב בני משפחה בהוצאות – בבריאות – רק ילדים, ברווחה – גם בני הזוג שלהם).

(2) רכזת משפחתונים – חוצות יפו: עו"ס, מנהלת את הקשר עם 17 משפחתונים שממונים על-ידי משרד הרווחה. משוייכת לאחד הצוותים. בלשכת איילון מתפקדת אחת מראשי הצוותים כרכזת מעונות לשכתית.

(3) יחידת מינהל וזכאות - איילון: יחידה ייחודית ללשכה זו, בהיותה עדיין לא ממוחשבת. אחראית לפתיחה פיזית של תיקים ולקביעת זכאות, טרם ההעברה לעו"ס. היחידה אחראית גם לנושאי משק ומינהלה, כגון הזמנות חומרים וציוד משרדי, הדפסת דו"חות וכדומה. בכירת העובדות מסייעת למנהלת הלשכה בניהול התקציב.

גם בלשכת עבר הירקון עובדות הזכאות כפופות למנהלת הלשכה. בשאר הלשכות משולבים עובדי הזכאות בצוותים.

## ח. תחנות לייעוץ נישואין/ טיפול משפחתי:

קיימת שונות באופן הפעלת התחנות ביחס ללשכות: מיקום בתוך הלשכה או מחוצה לה, עובדי לשכה שמטפלים גם בתחנה או צוות נפרד לתחנה. יתכן ולשונות זו השלכות על יעילות ניצול כח האדם לטובת אוכלוסיית הרווחה, אך הביקורת לא אספה נתונים מקיפים בנושא ולכן לא בחנה אותו לעומק.

## 130. נתוני עומסי עבודה לעו"ס

מס. תיקים לעו"ס מעקב	מס. תיקים לעו"ס קשישים	מס. תיקים לעו"ס משפחה	יחידה
	כ-357	כ-145	אגף מרכז-צפון
214 (**)	380-390	112	עבר הירקון
200 (**)	-	148	לב העיר למשפחה
-	כ-400	-	לב העיר לקשיש
	כ-402	כ-129	אגף מזרח
423	383	56	אפיקים
אין עובדי מעקב	378	154	איילון

428	455	60	אחווה
	<b>כ-376</b>	<b>כ-135</b>	<b>אגף דרום</b>
400	450	47	שער יפו
550	350	50	חוצות יפו
550	350	45-60 (*)	שפירים

(\*) זהו יעד אגפי, שהגבול העליון שלו הוגדר במהלך 2003.

(\*\*) עובדי המעקב בלשכות אלו הינם עו"ס בודדים.

א. נתונים עומס תיקים לעובד נאספו על ידי הביקורת מכל אחת מהלשכות, בעזרת ממונות מינהלה ומשאבים באגפים. הנתונים מתייחסים לעומס תיקים למשרה מלאה בפועל, לאור מספר העובדים וכמות התיקים המטופלים. הביקורת נדרשה לעבודת איסוף ניכרת בהקשר זה משום שאין במינהל נתונים מרוכזים או רשמיים לגבי מספר תיקים ממוצע לעובד בכל לשכה, אלא נתונים כוללים של מספר התיקים המטופלים בלשכה, או מספר תיקים כולל לעובד.

ב. עם השלמת איסוף הממצאים נמסר לביקורת כי תחום תכנון, מידע והערכה במטה המינהל מבצע פעילות לאיסוף נתונים וחישוב עומסי תיקים ממוצע לעובד, ברמת אגף. מנהל התחום מסר לביקורת כי מבחינת מטה המינהל, מנהלי האגפים הם האחראים למדיניות וקביעת צורת העבודה בלשכות, והמטה מבקר רק את רמת האגף. עם זאת, ממצאי הביקורת מלמדים כי אין בידי מנהלי האגפים נתונים שיטתיים לגבי עומסי העובדים בלשכות השונות, אלא הערכות כלליות בלבד, והם אינם משתמשים בנתונים אלה ככלי ניהול ובקרה שוטף.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: ממזין תיקים אחד למשנהו, מצויים בידי מנהלי האגפים נתוני המטופלים, ומעת לעת נעשית התאמה בין נתוני המטופלים לפריסת כח האדם בלשכות. כמו כן, מאפשרת מערכת המנל"ר לעקוב באופן שוטף אחר העומסים של העובדים השונים ובדיקה זו מתרחשת באופן תדיר על מנת לוודא ניצול אופטימלי של משאבי כ"א העומדים לרשותנו. ניתן בוודאות לשלוף בעזרת המערכת הממוחשבת בכל לשכה את נתוני העומס של כל עובד ועובד ומערכת זו זמינה גם למנהלי הלשכות. מעבר לכך כמדיניות, ניתן חופש פעולה והחלטה לכל מנהל אגף לקבוע את המתכונת הראויה לו עפ"י צרכי האזור והאפיונים של האגף.

### פיקוח ובקרה מקצועית וניהולית ברמת המינהל

131. פיקוח ובקרה מבוצעים במינהל ב- 2 היבטים מרכזיים: מקצועיים - ניהוליים, ותקציביים. ההיבטים התקציביים נסקרו בפרק 9. להלן בחינת הביקורת להיבטים המקצועיים-ניהוליים.

132. בקרה מקצועית מבוצעת ע"י ראשי צוותים, מנהלי לשכות ורכוזות מקצועיות באגף. בקרה ניהולית הינה באחריות מנהלי הלשכות והאגפים עם תמיכה ממטה המינהל. בנושא חוק נוער הבקרה באחריות מטה המינהל והיא בחלקה ניהולית ובחלקה מקצועית. עם זאת מטה המינהל לא רואה עצמו אחראי לבקרה מקצועית עקב היותה מבוצעת ברמת אגף.

133. רכוז ארגון ובקרה במטה מינהל ומשאבים אחראית על הבקרה על עובדי הזכאות (המשפיעים על ניצול תקציבים ברמת הלשכה, באמצעות קביעת זכאות במקרים פרטניים בהתאם לקבוע בתע"ס ובחוק). הבקרה מתבצעת באמצעות תוכנת המנל"ר, אך היא מתמקדת בעצם הביצוע, ואינה בקרה איכותית. לדוגמא: התע"ס מגדיר כללים לטיפול במקרים של חוק נוער, כגון משך הזמן מתאריך הפנייה (מרגע שהגיע המידע לעו"ס לגבי ילד מוכה, למשל) ועד לתחילת הבירור בנושא. הבקרה המבוצעת בהקשר זה הנה האם עמדו בפרק הזמן הקבוע. לטענת גורמים שונים במינהל, לא ניתן לבצע בקרה איכותית היות ולא קיימת הגדרה ברורה לחומרת בעיה או לאופן הטיפול בה.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: המנל"ר שינה את יכולת הביקורת הן הכמותית והן האיכותית והעלה את הרמה המקצועית של הבקרה בכמה דרגות. המערכת מאפשרת מעקב אחרי קביעת תוכניות טיפול, עמידה ביעדים, מעקב אחרי תוצאות טיפול ולכן המעקב הכמותי הינו גם מקצועי.

134. הביקורת מציינת בהקשר זה כי אחראית ארגון ובקרה במטה מינהל ומשאבים, מעורבת במספר רב של פעילויות, ונושא הבקרה הוא רק אחד מהם. בין תחומי עיסוקה:

א. גיבוש וכתבת נהלים בנושאים שאינם מופיעים בתע"ס, או בנושאים בהם המינהל מעוניין להרחיב את הפעילות או להחמיר את הקבוע בתע"ס, כגון: נוהל בקרת חוק נוער (פורסם ב-6.02, מבוצע בשיתוף עם מרכזת תחום נוער); נוהל גניזה ובעירת תיקי מטופלים ונוהל טיפול בבודדים (פורסמו ב-2003). מרואיינים מהשטח מסרו לביקורת כי נחוצה הרחבה של פעילות המטה בגיבוש נהלים בנושאים שאינם מופיעים בתע"ס.

ב. הדרכה בלשכות להטמעת מערכת המנל"ר הממוחשבת.

ג. סיוע בבניית הנוסחאות להקצאת התקציבים בין האגפים האזוריים, והפעלתן לשם גיבוש המלצה על אופן החלוקה לאגפים. בעבר חושבו הנוסחאות כל שנה. בשנת 2003, הוחלט שהחישוב יעשה אחת ל-5 שנים.

ד. סיוע באיסוף ובניתוח נתונים מהלשכות לטובת ביצוע מיון תיקים, ריכוז נתוני הביצוע השנתיים של המנהל (אחת לשנה).

ה. ריכוז נושאים שונים וסיוע למחלקות אחרות במטה המינהל, כולל: ריכוז בקשות לקבלת כספים מקרן עזבונות או מפעל הפיס מכל הלשכות והעברתם לאגף התקציבים בעירייה;

עבודה מול מינהל הנדסה בהכנת ספר רחובות וחלוקה לפי לשכות; ריכוז הסמכת מטה מנהל ומשאבים לתקן ISO; וכדומה.

135. ביחידת משאבי אנוש, מבוצעת בעיקר בקרה תפעולית – לגבי תקינות ההקלדה, התאמות הדיווחים מ- ואל משרד הרווחה, ומהאגפים וכדומה. לא מבוצעת בקרה איכותית.

136. אחות מפקחת ראשית במטה אגף בריאות הציבור מקבלת את טפסי הבקרה, שממלאות המפקחות האזוריות ומקיימת דיונים איתן בנוגע לתוצאות הבקרה. בנוסף, רכזת שטח סיעודי אם וילד במטה פועלת במישור ההדרכה, לשם ביצוע סטנדרטיזציה בעבודת האחיות. לשם כך היא מקיימת תצפיות יזומות על כל אחות ואחות תוך בקרת איכות עבודתה. הדו"חות מועברים לדיון למפקחת האזורית ולמפקחת הראשית. כמו כן, מופקים מידי תקופה דו"חות סטטיסטיים לבדיקת כמות ואיכות עבודת האחיות בטיפות החלב.

137. **מיון תיקים:**

מיון תיקים הוא כלי התיעוד, המעקב והבקרה הכמותית המרכזי של המינהל. הוא מהווה סיכום נתוני הביצוע השנתיים של שירותי המינהל בכל התחומים, לפי חתכים שונים, והוא משמש בסיס להקצאת התקציב לאגפים וללשכות. התהליך הוא חלק מהוראות התע"ס, והוא משמש כלי מעקב ובקרה גם עבור משרד הרווחה.

א. תהליך מיון תיקים מתבצע בתחילת כל שנה. כל לשכה מקדישה כיומיים לעדכון מידע על הלקוחות במערכת הממוחשבת (כנראה משום שלא מתבצע באופן שוטף): מספר טלפון, כתובת, וידוא רמת אינטנסיביות הטיפול ושינויים שחלו בה, האם נוספו סוגי נזקקויות חדשות שלא נרשמו במהלך השנה וכדומה.

ב. אחראית ארגון ובקרה במטה מינהל ומשאבים אחראית על איסוף הנתונים מהלשכות, בקרה עליהם, וסיוע לתחום תכנון, מידע והערכה בנייתו הנתונים וריכוזם לכדי דו"ח לכלל המינהל.

בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: נתוני המיון מועברים בכל שנה לעיון מנהלי אגפים ולשכות טרם פרסומם על מנת לקבל את חוות דעתם. בדיונים המתקיימים בנושא בעשיתוף מנהלים בכל אגף ובפורום מנהלים מוצגים הנתונים תוך השוואות לשנים קודמות. כל מנהל נדרש להכין מסמך המצביע על המגמות העיקריות העולות מנתוני המיון, מסקנות מקצועיות העולות מהנתונים ולהציג אותם בדיונים.

לאחר הדיון האחרון על ממצאי מיון נתוני המטופלים לשנת 2002, הוחלט על הקמת צוות לליווי מערך מיון נתוני המטופלים. הצוות בראשות מנהל תחום תכנון כולל נציגים



מהאגפים והמטה והוא ינתח באופן קבוע את ממצאי המיונים וימליץ המלצות קונקרטיזיות להנהלת המינהל בדבר המדיניות הראויה שיש לנקוט בעקבותיהם.

ג. הבעיות העיקריות הקשורות למיון תיקים, והמפחיתות ממהימנותו ככלי בקרה ומעקב, כפי שהוצגו בפני הביקורת:

(1) הקצאת התקציבים על בסיס מספר התיקים המטופלים מעודד את מנהלי האגפים והלשכות להשאיר תיקים פתוחים (גם כשאין צורך בכך). מאידך, המינהל דורש מהלשכות לסגור תיקים שאינם פעילים.

(2) תיעוד התערבויות העו"ס במערכת הממוחשבת אינו מהימן דיו, היות והעובדים יכולים לתעד את התערבויותיהם בדיעבד, ולעיתים מדווחים נתונים מעוותים. דירוג אינטנסיביות הטיפול בתיקים מסומן על-פי הערכת העו"ס את עצמם ולא על-פי התיעוד במחשב לגבי מספר ההתערבויות בפועל, ולכן הנתונים המתקבלים במיון תיקים לא בהכרח משקפים את המציאות בהקשר של רמת אינטנסיביות הטיפול.

(3) אופן זה של ניהול רישום הנתונים האמורים לשמש כלי ניהולי למעקב ובקרה על תפקוד ויעילות המערכת, ומהווים בסיס להקצאת משאבים ללשכות, מטיל ספק לגבי מהימנות הנתונים.

ד. בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי: נכון ליום מסירת התגובה לביקורת (2.2004) עם השלמת מיחשוב כל לשכות ויחידות המינהל, מיון התיקים מתבצע בשבועיים האחרונים של חודש דצמבר. בתחילת ינואר משך יום אחד מתבצעת בקרה על מיון התיקים ע"י מנהלי הלשכות, ראשי הצוותים ומנהלי היחידות. בעבר מיון התיקים היה משתרע על פני יומיים בשיטה ידנית. למיון תיקים לשנת 2004 לא יהיה כבר צורך בסגירת לשכות אפילו ליום אחד. כל המערכת היא Online. סגירת התיקים בלשכות הינה בעיקרה ממוחשבת. צריך לבצע פעולה יזומה של שיבוש מס' ההתערבויות על מנת למונע סגירת תיק ונראה לי כי שום עובד לא ירחיק לכת עד כדי כך. עובדים לא יכולים לדווח בדיעבד אלא עד חודש ימים מעת האירוע. כיום הוקם צוות שתפקידו לחכנן מיון אוטומטי של אינטנסיביות הטיפול.

כמו כן עומסי העובדים בלשכות השונות נלקחים בחשבון הן בהקצאת כח אדם והן בניוד עובדים במסגרת מדיניות ההקפאות. מיון התיקים מהווה עבור מנהלי האגפים הכלי המרכזי לחלוקת כ"א ותקציבים בין הלשכות המבוצע אחת לשנה. בהתאם לכך גם מתבצעים הקיצוצים והקפאות התקנים במהלך שנת התקציב.



## 138. פיקוח ובקרה מקצועית ברמת לשכה

ברמת לשכה, מנהלי הלשכות וראשי הצוותים מבצעים בקרה מקצועית-ניהולית:

- א. מעקב ובקרה איכותית על עבודת עובדי הצוות מבוצעת באמצעות המערכת הממוחשבת, המאפשרת קבלת תמונה כוללת לגבי מספר התיקים הנמצאים בטיפול העו"ס ואופן הטיפול. וכן מעקב אחר תיקים שלא הייתה בהם תנועה, ובחינת הצורך בביצוע התערבות או לחלופין בהעברת התיק לעובד מעקב.
  - ב. קיום ישיבות צוותיות ופגישות הדרכה אישיות עם כל אחד מהעובדים בצוות על מנת לקבל תמונה כוללת באשר לתיקים הנמצאים בטיפול, מהות הבעיות, דרכי פעולה של העו"ס וכדומה.
  - ג. אחד ממנהלי הלשכות מבצע בקרה חצי שנתית על כל המקרים שלא בוצעה בהם התערבות בחצי השנה האחרונה, ומחייב את העובדים לקיים את נוהל המעקב (למרות מחאותיהם), וכן בדיקה מדגמית של תיקים לבקרה על העמידה ביעד של 18 התערבויות בשנה בתיקים אינטנסיביים.
- נמסר לביקורת כי בתיקים אינטנסיביים רבים מבצעים העו"ס בפועל יותר התערבויות ממספר זה.

## 139. בחנובה למצאי הביקורת הציג המינהל את אמנת הפנים של המטה לשמח (המתוכננת להתנעה ב- 15 למרץ 2004). בין הסעיפים המופיעים בה מצוי גם נושא הבקרה, כדלקמן:

"מטת המינהל רואה עצמו כשותף למנהלי יחידות השמח בתהליך בקרה על ביצוע תהליכי עבודה מקצועיים. ולפיכך הוא מתחייב ל:

1. ייזום ביצוע תהליך בניית סטנדרטים מקצועיים
2. מערכת תומכת מנהלים בתהליכי בקרה על תוכניות המופעלות ברמת אגף- תוך 15 ימי עבודה
3. בתוכניות המופעלות ברמה עירונית תעשה בדיקת צרכים והגדרת אופני הבקרה בשיתוף יחידות הקו."

הביקורת רואה בחיוב התחייבות זו, אך מבהירה כי היא מחזקת ומוסיפה על ממצאי הביקורת בנושא הבקרה המקצועית במינהל, היות והתפקודים המוזכרים, חשובים וחיוניים, מצויים בתהליכי תכנון זמן רב ועדיין לא יושמו בשטח.



