

פ ע ו ל ו ת ה ב י ק ו ר ת

נבדקו : המחלקה לשיקום סוציאלי; המחלקה למוסדות ציבוריים; המחלקה לארגון ופיקוח בלשכות; המחלקה לציוד ואספקה; המחלקה לעבודה קהילתית; הלשכה לקשרי חוץ.
כן נבדקו הפעולות של מחלקת הכספים; סורי הארכיון נבדקו על ידי השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה.

א. המחלקה לשיקום סוציאלי

מתפקידה של המחלקה לשיקום סוציאלי לדאוג לשיקומם של הנוקקים, המוגבלים בכוח עבודתם. דרכי השיקום העיקריות הן שתיים:

(1) משקמים את הנוקקים על ידי סידורם במפעלים או בתי מלאכה, מהם המוקמים והמת-נהלים על ידי משרד הסעד ומהם שהמשרד משתתף בהקמתם או בהפעלתם. לסוף שנת הכספים 1958/59 היו מקומות תעסוקה ל-512 מוגבלים ב-31 מפעלים ובתי מלאכה:

66	מקומות תעסוקה ב-3 מפעלים של משרד הסעד;
257	מקומות תעסוקה ב-13 מפעלים שבבעלות רשויות מקומיות ואגודות ציבוריות;
91	מקומות תעסוקה ב-4 מפעלים פרטיים, שהוקמו במרכז התעסוקה בנתניה ביזמת משרד הסעד והנתמכים על ידיו;
98	מקומות תעסוקה ב-11 מפעלים פרטיים, שקיבלו הלוואות ממשרד הסעד לשם העסקת מוגבלים.

(2) נותנים סיוע לנוקקים באמצעות 3 קרנות המשותפות למשרד הסעד ולגורמים אחרים: 2 קרנות בהשתתפות בנקים - קרן להלוואות קונסטרוקטיביות וקרן להלוואות ולאשראי לשיקום מוגבלים בתעשייה הפרטית - וקרן לשיקום מתיישבים נחשלים, שבה משתתפים גם הסוכנות היהודית ובנק אחד.

לפעולות שיקום אלו הוציא משרד הסעד בשנת הכספים 1958/59 סך כולל של 620,000 ל"י, מהן 345,000 ל"י בדרך של השתתפות ב-3 הקרנות הנזכרות.

פעולותיה של המחלקה לשיקום סוציאלי שימשו פעמים מספר נושא לביקורת (ראה דו"חות שנתיים מס' 5, עמ' 165-166; מס' 6, עמ' 134; מס' 8, עמ' 158, 160-162). צוינו ליקויים בעיקר בתכנון השיקום, בסדרים, שהיו קשורים במימון המפעלים וברישום תהליכי הייצור, ובפיקוח על המפעלים. הועלו ליקויים בנוהל מתן הלוואות מהקרן להלוואות קונסטרוקטיביות. בחלק מליקויים אלה דנה גם הוועדה הבינמשרדית לבחינת ליקויים ודרכי תיקונם, שנתמנתה על ידי הממשלה באוק-טובר 1958 בעקבות סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"חות מס' 7 ו-8 של מבקר המדינה. בחודשים אפריל-יוני 1959 נערכה מחדש ביקורת על פעולות המחלקה לשיקום סוציאלי. הביקורת נערכה במחלקה שבמשרד הראשי בירושלים, ב-3 המשרדים המחוזיים של משרד הסעד בירושלים, בתל אביב ובחיפה ובמפעל הנעליים של משרד הסעד בראש העין. הביקורת קבעה, שתוקנו הליקויים במימון המפעלים וברישום תהליכי הייצור; כן תוקנו הליקויים בסדרי מתן הלוואות מהקרן להלוואות קונסטרוקטיביות במחוזות ירושלים ותל אביב; אולם הועלו שוב ליקויים, שחלק

מהם, כגון ליקויים בתכנון השיקום ובפיקוח על המפעלים, נקבעו באותם התחומים, שהזכרו בדריחות הקודמים.

1. תכנון השיקום

הביקורת העלתה, שמשרד הסעד עדיין לא קבע את המספר הכולל של אותם הנוקקים הניתנים לשיקום, תוך מיונם והתאמתם לסוגי השיקום השונים בהתאם לכושר עבודתם של הנוקקים (ראה דו"ח שנתי מס' 5, עמ' 165). היעדר נתונים אלה הביא לידי מקריות מסוימת בבחירת המועמדים לשיקום ובהקמת מפעלים. לדעת הביקורת יכול היה משרד הסעד לדרוש ולקבל מלשכות הסעד פרטים על המקרים שבטיפולן והזקוקים לשיקום; פעולה זו אף הייתה דרושה כדי להביא לידי שחרור לשכות הסעד ממתן קצבה חודשית לאותם הנוקקים המסוגלים להתפרנס בכוחות עצמם אחרי שישוקמו.

