



תחום זקנה במינהל השירותים החברתיים

כללי

1. הטיפול בקשישים בעיריית תל אביב-יפו מבוסס על חוקים ותקנות עבודה סוציאלית (להלן: "הוראות תע"ס") ועל מדיניות משרד הרווחה.
2. החוקים המרכזיים המנחים את עבודת המינהל לשירותים חברתיים (להלן: "המינהל") בתחום הטיפול בקשישים הם: חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, חוק ההגנה על חוסים והתיקון לחוקי העונשין (פגיעה בחסרי ישע) חוק למניעת אלימות במשפחה, חוק ביטוח סיעוד, חוק דיני משפחה.
3. על פי הוראות משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "המשרד"), (הוראה 4 לפרק 4 בתע"ס), מטרת הטיפול בזקן היא לסייע לו לשמר ולשפר את יכולתו התפקודית ולחזקו במישור האישי-משפחתי-קהילתי. הטיפול הפרטני כולל הידוק הקשר שבינו לסביבתו וחזוקו בתקופות של בדידות או בהעדר תמיכה. השירותים האישיים ניתנים לזקן בביתו לפי מצבו המשפחתי, החברתי, התפקודי והבריאותי והקו המנחה בטיפול בזקן הוא לסייע לו להוסיף ולהתגורר בביתו בסביבה שהתרגל אליה ככל שיוכל ולעודד את מעורבותו בעיצוב של חייו וקהילתו.
4. באתר האינטרנט של משרד הרווחה הוגדרו תחומי הפעילות והשירותים שאמורים להינתן בכל עיר לקשישים בה:
 - א. שירותים בבית הכוללים עזרה בניהול משק בית, סיוע בטיפול אישי לזקנים שאינם זכאי חוק ביטוח סיעוד, אספקת ארוחות מוכנות, סיוע באספקת ציוד ביתי בסיסי, הסעות לטיפולים רפואיים, עזרה ברכישת מכשור רפואי שאיננו במימון משרד הבריאות/קופ"ח ועוד.
 - ב. מועדוני חברה, תעסוקה, השכלה והתנדבות.
 - ג. אירועים ופעילויות למען קשישים הכוללים: תכנית 'פעיל בכל גיל', שבוע הזקן הבינלאומי ועוד.
 - ד. פעילויות בחגים ומועדים.
 - ה. תכנית קהילה תומכת.
 - ו. נופשונים.
 - ז. מרכזי יום.
 - ח. פעילויות למלחמה באלימות.
 - ט. פעילות ייעודית לקהילת הקשישים ניצולי שואה.
5. בהתאם להנחיות אלו העקרון המנחה את עבודת המינהל הוא טיפול בקשיש בסביבת חייו הטבעית ומניעת יציאתו לסידור חוץ ביתי, תוך חתירה למתן מענה לצרכיו בסביבה זו באמצעות: בניית מערך שירותים תומכים בקהילה וטיפול פרטני של עובדים סוציאליים בקשישים.



6. מטרת הביקורת לבחון את תחום הזיקנה במינהל השירותים החברתיים בהיבטים שונים:

- א. תכנון מערכתי
- ב. תהליכי עבודה ובקרה
- ג. חלוקת תפקידים

7. הביקורת בוצעה תוך הפעלת שיטות עבודה מגוונות כגון:

- א. ראיונות עם מנהלת התחום, עובדי מטה ועובדים בשני אגפים.
- ב. ניתוח מידע כתוב: חוזים, דוחות ביצוע, פרוטוקולים וכו'.

8. הביקורת בוצעה במהלך החודשים מרץ - ספטמבר 2015.

הטיפול בזקן בביתו ובקהילתו בעיר תל אביב-יפו

9. בעיר תל אביב-יפו, נכון לשנת 2013, 418,600 תושבים, 65,460 מתוכם הם נשים וגברים בגיל זיקנה שמהווים 15 אחוז מסך כל התושבים בעיר. 22,740 גברים מעל גיל 67 ו- 42,720 נשים מעל גיל 62. בהשוואת הנתונים בין השנים 2009 ל- 2014 נמצאו הממצאים הבאים:

קריטריון	השוואה בין השנים 2009 לשנת 2014/2013
מספר נפשות המטופלות על ידי הרווחה	ירידה של 8.5%
מספר בתי האב המטופלים על ידי הרווחה	ירידה של 10.4%
מספר הזכאים לגמלת ביטוח סיעוד	אין שינוי משמעותי במספר הזכאים
מספר המטופלים במסגרת חוקי הגנה (חוק חוסים ואפוטרופסות וחוק העונשין: דיווח על חסר ישע)	חלה עלייה במספר המטופלים במסגרת חוקי הגנה (חוק חוסים ואפוטרופסות וחוק העונשין: דיווח על חסר ישע). העלייה היא בעיקר במטופלים בנושא אפוטרופסות. (לא ניתן לקבוע האם העלייה היא במספר המטופלים או בגלל העלאת היקף התייעוד במערכת הממוחשבת).

10. תחום זקנה כמו יתר התחומים במינהל השירותים החברתיים הינו גוף מטה המהווה סמכות מקצועית לנושא זקנה. הטיפול בקשיש נעשה באמצעות מטות מקצועיים ייעודיים באגפי המינהל, באמצעות 10 צוותי קשישים הפועלים בשלושה אגפים, כאשר באגף מרכז צפון יש מחלקה ייעודית העוסקת בזקנה.

במרבית האגפים פועלים מרכז זקנה, מנהל מחלקה או ראש צוות קשישים האחראים על נושא הקשישים בחלוקה לאזורים. באגף מרכז צפון אין מרכז זקנה. בתגובה לממצאים נמסר בתאריך 30.11.2015 על ידי הנהלת מינהל השירותים החברתיים כי: "בימים אלה, לאור ההבנה לחשיבות תפקיד מרכז הנושא, נעשים מאמצים ע"י האגף, להתקין ולאייש נושא משרה זו."

11. אוכלוסיית הקשישים המוכרת למינהל מונה 17,538 נפשות קשישים, 14,062 בתי אב, ומהווה כ- 15% מסך כל תושבי העיר תל אביב-יפו (כשני שלישי מתוכם נשים). בחמש השנים האחרונות חלה ירידה במספר הנפשות ובתי האב המטופלים על ידי הרווחה וחלה עלייה במספר המטופלים



במסגרת חוקי הגנה. הטיפול בקשיש נעשה בצורה פרטנית כמענה לצורך/בעיה ובאמצעות מתן שירותים אוניברסליים למקבלי שירות ללא תיק. בשנת 2014 19% מסך כל הקשישים שקיבלו שירות מהעירייה, היו קשישים ללא תיק.

12. אוכלוסיית הקשישים המוכרת למינהל מונה 17,538 נפשות קשישים, 14,062 בתי אב, המטופלים בחלוקה לשלושה אגפים:

אגף דרום	אגף מזרח	אגף מרכז צפון
3779 בתי אב	3792 בתי אב	6491 בתי אב

13. במסגרת המחלקות פועלים עובדים סוציאליים המתמחים בטיפול בקשישים ותפקידם לתת טיפול פרטני לקשישים, תיווך ומיצוי שירותים תומכים בקהילה, באיתור מצבי סיכון וסכנה מציאת סידור מוסדי לקשיש התשוש במסגרת הרווחה, לקשיש הסיעודי ולתשוש הנפש דרך משרד הבריאות. חלק מהעובדים הסוציאליים עברו הכשרה כפקידי סעד לחוקי הגנה על זקנים, ובמסגרת תפקידם אחראים גם על ההגנה על שלום הזקן במסגרת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, חוק חוסים וחוק ההגנה על חסרי ישע.

14. בהתאם להבחנות משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי, מחויב עובד סוציאלי המשמש אחראי לקשיש הזכאי לשירותים במסגרת חוק הסיעוד (תפקיד המכונה: עמ"א עו"ס), לבצע 2 ביקורי בית בשנה לצורך בקרת חוק סיעוד. במסגרת ביקורי הבית, עליו לוודא כי הקשיש מקבל מענה לצרכיו. ביקורי הבית נעשים ע"י כל עובדי הקשישים המטפלים בקשישים שהינם זכאי חוק סיעוד 1.65 תקנים נוספו על מנת לסייע בביצוע ביקורי בית אלה.

15. כל העובדים הסוציאליים בעיריית תל אביב-יפו מועסקים בהעסקה ישירה.

16. אין תקינה מוגדרת של מספר בתי האב שאמורים להיות בטיפולו של עובד סוציאלי, ובעיריית תל אביב-יפו בטיפולו של כל עובד סוציאלי 313 בתי אב במוצע. חלוקת התקנים בין האגפים אינה זהה ובאגף מזרח ממוצע התיקים לעובד סוציאלי הוא גבוה מן הממוצע ועומד על 396 בתי אב.

