



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

ניתוח הצעת תקציב משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנות הכספים 2011-2012

מוגש לוועדת הכספים

י"ד בכסלו תשע"א

21 בנובמבר 2010

כתיבה: תמיר אגמון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6016 649 - 02

פקס: 6103 649 - 02

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה מוגש לוועדת הכספים של הכנסת לקראת ישיבתה ב-22 בנובמבר 2010 בנושא ביצוע תקציב משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנות הכספים 2011-2012. במסמך מוצגים נתונים על תקציב המשרד, וכן מוצגות סוגיות על ילדים ובני נוער בסיכון והמחסור בעובדים סוציאליים ברשויות המקומיות.

1. תקציב משרד הרווחה והשירותים החברתיים

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן המשרד) עוסק בהגנה, בסיוע ובשיקום של יחידים ושל משפחות הנתונים במשבר זמני או מתמשך כתוצאה מסיבות שונות, לרבות מוגבלות, גיל, מין, הדרה חברתית, אבטלה, עוני ואפליה. המשרד קבע לעצמו יעדים המרכזיים לשנות התקציב 2011-2012:

- **ילדים בסיכון** - טיפול בילדים בסיכון ויישום מסקנות הוועדה הציבורית לילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה (ועדת שמיד), בד בבד עם המשך יישום התוכנית "עם הפנים לקהילה";
- **שיפור השירות** – השיפור נעשה באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות;
- **קידום תעסוקתי לאוכלוסיות חלשות**, כגון אנשים עם מוגבלויות או אוכלוסיות חלשות אחרות;
- **פתרונות קהילתיים** כתחליף לפתרונות חוץ ביתיים;
- **תופעת האלימות** - התמודדות עם התופעה באמצעות טיפול קהילתי וחוץ ביתי.

טבלה 1 להלן מציגה נתונים אודות ביצוע תקציב משרד הרווחה והשירותים החברתיים בשנים 2009 ו-2010 ואת הצעת התקציב המקורי לשנים 2011 ו-2012.

טבלה 1: תקציב ברוטו משרד הרווחה והשירותים החברתיים (במיליוני ₪)¹

2012	2011	2010				2009				שם תחום הפעולה (מס')
		שיעור	ביצוע*	מאושר	מקורי	שיעור	ביצוע	מאושר	מקורי	
355	339	71.9%	374	520	330	70.2%	362	515	338	תחום פעולה כללי (2301)
839	792	82.6%	643	779	741	93.2%	688	738	709	אגף השיקום (2306)
1,714	1,630	91.1%	1,430	1,571	1,502	96.1%	1,485	1,546	1,433	אגף לטיפול באדם המפגר (2308)
153	98	0.0%		132	133		-	-	126	רזרבה להתייקרויות (2309)
2,697	2,564	79.3%	2,075	2,618	2,415	88.3%	2,186	2,475	2,290	שירותים אישיים וחברתיים (2310)
452	423	66.9%	290	434	366	79.2%	305	386	345	נוער צעירים ושירותי (2311)
48	43	37.6%	27	71	39	34.9%	27	76	37	תמיכה בפיתוח (2312)
6,258	5,890	79.0%	4,839	6,124	5,525	88.1%	5,054	5,737	5,278	סך תקציב משרד הרווחה (23)

* שיעור ביצוע לשנת 2010 - עד חודש נובמבר.

מהנתונים עולה כי התקציב המקורי ברוטו של המשרד בשנת 2009 עמד על כ-5,278 מיליוני ₪, התקציב המאושר עמד על 5,737 מיליוני ש"ח ותקציב הביצוע עמד על 5,054 מיליוני ₪. שיעור הביצוע של המשרד בשנת 2009 עמד על 88.1%. יחד עם זאת, בשנת 2009 עבר תקציב עודפים מחויבים בסך של 529.2 מיליוני ₪ לשנת 2010, ועל-כן שיעור הביצוע כולל עודפים מחויבים עומד על 97.3%².

¹ נתוני תקציב 2009-10: אגף החשב הכללי במשרד האוצר. נתוני הצעות התקציב לשנים 2011 ו-2012: מערכת השאילתות לתקציב המדינה, משרד האוצר. נתוני ביצוע התקציב נכונים לחודש נובמבר 2010. נתוני ביצוע לא כוללים עודפים מחויבים.

