

משרד הסעד

פעולות הביקורת

בלשכה לקשרי חוץ נבדק הטיפול המינהלי והכספי בתרומות ובעזבונו, ובלשכתו של היועץ המשפטי של המשרד, המשמש גם כנאמן ציבורי, הטיפול בהקדשות לצורכי צדקה. בשירותי לשי-קום נוער ובחמישה מפתנ"ים נבדקו דרכי הניהול של המפתנ"ים המוחזקים על ידי המשרד, ופעולות השירות להקמה והרחבה של מפתנ"ים והשתתפות בהוצאותיהן של הרשויות המקומיות. ברשות חסות הנוער ובארבעה מעונות לעבריינים צעירים נבדק הטיפול בביצוע צווי מעון וההסדרים להקניית מקצוע ולהכשרתם של החוסים; בהנהלת המשרד ובשתי לשכות מחוזיות נבדקו הפעולות, שנקטו להפעלת "חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה—1965". במחלקת הכספים נבדק ביצועם של סעיפים נבחרים מהתקציב לשנת הכספים 1965/66; במיוחד נבדק, באיזו מידה נשמרה המסגרת התקציבית המאושרת. עוד נבדקו סדרי העבודה של יחידת האו"ם במסגרת סקר אופקי, שנערך במשרדי הממשלה (ראה עמ' 82 בדו"ח זה).

הכשרה והדרכה של עובדים סוציאליים

משרד הסעד מקיים פעולה ענפה להכשרה ולהדרכה של עובדים סוציאליים בעבור לשכות הסעד המקומיות ובעבור יחידות המשרד עצמו. עוד מקיים המשרד הכשרה למדריכי חינוך למעונות המשרד. פעולות אלה נעשות על ידי המכון להכשרת עובדים סוציאליים של המשרד. בשנת 1965/66 הסתכמה ההוצאה להדרכה של עובדים ב-574,000 ל"י.

בתחילת 1966 נערכה ביקורת על פעולות המשרד בתחום הכשרה והדרכה של עובדים סוציאליים. משרד מבקר המדינה דן עם משרד הסעד על הצורך בריכוז נתונים מלאים ומפורטים על התקן והמצבה של כוח האדם המקצועי בכל לשכות הסעד המקומיות. נתונים אלו דרושים לתכנון נאות של פתיחת "מרכזי הכשרה" נוספים להכשרת עובדים חדשים ללשכות, ולתכנון פעולות הכשרה בשביל העובדים, שכבר מועסקים בלשכות הסעד.

תנאים פיסיים במעונות למפגרים

בהחזקתו של המשרד חמישה מעונות למפגרים: בירושלים, בכפר סבא, בראש העין, ברעננה ובשער מנשה, שכוסר קליטתם ב-1966/67 היה 1,080 חוסים. תקן העובדים במעונות אלה היה 415, והתקציב הסתכם ביותר מחמישה מליון ל"י.

משרד מבקר המדינה בדק באוקטובר 1966 את התנאים הפיסיים השוררים במעונות ודן עם המשרד על בעיות מספר בתחום זה: בחלק מהמעונות שוררת צפיפות, בחדרים אחדים עד כדי כך, שעל כל חוסה השטח בחדרי השינה מגיע ל-1.80—2.00 מ² בלבד. המשרד נימק דבר זה בכך, שקיים לחץ לקליטת מספר נוסף של מפגרים במעונות, וקצב יצירתם של מקומות קליטה חדשים במעונות אינו מדביק את הצרכים (בדבר ביקורת קודמת — ראה דו"ח שנתי 14 עמ' 312—314). עוד דנה הביקורת עם המשרד על סדרי הבטיחות ברשת החשמל במעון בירושלים ועל יצירת תנאי לימוד לחוסים בעלי רמת משכל מתאימה במעון בשער מנשה.

רשות חסות הנוער

רשות חסות הנוער, שהיא יחידה מינהלית במשרד הסעד, מרכזת את הטיפול בחוסים — עבריינים צעירים, שנדונו על ידי בית המשפט לנוער להימצא במעון על פי "פקודת העבריינים הצעירים, 1937", וקטינים (גם הם עד גיל 18), שעל מסירתם למקום חסות החליט בית משפט על פי "חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ד—1960". בהתאם ל"תקנות חסות הנוער (מעונות), תשט"ו—1955" מינה שר הסעד את מנהל רשות חסות הנוער לממונה על המעונות, והוטלו עליו בעיקר התפקידים הבאים: להקים מעונות, בין כמוסדות המדינה ובין כמוסדות שאינם של המדינה, לקבוע כללים והוראות לניהולם, ולפקח עליהם; לדאוג לטיפול מתאים בחוסים, לשיקומם ולהכשרתם לחיי חברה תקינים, ולנהל רישום של מקומות פנויים ותפוסים במעונות ורישומים שונים הנוגעים לחוסים. מספר הקטינים שהיו בטיפול של רשות חסות הנוער על פי צווי מעון (ראה להלן), שניתנו בדרך כלל לתקופה של שנה אחת עד שלוש שנים, נע בשנת 1964 בין 1,000 ל-1,200 וב-1965 בין 1,100 ל-1,300. לשם טיפול בחוסים קיים המשרד בסוף 1966 11 מעונות, שבהם הוחזקו כ-600 חוסים; נוסף עליהם היו מסודרים באותה עת כ-400 חוסים בכ-90 מעונות ציבוריים ופרטיים ואצל משפחות אומנות. לחוסים ניתנת השלמה להשכלתם היסודית, ולאלה שבמעונות של המשרד מוקנות גם ידיעות יסוד במלאכות, כגון: נגרות, מסגרות וחקלאות (ראה גם "מפעלי תעסוקה לנוער", עמ' 378).