140. בתגובה לממצאים מסר מנהל המינהל כי:

במהלך שנת 2003 הוחל בתהליך בקרה בשני מסלולים:

א: בקרה על ניהול תיק הפונה, הכוללת שלושה פורומים (וועדת היגוי ברמת מינהל אחת לשנה, פורום ברמת מנהל מטה מינהל ומשאבים אחת לרבעון לקביעת נושאי הבקרה ופורום ברמת אגף) והדרכת נציגי הלשכות (מנהל ור"צ) לקראת ביצוע הבקרה בנושאים המוצעים (על ידי אחראית ארגון ובקרה). בשנה האחרונה נושאי הבקרה היו: נתוני יסוד, ניהול תקציב ומיון תיקי מטופלים.

ב: בקרת חוק נוער, המתבצעת ע"י שלוש עובדות המטה (מנהלת תחום ילד נוער ומשפחה, רכות פקידי סעד לחוק נוער ואחראית ארגון ובקרה) בשמונה לשכות ולגבי ארבעה נושאים (פניות, מטופלים בצו, מטופלים בצל החוק ומיפול בפניות שהגיעו מגורמי חוץ). סבב הבקרה בכל שמונה הלשכות נמשך כ- 10 חודשים ואח"כ מתחדש. בסיום כל בקרה, מופק דוח המופץ למנהלי הלשכות והאגפים בהתאם.

גם בהקשר זה הביקורת רואה בחיוב את הצעדים שנקטו, אלא שהתגובה מחזקת ומוסיפה על ממצאי הביקורת, שכן הבקרה המוזכרת מבוצעת בשני הקשרים בלבד, והתיעוד שמסר המינהל בנושא מעיד כי תהליכים אלה מיושמים רק החל ממרץ 2003.

## כ ל י

בנוסף לתגובה הפרטנית לממצאי הביקורת, מסר מנהל המינהל גם תגובה כללית לממצאים. התגובה מובאת כמעט במלואה וכלשונה (בוצעה עריכה במהלך אימות ממצאים בתיאום עם מנהל המינהל).

### א. המבנה הארגוני

1. תפיסת המבנה הארגוני הממוזג והסינרגטי במודל המטריציאלי עבר תהליך מסודר של הצגה אישור והחלטה באבני הדרך הבאים: ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, סמנכ"ל לתכנון, סמנכ"ל למשאבי אנוש, מנהלת אגף ארגון ותקינה, מנהלת המחוז במשרד הרווחה, מנהל שירותי בריאות הציבור, האחות הראשית במשרד הבריאות ויו"ר ארגון העובדים של העירייה.
2. חזון המינהל יעדיו ערכיו והמבנה הארגוני הוצגו בשישה מפגשים לכלל העובדים ללא יוצא מן הכלל. נבחרה ועדת היגוי של כ- 30 מנהלים מקרב ארבעת האגפים שהצטרפו למינהל החדש.
3. הסוגיה של מטה וקו הינה עתיקת יומין המאופיינת בהררי ספרות תאורטית ומחקרים רבים. ההתייחסות למטה וקו היא יצירת שלמות של ארגון פרופסיונלי הרוצה להגשים את חזונו ערכיו ויעדיו מול הלקוחות אותם הוא משרת.



4. השינוי המהותי במבנה הארגוני של המינהל בא לידי ביטוי בהקמת שלושה אגפים אזוריים סינרגטיים ממוזגים האחראים על אספקת שירותי הרווחה בריאות הציבור והתמכרויות. בשנה האחרונה גם קליטת העלייה יותר משתלבת באגפים האזוריים אך עדיין איננה ממוזגת. מהלך זה צפוי להעשות בשנת 2004.

השינוי המהותי שחל במטה בא לידי ביטוי:

- א. באגף בריאות הציבור שהפך לתחום מטה באופן מעשי גם אם ההגדרה הפורמלית לא נעשתה מסיבות אישיות של נושא התפקיד.
- ב. ברשות להתמכרויות שקיבלה לאחריותה את היחידה לדרי רחוב ושיקום האסיר, וכאמור השירות לנפגעי סמים באמצעות היחידות לטיפול ושיקום בוזר לאגפים האזוריים.
- ג. בהקמת מטה מינהל ומשאבים המרכז תחת קורת גג אחת את משאבי אנוש כספים לוגיסטיקה ומחשוב ארגון ובקרה שהיו קודם מפוצלים.
- ד. בהקמת תחום תכנון מידע מחקר והערכה.
- ה. בהקמת פס"ח מכלול הטיפול באדם ובקהילה בחרום.

ראוי גם להדגיש שהקמת התחומים הביאה ליתר סינרגיה בין התחומים בתפיסה מטריציאלי, למשל: זקנה ובריאות הציבור, התמכרויות ובריאות הציבור, משאבי הקהילה וקליטת עלייה, זקנה וקליטת עלייה. כל זאת בא לידי ביטוי במהלכים תכנוניים בפרוייקטים משותפים וכו'.

5. המבנה הארגוני של המינהל אינו מטרה אלא רק אמצעי. המבנה הינו תשתית תומכת להגשמת החזון ערכיו יעדיו והשגת התפוקות. תפקיד המטה לקבוע את האסטרטגיה והיעדים להיכן צריך להגיע ופחות להכתיב לשטח איך לעשות. לכן, אפשרנו דרגות חופש הגיוניות וסבירות למנהלי האגפים האזוריים בניהול משאביהם ותשומותיהם. בהקשר לכך ראוי להביא ציטוט מתוך עליסה בארץ הפלאות:

**“Cheshire cat” Alice began, “Wold you tell me, please, which way I ought to go from here?” ,”That depends a good deal on where you want to get to”, said the cat.(Lewis Carroll Alice in wonderland)**

### **ב. הקמת המינהל מול תהליכים אקסוגניים**

1. הבקורת לא נתנה משקל ברור וחד לבודד תהליכים אקסוגניים שהתרחשו בתקופת הקמת המינהל ואחריה כמו למשל: ההקפאות הכלל עירוניות של כח אדם שהשפיע על איוש כ"א בשירות ישיר או תהליך הקיצוצים העירוניים שנתנו משקל לשירותים החברתיים. אין ספק שההקפאות תרמו



- לא מעט לתחושות אנשי השטח בעיקר, כפי שמצויין בטיטת הדו"ח. למרות התרחשותם של תהליכים אלו, הצלחנו להקים המינהל על פי התכנון ולהגשים את חזון המינהל יעדיו וערכיו.
2. על פי הספרות המקצועית והנסיון המצטבר בכל שינוי ארגוני, הרי כל רפורמה דורשת משאבים. הרפורמה הוגשמה כאשר בפועל בתקופה שבין 2000 – 2003: צמצמו את עלויות הנטו של העירייה במינהל ב- 14 מל"ח, צמצמו 110 משרות + 90 משרות בגבעת השלושה, סגרנו 11 מתקנים, הוספנו פרויקטים שהביאו לתוספת של כ- 14,000 נהנים, ובצענו מהפכה בתשתיות פיזיות (מבני לשכות בעיקר) ובתשתיות רכות כגון מידע ידע וכו'. בעיקר לא פגענו בשירות הישיר בלשכות ובטיפות חלב למעט בעיית ההקפאות כפי שצוין קודם. יש כאן אינדיקציה ראויה למבחן עלות מול תועלת.
3. למרות הקיצוצים ההקפאות וכדמ' הצלחנו לשמור על מעמדנו המוביל בארץ בעיקר בשלושה פרמטרים מרכזיים:
- ההשקעה העירונית בתקציבי רווחה מול רשויות אחרות.
  - פריצת דרך ביוזמות חלוציות וחדשניות כמו: מסיל"ה לעובדים הזרים, מרכז חרום לנוער הומו לסבי, ניהול ידע טיפול באדם ובקהילה בחרום וכו' וכו'.
  - תשתיות וסטנדרטים מקצועיים ופיזיים מודרניים ומתקדמים בשירות ללקוחות.
4. פרסי הצטיינות וההוקרה שזכה המינהל בהגשמת חזונו, ערכיו ויעדיו. להלן מס' דוגמאות:
- פרס ע"ש הנרייטה סאלד מטעם איגוד העוסי"ם, לחדשנות ומצוינות.
  - פרס איכות השירות לניהול איכותי מטעם שר הפנים ע"ש קוברסקי.
  - מגן ראש ממשלה לטיפול בילדים.
  - עמית הפיתוח החברתי לישראל מטעם המועצה הארצית לפיתוח חברתי על תרומה ייחודית לקידום תוכניות בקהילה שהוענק ע"י ראש הממשלה.
  - פרס שר הרווחה על ניהול ידע.
  - פרס אתגר עיריית ת"א יפו על הטיפול באדם ובקהילה בחרום.

### ג. חזון ויעדים בהקמת המינהל

טענת המינהל תומכת בנאותות יישום אפקטיבי ראוי של כל היעדים אחד לאחד. **כמובן שיש תמיד לשפר עוד ועוד.**

**ד. שירותים/ פרויקטים ללקוחות**

1. שירותים/ פרויקטים ללקוחות המינהל מושתתים בחזון המינהל וערכיו ובתוכניות עבודה מפורטות מידי שנה בשנה.
2. תפיסת העולם באספקת השירותים החברתיים ללקוחות המינהל מעוגנים בעוגנים הבאים:
  - א. גיהול עיר השירותים החברתיים במתכונת קניון השירותים החברתיים שמבחנו ברזולוציה של כמות ואיכות השירותים לתושבי העיר.
  - ב. מודל מעגלי תוספתי לאספקת השירותים החברתיים בעיר. הביא לפיתוח ארגו הכלים של העוסי"ם המסייע להם בשירות הישיר מול הלקוחות.
  - ג. מודל השותפויות ביזום והפעלת שירותים עם רשתות חברתיות (עמותות N.G.O) מגזר עסקי וקרנות שונות. (בארץ ובעולם).
3. מקורות המימון העירוניים מעניקים עדיפות מובהקת וברורה לאותם שירותים ישירים באמצעות לשכות הרווחה תחנות בריאות המשפחה ומוקדי קליטת עליה. כאשר שירותים במעגל ג' של המודל המעגלי תוספתי נתמכים בגיוס כסף יעודי חיצוני כגון: תרומות, שותפות ת.א - ל.א וכו'.
4. להקמת פרויקטים ושירותים במעגל ב' (אוכלוסיות בסכנה) ובמעגל ג' (אוכלוסיות בסיכון ואוניברסלי) ובמעגל ד' (תשתיות וטכנולוגיה), קיימת תרומה משמעותית וייחודית של בעלי תפקידים במטה.

**ה. המשאב האנושי**

אופי העבודה הסוציאלית במגע מול אוכלוסיות ולקוחות יש בו מקדם של שחיקה. אין כל אפשרות למיצוב עו"ס מול לקוחות בעבודה פרטנית כל הזמן. במתאם העבודה ובפרופיל המקצוע יש הכרח לגוון עבודת העו"ס, למשל:

- א. השקעה וטיפול בהון האנושי, המקבל עדיפות אסטרטגית במינהל.
- ב. הצבת מסלולים מקבילים לפיתוח והפעלת פרויקטים (למשל עבודה קבוצתית).
- ג. תגמולים שאינם בהכרח כספיים. למשל, הענקת פרסי הצטיינות, חשיפה לפרוייקטים שיש בהם שותפויות בנלאומיות, הדרכת סטודנטים.
- ד. העמדת תשתית של סביבת העבודה בכלל הקשור לתנאים פיזיים של המתקנים, תשתיות טכנולוגיות תומכות, אסתטיקה של סביבת העבודה וכיו"ב.



## ו. הפרק הכספי

1. אגף הרווחה טרם הקמת המינהל נבחר ע"י העירייה כפיילוט למרכז עצמאות. היה בכך ביטוי להערכת הנהלת העירייה, לתשתיות הארגוניות המקצועיות והאנושיות שהם כולם גורמים מקדמים להחיל הפיילוט על אגף הרווחה. לכשהוקם המינהל, דרש מנהל המינהל להחיל את מרכז העצמאות על כל המינהל. בסופו של תהליך ארוך הוחלט ע"י המנכ"ל וסמנכ"ל לתכנון להחיל זאת על כל המינהל.
2. הגרעון התקציבי של המינהל נובע בעיקרו מגורמים אקסוגניים שאינם בשליטת המינהל, כגון:
  - א. עדכוני תעריפי המכסות (ילדים, נכים ומוגבלים, קשישים וכו') הם אקסוגניים ע"י משרד הרווחה ללא כל אפשרות לחזות או לצפות שיעור העדכון.
  - ב. תת תקצוב לתקשורת, לתחזוקה וכדומה. סעיפי התחזוקה החשמל הטלפונים מחייבים בקרה הנתמכת ע"י מערכת ממוחשבת.
3. אכן יש להצביע על קיומו של פער מסוים בין הנכתב בספר התקציב ובדברי ההסבר, נושא זה במגמת שיפור. הפערים שנובעים בין התכנון של ספר התקציב לבין הביצוע בפועל נובעים:
  - א. העירייה אינה עובדת על תקציב 0.
  - ב. שינויים המתרחשים בתקופה שבין סגירת ספר התקציב ואישורו לבין מועד הביצוע.

## ז. מתן דגש והעדפה לשירות הישיר בשטח

1. כל תפיסת המינהל על מבנהו הארגוני מעניקים עדיפות ברורה לעיבוי תשתיות בשטח:
  - א. מהפכת המבנים החדשים והמודרנים ללשכות הרווחה ופריסתן באזורי הלקוחות. במהלך השנים האחרונות נפרסו מחדש הלשכות הבאות: לשכת שפירים ברח' וולפסון 62, לשכת שער יפו בשד' ירושלים 45, לשכת חוצות יפו בשד' ירושלים 110, (אגף דרום), לשכת אחוה בדרך לחי 66, לשכת אפיקים ברח' מחל 40, לשכת איילון במגדלי טויטה (אגף מזרח). נותר רק להשלים הטיפול בלשכת לב העיר לגיל הזהב שמיועדת לעבור למתחם אנטקולסקי ולשכת לב העיר למשפחה המיועדת לעבור לבית שטראוס ברח' בלפור. יש לציין שיחידת הטיפול בגיל הזהב בעבר הירקון עברה לנאות אפקה (אגף מרכז צפון).
  - ב. מבנים חדשים ומודרנים לטיפות חלב: שכ' עזרא, יפו ג', שכ' ל', קרית שלום.
  - ג. פריסת טכנולוגיה מתקדמת והנגשת מידע וידע מתקדמים, כגון: מנל"ר (מערכת ממוחשבת לטיפול וניהול שירותי רווחה) אינטרנט, אינטראנט, ניהול ידע וכו'.

2. נשמרה כמות כח האדם בדגש לעובדים סוציאליים בשירות הישיר שעליהם לא חל הקיצוץ. הבעיה קיימת רק בנושא ההקפאה אך גם כאן לאחרונה מופשרות משרות של עוסי"ם ואחיות בריאות הציבור ע"י מנכ"ל העירייה, זאת בעקבות פעילות אינטנסיבית של מנהל המינהל מול המנכ"ל. חשוב גם להדגיש ששמרנו על ההשג של הקפאת 28 משרות על פי מציאות הקפאות טבעיות ולא הקפאה מראש של משרות מסומנות כפי שדרש אגף התקציבים. מצב זה סייע רבות להקחות את השלכות ההקפאות ביכולת הגמישות הרבה.
3. אמנת הפנים של מטה המינהל מול השטח, ואיזו 9001 של מטה מינהל ומשאבים מבטאים דגש ועדיפות של מכוונות שירות המטה לשטח.
4. תגבור ותוספת 30% שעות נוספות שנגרעו מהמטה לטובת השירות הישיר בשטח (בשנת 2004).
5. תגבור מסיבי של פקידי הסעד לחוק הנוער וחוק חוסים ושילובם של פקידי הסעד בכוננות.
6. יוזמת מנהל המינהל להקמת פורום מיוחד של מנהלי הלשכות שעסק בפיתוחם וטיפוחם המקצועי בליווי יועץ מקצועי חיצוני.
7. תגמול ייחודי של מנהלי הלשכות, שילובם בסגל ב' של המינהל, והזמנתם למפגשים בסוגיות עקרוניות בראשות מנהל המינהל.
8. העמקת סמכויות למנהלי האגפים בניהול המשאבים שבזרו לשטח (כספים, משאבי אנוש, לוגיסטיקה).
9. תגבור מסיבי של קרנות סיוע לפרט זאת בגיוס תרומות ע"י מנהל המינהל ואחרים, על מנת לעבות את המשאבים הכספיים לסיוע לפרט בעבודת הלשכות, נוכח המצוקות הכלכליות והחברתיות.
10. הקמת מערך קהילתי של שירותי חסד לסיוע לפרט בנושאים קיומיים (ביגוד, ריהוט, כלי בית, מזון יבש, שירותי הזנה וכו') באמצעות עמותות ורשתות חברתיות. תגבור סיוע לביקורי בית אצל קשישים נזקקים באמצעות פרויקט יד על הדופק. כל הללו מהווים תגבור משמעותי להתמודדות השטח עם מצוקות האוכלוסיה.
11. הקמת רשת שירותים בעיר לאוכלוסיות בסיכון וסכנה. כבר פורט בהרחבה במודל המעגלי תוספת לאספקת השירותים החברתיים כל זאת להגדלת ארגו הכלים העירוני לסיוע לעובדי השטח.
12. השינויים המבניים שחוללנו וגיוס כספים בדרך של שותפויות (כמו למשל גבעת השלושה) הביא לידי כך שבמסגרת הקיצוצים שהוטלו על המינהל במהלך השנים 2000 – 2003 לא קצצנו בשירות הישיר בשטח (הכוונה לכח אדם וסלי שירות לנזקקים).