² משרד האוצר, החשב הכללי, [דוחות על ביצוע תקציב 2009](#), עמוד 7.



התקציב המקורי לשנת 2010 עומד על כ-5,525 מיליוני ₪, התקציב המאושר עומד על כ-6,124 מיליוני ₪, ותקציב הביצוע על 4,839 מיליוני ₪ (נכון לחודש נובמבר 2010) - **שיעור ניצול של 79.0%**. שיעור הניצול מתוך התקציב המקורי עומד על 87.6%. הצעת התקציב המקורי לשנת 2011 הינה **5,890 מיליוני ₪**, גידול של 6.6% לעומת התקציב המקורי בשנת 2010. הצעת התקציב המקורי לשנת 2012 עומדת על **6,258 מיליוני ₪**, גידול של כ-6.2% לעומת הצעת התקציב בשנת 2011 ושל 13.3% לעומת התקציב המקורי בשנת 2010.

2. מצב העוני בישראל

מצב העוני במדינת ישראל החריף במהלך שנת 2009, הן של משפחות, הן של יחידים והן של ילדים. בשנת 2009 היו בישראל 435.1 אלף משפחות עניות, שבהן חיו כ-1.77 מיליון נפשות, מהן כ-850 אלף ילדים. שיעור המשפחות העניות עמד ב-2009 על 20.5% לעומת 19.9% בשנת 2008, וזאת בניגוד למגמת היציבות בתחולת העוני שהסתמנה בשנים 2007 ו-2008. שיעור הנפשות החיות במשפחות עניות עלה מ-23.7% בשנת 2008 ל-25% בשנת 2009. שיעור הילדים העניים עלה מ-34% בשנת 2008 ל-36.3% בשנת 2009. מדד ג'יני לבדיקת אי השוויון בהתחלקות ההכנסות לשנת 2009 מלמד אף הוא על החמרת מצב העוני בין השנים 2008 ו-2009.³

העלייה בתחולת העוני משקפת את המשבר הכלכלי במשק אשר החל בסוף שנת 2008.⁴ בנוסף, בשנים האחרונות מסתמן גידול בכמות העובדים העניים - תחולת העוני בקרב משקי בית עם מפרנס אחד גדלה מ-22% בשנת 1997 ל-37% בשנת 2008. במקביל, אחוז הנפשות במשקי הבית בהם יש מפרנס אחד מסך העניים גדל מ-43% בשנת 1997 ל-50% בשנת 2008. יחד עם זאת, **בקרב משפחות עם שני מפרנסים תחולת העוני ירדה בעשור האחרון** - מ-10% בשנת 1997 ל-5% בשנת 2008, ובמקביל גם משקלם בסך העניים ירד מ-29% בשנת 1997 ל-10%.⁵

3. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות

3.1 מימון המחלקות לשירותים חברתיים

פעילות משרד הרווחה והשירותים החברתיים בקרב האוכלוסיות השונות נעשית **בעיקר באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים** (להלן מש"חים) ברשויות המקומיות, המהוות נדבך מרכזי בשירותים החברתיים במדינת ישראל. המשרד משלם 75% מתקציב המש"חים והרשות המקומית משלמת את יתרת ה-25% (matching). תקציב ההעברות של המשרד לרשויות המקומיות עמד בשנת 2009 על כ-4.01 מיליארדי ₪ לעומת ביצוע בפועל שעמד על סך של כ-3.96 מיליארדי ₪. מכאן, ששיעור הניצול עמד על כ-98.8%.⁶

שיטת זו מביאה בפועל **לחוסר שוויון** בהקצאת משאבים לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות השונות, שכן רשויות מקומיות הממוקמות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים מקצות סכום גבוה יותר בהשוואה לרשויות מקומיות הממוקמות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים.

שר הרווחה והשירותים החברתיים ומנכ"ל המשרד, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, החליטו כי בשל מצבן של המש"חים ברבות מהרשויות המקומיות והשינויים שחלו בשירותי הרווחה בעשורים האחרונים, יש לבחון מחדש את עבודת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. **לצורך כך הוקמה ועדה, בראשות יקותיאל צבע, מנהל האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד, ובהשתתפות מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים, נציגי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ונציגים מהאקדמיה (להלן הוועדה)**, במטרה להעריך את צרכי כוח

³ המוסד לביטוח לאומי, **מימדי העוני והפערים החברתיים – דוח לשנת 2009**, נובמבר 2010.