ב-1966 הועסקו ברשות חסות הנוער — במשרד הראשי ובמחוזות 33 עובדים, ובמעונות כ-260 עובדים. נתונים על תקציב הרשות וההוצאה למעשה מובאים להלן (בל"י):

1964/65		1965/66		1966/67	
הוצאה למעשה	תקציב	הוצאה למעשה	תקציב	תקציב	
235,212	237,000	381,305	397,600	399,000	רשות חסות הנוער
3,300,582	3,515,900	4,609,971	4,792,000	5,538,400	החזקת חוסים במעונות (1)
3,535,794	3,752,900	4,991,276	5,189,600	5,937,400	סה"כ

(1) לרבות ההוצאות על החזקת חוסים במעונות לא-ממשלתיים.

בחודשים ינואר-אפריל ובספטמבר 1966 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ברשות חסות הנוער וב-4 מבין 11 המעונות שהיא מקיימת. נבדקו במיוחד: ביצוע צווי מעון, שניתנו על ידי בתי המשפט, וסדרי הפיקוח על החוסים; ההסדרים להכשרת חוסים לחיי חברה על ידי הקניית מקצוע והניהול המשקי של ענפי התעסוקה (על ביקורת קודמת ברשות חסות הנוער ראה דו"ח שנתי 13, עמ' 210). להלן נתונים על המעונות שנבדקו:

שם המעון	מספר החוסים	מספר העובדים	הוצאה למעשה ב-1965/66 (בל"י)	השטח העומד לרשות המעון (בדונמים)
"אחווה", עכו	80	22	379,585	150
"חברת נעורים", תל מונד	90	30	465,545	100
"כפר יוליאנה", חדרה	64	27	375,253	44
"צופיה", כפר יבנה (לחוסות)	60	23	282,694	32

היקף ביצוע צווי מעון

צו מעון הניתן על ידי בית המשפט מטיל על הממונה על המעונות את החובה לסידורו של הקטין במעון. הביקורת, שנערכה ב-1962, העלתה, שמספר ניכר של קטינים לא סודרו במעונות מחמת חוסר מקום.

— המצב לא שופר ובמידת מה אף החמיר: ב-1964 היה המספר הממוצע החודשי של בעלי צו מעון שלא סודרו כ-100 וב-1965 הוא עלה ל-130. בסוף יולי 1966 נעה בהתאם לרישומי המשרד תקופת ההמתנה של 108 קטינים בעלי צו מעון, שלא היו מסודרים באותה עת במעון, בין חודשיים ל-30 חודש ויותר; 35 קטינים חיכו לסידור עד חצי שנה; 39 — עד שנה; ו-34 — שנה ויותר. ב-21 מבין 108 המקרים הנזכרים הגיע משך ההמתנה לכמהצית הזמן, שנקבע בצו המעון להחזקת אותם חוסים, ובמקרים אחדים כמעט לתקופה כולה.

נוסף על הקטינים, שעוד לא סודרו במעון, היו קטינים שסודרו במעונות, אולם מסיבות שונות נפלטו מהם וחיכו לסידור מחדש. לפי נתוני המשרד היה המספר הממוצע החודשי של קטינים כאלה בשנת 1964 — 35, ובשנת 1965 — 39. הביקורת העלתה, שבדרך כלל המתנינו חודשים מספר לסידור מחדש במעון, ובחלק מן המקרים נמשכה ההמתנה אף 20 חודשים ויותר.

בתקופת ההמתנה נשאר הקטין ללא טיפול והשגחה של קצין המבחן ושל רשות חסות הנוער. יתר על כן, בכל המקרים, שבהם ממתנינים קטינים להשמתם במעונות, מהווה תקופת ההמתנה חלק מהתקופה, שנקבעה בצו המעון, שניתן בדיון פלילי נגדם, וכתוצאה מכך אין היא מנוצלת במלואה מבחינה חינוכית ומבחינה מונעת.

— אם כי היו חסרים מקומות לקליטת עבריינים צעירים וקטינים בעלי צווי מעון, לא ניצל המשרד כספים, שעמדו לרשותו להרחבת המעונות: בשנת 1964/65 שוחרר למשרד מתקציב הפיתוח סך כולל של 600,000 ל"י בקירוב; מזה לא נוצל סך של כ-320,000 ל"י. ב-1965/66 שוחרר סך כולל של 1,310,000 ל"י בקירוב, ומסכום זה לא נוצל סכום של כ-410,000 ל"י.