מן הצורך, שפעולות השיקום יתבססו על כללים, העשויים לשמש קו מנחה לבחירת המפעלים ולקביעת צורת העזרה, שניתן למפעלים – הקצבה או הלוואה. משום שהאמצעים העומדים לרשות המשרד מצומצמים, היה חשוב במיוחד להשתמש בהם בצורה מתוכננת כדי להבטיח טולם עדיפויות בביצוע פעולות השיקום. כללים כאלה עדיין לא נקבעו בכתב.

בחודש דצמבר 1959 הודיע משרד הסעד, שידאג לקבוע כללים אלה בכתב.

2. מפעלי שיקום

(א) מפעלים של משרד הסעד

נתברר, שההקצבות שנקבעו בחוק התקציב לשנת 1958/59 למפעלי משרד הסעד, לא היו מס-פיקות:

להוצאות האחזקה והציוד של 3 מפעלי משרד הסעד הוקצב בשנת הכספים 1958/59 סכום של 20,000 ל"י, שנועד, לפי דברי ההסבר לחוק התקציב, בין השאר, להרחבת המפעלים הקיימים ב-27 מקומות עבודה חדשים ולפתיחת מתפרה חדשה בבית שמש, שבה יועסקו 12 מוגבלים. הביקורת העלתה, שכל הסכום של 20,000 ל"י הוצא לאחזקת המפעלים הקיימים בלבד, בלי שהמתפרה בבית שמש הוקמה ובלי שנוספו מקומות עבודה במפעלים הקיימים. יתרה מזו, מספר המועסקים במפעלים הקיימים ירד מ-73 בסוף שנת הכספים 1957/58 ל-66 בסוף שנת הכספים 1958/59.

לתפעול המפעלים של משרד הסעד הוקצב לשנת הכספים 1958/59 סכום של 80,000 ל"י, אולם על המפעלים היה להשיג בעצמם חלק מסכום זה – 60,000 ל"י הכנסה מיועדת – על ידי שיווק תוצרתם. נתברר, שהוצאות התפעול של המפעלים היו 81,000 ל"י, אולם ההכנסה המיועדת הגיעה לסכום של 41,000 ל"י בלבד. הסיבה לכך הייתה, שהייצור של המפעלים אמנם התאים לאומדן דן ההכנסה המיועדת בסך 60,000 ל"י, אך תוצרת בשווי של 20,000 ל"י – נעליים רקומות שנוצרו במפעל בראש העין – לא נמכרה.

הביקורת, שנערכה במפעל הנעליים בראש העין, העלתה:

(1) הנעליים הרקומות, שנשארו במחסן בראש העין, הוכנו לקראת שנת העשור, אולם לא שווק. המחלקה לציוד ואספקה במשרד הסעד, שתפקידה לעסוק בשיווק התוצרת של המפעלים השונים של משרד הסעד, וביניהם מפעלי השיקום למוגבלים בכושר עבודתם, לא דאגה לכך.

משרד הסעד הודיע, שהתקשר בחודש אוגוסט 1959 בחוזה עם חנות בתל אביב לשם שיווק הנע-
ליים הרקומות שמתוצרת המפעל בראש העין.

(2) המפעל מכר בשנים האחרונות במספר לא קטן של מקרים נעליים באשראי לכמה עובדים
של משרד הסעד, שהיה להם מגע עם המפעל עקב תפקידם; החובות למפעל ליום 31.3.1959 כללו
כמה מאות ל"י מקונים אלה, ביניהם חובות מלפני שנתיים. הביקורת ציינה, שהתקשרות כזאת של
עובדים עם מפעל, שבו הם מטפלים בתוקף תפקידם, נוגדת את העקרונות של מינהל תקין, ומן הצור-
ך לדאוג לביטול נוהג זה.

בחודש אוגוסט 1959 הודיע משרד הסעד, שניתנו הוראות שלא למכור להבא באשראי ליחידים.

(3) בבדיקת סדרי ניהול המלאי במחסן המפעל בראש העין הצביעה הביקורת על הצורך
לברר את סיבות ההפרשים, שנתגלו בספירת המלאי בראשית חודש אפריל 1959 בין כמות המוצרים
הרשומה ובין המלאי בעין.

משרד הסעד הודיע, שהוטל על מפקח המלאי של המחלקה לציוד ואספקה לפעול לתיקון
הליקויים, שהועלו בניהול המלאי.