בתגובה לממצאים נמסר בתאריך 30.11.2015 על ידי הנהלת מינהל השירותים החברתיים כי: "מידי שנה, עם תום תהליך מיון התיקים בוחן הצוות הניהולי באגף את הנתונים, נערך בהתאם, ועורך שינויים במסגרת האפשרויות הקיימות. לכן, הפער במוצעים בין מחלקות האגף ידוע להנהלת האגף. לאור זאת אף הוגשה ע"י האגף, בקשה לתוספת משרה של עו"ס לזקן לאגף מזרח, אך הבקשה לא אושרה. בנוסף, עם סיום תהליך מיון תיקים של שנת 2014 נבדקה אפשרות לערוך נידוד פנימי, אך בשל שיקולים נוספים מעבר למספר תיקים לעו"ס כגון האשכול הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה בכל אזור, מספר הנפשות ועוד, הנושא ירד מהפרק לעת ההיא. גם השנה, בינואר 2016 לאחר תהליך מיון תיקים יבחנו הנתונים והאגף יפעל בהתאם למכלול השיקולים. נבחנת האפשרות לתגבר את צוות הקשישים במחלקת איילון בחצי תקן."



17. בתקופת הביקורת המינהל בחן ועיצב את תהליכי הבקרה והפיקוח של עובדי שטח, כחלק מתכנית הרפורמה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בסיוע יועץ ארגוני ולכן הביקורת לא עוסקת בנושא זה.

18. הביקורת בדקה את התפקידים והפעולות באגף דרום ובאגף מזרח ולהלן עיקרי הממצאים:

א. ראשי צוותים - לראשי הצוותים באגפים תפקיד חיוני וחשוב והם האחראים בפועל על מתן תמיכה מקצועית, ניהולית ורגשית לאנשי הצוות הכפופים להם ולמרות זאת הם לא עברו הכשרה שיטתית וייעודית בכניסה לתפקיד.

- נושא חוק הסיעוד מהווה דוגמא להיקף האחריות המוטלת על ראשי הצוותים - על פי הנהלת המינהל על ראשי הצוותים מוטלת האחריות להדריך את רכזות חוק הסיעוד בנושא חוק הסיעוד וזאת למרות שהנושא הוא רחב ומגוון ומחייב התמקצעות מיוחדת.

- העובדים הסוציאליים פועלים על פי תכנון אישי, אשר משתנה בהתאם לצרכים בשטח ובדיקת יישום תכניות התערבות בקרב הלקוחות, מבוצעת ע"י ר"צ במסגרת תהליכי ניהול והדרכה שוטפים.

בתגובה לממצאים נמסר ב- 30.11.2015 על ידי הנהלת מינהל השירותים החברתיים כי: "במשרד הרווחה קיים קורס למדר"צים (מדריכים ראשי צוותים). עפ"י מדיניות המשרד לא אושרה השתתפותם של ר"צ בקורס. מדיניות זו שונתה לפני כשנה לאור יישום מדיניות תכנית הרפורמה. לאור החלטה זו מיועדים כלל ראשי הצוותים בתחום זקנה להשתתף בקורס. כמו כן, נשלחים ר"צ ומרכזי נושא לקורס ניהול בסיסי של יחידת ההדרכה בעיריית ת"א יפו בהקניית מיומנויות ניהול בסיסיות."

ב. רכזות חוק סיעוד - תפקיד רכזות חוק סיעוד כולל אחריות לרישום תקין של חוק ביטוח סיעוד באזור עליו ממונות; ריכוז הוועדה ליישום חוק סיעוד; ריכוז וטיפול בפניות המגיעות מהמוסד לביטוח לאומי; חלוקת משימות בין חברי הוועדה, הכוונה והפעלת עובדי השטח (עובדים סוציאליים ואחיות); ריכוז מידע על נותני השירותים ופיקוח על תפקודם; תכנון ופיתוח שירותים בקהילה עפ"י צורכי הזכאים ובתיאום עם הנהלת המחלקה והאגף.

תפקיד זה מחייב מקצועיות וזמינות של אנשי המקצוע. באגף דרום בתקופת הביקורת פעלה רכזת חוק סיעוד חדשה, אשר את הנחיות וההכשרה עם הכניסה לתפקיד קיבלה ממרכז נושא זקנה באגף ומעובדת ותיקה ממחלקה אחרת (עמיתה למקצוע).

בתגובה לממצאים נמסר ב 30.11.2015 על ידי הנהלת מינהל השירותים החברתיים כי: "אחריות ההדרכה של רכזות חוק ביטוח סיעוד היא של ראשי הצוותים במחלקות לשירותים חברתיים, אשר מתפקידם להדריך את כל העובדים הכפופים אליהם. תחום זקנה מעביר לראשי הצוותים ולרכזות הסיעוד את הנחיות המוסד לבטוח לאומי ומשרד הרווחה, ובמידת הצורך מעביר הנחיות והבהרות לאחר בדיקות שנערכות בתחום וביחידת תכנון, פיתוח ובקרה."



19. בכל אגף מועסקים 5 עו"ס לענייני חוק בהיקף של 4.75 תקנים. כל אחת מהעובדות הינה עו"ס לקשיש המשמשת גם כעו"ס לענייני חוק לכלל בתי האב באגף. בתקופת הביקורת במחלקה אחת באגף דרום פעלה פקידת סעד אחת ברבע משרה ועוד אחת שנמצאת כרגע בחופשת לידה.

20. בקרית לבחינת חוק סיעוד - על פי רכז תחום זקנה באגף דרום המטה לא מפקח על הנושא. העבודה מתואמת עם מחוז מזרח (בקרית אחת לשני האגפים) על פי הנחייה פנימית לגבי היקף ותהליך הבדיקה. יש מכסת ביקורים שנקבעת ע"י מרכזי הנושא אותם עליה לבצע והיא מנהלת רישום יומי על הביקורים אותם היא מבצעת ומידי שבוע עליה להעביר את רשימת הביקורים שביצעה ואת ממצאיהם למרכז הנושא הרלבנטי. יש איזורים שאליהם הבקרית לא יכולה/מורשה להיכנס לבד.

בתגובה לממצאים נמסר ב 30.11.2015 על ידי הנהלת מינהל השירותים החברתיים כי: "מרכז נושא זקנה באגף דרום ומרכז נושא זקנה באגף מזרח אחראיים על העובדת, קיים ביניהם תיאום מלא ואחידות. העובדת מבצעת את הביקורים ב- 6 מחלקות לפי סדר שנקבע ע"י מרכז הנושא. בכל תקופה מתקיימת פגישת הערכה של הבקרית עם מרכזי הנושא מ- 2 האגפים. אנו לא רואים צורך במעורבות תחום זקנה לנושא זה מאחר והתהליך מבוצע לשביעות רצון כל המעורבים."

ניהול תחום הזקנה ותכנון אסטרטגי ארוך טווח

21. קיים פער בין מספר המשרות המאווישות בפועל לבין מספר המשרות המופיעות בספר התקציב. בדברי ההסבר להצעת תקציב 2015 נרשם כי בתחום הטיפול בזקן במטה 3.5 עובדים על פי החלוקה הבאה: 1 מנהלת תחום זקנה, 1 מזכירת תחום, 0.75 מרכז נושא שירותים על פי חוק, 0.75 מרכז נושא פיתוח שירותים בקהילה.

22. תחום הזקנה, הינו תחום מטה המנוהל על ידי צוות מטה הכולל:

- א. מנהלת תחום זקנה - 100% משרה
- ב. מרכזת נושא שירותים על פי חוק - 75% אחוז משרה
- ג. מרכזת נושא פיתוח שירותים בקהילה - 75% אחוז משרה
- ד. מרכזת נושא פרויקטים - 100% אחוז משרה
- ה. מזכירת תחום - 100% אחוז משרה

בתגובה לממצאים נמסר ב 30.11.2015 על ידי הנהלת מינהל השירותים החברתיים כי: "הפער בין מספר המשרות המאווישות בפועל לבין מספר המשרות המופיעות בספר התקציב נובע מנסיבות ארגוניות במסגרתן הוחלט וסוכם ע"י מנהל אגף משאבי אנוש בעירייה וארגון העובדים כי העובדת הנמצאת כיום בתפקיד מרכזת נושא פרויקטים, תועבר לתחום זקנה ללא שינוי בתקן המשרה, תואר המשרה והסעיף התקציבי אשר באמצעותו מומנה משרתה הקודמת. כעת, עם פרישתה המתוכננת של העובדת, אנו נערכים להעברת המשרה לתחום זקנה, על כל המשתמע מכך."



