

האגף לשירותים חברתיים

א. מבוא

1. כללי

1.1 האגף לשירותים חברתיים בעיריית כפר סבא (להלן: "האגף") פועל מכוח חוקי העבודה הסוציאלית (להלן: חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996). אכיפת חוקים אלו והקצאת התקציבים על ידי הממשלה לביצועם, הינם באחריות הבלעדית של משרד העבודה והרווחה (להלן: "המשרד"). עיריית כפר סבא, באמצעות האגף, משמשת זרוע מבצעת של חוקים אלו כ"קבלן מבצע" ומתפקידה לתת מענה לתושבי העיר. פעולותיו של האגף חייבות להיות מאושרות וממוננות על ידי המשרד.

1.2 במסגרת האגף פועלות ארבע מחלקות, כדלהלן:

- מחלקה לשירותים חברתיים מרכז.
- מחלקה לשירותים מרכזיים מזרח.
- מחלקה לטיפול האוכלוסייה המבוגרת.
- מחלקה למשאבי קהילה/התנדבות.

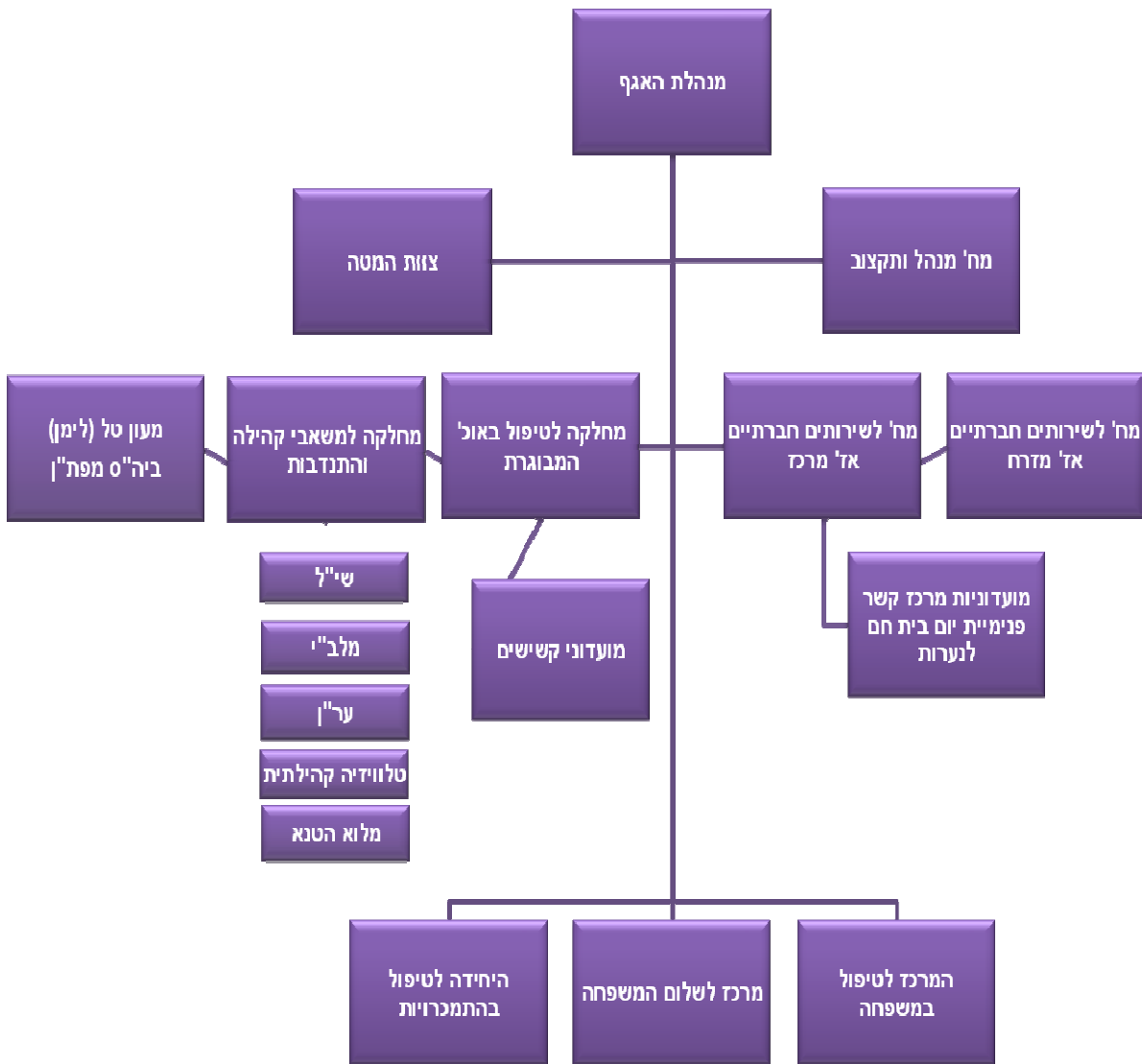
שלושה מרכזים עירוניים, כדלהלן:

- מרכז לשלום המשפחה - מרכז המטפל בנפגעי אלימות.
- מרכז לטיפול במשפחה-שרותי ייעוץ וטיפול לפרטים, זוגות ומשפחות
- יחידה לטיפול בהתמכרויות.

1.3 שירותי הרווחה כוללים את כל שכבות האוכלוסייה על פי חתכים, כדלהלן:

- קשישים
- פרט ומשפחה
- ילד ונוער
- נערות במצוקה
- נפגעי התמכרויות
- אלימות במשפחה
- מפגרים ונכויות פיזיות

1.4 להלן, המבנה הארגוני של האגף כפי שהוא הועבר לביקורת:



(ה) פעילות האגף נחלקת לשלושה מישורים עיקריים :

- **ארגוני- נהלים**, חלוקת עבודה ותפקידים בין עובדי האגף.
- **תקציבי - ניצול** מקסימאלי ועמידה במסגרת התקציב .
- **טיפולי - טיפול** הניתן על ידי העובדים הסוציאליים.

(ו) מטרות הביקורת :

- לבחון את אופן איוש תקני כוח אדם המאושרים לעירייה על ידי המשרד ואופן חלוקת המשרות בהתאם לתיקים המטופלים באגף.
- לבחון את אופן ניהול תקציב הרווחה של העירייה, אופן ההתחשבנות עם המשרד ותהליכי פיקוח ובקרה של האגף במסגרת ההתחשבנות מול המשרד.