(ב) מרכזי תעסוקה למוגבלים

באמצע שנת 1956 הופעל בנתניה מרכז תעסוקה למוגבלים בכושר עבודתם. במרכז הוקמו 4
מפעלים, שהיו שייכים לבעלים פרטיים. בעלי מפעלים אלה התקשרו עם משרד הסעד בחוזים.
חוזים אלה קבעו את תשלום דמי השכירות בעבור המבנים, שהמשרד העמיד לרשותם, את מספר
הנוקמים, שעליהם להעסיק במפעליהם, את תנאי שכרם וכו' (ראה דו"ח שנתי מס' 8, עמ' 162). כן
נקבע באותם החוזים, שמשרד הסעד יעמיד לרשות המפעלים, נגד בטחונות מתאימים, אשראי בהת-
אם למספר הנוקמים המועסקים על ידיהם – לפי 2,000 ל"י לכל נוקם. עם הקטנת מספר המועסקים
יהיה על בעל המפעל להחזיר למשרד, תוך 14 יום, את החלק המתאים של האשראי שניתן לו.

(1) לשנת הכספים 1958/59 הוקצב סכום של 82,000 ל"י, שלפי דברי ההסבר להצעת התק-
ציב נועד להרחבת מרכז התעסוקה בנתניה ב-16 מקומות עבודה ולהקמת מרכז תעסוקה חדש
בבאר טוביה ל-40 נוקמים.

הביקורת העלתה, שהוצא סכום של 77,554 ל"י, אולם לא הושגה אף אחת משתי המטרות:
מרכז התעסוקה בבאר טוביה לא הוקם והמרכז בנתניה לא הורחב. חלק מהסכום שהוצא, בסך
51,054 ל"י, ניתן אמנם למרכז בנתניה, אולם לא לשם הרחבת מפעליו. המפעלים נשארו בממדיהם
הקודמים – 91 מקומות תעסוקה. ביחד עם ההקצבה החדשה הסתכם האשראי, שהועמד לרשות
המפעלים בנתניה עד סוף שנת 1958/59, ביותר מ-240,000 ל"י, כלומר בסכום שעלה ב-60,000 ל"י
בקירוב על זה, שהגיע לבעלי המפעלים כאשראי לפי החוזים אתם. יתרת הסכום מ-77,554 ל"י
בסך 26,500 ל"י ניתנה כהלואה למפעל פרטי בתל אביב המעסיק מוגבלים, אבל אינו שייך
למרכז התעסוקה בנתניה.

(2) על המפעלים שבמרכז התעסוקה בנתניה, שנהנו מאשראי מעל המגיע לפי החוזים, נמנה
מפעל לסריגה, טריקוטז וגרביים, שאתו נערך הסכם בחודש יולי 1956 לשם העסקת 30 נוקמים.
הביקורת העלתה, שבשיא התעסוקה במפעל – בחודש מאי 1958 – הועסקו בו 26 נוקמים בלבד,
ושמספר זה ירד עד ל-13 מועסקים בחודש ספטמבר 1958; בחודש אוקטובר 1958 נסגר המפעל

עקב מצבו הקשה, וכל העובדים פוטרו. בעת סגירת המפעל הסתכם האשראי, שניתן לו על ידי משרד הסעד, בסכום של 50,000 ל"י בקירוב.

משרד הסעד לא דרש להחזיר את האשראי, כשירד – החל בחודש מאי 1958 – מספר המועסקים במפעל באופן ניכר. יתר על כן המשיך המשרד לתת למפעל אשראי, וזאת בלי שבדק את המצב הכספי של המפעל ובלי שעמד על קבלת דו"חות כספיים ממנו. רק בחודש אוקטובר 1958, כשנודע למשרד הסעד על סגירת המפעל, על פיטורי העובדים ועל עיקול במפעל מצד נושה פרטי, ניוש המשרד למימוש זכויותיו. כדי להציל במידת האפשר את ההשקעות של משרד הסעד הוסכם, שבעל המפעל יעביר לידי בעלות המשרד את מכוונות המפעל, ששווין נקבע בסך 20,000 ל"י, ואת הסחורה רות שבמחסני המפעל בשווי של 25,000 ל"י; על הסכום הנותר של כ-5,000 ל"י ויתר משרד הסעד. את המכוונות, שהועברו לידי בעלות משרד הסעד, החכיר משרד הסעד למפעל חדש, שהוקם במרכז התעסוקה בנתניה על ידי מי שהיה בעל המפעל שנסגר. המכוונות הוחכרו במחיר סמלי של 10 ל"י לשנה תוך מתן זכות לבעל המפעל לקנות אותן תוך 5 שנים תמורת 20,000 ל"י.

3. קרנות שיקום

(א) הקרן להלוואות קונסטרוקטיביות

הקרן להלוואות קונסטרוקטיביות, שהוקמה בשנת הכספים 1950/51, נועדה ליצירת מקורות פרנסה לקשיי סידור, שאינם יכולים להיקלט בעבודה שכירה, אולם ניתנים לשיקום ולסידור בעבורה דה עצמאית, במלאכה ובמסחר. ההלוואות ניתנות נגד ערבויות בהתאם להמלצות לשכות הסעד. הקרן מתנהלת באמצעות בנקים המשתתפים, בדרך כלל, כ-40% מהסכום הכולל של הקרן (ראה דו"ח שנתי מס' 8, עמ' 158).

