



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

תנאי ההעסקה של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אורי טל-ספירו

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ה בניסן תשע"ה

14 באפריל 2015

תוכן העניינים

1	תמצית
2	מבוא
3	1. מספר העובדים הסוציאליים בישראל
4	2. עובדים סוציאליים שמשרד הרווחה משתתף במימון העסקתם
4	2.1. תקני עובדים סוציאליים
5	2.2. מספר העובדים הסוציאליים המועסקים
8	3. קשיים באיסוף נתונים על עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות
10	4. שכר העובדים הסוציאליים
11	4.1. עובדים סוציאליים בהעסקה ישירה
13	4.2. עובדים סוציאליים בהעסקה לא ישירה
14	5. העסקה לא ישירה – דיון
16	מקורות
17	נספח – שכר עובדים סוציאליים במשרד הרווחה ובמשרד הבריאות

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת נחמן שי, והוא עוסק בתנאי ההעסקה של העובדים הסוציאליים בתחומי רווחה ברשויות המקומיות.

בפנקס העובדים הסוציאליים רשומים כ-28,600 עובדים סוציאליים, כ-4,850 מהם (כ-17%) מועסקים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ב-4,016 תקנים שמשרד הרווחה והשירותים החברתיים משתתף במימונם. המשרד מממן 75% מכלל ההוצאה המאושרת של הרשויות המקומיות על שירותי רווחה, והרשויות מממנות 25%. כ-90% מעובדים סוציאליים אלו הם נשים. 22% מהעובדים הסוציאליים שמשרד הרווחה משתתף במימון העסקתם מועסקים בחצי משרה או פחות, כ-27% מועסקים ביותר מחצי משרה ועד שלושת-רבעי משרה ו-51% מועסקים בין שלושת-רבעי משרה למשרה מלאה. למשרד הרווחה אין נתונים על השכר שהרשויות המקומיות משלמות לעובדים האלה.

יש רשויות מקומיות שאינן מסתפקות בהקצאת כוח האדם של משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ומעסיקות מתקציבן עובדי רווחה נוספים בהעסקה ישירה או בהעסקה לא ישירה באמצעות חברות עירוניות, חברות פרטיות או עמותות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש לקבל נתונים על העובדים הסוציאליים שמשרד הרווחה אינו משתתף במימון העסקתם, ובעיקר על מי שמועסקים בהעסקה לא ישירה, אולם אין נתונים עליהם במשרד הרווחה, במשרד הפנים, במשרד המשפטים, במשרד האוצר או במרכז השלטון המקומי. כמו כן ניסה מרכז המחקר והמידע של הכנסת לאסוף נתונים מכמה רשויות מקומיות, ומניסיון זה עלה כי הרשויות אינן אוספות את הנתונים דרך שגרה, ועל כן הם אינם זמינים.

שכר העובדים הסוציאליים המועסקים בהעסקה ישירה במגזר הציבורי, ובכללם עובדים סוציאליים שמשרד הרווחה משתתף במימון העסקתם או שהרשות המקומית מעסיקה ישירות מתקציבה, משולם לפי לוח הדרגות של דירוג העובדים הסוציאליים שנקבע בשנת 1978, עודכן בשנות ה-90 ונקבע בשנת 1994 בהסכם קיבוצי ומאז לא השתנה. [לוח הדרגות](#) קובע רמות שכר מדרגה י"א – הדרגה הנמוכה ביותר שבוגר אוניברסיטה מקבל בדרך כלל – ועד דרגה א2, הבכירה ביותר. רמות שכר אלו הן שכר הבסיס של העובדים הסוציאליים במגזר הציבורי, ועל שכר זה משולמות להם תוספות כגון תוספת תואר שני (7%), גמול השתלמות מלא (עד 10.8%) ועבודה בתפקיד מכוח חוק (7.5%). לאחר מאבק ממושך נחתם ב-30 במאי 2011 [הסכם קיבוצי](#) בין ההסתדרות הכללית החדשה ואיגוד העובדים הסוציאליים לבין המעסיקים בשירות הציבורי בדבר תוספות שכר לדירוג זה.

מנתונים שהתקבלו ממשרד האוצר עולה כי שכר העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות שמשרד הרווחה משתתף במימון העסקתם או שהרשות המקומית מעסיקה ישירות מתקציבה על-פי רוב נמוך משכר העובדים הסוציאליים במשרדי הממשלה ובמוסד לביטוח לאומי.¹ באוגוסט 2014 היה שכר העובדים הסוציאליים הממוצע ברשויות המקומיות 12,383 ש"ח, במשרדי הממשלה – 12,328 ש"ח ובמוסד לביטוח לאומי – 20,880 ש"ח. עם זאת, מחצית העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות השתכרו פחות מ-9,170 ש"ח, במשרדי הממשלה מחצית העובדים השתכרו פחות מ-10,134 ש"ח ובמוסד לביטוח לאומי מחצית העובדים השתכרו פחות מ-18,998 ש"ח.

כאמור, נוסף על אלו יש עובדים סוציאליים המועסקים בהעסקה לא ישירה ברשויות המקומיות. בעקבות חתימת ההסכם הקיבוצי שהוזכר לעיל הוציא החשב הכללי במשרד האוצר הנחיות שהביאו לכך ששכר

¹ יודגש כי בנתוני שכר אלו לא נכלל שכר העובדים הסוציאליים שהועסקו על-ידי חברות עירוניות של הרשויות המקומיות וגם לא שכר עובדים סוציאליים שהועסקו על-ידי קבלני כוח אדם, קבלני שירות, חברות פרטיות או עמותות ברשויות המקומיות.

העובדים הסוציאליים המועסקים בעמותות הנותנות שירות לרשויות מקומיות [הוצמד לרמה ט'](#), השווה לשכר עובד סוציאלי בעל חמש שנות ותק – כ-7,052 ש"ח ברוטו בחודש. משיחות עם כמה גורמים עלה כי שכר זה הוא אומנם בגדר עלייה בשכרם של העובדים הסוציאליים האלה, אולם הוא שכר המקסימום בפועל, וקשה לעמותות להעלותו ולתגמל עובדים סוציאליים על ותק או על ניסיון; כך, אם הרשות המקומית מתמחרת מכרז או מתקצבת פרויקט לפי עלות של 7,052 ש"ח לחודש עבודה של עובד סוציאלי, עמותות שמעוניינות לתגמל עובדים סוציאליים מסוימים מתקשות לעשות כן.

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת נחמן שי, והוא עוסק בתנאי ההעסקה של העובדים הסוציאליים בתחומי הרווחה ברשויות המקומיות.

משרד הרווחה נותן שירותי רווחה אישיים וחברתיים לפרטים, למשפחות ולקהילות באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. השירותים החברתיים והאישיים הניתנים במחלקות האלה הם רבים ומגוונים, ובהם טיפול בפרט ובמשפחה, בזקנים, בבעלי מוגבלויות, בילדים ובני-נוער, בעולים, באנשים עם התמכרות ובנערות במצוקה, שיקום נוער וטיפול באלימות במשפחה.²

משרד הרווחה מופקד על קביעת מדיניות, על פיתוח שירותי הרווחה ועל הפיקוח והבקרה על יישום המדיניות. נוסף על כך, המשרד נותן ייעוץ והכוונה מקצועית למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ומשתתף במימון השירותים הניתנים בהן. המשרד מממן 75% מכלל ההוצאה המאושרת של הרשויות המקומיות על שירותי רווחה, ובכלל זה העסקת העובדים הסוציאליים, ועל הרשות המקומית לממן 25% מההוצאה (מצינג).