13. קבענו את טיפוח ההון האנושי כספינת דגל ובעדיפות גבוהה. מושקעים משאבים והערכות "במי יציל את המציל" הן במערך החרום שכולל עובדים רבים מהשטח, והן בנושאים שהועלו ע"י השטח ומקבלים התייחסות שיטתית כגון: תהליך הטיפול בשחיקה (2002) ופיתוח כלים לחשיבה יצירתית ותעדוף עם יועץ מקצועי חיצוני (2004). חשוב גם לציין שהעובד הסוציאלי איננו מכונה, וההתמודדות עם לקוחות רווחה גורמת לא אחת לשחיקה. על מנת לשמור על גאות יחידה הערכה ודימוי עצמי ובעיקר ענין ואתגר בעבודה, פותחו מסלולי אתגר וענין לעוסי"ם בשטח כגון: עבודה קבוצתית, פרויקטים, הדרכת סטודנטים, חשיפה ללוס אנג'לס.
14. מעורבות מנהל המינהל ומטהו בשטח, כגון: סיורי מתקנים תכופים, מפגש ודיאלוג מנהל המינהל עם כל עובדי הלשכות אחת לשנה, הענקת קביעות באופן אישי ע"י מנהל המינהל וקיום שיחות אישיות עם עובדים, סיורים ספונטניים של מנהל המינהל ביחידות השטח, יחס אישי ותשומת לב של מנהל המינהל לעובדים בשמחות (למשל, ימי הולדת) ובצער, סיוע מנהל המינהל ומטהו במקרים פרטניים של לקוחות ודוגמאות רבות לכך.
15. פריסת השירותים בשטח במתכונת של 3 אגפים במקום 4 שהיו קודם. פריסה זאת ביחד עם ביזור סמכויות ואחריות למנהלי האגפים, מאפשרים יכולת גמישות בניוד משאבי כח אדם וכספים מלשכה ללשכה ומטיפות חלב אחת לשניה, זאת בניגוד למבנה של לשכות בעבר שהיו כפופות ישירות למנהל המינהל (האגף לשירותי רווחה בעבר).
16. ביזור שירותים ומסגרות מהמטה לשטח העניקו נגישות, זמינות, גמישות ומהירות תגובה ליחידות השטח. כגון: מדור סומכות חונכות, רכזות התנדבות, סידור ילדים, משפחות אומנה, נערה במצוקה, טיפות חלב, נפגעי סמים, עו"ס עיוורים למרש"ל, יחידת הפיגור לרובננקו, עוסי"ם לקשישים במרכזים הרב שירותיים, הסבת תפקיד העובדות שכונתיות ממשימות ועדי השכונות למשימות של סיוע לנזקקים ולקוחות השירות הישיר בלשכות הרווחה.
17. העמקת הקשרים עם האוניברסיטה כגון: הקמת לשכה אוניברסיטאית בלשכת הרווחה חוצות יפו. והגשמת מדיניות מנהל המינהל שכל ראש צוות ומעלה יהיו בעלי תואר שני ביישום מהלך רב שנתי ללימודי בעלי תפקידים לתואר שני.
- לסיכום, כבר נאמר ע"י אריסטו וגם הרמב"ם: "תכלית הידיעה היא אי הידיעה".**
- לאמור, כל מערכת ראויה, אמורה תמיד לדעת כמה היא עדיין לא יודעת ובשאיפתה למצוינות, תמיד תוביל מגמת שיפור מתמיד.**

## מסקנות

### בניית התקציב

141. בבניית תקציב המינהל לשירותים חברתיים נלקחים בחשבון גורמים ושיקולים רבים, ביניהם: בקשת היחידה, חשיבות הפרוייקט, סטטוס הפרוייקט, נתוני ההוצאה בפועל בשנים הקודמות ועוד.
142. הביקורת איתרה 9 סעיפים שתוקצבו תוך אי הלימה להוצאות בפועל בשנה קודמת במהלך מספר שנים עוקבות ועשויים להעיד על צפי לא נכון של הוצאות בסעיף או על פעילות בשטח שאינה מהווה יישום מלא של מדיניות העירייה. תקצוב יתר מותר יתרות שיכלו להיות מנוצלות למטרות אחרות. תקצוב חסר עלול להגדיל את הוצאות העירייה מעבר למתוכנן.
- ניתן למפות את מאפייני המקרים שאותרו על פי הקטגוריות הבאות:
- א. תקצוב (מקורי ומעודכן) הגבוה במידה ניכרת מההוצאה בפועל במהלך מספר שנים. גם במקרים בהם נעשתה התאמה ברמת התקצוב עדיין התקצוב גבוה מההוצאה בפועל.
  - ב. הגדלת תקצוב למרות ירידה בהוצאה בפועל (גם בהוצאות שניתן לחזות לאור הסכמים).
  - ג. תקצוב (מקורי ומעודכן) הגדל בהתמדה, במקביל לגידול מתמיד בהוצאה בפועל, אך עדיין נמוך באופן משמעותי מההוצאה בפועל במהלך השנים.
  - ד. סעיפים בהם לא היה ניצול כלל (או שהיה ניצול נמוך במידה ניכרת) אולם ממשיכים להיות מתוקצבים משנה לשנה.
143. תקציב המינהל מחולק ברובו לאגפים האזוריים על פי נוסחאות שפותחו במינהל. הביקורת מציינת כי הפעלת נוסחאות שיטתיות וגלויות להקצאת משאבים הוגנת בין האגפים האזוריים היא נכונה וראויה ניהולית וציבורית.
144. הקצאת תקציבי פעולה ללשכות - הביקורת מציינת לטובה את אופן ביצוע תהליך ההקצאה, תוך שיתוף מטה האגף ומנהלי הלשכות בהקצאת המשאבים לשטח. אימוץ המלצות מטה המינהל לאופן החלוקה בין הלשכות בשילוב התאמות נדרשות לנעשה באזור, מייצג שילוב בין המדיניות המוגדרת לבין הצרכים בשטח, ותואם את מטרות המינהל בביזור סמכויות לאגפים האזוריים.
145. הקצאת תקציבי פעולה לצוותים
- א. הקצאת התקציב בלשכה על בסיס של חלוקת התקציב השנתי ל-12 חודשים מניחה פיזור שווה של הצרכים בשטח במהלך השנה. הביקורת לא בדקה האם הנחה זו תואמת את דפוסי הצרכים של הלקוחות במהלך השנה. בהעדר זיהוי דפוסיים כאלה, הדרך המופעלת נאותה.



ב. מנהלי לשכות עשויים לנצל את הסמכות שניתנה להם בקביעת סדרי עדיפויות להקצאת התקציב לצוותים ע"פ צרכי השטח, ולהפעילה על-פי העדפותיהם תוך העברה בין סעיפי תקציב שונים: הדוגמאות שאותרו כוללות העדפה לעזרה ביתית והעברת סכומים מתקציבי 'עזרה אחרת לזקן' ו'סיוע מיוחד למשפחה' לתקציב 'תלמיד נזקק', עקב העדפה של מנהל הלשכה לנושא טיפול בילדים. הביקורת לא בדקה את הנושא באופן מקיף.

#### התחשבות עם משרד הרווחה

146. על פי הנוהל, למרות שאין הסכם חתום בין הגופים, משרד הרווחה אמור לממן 75% מהוצאות הרווחה, והעירייה אמורה לממן 25%. בפועל, בשנים האחרונות נעה השתתפות המשרד בין 45% ל- 52%. בשנת 2002 מימן משרד הרווחה 51.15% מהוצאות הרווחה של עיריית תל אביב – יפו שהם 151,041,000 ₪.

147. הסיבות שריכזה הביקורת לפער זה כוללות את:

- א. החלטות משרד הרווחה במהלך השנה לקצץ בהשתתפותם בסעיפים מוכרים.
- ב. הבדלים בין תקצוב המשרד לפעילות העירייה בפועל - המינהל מוציא יותר מ- 25% בסעיפים הממומנים על ידי המשרד ומפעיל פעילויות נוספות שאינן מוכרות על ידי המשרד.
- ג. אילוצים בניהול תהליך ההתחשבות עם המשרד במינהל השירותים החברתיים (כגון: העדר התאמה בין סעיפי תקציב משרד הרווחה לסעיפי תקציב העירייה, חוסר התאמה בתקופת שנת התקציב).
- ד. פערים בנושא כ"א ושכר - רק חלק מהמשרות מוכרות ומתוקצבות ע"י המשרד, וגם לגבי המשרות המוכרות, המשרד מזכה את העירייה בכ- 50% מעלותה האמיתית של כל משרה.
- ה. פעילויות ופרוייקטים המתוקצבים באופן חלקי ע"י המשרד או אינם מתוקצבים כלל.
- ו. שינויים החלים בתקציב המשרד במהלך השנה עקב קיצוצים או שינויים.

148. למינהל יש קושי בהערכת גובה השתתפות משרד הרווחה - הפערים המוזכרים מביאים לכך שנדרשים משאבי עבודה ניכרים במינהל לשיוך הסכומים המועברים מהמשרד לסעיפי הביצוע, וכי במשך הזמן שבין הביצוע לבין השלמת ההתאמות למול דו"ח המשרד קיימת למעשה אי ודאות לגבי הכספים שישולמו על ידי המשרד. גם ברמה שנתית, אין למינהל נתון כולל של סך הדרישות לתשלום שהועברו למשרד הרווחה בשל הפערים שהוזכרו.

149. שלושה היבטים בתהליך ההתחשבנות מול המשרד שנבדקו - נמצאו תקינים: נכונות תעריפי מסגרות השמה חוץ ביתית לקשישים (למול התעריפים המפורסמים בחוברת המשרד); נכונות שמות הקשישים המסודרים במעונות בחודש מרץ 2003; התאמה בדיווחי שינוי סטטוס של זקנים המוחזקים במוסדות בחודש עריכת הביקורת.

### שימושים עיקריים - תקציב הרווחה

150. ניתוח הביקורת לדפוסי ניצול תקציב הרווחה לשנת 2002 מלמד כי השימוש העיקרי היה בסעיפי פעולה בהם קיימת השתתפות ממשלה, מתוכם מעל 50% השמות חוץ ביתיות ומסגרות יום, כשליש נוצל להוצאות שכר וכ"א, כעשירית סעיפי פעולה ללא השתתפות ממשלה, 4% הוצאות מינהליות ו- 4% (שהם כמעט 13 מיליון ₪) בסעיפי פעולה המפעילים כח אדם באמצעות החברה למוסדות חינוך.

151. הביקורת התקשתה במקרים רבים לזהות אילו פעילויות וסעיפי תקציב מוכרים על ידי משרד הרווחה ואילו לא. סעיפי תקציב רבים שאינם מצויינים בדברי ההסבר לספר התקציב כממומנים על ידי משרד הרווחה, מוכרים בפועל על ידו, גם אם שיעור ההשתתפות של המשרד בסעיפים אלה קטנה מ- 75%. בדברי ההסבר לתקציבי בריאות הציבור וקליטת עלייה לא ניתן לזהות כלל באילו מהסעיפים קיימת השתתפות ממשלה.

### ניצול התקציב – תכנון מול ביצוע

#### תקציב מתוכנן מול ביצוע בפועל ברמת המינהל

152. בשנת 2002 חרג המינהל מתקציבו בסך כולל של כ- 16,255 אש"ח, מרבית החריגה נובעת מהפעילות בתחום הרווחה. הפעילות בתחום הרווחה חרגה בכ- 15.5 מיליון ₪ (לעומת התקציב המעודכן), סך הפעילות בתחום בריאות הציבור חרג בפחות ממיליון ₪ מתקציבו המעודכן ואילו סך הפעילות בתחום קליטת עלייה הסתכם במעט פחות הוצאות מהמתוכנן.

153. עיריית תל אביב - יפו מימנה בשנה זו כמחצית מהחריגה של המינהל מתקציבו, בעוד יתרת החריגה כוסתה על ידי מקורות חוץ:

- א. העירייה נאלצה בשנת 2002 להוסיף על חלקה במימון פעילות המינהל על תחומיו השונים סך של 7,588,000 ₪ מעבר למתוכנן, ע"פ התקציב המעודכן לשנה זו. 80% מחריגה זו נובעים מפעילות בתחום הרווחה (חריגה מתקציב מעודכן של כ- 6 מ"ש"ח).
- ב. בפועל, נתקבלו לתחום הרווחה ממקורות חוץ כ- 9 מיליון ₪ יותר מהמתוכנן (על-פי התקציב המעודכן). בשני התחומים האחרים יחד (קליטת עלייה ובריאות הציבור) נתקבלו בפועל ממקורות חוץ כ- 660 אש"ח פחות מהתכנון בתקציב המעודכן.

### תכנון מול ביצוע בפועל בסעיפי תקציב

154. בחינת החריגות בניצול התקציב למול התכנון (ניצול יתר – מעל 105% ותת ניצול – מתחת ל- 60%) מעלה כי:

א. ברמת המינהל מבוצע ניצול יתר גורף בסעיפי כ"א ושכר ובסעיפים שאינם משולמים ישירות על ידי המינהל (בעיקר הוצאות טלפון), בכל תחומי פעילותו. בתחום הרווחה מבוצע ניצול יתר ניכר בגובהו הכספי גם בתחום השמות חוץ ביתיות וסעיפים טיפוליים נוספים. ניצול יתר בתחום זה נרשם גם בסעיפי השתתפות בהוצאות פעולה של מרכזים המופעלים על ידי עמותות.

ב. תת ניצול מבוצע בכ- 30 סעיפי פעילות הנוגעים לשירות לציבור, בעיקר בתחום הרווחה, וכן בסעיפי מינהל ומשק.

155. ניצול יתר של התקציב (ניצול מעל 105%) נרשם בתחומי המינהל השונים כדלקמן:

א. בתחום הרווחה – ניצול יתר נרשם ב- 124 סעיפים תקציביים, בארבע קבוצות עיקריות:

- (1) סעיפי משכורת, שכר והוצאות נלוות: סך החריגה עמד על כ- 3,325 אש"ח.
- (2) סעיפי השמות חוץ ביתיות, מעונות יום, סיוע לתלמידים ושירותים לעיוור: סך החריגה כ- 10,307 אש"ח.
- (3) השתתפות בהוצאות פעולה למרכזים המופעלים על ידי עמותות: סך החריגה כ- 3,002 אש"ח (גירעון גבעת השלושה חריגה של כ- 2,805 אש"ח, 'הוצאות אחרות לפעולה' במרכזים המופעלים ע"י קש"ת חריגה של כ- 132 אש"ח).
- (4) סעיפי תפעול ואחזקה בתחומים בהם ההוצאות אינן משולמות ישירות על ידי המינהל (חשמל ודלק, שמירה, טלפונים, דואר, דלק ושמן, אחזקת מכשירי קשר, וניקיון): סך החריגה בסעיפים אלה כ- 1,277 אש"ח.

(א) באף אחד מהמקרים לא בוצעה העברה תקציבית לצורך כיסוי הגירעון.

(ב) המינהל אינו מבצע בקרה תקציבית על הוצאות אלה ואף אינו רואה עצמו אחראי לחריגות (בכל רמות התפקידים). המנהלים במינהל עדיין לא מקבלים דו"חות על הוצאותיהם בסעיפי הטלפוניה, למרות ההבטחה בנושא.

ב. בתחום בריאות הציבור נרשם ניצול יתר בסעיפי שכר והוצאות נלוות (42 סעיפים, הגבוה שבהם מגיע ל- 776% ניצול, חריגה של 6,755 ₪) שהחריגה בהם הסתכמה ב- 1,345,046 ₪, ובסעיפים שאינם משולמים על ידי המינהל שהסתכמו בחריגה של 195,557 ₪ (10 סעיפים), כשבראשם סעיפי הטלפון (135% ניצול, חריגה כוללת של 105,665 ₪).

- ג. בתחום קליטת עלייה - ניצול יתר נרשם בסעיפי שכר והוצאות נלוות (116% ניצול, חריגה כוללת של 91,476 ₪) ובסעיפי הוצאות שאינם משולמים על ידי המינהל, (החריגה בסעיפים אלה הסתכמה ב- 117,726 ₪), כגון: טלפונים (125% ניצול, חריגה של 11,431 ₪), חשמל ודלק (132% ניצול, חריגה של 12,722 ₪) ועוד.
156. תת ניצול (פחות מ- 60% ניצול מתקציב מעודכן) בוצע בסעיפים הכרוכים במתן שירות ישיר לתושב בשלושת תחומי המינהל, כדלקמן:
- א. בתחום הרווחה נרשם תת ניצול ב- 44 סעיפי הוצאות: מהם 29 סעיפי שירות לתושב ו- 15 סעיפי הוצאות מינהל ומשק, (לא כולל תת ניצול בסעיפי כ"א, שכר והוצאות נלוות). מבין סעיפי השירות לתושב בקבוצה זו 6 סעיפים בהם נרשם 0% ניצול.
- ב. בתחום בריאות הציבור נרשם תת ניצול ב- 57 סעיפים, המתחלקים ל- 3 קבוצות עיקריות: כ"א ושכר (21 סעיפים, 41% ניצול), מינהל ומשק (19 סעיפים, 30% ניצול) ושירותים לתושבים וציוד לתחנות ולצוות (17 סעיפים, 24% ניצול), וכן ב- 3 סעיפי החזר (בגין נותני שירותים) שתוקצבו יחד ב- 30,000 ₪ ולא נגבו כלל.
- ג. בתחום קליטת עלייה - ב- 8 סעיפים נרשם תת ניצול (9% ניצול כולל), ו- 3 מתוכם, בהם לא נוצל התקציב כלל, נוגעים לשירות ישיר לציבור.
157. ניצול התקציב - נאותות הניצול ברמת הלשכה, האגף והמטה מתוך 25 סעיפי תקציב שנבדקו, נמצאו 8 סעיפים בהם הניצול אינו תואם או תואם חלקית את היעוד המתואר בדברי ההסבר לתקציב:
- ב- 3 מהסעיפים - לא נוצלו במלואם ההקצאות שייועדו לשירות ישיר לתושב.
- ב- 2 סעיפים אחרים נמצא שימוש שאינו תואם במלואו את דברי ההסבר.
- ב- 3 סעיפים נוספים נרשם שימוש חלקי, החורג מהותית מיעוד הסעיף בדברי ההסבר.
158. למינהל הוצאות בסעיפי שכר דירה ודמי חכירה אשר את חלקם ניתן היה לחסוך:
- א. יותר משנתיים לאחר הקמת המינהל עדיין לא התממשה הכוונה להעביר את משרדי הרשות לקליטת עלייה לבניין בריאות הציבור, והמינהל המשיך לשלם סכומים גבוהים בסעיף זה. במחצית שנת 2003 הועברו לבסוף המשרדים כמתוכנן.
- ב. שכר דירה (חניה) - בריאות הציבור: סעיף המיועד למימון 29 מקומות חניה ושכר דירה לחצי שנה, ונוצל בשנת 2002 במלואו (243,345 ₪, שהם 48% מכלל הוצאות המינהל על מקומות חניה לעובדים בלשכות). מטה בריאות הציבור בבית שטראוס מונה 43 עובדים, מהם 12 עובדי תחנות ובתי ספר. פירושו של דבר, חניה לכל עובד במטה.