במחוז חיפה נבדקו על ידי הביקורת 66 מבין 245 הלוואות, שאושרו, בסכומים שבין 150 ל"י ל-750 ל"י, בשנת הכספים 1958/59 מהקרן להלוואות קונסטרוקטיביות. הביקורת העלתה מקרים מספר, שבהם ניתנו הלוואות, בלי שנתמלאו התנאים, שנקבעו למתן ההלוואות מכספי הקרן: כ-5 מקרים ניתנו הלוואות לאנשים, שלא היו בטיפול משרד הסעד ושהם בעלי הכנסה קבועה; 3 מהם קיבלו את ההלוואות בלא המלצות מטעם הלשכה הסוציאלית, ו-2 היו פקידים: אחד של עיריית חיפה ואחד של משרד הסעד, שקיבל מכספי הקרן מפרעה על חשבון משכורת.

כן העלתה הביקורת, שהליקויים בגביית ההלוואות, שנקבעו בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 159), לא תוקנו: משרד הסעד לא בדק את הדו"חות, שהוגשו על ידי הבנקים על מצב הגבייה, ולא דאג לגביית ההלוואות, שזמן פרעונם חל עוד לפני זמן רב, וביניהן עשרות אלפי לירות, שבהחזרתן מפגרים מקבלי ההלוואות מזה שנתיים ומעלה.

משרד הסעד הודיע בחודש דצמבר 1959, שניתנו הוראות למחוז חיפה להקפיד על שמירת התנאים, שנקבעו למתן ההלוואות, ושנתמנה במשרד הראשי עובד מיוחד לטיפול בגביית החובות.

(ב) קרן משותפת עם הסוכנות היהודית לשיקום מתיישבים נחשלים

בחודש יולי 1957 הוקמה קרן משותפת בין משרד הסעד ובין הסוכנות היהודית במטרה לשקם מתיישבים חקלאיים, שלא הצליחו למצוא פרנסתם בחקלאות ולכן זקוקים לדרכי שיקום וטיפול אחרים. כשותף נוסף הצטרף לקרן לאחר חודשים מספר גם בנק אחד. לסוף שנת הכספים 1958/59 הגיע הון הקרן לסכום של 315,000 ל"י, מזה 240,000 ל"י כהשתתפות הסוכנות היהודית, 50,000 ל"י

כהשתתפות משרד הסעד ו-25,000 ליי כהשתתפות הבנק. הנהלת הקרן הורכבה מנציגי השותפים בקרן בראשות נציג משרד הסעד. בחוזים בין השותפים נקבע, בין היתר, שחשבונו הקרן ינוהלו על ידי גוברות משרד הסעד. במשך שנת הכספים 1958/59, שבה התחילה הקרן לפעול, ניתנו מכס-פיה הלוואות והקצבות בסכום כולל של 237,000 ליי למפעלים לקליטת מתיישבים נחשלים וגם ליחידים לשם שיקומם.

1. בהתחלה הביקורת העלתה, שהמצב הכספי של המפעלים, שקיבלו הלוואות מכספי הקרן, לא נבדק לפני אישור ההלוואות ומשרד הסעד לא דרש ולא קיבל דוחות על אופן השימוש בכספים, שניתנו כהלוואות למפעלים. בכמה מקרים, שבהם ניתנו הלוואות לשם הקמת מפעלים, העלתה הביקורת, שעד סוף שנת 1959 לא הוקמו המפעלים או הפסיקו לפעול זמן קצר אחרי הקמתם. להלן דוגמאות מספר:

(א) בחודש פברואר 1958 ניתנה הלוואה בסך 15,000 ליי לחברה בתל אביב, שהבטיחה לה-קים בבאר טוביה מפעל ברוזים ולהעסיק בו 45 מתיישבים נחשלים. עקב קשייה הכספיים של החברה לא הוקם המפעל בבאר טוביה, אולם בסוף שנת 1959 עוד הייתה ההלוואה בידי בעלי החברה. (ב) בחודש דצמבר 1957 ניתנה הלוואה בסך 10,000 ליי לחברה לפיתוח אזור שפיר, כדי לאפשר לה מתן הלוואה לשני אנשים, שהבטיחו להקים מפעל סבון בשפיר ולהעסיק בו 10 מתיישבים נחשלים. המפעל הוקם בינואר 1958, אבל נסגר חודש ימים לאחר פתיחתו וסכום ההלוואה לא הוח-זר עד סוף דצמבר 1959.