נוסף על העובדים הסוציאליים המועסקים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ושמשך הרווחה משתתף במימון העסקתם (באמצעות מצינג, כאמור), יש רשויות מקומיות שמעסיקות עובדי רווחה מתקציבן, ישירות או באמצעות חברות עירוניות, חברות פרטיות או עמותות.³ בהמשך המסמך מובאים נתונים על העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים שמשרד הרווחה משתתף במימון העסקתם, אך אין בו נתונים על מי שהמשרד אינו משתתף במימון העסקתם, אם בהעסקה ישירה ואם בהעסקה לא ישירה. **משרד הרווחה אינו עורך איסוף שיטתי של נתונים על העסקת עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות, זולת מי שהוא משתתף במימון העסקתם, והרשויות המקומיות שאליהן פנינו התקשו לספק מידע זה.** נוסף על כך, למשרד הרווחה אין נתונים על השכר שהרשויות המקומיות משלמות לעובדים הסוציאליים המועסקים בהן, אף לא על שכרם של מי שהוא משתתף במימון העסקתם.

במסמך זה נסקור את העסקת העובדים הסוציאליים העוסקים בתחום הרווחה ברשויות המקומיות באמצעות הצגת מספר המועסקים שמשרד הרווחה משתתף במימון העסקתם ובחינת שכרם ושכר העובדים הסוציאליים שהרשויות המקומיות מעסיקות ישירות על-פי נתוני משרד האוצר. כמו כן נציג את הקשיים באיסוף הנתונים על עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות שמשרד הרווחה אינו משתתף במימון העסקתם, ובעיקר על מי שמועסקים בהעסקה לא ישירה.

² שלי לוי, [המחסור בעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 במאי 2008.

³ ש.ם.

1. מספר העובדים הסוציאליים בישראל

על-פי סעיף 2 לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, עובד סוציאלי הוא "מי שכשיר להיות עובד סוציאלי לפי חוק זה והוא רשום בפנקס העובדים הסוציאליים".⁴ לפי נתוני אוקטובר 2014, בפנקס העובדים הסוציאליים שמנהל רשם העובדים הסוציאליים במשרד הרווחה רשומים 28,665 עובדים סוציאליים; 26,917 מהם (94%) למדו בארץ ו-1,748 (6%) למדו בחו"ל.⁵

בהצלבת נתוני פנקס העובדים הסוציאליים לנתוני מרשם האוכלוסין נמצאה התאמה ל-28,452 עובדים סוציאליים – 213 פחות ממספר העובדים הסוציאליים הרשומים בפנקס.⁶ מאחר שאין ודאות שכל מי שנרשם בפנקס העובדים הסוציאליים אכן עובד במקצוע זה, נהוג להציג את מספר הנשים במקצוע עד גיל 65 ואת מספר הגברים במקצוע עד גיל 67. מ-28,452 העובדים הסוציאליים שאותרו בנתוני מרשם האוכלוסין, 25,768 (כ-91%) הם נשים עד גיל 65 או גברים עד גיל 67:

- 22,439 נשים עד גיל 65 (כ-87%);
- 3,329 גברים עד גיל 67 (כ-13%).⁷

מנתונים שפורסמו במאמר שהובא בתוך פרסום רשמי של משרד הרווחה עולה שמספר העובדים הסוציאליים בשנים 2010-2011 היה כ-29,000, כ-86% מהם נשים. במאמר זה צוין כי בישראל יש בוגר לימודי עבודה סוציאלית אחד על כל 275 תושבים, אולם יש הבדלים בין קבוצות האוכלוסייה: בקרב כלל היהודים יש בוגר אחד על כל 234 תושבים יהודים; בקרב יהודים ממוצא אתיופי יש בוגר אחד על כל 478 תושבים ממוצא זה; בקרב יוצאי ברית-המועצות יש בוגר אחד על כל 891 תושבים ממוצא זה; בקרב ערבים יש בוגר אחד על כל 577 ערבים.⁸ לדברי המחברים, "לממצאים אלו יש השלכות כבדות משקל בנושא החלוקה השוויונית של המשאב האנושי הנקרא עובד/ת סוציאלי/ת ועולה השאלה אם אין מקום למדיניות של העדפה מתקנת".⁹

באיגוד העובדים הסוציאליים המסונף להסתדרות העובדים הכללית החדשה מאוגדים פחות ממחצית העובדים הסוציאליים בישראל (כ-12,000 עובדים סוציאליים); רובם עובדים במשרדי הממשלה, במוסד לביטוח לאומי, ברשויות המקומיות ובכללית שירותי בריאות, ורובם הגדול בהעסקה ישירה.¹⁰ על מספר העובדים הסוציאליים המועסקים בהעסקה לא ישירה ברשויות המקומיות אין נתונים, ובהמשך המסמך נרחיב על כך.

⁴ סעיף 2 לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996.

⁵ אבנר אחדות, עובד סוציאלי מומחה בתחום שיקום, רשם העובדים הסוציאליים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתבים, 5 ו-23 באוקטובר 2014.

⁶ שם.

⁷ שם. בנתונים לא נכללים עובדים סוציאליים שנפטרו.

⁸ פרופ' יוסי כורזים, מירי בן-שמחון ומירי דדש-אלון, "חלק א': בוגרי עבודה סוציאלית בישראל: נתונים סטטיסטיים", [סקירת השירותים החברתיים 2013](#), משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ספטמבר 2014, עמ' 687-709.

⁹ שם, עמ' 696.

¹⁰ צפרא דוויק, יושבת-ראש איגוד העובדים הסוציאליים, פגישה, 23 בספטמבר 2014. צוין כי [באתר האינטרנט של איגוד העובדים הסוציאליים](#) כתוב כי חברים באיגוד כ-20,000 עובדים סוציאליים.

2. עובדים סוציאליים שמשרד הרווחה משתתף במימון העסקתם

2.1. תקני עובדים סוציאליים

הקצאת תקני כוח אדם שמשרד הרווחה משתתף במימנם למחלקות הרווחה ברשויות המקומיות נעשית לפי נוסחה המבוססת על פרמטרים חברתיים-כלכליים (שכר ממוצע, הכנסה לנפש, שיעור אוכלוסיית הילדים ואוכלוסיית הקשישים ביישוב ועוד), על פרמטרים הקשורים במקום גיאוגרפי ובגודל האוכלוסייה ועל מספר התיקים שבטיפול מחלקת הרווחה המקומית, בשקלול מידת האינטנסיביות של הטיפול בתיקי הרווחה.¹¹

חלוקת התקנים בתוך כל רשות מקומית נעשית לפי הצרכים הפנימיים של הרשות ולפי סדר העדיפויות שהיא קובעת לעצמה, למעט תחומים ייעודיים שהקצאת התקנים שלהם נקבעה מראש: חוק ביטוח סיעוד, קליטת עלייה וחינוך מיוחד.¹²

על-פי הנוסחה, באוקטובר 2014 מספר התקנים שמשרד הרווחה היה אמור להשתתף במימנם היה 4,135, ובכלל זה עובדים בתחומי חוק ביטוח סיעוד, קליטת עלייה וחינוך מיוחד.¹³ משרד הרווחה העביר למרכז המחקר והמידע של הכנסת פילוח של כ-4,016 התקנים שהיו באפריל 2014.


