



אופן קביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות מקומיות בישראל ובמדינות שונות

כתיבה: גדעון זעירא | אישור: שלי לוי, ראש צוות

תאריך: ט"ז בתמוז תש"ף, 8 ביולי 2020

מבט משווה

תוכן עניינים

1	תמצית	1
4	מבוא	4
5	1. תקינת עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות בישראל	5
6	1.1 סוגי תקנים – משרות יסוד ומשרות שאינן יסוד	6
7	1.1.1 תקני עו"ס יסוד	7
8	1.1.2 תקני עו"ס שאינם משרות יסוד	8
9	1.2 הקצאת התקנים	9
9	1.2.1 הקצאת תקני משרות יסוד	9
11	1.2.2 הקצאת תקנים שאינם משרות יסוד	11
11	1.2.3 השינוי במשקל תקני עו"ס יסוד	11
13	2. מתן השירותים החברתיים וקביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות במדינות שענו לפנייתנו	13
14	2.1 אחריות למתן השירותים החברתיים	14
15	2.2 אחריות לקביעת מספר משרות העובדים הסוציאליים או מספר העובדים	15
15	2.3 נוסחאות תקינה	15
19	3. סוגיות בקביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות	19
19	3.1 מידת ההתאמה בין מצבת כוח האדם לצרכים	19
20	3.2 קשיים בכימות הצרכים	20
20	3.3 שקלול העומס	20
22	3.4 קביעת עומס מרבי	22
25	נספח – בקשת המידע ל-ECPRD	25

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת אבי ניסנקורן,¹ והוא עוסק באופן קביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות מקומיות בישראל ובמדינות שונות. להלן נציג את עיקרי המסמך.

תקינה בישראל (להרחבה ראו [פרק 1](#)): מתשובות משרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה) ואגף התקציבים במשרד האוצר עולה כי המספר הכולל של תקני כוח אדם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בישראל (לא רק עובדים סוציאליים), נגזר מתקציב המדינה, ומחולק בין הרשויות על ידי משרד הרווחה. לפי משרד הרווחה, הרשות המקומית היא המעסיקה את העובדים בתקנים שהמשרד מקצה, והמשרד משתתף במימון העסקתם.

לפי נתוני משרד הרווחה, המספר הכולל של תקני עובדים סוציאליים (עו"ס, לא כולל במסגרות חוץ) במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בישראל **באוקטובר 2019 היה 5,617.18**, שהם כ-81% מכלל התקנים במחלקות אלו (6,929.6).

כ-64% מתקני העו"ס היו תקני יסוד (3,601.35 תקנים), ורובם **אינם** "צבועים" (כ-87% מתקני העו"ס יסוד, 3,142.15), כלומר תקנים שאת התפקידים המוגדרים בהם המחלקות לשירותים חברתיים יכולות לשנות, בכפוף לכללים מסוימים. כ-36% מתקני העו"ס היו **תקנים שאינם תקני יסוד** (2,015.83), כל התקנים האלה "צבועים", כלומר מיועדים לתחומים מסוימים, **שאינם ניתנים לשינוי** על ידי מחלקות אלו.

לפי משרד הרווחה, להקצאת **תקני היסוד** בין **כלל הרשויות המקומיות** המשרד משתמש בנוסחה המשקללת כמה משתנים ומקדמים, ובאמצעותה מחושב חלקה היחסי של כל רשות מתוך סך הכול תקני היסוד שמקצה המשרד (תוך יחסיות של 80% תקני עו"ס ו-20% תקני מינהל). לפי המשרד, ההרצה האחרונה של הנוסחה לגבי **כל** הרשויות המקומיות בישראל הייתה בשנת 2012; והתוספת האחרונה של תקני יסוד **שאינם** צבועים ניתנה בהמשך להסכם בין משרד האוצר להסתדרות בשנת 2016, וכללה הקצאה של 150 תקנים לרשויות המדורגות באשכולות חברתיים-כלכליים 1-4.

לפי משרד הרווחה, **משנת 2018 ואילך הוקצו בעיקר תקנים צבועים שאינם תקני יסוד**. לפי המשרד, תקנים צבועים מוקצים על בסיס "מרכיבים רלוונטיים לנושא ההקצאה". לפי בדיקה של שלוש נקודות זמן, עולה שככל שעבר הזמן גדל משקלם של תקני העו"ס הצבועים (תקני יסוד צבועים ותקנים שאינם יסוד) מתוך כלל תקני העו"ס במחלקות לשירותים חברתיים: באוקטובר 2019 שיעור תקני העו"ס הצבועים היה כ-44% מכלל תקני העו"ס, לעומת כ-14% בשנת 2001, וכ-27.5% בשנת 2012. כלומר, בין נקודות זמן אלו גדל משקלם של התקנים הצבועים, שאינם ניתנים לשינוי על ידי הרשות המקומית.

¹ המסמך התבקש בהיותו חבר כנסת.

קביעת מצבת כוח האדם ב-11 מדינות שהשיבו לפנייתנו (להרחבה ראו פרק 2; לשאלון באנגלית ראו נספח):

במסמך מוצגים עיקרי התשובות של 11 פרלמנטים שהשיבו במהלך נובמבר 2019 לפנייתנו. יש לציין כי קשה לקבוע עד כמה התשובות משקפות את מורכבות הנושא בכל אחת מהמדינות, ויש קושי להשוות בין המדינות בשל שונות בהיבטים רבים. לפי התשובות, **בשמונה מהמדינות הרשויות המקומיות הן שקובעות את מספר המשרות או את מספר העובדים הסוציאליים שמספקים את השירותים החברתיים, והן המממנות את העסקתם** (בשלוש המדינות הנוספות המצב אינו ברור דיו).

מתשובותיהן עולה כי לפחות ב-10 מתוך 11 מהמדינות אין נוסחאות תקינה לקביעת מספר המשרות של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות. כמו כן, נראה כי נושא שקלול העומס בקביעת היקף כוח האדם בתחום העבודה הסוציאלית ברשויות המקומיות, אינו מוסדר ב-11 מדינות אלו ברמה הלאומית. בחלק מהתשובות צוין באופן כללי שהדבר נלקח בחשבון בקביעה של הרשויות המקומיות, ומשתי תשובות (פינלנד, קנדה) עולה אף שיש בעייתיות בנושא זה.

במסמך מוצגות כמה סוגיות העולות מאופן קביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות בישראל ובמדינות שונות (להרחבה ראו פרק 3)

מידת ההתאמה בין מצבת כוח האדם לצרכים (להרחבה ראו סעיף 3.1): כאמור, מתשובות שמונה מדינות מתוך 11 שהשיבו לפנייתנו עולה כי מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות נקבעת על ידי הרשויות המקומיות, בחלקן על פי צורכיהן, ואילו בישראל יש מספר תקנים ארצי הנגזר מתקציב המדינה, והשלטון המרכזי מקצה את תקני היסוד בין הרשויות המקומיות בהתבסס על נוסחה שקבע. בהינתן שכל אחד מאופני הקצאה אלו עשוי להיות כפוף לאילוצים שונים, עולה השאלה: עד כמה ההקצאה בכל אחד מאופנים אלו, הולמת את הצרכים?

קשיים בכימות הצרכים (להרחבה ראו סעיף 3.2): ממקורות שונים עולה כי כימות הצרכים לשם חישוב מצבת העובדים הרצויה (למשל, באמצעות קביעת יחס בין מספר נותני שירות למטופלים) הוא מטלה מורכבת מאוד, ונראה כי יש קושי לקבוע נוסחת תקינה אחידה לגבי כל אחד מהתפקידים והתחומים בשל שונות במאפיינים רבים. לנוכח המורכבות עולה בין היתר השאלה: מהי הדרך היעילה ביותר להבטחת שירותי רווחה על ידי עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות, במצב שבו השלטון המרכזי הוא המקצה את התקנים – האם באמצעות ייעוד התקנים על ידי השלטון המרכזי לתחומים מוגדרים או באמצעות הקצאת תקנים שאינם ייעודיים, תוך מתן גמישות מסוימת לרשויות המקומיות בשינוי התפקיד לפי הצורך?

שקלול העומס בקביעת היקף כוח האדם (להרחבה ראו סעיף 3.3): כאמור, נראה כי סוגיית שקלול העומס המוטל על העובדים בקביעת היקף כוח האדם בתחום העבודה הסוציאלית ברשויות המקומיות אינה מוסדרת ברמה הלאומית ב-11 המדינות המשיבות. בישראל, בנוסחת הקצאת תקני היסוד יש מרכיב של 20% המשקלל את מספר התיקים בטיפול עם מידת האינטנסיביות. הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאות לרשויות המקומיות שהקים משרד הרווחה (2001) התייחסה בהמלצותיה לתקנים הקיימים, אך ציינה שיש צורך לבחון גם את היקף התקנים הדרושים, לפי מעמסה ולפי הצרכים בפועל. במענה לשאלתנו בדבר נוסחאות ההקצאה והיותן משקפות את העומס המוטל על העובדים הסוציאליים, מסר משרד הרווחה כי נוסחת ההקצאה מתייחסת לרכיבים רלוונטיים ויש בה הלימה

לצורך הנדרש, אך הוסיף כי המשרד נכון לבחון הערות בנושא ואף להכניס בהמשך שינויים בנוסחה אם יידרשו.

קביעת עומס מרבי (להרחבה ראו [סעיף 3.4](#)): אחד ההיבטים בסוגיית העומס הוא קביעת עומס מרבי, כלומר קביעת "תקרת פעילות" שאין לחרוג ממנה. למשל, בתשובת הפרלמנט של פינלנד נכתב כי מתוכננת חקיקה שתגביל בתחום רווחת הילד את מספר המטופלים לכל עובד סוציאלי אחד (35 מטופלים). נציין כי בישראל הוועדה של משרד הרווחה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים (2010) המליצה בין היתר **להגדיר עומס מרבי** לכל תפקיד במחלקות לשירותים חברתיים. ממשרד הרווחה נמסר **באופן כללי כי כיום אין תקרת עומס**, והמעמסה היא סוגיה מורכבת, בין היתר כיוון שיש שונות בין התיקים ברמות האינטנסיביות בטיפול. ממשרד האוצר נמסר כי בשל קשיים שונים שדורשים מענה, אין כיום אפשרות לאמוד את העומס האמיתי המוטל על עובד סוציאלי בתקן, ואי אפשר לקבוע תקרת עומס.

במסמך מוצגות שתי דוגמאות שונות להתייחסות בחקיקה לסוגיית העומס המרבי, משתי מדינות בארצות הברית. לפי פרסום של מדינת אינדיאנה, ברוב המדינות בארצות הברית לא נקבעו בחקיקה אמות מידה לעומס תיקים, ויש שונות בין המדינות לגבי האופן שבו הן מחשבות את העומס. במדינת **אינדיאנה** נקבע בחוק העומס המרבי שיוטל על מנהלי תיקי משפחה במחלקה לשירותים לילד, כמו גם החובה בכתיבת דוח שנתי לגבי העמידה בכך. לעומת זאת, במדינת **מיין** לא נקבע בחקיקה עומס מרבי, אך נקבע בין היתר שעל משרד הבריאות ומשאבי האנוש לפתח המלצות בנושא העומס על עובדים בתחום רווחת הילד.