נוכחות החוסים

— יש מקרים, שחוסים במעונות המשרד, במעונות ציבוריים ופרטיים ובמשפחות אומנות בורחים לתקופות ממושכות: לפי נתוני המשרד נע שיעור הבריחות ממעונות הממשלתיים בשנת 1964 בין 3% ל-6% ממספר החוסים, שהיו צריכים להימצא במעון, ואילו בשנת 1965 הייתה עלייה בשיעור הבורחים, והוא נע בין 5% ל-8% מכלל החוסים. התופעה של בריחות בלטה בעיקר בשני מעונות: "חברת נעורים" ו"צופיה". שיעור הבריחות הגיע בשנת 1965 עד לממוצע חודשי של 12% במעון "חברת נעורים", ולממוצע חודשי של 40% — במעון "צופיה" (ראה גם להלן). אם כי הנהלת הרשות קיבלה באורח שוטף דו"חות על מצב הבריחות מהמעונות, היא לא נתנה הוראות, שיבטיחו השגחה מיוחדת על החוסים למניעתן, ובמיוחד לא עשתה כך לגבי שני המעונות, ששיעור הבריחות בהם היה גבוה. המשרד לא קיבל מהמעונות הלא ממשלתיים דיווח שוטף על מצב הבריחות, אף כי הוציא על כך במאי 1966 הוראה מחייבת. בדיקת מדגם, שנערכה על ידי עובד רשות חסות הנוער במחוז תל אביב והמרכז, העלתה, שבתקופה אפריל-ספטמבר 1966 נעדרו מבין 100 חוסים, שסודרו במעונות לא ממשלתיים במחוז, 26 חוסים בממוצע בכל חודש לתקופה, שעלתה על 14 יום.

לפי סעיף 20ה' ל"פקודת העבריינים הצעירים, 1937" רשאי הממונה על המעונות, או מי שהוסמך לכך על ידיו, לתת לחוסה חופשה לתקופה שלא תעלה על שלושים יום. הממונה על המעונות העניק לחוסים חופשות לתקופות ארוכות יותר: במעון "חברת נעורים", למשל, היו ב-1966 שישה חוסים בחופשה רצופה במשך שנה ואף יותר מזה, וארבעה חוסים מכפר יוליאנה שהו בחופשה במשך תקופה של 2-4 חודשים רצופים. מתן חופשות ממושכות נעשה על ידי הארכה חוזרת של החופשות, ובדרך כלל בלי שהחוסה חזר למעון. לדעת הביקורת, מתן חופשה רצופה לתקופות ארוכות אינו עולה בקנה אחד עם כוונת המחוקק.

תעסוקת החוסים

בזמן הראשון להימצאו של חוסה במעון מעסיקים אותו — לשם הסתכלות והקניית הרגלי עבודה — בדרך כלל בענף חקלאי, ולאחר מכן הוא מועבר לאחד הענפים האחרים. החוסים מועסקים בענפים השונים בדרך כלל בקבוצות בנות 8-12 חוסים — מסגרת המאפשרת הדרכה נאותה בלימוד המקצוע. על הנחיית המעונות בלימודי המקצוע ועל סדרי התעסוקה של החוסים בחקלאות ובבתי המלאכה ועל הפיקוח בתחום זה מופקדים שני מפקחים מקצועיים ארציים.

— בארבעת המעונות שנבדקו לא התנהל רישום שיטתי על ההתקדמות וההישגים של החוסים בלימוד מקצוע. במעון "צופיה", פרט למתפרה, שבה הועסקו 10 חוסות, לא היו קבוצות תעסוקה קבועות ללימוד מקצוע, ואף לא נוהל רישום בדבר נוכחות החוסות בעבודה. נוכח קשיים, שהתגלו בניהול המעון "צופיה" ומיקומו הבלתי מתאים, על אם הדרך, ראה משרד הסעד הכרח לסגרו באמצע 1966 למשך חודשיים לצורך ארגונו מחדש, והחוסות הוחזרו זמנית לבתיהן. עם פתיחת המעון נקבעה לו הנהלה חדשה. בעיית מיקומו הבלתי מתאים של המעון עוד לא באה על פתרונה.

— להנהלת הרשות לא הייתה אינפורמציה מלאה על הפעילות, על היקף הייצור ועל ההישגים של החוסים: המדריכים החקלאיים במעונות לא נדרשו לדווח למפקח הארצי על ענפי החקלאות, בדבר מצב התעסוקה בתחום זה. המדריכים המקצועיים האחרים לניהול בתי המלאכה אמנם נדרשו על ידי המפקח המקצועי הארצי, עוד בנובמבר 1964, לדווח לו באופן שוטף על מצב התעסוקה והייצור, אולם הם לא עשו כן.

— חלק מהציוד שבבתי המלאכה של המעונות לא היה מנוצל מסיבות שונות, וכתוצאה מכך הוקטנו אפשרויות ההכשרה המקצועית של החוסים: במעון "אחזה" לא הופעלה מחמת חוסר מדריך המסגרייה, שהייתה מצוידת במיתקן הלחמה, מקדחה ומשחזה חשמלית, ובנגרייה לא הופעלה מכונת הקצעה. המסגרייה ב"כפר יוליאנה" הייתה מושבתת מאותה סיבה מחדש מארס 1964 עד נובמבר אותה שנה. כשהיה לאחר מכן מדריך במקום, היא הייתה מושבתת עד אוקטובר 1965 מחוסר עומס (וולטזי) מספיק ברשת החשמל, ומיתקן ההלחמה לא הופעל בגלל תנאי בטיחות בלתי נאותים. במעון "צופיה" היו 6 מכונות תפירה מיושנות, שני נולים לאריגת יד ושתי מכונות סריגה, שלא הופעלו.

מספר חוסים יצאו לעבודות מחוץ למעון, בעיקר בבתי מלאכה פרטיים, ואת השכר שהם קיבלו הפקידו המעונות על שמם בבנק; לעומת זאת יתר החוסים שהועסקו במעונות — פרט לחוסות במתפרה שבמעון "צופיה", שקיבלו תשלום בעבור עבודתן — קיבלו דמי

כיס בשיעור של 60 אגורות לשבוע. הביקורת עמדה על כך, שיש מקום להנהיג שיטה, שלפיה ישותפו החוסים ברווחים המופקים מהייצור, דבר שיהווה תמריץ להתקדמות בלימוד המקצוע ולרצון לעבוד עבודה יצרנית, בדומה לשיטה המופעלת ב"מפתנים" של המשרד. בעקבות הביקורת הודיע המשרד באוגוסט 1966, כי בשלב ראשון תונהג במעונות שיטה של מתן דמי כיס מודרגים לפי היקף הייצור.

