

# משרד הסעד

## פעולות ביקורת

במשרד הראשי ובשלוש לשכות מחוזיות: ירושלים, תל אביב וחיפה נערכה ביקורת על המערך הארגוני של המשרד תוך בחינת הסמכויות ודרכי קבלת החלטות, אופן גיבושן של תכניות עבודה והקצאת משאבים לביצוען; וקביעת נהלי עבודה. כמו כן נבדקו דרכי הפיקוח של המשרד על הלשכות המקומיות ברשויות המקומיות והכוונתן המקצועית.

במכון להכשרת עובדים סוציאליים וארבע שלוחותיו ובמדרשה להכשרת עובדים חינוכיים-סוציאליים — נערכה ביקורת על פעולות המשרד בתחום ההכשרה וההשתלמות.

## המבנה האירגוני, דרכי הניהול והפיקוח

משרד הסעד חולש נוסף על שירותיו הוא, גם על 184 לשכות סעד מוניציפליות הנתונות להכוונתו המקצועית. מתפקידן של לשכות אלה הוא לעשות לרווחתן ולשיקומן של אותן שכבות באוכלוסייה הנתונות במצוקה כלכלית וחברתית.

בשלהי 1970 ובשנת 1971 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על ארגונו של משרד הסעד, ועמד על האמצעים, שנקט המשרד לקביעת דפוסי עבודתו. נבדקו המערך הארגוני במשרד הראשי ובשלוש לשכותיו המחוזיות — ירושלים וחדרה; תל-אביב והמרכז; חיפה והצפון — תוך בחינת הסמכויות ודרכי קבלת החלטות; אופן עריכתן של תכניות עבודה והקצאת משאבים לביצוען; ופעילות המשרד בגיבוש נהלי העבודה.

במישור הפיקוח נבדקו במיוחד פעולות המשרד בשני מסלולים: (א) התחום המוניציפלי-פאלי, דהיינו פעולות המשרד לקיום פיקוח והדרכה בלשכות המוניציפאליות, המעסיקות כ-1,350 עובדים, ביניהם מינהליים, לרבות הפעלת ועדות ערר מכוח "חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958", על תקנותיו, והטיפול בתלונות נזקקים; (ב) הפיקוח על כ-320 מעונות לא ממשלתיים — לילדים, לזקנים ולזקנים בשכלם (מפגרים), אשר בהם חוסים, לפי הערכה, יותר מ-30 אלף נפש. פיקוח זה מקוים מכוח "חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה-1965" על תקנותיו. בשני המסלולים האמורים מעורבים רוב שירותי המשרד.

## צעדי המשרד להתארגנות מחדש

בשנת 1962 יזמה הנהלת המשרד בדיקת המבנה הארגוני, ופנתה לשירות המרכזי לארגון ושירות (או"ש), שליד נציבות שירות המדינה. בבדיקה, שנערכה בשנים 63-1962, הסתייעה יחידת או"ש המרכזית בוועדה, שהורכבה מעובדים בכירים של המשרד וביועץ-ניהול פרטי. המבנה הארגוני של המשרד בשנת 1971/72 הוא, בשינויים אחדים, פרי המסקנות, שהוסקו מבדיקה זו.

בעקבות המלצות צוות הבדיקה הוחל בשנת 1964, באיסוף, עריכה ופרסום של נהלי ארגון ונהלי עבודה. עוד לפני כן ערך המשרד "תקנון למעונות המשרד" (תל"ם) ו"תקנון לענייני סעד" (תע"ס).

בין פעולות המשרד להתארגנות ולשכלול העבודה יש למנות עוד את מיכון תשלומי סעד (מת"ס), שהוחל בו בשנת 1964 לתשלום תמיכה לנזקקים, ובשנת 1967 גם לתשלום בעד החזקת ילדים במעונות.

בשנת 1967 מסר המשרד ליועץ פרטי פרוייקט של ריכוז ועיבוד נתונים ממוכן מכל לשכות הסעד, דבר שהצריך קביעה ברורה ואחידה של סדרי ארגון ומינהל בלשכות אלה. מונחה ועדה בין-אגפית, שתפקידה להנחות את היועץ בעבודתו ולבחון את תוצאותיה.

### עיצוב המבנה האירגוני

על שני עקרונות בסיסיים הושתת שינוי המבנה האירגוני, שהונהג בשנת 1964: (א) חלוקת העבודה האופרטיבית בין שני אגפים, האחד למשפחה וקהילה והאחר לילד, לנוער מעונות ומבחן, לרבות הטיפול בעבריינות. במבנה הקודם, הובחן בין "שירותים מוניציפליים" לבין "שירותים מרכזיים"; מהות השינוי היא איפוא במעבר משיטת חלוקה לפי היחידה המבצעת לחלוקה לפי סוג הנזקק; (ב). ביזור עבודת המשרד: המשרד הראשי יתרכז בקביעת מדיניות ובסיוע על ידי יחידות המטה תוך קיום פיקוח עליון ובקרה, ואילו הלשכות המחוזיות יבצעו את המדיניות על ידי הכוונת הפעילות בתחום שיפוטן, ויקיימו רשתות פיקוח והדרכה.

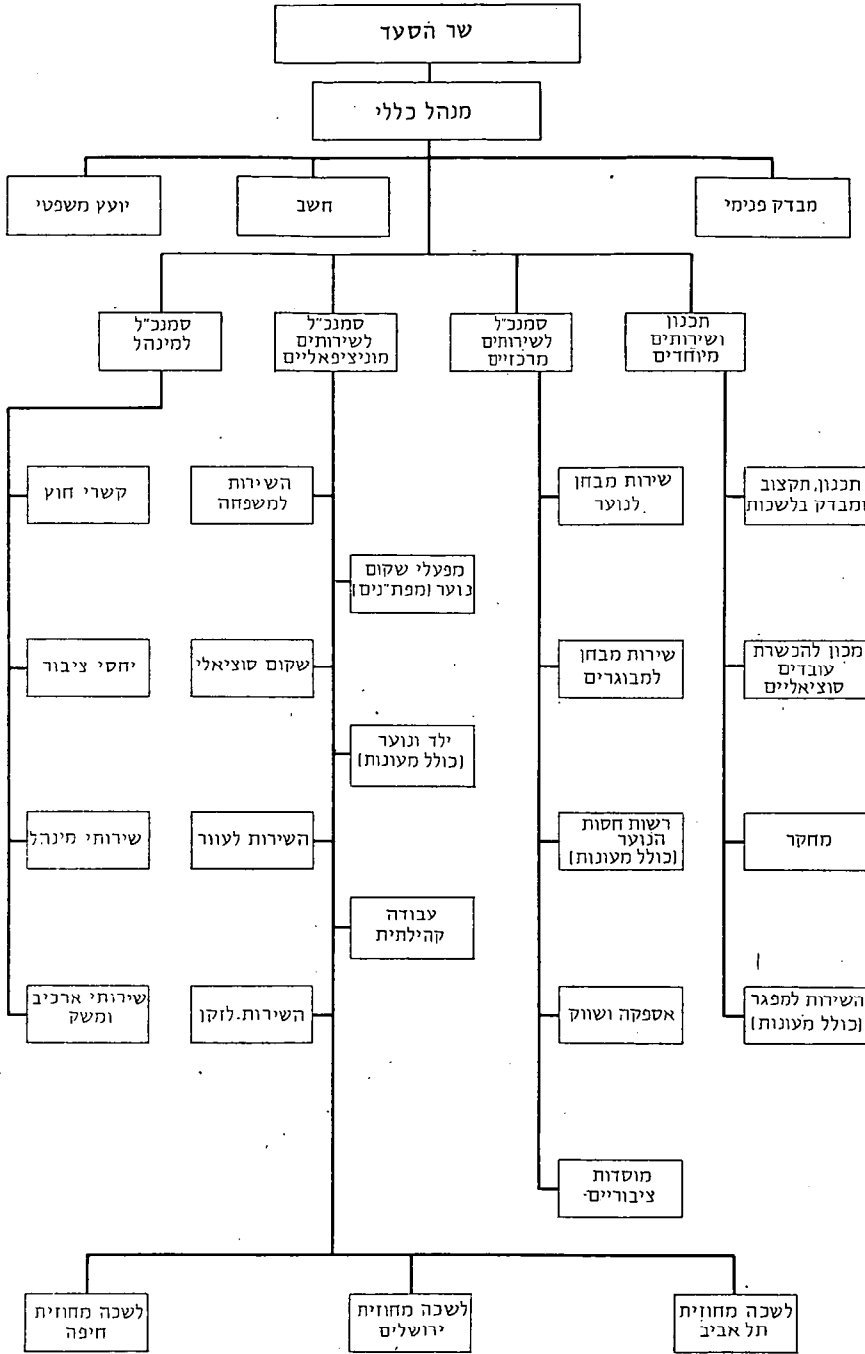
מלבד שני השינויים העקרוניים דלעיל, הוסף על ארבעת האגפים שבמשרד, אגף לתכנון ולהכשרת עובדים סוציאליים, לאחר שפונקציות אלו הופרדו מהאגף לשירותים המיוחדים. בעמודים הבאים תרשימים המשקפים את המבנה האירגוני לפני השינוי ואחריו.

### האגפים האופרטיביים

1. שירותיו של האגף למשפחה ולקהילה מכוונים למרחב המוניציפאלי, דהיינו, לפעילות שהמוקד שלה הוא לשכת הסעד המקומית. האגף פועל באמצעות לשכות מחוזיות של המשרד; למנהל האגף כפופים חמישה ראשי שירותים, ומבנהו זה מאפשר לו לחלוש על הפעולות שבאחריותו, ולפקח על סדירותה ועל התיאום בין הגופים השונים העוסקים בה.

המצב שונה באגף לילד, נוער, מעונות ומבחן, וזאת בעיקר בשל ההטרונגניות של היחידות המרכיבות אותו: מצד אחד עוסק האגף בטיפול בעבריינות ומצד שני מקיים שירותים לילד ולנוער שאינו עברייני. האגף מנהל במישרין עשרות מעונות לסוגיהם — לעבריינים, למפגרים, לחרשים-אלמים שהם פנימיות, ומפתחים שהם מעונות פתוחים, וכד בבד עם זאת עוסק בטיפול קהילתי פתוח בילד ובנוער, כגון שירות המבחן לנוער. בתוך כך יש להבחין בין פעילות מרחבית, המבוצעת באמצעות לשכת סעד מקומית, כמו הטיפול בילד או במפגר בחיק משפחה, לבין טיפול, הניתן במישרין על-ידי השירות הממשלתי, כמו שירותי המבחן והחסות העוקבת. שירות המבחן למבוגרים הוא יוצא דופן מבחינת הגיל, שכן בתי המשפט רשאים להפנות לשירות זה עבריינים ללא הגבלת גיל, — הגיל השכיח הוא 16—21 — שלא כשאר השירותים של האגף, המטפלים בנוער בגילים נמוכים יותר. הטרונגניות זו נותנת אותותיה גם ביחסים שבין המרכז לבין המחוז במכלול הטיפול בילד ובנוער.

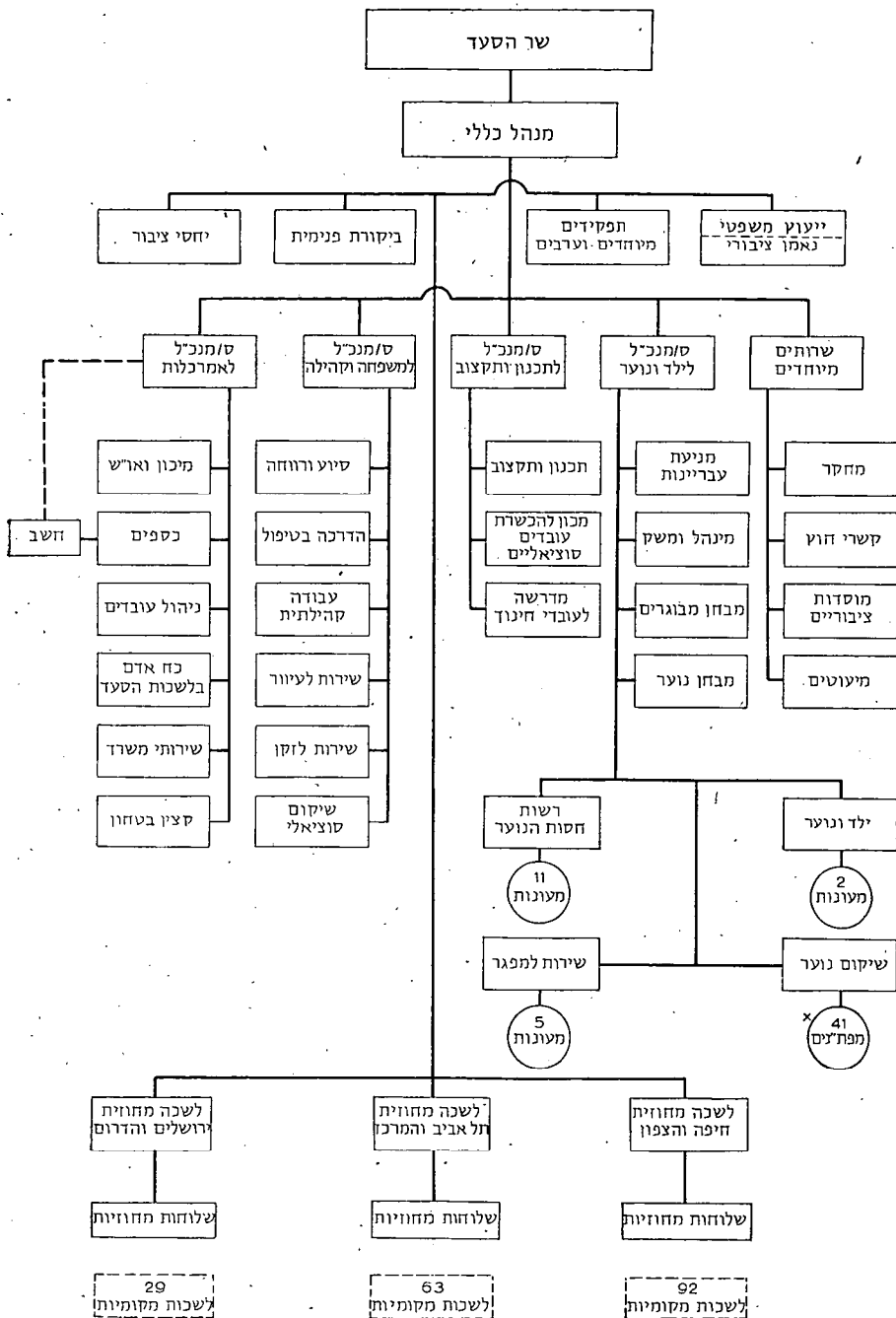
ארגון משרד הסעד לפני השינוי



170 לשכות מקומיות

דו"ח שנתי 22 של מבקר המדינה

המבנה הארגוני של משרד הסעד בשנת 1971



x מהם 16 מפתחים ממשלתיים ו-25 מפתחים מוניציפאליים ואחרים שהמשרד משותף בניהולם

ד"ח שנתי 22 של מבקר המדינה

גם טווח הפיקוח באגף זה רחב, שכן למנהל האגף כפופים שמונה ראשי יחידות, ומאחר שחלק מפעולות האגף אינן מבוזרות, מקשה דבר זה על השליטה בתחומי הפעילות של שירותיו. טווח הפיקוח מושפע גם ממספר משרות התקן שבאגף, הגדול פי כמה מזה שבאגף למשפחה וקהילה ומשאר שלושת האגפים ויחידות העור גם יחד, כמשתקף בטבלה הבאה.