⁴ בנק ישראל, דוח שנתי 2009, **פרק ח' – סוגיות במדיניות הרווחה**, אפריל 2010.

⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תיאור וניתוח הגידול בכמות העובדים העניים**, כתבה: אילנית בר, אוקטובר 2010.

⁶ התקציב מתפרסם על פני תקנות רבות בתקציב המשרד. גב' גלית רייכמן-מימון, אגף בכיר לתקצוב וכלכלה במשרד הרווחה, דוא"ל, 18 בנובמבר 2010.



האדם לפי התקינה, לשנות את מערך העבודה במש"חים ואת צורת עבודתן. הוועדה הגישה דוח סופי **בחודש פברואר 2010**, ובו הוצעו, בין השאר: ⁷

שיעור השתתפות: שמירה על שיעור השתתפות אחיד של המשרד בהקצאות לרשויות המקומיות. אולם, במקרים מסוימים המשרד ינהיג תקצוב דיפרנציאלי לרשויות, לפי מיקומן באשכול החברתי-כלכלי (סוגיית המעבר לשיטת תקצוב דיפרנציאלי כוללת, היתה במחלוקת בין חברי הוועדה).

תקציב גמיש: קביעת כללים אשר יביאו להרחבת שיקול הדעת של המחלקות לשירותים חברתיים בשימוש בתקציב הניתן להם על-ידי המשרד.

3.2. מחסור בעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים⁸

בחודש ינואר 2008 הכריזו הסתדרות העובדים החדשה ואיגוד העובדים הסוציאליים על סכסוך עבודה בטענה שהיקף כוח-האדם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות אינו תואם את היקף העבודה במחלקות אלה, והעובדים הסוציאליים כורעים תחת העומס.

ישנה נוסחה להקצאת כוח-אדם בין המשרד לבין המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שעל פיה מחולק מספר נתון של תקנים, כפי שנקבע בתקציב השנתי. מהמשרד נמסר כי **על-פי הנוסחה היו חסרים 212.65 תקני כוח-אדם במחלקות לשירותים חברתיים**.⁹

בדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת¹⁰ העלתה כי הנוסחה להקצאת כוח-אדם אינה מביאה בחשבון את היקף הצרכים בפועל ואת עומס העבודה המוטל על העובדים הסוציאליים. על-פי משרד הרווחה, מאומדנים ראשוניים – המבוססים על בחינת שטח ולא על מחקר מעמיק – של עומסי העבודה במחלקות לשירותים חברתיים, עולה כי במחלקות אלה היו חסרים כ-1,000 תקנים.

בחודש מאי 2008 מסר משרד הרווחה והשירותים החברתיים למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי בשיחות בין המשרד לאיגוד העובדים הסוציאליים גובשה **תוכנית חומש**, שעיקרה הוספת כוח-אדם למחלקות לשירותים חברתיים בהדרגה, במשך חמש שנים. **המלצת המשרד היא שבכל שנה ייקלטו כ-200 עובדים חדשים, כלומר סך-הכול ייקלטו כ-1,000 עובדים**.

בשנים 2008 ו-2009 נקלטו **221 תקנים של עובדים סוציאליים** ברשויות המקומיות. בשנת התקציב 2010 לא ניתנו תוספת תקנים. בהצעת התקציב לשנים 2011-2012 ישנם **125 תקנים עבור כל אחת מהשנים**, בתלות ביישום הרפורמה במש"חים שברשויות המקומיות (ראו להלן).¹¹ לסיכום, **תוספת התקנים הכוללת מהווה כ-47% מהמחסור עליו הצביע המשרד בחודש מאי 2008**.

הוועדה בראשות יקותיאל צבע (ראו לעיל) מצאה כי בשל העומס הרב הנופל על כתפי העובדים הסוציאליים רק חלק מהנוזקים זוכים לקבל את השירותים הנדרשים. הוועדה המליצה על השינויים הבאים:¹²

⁷ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, **דן וחשבון – הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים**, פברואר 2010.

⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **המחסור בעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות**, כתיבה שלי לוי, 25 במאי 2008.

⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **ביצוע תקציב ומדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים לשנות הכספים 2009-2010**, תמיר אגמון, פברואר 2010; מר חנון פריצקי, מנהל אגף בכיר לתקצוב וכלכלה במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 21 בנובמבר 2010.

¹⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **המחסור בעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות**, כתיבה שלי לוי, 25 במאי 2008.

¹¹ מר חנון פריצקי, מנהל אגף בכיר לתקצוב וכלכלה במשרד הרווחה, דוא"ל, 21 בנובמבר 2010.

¹² משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, **דן וחשבון – הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים**, פברואר 2010.



תקינת כוח-אדם: תקינה והערכת צרכי כוח האדם של בעלי התפקידים השונים במש"חים על-ידי המשרד, לרבות קביעת עומס מרבי לכל תפקיד;

הקצאת כוח-אדם: בחינה מחדש של הנוסחאות להקצאת כוח אדם במש"חים, לרבות בחינת הקצאת תפקידים חדשים כגון משפטן, כלכלן, עובד אמ"ת (איסוף מידע, תכנון והערכה), עובד האחראי על פיתוח מקצועי של העובדים ועובד העוסק בקשרי חוץ (כולל גיוס משאבים).

"צביעת" משרות: המשרד יאפשר למנהל המש"ח לקבוע את תפקידי העובדים, בניגוד למצב כיום. ממצאי הוועדה העלו כי:

- בשנת 2008 גדל מספר התקנים של עובדים סוציאליים ב-16% לעומת שנת 2000, שיעור דומה לגידול שחל באוכלוסייה בשנים אלה, בעוד שמספר הפרטים המוכרים למש"חים גדל ב-29% בשנים אלו;
- קיים מחסור בחוקרי ילדים.¹³ נכון לחודש מאי 2010 יש למשרד 57.125 תקנים לחוקרי ילדים, ו-48.125 מהם מאוישים ב-59 חוקרים. בשל המחסור בתקנים, ילדים עלולים להמתין לחקירה של חוקר ילדים חודשים אחדים. בסוף חודש מרס 2010 המתינו לחקירה 1,212 ילדים, ובהם 250 ילדים נפגעי עבירות מין ו-110 בעלי מוגבלות.¹⁴

לטענת איגוד העובדים הסוציאליים, המאפיינים של העבודה הסוציאלית, כגון: שכר נמוך, שעות עבודה ארוכות, קידום מוגבל בעבודה, חוסר ביטחון תעסוקתי, ביורוקרטיה ומעורבות רגשית גבוהה כלפי המטופלים, גורמים לעומס ולחץ ולשחיקה. שחיקה זו מתבטאת בתשישות נפשית ובירידה ביכולת התפקודית של העובדים הסוציאליים.¹⁵

יש לציין כי בתחום פעולה **שירותים אישיים וחברתיים** (2310) המיועד למימון השתתפות בתשלום שכר עובדי לשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, היה בשנת 2010 תת-ביצוע בסך של **כ-543 מיליון** ₪ (79.3% - תקציב מאושר של **כ-2,618 מיליון** ₪ לעומת תקציב ביצוע של **כ-2,075 מיליון** ₪ (נכון לחודש נובמבר 2010).

3.3. הוצאות שכר של העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים

טבלה 2 להלן מציגה את הוצאות השכר של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות בשנים 2009 ו-2010.

טבלה 2: הוצאות השכר של העובדים הסוציאליים במש"חים בשנים 2009-2012 (מיליוני ₪)¹⁶

2010	2009	תקציב
474.4	440.3	תקציב מקורי
473	439.7	תקציב ביצוע
99.7%	99.9%	שיעור ניצול

מהנתונים בטבלה עולה כי שיעור הניצול בפועל בשנים 2009 ו-2010 היה גבוה (99.9% ו-99.7%, בהתאמה). לפי אומדן של היחידה להקצאה ותקצוב שכר של עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות במשרד, תקציב הביצוע

¹³ החוקרים הם עובדים סוציאליים שקיבלו הכשרה מיוחדת.