להלן נתונים שהתקבלו ממשרד הרווחה המציגים את תקני העובדים הסוציאליים שהמשרד משתתף במימון העסקתם, לפי פילוחים שונים, לפי נתוני 23 באפריל 2014.¹⁴

טבלה 1 – מספר תקני העובדים הסוציאליים לפי תפקיד ומעמד מוניציפלי

מתקני העובדים הסוציאליים:				
חינוך מיוחד	חוק ביטוח סיעוד	קליטת עלייה	כלל תקני העובדים הסוציאליים	
52.3	212.51	328.8	3,008.1	עירויות
5.27	18.72	21.45	619.21	מועצות מקומיות
5.95	11.29	14.7	389.18	מועצות אזוריות
63.52	242.52	364.95	4,016.49	סך הכול

בטבלה עולה כי בכלל הרשויות המקומיות בישראל יש כ-4,016 תקני עובדים סוציאליים שמשרד הרווחה משתתף במימנם, כ-75% מהם בעירויות (שבהן מתגוררים כ-75% מאוכלוסיית המדינה), כ-15% במועצות המקומיות (שבהן מתגוררים כ-15% מהאוכלוסייה) וכ-10% במועצות האזוריות (שבהן

¹¹ אריאלה עטייה, מפקחת ארצית – כוח אדם ברשויות המקומיות, בתוך: שירי בס-ספקטור ומריה רבינוביץ', שירותי רווחה לנערות ולצעירות בסיכון ובמצוקה ברשויות מקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 במרס 2014.

להלן קישור לנוסחה:  [הסכמי הרווחה](#)

¹² ציפי נחשון גליק, מנהלת השירות למתבגרים, צעירים וצעירות, בתוך שירי בס-ספקטור ומריה רבינוביץ', שירותי רווחה לנערות ולצעירות בסיכון ובמצוקה ברשויות מקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 במרס 2014.

¹³ אריאלה עטייה, מפקחת ארצית (כוח אדם ברשויות המקומיות) במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 2 בדצמבר 2014.

¹⁴ לפי נתוני אוקטובר 2014, ב-4,135 תקנים הועסקו 4,983 עובדים סוציאליים.

מתגוררים כ-10% מהאוכלוסייה).¹⁵ מתקני העובדים הסוציאליים, כ-9% מיועדים לתחום קליטת עלייה, כ-6% – לתחום חוק ביטוח סיעוד וכ-1.5% – לתחום החינוך המיוחד.

כ-15% מהתקנים שמשרד הרווחה והשירותים החברתיים משתתף במימונם הם ברשויות מקומיות ערביות. נציין כי האוכלוסייה הערבית היא 20.7% מאוכלוסיית המדינה, אך חלקה מתגוררת גם ברשויות מקומיות שאינן ערביות.¹⁶

טבלה 2 – מספר תקני העובדים הסוציאליים לפי תפקיד וקבוצת אוכלוסייה

חינוך מיוחד	חוק ביטוח סיעוד	קליטת עלייה	כלל תקני העובדים הסוציאליים	
9.38	15.56	0	599.54	הרשויות הערביות
14.8%	6.4%	0%	14.9%	
54.14	226.96	364.95	3,416.95	הרשויות היהודיות
85.2%	93.6%	100%	85.1%	
63.52	242.52	364.95	4,016.49	סך הכול
100%	100%	100%	100%	

בטבלה עולה כי 6.4% מתקני העובדים הסוציאליים מכוח חוק ביטוח סיעוד הם ברשויות המקומיות הערביות, ו-93.6% מהם ברשויות מקומיות יהודיות. כ-15% מתקני העובדים הסוציאליים מכוח חוק חינוך מיוחד מוקצים לרשויות מקומיות ערביות וכ-85% מהם מוקצים לרשויות מקומיות יהודיות.

2.2. מספר העובדים הסוציאליים המועסקים

ב-4,016.49 התקנים ברשויות המקומיות שמשרד הרווחה משתתף במימונם הועסקו באפריל 2014 4,853 עובדים סוציאליים, וברובן כל התקנים היו מאוישים. עובדים אלו הם כ-17% מהעובדים הסוציאליים הרשומים בפנקס העובדים הסוציאליים. להלן נתונים על היקף המשרה של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות לפי פילוחים שונים.

¹⁵ נתוני האוכלוסייה: הלמ"ס, [הרשויות המקומיות 2013](#), תאריך עדכון: 15 בפברואר 2015, תאריך אחזור: 24 במרס 2015.

¹⁶ נתוני האוכלוסייה: שם, תאריך אחזור: 30 במרס 2015.

טבלה 3 – מצבת העובדים הסוציאליים והיקף המשרה שלהם לפי מגדר ומעמד מוניציפלי

עובדים שהיקף משרתם 76% או יותר		עובדים שהיקף משרתם 51%-75%		עובדים שהיקף משרתם עד 50%					
נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	כלל הנשים	כלל הגברים	כלל העובדים	
1,663	213	964	42	663	64	3,290	319	3,609	עירויות
255	85	193	18	189	24	637	127	764	מועצות מקומיות
210	40	96	4	115	15	421	59	480	מועצות אזוריות
2,128	338	1,253	64	967	103	4,348	505	4,853	סך הכול
48.9%	66.9%	28.8%	12.7%	22.2%	20.4%	100%	100%		

בטבלה עולה כי כ-90% מהעובדים הסוציאליים המועסקים ברשויות המקומיות במימון משרד הרווחה הם נשים. עוד עולה כי 22% מכלל העובדים הסוציאליים המועסקים בחצי משרה או פחות, כ-27% מועסקים ביותר מחצי משרה ועד שלושת-רבעי משרה ו-51% מועסקים בהיקף של שלושת-רבעי משרה ומעלה; לא ידוע כמה מהם מועסקים במשרה מלאה.

שיעור הנשים המועסקות בחצי משרה או פחות דומה לשיעור הגברים המועסקים בהיקף משרה זה (כחמישית), אך שיעור הנשים המועסקות בחצי משרה עד שלושת-רבעי משרה (כ-29%) הוא יותר מכפול משיעור הגברים המועסקים בהיקף זה (כ-13%). בהיקף של שלושת-רבעי משרה ומעלה מועסקות כמעט מחצית מכלל העובדות הסוציאליות ברשויות המקומיות, לעומת כשני-שלישים מכלל העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות.

ברשויות המקומיות הערביות מועסקים כ-14% מהעובדים הסוציאליים שמשרד הרווחה משתתף במימון העסקתם.

טבלה 4 – מצבת העובדים הסוציאליים והיקף המשרה שלהם לפי קבוצת אוכלוסייה

היקף המשרה				
76% או יותר	75%-51%	עד 50%	כלל העובדים	
387	147	151	685	רשויות ערביות
56.5%	21.5%	22%	14.1%	
2,079	1,170	919	4,168	רשויות יהודיות
49.9%	28.1%	22%	85.9%	
2,466	1,317	1,070	4,853	סך הכול
50.8%	27.1%	22%	100%	

בטבלה עולה כי שיעור העובדים הסוציאליים המועסקים בשלושת-רבעי משרה ומעלה ברשויות הערביות (56.5%) גדול יותר מאשר ברשויות היהודיות (כ-50%). שיעור העובדים הסוציאליים המועסקים בחצי משרה עד שלושת-רבעי משרה ברשויות היהודיות (כ-28% מהעובדים הסוציאליים ברשויות האלה) גדול יותר מאשר ברשויות הערביות (כ-21% מהעובדים הסוציאליים ברשויות האלה), ושיעור המועסקים בפחות מחצי משרה זהה.