2. נתונים מספריים וכמותיים¹

- בשנת 2009 עמד תקציב ההכנסות של האגף עמד על סך של 33,021,900 ₪.
- בשנת 2009 עמד תקציב ההוצאות של האגף על סך של 49,539,599 ₪. על פי החלוקה הבאה:

תקציב הכנסות מאושר- 2009		
שם הסעיף	תקציב משרד הרווחה	תקציב העירייה
מנהל וכוח אדם	4,141,440	5,254,900
רווחת הפרט	697,809	780,900
ילד ונוער	3,772,957	5,641,600
שירותים לזקן	2,453,095	3,185,600
שירותים למפגר	12,226,239	12,605,800
שירותי שיקום	3,666,016	3,693,500
שירותי שיקום	424,100	932,100
עבודה קהילתית	19,000	127,500
שירותים לעולים	729,061	800,000
סה"כ	28,129,717	33,021,900

תקציב הוצאות מאושר-2009		
שם הסעיף	תקציב משרד הרווחה	תקציב העירייה
מינהל רווחה	5,429,336	11,082,700
רווחת פרט ומשפחה	930,413	959,400
שירותים לילד ולנוער	5,030,611	7,088,400
שירותים לזקן	3,171,031	4,900,700
שירותים למפגר	15,733,651	16,877,200
שירותי שיקום	4,888,021	4,995,900
שירותי תיקון	565,466	1,538,899
עבודה קהילתית	25,333	1,021,400
שירותים לעולים	972,082	1,075,000
סה"כ	36,745,944	49,539,599

¹ נתונים מתוך דו"ח ניצול תקציבי של חשבת האגף.

מהנתונים אשר הוצגו לעיל עולה כי ,

- קיים פער בסך 4,892,183 ₪ בין תקציב ההכנסות של האגף לתקציב שהועבר על ידי המשרד בשנת 2009 .
- קיים פער בסך 12,793,655 ₪ בין תקציב ההוצאות של האגף לתקציב שהועבר על ידי המשרד בשנת 2009 .

חשבת האגף מסרה לביקורת כי, הפער שנבע בין תקציב ההכנסות וההוצאות של האגף לתקציב המשרד בהתייחס לשנת 2009, הינו בשל מימון של הוצאות החלות על הרשות בלבד ואין עליהן הכנסות, וכן, בשל חריגות שנבעו מהוצאות שלא נצפו מראש. ההפרש התקציבי ממומן על ידי הרשות.

תגובת מנהלת אגף הרווחה לממצאי הביקורת:

" חלקו של הפער נובע מנושאים שהעירייה מממנת על חשבונה כתקציב התנדבות, רוב ההוצאה של מועדוני קשישים, תחזוקת המבנים, תקציב עזר, ניקיון, כ"א מנהלי שהמשרד לא מממן למשל: מזכירות, עובדות ניקיון, רוב עלות השמירה וכו'. עם זאת יש סכום קטן של כ-500,000 ₪ של הוצאות לא צפויות. ברובן מדובר בסידורים של מפגרים, אוטיסטים, נכים שלא היו צפויים, אך לא ניתן למנוע אותם ואז עלות העירייה שהיא 25% מההוצאה היא בחריגה".

3. רקע חוקי

- א. להלן ההוראות והחוקים החלים על עובדי האגף:
- חוק שירותי הסעד, תשי"ח 1958 (להלן: "חוק שירותי הסעד").
 - חוק העובדים הסוציאליים תשנ"ו-1996 (להלן: חוק העובדים הסוציאליים).

- חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים) תשט"ו-1955 (להלן: "חוק הסעד לסדרי דין").
- חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960 (להלן: "חוק הנוער")
- חוק הסעד (טיפול במפגרים), תשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הסעד לטיפול במפגרים")
- חוק ההגנה על החוסים תשכ"ו - 1966 (להלן: "חוק ההגנה על חוסים").
- תקנון העבודה הסוציאלית (להלן: "תע"ס").
- ה- תע"ס מאגד את ההוראות וההודעות של המנהל הכללי של משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.
- תוקפן החוקי של ההוראות המופיעות בתע"ס הוא מכוח התקנות לחוק שירותי הסעד תקנות ארגון לשכת הסעד התשכ"ד 1963, וכן מכוח תקנות שירות הסעד טיפול בנזקקים התשמ"ו 1986.

4. היקף הביקורת

א. הביקורת בחנה את פעילות המחלקה לשנת 2009 והתייחסה לנושאים הבאים:

- בחינת מבנה מצבת העובדים.
- בחינת אופן חלוקת המשרות באגף.
- בחינת השתלמויות העובדות הסוציאליות באגף.
- בחינת דוחות המועברים מהמשרד.
- בחינה מדגמית של תהליך ההתחשבות עם המשרד.
- בחינת ניהול מעקב תקציבי וניצול סעיפי התקציב.
- בחינת אופן ביצוע הבקרה על החוזרים המועברים מהמשרד.
- התקשרויות עם ספקים במסגרת עבודת עובדת זכאות מחלקתית.

5. מתודולוגיית הביקורת

בעת ביצוע הביקורת התקיימו פגישות והתקבלו נתונים והסברים מבעלי תפקידים שונים באגף, נאספו ונסקרו דוחות ומסמכים רלוונטיים וכן, נערכו בדיקות ומדגמים שונים.

במסגרת הביקורת התקיימו פגישות עם בעלי התפקידים הבאים :

- מנהלת האגף.
- חשבת האגף.
- עובדת זכאות אגפית.
- עובדת זכאות מחלקתית/אזור מרכז.
- מנהלת חשבונות ראשית.

ברצוננו להודות למנהלת האגף, לחשבת האגף, לעובדת זכאות אגפית, לעובדת זכאות מחלקתית/אזור מרכז ולמנהלת החשבונות הראשית על שיתוף הפעולה והסיוע בהכנת דוח זה.

ב. עיקרי הממצאים

1. היקף הביקורת (סעיף 4 א)

הביקורת התמקדה בבדיקתה בנושאים כדלקמן:

- בחינת מבנה מצבת העובדים.
- בחינת אופן חלוקת המשרות באגף.
- בחינת השתלמויות העובדות הסוציאליות באגף.
- בחינת דו"חות המועברים מהמשרד.
- בחינה מדגמית של תהליך ההתחשבות עם המשרד.
- בחינת ניהול מעקב תקציבי וניצול סעיפי התקציב.
- בחינת אופן ביצוע הבקרה על ההחזרים המועברים מהמשרד.
- התקשרויות עם ספקים במסגרת עבודת עובדת זכאות מחלקתית.

2. להלן עיקרי הממצאים וההמלצות:

2.1 חלוקת משרות עובדות סוציאליות (סעיף ג.1.2.1.2 להלן)

- 45% מתוך כלל העו"ס המועסקות באגף, מועסקות בהיקף של עד 75% משרה.
- 21% מתוך כלל העו"ס המועסקות באגף, מועסקות בהיקף של 80% עד-90% משרה.
- 34% מתוך כלל העו"ס המועסקות באגף, מועסקות ב-100% משרה.

2.2 חלוקת התיקים הנמצאים בטיפולן של העו"ס המועסקות באגף

- אין יחס בין אחוזי המשרה בהן מועסקות העובדות הסוציאליות לבין חלוקת התיקים הנמצאים בטיפולן. (סעיף ג.2 להלן).