המשרות במשרד הסעד בשנת 1970/71

ס"ה	בשאר האגפים וביחידות העור	באגף לילד, נוער מעונות ומבחן	באגף למשפחה וקהילה	
248	171	55	22	במשרד הראשי
412	95	239	78	במחוזות
650	266	294	100	
900	—	900	—	במעונות(1)
1560	266	1194	100	ס"ה
100%	17%	77%	6%	אחוז מכלל המשרות במשרד

(1) כולל 72 משרות במפ"תנים הממשלתיים אולם אינו כולל 114 משרות במפ"תנים מוניציפאליים, שהאגף משתתף בניהולם.

2. עיקר עבודת הסעד נעשית כאמור באמצעות 184 הלשכות המקומיות, שבהן הועסקו ב-1971/72 כ-1350 עובדים. רובם המכריע של הנהגים משירותי הסעד — כולל אלה, שבטיפול בהם פעיל ישירות משרד הסעד על כמה משירותיו (טעוני שיקום, ילדים נערים ומפגרים במעונות) — נזקקים ללשכה המקומית, ומלבד העבריינים שבטיפול שירותי המבחן ורשות חסות הנוער, הרי כל סוגי הנזקקים — לפי הערכה כ-90% — מקבלים את הטיפול בלשכה. רבות מהמשפחות, שבניהן קיבלו צו מבחן או צו מעון על ידי בתי המשפט ועקב כך הופנו במישרין לשירותי המבחן או לרשות חסות הנוער, נמנות אף הן על לקוחות הלשכה. אי לכך לשכת הסעד המקומית היא המוקד של עבודת הסעד הממלכתית. עם זאת, מבין השירותים, שהאזרח מקבלם במקום מגוריו באמצעות הרשות המקומית, גדולה יותר מעורבות השלטון המרכזי בתחום שירותי הסעד, מאשר בשירותים האחרים, כגון תברואה, מים ומאור, תכנון ובניין ערים.

בשנים קודמות קיים המשרד יחידה מיוחדת לארגון ופיקוח על לשכות. לאחר מכן בוטלה יחידה זו, ופעולותיה נכללו באגף לשירותים מוניציפאליים. שינוי הארגון של המשרד, שנעשה ב-1964, הותיר את נושא לשכת הסעד המקומית בעיקר בידי האגף למשפחה וקהילה. במחצית השניה של שנת 1970 יזם האגף למשפחה וקהילה חלוקת השירות למשפחה לשני שירותים עצמאיים: האחד לסיוע לרווחה, שעיקרו הסדרת ספוק הצרכים החומריים של הנזקקים, והאחר להעמקת שיטות הטיפול הסוציאלי האינטנסיבי באותו חלק מאוכלוסיית הנזקקים, שהוגדרו כטעונים טיפול כזה, בלא שהטיפול בהם ילווה בהכרח בתמיכה כספית.

- התפתחות זו יש בה משום הרפייה בפעילות של "שירותי מרחב" (Field Service) שמשמעותה ארגון של לשכות הסעד בכללותן ופיקוח מתואם עליהן מצד כל השירותים הן בדרג המטה שבמשרד הראשי והן בדרגים המחוזיים.

חולשת שירותי המרחב מתבטאת לא רק בהעדר תיאום מספיק בין השירותים של שני האגפים האופרטיביים בתחום פעולתה של הלשכה המקומית, אלא אף בפעילות בלתי משולבת של שירותי האגף לילד ונוער עצמו. למשל, אחת מיחידות האגף הוא השירות לשיקום נוער, שפעילותו מוגבלת לקיום מפעלי תעסוקה לנוער בלבד — מעונות פתוחים להקניית הרגלי עבודה וחברה לנוער שוליים, המופנה ברובו על ידי לשכת הסעד המקומית. ואולם, הנושא שיקום נוער שוליים חורג מעבר לקיום כיתות מפת"ן; לדוגמא: בעיר בני ברק על 73 אלף תושביה מקויימת כיתת מפת"ן של 12 חניכים בלבד; מצב דומה קיים ביישובים גדולים אחרים. לא כל נוער שוליים בגילים 13—18 מתאים למסגרת מפת"ן, ולא עוד אלא שברוב המקומות עולה מספרם של המועמדים למפת"ן על כושר קליטתו. השירות לשיקום נוער אינו מטפל בנערים בעיתיים הטעונים שיקום, בין אם הם כלל לא הופנו למפת"ן, ובין אם לא נתקבלו מחוסר מקום. באין כתובת אחידה במשרד לטיפול בנושא של שיקום נוער, עוסקות בכך, לעתים מיוזמתן הן, יחידות מרכזיות של המשרד, ביניהן יחידת החסות העוקבת ושירות המבחן לנוער. בשיקום נערים בעיתיים עוסק גם העובד לטיפול סוציאלי במשפחה שבלשכות הסעד המקומיות באמצעות השירות לשיקום סוציאלי שבאגף למשפחה וקהילה. מבין 40 צעירות, שסודרו ב 1971 על ידי 30 לשכות סעד במפעל שליד בית ליגת נשים בנתניה, 24 היו בגילים 15—17. מכאן, שכינון אגף מיוחד לילד ונוער לא הביא עמו היערכות סדירה לטיפול בשיקום נוער; האגף אף נזקק לשירותיו של האגף האופרטיבי השני. החלוקה בין האגפים, המבוססת על הטיפול בלקוח על ידי האגפים האופרטיביים, אינה נשמרת גם לגבי ילדים חרשים אלמים ועוורים: האגף לילד ולנוער מטפל בהם במסגרת מעונות סגורים, ואילו במסגרת הקהילתית הפתוחה, הטיפול בהם נעשה בידי שירותי האגף למשפחה וקהילה.

— העדר שירותי מרחב היה אחד הגורמים לאי הצלחתם של פרויקטים להנהגת דפוסי עבודה בלשכות. בפרוייקט הראשון, שנמסר ליועץ פרטי, הוחל בשנת 1966/67, והיו שותפים לעיבודו ראשי אגפים ועובדים בכירים רבים במשך כשנתיים. על פי החלטתה של הנהלת המשרד היה צריך לערוך ניסוי הפרוייקט בשש לשכות מקומיות, אולם לאחר נסוי בלשכה אחת החליט המשרד, שהפרוייקט מורכב מדי ואין אפשרות ליישמו ולמעשה המאמץ, שהושקע בו, לא נשא פרי. פרויקט שני, שהוחל בו בשנת 1969, טרם גובש; אין במשרד תפיסה כוללת לגבי תיאום שירותיו במרחב לשכות הסעד.

כצעד ראשון לשיפור המצב המליץ משרד מבקר המדינה לשקול אפשרות של שינוי ארגוני באגף לילד, נוער, מעונות ומבחן, על ידי חלוקת האגף לשתי יחידות משנה, שהאחת תתרכז בשירותים הממשלתיים הישירים — שחלק ניכר מהם חופף את הטיפול בנוער עבריין — ואילו השנייה תעסוק בכל אותן הפונקציות המעוגנות בפעילות לשכת הסעד. היתרון בכך הוא שחרור מנהל האגף מהצורך לטפל במישרין בבעיות המרחב המוניציפאלי. אותה יחידת משנה, שתפתח שירותי מרחב, תפעל תוך שיתוף פעולה הדוק עם האגף למשפחה וקהילה, ושיתוף זה יצור, במרוצת הזמן, גרעין למינהל שירותי המרחב.

#### יחידות ייעוץ, אגפי סיוע ומינהל

מלבד יחידות המטה הכפופות במישרין למנהל הכללי — היועץ המשפטי והנאמן הציבורי; הממונה על תפקידים מיוחדים ויועץ לענייני ערבים; יחידת הביקורת הפנימית; והיחידה ליחסי ציבור — פועלים בתחומי מינהל הכספים בסיוע שלושה אגפים: אגף האמרכלות; האגף לתכנון תקצוב, והכשרה; והאגף לשירותים מיוחדים. אגף האמרכלות מבצע

נוסף על התפקידים המקובלים בשאר המשרדים, שתי פונקציות נוספות: מיכון תשלומי סעד; ומינהל כח-אדם בלשכות הסעד.

- טווח הפיקוח של האגף לתכנון, תקצוב והכשרה הוא הקטן בכל אגפי המשרד, אף כי גם אגף זה הטרוגני לפי הרכבו, באשר אין קשר ענייני בין נושאי תיקצוב לבין אלה של המכוון להכשרת עובדים סוציאליים והמדרשה לעובדי חינוך במעונות (בעניין זה ראה גם להלן, בדו"ח זה). לעומת זאת, קיים קשר מהותי בין תכנון ומחקר, שכן זה האחרון נועד לבחון, לבסס ולכוון מחדש את פעילות התכנון. אף על פי כן היחידה למחקר היא כיום באגף אחר, האגף לשירותים מיוחדים.

באגף לשירותים מיוחדים פועלות היחידות למחקר; לקשרי חוץ; למסודות ציבור; ולמיעוטים. הביקורת הציעה למשרד לשקול את אפשרות ביטולו של אגף זה, חלוקת הפונקציות שלו בין יתר האגפים, ושילובן בתפקידיהם של אגפים אלה. על ידי כך ייחסך כח-אדם, ישופר התיאום ויאוחדו הפונקציות של מחקר ותכנון. הטיפול במיעוטים יהווה חלק בלתי נפרד מפעולותיהם של האגפים האופרטיביים.

### איוש משרות של מנהלי שירותים

בשנת 1968/69 יזם המשרד תחלופה (רוטאציה) של מספר עובדים בכירים. התחלופה הופעלה לגבי שבעה ראשי שירותים בשנת 1969, כמפורט להלן.

- התחלופה עוררה התנגדות בין העובדים הבכירים ונגרמו תקלות בהפעלתה:

(א) מנהל א' נשלח על ידי המשרד להשתלמות ממושכת בחו"ל בנושאי שירותו. בשונו מינתה אותו הנהלת המשרד לניהול שירות אחר. האיש הביע התנגדות, ולאחר שניהל את השירות במשך כשנה וחצי, פרש מהמשרד. כתוצאה מכך נשארה המשרה פנוייה במשך תשעה חודשים.

(ב) מנהל ב' הועבר, תוך התנגדותו, לשירות מקצועי מיוחד אחר. הוא הכריז על סכסוך עבודה בטענה, כי מטעמים אישיים ומקצועיים העברתו אינה רצויה.

(ג) הצורך למלא את המשרה, שהתפנתה על ידי מנהל ב', הביא לכך שמנהל שירות ג' הועבר מתפקידו והדבר חייב מילוי המשרה שפונתה על ידו. לשם כך הועבר לתפקיד זה מנהל שירות ד'. הלה שימש במשרתו זו זמן קצר בלבד, והמשרה נשארה פנוייה במשך כחצי שנה.

בתפקידו של מנהל ד' התחלפו בתקופה 1967—1971, שבעה נושאי משרה, מהם שלושה במשרה חלקית, מאחר ששימשו בריזומנית, גם מנהלי שירותים אחרים.

(ד) מנהל שירות ה' עד 1969 הועבר מתפקידו והכריז בשל כך על סכסוך עבודה. הוא פרש לגימלה מוקדמת ובשיעור מוגדל.

(ה) במקומו של מנהל שירות ה' מונה מנהל יחידה, שלא היה כשיר לעבודה סוציאלית. אמנם הוא בעל תואר בוגר במקצוע אקדמי הקרוב לעבודה זו, אולם לא עבר הסבה מקצועית כנדרש מעובדים סוציאליים אחרים (ראה בעניין זה פרק על הכשרת עובדים סוציאליים, להלן בדו"ח זה).

(ו) במקומו של מנהל יחידה ו' הועבר מתפקידו מנהל יחידה ז'. עם העברתו של הלה ויתר המשרד על משרה חיונית זו בתקן עובדי המשרד.

## תיאום בין-משרדי בתחומי חינוך

משרד הסעד משתתף בוועדות בין-משרדיות שונות. הוועדות הבין-משרדיות, שבהן מיוצג המשרד דרך קבע הן בשיתוף עם כל אחד מהמשרדים: עבודה, בריאות, פנים ומשטרה; וכן ועדה מתמדת בשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי.

- ישנם תחומי פעולה המשותפים, מבחינה מהותית, למשרד הסעד ומשרד החינוך והתרבות. אחד גיסא מופעלת עבודה סוציאלית בצמידות לבתי הספר, כגון הקצבות לתלמידים נזקקים ועבודה מונעת. מאידך, ישנם יסודות מובהקים של חינוך גם בפעולותיו של משרד הסעד, כגון כיתות לימוד במעונות לעבריינים ובמפת"נים. אף על פי כן לא יזם משרד הסעד הנהגת קשר מתמיד עם משרד החינוך, כדי לתאם את פעולות החינוך הנעשות באמצעותו, ועל ידי כך ליהנות מהידע המקצועי שבמשרד החינוך; העדר התיאום מורגש במיוחד בקביעת תוכניות הלימודים במוסדותיו השונים של משרד הסעד.

לדעת הביקורת, נקודות המגע הרבות בנושאים, שעליהם מופקדים שני המשרדים, דורשות יצירת כלי-קשר קבוע ביניהם, דוגמת זה, שמשרד הסעד מקיים עם משרדי ממשלה אחרים.

### הנחיות המשרד וניהובן

#### נהלי הארגון ונהלי עבודה

1. עם כינון המבנה הנוכחי של המשרד במאי 1964, הוחל בעריכת קובץ נהלי הארגון. מטרתו של הקובץ הייתה להגדיר את ייעוד המשרד ומשימותיו. הקובץ אמור היה לתאר את המבנה הארגוני של המשרד על יחידותיו, במרכז ובמחוזות; לקבוע אחריות וכפופות של כל אחת מהיחידות והעובדים בהן; להגדיר דרכי התיאום והתקשורת, לשמש בסיס לארגון הפורמלי ונקודת-מוצא לנהלי עבודה מפורטים, שיקובצו בקובץ נפרד, קובץ נהלי עבודה.

- מבין 30 היחידות שפעלו במסגרת האגפים השונים במשרד הסעד, נערכו נהלי ארגון לתשע בלבד; מדור מיוחד הוקצה בקובץ ללשכות המחוזיות של המשרד, אך לגביהן לא נערכו נהלי ארגון כלל ועל כן חסרה הגדרת מהותה הארגונית של הלשכה המחוזית; לא נקבע הקשר שלה עם המשרד הראשי ולא תוארו דרכי השילוב והתיאום בין היחידות הפועלות במסגרתה.

לדעת הביקורת, באין נהלי ארגון נעדר אחד היסודות החשובים להבהרת תחומי אחריות, שבלעדיהם הבסיס לפעילות סדירה איננו שלם, במיוחד בתהליך של שינוי ארגוני.

2. בד בבד עם התחלת עריכתו של קובץ הארגון, הוחל בפרסום קובץ נהלי עבודה. בפתח הקובץ הוטעם, כי הוא נועד לשמש מדריך לביצוע משימות המשרד ולהבטיח שיטות אחידות ויעילות; הוראות הקובץ יציגו לעובדים בדרגים השונים תיאורים מפורטים של תהליכי העבודה. מירכוז העריכה של נהלי העבודה, באישור המנהל הכללי, נועד להפסיק את ניתוב ההנחיות בדרך של חוזרים לעת-מצוא על ידי עובדים שונים, כפי שהיה נהוג עד 1964.

- הנהלים האמורים נערכו בדרך של מבצע חד-פעמי במאי 1964. בדצמבר אותה שנה פורסם עוד נוהל עבודה בעקבות כינון הנהלה מצומצמת של המשרד, ובמארס 1965 נוהל נוסף, הכרוך בעבודתה של ועדה פנימית ("ועדה לשינוי ארגון") שהוקמה להשלמת קבצי הארגון ונהלי העבודה. ועדה זו התכנסה בשנים 1965—1966 חנה בהגדרת סמכויותיהן של היחידות השונות, אולם משלא הגיעה למסקנות התפורה. באותה עת ניגש



המשרד להכנת תכנית להסדרת ארגון הפנימי ודפוסי עבודתן של לשכות הסעד המקומיות. המשרד התקשה לעצב את יחידותיו הוא לפני שהשלים את ארגון הלשכות המקומיות והסדיר את קשריהן עם יחידות אלה. דבר זה היווה מכשול בהמשך עריכתם של נהלי האירגון.

