



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחסור בפקידי סעד לסדרי דין

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

כתיבה: שלי לוי

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ח' באדר תשס"ז

26 בפברואר 2007

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

1	תמצית
2	1. מבוא
3	2. החוקים שפקידי הסעד לסדרי דין מסייעים בהפעלתם
4	3. נתונים על פעילות פקידי הסעד לסדרי דין
5	4. מספר פקידי הסעד לסדרי דין בישראל
8	5. המחסור בפקידי סעד לסדרי דין
9	6. המלצות ועדת הבדיקה לפקידי סעד חוק הנוער וסדרי דין
11	7. דיון



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

תמצית

פקידי סעד לסדרי דין הם עובדים סוציאליים בעלי הכשרה מיוחדת הממונים בידי שר הרווחה ומועסקים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. תפקידם להגיש חוות דעת מקצועית (תסקירים) לערכאות משפטיות בכל הקשור למשפחות, לילדים ולחסויים על-פי צו של ערכאה משפטית.

על-פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2006 נכתבו בידי פקידי סעד לסדרי דין 18,862 תסקירים – לשם השוואה, בשנת 1995 נכתבו 8,867 תסקירים. נוסף על כך, בשנת 2006 טיפלו פקידי סעד לסדרי דין ב-3,192 משפחות הנתונות בקונפליקט המוגדר גבוה וב-3,339 משפחות עם קשיים בקשר בין בני המשפחה. בשנה זו הצליחו פקידי הסעד לחדש את הקשר בין ילדים לאחד מהוריהם ב-1,792 משפחות – כ-5,000 ילדים.

בישראל יש 200 תקנים מלאים לפקידי סעד לסדרי דין. בפועל מספר העובדים הסוציאליים עם מינוי פקיד סעד לסדרי דין הוא 870 – 379 במחוז תל-אביב, 145 במחוז ירושלים, 282 במחוז הצפון ו-64 במחוז הדרום. רוב פקידי הסעד לסדרי דין מועסקים בתפקיד זה במשרות חלקיות. בישראל יש שמונה תקנים מלאים לפקידי סעד מחוזיים לסדרי דין. בפועל מועסקים במשרד הרווחה 17 פקידי סעד מחוזיים לסדרי דין – כולם במשרות חלקיות.

הגורמים ששוחחנו עמם לצורך כתיבת מסמך זה מצביעים על מחסור בפקידי סעד לסדרי דין בישראל. על-פי נתוני משרד הרווחה, 1,830 משפחות, ובהן 4,000 ילדים וחסויים, ממתניות כיום לכתיבת תסקיר בידי פקידי סעד לסדרי דין, לפי הפירוט שלהלן: 246 משפחות במחוז הצפון, 175 משפחות במחוז הדרום, 638 משפחות במחוז ירושלים ו-771 משפחות במחוז תל-אביב. בשל המחסור בפקידי סעד בתי-המשפט בחלק מהרשויות המקומיות נאלצים להמתין להגשת תסקיר בין חצי שנה לשנה.

ממשרד הרווחה נמסר כי מתן מענה לדרישות הקיימות יתאפשר רק אם יתווספו 100 תקנים מלאים בעבור פקידי סעד לסדרי דין ברשויות המקומיות וחמישה תקנים מלאים בעבור פקידי סעד מחוזיים לסדרי דין. הערכת המשרד היא כי לצורך הוספת התקנים נדרשת תוספת תקציבית של 13 מיליון ש"ח.

לטענת גורמים ששוחחנו עמם לצורך כתיבת מסמך זה, הקצאת התקנים ונוסחת המימון שקבעה המדינה אינן מאפשרות לרשויות המקומיות לתת מענה הולם לדרישות הקיימות בתחום הרווחה בכלל ובתחום פקידי הסעד לסדרי דין בפרט. הפער בין הדרישות הקיימות ובין המשאבים שהמדינה מקצה לרשויות המקומיות הביא רשויות מקומיות מבוססות להעסקת עובדים סוציאליים מעבר לתקן שקבע משרד הרווחה בכסף. רשויות מקומיות חלשות, לעומתן, אינן מסוגלות לממן תוספת שירותים בתחום זה. **בפועל יש לפיכך חוסר שוויון במתן שירותי רווחה בין הרשויות המקומיות, ודווקא ברשויות החלשות יותר, שבהן הצורך – בשירותי רווחה בכלל ובשירותי פקידי סעד בפרט – הוא גדול יותר, התושבים אינם זוכים לשירותים הולמים.**

בשנת 2005 הגיש צוות בדיקה במשרד הרווחה בראשות מר חיים פוזנר, מנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה דאז, המלצות בעניין תפקידם, אחריותם ותנאי עבודתם של פקידי הסעד. בהמלצות נכללים פתרונות לבעיית המחסור הקיים בתחום זה, ובהם תגבור שירותי הרווחה ברשויות המקומיות בכ-700 תקני כוח-אדם.

ממשרד הרווחה נמסר כי בקשתו ממשרד האוצר לתגבר את תקני כוח-האדם במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לא נענתה.