פיקוח על מעונות לא־ממשלתיים

רבים מהפונים או המופנים לטיפולן של לשכות הסעד — זקנים, ילדים ומפגרים — זקוקים לסידור במוסד. לעתים נעשה הסידור אצל משפחה אומנת. המוסדות הם ממשלתיים, ציבוריים או פרטיים. על המוסדות הממשלתיים מקיים משרד הסעד פיקוח בתחום הטיפול, החינוכי והמשקי, ואילו על המוסדות האחרים ועל המשפחות האומנות הפעיל המשרד פיקוח רק אם הוא השתתף בהחזקתם וסידר בהם נזקקים, או אם הוא העניק למוסדות אלה תמיכה (ראה גם דו"ח שנתי 15, עמ' 382 ו-385). כיוון שבחלק מהמוסדות והמשפחות האומנות היו, לדעת המשרד, התנאים הפיסיים והטיפוליים ברמה נמוכה, ולמשרד לא הייתה אפשרות להגן על החוסים בהם ולהבטיח תנאים נאותים להחזקתם, הכין המשרד הצעת חוק לפיקוח על המעונות. "חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה—1965", נתקבל על ידי הכנסת בינואר 1965, ועל ביצועו מונה שר הסעד.

בהתאם לחוק חייב כל "מעון" — המוגדר כמקום המשמש כולו או חלקו מקום מגורים או מקום איסון לילדים, לזקנים, לבעלי מום גופני או שכלי כשהם מחוץ למשפחתם — בקבלת רשיון לניהול, אם יש בו יותר משני חוסים. עוד נקבע בחוק, שימונו מפקחים לפיקוח על המעונות, ושהשר רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.

באוגוסט 1966 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות, שנקט המשרד לביצוע החוק ואת קצב ביצוען. נבדקו ההסדרים, שנעשו במשרד הראשי ובשני משרדים מחוזיים: ירושלים—הדרום ותל אביב—המרכז.

התקנת תקנות

התקנת התקנות על ידי השר נעשת לפי סעיף 12(א) לחוק; התקנת תקנות בדבר תקן עובדי מעונות והכשרתם, תנאי כשירותם של מנהלי מעונות ובדבר דרכי הפיקוח על מעונות, שניהולם פטור מרשיון, חייבת להיעשות בהתייעצות עם ועדת השירותים הציבוריים של הכנסת. עד למועד הביקורת פורסמו ארבע תקנות בעניינים הקשורים בהפעלת החוק: רשיון לניהול מעון (מאי 1965); החזקת ילדים במעון רגיל (אוקטובר 1965); פטור מעונות ציבוריים מחובת רשיון ניהול מעונות (מארס 1966); החזקת זקנים עצמאיים במעון רגיל (אפריל 1966).

איתור המעונות ורישויים

על פי ידיעות כלליות שבמשרד, יש בארץ יותר מ-500 מעונות החייבים ברשיון ולמעלה מ-600 משפחות אומנות, שחלקן חייב ברשיון. עד לפרסום החוק היו למשרד נתונים

מפורטים רק על מעונות, שבהם היו מסודרים נוקקים מטעמו. סמוך לפרסום התקנות בדבר רשיון לניהול מעון, פרסם המשרד בעתונות וברדיו באמצע 1965 הודעות בדבר חובתם של מוסדות ומשפחות אומנות, המחזיקים יותר משני חוסים, להצטייד ברשיון. למעונות, שהיו ידועים למשרד בעבר, נשלחו שאלונים וחומר הסברה. המשרד נקט גם צעדים לאיתור המעונות הקיימים. עד למאי 1966 ריכו המשרד הראשי את הטיפול בבקשות לקבלת רשיון, ואז בוזר הטיפול למשרדים המחוזיים.

עד למועד הביקורת הוגשו למשרד 284 בקשות לקבלת רשיון; באותו מועד היו רשיונות בני תוקף ל-64 מעונות, והבקשות הנותרות, שבחלקן הוגשו עוד בשנת 1965, נמצאו בטיפול. המשרד עוד לא איתר את כל המעונות החייבים ברשיון.

בגלל חילוקי דעות בין משרד הסעד לבין המשטרה בדבר הגורם, שיטפל בחקירת העוברים על הוראות החוק ובהגשת תביעות נגדם, לא ננקטו צעדים נגד מעונות שלא הגישו בקשה לקבלת רשיון. בנובמבר 1966 ייפה היועץ המשפטי לממשלה את כותו של היועץ המשפטי של משרד הסעד לייצגו בעניינים הנדונים, והלה דרש, לאחר מכן, מהלשכות המחוזיות של המשרד להפנות אליו את ממצאיהם בתחום הנדון.

מינוי מפקחים וביצוע הפיקוח

בסוף נובמבר 1965 פורסמה הודעה בילקוט הפרסומים על מינוי מפקחים, בהתאם לחוק, ולאחר מכן פורסמו כמה תיקונים והוספות להודעה. עד למועד הביקורת מונו למפקחים 38 עובדים מהם 34 על מעונות מסוג מוגדר (לילדים, למפגרים ולזקנים) ו-4 מפקחים לכל סוגי המעונות. לא מונו מפקחים ל-5 מעונות לעוורים, הקיימים בארץ. בעקבות הביקורת מינה שר הסעד ארבעה מפקחים למעונות אלה. במעונות רבים שבשני המחוזות שנבדקו לא נערך מאז פרסום החוק פיקוח כולל, כיוון שלמשרד לא היה — על פי מסמכיו — כוח אדם די הצורך למטרה זו.