3. כיוון שהמשרד לא התמיד בהיערכותו הארגונית נוצר מצב, שבו ביחידות המעטות, שלגביהן נערכו נהלי אירגון, לא תוארו רוב תהליכי הפעילות בנהלי עבודה, ואילו נהלי העבודה המעטים, שנערכו בשנים 1964—1970, התייחסו ברובם ליחידות, שהיו חסרות נהלי אירגון; העדרם של אלה מנע פעילות תקינה, לפי התהליכים המותווים. אחת הסיבות לחוסר פעילות בתחום זה נעוצה בכוח האדם; שהועסק ביחידת האו"ש. היחידה מנתה שלושה עד ארבעה עובדים בלבד, ומאוגוסט 1968 ועד אפריל 1971 התחלפו בה לסרוגין 12 איש, לרבות מנהל היחידה, שפרש באפריל 1971. ארבעת העובדים, שהועסקו בשנת 1971 ביחידת או"ש, היו חדשים יחסית, והתחילו בעבודתם בסוף 1970. נוסף על כך לא גילו יחידות המשרד נכונות לשתף פעולה עם יחידת האו"ש, ואילו היחידה עצמה פעלה בלא שקבעה לעצמה סולם עדיפויות והסתפקה במתן סיוע לאותן יחידות, שהיו מוכנות לשתף פעולה עמה.

#### תקנון למעונות המשרד (תל"ם)

קובץ נפרד הוכן בשנת 1963 לנהלי העבודה במעונות. החוקת המעונות וארגון סדרי חיים בהם דורשים פעילות בשלושה מישורים: טיפולי-חינוכי; ניהול כח-אדם וסדרי מינהל; ומישור כספי-תקציבי, כולל נהול משק הטובין.

המשרד מקיים מעונות סגורים במסגרת ארבעה שירותים: רשות חסות הנוער; השירות לילד ולנוער, השירות למפגרים וכן המפת"נים בשירות לשיקום נוער. על הצד המשקי והמינהלי של המעונות ממונה היחידה למינהל ומשק, שהיא יחידת מטה ליד מנהל האגף לילד ולנוער.

— כאשר המשרד ניגש לעריכת הקבצים של נהלי הארגון ונהלי העבודה ב-1964, הופסקה קביצת נהלי המעונות בתל"ם. קובץ נהלי העבודה אינו מכיל הנחיות הנוגעות למעונות המשרד. לעומת זאת, פרסם מנהל היחידה למינהל ומשק במעונות סדרת נהלים במסגרת של חוזרים, דבר שחורג מהחלטות הנהלת המשרד לקבץ את כל הנהלים כך, שיובאו לידיעת כל עובדי המשרד.

#### תקנון לענייני סעד - תע"ס

באפריל 1962 נערכו והופצו "הוראות והודעות" לשכות הסעד בעוקדן בשם תקנון לענייני סעד-תע"ס. בדברי הקדמתו לקובץ הטעים המנהל הכללי, כי הקובץ בא במקום החוזרים ללשכות הסעד ולמחלקות לעבודה סוציאלית, שליד הרשויות המקומיות, וכי העוקדן וחלוקתו הפנימית הם זמניים עד לגיבוש צורתם הסופית. קובץ זה אמור היה לשמש בסיס לעבודתן של 184 לשכות הסעד.

באוקטובר 1963 פורסמו ברשומות "תקנות ארגון לשכות סעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד) תשכ"ד—1963". בתקנה 4(א) נאמר: "אלה תפקידי מנהל: (1) מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד להם על פי דין ובהתאם להוראות נהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הסעד;"; תקנה 4(ב) קובעת: "בביצוע תפקידי המנהל יהיה כפוף לפיקוחם המקצועי של מפקחים, שמונו על ידי השר".

מן ההוראות האמורות עולה ברורות החשיבות, הנודעת לתע"ס לביצוע העבודה השוטפת ע"י עובדי הלשכות הסוציאליות ולהגדרת מגעיהן עם עובדי המשרד.

- חרף הנאמר בהקדמה לתע"ס, כי חלוקתו הפנימית וצורתו של הקובץ הם זמניים, לא שופרה מתכונתו במשך השנים; אין מפתח ענינים לחוזרים הרבים והמוחלפים מדי פעם תוך ביטול קודמיהם; אין דפי רישום לסימון התוספות והביטולים בשערי המדורים שבתע"ס. במצב זה קשה לוודא שלמות הקובץ, שקשה להתמצא בו, ואין הוא כלי שמיש ונוח.

- כל מנהל אגף מציע נוסח הוראתו לתע"ס לאישור המנכ"ל. אף על פי כן מתפרסמות בתע"ס — במסגרת המדור של אותו האגף — הוראות בנושאים מקבילים שנוסחם אינו עקיב לגבי פרטים חשובים. הביקורת הפנתה את תשומת לב המשרד לכך, שדרושה הקפדה על העקיבות בניסוח ובניתוב כל סדרת ההנחיות, היינו לנהלים ולתע"ס גם יחד, מאחר שהעובדים הסוציאליים שבלשכות המקומיות, במגעיהם עם שירותי משרד הסעד, זקוקים למידע על שירותים אלה. ברוב הוראות הנוהל של המשרד צויין "לידיעת הלשכה", אך הנהלים אינם מובאים לידיעת הלשכות. מאידך גיסא קורה שמתפרסמות במסגרת התע"ס הוראות, שעיקר מקומן בנהלים הפנימיים של המשרד. לדוגמא: אחת ההוראות משנת 1966 בעניין הוצאת ילד מביתו לשם סידורו במעון, אשר דורשת פעולה בעיקר מצד מפקחים של הלשכות המחוזיות של המשרד, פורסמה בתע"ס בלבד, ולא בהוראות הנהול — המופנות לעובדי המשרד. בדומה לכך קיימת הוראה בתע"ס בדבר שעות קבלת הורים במעונות מפגרים, בלא שהוראות אלו ימצאו בקובץ נהלי העבודה של המשרד.

- המשרד לא ניסח בתע"ס הנחיות בשאלות יסוד של עקרונות העבודה, הדורשות ניסוח ברור, כדי לבסס עליהן את הפעילות השוטפת והפיקוח עליה. דבר זה מתייחס בעיקר לשיטות בקביעת זכאותם של הפונים ללשכה, ובין השאר למידת הנחיצות בעריכת בקורי בית (ראה גם דו"ח שנתי 21 עמ' 235). אחת מהוראות התע"ס אוסרת על גורמי חוץ לעיין במסמכי הלשכה הנוגעים לנוקמים, אולם לא פורש באותה הוראה כיצד על הלשכה לנהוג בענין זה לגבי עובדי הרשות המקומית. בעייה זו קיימת גם לגבי הקשר, שבין הלשכה המקומית לבין שירותי המבחן הפועלים בתחומה. על פי החוק חסויים תיקי שירות המבחן בפני גורם שמחוץ לעובדי השירות, והוא רשאי לעיין בו רק באישור קצין המבחן המחוזי או לצורך ביצוע חיקוק. מאחר שאין בנהלי המשרד הנחיות לקציני המבחן המחוזיים, כיצד עליהם להפעיל סמכותם להסרת חסויים של תיקים, נוהג השירות לאסור עיון במסמכים אלה: בדיקה בשירות המבחן לנוער במחוז תל אביב העלתה שבכל המקרים שבהם תמך שירות המבחן במשפחות הנערים שבטיפולו, לא הגיע מידע על כך לעובדי הלשכה, אף לא למנהלה. מצב דומה קיים במחוזות האחרים. אחת הסיבות לאי מסירה מידע ללשכה בדבר תמיכת השירות במשפחת הנתון למבחן היא חשש של השירות שהרשות המקומית תגרע מתמיכתה באותה משפחה, בשיעור שבו תומך בה השירות. לדעת הביקורת דרוש, שבנהלי המשרד ייקבעו קווים מנחים לשירותי המבחן כיצד עליהם לנהוג כדי להבטיח סודיות, ויחד עם זאת ישתפו פעולה עם השירותים הסוציאליים המקבילים המטפלים על פי דין בנתון להשגחתם ובמשפחתו; דרושה גם הנחייה בתע"ס, כיצד על הלשכה המקומית לנהוג במקרים כאלה.

- התע"ס מכיל, לצד הנחיות מינהליות, גם הוראות בדבר דרכי הטיפול בנוקמים ומבחנים לזכאות לסעד. עניינים אלה מסורים לפי סעיפים 1 ו-13 לחוק שירותי הסעד, תשי"ה—1958 — אשר הסעד, שהוסמך באותם סעיפים להתקין הוראות בתקנות. לדעת הביקורת יש להוציא מן התע"ס את ההוראות בעלות אופי חקיקתי ולכלול אותן בתקנות, שיפורסמו

ברשומות; בדרך זו תתווה לפני עובדי הלשכות המסגרת של עבודתם וגם תובא לידיעת הציבור מסגרת זכויותיהם החוקיות של הנוקמים. לפיכך יישארו בתע"ס ההוראות המינהליות בלבד, שהן צריכות פרסום רק בין עובדי ציבור הנוגעים בדבר.

## קבלת החלטות בדרג ההנהלה

### הנהלה מצומצמת

זה שנים מכנס המנכ"ל דרך קבע את עוזריו הבכירים — סמנכ"לים, מנהלי אגפים ויועצי מטה — לדיון בנושאים מרכזיים המעסיקים את המשרד. פורום זה מכונה במשרד הנהלה מצומצמת. עוד במאי 1964 נקבע בנוהל הארגון, כי תפקידי ההנהלה המצומצמת הם: קביעת מדיניות המשרד; קביעת סדר העדיפות בביצוע פעולות המשרד; גיבוש עמדת המשרד לגבי בעיות בין-משרדיות ובעיות אחרות; ותיאום פעולות בין אגפי המשרד.

הביקורת סקרה את הפרוטוקולים מהישיבות שקויימו בתקופה ינואר 1969 — אוגוסט 1970; בתקופה זו נערכו 29 ישיבות, שבהן נדונו 107 עניינים, ביניהם 25 בדיונים חוזרים.

— ניתוח הנושאים, שנדונו בהנהלה המצומצמת העלה, כי היא דגה בחלק ניכר מזמנה, בנושאים, שהם ספציפיים לשירות זה או אחר, אולם לא היה להם עניין להנהלה כולה. מתוך כך היא לא מיצתה נושאים מרכזיים ועקרוניים, כגון שאלת עיצובו של המערך הארגוני במשרד הראשי, בלשכות המחוזיות ובלשכות המקומיות; דרכי איסוף ועיבוד נתונים מהמרחב המקומי לשם הכוונת התכנון; קידום שיקומם של נתמכי סעד; הידוק הקשרים עם משרדי ממשלה ומוסדות, שבהם תלויה האפקטיביות של עבודות הסעד. לא נדונה גם שיטה לתמיכה כספית ומתן הטבות למוסדות וארגוני סעד וולונטריים.

— לא הגיעו לעיון ולדיון ההנהלה תכניות פעולותיהם של האגפים, כדי ליצור תיאום בינם לבין עצמם. בהעדר דיון סדיר בתוכניות האגפים קורה, שאגף אחד מעסיק את ההנהלה המצומצמת בישיבות רבות בבעיותיו הספציפיות; כשליש ממספר הנושאים, שנדונו בהנהלה המצומצמת במשך 20 החודשים הנ"ל, נגעו לאגף לילד ונוער, ורובם נסבו על ענייני ניהול מעונות המשרד עד כדי דיון בנושאים שוליים. לעומת זאת מספר מועט של דיונים נסב על ענייני האגף האמור הנעשים במישור הקהילתי, דהיינו באמצעות לשכת הסעד המקומית, שלגביהם התיאום הוא חיוני בראש וראשונה עם האגף למשפחה וקהילה וכן עם אגף המינהל ועם אגפים אחרים.

לפי הנוהל יש לנהל פרוטוקולים מישיבות ההנהלה.

— ברבים מן הסיכומים לא נקבע בפרוטוקולים מי אחראי לביצוע החלטה זו או אחרת, ומתי וכיצד יש לדווח על הביצוע; דבר זה דרוש במיוחד במקרים, שבהם העניין נוגע ליותר מנושא-משרה אחד. בדיקה חוזרת בספטמבר 1971 העלתה, כי מבין 18 ישיבות של ההנהלה המצומצמת, שנתקיימו בתקופה פברואר-ספטמבר 1971, נערכו פרוטוקולים על ארבע בלבד.

— ברוב הנושאים, שנדונו בתקופה הנסקרת ושבהם נתקבלה החלטה, לא דווח על מידת ביצועה. לדוגמא: בישיבה מיוני 1969, בנושא הכשרת עובדים סוציאליים ערביים, הוחלט: הפעלת הקורס לעובדים סוציאליים ערביים תהיה חלק מתוכנית המכון בשנת 1970/71, ויאותרו מדריך ומרכז לקורס; בישיבה מספטמבר 1969 בנושא דו"ח או"ש על תחנת איבחון למפגר, הוחלט לבצע את מסקנות הדו"ח לאחר דיון; בישיבה מנובמבר 1969 בנושא גביית השתתפות הורים באחזקת ילדים במוסדות הוחלט, שתוצע להנהלה תכנית אופרטיבית שתחייב את עובדי הרשויות המקומיות והמחוז לפעול לפי הוראות

התע"ס. אין דו"חות בדבר ביצוע ההחלטות האמורות; הביקורת העלתה שאמנם לא בוצעו החלטות אלה.

- רק במספר מועט של מקרים הגיעו הנושאים הנדונים בהנהלה המצומצמת לידי הכרעה; משום כך החליטה ההנהלה ביוני 1970 לדון ברציפות במשך ארבעה ימים בנושאים, שהיו טעונים הכרעה. נדונו שבעה נושאים: סדרי העדיפות במשימות המשרד; בדיקת שינוי הארגון במשרד הראשי ובלשכות המחוזיות; ביצוע הרוטציה בין נושאי משרות; מקומה של העבודה הקהילתית בתוך הלשכה או מחוצה לה; מבנה הלשכה המקומית והגדרת תפקידיה לאור השינויים במדיניות התמיכות; סיווג הרשויות המקומיות לצורך השתתפות המשרד בהוצאות הסעד שלהן; נהלים בקרנות ובתאגידי המשרד. גם דיונים אלה לא הסתיימו בהכרעות.

#### הנהלה מורחבת

על פי הנוהל מתכנסת, במקביל להנהלה המצומצמת, הנהלה מורחבת, שבה משתתפים גם מנהלי הלשכות המחוזיות של המשרד.

- ישיבותיה של ההנהלה המורחבת לא נערכו בסדירות. בתקופת מאי 1968 - ספטמבר 1969 היא לא התכנסה כלל, ומאז ועד יולי 1971 התכנסה שמונה פעמים בלבד. דבר זה פוגם בעקרון ביזור הסמכויות, שכן אי שיתופם של מנהלי הלשכות המחוזיות בהבחרת המדיניות, שמוטל עליהם לבצעה, מקשה עליהם את ניהול היחידות המקצועיות הפועלות במסגרת הלשכה המחוזית, ומגביר את תלותן של יחידות אלה בשירותים שבמשרד הראשי.

#### ועדות כאמצעי לקבלת החלטות

אחת הדרכים לקבלת החלטות היא להטיל את תפקיד הבירורים המוקדמים על ועדות, ולהסתייע במסקנותיהן.

- השימוש בוועדות משרד הסעד הוא מופרז ועם זאת אינו נעשה באורח שיטתי. בשל כך נגרמות השהיות בקידום משימות המשרד, ומעמיס עיסוקים יתרים על עובדים בכירים.