טבלה 5 – מצבת העובדים הסוציאליים והיקף המשרה שלהם לפי מין וקבוצת אוכלוסייה

עובדים שהיקף משרתם עד 50%	עובדים שהיקף משרתם 51%-75%		עובדים שהיקף משרתם 76% או יותר		נשים	גברים	כלל העובדים	
	נשים	גברים	נשים	גברים				
117	12	135	116	271	523	162	685	רשויות ערביות
22.7%	7.4%	25.8%	71.6%	51.8%	100%	100%	14.1%	
850	52	1,118	222	1,857	3,825	343	4,168	רשויות יהודיות
22.2%	15.2%	29.2%	64.7%	48.5%	100%	100%	85.9%	
967	64	1,253	338	2,128	4,348	505	4,853	סך הכול
22.2%	12.7%	28.8%	66.9%	48.9%	100%	100%	100%	

בקרב יהודים כ-92% מהעובדים הסוציאליים המועסקים הם נשים, ואילו בקרב הערבים כ-76% מהעובדים הסוציאליים המועסקים הם נשים. נוסף על כך, היקף המשרה של נשים ברשויות מקומיות ערביות דומה למדי להיקף המשרה של נשים ברשויות מקומיות יהודיות, אך שיעור הגברים הערבים המועסקים בהיקף של שלושת-רבעי משרה ומעלה גדול משיעור הגברים המועסק באותו היקף משרה ברשויות המקומיות היהודיות (72% לעומת כ-65%). כמו כן, שיעור הגברים המועסקים ברשויות מקומיות יהודיות בהיקף של בין חצי לשלושת-רבעי משרה הוא פי-שניים משיעור הגברים המועסקים בהיקף משרה דומים ברשויות מקומיות ערביות (15.2% ו-7.4%).

להלן נתונים על העובדים הסוציאליים המועסקים ברשויות המקומיות לפי מחוז. יצוין כי ארבעת המחוזות לפי משרד הרווחה שונים מששת המחוזות המינהליים לפי משרד הפנים.

טבלה 6 – מצבת העובדים הסוציאליים והיקף המשרה שלהם, לפי מחוז

כלל העובדים	היקף המשרה			רשויות במחוז	מחוז
	76% או יותר	51%-75%	עד 50%		
947	489	274	184	28	ירושלים
100%	51.6%	28.9%	19.4%		
1,936	795	644	497	73	תל-אביב
100%	41.1%	33.3%	25.7%		
1,484	830	339	315	122	חיפה
100%	55.9%	22.8%	21.2%		
486	352	60	74	32	דרום
100%	72.4%	12.3%	15.2%		
4,853	2,466	1,317	1,070	255	סך הכול
100%	50.8%	27.1%	22.0%		

יש הבדלים בין המחוזות במספר היישובים ובהיקף האוכלוסייה. בטבלה מוצג מספר היישובים בכל מחוז, אך בשל ההבדלים בהגדרת המחוזות בין משרד הרווחה למשרד הפנים אין לנו מידע על מספר

התושבים בכל מחוז. מהטבלה עולה כי מספר העובדים הסוציאליים הגדול ביותר הוא במחוז תל-אביב, ומספר העובדים הסוציאליים הקטן ביותר הוא במחוז דרום. במחוז דרום שיעור העובדים הסוציאליים המועסקים בהיקף של שלושת-רבעי משרה ומעלה הוא הגדול ביותר (כ-73%) ואילו במחוז תל-אביב שיעורם הוא הקטן ביותר (כ-41%). לפיכך, במחוז תל-אביב שיעור העובדים הסוציאליים המועסקים בהיקף של פחות מ-76% משרה גדול מהמוצע הארצי.

*

כאמור, יש רשויות מקומיות שאינן מסתפקות בהקצאת כוח האדם של משרד הרווחה למחלקות לשירותים חברתיים ומעסיקות עובדי רווחה נוספים מתקציבן, ישירות או באמצעות חברות עירוניות, חברות פרטיות או עמותות. ממשרד הרווחה התקבלו נתונים רק על מספר העובדים הסוציאליים שהוא משתתף במימון העסקתם. מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש נתונים על העובדים הסוציאליים המועסקים ברשויות המקומיות שלא בהשתתפות משרד הרווחה, ובעיקר על אלו המועסקים בהעסקה לא ישירה, אולם התברר שאין זו משימה פשוטה.¹⁷

3. קשיים באיסוף נתונים על עובדים סוציאליים המועסקים בהעסקה לא ישירה ברשויות

המקומיות

לאחר שנמסר לנו כי אין למשרד הרווחה נתונים על עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות שהמשרד אינו משתתף במימון העסקתם, פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל משרד הפנים ואל המרכז השלטון המקומי בבקשה לקבל נתונים על מספר העובדים הסוציאליים המועסקים ברשויות המקומיות לפי מגדר, שכר והיקף משרה, הן בהעסקה ישירה של הרשות המקומית במימון משותף עם משרד הרווחה והן בהעסקה לא ישירה באמצעות עמותות¹⁸ וחברות פרטיות. לדברי מר מוני מעתוק, מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים, אין לאגף נתונים כאלה.¹⁹ מהיחידה הכלכלית ומינהל הסכמי עבודה ושכר במרכז השלטון המקומי נמסר כי מרכז השלטון המקומי הוא ארגון מעסיקים אך לא מעסיק, ולכן אין לו מידע מרוכז וכולל על השכר המשולם לעובדי הרשויות.²⁰

ביקשנו גם מרשם העמותות ברשות התאגידים שבמשרד המשפטים נתונים על העמותות המעסיקות עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות, אולם לדבריו אין לו אפשרות, אף לא מבחינה טכנית, לברור נתונים אלו מנתוני כלל העמותות הרשומות.²¹

כאמור, חלק מהעובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות מועסקים על-ידי קבלני כוח אדם. קבלן כוח אדם מספק עובדים למעסיק בפועל, כמו משרד ממשלתי, ואלו עוסקים בעבודה שהיא חלק מליבת העבודה של המעסיק. את ההכשרה המעשית הרלוונטית לתפקיד זה ואת הוראות העבודה העובד מקבל ישירות מהמעסיק; מקבלן כוח האדם העובד מקבל, בין השאר, את המשכורת.

¹⁷ העסקה כזאת קיימת פחות ברשויות חלשות, שכן הן מתקשות לממן אף את תקני כוח האדם שקבע משרד הרווחה.

¹⁸ על-פי חוק העמותות, התש"ס-1980, עמותה היא התאגדות "למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים בין חבריו ושמטרתו העיקרית אינה עשיית רווחים". חברה לתועלת הציבור היא חברה שבתקונה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד וחל בה איסור על חלוקת רווחים או חלוקה אחרת לבעלי המניות שלה. בישראל יש עמותות, חברות לתועלת הציבור וגופים אחרים המספקים לתושבי הרשויות המקומיות שירותים מסוגים שונים אשר אפשר שהם מהשירותים שבאחריות העירייה לספקם, שירותי רווחה למשל. מתוך: נטע משה, קשיים במיפוי היקף ההעסקה הלא ישירה ברשויות המקומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 באוקטובר 2014.

¹⁹ מוני מעתוק, מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות, מכתב, 18 בספטמבר 2014.

²⁰ דן בן-חיים, ראש מינהל הסכמי עבודה ושכר במרכז השלטון המקומי, מכתב, 21 באוקטובר 2014.

²¹ תום בסר, מרכז השירות והמידע של משרד המשפטים, מכתב, 18 בספטמבר 2014.

חוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, קובע כי עיסוק כקבלן כוח אדם מחויב ברישוי ממשרד הכלכלה, ולמעסיק בפועל מותר להתקשר רק עם חברת קבלן כוח אדם בעלת רישיון.²² לפי אגף השכר במשרד האוצר, בשנת 2013 הועסקו על-ידי קבלני כוח אדם 74 עובדים סוציאליים²³ בחמש רשויות מקומיות.²⁴ יש לציין כי ביולי 2000 תוקן חוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, והוסף לו סעיף 12א, הקובע כי לאחר תשעה חודשי העסקה של עובד קבלן כוח אדם אצל המעסיק בפועל ייחשב עובד קבלן כוח האדם לעובד של המעסיק בפועל.²⁵ תחולתו של סעיף 12א נדחתה כמה פעמים, והוא נכנס לתוקף בינואר 2008.²⁶

עובדים סוציאליים יכולים להיות מועסקים גם על-ידי קבלן שירות. קבלן שירות מספק למזמין השירות שירות מוגמר, כגון שירותי ניקיון (להבדיל מהפניית עובד על-ידי קבלן כוח אדם). ככלל, קבלן השירות מקבל תמורה כספית בעבור השירות שהוא נותן לארגון, ולא תמורת עבודת העובד שמוצב בארגון. שלא כמו עובד סוציאלי המועסק על-ידי חברת קבלן כוח אדם ברשויות מקומיות (המעסיק בפועל), אשר ייחשב לעובד מן המניין של המעסיק בפועל לאחר תשעה חודשי העסקה, החוק אינו מחייב את המעסיק בפועל לקלוט כעובד מן המניין עובד סוציאלי המועסק על-ידי קבלן שירות, עמותה או בכל סוג אחר של מיקור-חוץ.²⁷ **לאגף הממונה על השכר במשרד האוצר מגיעים דיווחים מהרשויות המקומיות על עובדי קבלן כוח אדם בלבד, ולא על עובדי קבלן שירות ועובדי עמותות.**²⁸

עובד המועסק בחצרות המעסיק בפועל או בחצרות מזמין השירות לצד עובד מן המניין (של המעסיק בפועל או של מזמין השירות) העושה את אותה עבודה מכונה עובד כתף-אל-כתף. עובדים אלו עשויים להיות עובדי קבלן כוח אדם, אולם במקרה זה על-פי החוק כאמור הם אמורים להיקלט כעובדים מן המניין כעבור תשעה חודשי העסקה. לכן, עובדי כתף-אל-כתף הם עובדי קבלן שירות, ומזמין השירות מעסיק גם עובדים מן המניין בעבודה שמאפייניה דומים ובנסיבות דומות. כך, לשם ביצוע אותה עבודה עובד אחד מועסק אצל מי שאצלו נעשית העבודה ועובד שני מועסק על-ידי קבלן שירות שעמו התקשרו למתן השירות, במיקור-חוץ או בסוג אחר של התקשרות. לעניין מסמך זה, עובד סוציאלי המועסק על-ידי עמותה או חברה פרטית ברשות מקומית ועושה עבודה שהיא ליבת העבודה של עובד סוציאלי ברשות מקומית נחשב עובד כתף-אל-כתף.

כדי להימנע מקליטת עובדי קבלני כוח אדם והעסקתם באמצעות חברות קבלן שירות כעובדי כתף-אל-כתף **בשירות המדינה**, נחתם ב-12 בפברואר 2012 הסכם עקרונות בין המדינה לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, שמטרתו למנוע עקיפה מלאכותית של הוראות סעיף 12א האמור.²⁹

בהיעדר נתונים על מספר העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות שמשרד הרווחה אינו משתתף במימון העסקתם, ולצורך כתיבת מסמך נוסף שעסק בהעסקה לא ישירה ברשויות המקומיות בישראל, גיבש מרכז מחקר והמידע של הכנסת רשימה של 30 רשויות מקומיות על-פי משתנים אלו: מעמד

²² ראו סעיפים 2 ו-10ב לחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.

²³ מהם היו 62 מועסקים בטירת-הכרמל, 7 בהרצליה, 3 בבני-ברק, 1 בביתר-עילית ו-1 במגדל העמק.

²⁴ אשחר יערי, אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, דוא"ל, 26 ביוני 2014.

²⁵ במקרים חריגים שר הכלכלה רשאי לאשר העסקת עובד קבלן כוח אדם אצל אותו מעסיק בפועל עד 15 חודשים.

²⁶ אורי טל-ספירו, נתונים על עובדי קבלן כוח אדם, עובדי קבלן שירותים ועובדי "כתף-אל-כתף" בשירות המדינה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 בפברואר 2014.

²⁷ ש.ם.

²⁸ דותן מורגנשטרן, אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, דוא"ל, 29 ביוני 2014.

²⁹ אורי טל-ספירו, נתונים על עובדי קבלן כוח אדם, עובדי קבלן שירותים ועובדי "כתף-אל-כתף" בשירות המדינה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 בפברואר 2014.

מוניציפלי, השתייכות דתית, מעמד חברתי-כלכלי, גודל אוכלוסייה ומחוז. ביקשנו מ-30 הרשויות המקומיות האלה נתונים על סוגי העסקה לא ישירה בכל הדירוגים והמקצועות שיש אצלן, ובכלל זה על עובדים סוציאליים עובדי עמותות וחברות פרטיות. ממידע שהתקבל בפנייה מקדימה אל שלוש רשויות (ראשון-לציון, חיפה ואשדוד) עלה כי הרשויות המקומיות אינן אוספות את הנתונים המבוקשים דרך שגרה ועל כן אינם זמינים.³⁰

בשל הקשיים באיסוף מידע מקבוצה מייצגת של רשויות הוחלט במרכז המחקר והמידע של הכנסת לפנות רק אל שמונה הערים הגדולות ולמקד את הבקשה בארבעה דירוגי שכר עיקריים שבהם מועסקים עובדים: חינוך, רווחה, משפטנים ומהנדסים. בין השאר ביקשנו לקבל מידע על מספר העובדים הסוציאליים המועסקים ברשות המקומית בהעסקה לא ישירה (למשל על-ידי עמותות וחברות פרטיות) ובהעסקה ישירה, על היקף המשרה שלהם, על צורת ההתקשרות אתם ועל הסיבות להעסקה לא ישירה.³¹

גם מהפנייה לערים הגדולות, שפועלים בהן להערכתנו מנגנונים מובנים יותר של דיווח ובקרה על העסקת עובדים וקניית שירותים, התקבלו נתונים חלקיים בלבד. רק שתי רשויות מקומיות – חיפה וראשון-לציון – היו מסוגלות למסור נתונים על ההעסקה בארבעת המקצועות שהוגדרו בבקשתנו, אולם גם הם כאמור היו חלקיים. הדבר מלמד על ההבדלים בין העיריות ועל יכולת איסוף הנתונים שלהן. עם זאת, יצוין כי איסוף הנתונים נעשה בחודשים יולי-אוגוסט 2014, בחלקו בעת מבצע "צוק איתן", והדבר הקשה על חלק מהרשויות שהיו נתונות במצב חירום, כמו אשדוד, לענות על פנייתנו.³²

4. שכר העובדים הסוציאליים

ממאמר שהובא בתוך פרסום רשמי של משרד הרווחה עולה כי הכנסתם החזיונית השנתית (ברוטו) של בוגרי לימודי עבודה סוציאלית בישראל היא כ-83,500 ש"ח בממוצע (כ-7,000 ש"ח בחודש). עובדים סוציאליים בני 51-67 מרוויחים יותר מפי-שניים מבני 21-35.³³ להלן נציג את שכר העובדים הסוציאליים המועסקים במגזר הציבורי בהעסקה ישירה ולא ישירה.

³⁰ נטע משה, [קשיים במיפוי היקף ההעסקה הלא ישירה ברשויות המקומיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 באוקטובר 2014.

³¹ ש.ם.

³² ש.ם.

³³ פרופ' יוסי כורזים, מירי בן-שמחון ומירי דדש-אלון, "חלק א': בוגרי עבודה סוציאלית בישראל: נתונים סטטיסטיים", [סקירת השירותים החברתיים 2013](#), משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ספטמבר 2014, עמ' 687-709.

