

אנחת רווחה

כיצד לשפר את מצבו
ומעמדו של מקצוע
העבודה הסוציאלית בישראל

פברואר 2023



ד"ר עיינה הלפרן ויערה מן
ייעוץ אקדמי: פרופ' ג'וני גל

קרן ברל כצנלסון היא מוסד רעיוני הפועל להתחדשות הסוציאל-דמוקרטית הישראלית ולקידום ערכיה. זאת, באמצעות גיבוש רעיונות ותכניות מדיניות וקידומם בקרב נבכרי ציבור, מנהיגים צעירים והציבור הרחב. הקרן פועלת לאור חזונו של ברל כצנלסון וערכי תנועת העבודה ומתוך מחויבות עמוקה לעתידה של ישראל כמדינת רווחה יהודית ודמוקרטית שכל אזרחיה שווים.

אנחת רווחה: כיצד לשפר את מצבו ומעמדו של מקצוע

העבודה הסוציאלית בישראל

כתיבה ומחקר: ד"ר עיינה הלפרן ויערה מן

ליווי אקדמי: פרופ' ג'וני גל

עוזר מחקר: עופר שכנר

עריכה: ניר רייזלר, מיכל גרא מרגליות

גרפיקה: עדי רמות

תאריך: פברואר 2023

תודה מיוחדת למשתתפות השולחן העגול שהתקיים

במסגרת פרויקט זה: פרופ' מיכל קרומר-נבו, ד"ר יהודית אבניר, עו"ס ענבל חרמוני, עו"ס איריס פלורנטין, עו"ס נורית ויסברג נקאש, פרופ' חיה יצחקי, עו"ס שני טביב, עו"ס שרון אברהם, עו"ס גלית מבורך, טל ויינטראוב ותמר אלמוג; ולד"ר יהודית אבניר, ד"ר מיכל קומם ולעו"ס ועו"ד אפרת רותם, על הערותיהן מאירות העיניים על נייר זה.

מעמדה המורכב של העבודה הסוציאלית ותנאי העבודה הבלתי אפשריים של העוסקות במקצוע בישראל, פוגעים ביכולתן להגשים בשטח את ייעודן: הגדלת רווחתם של פרטים וקבוצות וקידום צדק חברתי. מחקר זה מציג תוכנית מדיניות ברורה שאימוצה יביא לצמצום פער זה בין הרצוי למצוי, הפוגע באופן משמעותי ברמת שירותי הרווחה בישראל. המחקר מתבסס על שורה של ראיונות עם אנשי מדיניות ושטח, על סקירת ספרות מהארץ ומהעולם ועל סקר שנערך בקרב כ-140 עובדות סוציאליות וביקש לעמוד על החסמים המרכזיים שמונעים מהן לבצע את עבודתן בצורה מיטבית.

אלו ממצאי המחקר העיקריים:



❖ אלימות, שחיקה וחוסר שביעות רצון

בקרב העובדות ומשתמשי השירותים:

שיעור מדאיג ובלתי נתפס של 83% מהעובדות הסוציאליות דיווחו בעבר כי סבלו מאלימות שהופנתה כלפיהן במהלך עבודתן. בסקר שערכנו, כ-60% מהעובדות הסוציאליות הסכימו שקשה לעסוק במקצוע לאורך זמן, בעוד שרק כשליש מהן אמרו שימליצו לאחרות להיכנס למקצוע.

❖ שכר נמוך: גם לאחר החתימה על הסכם השכר האחרון עם העובדות הסוציאליות,

שכרן נותר נמוך משמעותית ביחס לשכר של עובדים ועובדות בעלי רמת השכלה דומה ולרוב המקצועות בשירות המדינה. כ-52% מהמשיבות לסקר ציינו ששכר לא מספק הוא הגורם המשמעותי ביותר ביצירת תחושת תסכול או שחיקה בעבודתן.

❖ עומס עבודה: כתוצאה מאי-הגבלת מספר התיקים המרבי שבהם יכולה עובדת

סוציאלית במחלקות לשירותים חברתיים לטפל, וקביעת מספר התקנים בתחום על ידי משרד האוצר משיקולים תקציביים ולא משיקולים מקצועיים כמקובל במדינות אחרות, עובדות סוציאליות רבות מטפלות במאות תיקים. כ-40% מהמשיבות לסקר, וכ-58% מאלה המטפלות ביותר מחמישים תיקים בשבוע, ציינו את עומס העבודה כאחד משני הגורמים המשמעותיים ביותר ביצירת תחושת תסכול או שחיקה בעבודתן.

◀ **דימוי ציבורי ומעמד מקצועי:** מהסקר שערכנו עולה שרק 13% מהעובדות הסוציאליות מרגישות מוערכות על ידי החברה הישראלית ורק 18% מרגישות מוערכות על ידי הממשלה וקובעי המדיניות.

◀ **מחסור בהדרכה, הכשרה וליווי:** עובדות סוציאליות נתונות בסיכון גבוה במיוחד לחוות תחושת מצוקה בחייהן האישיים בעקבות עבודתן. מהמחקר עולה כי קיים מחסור ניכר בשעות הכוונה והדרכה שיכולות לסייע להן להתמודד עם הקשיים הללו. 64% מהעובדות שהשתתפו במחקר ציינו ש"קושי רגשי מעבודה שלא מקבל מענה" הוא אחד משני הגורמים המשמעותיים ביותר ליצירת פגיעה בחייהן האישיים, ו-70% מתוכן ציינו שזהו הגורם המשמעותי ביותר.



אלו עיקרי תוכנית המדיניות שלנו לתיקון המצב הקיים:

1. **יצירת בסיס חוקי למעמד השירותים החברתיים:** חקיקת "חוק שירותי הרווחה", אשר יקבע כי קיימת זכות לרווחה ויגדיר את השירותים והסיוע שהמדינה מחויבת להעניק לציבור, את היקפם ואת הזכאים לקבלם.
2. **החלה מיידית של הסכם השכר הקיים** על כלל העובדות הסוציאליות המועסקות בגופים ציבוריים או במימון ציבורי.
3. **מתווה להעלאת שכר:** בהמשך להעלאת שכר הבסיס במסגרת רפורמת "הישג", יש להמשיך ולהעלות את השכר עבור משרה מלאה באופן הדרגתי במשך חמש שנים עד לגובה השכר הממוצע במשק. כשלב ביניים, יש לדאוג להחלה מיידית של הפעימה השנייה של העלייה בשכר שנקבעה בהסכם ממאי 2022.

4. טיפול מידי בעומס ובמחסור בתקנים:

◀ קביעת מספר התקנים על ידי מנהלות המחלקות ברשויות המקומיות, על סמך היכרות עם צרכיהם הספציפיים של משתמשי השירות ובדומה למצב הקיים במדינות אחרות.

◀ עבור עובדת סוציאלית בגופים ציבוריים, בגופים הנתמכים על ידי הממשלה ובמכרזי רכש של המדינה, היקף ההעסקה לא יפחת משליש משרה.

◀ הורדה משמעותית של מספר התיקים לעובדת סוציאלית - קביעת רף עליון של 60 תיקים. הפחתת התיקים תיעשה באופן הדרגתי במתווה שייפרס על פני חמש שנים.

◀ הוספת תקנים להדרכות עבור עובדות סוציאליות.

5. הגדלת מעורבותן של עובדות סוציאליות בתפקידי מפתח ממשלתיים ובהליכי

שינוי מדיניות ושיפור מעמדם הציבורי, ובכלל זה הקמת ועדה אקדמית לשר/ת הרווחה, אשר תורכב מאנשי אקדמיה בתחום העבודה הסוציאלית ואשר תסייע בגיבוש מדיניות המשרד.

6. מזעור נזקי ההפרטה על ידי מיפוי ואיסוף נתונים על מספר העובדות הסוציאליות

המעניקות שירותים במיקור חוץ, ביצוע מחקר בנוגע להשפעות ההפרטה על איכות שירותי הרווחה השונים, השבה להפעלה ישירה של שירותים שהפרטתם פוגעת במשתמשי השירות וקידום רפורמה בפיקוח על השירותים המופרטים.

7. צמצום פערים ואי-שוויון בין מחלקות ובין רשויות מקומיות שונות על ידי שינוי

מודל המימון כך שלא יושפע מיכולתן של הרשויות להעמיד "מצינג".

8. המשך הנחלת הפרדיגמה לעבודה סוציאלית מודעת עוני.

תוכן

1. **תקציר**.....

6. **רקע**.....

8. **מאפייני העבודה הסוציאלית בישראל**.....

9. **נתונים על העבודה הסוציאלית בישראל**.....

מה הבעיה:

13. **הפער בין הרצוי למצוי בעבודה הסוציאלית בישראל**.....

1. שחיקה וחוסר שביעות רצון בקרב העובדות הסוציאליות
ועזיבת המקצוע..... 16

2. חוסר שביעות רצון בקרב משתמשי ומשתמשות
השירותים ופגיעה באמון ההדדי..... 17

3. אלימות כלפי עובדות סוציאליות..... 18

19. **מחוללי הבעיה**.....

19. **תנאי העסקה**.....

1. שכר וחלקיות משרה..... 19

2. אופק השכר..... 23

3. שיטות העסקה שונות..... 25

26. **עומס העבודה**.....

**דימויים דיכוטומיים של עובדות סוציאליות
והפחתת ערך עשייתן**..... 28

29. **הדרכה, הכשרה וליווי**.....

32. **מה צריך לעשות: כיצד לשפר את שירותי הרווחה בישראל**.....

32. **המלצות רוחב**.....

1. יצירת בסיס חוקי למעמד השירותים החברתיים בישראל..... 32

2. שינוי מבנה השכר 33
3. טיפול מיידי בעומס ובמחסור בתקנים 34
4. הגדלת מעורבותן של עובדות סוציאליות בתפקידי מפתח
ממשלתיים ושיפור מעמדן הציבורי 35
5. מזעור הנזקים שגרמה ההפרטה למעמד העבודה הסוציאלית 36
- המלצות הממוקדות במחלקות לשירותים החברתיים** 37
 1. צמצום פערים ואי-שוויון בין מחלקות ובין רשויות
מקומיות שונות 37
 2. אימוץ פרדיגמה מקצועית המציבה את המטופל במרכז 38
- רשימת מקורות** 40

השלכותיו של משבר הקורונה חרגו בהרבה מהנזק הבריאותי החמור שנגרם לרבים מאלו שנדבקו בנגיף. כמעט כל הציבור הישראלי, ובפרט יחידים ומשפחות החיים בעוני, נפגעו קשות כתוצאה ממשמעויותיו הרחבות של המשבר. רבים מהם חוו אובדן ממשי של רשת הביטחון הקיומית, הכלכלית והחברתית, שהגנה עליהם בעבר - אובדן אשר במקרים רבים לווה בתחושות של בדידות משועתת וחוסר אונים. חלק ניכר מפגיעה זו יכול היה להימנע אילו הממשלה הייתה נוקטת במדיניות סיוע מקיפה יותר בתחומים שונים. אולם המשבר רק חשף את היסודות הרעועים בלאו הכי של מערכת הרווחה והשירותים החברתיים בישראל, אשר גם לפני פריצת התמודדה עם חסמים מבניים שמנעו ממנה להעניק את השירות המיטבי לאזרחים שנזקקים לה. לצד הקולות שקוראים לאורך שנים לתקן את הכשלים המבניים כדי לשפר את שירותי הרווחה בישראל באופן כללי, ההתמודדות הממושכת עם השלכותיה המורכבות של המגפה הדגישה באופן מיוחד את חיוניותן של עובדות סוציאליות¹ לתפקודה של חברה, במשבר ובעתות שגרה כאחד.

מעמדה המורכב של העבודה הסוציאלית ותנאי העבודה הבלתי אפשריים של העוסקות בה בישראל מקשים עליה להתמודד עם אתגרי ההווה והעתיד, להוות גורם מרכזי בתרומתו לחברה הישראלית ולממש את מלוא הפוטנציאל והחזון המקורי של המקצוע: הגדלת רווחתם של פרטים וקבוצות וקידום צדק חברתי. בשל כך ניתן לזהות כיום פער משמעותי בין חשיבותו הרבה של התחום לבין יכולתן המוגבלת של העובדות הסוציאליות להגשים בשטח את מטרותיו.

בהמשך הנייר נציע תוכנית מדיניות ברורה שאימצה יביא לצמצום פער זה ולשיפור מערך העבודה הסוציאלית כנדבך מרכזי בשירותי הרווחה בישראל, בין היתר על ידי הפיכתו לאיכותי יותר ומותאם יותר לצרכי האוכלוסיות הנעזרות בו.²

עובדות סוציאליות פועלות בשורה ארוכה של תחומים, תפקידים ומסגרות. מחקר מדיניות זה מקצה מקום מיוחד למחלקות לשירותים חברתיים (מש"חים), העובדות בעיקר עם משפחות החיות בעוני. שירותים אלו מהווים את לב ליבה של מערכת הרווחה

¹ הנייר מתייחס לעובדות ולעובדים סוציאליים בלשון נקבה, לאור העובדה שכ-90% מתוכם הן נשים ושהמקצוע נוסד על ידי נשים. הבחירה לנקוט בלשון נקבה מבטאת הכרה באופיו המטרגליסטי של המקצוע ובמקומן המרכזי של נשים בו. יחד עם זאת, הכתוב בנייר בהחלט חל גם על מיעוט הגברים אשר קיים במקצוע.

² יצוין כי בדצמבר 2021 פרסם משרד הרווחה והביטחון החברתי דו"ח מקיף בנושא זה, שהתמקד בתפקיד העבודה הסוציאלית במחלקה לשירותים חברתיים ובאפיון התפקיד באופן כללי בהתאם למגמות, האתגרים והשינויים החברתיים העתידיים בישראל. ראו משרד הרווחה 2021.

בישראל, הן מבחינת אופי פעילותם והן מבחינת היקפה, וסובלים ביתר שאת מעומסים ומקושי להעניק שירות איכותי. טיפול באתגרים העומדים בפני אותן מחלקות יכול לשפר באופן עמוק ונרחב את כלל מערכת הרווחה והשירותים החברתיים בישראל. על כן, מרבית הסוגיות שיידונו בנייר זה רלוונטיות במיוחד לעובדות הסוציאליות המועסקות במחלקות הללו. עם זאת, ההמלצות שיובאו בסוף הנייר יתחלקו לשני חלקים: הראשון יציג המלצות הנוגעות לכלל העובדות הסוציאליות, בדגש על תנאי העסקתן והדימוי הציבורי שלהן; והשני, המלצות לטיפול בבעיות המערכתיות הייחודיות למחלקות השירותים החברתיים.

בתקופה האחרונה פורסמו מספר ניירות העוסקים במצב שירותי הרווחה בישראל ובעבודה סוציאלית בפרט. ביניהם ניתן למנות את דוח מבקר המדינה משנת 2021 העוסק במימון שירותי רווחה³; הספר 'הזכות לרווחה טובה' המשרטט תמונת מצב ואת אתגרי העתיד עבור מערכת הרווחה בישראל, שפורסם ב-2022⁴; ומסמך של משרד הרווחה משנת 2021 העוסק בקידום מעמד העובדים הסוציאליים בישראל⁵. הנייר שלפניכם מתמקד במספר סוגיות שחלקן הופיעו במסמכים אלה, וייחודיותו בעיגון הממצאים בשטח במסגרת סקר מקיף שנערך, ובהתמקדות הספציפית במדיניות הדרושה לקידום מעמד מקצוע העבודה הסוציאלית.

הנייר נכתב כחלק מפרויקט מדיניות של קרן ברל כצנלסון העוסק במעמדם של מקצועות החזית החברתית בישראל. במסגרת הפרויקט נעשה שימוש נרחב בנתונים שנאספו על ידי גופי מחקר ואקדמיה בישראל ובעולם, נערכו סקר בקרב עובדות סוציאליות ושיחות עם מומחיות ומומחים מהשטח ומהאקדמיה, ובוצעה סקירה מחקרית מקיפה בנושא מעמד מקצוע העבודה הסוציאלית בישראל. כל אלו מהווים בסיס תיאורטי להמלצות המדיניות שיוצגו.

³ ראו מבקר המדינה, 2021.

⁴ ראו גל ומדהלה, 2022.

⁵ ראו משרד הרווחה, 2021.

מאפייני העבודה הסוציאלית בישראל

העבודה הסוציאלית מהווה נדבך חיוני במערכת הרווחה של מדינת ישראל, כמו גם בזו של מדינות אחרות.