## 159. נאותות ניצול תקציב - התקשרות עם עמותות:

- מבדיקה חלקית של יחסי הגומלין של המינהל עם עמותת קש"ת, כמדגמית לנושא הנדון, עולה כי:
- המינהל מציג עלויות נמוכות יותר של העירייה במימון השירותים הניתנים על ידי העמותה מהעלויות בפועל: בפועל העירייה משתתפת בהוצאות הפעלת המרכזים מעבר למתקצב. כמו כן מקבלת החזרי השתתפות מהעמותה בשנה העוקבת לביצוע הפעילות.
  - העמותה גובה תשלום עבור מתן שירותים לאוכלוסייה, וזאת בנוסף להטבות הכספיות הניתנות לה מהעירייה (כגון מבנים, הנחות ארנונה וכו').
  - תקציבי העירייה בהקשר זה אמנם משרתים את אוכלוסיית הרווחה הנהנית משירותי המרכזים, אך היות והשירות הניתן הוא מעבר לנדרש מהעירייה ע"פ חוק, עולה שאלת נאותות סדרי העדיפויות בהקצאת המשאבים בין הנזקקים לבין השירותים הנוספים.

**ניצול תקציב כח אדם ושכר****הוצאות שכר וכח אדם**

160. תקציב: תקציב המינהל לנושא שכר בשנת 2002 עמד על 106,080 אש"ח (כולל כ"א המועסק באמצעות מוסדות חינוך).

## 161. חריגות מתקציב השכר

א. בשנת 2002 חרג המינהל מתקציב השכר בכ- 798 אש"ח, המהווים חריגה של פחות מאחוז מהתקציב. החריגה הגדולה ביותר בניצול סעיפי השכר נמצאה בתחום הרווחה, והיא הסתכמה בכ- 1,592 אש"ח, החריגה בתחום קליטת עליה הסתכמה בכ- 107 אש"ח. לעומת זאת, בתחום בריאות הציבור היה תת ניצול של תקציב השכר, ונותרה יתרה של כ- 901 אש"ח בסעיפים אלה.

ב. לחריגות בסעיפי השכר חלק ניכר בחריגות המינהל מכלל תקציבו. בתחום הרווחה: ב- 44% מסעיפי השכר בתקציב הרווחה (90 סעיפים) נמצאה חריגה של כ- 5% ויותר מהתקציב המעודכן.

ג. סעיפי השכר החורגים מהווים 72.5% מתוך כלל סעיפי התקציב של המינהל בהם היה ניצול חריג של 105% ויותר.

162. החריגות בסעיפי השכר קשורות באופן הבנייה והניהול של תקציבי שכר וכח אדם במינהל, כגון בניית תקציב שאינו נערך דיו לגידול בהוצאות שכר במהלך השנה, בניהול שעות נוספות שאינולוקח בחשבון את התקצוב לנושא, בניהול רישום של מצבת כח האדם באופן שאינו תואם לספר התקציב ולתקינה, ריבוי משרות חלקיות שמייצר עלויות נוספות (למול תקצוב על פי מספר

תקנים שלמים), העסקת עובדים במשרות חולפות לתקופות ממושכות - דבר המחייב קליטתם כעובדים קבועים וכן בקרה חלקית ובלתי מספקת על ההוצאות בהקשר זה.

#### ניהול שעות נוספות

163. המינהל חרג מתקציב השעות הנוספות, ומקור החריגה היה בתחום הרווחה. בשני התחומים האחרים נרשם תת ניצול של סעיפים אלה. בשנת 2002 הסתכמה החריגה בכ- 232,970 ₪ (כ- 14% מהתקציב). בתחום הרווחה, עיקר החריגה מתקציב שעות נוספות מקורה בתחומי משפחה, קשישים ומשאבי קהילה (סה"כ חריגה בתחומים אלה - 314,496 ₪).

164. בשנת 2002 היה פער ניכר בין מדיניות המינהל בהקצאת מכסות לשעות נוספות לבין תקצוב סעיף זה על ידי אגף התקציבים. בעוד שהמינהל קבע מכסות אשר במידה והיו מיושמות במלואן הייתה עלותן למינהל כ- 3 מיליון ₪, התקציב שנקבע על ידי אגף התקציבים לנושא, עמד על כ- 1.7 מיליון ₪ בלבד. במידה ועובדי המינהל היו מנצלים את מלוא המכסה שניתנה להם, החריגה מהתקציב בנושא שעות נוספות היתה מגיעה לכ- 1.3 מיליון ₪.

165. ניהול ניצול השעות הנוספות אינו מתחשב בהקצאה השנתית לנושא. תקציבי הנושאים החורגים בשעות נוספות נוצלו עד תומם עוד במהלך השנה (בתחומי משפחה וקשישים - בתום הרבעון השלישי, ובמשאבי קהילה - בחודש נובמבר).

166. כמות גדולה של שעות נוספות מושקעת במינהל בפעילות בנושא החירום. חלקו של מטה המינהל בביצוע שעות נוספות לחירום גדול (כשליש). נושא החירום מוצג כתחום שאינו כרוך בעלויות נוספות לעירייה, וכל עלותו, מלבד מנהלת התחום ומזכירתה, ממומנות מתרומות. עם זאת, בפועל, קיימות עלויות נוספות, עקב פעילות עובדי המינהל במערך החירום בנוסף לתפקידם הרגיל. עלות זו כוללת שעות במסגרת שעות העבודה הרגילות של אנשי המערך העובדים במינהל (שאת היקפן לא ניתן להעריך) וכן שעות נוספות של עובדי המינהל הנובעות מתפקידם במרט"ל. בחודשים ינואר-מאי 2003 הושקעו בנושא חירום כ- 1400 שעות נוספות שהן 21% מכלל השעות הנוספות שהושקעו במינהל בתקופה זו. כמות השעות הנוספות שהשקיע מטה המינהל בנושא מהווה כשליש מכלל השעות הנוספות שהושקעו במינהל בנושא חירום בתקופה זו, והיא עולה על כמות השעות הנוספות שהושקעו בנושא בכל אחד מהאגפים האזוריים בנפרד.

167. לא מבוצעת בקרה על ניצול תקציבי המינהל בנושא השכר - הבקרה על ניצול תקציבי המינהל היא באחריות חשב המינהל (בסמכותו לאשר חריגות מהתקציב של עד 5% מהתקציב בסעיף). במסגרת אחריות זו הוא מפיץ דו"חות המציגים את הוצאות השכר מול התקציב לפי סעיפים ולפיכך גם את הגרעונות הצפויים ומפיץ אותם תקופתית למנהלים במינהל ובעירייה. החשב אינו מיישם את סמכות אישור החריגות עד 5% מהתקציב לסעיפי השכר. להערכת הביקורת אין זו



בקהר – אלא מתן משוב למנהלים, פעולה חיונית בפני עצמה שאין בה כדי להבטיח תיקון. לחשב המינהל אין סמכות למנוע או לפעול לצמצום חריגות אלה. גם מת"ש (מרכז תשלומי שכר) אינו מבצע בקרה ומעקב תקציבי על הוצאות השכר, אלא רישום של ההוצאות בפועל בלבד.

#### מדיניות רישום, ניהול והעסקת כח אדם במינהל

168. המינהל מקיים רישום כ"א השונה מהמופיע בדברי ההסבר לתקציב, ולכן הביקורת נדרשה למאמצים רבים בהשוואת נתוני המשרות המתוקצבות (דברי ההסבר לתקציב 2003) לנתוני המשרות בפועל (דיווח האגפים האזוריים ומחלקת מש"א במטה המינהל לגבי מצבת כח האדם נכון ליוני 2003).

169. קיים חוסר התאמה בין מספר התקנים הקבועים והמשרות החולפות המתוקצבים לבין אלו הקיימים בפועל. במינהל מאויישים בפועל 17.43 תקנים קבועים פחות מהמתוקצבים, לעומת 26.78 משרות חולפות יותר מהמתוקצבות. חוסר ההתאמה קיים בכל אחד משלושת תחומי הפעילות המרכזיים של המינהל, וגם ברמת כל אחת מיחידות המשנה בתוכם (הנהלה ושירותים מינהליים, אגפים אזוריים).

א. ברווחה: מאויישות יותר משרות מהמתוקצב (קבועות וחולפות כאחד): 7.72 משרות קבועות יותר מהמתוקצב ו- 26.8 משרות חולפות יותר מהמתוקצב. בקליטת עלייה: בפועל מאויישים 3 תקנים פחות מהמתוקצב ו- 1.5 משרות חולפות יותר מהמתוקצבות. בבריאות הציבור: מאויישות פחות משרות מהמתוקצב (קבועות וחולפות כאחד): 24.65 תקנים מתוקצבים שאינם מאויישים, ו- 1.02 משרות חולפות מתוקצבות שאינן מאויישות.

ב. חוסר ההתאמה בולט במיוחד בתחום הרווחה: במרבית הסעיפים המרכיבים את תקציב הרווחה לא קיימת התאמה בין מספר התקנים המתוקצבים למספר התקנים הקיים בפועל. בתחום זה קיימות משרות אשר אינן מופיעות בדברי ההסבר לתקציב ומופיעות במצבת כח האדם של המינהל וכן משרות המופיעות בהצעת התקציב אך אינן מופיעות במצבת כח האדם של המינהל. חלק מהפערים עשויים לנבוע גם משינויים שנעשו במצבת כ"א במהלך התקופה שבין הצעת התקציב לבדיקת הביקורת.

ג. כתוצאה מהפערים שבין מספר התקנים והמשרות המתוקצבים למספרם בפועל, מאויישות משרות מעבר לתקצוב, דבר המייצר מראש גירעון בתקציב המינהל לנושא. מצד שני, משרות מתוקצבות שאינן מאויישות מהוות אי יישום של מדיניות העירייה בנושא הרווחה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בספר התקציב. עם זאת, משרות מתוקצבות שאינן מאויישות נובעות בעיקרן ממדיניות ההקפאות של הנהלת העירייה.

170. חוסר התאמה קיים גם במהות - בעלי תפקידים המשמשים בפועל בתפקיד השונה מהתפקיד המוגדר להם בדברי ההסבר לתקציב, או כאלו שמשרתם מתוקצבת בתחום אחד אך בפועל הם מתפקדים בתחום אחר. (47 מקרים כאלה אותרו על-ידי הביקורת: 12 במטה המינהל, 9 באגף מרכז צפון, 17 באגף דרום ו-9 באגף מזרח).

א. פערים אלה נובעים ממספר סיבות: שינוי תפקוד בפועל בעוד ששינוי התקינה עדיין בטיפול; שינויים שמבוצעים בשטח ע"פ הצרכים, למרות שאינם מאושרים; נייד עובדים לתפקידים אחרים בשל צרכי המערכת; עובדים אשר נמצאו לא מתאימים למלא את תפקידם, מועברים לתפקיד אחר אך ממשיכים לקבל תגמול עבור תפקידם הקודם; שינויי משרה בפועל אך השארת תוארה הרשמי משיקולי התחשבות עם משרד הרווחה.

ב. השלכות פערי האיוש

(1) איוש תפקידים באופן שונה מהמוגדר בספר התקציב מהווה אי יישום מדיניות העירייה כפי שהיא מתבטאת בספר התקציב. (למשל, עו"ס המתקצבים כעו"ס עולים/קליטה אך משמשים בפועל כעו"ס כוללני, או תת ניצול ניכר של משרות מתקצבות בתחום בריאות הציבור).

(2) פערים באיוש משרות למול תקצובן עשוי לגרום להריגות בתקציב, במידה ומשולם שכר על פי המשרה המקורית ולא על פי המשרה בפועל.

(3) הביקורת מודעת לכך שבמהלך השנה עשויים לחול שינויים בצרכים בשטח למול התקציב של תחילת השנה. עם זאת, חוסר הדיוק בניהול מצבת כח האדם והמעקב על שינויים באיוש משרות ותפקידם, פוגע ביכולת המינהל לנצל בצורה המיטבית את משאבי התקציב העומדים לרשותו בנושא זה.

171. העסקת עובדים במשרות חלקיות - קיים פער בין מספר המשרות המתקצבות למספר העובדים המאיישים אותן בפועל. היחס שבין מספר העובדים למספר המשרות בתחומים השונים נע מ-1.1 עובדים לתקן משרה (רווחה) ועד 1.4 עובדים לתקן משרה (קליטה ובריאות). (משרות קבועות וחולפות, נכון ליוני 2003).

א. הסיבות לפער: משרות חלקיות היסטוריות שאינן ניתנות לשינוי; מדיניות המאפשרת למנהלים בשטח גמישות גיהולית בקביעת חלקי משרות, שמעבירים חלקי משרה בין עובדים ויוצרים משרות נוספות; וכן עמדה רווחת בקרב מנהלים במינהל, המייחסת עדיפות להעסקת עו"ס במשרות חלקיות לשם צמצום השחיקה ומתן מענה לצורך בנותני שירות במספר אתרים גדול.



ב. כתוצאה מפערים אלו:

- (1) תקורות כח-אדם גבוהות יותר – עקב הוצאות המשולמות פר עובד.
  - (2) מנהלים בכל רמות המינהל נדרשים לנהל מספר רב יותר של עובדים, דבר הכרוך בשעות הדרכה וייעוץ רבות יותר, ישיבות רבות, טיפול בבעיות של עובדים, וכדומה.
  - (3) הוצאות משרד גבוהות יותר: טלפונים, ציוד משרדי, מחשבים וכדומה.
  - (4) הוצאות ניהול כ"א גבוהות יותר – יחידת מש"א במינהל, אגף מש"א העירוני ומחלקת שכר נדרשים לטפל במספר רב יותר של עובדים, כולל: דרגות, חופשות, היעדרויות, הוצאת תלושי שכר, בדיקת נוכחות וכדומה.
172. המינהל מעסיק עובדים במשרות חולפות לתקופות ממושכות, בניגוד להסכם הקיבוצי המיוחד המגדיר את תקופות ההעסקה ומעמד העובדים במשרות חולפות. נכון למועד הביקורת נמצאו במינהל 17 עובדים המועסקים במשרות חולפות בתקופה העולה על 8 שנים ואשר לפי ההסכם היו אמורים לקבל קביעות. משמעות הדבר – עקיפת הנחיות ההסכם הקיבוצי, והעסקת עובדים במשרות חולפות לתקופה ארוכה הגורמת למעשה ל"יצירת" תקנים נוספים.
173. המינהל עושה שימוש בחברה למוסדות חינוך כספק שירותי כ"א שלא על פי ההסכם בין הגופים - כל עובדי החברה למוסדות חינוך המועסקים בעירייה, אמורים להיות מועסקים בפרוייקטים או במתקן המופעל כולו ע"י עובדי החברה. נכון למועד עריכת הביקורת, לפחות 29 עובדים (מבין 80 המועסקים במינהל) מועסקים בתפקידי מטה או בתפקידים מקצועיים (כגון עו"ס בלשכות) שאינם במסגרת פרוייקטים או במתקנים המופעלים ע"י החברה.
- למרות שהחברת מוסדות חינוך התריעה בפני המינהל על התופעה והשלכותיה (קיום מבחני ההשתלבות, היות והפיקוח המקצועי והאדמיניסטרטיבי נעשה ע"י מנהלי המינהל ולא ע"י חברת מוסדות חינוך), מנהלי המינהל עדיין ממשיכים להעסיק את אותם עובדים במבני העירייה. ההשלכות של מדיניות העסקה זו:
- א. המינהל מאייש מתקציב פעולות משרות באמצעות מוסדות חינוך ובכך למעשה עוקף את ההנחיות להקפאת משרות.
  - ב. המינהל מעסיק עובדים דרך מוסדות חינוך לתקופה ארוכה, אך לא כעובדים קבועים (ורק במקרים בודדים קולט אותם כעובדי עירייה) וזאת על אף האיסור על העסקת עובדים זמניים לתקופה ממושכת.



ג. תקציבים המיועדים להפעלת מתקנים ופרוייקטים על ידי החברה למוסדות חינוך, משמשים בפועל גם לתגבור כ"א במטה המינהל, שלא בהתאם ליעודם המקורי, בפרוייקטים ובמתקנים המספקים שירות ישיר לתושבים.

ד. קיומם של מבחני ההשתלבות לגבי העובדים המועסקים בבניין העירייה או באגפים משמעותם, כי עובדים אלה עלולים להיחשב עובדי עירייה לכל דבר ועניין, ועל העירייה יהיה לשאת בכל הוצאות העסקתם.