¹⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **המחסור בחוקרי ילדים במשרד הרווחה**, כתבה: אתי וייסבלאי, מאי 2010.

¹⁵ עו"ס מעין סימון, ועדת מדיניות, איגוד העובדים הסוציאליים (ורכות מרכז סיוע, אגף הרווחה, עיריית ירושלים), **העבודה הסוציאלית: מקצוע במשבר**, דוא"ל, 18 בנובמבר 2010.

¹⁶ גבי אריאלה עטיה, היחידה להקצאה ותקצוב שכר של עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 18 בנובמבר 2010. הוצאות שכר אלו מצויות במספר תקנות, התקנה המרכזית היא: 23101341 וההתקנות הנוספות הן: 23101350, 23101355, 23101361 ועוד.



של שכר העובדים הסוציאליים לשנת 2011 נאמד בכ-516 מיליוני ובשנת 2012 על 560 מיליוני ש"ח. טבלה 3 להלן מציגה את שכר העובדים הסוציאליים בשנת 2009.

טבלה 3: שכר העובדים הסוציאליים (נח) ומספר המשרות בשנת 2009¹⁷

משרד/רשות במגזר הציבורי	עובדים	משרות	שכר ממוצע	הפרש ב-%	שכר חציוני
רשויות מקומיות	5,640	4,404	10,500		
שירות המדינה	1,560	1,316	10,792	3%	9,363
המוסד לביטוח לאומי	225	224	18,613	77%	
משרד הביטחון		131	21,205	102%	18,039
סך הכול		6,075			

מנתוני השכר בטבלה עולה כי שכר העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות הוא הנמוך ביותר מבין עובדים אלו במגזר הציבורי (יש לציין כי בעמותות השכר אף נמוך יותר). השכר החציוני נמוך יותר, דבר המעיד ששכרם של רוב העובדים הסוציאליים נמוך יותר מהשכר הממוצע. כמו כן, **השכר הממוצע של עובדים סוציאליים במשרד הביטחון ובמוסד לביטוח לאומי גבוה בשיעור של 102% ו-77%**, בהתאמה, לעומת השכר הממוצע של עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות.

לדברי אגף הממונה על השכר במשרד האוצר, **השכר ההתחלתי של עו"ס עומד על 4,500-5,500 ₪** (ברוטו) וקיימת שונות בשכר העובדים הסוציאליים בהתאם לוותק ולהיקף המשרה. ככל שהוותק בעבודה הוא גדול יותר, כך גם עולה השכר ומתקרב לממוצע, ואף עובר אותו (כמו, למשל, שכר מנהלים במשרד הרווחה). יחד עם זאת, בדיקה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת במחלקה לשירותים חברתיים בירושלים העלתה כי גם לאחר יותר מ-5 שנות עבודה, **שכר העובדים הסוציאליים עדיין נמוך יחסית**.¹⁸

כאמור, לפי שיטת ה-matching, המשרד משלם 75% מהשכר של העובדים הסוציאליים במש"חים המצויים בתקנים שהמשרד הקציב, ולפי הסכמי השכר בלבד, ולא לפי התשלומים בפועל. המשרד מעביר לרשות המקומית את שכר העובדים הסוציאליים במשק:¹⁹

- עבור התקנים המוקצים על ידי המשרד בלבד (אם הרשות מוסיפה תקנים משלה, הדבר יבוא על חשבונה);
- על פי הסכמי השכר במשק;
- על פי המבנה הארגוני המאושר על ידי המשרד;
- על פי ההסדרים הקיימים, כלומר, 75% מהשכר המושג על כל שלושת הסעיפים הקודמים (ה-matching).

4. ילדים ובני נוער בסיכון²⁰

בשנת 2010 הקצתה הממשלה תוספות תקציביות עבור טיפול בילדים ובנוער בסיכון בסך של 30 מיליוני ₪, 46.2 מיליוני ₪ בשנת 2011 ו-53.2 מיליוני ₪ בשנת 2012.²¹

¹⁷ מר יוסי כהן, המשנה לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, שיחת טלפון, 21 בנובמבר 2010. **שכר ברוטו כולל** שווה לסכום של השכר המשולב ותוספות שכר (כגון: שעות נוספות, פרמיות, החזר הוצאות, תוספת כוונות, תשלומים שנתיים ועוד).