4.1. עובדים סוציאליים בהעסקה ישירה

לוח הדרגות של דירוג העובדים הסוציאליים נקבע בשנת 1978 ועודכן בשנות ה-90, ובשנת 1994 נקבע בהסכם קיבוצי ולא השתנה מאז. לוח הדרגות קובע רמות שכר מדרגה י"א – הדרגה הנמוכה ביותר, שבוגר אוניברסיטה בדרך כלל מקבל – ועד דרגה א2, הבכירה ביותר, שבה מועסקים שישה עובדים סוציאליים בלבד. זהו שכר הבסיס של העובדים סוציאליים במגזר הציבורי, ועליו משולמות להם תוספות כגון תוספת תואר שני (7%), גמול השתלמות מלא (עד 10.8%) ותוספת עבודה בתפקיד מכוח חוק (7.5%).³⁴

לאחר מאבק ממושך נחתם ב-30 במאי 2011 הסכם קיבוצי בין ההסתדרות הכללית החדשה ואיגוד העובדים הסוציאליים לבין המעסיקים בשירות הציבורי בדבר תוספות שכר בדירוג זה. זהו הסכם השכר האחרון המסדיר את שכרם של העובדים הסוציאליים במגזר הציבורי. אף-על-פי שבעקבות ההסכם עלו משכורותיהם של העובדים הסוציאליים במידה ניכרת, רבים מהם ציפו ששכרם יעלה עוד יותר.³⁵

משיחה עם גב' צפרא דוויק, יושבת-ראש איגוד העובדים הסוציאליים, עולה שבאיגוד אומנם מתקבלות תלונות רבות בנושא שכר, למשל על אי-תשלום בעבור שעות נוספות וכוננויות וטעויות בחישוב השכר, אולם ככלל, הסכם השכר מיושם במגזר הציבורי.³⁶

לא היו נתונים על גובה השכר של העובדים הסוציאליים במגזר הציבורי במשרד הרווחה ובשאר הגופים שפנינו אליהם.³⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל אגף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר כדי לקבל נתונים על השכר הממוצע והחציוני של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות, במשרדי הממשלה ובמוסד לביטוח לאומי.

להלן נתונים על שכר העובדים הסוציאליים במגזר הציבורי – במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות ובמוסד לביטוח לאומי – שהתקבלו מאגף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר. **יש לציין כי בנוגע לרשויות המקומיות מובאים נתונים על שכר העובדים הסוציאליים שמשרד הרווחה משתתף במימון העסקתם ושהרשויות המקומיות מעסיקות בהעסקה ישירה בלבד.** הנתונים להלן הם על משכורות ברוטו כולל תוספות כגון הפרשי רכב, שעות נוספות והפרשים על דרגה או על שנים קודמות. עוד יצוין כי נתוני הרשויות המקומיות משקפים את המציאות פחות מנתוני משרדי הממשלה ונתוני המוסד לביטוח לאומי, מאחר שהם מציגים שכר ממוצע וחציוני של עובדים סוציאליים ב-161 רשויות מקומיות בלבד (פחות משני-שלישים מהרשויות המקומיות בישראל),³⁸ אשר מדווחות כנדרש לממונה על השכר.³⁹ לשכר העובדים הסוציאליים במשרד הרווחה ומשרד הבריאות ראו נספח.

³⁴ צפרא דוויק, יושבת-ראש איגוד העובדים הסוציאליים, פגישה, 23 בספטמבר 2014.

³⁵ שם.

³⁶ שם.

³⁷ ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 17 ביוני 2014.

³⁸ מתוך 255 רשויות מקומיות.

³⁹ מוטל בן-דור, סגנית הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, דוא"ל, 20 באוקטובר 2014.

טבלה מס' 7 – שכר ברוטו ממוצע וחציוני, כולל הפרשים, של עובדים סוציאליים ברשויות מקומיות, במשרדי ממשלה ובמוסד לביטוח לאומי לפי חודשים, בשנים 2013–2014

שכר חציוני			שכר ממוצע			תאריך שכר
המוסד לביטוח לאומי	משרדי ממשלה	רשויות מקומיות	המוסד לביטוח לאומי	משרדי ממשלה	רשויות מקומיות	
18,998	10,134	9,170	20,880	12,328	12,383	01/08/2014
20,355	11,937	9,798	21,711	14,195	13,063	01/07/2014
23,455	14,338	11,723	24,312	16,799	15,579	01/06/2014
18,316	10,060	8,848	19,841	12,110	11,801	01/05/2014
18,760	10,091	8,889	19,859	12,100	12,189	01/04/2014
18,926	10,094	8,969	19,906	12,163	11,870	01/03/2014
25,377	11,530	9,091	26,392	15,355	12,165	01/02/2014
18,309	10,404	9,022	20,432	12,524	12,190	01/01/2014
18,893	9,929	8,912	19,778	12,157	11,904	01/12/2013
18,462	9,994	8,845	20,048	12,112	11,969	01/11/2013
17,560	9,799	8,834	18,694	12,070	12,076	01/10/2013
21,190	10,084	9,298	24,711	13,578	13,519	01/09/2013
19,126	9,956	9,131	20,925	12,147	12,573	01/08/2013
20,386	11,834	9,745	22,228	14,087	13,041	01/07/2013
24,091	14,141	11,264	25,176	16,576	15,014	01/06/2013
18,460	9,842	8,661	19,780	11,911	11,656	01/05/2013
18,434	9,659	8,690	19,548	11,667	11,561	01/04/2013
18,385	9,931	8,772	19,946	11,988	11,808	01/03/2013
19,458	9,953	8,781	21,136	12,067	11,637	01/02/2013
23,578	11,141	8,945	24,544	14,736	11,807	01/01/2013

מהנתונים עולה כי שכר העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות על-פי רוב נמוך משכר העובדים הסוציאליים במוסד לביטוח לאומי ובמשרדי הממשלה. באוגוסט 2014 (הנתון המעודכן ביותר שקיבלנו) השכר הממוצע של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות היה 12,383 ש"ח ואילו השכר הממוצע במוסד לביטוח לאומי היה 20,880 ש"ח. השכר הממוצע במשרדי הממשלה היה נמוך מזה שברשויות המקומיות – 12,328 ש"ח – אך במשרדי הממשלה השכר החציוני היה 10,134 ש"ח ואילו ברשויות המקומיות הוא היה 9,170 ש"ח; השכר החציוני במוסד לביטוח לאומי היה כפול – 18,998 ש"ח. נזכיר כי בנתונים אלו לא נכללים נתוני שכר של עובדים סוציאליים המועסקים ברשויות המקומיות באמצעות קבלני כוח אדם, חברות עירוניות, עמותות או חברות פרטיות.⁴⁰ לדברי משרד האוצר, שכר העובדים הסוציאליים המועסקים על-ידי עמותות או חברות קבלני שירותים כנראה לא מדווח לשום גורם.⁴¹

⁴⁰ חמוטל בן דור, סגנית הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, דוא"ל, אוקטובר 2014, 1 באפריל 2015.

⁴¹ אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, דוא"ל, 29 יוני 2014.

לשם השוואה, מנתוני מינהל מחקר וכלכלה במשרד הכלכלה עולה כי בשנת 2013 הועסקו במגזר העסקי 5,622 עובדים סוציאליים, ובממוצע יומי היו 78 משרות פנויות במגזר העסקי (משרות שמעסיקים חיפשו באופן פעיל עובדים סוציאליים כדי לאייש אותן).⁴² השכר למשרה מלאה שהציעו מעסיקים לעובדים סוציאליים מועמדים למשרות הפנויות במגזר הפרטי היה 7,119 ש"ח ברוטו לחודש.⁴³