174. מדיניות ההעסקה של המינהל בכל הנושאים שנסקרו - משרות חלקיות, איוש משרות שלא בהתאמה למהות תקצובן, העסקת עובדים במשרות חולפות לתקופות ארוכות, והעסקת עובדים באמצעות החברה למוסדות חינוך שלא בהתאם להסכם איתה - מגדילה את הוצאות המינהל בגין שכר וכח אדם ופותחת פתח לעלויות נוספות בעתיד.

### ניהול תקציבי המינהל

175. תהליך ניהול מכסות עשוי לגרום לחריגות בניצול - הגורמים המנהלים את המכסות, ברמת האגף (מרכז נושא) וברמת הלשכה (מנהל הלשכה), שומרים לעצמם רזרבות של מכסות טרם הקצאת מכסות לשימוש השטח. מדיניות זו מאפשרת היענות לצרכים בלתי מתוכננים, אך עשויה לגרום לחריגה בניצול המכסות בפועל, עקב הידיעה על קיומן של הרזרבות. כמו כן הפער הקיים בין תקופת התקציב (ינואר עד דצמבר) לשנת הלימודים (ספטמבר עד אוגוסט) מקשה על ניהול המכסות מול הצרכים ומול התקציב.

176. קיימות מספר בעיות הקשורות בניהול תקציבי פעולה ברמת הלשכה:

א. קיימים מקרים בהם מנהלי לשכות מעודדים ניצול יתר של תקציב סיוע חומרי, על בסיס ידיעתם כי 20% מהתמיכות הניתנות – מתבטלות (פג תוקף צ'ק, פוגה התחרט וכד').

הנושא לא נבדק על ידי הביקורת באופן מקיף בכל הלשכות.

ב. במספר לשכות – סמכות ההחלטה לגבי הקצאת תקציבי הפעולה היא בידי מנהלת הלשכה, בעוד שבמרבית הלשכות לראשי הצוותים ניתנת סמכות ההחלטה. קיימת שונות בין מנהלי הלשכות גם במידת מעורבותם באישור חריגות והעברות בין הצוותים.

ג. מנהלי לשכות נוטים לעיתים לבצע העברה בין סעיפי התקציב גם טרם קבלת האישור, בהנחה שהוא יינתן, עקב היות תהליך האישור ארוך ומסורבל (דורש כ- 4 חודשים).

177. הבעייה העיקרית בתהליך ביצוע העברות תקציביות (כפי שעולה מבדיקה מדגמית של 10 העברות בשנת 2002): צפי לא מדוייק לעודף בסעיפי תקציב, שבעטיו בוצעו העברות מסעיפים אלה לסעיפים אחרים, מה שגרם בסופו של דבר לחריגות תקציביות ניכרות בסעיפי המוצא. הביקורת



מזכירה, כי העברה תקציבית אמורה להתבצע רק בסכומי עודפים תקציביים צפויים, ולא על מנת למנוע חריגה תקציבית בסעיף מסוים ולעומתה ליצור חריגה בסעיף אחר.

178. שריונים שהם קיצוצים אינם באים לידי ביטוי בהצעת התקציב לשנה העוקבת:

פעולת השריון משמשת בעירייה גם ככלי לביצוע קיצוצים תקציביים, הנקבעים לאחר תחילת השנה. בשנת 2002 נרשמו לפחות 51 שריונים שהם קיצוצים בתקציב המינהל (41 מתוכם מתקציב הרווחה). סך כל השריונים הללו הסתכם בשנה זו בכ- 2,059,374 ₪. בדו"חות ניתוח התקציב אשר מבצע חשב המינהל ישנה הפרדה בין יתרת התקציב לסכום ששוריון, כך שקורא הדו"חות יכול להבין שחוסר הניצול בסעיף נובע מקיצוץ תקציבי. עם זאת, בהצעת התקציב המפורסמת, נתוני ההוצאה בפועל לשנים קודמות אינם מפרטים את הסכומים ששוריינו כקיצוץ תקציבי, כך שקורא עלול לפרש את הנתונים כסעיף בתת ניצול, בעוד שלמעשה בוצע קיצוץ בסעיף במהלך השנה. להערכת הביקורת, שיטת רישום זו אינה נכונה, היות ואינה משקפת את אופייה המיוחד של הפעולה.

179. המינהל עושה שימוש בשריונים כרישום התחייבות באופן הטעון שיפור:

עיקר השימוש במערכת השריונים היא לרישום התחייבויות לתשלום. בשנת 2002 נרשמו במינהל כ- 166 שריונים כרישום התחייבות לתשלום, 105 מתוכם בסעיפי תקציב הרווחה. סך כל השריונים הללו הסתכם בשנה זו בכ- 3,077,370 ₪. השריונים מופיעים עדיין במערכת העזר גם לקראת סוף שנת 2003.

מנגנון השריונים מיועד לסייע בניהול הקצאת התקציב. עם זאת, במינהל נעשה בו שימוש נרחב, וניתן לאפיין מספר בעיות שכיחות באופן השימוש בו:

- א. שריון סכום המהווה מעל 50% מהתקציב המעודכן בסעיף וכן שריון סכומים גבוהים – עד מאות אלפי שקלים (גם אם אחוז קטן יותר מהתקציב המעודכן בסעיף).
- ב. שריון שגורם לניצול יתר בסעיף (חריגה מהתקציב).
- ג. שריון סכומים שלא נעשה בהם שימוש, כשהמקרה הקיצוני הוא שריון בסעיפים בהם סך הניצול בפועל עומד על 10. כלומר השריונים בוצעו שלא לצורך (או לא בוטלו מרגע שהתברר כי השירותים לא סופקו). שריון שלא לצורך מונע שימוש בסכומים המשוריינים למשימות אחרות שהתקציב נועד להן.

### מעקב ובקרה תקציביים

180. העברת דו"חות מעקב תקציביים לאגפים באיחור, מקשה על האגפים בתכנון מהלכיהם התקציביים לרבעונים הבאים: דו"חות ההשוואה הרבעוניים בין ביצוע בפועל לבין תקציב, שמפיקה חשבות

המינהל ואמורים לשמש את האגפים ככלי עזר לניהול תקציבם, נשלחים לאגפים באיחור (הדו"ח בגין הרבעון השני של שנת 2003 אמור היה להישלח להנהלת האגפים לקראת אמצע אוגוסט, דהיינו כחודש וחצי לפני תחילת הרבעון הרביעי).

181. ניתוח 'ביצוע לעומת תקציב' במינהל מציג את השוואת נתוני הביצוע בפועל לנתוני התקציב המעודכן ולא לתקציב המקורי, ולכן לא ניתן להסיק מהדו"ח מסקנות אופרטיביות לגבי התקצוב והביצוע. להערכת הביקורת, ניתוח זה בעייתי, משום שהוא אינו בוחן את מידת העמידה של המינהל ביעדים ובהנחיות שנקבעו לפני תחילת שנת הכספים וכומתו בהצעת התקציב המקורית.

182. ריבוי גורמים מבצעים: גורמים רבים מעורבים בביצוע הבקרה התקציבית בכל רמות הניהול במינהל (החל מראשי הצוותים בלשכות וכלה בגורמים שונים בחשבונות המינהל). ריבוי גורמי בקרה כרוך במשאבים ניכרים ואף עשוי לגרום לצמצום לקיחת האחריות של הגורמים המבצעים בשטח על ההיבטים הכספיים של פעולותיהם.

183. לרשות הלשכות עומדת מערכת המנל"ר הממוחשבת המסייעת בניהול ובקרה של תקציבים במספר נושאים: תקציב צרכים מיוחדים למשפחה, תקציב עזרה אחרת לקשיש, תקציב תלמידים נזקקים, וכן מכסות ילד ונוער. עם זאת, הביקורת מציינת כי קיימות מגבלות בכלי המיחשוב התומכים בביצוע בקרה תקציבית, ברמת האגפים והלשכות אשר מגבילות את יכולת בעלי התפקידים האחראים על ביצוע הבקרה, למלא את תפקידם:

א. מחסור בכלי מיחשוב לבעלי התפקידים המעורבים בבקרה תקציבית ברמת האגף (לא מחוברים למערכת המנל"ר או שאין להם מחשב אישי ומבצעים בקרה ידנית).

ב. קיים חוסר ידע/מיומנות בקרב מנהלי לשכות ועובדים לגבי אופן השימוש במערכות הממוחשבות, דבר המגביל את יכולתם לבצע בקרה תקציבית מספקת.

ג. תהליכים או אתרים שאינם ממוחשבים עדיין (לשכת איילון, תקציב נערה במצוקה).

ד. מעקב ובקרה על נתונים כמותיים של מסודרים: מימון השמות חוץ ביתיות כרוך בהוצאה ניכרת. השתתפות המשרד והמסודרים במימון זה, הופכת את הצורך במעקב ובקרה מדויקים על כמות המסודרים לקריטית לגבי הוצאות העירייה.

עם זאת, לא קיים קישור ממוחשב בין הרמות השונות במינהל בכל הנוגע לניצול המכסות, ומתקיים תהליך מסורבל של דיווח ובקרה. בלשכות מנוהלות המכסות במערכת המנל"ר. בכל לשכה - מערכת מנל"ר עצמאית. מטות האגפים אינם מחוברים למערכות המנל"ר בלשכות ומסתמכים על דיווחים ידניים מהלשכות. גם למטה המינהל אין גישה ישירה לנתוני השמת מסודרים הנרשמים במערכת המנל"ר, ובקרת חשבות המינהל מבוצעת במערכת SAS, אליה מוזנים ידנית טפסי ההועדה מהלשכות. הקלדה חוזרת זו עשויה



ליצור בעיות של תזמון וטעויות אנוש בהזנת הנתונים, ולפיכך לפגוע ביכולת לבצע בקרה תקפה של נתוני הביצוע בשטח למול התקציב. למעשה, הן ברמת האגף והן ברמת המטה, לא ניתן לעקוב אחר טפסי הועדה בזמן אמיתי ולא ניתן לדעת כמה מהם הוצאו בנקודת זמן מסוימת. ה. הביקורת מציינת בהקשר זה, כי ביצוע מעקב יעיל מאפשר איתור חריגות מבעוד מועד, ומקל על ההנהלה לבחון ולפקח על פעילות השטח ועל העמידה במסגרות התקציב.

## היבטים ארגוניים

### הערכת התועלת של הקמת המינהל

מיזוג היחידות ששולבו יחד במינהל השירותים החברתיים עם הקמתו, לא הוטמע באופן מלא. מרבית היעדים הפנים ארגוניים והחוץ ארגוניים הושגו במידה מסויימת (בחלקם יותר ובחלקם פחות). עם זאת, חשוב לציין כי זהו תהליך מורכב ומתמשך, שעדיין לא הושלם. בדיקת הביקורת התבצעה כ- 4 שנים לאחר תחילת הקמתו וכשנה ושלושה חודשים לאחר השלמתו.

184. כמה מתחומי הפעילות שולבו במבנה החדש בראייה אינטגרטיבית וקודמו שיתופי הפעולה בין הלשכות ליחידות האחרות. היבטים אחרים, שולבו חלקית או ממשיכים לתפקד בנפרד ולתת שירותים נפרדים לאוכלוסיות שבטיפולם. המינהל ממשיך לקיים פעילות לקידום ההטמעה של המבנה החדש ולהגדלת תועלתו. עם זאת, קיים פער בין תפיסת מטה המינהל לתפיסת השטח לגבי מידת ההטמעה של שילוב התחומים השונים במסגרת המינהל האחד.

185. מנהלי האגפים האזוריים משמשים כמנהלים של כל מגוון השירותים שמספק המינהל באזור אחריותם, שבחלקם נוהלו קודם לכן על ידי גורמים אחרים ונפרדים באותו אזור.

186. הרשות העירונית למלחמה בסמים: היחידה לדרי רחוב והרשות לשיקום האסיר הוכפפו לרשות להתמכרויות והיחידות לטיפול בנפגעי סמים פועלות כעת תחת ניהולם של מנהלי האגפים האזוריים. שילוב זה הגביר את שיתוף הפעולה, התיאום והעברת המידע בין היחידות לטיפול בנפגעי סמים לבין לשכות הרווחה. עם זאת, הרשות ממשיכה להתקיים כגוף עצמאי בתוך המינהל ושיתופי הפעולה עם האגף לבריאות הציבור לא קודמו במידה הרצויה.

187. בריאות הציבור:

א. תחנות טיפת חלב הוכפפו לאחריות מנהלי האגפים האזוריים ובוצעו מהלכים רבים לשילוב הרווחה ובריאות הציבור, כגון פעילויות הדרכה והכרות הדדיים בין עובדי שני התחומים, שילוב נציגי בריאות הציבור בפורומים שונים, הגדרת רפרנטים לניהול הקשר באזור וייזום פעילויות משותפות שונות לטובת הלקוחות.

- ב. תרומה מרכזית של מיזוג התחומים הוא הגברת המחוייבות של עובדים בשני התחומים לשיתוף פעולה וסיוע הדדי, עקב הרחבת ההכרות ההדדית ומיסוד תהליכי שיתוף פעולה שהיו קיימים גם לפני הקמת המינהל. תרומה חשובה נוספת היא הרחבת שירותים לאוכלוסיית הלקוחות בעקבות פעילות משותפת, ניצול משאבים פיזיים בתחנות טיפות החלב, וסיוע הדדי באיתור מקרים של הזנחות (איתור מקרים סוציאליים על ידי אחיות ואיתור הזנחות במתן חיסונים על ידי עו"סים).
- ג. עם זאת, המיזוג המלא בין התחומים טרם הוטמע במלואו, עדיין לא בכל האגפים מבוצעת פעילות בהיקף דומה להטמעת השילוב, לא הגיעו יותר פונים לתחנות טיפת חלב ושיתוף הפעולה והעדכון ההדדי בין מטה אגף בריאות הציבור והאגפים האזוריים עדיין אינו מוסדר במידה מספקת ועדיין מתעוררים חילוקי דעות בין הגופים בנוגע לסמכות ניהולית על אחיות בריאות הציבור.
- ד. בביצוע פעילויות משותפות, נראה כי הושגה תרומה בעיקר ללקוחות שירותי הרווחה. חלק מהיוזמות החדשות עושות שימוש במשאבי בריאות הציבור (כח-אדם, מבנים) לפעילויות המיועדות לאוכלוסיית רווחה.
188. הרשות לקליטת עלייה ממשיכה להתנהל באופן עצמאי לחלוטין. מוקדי קליטת העלייה נותרו בכפיפות לרשות ולא הוכפפו למנהלי האגפים. שיתופי הפעולה של הרשות עם יחידות הרווחה מועטים ולמשימות נקודתיות, והם התקיימו גם טרם הקמת המינהל.
189. השלכות הקמת המינהל על השירות לתושב:
- ביזור נושאים ותחומי אחריות לשטח, הגדיל את נגישות השירותים לאוכלוסייה, איפשר יתר גמישות בעיצוב השירותים ע"פ הצרכים הייחודיים של כל אזור, ושיפר את השירות ללקוחות. הידוק הקשר עם בריאות הציבור הרחיב את הפעילויות המשותפות של שני התחומים לטובת השירות ללקוחות, כאמור. עם זאת, השתתפותן של אחיות אחראיות תחנה בישיבות תיאום עם גורמי רווחה גוזלת זמן שירות ישיר – הן נעדרות מהתחנות יותר מאשר לפני האיחוד.
190. בוצע ריכוז של היבטים תפעוליים ותהליכי עבודה, אם כי לא מלא:
- א. המינהל מנהל תחת קורת גג אחת שלושה תקציבים נפרדים לכל אחד מהתחומים (רווחה, בריאות, קליטה) עקב הנחיות משרד הפנים. עקרונות מרכזי עצמאות ונוסחאות הקצאת התקציב לאגפים מופעלים על תחום הרווחה בלבד ולא על תחום הבריאות. הרשות העירונית לקליטת עלייה ממשיכה לנהל עצמאית את תקציבה, אם כי היא מבוקרת על ידי חשבות המינהל. תקציבי כח אדם, לוגיסטיקה מיחשוב וכו' מנוהלים יחד במטה מינהל ומשאבים.

- ב. משאבי אנוש בתחומי הרווחה והבריאות מנוהלים תחת קורת גג אחת אך עדיין בשתי מערכות נפרדות (שתי מערכות מחשב נפרדות, ניהול נפרד ביחידת מש"א של המטה על ידי עובדים שונים).
- ג. היכולת להקצות כח-אדם בתחום בריאות הציבור על פי הצרכים: עקב השייך לאגפים האזוריים קיים חוסר איזון בעומסי העבודה של המפקחות האזוריות (מרכזות בריאות הציבור באגפים).
- ד. תהליכי רכש ולוגיסטיקה המנוהלים ברמת אגף ונתמכים מרכזית על ידי מטה מינהל ומשאבים הוסדרו ויועלו, אך עדיין נחווים על ידי עובדי השטח, ובראשם אנשי בריאות הציבור, כארוכים ומסורבלים (יחסית להתנהלותם טרם הקמת המינהל).
191. איגום משאבים פיזיים בוצע במידה מסויימת בלבד: יוזמו פעילויות שונות לניצול משאבי המיקום הנוספים בתחנות לבריאות המשפחה מחוץ לשעות הפעילות שלהן לשם קיום פעילויות למקבלי שירותים חברתיים אחרים. עם זאת, שינויים גדרשים במיקום הפיזי של היחידות שהוכפפו למינהל, לא יושמו לשם איגום משאבים וצמצום עלויות שכר דירה והחזקת מבנים. כל היחידות שפעלו במבנים נפרדים, המשיכו לעשות זאת עד למועד איסוף ממצאי הביקורת. משרדי הרשות לקליטת עלייה הועברו לבית שטראוס רק במחצית שנת 2003.
192. איגום משאבים כספיים בוצע במידה מועטה:
- א. הושג חסכון בכ"א עקב זיהוי כפילות בפעילות וביטולה: שתי תוכניות שהופעלו בבריאות הציבור והיוו למעשה כפילות לפעילות בנושא המשפחה, הועברו בשנת 2003 לניהול תחום ילד, נוער ומשפחה במטה המינהל, ומספר ניכר של עובדים שהועסקו בתוכניות אלה הועברו לניהולה של העמותה שלקחה על עצמה את הפעלתן.
- ב. גיוס משאבים מתבצע בכל רמות המינהל. עם זאת, הרשות העירונית לקליטת עלייה פועלת באופן עצמאי לגיוס משאבים ותרומות לפעילותה (באמצעות בעלת תפקיד ייעודי ברשות).
- ג. בתקציב תחום בריאות הציבור חל גם כרסום: במעבר משנת 2002 לשנת 2003, חל צמצום נומינלי בתקציב בריאות הציבור למול גידול בתקציב הרווחה. כאשר נכפים קיצוצים על המינהל, שיעור הקיצוץ היחסי בתקציב הבריאות גדול יותר בעקביות, מאשר שיעור הקיצוץ בתחומי רווחה. מגמה זו נובעת הן ממדיניות העירייה בנושא והן מהפעלת סדרי עדיפויות במינהל לטובת אוכלוסיות בסיכון וסכנה על פי חוק.