מבוא

במסמך זה התבקשנו לעמוד על אופן קביעת מצבת העובדים הסוציאליים המספקים שירותי רווחה ברשויות מקומיות במדינות שונות בעולם. בשל מורכבות הנושא ובשל קושי באיתור מידע מקיף לגביו, כתב מרכז המחקר והמידע של הכנסת שאלון אחד (לשאלון באנגלית ראו [נספח](#)) שנשלח לפרלמנטים ב-19 מהמדינות המשתייכות לארגון ה-ECPRD (The European Centre for Parliamentary Research and Documentation).² בחירת המדינות נועדה לבחון את הנושא במדינות עם מודלים שונים של מדינת רווחה. **מענה לבקשתנו התקבל במהלך נובמבר 2019 מפרלמנטים של 12 מדינות:** אוסטריה (לגבי השירות לילדים ולנוער בווינה),³ בריטניה (לגבי אנגליה), גרמניה, הולנד, נורווגיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, צרפת, קנדה ושוודיה. לא התקבל מענה מ-7 מדינות: איטליה, איסלנד, אירלנד, בלגיה, דנמרק, לוקסמבורג ושווייץ.

במסמך יוצגו עיקרי 11 מתוך 12 התשובות שקיבלנו במענה לפנייתנו, לא כולל תשובת הולנד, שבה הוצג הסבר כללי על שירותי הרווחה ללא התייחסות פרטנית לשאלותינו.⁴

יש לציין כי התשובות שהתקבלו נבדלות ביניהן במידת הפירוט ובמידת ההתייחסות להיבטים בשאלון, וקשה לקבוע עד כמה הן משקפות את מורכבותו של הנושא בכל אחת מהמדינות, על רשויותיה המקומיות. כמו כן, **יש שונות בין המדינות, בין השאר במבנה מערכת הרווחה וביחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי, ובכלל זה בשיטת התקצוב.** כך, למשל, הרשויות נבדלות ביניהן לא רק ברובדי השלטון הקיימים (שלטון מרכזי, אזורי ומקומי), אלא גם בחלוקת העבודה ביניהם בתחומים שונים, ובתוך כך **בתחום הרווחה, ולכן יש קושי להשוות בין המדינות.**

נוסף על כך, מהתשובות שקיבלנו עולה כי תיתכן שונות בין המדינות (ואף בין רשויות מקומיות בתוך מדינה מסוימת) בכמה קטגוריות מרכזיות הנוגעות לעניין מסמך זה: שונות בהגדרת שירותי "רווחה", ובכלל זה סוגי השירותים החברתיים הניתנים ברשויות המקומיות (למשל, יש מדינות ששירותי בריאות מסוימים נכללים במסגרת השירותים החברתיים); שונות בהגדרת "רשות מקומית"; שונות בהגדרת התפקיד "עובד סוציאלי" ברשות מקומית, בתחומי הפעילות, המטלות והתפקידים, בדרישות ההכשרה ובניסיון המקצועי הנדרש; שונות בהיעזרות בעובדים

² ה-ECPRD הוא ארגון הפועל בחסות הפרלמנטים של האיחוד האירופי ושל מועצת אירופה, ומשמש פורום לשיתוף פעולה ולהחלפת מידע בין כ-70 פרלמנטים המצויים בכ-50 מדינות חברות ובכמה מדינות משקיפות (ובהן ישראל) וכן פרלמנטים בין-לאומיים. המידע על הארגון התקבל בתשובה על בקשת מידע מספר 3926 של הכנסת, 5 בנובמבר 2018. **אנו מודים לעו"ד דינה צדוק, ראש תחום (מחקר בין-פרלמנטרי) במרכז המחקר והמידע של הכנסת על הסיוע בהגשת הבקשה ל-ECPRD.**

³ לפי התשובה, נוסף על היותה עיר הבירה, וינה היא גם פרובינציה פדרלית (אוסטריה היא מדינה פדרלית שבה תשע פרובינציות).

⁴ נוסף על כך, כאמור, תשובות של שתי מדינות מתוך ה-11 מתייחסות לאזורים מסוימים: התשובה של בריטניה מתייחסת לאנגליה והתשובה של אוסטריה מתייחסת לשירות לילדים ולנוער בווינה.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת שלח שאלון אחד לפרלמנטים ב-19 מדינות; בנובמבר 2019 התקבל מענה מ-12 מדינות, מתוכן יוצגו עיקרי 11 תשובות שבהן הייתה התייחסות לשאלותינו

בשל מורכבות הנושא והשונות הרבה בין המדינות במאפיינים רבים, יש קושי להשוות ביניהן

שאינם עובדים סוציאליים; שונות במשמעות המושג "תקן" והשלכותיו על תעסוקה, כמו גם שונות בשיטות העסקה.

לאור מגבלות אלו ולאור אופי התשובות שהתקבלו, במסמך זה נתמקד בכמה היבטים מרכזיים באופן קביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות במדינות השונות. בפרק 1 נציג את אופן תקינת העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות בישראל. בפרק 2 נציג נושאים שעלו מהתשובות שקיבלנו מ-11 המדינות: האחריות למתן השירותים החברתיים ברשויות המקומיות; האחריות לגבי קביעת מספר המשרות של העובדים הסוציאליים או מספר עובדים אלו; וכן התייחסות המדינות לקיומה או לאי-קיומה של נוסחה לקביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות מקומיות ולשקלול העומס בקביעה זו. בפרק 3 נציג כמה סוגיות העולות מאופן קביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות בישראל ובמדינות שונות, בהתבסס על פרקים 1 ו-2 ועל מקורות נוספים.

1. תקינת עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות בישראל

המספר הכולל של תקני כוח אדם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, נגזר מתקציב המדינה, ומחולק בין הרשויות על ידי משרד הרווחה

תקני כוח האדם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בישראל כוללים תקנים להעסקת עובדים סוציאליים ולהעסקת עובדי רווחה אחרים. לפי משרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה), המספר הכולל של תקני כוח אדם בכל המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בישראל נקבע בתקציב המדינה,⁵ ולפי הדברים, את מספר התקנים ברמה הארצית קובע משרד האוצר.⁶ מנגד, משרד האוצר מסר כי תקציב משרד הרווחה ותוספות התקציב מוסכמים בין משרד האוצר למשרד הרווחה ומאושרים בידי הממשלה והכנסת במסגרת תקציב המדינה, ומהם מממן משרד הרווחה את התקנים. לפי משרד האוצר, הוא אינו קובע את מספר התקנים ברמה הארצית, ומספר זה נקבע על ידי משרד הרווחה על פי סדרי העדיפויות של המשרד במסגרת תקציבו.⁷

הרשות המקומית היא המעסיקה את העובדים בתקנים, ומשרד הרווחה משתתף במימון העסקתם

מספר התקנים ברמה הארצית, שנגזר כאמור מתקציב המדינה, מחולק בין הרשויות המקומיות בישראל על ידי משרד הרווחה. הרשות המקומית היא המעסיקה את העובדים בתקנים שמשרד הרווחה מקצה לה (ובכלל זה עובדים סוציאליים), והמשרד משתתף במימון

⁵ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 10 בפברואר 2020.

⁶ בתשובה פורט כי מספר תקני היסוד (ראו בהמשך) נקבע על ידי משרד האוצר בחוק התקציב, בעוד התוספות ומספר התקנים הצבועים (ראו בהמשך) לנושאים ייעודיים מאושרים על ידי משרד האוצר (בנוגע לתחום האלימות צוין כי אישור משרד האוצר הוא בהסתמך על החלטת ועדה בין-משרדית). שם.

⁷ נתנאל אשרי, רפרנט רווחה וביטוח לאומי, אגף התקציבים, משרד האוצר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 ביוני 2020.

העסקתם.⁸ לפי משרד הרווחה, כ-91% מהמשרות שבתקן הן במימון תואם (matching), כלומר המשרד מעביר לרשות המקומית 75% מעלות השכר של עובד סוציאלי, בהתאם לדיווח חודשי של הרשות על איוש התקן בפועל, והרשות משלמת 25% מהעלות.⁹ היתר (כ-9%) הם תקנים במימון מלא של המשרד (100%) – תקנים שהוקצו במסגרת החלטות ממשלה או תוכניות זמניות או תקנים שבמימון גורמים אחרים (כגון משרד החינוך או המוסד לביטוח לאומי).¹⁰

יש לציין כי משרד הרווחה משתתף באופן עקיף במימון העסקת כוח אדם ברשויות המקומיות גם שלא באמצעות תקינה, וזאת על ידי מימון כוח אדם מתקציבי פעולה בתחומים מסוימים, ובכלל זה מימון בשיטת "ההשמות" ("הועדות").¹¹ בשיטה זו משרד הרווחה מממן במימון תואם שירותים מסוימים, ובכלל זה רכיבי כוח אדם – והרשות המקומית היא המעסיקה את העובדים או שהיא מתקשרת עם נותן שירות. תקצוב משרד הרווחה בשיטת ההשמות מבוסס על מספר מטופלים ועל תעריפים שקבע המשרד ולא על מספר תקני כוח אדם.¹² נוסף על כך, הרשויות המקומיות רשאיות להעסיק עובדים סוציאליים במימון עצמי מלא.¹³ **במסמך זה נעסוק אך ורק בהקצאת תקני עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות שמשרד הרווחה משתתף במימון העסקתם, ולא נעסוק בעובדים שהעסקתם ממומנת מתקציבי פעולה או בהעסקה במימון עצמי מלא של הרשויות.**

1.1 סוגי תקנים – משרות יסוד ומשרות שאינן יסוד

באוקטובר 2019 כ-81% מתקני כוח האדם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות היו תקני עו"ס (5,617.18)

כפי שצוין קודם, תקנים במחלקות לשירותים חברתיים כוללים הן עובדים סוציאליים והן עובדי רווחה אחרים, אולם במסמך זה נעסוק אך ורק בתקני עובדים סוציאליים. **לפי נתוני משרד הרווחה, באוקטובר 2019 המספר הכולל של תקני עובדים סוציאליים (תקני עו"ס) ברשויות המקומיות בישראל היה 5,617.18, שהם כ-81% מכלל התקנים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (6,929.6).**¹⁴

⁸ גלית רייכמן מימון, סגנית מנהל אגף בכיר תקצוב וכלכלה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 בפברואר 2020; רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 10 בפברואר 2020.

⁹ אריאלה עטייה, מנהלת תחום (כח אדם ברשויות המקומיות) באותה עת, אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 6 בנובמבר; ד"ר רון שביט, ראש אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 7 ביולי 2020.

¹⁰ רועי בן נעים, מכתב, 10 בפברואר 2020; ד"ר רון שביט, דוא"ל, 7 ביולי 2020.

¹¹ ד"ר רון שביט, דוא"ל, 7 ביולי 2020.

¹² גלית רייכמן מימון, דוא"ל, 26 בפברואר 2020.

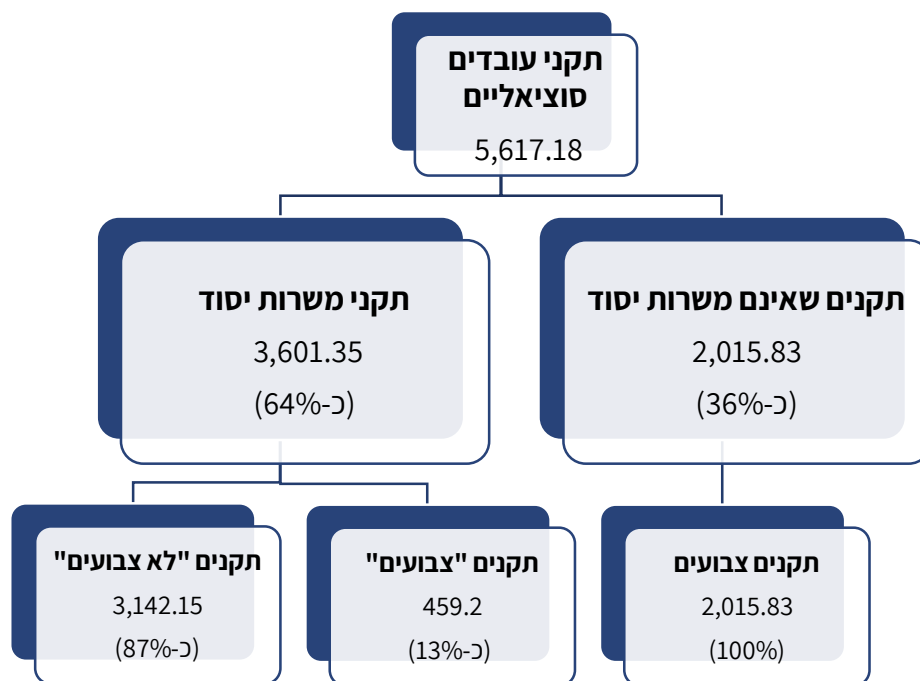
¹³ שם.