23. מבחינת תכולת התפקיד של תפקידי מטה בתחום זקנה, כפי שנמסרה לביקורת על ידי הנהלת התחום, עולה כי חלוקת התפקידים הקיימת אינה הולמת את צרכי התחום והמטה:
- א. אין גורם מקצועי ומוגדר לתמיכה בנושא חוק הסיעוד ברמת המטה.
- ב. למנהלת התחום במטה אחריות על פרויקטים/משימות רבות בנוסף לתפקידי הניהוליים. בתגובה לממצאים נמסר ב 30.11.2015 על ידי הנהלת מינהל השירותים החברתיים כי: **"...חלק מנושאים המצוינים יועברו לתכנון של מרכזי הנושא בתחום."**
- ג. בתקופת הביקורת מרכזת נושא פיתוח שירותים בקהילה הייתה בתפקידה מספר חודשים וניהול התחום היה חלקי.
- ד. מנהלת התחום אינה שותפה בכל הפרויקטים המקצועיים הארציים העוסקים בנושא הזקנה שבהם נדרש ייצוג למינהל ו/או לעיריית תל אביב. בחלק מהמקרים משתתפת בדיונים אלו 'מרכזת שירותים על פי חוק והגנה על שלום הזקן'.
24. פורטל המינהל כולל קישורים להוראות התע"ס, מידע על חוקים ופרשנות על חוקים.
25. מינהל השירותים החברתיים מפיק מדי שנה דוח נתונים הכולל מידע על מטופלים ומקבלי שירותים מהמנהל בתחומים השונים. הדוח כולל נתונים על קשישי העיר בחתכים שונים והמהווה אמצעי בעבור הנהלת העירייה והמינהל בתכנון תכניות העבודה.
26. התכנית האסטרטגית לתחום זקנה הינה חלק מהתכנית האסטרטגית של המינהל כולו. לביקורת לא נמסרו תכניות עבודה אסטרטגיות רב שנתיות המבוססות על צפי בהרכב האוכלוסייה ומאפייניה מלבד תכנון של פרויקטים לבנייה של מרכזי יום לקשיש לשנים 2016-2020. לידי הביקורת נמסר ב- 23.3.2015 תכנית עבודה לרבעון 1 בשנת 2014, כפי שהיא מופיעה במערכת במועד עריכת הביקורת. תכנית זו כוללת עשרות מטרות רבעוניות אולם ללא דיווח על סטטוס יישום הפעילות.
- בתגובה לממצאים נמסר ב 30.11.2015 על ידי הנהלת מינהל השירותים החברתיים כי:
- "... בשנת 2011 יזמה מנהלת המינהל תהליך תכנון אסטרטגי אשר מטרתו הייתה הכנת תכנית אסטרטגית למינהל השירותים החברתיים במסגרתה יגובשו חזון המינהל ומדיניות הענקת השירותים שבאחריותו, שינחו את עבודת המינהל בשנים הבאות. מטרת התכנית הייתה והינה לשפר וליעל את המענים לתושבי העיר בתחום זה ולהתאימם לגישות המקצועיות החדשות ולצרכים המתפתחים של אוכלוסיית העיר. נייר עבודה מסכם שהוגש למנהלת המינהל בחודש יוני 2013, סוקר בפרק מס' 4 לשער 4 את אוכלוסיית הקשישים בעיר. כמו כן, הוגש בסמוך אליו מסמך מדיניות, אתגרים וכיווני פעולה המגבש המלצות לפעולה. במסמך זה נכתב: "על מדיניות מינהל השירותים החברתיים בעיריית תל אביב-יפו לענות על שני צרכים או כיוונים אסטרטגיים עיקריים בעתיד. הצורך הראשון, המסורתי, הינו תפקוד המינהל כספק שירותי רווחה וטיפול בנזקקות שונות של פונים. הצורך השני, שעולה בשנים האחרונות, הוא התפתחות המינהל והפיכתו לספק שירותים חברתיים וקהילתיים לאוכלוסיות מגוונות, חלקן שונות מהותית מאוכלוסיות הרווחה המסורתיות והמוכרות. מדיניות המינהל צריכה להלך ב"דרך האמצע" שבין שני הכיוונים הללו ולמצוא את השילוב המתאים כך שאלו יזינו ויפרו אחד את השני. נוסף ונזכר**



כמצויין בסעיף 26, בימים אלה מתחיל תהליך תכנון אסטרטגי לדירור לקשישים בעיר. על מנת ליישם את מטרות המינהל בתחום הזקנה ולמעשה את התכנית האסטרטגית, מיושמים מגוון מענים ונעשים מספר תהליכים...".

מערכת מידע ותיקי מטופלים

27. הפעילות בתחום מנוהלת באמצעות מערכת ממוחשבת ייעודית לניהול רווחה, אשר פותחה לראשונה על ידי עיריית תל אביב-יפו וכוללת את תהליכי העבודה של התחום, מערכת מנל"ר (מערכת ניהול למחלקות רווחה) - מערכת ממוחשבת תפעולית לניהול מתקדם של תיקי מטופלים ביחידות הרווחה של המינהל. פיתוח המערכת נעשה במימון מלא של ע.ת.א יפו והוא מבוסס על דרישות הרגולטור, הוראות התע"ס וחוקים ופיתוחים הקשורים בתהליכי עבודה של מינהל השירותים החברתיים.

28. בין השנים 2013-2015 עברה המערכת מספר עדכונים והעדכון האחרון נערך בשנת 2015.

29. מערכת המנל"ר משמשת יחידות העוסקות בטיפול ישיר בלבד ולא גופי מטה. כל השירותים הניתנים לקשיש מתועדים במסגרת תיק, (להלן: "התיק"), הכולל תיק ממוחשב ותיק מודפס. המידע המופיע בתיק המודפס כולל במרבית המקרים מידע שנאסף ממקורות חיצוניים למינהל (חוות דעת מומחים, אבחונים וכו') ואינו כולל מידע המצוי במחשב וזאת משום שניתן להעתיק למערכת המנל"ר קבצי word ודוא"ל בלבד ולכן יש צורך לתעד את המידע המקורי בתיק נייר.

בתגובה לממצאים נמסר בתאריך 30.11.2015 על ידי הנהלת מינהל השירותים החברתיים כי: **"המינהל הגיש בקשה במסגרת תכניות עבודה לפיתוח רכיב אשר יאפשר סריקה מסמכים וארכובם בתוך המערכת אך בקשה זו לא אושרה במסגרת דיוני התקציב."**

30. המנל"ר כולל מידע רב, אולם עדיין במקרים מסוימים יש צורך באיסוף מידע שאינו קיים במערכת (שדות שלא הוגדרו מראש במערכת) ובמקרים כאלו המידע נאסף ישירות על ידי העובדים בשטח.

31. **הרשאות למערכת המידע:** הרשאות למערכת המנל"ר ניתנות עפ"י נוהל מספר 727 שעניינו נוהל אבטחת מידע בנושא מתן הרשאות למנל"ר. הנוהל מבוסס על הוראות התע"ס של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ועל חובת הסודיות. לכל בית אב תיק ממוחשב אחד הכולל את כל מהלך הטיפול בו. הרשאת תיעוד ועדכון ניתנת רק לעובדים במחלקה העוסקים בטיפול הישיר בבית האב (כגון: עו"ס הקשישים, פקיד הסעד ועובד זכאות) ולכל אחד מהם פותחו מסכים ייחודיים בהם הם מתעדים את התערבותם המקצועית. לעובדים הרשאה לעדכון וצפייה רק בתיקים המטופלים על ידם. חלוקת התיקים בין עובדים במחלקה מתקיימת לרוב עפ"י אזורים גאוגרפיים אך לעיתים שיקולים אחרים מנחים את מנהל המחלקה בחלוקת התיקים.

**עובדי סמך מקצועיים**

32. צוות "בקרת זכויות מועסקים" בראשות סגן מנהל אגף החשבות מבצע פיקוח ובקרה על שכר ועל זכויות נלוות של העובדים המועסקים. בצוות חברים נציגי היועץ המשפטי ונציגי אגף החשבות. ביקורת אחרונה נעשתה בחודש אפריל 2015 ובדקה את הרבעון האחרון לשנת 2014. הביקורת נעשו אחת ל-3 חודשים והחל משנת 2016 יערכו אחת לשנה. מטעמי סודיות ופגיעה בצנעת הפרט עובדי הסמך אינם רשאים להיכנס למערכת המנל"ר. דרך הביצוע הינה שעובדי הסמך מעלים את סיכומי הביקורים על מסמך word אשר מועבר לעובדת הסוציאלית והיא זו אשר מקלידה את הסיכום בתיק המטופל במערכת המנל"ר.

33. הדרכת עובד הסמך המקצועי הינה באחריות העובד הסוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים המטפל בזקן. עובד סמך מקצועי תיווכי לקשיש אמור לקבל הכשרה בסיסית אשר תתמקד במיומנויות הנוגעות לתפקיד זה על ידי הארגון נותן השירות. הכשרת עובד הסמך צריכה לכלול, על פי הוראות התע"ס, הכשרה בסיסית אשר תתמקד במיומנויות הנוגעות לתפקיד: הכרת שירותים בקהילה, ידע בנושא תיווך ותיאום וכן ידע בסיסי בדבר החוקים, הזכויות, הנהלים וההסדרים הנוגעים לאוכלוסייה זקנה. מבדיקת הביקורת עולה כי אין תהליך מוסדר של הכשרות ודיווח על תהליכי ההכשרה על ידי הספק נותן השירות.

בתגובה לממצאים נמסר ב 9.12.15 על ידי הנהלת תחום זקנה כי: "הדרכת העובד הסמך מקצועי מבוצעת ע"י החברה. אחת לשנה נהגה מנהלת תחום זקנה היוצאת לקיים מפגש עם החברות לצורך קבלת דיווח על תהליכי ההדרכה וההכשרה שניתנו. מנהלת התחום הנכנסת תמשיך לקיים מפגשים מפגשים אלה ולהוציא דוח מסכם אודות כל מפגש."

זכאות לקבלת שירותים

34. הסוגים השכיחים של נזקקות בתי אב קשישים בתל אביב-יפו הם: בעיות נפשיות, קשישים סיעודיים ותשושים קשה, קשישים תשושים קל. הזכאות לקבלת השירותים המפורטים בהוראות התע"ס ניתנו לזקן אשר עומד במבחנים ואשר נזקקותו אושרה. תחשיב הזכאות מוגדר במסגרת התע"ס בהתאם לרמת ההכנסה, נקודות זיכוי, הכנסה ממוצעת לנפש. תחשיב זה קובע מה גובה ההשתתפות העצמית של הפונה לקבלת השירות.