מפעלי תעסוקה לנוער

מתפקידו של השירות לשיקום נוער לטפל בנוער קשה הסתגלות בגיל 12—16, שנפלט מבית הספר, ולשקמו על ידי הקניית ידיעות יסוד, במלאכות שונות והשלמת השכלתו היסודית, במידת האפשר. לשם כך קיים משרד הסעד ב-1966 20 מפעלי תעסוקה לנוער ברשויות מקומיות שונות (מפת"נים מוחזקים) והשתתף בהחזקת 21 מפעלים כאלה, השייכים לרשויות מקומיות. במפעלים למדו כ-1,600 בני נוער, מהם כ-330 נערות; כ-1,000 מכלל החניכים לומדים במפת"נים של הרשויות המקומיות. המלאכות הנלמדות במפת"נים הן בדרך כלל נגרות, מסגרות ותפירה, והתלמידים רוכשים בהן נסיון תוך עבודה מעשית בבתי מלאכה של המפת"נים. השירות לשיקום נוער מקיים פיקוח פדגוגי, מקצועי ומשקי על כל המפת"נים. הלימוד במפת"נים מתנהל על פי תכנית, שמשרד החינוך והתרבות מאשר אותה והוא גם המפקח על ביצועה מבחינה פדגוגית; על הצד המקצועי של הלימודים מפקחים עובדים מקצועיים של משרד הסעד. מצבת העובדים בשירות, לרבות עובדי המפת"נים המוחזקים והמפקחים המועסקים בתחום זה בלשכות המחוזיות של המשרד, מנתה 73 עובדים בשנים 1964/65 ו-1965/66, ו-78

עובדים בשנת 1966/67. להלן פירוט של התקציב וההוצאה בפועל על שיקום נוער, בשנים 1964/65 עד 1966/67 (ב"י):

1964/65			1965/66			1966/67	הוצאת המפתנים
יתרה לא מנוצלת	הוצאה בפועל	תקציב	יתרה לא מנוצלת	הוצאה בפועל	תקציב	תקציב	
28,444	1,045,056	1,073,500	29,002	1,450,998	1,480,000	1,880,000	
1,665	62,135	63,800	501	79,499	80,000	85,000	הוצאה במשרד הראשי
75,000		75,000				60,000	רזרבה לפתיחת מפתנים
105,109	1,107,191	1,212,300	29,503	1,530,497	1,560,000	2,025,000	סה

בחודשים מאי—יולי 1966 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות השירות לשיקום נוער ו-5 מבין 20 המפתנים המוחזקים על ידי המשרד בירושלים, בראש העין, בבאר יעקב, בקרית גת ובמגדל העמק (ממצאי ביקורת קודמת בתחום זה ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 164).

ניהול המפתנים המוחזקים

נערים ונערות, שהם מועמדים למפתנים, מופנים אליהם בעיקר על ידי בתי ספר, לשכות סעד ושירותי המבחן של המשרד. ההחלטה על קבלת מועמד מתקבלת על ידי ועדת מיון, הפועלת ליד כל מפתן ומפתן. הוועדה מורכבת בדרך כלל ממנהל המפתן, המפקח המחוזי של השירות לשיקום נוער, ונציג שירות התעסוקה המקומי. הוועדה גם קובעת את המקצוע, שילמד החניך.

— במפתנים שנבדקו לא היה רישום מסודר על פעילותן של ועדות המיון. הנהלת השירות לא דרשה מהמפתנים נתונים על מספר המועמדים שהופנו אליהם ואף לא על מספר המועמדים, שנתקבלו או נדחו, תוך ציון סיבת הדחייה; כתוצאה מכך לא יכלה הנהלת השירות לקבוע, באיזו מידה עונה היקף מקומות הקליטה על הדרישות. אינפורמציה בתחום זה דרושה כדי לתכנן כדבעי את הרחבתם של המפתנים הקיימים והקמת מפעלים חדשים.

התכניות ללימוד מקצוע במפתנים, מבחינה עיונית ומעשית, מותאמות לתכניות החניכות של משרד העבודה, וביצוען דורש תעסוקה רצופה ומכוונת. לשם כך מפנה השירות מפעם לפעם הזמנות לייצור מוצרים אל המפתנים המסוגלים לספקן, אולם השיווק של מרבית התוצרת של המפתנים נעשה על ידי המפתנים עצמם, אם בדרך של קבלת הזמנות ייצור מלקוחות פרטיים ואם על ידי שיווק מוצרים מוגמרים ללקוחות כאלה. כיוון שהיו מפתנים, שנתקלו בקשיים בשיווק תוצרתם, דן משרד מבקר המדינה עם משרד הסעד על הצורך לסייע להם במידה גדולה יותר בקבלת הזמנות למוצרים, שנקבעו לייצור בתכנית הלימודים, ובשיווקם. פעולה מרכזית כזאת עשויה להבטיח רציפות בתעסוקה וממילא גם אפשרויות לימוד גדולות יותר לחניכים.