תגובת מנהלת אגף הרווחה לממצאי הביקורת:

"אין יחס בין אחוזי המשרה לבין חלוקת התיקים לעו"ס - מאחר ומדובר בלמעלה מחמשת אלפים משפחות בשנה, אנחנו מתייחסים בחלוקת המעמסה לכל מכלול התפקידים של העו"ס. יש תפקידים כפקידי סעד שאינם יכולים לטפל ביותר מכמה עשרות ילדים ובני נוער בסיכון, או קשישים חסרי ישע מאחר והחוק מחייב אותם בפעילויות מוגדרות. עם זאת ישנם עו"ס שנקראות "פרט ומשפחה" שכל אחת מהן אחראית על מאות משפחות שאינן מטופלות אך הן המנדט שלנו. בנוסף לכל עו"ס יש תפקידים נוספים מעבר לטיפול במשפחות, גם הם נלקחים בחשבון כשמתייחסים לכמות המשפחות שנקבעת לעו"ס".

2.3. השתלמויות (סעיף ב 1.1. להלן)

- 10% מהעובדות באגף שעלו במדגם השתתפו ביותר מ-16 ימי השתלמות.
- 20% מהעובדות באגף שעלו במדגם השתתפו בין 11 ל-15 ימי השתלמות.
- 10% מהעובדות באגף שעלו במדגם השתתפו בין 5 ל-10 ימי השתלמות.
- 40% מהעובדות באגף שעלו במדגם השתתפו בין 1 ל-4 ימי השלמות.
- 10% מהעובדות באגף שעלו במדגם לא השתתפו כלל בימי השתלמות בשנת 2009.

תגובת מנהלת אגף הרווחה לממצאי הביקורת:

- "בבדיקה של כלל העובדים באגף למדו יותר מ-16 יום כ- 2.6% מכל עובדי האגף".
- "בבדיקה של כל עובדי האגף השתתפו בין 11-15 ימי השתלמות כ- 1.7% מכל עובדי האגף".
- "בבדיקה של כל עובדי האגף השתתפו בין 5-10 ימי השתלמות כ- 6% מכל עובדי האגף".
- "בבדיקה של כל עובדי האגף השתתפו בין 1-4 ימי השתלמות כ- 10.4% מכל עובדי האגף".

הערת הביקורת לתגובת מנהלת אגף הרווחה:

הביקורת מדגישה כי, הנתונים שהוצגו על ידה מקורם במדגם עובדים הכלל 10 עובדים מתוך כלל עובדי האגף. על כן, יש להתייחס לנתונים אלה, כנתונים מדגמיים המציגים תמונה כללית ולא סותרים את הנתונים שהוצגו על ידי מנהלת האגף.

- בין 20% ל- 30% מהעובדות באגף שעלו במדגם נעדרו מיום עבודה במקביל בשל השתתפותן בהשתלמויות לדוגמא, 30% מהעובדות באגף שנדגמו נעדרו במקביל בתאריך 22.12.2009.

תגובת מנהלת האגף לשירותים חברתיים לממצאי הביקורת:

"מדובר בפקידי סעד שנקראים בין יום ליומיים בשנה ע"י המפקחים המקצועיים של משרד הרווחה לעדכוניים של תקנות חדשות, לקבלת הוראות של משרד הרווחה או בתי המשפט".

- לא היה בידי חשבת האגף מידע לגבי סוג ההשתלמות בה השתתפו 50% מסך העובדות באגף שעלו במדגם (5 מתוך 10).

תגובת מנהלת אגף הרווחה לממצאי הביקורת:

"בידי חשבת האגף יש מידע ורישום מדויק לגבי סוג ההשתלמות אליה יוצא כל עובד באגף "

הערת הביקורת לתגובת מנהלת אגף הרווחה:

" הביקורת מדגישה כי, במועד קבלת הנתונים בתאריך 14.10.2010 לא היה בידי חשבת האגף מידע מדויק ומרוכז לגבי סוג ההשתלמות אליה יצאו כל העובדים שעלו במדגם"

2.4. פקידות סעד

- בניגוד להוראה, חלוקת שעות הכוננות לפקיד סעד, היה מתחת לרף המזערי שהוגדר בהוראה. (סעיף ג.4 להלן).

תגובת מנהלת אגף הרווחה לממצאי הביקורת:

"לפקידות הסעד לחוק הנוער יש מכסה כוללת מאושרת לתשלום ע"י משרד הרווחה. על פי הוראות התע"ס יכולה כל פק"ס לעשות עד 12 ימי כוננות לחודש, אך כדי שלא להכניס את העירייה להוצאה שלא תשולם ע"י משרד הרווחה אנחנו מאשרים כוננות רק לפי מסגרת הכוללת המאושרת ע"י משרד הרווחה וכתוצאה מכך הן לא מבצעות 12 ימי כוננות".

- דוחות כוננות לחודשים יוני וספטמבר 2009 אושרו ללא חתימת מנהל משאבי אנוש. (סעיף 2 ד).

תגובת מנהלת אגף הרווחה לממצאי הביקורת:

"דוחות הכוננות שנשארים אצלנו חתומים ע"י מנהלת האגף והחשבת ומועברים למשאבי אנוש, אנחנו לא מקבלים בחזרה את הדוחות חתומים על ידי מנהל משאבי אנוש".

הערת הביקורת לתגובת מנהלת אגף הרווחה:

הביקורת מבקשת להדגיש כי, דוחות הכוננות החודשיים אכן מוחזרים לאגף ונשמרים אצל חשבת האגף. בידי הביקורת מספר דוחות כוננות משנת 2009 המאושרים וחתומים על ידי מנהל אגף משאבי אנוש.

2.5. השתתפות המשרד במימון משרות (סעיף ג. 5.1 להלן)

- השתתפות העירייה בעלות השכר לחודש מאי, הסתכמה ב- 66,731 ₪, 40% יותר מעלות המשרות המאושרות על פי התקן.
- עלות השכר ל-13 בעלי תפקידים באגף הייתה גבוהה ב-41,882 אלף ₪ מהעלות שקבע המשרד לכל משרה.

2.6. דוח מצבת עובדים בהשוואה לתקנים שאושרו על ידי המשרד

- (סעיף ג. 5.2 להלן).
- התקן שהוקצה לאגף על ידי המשרד מנוצל באופן מלא. לא נמצאו ליקויים.

2.7. התקזזות מול משרד הרווחה (סעיף ג. 5.3 להלן)

- האגף סיים את שנת הכספים 2009 בגרעון של 1,345,129 ₪.
- בתקציב ההוצאות המאושר של המחלקה לשנת 2009 סעיף שכר עובדים שאושר עומד על 8,226,500 ₪. בפועל בגין סעיף זה נוצלו 7,767,849 ₪ כך שסעיף זה הסתיים ביתרת זכות של 458,650 ₪.

2.8. ניצול תקציב (סעיף ג. 5.4 להלן)

- בסעיף לשכות ייעוץ לאזרח, העירייה ניצלה באופן מלא את התקציב שהתקבל מהמשרד ומימנה את הפעילות מעבר ל-25% כנדרש בתקנות, בכ- 28,181 ₪ יותר.
- בסעיף שכונה תומכת העירייה ניצלה באופן מלא את התקציב הניתן מהמשרד ומימנה את הסעיף מעבר ל-25% כנדרש בתקנות, בכ- 22,546 ₪.
- בסעיף תוכנית עם הפנים לקהילה אין ניצול תקציבי מלא. בסעיף זה קיימת יתרה תקציבית של 32,241 ש"ח שלא נוצלה על ידי האגף.
- בסעיף טיפול בזקנים עולים אין ניצול מלא על ידי העירייה. בסעיף זה קיימת יתרה תקציבית של 12,018 ₪ שלא נוצלה על די האגף.