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת בנושא **מחסור בפקידי סעד לסדרי דין**. במסמך זה יוצגו תפקידם של פקידי הסעד לסדרי דין, החוקים שהם מסייעים בהפעלתם, היקף עבודתם בשנת 2006, מספר פקידי הסעד בישראל, המחסור הקיים בפקידי סעד וכן המלצות ועדת הבדיקה של משרד הרווחה לעניין פקידי הסעד לסדרי דין. **יצוין כי המסמך מתמקד בפקידי סעד לסדרי דין ואינו עוסק בפקידי סעד לחוק הנוער.**

1. מבוא¹

פקידי סעד לסדרי דין (להלן: פקידי סעד) הם עובדים סוציאליים בעלי הכשרה מיוחדת הממונים ביד שר הרווחה ומועסקים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

תפקידם של פקידי הסעד הוא להגיש חוות דעת מקצועית (להלן: תסקיר) לערכאות משפטיות על משפחות וילדים במצבי פירוד וגירושין; במצבים שנדרשת בהם הגנה על קורבנות אלימות במשפחה; במצבים שבהם חולי נפש וחסרי ישע זקוקים להגנה ולאפטרופסות; בבקשות להיתר נישואים לקטינים שמתחת לגיל 17; בבקשות להכרה באבהות; בבקשות להמרת דת; וכן במצבים שבהם ילד נחטף בתוך מדינת ישראל או בין מדינות החתומות על אמנת האג.

התסקיר, שמפורטות בו תוצאות חקירת פקיד הסעד, נערך לפי צו של ערכאה משפטית (בית-משפט לענייני משפחה, בית-דין רבני, בית-דין שרעי/דרוזי/נוצרי, בית-משפט השלום, בית-משפט מחוזי או בית-המשפט העליון) או לבקשת היועץ המשפטי למשרד הרווחה. עם קבלת הצו להכנת תסקיר פקיד הסעד אוסף מידע ממוסדות חינוך, בריאות, רווחה ומגורמים נוספים בקהילה, עורך פגישות עם כל בני המשפחה ומקיים תצפיות, בדיקת רישום פלילי, ביקורי בית וכן התייעצות והדרכה.

התסקיר, שמסוכמים בו הממצאים וההמלצות של פקיד הסעד, מוגש לערכאה המשפטית שביקשה אותו. בתסקיר נכללות עובדות, התרשמויות מקצועיות וחוות דעת. על סמך הממצאים פקיד הסעד מציג לפני הערכאה המשפטית המלצות על משמורת והסדרי ראייה ו/או התערבות טיפולית. בסיום כתיבת התסקיר פקיד הסעד מעביר את התרשמותו גם למשפחה.

הערכאה המשפטית שביקשה את התסקיר עשויה לקבל את המלצות פקיד הסעד באופן מלא או חלקי, לבקש חקירה נוספת או לדחות את ההמלצות.

לפקידי הסעד מטלות נוספות, ובהן הבטחת שירותי טיפול לזוג או למשפחה במקרה שנמצא כי יש סיכוי לקיים את שלמות המשפחה; התערבות למניעת קונפליקטים בין בני-זוג כדי ליצור סיכוי ליחסים תקינים בין הורים ובין ילדיהם גם לאחר פרידת ההורים וכדומה.



¹ אתר האינטרנט של משרד הרווחה, <http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/Distress/Divorce>, כניסה: 18 בפברואר 2007, וגם: משרד הרווחה, "תפקידו ודרכי עבודתו של פקיד סעד לחוק הסעד לסדרי דין", הוראה 20 לפרק 3 בתקנון עבודה סוציאלית, 19 ביולי 2005, באתר האינטרנט, <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/64536F2B-5DC4-47FF-AF26-3D8D66927F78/0/320.pdf>, כניסה: 18 בפברואר 2007.

2. החוקים שפקידי הסעד לסדרי דין מסייעים בהפעלתם²

פקידי הסעד לסדרי דין מסייעים בהפעלת חוקים אלה :

חוק הסעד סדרי דין (בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט"ו-1955, מאפשר לבית-משפט או לבית-דין לצוות על פקיד סעד לחקור ולחוות את דעתו בתסקיר בכתב ובעל-פה בעניינו של קטין או של חולה נפש. החוק קובע כי שר הרווחה ימנה עובדים סוציאליים לפקידי סעד וכן פקיד סעד ראשי שפקידי הסעד יפעלו על-פי הנחיותיו.

חוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות, התשכ"ב-1962, קובע את הסמכויות של הורים כאפטרופוסים לילדיהם הקטינים, את סמכויותיהם של גורמים שונים לצורך הגנה על חסויים וכן את הסמכויות של אפטרופוסים המופקדים על עניינם של חסויים. לפי חוק זה פקיד הסעד מתבקש לחקור ולהגיש תסקיר בענייני אפטרופסות של הורים כלפי קטין או כלפי חסוי וכן בעניין שמירת ענייניהם של קטינים, של חולי נפש ושל חסויים.

חוק הוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (תיקון מתשל"ח-1978), מחייב את המוציא לפועל להסתייע בפקיד סעד בביצוע פסק-דין שעל-פיו יש למסור קטין, או לאפשר קשר בין הורה ובין ילדו הקטין שאינו נמצא בהחזקתו, וכל פעולה אחרת הקשורה לקטין.

חוק גיל הנישואין, התש"י-1950, מאפשר לבית-המשפט לפנות לפקיד סעד לקבלת תסקיר בגין מתן או אי-מתן היתר נישואים לקטינה מתחת לגיל 17.

חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, מאפשר לבית-משפט לפנות לפקיד סעד לקבלת תסקיר לעניין מתן צו הגנה וכן למתן המלצות על דרכי טיפול במשפחה או בכל הקשור להפעלת צו הגנה.

חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים), התשנ"א-1995, מאפשר לבית-המשפט לפנות לפקיד הסעד לקבלת תסקיר בעניינו של קטין וכן לסייע באכיפה של החלטת בית-המשפט בדבר החזרת קטין או קיום הסדרי ראייה.

חוק בתי-המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, מאפשר לבית-המשפט לענייני משפחה לצוות על פקיד סעד להגיש תסקיר. פקיד סעד רשאי ליזום הליך בבית-המשפט בכל נושא הנוגע בקטין, באישור – או באמצעות – היועץ המשפטי למשרד הרווחה.

מפירוט החוקים עולה כי בישראל יש כמה חוקים מרכזיים שעניינם הגנה על קטינים ועל חסרי ישע, המצריכים סיוע של פקידי סעד לסדרי דין.

² משרד הרווחה, "תפקידו ודרכי עבודתו של פקיד סעד לחוק הסעד סדרי דין", הוראה 20 לפרק 3 בתקנון עבודה סוציאלית, 19 ביולי 2005, באתר האינטרנט, <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/64536F2B-5DC4-47FF-AF26-3D8D66927F78/0/320.pdf>, כניסה : 18 בפברואר 2007.

3. נתונים על פעילות פקידי הסעד לסדרי דין

על-פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2006 כתבו פקידי הסעד לסדרי דין 18,862 תסקירים.³

מספר התסקירים שנכתבו בשנים 1995–2006⁴

השנה	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
מספר התסקירים	8,867	10,554	15,792	16,190	16,111	15,597	13,155	15,769	15,309	17,490	18,176	18,862

דהיינו, משנת 1995 עד שנת 2006 חל גידול של יותר מפי-שניים במספר התסקירים שנכתבו.

התפלגות התסקירים בשנת 2006 לפי ערכאה משפטית⁵

מספר התסקירים	בית-משפט לענייני משפחה	בית-דין רבני	בית-דין שרעי	בית-משפט השלום
15,843	2,045	540	434	
84%	11%	3%	2%	

התפלגות התסקירים בשנת 2006 לפי סוג⁶

מספר התסקירים	תסקירי אישות	תסקירי אפוטרופסות	תסקירי אלימות (צו הגנה)	תסקירי אמנת האג, היתרי נישואים ואחרים
11,115	5,537	1,781	429	
58.92%	29.35%	9.44%	2.27%	

התפלגות התסקירים בשנת 2006 לפי מחוזות⁷

מספר התסקירים	שיעורם מכלל התסקירים	מחוז
7,519	40%	מחוז תל-אביב והמרכז
3,425	18%	מחוז ירושלים
2,146	11%	מחוז הדרום
5,772	31%	מחוז חיפה והצפון

³ משרד הרווחה, "נתוני תסקירים ופעילות פקידי הסעד לסדרי דין לשנת 2006", באתר האינטרנט, <http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha>, כניסה: 18 בפברואר 2007, וגם: הגב' רונית צור, פקידת סעד ראשית לסדרי דין, משרד הרווחה, מכתב, 20 בפברואר 2007.



⁴ ש.ם.

⁵ ש.ם.

⁶ ש.ם.

⁷ ש.ם.

פעילות נוספת של פקידי הסעד בשנת 2006⁸

סוג הפעילות	עדות בערכאה משפטית	המלצות למשמורת ⁹	ועדות תסקירים ¹⁰	צווים בפיקוח ¹¹
מספר התיקים	704	3,622	584	3,314

בשנת 2006 טיפלו פקידי הסעד ברחבי הארץ ב-3,192 משפחות הנתונות בקונפליקט המוגדר גבוה וב-3,339 משפחות עם קשיים בקשר בין בני המשפחה.¹²

בשנה זו הצליחו פקידי הסעד לחדש את הקשר בין ילדים ובין אחד מהוריהם ב-1,792 משפחות – כ-5,000 ילדים.¹³

4. מספר פקידי הסעד לסדרי דין בישראל

כאמור, פקידי סעד לסדרי דין הם עובדים סוציאליים בעלי הכשרה מיוחדת הממונים בידי שר הרווחה ופועלים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. משרד הרווחה קובע לכל רשות מקומית את מספר התקנים לעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים, והרשות המקומית היא שמעסיקה אותם.

הקצאת התקנים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נעשית על-פי נוסחה ובה שקלול של משתנים ומקדמים אלה:¹⁴

- משקל של 25% ניתן למספר התיקים בטיפול בשקלול מידת האינטנסיביות של הטיפול;
- משקל של 75% ניתן לנתוני הרמה הסוציו-אקונומית של היישוב, כדלקמן: 20% ניתן לשכר הממוצע של השכירים, 20% לגובה ההכנסה לנפש, 10% לשיעור האבטלה ביישוב, 25% לאוכלוסייה צעירה עד גיל 18, ו-25% לאוכלוסייה קשישה מגיל 65 ומעלה.
- נוסף על משתנים אלה נכללים בשקלול מקדמים כגון מקדם לשלושת הערים הגדולות (ירושלים, תל-אביב וחיפה), מקדם למועצות האזוריות המבוסס על מרחקים, על מספר התושבים ועל מספר היישובים ומקדם לאזורי עדיפות לאומית א' ו-ב'.