הרחבת רשת המפת"נים

משרד הסעד מסייע לרשויות המקומיות, מבחינה מקצועית וכספית, בהקמת מפת"נים חדשים ובהרחבתם והחזקתם של המפת"נים הקיימים. בסוף 1966 קיימו הרשויות המקומיות כ-50 בתי מלאכה במפת"ניהם; 23 מהם בתל אביב, בחיפה ובפתח תקווה. עוד בתחילת 1964/65 נתקבלו במשרד הסעד בקשות מרשויות מקומיות שונות לפתיחה או להרחבה של 25 מפת"נים. חלק מהן היו בקשות חוזרות, שהוגשו שנים מספר קודם לכן. גם שירות המבחן לנוער, שיש לו זכות קדימה לסידור ילדים במפת"ן, עמד על הצורך בהקמת מפת"נים ובתי מלאכה נוספים, כיוון שלדעתו לא הייתה בנמצא לגבי חלק מהנערים מסגרת חינוכית מתאימה אחרת לקליטת הנערים.

— המשרד אישר 7 מבין הבקשות לפתיחת מפת"נים חדשים (באשדוד, בטבעון, בעקרון, בפרדס חנה, בקדימה, בקריית שמונה ובשדרות) ו-4 בקשות להקמת בתי מלאכה במפת"נים קיימים (ביבנה, במגדל העמק, בקריית אתא וברמלה). יתר הבקשות נדחו בנימוק של חוסר תקציב. עד סוף 1966 נפתחו, נוסף על בתי המלאכה במפת"נים הקיימים, בתי מלאכה רק בשני מפת"נים חדשים (בפרדס חנה ובקדימה), ובכל אחד מהם רק בית מלאכה אחד, תוך השתתפות של המשרד, בסך כולל של 35,000 ל"י בקירוב. בשנת 1964/65 הייתה למשרד רורבה תקציבית בסך 75,000 ל"י לפתיחת מפת"נים חדשים שלא נוצלה.

כיסוי הוצאת המפת"נים

1. הוצאת המפת"נים מורכבת בדרך כלל מהוצאות על הקמת מבנה או על התאמתו ליעודו; מהוצאות על רכישת ציוד, כלי עבודה וחומרי גלם; ומהוצאות החזקה שוטפות. משרד הסעד נושא בדרך כלל בהוצאות הקמתם של מפת"נים המוחזקים על ידי. במפת"נים של הרשויות המקומיות משתתף המשרד בהוצאות הקמתם והחזקתם בשיעורים שונים.

— בעוד שהמשרד משתתף בהוצאות ההחזקה השוטפות של המפת"נים שבבעלות הרשויות המקומיות לפי הסיווג, שנקבע לכל רשות מקומית לצורכי ההשתתפות בהוצאות הסעד שלה (ראה גם דו"ח שנתי 15, עמ' 370), הרי לגבי ההשתתפות בהוצאות השקעה במבנים ובציוד לא קבע המשרד שיטת חישוב, ושיעור ההשתתפות בהוצאות אלה נע ברשויות השונות בין 10% ל-100%. אשר להוצאות על שכר דירה של המפת"נים המוחזקים על ידי המשרד, נשא המשרד במחצית מהמפת"נים בהוצאות אלה, ובמחציתם השנייה נשאו בהוצאה זו הרשויות המקומיות, כהשתתפותן בהחזקת המפת"ן. המשרד הסביר, שיש בדעתו לחייב את כל הרשויות המקומיות לשלם שכר דירה בעבור המפת"נים המוחזקים שבתחומן.

העדר כללים ברורים בתחומים הנדונים גרם התדיינות ממושכת עם הרשויות המקומיות ובדרך כלל גם השהיות ניכרות בהרחבת רשת המפת"נים ובמקרה אחד אף לסגירת מפת"ן: במפת"ן שפעל בירושלים, ושבנו למדו בתשכ"ו 53 ילדים, כיסה המשרד את כל ההוצאות, לרבות שכר דירה. המשרד ניהל במשך כמה שנים משא ומתן עם העירייה על העברת המפת"ן לבעלותה ולהנהלתה, והציע לה מגרש להקמת מבנה חדש, השתתפות בסך של כ-80,000 ל"י בהוצאות הבנייה וכיסוי הוצאות ההחזקה השוטפות של המפת"ן במשך שלוש שנים ולאחר מכן מתן תמיכה בהתאם לסיווגה. בתום שנת הלימודים סגר המשרד את המפת"ן, והוא לא נפתח מחדש בתחילת תשכ"ז, כיוון שבסופו של דבר לא הסכימה העירייה להצעת המשרד. לדעת הביקורת, על משרד

הסעד לנקוט כל הצעדים, כדי שהשאלה תבוא להכרעה, שתאפשר להמשיך במתן שירות זה במסגרת מתאימה גם בירושלים.

2. לשם קביעת שיעור ההשתתפות בהוצאות המפת"נים, מאשר השירות לשיקום נוער את התקציבים השנתיים של המפת"נים של הרשויות המקומיות, תוך פירוט סוגי ההוצאות והסכומים, שהמפת"ן רשאי להוציאם, ושיעור השתתפותו של המשרד בהוצאה. המשרד מעביר את ההקצבות לרשויות המקומיות במסגרת התקציב המאושר למפת"נים באמצעות גזבריות המחוזיות, המקבלות מהשירות נתונים בדבר היקף התקציב השנתי המאושר ופרטיו. ההקצבות מועברות בדרך כלל בשיעורים רבע-שנתיים, והרשות המקומית נדרשת להגיש לשירות לשיקום נוער דו"ח כספי וענייני על פעולות המפת"ן כל שלושה חודשים כדי לאפשר התאמת החשבונות על פי ההוצאה בפועל. הדו"חות נשלחים ליחידה לתכנון תקציבי ומבדק שבלשכות המשרד, יחד עם שאר הדו"חות הכספיים, שלשכות הסעד של הרשויות המקומיות ממציאות למשרד, והיחידה מעבירה אותם לשירות.