בעולם האקדמי מתקיים דיון מתמשך על הגדרתו של מקצוע העבודה הסוציאלית, על מטרותיו ועל גבולותיו.⁶ בחוק הישראלי⁷ מוגדרת עבודה סוציאלית כמשלח יד המכוון לשיפור התפקוד האישי והחברתי של הפרט, המשפחה והקהילה בדרך של טיפול, שיקום, ייעוץ והדרכה. הפדרציה הבינלאומית של העובדות והעובדים הסוציאליים (IFSW) מרחיבה את ההגדרה וקובעת שמטרת המקצוע היא לקדם שינוי חברתי שיגדיל את הרווחה של פרטים וקבוצות, יצמצם פערים חברתיים, ויעצים פרטים וקהילות.

בהתאם להגדרות הללו, עובדות סוציאליות פועלות בכמה מישורים - ברמת הפרט והמשפחה, ברמת הקבוצה או הקהילה, ברמת החברה בכללותה ובאינטראקציה שבין כל אלו. המקצוע מסתמך על תיאוריות ייחודיות לתחום העבודה הסוציאלית, שנשענות על עקרונות יסוד של זכויות אדם וצדק חברתי, לצד ידע ממגוון רחב של תחומים נוספים - ובהם פסיכולוגיה, סוציולוגיה, מדע המדינה, משפטים וכלכלה.

חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958 הוא החוק העיקרי המניח את הבסיס לעבודה הסוציאלית בישראל. החוק קובע כי המדינה, באמצעות הרשויות המקומיות, מחויבת לספק שירותים אלו לאזרחיה, אך אינו מגדיר במפורש את טיבם או את היקפם.⁸ האוכלוסיות הזכאיות לשירות וליווי של עובדות סוציאליות מוגדרות בתקנות בלבד. אלו כוללות יחידים ומשפחות הנתונים במצוקה כלכלית או ביופסיכוסוציאלית,⁹ אזרחים ותיקים, אנשים עם מוגבלויות, קהילות מודרות, ילדים ובני נוער הנמצאים בסיכון, קורבנות אלימות במשפחה, אנשים עם התמכרויות ומהגרים.

עובדות סוציאליות פועלות בישראל תחת קשת רחבה של ארגונים, מוסדות וצורות העסקה. בשל כך, ולאור מגוון האוכלוסיות הזכאי לשירותיהן, הן מבצעות תפקידים מרובים ושונים זה מזה, הכוללים פרקטיקות מגוונות - מטיפול נפשי, דרך מענה מידי לצרכים חומריים וקונקרטיים, ועד סנגור, סיוע במיציא זכויות וקידום שינוי חברתי

⁶ לדיון נוסף ראו Payne, 2006.

⁷ ראו **חוק העובדים הסוציאליים, תשנ"ו-1996**.

⁸ ראו מרון, 2015. יצוין כי סוגיה זו עלתה גם בדו"ח מבקר המדינה מ-2021. מתמונת המצב שמציג הדו"ח עולה כי בהיעדר הגדרה ברורה בחוק לשירות המוצע למטופלים, תנאי הזכאות לטיפול והיקפו, לא ניתן לספק מענה לצרכים העכשוויים של החברה בישראל. ראו מבקר המדינה, 2021.

⁹ המודל הביופסיכוסוציאלי הוא מודל טיפולי הדוגל בגישה העקרונית כי גורמים ביולוגיים, פסיכולוגיים (ובכ"ל מחשבות, רגשות והתנהגויות) וחברתיים, משפיעים באופן משמעותי על מצבו הבריאותי והנפשי של האדם.

בקנה מידה רחב יותר.¹⁰ כאשר היא ממלאת את תפקידה כראוי, העבודה הסוציאלית גם מסייעת לחברה ולאזרחים להתמודד עם ניכור, בדידות, אי-שוויון, צמצום רשתות תמיכה משפחתיות וקהילתיות ומתחים חברתיים שונים. בכך, יש לה תפקיד חשוב לא רק בסיוע לפרט, אלא גם בצמצום ההשלכות החברתיות הרחבות של מצוקה כלכלית והדרה חברתית מסוגים שונים.

אלא שבפועל, כפי שיתואר בהרחבה בחלק הבא של נייר זה, מערך שירותי הרווחה בישראל מתקשה כיום אפילו להעניק שירות מיטבי לכל מי שנזקק לו, ועל אחת כמה וכמה לעסוק בשינוי חברתי. לעיתים קרובות, הזכאות והזכאים לשירותים אינם מקבלים מענה מספק לצרכיהם ואינם חשים שהם מטופלים בכבוד.¹¹

כפי שעולה מהסקר שערכנו, גם העובדות הסוציאליות חשות במקרים רבים שאינן מבצעות את עבודתן כפי שהיו רוצות וכפי שראוי שתיעשה. מכיוון שהקשיים העיקריים העומדים בפני העובדות הסוציאליות במסגרת עבודתן הם מבניים, משמעות הדבר היא שהמדינה נכשלת במילוי תפקידה, משום שאינה מצליחה להעניק רשת ביטחון קיומית וסיוע סוציאלי מספק למי שזקוקים להם. מצב זה גובה מהאחרונים ומהציבור בכללותו מחירים חברתיים, כלכליים ומוסריים גבוהים, כפי שעולה למשל מהנתונים שלפיהם אנשים שגדלו בעוני - המהווים חלק ניכר מהאוכלוסייה הנזקקת לשירותי רווחה - מועדים יותר לבריאות לקויה או להידרדרות לפשיעה.¹²

נתונים על העבודה הסוציאלית בישראל

נכון לנובמבר 2022, רשומות ב**פנקס העובדים הסוציאליים** בישראל כ-41 אלף עובדות (ועובדים).¹³ כפי שיפורט בנתונים להלן, רק כמחצית מהעובדות הסוציאליות הרשומות בפנקס עובדות למעשה במקצוע. עובדות סוציאליות מועסקות במגוון רחב של תחומים ותפקידים, הן בשירות הציבורי והן במגזר השלישי. איגוד העובדות והעובדים הסוציאליים בישראל מעריך כי בסך הכול, פעילות בשירות הציבורי ובשוק הפרטי כ-20,000 עובדות סוציאליות.¹⁴

לפי נתוני הממונה על השכר במשק, בשירות הציבורי בישראל מועסקות כ-13.7 אלף

¹⁰ ראו Postan-Aizik, 2020.

¹¹ ראו סער-היימן ושות', 2017.

¹² ראו Holzer et al., 2007.

¹³ שנת מתן הרישיון הראשונה המופיעה בפנקס היא 1953. מכאן שישנן עובדות סוציאליות רשומות שכבר הלכו לעולמן, ובוודאי כאלו שפרשו לגמלאות.

¹⁴ יצוין כי הפנקס כולל גם עובדות סוציאליות בפנסיה ואולי גם נפטורות. כך לפי שיחה עם עו"ס ועו"ד אפרת רותם, מנהלת חטיבה ארצית באיגוד העובדות והעובדים הסוציאליים, 7.12.22.

עובדות סוציאליות, המוגנות כולן במסגרת הסכם קיבוצי.¹⁵ כ-2,200 מתוכן מועסקות ישירות על ידי משרדי הממשלה, ובפרט על ידי משרד הבריאות ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים¹⁶, וכ-11,500¹⁷ ברשויות המקומיות ובגופים הנתמכים¹⁸ על ידי הממשלה (כגון תאגידים עירוניים, קופות חולים והביטוח הלאומי). בנוסף, בגופים המפעילים שירותים חברתיים מופרטים שפועלים בהתקשרות עם משרד ממשלתי¹⁹ מועסקות כ-6,000-6,500 עובדות סוציאליות, והן מוגנות בצו הרחבה להסכם הקיבוצי. כמו כן, על פי הערכות של איגוד העובדות והעובדים הסוציאליים בישראל ישנן כמה מאות עובדות סוציאליות המועסקות במיקור חוץ של הביטוח הלאומי, רשויות מקומיות, תאגידי בתי חולים וגופים אחרים. אלה אינן מוגנות בצו הרחבה של ההסכם הקיבוצי.²⁰

¹⁵ לרשימה המלאה של הגופים החתומים על ההסכם הקיבוצי, ראו הסכם קיבוצי בין המעסיקים להסתדרות, 12.5.22.

¹⁶ ראו משרד האוצר, 2022ב, עמ' 82 (נתוני 2021).

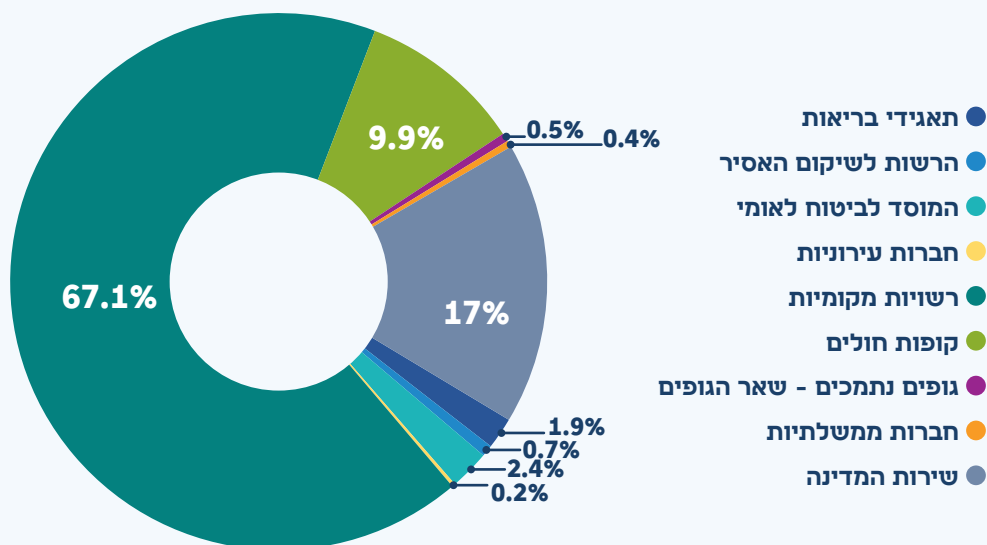
¹⁷ ראו משרד האוצר, 2022א, עמ' 117 (נתוני 2020).

¹⁸ לפי סעיף 32 בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, 'גוף נתמך' הוא 'תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין, ושר האוצר קבע לגביו בהודעה ברשומות כי הינו גוף נתמך לענין חוק זה'. לשם הבהרה, העמותות והגופים המפעילים שירותים מופרטים במיקור חוץ אינם ברשימת הגופים הנתמכים. רשימת הגופים הנתמכים כוללת תאגידים עירוניים, קופות חולים, הביטוח הלאומי, תאגידים ציבוריים ועוד. לפירוט נוסף ראו משרד האוצר, 2019א.

¹⁹ גופים אלו אינם מוגדרים כגופים נתמכים לפי סעיף 32 בחוק יסודות התקציב.

²⁰ הנתונים לגבי מספר המועסקות בשירותים המופרטים אינם אחידים. לפי פרסום משרד האוצר (ראו משרד האוצר, 12.5.22, הודעה לעיתונות) מספרן מוערך ב-6,000 עובדות. ואילו בשיחה עם עו"ס ועו"ד אפרת רותם, מנהלת חטיבה ארצית באיגוד העובדות והעובדים הסוציאליים, 7.12.22, צוין כי מספר העובדות הסוציאליות המועסקות בשירותים המופרטים במשרדי הממשלה מוערך ב-6,500. מספרן של העובדות הסוציאליות המועסקות בשירותים המופרטים בביטוח הלאומי וברשויות המקומיות מוערך במאות אך אינו ידוע, הואיל ואין מעקב מסודר בעניין.

תרשים מס' 1 מציג את התפלגות העובדות הסוציאליות בשירות הציבורי²¹



מקור: משרד האוצר, 2019, עמ' 18 (נתוני 2017).

בישראל, בדומה למדינות אחרות, מקצוע העבודה הסוציאלית מתאפיין ברוב נשי משמעותי - קרוב ל-90% מתוך העובדות והעובדים הסוציאליים בשירות הציבורי הן נשים.²²

העיסוק בעבודה סוציאלית בישראל מחייב לימודים אקדמיים לתואר ראשון לפחות במקצוע, המתקיימים בכ-13 אוניברסיטאות ומכללות.²³ בשנים האחרונות מסיימות את לימודיהן מדי שנה כ-1,000 בוגרות ובוגרי תואר ראשון וכ-800 בוגרות ובוגרי תואר שני בעבודה סוציאלית.²⁴ כפי שניתן לראות בתרשים מס' 2, בחלוקה מגדרית, מרבית הבוגרות הן נשים ומיעוטם גברים. בסך הכול, כפי שניתן לראות בתרשים מס' 3, מספר הבוגרות והבוגרים בשני התארים נמצא בעלייה בשנים האחרונות.

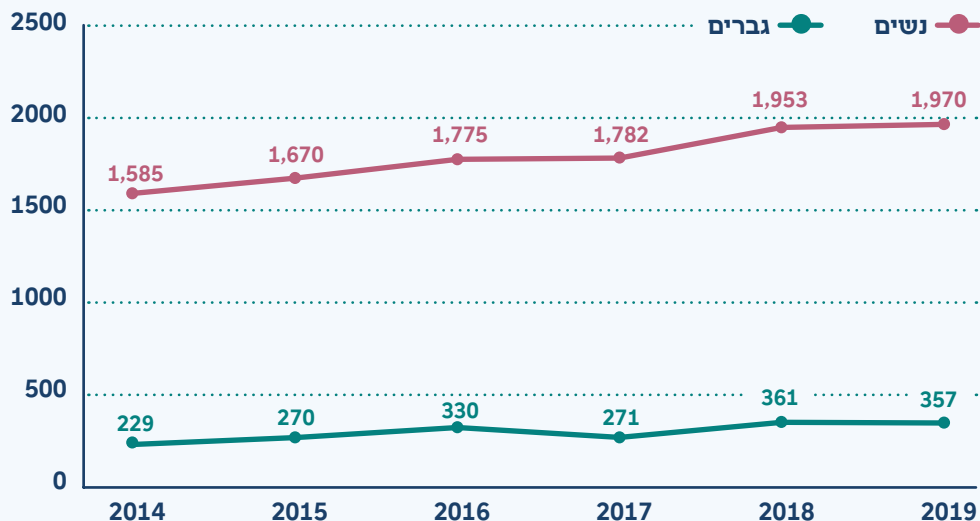
²¹ ראו משרד האוצר, 2019ב, עמ' 18 (נתוני 2017). ההתפלגות עדכנית לשנת 2017 משום שלא התפרסמו נתונים מפולחים חדשים מאז.

²² ראו משרד האוצר, 2022א, עמ' 24 (נתוני 2020); משרד האוצר, 2022ב, עמ' 166 (נתוני 2020); הלח"ס, 2021 (נתוני 2019).

²³ לפי נתוני המל"ג, 2022.

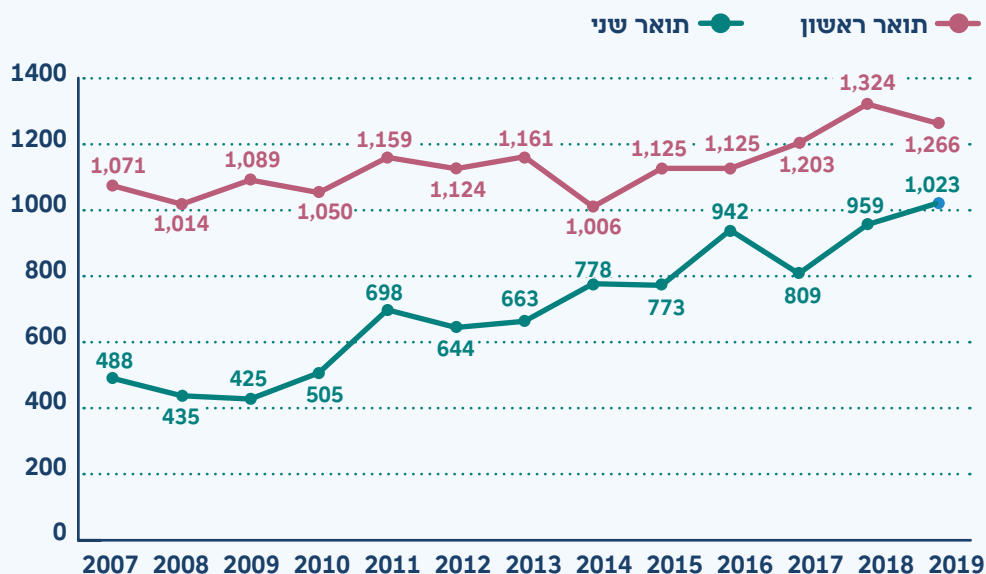
²⁴ ראו ירון, הארץ, 6.7.2020.