⁸ משרד הרווחה, "נתוני תסקירים ופעילות פקידי הסעד לסדרי דין לשנת 2006", באתר האינטרנט, <http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha>, כניסה: 18 בפברואר 2007, וגם: הגב' רונית צור, פקידת סעד ראשית לסדרי דין, משרד הרווחה, מכתב, 20 בפברואר 2007.

⁹ משמורת לאם, משמורת לאב או משמורת משותפת.

¹⁰ ועדת תסקירים מתכנסת במקרים של תסקירים מורכבים וכותבת את התסקיר במשותף. חברי הוועדה הם מנהל המחלקה לשירותים חברתיים או ראש צוות, פקיד סעד מחוזי, פקיד הסעד לסדרי דין הבכיר במחלקה לשירותים חברתיים, פסיכולוג ילדים או פסיכיאטר ילדים ופקיד הסעד המטפל במקרה.

¹¹ פיקוח והסדרת קשר על-פי החלטת בית-משפט על-פי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962.

¹² הגב' רונית צור, פקידת סעד ראשית לסדרי דין, משרד הרווחה, מכתב, 20 בפברואר 2007.



הכנסת

¹³ ש.ם.

¹⁴ אתר האינטרנט של משרד הרווחה, <http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/HomePageMenu/>

BudgetAndDonations/LocalAuthoritiesBudget, כניסה: 18 בפברואר 2007.

הקצאת התקנים היא בעבור כלל התפקידים במחלקה לשירותים חברתיים, ואינה ייעודית לתפקידים מסוימים – דהיינו, משרד הרווחה קובע מספר תקנים כולל לעובדים סוציאליים במחלקה לשירותים חברתיים ברשות, אך אינו קובע כמה מהם יוקצו לפקידי סעד. מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הם שקובעים את חלוקת התקנים לתפקידים השונים, לפי הצרכים.¹⁵ על-פי הוראות משרד הרווחה, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים אחראי לקיום שירות בתחום סדרי דין ועליו לדאוג לקבלת מינוי כחוק לפקיד סעד ולהכשרתו. לפי הוראות אלה רצוי למנות פקיד סעד אחד לפחות בכל צוות שכונתי.¹⁶

שכרם של העובדים הסוציאליים משולם בידי הרשות המקומית; משרד הרווחה מעביר לרשות המקומית תשלום בעבור 75% ממשרת העובד, והרשות המקומית משלמת מכספה בעבור 25% ממשרתו.¹⁷

ממרכז השלטון המקומי נמסר כי בפועל הרשויות המקומיות נושאות ב-40%-60% משכרם של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות, וכי ברשויות המקומיות מועסקים כ-800 עובדים סוציאליים **מעבר לתקן שהקצה משרד הרווחה**, והעסקתם של אלה ממומנת כולה בכספי הרשויות המקומיות.¹⁸

בישראל יש 200 תקנים מלאים לפקידי סעד לסדרי דין. מספר העובדים הסוציאליים בעלי מינוי פקידי סעד לסדרי דין בפועל הוא 870.¹⁹ רוב פקידי הסעד בישראל מועסקים במשרות חלקיות; העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שהוכשרו לתפקיד פקידי סעד משמשים בתפקיד זה רק ב-30% ממשרתם בממוצע, ובשאר המשרה הם ממלאים תפקידים סוציאליים אחרים במחלקה לשירותים חברתיים. על-פי משרד הרווחה, פקיד סעד לסדרי דין זקוק ל-30 שעות עבודה לצורך אבחון והכנת תסקיר לבית-המשפט במקרים המוגדרים רגילים, ול-60 שעות עבודה לכל הפחות לכתבת תסקירים במקרים מורכבים יותר.²⁰

¹⁵ הגב' רונית צור, פקידת סעד ראשית לסדרי דין, משרד הרווחה, מכתב, 20 בפברואר 2007, וגם: מר אסא בן-יוסף, יו"ר ארגון מנהלי שירותי רווחה ברשויות המקומיות, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 21 בפברואר 2007.

¹⁶ משרד הרווחה, "תפקידו ודרכי עבודתו של פקיד סעד לחוק הסעד סדרי דין", הוראה 20 לפרק 3 בתקנון עבודה סוציאלית, 19 ביולי 2005, באתר האינטרנט, <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/64536F2B-5DC4-47FF-AF26-3D8D66927F78/0/320.pdf>, כניסה: 18 בפברואר 2007.

¹⁷ הגב' רונית צור, פקידת סעד ראשית לסדרי דין, משרד הרווחה, מכתב, 20 בפברואר 2007.

¹⁸ מר רון חן, סמנכ"ל ומנהל היחידה הכלכלית, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 22 בפברואר 2007.

¹⁹ הגב' רונית צור, פקידת סעד ראשית לסדרי דין, משרד הרווחה, **ימות**, 20 בפברואר 2007.

²⁰ מר משה שיאון, סמנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 26 בפברואר 2006.