4.2. עובדים סוציאליים בהעסקה לא ישירה

כאמור, יש עובדים סוציאליים שאינם מועסקים ישירות ברשויות המקומיות אלא נותנים להן שירות באמצעות עמותות או חברות פרטיות. ההסכם הקיבוצי שנחתם ב-30 במאי 2011 חל רק על עובדים סוציאליים במגזר הציבורי, ובעת המשא-ומתן הוסכם כי משרד האוצר יוציא הנחיה שלפיה עמותות שהמדינה מתקצבת יתקצבו כך שהשכר שישולם לעובד סוציאלי המועסק בהן לא יפחת מסכום מסוים. הנחיות החשכ"ל הביאו לכך ששכר עובדים סוציאליים המועסקים בעמותות שנותנות שירותים לרשויות המקומיות נגזר מהשכר שנקבע בהסכם הקיבוצי. לפיכך, **שכר עובדים סוציאליים המועסקים בעמותות הוצמד לרמה ט'**, **כשכר עובד סוציאלי בעל חמש שנות ותק – 7,052 ש"ח ברוטו בחודש כיום**. לדברי יושב-ראש איגוד העובדים הסוציאליים בהסתדרות וגורמים אחרים ששוחחנו עמם, בדרך כלל זהו שכר העובדים הסוציאליים בעמותות המתקשרות עם הרשויות המקומיות, בין שהם חסרי ניסיון ובין שהם ותיקים ובעלי ניסיון רב.⁴⁴

לדברי גורם בהסתדרות שדיברנו עמו, שכר זה הוא אומנם בגדר עלייה בשכר העובדים הסוציאליים האלה, אולם הוא שכר המקסימום בפועל, וקשה לעמותות לעבור אותו ולתגמל עובדים סוציאליים על ותק או על ניסיון. אם הרשות המקומית מתמחרת מכרז או מתקצבת פרויקט לפי עלות עבודה של 7,052 ש"ח לחודש לעובד סוציאלי, עמותות שמעוניינות לתגמל עובדים סוציאליים מסוימים מעבר לשכר זה מתקשות לעשות כן. מכל מקום, שכר עובדים סוציאליים בעמותות נקבע בהנחיית החשכ"ל ולא קיבל תוקף של הסכם קיבוצי.

האכיפה של תנאי ההעסקה של עובדים בגופים שהמדינה התקשרה עמם למתן שירותי רווחה היא סוגיה רחבה, ואחד מהיבטיה הוא אכיפת תנאי ההעסקה של העובדים הסוציאליים המועסקים בהעסקה לא ישירה ברשויות המקומיות. משרד הרווחה מסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי **בגופים שמשרד הרווחה (ולא הרשויות המקומיות) התקשר עמם ישירות הוא מפעיל הליך ביקורת שנועד לוודא את היישום של הנחיות החשכ"ל שנגזרו מההסכם הקיבוצי מ-30 במאי 2011** ושקבעו כי שכר עובדים סוציאליים בעמותות **יוצמד לרמה ט'**. לפי משרד הרווחה, בשלב הראשון נשלחה הצהרה לחתימת כל הגופים, שבה הם מתחייבים להתאים את שכר העובדים הסוציאליים להנחיות. באפריל 2012 החלו הגופים לשלוח למשרד הרווחה את דוחותיהם הכספיים המעידים על התשלום ששולם לעובדים הסוציאליים שהם מעסיקים, בתוספת הצהרת רואה-חשבון על תשלום מתאים. מאז סוף שנת 2012 משרד הרווחה עורך ביקורת בכל הגופים שמעסיקים עובדים סוציאליים שיש להם התקשרות פעילה עם משרד הרווחה. לדברי משרד הרווחה, גופים שלא יעמדו בתשלום השכר, יופחת התשלום המועבר אליהם.⁴⁵

⁴² משרד הכלכלה, [דירוג הביקוש לעובדים במגזר העסקי](#), תאריך אחזור: 6 בנובמבר 2014.

⁴³ ש.ם.

⁴⁴ צפרא דוויק, יושבת-ראש איגוד העובדים הסוציאליים, פגישה, 23 בספטמבר 2014.

⁴⁵ משה מדר, מנהל תחום ביקורת כספים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 6 באוקטובר 2014.

מביקורת של משרד הרווחה עלה כי מ-612 גופים פעילים שהעסיקו עובדים סוציאליים ושהמשרד מתקצב (בעמותה אחת עשויים להיות כמה גופים) 388 גופים (כ-63%) משלמים את שכר העובדים הסוציאליים לפי הנהלים; 26 גופים לא שלחו למשרד הרווחה את המסמכים הנדרשים ונתונים בטיפול משפטי; 143 גופים היו בהמשך טיפול לאחר ששלחו את המסמכים הנדרשים; 25 גופים נדרשו להשלים מסמכים; ב-25 גופים (כ-4%) נמצאו ליקויים, קרי, הם לא עמדו בתנאי ההסכם לתשלום שכר העובדים הסוציאליים שהם מעסיקים, ומשרד הרווחה הפחית מהתשלום המועבר לגופים שלא תיקנו את הליקויים. בכל העמותות שנמצאו בהן ליקויים נערכת ביקורת חוזרת ונעשית בדיקה פרטנית של כל העובדים (ולא בדיקה מדגמית). עוד יצוין כי גם בשלב בקשת החומר מהעמותות שלא שיתפו פעולה ושההסכם עמן מאפשר הטלת סנקציה בגין אי-שיתוף פעולה עם הביקורת נעשה קיזוז מותנה של התקציב, והסכום שקוזז הושב לגופים ששיתפו פעולה באופן מלא עם המבקרים מטעם המשרד.⁴⁶

חרף הבקרה שערך משרד הרווחה, לא ברור אם יש באפשרותו לחייב גופים אלו לשלם את התוספת לשכר העובדים הסוציאליים.

5. העסקה לא ישירה – דיון

מהנתונים במסמך עולה, בין השאר, כי באפריל 2014 הועסקו ברשויות המקומיות כ-4,850 עובדים סוציאליים שמשרד הרווחה משתתף במימון העסקתם. יש רשויות מקומיות שאינן מסתפקות בהקצאה זו של משרד הרווחה ומעסיקות עובדי רווחה נוספים מתקציבן, ישירות או באמצעות חברות עירוניות, חברות פרטיות או עמותות.

כאמור, אין נתונים על מספר המועסקים בהעסקה לא ישירה. בישראל לא מוטלת על שום גורם ציבורי חובה לאסוף נתונים על העסקה לא ישירה ברשויות מקומיות, ובכלל זה על עובדים סוציאליים המועסקים בהעסקה לא ישירה. גם ברשויות המקומיות עצמן אין גורם המופקד על איסוף מידע כזה באופן מסודר ושיטתי, ולפיכך, גם אם יוחלט להטיל על הרשויות למסור נתונים אלו לגורם כלשהו מעת לעת, ספק אם יוכלו לעשות זאת. כל הרשויות שאליהן פנינו השיבו כי הן אינן אוספות ומרכזות נתונים על העסקה לא ישירה דרך שגרה. בקשתנו הצריכה על-פי רוב פנייה פרטנית של גורם מסוים בעירייה אל מנהלי היחידות והאגפים או אל תאגידים עירוניים, ולאחר מכן איסוף של הנתונים ואיחודם. איסוף נתונים כך, גם אם ייעשה בעתיד, נמשך זמן רב, וכרוך במענה מגורמים רבים; יהיה קשה לפקח על טיב הנתונים שייאספו, וסביר שיהיה קשה להפיק מהם תמונת מצב מלאה. כאמור, בהיעדר נתונים אי-אפשר לקבוע מה מספר העובדים הסוציאליים המועסקים ברשויות המקומיות בהעסקה לא ישירה, וגם לא מה המגמות בשיטת העסקה זו.

במהלך השיחות שערכנו לשם הכנת מסמך זה הועלו לפנינו שתי שאלות מרכזיות ששיטת ההעסקה הלא-ישירה בשירותי הרווחה מעוררת: האחת – השפעת שיטה זו על תנאי ההעסקה של העובד; השנייה – היכולת של המדינה לפקח על שירותי הרווחה הניתנים על-ידי הגופים שהרשויות המקומיות התקשרו אתם לשם כך. סוגיות אלו יוצגו להלן בקצרה.