35. עזרות כלכליות לקשיש ניתנות במימון של עיריית תל אביב-יפו ומשרד הרווחה. קיימות 3 סוגי עזרות כלכליות: עזרות כלכליות, עזרות הקשורות בסידורים בקהילה ומחוץ לקהילה ועזרות של סמך מקצועי. כל העזרות הכלכליות הניתנות באמצעות מערכת מת"ס וכל עזרות הסמך המקצועי ממוחשבות. עזרות הקשורות בסידורים בקהילה ובסידורים מחוץ לקהילה אינן ממוחשבות נכון למועד הביקורת.



36. הנהלת תחום זקנה מסרה לביקורת כי: "כל העזרות הכלכליות שניתנות באמצעות מערכת מת"ס וכל העזרות הסמך מקצועי ממוחשבות. בימים אלה הסתיים תהליך מחשוב סידורים בקהילה ומחוז לקהילה והשבוע החל תהליך ההדרכה על מערכת המנל"ר. המערכת הכוללת שינוי זה אמורה לעלות לאוויר בחודש ינואר, לאחר סיום תהליך ההדרכה."

37. מבדיקת הביקורת באגף דרום עולה כי לאחר אישור קבלת עזרה כלכלית ('עזרות חומריות') הלקוח יכול לבחור ספק מתוך מאגר ספקים קיים והמחלקה מוציאה התחייבות כספית לספק. מאגר הספקים לא עודכן בשנים האחרונות, לא נעשה מכרז בשנים האחרונות ו/או קול קורא לספקים לקחת חלק במאגר הספקים.

שירותים ותכניות בעיר

38. הביקורת בחנה מספר שירותים ותכניות המופעלות על ידי ספקים נותני שירותים.

א. קהילות תומכות.

ב. פינה חמה.

ג. מועדוני קשישים.

ד. ייעוץ משפטי לקשישים.

קהילות תומכות

39. משרד הרווחה מפעיל את תכנית קהילה תומכת המציעה שירותי סיוע לאזרח ותיק הגר בביתו ומעוניין להמשיך ולחיות בביתו תוך שמירה על איכות חייו גם כאשר כוחותיו הפיזיים או הנפשיים נחלשים. התכנית "קהילה תומכת" מהווה נדבך נוסף במערכת השירותים הקהילתיים שנועדו לאפשר לזקנים להתגורר בבית (to age in place) תוך שמירה על איכות חייהם. בקהילה תומכת מסופקים שירותים ייחודיים לצרכים שאין להם מענה, או מענה הולם, במסגרת השירותים בקהילה.

40. התכנית מופעלת בשיתוף עם עמותת אשל בהשתתפות הפונה על פי מבחן הזכאות במחלקה

41. המימון של הקהילות התומכות: 75% ממשרד הרווחה, 25% רשות מקומית והמימון ע"י משרד הרווחה וע.ת.א יפו, נעשה לאחר הפחתת השתתפות הקשיש.

42. התקצוב של הקהילות נעשה החל מה 6/2013 על פי מספר בתי אב ("הוועדות") ולא על פי קהילה כפי שהיה נהוג בעבר.

43. בעבר אשל היתה היוזמת והשותפה להקמת שירות קהילה תומכת ברמה הארצית ובתל אביב. המימון שניתן על ידי אשל הועבר לעמותת קשת וכיום כל יוזמה לקהילה חדשה, האישורים וכספים מועברים ישירות דרך המשרד לרשות או למיזמה הכח שלה (במקרה של העיר תל אביב יפו – הכוונה לעמותת קשת).

44. בדברי ההסבר להצעת תקציב 2015 נקבעה הקצבה לקהילות תומכות בסך 130 אש"ח (עמותת קשת מממנת אף היא תקציב פעולה לקהילות אלה בסך של 130 אש"ח נוספים):



22,000 ₪	רמת אביב
15,000 ₪	צפון ישן
20,000 ₪	יד אליהו
2,000 ₪	יהודה הלוי
9,000 ₪	רובע 8
25,000 ₪	יפו
37,000 ₪	כללי (שכר רכזים)

45. אין התאמה בין שמות הקהילות בהצעת התקציב לבין שמות הקהילות כפי שנמסרו לביקורת על ידי האגף לבין מספר הקהילות בספר התקציב.

בתגובה לממצאים נמסרה התייחסות של אגף דרום ב 9.12.15 על ידי הנהלת תחום זקנה: "בברור שנעשה עם אגף התקציבים בנושא הגדרת שמות הקהילות נמסר כי בספר התקציב קיימת התייחסות לתקציב לפי אזור כך שקהילה תומכת יפו 1 וקהילה תומכת יפו 2 נקראים יפו. צפון ישן כולל את קהילה תומכת צפון ישן וקהילה תומכת מנדלשטם. קהילה תומכת יד אליהו 1 וקהילה תומכת יד אליהו 2 נקראים באופן כולל בספר התקציב יד אליהו. רשימה מדויקת תועבר לאגף תקציבים לעדכון ספר התקציב."

46. על פי הנחיות התע"ס כל קהילה תומכת צריכה לכלול 200 בתי אב אולם לא כל הקהילות המופעלות בעיר עומדות במכסה זו. להלן פירוט מספר בתי האב בקהילות כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהלת התחום במטה המנהל:

מס'	שם הקהילה	מס' בתי אב	כ"א שקיים בפועל	תאריך החוזה הראשון
1	ריה"ל	367	1 משרת אב קהילה 1 משרת רכזת חברתית 1 משרת אם קהילה	2000
2	הצפון הישן ומנדלשטם	263	150% משרה של אבות קהילה (100%+50%) 40% משרה של רכזת חברתית	מאי 2009
3	רמת אביב 1	296	150% משרה של אבות קהילה 37.5% משרה של רכזת חברתית	אפריל 2005
4	רמת אביב 2	190	100% משרה אבות קהילה 25% משרה רכזת חברתית	נובמבר 2008
5	יד אליהו 1	234	אב קהילה 100% משרה 25% משרה	אפריל 2010
6	יד אליהו 2-כפר שלם, התקווה, עזרא והארגזים	202	אב קהילה 100% משרה 25%	אפריל 2010
7	יפו 1	196	אב קהילה 75% אם קהילה 25% מפעילה 25%	מאי 2005



מס'	שם הקהילה	מס' בתי אב	כ"א שקיים בפועל	תאריך החוזה הראשון
8	יפו 2	157	אב קהילה 100 % מפעילה 25 % משרה	נובמבר 2008
9	רובע 8	182	רכזת קהילה- 100% משרה אב קהילה- 100% משרה מפעילה חברתית- 60% משרה מרפאה בעיסוק(פעילות פנאי למרותקי בית)- 30% משרה	אוגוסט 2011

בתגובה לממצאים נמסרה התייחסות של אגף דרום ב 9.12.15 על ידי הנהלת תחום זקנה:

"הקהילות שאינן מלאות הן קהילות רובע 8 וקהילת יפו 2. להלן התייחסות:

רובע 8: הקהילה אמורה להגיע לשיא מבחינת מספר חברים לאחר שלוש שנות פעילות ובהדרגה, אולם מדובר באזור קשה ביותר ועל פי חו"ד של וועדת ההיגוי הגיעו המפעילים להישג יפה במספר החברים. נציין כי השיווק נמשך.

יפו 2: הקהילה איננה מלאה למרות שהיא ותיקה. מדובר באוכלוסייה שקשה להניעה לכניסה לקהילה תומכת (קהילה בוכרית מסורתית), גם כאן השיווק נמשך בשל הצורך המשמעותי באזור."

47. הנתונים על פי דוחות פעילות שהוצגו בוועדת היגוי ב- 3.11.2014 רוכזו על בסיס הנתונים הנמסרים אחת לרבעון בדוח מלווה על ידי החברות המפעילות. הדוח כולל מספר מצטרפים/עוזבים ואת הסיבות לעזיבה. בחלק מהמקרים הוא כולל מספר קהילות ביחד ולא ניתן לבחון את הנתונים בנפרד (לדוגמה פרוטוקול מיום ה 6.11.2014 צפון ישן ומנדלשטם).

שם הקהילה	מספר בתי אב
הצפון הישן	189
מנדלשטם	82
רמת אביב א	210
רמת אביב ב	109
נווה שרת	166
יד אליהו	229
תקווה וכפר שלם	193
יפו 1	202
יפו 2	139
רובע 8	164
ריה"ל (לב העיר)	363



בתגובה לממצאים נמסרה התייחסות של אגף דרום ב 9.12.15 על ידי הנהלת תחום זקנה: "לכל קהילה יש התייחסות נפרדת ואולם בחלק מהדוחות חוברו קהילות ואף שונו שמות דבר המקשה על קיום תהליכי פיקוח ובקרה. לאור זאת פותחה ע"י מנהלת התחום טבלה אחת לאיסוף נתונים ולפיקוח ובקרה זו בלבד תשמש לנושא זה ואף תועבר לגורמים רלוונטיים ובהם אגף תקציבים."