¹⁴ **נתוני העובדים הסוציאליים אינם כוללים עובדים סוציאליים במסגרות חוץ.** חישוב לפי רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נתוני תקינת כוח אדם ברשויות המקומיות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 12 בפברואר 2020; דוד כהן, אחראי תוכנת אנוש, אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה,

כדי ללמוד על האופן שבו מקצה משרד הרווחה את תקני העובדים הסוציאליים בין הרשויות המקומיות, יש להבחין בין **תקני "משרות יסוד"** לבין **תקנים שאינם משרות יסוד**, שכן אופן הקצאתם עשוי להיות שונה. בתרשים להלן נציג את נתוני משרד הרווחה על מספר תקני העו"ס ברשויות המקומיות בכל אחד משני סוגי תקנים אלו, ובכל אחד מהם נבחין בין תקנים "צבועים", כלומר תקנים ייעודיים לתחומים ולתתי תחומים מסוימים בלבד, לבין לתקנים לא צבועים, שאותם המחלקות לשירותים חברתיים יכולות לייעד לתחומים שונים באישור המשרד.¹⁵ לאחר מכן נרחיב על כל אחד מסוגים אלו.

תרשים: חלוקת תקני העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות לתקני משרות יסוד

ותקנים שאינם משרות יסוד (באוקטובר 2019)¹⁶



1.1.1 תקני עו"ס יסוד

כפי שניתן לראות בתרשים, **תקני עו"ס יסוד הם כ-64% מתקני העו"ס, והם כוללים תקנים צבועים ולא צבועים**. לפי משרד הרווחה, תקני היסוד (לא רק עו"ס) שאינם צבועים הם

¹⁵ הרווחה והשירותים החברתיים, נתוני תקינת כוח אדם ברשויות המקומיות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 24 בפברואר 2020.

¹⁵ ד"ר רון שביט, ראש אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 7 ביולי 2020.

¹⁶ חישובים לפי דוד כהן, אחראי תוכנת אנוש, אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתוני תקינת כוח אדם ברשויות המקומיות, דוא"ל, 24 בפברואר 2020; נתוני תקינה, דוא"ל, 21 במאי 2020. כאמור, הנתונים אינם כוללים עובדים סוציאליים במסגרות חוץ.

התקנים שמרכיבים את תחומי הליבה של המחלקות לשירותים חברתיים; ובעבר כל תקני היסוד היו לא צבועים.¹⁷ לפי המשרד,¹⁸ כיום לתקני היסוד שלושה מאפיינים:

1. הסעיף התקציבי למימון המשרות הוא 23101341.0 (נכון לשנת 2019);¹⁹
2. תקנים לא צבועים **א** קבוצות התקן האלה: "עו"ס - אוטיסטים", "תקני ועדות החלטה", "תקני טיפול בסמים", "תקני טיפול בפיגור", "תקני סמים (נוער)", "תקני חוסן קהילתי";
3. מאפיין התקן מוגדר במערכת בתור תקן שאינו של מסגרות חוץ.

מהתרשים לעיל אפשר ללמוד כי נכון לאוקטובר 2019 הרוב המכריע של תקני משרות העו"ס יסוד הם תקנים שאינם צבועים (כ-87%; 3,142.15 תקנים), וכ-13% הם תקנים צבועים לשישה נושאים מוגדרים המפורטים בסעיף 2 לעיל. לפי משרד הרווחה, הן בתקן יסוד צבוע והן בתקן יסוד שאינו צבוע מוגדר תואר התפקיד שבתקן, למשל, עו"ס משפחה או עו"ס קהילה. ההבדל ביניהם נעוץ בכך **שאת התפקידים בתקנים שאינם צבועים רשאית המחלקה לשירותים חברתיים לשנות בכפוף לעמידה בכללים הנקבעים בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס), כלומר מדובר במשרות שלרשות המקומית יש גמישות מסוימת לשינוי התפקיד המוגדר בהם.**²⁰ לאופן הקצאת תקני היסוד נקבעה נוסחה שנפרט לגביה בהמשך.

1.1.2 תקני עו"ס שאינם משרות יסוד

נוסף על תקני עו"ס יסוד, שרובם כאמור **אינם** צבועים, יש תקני עו"ס שאינם מוגדרים משרות יסוד, ובאוקטובר 2019 הם היו כ-36% **מכלל תקני העו"ס ברשויות המקומיות שמשרד הרווחה משתתף במימונם** (2,015.83 תקנים).²¹ כל התקנים האלה צבועים, כלומר מיועדים לתחומים מסוימים, והתחומים **אינם ניתנים לשינוי** על ידי המחלקות לשירותים חברתיים.²² תקנים אלו, המיועדים לתחומים מוגדרים, כגון תקני עו"ס בתוכניות מסוימות (למשל, "נושמים

באוקטובר 2019
כ-87% מתקני העו"ס
יסוד ברשויות
המקומיות היו תקנים
שאינם צבועים;
כלומר, המחלקות
לשירותים חברתיים
רשאיות לשנות את
התפקיד המוגדר בהם,
בכפוף לעמידה
בכללים

באוקטובר 2019 כ-
36% מתקני העו"ס
ברשויות המקומיות היו
תקנים שאינם יסוד;
כל התקנים האלה הם
צבועים - כלומר,
מיועדים לתחומים
מסוימים, ואי אפשר
לשנותם

¹⁷ למשל, מחלקה לשירותים חברתיים בתקינה בסיסית מכילה תפקיד ניהול, תפקיד עו"ס טיפולי ותפקיד מנהלי. דוד כהן, אחראי תוכנת אנוש, אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 7 ביולי 2020.

¹⁸ שם.

¹⁹ סעיף בתוך התקנה התקציבית 23101341 "השתתפות בשכר עובדי רשויות מקומיות". משרד האוצר, אגף תקציבים, **קובצי "פיסקלי-דיגיטלי"**, קובץ אקסל לשנת 2019, פורסם: 19 ביוני 2019, אוחד: 19 בפברואר 2020. לפי המשרד, בשנת 2020 מספר הסעיף הוא 23051341.0.

²⁰ עדי ארכיטקט, מרכזת בכירה (משאבי אנוש ומחשוב ברשומ"ק), אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 ו-22 במרץ ו-16 ביוני 2020.

²¹ כאמור הנתונים לא כוללים עובדים סוציאליים במסגרות חוץ. חישוב לפי דוד כהן, אחראי תוכנת אנוש, אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נתוני תקינת כוח אדם ברשויות המקומיות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 24 בפברואר 2020.

²² עדי ארכיטקט, דוא"ל, 16 ו-22 במרץ ו-16 ביוני 2020.

לרווחה"),²³ מוקצים באמצעות קריטריונים שונים,²⁴ ומתוקצבים גם הם מהתקנה התקציבית 23101341 (נכון לשנת 2019), כמו גם מתקנות תקציביות נוספות.²⁵

נציין כי גם **בתקנים הצבועים מוגדר תפקיד העובד הסוציאלי**, אבל שלא כמו בתקני היסוד שאינם צבועים, **ככלל תפקידים אלו אינם ניתנים לשינוי על ידי הרשות המקומית**.²⁶

1.2 הקצאת התקנים

אופן החישוב שעל בסיסו מוקצים תקני משרות יסוד שונה מאופן הקצאת התקנים שאינם משרות יסוד, כפי שיוצג להלן.

1.2.1 הקצאת תקני משרות יסוד

להקצאת **תקני משרות היסוד בין כלל הרשויות המקומיות** נקבעה בהוראה 16.2 בתע"ס נוסחה,²⁷ המבוססת על עבודת ועדה לקביעת קריטריונים להקצאות לרשויות המקומיות (דצמבר 2001).²⁸ לכל רשות מחושב ניקוד לפי הנוסחה, ועל בסיסו מחושב חלקה היחסי של הרשות מתוך סך הכול תקני היסוד שמקצה משרד הרווחה – תוך שמירה על יחסיות של 80% תקני עו"ס ו-20% תקני מינהל.²⁹ בנוסחה זו יש שקלול של כמה משתנים ומקדמים שיוצגו להלן.³⁰

²³ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, טיוטת הוראה 16.2 בתע"ס, תקצוב רשויות מקומיות בשירותי הרווחה – אמות מידה, 29 במאי 2019, התקבל בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, גלית רייכמן מימון, סגנית מנהל אגף בכיר תקצוב וכלכלה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 1 באוגוסט 2019.

²⁴ עדי ארכיטקטור, מרכזת בכירה (משאבי אנוש ומחשוב ברשומ"ק), אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשומ"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 במרץ 2020.

²⁵ לפי רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 10 בפברואר 2020.

²⁶ תיתכן המרת תפקיד בתקן צבוע רק אם מלכתחילה בתחום הצבוע מוגדר התפקיד שרוצים להמיר אליו, ויש הצדקה לכך: למשל, בתוכנית מסוימת מוגדרים לפחות שני סוגי תפקידים (דוגמת עו"ס משפחה ועו"ס קהילה), ויש צורך להמיר אחד בשני באותה תוכנית שפועלת ברשות המקומית. לפי עדי ארכיטקטור, דוא"ל, 16 ביוני 2020.

²⁷ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס), הוראה 16.2, [תקצוב רשויות מקומיות בשירותי הרווחה – אמות מידה](#), תחולה: 1 באפריל 2008, פורסם: 12 באוגוסט 2008. נציין כי הנוסחה שבהוראה שבקישור אינה מעודכנת שכן ההוראה נמצאת בהליכי עדכון, וטרם פורסמה.

²⁸ רועי בן נעים, מכתב, 10 בפברואר 2020.

²⁹ אריאלה עטייה, מנהלת תחום (כח אדם ברשויות המקומיות) באותה עת, אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשומ"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 6 בנובמבר 2019; דוד כהן, אחראי תוכנית אנוש, אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשומ"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 9 ביוני 2020.

³⁰ כאמור, הוראה 16.2 בתע"ס המופיעה באתר המשרד אינה מעודכנת, לכן נציג את הנוסחה לפי התשובה שקיבלנו מהמשרד, כמו גם בהתבסס על טיוטה מסוף מאי 2019 לעדכון ההוראה, שנשלחה לנו ממשרד הרווחה, מצויה בתהליכי אישור, וטרם פורסמה (פרטי המקור בהערה 23). רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, נספח ב; נתוני הנוסחה להקצאת תקני כ"א, 10 בפברואר 2020.