כאמור, ההסכם הקיבוצי מ-30 במאי 2011 אינו חל על עובדים סוציאליים במגזר הציבורי המועסקים ברשויות המקומיות בהעסקה לא ישירה, למעט הנחיית החשכ"ל בנושא הצמדת השכר לרמה ט'. משיחות עם גורמים הנוגעים בדבר, ובהם גב' ענבל שלוסברג, יושבת-ראש (לשעבר) "עמותא", חטיבת העובדים הסוציאליים בשירותים המופרטים באיגוד העובדים הסוציאליים, עולה כי עובדים סוציאליים

⁴⁶ ש.ם.

רבים מועסקים על-ידי חברות פרטיות, עמותות ואף חברות עירוניות בתנאי עבודה ושכר שונים מתנאיהם של עובדים סוציאליים המועסקים ישירות ברשויות המקומיות, אף-על-פי שפעמים רבות הם עובדים זה לצד זה. ייתכן, למשל, שבפנימייה אחת יהיו מועסקים עובדים סוציאליים המועסקים על-ידי גופים במגזר הציבורי ועובדים סוציאליים המועסקים על-ידי עמותות וכולם עושים את אותה עבודה (עובדי כתף-אל-כתף) – וכך נוצר מצב ששני עובדי רווחה שנותנים את אותו השירות עובדים בתנאי העסקה שונים.

אשר ליכולת של המדינה לפקח על שירותי הרווחה הניתנים על-ידי הגופים שהרשויות המקומיות התקשרו אתם לשם כך, עולה השאלה אם על המדינה והרשויות המקומיות לתת את השירות ישירות או אם מוטב שהוא יינתן על-ידי גופים פרטיים. בהקשר זה נציין כי יש רשויות המקבלות תרומה או שירות מעמותות או מגורמים אחרים המעסיקים לשם כך עובדים סוציאליים, ולא העירייה משלמת את משכורותיהם. פעמים רבות הדבר נעשה בתיאום עם העירייה, והשירותים הניתנים הם כאלה שהעירייה אמורה לספק לתושביה (חינוך ורווחה, לדוגמה). תרומה מעין זו עשויה להביא לניתוב משאבי הרשות המקומית לתחומים אחרים על-פני העסקת עובדים בתחומים שלשמם ניתנה התרומה. אומנם לא מדובר בתקציב עירייה, אך אלו שירותים שניתנים לעירייה ולתושביה ולשם מועסקים אנשים שאינם עובדי העירייה.

מצב זה מעלה כמה בעיות: א. בקרב עובדים סוציאליים המועסקים על-ידי עמותות ולא ישירות על-ידי הרשות המקומית עלול להתעורר ניגוד עניינים בין המחויבות המקצועית למטופלים לאינטרס של המעסיק לצמצם הוצאות;⁴⁷ ב. לא ברור אם יש גורם המפקח על ההכשרה המקצועית של העובדים הסוציאליים בעמותות הפועלות ברשויות המקומיות; ג. נשאלת השאלה עד כמה יכולה המדינה לפקח על תנאי העסקה של עובדים סוציאליים אלה ואף לנקוט סנקציות נגד מעסיקיהם; ד. עולה השאלה עד כמה המדינה יכולה לפקח על השירות הניתן לאזרחיה, ובעיקר לנזקקים לשירותי רווחה. בהקשר זה אף עולה השאלה אם יש צורך שמשרד הרווחה יקבע אילו שירותי רווחה שהרשויות המקומיות נותנות ייחשבו שירותי ליבה שעליהן לתת לתושביהן באמצעות עובדי רווחה שהן מעסיקות ישירות ומשרד הרווחה משתתף במימון העסקתם.

⁴⁷ להרחבה בנושא ראו אורי טל-ספירו, [נתונים על עובדי קבלן כוח אדם, עובדי קבלן שירותים ועובדי "כתף-אל-כתף" בשירות המדינה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 בפברואר 2014.

מקורות

חקיקה ומסמכים

- חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996.
- חוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הרשויות המקומיות 2013](#), תאריך עדכון: 15 בפברואר 2015.
- אורי טל-ספירו, [נתונים על עובדי קבלן כוח אדם, עובדי קבלן שירותים ועובדי "כתף-אל-כתף" בשירות המדינה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 בפברואר 2014.
- יוסי כורזים, מירי בן-שמחון ומירי דדש-אלון, [חלק א: בוגרי עבודה סוציאלית בישראל: נתונים סטטיסטיים](#), סקירת השירותים החברתיים 2013, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ספטמבר 2014, עמ' 687-709.
- משרד הכלכלה, [דירוג הביקוש לעובדים במגזר העסקי](#).
- נטע משה, [קשיים במיפוי היקף ההעסקה הלא ישירה ברשויות המקומיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 באוקטובר 2014.
- שלי לוי, [המחסור בעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 במאי 2008.
- שירי בס-ספקטור ומריה רבינוביץ', [שירותי רווחה לנערות ולצעירות בסיכון ובמצוקה ברשויות מקומיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 במרס 2014.

פגישות, מכתבים ושיחות

- אבנר אחדות, עובד סוציאלי מומחה בתחום שיקום, רשם העובדים הסוציאליים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- אריאלה עטייה, מפקחת ארצית – כוח אדם ברשויות המקומיות במשרד הרווחה והשירותים החברתיים
- אסא בן יוסף, מנהלת תחום רווחה וקהילה במרכז השלטון המקומי.
- אשחר יערי, אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.
- דותן מורגנטרן, אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.
- דן בן-חיים, ראש מינהל הסכמי עבודה ושכר במרכז השלטון המקומי.
- חמוטל בן-דור, סגנית הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.
- מוני מעתוק, מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות.
- משה מדר, מנהל תחום ביקורת כספים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- ענבל שלוסברג, יושבת-ראש עמותא – חטיבת העובדים הסוציאליים בשירותים המופרטים – באיגוד העובדים הסוציאליים.
- ענת שגב, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- צפרא דוויק, יושבת-ראש איגוד העובדים הסוציאליים.
- תום בסר, מרכז השירות והמידע של משרד המשפטים.

נספח – שכר עובדים סוציאליים במשרד הרווחה ובמשרד הבריאות

להלן נתונים על שכר עובדים סוציאליים במשרד הבריאות ובמשרד הרווחה שהתקבלו מאגף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר. הנתונים הם על משכורות ברוטו כולל הפרשים כגון הפרשי רכב, שעות נוספות והפרשים על דרגה או על שנים קודמות.⁴⁸

חציון		ממוצע		תאריך שכר
משרד הבריאות	משרד הרווחה	משרד הבריאות	משרד הרווחה	
7,147	11,682	12,019	14,307	01/09/2014
6,821	11,732	11,004	12,933	01/08/2014
7,956	13,738	12,889	14,792	01/07/2014
9,786	16,440	15,890	17,213	01/06/2014
6,650	11,809	10,808	12,700	01/05/2014
6,726	11,629	10,845	12,647	01/04/2014
6,507	11,756	10,722	12,793	01/03/2014
6,799	16,097	11,790	17,016	01/02/2014
6,536	12,335	10,942	13,250	01/01/2014
6,577	11,701	10,919	12,685	01/12/2013
6,710	11,576	10,641	12,760	01/11/2013
6,818	11,365	11,406	12,329	01/10/2013
6,959	11,518	12,113	14,227	01/09/2013
6,602	11,683	10,881	12,719	01/08/2013
7,752	13,926	12,792	14,660	01/07/2013
9,252	16,230	15,681	16,928	01/06/2013
6,368	11,662	10,667	12,471	01/05/2013
6,266	11,223	10,433	12,198	01/04/2013
6,438	11,643	10,913	12,499	01/03/2013
6,518	11,675	10,869	12,588	01/02/2013
6,455	15,456	11,464	16,184	01/01/2013

⁴⁸ חמוטל בן-דור, סגנית הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, דוא"ל, 20 באוקטובר 2014.