48. הקהילות התומכות מופעלות על ידי 4 חברות 'נטלי סקוילייף', 'קשת', ו'תגבור' הפועלות בצפון העיר ומוקד אנוש הפועל בדרום ומזרח העיר. הקהילה האחרונה שהוקמה, רובע 8, מופעלת על ידי קשת.

49. אין אחידות בדרישות החוזה של קהילות שונות. לדוגמה: ועדת ההפעלה בריב"ל חייבת להתכנס על פי החוזה לפחות פעם בשבועיים וביד אליהו 2 - פעם בחודש.

בתגובה לממצאים נמסרה התייחסות של אגף דרום ב 9.12.15 על ידי הנהלת תחום זקנה: "החוזים נחתמו בתקופות זמן שונות. ריה"ל הינה הקהילה הראשונה שיצאה לדרך ולכן הדרישות לקיום וועדת ההפעלה היו דרישות לליווי מאד אינטנסיבי. בפרקטיקה ועדות הפעלה מתכנסות בתדירות אחרת בקהילה חדשה לעומת קהילה וותיקה, כאשר כעיקרון וועדות ההפעלה בעיר תל אביב יפו מתכנסות אחת לחודשיים וועדת ההיגוי פעמיים בשנה. אנו מודעים לפערים בחוזים אשר יצומצו במהלך שנת 2016, לאחר שמכרז חדש ואחיד לכלל הקהילות התומכות יסתיים."

50. כ"א בקהילות התומכות כפי שנקבע בהוראות התע"ס:

היקף משרה	תפקיד
רבע משרה	מרכז התכנית
משרה מלאה	אב/אם התכנית
רבע משרה	רכז חברתי
	מתנדבים לביקורי חולים, ביקורי ידידות, הפעלת תכנית פנאי, מעקב, סיוע בקניות, הבאת תרופות וכו'.

51. מבדיקת הביקורת עולה כי לא בכל הקהילות יש את כ"א הנ"ל והנחיה זו אינה מוגדרת בחוזה עם הספק המבצע.

בתגובה לממצאים נמסרה התייחסות של אגף דרום ב 9.12.15 על ידי הנהלת תחום זקנה: "הוראת תע"ס מספר 4.11 עוסקת בקהילות תומכות ותחולתה מיום 1.1.2013. (הוראה זו מבטלת הוראה קודמת בנושא משנת 2008).

הטבלה המצוינת בסעיף 8 לפרק זה מפרטת את כח האדם המצוי בכל אחת מהקהילות ואת מועד עריכת החוזה להפעלתה. הנתונים מראים כי בחלק מהקהילות נערכו חוזים עוד קודם לפרסום הוראת התע"ס. כמו כן נדגיש כי רכז התכנית הינו נציג החברה המפעילה והוא מבצע את התפקיד המוטל עליו. לאור העובדה כי בשנת 2016 יפורסם מכרז חדש להפעלת הקהילות הוא יכול את הנחיות הוראת התע"ס המעודכנת."

**הפעלת מתנדבים בקהילות תומכות**

52. הוראות התע"ס קבעו כי יש לקבוע דרכים לגיוס מתנדבים, פעילים ומשאבים לטובת הקהילה התומכת וחבריה. בתקופת הביקורת פעלו בנווה שרת 15 מתנדבים וברובע 8 פעלו 20 מתנדבים מתוך 27 שהיו בתחילת השנה.

בתגובה לממצאים נמסרה התייחסות של אגף דרום ב 9.12.15 על ידי הנהלת תחום זקנה: **"גיוס המתנדבים לקהילה תומכת נעשה בשיתוף עם גורמים רלוונטיים במינהל השירותים החברתיים לאחר איתור צרכים שנעשה בוועדות היגוי."**

53. לכל קהילה תומכת יש ועדת הפעלה ווועדת היגוי כמנגנוני ניהול ובקרה.

54. ועדות ההפעלה של הקהילות התומכות מתכנסות אחת ל 2/3 חודשים ובקהילה חדשה בתדירות גבוהה יותר, על פי הצורך. ועדות ההפעלה צריכות לכלול את נציגי העמותה והמינהל, עובדת סוציאלית ומרכזת הנושא, נציג של החברה המפעילה ונציג החברה המסחרית.

55. ועדת היגוי לקהילה תומכת מתכנסת פעמיים בשנה וכוללת מפקחת מחוזית של משרד הרווחה:

א. הוראה 11 לפרק 4 בתע"ס מתאריך 1.1.2013 קבעה הוראות ולגבי הקמת מערך סיוע לזקנים המאפשר המשך מגורים בבתיים בקהילה תוך מתן שירותים ורשת בטחון תומכת כוללת במצבי חרום: על פי הנחיות אלו צריך כי בוועדת ההיגוי ייקחו חלק נציגי הזקנים ביישוב ונציגי חברי הקהילה התומכת, לאחר הקמתה. ועדות אלו מתכנסות אולם לא לוקחים בהם חלק נציגי הזקנים ביישוב ונציגי חברי הקהילה התומכת.

בתגובה לממצאים נמסרה התייחסות של אגף דרום ב 9.12.15 על ידי הנהלת תחום זקנה: **"נושא שיתוף הקשישים בוועדות ההיגוי עלה לאחרונה על ידי השירות לאזרחים ותיקים של משרד הרווחה. עיריית תל אביב יפו קיבלה על עצמה להתחיל בשיתוף קשישים בוועדות השונות, כאשר קהילת רובע 8 נבחרה כפיילוט והתחיל בה תהליך של שיתוף לקוחות."**

ב. תפקידי ועדת ההיגוי כפי שמפורטים בהוראות החוק אינם מופיעים בחוזה ההתקשרות עם הספקים.

בתגובה לממצאים נמסרה התייחסות של אגף דרום ב 9.12.15 על ידי הנהלת תחום זקנה: **"... אנו עומדים בפני מכרז חדש לנושא הקהילות התומכות מכרז זה יכלול את כל התנאים הדרושים והם יבואו לידי ביטוי בחוזים עם החברות המפעילות."**

ג. מעיון בפרוטוקולים של מספר ישיבות עולה כי: לא בכל הישיבות יש נציגות של כל הגורמים האמורים. בפרוטוקולים לא נכתב מה תפקידם של הנוכחים ולא בכל הפרוטוקולים נרשם מי נעדר מהישיבה.

בתגובה לממצאים נמסרה התייחסות של אגף דרום ב 9.12.15 על ידי הנהלת תחום זקנה: **"נושא הפרוטוקולים ייבדק, ותיערך הקפדה יתרה בנושא."**



56. על פי הוראות התע"ס על ועדת היגוי לפעול להנעת שיווק התכנית על פי תכנית שיווק ומעקב אחר הצטרפות וגיוס חברים בהתמדה. מבדיקת הביקורת עולה כי מתבצע מעקב אחר מספר בתי האב בכל קהילה אולם אין תכנית שיווקית לנושא.

בתגובה לממצאים נמסרה התייחסות של אגף דרום ב 9.12.15 על ידי הנהלת תחום זקנה: "בעיית השיווק הינה בעיה ארצית שהועלתה בדיונים עם משרד הרווחה. בצד השיווק המקומי יש לפתח כלים לפרסום הנושא ברמה הארצית. נושא השיווק בקהילות התומכות אכן הינו קרדינלי, שכן עלינו לידע, לפרסם ולשווק על מנת שהקשישים ובני ביתם ידעו על קיום התכנית ויוכלו לקבל להצטרף.

להלן הפעולות שנעשות במסגרת השיווק בעיר תל אביב-יפו:
 לחברות המפעילות יש תוכניות שיווק על פיהן הן עובדות, לדוגמא – חשיפת התוכנית בקרב נותני שירות כגון קופות חולים, במוח לאומי.
 השיווק הינו נושא לדיון בכל ועדות ההיגוי ובוועדות ההפעלה נבנית תוכנית ספציפית לאזור. השירות מפורסם בעיר תל אביב במספר אפיקים: דיגיטל, אתר אינטרנט עירוני, חוברת של סיעת הגימלאים.

לסיכום נושא קהילות תומכות נציין כי אנו עומדים בפתחו של מכרז חדש ורה-אירגון כל נושא הפעלת הקהילות התומכות בעיר זאת גם לאור השינויים ברמה הארצית בעיקר יציאת אשל מהתמונה ופתיחת האפשרות לניהול המכרז על ידי הרשות."

פינות חמות ובתים חמים

57. על מנת להרחיב את המענים לאוכלוסיית הקשישים בעיר מופעלות מסגרות חברתיות תומכות המיועדות לקשישים. במתקנים של שירותי הרווחה מופעלות 'פינות חמות' ובבתים של קשישים מתנדבים 'בית חם' המשמשים כמוקדי מפגש, תמיכה ופעילות חברתית בימים ובשעות מוגדרות.

58. פינה חמה המתקיימת פעם בשבוע מתוקצבת ב 7,500 ₪ לשנה ופינה חמה המתקיימת אחת לשבועיים מתוקצבת ב 3,750 ₪ לשנה.

59. לביקורת נמסר על ידי מנהלת התחום ב- 23.8.2015 כי בעיר 14 פינות חמות ו-2 בתים חמים נתונים אלו אינם זהים לנתונים המוצגים בדוח הנתונים השנתי של המינהל לשנת 2014.