193. טיפוח המשאב האנושי בראייה אינטגרטיבית:

- א. בוצעו מספר רב של פעילויות והושגו תועלות, כגון: מנהלי האגפים האזוריים נוטלים יותר אחריות על נושאים מקצועיים ומדווחים על שיפור המוטיבציה הניהולית, והורחבו ההכרות והמחוייבות ההדדית בין אחיות בריאות הציבור לעובדי הרווחה.
- ב. עם זאת, מכלל ממצאי הביקורת בהיבטים הארגוניים עולה כי עדיין קיימים פערים ניכרים בין מטה המינהל לעובדים ומנהלים בשטח לגבי האסטרטגיה העומדת בבסיס הקמת המינהל, לגבי מודל הפעולה וסדרי העדיפויות המנחים את מטה המינהל, לגבי תועלות הקמת המינהל והשלכותיו, ועוד. כמו כן קיימת תחרות בין האגפים האזוריים, ופעילויות ויוזמות אינן מועברות דיין ביניהם, למרות היקף ערוצי העברת המידע המופעלים במינהל לשם כך.

194. הגדרות תפקידים:

- א. במסגרת הקמת המינהל הוגדרו תפקידים, תחומי סמכות ואחריות ופורומים וסגלים. עם זאת, בכל רמות המינהל ובכל התחומים המקצועיים קיים קושי בהטמעת הגדרות התפקידים החדשות ובעלי תפקידים שונים מביעים תחושת אי בהירות לגבי הגדרות התפקידים במבנה החדש, בעיקר בכל הנוגע להבחנה בין תפקידי מטה ותפקידי קו.
- ב. בעלי תפקידים במטה המינהל מתקשים להטמיע את השינוי במהות תפקידם לעומת המצב הקודם – לוותר על תפקיד ביצועי לטובת תפקיד מטה בעל אופי אסטרטגי, תכנוני, מקצועי ובקרתי בלבד. כדוגמא, בעלי תפקידים במטה חשים כי אין להם לגיטימציה לבצע בקרה מקצועית על השטח עקב היות העובדים כפופים ניהולית למנהלי האגפים. קושי זה מתבטא בצורה הבולטת ביותר בחילוקי דעות בין מטה בריאות הציבור למנהלי האגפים האזוריים לגבי סמכות ניהולית על אחיות התחנות לבריאות המשפחה.
- ג. קיימת כפילות בטיפול בנושאים מסויימים בין המטה לשטח – הן בעיסוק בפועל והן בהגדרות התפקידים ברמות הניהול השונות: תמיכה מקצועית שוטפת למנהלים ועובדים, הקשר עם גורמי חוץ, גיוס משאבים (כפילות מכוונת לשיפור ההישגים בגיוס), ופיתוח שירותים ותוכניות (למרות קיומו של תהליך מובנה להגדרת גורם אחראי לכל שלב).

195. מטה המינהל הגדיר ערוצים רבים להעברת מידע בתוך המינהל – הן ממוחשבים, הן בכתב והן במפגשים וסיוורים. כל שכבת המנהלים, החל מרמת מנהל לשכה ומעלה משתתפים בגיבוש תוכניות העבודה של המינהל. עם זאת, ממצאי הביקורת מלמדים כי ברמת השטח (כולל מנהלי לשכות) קיימת תחושה רווחת של נתק בינם לבין המטה, אי הבנה להתמקדות המטה בסדרי עדיפויות שאינם תואמים את צרכי השטח, ושל מכוונות שירות לא מספקת של מטה המינהל כלפי

השטח. התרשמות הביקורת בעניין זה היא כי מטה המינהל אמנם משקיע מאמצים בהעברת מידע לשטח ובניהול הקשר איתו, אך נראה כי מאמצים אלה אינם נתפסים כמספקים על ידי עובדים ומנהלים בשטח.

196. היעד היחיד מבין היעדים שנסקרו שהושג במלואו הוא פיתוח עצמאות המינהל תוך הפחתת התלות במנגנונים חוץ עירוניים וממשלתיים. במינהל מושקעים משאבים ניכרים במימוש, ואכן מתקיימות מספר רב של שותפויות עם גורמים חיצוניים שונים. השגת משאבים מגורמים נוספים אכן מפחיתה את תלות המינהל בתקציבי הממשלה. הגדרת המינהל כמרכז עצמאות מספקת לו גם עצמאות ניהולית ניכרת בתוך העירייה.

### הערכת המבנה הארגוני של המינהל

197. בבחינת היחס בין עובדי מטה לעובדי קו, נספרו כעובדי מטה עובדי מטה המינהל ומטות האגפים, וכעובדי שטח נספרו עובדים ומנהלים בלשכות ויחידות השירות בשטח, הכפופות לאגפים או למנהלי תחומים במטה, כולל עובדי מוסדות חינוך, וכולל עובדים ובעלי תפקידים נוספים הפועלים במטה המינהל ובמטות האגפים במתן שירות ישיר לציבור. נספרו גם משרות לא מאויישות:

- א. על כל 5.3 עובדי שטח יש עובד מטה אחד או על כל 4.7 תקני שטח – תקן אחד במטה.
- ב. מנהל המינהל מאשר כי במטות המינהל והאגפים האזוריים ישנם 22 עובדים קבועים אשר ניתן לוותר על שירותיהם ולהמירם בעובדי שטח, אך מפאת הסכמים קיבוציים לא ניתן לבצע זאת. (נכון לחודש דצמבר 2002).
- ג. שיעור המשרות המוקפאות (קבועות וחולפות) מתוך סך התקנים והמשרות החולפות המאויישים בפועל דומה במטה המינהל ובאגפים האזוריים (כ- 9%). עם זאת, המשמעות של הקפאות אלה במונחי מספר העובדים שאישו אותם, חמורה יותר באגפים מאשר במטה - 52 עובדים חסרים לעומת 19 עובדים חסרים בלבד, בהתאמה. הקפאת משרות היא מדיניות עירונית.

הפגיעה בשירות לתושב עקב הקפאות התקנים בשטח נובעת מכך ש:

- (1) מרבית המשרות המוקפאות בשטח הן של בעלי תפקידים נותני שירות.
- (2) הוגדל עומס העבודה על העובדים הנותרים ונפגעו איכות הטיפול והשירות ובעקבות כל אלה חלה עליה בשחיקה של העובדים.
- (3) מנהלים בכל הרמות לוקחים על עצמם תפקידים נוספים על תפקידם (כולל בין היתר טיפול בתיקים אינטנסיביים), על חשבון זמן ניהול וזמינותם לעובדים הכפופים להם.

- 4) פגיעה בתמיכה הניהולית והמקצועית הניתנת לעובדים עקב אי איוש משרות מנהל לשכה ומרכזי נושא באגפים.
7. מספר דומה של עובדי מזכירות ומינהלה במטה ובשטח אינו סביר (במטה- 27 עובדים, 24.75 תקנים. בשטח- 26 עובדים, 20.58 תקנים, כולל עובדי מוסדות חינוך ולא כולל עובדי מינהל וזכאות שפועלים בלשכות).

### הערכת יעילות ואפקטיביות המבנה

198. קיימות כפילויות בתחומי אחריות במבנה הקיים: תחומי אחריות המטופלים הן ברמת המטה והן ברמת השטח (אגפים ולשכות); ותחומי אחריות חופפים במטה: מספר נושאים נמצאים בתחומי האחריות של כמה גורמים במטה המינהל, כגון: פיתוח וקידום פרויקט חד הוריות וטיפול ומניעת אלימות במשפחה.
199. הביקורת מציינת לחיוב את הצעד להתייעלות בתחום ילד נוער ומשפחה: הטיפול בילד ונוער והטיפול במשפחה מוזגו ומטופלים כתחום אחד (על אף שבספר התקציב עדיין מופיעים כשני תחומים נפרדים בעלי תקציב נפרד).
200. הביקורת מצאה כי בכמה מהתחומים המקצועיים במטה המינהל קיים חוסר יעילות ואפקטיביות מסויים, בהתיחס להגדרות ייעודם למול תפקודם בפועל ולאור הערכת השטח את השירות שהם מקבלים מתחומים אלה.
- א. תחום זיקנה במטה: כמה מתחומי פעילותן של עובדות התחום אינן בליבת יעוד תפקידן. הן עוסקות בין היתר בפיתוח שירותים ברמה עירונית, בניהול הקשר עם עמותות וגופים חיצוניים שונים (השקעת זמן ניכרת), בהשתתפות בפורומים שונים, בפעילות נלווית לשירותי הרווחה בשטח (פעילות תרבות ופנאי לקשישים, ריכוז פעילות הטלוויזיה הקהילתית לקשישים, ריכוז פעילויות חד פעמיות, וכדומה). בכמה מתחומי העיסוק קיימים ממשקים ועבודה משותפת ביניהן או מול רכזות בתחומים מקצועיים אחרים במטה. בכמה מהפעילויות מספר הנהנים קטן יחסית. מנגד קיימת טענה בשטח כי חסרה להם תמיכה מקצועית בנושא חוקים מחייבים בתחום.
- ב. תחום משאבי קהילה במטה:
- 1) התחום אמור לעסוק, בין היתר, בגיוס משאבים ותקציבים ממקורות חיצוניים. בפועל, בהתאם למדיניות המינהל, גורמים רבים נוספים במינהל עוסקים בכך (כל מנהלי התחומים האחרים, גורמי השטח, והרשות העירונית לקליטת עלייה, הפועלת עצמאית לגיוס משאבים באמצעות בעלת תפקיד ייעודי לנושא). הצלחת התחום



- בגיוס משאבים ישיר נמוכה יחסית למגייסים האחרים, גם אם הישגי כלל המינהל בגיוס משאבים ראויים לציון.
- (2) להערכת השטח, חסר במינהל מומחה בגיוס משאבים מקרנות, עמותות וגופים אחרים ובכתיבת תוכניות ברמה גבוהה, שתרומתו יכולה להיות משמעותית למחסור במשאבים.
- (3) עבודה קהילתית: בשטח נותרו עובדים קהילתיים מעטים, המנוהלים על ידי מרכזי משאבי קהילה באגפים. אחראי הנושא במטה עוסק גם בריכוז הפעילות בנושא איכות השירות.
- (4) גם בנושא גיוס מתנדבים קיימת פעילות נרחבת של גורמים במטה ובשטח, בנוסף להיות הנושא מוגדר כתחום אחריות של תחום משאבי קהילה במטה.

### ג. תחום בריאות הציבור:

- (1) עיריית תל אביב - יפו ממשיכה לספק שירותים בתחום בריאות הציבור לתושביה על אף שכמעט בכל שאר הרשויות המקומיות בארץ, ניתנים השירותים על ידי מחוזות ונפות משרד הבריאות ועל-ידי קופות החולים, ועל אף הוראת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (1995) על העברת טיפות החלב לאחריות התפעולית של קופות החולים.
- (2) מספר אחיות בטיפות חלב: בעיריית תל אביב - יפו מועסקות מספר גדול יותר של אחיות מהנדרש על-פי מפתחות משרד הבריאות: 3.13 תקנים יותר מקביעת המפתח המקל שנקבע במיוחד לעיריית תל-אביב, או 11.48 תקנים יותר מקביעת המפתח המורכב. משרד הבריאות מכיר (ולכן מממן) בפועל ביותר משרות מקביעת המפתח, וגם כך מועסקות בעירייה 1.7 משרות אחיות יותר מהמוכרות.
- (3) מעקב רפואי לנשים בהריון: קיימת מגמה של ירידה ניכרת במספר הפונות לקבלת השירות (כנראה משום שקופות החולים פיתחו בשנים האחרונות שירותים מתקדמים בנושא ומשום שבאגף חסר ציוד מתקדם לביצוע מעקב מלא לנשים אלו).
- (4) קידום בריאות בקהילה: המינהל מפעיל בהקשר זה מספר רב של תוכניות ופעילויות, כולל מרפאת מתבגרים, חוגים וסדנאות. קופות החולים מפעילות בעצמן תוכניות מרובות לקידום בריאות בקהילה.

201. קיימת אי בהירות במינהל לגבי נחיצות תפקידן של רכזות חוק סיעוד בלשכות.

202. מינהל השירותים החברתיים מפעיל מספר שירותים החופפים או נושקים לפעילויות מינהל החינוך, דבר העשוי לגרום לבזבוז משאבים. הביקורת לא בדקה נושא זה בצורה מקיפה.



203. מספר תחומי פעילות מופעלים באופן שונה ברשויות אחרות, מה שמעלה סימן שאלה לגבי נחיצות הטיפול בתחומים אלה במסגרת מינהל השירותים החברתיים בעיריית תל אביב - יפו:
- א. שיקום חולי נפש בקהילה ניתן בחלק מהרשויות על ידי לשכות משרד הבריאות (בתל אביב מתקיימת פעילות בנושא במסגרת המינהל לשירותים חברתיים).
  - ב. טיפות חלב: כאמור במרבית הרשויות ניתן השירות על ידי נציגויות משרד הבריאות וקופות החולים.
  - ג. קידום נוער ונערות במצוקה: בירושלים ובחיפה מטופלים הן נערים במצוקה והן נערות במצוקה על ידי גורם עירוני אחד. בעיריית תל אביב - בשתי מסגרות נפרדות.
  - ד. עבודה קהילתית: בירושלים מופעלת מתוך המתנ"סים (מתקציב הרווחה). בחיפה מופעלת במסגרת הרווחה.
  - ה. כוננות שירותי הרווחה לאחר שעות הפעילות: ייחודי לעיריית ת"א ודורש משאבים (זמן ניהול, עלויות שעות נוספות כוננים, זמן המוקד העירוני).

### הערכת האפקטיביות של מטה המינהל

204. סדרי עדיפויות ניהוליים במטה המינהל
- א. מינהל השירותים החברתיים פועל על-פי הגדרות מרחיבות של אוכלוסיית המטרה ושל השירותים הניתנים בתחומים השונים, גם מעבר לנדרש ע"פ חוק (כדוגמת תחום זיקנה, תחום חירום, תחום בריאות הציבור).
  - ב. תפיסת מטה המינהל את ייעודו כמנהל "עיר השירותים החברתיים" ואחראי על מגוון שירותים נרחב לכלל האוכלוסייה, גורר השקעה ניכרת מצד מנהלים ועובדים במטה המינהל בנושאים שאינם בתחומי הליבה: גיוס שותפויות למתן שירותים לאוכלוסייה הרחבה שאינה בהכרח אוכלוסיית רווחה קלסית, הקמת מערך החירום ותפעולו, בניית תשתיות פנימיות (אינטרא-נט, הסמכה לתקן ISO ותכנית איכות השירות) ויזום, הטמעה והפעלה של פרויקטים ייחודיים.
  - ג. הנהלת המינהל גאה בכל הנושאים הללו, רואה בהם הישגים ניכרים ואף מציגה אותם כתחומים מרכזיים בפעילות המינהל. להערכתה, מדיניות זו ופיתוח שירותים הניתנים באמצעות שותפויות מרחיבים את השירותים הניתנים לציבור, תוך שמירה על היקף הוצאות קטן יחסית של העירייה בהפעלתן, והן למעשה 'ארגז הכלים' המשני לסיוע לעובדי השטח; מערך החירום ייחודי וחיוני לאור המצב הביטחוני; והתשתית הפנימית מקדמת את יכולת השטח לבצע את תפקידיו.

עם זאת, נראה כי בפועל העלויות לעירייה בהקשר זה גבוהות מהעלויות המוצגות על ידי המינהל, בשל התמיכות וההנחות הנוספות הניתנות מטעם העירייה לשותפים ובשל חריגות המינהל מהתקציב המיועד למימון חלקו בהפעלת השירותים הללו.