— המשרד לא עמד די הצורך על כך, שהרשויות המקומיות ידווחו לו באורח שוטף על הוצאות המפת"נים; והדו"חות נתקבלו בשירות לשיקום נוער באיחור רב, לעתים 3 עד 6 חודשים לאחר התקופה, שאלה הם התייחסו. המשרד גם לא אימת את הדו"חות על ידי השוואת הנתונים שבהם לרישומים שבהנהלת החשבונות של הרשות המקומית ולמסמכים המקוריים, שעליהם מבוססים הרישומים, כפי שהמשרד נוהג לגבי הוצאות בתחומי סעד אחרים.

הקדשות תרומות ועזבונות

במסגרת משרד הסעד פועל הנאמן הציבורי, המשמש כנאמן להקדשות לצורכי צדקה. ב-1966 היו בנאמנותו 19 הקדשות, שרכושם היה בעיקר כספים, בסך כולל של כ-250,000 ל"י. כספי ההקדשות מופקדים בבנקים, רובם בחשבונות נפרדים לכל הקדש ומיעוטם בחשבונות כלליים של המשרד.

משרד הסעד מטפל גם בעזבונות ובתרומות, שהועדו על ידי מורישים ונדבנים למטרות סעד, ביניהם גם כאלה, שלגביהן אין ציון מדויק של הנהנים. על פי החלטות של ועדת השרים לענייני עזבונות מעביר האפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים למשרד הסעד את העזבונות והתרומות הנזכרים; ועדה זו הוקמה על פי החלטת הממשלה מדצמבר 1963, בעקבות ביקורת שערך משרד מבקר המדינה בדבר ייעוד עזבונות לטובת המדינה (ראה דו"ח שנתי 14, עמ' 307). הלשכה לקשרי חוץ שבמשרד מרכזת את ענייני העזבונות והתרומות.

המשרד קיבל, לפי נתוניו, בשנים 1964/65 ו-1965/66 בעבור נהנים שונים 25 עזבונות, בסך כולל של 830,000 ל"י בקירוב. כספי עזבונות אלה נוצלו ברובם להקמת מוסדות סעד לזקנים, לעוורים, לילדים ולמפגרים ולהרחבה ולרכישה של ציוד למוסדות קיימים. באותן שנים היו בטיפולו של המשרד 32 עזבונות אחרים, שהמשרד עוד לא קיבל את כספיהם ו-14 תרומות של תורמים קבועים לטובת ילדים נזקקים; נוסף על כך קיבל המשרד בתקופה הנדונה כ-40 תרומות חד-פעמיות, שלא עלו על 100 דולר כל אחת.

בחודשים אפריל-יוני 1966 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על טיפול המשרד בעזבונו ובתרומות. נבדק גם הטיפול בהקדשות לצורכי צדקה (על ביקורת קודמת בנושא זה ראה דו"ח שנתי 11, עמ' 226).

הקדשות

לפי "תקנות ענייני צדקה (הנאמן הציבורי)", 1947, על הנאמן הציבורי לנהל פנקס קופה; חשבונות נפרדים לכל נאמנות (הקדש); ופנקס נאמנויות, שבו יירשמו פרטים מלאים על רכוש, כספה והכנסותיה של כל נאמנות. התקנות גם קובעות, שעל הנאמן לסגור חשבונות אלה בתאריכים קבועים בכל חצי שנה. נוסף על האמור בתקנות יש בדרך כלל בכל שטר הקדש סעיף הקובע, שיש לנהל חשבונות של כספי הנאמנות.

— הנאמן הציבורי לא ניהל את חשבונותיהם הכספיים של רוב ההקדשות, שהיו בטיפולו; אף לא נוהל פנקס נאמנויות על פרטי הרכוש והכספים של כל ההקדשות. אשר להקדשות שכספיהם מופקדים בבנקים, לא עמד המשרד על קבלת הודעות ותעודות זיכוי או חיוב מהבנקים על הפעולות — בדרך כלל השקעת כספים — שנעשו בחשבונות, על פי הוראותיו של הנאמן הציבורי. בידי הנאמן הציבורי לא היו אפוא ידיעות שוטפות ומהימנות על מצבם הכספי של ההקדשות.

לפי התוספת ל"פקודת ענייני צדקה (הנאמן הציבורי)", 1925, כפי שתוקנה באוגוסט 1956, קבע שר הסעד אגרות, שישולמו לאוצר מכספי ההקדשות בעת העברתם לניהול הנאמן הציבורי, או בעת קבלת נכס נוסף להקדש. שכבר נמצא בניהולו של הנאמן. האגרות נקבעו כתשלום חד-פעמי בשיעור של 1%—1½% מערך הרכוש, או באופן אלטרנטיבי — 5% מההכנסות השוטפות המתקבלות מנכסים, שאינם כספים וניירות ערך, במשך 10 שנים מעת קבלת ההקדש על ידי הנאמן הציבורי.

— עד ל-1962. שולמו האגרות כנדרש בפקודה; מ-1963 אין הנאמן הציבורי משלם מכספי ההקדשות את האגרות. בעקבות הביקורת הודיע המשרד בנובמבר 1966, שבעתיד ישולמו האגרות בהתאם לדרישות החוק.