2.9. התקשרויות עם ספקים (סעיף ג. 5.5 להלן)

- ב-4 תיקי תושבים, נמצאו על ידי הביקורת טפסים המעידים על קיום של ביקור בית שנעשה על ידי עובד סוציאלי.
- בתיק 1 מתוך ה-4 (25%) לא נמצא בתיק התושב חשבונית שהונפקה על ידי הספק, על שם התושב. עו"ז מחלקתית לא דרשה מהתושב להמציא חשבונית ולהעבירה למחלקה. זאת בניגוד להוראה המוגדרת בתע"ס.
- מממצאי הביקורת עולה כי, ב-4 תיקים, תוצאות תחשיבי הזכאות נרשמו בטפסים המתאימים.

- מממצאי הביקורת עולה כי, ב-4 תיקים, סכום הרכישה של הציוד שנרכש על ידי התושבים היה נמוך מ-4 נק' זיכוי (820 ש"ח).
- תיק אחד מאלו שנבדקו לא הכיל העתק של ההתחייבות בצמוד למכתב אישור למתן סיוע חומרי. זאת, בניגוד לנוהלי העבודה של האגף.
- נוהלי העבודה אינם נאכפים על ידי עו"ז מחלקתית.
- מממצאי הביקורת עולה כי, לא מתבצעת בדיקה מדגמית על דוחות הסיכום שמעביר משרד הרווחה.

המלצות הביקורת

- לצורך ניהול תקין של האגף וכן ביצוע בקרה על תהליכי העבודה של עובדות הזכאות האגפית, על מקבלי ההחלטות באגף לאכוף את הנוהל אשר הוגדר על ידם.

תגובת מנהלת אגף הרווחה לממצאי הביקורת:

"נהלים פנימיים התקבלו באוגוסט 2009. הבדיקה התייחסה לחוסר עבודה על פי הנהלים בתיק מסוים שבו ניתן הסיוע לפני כתיבת הנהלים.

מנהלת האגף מסרה לביקורת כי, היא ערכה ביחד עם חשבת האגף שיחה עם העו"ז בו הובהרו שוב הנהלים המחייבים אותה. הייתה בעיה עם הבנת סעיף ספציפי מתוך מכלול הסעיפים. חשבת האגף תעקוב אחרי המשך עבודתה".

ג. פירוט הממצאים

1. מצבת כוח אדם והקצאת משרות

1.1 להלן, תיאור תהליכי עבודה עיקריים באגף:

סיוע למשפחות בנושאים של משפחה וגירושין, התמודדות עם חולי, נכות ואובדן, בעיות תפקודיות וכלכליות, שירותי הגנה על ילדים ונוער בסיכון, מתן תסקירים לבית משפט ועוד.

מצבת כוח אדם

המבנה הארגוני של האגף תואם את המבנה הארגוני שמפרסם משרד העבודה והרווחה כפי שהוא משתקף בדוח מצבת כוח אדם ודוח שכר של המשרד. חשבת האגף, נדרשת להעביר דיווח חודשי על מצבת העובדים במחלקה, סיווגם המקצועי, השכלתם ופרטים אישיים נוספים, לצורך תהליך ההתחשבות מול המשרד.

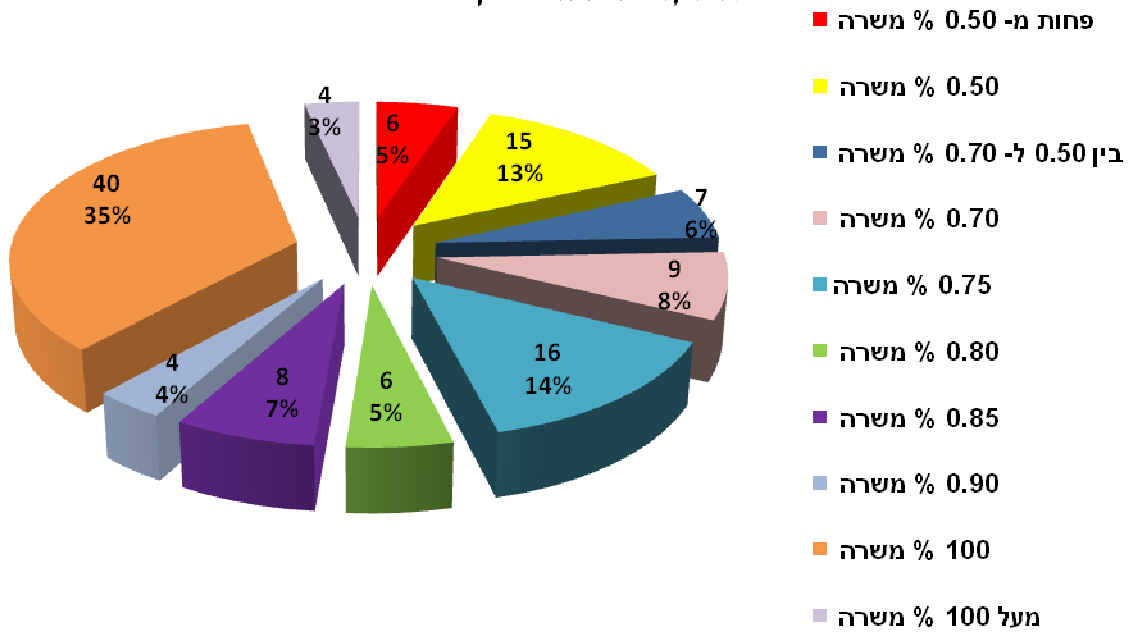
יצוין כי, המשרד מאשר ומממן לאגף מספר תקנים קבוע. כאשר בנוסף לתקנים המאושרים והממומנים על יד המשרד, העירייה באמצעות האגף מממנת מתקציב ההוצאות המאושר תקנים נוספים אשר אינם ממומנים על ידי המשרד.

על פי מצבת כח האדם שהועברה לביקורת על ידי מנהלת האגף בהתייחס לשנת 2009, הועסקו באגף 115 עובדים בהיקף של 92.11 משרות. בהתאם לנתוני האגף בשנה זו מספר התקנים שאושרו לאגף על ידי המשרד עמד על 48.40 משרות.

1.2.1 הביקורת בחנה את אופן החלוקה של כלל המשרות באגף ואת אופן חלוקת המשרות של העובדות הסוציאליות בפרט.