תרשים מס' 2: בוגרות ובוגרי לימודי עבודה סוציאלית בחלוקה מגדרית (בכל התארים)



מקור: הלמ"ס, 2019.

תרשים מס' 3: בוגרות לימודי עבודה סוציאלית



מקור: הלמ"ס, 2019.

מה הבעיה:

הפער בין הרצוי למצוי בעבודה הסוציאלית בישראל

על אף חשיבותו של מקצוע העבודה הסוציאלית כאחד מיסודותיה של מערכת הרווחה בישראל, ניתן לזהות פער משמעותי בין הגדרות המקצוע ומטרותיו לבין יכולתן של העובדות הסוציאליות להגשימן בשטח. ניתן לומר כי פער זה מאפיין את מערך השירותים החברתיים הישראלי בכללותו²⁵, אך הוא בולט במיוחד בתחום הטיפול באוכלוסיות החיות בעוני. מחקרים שנערכו לאורך העשור האחרון בישראל ובעולם מראים שהיווצרותו של פער כזה היא תוצאה הכרחית כמעט של מגמות שינוי מקבילות וסותרות באופן שבו המקצוע נתפס ומנוהל.

מצד אחד, הספרות מצביעה על תהליך מקצועי של מעבר מתפיסה היררכית, לפיה תפקידה של העובדת הסוציאלית הוא "לתקן" מלמעלה את אורח חייהם של משתמשי השירות ולהתאימו לדרישות החברתיות הקיימות; לתפיסה ביקורתית ששמה במרכז את מקבל או מקבלת השירות ואת הקשר האישי והעבודה המשותפת בגובה העיניים בינם לבין העובדת הסוציאלית, ורואה בעוני תופעה חברתית שיש למגר.

מהצד השני, העשורים האחרונים מאופיינים בהתרחבות והתבססות פרדיגמת המשילות הציבורית החדשה (New Public Management), השואפת לנהל את תחום השירותים הציבוריים על פי עקרונות ומדדים הלקוחים מהעולם העסקי.²⁶

בעוד שהתפיסות המאפיינות את התהליך הראשון מחייבות מערכת יחסים אישית, קרובה ולא היררכית בין העובדות הסוציאליות למשתמשי ומשתמשות השירות, התפיסות המאפיינות את התהליך השני דורשות תפיסה ניהולית היררכית והערכת יעילות בעיקר באמצעות צמצום תקציבי ומדדים כמותיים. זאת, במקביל לדרישה לשימוש הולך וגובר בטכנולוגיה לצרכי תקשורת ועבודה, באופן שרק מוסיף ניכור ליחסים.²⁷

אחת התפיסות הביקורתיות הבולטות בשנים האחרונות, שאף זוכה ליישום חלקי

²⁵ ראו גל ומדהלה, 2021.

²⁶ ראו Brown et al., 2009 וגם Timor-Shlevin & Benjamin, 2021.

²⁷ בהקשר זה יש לציין את המעבר לעבודה מרחוק, שהתפתחה במהירות בתקופת הקורונה. שינוי זה טומן בחובו יתרונות כגון יכולת לשמור על רצף טיפולי על אף מגבלות מרחק (במיוחד בזמן הסגר), לצד אתגרים כגון המאמץ הנוסף הנדרש ממטפלים ללמוד ולהתאים את עצמם לעבודה מרחוק, בייחוד בקרב עובדות מבוגרות, ופגיעה בקשר האישי בין מטפלים למטופלים. לקריאה נוספת ראו Morilla-Luchena et al., 2021.

בישראל²⁸, היא גישת העבודה הסוציאלית מודעת העוני שפותחה וקודמה על ידי פרופ' מיכל קרומר-נבו. בניגוד לתפיסות הרואות בעוני תופעה אישית הנובעת מחולשה אינהרנטית של מי שחי בעוני, גישה זו רואה בעוני הפרה של זכויות אדם ומציבה במרכז את הסולידריות בין עובדות סוציאליות למשתמשי השירותים ותביעה משותפת לצדק חברתי. מעבר למחסור החומרי הכרוך בו, העוני נתפס כמחסור בהזדמנויות חברתיות ומחסור במשאבים סמליים כגון הכרה וכבוד. טיפול מודע עוני שואף ליצור יחסים מיטיבים עם משתמשי השירותים המבוססים על קרבה, אמון והיכרות מקרוב של העובדות הסוציאליות עם מציאות חייהם. טיפול זה יכלול התייבשות לצד משתמשי השירותים במאבקם לשיפור מצבם, סיוע אקטיבי במיצוי זכויותיהם על ידי ייצוג ישיר שלהם מול הרשויות השונות והיענות משולבת לצרכיהם החומריים והרגשיים.

לעומת זאת, מאז אמצע שנות ה-80, מתקיים בישראל תהליך מעבר של המשק ממדיניות כלכלית סוציאל-דמוקרטית המאופיינת בהוצאה ציבורית רחבה, למדיניות נאו-ליברלית המתבטאת ברמת הוצאה בלתי מספקת על שירותים וקצבאות²⁹ ובהפרטה נרחבת של שירותי הרווחה בישראל. כך, למשל, בהשוואה בינלאומית ההוצאה החברתית בישראל נמוכה באופן משמעותי מהמקובל בעולם.³⁰

שינוי זה בא לידי ביטוי בהחמרת תנאי הזכאות לחלק מקצבאות הביטוח הלאומי, בהורדת ערכן הריאלי של חלקן ובהגברת השימוש בעקרון הסלקטיביות, מה שמקשה על חייהם של מקבלי גמלאות ואנשים החיים בעוני, כמו גם על היכולת של עובדות סוציאליות לתת להם שירות ברמה מספקת. תהליך ההפרטה בישראל התרחב אל תחומי שירות מגוונים, ובפרט אל שירותי הרווחה האישיים שניתנים במסגרת השלטון המקומי.³¹ בראיון משנת 2018 שנתן עם כניסתו לתפקיד אמר מנכ"ל משרד הרווחה דאז, אביגדור קפלן, שכ-80% מתקציב המשרד הולכים למיקור חוץ ושהפיקוח על נותני השירותים רופף.³²

לצד ההפרטה וצמצום ההוצאה הציבורית, כפי שעולה מדו"ח מבקר המדינה משנת

²⁸ בשנת 2016 אימץ משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים את הפרדיגמה של עבודה סוציאלית מודעת עוני, וכיום היא משולבת בחמש תוכניות שונות הפועלות בלמעלה מ-100 מחלקות לשירותים חברתיים. לקריאה נוספת על עקרונות הפרדיגמה ועל יישומה בשטח ראו קרומר-נבו ושות', 2019.

²⁹ הן ביחס למקובל בעולם והן ביחס לצרכים המשתנים של הציבור. ראו למשל בן-דוד, 2010.

³⁰ ישראל נמצאת בתחום זה במקום התשיעי מהסוף, עם הוצאה של 16.3% מהתמ"ג, כאשר ממוצע ה-OECD עומד על 20%. אחוז תוצר בשנת 2019 מוערך בכ-13.6 מיליארד ₪, כך שפער ההוצאה החברתית בין ישראל ל-OECD הוא כ-50 מיליארד ₪. זאת, בהינתן פער של כ-3.7% בין ההוצאה בישראל לממוצע ה-OECD. ראו OECD, 2019.

³¹ ראו קטן, 2007.

³² ראו זרחוביץ', גלובס, 27.3.18.

2021, גם אופן הקצאת התקנים והמשאבים במשרד הרווחה מנציח את הפערים הקיימים בחברה הישראלית בין עניים לעשירים ובין פריפריה למרכז. על פי הדו"ח, ישנו פער משמעותי של כ-67% בתקציב הרווחה הממוצע לתושב רשום במש"חים בין רשויות עשירות (אשכולות חברתיים-כלכליים 7-10) לרשויות עניות (אשכולות 1-4), ופער משמעותי בהקצאת התקנים למש"חים בין רשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים לגבוהים ובין פריפריה למרכז. כמו כן, בשלוש השנים האחרונות משרד הרווחה לא העביר את מסגרת התקציב לפני תחילת השנה, כך שהרשויות נתונות בתנאי אי-ודאות ומתקשות לתכנן את תקציב הרווחה ולמצות אותו באופן המיטבי.³³

שני התהליכים שתוארו כאן - התפתחות שירות מקצועי שבבסיסו תפיסה ביקורתית על ההיררכיה בין עובדות סוציאליות למשתמשי השירותים, ועליית קרנה של פרדיגמת המשילות הציבורית החדשה - מתקיימים אמנם במקביל, אך המידה שבה הם משפיעים על דמותו של המקצוע אינה שווה. במקרים רבים, התפיסות המקצועיות של העובדות הסוציאליות מוכפפות לשיקולים של צמצום ויעילות כלכלית באופן שלמעשה מבטל אותן. במילים אחרות, לעיתים קרובות הגורמים המכתיבים את אופי השירותים הניתנים על ידי העובדות הסוציאליות אינם מקצועיים אלא תקציביים. עובדה זו מייצרת את הפער שתואר לעיל בין הרצוי למצוי במקצוע העבודה הסוציאלית, ובו זמנית מחלישה את מעמדן המקצועי של העובדות הסוציאליות.³⁴

הפער בין הרצוי למצוי עולה גם מנתוני סקר עמדות שנערך במסגרת מחקר מדיניות זה בקרב כ-140 עובדות סוציאליות³⁵, שרבות מהן מעידות על הקושי ליישם בשטח את תפיסתן המקצועית. באחת השאלות, התבקשו המשתתפות בסקר לציין את המידה שבה הן חשות שיש להן את הכלים המקצועיים (כגון ידע, מיומנות ותמיכה מקצועית) הנדרשים כדי לבצע את תפקידן, וכן את המידה שבה הן חשות שיש להן את המשאבים הפיזיים (כגון זמן, מקום מפגש, טכנולוגיה וסיוע חומרי) הנחוצים לכך. הפער בין התשובות על שני חלקי השאלה משמעותי. תרשים מס' 4 מראה כי בעוד שכשני שליש מהמשיבות חשות שיש להן את הכלים המקצועיים הנחוצים במידה רבה או רבה מאוד, רק כחמישית מהן חשות שיש להן את המשאבים הפיזיים הנחוצים. לעומת זאת, כ-40% מהמשיבות מעידות שאין להן את המשאבים הפיזיים הנחוצים (השיבו "במידה

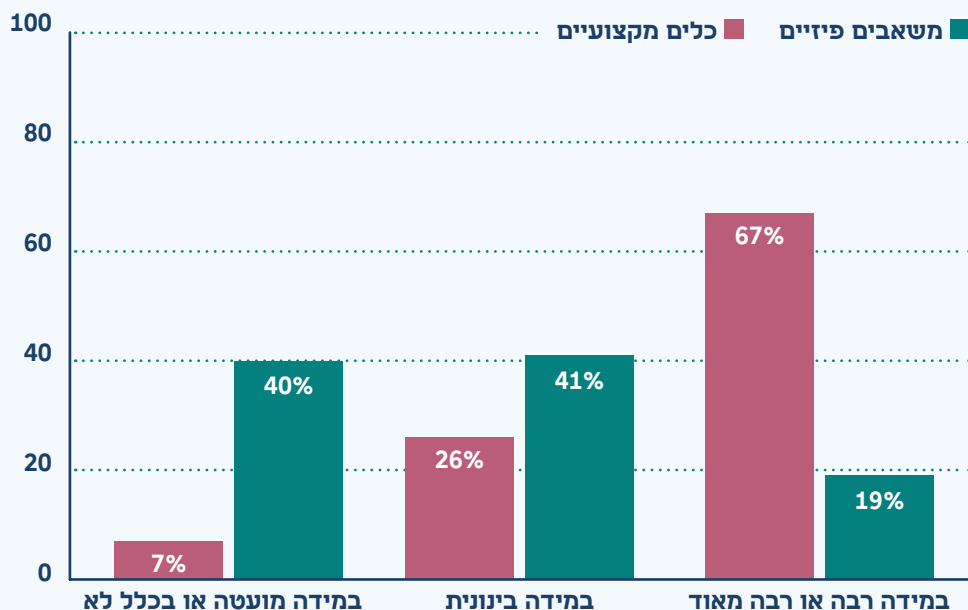
³³ ראו מבקר המדינה, 2021.

³⁴ להרחבה בנושא הדה-פרופסיונליזציה של עובדות השירותים החברתיים ראו Benjamin, 2015.

³⁵ הסקר בוצע בעזרת חברת iPanel, בקרב מדגם של 144 עובדים ועובדות סוציאליות שהועסקו במקצוע במועד ביצוע הסקר. לקבלת מידע נוסף על הסקר ניתן לפנות ל: mann@berl-k.org.il.

מועטה" או "בכלל לא"), בעוד שרק כ-7% חשות שהן חסרות את הכלים המקצועיים.³⁶

תרשים מס' 4: באיזו מידה את חשה שיש לך את הכלים המקצועיים ואת המשאבים הפיזיים הנחוצים כדי לבצע את עבודתך בצורה מיטבית?



למצבה הקשה של העבודה הסוציאלית בישראל שלושה ביטויים עיקריים:

1. שחיקה וחוסר שביעות רצון בקרב העובדות הסוציאליות ועזיבת המקצוע

למרות הביקוש הרב ללימודי עבודה סוציאלית ומספר הבוגרות הגדול, הנתונים בשטח מצביעים על נשירה משמעותית מהמקצוע בשנים הראשונות. לפי פרסום משנת 2020, 44% מהעובדות הסוציאליות שוקלות לעזוב את המקצוע בחמש השנים הקרובות, כרבע מהן עוזבות את המקצוע תוך חמש שנים מסיום התואר, וכ-40% מהסטודנטיות לעבודה סוציאלית לא בטוחות שיעסקו במקצוע בתום הלימודים.³⁷ כפי שצוין לעיל, הנשירה המשמעותית מובילה לכך שרק כמחצית מהעובדות הסוציאליות הרשומות בפנקס העובדים הסוציאליים בישראל עובדות למעשה במקצוע.

³⁶ על הפער בגישה למשאבים הפיזיים לעומת הכלים המקצועיים יש להוסיף נקודת מבט דיפרנציאלית שלא מתבטאת בתוצאות הסקר: ההבדל בין התפיסות הטיפוליות של מנהלות לבין התפיסה של עובדות בשטח. כך, למשל, בעוד שמנהלות נוטות להתערבות המזכירה מודל של ניהול טיפול, עובדות השטח מעדיפות טיפול עומק פסיכוסוציאלי. שוני זה בצפייות יכול להשפיע על שוני בתחושות שביעות הרצון, היוקרה והמעמד של עובדות סוציאליות בשלבים שונים של המדרג. לקריאה נוספת ראו אבנר, 2006.

³⁷ שוהם וכחילה, 2020.

מנתונים שהתפרסמו בתקשורת ומעדויות של גורמי מקצוע עולה כי ישנו מחסור חמור בעובדות סוציאליות והתחום סובל מתת-איוש של תקנים.³⁸ זאת, על אף שהגידול השנתי במספר בוגרות לימודי העבודה הסוציאלית גבוה מהשינוי במספר התיקים הפעילים במחלקות השירותים החברתיים, שאף הצטמצם במידת מה בשלוש השנים האחרונות.³⁹ לא קיימים נתונים רשמיים על המחסור בעובדות סוציאליות, אך לפי הערכת איגוד העובדים הסוציאליים קיימים כ-1,500 תקנים לא מאוישים במערכת הציבורית בכללותה, ותקינה חסרה של אלפי עובדות נוספות.

השחיקה והנשירה באות לידי ביטוי גם במסגרת הסקר שערכנו. המשיבות נשאלו באיזו מידה היו ממליצות לאחרות לעסוק במקצוע העבודה הסוציאלית. רק כשליש (35.4%) מהן העידו שימליצו על כך במידה רבה או רבה מאוד. 31% מהמשיבות ענו כי לא ימליצו על כך. במקביל לכך, 58% מהן מסכימות במידה רבה או רבה מאוד שקשה לעסוק במקצוע העבודה הסוציאלית לאורך זמן.