(א) ב-29 התכנסויות ההנהלה המצומצמת, שהוזכרו לעיל הוטלו, בעקבות הדיונים, תפקידי בירור על 16 ועדות; רק במקרה אחד נקבע מועד לסיום פעולתה של ועדה ולדרכי דיווחה על פעילותה ומסקנותיה, בשמונה מקרים לא פורטו בפרוטוקולים שמות חברי הוועדה או רכזיה. רק שתי ועדות דיווחו על סיכום פעולתן.

(ב) בספטמבר 1969 פרסמה ועדת הייעול הבין-משרדית דו"ח על ועדות הפועלות במשרדי הממשלה. מן הנתונים שבדו"ח עולה, שמשרד הסעד עומד בראש מבחינת מספר ועדותיו, כפי שמשקף בטבלה בעמוד הבא.

מהטבלה עולה, ששליש מהוועדות הן ועדות בין-משרדיות, שהמשרד מיוצג בהן על-ידי עובד אחד או יותר. שיעור ייצוגו של המשרד בוועדות כאלה גדול פי-שלושה מזה של משרדים אחרים, כיוון שרבות מפעולות משרד הסעד גובלות עם פעולותיהם של גופים אחרים במדינה, ממלכתיים וציבוריים, או חופפות אותן, במידה יותר גדולה מזו, שבה חופפות פעולותיהם של משרדים אחרים זו את זו. אולם, גם מכלל ועדות אחרות חלקן של משרד הסעד הוא 70 מבין 255, כלומר יותר מרבע מהמספר הכולל של הוועדות בכל עשרת המשרדים (כולל המוסד לביטוח לאומי).

## ועדות במשרד הסעד לעומת משרדים אחרים (1)

המשרד	ס"ה	ב- %	לעניני כספים ומשק(2)	ב- %	לעניני עובדים (מינויים והשתלמות)	ב- %	לגיבוש מדיניות המשרד	ב- %	ייצוג משותף עם גורמי חוץ	ב- %	למעקב וביקורת	ב- %	לנושאים אחרים(3)	ב- %
הסעד	104	100	20	19	3	3	38	37	34	32	5	5	4	4
אחרים	284	100	87	30	15	41	76	27	29	10	14	5	37	13
ס"ה כללי	388	100	107	28	11	44	114	29	63	16	19	5	41	11
אחוז משרד הסעד מס"ה הכללי	27	20	7	33	10	25	10							

(1) חינוך; חוק; בריאות; בטחון; דואר; שיכון; פיתוח; תיירות; המוסד לביטוח לאומי.

(2) רובן על-פי הוראות התכ"ם.

(3) רובן ועדות חקירה וועדות על-פי חוקים ותקנות.

הדבר בולט במיוחד לגבי ועדות שהוקמו לגיבוש המדיניות הפנים-משרדית. בתחום זה פעלו במשרד 38 מבין 104 ועדות המשרד.

הביקורת הצביעה על הצורך להימנע משימוש יתר בוועדות במהלך הניהול השוטף, דבר שיהיה בו כדי לתרום לקידום המשימות תוך חסכון בזמן של עובדים. לשם כך יש לשכלל את המערך הארגוני ודפוסי העבודה, ולאפשר קבלת החלטות ניהוליות לפי סמכויות, הוגדרו בבירור.

### תכנון ותיקצוב

1. בדצמבר 1966 פרסם המשרד נוהל עבודה בנושא תכנון במטרה להשתית את עבודת היחידות על תכניות עבודה שנתיות מפורטות. כל תכנית צריכה לכלול על פי הנוהל רשימת משימות ופעולות, שפורטה לפי יחידות משנה ונושאי-משרות, תוך ציון האמצעים המשאבים; לוחות זמנים לביצוע; ודרכי תיאום עם יחידות אחרות. את התכנית השנתית יש להרכיב, לפי הנוהל, מתכניות חודשיות והמעקב אחר ביצוען ייעשה בלוחות מעקב חודשיים. על ההנהלה המורחבת של המשרד לקיים דיון שנתי מיוחד במשימותיהן של היחידות, על פי התכניות, שיוגשו לה באמצעות מנהלי האגפים.

- שום יחידה במשרד הראשי ובמחוזות לא מילאה אחר הוראות הנוהל האמור. לדעת הביקורת, אם אמנם נמצא הנוהל בלתי ישים, היה על המשרד לתקנו, כדי לאפשר היערכות בביצוע המשימות לפי הוראות נוהל מציאותיות ומחייבות.

2. חצי שנה לאחר פרסום הנוהל האמור — ביולי 1967 — הוקמה יחידה לתכנון ותיקצוב, כחלפת מטה ליד המנהל הכללי, ושנה לאחר מכן נכללה היחידה באגפו של הסמנכ"ל לתכנון והכשרה (ראה להלן). בכינון יחידה זו שאף המשרד ליחד את התיקצוב כפונקציה של תכנון פעולות שיטתי. קודם לכן עסקה בכך חשבות המשרד. בצוות היחידה נכללו: קצין תקציבים, כלכלן ועובדת סוציאלית, שנערכו להשתית עבודתם על שיטת "תכנון-תיקצוב" (P.P.B.S. — Planning, Programming, Budgeting System).

לפי הדו"ח הראשון, שהיחידה הגישה למנכ"ל בפברואר 1968 על פעולותיה בתקופת ההתארגנות, היה עליה, בין השאר, לסייע למשרד בחיפוש אלטרנטיבות לפעולותיו בתחומים השונים ולהמליץ בפני המנכ"ל על היעילות שבהן.

בסוף שנת 1968/69 הקים המשרד, כאמור, אגף מיוחד לתכנון ותיקצוב. המגמה בהעברת פונקציה זו מדרג יחידת עזר שליד המנכ"ל לדרג של אגף מיוחד היתה לשחרר את המנכ"ל מעומס הטיפול הישיר בבעיות תיקצוב — כולל שינויים, תקציביים במשך השנה — שהן מטבען מורכבות, וכן לתת לענייני תכנון-תיקצוב במסגרת של אגף, שבראשו הועמד סמנכ"ל. בנובמבר 1968 פרסם האגף חוברת על יעדי המשרד. עיקרה של חוברת זו — הצעת תקציב לאותה שנה, המלווה הסברים ונתונים כמותיים ליד הסכומים המוצעים לפעולות השונות. החידוש היה בכך, שהפעולות לא יוחסו לסעיפי התקציב המקובלים לפי יחידות, כי אם לסמלים לפי 20 "יעדים ויעדי משנה", שכן יש אשר יחידה אחת משרתת יותר מיעד אחד (לדוגמא: תמיכות סעד לעוורים). בשנים שלאחר מכן נדרשו היחידות להגיש הצעות התקציב שלהן תוך סימול מספר היעד ויעד המשנה ליד פעולותיהן. שיטת סימול הפעולות לפי יעדים חשובה בעיקר למיון מעין-תמחירי של התקציב, ולניתוח עלותם של שירותי הסעד. תועלתה של השיטה נבחנת על פי הלקחים, שניתוח כזה מעלה לגבי הכוונת הפעולות בעתיד.

— האגף לתכנון ולתיקצוב עוד לא הפעיל את השיטה ולא השתמש בנתונים, שהמציאו לו יחידות המשרד, אף כי הוא דורש אותם מהן זו השנה הרביעית. כינון אגף מיוחד לתכנון ולתיקצוב לא הביא לשכלול הכנתן של תכניות תקופתיות על ידי אגפי המשרד ושירותיו ושלוחותיהם במחוזות.

3. בתקציבו של האגף לילד ונוער לשנת 1971/72 נכלל סך של 150,000 ל"י להשתתפות בסידורים יומיים בחיק המשפחה". הסכום גדול יותר מכפליים מזה, שהוקצב ב-1969/70 לאותה מטרה. הגדלת ההקצבה נעשתה, כיוון שנמצא ששיקום הילד בתוך משפחתו עדיף על הטיפול במסגרות אחרות.

באוקטובר 1970 פנה מנהל המחלקה לעבודה סוציאלית בעירייה של אחת הערים הגדולות למשרד הסעד והציע לאפשר לו מתן תמיכה למשפחות, שילדיהם מסודרים מחוץ לביתם, או שהם מועמדים להשמה במעונות, כדי שיישארו בחיק המשפחה. בפנייתו ציין, כי עלות התזקה של הילדים בחיק משפחותיהם תהא קטנה בהרבה מזו שבהחזקתם במעונות. כתוצאה מכך נקבע, שיוקם צוות תכנון לניסוי מחקר, המשותף למשרד הסעד ולעירייה. פעולת הצוות תתחיל בנובמבר 1970 ותימשך שלש שנים. מגמת הניסוי היא להקטין את מספר הילדים המסודרים במעונות מ-850 ל-450 בסיום התקופה, ובשלב ראשון, עד דצמבר 1971, ל-760 ילד. הפעולה תיעשה בדרך של הגברת התמיכה למשפחות וטיפול אינטנסיבי של עובד סוציאלי המיומן לעבודה עם ילדים ונוער. הצוות המשותף, יערוך את הניסוי על ידי ניתוח הישגיהם של הילדים, שנכללו בקבוצת הניסוי המחקרי, והשוואתם עם הישגי קבוצה מקבילה, שתיבחר מבין ילדים, שהוצאו מחיק משפחותיהם וסודרו במעונות. ההקצבה האמורה בסך 150,000 ל"י נועדה כדי להחזיר ב-1971/72 210 ילדים למשפחותיהם; מזה הקציב המשרד לעירייה 60,000 ל"י, דהיינו כ-40% מהסכום הכולל להחזרת 100 ילדים. 850 ילדים מבני אותה העיר מוחזקים במעונות, מבין 9,400 ילדים מכל לשכות הסעד בארץ הנמצאים במעונות דהיינו 9% בלבד. העירייה קיבלה, איפוא, הקצבה ביחס גדול פי כמה לעומת יתר הלשכות. הצלחת הניסוי המחקרי המשותף הייתה עשויה להביא לידי מפנה בכיוון, שנראה כרצוי למשרד להרחיב את הפעולה לכדי היקף ארצי, ולאפשר הסכון כספי. ניכר לאוצר המדינה בסעיף ההוצאה הכולל של סידור ילדים מחוץ לביתם.

— הצוות המשותף לא הוקם והניסוי המחקרי לא נערך. בעת הקצבת 60,000 ל"י לעירייה היה כבר ידוע במשרד, כי צוות התכנון לא יוקם, והתכנית בוטלה. הטיפול בהקצבה זו מצביע על ניתוק התיקצוב מהתכנון — שני תפקידים שריכוזו באותו אגף, כדי להשתית את התיקצוב על התכנון.

4. האגף לתכנון ולתיקצוב קבע כאמור בסוף 1968 את היעדים במונחים של תיקצוב לצורך תכנון העבודה במסגרת תוכניות שנתיות ורבי-שנתיות.

— בחזור המנכ"ל מיוני 1970 גדרשו יחידות המשרד להכין תכנון תקציבי לשלוש שנים, וזאת בעקבות הנחיה מפורשת של הממונה על אגף התקציבים שבאוצר. שלוש יחידות בלבד — למחקר, השירות לילד ולנוער, והיחידה למינהל ומשק — נענו לדרישה זו. רק בדצמבר 1970 החליטה ההנהלה המצומצמת להתחיל בהכנות לעריכת תכנית-אב רבי-שנתית, וזאת על פי דרישה משר הסעד, שישב-ראש באותה ישיבה.

5. בשלושת המחוזות ישנם "עוזרים לתקציב" הכפופים למנהלי הלשכות המחוזיות. על פי תיאור תפקידיהם משימתם העיקרית היא הכנת הצעת התקציב של המחוז. באין הגדרה של המשרד לגבי תפקידו של מנהל המחוז בהכנת התקציב, מרוקן עיקר תפקידו של העוזר לתקציב ממוכנו במישור זה, והעוזרים מועסקים בעיקר בבדיקת דוחותיהן

הכספיים של הרשויות המקומיות ובמתן הוראות תשלום מהשירותים המחוזיים ללשכות המקומיות, במסגרת הקצבותיו של גזבר המחוז. אין נוהל להסדרת עבודתם, והקשר שלהם עם היחידה לתכנון ותיקצוב — כממונה עקיפה על פעילות איסוף נתונים לצורך התיקצוב — הוא רופף.

6. בתחילת שנת הכספים 1970/71 נדרשו כל משרדי הממשלה לקצץ בהקצבות, שהועמדו לרשותם בתקציב. לצורך זה עיבד משרד הסעד הצעה לצמצום תקציבו ב-14 סעיפים על סעיפי המשנה שלהם. הצעת הקיצוץ כולה הסתכמה ב-2.5 מיליון ל"י מתוך כ-60 המיליון לאמור בשיעור של 4%, והיא הוגשה למשרד האוצר.

— הסעיפים שבהם הציע המשרד לקצץ, היו בעיקר שני שירותי שיקום: השירות לשיקום סוציאלי והשירות לעיוור, לגבי הראשון הציע המשרד הקטנה מ-630,000 ל"י ל-330,000 ל"י, דהיינו בשיעור של כ-48%, ולשירות השני — מ-640,000 ל"י ל-375,000 ל"י, היינו בשיעור של כ-41%. בהצעת המשרד להקטנת סעיפי תקציב לשיקום בשיעורים, הגדולים פי עשרה ויותר מהצמצומים בסעיפים אחרים יש משום סתירה למדיניותו המוצהרת, שלפיה העמיד המשרד את נושאי השיקום בין היעדים העדיפים של פעילותו. (בעניין זה ראה גם סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח שנתי מס' 19 כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת שבהן נדרש המשרד לתת לנושא השיקום הסוציאלי המקום הראוי לו ולקדם מאמצי ביצוע מזורזים). מסתבר, כי הקשיים הניהוליים של המשרד במימוש מדיניות זו הם שהגיעו לקצץ בסעיפי שיקום בעת שנאלץ להקטין את תקציבו השנתי.

7. כדי לערוך את תקציב הסעד על בסיס מציאותי, מן הצורך שהמשרד יהיה מעודכן לגבי הנתונים הדרושים, במיוחד בתחום המוניציפאלי. במאי 1967 פרסם המשרד חוברת "ישובים בישראל", ובה לוחות המציגים נתוני רקע ב-84 ישובים. הפרסום, שהכיל פרופילים של הישובים בחתכים סטטיסטיים שונים, שימש בזמנו הן מקור למידע על הקצבות הסעד ברשויות המקומיות השונות, והן נקודת מוצא למעקב אחר מפתח לסיווג השתתפותו של המשרד בהוצאות הסעד של הרשויות המקומיות ולהערכת סיווג זה מבחינת התאמתו לתנאים המשתנים.

— מאז מאי 1967 חדל המשרד לעדכן את הפרופילים של היישובים, ולא עלה בידו לאסוף נתונים באורח שיטתי. מצב זה הקשה על המשרד בחיזוי הוצאות הסעד. על פי החלטת הכנסת, החל בשנת 1971/72 נקבע, שסעיף התמיכה הכלכלית הקבועה יהיה "סעיף פתוח". בעקבות זאת התחייב האוצר — באמצעות משרד הסעד — לכסות כל הוצאה במסגרת הזכאות. התחייבות זו משווה משנה-תוקף לגורם החיזוי, שכן על המשרד לדעת, באיזה סדר גודל עליו לתכנן את הוצאותיו, ולהביא את הדבר לידיעת הרשויות המקומיות, כדי שגם להן יהיה בסיס לתיקצוב המוניציפאלי לסעד.

מבקר המדינה עמד בזמנו על כך, שרצוי כי משרד הסעד יבסס את הסיווג, שהוא עורך, על המפתח של משרד הפנים לגבי קביעת גובה המענק הכללי לרשויות המקומיות (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 387). משרד הסעד אינו נוהג כך ורואה בעקרונות המנחים את משרד הפנים מרכיב אחד מבין מכלול המרכיבים לסיווגו שלו. גם סיווג משרד הסעד, שנערך באחרונה ב-1967, לא עודכן מאז.