מספר פקידי הסעד לסדרי דין לפי תחום ומחוז²¹

מספר פקידי הסעד בכל מחוז	פקידי סעד לסדרי דין לתחום אפוטרופסות לאדם המפגר	פקידי סעד לסדרי דין לתחום אפוטרופסות לקשיש	פקידי סעד לסדרי דין בעלי מינוי לכל התחומים	המחוז
379	12	98	269	תל-אביב
145	16	52	77	ירושלים
282	14	34	234	הצפון
64	2	19	43	הדרום
870	203	44	623	מספר פקידי הסעד בכל תחום

נציין כי במהלך השנים חל גידול במספר העובדים הסוציאליים שהוכשרו לתפקיד פקידי סעד לסדרי דין בישראל, לדוגמה, בשנת 2000 היו כ-500 פקידי סעד לסדרי דין, וכיום יש 870.²²

נוסף על פקידי הסעד ברשויות המקומיות יש פקידי סעד מחוזיים לסדרי דין, המשמשים גורם התייעצות לפקידי הסעד במחוז שהם מופקדים עליו, משתתפים בוועדות תסקירים, מקיימים בקרה על יישום החלטות הערכאות המשפטיות שהוטלו על פקידי הסעד במחוז ועוד.²³

בישראל יש שמונה תקנים מלאים לפקידי סעד מחוזיים. במשרד הרווחה מועסקים 17 פקידי סעד מחוזיים במשרות חלקיות, כמפורט להלן:²⁴

מספר פקידי הסעד המחוזיים לסדרי דין	המחוז
2	הדרום
4	ירושלים
4	תל-אביב
7	הצפון
17	סך הכול

כאמור, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית נדרש להקצות את התקנים שקבע לו משרד הרווחה בתחומים הסוציאליים הדורשים מענה. בהקצאה שאושרה לו לא נכללת הקצאה ייעודית לתפקידי פקידי סעד, ולמעשה הוא מי שמחליט כיצד להקצות את כוח-האדם לכל המשימות העומדות בפני מחלקתו. מנהל המחלקה מחויב להקצות כוח-אדם לתפקיד פקידי סעד, כיוון שזה תפקיד שהוגדר על-פי חוק, אולם היקף ההקצאה נתון לשיקול דעתו.

²¹ הגב' רונית צור, פקידת סעד ראשית לסדרי דין, משרד הרווחה, מכתב, 20 בפברואר 2007.

²² שם, 22 בפברואר 2007.

²³ משרד הרווחה, "תפקידו ודרכי עבודתו של פקיד סעד לחוק הסעד סדרי דין", הוראה 20 לפרק 3 בתקנון עבודה סוציאלית,

19 ביולי 2005, באתר האינטרנט, <http://www.molsa.gov.il/NR/rdonlyres/6453652B-5DC4-47FF-AF26-3D8D66927F78/0/320.pdf>, כניסה: 18 בפברואר 2007, מחקר והמידע

²⁴ הגב' רונית צור, פקידת סעד ראשית לסדרי דין, משרד הרווחה, מכתב, 20 בפברואר 2007.

במשרד הרווחה סבורים כי כל התפקידים שנקבעו על-פי חוק ברשויות המקומיות חייבים להיות ייעודיים, אולם בשל המחסור בתקנים ובכוח-אדם יש מחסור גם בתחומים אלה.²⁵

הקושי של הרשויות המקומיות לתת מענה לכלל הצרכים באמצעות כוח-האדם המצומצם שמשרד הרווחה מקצה להן גורם לרשויות מקומיות מבוססות להעסיק עובדים סוציאליים נוספים, מעבר לתקן שקבע משרד הרווחה, במימון מלא שלהן. רשויות מקומיות חלשות, לעומתן, אינן מסוגלות לעשות זאת.²⁶

5. המחסור בפקידי סעד לסדרי דין

במהלך השנים הגדילו בתי-המשפט את מספר בקשותיהם לקבל תסקירים מפקידי סעד, בין השאר על רקע הגידול בשיעור הגירושין בישראל. נציין כי פנינו להנהלת בתי-המשפט בבקשה לקבל מידע על מספר התסקירים שביקשו הערכאות המשפטיות השונות מפקידי הסעד לסדרי דין בשנים האחרונות, אולם תשובת הנהלת בתי-המשפט לא התקבלה עד לסיום כתיבת מסמך זה.

לגידול בדרישה לשירותיהם של פקידי סעד לסדרי דין לא התלווה הגדלה מקבילה של מספר התקנים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. עקב מצב זה מוטל על פקידי הסעד עומס עבודה כבד, ומשפחות רבות ממתונות זמן רב להכנת תסקירים או לקבלת שירות אחר מפקידי הסעד.

על-פי נתוני משרד הרווחה, כיום ממתונות 1,830 משפחות, ובהן 4,000 ילדים וחסויים, לכתובת תסקיר של פקיד סעד, כמפורט להלן:²⁷

מספר המשפחות הממתונות לתסקיר בכל מחוז	מספר המשפחות הממתונות לתסקיר בתחום אלימות	מספר המשפחות הממתונות לתסקיר בתחום אפטרופסות	מספר המשפחות הממתונות לתסקיר בתחום אישות	המחוז
246	28	127	91	הצפון
175	4	15	156	הדרום
638	28	128	482	ירושלים
771	13	190	568	תל-אביב
1,830	73	460	1,297	מספר המשפחות הממתונות לתסקיר בכל תחום

לפי משרד הרווחה, בשל המחסור בפקידי סעד יש רשויות מקומיות שבתי-המשפט בהן נאלצים להמתין להגשת תסקיר בין חצי שנה לשנה.²⁸ משפחות, קטינים וחסויים רבים נוספים נזקקים לשירותים של

²⁵ מר משה שיאון, מנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 26 בפברואר 2006.