התוצאות של הנשירה המסיבית, אי-שביעות הרצון הכללית מהמקצוע והשחיקה בקרב העובדות הסוציאליות שעדיין עוסקות בתחום, הן קשות במיוחד. המשמעות בשטח היא איום ממשי על היכולת של מערך שירותי העבודה הסוציאלית בישראל למלא את תפקידו, הפקרה של מטופלים רבים שאינם זוכים למענה מספק אם בכלל, ופגיעה חמורה ומתמשכת בעוסקות במקצוע.

2. חוסר שביעות רצון בקרב משתמשי ומשתמשות השירותים ופגיעה באמון ההדדי

נכון להיום, קיים מחסור במידע בנוגע למידת שביעות הרצון של משתמשי ומשתמשות השירותים הניתנים על ידי העובדות הסוציאליות, אך ממעט המחקרים שנעשו בתחום עולים ממצאים מדאיגים.

מחקר משנת 2017⁴⁰ מביא את קולן של האוכלוסיות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים, ומתאר מגוון חוויות שהמשתתפים אליהן עברו במסגרת השירותים שקיבלו מעובדות סוציאליות. לצד תיאור חוויות טיפול מטיבות, המחקר מראה שמשתמשי ומשתמשות שירותים רבים חשים תסכול, התעלמות וניכור במסגרת הטיפול. בקצה השלילי של רצף העדויות, עלתה תחושה שעל מנת לקבל עזרה יש לעשות צעדים קיצוניים וכוחניים, מה שנקרא "הפיכת שולחנות". עוד העידו משתמשי השירותים שגם כאשר ניתנת עזרה, במקרים רבים היא קטנה ולא משמעותית, והדרך לקבלתה

³⁸ ראו כתבות רבות שפורסמו לאורך השנים, כגון: גאמס, דה-מרקר, 12.5.22; שקד, דה-מרקר, 5.8.18; גיל-עד, Ynet, 29.3.22.

³⁹ ראו זעירא, 2020ב.

⁴⁰ ראו סער-הימן ושות', 2017.

מתסכלת וכרוכה בבירוקרטיה מתישה ובזמן המתנה רב. קושי נוסף עלה סביב תחלופה תכופה של עובדות סוציאליות, נושא אשר יידון בהמשך.

לעומת כל אלה, הראה המחקר שטיפול סוציאלי מטיב מצליח להתקיים במסגרות ייחודיות או בפרויקטים טיפוליים שבהם הושקעו יותר תקציבים ומשאבים, וכן כאשר הקשר הטיפולי חורג מגבולות זמן ומקום העבודה. עוד עולה מהמחקר כי משתמשי השירותים מגלים הבנה כלפי העובדות הסוציאליות, הנתפסות על ידיהם כבעלות רצון טוב אך כחסרות משאבים של זמן ותקציבים.

מחקר נוסף, שהשווה בין חוויות של משתמשי שירותים המשתתפים בתוכניות של עבודה סוציאלית מודעת עוני לבין מי שהמשיכו לקבל טיפול שגרתי במחלקות לשירותים חברתיים, מצביע על ממצאים דומים וכן על קשר בין תכיפות המפגשים עם העובדת הסוציאלית לבין שביעות רצון מהיחסים עימה.⁴¹

3. אלימות כלפי עובדות סוציאליות

בשנים האחרונות הולכים ומתרבים מקרי אלימות המופנית כלפי עובדות סוציאליות המבצעות את עבודתן. מסקר שערך איגוד העובדות והעובדים הסוציאליים⁴², עלה נתון מדאיג ובלתי נתפס: 83% מהעובדות הסוציאליות דיווחו כי סבלו מאלימות שהופנתה כלפיהן במהלך עבודתן. 60% מתוכן חוו אירועי אלימות בין פעמיים לחמש פעמים, ו-23% מעל חמש פעמים. 55% מהן השיבו כי אינן חשות בטוחות במקום עבודתן. בנוסף, נמצא כי מרבית מעשי האלימות מופנים כלפי עובדות סוציאליות במחלקות לשירותים חברתיים.

שלוש התופעות שתוארו לעיל הן התוצאות הבולטות והקשות ביותר של הפער בין הרצוי למצוי בתחום העבודה הסוציאלית בישראל. בחלק הבא יסקרו מגמות המדיניות המרכזיות המחוללות את הפער הזה: תנאי העסקה, עומס העבודה, דימוי העובדות הסוציאליות ומחסור בהדרכה וליווי.

⁴¹ ראו ברנד-לוי, מלול, 2019.

⁴² על סמך סקר על אלימות כלפי עובדים ועובדות סוציאליות שערך איגוד העובדות והעובדים הסוציאליים, 5.12.18: 'תוצאות סקר מוגנות' (מסמך פנימי של האיגוד).

מחוללי הבעיה

תנאי העסקה

1. שכר וחלקיות משרה

מאז קום המדינה היה שכר העובדות הסוציאליות נמוך ביחס לשכר המשולם במקצועות בעלי מאפייני השכלה והעסקה דומים, וחרף ההצלחות שנרשמו לזכותן בעקבות מאבקים שונים על תנאי העסקתן בשנים האחרונות, מצב זה לא השתנה באופן משמעותי. בין השנים 2009-2021 עלה שכרן הנומינלי הממוצע למשרה של עובדות סוציאליות בשירות המדינה ב-36.8%, ואילו השכר הממוצע לכלל הדיירוגים בשירות המדינה עלה בתקופה זו ב-43.41%⁴³ עם זאת, בתאריך ה-12 במאי 2022, נחתמה בין איגוד העובדות הסוציאליות לבין משרד האוצר רפורמת "הישג", להעלאה ולשינוי מבני של שכר העובדות הסוציאליות. לפי דו"ח הממונה על השכר שהתפרסם ביולי 2022, שכרן של העובדות הסוציאליות צפוי לעלות בממוצע בכ-10%⁴⁴.

שכר העובדות הסוציאליות מושפע מאוד ממקום עבודתן. נכון לסוף שנת 2020 עמד השכר הממוצע **למשרה מלאה** של עובדת סוציאלית על 14,630 ₪ במשרדי הממשלה ועל 13,612 ₪ ברשויות המקומיות⁴⁵, בהן מועסקות כשני שלישים מהעובדות במגזר הציבורי.⁴⁶ אין בנמצא נתונים על שכרן הממוצע של העובדות הסוציאליות בגופים ממומנים ציבורית המבצעים שירותים חברתיים מופרטים, שבהם עובדות כשליש מתוך סך העובדות הסוציאליות המועסקות באופן ישיר או עקיף באמצעות כסף ציבורי. עם זאת, לפי העדויות, מדובר בשכר נמוך יותר.⁴⁷

בקיצ' 2020 ניתח איגוד העובדות והעובדים הסוציאליים כ-1,000 תלושי שכר של

⁴³ ראו משרד האוצר, מערכת שכר דיגיטלי בשירות המדינה.

⁴⁴ ראו משרד האוצר, 2022א, עמ' 29 (נתוני 2020).

⁴⁵ ראו משרד האוצר, 2022א, עמ' 55 (נתוני 2020) ומשרד האוצר, 2022ב, עמ' 82 (נתוני 2020).

⁴⁶ ראו תרשים מס' 1 לעיל.

⁴⁷ ישנם נתונים על התעריף הממשלתי למימון השירותים המופרטים, אך אלה אינם מעידים בהכרח על השכר הנגזר מהם. יודגש כי גופים הפועלים במיקור חוץ מול משרדי הממשלה כפופים לצו ההרחבה של ההסכם הקיבוצי, ולכן סביר להניח שהשכר הממוצע בהם דומה לשכר העובדות הסוציאליות בממשלה או ברשויות המקומיות. לעומת זאת, השירותים המופרטים המופעלים עבור הביטוח הלאומי והרשויות המקומיות לא כפופים לצו ההרחבה, ולכן השכר והתנאים של המועסקות בהם עלולים להיות ירודים בהשוואה לאלה של העובדות המוגנות בהסכם או בצו. ניסיון העבר מראה כי לפני הוצאת צו ההרחבה, השכר של עובדות לא מוגנות לא היה גבוה מהשכר של אלה שהיו מוגנות בהסכם. על אף שאין מניעה משפטית להציע שכר ותנאים משופרים יותר גם ללא הצו, בפועל אין הדבר קורה באופן נרחב. כמו כן, ישנן עדויות על כך שלגופים המופרטים יש תמריץ לשלם לעובדות הסוציאליות את המינימום בלבד כדי לחסוך בעלויות.

עובדות סוציאליות המועסקות בגופים שונים, ביניהם רשויות מקומיות, קופות חולים, פנימיות, עמותות ומשרדי הרווחה והבריאות. לפי הסיקור של הניתוח בתקשורת, 75% מהעובדות הסוציאליות מועסקות ב-74% משרה בממוצע, אך בפועל עובדות ב-100% משרה בשכר ממוצע של 5,200 שקל, כאשר עובדת סוציאלית עם ותק של עשר שנים במקצוע תשתכר כ-7,000 שקל בממוצע, ואחרי עשרים שנה כ-7,800 שקלים.⁴⁸

הפער בין השכר הממוצע למשרה מלאה לתלושי השכר שניתחו באיגוד העובדים הסוציאליים טמון בכך שחלק ניכר מהעובדות הסוציאליות מועסקות במשרה חלקית, במקרים רבים שלא מבחירה.⁴⁹ כך, בשל מיעוט בתקנים, מועסקות עובדות סוציאליות בלית ברירה במשרה חלקית או בכמה משרות חלקיות במקביל, ונדרשות בפועל לעבוד באחוזי משרה גבוהים בהרבה ממה שמשולם להן עליו. עובדות סוציאליות שמעוניינות לעבוד במשרה מלאה נאלצות להרכיב אותה ממספר תקנים ולעיתים ממקומות עבודה שונים, באופן שמגביר משמעותית את רמת העומס המוטל עליהן ומייצר זמן מעבר בין עבודות שאינן מקבלות עליו תשלום.

היקף המשרה הממוצע של עובדות סוציאליות בשירות המדינה עומד על כ-88.6%, ובגופים הציבוריים (הכוללים את הרשויות המקומיות) על כ-71.1%.⁵⁰ מכאן שהשכר הממוצע לעובדת נמוך בהרבה מהשכר הממוצע למשרה.⁵¹ מהשוואה שנערכה בין ישראל, ארה"ב, דנמרק, בריטניה, אוסטרליה וניו-זילנד, עולה כי ברובן שיעור העובדות הסוציאליות המועסקות במשרה מלאה גבוה בהרבה מאשר בישראל.⁵²

תרשים מס' 5 מציג את שכרן הממוצע של העובדות הסוציאליות במגזר הציבורי ובגופים הנתמכים על ידי הממשלה, וחושף את הפער בין השכר הממוצע למשרה מלאה לבין השכר הממוצע לעובדת, הנמוך ממנו בעשרות אחוזים בשל ריבוי המשרות החלקיות בתחום.

⁴⁸ ראו חרותי-סובר, דה-מרקר, 24.6.20. הפער בין השכר של עובדות המדינה המופיע בנתוני משרד האוצר, לבין השכר המוצג בכתבה נובע אולי מהשכר הנמוך באופן משמעותי בעמותות וחברות למטרות רווח.

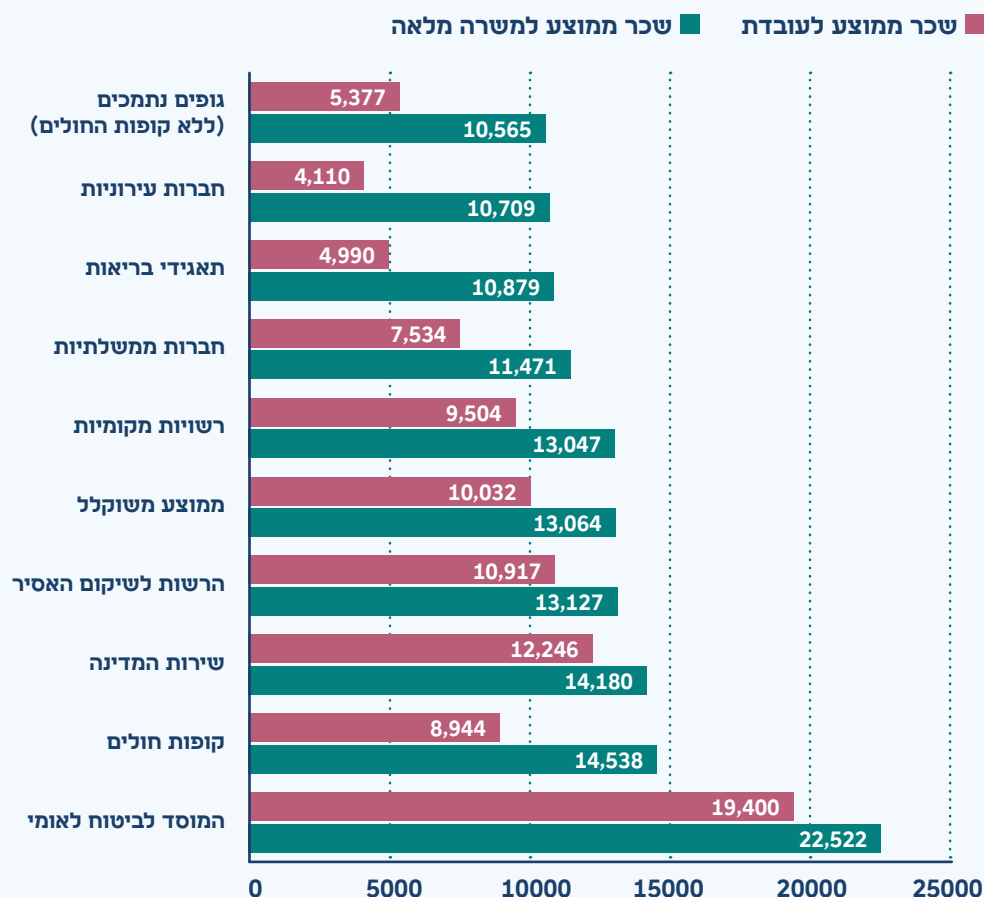
⁴⁹ העסקה במשרה חלקית שלא מרצון ופיצולי משרות מאפיינים שורה של מקצועות טיפוליים במגזר הציבורי, וביניהם עבודה סוציאלית, פסיכולוגיה ומקצועות הבריאות הפארא-רפואיים.

⁵⁰ ראו משרד האוצר, 2022, עמ' 117 (נתוני 2020) ומשרד האוצר, 2022, עמ' 82 (נתוני 2020).

⁵¹ בשקלול היקף המשרה, עומד השכר הממוצע לעובדת על כ-12,971 ש"ח לתקן לעובדות במשרדי הממשלה וכ-9,660 ש"ח לתקן לעובדות ברשויות המקומיות.

⁵² עם זאת, בישראל השכר הממוצע למשרה מלאה הוא הקרוב ביותר לשכר הממוצע במשק. ראו ארזי ושות', 2020.

תרשים מס' 5: ממוצע שכר ברוטו למשרה מלאה של עובדת סוציאלית, בחלוקה לקבוצות גוף



מקור: משרד האוצר, 2019, עמ' 19 (נתוני 2017).

בדומה למקצועות אחרים המשתייכים לתחום החינוך והטיפול, השכר במקצוע העבודה הסוציאלית נמוך ביחס לשכר הממוצע בקרב בעלי השכלה אקדמית. יתרה מזאת, שכרן של העובדות הסוציאליות המועסקות במגזר הציבורי נמוך משמעותית מהשכר הממוצע במשלחי יד שנדרשת בהם השכלה פחותה מזו של עובדות סוציאליות, כגון הנדסאים וטכנאים, טכנאי רנטגן וחלק גדול מעובדי המשטרה והשב"ס - כפי שניתן לראות בטבלה הבאה.⁵³

⁵³ ראו משרד האוצר, 2021, עמ' 248, 254 (נתוני 2019); משרד האוצר, 2022א, עמ' 116-117 (נתוני 2020); ומשרד האוצר 2022ב, עמ' 82-83 (נתוני 2020).