#### הלשכה המחוזית כמוקד הפיקוח

על פי עקרונות הביזור, שעליהם הושתת המבנה האירגוני הקיים, צריך המשרד הראשי להתרכז בתכנון, התוויית מדיניות וקיום פיקוח עליון, ואילו על שלוש הלשכות



המחוזיות לקיים בעיקר פיקוח שוטף באמצעות רשת מפקחים על עבודת הסעד. מנהל הלשכה המחוזית ממונה על הפעילות של כל השירותים שבתחום שיפוטו.

#### מנהל הלשכה ותפקידיו

כיוון שביזור של עבודת משרד הסעד בין הלשכות המחוזיות אינה מוסדרת בנהלי הארגון ואין גם נהלי עבודה להסדרת תהליכי העבודה בלשכה עצמה, נוצר מצב, שבו מידת שליטתו של מנהל לשכה מחוזית על השירותים הכלולים בתחום שיפוטו אינה מספקת.

- מאז שונה ארגון משרד הסעד בשנת 1964 הפעילו מפקחי השירות למשפחה, לפני שהוא פוצל, פיקוח והדרכה בלשכות הסעד המקומיות, בעיקר בענייני מתן סעד וטיפול סוציאלי במשפחות וגם פיקוח על הפעילות והמבנה של הלשכה המקומית. השירות פוצל בשנת 1969 — לשירות לסיוע ורווחה ולשירות להדרכה בטיפול. מפקחי השירות לסיוע ורווחה מוסיפים לפעול כנציגי המשרד ברשויות המקומיות. בשירות זה אינן מאוישות משרות הרכוזים בשלושת המחוזות: בירושלים ובתל אביב מאז אפריל 1970 — בעת שעל רכזי השירות למשפחה הוטל לרכוז את ההדרכה בטיפול — ובחיפה מאפריל 1971. המשרד הטיל על מנהלי הלשכות המחוזיות למלא את מקום הרכוזים, אולם המנהלים אינם מתפנים לכך די הצורך, ממעטים לבקר ברשויות מקומיות, ובמקרים רבים אף אינם משתתפים בישיבות המפקחים, שמנהל השירות מקיים במחוזות. בכך נפגם הקשר שבין המשרד לבין הרשויות המקומיות בכלל, ולשכות הסעד המקומיות בפרט.

- בראש השירות להדרכה בטיפול, הפועל במחוזות ירושלים ותל אביב בלבד, עומד מנהל האגף; רכזי השירותים המחוזיים נמצאים עימו בקשר יותר הדוק מזה, שהם מקיימים עם מנהלי הלשכות המחוזיות. גם בשירות לזקן — מאז הוחלף מנהלה בשנת 1969 — התחזק הקשר שבין הנהלת השירות שבמשרד הראשי לבין השלוחות המחוזיות לעומת הקשר שבין שלוחות אלו עם מנהל הלשכה המחוזית.

- שאר שלוחות האגף תלותן במנהל המחוזי היא בעיקר במישור הכספי, כגון לגבי אישור הלוואות למשוקמים בעיסוקים עצמאיים על ידי השירות לשיקום, הוצאת תעודות עיוור ופטור ממסים על ידי השירות לעיוור. לעומת זאת, מועטת השפעתו של המנהל על הפעולות השוטפות בתחומי ההשמה לעבודה ולהכשרה מקצועית בשני השירותים וטיפול פעילות מועדונית-חברתית לעיוורים.

השלוחה המחוזית של השירות לילד ולנוער פועלת בארבעה מסלולים: קשר עם הלשכות המקומיות; השמת ילדים למעונות — לרבות משפחות אומנות; קיום מגע עם מעונות, שבהם הושמו ילדים אלה; ביקורים במעונות, שבהם חוסים ילדים, גם אם הם לא הושמו על ידי המשרד, מכוח "חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה—1965" (ראה להלן עמ' 499).

- מגעיהם של מנהלי הלשכות המחוזיות עם שלוחות השירות האמורות הצטמצמו בעיקר בענייני תקציב והתחשבנות עם רשויות מקומיות ובאיוש משרות עובדים סוציאליים לילד ולנוער בלשכות המקומיות.

שלוחות שירותי המבחן מוגדרות אף הן כמחוזיות, ועל פי המערך הארגוני כפוף קצין המבחן המחוזי למנהל הלשכה.

- סינופס של שירותי המבחן למחוזות הוא פורמלי בלבד, הן מבחינה אופרטיבית, והן מבחינה מינהלית, פרט לאי-אלו פעולות כספיות, הנעשות באמצעות גזבר המחוז

ולשימוש בשירותי משק ונקיון. החלוקה של שירות המבחן לנוער אינה חופפת גם את החלוקה המקובלת במשרד, וישנם למעשה ששה מחוזות מבחן עצמאיים, הכפופים ישירות להנהלת השירות שבמשרד הראשי: ירושלים; דרום (באר-שבע); תל אביב; המרכז (פתח תקוה); חיפה; צפון (טבריה); וכן יחידה ארצית למיעוטים בנצרת. למחוזות-אזוריים אלה נפות משנה, ואותם סניפים, שאינם שוכנים במשרדי הלשכות המחוזיות, מנותקים כמעט כליל מהשפעתו של מנהל הלשכה המחוזית. תקני כוח-האדם של המשרד אינם מבטאים את המצב השורר למעשה.

יתר השלוחות המחוזיות של האגף לילד ונוער הן: השירות למפגר; השירות לשיקום נוער; החסות העוקבת; ומתאמי המרכז למניעת עבריינות נוער.

- רוב פעולותיהן של שלוחות אלו מתבצעות באורח עצמאי תוך מגע יותר הדוק עם השירותים שבמשרד הראשי מאשר עם מנהל הלשכה המחוזית. מרביתן מקיימות גם ארכיונים נפרדים.

המחלקה למוסדות ציבור במחוזות מוגדרת כשלוחה מחוזית.

- משרות מפקחי המחלקה מאוישות במחוזות תל-אביב וחיפה בלבד, ועל פי הסדר משנת 1970 מבקר המפקח ממחוז חיפה במוסדות, הנמצאים צפונה מפתח תקוה שחלק מהם הוא בתחום שיפוטה של לשכת תל אביב ואילו עמיתו מלשכת תל אביב מקיים פיקוח מדרום לפתח תקוה עד אילת. מאז שנעשתה חלוקה זו פועלים המפקחים על פי הוראות ישירות של מנהל המחלקה שבמשרד הראשי ומדווחים אליו, אך אינם ממציאים העתקים מדו"חותיהם למנהל הלשכה המחוזית. מנהל המחוז אינו מקבל מידע על הקצבות המחלקה למוסדות ציבור שבתחום שיפוטה של לשכתו.

בשלוש הלשכות פועלות גזבריות מחוזיות.

- כמחצית פעולות הגזברות המחוזיות במחוז תל אביב לרבות שירותי מבחן התייחסה ליחידות, שתקציבן אינו בניהולן של מנהל הלשכה. מימון הפעולות המחוזיות למניעת עבריינות נעשה על ידי חשבות המשרד הראשי במישרין, ולא באמצעות גזברי המחוזות.

#### פיקוח, הדרכה וייעוץ במחוזות

הביקורת עמדה על מידת התיאום בלשכות המחוזיות בין השלוחות של שירותיה, ובמיוחד על פעולות הפיקוח וההדרכה, לרבות ייעוץ ללשכות המקומיות.

- באין נהלי עבודה המחייבים את המפקחים אין מתכונת אחידה לפעילותם. הביקורת ניתחה את הנושאים, שבהם עסקו שמונת המפקחים שבשירות לסיוע ולרווחה שבמחוז תל-אביב, בעת ביקוריהם בלשכות שבפיקוחם, בתקופה ינואר 1970 - אפריל 1971 (16 חודשים). הועלה שהמפקחים בביקוריהם בלשכות המקומיות לא התייחסו כלל לנושאים מסויימים, לדוגמה: הלשכות מצוות על פי סעיף 2 (ב) לחוק שירותי סעד תשי"ח-1958 להמציא בכתב את החלטותיהן לפונים אליהן בבקשת מתן סעד וטיפול. היחידה לביקורת פנימית של משרד הסעד מצאה כי ב-67% מהמקרים לא מילאו הלשכות אחר הוראת חוק זו. המפקחים לא דיווחו על מחדל זה. עוד הועלה שהמפקחים לא ניתחו גם דו"חות המעמסה השנתיים של לשכות הסעד שעל פיהם קובע משרד הסעד תקני כוח האדם בלשכות.

העדר תיאור תפקידיהם של נושאי משרות, המרכזים את הפיקוח בלשכות הסעד אינו מאפשר עבודת פיקוח תקינה, לפי סמכויות מוגדרות.

- האגף למשפחה וקהילה עוד לא קבע דפוסים להסדרת עבודת הפיקוח בלשכות המקומיות, הנתונות להכוונתם של מרכזי השירות להדרכה בטיפול (6 לשכות במחוז ירושלים ו-10 במחוז תל-אביב). דבר זה הביא לכפילויות ולמחדלים בפיקוח הכולל על לשכות אלו, ובמיוחד בנושאי השירות לסיוע ורווחה.

- בלשכות המקומיות, שבהן מופעלת ההדרכה בטיפול, עוד לא קבע המשרד, אם פעולת המדריכים תהיה כוללת, או שלגבי נושאים ספציפיים כמו שיקום סוציאלי תינתן ההדרכה על ידי מפקחי השירות המסצועי שבלשכה המחוזית.

- קשר רופף עם הלשכות המקומיות קיים גם בשירות לזקן. אמנם, מאז הועבר הטיפול במענקי הזיקנה (קז"ם) מדי משרד הסעד למוסד לביטוח לאומי מועט יותר הנגע של היחידה המחוזית עם הלשכה המקומית במישור הטיפול בפרט, אולם מצד שני מטפל השירות גם בחולים כרוניים, במתן ארוחות חמות לזקנים בודדים, וכן בענייני השמה לבתי אבות ובטיפוח הפעילות המועדונית לזקנים ברשויות המקומיות, משום כך על השירות לקיים קשר הדוק עם הלשכות המקומיות, להדריך בנושאים השונים ולפקח על פעולותיהן.

באוגוסט 1971 הוחלפה מפקחת שירות זה במחוז תל אביב, ובנובמבר 1971 הוחלפה מפקחת שירות זה במחוז חיפה.

לדעת הביקורת, תיקון המצב המתואר לעיל מצריך תיאום בין זרועות הפיקוח וההדרכה השונות, דבר שניתן להסדירו על ידי קביעת מתכונת פיקוח מרחבי ברורה.

#### הדיווח במחוזות

- אין במשרד נוהל להסדרת הדיווח במחוזות. דו"חות מוגשים בעיקר על ידי השלוחות המחוזיות של השירותים: לילד ולנוער; לעיוור; לסיוע ורווחה. ביתר השירותים מוגשים הדו"חות על פי דרישה, בעיקר מצד מנהלי השירותים שבמשרד הראשי.

- דו"חות פעילות חודשיים של מפקחי השירות לילד הוגשו בסדירות במחוז תל אביב בלבד; דו"חות ענייניים אינם מוגשים. דו"חות הפעילות התלת-חודשיים של השירות לעיוור הוגשו במחוז תל-אביב לתקופה יוני-דצמבר 1970, ובחיפה ליוני-אוגוסט 1970; הדו"ח הוגש להנהלת השירות במשרד הראשי, ללא העתק למנהל הלשכה המחוזית.

- בשירות לסיוע ורווחה, המקיים פיקוח כולל על הלשכות המקומיות, נדרשו המפקחים להגיש דו"חות פעילות חודשיים ודו"חות ענייניים שנתיים על כל לשכה. בדיקת הדו"חות החודשיים העלתה פיגורים עד 16 חודש. עוד נמצא, שלא הייתה התאמה בין הנושאים, שעליהם דיווחו בדבר הפעילות החודשית לבין אלה שנכללו בדו"חות השנתיים, ובעיקר בדבר תקינות תפקודה של הלשכה המקומית. דו"חות שנתיים הוגשו, בשנתיים שעד נובמבר 1971, מ-15% מכלל הלשכות בלבד, כפי שעולה מן הטבלה דלהלן.

המחוז	מספר לשכות הסעד במחוז	הלשכות שעליהן הוגש דו"ח	מספר המפקחים במחוז	מספר המפקחים שהגישו דו"ח שנתי
ירושלים	29	3	3	2
תל אביב	63	10	8	6
חיפה	92	16	7	2
סה"כ	184	29	18	10

- מנהלי הלשכות המחוזיות אינם ממציאיים. דו"חות תקופתיים להנהלת המשרד על פעולותיהם, אינם מדווחים על הקשיים שהם נתקלים בהם בעבודתם ואינם מגישים הצעות לשיפור העבודה בתחום שיפוטם.

### פיקוח על מעונות לא ממשלתיים

אחד התפקידים של המשרד המוטלים על כמה מאגפיו על שירותיהם — ובעיקר על הלשכות המחוזיות — הוא פיקוח על מעונות, על פי "חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה—1965", שיום המשרד עוד בשלהי שנות החמישים. הביקורת בשנת 1971 עמדה על שיטת היערכותו הארגונית של המשרד, על קביעת דרכי הניהול בתחום זה ועל מידת ההתקדמות, שחלה בהשגת מטרות החוק. (בדבר פיקוח על מעונות ראה דו"ח שנתי 17 עמ' 377).

1. המשרד קבע שני נהלים בתחום הפיקוח על המעונות והרישוי. האחד נוהל רישוי לניהול מעון והאחר נוהל פיקוח, המפרט את סדרי פיקוח על מעונות לא ממשלתיים.

בשנים 1965—1968 התקין שר הסעד תקנות בעניינים אלה: הודעה על החזקת ילד בבית (תשכ"ה—1965); רישיון לניהול מעון (תשכ"ה—1965); אחזקת ילדים במעון רגיל (תשכ"ה—1965); פטור מעונות ציבוריים מחובת רישיון ניהול מעונות (תשכ"ה—1965); אחזקת זקנים עצמאיים במעון רגיל (תשכ"ו—1966); אחזקת חוסים במעונות ללוקים בשכלם (תשכ"ז—1967); דרכי פיקוח (תשכ"ח—1967); ואחזקת ילדים במעון יום (תשכ"ח—1968).

נראה לביקורת, כי יש להחיש התקנת תקנות בדבר תקן עובדי מעונות והכשרתם ובדבר תנאי כשירותם של מנהלי מעונות. לפי סעיף 12(ב) לחוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה—1965, טעונה התקנת תקנות אלו התייעצות עם ועדת השירותים הציבוריים של הכנסת. הצורך הדחוף בתקנות נובע מכך, שחלק ניכר של המעונות הם עסקים פרטיים ולמען שלום החוסים בהם רצוי שיוגדרו הכשירויות של המנהלים ושל העובדים. עוד סבורה הביקורת, שיש להחיש גם את התקנתן של תקנות בדבר דרכי הפיקוח על מעונות שניהולם פטור מרשיון; התקנת תקנות אלה אף היא טעונה התייעצות עם ועדת השירותים הציבוריים של הכנסת.

כאחראי לביצוע החוק במשרד מונה על פי נוהל הרישוי היועץ המשפטי. לאחר שהוברר למשרד, כי התפקיד חורג באופיו מיחידת ייעוץ, מונה לתפקיד זה, בפברואר 1968, מנהל האגף לשירותים מיוחדים דאן, ולאחר פרישתו ביוני 1970, מנהל המחלקה למוסדות ציבור.