²⁶ מר אסא בן-יוסף, יו"ר ארגון מנהלי שירותי רווחה ברשויות המקומיות, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 21 בפברואר 2007, וגם: הגב' יהודית גלץ, רכזת רווחה במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 22 בפברואר 2007.

²⁷ הגב' רונית צור, פקידת סעד ראשית לסדרי דין, משרד הרווחה, מכתב, 20 בפברואר 2007.

²⁸ שם, וגם: אתר האינטרנט של משרד הרווחה, מרכז המחקר והמידע

<http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/News/Dover/hod020207.htm>, כניסה: 18 בפברואר 2007.

פקידי הסעד, אולם המחסור בכוח-אדם וההמתנה הארוכה לקבלת תסקיר בחלק מהרשויות המקומיות מביאים לידי כך ששופטים ודיינים רבים נמנעים מלבקש תסקירים אף שיש בהם צורך.²⁹

ממשרד הרווחה נמסר כי הנתונים מעידים על העדר יכולת להיענות לבקשת הערכאות המשפטיות לכתוב חוות דעת בעבור ילדים וחסיים במצבי סיכון.

להערכה זו שותף גם מרכז השלטון המקומי, ולפיו מספר הממתנינים למענה פקידי הסעד גדול בהרבה מזה שהוצג לעיל.³⁰ גורמים שונים ששוחחנו עמם לצורך כתיבת מסמך זה טוענים כי בשל עומס העבודה הרב והמחסור בפקידי סעד לסדרי דין, השירות הניתן לאזרחים הוא אטי ולקוי.

ממשרד הרווחה נמסר כי מתן מענה לדרישות הקיימות יתאפשר רק אם יתווספו 100 תקנים מלאים בעבור פקידי סעד לסדרי דין ברשויות המקומיות (תוספת של כ-50% על התקינה כיום), וכן חמישה תקנים מלאים בעבור פקידי סעד מחוזיים. לשם כך יש צורך בתוספת תקציבית של 13 מיליון ש"ח – 10 מיליונים מתקציב משרד הרווחה ו-3 מיליונים מתקציבי הרשויות המקומיות.³¹

נציין כי טענות בדבר מחסור בפקידי סעד נשמעות כבר שנים רבות, ואף זכו לאזכורים בדוחות מבקר המדינה.³²

איגוד העובדים הסוציאליים קובל על כך שבישראל מתקיימת הקצאה היסטורית של עובדים סוציאליים, שאינה תואמת את הצרכים במציאות ואת הדרישה הגוברת מצד בתי-המשפט להמציא תסקירים ולמלא מטלות נוספות.³³

מהמועצה לשלום הילד נמסר כי המחסור בפקידי סעד מביא להמתנה ארוכה לתסקירים שבתי-המשפט מבקשים. מהמועצה נמסר כי להמתנה ארוכה זו השפעה ישירה על הילדים שעניינם נדון בבתי-המשפט.³⁴

6. המלצות ועדת הבדיקה לפקידי סעד לחוק הנוער ולסדרי דין

בחודש מאי 2005 הוגשו לסגן שר הרווחה אברהם רביץ המלצות ועדת הבדיקה לפקידי סעד לחוק הנוער ולסדרי דין, בראשות מר חיים פוזנר, מנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה דאז.³⁵

²⁹ הגב' רונית צור, פקידת סעד ראשית לסדרי דין, משרד הרווחה, מכתב, 20 בפברואר 2007, וגם: אתר האינטרנט של משרד הרווחה, <http://www.molsa.gov.il/MisradHarevacha/News/Dover/hod020207.htm>, כניסה: 18 בפברואר 2007.

³⁰ מר אסא בן-יוסף, יו"ר ארגון מנהלי שירותי רווחה ברשויות המקומיות, מרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון, 21 בפברואר 2007.

³¹ הגב' רונית צור, פקידת סעד ראשית לסדרי דין, משרד הרווחה, מכתב, 20 בפברואר 2007, וגם: מר משה שיאון, מנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 26 בפברואר 2006.

³² לדוגמה, בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2004 ועסק בפיקוח על הטיפול בחוסים נכתב כי מספר הצווים למינוי אפטרופוס קבוע שהוציאו בתי-משפט במחוז תל-אביב היה גדול בהרבה ממספר התסקירים שהוכנו בשירות לרווחת הפרט והמשפחה שבמשרד הרווחה באותה שנה בענייני אפטרופסות. בתשובה למבקר ציינה היועצת המשפטית של משרד הרווחה, כי "מנימוקי טובת החסוי מן הראוי כי בכל תיק יונח תסקיר בפני בית-המשפט...". עם זאת, לדבריה, התסקירים לא נעשו – עקב מחסור בכוח-אדם ועומס בלשכה המשפטית של משרד הרווחה. מתוך: משרד מבקר המדינה, דוח שנת 2003, לשנת הכספים 2002, מאי 2004, עמ' 662.