- ד. כמו כן, בין המטה לבין עובדים ומנהלים בשטח, קיים פער בתפיסת סדרי העדיפויות הראויים. אנשי השטח על אף שהם מכירים בערכם ובחשיבותם של כל הנושאים הללו, גורסים כי מידת ההשקעה בהם לעומת ההשקעה בנושאים שהם בתחומי הליבה של המינהל – הדאגה לאוכלוסיות החלשות, אינה מאוזנת ואף נעשית לעיתים על חשבון הקצאת משאבים לתחומי הליבה. להערכת אנשי השטח, כל הפעילויות הללו אינן חיוניות בעידן של מצוקת משאבים וכח-אדם ושל מצב כלכלי במשק המגדיל מאוד את אוכלוסיית הנזקקים לשירותי הרווחה, ולמול הקושי להיענות לכל צרכי האוכלוסיות המיוחדות.
- ה. הביקורת מתרשמת כי לעיסוק בפרוייקטים ייחודיים, השלכות ניכרות על נאותות ניצול משאבי המינהל, מהסיבות הבאות:

- 1) השקעת זמן ניכרת בנושא במטה ובשטח, ללא מיפוי צרכים שיטתי עשוי לגרום לבזבוז משאבים, עקב חוסר התאמה לצרכי השטח או חוסר יכולת ליישם את כל הרעיונות הייחודיים. בעלי תפקידים שונים במטה משקיעים מאמץ ניכר בניסיונות לשווק פרוייקטים לשטח ונתקלים לעיתים קרובות בסירוב.
- 2) השקעת זמן עובדים ומשאבים ניהוליים בתפעול הפרוייקטים בשטח בא על חשבון השקעתם בטיפול השוטף.
- 3) ניהול היוזמות לוקה בחסר: התהליך הניהולי המובנה לבחינת היתכנות, פיתוח, תכנון ויישום היוזמות מופעל בעיקר ברמה הנקודתית, לכל יוזמה. עם זאת, לא מתקיים במידה הרצויה תהליך של חשיבה רוחבית או הפעלת מנגנון מובנה ושיטתי לתיעוד פרוייקטים (צרכים, ערך מוסף, סדרי עדיפויות עירוניים), להפקת לקחים ובחינת אפקטיביות ההפעלה לאורך זמן או לניתוח-על של הנושא ברמת המינהל או תחומים מקצועיים. דבר זה מביא להשקעת משאבים ניכרת אך בלתי מושכלת.

ו. למול הנושאים שנתפסים כמצויים בראש סדר העדיפויות של מטה המינהל העלו מרואיינים מהשטח מגוון צרכי תמיכה מקצועית וניהולית מהמטה – שאינם נענים כלל או שנענים אך לא במידה הנדרשת.

205. מכוונות השירות של מטה המינהל: על אף שקיימת בשטח הערכה חיובית ברמה האישית לבעלי תפקידים במטה וישנה נכונות לתת מענה בעת הצורך, בהערכה כללית קיימת אי שביעות רצון של אנשי שטח וציפיה מהמטה ליתר מכוונות והבנה לצרכי השטח ולאילוצים בהם הוא פועל, וליתר מכוונות שירות (תמיכה, יותר דיאלוג, הכרה, מתן מידע מלא וכדומה). לעומת זאת, שביעות רצון

אנשי שטח מהשירות הניתן להם ממשות האגפים האזוריים גבוהה מאוד בכל המימדים (הן מרכזי הנושאים והן מנהלי האגפים). להערכתם, מטה האגף נותן מענה למרבית צרכיהם, הוא משמעותי ורלבנטי עבורם יותר ממטה המינהל.

## דפוסי ניהול במינהל והערכתם

### מודלים לניהול לשכות

206. קיימת שונות במודלים לפיהם פועלות לשכות הרווחה. מנהלים במינהל העריכו שונות זו כחיובית, משום שהיא מאפשרת חופש פעולה ואת הגמישות הנדרשת להתאמת הנעשה בשטח לצרכים הייחודיים לכל אזור. עם זאת, לא נעשתה על ידי מטה המינהל כל בקרה על ההשלכות של שונות זו והשפעותיה על אפקטיביות הטיפול, על יעילות תפקוד הלשכות (מספר תיקים מטופלים לעובד, למשל) או על השירות ללקוחות (זמני המתנה לקבלה לטיפול, למשל).

לדוגמא הפעלת צוות מעקב בתחום המשפחה: קיימת שונות באופן יישום מודל המעקב: באגפים מזרח ודרום פועל צוות מעקב בתיקי ילד, נוער ומשפחה שאינם דורשים התערבות אינטנסיבית. יחידת המעקב נותנת שירות לשני צוותי המשפחה או עובדי המעקב משולבים בצוותים הכוללניים. לעומת זאת, באגף מרכז-צפון, כל צוות מטפל הן בתיקים אינטנסיביים והן בתיקי מעקב. עובדי מעקב מתמקדים בטיפול באוכלוסיות בעלות צרכים ייחודיים (בודדים, זוגות ללא ילדים, חולי נפש) ללא קשר לאינטנסיביות הטיפול. בלשכות בהן מופעל מודל המעקב קיים עומס תיקים קטן בהרבה על העו"ס הכוללניים לעומת הלשכות בהן לא מופעל מודל כזה.

207. נתוני עומסי עבודה: למינהל אין נתונים רשמיים לגבי מספר תיקים ממוצע לעובד בכל לשכה (אלא נתונים כוללים של מספר התיקים המטופלים בלשכה). מטה המינהל החל לבקר בהקשר זה את רמת האגף בלבד, היות ומבחינתו מנהלי האגפים הם האחראים לקביעת צורת העבודה בלשכות. עם זאת, אין בידי מנהלי האגפים נתונים מרכזים לגבי עומס תיקים לעובד בלשכות השונות, והם אינם משתמשים בנתונים אלה ככלי ניהול ובקרה שוטף.

### פיקוח ובקרה מקצועית וניהולית

באופן כללי, מסקנת הביקורת היא כי מטה המינהל מבצע מעט מידי בקרה מקצועית על פעילות השטח ומפתח מעט מידי כלי בקרה שישמשו את מנהלי האגפים ומנהלי הלשכות בבקרה שהם נדרשים לבצע על פעילות השטח. מערכת המגל"ר הייחודית שפותחה ככלי ללשכות מספקת כלים, אך אינה מבטלת את הצורך בפעולות מטה תומכות ומשלימות לפעילותה.

208. הפיקוח והבקרה הניהולית והמקצועית על ביצוע הפעילות בשטח מצוייה באחריות מנהלי האגפים. על אף שבקרה על פעילות השטח היא אחד מתפקודיו המובהקים של גוף מטה באשר הוא, מטה המינהל לא רואה עצמו אחראי לבקרה מקצועית בהיותה מבוצעת ברמת אגף ע"י מרכזות הנושא, כל אחת בתחומה, ועל ידי ראשי צוותים ומנהלי לשכות.
209. מרבית הבקרה המבוצעת בתחום הרווחה היא בקרה תפעולית, ואינה בקרה איכותית. כגון בקרה על עצם ביצוע פעולות בשטח באמצעות תוכנת המגל"ר. לכל היותר נבדקת מידת העמידה בכללים המוגדרים בתע"ס. לטענת גורמים שונים במינהל, לא ניתן לבצע בקרה איכותית היות ולא קיימת הגדרה ברורה לחומרת בעייה או לאופן הטיפול בה.
210. אחראית ארגון ובקרה במטה מינהל ומשאבים, האחראית לבניית נהלי וכלי בקרה ברמת המינהל, מעורבת גם במספר פעילויות נוספות, בעוד שתפקודי הבקרה מול השטח בתהליכי פיתוח ראשוניים בלבד וקיים צורך חיוני בשטח לנהלים בנושאים, שאינם מופיעים בתע"ס, שאינו נענה (חלק מתחומי אחריותה).
211. בתהליך מיון תיקים, שהוא כלי התייעוד, המעקב והבקרה הכמותית המרכזי של המינהל, מסכם את נתוני הביצוע של המינהל בכל התחומים בחתכים שונים, ומנחה את הקצאת התקציב לאגפים וללשכות, קיימות מספר בעיות המפחיתות ממהימנותו ככלי בקרה ומעקב: הקצאת התקציבים על בסיס מספר התיקים המטופלים מעודד את מנהלי האגפים והלשכות להשאיר תיקים פתוחים (גם כשאין צורך בכך); תיעוד התערבויות העו"ס במערכת ניתן לביצוע גם בדיעבד, ולעיתים מדווחים נתונים שלא בהכרח משקפים את המציאות (כגון דירוג אינטנסיביות הטיפול בתיקים על-פי הערכת העו"ס את עצמם ולא על-פי התייעוד במערכת לגבי מספר ההתערבויות בפועל).

## המלצות

### בניית התקציב

212. בנושא בניית התקציב ממליצה הביקורת:
- להקפיד כי התקצוב (מקורי ומעודכן) לא יהיה גבוה או נמוך במידה ניכרת מההוצאה בפועל במהלך מספר שנים וכי במקרים בהם קיימת חריגה מהתקציב בשנה הקודמת או גידול מתמיד בהוצאה, התקציב בשנה העוקבת לא יקטן. ולהיפך, ירידה בהוצאה בפועל תילקח בחשבון והתקציב יפחת בהתאם.
  - לקחת בחשבון את ההוצאות בפועל בשנים קודמות בסעיפי תקציב שלא תוקצבו במקור בשנים הקודמות וכתוצאה מכך נדרש היה לבצע בגינן העברות תקציביות במהלך השנה.



ג. למנוע מקרים בהם סעיפים שלא נוצלו כלל (או שהיה בהם ניצול נמוך במידה ניכרת) במשך כמה שנים (3 שנים ויותר) ממשיכים להיות מתוקצבים משנה לשנה. (גם אם מדובר בתקצוב על פי בקשת המינהל).

#### 213. הקצאת תקציבים

- א. ראוי להמשיך ולפעול לחלוקת תקציבים בין האגפים על פי נוסחאות שיטתיות וגלויות, ותוך שיתוף פעולה וקיום ישיבות עם מנהלי האגפים. הביקורת רואה בשיטה זו דרך להקצאת משאבים בצורה הוגנת ושקופה מבחינה ניהולית וציבורית.
- ב. יש ליישם ההמלצה בס"ק א לעיל גם לגבי הקצאת משאבים ברמת הלשכות. בנוסף, ניתן לבחון אפשרויות לקיצור משך תהליך ההקצאה, על מנת להקדים את העברתו לאגפים ולמנוע פעילות לשכות על בסיס משוער.
- ג. מומלץ כי הקצאת התקציבים לצוותים בכל לשכה תקבע בשיתוף עם מנהל הלשכה ומנהל האגף הרלוונטי וזאת בכדי למנוע מקרים בהם ההקצאה תקבע על פי העדפותיהם של מנהלי הלשכות ולא על בסיס מדיניות המינהל.

#### התחשבות עם משרד הרווחה

214. כדי ליעל את תהליכי ההתחשבות של המינהל עם משרד הרווחה, הביקורת ממליצה על נקיטת הפעולות הבאות:

- א. חשב המינהל ואגף התקציבים יבחנו את הסיבות לפערים בהתחשבות בין הגופים ויגבשו דרכים לטיפול בפערים אשר מקורם בניהול לא מיטבי של תהליך ההתחשבות עם המשרד במינהל השירותים החברתיים.
- ב. בהתחשב בצורך בקיצוצים תקציביים יש לבחון את הפערים הנובעים מסעיפים שאינם מתוקצבים ע"י המשרד או מתוקצבים חלקית, כגון: כ"א ופרוייקטים, ולפעול לצמצומם בהתאם.
- ג. על המינהל להיערך ולהביא בחשבון שינויים החלים בתקציב המשרד במהלך השנה עקב קיצוצים או שינויים, על מנת שלא ימצא עצמו בסוף שנה בחוסרים.

#### ניצול התקציב – שימושים עיקריים

215. מומלץ כי מינהל השירותים החברתיים ימפה מידי שנה את השימושים העיקריים לתקציב, כפי שנעשה ע"י הביקורת. כמו כן יש:

- א. לבחון את שיעור ההוצאות לסעיפי פעולה ללא השתתפות ממשלה.
- ב. לבחון את שיעור ההוצאות לפעילות מינהלית.

ג. לבחון את ההוצאות לכ"א, כולל כ"א עירוני, מוסדות חינוך, ויצ"ו וכיוב' בראייה כוללת, כך שניתן יהיה לאמוד את כל ההוצאות בנושא זה.

### ניצול התקציב – תכנון מול ביצוע

216. תקציב מתוכנן מול ביצוע בפועל ברמת המינהל - על המינהל להימנע מחריגות תקציביות שכן משמעות החריגה היא מימון תקציבי של העירייה בסעיפים אלה. כדי להבטיח שהתקציב המוצע יהיה קרוב לביצוע הביקורת ממליצה לפעול כדלקמן:

א. לבחון את הסעיפים בהם בוצעה חריגה תקציבית, על ידי מי אושרה החריגה, מהות החריגה, האם החריגה מתמשכת לאורך שנים והסעיף מתקצב באופן שאינו משקף את ההוצאות בפועל.

ב. חשב המינהל ומנהל מטה מינהל ומשאבים יעריכו מידי שנה את התקציבים שנתקבלו ממקורות ממשלתיים בשנים הקודמות, וזאת כדי למנוע פערים מהותיים בין התקציב המתוכנן להוצאה בפועל, ועל מנת שלא להיזדקק לתוספת במימון עירוני בסעיפים אלה.

217. תכנון מול ביצוע בפועל בסעיפי תקציב – הביקורת מצאה ניצול יתר בסעיפי תקציב שונים, לכן, מומלץ:

א. לבחון ביחד עם מת"ש ואגף התקציבים את הסיבות לחריגות התקציביות בסעיפי משכורת, שכר והוצאות נלוות ולהציע דרכים להקטנת החריגות.

ב. לבדוק את הסיבות לחריגות סעיפי השמות חוץ ביתיות, מעונות יום, סיוע לתלמידים ושירותים לעיוור ולפעול לצמצמן.

ג. לבחון מדוע קיימות חריגות בסעיפי השתתפות בהוצאות פעולה למרכזים המופעלים על ידי עמותות, ובהתאם להעריך מחדש את ההתקשרות עם העמותות.

ד. לבצע בקרה תקציבית על הוצאות המינהל כולל הוצאות שאינן משולמות על ידו באופן ישיר, בתוך כך, מומלץ להעביר לאגפים דוחות ביצוע לגבי ההוצאות שאינן משולמות על ידי המינהל.

218. הביקורת ממליצה על בחינה מקיפה ומדוקדקת של הסיבות לתת ניצול תקציבי (פחות מ-60% ניצול מתקציב מעודכן) בתחומי שירות לתושב, הן ברמת המינהל והן ברמת הלשכה, ולקבל החלטות ברמה האסטרטגית לגבי סעיפים אלה.

219. ניצול התקציב - נאותות הניצול ברמת הלשכה, האגף והמטה – בהיבט זה, מומלץ:

א. לדאוג שניצול התקציב יהיה בהתאמה למופיע בדברי ההסבר, ולחלופין, במקרים בהם נדרשים תיקונים בדברי ההסבר – לבצעם בהתאם.



- ב. לבדוק את הוצאות המינהל בסעיפי שכר דירה ודמי חכירה, ולבחון באילו סעיפים ניתן לחסוך. בכלל זה, יש לבחון את ההוצאות למקומות חניה לבריאות הציבור.
220. נאותות ניצול תקציב - התקשרות עם עמותות - מבדיקה חלקית של יחסי הגומלין של המינהל עם עמותת קש"ת, מומלץ:
- א. לבחון את ההיקף האמיתי של התקציב המושקע בהתקשרות עם קש"ת, את כדאיות ההתקשרות עם העמותה והתועלות שהיא מביאה לעירייה, ובהתאם לתוצאות לבחון את תנאי ההתקשרות עם העמותה.
- ב. לבחון את ההתקשרויות של המינהל גם עם העמותות האחרות, שכן בדיקה זו נעשתה באופן מדגמי וייתכן ויש בה כדי להעיד על בעיות נוספות לגבי עמותות אחרות.

### ניצול תקציב כח אדם ושכר

#### הוצאות שכר וכח אדם

221. חריגות מתקציב השכר – על מנת לצמצם את החריגות מתקציבי שכר וכח אדם יש לקבוע מנגנונים לבחינה וטיפול בתהליכי ניהול ההיבטים השונים בנושא שאותרו כגורמים לחריגות.
222. מומלץ לבחון את היקף השעות הנוספות המושקע במינהל בפעילות בנושא החירום. בכלל זה מומלץ לבדוק דרכים לצמצמו ואת השפעותיו על העבודה השוטפת של העובדים.
223. חיוני להרחיב את המעקב והבקרה התקציבית להוצאות כ"א ושכר המהוות כשליש מהוצאות המינהל.
224. נאותות ניצול תקציבי כח אדם –
- א. הביקורת ממליצה לפעול ליצירת התאמה בין הרישום במצבת כ"א של המינהל כמופיע בהצעת התקציב על מנת שניתן יהיה להשוות בין נתוני המשרות המתקצבות לנתוני המשרות בפועל, ולנהל בצורה בהירה יותר את הנושא.
- ב. יש לבחון את הסיבות לחוסר התאמה בין מספר התקנים הקבועים והמשרות החולפות המתקצבים לבין אלו הקיימים בפועל, ולטפל בנושא באופן מיידי ויסודי.
- ג. יש להקפיד על רישום התפקידים על פי מהותם, על פי הביצוע בפועל ולפעול לשינוי תקינה בהתאם.
- ד. מומלץ לפעול לצמצום הפער שבין מספר המשרות לבין מספר העובדים המאיישים אותן, בכלל זה, מומלץ לנקוט במדיניות אשר אינה מאפשרת קבלת עובדים במשרות פחות מ-

75% משרה. ובכל מקרה של משרה חלקית המתפנה לנסות ולהוסיפה במידת האפשר לעובד קיים במערכת.

- ה. על מחלקת משאבי אנוש במינהל, להקפיד על בדיקה תקופתית לגבי עובדים המועסקים במשרות חולפות בתקופה העולה על 8 שנים ולנקוט פעילות מתקנת במידת הצורך.
- ו. על המינהל לפעול באופן מיידי להסדרת מעמדם של עובדי החברה למוסדות חינוך המועסקים בבניין העירייה, באגפים או בלשכות, אשר מועסקים בפועל בתפקידי מטה או בתפקידים מקצועיים שאינם במסגרת פרויקטים או במתקנים המופעלים ע"י החברה.