משתנים:

- (1) 20% – מספר התיקים בטיפול משוקלל במידת אינטנסיביות הטיפול (לפי נתוני המשרד).³¹
- (2) 80% – נתונים המוגדרים נתוני רמה חברתית-כלכלית ברשות המקומית לפי הפרמטרים:
- 17.5% – שכר ממוצע של שכירים (לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי);
 - 17.5% – הכנסה לנפש (לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – הלמ"ס);
 - 15% – קצבאות ברשות המקומית – קצבאות נכות, אבטלה והבטחת הכנסה (לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי);
 - 25% – אוכלוסייה עד גיל 18 (תלות ילדים); *
 - 25% – אוכלוסייה מגיל 65 (תלות זקנים); *
 - * (ביחס לכלל האוכלוסייה, על פי נתוני הלמ"ס)

מקדמים לחישוב:

ערי מטרופולין (על פי הלמ"ס)

מקדם של 1.075 לארבע הערים: ירושלים, תל אביב, חיפה, באר שבע
מועצות אזוריות

מקדם המתבסס על מרחקים (לפי נתוני מרכז המועצות האזוריות), מספר תושבים ומספר יישובים (לא צוינו הפרטים)

רשויות קטנות

- (1) מקדם של 1.10 לרשויות שבהן פחות מ-15,000 תושבים
(2) קביעת תקן עוי"ס מינימום 1.5 למחלקה

גידול מואץ³²

מקדם 1.1 לרשויות מקומיות בגידול מואץ בשתי השנים האחרונות על פי נתוני הלמ"ס, אם הגידול עולה על 10%

מגבלות למקדמים:

ההקצאה לתוספת משרה תיעשה אם הפער מעל 0.16 תקן; ההקצאה לתוספת משרה לא תעלה על 25% מהתקנים שהרשות זכאית להם (למעט רשויות קטנות שלהן נקבע תקן מינימום 1.5).³³

לחישוב חלקה של כל רשות מקומית בתקני היסוד המוקצים, משרד הרווחה משתמש בנוסחה; ההרצה האחרונה של הנוסחה לגבי כלל הרשויות היה בשנת 2012

כפי שניתן לראות בנוסחה שפורטה לעיל, בחישוב הניקוד היחסי של כל רשות מקומית ניתן משקל של 20% למרכיב המשקלל את מספר התיקים בטיפול במידת אינטנסיביות הטיפול, על פי נתוני משרד הרווחה, ומשקל של 80% לנתונים המוגדרים בתור "רמה חברתית-כלכלית" (לפני חישוב מקדמים).

עם זאת, לפי משרד הרווחה, ההרצה האחרונה של נוסחה זו לגבי כל הרשויות המקומיות בישראל הייתה בשנת 2012.³⁴ לדברי המשרד, התוספת האחרונה של תקני יסוד שאינם

³¹ צוין בטיטוט ההוראה כי נושא זה הוא על פי הכתוב בהוראה 1.21 בתע"ס (מיון תיקים ממוחשב במחלקות לשירותים חברתיים, 23 באוקטובר 2017). מהמשרד נמסר כי בסעיף 1.4 ד בהוראה 1.21 יש התייחסות לחלוקה של סוגי התיקים (אריאלה עטייה, מנהלת תחום (כח אדם ברשויות המקומיות) באותה עת, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 6 בנובמבר 2019). נציין כי בהוראה 1.19 הוגדרו 4 רמות מיון של תיקים: תיקים בגניזה, לבקרה תקופתית, לטיפול ברמת אינטנסיביות נמוכה, לטיפול ברמת אינטנסיביות גבוהה. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס), הוראה 1.19, מאגר מידע – נתוני יסוד אודות משפחות מטופלות במחלקות לשירותים חברתיים, 22 במרץ 2015, עמ' 11.

³² לפי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, טיטוט הוראה 16.2 בתע"ס, תקצוב רשויות מקומיות בשירותי הרווחה – אמות מידה, 29 במאי 2019.

³³ מגבלות למקדמים – לפי טיטוט הוראה 16.2 בתע"ס (שם).

צבועים ניתנה בהמשך להסכם בין משרד האוצר להסתדרות בשנת 2016, וכללה הקצאה של 150 תקנים לרשויות המדרגות באשכולות חברתיים-כלכליים 1-4.³⁵

1.2.2 הקצאת תקנים שאינם משרות יסוד

לפי משרד הרווחה, משנת 2018 ואילך המשרד ערך עדכונים מזעריים במספר תקני העו"ס יסוד (הצבועים והלא צבועים), ומאז הוקצו בעיקר תקנים צבועים שאינם יסוד.³⁶ לפי תשובת המשרד, התקנים שאינם יסוד הוקצו לפי "מרכיבים רלוונטיים לנושא ההקצאה",³⁷ אך לא פורט מהם. מעיון בטיוטת הוראה 16.2 בתע"ס, עולה למשל, כי תקני עו"ס בתוכנית "נושמים לרווחה" מוקצים באמצעות מפתח לפי מספר משפחות, אולם לא ניתן ללמוד מכך על כלל הנוסחאות להקצאת התקנים בתחומים השונים.

1.2.3 השינוי במשקל תקני עו"ס יסוד

כדי לבחון אם במהלך השנים חל שינוי במשקלם של תקני היסוד ושל התקנים שאינם יסוד נציג בטבלה להלן את חלוקת תקני העו"ס ברשויות המקומיות לשני סוגים אלו בשלוש נקודות זמן:

1. דצמבר 2001, החודש שבו נקבעה הנוסחה להקצאת תקני יסוד והורצה בפעם הראשונה;
2. דצמבר 2012, בסמיכות להרצת הנוסחה להקצאת תקני היסוד בפעם האחרונה לגבי כל הרשויות, הרצה זו נעשתה לאחר עדכון (ספטמבר 2012) קריטריונים מסוימים בנוסחה;³⁸
3. אוקטובר 2019, נתוני סוף השנה האחרונה (משרד הרווחה מתייחס לחודש אוקטובר כנתוני סוף שנה).

בטרם נציג את הנתונים יש לתת את הדעת לכך שתמהיל התקנים (יסוד-לא יסוד) אינו מושפע בהכרח מעצם הרצת נוסחת היסוד, שכן מספר התקנים הכולל עשוי להיות מושפע מגורמים שונים.

³⁴ דוד כהן, אחראי תוכנת אנוש, אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 9 ביוני 2020.

³⁵ רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת וממשל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 10 בפברואר 2020; ד"ר רון שביט, ראש אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 7 ביולי 2020.

³⁶ דוד כהן, אחראי תוכנת אנוש, אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 7 ביולי 2020.

³⁷ רועי בן נעים, מכתב, 10 בפברואר 2020.

³⁸ דוד כהן, דוא"ל, 9 ביוני 2020.

טבלה 1: חלוקת תקני העו"ס ברשויות המקומיות לתקני יסוד ותקנים שאינם יסוד -

בדצמבר 2001, בדצמבר 2012 ובאוקטובר 2019³⁹

סך הכול תקני עו"ס	תקני עו"ס שאינם יסוד		תקני עו"ס יסוד		המועד
	שיעור תקני עו"ס שאינם יסוד (מתוך סך הכול תקני העו"ס)	תקני עו"ס שאינם יסוד	שיעור תקני עו"ס יסוד (מתוך סך הכול תקני העו"ס)	מספר תקני עו"ס יסוד	
3,371.93	14.1%	474.86	85.9%	2,897.07	דצמבר 2001
3,904.75	21.8%	853.09	78.2%	3,051.66	דצמבר 2012
5,617.18	35.9%	2,015.83	64.1%	3,601.35	אוקטובר 2019

מהשוואה בין שלוש נקודות זמן בין 2001 ל-2019 עולה כי משקלם של תקני העו"ס שאינם יסוד, שכולם כאמור תקנים צבועים, גדל עם הזמן, עד לכ-36% מכלל תקני העו"ס ברשויות המקומיות

מטבלה 1 אפשר ללמוד כי באוקטובר 2019 מספר תקני העו"ס שאינם יסוד היה גדול ביותר מפי ארבעה בהשוואה למספרם בדצמבר 2001, בעוד שמספר תקני היסוד אמנם גדל בין מועדים אלו, אך במידה פחותה - פי 1.24. ההבדלים בגידול של שני סוגי התקן הובילו להגדלת משקלם של התקנים שאינם יסוד בכלל תקני העובדים הסוציאליים. כך, בעוד ששיעור תקני העו"ס שאינם יסוד היה בדצמבר 2001 כ-14% מכלל תקני העו"ס, בדצמבר 2012 היה שיעורם כ-22%, ובאוקטובר 2019 שיעורם הגיע ליותר משליש מהתקנים (כ-36%). במקביל, משקלם של תקני העו"ס יסוד קטן (דצמבר 2001 - כ-86%; דצמבר 2012 - כ-78%; אוקטובר 2019 - כ-64%). כלומר, משקלם של התקנים שאינם יסוד, שהם כאמור תקנים צבועים אשר למחלקות לשירותים חברתיים אין אפשרות לשנות את ייעודם, גדל; ובמקביל קטן משקלם של תקני העו"ס יסוד, שאת התפקידים ברובם המכריע (כ-87% באוקטובר 2019) המחלקות לשירותים חברתיים יכולות לשנות בכפוף לעמידה בכללי המרה. נזכיר כי גם בתקני היסוד יש תקנים צבועים, וגם משקלם של תקנים אלו מתוך כלל תקני היסוד עלה עם השנים. אם בדצמבר 2001 כל תקני העו"ס יסוד לא היו צבועים; בדצמבר 2012 כ-7%

³⁹ חישובים לפי דוד כהן, אחראי תוכנת אנוש, אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתוני תקינת כוח אדם ברשויות המקומיות, דוא"ל, 24 בפברואר 2020; נתוני תקינה, דוא"ל, 21 במאי 2020. לגבי כל אחת מנקודות הזמן הנתונים המוצגים אינם כוללים תקני עו"ס במסגרות חוץ. דוד כהן, דוא"ל, 9 ביוני 2020.

משקלם של תקני העו"ס הצבועים בכלל תקני העו"ס גדל ובאוקטובר ב-2019 עמד על כ-44% מכלל תקני העו"ס

מתקני היסוד היו צבועים, ובאוקטובר 2019 כ-13% מתקני היסוד היו צבועים. אם נבחן את משקלם של כלל התקנים הצבועים, כלומר הן תקני עו"ס יסוד צבועים והן תקנים צבועים שאינם יסוד, נגלה כי באוקטובר 2019 **מספר תקני העו"ס הצבועים מכלל תקני העו"ס במחלקות לשירותים חברתיים היה כ-44% מהתקנים**, לעומת כ-14% בשנת 2001, וכ-27.5% בשנת 2012.⁴⁰ כלומר, מספר התקנים שהמחלקות לשירותים חברתיים יכולות לשנות את התפקידים בהם בכפוף לעמידה בכללים קטן, ונראה כי בכך צומצמה גמישותן.

לסיכום, בישראל מספר תקני העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים נקבע ברמה הארצית לפי תקציב המדינה, ומשרד הרווחה מחלקם בין הרשויות המקומיות על בסיס נוסחאות. לגבי תקני עו"ס יסוד – כאמור, באוקטובר 2019, תקנים אלו היו כ-64% מתקני העו"ס ברשויות המקומיות, ורובם המכריע (כ-87%) אינם צבועים; נוסחת ההקצאה של תקני היסוד הורצה בפעם האחרונה לגבי כל הרשויות בשנת 2012. לעומת זאת, התקנים שאינם יסוד הם כולם צבועים, כלומר מיועדים לתחומים מסוימים, והמחלקות לשירותים חברתיים אינן יכולות לשנות את תחום הייעוד שנקבע, וככלל גם לא את התפקידים המוגדרים. אשר לעומס, נזכיר כי בנוסחת ההקצאה של תקני היסוד, שהם רוב תקני העו"ס (כ-64% מהתקנים באוקטובר 2019), יש משקל של 20% למרכיב המשקלל את מספר התיקים בטיפול במידת אינטנסיביות הטיפול. כמו כן, לפי משרד הרווחה, בנוסחאות להקצאת תקנים צבועים שאינם יסוד נעשה שימוש בנתון רלוונטי לתחום שאליו נועד התקן (למשל, מספר מטופלים).⁴¹

2. מתן השירותים החברתיים וקביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות במדינות שענו לפנייתנו

בפרק זה מובא סיכום של עיקרי התשובות שקיבלנו מ-11 פרלמנטים בנובמבר 2019

בפרק נציג את שלושת הנושאים העיקריים שעלו מ-11 מתוך 12 התשובות שהתקבלו במענה לשאלון ששלחנו,⁴² אך נזכיר שוב כי כל תשובה נסמכת על הגדרות נפרדות, ועשויה להיות שונות בהגדרות אלו בין המדינות.