60. להלן ריכוז נתונים על פינות חמות מתוך דוח שנתי של המינהל (פרק ד- מקבלי שירות ללא תיק במינהל השירותים החברתיים בשנת 2014, דו"ח 1- קשישים מקבלי שירות):

אגף	שם הפינה חמה	מס' חברים רשומים בשירות
מרכז צפון	פינה חמה בית דניאל	100
מרכז צפון	פינה חמה בבלי	25
מרכז צפון	פינה חמה מעוז אביב	14
דרום	פינה חמה נווה עופר	25
דרום	שפירים	15
מזרח	בית חם לנשים בוכריות	35



61. נתונים על פינות חמות מתוך דוח שנתי של המינהל (פרק ד- מקבלי שירות ללא תיק במינהל השירותים החברתיים בשנת 2014, דו"ח 2- תוכניות קבוצתיות וקהילתיות):

אגף	שם הפינה חמה	מס' חברים רשומים בשירות
חוצות יפו	נווה גולן	17
חוצות יפו	נווה תמר	30

62. שתי פינות חמות ושני בתים חמים הינם בשיתוף פעולה עם עמותת קשת, ומתוקצבים במשותף קשת ועיריית תל אביב-יפו, ומעוגנים בחוזה. בפינות ובבתים אלו מקיימת מרכזת נושא פיתוח שירותים בקהילה ביקורים בפעילויות אחת לשנה, והביקורים מתועדים בדוח ביקור במטה זיקנה. כמו כן, מרכזת נושא פיתוח שירותים בקהילה, משתתפת בשתי ועדות הפעלה שנתיות בכל אחת ואחת מהפעילויות ומתעדת אותן ומבצעת בקרה תקציבית.

63. לשאלת הביקורת נמסר כי הפינות החמות מופעלות על ידי עובדת עירייה והפינה מתוקצבת על בסיס תקציב שנתי. אין בידי הנהלת התחום דוח תשלומים ולא מתבצעת על ידי המטה בקרה תקציבית.

בתגובה לממצאים נמסרה התייחסות של אגף דרום ב 9.12.15 על ידי הנהלת תחום זקנה: "אכן בעיר 14 פינות חמות 1 – 2 בתים חמים. פרק 4 בקובץ נתוני המינהל לשנת 2014, כולל מידע על מקבלי שירות ללא תיק. בהקשר זה, ניתן פירוט בטבלה מס' 1 ובטבלה מס' 2 אודות פינות חמות ובתים חמים. טבלאות אלה לא כוללות מידע על פינות חמות ובתים חמים בהם לכל מקבלי השירות תיק במחלקות הרווחה. פיצול הנתונים לשתי טבלאות אינו נכון והוא יתוקן בקובץ הנתונים לשנת 2015.

סעיף 80-81 – בקרה תקציבית על הפינות החמות מבוצעת ע"י מנהל המחלקה הרלבנטי. כפי שמצוין בסעיף 76, כל פינה מתוקצבת על פי מס' המפגשים החודשי. לכל פינה סעיף תקציבי שמנוהל ע"י המחלקה. החל משנת 2016 יבקש תחום זקנה לקבל מכל מחלקה דוח סיכום שנתי שכולל את מס' החברים הנהנים, מספר המפגשים השנתי ופעילויות עיקריות שבוצעו. על הדוח יחתום מנהל המחלקה והדוח יהווה בקרה של התחום על הפעילות ועל הצרכים המשתנים."

מועדוני קשישים

64. בדברי הסבר להצעת התקציב 2015 נכתב כי "מינהל השירותים החברתיים מפעיל ומשתתף במימון של 20 מרכזים רב שירותים ומועדונים לגיל הזהב בעיר בהיקף של 7,834,000 ₪. מסגרות אלו משמשות רשת תמיכה לזקנים ומאפשרות להם ליהנות משירותי פנאי, משירותים אישיים, משירותי נביסה וייבוש, הזנה, משירותים סוציאליים ומשירותי חוק סיעוד. משרד הרווחה משתתף בכ-560,000 ₪ מההוצאה שהם 7% בלבד מהמימון העירוני." בפועל כל המועדונים מספקים שירותי פנאי, חברה ותרבות. יתר השירותים הניתנים הם בהתאם לאוכלוסייה, לצרכים ולמשאבים. מטרתם לצמצם את תחושת הבדידות על ידי העמקת השתייכות, שילוב במסגרת ובניית מערכת חברתית תומכת. המועדונים מסייעים באיתור קשישים במצבי ירידה תפקודית,



הזנחה והתעללות ומפנים אותם לטיפול. שירותי חוק ביטוח סיעוד אינם ניתנים במסגרת המועדונים. לעיתים, מרכות חוק ביטוח סיעוד נותנת את השירות מתוך המועדון.

בתגובה לממצאים נמסרה התייחסות של אגף דרום ב 9.12.15 על ידי הנהלת תחום זקנה: "דברי ההסבר המופיעים בהצעת התקציב לשנת 2015 אינם מדויקים... כל השינויים יובאו בדברי ההסבר לספר התקציב בשנת 2016. בעיר פועלים 18 מועדונים אשר התקציב העירוני להפעלתם עומד על 5,456,000 ₪. משרד הרווחה משתתף במימון הפעילות בסך של 298,000 ₪, דהיינו ב- 5%. מועדון נוסף מופעל במסגרת מרכז רב שירותים לעיוור ותקציב הפעלתו אינו נכלל בסעיף זה."

65. בכל אגף מופעלים מספר מועדוני קשישים אשר ניהולם נעשה על ידי מינהל השירותים החברתיים ו/או מינהל החינוך, קנו"ס. רכזות המועדונים הן חלק מהצוותים והאחריות הניהולית עליהן היא של ראש הצוות באגף. ראש צוות זקנה באגף דרום מנהלת 4.75 תקנים של עובדים סוציאליים. בנוסף אחראית על ניהולם של 3 מועדוני קשישים, לכל מועדון מנהל הכפוף לה ניהולית.

66. חלק ממנהלי המועדונים הינם עובדי עירייה. 2 מנהלות מועסקות על ידי החברה למוסדות חינוך ו- 8 מנהלות מועסקות על ידי עמותות שונות, המפעילות, בשיתוף עם המינהל, את המועדונים אותם הן מנהלות (3 מנהלות מועסקות על ידי רעות, 2 מנהלות על ידי קשת, 2 מנהלות על ידי מטב).

67. ניהול המועדונים הינו באחריות ניהולית של המחלקות לשירותים חברתיים ו/או של העמותות המפעילות בשיתוף עם המחלקות. האחריות במחלקות הינה על ניהול כח האדם, תקציב המועדון, שיווק המועדון וכל נושא ניהולי אחר. תחום זקנה, אמון על ידע, נהלי עבודה (כגון – העברת נהלי עבודה עירוניים, תעריפי גבייה עירוניים, נהלי וועדות הנחה), ופיתוח שירותים במועדונים. בתחום זיקנה אחראית על הנושא רכזת נושא פיתוח שירותים בקהילה, אשר כחלק מתכנית העבודה שלה מיישמת תכנית להעשרת מנהלות המועדונים (שלושה מפגשים בשנה).

68. צרכים ייחודיים שעולים במועדונים מובאים לתחום זיקנה במטרה לערוך חשיבה על מענים אפשריים. לדוגמא: בשני מועדונים בעיר, התקווה ונווה שרת, הוקמו מועדוני מופ"ת (סעיף 5 בתע"ס 4.12) שבאמצעותם יש מענה לקבוצות קשישים במועדונים שבשל ירידה תפקודית, בדידות והכנסה נמוכה והזקוקים לתמיכה בהשתלבותם במועדון. המועדון המועשר מספק ארוחות, הסעות במידת הצורך וחוגים מותאמים.

יעוץ משפטי

69. היעוץ המשפטי ניתן לקשישים באמצעות יד ריבה, עמותה לסיוע משפטי לקשיש והיעוץ של השותפות עם עמותת יד ריבה הוא הנגשת השירות לכלל תושבי העיר בגיל הזיקנה. שירותי העמותה כוללים:



- א. הפעלת מוקד לסיוע משפטי הניתן באמצעות עורכי דין מתנדבים פעילות זו נעשית מתוך סניף יד שרה הפועל בעיר .
- ב. מתן הרצאות לזקנים על זכויות הזקן.
- ג. מתן ייעוץ, סיוע וייצוג משפטי לזקנים הסובלים מהתעללות והזנחה.
- ד. השתתפות בצוותים רב מקצועיים הדנים במקרים מורכבים ביותר.
- ה. ייעוץ לעובדים סוציאליים בנושאים הקשורים בהתעללות בקשישים.

70. מבדיקת הביקורת עולה כי יד ריבה מדווחת חודשית על הפעילות המבוצעת על ידה לגורם העירוני הממונה, אולם לא נאספים נתונים דומים מבעלי התפקידים בשטח לצורך השוואה ובקרה. בתגובה לממצאים נמסרה התייחסות של אגף דרום ב 9.12.15 על ידי הנהלת תחום זקנה: "העמותה מעבירה לתחום זקנה דוח פעילות חצי שנתי עם פירוט חודשי לגבי כל הפעילות שנעשו בכל חודש וחודש. הדוחות מפרטים את כל ההתערבויות הן בנושאים המשפטיים והן בנושאים של הגנה על שלום הזקן. בתחום התקבלה החלטה כי החל משנת 2016 גם מרכזות נושא ההגנה על שלום הזקן באגפים יתבקשו להעביר דוחות מסכמים על פעילות העמותה באגפים."