מקצוע	משרדי ממשלה 2020	גופים ציבוריים 2020
מהנדסות	17,975	48,481
הנדסאיות וטכנאיות	18,305	24,383
אחיות	21,941	21,518
עובדות משטרת ישראל	18973	-
עובדות שב"ס	17046	-
פיזיותרפיסטיות	12,465	20,122
טכנאיות רנטגן	17,018	30,566
רוקחות	16,617	18,491
אחיות בריאות הציבור	15,528	16,980
פסיכולוגיות	13,350	15,127
עובדות הוראה	14,887	14,993
קלינאיות תקשורת	-	14,398
מרפאות בעיסוק	11,328	16,164
מקצועות פארא-רפואיים	12,426	14,978
עובדות סוציאליות	14,610	14,363
דרג מנהלי	13,109	12,202

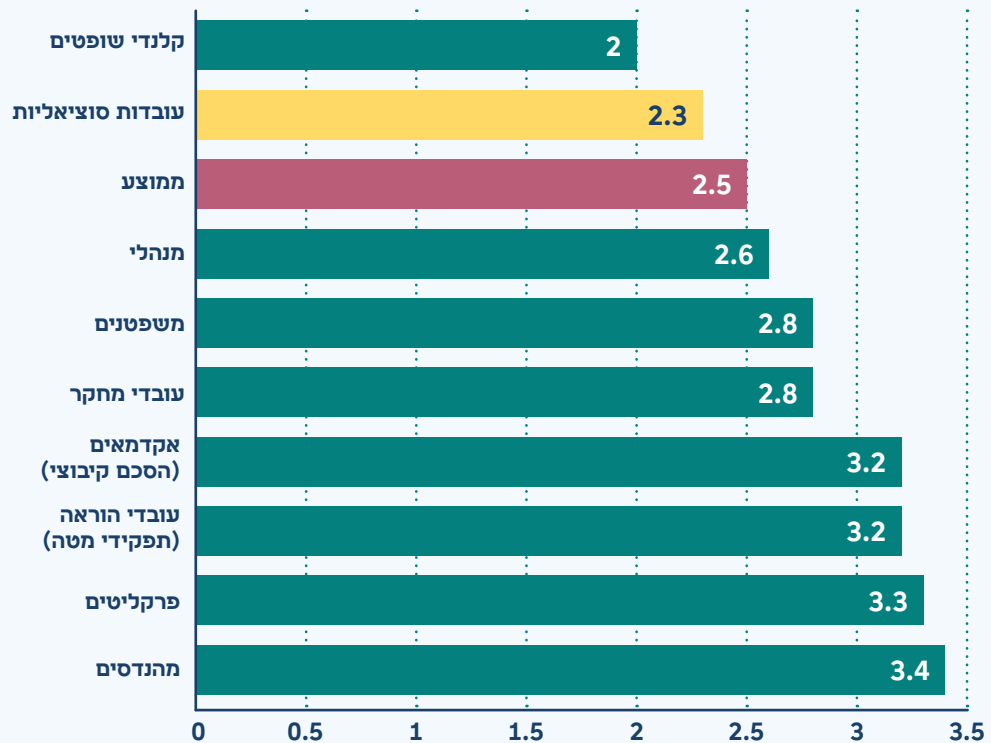
מקור: משרד האוצר, 2021-22 (נתוני 20-2019).

בסקר שערכנו, ציינו 52% מהמשיבות ששכר לא מספק הוא הגורם המשמעותי ביותר ביצירת תחושת תסכול או שחיקה בעבודתן, ו-22% ציינו את השכר כגורם השני הכי משמעותי. כאשר נשאלו מהם התחומים שיש לשנותם כדי לשפר ולחזק את מקצוע העבודה הסוציאלית, 64% ציינו את תנאי ההעסקה כתחום הראשון בחשיבותו, 17% דירגו אותם כתחום השני בחשיבותו ו-11% כשלישי בחשיבותו. משמע שרוב עצום של כ-92% מהמשיבות דירגו את סוגיית תנאי ההעסקה כאחד משלושת התחומים ששינוי בהם הוא החשוב ביותר לצורך חיזוק המקצוע.

2. אופק השכר

חלק ניכר מהפער בין שכרן של העובדות הסוציאליות לבין השכר במקצועות בעלי מאפיינים דומים, נובע מכך ששכרן כמעט שאינו מתפתח על פני זמן ותפקידים. התרשימים הבאים ממחישים את התופעה וחושפים את העובדה שאפיק התפתחות השכר בקרב העובדות הסוציאליות נמוך במיוחד בהשוואה למקצועות אחרים. תרשים מס' 6 מציג את היחס בין השכר הגבוה לשכר הנמוך בשירות המדינה.⁵⁴ תרשים מס' 7 מציג את השכר הממוצע במקצועות שונים בשנה שלפני הפרישה, ומראה ששכרן של עובדות סוציאליות ותיקות נמוך במיוחד.⁵⁵ בעיית אופק השכר הועלתה גם מצד עובדות סוציאליות אשר עוסקות בעיצוב מדיניות, בשולחן העגול שהתקיים לצורך כתיבת נייר מדיניות זה.

תרשים מס' 6: היחס בין השכר הגבוה לנמוך בשירות המדינה

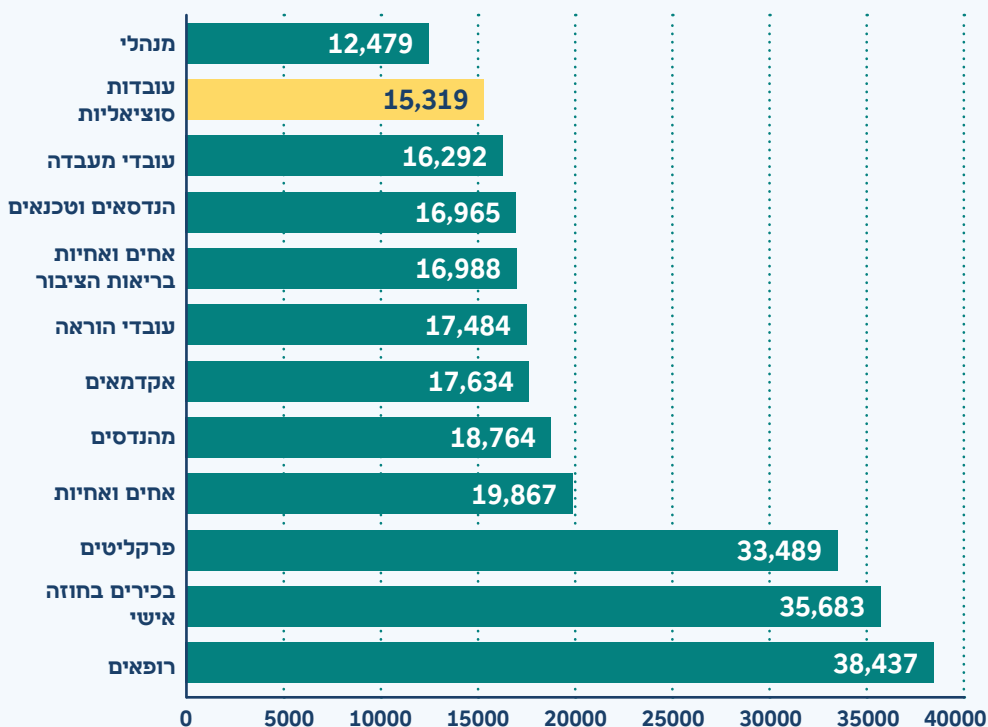


מקור: משרד האוצר, 2022.

⁵⁴ משרד האוצר, 2022, עמ' 30 (נתוני 2020-21).

⁵⁵ השכר בתרשימים מתייחס רק לעובדות ועובדי מדינה הזכאים לפנסיה תקציבית. ראו משרד האוצר, 2020, עמ' 189 (נתוני 2015).

תרשים מס' 7: שכר עובדות ועובדים ותיקים - שכר ממוצע בשנה שקדמה לפרישה



מקור: משרד האוצר, 2020 (נתוני 2015).

מחקרים רבים מראים שהיעדר תגמול ראוי לעובדות סוציאליות הוא גורם מרכזי בקביעת מעמדן המקצועי הנמוך ובטיפוח תחושות של שחיקה ותסכול בקרבן, והוא מהווה תמריץ שלילי להשתלבות במקצוע לאחר הלימודים ומעודד עזיבה של השירות הציבורי.⁵⁶ בכך, התגמול הנמוך מייצר פגיעה ממשית ביכולתו של מערך השירותים החברתיים לספק מענה הולם לצרכי האוכלוסיות הנעזרות בו.

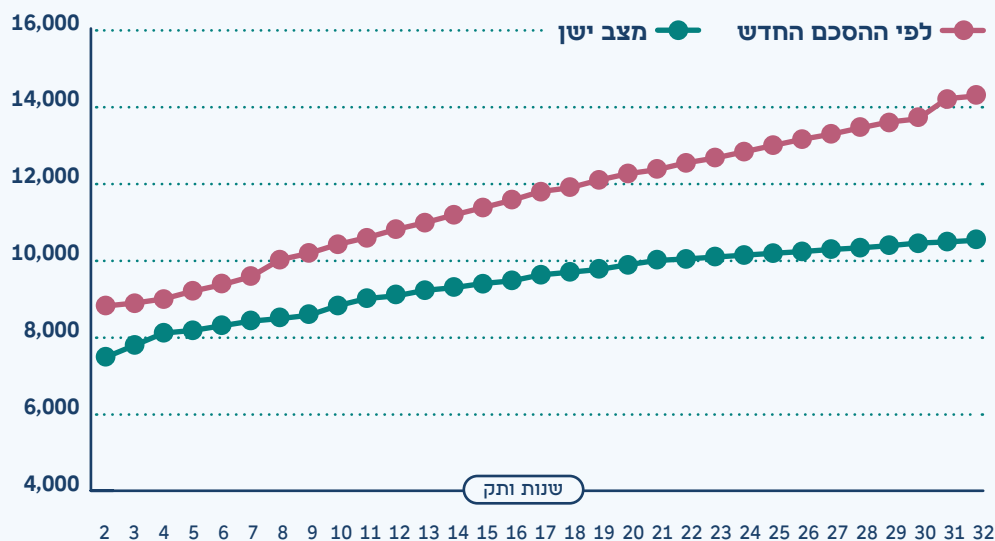
אחד ההישגים המרכזיים של הסכם השכר האחרון שנחתם עם העובדות הסוציאליות נוגע לסוגיית אופק השכר. לפי דו"ח הממונה על השכר שהתפרסם ביולי 2022⁵⁷, מודל השכר החדש יתגמל באופן משמעותי יותר התפתחות מקצועית על פני זמן, מה שיביא לשיפור מהותי באופק השכר. תרשים מס' 8, שלקוח מתוך הדו"ח, מציג סימולציה של השינוי בעקומת התפתחות השכר לפי שנות ותק בעקבות הרפורמה האחרונה.

⁵⁶ ראו למשל Schweitzer et al., 2013; Zeng et al., 2015.

⁵⁷ ראו משרד האוצר, 2022, עמ' 29 (נתוני 2020).

הסימולציה מצד אחד מצביעה על שינוי משמעותי באופק השכר, אך מצד שני מראה ששכרן של עובדות סוציאליות בשנות הוותק הראשונות נותר נמוך מאוד.

תרשים מס' 8: סימולציית שכר לעו"ס משפחה במצב הישן ובהסכם החדש



מקור: משרד האוצר, 2022א.

3. שיטות העסקה שונות

ריבוי המעסיקים וסוגי ההעסקה משפיע גם הוא במידה משמעותית על תנאי העסקתן של עובדות סוציאליות. ישנן עובדות המועסקות על ידי המדינה בהעסקה ישירה על בסיס הסכמים קיבוציים במשרדי ממשלה, ברשויות ממשלתיות (כגון המוסד לביטוח לאומי, הרשות לשיקום האסיר ורשות האוכלוסין) וברשויות מקומיות. אך בתוך אותן המערכות, בעיקר במסגרת מיקור חוץ של משרד הרווחה או המחלקות לשירותים ברשויות המקומיות, יש שיעור משמעותי של עובדות סוציאליות שהעסקתן מופרטת, קרי, שאינן מועסקות ישירות על ידי המדינה אלא דרך מלכ"ר או גוף עסקי. כפי הנראה, מגמה זו אינה מצטמצמת ואף מצויה בתהליכי גדילה. עדות לכך היא התרחבות כללית של השירותים הציבוריים הניתנים במיקור חוץ בישראל.⁵⁸

⁵⁸ ראו גל ומדהלה, 2016.

כאמור, בשנת 2022 עבדו כ-6,500 עובדות סוציאליות במסגרות המופרטות בשירות משרדי הממשלה, ועוד כמה מאות במסגרות מופרטות בשירות הביטוח הלאומי והרשויות המקומיות.⁵⁹ אמנם, לפי רפורמת "הישג"⁶⁰ צו ההרחבה חל גם על עובדות השירותים המופרטים (הגם שלא על כולן), אך תנאי עבודתן ושכרן של האחרונות עדיין אינם אחידים או עקביים ולא מבטיחים ביטחון תעסוקתי, משום שההגנה הקיבוצית של מקום עבודה ממשלתי מאוגד לא חלה עליהן באופן מלא. בנוסף לכך, התרחבות מגמת ההפרטה בתחום פוגעת בפוטנציאל ההתאגדות של העובדות הסוציאליות, ובכך מחלישה בטווח הארוך את כוחו של האיגוד להשיג שיפורים משמעותיים בתנאי ההעסקה עבור כלל העובדות.

ראוי לציין כי שירותי הרווחה בישראל מעולם לא סופקו במלואם ישירות על ידי הממשלה, אך עם השנים עוד ועוד סמכויות הפעלה, מימון וניהול של השירותים והעובדות בהם הועברו לידיים פרטיות, ואחריות המדינה לתנאי ההעסקה ולאיכות השירות הלכה והצטמצמה.

מאבקים לשיפור תנאי העסקתן הירודים של עובדות סוציאליות התקיימו לאורך כל ההיסטוריה של מדינת ישראל, ובפרט ב-30 השנים האחרונות, המאופיינות כאמור במעבר לכלכלה נאו-ליברלית. בעקבות אחד מהם הוחלט להכליל בהסכמים הקיבוציים גם עובדות סוציאליות המועסקות בשירותים המופרטים, צעד שמשמעותו היא הגדלת שכרן ושיפור תנאי העסקתן. יחד עם זאת, יש שירותים (כגון חברות סיעוד וכוח אדם) שלא נכללו בצו ההרחבה ולפיכך הסכמים קיבוציים אינם חלים עליהם, ובהם עדיין חסרות הטבות וזכויות סוציאליות בסיסיות. נכון למועד פרסום מחקר זה, טרם נחתם צו ההרחבה להחלת רפורמת השכר החדשה על עובדות השירותים המופרטים.

עומס העבודה

עבודה סוציאלית היא מקצוע טיפולי במהותו, שכרוך בהשקעת זמן, בניית אמון וכינון מערכת יחסים אינטימית בין העובדת ומשתמשות ומשתמשי שירותי הטיפול. מיותר לציין שתחת לחץ של זמן וחוסר פניות רגשית ומקצועית, בלתי אפשרי לבנות יחסי טיפול מיטיבים. מובן מאליו שעומסים ותנאי עבודה ירודים פוגעים באיכות השירותים. העובדה כי אלו מאפיינים את התחום בישראל בשנים האחרונות מעידה כי מעמד המקצוע וחשיבותו אינם מרכזיים מספיק בעיני קובעי המדיניות האחראיים על תקצוב שירותי הרווחה.

⁵⁹ בעקבות שיחה עם אפרת רותם, המטה הארצי של איגוד העובדות הסוציאליות, 7.12.22.

⁶⁰ ראו ההסתדרות הכללית, 12.5.22.

פעמים רבות מחויבותן של העובדות הסוציאליות לעמוד ברף שהממסד המעסיק אותן הציב עבורן, ולטפל במקביל בעשרות ומאות משפחות שביכולתן לספק להן סיוע חומרי מצומצם בלבד, אינה עולה בקנה אחד עם ערכי המקצוע, המנחים אותן להעניק לכל מטופל יחס אישי המכבד את רצונותיו וצרכיו.

תקינת העובדות הסוציאליות בישראל נקבעת על ידי משרד האוצר במסגרת תקציב המדינה, כך שהיא מוכתבת בראש ובראשונה על ידי שיקולים תקציביים ולא על ידי שיקולים מקצועיים. זאת, בניגוד למקובל במדינות אחרות, בהן הרשויות המקומיות קובעות את מספר העובדות הסוציאליות שיועסקו על ידיהן, בהתאם לצרכי האוכלוסייה המקומית.⁶¹ בפועל, קיימות בישראל רשויות מקומיות המשלימות את התקנים החסרים על חשבונן.

לצד זאת, נכון להיום לא קיימת בישראל מגבלה על מספר התיקים המקסימלי שבו יכולה לטפל עובדת סוציאלית במחלקות לשירותים חברתיים, וטווח התיקים הממוצע לעובדת נע בין עשרות בודדות למאות רבות.