(ג) בחודש אפריל 1958 הקימה החברה לפיתוח אזור שפיר מפעל למוצרי אמנות וקיבלה בקשר לכך הלוואה מהקרן בסך של 20,500 ליי. במפעל הועסקו 7 מתיישבים נחשלים, שעברו קודם לכן יחד עם עוד 23 נחשלים אחרים קורס מיוחד, שנערך בירושלים ושהוצאותיו השתתפה הקרן בסך של 18,000 ליי בקירוב. אחרי פעולה של כחצי שנה נסגר המפעל בחודש אוקטובר 1958, אולם עד חודש דצמבר 1959 לא הוחזר סכום ההלוואה.

2. בחודש מארס 1959 סוכם בין משרד הסעד ובין הרשויות המקומיות, שבתחומן נועדו המפעלים לפעול, שההלוואות הנוכחות ייחשבו כהקצבות לרשויות המקומיות האלה והן ידאגו לשיקומן של 22 משפחות מתיישבים נחשלים על חשבון ההקצבות. עד סוף דצמבר 1959 לא הוצאה לפועל תכנית השיקום.

ב. המחלקה למוסדות ציבוריים

מספר גדול של מוסדות ציבוריים לא-ממשלתיים, הזקוקים לתמיכה, כגון בתי יתומים, מושבי זקנים, קופות גמילות חסדים וישיבות, מקבלים כל שנה סיוע ממשרד הסעד באמצעות המחלקה למוסדות ציבוריים. סיוע זה ניתן בשתי דרכים: (א) על ידי תמיכה כספית, שניתנה בשנת הכספים 1958/59 ל-509 מוסדות והסתכמה בסך 421,000 ליי בקירוב; שיעורי התמיכה נעו בין 100 ליי ובין 7,000 ליי לשנה; (ב) על ידי הענקת תעודות הכרה, המעידות על הימצאם של מוסדות אלה בפקוח משרד הסעד ועל רשותם לערוך מגביות בתחום המדינה; תעודות כאלה ניתנו בשנת הכספים 1958/59 ל-491 מוסדות, שחלק מהם נהנה גם מתמיכה כספית.

1. עוד בדו"ח השנתי מס' 4 (עמ' 115) עמדה הביקורת על הצורך, שמשרד הסעד יקפיד על קבלת דוחות ומאזנים מאושרים מאת המוסדות הנתמכים כתנאי למתן התמיכה ושהמשרד יחליט על מתן התמיכה רק לאחר בדיקת מסמכים אלה.

בביקורת, שנערכה בחודש פברואר 1959 על סדרי הפיקוח של משרד הסעד על המוסדות הנתמכים, נקבע, שחל שיפור ניכר בקבלת דו"חות כספיים מהמוסדות הנתמכים: כ-90% מהמוסדות הנתמכים המציאו בשנת הכספים 1958/59 דו"חות כספיים. נתברר, שהדו"חות שנתקבלו לא נבדקו על ידי המשרד. לפי דברי המשרד הייתה הסיבה לכך, שלא עמד לרשות המחלקה בוחן, שהיה מסוגל לבדוק דו"חות כספיים. התמיכות ניתנו אפוא בלי התחשבות במסמכים אלה.

2. כדי להבטיח, שכספי הסיוע יינתנו למטרות, הראויות לתמיכה מכספי המדינה, ובסכומים, שיש בהם סיוע של ממש, מן הצורך היה, שמשרד הסעד יתווה לעצמו כללים, שיקבעו, מה יהיו שיעורי התמיכה ולאילו מטרות יינתנו. נקבע, שכללים כאלה לא נקבעו ושלא נרשמו בתיקים הנמקות, שמהן אפשר היה ללמוד על השיקולים, שהניעו את המשרד להחלטתו על כל מקרה של תמיכה.

בעקבות הביקורת הוצאו בחודש יוני 1959 הנחיות המגדירות את המטרות, שלמענן יינתנו התמיכות; כן נקבע בהנחיות, ששיעור מינימאלי לתמיכה יהיה 1,000 ל"י וששיעורי התמיכה ייקבעו לפי גודלו ויכולתו הכספית של המוסד.

3. נוסף על הצורך בבדיקת הדו"חות הכספיים של המוסדות הנתמכים כתנאי למתן סיוע וכאמצעי של הפיקוח, מן הדרוש, שמשרד הסעד יבדוק, על סמך דו"חות על תוצאות הפיקוח, כיצד מתנהלים המוסדות הנתמכים ובאילו מידה הם ממלאים את ייעודם. חובה זו חלה על המשרד הן לגבי המוסדות הנתמכים בסיוע כספי והן לגבי אותם המוסדות, שלהם אושר בתעודת ההכרה, שהם נמצאים בפיקוח המשרד. הביקורת העלתה, שהפיקוח והדיווח עליו נעשו רק באופן חלקי ובלא שיטתיות.

בעקבות הביקורת עובדה למפקחים תכנית עבודה לחודשים יולי עד דצמבר 1959, ולפי הוראת משרד הסעד מחודש אוגוסט 1959 תעקוב המחלקה למוסדות ציבוריים אחר ביצוע הפיקוח במוסדות על פי תכנית עבודה זו.