⁴⁰ חישובים לפי דוד כהן, אחראי תוכנת אנוש, אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתוני תקינת כוח אדם ברשויות המקומיות, דוא"ל, 24 בפברואר 2020; נתוני תקינה, דוא"ל, 21 במאי 2020.

⁴¹ דוד כהן, אחראי תוכנת אנוש, אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 7 ביולי 2020.

⁴² כל התשובות הועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת בדוא"ל באמצעות ארגון ה-ECPRD: הפרלמנט של אוסטריה (National Council and Federal Council), הועברה ב-26 בנובמבר 2019 – צוין כי התשובה נכתבה על ידי המשרד הפדרלי לעבודה, רווחה, בריאות והגנת הצרכן (the Federal Ministry of Labour, Social Affairs, Health and Consumer Protection) והשירות לילדים ולנוער בעיר וינה (Vienna Child and Youth Service); הפרלמנט של בריטניה (House of Commons), הועברה ב-5 בנובמבר 2019; הפרלמנט של גרמניה (Bundesrat), הועברה ב-27 בנובמבר 2019; הפרלמנט של הולנד (TWEEDE KAMER DER STATEN-), הועברה ב-22 בנובמבר 2019; הפרלמנט של נורווגיה (STORTINGET), הועברה ב-6 בנובמבר 2019; הפרלמנט של ספרד (Congreso de los Diputados), הועברה ב-6 בנובמבר 2019; הפרלמנט של פורטוגל (Assembleia da República), הועברה ב-18 בנובמבר 2019; הפרלמנט של פינלנד (Eduskunta), הועברה ב-29 בנובמבר 2019; הפרלמנט של צ'כיה (POSLANECKÁ), הועברה ב-25 בנובמבר 2019; הפרלמנט של צרפת (Assemblée Nationale),

2.1 אחריות למתן השירותים החברתיים

לפי התשובות, בתשע מדינות (מתוך 11) מתן השירותים החברתיים הוא ככלל באחריות הרשויות המקומיות או שהרשויות המקומיות הן שמספקות את השירותים, בעצמן או באמצעות גורמים אחרים (גרמניה, נורווגיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צרפת, שוודיה, השירות לילדים ולנוער בווינה).⁴³ יש מדינות (למשל בתשובת צרפת הדבר נכתב במפורש) שבהן אספקת השירותים היא אמנם באחריות הרשויות המקומיות, אך בתחומים מסוימים האחריות היא של השלטון המרכזי.

בשתי מדינות נוספות שאלת האחריות אינה ברורה דיה. בתשובת קנדה נכתב כי מערכת השירותים החברתיים היא באחריות הפרובינציאלית והטריטוריות, אך חלקן העבירו את האחריות למתן השירותים לרשויות המקומיות; ובתשובת צ'כיה צוין כי ככלל השירותים החברתיים ניתנים בידי ספקי שירותים, והרשויות המקומיות מפקחות על כך ומספקות שירותים נוספים.

בשבע תשובות נכתב כי השלטון המרכזי או השלטון האזורי קובעים את סוגי השירותים החברתיים ואת אמות המידה לאספקתם (גרמניה, ספרד, פינלנד, צ'כיה, צרפת, קנדה, שוודיה),⁴⁴ חלקן אף קבעו זאת בחקיקה (למשל, שוודיה). עם זאת, בתשובת חלק ממדינות אלו נכתב כי לרשויות המקומיות יש חופש פעולה במסגרת זו (גרמניה, פינלנד, שוודיה).

מהתשובות עולה כי בשבע מהמדינות מימון השירותים החברתיים הוא מתקציב הרשויות המקומיות (אנגליה, נורווגיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, שוודיה, השירות לילדים ולנוער בווינה).⁴⁵ עוד עולה כי בשש מתוך שבע מדינות אלו תקצוב הרשויות המקומיות, או לכל הפחות חלקו, מקורו בשלטון המרכזי והאזורי (אנגליה, נורווגיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, שוודיה).⁴⁶

לפי התשובות, בתשע מדינות (מתוך 11) מתן השירותים החברתיים הוא ככלל באחריות הרשויות המקומיות או שהרשויות המקומיות הן שמספקות את השירותים, בעצמן או באמצעות גורמים אחרים (גרמניה, נורווגיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צרפת, שוודיה, השירות לילדים ולנוער בווינה).⁴³ יש מדינות (למשל בתשובת צרפת הדבר נכתב במפורש) שבהן אספקת השירותים היא אמנם באחריות הרשויות המקומיות, אך בתחומים מסוימים האחריות היא של השלטון המרכזי.

בשתי מדינות נוספות שאלת האחריות אינה ברורה דיה. בתשובת קנדה נכתב כי מערכת השירותים החברתיים היא באחריות הפרובינציאלית והטריטוריות, אך חלקן העבירו את האחריות למתן השירותים לרשויות המקומיות; ובתשובת צ'כיה צוין כי ככלל השירותים החברתיים ניתנים בידי ספקי שירותים, והרשויות המקומיות מפקחות על כך ומספקות שירותים נוספים.

בשבע תשובות נכתב כי השלטון המרכזי או השלטון האזורי קובעים את סוגי השירותים החברתיים ואת אמות המידה לאספקתם (גרמניה, ספרד, פינלנד, צ'כיה, צרפת, קנדה, שוודיה),⁴⁴ חלקן אף קבעו זאת בחקיקה (למשל, שוודיה). עם זאת, בתשובת חלק ממדינות אלו נכתב כי לרשויות המקומיות יש חופש פעולה במסגרת זו (גרמניה, פינלנד, שוודיה).

מהתשובות עולה כי בשבע מהמדינות מימון השירותים החברתיים הוא מתקציב הרשויות המקומיות (אנגליה, נורווגיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, שוודיה, השירות לילדים ולנוער בווינה).⁴⁵ עוד עולה כי בשש מתוך שבע מדינות אלו תקצוב הרשויות המקומיות, או לכל הפחות חלקו, מקורו בשלטון המרכזי והאזורי (אנגליה, נורווגיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, שוודיה).⁴⁶

הועברה ב-22 בנובמבר 2019; הפרלמנט של קנדה, הועברה ב-22 בנובמבר 2019; הפרלמנט של שוודיה (RIKSDAG), הועברה ב-8 בנובמבר 2019.

⁴³ מהתשובות עולה כי יש מדינות שבהן היחסים בין רובדי השלטון הם מורכבים. וכאמור, לא נעסוק בהולנד, אך נציין כי מהתשובה עולה כי גם בה עיקר האחריות למתן שירותים חברתיים הוא בידי הרשויות המקומיות.

⁴⁴ נוסף על אלו, לגבי אוסטריה נכתב שיש הסכם בין הממשלה הפדרלית לרשויות המקומיות המסדיר עקרונות אוניברסליים, ובכלל זה סטנדרטים שכיחים. לגבי אנגליה נכתב באופן כללי כי מדיניות ברמה הלאומית לגבי שירותים חברתיים לילדים ולמשפחות היא באחריות משרד החינוך, וכי משרד הבריאות והטיפול החברתי (health and social care) אחראי לגבי טיפול במבוגרים. לגבי נורווגיה נכתב כי לצד אחריות הרשויות המקומיות לספק שירותים איכותיים, המדינה אחראית להבטחת מסגרת שוויונית בין היתר באמצעות חקיקה, ובכלל זה דרישות לגבי איכות.

⁴⁵ נוסף על אלו, לגבי גרמניה נכתב כי יש שלושה סוגי משימות של מתן שירותים חברתיים, ומקור המימון תלוי בכך. אם השירות הוכתב ברמה הפדרלית או ברמת המדינות – רוב השירותים הם מהסוג הזה – המימון יגיע מהשלטון הפדרלי או מהמדינה; שירותים נוספים הרשויות המקומיות מממנות מתקציבן. אשר לשלוש המדינות הנוספות: בצרפת רוב השירותים במימון תואם בשילוב השלטון המרכזי (במגבלות תקציב). שירותים נוספים יכולים להיות במימון מלא של הרשויות המקומיות, ויש תוכניות לאומיות מסוימות במימון מלא של המדינה. לגבי צ'כיה נכתב כי המימון הוא מכמה מקורות – הרשויות המקומיות (municipalities), רשויות אזוריות (regions), מענקים ממשלתיים ישירים וזכויות סוציאליות של יחידים. לפי תשובת קנדה, רוב המימון הוא מתקציב הפרובינציאלית והטריטוריות. נציין כי לגבי נורווגיה נכתב שהשלטון המרכזי מעביר מענקים (block grants), והרשויות המקומיות קובעות את פעולותיהן בהתאם לחקיקה ולרגולציה בקשר למענקים אלו.

⁴⁶ לגבי פורטוגל נכתב כי לרשויות המקומיות יש אוטונומיה כלכלית, ושהן ממומנות מתקציב המדינה.

ובכמה מהן תקציב זה אינו בהכרח ייעודי לתחום הרווחה (למשל, בפינלנד). בצרפת רוב השירותים החברתיים הם במימון תואם של השלטון המרכזי ושל השלטון המקומי.

2.2 אחריות לקביעת מספר משרות העובדים הסוציאליים או מספר העובדים

לפי תשובותיהן, בשמונה מהמדינות שענו לפנייתנו, הרשויות המקומיות הן שקובעות את מספר המשרות או את מספר העובדים הסוציאליים שמספקים את השירותים החברתיים, והן המממנות את העסקתם (אנגליה, גרמניה, נורווגיה, ספרד, פינלנד, צרפת, שוודיה, השירות לילדים ולנוער בווינה).⁴⁷

בשלוש המדינות הנותרות זהות הגורם הקובע אינה ברורה דיה. לפי התשובה, בפורטוגל כל רשות מקומית קובעת את מספר המשרות והתחומים הנדרשים לה, ומגישה זאת לאישור השלטון המרכזי במסגרת התקציב;⁴⁸ בקנדה המשרדים האחראים על השירותים החברתיים בפרובינציות ובטריטוריות – או הרשויות המקומיות – הם שקובעים את מספר העובדים הסוציאליים בהתאם לתוכנית הסוציאלית. לגבי צ'כיה – עולה מהתשובה כי ספקי השירותים הם שקובעים את מספר העובדים הסוציאליים, אך לא ברור אם הרשות המקומית, המפקחת על מתן השירותים, שותפה לכך. נזכיר שלפי התשובה, בצ'כיה הרשויות המקומיות מפקחות על מתן השירותים החברתיים, ואלו ניתנים בדרך ככל בידי ספקי שירות רשומים, גופים ויחידים.

2.3 נוסחאות תקינה

בטבלה להלן נסכם את עיקרי תשובות המדינות לחלק השלישי בשאלון האחיד ששלחנו (ראו [נספח](#)), החלק שעסק בשאלה בדבר קיומן של נוסחאות לקביעת מספר תקני העובדים הסוציאליים, כמו גם התייחסות לעומס בקביעת מספר המשרות.

⁴⁷ בתשובת פינלנד נכתב באופן כללי כי הרשויות המקומיות מממנות את השירותים החברתיים מתקציבן. בתשובת גרמניה נכתב באופן כללי שהארגון של המשרדים ברשויות המקומיות (municipalities) הוא בידי השלטון המקומי (local self-government) ותלוי בכמה גורמים, כגון גודל ומשאבים כספיים של הרשות והצורך בשירותים ובמימוןם. בתשובת ספרד נכתב כי המימון הוא מתקציב כל רשות מקומית, כמו גם מהעברות תקציב מהשלטון המרכזי והאוטונומיות. בתשובת נורווגיה נכתב כי הרשויות לא מחויבות להעסיק עובדים סוציאליים, שלא כמו עובדים במקצועות רפואיים ופרה-רפואיים מסוימים.