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיטוט ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א - התייחסות מינהל השירותים חברתיים מתאריכים 30.11.2015, 3.12.2015, 9.12.2015.

מסקנות

71. מספרם הממוצע של בתי האב הנמצאים בטיפולו של העובד הסוציאלי באגף מזרח גבוה בהרבה מהממוצע הכללי באגפים ועומד על 396 בתי אב באגף מזרח, לעומת 313 בתי אב בממוצע כללי. כלומר אין אחידות בהיקף העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים באגפים השונים.
72. העובדים הסוציאליים נדרשים לטפל במאות תיקים/בתי אב בכל שנה וזאת מבלי שהוגדר מספר ו/או טווח אופטימלי/מקסימאלי של תיקים/בתי אב, בהתאם לדרישות התפקיד והמקצוע. הביקורת סבורה כי מצב שבו אין הגדרה של היקף התיקים הסביר אינו ראוי ונדרשים מדדים אובייקטיביים שיסייעו בהגדרת היקף התיקים לכל עובד סוציאלי.
73. תפקיד מרכז תחום זקנה באגפים הוא חיוני וזאת הן בשמשו כאיש קשר של המטה באגפים והן במתן יעוץ ותמיכה מקצועית לעובדי השטח. למרות זאת, באגף מרכז – צפון אין מרכז תחום לנושא זקנה.
74. מספר המשרות המאווישות בפועל במטה תחום זקנה גבוה יותר ממספר התקנים המפורטים בספר דברי ההסבר לתקציב העירייה לשנת 2014.



75. לראשי הצוותים הפועלים במסגרת המחלקות השונות של המנהל תפקיד ניהולי חשוב הכולל, בין היתר, אחריות ניהולית לבדיקת יישום תכניות ההתערבות בקרב הקשישים. לדעת הביקורת תפקיד זה דורש מקצועיות וניסיון רב בתחומים המקצועיים והניהוליים כאחד, אך למרות זאת לא מתבצעת הכשרה מספקת של מנהלי הצוותים בעת הכניסה לתפקיד ו/או במהלך ביצוע התפקיד ואין תהליך הכשרה ייעודי ומותאם לעבודת ראשי הצוותים.
76. בתקופת הביקורת המינהל עוסק, כחלק מתכנית הרפורמה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בבחינה ועיצוב של תהליכי בקרה ופיקוח על עבודת עובדי השטח. לדעת הביקורת גם תהליכי הבקרה והפיקוח של המטה אל מול יחידות השטח אינם מוגדרים בצורה מספקת ולמרות זאת תחום זה אינו מטופל במסגרת תוכנית הרפורמה ו/או בכלל.
77. החוקים המרכזיים המנחים את עבודת המינהל לשירותים חברתיים בתחום הטיפול בקשישים הם: חוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופסות, חוק ההגנה על חוסים והתיקון לחוקי העונשין (פגיעה בחסרי ישע) חוק למניעת אלימות במשפחה, חוק ביטוח סיעוד וחוק דיני משפחה. מבדיקת הביקורת עולה כי במטה התחום קיים גורם מקצועי, 'מרכז שירותים על פי חוק', המשמש מקור מידע והדרכה לאגפים ולמחלקות בכל הקשור להנחיות חדשות/עדכונים וכו' לגבי שירותים שונים המעוגנים בחוק. גורם מקצועי זה אינו עוסק בחוק ביטוח סיעוד ולמעשה אין גורם אחד המרכז את הידע וההדרכה בנוגע לחוק זה. לדעת הביקורת חוק זה הינו מהותי לעבודת השטח ומחייב התמקצעות מיוחדת של גורם ייעודי במטה התחום ולמרות זאת אין מענה מערכתי מספק להדרכה ולתמיכה מקצועית בנושא חוק הסיעוד. לדעת הביקורת המצב הקיים שבו האחריות להדרכות ולתמיכה המקצועית בנושא זה מוטלת על ראשי הצוותים במחלקות אין מענה הולם לצרכי התחום והתפקיד.
78. מבדיקת הביקורת עולה כי למנהלת התחום אחריות על פרויקטים רבים המרוכזים ומנוהלים ברמת המטה. הביקורת סבורה כי חלק מהפרויקטים הללו צריך להיות מנוהל על ידי עובדי מטה אחרים ולא ישירות על ידי מנהלת התחום, דבר שיאפשר חלוקה נכונה של משאבי המטה.
79. העובדים הסוציאליים נדרשים לפעול על בסיס חוקים, נהלים והנחיות ולכן יש חשיבות רבה ללמידה ולהתמקצעות שלהם במהלך התפקיד, אך למרות זאת אין הגדרה של מסלול הכשרה ייעודי. הביקורת סבורה כי העדר מסלול של הדרכה והתמקצעות יש בו כדי לפגוע במקצועיות העובד הסוציאלי לאורך זמן.
80. קיימים פורומים מקצועיים שבהם לוקחים חלק גורמים מקצועיים, חיצוניים לעירייה, ואשר בהם נדרש ייצוג לעיריית תל אביב-יפו. נכון למועד הביקורת הנהלת התחום לא לקחה חלק בכל הפורומים הללו. בחלק מהמקרים משתתפת בדיונים אלו 'מרכזת שירותים על פי חוק והגנה על שלום הזקן'.
- לדעת הביקורת יש חשיבות לכך כי מנהלת התחום תייצג את עיריית תל אביב-יפו בפורומים העוסקים בהתוויית מדיניות וקביעת תהליכים ברמה הארצית.



81. במצב הקיים שבו המידע על הקשיש מרוכז בתיק ממוחשב ובנוסף בתיק פיזי, נוצר כפל תיקים, כאשר בכל תיק מידע מסוג אחר: בתיק הפיזי נכללים מסמכים אשר לא ניתן לצרף למערכת הממוחשבת בגלל אילוצים טכניים, אך יחד עם זאת, התיק הפיזי אינו כולל את כל המידע הקיים בתיק הממוחשב. הביקורת סבורה כי ניהול כפל תיקים יוצר סירבול מיותר.
82. הדרכת עובד הסמך המקצועי הינה באחריות העובד הסוציאלי במחלקה לשירותים חברתיים המטפל בזקן. עובד סמך מקצועי לקשיש אמור לקבל הכשרה בסיסית אשר תתמקד במיומנויות הנוגעות לתפקיד זה על ידי הארגון נותן השירות. הביקורת סבורה כי נדרש תהליך מוסדר של הכשרות ודיווח בין הספק נותן השירות לבין גורמי מטה.
83. עזרות כלכליות לקשיש ניתנות במימון של עיריית תל אביב-יפו ומשרד הרווחה. קיימות 3 סוגי עזרות כלכליות: עזרות כלכליות, עזרות הקשורות בסידורים בקהילה ומחוץ לקהילה ועזרות של סמך מקצועי. כל העזרות הכלכליות הניתנות באמצעות מערכת מת"ס וכל עזרות הסמך המקצועי ממוחשבות אולם עזרות הקשורות בסידורים בקהילה ובסידורים מחוץ לקהילה אינן ממוחשבות וזאת למרות שחשוב ותייעוד כל העזרות הכלכליות הניתנות לקשיש מאפשר ניהול מדויק ומהימן יותר של העזרות הכלכליות הניתנות.
84. לרשותם של קשישים אשר קיבלו אישור לקבלת סיוע כספי מאגר ספקים, המאושר על ידי העירייה לצורך קבלת העזרה הכלכלית. מאגר ספקים זה גובש לפני שנים רבות ולא נעשה מכרז ו/או פורסם קול קורא לספקים לקחת חלק במאגר הספקים ומצב זה אינו ראוי לדעת הביקורת.

קהילות תומכות

85. משרד הרווחה מפעיל את תכנית קהילה תומכת המציעה שירותי סיוע לאזרח ותיק הגר בביתו ומעוניין להמשיך ולחיות בביתו. מבדיקת הביקורת עולה כי אין אחידות בהגדרות שמות הקהילות בין המידע שנמסר לביקורת, ספר התקציב ו/או דוחות הפעילות והדבר מקשה על ביצוע מעקב ובקרה אחר היקפי הפעילות המבוצעים בפועל.
86. הנחיות משרד הרווחה דורשות מינימום של 200 בתי אב בכל קהילה, אך למרות זאת שתי קהילות בעיר אינן מגיעות לסף זה וכוללות פחות מ- 200 בתי אב.
87. הקהילות מופעלות על ידי ספקים שונים וקיימת שונות בדרישות החוזה בקהילות השונות בהיקף ובסוג כח האדם המועסק בכל קהילה. במקרים בהם החוזה בין העירייה לבין הספק נותן השירות נתחם לפני 1.1.2013 (מועד תחולת הוראות התע"ס המעודכנות בנושא) הוא אינו עומד בדרישות הנחיות התע"ס החדשות. לדעת הביקורת מצב שבו החוזים אינם אחידים ו/או אינם עומדים בדרישות התע"ס אינו ראוי וזאת למרות שהחוזה נתחם לפני מועד תחולת הוראות התע"ס.
88. בהוראות התע"ס נקבע כי יש להגדיר דרכים לגיוס מתנדבים, פעילים ומשאבים לטובת הקהילה התומכת וחבריה. הביקורת מצאה כי גיוס מתנדבים לוקה בחסר ורק בשתי קהילות מופעלים מתנדבים.