¹⁸ עו"ס מעין סימון, ועדת מדיניות, איגוד העובדים הסוציאליים (ורכות מרכז סיוע, אגף הרווחה, עיריית ירושלים), **העבודה הסוציאלית: מקצוע במשבר**, דוא"ל, 18 בנובמבר 2010.

¹⁹ גבי אהובה קרקובר, מנהלת היחידה להקצאה ותקצוב שכר של עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות, משרד הרווחה, שיחת טלפון, 18 בנובמבר 2010.

²⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **סוגיות מרכזיות בעבודת הוועדה לזכויות הילד**, כתיבה: אתי וייסבלאי, מרס 2009.



על-פי הערכות, בישראל חיים יותר מ-330,000 ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה. בשנת 2003 הוקמה הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה בראשות פרופ' הלל שמיד (להלן: הוועדה). הוועדה הגישה את המלצותיה לממשלה במרס 2006. בספטמבר 2006 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות הוועדה ולפעול ליישומן (החלטת ממשלה מס' 477).²²

על פקידי הסעד לחוק הנוער מוטלת אחריות רבה, בכלל, ובדיווחים על עבירות מין בילדים, בפרט. פקידי הסעד בלשכות הרווחה המקומיות מקבלים בעצמם את מרבית הפניות לפי חובת הדיווח, עורכים בדיקה ראשונית ומחליטים על המשך הטיפול, ובכלל זה מחליטים אם המקרה מצדיק פנייה למשטרה. לפי אומדנים, כ-60% מן הפניות לפקידי הסעד אינן מגיעות למשטרה מסיבות שונות ובהן: אי-נכונות של המשפחה להגיש תלונה במשטרה במקרה של פגיעה על ידי זר, גיל צעיר של הפוגע ומקרים שוועדת פטור אישרה להימנע מדיווח למשטרה. **הטיפול בפניות לפי חובת הדיווח גוזל חלק גדול מזמנם של פקידי הסעד, מקשה עליהם את עבודתם השוטפת וגורם לכך שהם עוסקים בעיקר במשימות חירום – "כיבוי שרפות"**. ייתכן כי מן הראוי לשקול שינוי מבני שבמסגרתו יוקם מנגנון שתפקידו לקבל ולסנן דיווחים ראשוניים על פגיעה בילדים.²³

בנובמבר 2007, לאחר עבודת מטה במשרד ראש הממשלה, פורסמה התוכנית הלאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה (להלן: התוכנית), שהסתמכה על המלצות הוועדה. בתוכנית שותפים כל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר (משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות, המשרד לקליטת עלייה, המשרד לביטחון הפנים, משרד התמ"ת ומשרד ראש הממשלה), הרשויות המקומיות וגורמים וולונטריים וקהילתיים. במסגרת התוכנית נקבעה לראשונה הגדרה מוסכמת לילדים ובני נוער בסיכון.²⁴

האחריות לטיפול בילדים ובני הנוער בסיכון במסגרת התוכנית נחלקת בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. המדינה אחראית לקביעת מדיניות, להקצאת משאבים ולבקרה, והביצוע נתון בידיהן של הרשויות המקומיות. ברמה הארצית התוכנית מנוהלת באמצעות ועדת מנכ"לים בין-משרדית, המשמשת ועדת היגוי עליונה של התוכנית, ומינהלת התוכנית במשרד הרווחה, שבמסגרתה פועלת מינהלת "התחלה טובה" לגיל הרך. בכל מחוז ממונה מנהל האחראי לקשר בין הממשלה לרשויות המקומיות.

67 יישובים נבחרו ליישום שלב א' של התוכנית – 33 יישובים יהודיים, 26 יישובים ערביים ו-8 יישובים מעורבים. ברשויות אלו חיים על-פי אומדן כ-145,000 ילדים ובני-נוער בסיכון, כ-12% מהם עולים, כ-31% – ערבים וכ-13% חיים ביישובים או בשכונות שרוב תושביהם חרדים.²⁵ היישובים שנבחרו להשתתף בתוכנית מחויבים לעמוד בתנאים מסוימים. מוקם בהם מטה יישובי לילדים ונוער בסיכון וממונה מנהל תוכניות לילדים ונוער בסיכון ומנהל לתוכנית "התחלה טובה", שיעבדו בתיאום.