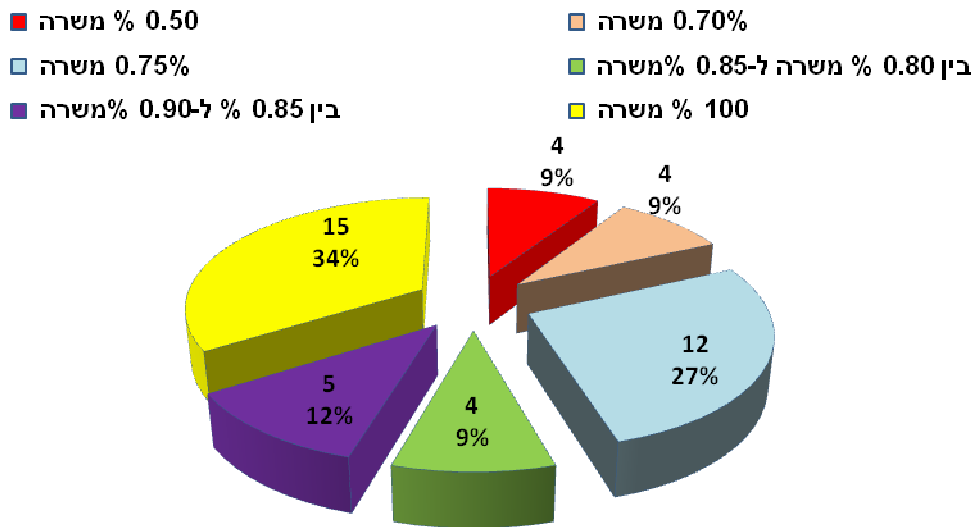
1.2.1.1 להלן תרשים המתאר את חלוקת המשרות על פי אחוז המשורה של כלל העובדים באגף:

חלוקת משרות באגף



1.2.1.2 להלן תרשים נוסף המתאר את חלוקת המשרות של העובדות הסוציאליות (להלן: "עו"ס") באגף:

חלוקת משרות - עובדות סוציאליות



ממצאי הבדיקות עולה כי,

- 45% מתוך כלל העו"ס המועסקות באגף, מועסקות בהיקף של עד 75% משרה.

- 21% מתוך כלל העו"ס המועסקות באגף, מועסקות בהיקף של 80% עד-90% משרה.
- 34% מתוך כלל העו"ס המועסקות באגף, מועסקות ב-100% משרה.

2. הביקורת בחנה באופן מדגמי את חלוקת התיקים הנמצאים בטיפולן של העו"ס המועסקות באגף, בהשוואה להגדרת תפקידן ואחוז המשרה בו הן מועסקות.²

ממצאי הביקורת עולה כי, אין יחס בין אחוזי המשרה בהן מועסקות העובדות הסוציאליות לבין חלוקת התיקים הנמצאים בטיפולן.

להלן דוגמאות:

- עו"ס א'³ מועסקת ב-85% משרה ומטפלת ב-125 תיקים, לעומתה עו"ס ב'⁴ שהגדרת תפקידה זהה להגדרת תפקידה של עו"ס א', מועסקת ב-100% משרה ומטפלת ב-129 תיקים.
- עו"ס ג'⁵ מועסקת ב-60% משרה ומטפלת ב-37 תיקים, לעומתה עו"ס ד'⁶ שהגדרת תפקידה זהה להגדרת תפקידה של עו"ס ג' מועסקת ב-100% משרה ומטפלת ב-33 תיקים בלבד. בנוסף, עו"ס ג' מועסקת באחוז משרה נמוך מעו"ס ד' ומטפלת ב-4 תיקים יותר מעו"ס ד'.

להלן טבלה המרכזת את החלוקה שהוצגה לעיל:

עו"ס	אחוז משרה	מס' תיקים	הערות
א'	85	125	תפקיד זהה ל- ב'
ב'	100	129	תפקיד זהה ל- א'
ג'	60	37	תפקיד זהה ל- ד'
ד'	100	33	תפקיד זהה ל- ג'

² נתוני המדגם מתוך תוכנת נמר - הועבר לביקורת ב - 24.08.2010 על ידי מנהל האגף .

³ עו"ס א-נ.א.

⁴ עו"ס ב-ס.ד.

⁵ עו"ס-ג' פ.ע.

⁶ עו"ס-ד' ל.נ.

הערת הביקורת

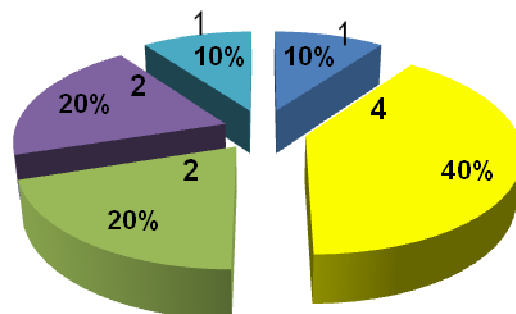
מנהלת האגף מסרה לביקורת כי לכל אחת מהעו"ס שנכללו במדגם, ישנם תפקידים נוספים מעבר לטיפול בתיקים השוטפים. לצורך ייעול תהליכי העבודה באגף, מומלץ לבצע את החלוקה של התיקים הנמצאים בטיפולן של העו"ס בהתאם לאחוז המשרה בו הם מועסקות.

3. השתלמויות

המשרד אחראי בין היתר על קביעת מדיניות שירותי הרווחה בישראל. אחריות זו כוללת העברת המדיניות וביצועה, על ידי היחידות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. האמצעים להעברת המדיניות הנם על ידי הסברה, הדרכה במסגרת ימי עיון, כנסים והשתלמויות. על פי תהליך העבודה באגף, עו"ס המבקשות להשתתף בהשתלמות נדרשות לקבל את אישור מנהלת האגף, הפונה לאגף משאבי אנוש לצורך קבלת אישור השתתפות בהשתלמות. מדי חודש מדווחות העו"ס בדוח הנוכחות החודשי, על ימי ההשתלמות בהן השתתפו.

הביקורת בחנה באופן מדגמי את השתתפותן של 10 עובדות באגף בהשתלמויות (23% מכלל העובדות באגף). להלן תרשים המתאר את מספר ימי ההשתלמות בהן השתתפו העובדות באגף:

מדגם - השתלמויות עובדים



מממצאי מדגם זה עולה כי , בשנת 2009 :

- 10% מהעובדות באגף שעלו במדגם השתתפו ביותר מ-16 ימי השתלמות.
- 20% מהעובדות באגף שעלו במדגם השתתפו בין 11 ל-15 ימי השתלמות.
- 10% מהעובדות באגף שעלו במדגם השתתפו בין 5 ל-10 ימי השתלמות.
- 40% מהעובדות באגף שעלו במדגם השתתפו בין 1 ל-4 ימי השלמות.
10% מהעובדות באגף שעלו במדגם לא השתתפו כלל בימי השתלמות בשנת 2009.

עוד עולה ממדגם זה כי, בין 20% ל- 30% מהעובדות באגף נעדרו מיום עבודה במקביל בשל השתתפותן בהשתלמויות לדוגמא, 30% מהעובדות באגף נעדרו במקביל בתאריך 22.12.2009.
בנוסף, לא היה בידי חשבת האגף מידע לגבי סוג ההשתלמות בה השתתפו 50% מסך העובדות באגף שעלו במדגם (5 מתוך 10).