³³ מר איציק פרי, יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים, שיחת טלפון, 22 בפברואר 2007.

³⁴ הגב' מירה קרני, מנהלת מחלקת נציב קבילות ילדים ונוער, המועצה לשלום הילד, שיחת טלפון, 22 בפברואר 2007.

³⁵ חברי הוועדה היו: מר חיים פוזנר, יו"ר הוועדה; עו"ד תומר מוסקוביץ, יועץ משפטי; מר שלמה מדינה, מנהל אגף הסדרים חברתיים; מר נחום עדו, דובר משרד הרווחה; מר אסא בן-יוסף, סמנכ"ל מינהל הרווחה בעיריית חולון; הגב' קלרה פלדמן, יועצת לענייני רווחה במרכז השלטון המקומי; הגב' אטי פרץ, יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים; הגב' ביאטריס שיפר, יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים במחוז תל-אביב, דליה אהוד, יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים במחוז הדרום; הגב' עדנה שטרית, יו"ר תא פקידי סעד לחוק הנוער, איגוד העובדים הסוציאליים, והגב' חנה כהן, יו"ר תא פקידי סעד לחוק הסעד סדרי דין, איגוד העובדים הסוציאליים.

(להלן: דוח פוזנר), שהוגשו גם לשר הרווחה זבולון אורלב בשלהי כהונתו. במכתב שצורף להמלצות נכתב כי:

"להערכת חברי הוועדה קיים חוסר משמעותי בתקנים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (יותר מ-700 תקנים) שמונע גם מינוי פקידי הסעד (חוק נוער וסדרי דין) בהתייחס למטלות ולצרכים. פער זה הינו פער כרוני לאורך שנים, ואוכלוסיות נרחבות המצויות בסיכון אינן מקבלות מענה מותאם ומספק...".

כותבי הדוח הציגו המלצות בכל הקשור לתפקידם, לאחריותם ולתנאי עבודתם של פקידי סעד לסדרי דין ושל פקידי סעד לחוק הנוער. להלן רק כמה מהמלצות הוועדה אשר לפקידי סעד לסדרי דין:

1. הקמת מערך מידע אחיד ומקוון על פעולות פקידי הסעד ברשויות המקומיות, שיהיה ידידותי, נגיש ומותאם לצורכי עבודת פקידי הסעד;
2. ברשויות מקומיות הקטנות שאין בהן יותר משלוש משרות של עובדים סוציאליים יהיה אפשר לתת שירותי סדרי דין באמצעות פקידי הסעד של הרשות המקומית הגדולה הסמוכה. במקרה זה יוגדלו התקנים ברשות המקומית הגדולה בהתאמה. עוד הומלץ כי משרד הרווחה יגבש הסדרים מיוחדים ליישום המלצה זו;
3. מוצע שלרשימת "מרכזי הנושאים" שמפורטים בתקנון עבודה סוציאלית יתווסף גם התפקיד "מרכז נושא פקידי סעד לסדרי דין" ויוכן תיאור תפקיד בהתאמה ובשותפות עם פקידי הסעד ברשויות המקומיות. ברשות מקומית שיהיה בה מרכז פקידי סעד, תפקידו יהיה – בין השאר – לווסת את חלוקת התסקירים והפניות בין פקידי הסעד;
4. המלצות בדבר גבולות האחריות של פקידי הסעד: בין השאר הומלץ כי תפקידו של פקיד הסעד לסדרי דין יסתיים עם הגשת התסקיר המסכם לערכאה המשפטית. במקרים שבהם בית-משפט יאציל לפקיד הסעד סמכויות על-פי חוק ייקבע כלל, בהסכמת הנהלת בתי-המשפט, שהאצלת הסמכויות תוגבל לשנה לכל היותר;
5. משרד הרווחה ינהל משא-ומתן עם הנהלת בתי-המשפט על המספר המרבי של תסקירים שיהיה מותר לבקש במשך שנה;
6. בכל מקרה שתוקצה תוספת תקנים לרשויות המקומיות, כ-25% מכלל התקנים הנוספים יוקצו בידי מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים בעבור פקידי סעד. מנהל המחלקה בכל רשות מקומית יקבע את מספר פקידי הסעד במחלקתו ובכל צוות שכונתי אזורי לפי הצרכים ויוודא שניתן מענה הולם וזמין לכל אירוע המחייב מעורבות פקידי סעד;
7. מנהלי המחלקות יונחו לבחון מדי שלושה חודשים את מספר התסקירים שכל אחד מפקידי הסעד לסדרי דין מכין, לצורך ויסות והקצאת יחידות זמן כנדרש.
8. פקיד סעד לסדרי דין במשרה מלאה, ללא שעות נוספות, יגיש כ-45 תסקירים בשנה, לרבות צווי בתי-משפט לפי חוק הכשרות. אם יש פניות מעבר למספר זה, הן ייאספו ברשימת המתנה. מידע על קיומה של רשימה זו יועבר להנהלת בתי-משפט ולמשרד הרווחה. כמו כן ינוהל רישום הפניות למחלקה ולפקיד הסעד, וכתובת התסקירים תיעשה לפי התור.