ג. המחלקה לארגון ופיקוח בלשכות

בסוף שנת הכספים 1958/59 פעלו ב-165 מקומות יישוב 214 לשכות סעד לטיפול במשפחות הזקוקות לעזרה סוציאלית: 186 לשכות במסגרת הרשויות המקומיות (לשכות סעד מאורגנות) ו-28 לשכות במקומות חסרי מעמד מוניציפאלי (לשכות סעד בלתי מאורגנות). כל הוצאות הסעד במקומות חסרי מעמד מוניציפאלי וההוצאות במעברות, אף אם הן נמצאות בתחום רשויות מקומיות, מתכסות על ידי משרד הסעד באמצעות המחלקה לארגון ופיקוח בלשכות; במקומות בעלי מעמד מוניציפאלי נושא משרד הסעד בחלק מהוצאות הסעד, הנע מ-20% עד 90% מכלל הוצאות הסעד של הרשויות המקומיות. כן מתפקידה של המחלקה לארגון ופיקוח במשרד הסעד להדריך את עובדי הלשכות ולפקח על פעולותיהן. תפקידים אלה של הדרכה ופיקוח נתמלאו בשנת הכספים 1958/59 על ידי 19 מפקחות: מפקחת ראשית במשרד הראשי, 3 מפקחות בלשכות המחוזיות ירושלים, תל אביב וחיפה ו-15 מפקחות ב-11 הלשכות האזוריות של המשרד. בשנת הכספים 1958/59 הסתמכה העזרה למשפחות הנוקקות, שניתנה מתקציב משרד הסעד, בסכום של 8 מיליון ל"י בקירוב: 3.1 מיליון ל"י כהשתתפות משרד הסעד בעזרה למשפחות הנוקקות ברשויות המקומיות ו-4.9 מיליון ל"י למוסדות חסרי מעמד מוניציפאלי ובמעברות.

בחדשים אוגוסט-ספטמבר 1959 נערכה ביקורת על פעולות המחלקה לארגון ופיקוח במשרד הסעד בירושלים, ב-3 המשרדים המחוזיים, ב-7 מ-11 הלשכות האזוריות של המשרד, ב-12 לשכות סעד מאורגות וב-7 לשכות סעד בלתי מאורגות.

1. בסיומה של כל שנת כספים נדרשות לשכות הסעד להמציא למחלקה לארגון ופיקוח, באמצעות המפקחות האזוריות, דוחות סטטיסטיים הכוללים את מספר המקרים הסוציאליים, שהיו בטיפולן של הלשכות בשנת הכספים שחלפה, ואת מיון המקרים לפי סוגיהם השונים. דוחות אלה דרושים למשרד הסעד כדי לאפשר לו לבצע את תפקידו במתן סיוע על פי חומר מעודכן – בהתאם לשינויים, שחלו לפי הדוחות בין מועד הכנת התקציב ובין מועד ביצועו; כן צריך החומר המעודכן לשמש יסוד ראשוני בהכנתה של הצעת התקציב לשנה הבאה.

עם סיום שנת הכספים 1957/58 דרש משרד הסעד את החומר הסטטיסטי מכל 165 מקומות היישוב, שפעלו בהם לשכות הסעד. הביקורת העלתה, ש-25 מקומות, ביניהם כאלו, שמספר הנוקקים בהם הוא גדול, לא המציאו את הדוחות הסטטיסטיים. כן נקבע, שהמחלקה לארגון ופיקוח אמנם עידכנה את מספר הנוקקים על פי החומר, שנתקבל מ-140 המקומות, אולם במספר לא קטן של מקרים נעשו התשלומים לרשויות המקומיות שלא לפי החומר, שהיה בידי משרד הסעד; ייתכן, שסיבות מיוחדות הצדיקו סטיות אלה, אך בתיקים לא נרשמו השיקולים, שהביאו לידי הסטיות.

2. כאמור לעיל, מכסה משרד הסעד אחוז מסוים מהוצאות הסעד של הרשויות המקומיות. האחוז נקבע על פי תוצאות מפקד, שנערך על ידי המשרד בשנת 1954 ושהביא לידי סיווג הרשויות המקומיות לפי מצבן הכספי. תוצאות המפקד אמנם עודכנו חלקית במשך השנים, שחלפו מאז עריכתו (ראה דוח שנתי מס' 8, עמ' 162). אולם לא נעשה נסיון שיטתי להתאים את שיעורי ההשתתפות של משרד הסעד למצב הכספי של הרשויות המקומיות כפי שנשתנה; מסמכים ונתונים יסודיים למטרה זו ניתן היה להשיג ממשרד הפנים, המסווג את הרשויות המקומיות מדי פעם בפעם לפי מצבן הכספי. בסוף שנת 1959 ניוושו משרד הסעד ומשרד הפנים לקבוע במשותף קני מידה להשתתפות משרד די הממשלה בשירותים הסוציאליים של הרשויות המקומיות.