לפי כתבה שהתפרסמה ב"הארץ", נכון לשנת 2020, ב-63 מהישובים בישראל היקף העבודה עמד על יותר מ-300 תיקים לכל עובדת סוציאלית. המחלקות לשירותים חברתיים העמוסות ביותר הן אלו הממוקמות ביישובים של החברה הערבית ויישובים חרדיים. שיאנית העומס היא המחלקה לשירותים חברתיים ביישוב הבדואי תל-שבע, שם כל עובדת סוציאלית אחראית על 758 תיקים. ברהט מטפלת כל עובדת ב-699 מטופלים, ובלקיה ב-599 איש. ביישוב החרדי רכסים מטפלת כל עובדת סוציאלית ב-544 מטופלים, באלעד ב-368, בבית"ר עלית ב-375 ובמודיעין עלית ב-341. ברשימת המחלקות העמוסות מופיעות גם כמה הממוקמות ביישובים חזקים מבחינה סוציו-אקונומית. ביישוב מיתר מטפלת כל עובדת סוציאלית ב-364 איש, בעומר ב-374 ובזכרון יעקב ב-456.⁶² יצוין כי עומס התיקים הממוצע בכלל הארץ הוא 149 תיקים לעובדת סוציאלית. עם זאת, גם מספר זה גבוה בהרבה מהסטנדרט המקובל או הרצוי בתחום.⁶³

עומס העבודה והשפעתו על יכולתן של העובדות הסוציאליות לבצע את עבודתן באופן מיטבי עלו גם מהסקר שערכנו. כ-40% מכלל המשיבות, וכ-53% מהמשיבות המטפלות בלמעלה מ-50 תיקים בשבוע, ציינו את עומס התיקים כאחד משני הגורמים המשמעותיים ביותר ביצירת תחושת תסכול או שחיקה בעבודתן. כ-38% ציינו את

⁶¹ ראו זעירא, 2020א.

⁶² ראו ירון, הארץ, 25.6.20. דברים זהים עלו גם בשולחן העגול.

⁶³ ראו גל ומדהלה, 2022, עמ' 60.

עומס העבודה כאחד משני התחומים שחשוב ביותר לשנותם כדי לשפר ולחזק את המקצוע.

השילוב בין השכר הנמוך, שכיחות ההעסקה בחלקיות משרה ועומס התיקים מייצר קושי מוגבר בקרב העובדות הסוציאליות אשר חשות מחויבות לבצע את תפקידן בצורה מיטבית. כאשר נשאלו מהם הגורמים המשמעותיים ביותר המייצרים פגיעה בחייהן האישיים, כמחצית מהמשיבות ציינו לקיחת עבודה הביתה ועבודה ללא תשלום מחוץ לשעות העבודה כאחד משני הגורמים המשמעותיים ביותר.

דימויים דיכוטומיים של עובדות סוציאליות והפחתת ערך עשייתן

כפי שהוזכר לעיל, העומס והתנאים הירודים מהם סובלות העובדות הסוציאליות פוגעים ביכולתן לספק שירות איכותי. פגיעה זו, לצד היכרות מועטה של הציבור עם הגדרתו של מקצוע העבודה הסוציאלית, מובילה לדימויים סטריאוטיפיים ושגויים על עובדות סוציאליות. אלו נעים בין היותן "חוטפות ילדים" אשר עושות שימוש לרעה בסמכויותיהן או לחלופין אדישות ולא מתערבות מספיק, לבין היותן שליחות אימהיות המקריבות את עצמן למען אחרים על חשבון תנאי עבודתן ומשכורתן.⁶⁴

הקצה הראשון של הדימויים הללו מושרש היטב בנרטיב ההיסטורי של מקצוע העבודה הסוציאלית בישראל. מחקרים אחדים שעוסקים בעבודה הסוציאלית בתקופת היישוב נוטים להציג את העובדות הסוציאליות באופן שלילי ודיכוטומי כנציגות של הממסד הציוני אשר לקחו חלק בביצור גבולות חברתיים, מגדריים ומוסריים בשם האתוס הלאומי ומתוך תחושת עליונות אשכנזית על תרבויות מזרחיות יותר באופיין. אף על פי שאין ספק כי גישות אלו רווחו אז, כמו גם היום, מחקרים אלו תורמים לאותו דימוי שלילי ושטחי של עובדות סוציאליות ללא העמקה במורכבות של עשייתן המקצועית.

דימויי הקצה ממשיכים להזין את הפחתת ערך המקצוע ותת-התקצוב שלו, ונראה שיש כאן מעגליות של סיבה ותוצאה - הדימוי ניזון מהמציאות, שבתורה מוכתבת על ידי תנאי עבודה ותקציבים ירודים הנובעים בין היתר מהתדמית הגרועה של המקצוע. כאמור, קרוב ל-90% מהעובדות והעובדים הסוציאליים בשירות הציבורי הן נשים.⁶⁵ ככלל, מקצועות טיפוליים בהם עוסקות נשים נחשבים פחותי ערך, מאחר שהם מיוחסים

⁶⁴ ראו כהן-רימר, העוקץ, 10.10.14 וגם כרמון, דבר, 11.6.20.

⁶⁵ ראו משרד האוצר, 2022א, עמ' 24 (נתוני 2020); משרד האוצר, 2022ב, עמ' 166 (נתוני 2020); הלח"ס, 2021 (נתוני 2019).

לתפקידן הטבעי של נשים כאימהות, תפקיד שלא מקובל לזכות בגינו בשכר ובהכרה.⁶⁶ הדימוי "עבודת קודש", כפי שמסבירה נגה פיטובסקי-נוה,⁶⁷ מזוהה עם תפיסה מיושנת של שירותי הרווחה הרואה בהם סוג של פעילות חסד או צדקה המבוססת על התנדבות והקרבה אישית, ועל כן אין זה פלא שהתגמול החומרי עליה הוא נמוך. לעומת זאת, התפיסה של העובדות הסוציאליות כ"נשות מקצוע" מעידה במידה רבה יותר על תפיסה של השירותים הסוציאליים כשירות מקצועי הניתן לאזרחי המדינה על בסיס של זכות חברתית.⁶⁸ לאורך ההיסטוריה של מדינת ישראל ועד לימינו, המחלקות לשירותים חברתיים סבלו מסטיגמה חברתית קשה ומתקצוב נמוך. בנוסף, שירותי הרווחה אינם מעוגנים בתשתית חוקית ברורה על בסיס של זכות חברתית. מתוך כך, התפתחה תפיסה סטיגמטית של המחלקות כשירות משני המטפל בשולי החברה. אולם דימוי זה אינו מחובר למציאות הנוכחית בישראל, שבה המחלקות לשירותים חברתיים מטפלות בשגרה בכ-15%-10% מכלל האוכלוסייה.⁶⁹

הסקר שערכנו חושף את תחושותיהן של העובדות הסוציאליות בנוגע לדימוי הציבורי של מקצוען. המשיבות נשאלו לגבי מידת ההערכה המקצועית שהן זוכות לה מצד המערכת שבה הן עובדות, הממונים הישירים עליהן, הקולגות שלהן, סביבתן הקרובה, משתמשי השירות, החברה הישראלית בכללותה והממשלה וקובעי המדיניות. תרשים מס' 9 מציג את שיעור המשיבות החשות הערכה במידה רבה או רבה מאוד מצד כל אחד מהגורמים הללו, ומראה את הפער העצום בהערכה לה זוכות עובדות סוציאליות, על פי תפיסתן, בין המעגלים בעלי ההיכרות העמוקה יותר איתן ועם המקצוע לבין מעגל קובעי המדיניות והחברה הישראלית בכללותה.

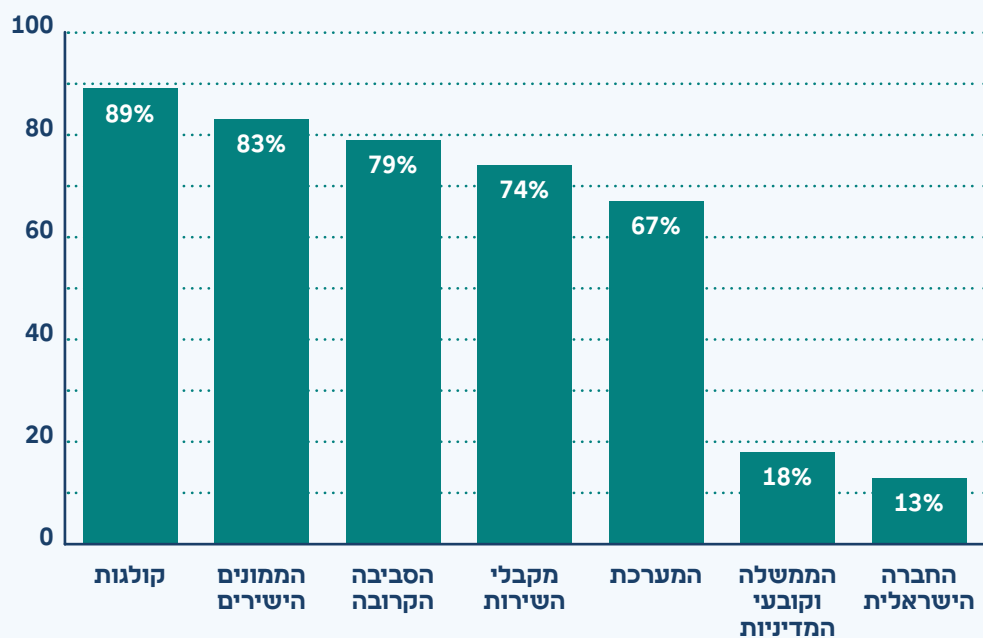
⁶⁶ ראו Dahle, 2012.

⁶⁷ ראו פיטובסקי-נוה, אספנט ישראל, 16.7.20.

⁶⁸ ראו גל ומדהלה, 2021.

⁶⁹ לפי מאגר הנתונים הממשלתי, מחלקות השירותים החברתיים נתנו בשנת 2019 שירות לכ-1.2 מיליון איש.

תרשים מס' 9: מידת ההערכה שהעובדות חשות שהן מקבלות מגורמים שונים (שיעור המשיבות "במידה רבה" או "במידה רבה מאוד")



הדרכה, הכשרה וליזוי

עובדות סוציאליות המועסקות בשירותים החברתיים נתונות בסיכון גבוה במיוחד לחוות תחושת מצוקה בחייהן האישיים בעקבות עבודתן. זו עשויה להיות מלווה בפיתוח טראומה משנית (סימפטומים הדומים לפוסט-טראומה) בעקבות חשיפה ממושכת למצוקות עזות של משתמשי ומשתמשות השירותים, יחד עם טשטוש גבולות בין לבינם.⁷⁰

המצוקה הזאת עלתה גם בסקר שערכנו. 64% מהמשיבות על הסקר ציינו "קושי רגשי מעבודה שלא מקבל מענה" כאחד משני הגורמים המשמעותיים ביותר ליצירת פגיעה בחייהן האישיים. מתוכן, 70% ציינו כי זהו הגורם הכי משמעותי. בנוסף, כ-20% מהמשיבות ציינו שהזדהות יתר עם משתמשות ומשתמשי השירותים וקושי לבצע הפרדה רגשית בין לבינם לאחר שעות העבודה מהווים אחד משני הגורמים המרכזיים לפגיעה בחייהן האישיים.

⁷⁰ ראו בן-פורת, 2013.

גם במובן זה, הדרכה והכוונה מקצועיות יכולות להיות משמעותיות מאוד. הפחתת המצוקה של העובדות הסוציאליות, משמעה גם שיפור איכות השירות שיוכלו להציע. כפי שתיארה זאת דמות מפתח בדרג הבכיר במשרד הרווחה: כל שעת הדרכה שווה שעות רבות של עבודה ויכולה למנוע הידרדרות במצבה של משפחה וקבלת טיפול לא מתאים, או לחלופין לקדם באופן יוצא דופן שינוי חיובי בחיי המשפחה. ובכל זאת, עובדות סוציאליות סובלות ממחסור ניכר בשעות הכוונה והדרכה. נראה כי קובעי המדיניות אינם מעריכים נכונה את חשיבות השעות הללו למקצוע טיפולי שבו הנפש היא כלי עבודה מרכזי.

יתרה מכך, נחיצותה של הדרכה איכותית רק נעשית ברורה יותר כאשר לוקחים בחשבון את אופי העבודה הבינאישי והאינטימי שדורש המקצוע. בניגוד למקצועות אחרים, בעבודה הסוציאלית מערך מובנה של משמרות והעברת אחריות בין עובדת סוציאלית אחת לזו שאחריה אינו תמיד אפשרי, בשל הקשר האישי בין העובדות הסוציאליות למטופלים. כך, במצבי חירום וגם שגרה נדרשת זמינות של העובדת הסוציאלית למטופל המסוים שלה ללא קשר לשעות העבודה הרשמיות. התוצאה היא שהעומס הרגשי של העובדות הסוציאליות הוא לא רק גבוה כשלעצמו, אלא גם לא תחום בשעות העבודה הפורמליות.

לצד העלאת מספר שעות ההדרכה, חשוב להפחית את העומס הכללי שממנו סובלות עובדות סוציאליות, כפי שפורט לעיל, מאחר שהוא פוגע באיכות ההדרכה עצמה. לעיתים, העומס מעודד ביצוע מטלות מהיר, שטחי וטכני ומעבר למשימה הדחופה הבאה. במצב שבו העובדות והמדריכות המלוות עסוקות ב'כיבוי שריפות', היכולת להקצות משאבי זמן ופניות רגשית ומחשבתית להדרכה תהליכית נפגעת.

הסקר שערכנו מספק אינדיקציה נוספת להיעדר הדרכה מתאימה. אחת מכל חמש משיבות ציינה שהיעדר הדרכה טובה הוא אחד משני הגורמים המשמעותיים ביותר המייצרים תחושת תסכול או שחיקה בעבודתן. בנוסף, נמצא פער באופן שבו המשיבות תופסות את רמת ההכשרה והליווי שקיבלו בזמן לימודיהן, לבין האופן שבו הן תופסות את רמתם של אלו לאחר השתלבותן במקצוע. כ-20% מהמשיבות ציינו את הליווי וההכשרה שקיבלו לאחר שהחלו לעסוק במקצוע כאחד משלושת התחומים שחשוב ביותר לשנות כדי לשפר ולחזק אותו. לעומת זאת, רק 6% מהן ציינו את הליווי וההכשרה שקיבלו בזמן לימודיהן בתור אחד מהתחומים שחשוב ביותר לשפר. ממצא זה מעמיד בספק טענה הנשמעת לעיתים, שלפיה הדרכה תכופה רלוונטית רק לשלבים הראשוניים של ההתפתחות המקצועית, וניתן לוותר עליה בשלבים מתקדמים יותר, במסגרת מעבר של עובדות סוציאליות מ"תלות ראשונית" ל"בגרות עצמאית".

מה צריך לעשות:

כיצד לשפר את שירותי הרווחה בישראל

החלק הראשון של הנייר הבהיר את הפער בין מצבו של מקצוע העבודה הסוציאלית לבין היותו נדבך חיוני ביכולתם של מערך הרווחה והשירותים החברתיים למלא את תפקידם כראוי. בהמשך לכך, יוצגו בחלקו השני המלצות מדיניות שיישומן יסייע לשפר את שירותי הרווחה ולאפשר לעובדות הסוציאליות להעניק שירותים איכותיים וראויים, המותאמים יותר לצרכי האזרחים במדינת ישראל.

המלצות רוחב⁷¹

1. יצירת בסיס חוקי למעמד השירותים החברתיים בישראל

מומחים רבים מצביעים על כך שהבסיס החוקי עליו נשענת כיום מערכת שירותי הרווחה לוקה בחסר.⁷² כאמור, המסגרת החוקית הקיימת אינה מעגנת את זכותו של אדם לתנאי מחיה בסיסיים, ואף אינה מגדירה מהם אותם "חיים נאותים" שהיא מכירה בזכותו של כל אדם לחיותם. במשך העשורים האחרונים עלו על שולחן הכנסת שוב ושוב הצעות חוק לעיגון הזכויות החברתיות בחוק יסוד, אך אלה לא קודמו משום שהן מנוגדות במהותן למדיניות הניאו-ליברלית שבה היקף השירותים לאזרח לא נקבע לפי הצרכים, אלא על בסיס מגבלות תקציביות קבועות מראש.