המלצת הביקורת

מומלץ להפעיל בקרה על רצף ההשתלמויות של העובדים באגף, זאת לצורך מניעת מצבים בהם בין 20% ל- 30% באגף מהעובדים באגף נעדרים במקביל מיום עבודה. בנוסף, מומלץ לנהל טבלת מעקב ברורה העוקבת אחר סוג ו/או מועד יציאתם של העובדים באגף להשתלמויות.

4. פקידות סעד

באגף 22 עובדות בעלות הסמכה ל"פקידות סעד"⁷. כל רשות מקומית מחויבת למנות פקידי סעד לטיפול באוכלוסיות של ילדים ונוער בסיכון, מפגרים, קטינים, חולי נפש, נעדרים, קשישים חסרי ישע ועוד. בכל מחלקה לשירותים חברתיים חייבת להתקיים כוננות של פקידי סעד. להלן טבלה המפרטת את מספר פקידות הסעד בחלוקה לתחומי אחריות בהתאם לחקיקה:

מספר פקידות סעד	תחום אחריות
8	סדרי דין - הגשת חוות דעת מקצועית (להלן: תסקיר) לערכאות משפטיות. פקידי הסעד לסדרי דין מסייעים בהפעלת מספר חוקים שהמרכזיים מבניהם עניינם הגנה על קטינים ועל חסרי ישע.
10	חוק הנוער - טיפול בכל מקרה של ילדים בסיכון, מתחת לגיל 18. (מקרים הכוללים הזנחה, התעללות, אלימות וחוסר טיפול).
1	חוק הסעד (טיפול במפגרים) - טיפול בנושאים הקשורים להזנחה של מפגרים ומקרים של התעללות או חוסר שיתוף פעולה של האחראי עליהם עם הגורם המטפל.
3	חוק ההגנה על החוסים - טיפול בקטין שלא מלאו לו 14 שנה או מי שמפאת נכות, ליקוי בשכלו או זקנה אינו מסוגל לדאוג לצרכי חייו.

⁷ בהתאם להגדרה בחוק שירותי הסעד, תשי"ח - 1958. "פקיד סעד"- עובד סוציאלי ששר העבודה והרווחה מינהו פקיד סעד לענייני חוק זה".

שעות כוננות של פקידי הסעד לחוק הנוער הוגדרו בהוראה 27 לפרק 8 בתע"ס סעיף 3.1 :

"בכל מחלקה לשירותים חברתיים יהיה לפחות עובד אחד שמונה לפקיד סעד לחוק נוער. תכנון מועדי הכוננויות וחלוקתן בין פקידי הסעד לחוק נוער יעשה בתאום עם מנהל המחלקה... , כאשר המספר המזערי של הכוננויות לפקיד סעד יהיה ארבע כוננויות - סה"כ 32 שעות כוננות. המספר המרבי לפקיד סעד לחוק הנוער יהיה 12 כוננויות לחודש - סה"כ 96 שעות חודשית".

4.1 ריכוז מספר שעות הכוננות וקריאות הפתע של פקידי הסעד מרוכזים בדוחות כוננות/ קריאות פתע (להלן: "דוחות כוננות"). הביקורת דגמה 4 דוחות כוננות לשנת 2009.

מממצאי הביקורת עולה כי, בניגוד להוראה, חלוקת שעות הכוננות לפקיד סעד, היה מתחת לרף המזערי שהוגדר בהוראה. בחודש ספטמבר 2009 שעות הכוננות של פקידת סעד אחת, עמד על 10 שעות ופקידת סעד אחרת 16 שעות כוננות.

תגובת מנהלת אגף רווחה לממצאי הביקורת:

"חלוקת ימי הכוננות אינה בניגוד להוראות. ההוראה נותנת מסגרת לימי הכוננות המקסימאלית שיכולה לעשות פק"ס. כפי שכתבנו אנחנו מקפידים שלא לעלות על מספר ימי הכוננות שמשלם משרד הרווחה כדי לא לגרום לעירייה הוצאות נוספות".

4.2 על פי הוראת מנהלת האגף הדוחות יאושרו בחתימות מנהלת האגף, מנהלת מחלקה באגף ומנהל משאבי אנוש כנדרש.

ממצאי הביקורת עולה כי, דוחות כוננות לחודשים יוני וספטמבר 2009 אושרו ללא חתימת מנהל משאבי אנוש.

המלצת הביקורת

בטרם אישור דוחות כוננות מומלץ להקפיד על קיום חתימת כל גורמי הרישוי על דוחות הכוננות.

5. ניהול תקציבי

5.1 השתתפות המשרד במימון משרות עובדים

משרד העבודה והרווחה קובע תקן של מספר משרות עבור כל רשות מקומית. המשרד משתתף במימון התקנים המאושרים על ידו, בשיעור של 75%, כאשר היתרה ממומנת על ידי הרשות המקומית. מדי חודש מועבר למשרד על ידי חשבת האגף, דיווח חודשי על איוש בפועל של התקנים המאושרים על ידי המשרד.

הדיווח מועבר ברמה אישית עבור כל עובד וכולל נתונים כגון: פרטים אישיים, השכלה, קורסים והסמכות, אחוז משרה, סיווג מקצועי/ תפקיד ועוד. המשרד מבצע קליטה של נתוני דוח כוח אדם של הרשות ומפיק דוח מצבת כוח אדם ודוח שכר, אשר מועברים חזרה לידי חשבת האגף.

סעיף 4 בתע"ס (הוראה 2 לפרק 1), קובע כי: "שכר עובדים והוצאות נלוות: ההתחשבות מתנהלת במערכת הממוחשבת, על יסוד התקינה והמבנה הארגוני שאישר המשרד לרשות המקומית, עף על פי מספר העובדים המועסקים למעשה בתקינה האמורה, ובהתאמה לתנאי השכר שנקבעו בהסכמי העבודה הנוגעים לכל סוג של עובד. השתתפות בשכר העובדים וההוצאות הנלוות מועברים בהתאם לחלקיות משרתו של העובד בפועל".

הביקורת ערכה השוואה בין עלות השכר של עובדי האגף כפי שנקבע על פי התקנים שאושרו על ידי המשרד לבין עלות השכר כפי ששולמה בפועל בחודש מאי, 2009 (דוח שכר 66).

סך עלות השכר לתקנים המאושרים על ידי המשרד בחודש זה הינה 102,597 ₪ . מתוך זה על העירייה להשתתף ב- 25% סך של 25,649.25 ₪. בפועל עלות השכר לחודש זה הסתכמה ב- 143,679 ₪ (דוח שכר 66).

מנתוני ההשוואה עולה כי,

- השתתפות העירייה בעלות השכר לחודש מאי, הסתכמה ב- 66,731 ₪ 40% יותר מעלות המשרות המאושרות על פי התקן.
- עלות השכר ל-13 בעלי תפקידים באגף הייתה גבוהה ב- 41,882 אלף ₪ מהעלות שקבע המשרד לכל משרה.

5.2 דוח מצבת עובדים בהשוואה לתקנים שאושרו על ידי המשרד

דוח מצבת עובדים נשלח לרשות אחת לחודש מהמשרד. בדוח רשומים כל עובדי האגף, כולל פירוט פרופיל העסקה (אחוז המשרה וניצולו בפועל על ידי האגף). הרשות מתקצבת על ידי המשרד עבור כל עובד באגף שהיא מעסיקה בהתאם לדיווחים שהאגף מעביר למשרד.

