

משרד הסעד

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על הפעולות למניעת עבריינות בשירות לילד ולנוער, במרכז למניעת עבריינות, בשירות לשיקום נוער, ובמפ"תן ירושלים. דרכי הטיפול בנוער עבריין נבדקו בשירות המבחן לנוער, ברשות חסות הנוער ובחמישה ממעונותיה.

נושא העבודה הקהילתית נבדק בשירות לעבודה קהילתית של משרד הסעד ובשירות הידיעות לאזרח שבפיקוחו, בחברה למרכז תרבות וספורט (נוער ומבוגרים) בע"מ שליד משרד החינוך והתרבות; בחברת "עמידר" בע"מ שליד משרד השיכון ובמספר לשכות סעד מקומיות.

נבדק אצל הנאמן הצבורי גיהול ההקדשות והקרנות הנמצאות בטיפולו.

במשרד הראשי במחוז חיפה והצפון ובמחוז הדרום נערכה ביקורת על פעולות המשרד להקמת מעונות יום, והשתתפות המשרד בהחזקת ילדים בהם.

האגודה הישראלית לקידום העבודה הסוציאלית והקהילתית

האגודה הישראלית לקידום העבודה הסוציאלית והקהילתית נרשמה כאגודה לפי החוק העותומאני בינואר 1964. מטרתה "לשקוד על קידום העבודה הסוציאלית והרחבת השירותים הסוציאליים ומוסדות סעד, מחקר סוציאלי והעבודה הקהילתית בישראל ומחוצה לה". מייסדי האגודה היו: שר הסעד דאז, עשרה אישי ציבור, שנענו לפניית השר בדבר ייסוד האגודה, והיועץ המשפטי של משרד הסעד. מוסדות האגודה הם האסיפה הכללית, והנהלה בת שני חברים. כחברי הנהלה כיהנו מתחילת פעולתה, שר הסעד והיועץ המשפטי של המשרד, ששימש מזכיר האגודה. ביולי 1972 התפטר היועץ המשפטי מחברותו באגודה, ובמקומו מונה חבר אחר באגודה, כחבר הנהלה ומזכיר האגודה.

בחודשים אוקטובר-נובמבר 1972 נערכה ביקורת על פעולותיה של האגודה מאז הקמתה ועד למארס 1971. באותה עת עמדה האגודה לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה. הביקורת התייחסה בעיקר לקשרים שבין האגודה לבין משרד הסעד בתחום המינהל והכספים.

אין לאגודה משרד משלה ומנגנון מינהלי, לבד ממנהל חשבונות במשרה חלקית והיא מקבלת שירותים ממשרד הסעד.

בתחילת פעילותה עסקה האגודה בניהול הכספי של מחקרים בעבור משרד הסעד, שברובם מומנו מקרנות התמורה של ממשלת ארצות הברית, והסכמים עליהם נעשו בין משרד הסעד לבין ממשלת ארצות הברית. המשרד מצדו ערך עם האגודה הסכם על כל

מחקר, ועל פיו העביר אליה את הכספים לצורך ביצוע המחקרים. בשנים האחרונות חלה ירידה בפעילות זו.

עיקר פעילותה של האגודה באחרונה הוא עבודה מעשית, בקרב האוכלוסיה שבטיפול משרד הסעד, כשהמיומון לפעולותיה בא מתקציב המשרד. החל משנת 1967 הועבר לאגודה מפת"ן ירושלים (בעניין מוסד זה ראה דו"ח זה עמ' 468). בשנת 1970 הוקם במסגרת האגודה מוסד אמירים לנשים, שהרו מחוץ לנישואים.

בשנת 1971 היו בטיפול האגודה 14 פרויקטים של משרד הסעד, האגודה חותמת עם המשרד על הסכם נפרד לכל עבודה, שהמשרד מחליט לבצע באמצעותה. בדיקת הפרויקטים העלתה, שלעתים מדובר במשימות, שהן בתחום פעולות המשרד עצמו ובמסגרת יחידותיו. רוב העובדים שהעסיקה האגודה (בשנת 1971 – 46 עובדים) הם למעשה עובדי משרד הסעד למשל בשירות ייעוץ לאזרח (ראה דו"ח זה עמ' 474), במרכז למניעת עבריינות (ראה דו"ח זה עמ' 465), והם נבחרים על ידי המשרד ומתקבלים לעבודה על פי הוראה של מנהל היחידה המעוניין. המנהל גם קובע, לצורך עריכת ההסכם בין האגודה לבין העובד, את מקום עבודתו של המועסק, כפיפותו, תנאי שכר והטבות נלוות.