עזבונו ובתרומות

האפוטרופוס הכללי דורש מכל משרד ממשלתי, המציע שימוש בכספי עזבון, שיעודו לא נקבע על ידי המוריש, תכנית מפורטת לניצולו, שתכלול בעיקר פרטים על שמות הגופים ("הנהגים"), שיקבלו את הכספים; שמות האחראים — במשרד ובגופים הנהגים — לביצוע התכנית; ההיקף הפיסי והכספי של התכנית ומועדי ביצועה. התכניות נדונות בוועדת השרים לענייני עזבונו.

בביקורת שנערכה ב-1960 נקבע, שתכניות לניצול עזבונו שהוגשו על ידי המשרד לא היו בנות ביצוע, כיוון שלעתים חלו שינויים בנחונים ובנסיבות, ששימשו בסיס להכנתן, ושלא היה מעקב אחר שלבי הביצוע. בעקבות הביקורת הוקמה במשרד "ועדת תרומות" והוטל עליה להכין מאגר של תכניות מפורטות לניצול עזבונו; לבדוק ולעדכן את התכניות כל חצי שנה; ולתת הנחיות בדבר ביצוען.

— "ועדת התרומות" פעלה רק עד אמצע 1963, ולכן לא היה למשרד מספר מספיק של תכניות מפורטות וערוכות בסדר עדיפות כדי להציען לאפוטרופוס הכללי ולתורמים שונים, שהתקשרו עמו; כתוצאה מכך הושהתה לעתים הצעת תכניות לאפוטרופוס הכללי למשך חודשים מספר. לגבי חלק מהעזבונו הגיש המשרד תכניות כלליות בלבד, אם כי האפוטרופוס דרש פעמים מספר את פירוטן המלא. משום כך היו תכניות,

שלא בוצעו כלל או שבוצעו באיחור, ועל ידי כך נגלמו השהיות ניכרות בניצול כספי העזבונו. לדוגמה: מחצית מסכום העזבונו להקמת מרכז לאבחנה ולשיקום עוורים, שהיקפם הכולל היה כ-56,000 ל"י, נתקבלה עוד באמצע 1964, אולם רק לאחר שנתיים הגיש המשרד לאפטרופוס הכללי תכנית מפורטת לניצול עזבונו אלה.

— הנהגים המקבלים את כספי העזבון מעבירים בדרך כלל למשרד, לאחר ניצול הכספים, הודעה על ניצולם, שאליה מצורף על פי רוב תצלום של שלט הנצחה או של המבנה שהוקם. המכתבים והתצלומים משמשים למשרד אישור של הנהגים על השימוש בכספים. הביקורת עמדה על כך, שדרושות אסמכתאות מוחשיות יותר על השימוש בכספי העזבונו כדי להיווכח, שהם נוצלו למטרות, שלשמן הן אושרו.

ניהול הרשומות

ההסדרים של ניהול הרשומות הנוגעות לעזבונו, תרומות והקדשות נמצאו לקויים: התיקים לא הכילו את כל המסמכים הקשורים בשלבי הטיפול השונים; "כרטסת הנהגים" של העזבונו והתרומות, שניהלה הלשכה לקשרי חוץ של המשרד הייתה בלתי מדויקת ולקויה בחסר, ולא שיקפה פרטים יסודיים על שלבי הטיפול ועל העברת הכספים, כגון: סכומי הכסף, תאריכי העברתו, שמות הנהגים והמטרות שעליהן הוצאו. פנקסי השיקים של חשבונו ההקדשות, המנוהלים בבנקים, נמצאו בתוך התיקים ולא נשמרו במקום בטוח ונעול כנדרש בהוראות התכ"ם.

תיקון ליקויים

המחלקה לשיווק ואספקה

דו"ח שנתי 16, עמ' 380

חובות משנים קודמות (1956—1964), שהגיעו מלקוחות, שקנו את תוצרתם של המפעלים המוגנים, הסתכמו בראשית אפריל 1964 בסך של 500,000 ל"י בקירוב. בעקבות פעולות שנעשו לגביית החובות ירד הסכום והגיע ב-31.3.1965 לסך 175,000 ל"י. בקבוצת החשבונו של "מפעלים פרטיים" ו"ארגונים", שבהם הסתכמו החובות בתחילת אפריל 1964 בלמעלה מ-150,000 ל"י, היה היקף הגבייה נמוך יחסית, והגיע במשך השנה רק לכ-60,000 ל"י.

מאפריל 1965 עד ספטמבר 1966, גבה המשרד בקבוצת חשבונו אלה סך של כ-63,500 ל"י, כך שבמועד זה נשארה בהם יתרה של חובות ישנים לגבייה, בסך כולל של 30,000 ל"י, בקירוב.

חשבון הייצור של המתפרות לא כלל כמה הוצאות ישירות; אף לא הובא בחשבון חלקן של המתפרות בהוצאות הכלליות של המחלקה. במצב זה לא עמד המשרד על סכומי הגרעון האמיתיים מהפעלת המתפרות, ובבואו לשקול את הכדאיות של החזקתן לא היה באפשרותו להביא בחשבון את כל הגורמים הנוגעים בדבר. בספר המצאי לא נרשמו כראוי פרטים על מכונות התפירה שבמתפרות.

בסוף 1965 הועברו המתפרות לרשותה של "הקרן למפעלי שיקום מוגבלים", תאגיד שהוקם על ידי המשרד, בהתאם לפקודת ההקדשות לצרכי צדקה, ושמטרתו היא מימון