- מחמת אי עידכון נוהלי המשרד היה תקף נוהל הרישוי משנת 1967 שלפיו היועץ המשפטי אחראי לביצוע החוק, ואילו בהוראות נוהל הפיקוח משנת 1968 נקבע שמנהל האגף לשירותים מיוחדים הוא האחראי. שני הנהלים לא תוקנו אף שלתפקיד זה מונה לאחרונה מנהל המחלקה למוסדות ציבור. מחדל זה יש לו משמעות מעשית לגבי סמכויותיהם של הנוגעים בדבר, שכן נוהל הרישוי העניק ליועץ המשפטי של המשרד סמכות הכרעה במקרים, שנתגלו בהם חילוקי דעות בין מנהלי השירותים המקצועיים שבמשרד הראשי לבין מנהלי הלשכות המחוזיות בדבר הענקת רישיון למעון: היועץ מגיש לשר את תיק המעון. בהמלצה להעניק רישיון או למנוע. בכתב המינוי שניתן למנהל המחלקה למוסדות ציבור כשנתמנה כאחראי לביצוע החוק, לא הוזכרה סמכות זו, והלה גם לא נהג להשתמש בה במקרים רבים, שבהם אמנם היו חילוקי דעות; נוהלי הרישוי והפיקוח המטילים על מנהלי הלשכות המחוזיות את חובת ביצוע הפיקוח באמצעות

מפקחי השירותים המקצועיים שנמחזו, מחייבים אותם להעביר למנהלי השירותים שבמשרד הראשי את חוות דעתם 14 יום לפני שמסמכי המעון יוגשו לחתימת השר. מנהלי הלשכות המחוזיות לא עשו כן.

2. על פי נוהל הפיקוח, על המפקח לבקר במעון לפחות פעם בחצי שנה, ולבדוק אם המעון ממלא אחר תנאי הרשיון ואחר התקנות החלות עליו. על המפקח לערוך דו"ח על הביקורת בטופס שנועד לכך.

- בבדיקת מדגם שנערכה ב־70 תיקי מעונות במחוזות תל אביב וחיפה נמצא, שהמפקחים לא ביקרו במעונות אלא פעם אחת בשנה או בשנתיים, סמוך למועד, שבו עמד לפוג תוקף רישיונותיהם. בבדיקותיהם הם לא עמדו על ביצוע התנאים המפורטים בתקנות. מנהלי המחוזות הסתפקו במסמכים המפורטים בתוספת לתקנות בדבר רשיון לניהול מעון שהמציאו מנהלי מעונות בעת הבקשה לחידוש הרשיון (תשריט המבנה; תקן עובדים; מאזן; אישור לשכת הנריאות; אישור שירותי הכבאות; מסמכי התאגדות); ובהמלצה כללית של המפקח בדבר הענקת הרשיון.

אחד התנאים המפורטים בכל אחת מהתקנות לניהול מעונות לסוגיהם הוא קיום בדיקות בריאות תקופתיות של העובדים ובמיוחד של עובדי המטבח. המפקחים לא בדקו אם העובדים עברו בדיקות בריאות כאמור. הביקורת העלתה, שהמשרד לא הקפיד על ביצוע בדיקות בריאות גם לגבי עובדיו הוא נמטבחים שברוב המעונות שבניהולו.

כשליש מהמעונות הטעונים רשיון אינם מחזיקים ברשיון בר תוקף, כפי שמראה הטבלה דלהלן.

סוג המעון	1971 יוני			1968 מארס		
	מחזיקי רשיון	חסרי רשיון	ס"ה	מחזיקי רשיון	חסרי רשיון	ס"ה
ילדים	119	69	188	109	68	177
זקנים ועוררים	49	35	84	55	24	79
מפגרים	26	10	36	29	4	33
ס"ה	194	114	308	193	96	289

בתקנות הקיימות נקבעה סמכות לפטור מעונות ממילוי התנאים, שפורטו בהן, אולם סמכות זו יחדה למעונות שהיו קיימים בעת פרסום התקנות ב־1967. לא נקבעה מסגרת לפטור לגבי מעונות חדשים, אף על פי כן לא הקפיד המשרד על מילוי התנאים שבתקנות גם לגבי מעונות, שהוקמו לאחר 1967.

תוקפו של רישיון הוא לשנתיים מיום נתינתו אלא אם כן נקבע בו משך זמן קצר יותר.

- במחוז חיפה והצפון העניק המשרד לשמונה מעונות רשיונות לתקופות שמעל לשנתיים.

- עד כה הגיש המשרד שלוש תביעות משפטיות בלבד נגד מנהלי מעונות. על ניהול מעון ללא רשיון, אף כי ביוני 1971, בעת הביקורת, היו 114 מעונות בלא רשיון. תביעה משפטית ראשונה נגד מעון, שהפר את הוראות החוק הוגשה על ידי המשרד ב־1968 (תיק פלילי 840/68 בבית משפט השלום בירושלים), והשופט, בהתחשב בכך, שפסק

הדין במשפט זה היה הראשון שניתן על פי חוק זה, עוד לפני שבית המשפט הזהיר עבריינים בכוח והעמידם על חומרת העבירה, הסתפק בהטלת קנס; ב־1970 נסגר מעון במחוז הצפון בעקבות תביעה משפטית; באוקטובר 1971 הוגשה תביעה נגד מעון בקריית־טבעון.

— דוגמא לאי הפעלת הליכים משפטיים נגד מעונות המפירים את החוק עשוי לשמש מקרה של אחד המעונות בתל אביב שניתן לו רשיון זמני ביולי 1965 למשך חדשיים. בשנת 1966 נקבע לגביו על ידי המפקח, המקצועי כי התנאים ששררו בו מסכנים את שלום החוסים בו. מאז דורש המשרד מהנהלת המעון הנהגת שיפורים, אולם ללא הצלחה; תביעה משפטית לא הוגשה.

— המחלקה למוסדות ציבור, שמנהלה הוא גם אחראי לחוק הפיקוח על המעונות, מפרסמת אחת לשנתיים "פנקס מוסדות מוכרים" ב־14,000 עותקים, בעברית ובאנגלית. פרסום זה נועד לאפשר למוסדות, ארגונים ומעונות שונים איסוף תרומות בארץ ובחוץ־לארץ. בפנקס כלולים גם מעונות חסרי רשיון.

מהאמור לעיל עולה, שאין למשרד מידע בסיסי על מצבם של המעונות מאז חוקק החוק בשנת 1965. מבחינת הארגון מפוצל הנושא בין: עובדי השירותים שבמחוזות, כי מוטל עליהם לקיים פיקוח שוטף במעונות שסוג החוסים בהם שייך לתחום פעולתם; מפקחי המחלקה למוסדות ציבור החייבים לסייע בעבודת פיקוח זו לעובדים המקצועיים; מנהלי המחוזות, שמתפקדים לנהל את פעולות המפקחים שבמחוזותיהם; הנהלות השירותים המקצועיים במשרד הראשי, האחראים לתקינות המעונות שבתחום פעולתם, ומנהל המחלקה למוסדות ציבור האחראי לביצוע החוק בפני המנכ"ל והשר. ריבוי הגורמים המטפלים בנושא דורש ניהול תקין. בדיונים, שהגורמים האמורים קיימו עם המנכ"ל באוגוסט 1971, עמד המנכ"ל על כך שהחוק אינו מבוצע; האחראי על ביצוע החוק הטעים, שמנגנון הפיקוח אינו מודע לחוק. עד ינואר 1972 לא חל שיפור במצב.

לדעת הביקורת, על המשרד לפעול בהקדם לביצוע הוראות החוק על ידי תיאום בין פעולותיהם של כל הגורמים העוסקים בפיקוח על המעונות.

### הפעלת ועדות ערר

חוק שירותי הסעד, תשי"ח—1958 קובע שוועדות ערר בכל רחבי הארץ יוקמו על ידי שר הסעד. מתפקידן של הוועדות לדון בעררים של נזקקי סעד על החלטות לשכות הסעד. לפי החוק יקבע השר את תחום שיפוטן של הוועדות בהתייעצות עם ועדת השירותים. הציבוריים של הכנסת (סעיף 2). ועדת ערר היא בת שלושה חברים: אחד, הכשיר לעבודה סוציאלית, ושני נציגי ציבור שיחמנו על ידי השר בהתייעצות עם רשות מקומית. בדצמבר 1965 פרסם השר תקנות בדבר סדרי הנהל בוועדות ערר. מבקר המדינה, עמד על ליקויים בהפעלת ועדות הערר בדו"ח שנתי 18 עמ' 392 ובדו"ח שנתי 21 עמ' 413.

הביקורת בשנת 1971 בדקה את דרכי הפעלת הוועדות.

— ועדות ל־116 לשכות סעד לא היו פעילות בתקופה ינואר—נובמבר 1971, ביניהן ועדות בישובים מאוכלסים, כגון: אילת, בנימינה, בת־ים, גבעתיים, חולון, לוד, נהריה, נס ציונה, קריית שמונה, ראשון לציון, רמת גן, רעננה ושפרעם.

## הסיבות העיקריות לאי-פעילותן של ועדות הערר היו כדלהלן.

### מספר הוועדות

7	פג חוקף המינויים, או טרם מונתה ועדה ביישובים חסרי מעמד מוניציפאלי
5	הוועדות שמונו, טרם זומנו על ידי המנהל הכללי, כנדרש בתקנה 2 (א) בתקנות בדבר סדרי הנהל בוועדות הערר
25	6 הוועדות המשותפות, שמונו לאחרונה בצפון, טרם זומנו(1)
1	קושי לאתר עובד כשיר
4	אחד מאנשי הציבור נפטר; אחד או שניים שוהים מחוץ למקום(2)
1	העדר שירות עזר מינהלי (מונירות)(3)
3	הוועדות לא התכנסו נוכח מיעוט מבוסל של עררים
49	חוסר עררים
3	חברי הוועדה לא היו פעילים ולא מונו אחרים תחתם
2	הסיבה אינה ברורה למשרד

(1) ל-30 ישובי מיעוטים.

(2) על פטירת חבר ועדה בגס-ציונה בסוף 1969 נודע למשרד רק ביוני 1971.

(3) סיבה זו, כמשנית, הייתה קיימת במקומות נוספים.

### ניתוח דרכי הפעלת הוועדות העלה:

- המשרד דרש מיושבי ראש הוועדות דיווח לתקופה אפריל-יוני 1971 על מצב הדיון בעררים בצירוף הפרוטוקולים של הדיונים ובציון הסיבות לאי-דיון בעררים. עד נובמבר 1971 הגיעו רק 24 דו"חות. המשרד אף לא פעל לקבלת מידע סדיר על מקרים שבהם אחד מאנשי הציבור שבועדה לא היה כשר לשמש בה, עקב היבחרו כחבר הרשות או כעובד בה. במקרה אחד המציא משרד מבקר המדינה מידע על כך למשרד הסעד.

- עד 1971 לא עשה המשרד די להדריך את חברי הוועדות בדרכי פעולתם.

- נושא ועדות הערר נתון לטיפולו של הסמנכ"ל למשפחה וקהילה, שהקים יחידה מיוחדת לשם כך. על פי גוהל לריכוז הוועדות, מנובמבר 1967, היועץ המשפטי של הלשכה המחוזית משמש יועץ לוועדות הערר במחוזות בעניינים משפטיים. מנהלת היחידה דיווחה פעם בשנה לסמנכ"ל על מספר העררים שהוגשו ועל החלטותיהן של הוועדות, אולם היא לא הגישה דו"חות ענייניים על פעולותיהן, ואף לא נדרשה לעשות כן. מנכ"ל המשרד מינה "ועדה מתמדת לבחינה מתמדת של פעולות ועדות הערר" שהורכבה מצוות עובדים שהיו אחראיים על נושא זה בתוקף תפקידיהם במסגרת הארגונית הרגילה, דהיינו הסמנכ"ל למשפחה וקהילה, מנהלת היחידה והיועץ המשפטי.

- הוועדה המתמדת החליטה בין היתר לכנס כינוסים אזוריים של חברי ועדות הערר, אולם רק מספר מועט מהכינוסים שתוכננו אמנם התכנסו.

עוד דנה הוועדה המתמדת, בשיתוף עם המכון להכשרת עובדים סוציאליים, בצורך לעבד תכנית השתלמות לחברי וועדות הערר, אולם הדבר לא נעשה.

חוק שירותי הסעד מבחין בין סמכויות של ועדת ערר בדיוניה ב"מתן סעד" ובין סמכויותיה בדיון בדבר "טיפול סוציאלי". על פי הסעיפים 2(ז) ו-2(ח) שבחוק, כל אימת

שהיא דנה במתן סעד, רשאית הוועדה לשנות את החלטתה של לשכת הסעד, שעוררים עליה (2)(ז) (2), ואילו בערר על החלטה בעניין טיפול סוציאלי רשאית היא להיב את הלשכה לבדוק שנית את בקשת העורר לפי הוראות, שתתן לעניין זה, או ללא הוראות (סעיף 2(ז) (3)).

- המשרד לא הגדיר הגדרה חד-משמעית את המונחים "מתן סעד", "טיפול סוציאלי", לפעמים קבע המשרד שמתן סעד פירושו עזרה כלכלית, ואילו טיפול סוציאלי הוא בעיקר שיקום וסידור במעונות, ויש שקבע, שמתן סעד פירושו סיוע, שלגביו קיימים כללי זכאות, ואילו טיפול סוציאלי הוא שירות מכל הסוגים—מלווה ושאינו מלווה בתמיכה כספית. משום כך פעלו הוועדות לפי ראות עיניהן.

ב-49 רשויות מקומיות לא פעלו הוועדות מחוסר עררים, בתקופה ינואר—נובמבר 1971.

- רובן של פניות הנזקקים ללשכות, כ-67%, לא זכו, כאמור, למענה הלשכה בכתב, כנדרש בחוק, שלפיו חייבת הלשכה להמציא את הטופס שבתוספת לתקנות, שבו מודפסת גם ההפנייה לוועדת הערר, בציון המען שלה. במספר לשכות ניכר לא היו גם שלטים המודיעים לנזקקים על קיום ועדת הערר ומענה. במצב זה זכותם של נזקקים לפנות לוועדת ערר אינה ידועה לרבים מהם.

### טיפול בתלונות נזקקים

1. עד לכינון ועדות הערר, הכתובת לתלונות נגד החלטות הלשכה היה משרד הסעד. התלונות היו מגיעות ללשכת שר הסעד, והמשרד על שלוחותיו היה עמוס בביורורי התלונות. בתחילת 1966, בעקבות הביזור הארגוני, התחיל המשרד הראשי להעביר את פניות נזקקי הסעד, שהגיעו אליו, לטיפול הלשכות המחוזיות. במאי אותה שנה, חמישה חודשים לאחר שהוחל בהפעלת ועדות הערר, פורסם נוהל בדבר דרך הטיפול בפניות אלה על ידי הלשכות המחוזיות, ועל פיו הוטל עליהן, בין השאר, להעביר תלונה נגד החלטותיה של לשכה מקומית שהופנתה למשרד אל ועדת ערר. הביקורת בדקה באוקטובר 1971 את סדרי הטיפול בתלונות בשלוש הלשכות המחוזיות.

- בלשכה המחוזית ירושלים והדרום אינו מתנהל רישום של תלונות ושל דרכי הטיפול בהן על שלביו כמותווה בהוראות הנוהל האמור, ואין איפוא מידע על מספר התלונות שנתקבלו וזכו לטיפול.

2. בלשכות המחוזיות תל אביב וחיפה מספר התלונות הוא כ-450 בשנה בכל אחת מהן: כל לשכה מטפלת בכשליש מהתלונות והיתר מוחזרות למתלונן, תוך מתן הודעה לו שיפנה אותן לוועדות ערר.