### ניהול תקציבי המינהל

225. תהליך ניהול מכסות : מומלץ לבחון דרכים לשיפור התהליך בכל הרמות, בהיות הנושא כרוך בהוצאות ניכרות ובחריגות הגדולות ביותר מהתקציב.

226. ניהול תקציבי פעולה ברמת לשכה:

- א. להבנות נוהלי בקרה על אופן ניצול התקציב על ידי מנהלי הלשכות, ולאחר מבעוד מועד מקרים של ניצול יתר. לבחון עד כמה נרחבת התופעה של ניצול יתר של תקציב סיוע חומרי, על ידי בדיקה בכל הלשכות.
- ב. מומלץ להגדיר קווים מנחים לניהול תקציב בלשכות, שישימש כלי עזר למנהלי הלשכות, ויהווה בסיס גם לבקרת המטה על נושא זה.

227. העברות תקציביות : דרוש שיפור באופן הניהול של התהליך, כולל שיפור הכלים לביצוע צפי יתרות בסעיפים (על מנת לא להעביר סכומים שיגרמו לחריגה בסעיף) והקפדה על פירוט מהותי של הסיבות לצורך בהעברה, בבקשה המועברת לוועדת הכספים.

228. שריונים שהם קיצוצים: חיוני לפרט בהצעת התקציב לשנה עוקבת את הקיצוצים שנעשו בשנה קודמת, על מנת שניתן יהיה לזהות סעיפים שקוצצו לעומת סעיפים בהם בוצע תת ניצול. רישום נאות בדרך זו ישקף בצורה נכונה יותר את התקציבים העומדים לרשות המינהל (ולא הערכת יתר כמשתמע מהמשך הופעת התקציב המקורי בהצעת התקציב).

229. שריונים כרישום התחייבות:

- א. לבחון האם היקף השריונים שמבצע המינהל הוא סביר, ובמידה ולא – להנחות לגבי דרכים לצמצומם. הנחיות נדרשות גם לגבי אופן השימוש במערכת – הגדרת "קיום אדומים" – למשל חסימת היכולת לשריין סכום הגדול מהיתרה בסעיף באותו מועד.



- ב. לשפר את תהליך עדכון מערכת השריונים, באופן שלא יישארו רישומי שריונים שכבר ידוע כי אינם נחוצים (אם משום שהשירות לא ניתן, ואם משום שבוצע תשלום).
- ג. לוודא כי כל השריונים שבוצעו במערכת הלוגיסטית נרשמו גם במערכת הנהלת החשבונות.

#### מעקב ובקרה תקציביים

230. דו"חות מעקב תקציביים לאגפים: חיוני לאפשר למנהלי האגפים מידע בסיסי לגבי ניצול התקציב שלהם במועד קרוב יותר לביצוע, על מנת לאפשר להם לתכנן את מהלכיהם התקציביים לרבעון העוקב על בסיס נתוני אמת. לשלב בדו"חות ניתוח 'ביצוע לעומת תקציב' השוואה גם לנתוני התקציב המקורי (המשקף את מדיניות העירייה), ולא רק לנתוני התקציב המעודכן.
231. לבחון את תהליכי הבקרה התקציבית ולאחר מוקדים הטעונים שיפור – כגון היבטים שאינם מבוקרים, היבטים שמבוקרים על ידי מספר רב מדי של גורמים, עיתוי הבקרה וכד'.
232. כלי המחשוב התומכים בביצוע בקרה תקציבית:
- א. חיוני לספק לממונות מינהלה ומשאבים, שהן האחראיות לבקרה התקציבית ברמת האגף, מערכת מחשוב תומכת, כולל קישור למערכות המגל"ר בלשכות (על מנת למנוע הסתמכות על דיווחים ידניים). בעלות תפקיד אלה הן צומת קריטית בבקרה, בהיות האגפים היחידה בעלת האחריות לעמידה בתקציב בשטח.
- ב. לארגן הדרכה משלימה בהיקפים גדולים יותר למנהלי לשכות ועובדים על השימוש במערכות הממוחשבות לצרכי תיעוד ובקרה תקציבית.
- ג. חיוני לשפר את תהליך הבקרה על השמות חוץ ביתיות במטה המינהל – לייעל את התהליך כך שלא תידרש הקלדה חוזרת, לבחון אפשרות לקבל דיווח ממוכן בתקשורת ממערכות הניהול בלשכות, ולהתמקד בבקרה מהותית. מעקב יעיל מאפשר איתור חריגות מבעוד מועד, ומקל על ההנהלה לבחון ולפקח על פעילות השטח ועל העמידה במסגרות התקציב.

#### היבטים ארגוניים

##### המבנה הארגוני של מינהל השירותים החברתיים

233. לאור המשאבים הרבים שהושקעו בהקמת המינהל, מומלץ לשמור על המבנה העקרוני כפי שהוגדר, אך לפעול להכנסת שיפורים במבנה ובתהליכי העבודה, כפי שיפורט להלן, על מנת להגדיל את התועלת של מינהל אחד המספק שירותים חברתיים לתושבי העיר.
234. קליטת עליה – הביקורת מוצאת לנכון שלא להמליץ המלצות בנושא זה לאור החלטות אסטרטגיות שהתקבלו בשנת 2004 על ידי הנהלת העירייה באשר למעמדה של הרשות.



## 235. בריאות הציבור:

- א. בטווח הארוך: מומלץ לשקול את העברת התחנות לבריאות המשפחה לאחריות קופות החולים כפי שהורה חוק ביטוח בריאות ממלכתי ב-1995, או לאחריות נציגות משרד הבריאות האזוריות, כפי שמתקיים במרבית הרשויות האחרות בארץ. המלצת הביקורת מתבססת על כך שצמצום המשאבים המוקצים לתחום לאורך זמן אינה מועילה לתושבים הנדרשים לשירות זה, הירידה בביקוש לשירות, והכפילות הקיימת עם קופות החולים.
- בטווח הארוך ניתן להשאיר בתחום האחריות של המינהל בעלי תפקידי מטה בתחום בריאות הציבור בעלי הקשר עירוני בלבד.
- ב. המלצה זו לטווח הארוך היא מורכבת ליישום ודורשת אישור והסכמה מגופים נוספים והערכות ניכרת, לכן ממליצה הביקורת בטווח הקצר, לבנות תכנית ביניים מוסכמת למיזוי והרחבת שיתוף הפעולה בין התחנות לבין הלשכות, בשיתוף בכירי מטה אגף בריאות הציבור ובעלי תפקידים אחרים בתחום ובשיתוף מנהלי האגפים ונציגים של מנהלי לשכות. חיוני למצוא דרך להגביר את מחוייבות מנהלי הלשכות לשילוב, ולהגיע להסכמה איתם על מידת שיתוף פעולה הנדרשת לטובת הלקוחות המשותפים. במסגרת תוכנית זו מומלץ בין היתר, לבחון את הצרכים בתחנות לבריאות המשפחה ובהתאם לקדם גם בהקשר זה יוזמות חדשות המנצלות את שיתוף הפעולה עם הרווחה (כאיזון ליוזמות בתחום הרווחה המנצלות את משאבי התחנות לטובת אוכלוסיית הרווחה), ולכלול את היוזמות בתכנית המשותפת.
- ג. בטווח הקצר ניתן לשקול גם הפסקה של כמה מקווי השירות לגביהם קיימת כפילות, ירידה ניכרת בביקוש לשירות או ערך מוסף חלקי – כמפורט במסקנות.
- ד. לפעול להתאמת מספר האחיות המועסקות למפתח של משרד הבריאות.

236. לבדוק היתכנות של צימצום מספר אנשי המטה, ו/או להעביר בעלי תפקידים לתגבור מוקדי שירות בשטח בהם חסרים עובדים.

- א. ביישום מדיניות הקפאת תקנים: על העירייה לבחון מחדש את סבירות הקפאת התקנים בשטח.
- ב. לצמצם מספר עובדי מזכירות ומנהלה במטה ולייעל את תהליכי העבודה של הנותרים.

## 237. הביקורת ממליצה לפעול לצמצום והתייעלות גם במוקדים הבאים:

- א. תחומים שיעילותם לוקה בחסר.
- ב. נושאים שמטופלים ייחודית בעיריית תל אביב - יפו.



ג. זיהוי כפילויות או פיצולים בתחומים המטופלים במינהל השירותים החברתיים ובמינהל החינוך.

#### השלמת ההטמעה של מינהל השירותים החברתיים

238. להשלמת הפקת התועלת ממיזוג תחומי פעילות שונים למינהל אחד נדרש לפעול לייעול של היבטים תפעוליים ותהליכי עבודה:

א. לייעול את תהליכי הרכש והלוגיסטיקה לכל יחידות המינהל באופן שיקצר את משך התהליך ויהיה מכוון יותר להענות לצרכי הלקוחות הפנימיים הנדרשים לשירות בהקשר זה. במידת הצורך לפעול מול אגף רכש ולוגיסטיקה לייעול התהליכים בממשק. בנוסף ניתן לבצע מהלך הסברה לשטח, ובעיקר לתחנות לבריאות המשפחה לגבי שלבי התהליך והתועלות שהושגו בעקבות השינוי.

ב. להשלים את השינויים הנדרשים במיקום הפיזי של היחידות שהוכפפו למינהל, לאיגום משאבים וצמצום עלויות שכר דירה והחזקת מבנים.

239. הבהרת הגדרות תפקידים:

חיוני לבצע פעילות להבהרת הגדרות התפקידים הניהוליים בכל רמות המינהל ובכל התחומים המקצועיים, ולהשלמת ההטמעה של הגדרות התפקידים שנקבעו, בעיקר בכל הנוגע להבחנה בין תפקידי מטה ותפקידי קו.

א. לקיים פעילות ממוקדת עם בעלי תפקידים במטה, כולל במטה בריאות הציבור, לעיבוד והטמעה של מהות תפקידם החדש כאנשי מטה, לחיזוק מכוונות השירות ליחידות השטח ולחיזוק תפיסת תפקיד אינטגרטיבית. למיצוי מיטבי של מהלך זה מומלץ לבצע מיפוי מקיף של צרכי השטח מהמטה שאינם נענים ולשלבם בהטמעת הגדרת התפקיד.

ב. לחדד את ההבהרה וגבולות התפקיד בין אנשי מטה המינהל ורכזי הנושא המקצועיים באגפים, ולצמצם ככל הניתן כפילויות בתחומי האחריות. ניתן לקיים מהלך שיטתי במסגרתו תבוצע פעילות הגדרה ותיחום אחריות בכל אחד מהתחומים המקצועיים בין אנשי המטה ורכזי הנושא באגפים.

ג. חיוני לקיים פעולות השלמת ההטמעה גם מול העובדים בשטח, שיכללו הצגת הבהרות שגובשו ודיאלוג במסגרתו יוכלו להביע את תחושותיהם וצרכיהם מהמטה.

ד. לבחון את הצורך בהכשרת רענון למנהלי הלשכות לגבי הבהרת הסמכות והאחריות שלהם וגבולותיה, ובמידה ויימצא כי אכן קיים צורך כזה, לקיים הכשרה מתאימה.

- ה. פעילות הבהרת הגדרת התפקיד נדרשת גם בתחומים שהם חיוניים וחשובים במטה המינהל, אך פעילותם בפועל דורשת הרחבה או השלמה בהתאם לצרכי המינהל ועובדיו, כגון:
- 1) אחראית ארגון ובקרה: לאפשר לה להרחיב את פעילותה בתחום הבניית נהלים (בעיקר לגבי נושאים שאינם מוגדרים בתע"ס) והגדרת תהליכי בקרה על השטח.
  - 2) אחראי תחום תכנון מידע והערכה: להרחיב את עיסוקו בנושאי איסוף נתונים וניתוחם לצרכי קבלת החלטות ניהוליות, איתור מגמות בפעילות המינהל, ובניית כלי עזר ניהוליים למנהלי האגפים והלשכות.
  - 3) להשלים את בחינת הגדרת תפקיד רכזות חוק סיעוד בלשכות, להבנות מחדש את תפקידן ואופן ביצועו, בהתאם לנהלים החדשים של המוסד לביטוח לאומי בנושא ולפעול להטמעת השינוי.

240. סדרי עדיפויות ניהוליים במטה המינהל

- א. מומלץ לבחון מחדש את ההגדרות המרחיבות לתנאי זכאות לשירות לפיהן פועל המינהל, ולשקול לצמצם במקרים מסוימים שירותים מרחיבים, לטובת הפניית משאבים לשירותים המחוייבים על פי חוק ולטיפול באוכלוסיות במצוקה, שהתרחבה במידה ניכרת בשנים האחרונות.
- ב. הביקורת ממליצה כי הנהלת המינהל תפעל לאיזון סדרי העדיפויות לפיהם היא פועלת. במקביל למכוונות "החוצה" ולתפיסת ניהול "עיר השירותים החברתיים", לשלב בסדרי העדיפויות במידה מאוזנת גם מכוונות "פנימה" – לפיתוח וקידום יכולת השטח לבצע את פעולותיו השגרתיות בתחומי אחריותו. (הדבר יתבטא בין היתר במימוש כל יעדי המינהל, בבקרה ובמדדים עליהם ימדדו מנהלי השטח, שיכללו גם היבטים של תפקוד שוטף, ולא רק של פעילויות ייחודיות).
- ג. פיתוח השותפויות והשירותים הניתנים על ידי גורמי חוץ: המלצת הביקורת בהקשר זה היא להעריך ולהציג נכונה את העלויות הכוללות של העירייה בהפעלת שותפויות אלה (כולל עלויות עקיפות ונלוות) ולהגדיר קווים מנחים לבחירת השותפויות, תוך שמירה על איזון בין פעילות זו לפעילות התומכת בשירותי הליכה של המינהל.
- ד. לשיפור היכולת להיענות לצרכי השטח, מומלץ להפעיל תהליך שיטתי אחת לתקופה לאיתור צרכים ובחינת שביעות רצון העובדים משירותי המטה (מקצועית ושירותית), ולהרחיב את התוכנית השנתית לביקורים ומפגשים של אנשי המטה עם נציגי עובדים מהשטח.

## 241. פיתוח וניהול תוכניות ייחודיות:

- א. לפעול גם בהקשר זה לניצול המשאבים המושקעים בנושא באופן התואם את צרכי השטח, דהיינו להבנות תהליך שיטתי של איתור צרכים לתוכניות ייחודיות מהשטח בנוסף לאיתור רעיונות ייחודיים מבחוץ, וכן להגדיר קוים מנחים לתיעדוף יוזמות.
- ב. חיוני לקיים גם תהליך תקופתי של הערכה, בקרה והפקת לקחים על הצלחת היוזמות, ניתוח אלו שהצליחו פחות, לזהות ליקויים ומוקדים לשיפור, למנוע כפילויות, להעביר רעיונות טובים בין אזורים, להחליט על הפסקת תוכניות שאינן אפקטיביות וכד'.  
כמו כן מומלץ לבצע דיון רחב תקופתי לבחינת ההתאמה בין הפעילויות בפועל לבין הצרכים וסדרי העדיפויות של המינהל. מומלץ לבצע תהליך כזה ברמת כל אחד מהתחומים המקצועיים, וכן מעת לעת ברמת כלל המינהל.

## 242. מודלים לניהול לשכות

- א. מבלי לפגוע בחופש הפעולה של מנהלי הלשכות והאגפים לקבוע צורת ארגון עבודה בשטח על פי צרכי האזור, חיוני שמטה המינהל יבצע בקרה מקצועית וניהולית במדדים מוגדרים לגבי ההשפעה של המודלים השונים על אפקטיביות הטיפול, יעילות תפקוד הלשכות (מספר תיקים מטופלים לעובד, למשל) או רמת השירות ללקוחות (זמני המתנה לקבלה לטיפול, למשל). מומלץ להקים ועדת היגוי מקצועית לנושא שתשלב גורמי מטה ונציגי לשכות ואגפים – לשם זיהוי המימדים אותם חשוב לבחון בהערכת צורות ההתארגנות השונות בלשכות בהיבטים שונים.
- ב. המלצת הביקורת לנושאים אפשריים לבחינה:  
 (1) אופן הפעלת מודל המעקב בלשכות באופן המיטבי.  
 (2) אופן ארגון העבודה בתחום הקשישים וגיבוש דרכים ליעול תהליכי העבודה באופן שיגדיל את היכולת ליצור קשר עם יותר מטופלים בעלי תיקים, ויאזן את עומס התיקים בין העובדים השונים.
- ג. חיוני לספק למנהלי הלשכות והאגפים כלי מידע תומכים לניהול וקבלת החלטות: לאתר מימדים לגביהם נחוץ מידע שיטתי ולספק למנהלים בשטח דו"חות מתאימים. וכן לסייע בהגדרת תהליך דיון והפקת לקחים מממצאי הדו"חות ברמת השטח.
- ד. להשלמת תהליך זה מומלץ כי מטה המינהל על תחומיו המקצועיים, יגדיר יעדים ניהוליים להיבטים שיאותרו כבעלי השפעה ניכרת על יעילות ומקצועיות הפעילות בשטח, גם כאשר לא מוגדרים יעדים כאלה על ידי משרד הרווחה (דוגמת נוהל המעקב העירוני). הגדרת



יעדים כזו תיתן למטה המינהל גם כלי להערכת תפקודם של המנהלים בשטח, גם בהקשר של העבודה השוטפת.

243. מיון תיקים: מומלץ לשפר את ההיבטים הטעונים שיפור שזוהו, לשם הגדלת מהימנות הדו"ח ככלי ניהולי למעקב ובקרה.