3. לא היה קיים דיווח שיטתי על פעולות הסעד בלשכות: המפקחות האזוריות לא דיווחו אל המפקחות המחוזיות והמפקחות המחוזיות לא דיווחו אל המשרד הראשי בירושלים על עבודתן השוטפת; רק במקרים מיוחדים נשלחו דוחות.

על הרשויות המקומיות להמציא מדי חודש בחודשו למשרד הסעד דוחות על השימוש בכספי ההקצבות לצורכי סעד. הביקורת העלתה, שדוחות אלה, במידה שהם נתקבלו, לא נבדקו על ידי משרד הסעד – דבר שעליו הצביעה הביקורת עוד בדוח השנתי מס' 6 (עמ' 131).

בחדש ינואר 1960 הודיע משרד הסעד, שידאג להנהגת דיווח שיטתי בשלבי הפיקוח השונים ושהוטל על אחת היחידות של המשרד לבדוק את הדוחות של הרשויות המקומיות על השימוש בכספי ההקצבות לצורכי סעד.

ד. המחלקה לצירוד ואספקה

עד להפעלתו של "חוק המכס, הבלו ומס קנייה (ביטול פטור מיוחד), תשי"ז – 1957", שביטל החל ב-1.10.1957 את זכות הממשלה ליהנות מפטור תשלום דמי מכס, בלו ומס קנייה, הייתה הממשלה פטורה מתשלום דמי המכס בתנאי, שהסחורות תהיינה מיועדות לשימוש הממשלה בלבד, ואילו הפטור מתשלום מס קנייה ניתן בתנאי, שהסחורות תהיינה מיועדות לממשלה או למוסד המוחזק על

ידי הממשלה, ובלבד שהן תשתמשנה לביצוע שירותים ממשלתיים. מצב דברים זה היה מחייב את המחלקה לציוד ואספקה במשרד הסעד, שהייתה מוסמכת לתת אישורים לפטור מתשלום דמי מכס ומס קנייה על קניותיה בשביל משרד הסעד ומוסדותיו, לבדוק, אם כל כמות החומרים, שסופקה על ידי המחלקה לספקים ושוחררה על ידיה מתשלום המסים או שניתנו עליה מטעמה אישורים לספקים לרכוש את החומרים בלי תשלום מסים, שימשה במלואה למטרה, שלמענה ניתן עליה פטור מתשלום המסים.

בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 160) נאמר, שהביקורת, שנערכה בראשית שנת 1957, העלתה מקרים מספר, בהם לא בדקה המחלקה במידה מספקת, אם נתמלאו התנאים, שנקבעו בחוק לגבי אותם החומרים, ששוחררו מתשלום המסים על פי המלצותיה. צוין, שהמחלקה סיפקה למשל, בשנים 1955 – 1957, לגנרייה כמות גדולה של עצים, ששוחררה מתשלום דמי המכס, ולא בדקה, אם כל כמות העצים שימשה לייצור מוצרים לצורכי הממשלה בלבד.

ביקורת מעקב, שנערכה במחלקה לציוד ואספקה בחודשים ספטמבר – נובמבר 1959, העלתה, שגם בחודש ינואר 1958 סופקה לאותה גנרייה כמות עצים – כ-1500 מ³ – שהגיעה קודם לכן ארצה ושוחררה מדמי מכס, כיוון שהייתה מיועדת ליצירת מוצרים בשביל משרדי הממשלה. גם במקרה זה לא בדקה המחלקה, אם הגנרייה ניצלה את כמות העץ, ששוחררה מהמכס, אך ורק למורצרים בשביל משרדי הממשלה.

ה. בדיקת הסדרים ארכיוניים

בחודש יוני 1959 ערך השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה בדיקה של ההסדרים הארכיוניים הנהוגים במשרד הראשי של משרד הסעד בירושלים.

במשרד הראשי קיים ארכיון מרכזי המונה 14 עובדים, ובו מוחזקים למעלה מ-30,000 תיקים. מלבד הארכיון המרכזי, המשרת כ-17 יחידות עם כ-150 עובדים, יש 8 תיקיות נפרדות המנהלות ביחידות שונות של המשרד.

1. הביקורת עמדה במיוחד על הליקויים הבאים:

(א) מפתח העניינים של תיקי הארכיון, שנערך בשנת 1951, לא היה מעודכן ולא כלל את כל התיקים, שהיו בארכיון.