- על פי ההסדר הפנימי הנהוג בחיפה, מבררת המרכז את התלונות על ידי מגע ישיר עם הלשכות תוך תיאום עם המפקחים מהשירותים המקצועיים, והמתלונן מקבל תשובה בהקדם. עם זאת אין פותחים תיק אישי לפונה; אינו מנהל מעקב על ידי מנהל הלשכה המחוזית; והמנהל הכללי אינו מקבל דו"ח על ביצוע תקין של הטיפול בתלונות, כנדרש לפי הנוהל.

- מרכזות התלונות בלשכה המחוזית תל אביב מסתפקת ברישום התלונות. היא מחזירה את התלונות, שנראות לה כמתאימות לדיון בוועדת ערר, ואילו לאחר שהיא מעבירה את השאר אל המפקחות, אין היא עוקבת עוד אחר משך הטיפול, ומסתפקת



ברישום מועד התשובה של המפקחת. בארכיון לשכה זו נפתח אמנם תיק אישי לכל פונה, אולם הוראות הנוהל בדבר מעקב ודיווח למנהל הכללי אינן מקוימות.

על פי הנהל, על הלשכה המחוזית לסיים טיפולה בתלונה תוך חודש ימים. הביקורת סקרה בנובמבר 1971 את התלונות, שהגיעו ללשכה המחוזית תל אביב בתקופה ספטמבר—דצמבר 1970, דהיינו 11—15 חודשים קודם לכן. מבין התלונות שהגיעו באותו פרק זמן, נמסרו על ידי המרכזות 44 לבירור על ידי המפקחות. להלן טבלה המראה את מועדי התשובות.

מספר התלונות	מועדי התשובות
4	עד חודש
8	עד חודשיים
3	עד 3 חודשים
2	עד 4 חודשים
2	עד 5 חודשים
1	עד 6 חודשים
2	עד 7 חודשים
—	עד 8 חודשים
1	עד 9 חודשים
1	עד 10 חודשים
1	עד 11 חודשים
19	ללא מענה
44	סה"כ

— אצל אחת המפקחות במחוז זה השתהה תיק תלונה במשך שנתיים.

המצב המתואר נוגד את החוק לתיקון סידרי המינהל (הגמקות) (תיקון), תשכ"ט—1969 סעיף 2 (א) וגם את העקרונות המקצועיים של עבודה סוציאלית.

— חלק מהתלונות מופנות על ידי המתלוננים אל משרד ראש הממשלה ומשם מופנות אל הלשכות המחוזיות של משרד הסעד באמצעות העובדת הממונה על הטיפול בתלונות במשרד ראש הממשלה. על פי ההסדר שנקבע עליה לקבל דו"חות על מצבו הסוציאלי של המתלונן, על מתן הסעד לנזקק ועל טיפול בו גם במקרים, שעניין תלונתו משמש נושא לדיון בוועדת הערר. הסדר זה היה קיים עוד מלפני כניון ועדות הערר, ואמנם תלונה המגיעה מלשכת ראש הממשלה לא הועברה על ידי משרד הסעד, בשום מקרה אל ועדת הערר, שהיא הגוף שהחוק קבעו לבירור תלונות על החלטות של לשכות הסעד. באחרונה הגיע המשרד לידי הסדר עם הממונה על הטיפול בתלונות שבלשכת ראש הממשלה, שלפיו תלונות שצריכות להידון בוועדות ערר יועברו באמצעותה למתלונן, בליוויית הנחייה, שיפנה לוועדת הערר.

#### ביקורת פנימית

ביוני 1968 החליטה הנהלת המשרד על ארגון פעולות הביקורת הפנימית. היחידה פעלה בלא תכנית שנתית מאושרת מראש (ראה גם דו"ח שנתי 18, עמ' 121 ודו"ח שנתי 20,

עמ' 124). במארס 1970 הגישה היחידה למנכ"ל תכנית עבודה מפורטת. התכנית כללה שני מסלולי פעילות: האחד — מטלות ביקורת בנושאים שונים במעונות המשרד, כולל מפתנ"ים ממשלתיים ומוניציפאליים; והאחר — מטלות ביקורת במספר נושאים בלשכות הסעד המקומיות. התכנית אושרה במאי 1970 והומצאה גם למפקח הכללי שבמשרד האוצר.

— הביקורת הפנימית נדרשה על ידי המנכ"ל להכליל בין מטלותיה לשנת 1970/71 גם בדיקת פעולותיהן של הקרן לניהול מוסדות ילדים מפגרים והקרן לשיקום מוגבלים, וכן של האגודה לקידום העבודה הסוציאלית. מנהל היחידה הודיע, כי בבירוריו עם היועץ המשפטי של המשרד התגלו קשיים בבדיקת נושאים הנוגעים לנאמן הציבורי — שהוא אחראי לקרנות אלה — מאחר שעל פי תקנה 9 (1) לתקנות לענייני צדקה (הנאמן הציבורי) 1947, שום אדם, פרט לחשב הכללי ומבקר המדינה, לא יהיה זכאי לעיין באותו חשבון או בחשבון כל שהוא מחשבונות הנאמנות הנמצאים ברשותו של הנאמן הציבורי לענייני צדקה, אלא על יסוד צו בית המשפט. בישיבת ההנהלה מיוני 1970, שנידונו בה, בין השאר, נושאי הביקורת בקרנות ואגודות המשרד, הוטל על היועץ המשפטי של המשרד לנקוט צעדים תחקיטיים, שיאפשרו החלת הביקורת הפנימית בתחומים אלה. עד למועד הביקורת לא התאפשרה הפעלת הביקורת. הפנימית בגופים אלה.

— באפריל 1971 הגיש מנהל היחידה למנכ"ל תכנית ביקורת לשנת 1971/72. עיון בתיעוד על נושאים שבדקה היחידה לביקורת הפנימית מאז התארגנותה ביולי 1969 ועד נובמבר 1971 העלה, כי מטלותיה התרכזו כמעט כולן במעונות המשרד ובלשכות המוניציפאליות, והן לא כללו בדיקות ביחידות המשרד עצמן. עם זאת, בדו"חות הביקורת הפנימית, שהתייחסו למעונות וללשכות המקומיות, היו ליקויים שמקורם בעבודת יחידות המשרד.

— היחידה לביקורת פנימית בודקת במעונות ובלשכות המקומיות נושאים שהמפקחים לא התייחסו אליהם כלל במהלך פיקוחם. משום כך בודקת היחידה לעתים נושא בכל היקפו, בעיקר במעונות, ולעתים מגיעה לבדיקות מדגם בהיקף של 50%—75%, שהם הרבה מעבר לדרוש לצורכי הביקורת. למשל, בדיקת הנושא "שכר דירה לעמידר" השתרעה על פעולות בהיקף כספי של 15 מיליון ל"י מתוך היקף כולל של כ-20 מיליון ל"י. על ידי כך צומצם בהכרח מספר הנושאים, שהביקורת הפנימית טיפלה בהם.

\*

רמתה של העבודה הסוציאלית מותנה במספר גורמים, ובמיוחד הקצאת כספים לסעד וכוח אדם מקצועי. משרד הסעד ולשכות הסעד המקומיות נתונים במצוקת כוח אדם, והאמצעים הכספיים מטבע הדברים מוגבלים.

עם זאת עולה מן הממצאים שהובאו בפרק זה, שהיו מחדלים רבים של המשרד בהיערכות לביצוע תפקידיו:

בשנותו את מבנהו הארגוני בשנת 1964, הסתפק המשרד בשידוד מערך יחידותיו ולא הגדיר את סמכויותיהן, את דרכי התיאום ביניהן ותהליכי העבודה בהן.

המשרד גם לא בחן את תקינות מבנהו — שנקבע לפני שמונה שנים — לעומת הצרכים המשתנים, ובמיוחד נוכח התרחבותה של עבודת הסעד המוניציפאלית. בתחום זה טרם

גיבש המשרד קונצפציה יותר מתקדמת לארגון עבודתן של לשכות הסעד ולקשריהן עם יחידותיו הוא.

במצב הארגוני האמור לא השכיל המשרד להפעיל דרכי ניהול ופיקוח נאותות, וחולשות בניהולו התבטאו באי-ביצוע מספר חוקים יסודיים שעליהם מושתתת עבודת המשרד. לדעת הביקורת, גם נוכח הקשיים האובייקטיביים ניתן לדרוש ממשרד הסעד, שיגביר את פעילותו בתחומי הארגון ובשיפור שיטות העבודה, כדי שהעבודה הסוציאלית תענה במלוא המידה האפשרית, על צורכי הטיפול היעיל והמתקדם בענייניהם של הנזקקים לסעד.

## הכשרת עובדים סוציאליים

הטיפול הסוציאלי בנוקק וקביעת סוג הסעד, שיש לתת לו, הם פעולות מקצועיות, שעל פי חוק שירותי הסעד, תשי"ח—1958, עובדים בעלי כשירות לעבודה סוציאלית צריכים לעשות אותן. הכרה בעובד בתור "כשיר לעבודה סוציאלית" היא על פי "תקנות שירותי הסעד (כשירים לעבודה סוציאלית), תשי"ט—1959".

הכשרת עובדים סוציאליים נעשית בארבע אוניברסיטאות בארץ: בית-ספר על שם פאול ברוואלד שבאוניברסיטה העברית בירושלים (הוקם בשנת 1958); בית-ספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת בר-אילן (הוקם ב-1966); בית-ספר לעבודה סוציאלית ליד האוניברסיטה בחיפה (הוקם ב-1966); בית-ספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת תל אביב (הוקם ב-1969). נוסף על כך מקיים משרד הסעד פעולות הכשרה והשתלמות של עובדים סוציאליים, ושל עובדים סוציאליים-חינוכיים (להלן "עובדי נוער"). בפעולות אלו עוסקים המכון להכשרת עובדים סוציאליים (להלן "המכון") והמדרשה להכשרת עובדים חינוכיים-סוציאליים למעונות ילדים ונוער (להלן "המדרשה"). המכון והמדרשה כפופים לסמנכ"ל לתכנון, תקצוב הכשרה והשתלמות שבמשרד הסעד. הנהלת המכון היא בירושלים, ושלוחותיה המחוזיות הן בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע. המדרשה נמצאת בירושלים. בשנת 1970/71 היה התקציב של המכון והמדרשה 909,500 ל"י וההוצאה כ-934,000 ל"י. הצעת התקציב לשנת הכספים 1971/72 היא בסך של 1,105,000 ל"י. בשנת 1970/71 הועסקו במכון ובמדרשה 16 עובדים קבועים; מלבדם הועסקו מרצים ומדריכים במשרות חלקיות וארעיות.

בחודשים אפריל—יולי 1971 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במכון ובמדרשה על פעולות המשרד בתחום ההכשרה וההשתלמות.

### כוח אדם מקצועי בשירותי סעד

1. לשכות הסעד המקומיות הן מוקד העבודה הסוציאלית בישראל. על פי סקר, שערך משרד הסעד על "כוח אדם מקצועי בשירותי סעד בישראל 1969" מתברר, שמבין 1,528 עובדים, שהיו מועסקים בשירותי הסעד, 827 עובדים הועסקו במסגרת הרשויות המקומיות. מבין אלה האחרונים 187 קיבלו את השכלתם האקדמאית בעבודה סוציאלית בארץ ובהוץ לארץ, 312 עובדים חסרי השכלה בעבודה סוציאלית (מהם 82 בעלי השכלה אקדמאית במקצועות הקרובים לעבודה סוציאלית למשל סוציולוגיה, היגון ופסיכולוגיה); 328 בעלי השכלה מקצועית לא אקדמאית. רק 39 מבין 522 העובדים הסוציאליים

המועסקים בלשכות הסעד, להוציא שלוש הערים הגדולות, הם בעלי השכלה אקדמאית בתחום העבודה הסוציאלית. ככל שמקום העבודה רחוק יותר מהערים הגדולות, עולה מספר העובדים חסרי השכלה בעבודה סוציאלית.

על בסיס נתוני הסקר האמור עיבד משרד הסעד תחזית היצע וביקוש של כוח אדם מקצועי לשנים 1970—1974. התחזית מצביעה על מגמה של גידול בדרישה לכוח אדם מקצועי בשירותי הסעד, בקצב כדלהלן: מ-469 עובדים בשנת 1972, ל-485 ב-1973 ול-681 בשנת 1974. (ראה גם בדו"ח זה את הפרק "מינהל הטיפול הסוציאלי באסיר", עמ' 459 ו"פעולות שיקום" בפרק על "משרד הבטחון" (בדו"ח זה).

בשנת 1969/70 סיימו את לימודיהם בשלושה מבתי הספר האקדמאיים לעבודה סוציאלית 150 תלמידים. בשנת 1970/71 נתקבלו לבתי הספר 290 תלמידים חדשים, מבין 1,598 מועמדים. על סמך נתוני התחזית יסיימו את לימודיהם בשנים 1972—1974, בסך הכל 527 תלמידים. אין אפוא באפשרותם של בתי הספר לענות בתקופה הנוכחית על הדרישות לכוח אדם מקצועי, לא כל שכן בשנים הבאות, מה עוד שחלק מהבוגרים פונה לשירותים אחרים שלא במסגרת משרד הסעד או הרשויות המקומיות.

2. קביעת קווי פעולה והתכנון של כוח האדם המקצועי בשירותי הסעד והרשויות המקומיות מופקד בעיקרן בידי הנהלת משרד הסעד.

- על אף המחסור הצפוי בכוח אדם מקצועי, לא קבעה הנהלת המשרד קווי פעולה להרחבת המכון, כדי שיוכל לקלוט ולהכשיר גם מועמדים נוספים שלא מקרב העובדים בלשכות הסעד המקומיות. ביולי 1970 סוכם בישיבת הנהלה, כי המכון ימשיך בהכשרת עובדים, שלא קיבלו הכשרה מקצועית מתאימה והממלאים משרות בלשכות הסעד כדי לפתור את בעיית העסקתם במשך חמש השנים הקרובות. בשנת הלימודים 1970/71 לא נפתחו, במסגרת המכון, מרכזים חדשים להכשרת עובדים סוציאליים. בסוף דצמבר 1971 הודיע המשרד, כי הנושא הנדון נמצא בדיון בהנהלה.

3. בקבוצת העובדים המקצועיים הבלתי כשירים לפי התקנות, המועסקים בלשכות הסעד, 82 עובדים הם, כאמור בעלי השכלה אקדמאית במקצועות הקרובים לעבודה סוציאלית. 73 מהם אינם עובדים קבועים. לפי ההוראות הקיימות במשרד אין לקבל עובדים שאינם כשירים אלא לפי חוזה מיוחד ולתקופה מוגבלת. לרוב נהוגות לשכות הסעד, במקרים האמורים, שלא לחדש את חוזהיהם של עובדים אלה, מיד עם גמר תוקפם, אלא מקבלות אותם שוב לעבודה רק כעבור זמן מה; הכוונה בכך להימנע ממתן קביעות. נוכח המחסור הקיים והצפוי בכוח אדם מקצועי יכול היה משרד הסעד להיעזר בעלי השכלה האקדמאית במקצועות הקרובים לעבודה סוציאלית לאחר מתן קורס להסבה מקצועית. העסקת העובדים האמורים, באורח זמני, לא עודדה אותם להמשיך בתפקידיהם בתחום העבודה הסוציאלית.

- משנת 1968 נדונה התכנית לקיום קורס להסבה מקצועית לאקדמאים, במסגרת יחידות המשרד העוסקות בתחום זה, אך עד למועד הביקורת לא התקיים קורס כזה. במסגרת בתי הספר לעבודה סוציאלית שבירושלים ובבר-אילן נערכו קורסים של הסבה לאקדמאים מקרב העולים בלבד. בנובמבר 1971 נפתח קורס הסבה בבית הספר לעבודה סוציאלית שבתל אביב המיועד לאקדמאים, שסיימו את לימודיהם בישראל.