במקרים אחדים הושאלו עובדים של משרד הסעד לעבודה באגודה, תוך הטבה בתנאי השירות.

משרד מבקר המדינה דן עם האגודה על ממצאי הביקורת שהועלו בתחום המינהל והכספים. הביקורת העמידה את המשרד על אותם ממצאים הנוגעים לקשר בינו לבין האגודה, ובמיוחד על כך, שהמשרד ממלא למעשה באמצעות האגודה תפקידים הנמצאים במסגרת פעילותו השוטפת, ובכך עוקף מיגבלות של תקן ושל נהלים אחרים של שירות המדינה.

מניעת עבריינות וטיפול בנוער עברייני

משרד מבקר המדינה ערך בשנת 1969 ביקורת מקפת, שהתייחסה לטיפול בנושא מניעת עבריינות וטיפול בנוער עברייני על ידי משרד החינוך והתרבות משרד הסעד, משטרת ישראל, בתי משפט לנוער, והרשויות המקומיות. בביקורת הקודמת, שממצאיה הובאו בדו"ח השנתי 20 של מבקר המדינה, הצביעה הביקורת על ההיקף המצומצם של הפעולה למניעת עבריינות במישור הממלכתי ובמישור המקומי, פעולה שלא היה בה כדי לענות על הצרכים: הביקורת עמדה, בין היתר, על כך שלא נערך פיקוח שיטתי על סדירות ביקורי תלמידים בבתי ספר; על חסרונן של מסגרות לחינוך מיוחד לנוער, ועל הצורך שבהרחבת רשת המפתג"ם. עוד העירה הביקורת שהטיפול של רשות חסות הנוער בחוסים בכללותו והפיקוח על המעונות לא עמדו על רמה נאותה.

ועדת הכספים של הכנסת דנה בליקויים שהועלו, ובהצעותיה וסיכומיה לדו"ח השנתי 20 של מבקר המדינה, כפי שאושרו על ידי הכנסת, סמכה ידיה על ממצאי הביקורת. הוועדה ראתה מקום לדרוש ממשרד הסעד יתר תושיה בהתמודדות עם הקשיים כדי

להגביר את הפעולות למניעת עבריינות נוער ולשקוד על סילוק הליקויים המינהליים. בשנת 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת חוזרת, שהתרכזה בביקורת משרד הסעד המופקדות על הטיפול בתחומים האמורים. הביקורת עמדה על מידת תיקון הליקויים שהועלו בדו"ח 20 ובחלקה עמדה ביתר הרחבה על פעולות, שאותן לא סקרה הביקורת הקודמת (סדור ילדים במוסדות, טיפול בנערות במצוקה).

טיפול מנוע בנוער

מניעת עבריינות נוער היא מתן טיפול נאות למשפחת הילד ולילדים המועדים לעבריינות מסיבות נפשיות, שכליות, חומריות וחברתיות. טיפול מונע זה, שהוא סוציאלי בעיקרו, נועד ללוות את הילד הנזקק לכך מגיל רך, למן מגעיו הראשונים עם סביבתו הקרובה — משפחה, גן ילדים ובית ספר ועד לבגרותו.

טיפול המנוע בילדים ובבני נוער המועדים לעבריינות, מופקד בישראל בידי מוסדות ממלכתיים ומוניציפליים. התפקיד של מתן טיפול סוציאלי כולל ושל פיקוח על הרשויות המקומיות בתחומי פעילות המניעה, מוטלים על משרד הסעד, הרואה בפעולות המכוונות למניעת עבריינות נוער את אחת ממשימותיו העיקריות.

בפעולות אלו עוסקות במשרד הסעד היחידות הבאות, הפועלות במסגרת האגף לילד ולנוער: השירות לילד ולנוער, המרכז למניעת עבריינות נוער והשירות לשיקום נוער.

השירות לילד ולנוער

השירות לילד ולנוער (להלן: השירות) הפעיל פעילויות שונות למניעת עבריינות נוער, החל מעבודה מונעת עם ילדים במסגרת החנוך הרגיל ועד להוצאתם מבתייהם כשמתברר הצורך בכך; פעולות אלה נעשות בעיקר על ידי הצמדת עובדים סוציאליים לבתי ספר, וטיפול בקטינים נזקים באמצעות חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך—1960 (להלן: חוק הנוער) ובאמצעות סידור קטינים במוסדות.