(ב) בארכיון המרכזי ובתיקיות היחידתיות הוחזק חומר רב, שהיה מיושן ובלתי פעיל. דבר זה גרם צפיפות רבה בארכיון ובחדרי היחידות המנהלות תיקיות והקשה על הטיפול בתיקים. רק בסתו 1959 ביצעה הנהלת המשרד העברה חלקית של חומר מיושן לאחסנה מחוץ לארכיון; החומר אוחסן במרתף המשרד, שלא התאים למטרה זו.

(ג) תיקי הארכיון חולקו בין 10 מעובדי הארכיון והם היו אחראים לניהולן התקין של קבוצות התיקים, שנמסרו לטיפולם. נקבע: קבוצות התיקים חולקו בין העובדים כך שחלוקת עומס העבודה בין העובדים לא הייתה מאוזנת; היו פגורים ניכרים בחיזוק חומר בתיקים; וחלק מהתיקים היה במצב גרוע.

2. לתיקון הליקויים שהועלו הציעה הביקורת, בין השאר:

(א) מן הראוי, שיוכן לתיקי הארכיון מפתח עניינים מעודכן, שיתבסס על סיווג מסמכים מחושב, ושהעתקים ממנו יומצאו ליחידות, כדי להקל את עבודתן.

(ב) כדי למנוע, שיצטברו בארכיון תיקים בלתי פעילים וחומר מיושן, יש להנהיג שיטת גיזוה, שלפיה יש למיין את החומר: מסמכים הדרושים לצורכי העבודה השוטפת יוחזקו בארכיון הפעיל, ואילו חומר מיושן יוחזק בגיזוה משרדית או יבוער (ראה דו"ח שנתי מס' 6 של מבקר המדינה, עמ' 13-14); למניעת הצטברות זו אף דרוש, שתוקם גיזוה משרדית מסודרת ושיטתית.

(ג) יש לדאוג לכך, שחלוקת עומס העבודה בין העובדים האחראיים לקבוצות התיקים תהא מאוזנת ותתבסס על מדד עבודתם במשך תקופה מסוימת.

(ד) הנהלת המשרד תגביר את הפיקוח על עבודת הארכיון, כדי להעלותה לרמה נאותה.

3. הנהלת משרד הסעד הודיעה בחודש דצמבר 1959, שתיגש לתיקון הליקויים בהתאם להמלצות הביקורת.

א. משרד העבודה

פעולות הביקורת

באגף התעסוקה והקליטה נבדקו: פעולות האגף בתחום הכשרת בני נוער בחוות, במרכזי נוער ובמשקים; סדרי האישור והתשלום של מענקים ללומדי מקצוע וסדרי ההשתתפות בהוצאות האימון המקצועי של פועלים המתאמנים במפעלים שונים. כמו כן נבדקו באגף זה פעולותיו, הוצאותיו והכנסותיו של שירות התחבורה למעברות. נבדקו גם דרכי הפיקוח של האגף על כספי הקרן הקונסטרוקטיבית לקליטת העלייה החדשה, והקרן למשקי עזר לעולים.

במחלקה לחינוך מקצועי נבדקו פעולות המחלקה בתחום החניכות; סדרי מתן סטיפנדיות ללומדי מקצוע וסדרי מתן הלוואות ללומדים וגבייתן.

נבדקו פעולות המחלקה לפיקוח על העבודה.

נערכה ביקורת בשירות התעסוקה, שהוקם ביום 1 באפריל 1959, על פי חוק שירות התעסוקה, תשי"ט—1959, כתאגיד העומד לפיקוחו הכללי של שר העבודה (ראה להלן בפרק הרביעי "שירות התעסוקה").

א. הכשרה מקצועית לחניכים

בשנת 1953 אושר חוק החניכות, תשי"ג-1953, הבא לקבוע את ההסדרים להקניית מקצוע לנער, שעדיין לא מלאו לו 18 שנה, ואת הפיקוח על דרכי ביצוע החוק. הוראות החוק חלות על אותם מקצועות, שהוכרו עליהם כמקצועות חניכות. הקניית המקצוע היא בדרך של עבודה מעשית מוד-רכת שלובה בהדרכה עיונית – שיעורי מקצוע מאושרים. שר העבודה ממנה על ביצוע החוק.

על משרד העבודה להבטיח, שכחניכים לא יתקבלו אלא נערים בגיל המתאים; ושהמעביד לא יעסיק חניך אלא בעבודות הקשורות במקצוע, שבו הוא מקבל את הכשרתו. ההדרכה העיונית שהחוק דורשה ניתנת ברוב המקרים בבתי ספר ערב. אחרי שהנער התחיל לעבוד אצל המעביד לשם רכישת מקצוע, ניתנת לו על ידי המעביד "הצהרת חניכות" המקנה לו מעמד של חניך. הצהרה זו כוללת בין היתר את פרטי האישיים של המועמד לחניכות. בתום תקופת החניכות של חניך עליו לעמוד בבחינה מקצועית; ואם החניך עמד בה בהצלחה, הוא מקבל תעודת מקצוע.