התקן שאושר לאגף על ידי המשרד בשנת 2009, עומד על 48.8 משרות. הביקורת בחנה באופן מדגמי את דוחות מצבת העובדים לחודשים אפריל, מאי ויוני לשנת 2009 אשר הועברו לאגף מהמשרד ואת אופן הניצול התקן שהוקצה לאגף על ידי המשרד.

ממצאי המדגם עלה כי, התקן שהוקצה לאגף על ידי המשרד מנוצל באופן מלא.

לא נמצאו ליקויים.

5.3 התקזזות מול משרד הרווחה

על פי הוראה 2 לפרק 16 בתע"ס, המשרד מתקצב את הרשות המקומית על פי קריטריונים קבועים, כגון: גודל היישוב, דרוג סוציו-אקונומי, סוגי מצוקות אופייניות ליישוב ועוד. עקרונות לביצוע התקזזות וביצוע תשלומים מעוגנים בהוראות התע"ס כדלהלן:

5.3.1 מימון הוצאות

סעיף 3 בהוראה 2 לפרק 1 עמוד 2 בתע"ס קובע כי: "המשרד משתתף במימון הוצאות רווחה של הרשויות המקומיות לפי סיווג אם בוצעה ההוצאה לפי הנחיות המשרד ואין ההוצאה עולה על הסכום ו/או המכסה המרביים הנקובים בפירוט ההקצבה לרשות המקומית, בפרטים תקציביים מוכרים".

5.3.2 ביצוע תשלומים

סעיף 4 בהוראה 2 לפרק 1 בתע"ס קובע כי:

"המשרד מבצע את התשלומים כפי שהוזמנו מאת הרשות המקומית, בחתימת הגזבר או מי שהוסמך על ידו ומחייב את הרשות בחלקה לפי הסיווג וכן בכל סכום העולה על ההקצבה המרבית שעליה הודיע המשרד מראש ועל כל הוצאה החורגת מהנחיות המשרד. המשרד מזכה את הרשות המקומית לפי הסיווג של ההוצאה שבוצעה על ידה במישרין בהתאמה לדיווח החתום בידי הגזבר, במסגרת תקציבי התקרה וההנחיות כאמור בסעיף הקודם".

5.3.3 ביצוע דיווח ידני וממוחשב

- מתן תשלומי סעד (להלן: "מת"ס"), הוצאת המחאה למטופלים ו/או ספקים על ידי המשרד.
- טופס השמה למסגרת תשלום עבור מטופל שנכנס למסגרת טיפולית.

- טופז ט"ז 17- הוצאות עליהן הרשות משלמת באופן ישיר ומדווחת סמך מקצועי הקצבה של שעות עבודה.
לאגף כלי בקרה לניהול התקציב הכוללים דוחות המגיעים מהמשרד אחת לחודש. הביקורת בחנה את עמידת האגף ביעדי התקציב וסעיפיו.⁸

מהנתונים הכספיים עולה כי,

- האגף סיים את שנת הכספים 2009 בגרעון של 1,345,129 ₪ .
- בתקציב ההוצאות המאושר של המחלקה לשנת 2009⁹ סעיף שכר עובדים¹⁰ שאושר עומד על 8,226,500 ₪ . בפועל בגין סעיף זה נוצלו 7,767,849 ₪ כך שסעיף זה הסתיים ביתרת זכות של 458,650 ₪ .

5.4 ניצול תקציב

הביקורת בחנה באופן מדגמי את אופן ניצול התקציב בפועל המועבר מהמשרד. נלקח מדגם של מספר סעיפים מתוך "דוח תקצוב והתחשבנות לשנת 2009" .

ממצאי הביקורת עלה כי,

- בסעיף לשכות ייעוץ לאזרח¹¹, העירייה ניצלה באופן מלא את התקציב שהתקבל מהמשרד ומימנה את הפעילות מעבר ל-25% כנדרש בתקנות, בכ- 28,181 ₪ יותר.
- בסעיף שכונה תומכת¹² העירייה ניצלה באופן מלא את התקציב הניתן מהמשרד ומימנה את הסעיף מעבר ל-25% כנדרש בתקנות, בכ- 22,546 ₪ .

⁸ נתונים מתוך : דו"חות 11 שנת כספים 2009 הוצאות/הכנסות ודו"חות 11 שנת הכספים 2008 .

⁹ נתונים מתוך דוח כספי מס' 11 שנת הכספים 2009 .

¹⁰ 841000110 (בדוחות החשבת הסעיף הינו : 1841000110).

¹¹ מס' סעיף כפי שהוא מופיע בדו"ח תקצוב והתחשבנות 09 : 0132050

¹² מס' סעיף כפי שהוא מופיע בדו"ח תקצוב והתחשבנות 09 : 1043510

- בסעיף תוכנית עם הפנים לקהילה¹³ אין ניצול תקציבי מלא. בסעיף זה קיימת יתרה תקציבית של 32,241 ₪ שלא נוצלה על ידי האגף.
- בסעיף טיפול בזקנים עולים¹⁴ אין ניצול מלא על ידי העירייה.
- בסעיף זה קיימת יתרה תקציבית של 12,018 ₪ שלא נוצלה על די האגף.

חשבת האגף מסרה לביקורת כי, בשנת 2009 לא היו הוצאות עבור טיפול בזקנים בשל העדר הגעה של עולים זקנים לעיר. בהתאם לזאת לא התבצע דיווח למשרד ונשארה יתרה תקציבית בסעיף זה.

ראפרנטית מאגף גזברות מסרה לביקורת כי, בסוף כל חודש מתבצעת על ידה בקרה תקציבית על נכונות כניסת הכספים לעירייה.

הביקורת בחנה את תדפיסי חשבון הבנק של העירייה לחודשים נובמבר וספטמבר 2009. לא נמצאו ליקויים.

5.5 התקשרויות עם ספקים

לצורך בחינת תהליך ההתקשרות של האגף עם ספקים נבדקו תהליכי עבודה של עובדת זכאות מחלקתית (להלן: "עו"ז מחלקתית"). הביקורת בחנה את עמידת עו"ז המחלקתית, בהוראות המופיעות בתע"ס ובנוהלי העבודה החדשים של האגף לעבודת עובדת עו"ז מחלקתית (להלן: "הנהלים החדשים").

נלקח מדגם של 4 תיקי תושבים, בהתייחס לשנים 2008 ו-2009, אשר מטופלים ו/או טופלו במסגרת פנייתם אל המחלקה, על ידי עו"ז מחלקתית.