כחלופה לגישה זו, אנו ממליצים לחוקק את "חוק שירותי הרווחה", שיחליף את חוק שירותי הסעד ויעגן בחוק סל שירותי רווחה ואת המשאבים הנדרשים על מנת לספקם, בדומה לסל הבריאות הקיים.⁷³ על סל זה לכלול מגוון שירותים וגמלאות המוגדרים מראש וניתנים על ידי המדינה או גופים הפועלים עבורה על פי קריטריונים ברורים. בגיבוש סל השירותים יוגדרו הן זכויות מהותיות, כלומר תחומי הסיוע שייכללו בסל, והן זכויות פרוצדורליות, כלומר אופן קבלת הסיוע. הכללים הנוהליים, שמטרתם למנוע שרירות לב ולשמור על זכויות הפרט, יהיו מושתתים על שורה של עקרונות, ובהם זמינות המידע, עקרון השימוע, מתן מענה תוך זמן

⁷¹ כפי שצוין בראשית המסמך, בתקופה האחרונה התפרסמו כמה ניירות מקיפים שהמלצותיהם חופפות במידה מסוימת להמלצות בפרק זה. ביניהם ניתן למנות את הספר "הזכות לרווחה טובה", הסוקר את שירותי הרווחה בישראל ומציע רפורמה מקיפה בהם (ראו גל ומדהלה, 2022); דו"ח מבקר המדינה הסוקר את מימון שירותי הרווחה (ראו מבקר המדינה, 2021); דו"ח של משרד הרווחה והביטחון החברתי העוסק בקידום מעמד העובדים הסוציאליים בישראל (ראו משרד הרווחה, 2021).

⁷² ראו ינאי, 2006 וגם אלבשן, 2005.

⁷³ הצעה זו מבוססת על עבודתם של פרופ' אברהם דורון, פרופ' אורי ינאי ופרופ' ג'וני גל.

סביר, שוויון ועקביות בקבלת החלטות, זכות ערר, הנמקת ההחלטות והתחשבות במקרים חריגים.

רבים משרי הרווחה שניהנו בעשורים האחרונים הביעו רצון לאמץ את ההצעה ולכונן סל שירותים⁷⁴, אך לא הצליחו להביאה לידי מימוש בשל כוחו הרב של משרד האוצר.⁷⁵

הסדרה חוקית ותקנית של שירותי הרווחה תשפיע באופן ישיר על הטיפול שניתן על ידי עובדות סוציאליות. מעבר להגדלת התקינה וקביעת מספר מקסימלי של מקבלי שירות עבור כל עובדת סוציאלית, היא תבטיח מתן טיפול מקצועי ומיטיב בהתאם לתכלית המקצוע.

2. שינוי מבנה השכר

שכר הנמוך של העובדות הסוציאליות ביחס לעובדות ועובדים בעלי מאפיינים תעסוקתיים דומים, ממלא תפקיד מרכזי בתופעת השחיקה ועזיבת המקצוע ובקיבוע מעמדן המקצועי הנמוך של העובדות. רפורמת "הישג", שנחתמה לאחרונה, משפרת משמעותית את עקומת השכר ומייצרת אופק תעסוקתי טוב יותר. למרות זאת, השכר בסך הכול צפוי להיות ברף הנמוך ביחס למקצועות בעלי השכלה דומה, ובפרט עבור עובדות סוציאליות בתחילת דרכן. לפיכך, ברור כי העלאה נוספת של השכר הכולל, ובפרט של השכר ההתחלתי, היא שלב קריטי בסגירת הפער בין המצוי לרצוי.

אנו ממליצים על:

- ❶ החלה מיידית של הסכם השכר הקיים על כל העובדות הסוציאליות המועסקות במסגרת ציבורית או במימון ציבורי.
- ❷ בהמשך להעלאת שכר הבסיס במסגרת רפורמת "הישג", יש להמשיך ולהעלות את השכר עבור משרה מלאה באופן הדרגתי במשך חמש שנים עד לגובה השכר הממוצע במשק. כשלב ביניים, יש לדאוג להחלה מיידית של הפעימה השנייה של העלייה בשכר, שנקבעה בהסכם במאי 2022.
- ❸ הגדלת התוספות בגין אחריות נוספת, ותקן, לימודים ותפקידים נלווים, כך שיבטיחו עליית שכר משמעותית יותר עבור התפתחות מקצועית וניהולית, וצבירת ניסיון על פני השנים.

⁷⁴ הצעה מסוג זה עלתה גם על שולחנה של הממשלה ה-36 ("ממשלת בנט-לפיד"), אך לא קודמה. לעיון נוסף ראו משרד הרווחה, 9.8.21, קול קורא.

⁷⁵ ראו פלד, 2022.

◀ צמצום פרקטיקת המשרות החלקיות, וביטול רבעי משרות או שלושת רבעי משרות, מאחר שאינם מאפשרים באמת לעבוד במשרה נוספת.

3. טיפול מיידי בעומס ובמחסור בתקנים

סוגיית עומסי העבודה דורשת טיפול מיידי גם היא, ויש צורך בקביעת מפתחות תקינה לכל תפקיד שאותם אין לעקוף, דהיינו שכל עובדת סוציאלית לא תטפל ביותר ממספר מסוים של מקבלי שירות, כפי שיפורט בהמשך.

כפי שצוין קודם לכן, על אף שהגידול השנתי במספר בוגרות לימודי העבודה הסוציאלית גבוה מהשינוי במספר התיקים הפעילים במחלקות השירותים החברתיים, ישנם מחסור בעובדות סוציאליות ותת-איוש של תקנים. ניתן להסיק מכך שהמלכוד טמון בעובדה שרבות מהבוגרות אינן מעוניינות להשתלב במערך השירותים הציבוריים בכלל⁷⁶ ובמחלקות לשירותים החברתיים בפרט, ואחרות שכן השתלבו בהם עוזבות את מקום עבודתן, פעמים רבות מפאת תנאי עבודה ועומסים בלתי אפשריים. הגדלת התקינה תפחית את העומסים ובכך תמנע שחיקה ועזיבה של המקצוע.

בישראל מספר תקני העובדות הסוציאליות במחלקות לשירותים חברתיים נקבע ברמה הארצית ונגזר מתקציב המדינה. פרקטיקה זו משקפת את ההכפפה של המקצוע לשיקולים תקציביים, כפי שהוסבר בחלק הקודם של נייר זה. ניסיונות לאשר את הגדלת התקינה נעשו מספר פעמים בשנים האחרונות. ועדת אלאוף למלחמה בעוני בישראל⁷⁷ המליצה בשנת 2014 כי "עו"ס משפחה יטפל בכ-50-60 משפחות" ואף נקבה בעלות היישום של המלצה זו: כ-200-400 מיליון ₪ בשנה. ב-2015, הגיש שר הרווחה דאז מאיר כהן את "הצעת חוק שירותי הסעד (תיקון - הגבלת מספר התיקים בטיפול עובד סוציאלי המטפל במשפחות)"⁷⁸ במסגרת הצעת חוק שירותי הסעד, לפיה מספר התיקים המקסימלי לעו"ס ית' משפחה לא יעלה על 60 תיקים, אולם החוק לא עבר.

אנו ממליצים כי:

- ◀ עבור עובדת סוציאלית, היקף המשרה המינימלי בגופים ציבוריים ונתמכים ובמכרזי רכש של המדינה לא יפחת משליש משרה.
- ◀ התקינה תיקבע על ידי מנהלות המחלקות ברשויות המקומיות, על סמך היכרות עם

⁷⁶ לרבות בשירותים המופרטים המופעלים במכרז של המדינה.

⁷⁷ דו"ח הוועדה למלחמה בעוני, 2014.

⁷⁸ ראו הצעת חוק הצעת חוק שירותי הסעד (תיקון - הגבלת מספר התיקים בטיפול עובד סוציאלי המטפל במשפחות), התשע"ה-2015.

צרכיהם הספציפיים של משתמשי השירות ובדומה למצב הקיים במדינות אחרות. בנוסף לשיפור ההתאמה בין התקינה בפועל לבין הצרכים הקיימים, צעד זה יחזק את מעמדן המקצועי של העובדות הסוציאליות ויבטא קביעת סדר עדיפויות חדש בין השיקולים המקצועיים לבין השיקולים התקציביים.

- הורדה משמעותית של מספר התיקים לעובדת סוציאלית - קביעת רף עליון של 60 תיקים, בהתאם להמלצות ועדת אלאלוף.⁷⁹ צעד זה יהווה שיפור דרמטי ביחס למצב הנוכחי, שבו עומס העבודה הממוצע של עו"ס משפחה במשרה מלאה עומד על 149 תיקים.⁸⁰ הפחתת התיקים תיעשה באופן הדרגתי במתווה שייפרס על פני חמש שנים. יצוין כי הספרות המחקרית לא נוקבת באופן מפורש במספר התיקים המקסימלי הרצוי, מאחר שמספר זה תלוי באופי התיקים, במחויבויות נוספות של העובדת הסוציאלית ובגורמים נוספים כגון הכשרה וליווי.⁸¹ עם זאת, ישנם מחקרים מהעולם הממליצים במצבים מסוימים על רף עליון של 17 תיקים.⁸² החשיבות להגבלת מספר התיקים נובעת גם מכך שעומס תיקים נמצא כאחד הגורמים לטראומה משנית בקרב עובדות סוציאליות.⁸³
- יתווספו תקנים להדרכות שיקבלו עובדות סוציאליות, לאור חיוניותן לרווחת העובדת הסוציאלית ולהצלחת הטיפול.

4. הגדלת מעורבותן של עובדות סוציאליות בתפקידי מפתח ממשלתיים ושיפור מעמדן הציבורי

כמעט כל משרדי הממשלה עוסקים בסוגיות חברתיות באופן ישיר או עקיף, ועדיין חסרים את השפה המקצועית והשקפת העולם של העבודה הסוציאלית. זהו תחום אינטרדיסציפלינרי מצד אחד אך בעל שפה שונה וייחודית מצד שני, אשר בכוחו למנף תוכניות ממשלתיות לכיוונים יעילים, הוגנים וברי קיימא. לפיכך, לעובדות סוציאליות יכולה להיות תרומה משמעותית ואף מכרעת להעלאת המודעות לרווחה חברתית במשרדי ממשלה שונים.

עד כה, משרד הרווחה שימש כגוף המרכזי המייעץ למשרדי ממשלה ורשויות ממשלתיות שונות, לפי הזמנה ורצון מצידם, בעוד שאין תקנה המחייבת התייעצות

⁷⁹ המספר המומלץ נקבע בהתאם להמלצות שפורסמו בדו"ח הוועדה למלחמה בעוני בראשות אלי אלאלוף בשנת 2014, לפיהן עו"ס משפחה תטפל ב-50-60 משפחות לכל היותר, ובדומה להצעת חוק שירותי הסעד מ-2015, בשילוב עם הנתונים הנמוכים יותר ממקורות אחרים המופיעים בטקסט והתייעצות עם גורמי מקצוע.

⁸⁰ ראו גל ומדהלה, 2022, עמ' 60.

⁸¹ ראו The U.S. Children Bureau, 2022.

⁸² ראו Yamatani et al., 2009.

⁸³ ראו Quinn et al., 2019.

עם מומחים לעבודה סוציאלית. אחד מהתוצרים האפשריים של הגדלת מעורבות של עובדות סוציאליות בקביעת מדיניות הוא יצירת אינטגרציה בין מדדי ושיקולי יעילות, המנחים כיום את משרד הרווחה ומונעים במידה רבה מתכתיבים תקציביים של משרד האוצר, לבין שיקולים מקצועיים, טיפוליים וערכיים של נשות ואנשי המקצוע.

אנו ממליצים לאמץ את צעדי המדיניות הבאים:

- ❖ הקמת מערך של הכשרות וייעוץ מקצועי אשר ינחיל רגישות תרבותית, מגדרית וכלכלית, יכולת אבחון ומומחיות מקצועית של עובדות סוציאליות לסגל בכיר במשרדי הממשלה השונים, כגון משרד הכלכלה והאוצר, המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות, משרד השיכון, משרד המשפטים ועוד.
- ❖ קידום יזום של מעורבותן של עובדות סוציאליות בעיצוב מדיניות חברתית בערוצים שונים וברמה הלאומית והמקומית, בין היתר באמצעות פרקטיקת מדיניות במסגרת המחלקות לשירותים החברתיים.⁸⁴
- ❖ הקמת ועדה אקדמית לשר/ת הרווחה, שתורכב מאנשי אקדמיה בתחום העבודה הסוציאלית, תסייע בגיבוש מדיניות המשרד ותלווה החלטות ופיתוח בשירותים המקצועיים (קשישים, אנשים עם מוגבלויות, נוער ועוד).
- ❖ קיום הסברה המיועדת לחיזוק מעמדו וההכרה בחשיבותו של מקצוע העבודה הסוציאלית בעיני קובעי המדיניות והציבור. זאת, בין היתר, באמצעות קמפיינים שונים בתקשורת ושילוב עובדות סוציאליות כמומחיות תוכן מטעם המדינה בבמות ובפורומים ציבוריים רלוונטיים.
- ❖ יישום מלא של **חוק העובדים הסוציאליים, תשנ"ו-1996** ותקנותיו, כך שבעלי תפקידי ניהול בשירותי הרווחה הממשלתיים והמקומיים יהיו עובדות ועובדים סוציאליים, למעט יוצאים מן הכלל שנדרשים לידע מקצועי מתחומים אחרים. כך, למשל, מנכ"ל משרד הרווחה ומנהלי תחומים בכירים במשרד הרווחה, שאינם מחייבים מומחיות בתחום ידע אחר, יידרשו להיות עובדות ועובדים סוציאליים. לצד זאת, יש לעודד מעורבות של עובדות סוציאליות בקידום מדיניות ברמה המקומית והלאומית, באמצעות קריאה לבתי הספר לעבודה סוציאלית להכשיר עובדות סוציאליות לעיסוק בפרקטיקת מדיניות ובתפקידים ניהוליים.

⁸⁴ מחקרים שונים מלמדים על כך שמעורבות זו קיימת כבר כיום, אבל היקפה קטן והחסמים העומדים בפני המחקר בקשות להשתתף בעיצוב מדיניות הם רבים. ראו גל, וייס-גל, 2011; Elmaliaach- Gal & Weiss-Gal, 2022; Mankita et al., 2018.

5. מזעור הנזקים שגרמה ההפרטה למעמד העבודה הסוציאלית

ההפרטה הנרחבת של שירותי הרווחה בישראל משקפת התנערות של המדינה מאחריות לאיכות השירות ולתנאי ההעסקה של העובדות. התנערות זאת מתבטאת, בין היתר, בהיעדר מידע רשמי בנוגע למספר העובדות הסוציאליות המועסקות במערך השירותים הציבוריים (לרבות בשירותים המופרטים המופעלים במכרז של המדינה), לתנאי ההעסקה ולמאפייני המעסיקים.

על מנת לצמצם את ההשלכות השליליות של מצב זה על העובדות ועל משתמשי השירות, אנו מציעים:

❖ לבצע מהלך נרחב של מיפוי ואיסוף נתונים, שבסופו תינתן תמונה מלאה של מספר העובדות הסוציאליות המעניקות שירותים במיקור חוץ, לרבות מאפייניהן ותנאי העסקתן - ולהבטיח שאלה עומדים בהוראות ההסכמים הקיבוציים.

❖ לבצע מחקר מעמיק בנוגע להשפעות ההפרטה על איכות שירותי הרווחה השונים.

❖ להעמיד את כלל השירותים המופרטים במבחן אמות המידה לשירות שאין להפריטו, כפי שהוצע על ידי מכון ון ליר בעקבות מחקר רחב-היקף על גבולות ההפרטה, ולהשיב להפעלה ישירה של המדינה כל שירות או תוכנית שאינם עומדים בו. לפי מבחן זה, אין להפריט שירות אשר נושא באחת או יותר מהסמכויות הבאות: קביעת מדיניות, הפעלת כוח, אכיפת חוק, פגיעה בזכויות פרט, קבלת החלטות בנוגע לגבייה או לזכאות, קביעת אמות מידה להענקת רישיונות, הפעלת שיקול דעת רגולטורי ופיקוח.⁸⁵

❖ לקיים רפורמה בפיקוח על השירותים המופרטים, שתכלול הגדרת מגגונית עבודה מובנים וברורים בין הרשויות לספקים, לא רק במסגרת החוזה הראשוני המתגבש בין הצדדים השונים.⁸⁶

המלצות הממוקדות במחלקות לשירותים החברתיים

1. צמצום פערים ואי-שוויון בין מחלקות ובין רשויות מקומיות שונות

מתוקף הפערים התקציביים בין רשויות מקומיות שונות, אשר משתתפות כולן בתקציב המחלקות לשירותים חברתיים⁸⁷, נוצר פער במשאבים המוקצים לעבודת שירותי הרווחה בין רשויות עשירות לבין רשויות עניות, שבהן לקוחות שירותי הרווחה נתונים בלאו הכי במצוקה עזה יותר. במקביל, ישנן רשויות אשר זוכות

⁸⁵ ראו בן-צור, 2014.