⁴⁸ צוין שלאחר האישור וכניסתו לתוקף של תקציב המדינה, השרים (government members) האחראים לתחומי התקצוב והמנהל הציבורי, מאשרים את ההצעה השנתית בנוגע לגיוס מאושר של כוח אדם.

טבלה 2: התייחסות בתשובות 11 המדינות לנוסחאות תקינת משרות לעובדים סוציאליים ברשויות המקומיות ולעומס בקביעת מספר המשרות

המדינה המשיבה	נוסחת תקינה	עומס	הערות
אוסטריה – לגבי השירות לילדים ולנוער בווינה	בתשובה צוין כי יש פרמטרים לקביעת מספר העובדים הסוציאליים המוגדרים עובדי "חזית" בשירות לילדים ולנוער בווינה, המבצעים מטלות שנקבעו בחוק. בתשובה צוינו פרמטרים מסוימים (מספר הילדים בווינה, מספר התיקים הפעילים ב"עת האחרונה" בתחומים מוגדרים) ⁴⁹ – עם זאת, לא ברור אם פרמטרים אלו נקבעו בחקיקה ארצית או על ידי הרשות המקומית	על פי התשובה, הקצאת העובדים הסוציאליים בין 18 יחידות השירות המקומיות בווינה תלויה בין היתר במספר התיקים בתחומים מסוימים. צוין כי אין שימוש במושג עומס תיקים (caseload), אך במסגרת תהליך קביעת מספר המשרות והקצאתן בין היחידות המקומיות המנהל האחראי על ניהול איכות השירות לילדים ולנוער וועדת כוח אדם (staff committee; איגוד העובדים) מעריכים את התיקים	אמנם לא ברור אם הפרמטרים נקבעו בחקיקה ארצית או על ידי הרשות המקומית; כך או כך נכתב בתשובה כי הרשות המקומית היא שקובעת את מספר המשרות
בריטניה – לגבי אנגליה	אין נוסחת תקינה, כל רשות מקומית קובעת את מספר העובדים הסוציאליים שתעסיק	צוין באופן כללי שעומס תיקים ואינטנסיביות הטיפול נלקחים בחשבון על ידי כל רשות מקומית, אך כתבי התשובה ציינו כי לא ידוע להם על הגדרה לעומס או לאינטנסיביות הטיפול	צוין כי בחוק מסוים (the Children Act 1989) יש כמה קטגוריות של ילדים הזקוקים לתמיכת מומחים במסגרת השירותים החברתיים, וכי צפוי שבקרב חלקם מידת אינטנסיביות הטיפול הנדרשת עשויה להיות גדולה יותר. מהתשובה עולה כי יש להניח שרשויות מקומיות שיש להן מספר גדול יותר

⁴⁹ זיהוי סיכונים, תכנון טיפול והערות לבית המשפט לענייני משפחה.

המדינה המשיבה	נוסחת תקינה	עומס	הערות
בריטניה - לגבי אנגליה (המשך)			של ילדים הזקוקים לטיפול זה, יידרשו למספר גדול יותר של עובדים סוציאליים ⁵⁰
גרמניה	אין נוסחת תקינה כללית לקביעת מספר המשרות	לא צוין	
נורווגיה	אין נוסחאות לתקינת המשרות, וכל רשות מקומית קובעת זאת בהתאם לצרכיה	כותבי התשובה ציינו כי אין בידם מידע זמין בנושא	
ספרד	אין נוסחת תקינה, אלא מספר העובדים נקבע בכל רשות מקומית לפי צורכי השירותים	צוין כי מספר העובדים נקבע לפי צורכי השירותים	
פורטוגל	אין נוסחת תקינה, כל רשות מקומית מעריכה את השירותים החברתיים הנדרשים, ואחראית על אספקתם באמצעות עובדיה ⁵¹	לא צוין	
פינלנד	אין נוסחת תקינה; מספר המשרות מבוסס על הצרכים ברמה המקומית. יש <u>המלצות</u> ברמה הלאומית לגבי היחס בין מספר המטופלים לכל עובד סוציאלי, במיוחד בתחום רווחת הילד	נכתב שבדרך כלל יש התייחסות לעומס, ⁵² אך לא צוין כיצד. על פי התשובה, בשל קשיים בגיוס עובדים סוציאליים ואילוץ תקציב של הרשויות המקומיות הדבר לא תמיד אפשרי	<u>מתוכננת</u> חקיקה בתחום רווחת הילד שתגביל את מספר המטופלים לכל עובד סוציאלי ל-35 מטופלים

⁵⁰ עוד צוין בתשובה בין היתר כי החלטות הרשויות המקומיות בנוגע לכוח האדם המוקצה לטיפול בילדים נתון לפיקוח.

⁵¹ מהתשובה עולה כי יש לרשויות גמישות בכך שכן אף כי העובדים מגויסים למשרה מסוימת, הם רשאים לעבוד בתחומים אחרים כל עוד הם מוכשרים (qualified) לכך. כאמור, לפי התשובה, בפורטוגל כל רשות מקומית קובעת את מספר המשרות והתחומים הנדרשים לה, ומגישה זאת לאישור השלטון המרכזי, והדבר משוקף בחוק התקציב.

⁵² עוד צוין כי במידת האפשר גם עומס (מספר המטופלים) וגם אינטנסיביות (מידת התובענות של המטופלים - demandingness; לא הוגדר).

המדינה המשיבה	נוסחת תקינה	עומס	הערות
צ'כיה	אין אסדרה של השלטון המרכזי לקביעת מספר העובדים הכולל, ובאופן כללי מספר העובדים נקבע בידי ספקי השירותים	לא צוין	
צרפת	אין נוסחת תקינה	נכתב כי כנראה שעומס נלקח בחשבון, אך הדבר תלוי בכל רשות מקומית	
קנדה	נראה כי אין נוסחת תקינה מרכזית לחישוב מספר המשרות; הפרובינציות, הטריטוריות והרשויות המקומיות קובעות את המספר בהתאם לתוכנית הרלוונטית ולצרכים	כותבי התשובה ציינו כי לא נמצא מידע בנושא; צוין כי בפרסום של איגוד העובדים הסוציאליים בקנדה, שעסק בעבודה עם ילדים, זוהה נושא עומס העבודה בתור גורם משמעותי, שאף משפיע על גיוס עובדים מתאימים. עוד צוין כי בהודעה לתקשורת שנלוותה לפרסום זה, התייחס נשיא האיגוד לכך שאין אמות מידה לאומיות לעומס	
שוודיה	אין נוסחת תקינה; כל רשות מקומית קובעת את מספר העובדים הסוציאליים שמעניקים שירותים (תוך החובה לעמוד בדרישות השלטון המרכזי לספק שירותים חברתיים מספקים)	צוין באופן כללי כי הרשויות מתייחסות למספר התיקים בהקצאת המשאבים בין התחומים השונים, אך לא צוינה שיטה מסוימת לשם כך ⁵³	

לפחות ב-10 מהמדינות אין נוסחאות תקינה לקביעת מספר משרות העו"ס ברשויות המקומיות

מטבלה 2 עולה כי ב-10 מתוך 11 המדינות אין נוסחאות תקינה לקביעת מספר המשרות של עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות. בתשובה נוספת, בתשובת אוסטריה, נכתב לגבי השירות לילדים ולנוער כי יש פרמטרים מסוימים שנלקחים בחשבון לקביעת מספר עובדים סוציאליים בתחומים מסוימים, אבל לא ברור אם הפרמטרים נקבעו בחקיקה ארצית או שבידי הרשות המקומית; כך או כך נכתב בתשובה כי הרשות המקומית היא שקובעת את מספר המשרות.

באשר לסוגיית שקלול העומס בקביעת היקף כוח האדם בתחום העבודה הסוציאלית, נראה כי כיום סוגיה זו אינה מוסדרת ב-11 מדינות אלו ברמה הלאומית. בחלק מהתשובות

⁵³ הוער כי החוק (The Social Services Act) קובע שוועדת הרווחה תבחן כל נושא שהובא לידיעתה ושדורש פעולה מצדה.

נראה כי שקלול
העומס בקביעת היקף
כוח האדם, אינו
מוסדר ברמה
הלאומית ב-11
המדינות

צוין באופן כללי שהדבר נלקח בחשבון בקביעה של הרשויות המקומיות (כולל בתשובה שעסקה בווינה), ומשתי תשובות (פינלנד, קנדה) אף עולה כי יש בעייתיות בנושא זה. בתשובת פינלנד נכתב כי מתוכננת חקיקה שתגביל בתחום רווחת הילד את מספר המטופלים לכל עובד סוציאלי אחד (35 מטופלים).

3. סוגיות בקביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות

הדרכים לקביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות, בישראל וב-11 המדינות, כפי שעלו מהתשובות שקיבלנו וממקורות נוספים, מעלים לפחות ארבע סוגיות שנציג להלן.

3.1 מידת ההתאמה בין מצבת כוח האדם לצרכים

משמונה תשובות מתוך 11 שקיבלנו עולה כי מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות נקבעת על ידי הרשויות המקומיות, בחלקן על פי צורכיהן (כאמור, בשלוש המדינות הנותרות זהות הגורם אינה ברורה דיה), ואילו בישראל יש מספר תקנים ארצי הנגזר מתקציב המדינה, והשלטון המרכזי מקצה את תקני היסוד בין הרשויות המקומיות בהתבסס על נוסחה שקבע (ככל שמופעת).⁵⁴ כלומר, בעוד שרוב המדינות שהשיבו לפנייתנו מסרו כי מצבת העובדים הסוציאליים נקבעת ברמת הרשות המקומית, על פי הצרכים והאילוצים שלה, בישראל השלטון המרכזי הוא הקובע את מספר התקנים ברשויות המקומיות.

שוני זה מעלה את השאלה עד כמה ההקצאה בכל אחד מאופנים אלה הולמת את הצרכים. אחת הטענות שהעלו בפנינו המרכז לשלטון מקומי ואיגוד העובדים הסוציאליים היא שההקצאה בישראל אינה משקפת את הצרכים ואת העומס המוטל על העובדים הסוציאליים,⁵⁵ שכן בין היתר מדובר בחלוקת מכסת תקנים נתונה בין כל הרשויות.⁵⁶ נציין כי מבקר המדינה העלה אף הוא בדוח מעקב משנת 2007 כי הקצאת תקני כוח אדם (מרביתם תקני עובדים סוציאליים) לרשויות המקומיות, לפי הקיים, בלי לבחון את צורכיהן בפועל, מקשה על מיצוי יעיל של משאבי כוח האדם.⁵⁷

מנגד, עולה השאלה: האם במדינות שבהן הרשויות המקומיות הן שקובעות את מצבת העובדים הסוציאליים, קביעת מצבת כוח האדם נותנת מענה טוב יותר לצרכים ואינה כפופה לאילוצים שונים? כמו כן, בין המדינות שהשיבו לפנייתנו יש שונות במערכות הרווחה וביחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, וייתכנו גורמים מבניים שונים שבאמצעותם השלטון

⁵⁴ כאמור, גם תקני העו"ס הצבועים מוקצים על ידי משרד הרווחה, לפי קריטריונים שונים.

⁵⁵ אסא בן-יוסף, מנהלת מחלקת רווחה וחברה וקהילה בישראל, המרכז לשלטון מקומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 במרץ 2020; עו"ד בועז גור, מזכיר איגוד מקצועי, איגוד העובדים הסוציאליים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 במרץ 2020.

⁵⁶ אסא בן-יוסף, דוא"ל, 4 במרץ 2020.