¹³ מסי' סעיף כפי שהוא מופיע בדו"ח תקצוב והתחשבות 09 : 1038417
¹⁴ מסי' סעיף כפי שהוא מופיע בדו"ח תקצוב והתחשבות 09 : 1043447

5.5.1 להלן, תיאור תהליך העבודה של עו"ז מחלקתית כפי שהוא נמסר לביקורת:

- מידת הנזקקות של הפונה לסיוע חומרי (להלן: "התושב") נקבעת על ידי העו"ס וזה הראשון ממלא טופס בקשה לסיוע חומרי המתויק בתיק תושב.
- עו"ז המחלקתית מחשבת את זכאות התושב לסיוע חומרי בהתבסס על הוראות התע"ס והנהלים הרלוונטיים.
- עם קבלת אישור זכאות לסיוע חומרי פונה התושב באופן עצמאי לספקים רלוונטיים.
- התושב מעביר לעו"ז מחלקתית 2 הצעות מחיר אותן קיבל מהספקים.
- עו"ז מחלקתית בוחרת את ההצעה הנמוכה מבין השתיים ומפיקה טופס התחייבות על שמו של הספק.
- טופס התחייבות המאושר על ידי מנהלת המחלקה מועבר לתושב שמוסר אותו לספק ומשלים את חלקו היחסי בתשלום.
- הספק מפיק לתושב ח-ן /קבלה שנמסרת על ידי התושב לעו"ז מחלקתית, המזינה למערכת תשלומי סעד (להלן: "מת"ס") פקודה לצורך הזמנת טופס המחאה.
- טופס המחאה מפורט מודפס ומועבר באמצעות דואר פנימי לעובדת זכאות אגפית (להלן: "עו"ז אגפית").
- בתום התהליך עו"ז מחלקתית מקבלת טופס המחאה שמועבר על ידה בדואר לספק.

5.5.2 תפקיד עו"ז מחלקתית מוגדר בהוראה 16 לפרק 3 בתע"ס:

- סעיף 4.2 "הנזקקות נקבעת בידי העובד הסוציאלי המטפל ולאחר ביקור בית".

מממצאי הביקורת עולה כי, ב- 4 תיקי תושבים, נמצאו על ידי הביקורת טפסים המעידים על קיום של ביקור בית שנעשה על ידי עובד סוציאלי.

- סעיף 5.2 בתע"ס קובע כי "המחלקה תבטיח שסוגי העזרה הניתנים על פי הוראה זאת יסופקו ישירות ללקוח ובכל מקרה תשתתף היחידה המשפחתית בהוצאה".

מממצאי הביקורת עולה כי, בתיק 1 מתוך ה- 4 (25%) לא נמצא בתיק התושב חשבונית שהונפקה על ידי הספק, על שם התושב. עו"ז מחלקתית לא דרשה מהתושב להמציא חשבונית ולהעבירה למחלקה. זאת בניגוד להוראה המוגדרת בתע"ס.

- סעיף 7.2 בתע"ס קובע כי "עובד מנהל וזכאות יבדוק את הזכאות ויחשב את השתתפות היחידה בתשלום ההוצאה הכוללת; תוצאת תחשיב הזכאות תירשם בטפסים המתאימים (ט"ז 9)".

מממצאי הביקורת עולה כי, ב- 4 תיקים, תוצאות תחשיבי הזכאות נרשמו בטפסים המתאימים. הביקורת לא בחנה את נכונות תחשיב הזכאות. לא נמצאו ליקויים.

- סעיף 7.3 בתע"ס קובע כי "התשלומים יאושרו רק על פי חשבונית מס/קבלה, והן יתויקו בתיק הלקוח בצמוד לטופסי ההחלטה החתומים כנדרש".

מממצאי הביקורת עולה כי, בתיק 1 מתוך ה- 4 (25%), לא נמצאה חשבונית מס/ קבלה בצמוד לטופסי ההחלטה אשר חתומים על ידי מנהלת המחלקה.

עו"ז מחלקתית מסרה לביקורת כי, וידאה מימוש ההתחייבות על ידי התושב, בשיחה טלפונית מול הספק. הפקת שובר תשלום לספק, אושרה בניגוד להוראה המוגדרת בתע"ס.

המלצת הביקורת

מומלץ כי הנהלת האגף תבצע בדיקות מדגמיות בכדי לבחון באם עבודת עו"ז מחלקתית מתבצעת על פי ההוראות המוגדרות בתע"ס.

- סעיף 7.8 בתע"ס קובע כי "קניה של ציוד או שירות אחר תיעשה כמקובל במוסד ציבורי ועל פי נוהלי המכרזים (קבלת 3 הצעות מחיר ובחירת ההצעה הטובה ביותר והזולה משלושתן); קניית ציוד בגובה עד 4 נקודות זיכוי...פטורה מהצגת הצעות מחיר".

מממצאי הביקורת עולה כי, ב-4 תיקים, סכום הרכישה של הציוד שנרכש על ידי התושבים היה נמוך מ-4 נק' זיכוי (820 ש"ח).

בארבעת התיקים שנבדקו על ידי הביקורת נמצאו 2 הצעות מחיר, כאשר ההצעה הנמוכה מבין השתיים נבחרה. עו"ז מחלקתית מסרה לביקורת כי, קיים נוהג אגפי לדרוש 2 הצעות מחיר בכל תהליך רכישה ו/או התקשרות מול ספק, אף אם סכום הרכישה הינו נמוך מ-4 נק' זיכוי. לא נמצאו ליקויים.

- סעיף 6 לנהלים קובע כי "העתק ההתחייבות יהיה בתיק הפונה בצמוד למכתב שנשלח אליו".

ממצאי הביקורת עולה כי, התיקים שנבדקו על ידי הביקורת הכילו העתק של ההתחייבות בצמוד למכתב אישור למתן סיוע חומרי.

לא נמצאו ליקויים.

- סעיף 7 בנהלים החדשים קובע כי "עם ההתחייבות הפונה יקבל טופס שהוא יחתום עליו אצל הספק עם קבלת הסחורה". סעיף 18 לנהלים קובע כי "כל חודש תישלח קבלה לפונה וישמר העתק בתוך התיק".

ממצאי הביקורת עולה כי, נוהלי העבודה אינם נאכפים על ידי עו"ז מחלקתית.

הנ"ל מסרה לביקורת כי נהלים אלו לא מוכרים לה, היא אינה מבינה את מהותם ועבודתה השוטפת מתבצעת על פי ובהתאם להוראות התע"ס בלבד.

הביקורת סבורה כי

"נוהלי עבודה" הוא מסמך פנים ארגוני המפרט ומגדיר מדיניות ו/או דרכי ביצוע - בדרך כלל של פעילות מחזורית. נוהל משמש גם כבקרה מנחה לפעילות כזו.

- סעיף 19 לנהלים החדשים קובע כי, "אחת למספר חודשים חשבת האגף תבצע בדיקה מדגמית על דוחות הסיכום שמעביר משרד הרווחה".

ממצאי הביקורת עולה כי, לא מתבצעת בדיקה מדגמית על דוחות הסיכום שמעביר משרד הרווחה. חשבת האגף מסרה לביקורת כי, היא אינה נוהגת לבצע בדיקות מדגמיות על דו"חות הסיכום שמתקבלים ממשרד הרווחה.

המלצת הביקורת

לצורך ניהול תקין של האגף וכן ביצוע בקרה על תהליכי העבודה של עובדות הזכאות האגפית, על מקבלי החלטות באגף לאכוף את הנוהל אשר הוגדר על ידם.