89. הוראות התע"ס לגבי שיחוף זקנים ביישוב ונציגי חברי הקהילה התומכת בועדות ההיגוי לא יושמו במסגרת הפעילות של הקהילות התומכות.
90. בישיבות ועדות ההיגוי של הקהילות התומכות לא נוכחים כל בעלי התפקידים כנדרש בהוראות ולא נעשה רישום מסודר של תפקידי הנוכחים/הנעדרים מהישיבות.
91. על פי הוראות התע"ס על ועדת היגוי לפעול להנעת שיווק התכנית על פי תכנית שיווק ומעקב אחר הצטרפות וגיוס חברים בהתמדה. אולם בפועל אין תכנית שיווקית לקהילות התומכות וזאת למרות שהדבר מוגדר כחלק מדרישות התע"ס. לדעת הביקורת נושא השיווק הוא מהותי להמשך קיומן של הקהילות ולהגדלת מספר החברים בהם.
92. קיימת שונות בין הדיווח בדוח הנתונים השנתי של המינהל בנוגע לקהילות התומכות לבין המידע שנאסף מבעלי תפקידים בתחום, ולמעשה לא ניתן לבצע בקרה ניהולית על הנושא.
93. במתקנים של שירותי הרווחה מופעלות 'פינות חמות' על ידי עובדות עירייה והן מתוקצבות על בסיס תקציב שנתי. אין בידי הנהלת התחום דוח תשלומים ולא מתבצעת על ידי המטה בקרה תקציבית.
94. דברי הסבר להצעת התקציב 2015 בנושא הקהילות התומכות לא מדוייקים בנושאים הקשורים להיקף התקציב, היקף המועדונים, תחומי הפעילות, היקף ההשתתפות של משרד הרווחה ועוד.

ייעוץ משפטי- יד ריבה

95. דיווחים לגבי היקף וסוג הייעוץ המשפטי הניתן לקשישים באמצעות יד ריבה, נעשים מבלי שיהיה מקור נוסף להשוואה של הנתונים המדווחים וזאת משום שהאגפים לא מדווחים במקביל על הפניות המועברות על ידם לטיפול יד ריבה ולמעשה לא ניתן לבצע בקרה על רמת הדיוק והמהימנות של הנתונים הנמסרים.

המלצות

96. לאור ההבדלים שנמצאו במספרם הממוצע, של בתי האב המטופלים על ידי כל עובד סוציאלי, באגפים השונים, הביקורת ממליצה לבחון את אופן חלוקת התקנים בין האגפים ולפעול להשוואת עומסים בין העובדים הסוציאליים באגפים השונים.
97. הביקורת סבורה שיש להגדיר מספר אופטימלי/מקסימאלי של תיקים/בתי אב בהתאם לדרישות התפקיד והמקצוע. הביקורת ממליצה כי הנהלת המנהל והתחום יגדירו מדדים אובייקטיביים שיסייעו בקביעת היקף התיקים המומלץ לכל עובד סוציאלי.
98. תפקיד מרכז תחום זקנה באגפים הוא חיוני ולכן על הנהלת התחום לבחון אפשרות למנות באגף מרכז-צפון גורם מטעם המטה/מטעם אגף אחר במינהל, כאחראי על תפקידי ראש תחום לנושא זקנה, על מנת לתת מענה לצרכי האגף בנושא זה.
99. יש לערוך תיקונים בדברי ההסבר לספר התקציב בנושא התקינה והתפקידים במטה התחום.
100. לאור חשיבותו של תפקיד ראש הצוות במחלקות, כגורם מנהל ומקצועי, הביקורת ממליצה לבנות מערך הדרכה ייעודי ומוסדר לראשי צוותים חדשים ולראשי צוותים וותיקים.



101. כחלק מתהליך הבחינה וההגדרה של תהליכי הבקרה והפיקוח של עובדי השטח, הביקורת ממליצה לפעול להגדרת תהליכי הבקרה והפיקוח הנדרשים ממטה התחום ביחס לעובדי השטח בנושאים שונים כגון: על אילו תחומים יש לבצע בקרה, על ידי מי, באילו אמצעים וכו'.
102. לאור חשיבותו הרבה של חוק ביטוח סיעוד בעבודת העובד הסוציאלי מומלץ לתת מענה מערכתי להדרכה ולתמיכה מקצועית בחוק, כלומר להגדיר גורם אחראי ברמת המטה לנושא זה.
103. עקב מספרם הגדול של הפרויקטים הנמצאים באחריותה של מנהלת התחום, מומלץ לבצע בחינה מחודשת של חלוקת העבודה במטה התחום באופן שיאפשר למנהלת לטפל אך ורק בפרויקטים שבהם ניהולה חיוני.
104. לאור העובדה כי ללמידה ולהתמקצעות העובדים הסוציאליים קיימת חשיבות רבה, מומלץ להגדיר תהליך הכשרה מתמשך לעובדים הסוציאליים.
105. בתחום הזקנה פועלים פורומים מקצועיים שונים, שבהם נדרש ייצוג לאנשי המקצוע של עיריית תל אביב יפו. לפיכך, מומלץ לבצע בחינה מחדש של הפורומים/מסגרות מקצועיות אלו ולהגדיר את הגורם הרלוונטי לייצוג העירייה בהם.
106. לאור העובדה כי קיימת מערכת כפולה של תיקים (פיזי וממוחשב) המלצת הביקורת להנהלת המינהל לצמצם את הצורך בתיקים פיזיים, כלומר לקדם יישום טכנולוגי במערכת המנל"ר אשר יאפשר תיעוד גם של נתונים סרוקים.
107. לדעת הביקורת על הנהלת התחום לבסס תהליך מוסדר של הכשרות עובד הסמך ולבסס דרכי דיווח על תהליכי ההכשרה המבוצעים על ידי הספק נותן השירות.
108. לאור העובדה כי לא כל העזרות הכלכליות מוחשבו, הביקורת סבורה כי על הנהלת המנהל לפעול להפיכת כל העזרות הכלכליות לקשיש לממוחשבות.
109. על הנהלת התחום לפעול לעדכון מאגר הספקים לרכישת מוצרים (עזרות כלכליות חד פעמיות) על ידי פרסום קול קורא לספקים לקחת חלק במאגר הספקים.

קהילות תומכות

110. לאור השונות הקיימת בין שמות הקהילות בדיווחים ובמסמכים השונים, על הנהלת התחום ליצור אחידות בהגדרות שמות הקהילות בכל המסמכים וכלי התיעוד של התחום, על מנת שניתן יהיה לבקר ולפקח על הנעשה בתחום.
111. יש לבחון את הסיבות שהביאו לפתיחת קהילות תומכות הכוללות פחות מ- 200 בתי אב ולשקול את כדאיות המשך ההפעלה שלהם, על בסיס קריטריונים מקצועיים, אחידים ושקופים.
112. בחוזים החדשים אשר נחתמים עם ספקים, לצורך תפעול הקהילות התומכות, יש להקפיד על אחידות בחוזים עם ספקים ועל הדרישות מכל אחד מהם. יש לוודא כי כל הדרישות מותאמות לדרישות התע"ס.
113. יש להסדיר את כל התחום של גיוס מתנדבים לקהילות: להגדיר מטרות מדידות, לוחות זמנים ליישום, גורם אחראי וכו'.



114. על פי הנחיות התע"ס, ועדות ההיגוי של הקהילות התומכות צריכות לכלול את נציגי הזקנים ביישוב ונציגי חברי הקהילה התומכת, לאחר הקמתה. ועדות אלו מתכנסות אולם לא לוקחים בהם חלק נציגי הזקנים ביישוב ונציגי חברי הקהילה התומכת. על הנהלת התחום לבצע בקרה על נושא זה ולפעול לשינוי המצב הקיים.
115. על הנהלת התחום לבצע בקרה על הנוכחים בוועדות ההיגוי על מנת לוודא כי כל בעלי התפקידים שהוגדרו בהוראות התע"ס ייקחו בהם חלק כנדרש. יש להקפיד על ביצוע רישום מסודר של הנוכחים והנעדרים מהישיבות.
116. על הנהלת התחום להגדיר תכנית שיווקית לקהילות התומכות כמחויב בדרישות התע"ס.
117. על הנהלת התחום לבצע בקרה ניהולית אחר פעילות הפינות החמות ולתעד את הפעילות והתקציב של כל הפינות החמות.
118. יש ליצור רשימה אחת מעודכנת של כל הקהילות התומכות.
119. יש לערוך בקרות על הפעילות והתקציב השנתי המוענק לקהילות.
120. על הנהלת התחום לערוך את דברי הסבר להצעת התקציב החל משנת הכספים 2017 בהתאם לשינויים שחלו בתחום הקהילות התומכות.

ייעוץ משפטי - יד ריבה

121. על הנהלת התחום לקבל דיווחים מאנשי השטח לגבי פניות המועברות אליהם לטיפול, לצורך ביצוע השוואה עם הנתונים הנמסרים מיד ריבה.