מרכז המחקר והמידע

ממשרד הרווחה נמסר כי במסגרת הדיונים על סדרי העדיפות של המשרד הוגשה למשרד האוצר בקשה מטעמו לתגבור תקני כוח-האדם לפקידי סעד ברשויות המקומיות, אולם בקשה זו לא נענתה.³⁶

ממשרד האוצר נמסר כי במסגרת תקציב משרד הרווחה לשנת 2007 ניתנה תוספת תקציבית. הקצאת תוספת זו לתחומים השונים במשרד הרווחה, ובהם לתחום פקידי הסעד לסדרי דין, היא באחריות משרד הרווחה.³⁷

כאמור, דוח פוזנר הוגש לפני כשנתיים וטרם יושם. מר איציק פרי, יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים, קורא ליישום מיידי של דוח פוזנר כדי לפתור את מצוקת המחסור בפקידי סעד.³⁸ ממשרד הרווחה נמסר כי בינואר 2006 הוקם מטעמו צוות בדיקה נוסף לבחינת נושא פקידי הסעד לסדרי דין, בראשות פרופ' ורד סלונים-נבו. עבודת צוות הבדיקה נמצאת בשלב של סיכום והמלצות.³⁹

7. דיון

להלן כמה נושאים לדיון:

- הגידול במספר התסקירים שבת-המשפט מבקשים מפקידי הסעד לא לווה בהגדלה מקבילה של מספר התקנים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. הפער בין היקף הדרישה ובין מספר פקידי הסעד לסדרי דין מוביל לכך שמשפחות, ילדים וחסויים רבים נאלצים להמתין זמן רב לכתבת תסקיר בעניינם או לקבלת שירות אחר מפקידי הסעד. המתנה זו מעכבת את הדיונים בערכאות המשפטיות ופוגעת במשפחות, בילדים ובחסויים.
- מדינת ישראל קבעה – בחוק סדרי הדין – את תפקיד פקידי הסעד, והטילה על הרשויות המקומיות לספק שירות זה. המדינה קבעה נוסחה להקצאת כוח-אדם למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ונוסחת מימון שלפיה המדינה נושאת ב-75% מעלות השירותים החברתיים, אולם לטענת גורמים שונים, הקצאת התקנים ונוסחת המימון הקיימת אינן מאפשרות לרשויות המקומיות לתת מענה הולם לדרישות הקיימות בתחום הרווחה בכלל ובתחום פקידי סעד לסדרי דין בפרט.
- עקב הפער בין הדרישה לשירותי רווחה ובין המשאבים שהמדינה מקצה לרשויות המקומיות לשם כך החלו רשויות מקומיות מבוססות להעסיק במימון עובדים סוציאליים מעבר לתקן שקבע משרד הרווחה. רשויות מקומיות חלשות, לעומתן, אינן מסוגלות לממן תוספת שירותים בתחום זה. בפועל יש חוסר שוויון במתן שירותי רווחה בין הרשויות המקומיות השונות, ודווקא ברשויות החלשות, שבהן הצורך בשירותי רווחה בכלל, ובשירותי פקידי סעד בפרט, גדול יותר, התושבים אינם זוכים לשירות הולם.
- משרד הרווחה מקצה לכל רשות מקומית מכסה של עובדים סוציאליים למחלקה לשירותים חברתיים, אך אינו קובע כמה תקנים מהמכסה הכוללת יוקצו להעסקת פקידי סעד. מנהל

³⁶ מר משה שיאון, מנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 26 בפברואר 2006.

³⁷ מר משה בר סימן טוב, רכז רווחה באגף התקציבים שבמשרד האוצר, שיחת טלפון, 26 בפברואר 2007.

³⁸ מר איציק פרי, יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים, שורת טלפון, 26 בפברואר 2007.

³⁹ מר משה שיאון, מנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 26 בפברואר 2006.

המחלקה הוא שמקצה את התקנים שאושרו לו למשימות השונות, והוא אינו מחויב להקצאה מסוימת של פקידי סעד. הוצע כי לצד בחינת מדדי התקינה ונוסחת המימון הקיימים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות תיקבע תקינה ייעודית לפקידי סעד, שמנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות יחויבו לעמוד בה.

- דוח פוזנר הוגש לשר הרווחה ולסגן שר הרווחה כבר בשנת 2005, אולם עד היום, כשנתיים לאחר הגשתו, המלצותיו טרם יושמו. בינואר 2006 הקים משרד הרווחה צוות בדיקה נוסף בנושא זה, וכיום הוא מגבש את המלצותיו.

- נושא נוסף לדיון העלה מנכ"ל משרד הרווחה, מר משה שיאון, בתשובה על פנייתנו בנושא פקידי הסעד לסדרי דין: "חשוב לתגבר תקינה ברשויות המקומיות ולא להגיע למצב של הפרטת השירות – השירות חייב להיות ציבורי ואוניברסלי, מאחר שמדובר בתפקיד סטטוטורי המחייב ראייה מקצועית נטולת שיקולים כלכליים ומתוך שמירת עקרון טובתם ושלומם של הקטינים".⁴⁰



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

⁴⁰ מר משה שיאון, מנכ"ל משרד הרווחה, מכתב, 26 בפברואר 2006.