⁵⁷ מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, [תקצוב שירותי הרווחה לרשויות מקומיות – היעד](#) [שוויון – ממצאי מעקב](#), מאי 2007, עמ' 657–658.

המרכזי יכול להשפיע על אופן ההקצאה. נזכיר כי בפורטוגל, שבה זהות הגורם הקובע את מצבת כוח האדם אינה ברורה דיה, כל רשות מקומית קובעת את מספר המשרות והתחומים הנדרשים לה, ומגישה זאת לאישור השלטון המרכזי במסגרת התקציב; במקרה שכזה, תיתכן השפעה של השלטון המרכזי גם בלי נוסחה, כלומר באמצעות אישור תקציב התקנים.

3.2 קשיים בכימות הצרכים

כימות הצרכים לשם חישוב מספר התקנים בתחומים ובתפקידים השונים הוא מטלה מורכבת ביותר

ממקורות שונים בעולם עולה כי כימות הצרכים לשם חישוב מצבת העובדים הנדרשת (למשל, באמצעות קביעת יחס בין מספר נותני שירות למטופלים) הוא מטלה מורכבת מאוד. נראה כי יש קושי לקבוע נוסחה אחידה שתתאים לקביעת מספר התקנים הדרוש בכל אחד מהתפקידים והתחומים, וזאת לנוכח ריבוי המאפיינים שעשויים להשפיע בין היתר על העומס.⁵⁸ בישראל, כאמור, נוסף על קביעת מספר התקנים שיוקצו לכל רשות מקומית, כמו גם התפקידים המוגדרים בהם, השלטון המרכזי קובע גם את התחומים שבהם יעסקו העובדים הסוציאליים המועסקים בתקנים צבועים במחלקות לשירותים חברתיים; ונכון לאוקטובר 2019 כ-44% מהתקנים הם תקנים צבועים (תקני עו"ס יסוד צבועים ותקני עו"ס שאינם יסוד).

בהינתן שיש מורכבות בכימות הצרכים בתחומים השונים, עולה השאלה: מהי הדרך היעילה ביותר להבטחת שירותי רווחה על ידי עובדים סוציאליים ברשויות המקומיות, במצב שבו השלטון המרכזי הוא המקצה את התקנים – האם באמצעות ייעוד התקנים על ידי השלטון המרכזי לתחומים מוגדרים או באמצעות הקצאת תקנים שאינם ייעודיים כך שתהיה לרשויות המקומיות גמישות מסוימת בשינוי התפקיד לפי הצורך?

3.3 שקלול העומס

אחד ההיבטים בדיון על כוח האדם בתחום העבודה הסוציאלית הציבורית הוא העומס המוטל על עובדי הרווחה, המשפיע הן על מקבלי השירות והן על העובדים עצמם.⁵⁹ בנושא זה עולה כי יש שני מונחים עיקריים: עומס עבודה (workload) ועומס תיקים (caseload), אם כי לא בכל

⁵⁸ למשל, במסמך של UNICEF (United Nations Children's Fund), העוסק בכוח אדם בשירותי רווחה לילד נכתב כי אין זו משימה קלה לקבוע את היחס בין נותני שירותי רווחה (וביניהם עובדים סוציאליים) לבין עומס התיקים (לעומס תיקים ראו בהמשך), וכי אי אפשר לקבוע נוסחת תקינה אחת. בפרסום צוין כי בעת ששני ארגונים בארצות הברית (the National Association of Social Workers and the Case Management Society of America) פיתחו מחשבון לחישוב תקני עומסים הם הגיעו למסקנה שבשל ריבוי של משתנים, הדבר בלתי אפשרי. עם זאת, אפשר לקחת בחשבון מרכיבים, כגון אינטנסיביות התיקים ומורכבותם, טווח הטיפול שניתנים, מרחקי נסיעות וכישורי העובדים. בפרסום הוער כי בתכנון לאומי, במיוחד בהקצאת תקציבים עבור כוח אדם, נדרש כימות של הצרכים. עם זאת, לפי הדוח לא ייתכן יחס מטופל-מטופל שיתאים לכל מקרה. ראו UNICEF, [GUIDELINES TO STRENGTHEN THE SOCIAL SERVICE WORKFORCE FOR CHILD PROTECTION](#), February 2019, p. 21.

⁵⁹ Jangmin Kim, "Effective workload management in child welfare: Understanding the relationship between caseload and workload", *Social Policy & Administration* 53, 2019, p. 1096.

בהתייחס לשנת 2018 כתב עת זה דורג Q2 (בין היתר בתחומים public administration-ו social work) לפי Scimago Journal & Country Ran

על אף הקושי לקבוע מהו עומס סביר, נראה כי יש הכרה בצורך לפתח מדיניות בנושא

פרסום יש הבחנה שכזאת. אפשר לומר כי עומס עבודה יכול להתייחס לזמן הדרוש לעובד למלא את משימותיו, ואילו עומס תיקים מציין את מספר התיקים שבהם מטפל העובד בזמן נתון.⁶⁰ באופן כללי אפשר לטעון כי יש קושי לקבוע **מהו עומס רצוי או סביר בשל מורכבות הגורמים המשפיעים ושונות בצרכים, במענים ובתחומים השונים** (למשל, קבוצות אוכלוסייה שונות, מסגרות פרקטיקה, תחומים ומצבים שונים), אולם נראה כי יש הכרה בצורך לפתח **מדיניות וקווים מנחים לניהול העומס**.⁶¹

נראה כי ב-11 המדינות המשיבות שקלול העומס בקביעת היקף העו"סים אינו מוסדר ברמה הלאומית

בנוגע לתשובות שקיבלנו נראה כי שקלול העומס בקביעת היקף כוח האדם בתחום העבודה הסוציאלית ברשויות המקומיות אינו מוסדר ברמה הלאומית ב-11 המדינות המשיבות. בישראל, כאמור, בנוסחת הקצאת תקני היסוד יש מרכיב של 20% המשקלל את מספר התיקים בטיפול עם מידת האינטנסיביות (ראו סעיף 1.2 לעיל). עם זאת, כאמור, המרכז לשלטון מקומי ואיגוד העובדים הסוציאליים העלו בפנינו כי לדעתם הנוסחאות אינן משקפות את העומס המוטל על העובדים הסוציאליים.⁶² נציין למשל כי גם הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאות לרשויות המקומיות שהקים משרד הרווחה (2001) ציינה שיש צורך לבחון את היקף

⁶⁰ שם. נציין כי לפי פרסום של התאחדות העובדים הסוציאליים בארצות הברית, עומס עבודה כולל כל פעילות של עבודה סוציאלית התומכת בניהול השירותים, למשל מפגש עם מטופל (client), מחקר ועבודה אדמיניסטרטיבית, הוא משקף את הצרכים והמטרות של המטופל, ויכול לכלול עבודה מעבר לשעות העבודה הרגילות; ובדומה לאמור לעיל, עומס תיקים מתייחס למספר המטופלים בזמן נתון. לפי פרסום זה, קביעת עומס עבודה בר-קיימא (workload sustainability) אינו יכול להיות מבוסס רק על מידת עומס התיקים, אפילו לא בתוך ארגון אחד.

NATIONAL ASSOCIATION OF SOCIAL WORKERS (USA), NASW Standards for Social Work Case Management, 2013, pp. 47-48.

⁶¹ למשל, בפרסום של התאחדות העובדים הסוציאליים בארצות הברית נכתב כי על ארגונים לפתח מדיניות כדי לשמר עומס עבודה ועומס תיקים סבירים, אך נדרש עוד מחקר בנוגע לניהול עומסים אלו ביחס לקבוצות אוכלוסייה שונות ומסגרות פרקטיקה (practice settings) מגוונות. שם, עמ' 49. בפרסום של העובד הסוציאלי הראשי לילדים, לנוער ולמשפחה בניו-זילנד נכתב בין היתר כי יש קושי להשוות עומס תיקים, למשל בין תחומים מסוימים, וכן תיתכן שונות בין עומס התיקים (caseload) לבין עומס העבודה (workload). לצד זאת, עולה הצורך בקביעת מדיניות ארגונית וקווים מנחים בנוגע לניהול עומס תיקים ולניתוח מידע. ראו New Zealand Office of the Chief Social Worker of Child, Youth and Family, Workload and Casework review – Qualitative Review of Social Worker Caseload, Casework and Workload Management, May 2014, pp. 15, 79.

באתר האינטרנט של השלטון המקומי באנגליה מוצג נספח העוסק בניהול עומס בעבודה של המועצה לרפורמה בעבודה סוציאלית (The Social Work Reform Board), ובו נכתב בין היתר כי עובדים סוציאליים זכאים לעומס עבודה סביר, אך עקב מגוון של מצבים אין מדד יחיד לעומס תיקים או עומס עבודה. בפרסום יש התייחסות לכמה מודלים בנושא. ראו

United Kingdom, Local Government Association, Workload management for social workers, date was not mentioned, accessed: February 12th, 2020.

נציין כי המועצה לרפורמה בעבודה סוציאלית הוקמה כדי ליישם את המלצות של כוח משימה לשיפור התחום, והתפרקה בספטמבר 2013. ראו

GOV.UK, Social Work Reform Board, published: May 8th, 2014, accessed: February 12th, 2020.

⁶² אסא בן-יוסף, מנהלת מחלקת רווחה וחברה וקהילה בישראל, המרכז לשלטון מקומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 במרץ 2020; עו"ד בועז גור, מזכיר איגוד מקצועי, איגוד העובדים הסוציאליים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 במרץ 2020.

בישראל יש בנוסחת הקצאת תקני היסוד מרכיב של 20% הקשור לעומס, אך עולה שאלה לגבי מידת ההלימה בין השקלול שבנוסחה לבין העומס בפועל

התקנים הדרושים לפי מעמסה ולפי הצרכים בפועל של כוח אדם בשירותי הרווחה (לא בהכרח רק בעובדים סוציאליים).⁶³

במענה לשאלתנו אם לדעת משרד הרווחה נוסחאות ההקצאה השונות משקפות בצורה הולמת את העומס המוטל על העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות, המשרד מסר כי נוסחת ההקצאה מתייחסת לרכיבים רלוונטיים ויש בה הלימה לצורך הנדרש, אך הוסיף כי המשרד נכון לבחון הערות בנושא ואף להכניס בהמשך שינויים בנוסחה אם יידרשו.⁶⁴ המשרד ציין שנוסף על רכיב 20% בנוסחה להקצאת תקני יסוד (מספר התיקים בטיפול משוקלל במידת אינטנסיביות הטיפול), בנוסחאות להקצאת תקנים צבועים שאינם יסוד נעשה שימוש בנתון רלוונטי לתחום שאליו נועד התקן (למשל, מספר מטופלים).⁶⁵

3.4 קביעת עומס מרבי

גם קביעת עומס מרבי היא סוגיה מורכבת

אחד ההיבטים בהגדרת עומס הוא קביעת עומס מרבי, כלומר קביעת "תקרת פעילות" שאין לחרוג ממנה, אולם גם במקרה זה מדובר בנושא מורכב.

מתשובת קנדה שהוצגה לעיל עולה כי סוגיית היעדר תקרה לאומית בנושא העומס מעסיקה את איגוד העובדים הסוציאליים במדינה, ובתשובת פינלנד נכתב כי מתוכננת חקיקה שתגביל בתחום רווחת היל את מספר המטופלים לכל עובד סוציאלי אחד (35 מטופלים).