ב-3 בפברואר 2008 פורסמה החלטת ממשלה מס' 3070 שקבעה את התקציבים שיוקצו לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון בשנים 2008-2013. על-פי החלטה זו אמורים להתווסף לבסיס התקציב לצורך טיפול בילדים ובני נוער בסיכון 255 מיליון ש"ח בחמש השנים הבאות. במאי 2009 החליטה הממשלה לתקן את ההחלטה הקודמת, ולשנות את הפריסה התקציבית של התכנית.²⁶ טבלה 4 להלן מסכמת את השינויים בדבר פריסת התכנית לילדים ונוער בסיכון בין שתי החלטות הממשלה.

²¹ מר חנן פריצקי, מנהל אגף בכיר לתקצוב וכלכלה במשרד הרווחה, דוא"ל, 21 בנובמבר 2010.

²² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה: המלצות הוועדה ותהליך יישומן, כתיבה: אתי וייסבלאי, ינואר 2007.

²³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טיפול הרשויות בדיווחים על עבירות מין כנגד ילדים ובני נוער, אתי וייסבלאי, אוגוסט 2010.

²⁴ תוכנית לאומית לטיפול בילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה – ספר הפרויקט, נובמבר 2007.

²⁵ שם.

²⁶ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מס' 212 של הממשלה מ-12 במאי 2009, כניסה בתאריך: 21 בנובמבר, 2010.



טבלה 4: השוואת הפריסה התקציבית של התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון על-פי שתי החלטות

הממשלה האחרונות (במיליוני ₪)

שנה	החלטת ממשלה מפברואר 2008	החלטת ממשלה ממאי 2009
2008	5	
2009	85	45
2010	65	35
2011	35	50
2012	35	55
2013	30	50
2014		15
סך-הכול	255	250

מהנתונים עולה כי פריסת תוספת התקציב הוארכה בשנה רוב התוספת נדחתה מהשנים 2009-2010 לשנים 2011-2013. כמו כן, התקציב בסך 35 מיליוני ש"ח אשר הוקצה בשנת 2010 מורכב מ-30 מיליוני ₪ המועברים לטובת תגבור קהילתי ו-5 מיליוני ₪ המיועדים להגדלת מכסות של ילדים ונוער בסיכון במסגרות חוץ ביתיות. בשנים 2011 ו-2012 **נוספו** ל-35 מיליוני ₪ אלה 15 מיליוני ₪ ו-20 מיליוני ₪, בהתאמה, לטובת התכנית הלאומית לטיפול בילדים בסיכון (תכנית שמיד).²⁷

מסגרות השמה חוץ-ביתית לילדים ולבני-נוער בסיכון מופעלות הן על-ידי המשרד והן באמצעות ארגונים פרטיים וציבוריים, בפקוח המשרד. המסגרות האלה נחלקות לכמה קבוצות: פנימיות, הוסטלים, מעונות משפחתיים, דירות בקהילה, מסגרות להתערבות בזמן משבר ומשפחות אומנה. מספר המתחנכים בכל **פנימייה הוא בין 15 ל-300 ילדים**; **במעונות משפחתיים יש 7-12 ילדים**. רובם בבעלות ציבורית ופרטית וניתן בהם שירות לכל המגזרים: ממלכתי – חילוני או דתי, חרדי, ערבי.²⁸

יש לציין כי בתחום פעולה **נוער צעירים ושירותים** (2311) המיועד למימון שירות לטיפול בצעירים בקהילה, כגון נוער מנותק וחבורות רחוב, היה נכון לחודש נובמבר 2010 תת-ביצוע בסך של **כ-144 מיליון** ₪ (שיעור ניצול של כ-67%) - תקציב מאושר של **כ-434 מיליון** ₪ לעומת תקציב ביצוע של **כ-290 מיליון** ₪.

²⁷ מר חנן פריצקי, מנהל אגף בכיר לתקצוב וכלכלה במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 18 בנובמבר 2010.

²⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, השירותים הניתנים לבוגרי מסגרות השמה חוץ ביתיות, כתבה: מריה רבינוביץ', מרס 2010.