⁸⁶ ראו רמתי-נבון, 2006.

⁸⁷ במה שמכונה שיטת ה"מצינג" - השלמה לתקציב של המחלקה על ידי הרשות.

ליותר השקעה מארגונים פילנתרופיים מסיבות כאלה ואחרות. התוצאה היא מצב של עומס רב יותר ותקינה נמוכה יותר ברשויות מסוימות לעומת אחרות.⁸⁸

כדי לצמצם את אי-השוויון בין המחלקות השונות, מומלץ כי היקף המימון הממשלתי שיועבר לרשויות המקומיות ייגזר מהצרכים ומסל שירותי הרווחה שיוגדר בחוק, ולא יושפע מיכולתן של הרשויות להעמיד "מצינג". המדינה תישא בעד 100% מעלות השירותים במקרים בהם הרשויות אינן יכולות להשתתף במימונם, בדומה לשירותים חברתיים אחרים הממומנים באופן מלא על ידי המדינה, כמו שירותי בריאות וחינוך.

2. אימוץ פרדיגמה מקצועית המציבה את המטופל במרכז⁸⁹

בנוסף לטיפול בסוגיית העומס והתקינה, יש לנקוט מספר צעדים משלימים על מנת לצמצם את הפער בין הגדרת תפקידן של עובדות סוציאליות ליכולתן לבצע אותו כראוי.

צעד המדיניות המרכזי המוצע בנושא זה הוא אימוץ מסגרת חשיבה השמה את המטופל, האדם, במרכז תוך התייחסות למבנה החברתי שבו הוא מצוי, על המגבלות וההזדמנויות הטמונות בו. פרדיגמה בולטת במסגרת חשיבה זו היא 'עבודה סוציאלית מודעת עוני', שיישומה הולך ומתרחב בשנים האחרונות. יש להמשיך ולפתח פרדיגמה זו, תוך בחינה מתמשכת של מידת הטמעתה באופן מערכתי במחלקות לשירותים חברתיים.⁹⁰

אנו ממליצים על:

- ⦿ הגדלת ההכרה החברתית במצוקתם של מי שחיים בעוני וקידום הטיפול בנושא ברשויות מקומיות וברשויות המדינה, בין היתר באמצעות הקצאת משאבים משמעותית לכך.
- ⦿ תיקון הדרכים הנהוגות לחישוב ומדידת עוני. תמונה רחבה של מידת הנזקקות תיווצר על ידי השוואת הכנסות והוצאות, ולא רק באמצעות בדיקת הכנסה כפי שנהוג לעשות כיום.
- ⦿ ביטול כל תוכנית להקשחת תנאי הבטחת הכנסה, לטובת עידוד שילוב במעגל העבודה. זאת, בין היתר, באמצעות בניית תוכניות מדורגות ליציאה לעבודה

⁸⁸ ראו גל ושות', 2017 וגם אבגר, 2017.

⁸⁹ המלצה זו עוסקת באוכלוסיית היעד המרכזית של העובדות הסוציאליות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות – אוכלוסייה החיה בעוני. לכן היא ממוקמת בחלק זה של ההמלצות, על אף שרוב סעיפיה מיועדים לביצוע ברמת המדינה או המוסדות המכשירים עובדות סוציאליות ולא במחלקות לשירותים חברתיים עצמן.

⁹⁰ על פי העקרונות המופיעים במאמרו של קרומר-נבו ושות', 2019.

ולהתנתקות ממעגל מקבלי הקצבאות. תוכניות אלו יספקו למשתתפות ולמשתתפים בהן עזרה אינטנסיבית בהכשרה מקצועית ובמציאת עבודה, שבהתאם להן ניתן יהיה להפחית בהדרגה את הקצבה הניתנת להם.

שיתוף אוכלוסיות החיות בעוני בפיתוח תוכניות קהילתיות המיועדות להן. ◀

הכשרת עובדות סוציאליות לטיפול מודע עוני ושינוי דרכי עבודתן ונהלי העבודה בהתאם. ◀

רשימת מקורות

- Benjamin Orly. 2015. **Time is money: Deskilling caring work through time allocation in services procurement**. Wagadu: A Journal of Transnational Women's & Gender Studies, 14.
- Brown Leslie, Callahan Marylin, Strega Susan, Walmsley Christopher, Dominelli Lena. 2009. **Manufacturing ghost fathers: The paradox of father presence and absence in child welfare**. Child and Family Social Work, 14 (1):14:1, 25-34.
- Dahle Rannveig. 2012. **Social Work: A History of Gender and Class in the Profession**. Ephemera, 12, 312:3, pp. 309-326.
- Elmaliach-Mankita Hagar, Weiss-Gal Idit, Gal John. 2018. **Preparing social workers to affect policy: the parliament as a venue for training**. Social Work Education, 38:4, 530-543.
- Gal, J., & Weiss-Gal, I. (2022). **When Social Workers Impact Policy and Don't Just Implement It: A Framework for Understanding Policy Engagement**. Policy Press.
- Holzer Harry J., Whitmore Diane Schanzenbach, Duncan Greg J., Jens Ludwig. 2007. **The Economic Costs of Poverty in the United States: Subsequent Effects of Children Growing Up Poor**. National Bureau of Economic Research. National Poverty Center Working Paper Series.
- Morilla-Luchena, A., Muñoz-Moreno, R., Chaves-Montero, A., & Vázquez-Aguado, O. (2021). **Telework and social services in Spain during the COVID-19 pandemic**. International journal of environmental research and public health, 18(2), 725.
- OECD. 2019. **Social Spending**. OECD Data.
- Payne Malcolm. 2006. **What is Professional Social Work?** (2nd Revised Edition), Bristol, Policy Press.

Postan-Aizik Dassi, Shdaimah Cory, Strier Roni. 2020. **Positioning social justice: Reclaiming social work's organizing value**. The British Journal of Social Work.

Quinn, A., Ji, P., & Nackerud, L. (2019). **Predictors of secondary traumatic stress among social workers: Supervision, income, and caseload size**. Journal of Social Work, 19(4), 504-528.

Schweitzer, D., Chianello, T., & Kothari, B. (2013). **Compensation in social work: Critical for satisfaction and a sustainable profession**. Administration in Social Work, 37(2), 147-157.

Timor-Shlevin Shachar, Benjamin Orly. 2021. **The tension between managerial and critical professional discourses in social work**. Journal of Social Work, 21:4, 951-969.

Turner. **Average social work caseloads range from 12 to 33 between councils, according to official figures**. Community Care. 2.3.20.

U.S. Children's Bureau. 2022. **Caseload and Workload Management**. Issue Briefs. p- 4.

Yamatani, H., Engel, R., & Spjeldnes, S. (2009). **Child welfare worker caseload: what's just right?**. Social Work, 54(4), 361-368.

Zeng, S., Cheung, M., Leung, P., & He, X. (2015). **Voices from social work graduates in China: Reasons for not choosing social work as a career**. Social Work, 61(1), 69-78.

אבגר עדו. 2017. **מימון שירותי רווחה ברשויות המקומיות בשיטת המימון התואם**. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

אבנר יהודית. 2006. **משמעות המונח 'טיפול סוציאלי' עבור עובדים סוציאליים בלשכות רווחה: בין רצוי למצוי**. האוניברסיטה העברית, ירושלים.

אלבשן יובל. 2005. **ההדרה והשתקתה - על הזכויות החברתיות בחוקה הישראלית הנרקמת**. חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי. כרך א'. עמ' 365-397.

ארזי טל, מורן-גלעד ליה, נמר-פורסטנברג רינת, הרן דפנה, כהן יפית, אורן יניב. 2020. **מעמדו של העובד הסוציאלי: סקירה בין-לאומית**. מכון ברוקדייל. עמ' 3.

בן-דוד דן. 2010. **חלוקת התקציב - תמונת העדיפויות הלאומיות של ישראל**. דו"ח מצב המדינה - חברה, כלכלה ומדיניות 2009. מרכז טאוב. עמ' 84-45.

בן-פורת ענת. 2013. **גורמים המנבאים טראומטיזציה משנית: השוואה בין מטפלים באלימות במשפחה למטפלים בלשכות הרווחה**. חברה ורווחה, לג 2, עמ' 301-279.

בן-צור עמית. 2014. **מדריך לקבלת החלטות בטרם הפרטות ומיקור-חוץ: האם להפריט, ואם כן - כיצד?**. מכון ואן ליר.

ברנד-לוי אלה, מלול מיקי. 2019. **תפיסת מקבלות שירות את הטיפול הסוציאלי במחלקות לשירותים חברתיים: הבדלים בין טיפול שגרתי לטיפול מודע עוני**. ביטחון סוציאלי, 106, עמ' 188-157.

גאמס נתנאל. **עלייה של עד 20% בשכר: הרפורמה של העובדים הסוציאליים יוצאת לדרך**. דה-מרקר, 12.5.22.

גיל-עד הדר. **העובדים הסוציאליים: "נחדש את סכסוך העבודה בשל גרירת הרגליים של האוצר"**, Ynet, 29.3.22.

גל ג'וני, וייס-גל עדית. 2011. **פרקטיקת מדיניות בעבודה סוציאלית**. מכון אשכול והוצאת מאגנס.

גל ג'וני, מדהלה שביט. 2016. **מיקור חוץ של שירותי רווחה: מגמות ותמורות**. דו"ח מצב המדינה 2016. מרכז טאוב.

גל ג'וני, מדהלה שביט, בלייך חיים. 2017. **תקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות**. דו"ח מצב המדינה 2017. מרכז טאוב.

גל ג'וני, מדהלה שביט. 2021. **מערכת הרווחה במעבר: מבט על**. דו"ח מצב המדינה 2021. מרכז טאוב. עמ' 212-184.

גל ג'וני, מדהלה שביט. 2022. **פרק 2 - המלצות רוחביות. הזכות לרווחה טובה**. ע' 63-60. דו"ח הוועדה למלחמה בעוני, 2014.

הלמ"ס. 2019. **מקבלי תארים ממוסדות להשכלה גבוהה, תשס"ח-תש"ף (19-2007)**.

הלמ"ס. 2021. **סקר כוח אדם 2019**. לוח 2.56.

המל"ג. 2022. **מנוע חיפוש תוכניות לימוד**.

הסכם קיבוצי בין המעסיקים להסתדרות. 12.5.22.

הסתדרות הכללית. 12.5.22. **נחתמה רפורמת 'הישג' לעובדים הסוציאליים**. חדשות ההסתדרות.

הצעת **חוק שירותי הסעד** (תיקון - הגבלת מספר התיקים בטיפול עובד סוציאלי המטפל במשפחות), התשע"ה-2015.

זעירא גדעון. 2020א. **אופן קביעת מצבת העובדים הסוציאליים ברשויות מקומיות בישראל ובמדינות שונות**. מרכז המחקר והמידע של כנסת.

זעירא גדעון. 2020ב. **נתונים על היקף מקבלי השירות במחלקות לשירותים חברתיים ובמוקד 118 של משרד הרווחה בתקופת מגפת הקורונה**. מרכז המחקר והמידע של כנסת. זרחוביץ' עמרי. **משרד הרווחה הפריט שירותים חברתיים והתרשל בפיקוח עליהם**. גלובס. 27.3.18.

חוק העובדים הסוציאליים, תשנ"ו - 1996.

חוק יסודות התקציב, תשמ"ה - 1985. סעיף 32.

חרות-סובר טלי. **חנקן אותנו, נתוני האוצר דמיוניים**: כמה באמת מרוויחות העובדות הסוציאליות. דה מרקר, 24.6.20.

ינאי, אורי. 2006. **חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958: האומנם יסוד וערובה לרווחת האוכלוסייה?** ירושלים: קבוצת המחקר למדיניות חברתית, האוניברסיטה העברית ומשרד הרווחה.

ירון לי. **מספר הפניות ללשכות הרווחה עלה החודש ב-68% לעומת התקופה המקבילה ב-2019**. הארץ. 25.6.20.

ירון לי. **אילו שירותים יופסקו ומה העובדות הסוציאליות דורשות? כל הפרטים על השביתה**. הארץ. 6.7.20.

כהן-רימר יעל. **מסך של אטימות ואדישות תכף ירד**. העוקץ, 10.10.14.

כרמון טל. מצב העו"ס - **"עבודה סוציאלית זאת עבודה של מאפשרת לך כיו להיות עם ערך עצמי"**. דבר, 11.6.20.

מבקר המדינה. 2021. **מימון שירותי רווחה**. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי.

מרון אסא. 2015. **מגמות ותהליכי הפרטה בשירותים החברתיים בישראל**. מדיניות ההפרטה בישראל. מכון ואן ליר. עמ' 87.

משרד האוצר. 2019א. **גופים נתמכים ומתוקצבים**. אגף השכר והסכמי עבודה.

משרד האוצר. 2019ב. **דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2017**. עמ' 18-19.

משרד האוצר. 2020. **דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2018**. עמ' 189.

משרד האוצר. 2021. **דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה וגופי הביטחון לשנת 2019**. עמ' 248, 254.

משרד האוצר. 2022א. **דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2020**. עמ' 24, 29, 116-117.

משרד האוצר. 2022ב. **דין וחשבון על הוצאות השכר במשרדי הממשלה לשנים 2020-2021**. עמ' 30, 82-83, 166.

משרד האוצר. 12.5.22. **נחתמה רפורמת 'הישג' לעובדים הסוציאליים**. הודעה לעיתונות.

משרד האוצר. **מערכת שכר דיגיטלי בשירות המדינה**.

משרד הרווחה. 9.8.21. **משרד הרווחה והשירותים החברתיים מזמין ארגוני חברה אזרחית ומגזר שלישי להגיש התייחסות לתכולה ולנוסח חוק שירותי רווחה**. קול קורא.

משרד הרווחה. 2021. **קידום מעמד העובדים הסוציאליים בישראל**.

סער-היימן יובל, לביא-אג'אי מיה וקרומר-נבו מיכל. 2017. **פרקטיקה של עבודה סוציאלית מודעת עוני: נקודת המבט של משתמשות השירותים**. ביטחון סוציאלי, 110, עמ' 3-9.

פדרציה בינלאומית של העובדות והעובדים הסוציאליים - IFSW.

פיטובסקי-נוה נוגה. **עבודת קודש לנשות מקצוע - על מחאת העובדות הסוציאליות**. אספנט ישראל, 16.7.20.

פלד מיקי. 2022. **גירעון דמוקרטי: מדוע מונופול האוצר על גיבוש התקציב משמר מדיניות צנע - ואיך לשנות זאת**. קרן ברל כצנלסון.

פנקס העובדים הסוציאליים. נובמבר 2022.

קטן יוסף. 2007. **הפרטה חלקית של שירותי רווחה אישיים**. עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות, עמ' 101-130.

קרומר-נבו מיכל, מאיר איילה, ויסברג-נקש נורית. 2019. **עבודה סוציאלית מודעת עוני: הנהגת הפרדיגמה במחלקות לשירותים חברתיים בשנים 2014-2018**. ביטחון סוציאלי, 106, עמ' 9-32.

רמתי-נבון ליאת. 2006. **נייר עמדה בנושא עמדות עובדים סוציאליים בנושא הפרטת שירותי הרווחה בשלטון המקומי בישראל**. בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון באוניברסיטת תל אביב.

שוהם רון, כחילה נטע. 2020. **על מאבק משמעותי של עובדות סוציאליות בישראל 2020 - שיחה גלויה עם ענבל חרמוני, יו"ר איגוד העובדות והעובדים הסוציאליים בישראל**. מידעו"ס, 94, 11-13.

שקד עמי. **עם 5,200 שקל בחודש - לא פלא שיש מחסור בעובדים סוציאליים**, דה-מרקר, 5.8.18.

פרסום זה הופק בתמיכת הנציגות בישראל של קרן רוזה לוקסמבורג, באמצעות מימון המתקבל מהמשרד הפדרלי הגרמני לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח. אפשר להשתמש בפרסום זה או בחלקים ממנו בלא תשלום אך תוך ציון מראה המקום. תוכן פרסום זה הוא באחריותה הבלעדית של קרן ברל כצנלסון ואינו משקף בהכרח את עמדתה של קרן רוזה לוקסמבורג.