בישראל, הוועדה של משרד הרווחה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים (2010) המליצה בין היתר **להגדיר עומס מרבי (caseload) לכל תפקיד במחלקות לשירותים חברתיים**.⁶⁶

במענה לשאלתנו בדבר קביעת עומס מרבי לגבי תקני עו"ס יסוד או תקני עו"ס צבועים מסוימים, נמסר ממשרד הרווחה באופן כללי כי אין תקרת עומס, וכי ככלל המעמסה היא סוגיה מורכבת שכן יש שונות בין תיקים ברמות האינטנסיביות בטיפול;⁶⁷ כמו כן נמסר כי רכיבי

⁶³ כאמור, הוועדה התייחסה בהמלצותיה להיקף התקנים הקיימים, ולא בהכרח למספר התקנים הדרושים. משרד העבודה והרווחה (שמו באותה עת), לשכת המנהל הכללי, הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת לרשויות המקומיות - דוח מסכם, דצמבר 2001, עמ' 14. נציין כי בשנת 2012 נכתב בסוגיה זו מסמך שמשרד הרווחה הזמין. ראו ד"ר נחשון מרגליות, יועץ אסטרטגי, שיטות לקביעת עומסים ולתקינת כוח-אדם בשירותי הרווחה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, אפריל 2012.

⁶⁴ עדי ארכיטקטור, מרכזת בכירה (משאבי אנוש ומחשוב ברשומ"ק), אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשומ"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 16 במרץ 2020.

⁶⁵ דוד כהן, אחראי תוכנת אנוש, אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשומ"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נתוני תקינת כוח אדם ברשויות המקומיות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 7 ביולי 2020.

⁶⁶ משרד הרווחה והשירותים החברתיים (שמו באותה עת), אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, דין וחשבון הוועדה לניסוח הצעה לרפורמה בשירותי הרווחה המקומיים, פברואר 2010, עמ' 36-37. נציין כי הוועדה העירה שבהיעדר הגדרה ברורה של המטלות קשה להעריך נכון את היקף המחזור בעובדים וקשה להבחין בין עומס של ריבוי מטלות לבין עומס שקשור לתהליכי עבודה. שם, עמ' 15.

⁶⁷ ד"ר רון שביט, ראש אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשומ"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 13 ביוני 2020.

בישראל לא נקבע עומס מרבי לעובדים סוציאליים בתקן ברשויות המקומיות, אם כי לפי משרד הרווחה, בשנים האחרונות בתוכניות מסוימות נקבע מפתח תקינה לפי מספר מקבלי שירות

מעמסה הם פעמים רבות איכותיים ופחות כמותיים.⁶⁸ נציין כי מאגף התקציבים במשרד האוצר נמסר בנושא זה כי בשל קשיים שונים שדורשים מענה כיום, אין אפשרות לאמוד את העומס האמיתי המוטל על עובד סוציאלי בתקן, ואי אפשר לקבוע תקרת עומס.⁶⁹

כאמור, ככלל לא נקבעה בישראל תקרת עומס. עם זאת, בשנים האחרונות בתוכניות מסוימות של משרד הרווחה לאוכלוסיות ייעודיות (למשל, "נושמים לרווחה") נקבע מפתח תקינה לעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים – לפי מספר משפחות. לדברי המשרד, היחס שנקבע בכל תוכנית, בין מספר המשפחות לכל עובד סוציאלי בתקן, נקבע לפי מאפייני המשפחות, פרקטיקות התערבות, צרכים ותוצאות מצופות.⁷⁰

להמחשה מסוימת של המורכבות שבקביעת עומס מרבי, נציג שתי דוגמאות מארצות הברית למדינות שהתייחסו לסוגיית העומס בחקיקה. לפי פרסום של מדינת אינדיאנה העוסק בשירותי הרווחה לילד, ברוב המדינות בארצות הברית לא נקבעו בחקיקה אמות מידה לעומס תיקים (caseload standards codified in statute), ויש שונות בין מדינות לגבי האופן שבו הן מחשבות את העומס.⁷¹ במסמך זה בחרנו להציג שתי דוגמאות: האחת, מדינה שקבעה עומס מרבי בחקיקה (אינדיאנה), והשנייה, מדינה שקבעה בחקיקה את החובה לפתח המלצות בנושא העומס (מיין).

משתי דוגמאות מארצות הברית עולים שני אופני אסדרה אפשריים:

באינדיאנה בתחום השירותים לילד נקבע בחוק עומס מרבי למנהלי תיקי משפחה, וכן נקבעה חובת הגשת דוח שנתי לגבי העמידה בכך

במדינת **אינדיאנה נקבע בחוק עומס מרבי**, ולפיו על המחלקה לשירותים לילד להבטיח שבכל אזור (region) יהיו מספיק מנהלי תיקי משפחה שיאפשרו שמספר התיקים לכל מנהל תיק משפחה לא יעלה על: 12 תיקים פעילים הקשורים להערכה, ובכלל זה חקירת האשמות של התעללות בילדים או הזנחה; 12 תיקים פעילים של משפחות בפיקוח ובניטור (שירותים בתוך הבית); או 13 תיקים פעילים של ילדים בפיקוח ובניטור (הקשורים להשמה מחוץ לבית).⁷² כמו כן, על פי החוק, המחלקה לשירותים לילד תגיש דוח שנתי למועצת החקיקה ולוועדה לתקציב המדינה לגבי העמידה בסטנדרט שנקבע לגבי העומס.⁷³

⁶⁸ למשל, הזמן הנדרש לטיפול במשפחה מסוימת יכול להשתנות עם הזמן. לפי ד"ר רון שביט, ראש אגף בכיר ארגון מינהל ופיתוח ברשו"מ, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 7 ביולי 2020.
⁶⁹ נתנאל אשרי, רפרנט רווחה וביטוח לאומי, אגף התקציבים, משרד האוצר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 14 ביוני 2020.

⁷⁰ נורית ויסברג נקאש, מנהלת שירות (לרווחת המשפחה והילד), אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 ביוני 2020.

⁷¹ Indiana Department of Child Services, [Annual Staffing and Caseload Report](#), to the State Budget Committee and Legislative Council, State Fiscal Year 2019 (July 2018–June 2019), p. 7.

⁷² [Indiana law 31-25-2-5 – Caseload limitations](#) (accessed: March 16th and June 25th 2020); Indiana Child Welfare Policy and Practice Group (CWG), [CWG Recommendations: DCS Progress Report](#), June 14th 2019, recommendation 9A.

⁷³ Indiana Department of Child Services, [Annual Staffing and Caseload Report](#), to the State Budget Committee and Legislative Council, State Fiscal Year 2019 (July 2018–June 2019), p. 3.

בין היתר נקבע בחוק כי בדוח תתואר המתודולוגיה לחישוב עומס תיקים לכל מנהל תיק משפחה. ראו:

**במדינת מיין נקבע
בחוק כי יש לבחון
סטנדרטים של עומס
עבור עובדים בתחום
רווחת הילד ולפתח
המלצות בנושא**

לעומת זאת, במדינת מיין, לא נקבע בחקיקה עומס מרבי, אך לפי חוק משנת 2019, על משרד הבריאות ומשאבי האנוש (the Department of Health and Human Services) לבחון סטנדרטים של עומס תיקים (review case load standards) עבור עובדים (caseworkers) בתחום רווחת הילד ולפתח המלצות בנושא (תוך התייעצות), ואף נקבעו בחוק מועדים להגשת דוחות.⁷⁴ נציין כי בהצעת החוק לחקיקת חוק זה אומנם הוצע שתיקבע תקרת עומס מרבי,⁷⁵ אך בחוק שהתקבל בסופו של דבר לא נכללה תקרה, אלא כאמור נקבעה בין היתר חובה לפתח המלצות בנושא העומס.

חשוב לציין כי מדובר בחקיקה בתחום רווחת הילד בלבד, ואין בידנו מידע על השפעתם של חוקים אלו על היקף השירות הניתן ואיכותו. עוד נציין כי מדוח של המחלקה לשירותים לילד באינדיאנה העוסק בתקופה שבין יולי 2018 ליוני 2019, עולה כי רק בחלק מהאזורים הייתה עמידה באמות המידה לעומס מרבי (כפי שהוגדרו באותה עת), ובין הגורמים המשפיעים על היכולת לעמוד בכך נמנו מספר גדול של תיקים מורכבים ותחלופת עובדים.⁷⁶ כמו כן, לא ידוע לנו עד כמה אופן האסדרה שהוצג בכל אחת ממדינות אלו, קשור לשיטת העסקת העובדים הסוציאליים במדינות אלו או לאופי מתן השירותים בהן, והצגתן נועדה אך ורק להציג שתי התייחסויות שונות בחקיקה לסוגיית העומס.

[Indiana law 31-25-2-6 – Report requirements](#) (accessed: March 16th 2020).

⁷⁴ Maine Department of Health and Human Services, Office of Child and Family Services, [Child Welfare Caseload and Workload Analysis](#), October 2019, p. 1.

⁷⁵ בהצעת החוק הוצע שעובד (caseworker) במשרד לשירותי הילד והמשפחה לא ימונה לעסוק במספר תיקים הגדול מתקרה שיקבע המשרד; לפי ההצעה, תקרה זו תהיה מספר שימליץ ארגון לאומי עם מומחיות בעומס תיקים מרבי שמבטיח התמקדות מספקת בכל תיק. כמו כן, הוצע שמספר העובדים שימונו לאנשי צוות לתמיכה אינדיבידואלית (individual support staff) לא יעלה על שמונה. לנוסחי הליך החקיקה ראו:

129th Maine Legislature, First Regular Session, [Resolve, To Review Case Loads for Child Welfare Caseworkers](#), H.P. 595 – L.D. 821, accessed: March 16th and June 25th 2020.

⁷⁶ Indiana Department of Child Services, [Annual Staffing and Caseload Report](#), to the State Budget Committee and Legislative Council, State Fiscal Year 2019 (July 2018–June 2019), p. 3.

נספח - בקשת המידע ל-ECPRD

Social Workers in Local Authorities – Methods for Determining the Number of Positions

Request for Information

The Research & Information Center has been asked to prepare **a comparative study on the methods used to determine the number of the positions (full time equivalent-FTE) of social workers that provide public services in the local authorities.**

Therefore, we would appreciate if you could kindly answer the following questions related to the relevant mechanism in your country.

A. The framework:

1. Which body (e.g. the central government or the local authority) determines the types and the standards of the social services that are provided within the local authorities?
2. Which body provides the social services within the local authorities?
3. Which body finances the social services that are provided within the local authorities?

B. Number of positions and financing of these positions:

4. Regarding the number of positions (full time equivalent-FTE) of social workers that provide the **public** social services within the local authorities and financing of these positions –
 - a. Which body determines the total number of positions (FTE) of social workers that provide the public social services in all local authorities in the country? How is this done?
 - b. Which body determines the allocation of the positions (FTE) of those social workers between the various local authorities? How is this done? For example: Is there a standard formula for the calculation of the number of the positions? Are the positions divided to fields or types of different social services?
 - c. Which body determines the allocation of the positions (FTE) of social workers within the local authority? How is this done?
 - d. Are there other forms of employment of social workers that provide public services within the local authorities?
 - e. Which body finances the costs of the positions of the social workers allocated according to questions a, b, c and d above? How is the cost determined?

C. Standard formula:

5. If you have a standard formula for the calculation of the number of the positions of social workers that provide the **public** social services in the local authorities, please answer the following questions:
 - a. Is there a basic, main or typical type of position of public social workers within local authorities?
 - b. If yes – please describe the parameters or components of the standard formula of the basic position. Please define the type of this position and the components of the formula.
 - c. If there isn't such a type of basic position – please answer question (b) with regard to the most common position and define it.
6. If there is no standard formula – Please describe the way the number of the positions of social workers is determined, and focus your answer on basic/main/typical position if there is such a position.
7. Is caseload taken into consideration in the determination of the number of positions?
 - a. If yes – please elaborate how, which body defines it, and whether there is a distinction between cases with regard to intensity or the number of cases.
 - b. Please supply the definition of “caseload” and the definition of “intensity”.