4. אחת הדרכים למשיכת בוגרי בתי ספר אקדמאיים לעבודה סוציאלית בלשכות סעד היא מתן מילגות. לצורך זה הקים ב-1968 משרד הסעד והמרכז לשלטון מקומי קרן מילגות לסטודנטים המנוהלת על ידי המשרד. המילגות, שהן בגובה של 3,000 ל"י לשנה

כל אחת, הועדו לתלמידי שתי שנות הלימוד האחרונות בבתי הספר האקדמאיים בישראל. מקבל מילגה מתחייב לעבודה כעובד סוציאלי בלשכת סעד של רשות מקומית שנתיים מיום סיום לימודיו; אם לא יעמוד בהתחייבויותיו, יידרש להחזיר את סכום המילגה שקיבל. על המשרד היה לערוך מעקב שיטתי אחר מקבלי המילגות לא רק כדי להבטיח, שמסיימי הלימודים יעבדו בלשכות הסעד אלא גם כדי לבחון, באיזו מידה תורמת הקרן לגיוס כוח אדם בלשכות.

- משרד הסעד אינו מקיים מעקב שיטתי אחר קליטת מקבלי המילגות בלשכות הסעד ואין למשרד מידע על מידת קיום תנאי התחייבויותיהם. בשנת 1968/69 קיבלו 18 תלמידים מילגות; 6 מהם החזירו את כספי המילגות. לא נערך מעקב אחר יתר התלמידים, שקיבלו מילגות. בשנת 1969/70 קיבלו 43 תלמידים מילגות, מהם רק על 8 תלמידים נמצא מידע בתיקיהם. 6 מהם אמנם עובדים בלשכת סעד, ו-2 שאינם עובדים החזירו את כספי המילגה. משרד הסעד הודיע בעקבות הביקורת, כי הופעלה, מאוגוסט 1971, כרססת מעקב אחר קיום תנאי קבלת המילגה. המשרד הודיע, שינקטו צעדים לגביית סכומי המילגות מתלמידים, שלא מילאו את התחייבותם.

### המכון להכשרת עובדים סוציאליים

המכון נותן הכשרה מקצועית, באמצעות מרכזי הכשרה (שהם מחזורי לימוד) לעובדים המועסקים בלשכות הסעד ואשר המכון מצאם מתאימים לקבלת הכשרה במסגרת זו. על סמך נתוני המכון, יש כ-200 עד 250 עובדים כאלה. נתוני המכון התבססו בעיקר על סקר, בדבר הרמה ההשכלתית של העובד וריחוקו מגיל הפרישה. משך הלימודים במרכז הכשרה הוא שלוש שנים והוא מיועד ל-20 איש בממוצע במחזור בכל מרכז. במסגרת המכון פועלים כיום שלושה מרכזי הכשרה. בשנת 1970/71 למדו במכון 110 תלמידים, ו-189 תלמידים השתתפו בהשתלמויות. ההוצאה על הכשרה והשתלמות לשנת 1970/71 הסתכמה ב-515,000 ל"י.

### ניהול המכון

עד לפברואר 1968 עמדה בראש המכון מנהלת, ומפרישתה ועד אמצע 1971 ניהלו את המכון לסירוגין שלושה מנהלים. ביולי 1971 התמנתה מנהלת חדשה למכון.

- חילופי מנהלים בפרק זמן קצר ובתדירות גדולה יצרה מדי פעם בתקופות הביניים, אי-בהירות לגבי תכניות ושיטות העבודה של המכון. פעולות או החלטות, שהתגבשו במסגרת המכון בעת כהונתו של מנהל אחד, נדחו עם התפטרותו עד למינוי מנהל חדש למכון. (ראה בדו"ח זה גם הפרק "המבנה הארגוני ודרכי הניהול והפיקוח של משרד הסעד, עמ' 480).

### מרכזי הכשרה לימודיים

בשנים 1969/70 ו-1970/71 פעלו שלושה מרכזים להכשרת עובדים סוציאליים. בשנים 1968/69 עד 1970/71 פעל בשלוחת תל אביב, בהיקף ארצי, מרכז להכשרת עובדים סוציאליים במגמה קהילתית. בשנים 1968/69—1969/70 פעלו שני מרכזים ארציים למדריכים-מפקחים בשלוחת תל אביב. בשנת 1968/69 למדו במרכזי ההכשרה 122 עובדים, בשנת 1969/70 108 עובדים ובשנת 1970/71 110 עובדים.

בשנת הלימודים הראשונה מקדיש התלמיד את כל זמנו ללימודים במכון, שבמסגרתם כלולים שלושה ימי לימודים עיוניים ושלושה ימי לימודים מעשיים לשבוע. באותה שנה

מקבל התלמיד ממשרד הסעד מילגה בצורת הלוואה בסכום של 200 ל"י — 250 ל"י בחודש, ותמורתה מתחייב התלמיד לעבוד בלשכת סעד לפחות שתי שנים רצופות לאחר סיום לימודיו. במידה שאינו ממשיך לעבוד, עליו להחזיר את סכום ההלוואה. בשנת הלימודים השנייה והשלישית משובץ התלמיד בתקן לשכת הסעד של הרשות המקומית, שממנה נשלח למכון. שנה שנייה כוללת שני ימי לימודים עיוניים במכון ושנה שלישית יום אחד של לימודים עיוניים. ביתר הימים מועסק התלמיד בלשכה המקומית בעבודה מעשית, תחת הדרכה. החל משנת הלימודים השנייה מועסק התלמיד בלשכה ומקבל שכר מלא, המשולם בחלקו על ידי הרשות המקומית ובחלקו על ידי משרד הסעד.

— המשרד לא קיים מעקב שיטתי אחר מילוי התחייבויות של התלמידים. בלשכות המקומיות במחוזות תל אביב והמרכז, חיפה והצפון מוטלת על התלמידים מעמסה טיפולית של 80 משפחות בשנה השנייה ללימודים ו-120 בשנה השלישית ואילו במחוז הדרום המעמסה על התלמיד קטנה יותר.

המרכזות של מרכזי ההכשרה העלו פעמים מספר, כי המעמסה הטיפולית המוטלת על התלמידים בשנה השנייה והשלישית ללימודיהם היא רבה ואף גדולה יותר במרבית המקרים, מכפי שהוסכם עם הלשכות. במצב זה אין התלמיד מסוגל להתמסר במידה מספקת ללימודיו העיוניים והמעשיים. בעקבות נסיון של כמה מרכזים הציעו המרכזות להנהלת המשרד לשנות את תנאי העסקתם ומעמדם של התלמידים בלשכות. בדצמבר 1971 הודיע המשרד, כי המעמסה תהיה מותאמת ליכולת התלמיד, ולא תהיה גדולה מ-50 משפחות לעובד וכי המשרד יגדיל את השתתפותו בהוצאות שכרם של התלמידים.

מרבית המדריכים העובדים במסגרת המכון הם עובדים ארעיים המקבלים את שכרם לפי שעות והם עובדים בעבודה חלקית (2—4 שעות ביום). בשנת 1970/71 עבדו בשלושת מרכזי ההכשרה ארבעה עובדים קבועים של המכון בתפקיד של מורים-מדריכים, שניים מהם במשרה מלאה ושניים במשרה חלקית. 17 מדריכים הועסקו במעמד ארעי, וקיבלו את שכרם לפי שעות ההדרכה, כיוון שלא היו בעבורם משרות בתקן.

— בהכשרה לעבודה סוציאלית מהווה ההדרכה בעבודה מעשית חלק אינטגרלי מן הלימוד. מתפקידה ללוות את התלמידים בעבודתם המעשית: מדריכי המרכזים אינם מלווים את התלמידים בכל שעות עבודתם המעשית.

במחוז חיפה והצפון קיים תיאום מלא בין פעולות שלוחת המכון ובין המחוז. במחוז המרכז מתקיימות ישיבות עם מנהל המחוז והמפקחים בהתאם לצורך. מחוז ירושלים והדרום אינו פועל בשיתוף עם שלוחת המכון. (ראה גם הפרק "המבנה הארגוני ודרכי הניהול והפיקוח של משרד הסעד", בדו"ח זה עמ' 480).

#### המרכז להכשרת עובדים סוציאליים במגמה קהילתית

המרכז להכשרת עובדים סוציאליים במגמה קהילתית מכשיר עובדים קהילתיים לעבודה ברשויות המקומיות, בעיקר בעיירות פיתוח. למרכז זה נתקבלו תלמידים שלא מקרב עובדי לשכות הסעד המקומיות. המרכז החל לפעול ב-1968, והתקבלו בו 33 תלמידים; 5 מהם עזבו את הלימודים עוד בשנת הלימודים הראשונה.

בשנת הלימודים השנייה חולקו התלמידים לשלוש קבוצות לפי מחוזות, והוחלט להצמיד לכל מחוז מדריך מעובדי המכון. למחוז הדרום לא נמצא מדריך, לכן דחה מנהל המרכז את תחילת שנת הלימודים והודיע לתלמידים, שכבר שובצו בלשכות במחוז הדרום, להפסיק את עבודתם. כתוצאה מכך עזבו את המרכז שבעה תלמידים נוספים. בשנת הלימודים השלישית עברה ההדרכה והפיקוח לידי השירות לעבודה קהילתית

שבמשרד הסעד. השירות לא היה ערוך לקלוט את קבוצת התלמידים מאחר שחסרו בתחילת אותה שנת לימודים מפקח ומדריכים; בנסיבות אלה לא קיים המכון פיקוח על מהלך הלימודים. פעולות ההדרכה לא נעשו לפי התכנית ולקראת סיום מחזור הלימודים עזבו את הלימודים שני תלמידים נוספים. סיימו את הלימודים 19 תלמידים, והם קבלו את כשירותם.

#### הכשרת מדריכים - מפקחים

בשנים 1968/69-1969/70 התקיימו שני קורסים להכשרת מדריכים-מפקחים בלשכות המקומיות. מטרת הקורסים הייתה להעלות את רמת תיפקודן של הלשכות על ידי הדרכה ופיקוח בשיטות חדשות ויעילות יותר.

- בקורסים השתתפו 19 עובדים, מהם: 9 מפקחים מחוזיים של משרד הסעד, ו-10 עובדים סוציאליים ומנהלי לשכות מקומיות. בתום השתלמויות אלה רק 3 מהמשתתפים היו למדריכים בלשכות ו-3 הועסקו כמנהלי לשכות.

#### השתלמויות

משרד הסעד מקיים במסגרת המכון פעולות השתלמות בעבור העובדים הסוציאליים ביחידות המשרד ובלשכות הסעד בארץ. תכניות ההשתלמות מיועדות לקידום העובדים הסוציאליים תוך עבודתם. התכניות מעובדות על סמך ניתוח תפקידי המשתלם.

- עד למועד הביקורת לא היה נוהל לקביעת תכניות השתלמות ולפיכך לא היה תיאום בין המכון, המחוזות והשירותים בתחום עריכת תכניות להשתלמות. פעולות השתלמות נקבעו במסגרת יחידות המשרד או המחוז ללא תיאום וידיעת המכון. כתוצאה מכך היו כפילויות בתכניות ההשתלמות. למשל היחידה להדרכה במחוז ירושלים קיימה השתלמויות למנהלי לשכות במקביל להשתלמות שמקיים המכון.

- עד לשנת 1970/71 לא נקבעו תכניות השתלמות לטווח של שנה מראש. לא נערך סקר, שבעזרתו אפשר יהיה לעמוד על הצרכים בלשכות הסעד ובשירותים ובהתאם לכך לקבוע עדיפויות בתכניות. המכון התייחס לכל בקשה של שירות משירותי המשרד בלי לתת את דעתו, לאלו תכניות להפנות את כוח העבודה המצומצם שעמד לרשותו.

#### המדרשה להכשרת עובדים חינוכיים וסוציאליים למוסדות ילדים ונוער

המדרשה להכשרת עובדים חינוכיים וסוציאליים מיועדת להכשיר מחנכים ומדריכי נוער בעבור מעונות למפגרים ומעונות של רשות חסות הנוער. משך הקורס הוא כשנתיים. בשנת 1970/71 השתתפו בתכניות ההכשרה 146 תלמידים. ההוצאה להכשרת התלמידים באותה שנה הסתכמה ב-355,000 ל"י.

עוד מקיימת המדרשה פעולות הדרכה והשתלמות לקבוצות עובדי המשרד המטפלים בילד ובנוער. ההוצאה לשנת התקציב 1970/71 הגיעה לסך של 64,000 ל"י.

- לרשותה של המדרשה עומדת ספרייה מקצועית. הספרייה אינה פועלת באורח תקין זה כחמש שנים, והתלמידים לא יכלו להשתמש בה באופן סדיר.

\*

העובדים הסוציאליים הנכנסים למעגל העבודה הם ברובם בוגרי בתי הספר האקדמאיים לעבודה סוציאלית ובוגרי המכון להכשרת עובדים סוציאליים שבמשרד הסעד. מספרם

של בוגרים אלה קטן כבר עתה לעומת הדרישות לכוח אדם מקצועי, ומשום כך קיים מחסור בעובדים סוציאליים כשירים, הגדל והולך משנה לשנה. לפי התחזית יחריף מחסור זה בעתיד הנראה לעין.

רצוי שהמשרד ירחיב את מסגרת המכון כדי לזרז את הכשרתם של כל העובדים הסוציאליים הבלתי כשירים, הממלאים כיום משרות בלשכות הסעד. עם זאת על המשרד לשקול את האפשרות של פתיחת שערי המכון גם לתלמידים, שאינם נמנים עם סגל העובדים של לשכות הסעד המקומיות.

אשר למתן המילגות, שנועד למשוך את בוגרי בתי הספר האקדמאיים לעבודה בלשכות, לא ידוע, עד כמה הושגה המטרה, כיוון שמשרד הסעד לא קיים מעקב, שיאפשר לבחון, באיזו מידה מילאו מקבלי המילגות את התחייבויותיהם, ואם אומנם מלגות אלה תורמות לגיוס כוח אדם מקצועי ללשכות הסעד.

## ממצאי מעקב

### שיקום סוציאלי

דו"חות שנתיים 21, עמ' 432; 19, עמ' 377

בסיכומיה ובהצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח שנתי 19, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת (ראה דו"ח 20, עמ' 842), ציינה הוועדה בעקבות הביקורת, שמשרד הסעד לא הגיע להישגים הרצויים, בפעולות השיקום הסוציאלי, שהוא התחיל בהן באיחור ומבצע אותן, בהיקף מצומצם מדי וללא שיטתיות מספקת. המשרד נדרש לתת לנושא זה את המקום הראוי לו בעבודה סוציאלית מתקדמת ולהקדיש לקידומו תכנון מקיף ומאמצי ביצוע מזורזים, תוך כדי החדרת תודעת השיקום בקרב כל העוסקים בפעולות הסעד.

להלן ממצאי בדיקת מעקב, שנערכה בדצמבר 1971:

**פעולות שיקום – שלבי טיפול ראשוניים.** בלשכות הסעד המקומיות, פרט ללשכות המדגם, (ראה להלן). לא היו במרבית התיקים רישומים על המגעים, שקיימה הלשכה עם המועמד לשיקום.

לא חל שינוי במצב.

**השמה בעבודה.** בשלוש לשכות מחוזיות של המשרד הועסקו פקידי השמה, אולם במחוז ירושלים והדרום הועסקו פקיד השמה, שפעל בירושלים בלבד.

לא חל שינוי במצב.

להנהלת השירות לא היו נתונים ארציים על הפוטנציאל של המועמדים, שניתן לשקמם בדרך של השמה בעבודה על העיסוקים השונים במפעלי התעשייה, המתאימים להעסקת מוגבלים. נתונים כאלה יכלו לשמש בסיס לתכנון פעולות שיקום בהיקף ארצי.

להנהלת השירות אין נתונים בהיקף ארצי. המשרד הודיע, כי בשנים 1969/70 ו-1970/71 הגיעו לשירות לשיקום במחוזות 2,295 פניות לשיקום, ובגלל המחסור