ביצוע חוק הנוער

מטרת חוק הנוער היא מתן הגנה לקטינים מפני סביבתם, כאשר היא עלולה להזיק להם, ודאגה לטיפול בקטינים והשגחה עליהם בצורה נאותה. החוק מטיל על "פקידי סעד", המתמנים לצורך זה, את האחריות לטיפול, לרבות פניה לבתי המשפט בעת הצורך, לקבלת החלטות על דרכי הטפול, למשל בדבר הוצאת ילד מביתו על אף התנגדות ההורים. בסוף 1970 נמצאו במשמורת פקידי סעד 444 קטינים שהוצאו ממשמורת האחראים עליהם ועוד 48 קטינים המתינו לסידורם.

1. הביקורת הקודמת הצביעה על כך, שהעברת הפעלתו של חוק הנוער לידי פקידי הסעד של הרשויות המקומיות עליה החליטה הנהלת משרד הסעד ב-1967 נתקלה בקשיים. הביקורת עמדה על כך, שבמספר רשויות מקומיות עדיין לא מונו פקידי סעד. עוד הצביעה הביקורת על כך, שלא מונו פקידי סעד מחוזיים ואזוריים לרכזו ולהדרכה וכן לטפול במקרים, שאין להם קשר לרשות מקומית מסוימת. גם וועדת הכספים קבעה בסיכומיה והצעותיה, שעל משרד הסעד להבטיח מינוי פקידי סעד אזוריים ומחוזיים וכן להמשיך במינוי פקידי סעד ברשויות המקומיות כדי להרחיב את היקף הטיפול בקטינים שבתחום אותן רשויות.

- בשירות פועלים כיום שלושה פקידי סעד מחוזיים וכן נוספו מספר תקנים של פקידי סעד איזוריים, אולם במשך תקופות ארוכות לא היו חלק ממשורות אלו מאוישות. כן הועלה שבחלק מהרשויות המקומיות עדיין אין פקידי סעד, דבר המקשה על השלמת העברת ביצוע חוק הנוער משרות המבחן לנוער לידי הרשויות המקומיות. במצב זה קרה לא אחת שהטיפול בחלק מהקטינים שעניינם הופנה לפקידי סעד הושהה במשך תקופות ארוכות, ובמקרים אחרים אף לא היה כל טיפול מצדם בפניות. השהיות אלו הווי את אחד הגורמים להידרדרותם של קטינים נזקקים לעבריינות.

- לא גובשו הנחיות בדבר סדרי עבודתם של פקידי הסעד: לא הוגדרו תחומי אחריות ומכסות טפול של פקידי הסעד המחוזיים והאיזוריים, ולא הובהרו סמכויותיהם בכל הנוגע לעבודת פקידי הסעד המקומיים. גם האמצעים המינהליים, שיש להעמיד לרשותם של פקידי הסעד המחוזיים והאיזוריים, לא הובהרו. משרד הסעד לא גיבש הנחיות למלוי תפקידם של 24 פקידי סעד, שהם עובדי שירות המבחן: לנוער שאינם מונחים ומפוקחים על ידי פקיד סעד ראשי. עוד העלתה הביקורת, שאף כי הוחלט על העברת ביצוע חוק הנוער לרשויות המקומיות עוד ב-1967 לא פורסמו עד היום הנחיות חדשות המחויבות מהעברה זו.

2. - בשנים האחרונות לא חל גידול משמעותי במספר הקטינים, שעניינם הופנה לבית המשפט ובמספר הקטינים שהוצאו ממשמורת האחראים עליהם: רק כ-20% מה-קטינים שפקידי הסעד נתבקשו לטפל בהם ב-1971 הגיעו לכלל טפול. נוסף על המחסור בפקידי סעד, נובע הדבר בעיקר מכך, שלרשות פקידי הסעד לא הועמדו הכלים הדרושים לטיפול בקטינים נזקקים: לא רוכזו נתונים על הצרכים הכרוכים בביצוע חוק הנוער, ולא נערכו תחזיות בדבר צרכים, הצפויים בעתיד. המשרד לא הבטיח מספר מספיק של מקומות קליטה שהתמחותם היא טיפול בקטינים נזקקים, ומקומות לצורך מקרים, שהינם דחופים ביותר; לא הוכנו כלי טיפול לגמילת קטינים מסמים; נעשה שמוש מועט בלבד בחוק הנוער כאמצעי להשלמת ביצוע חוק חינוך חובה, באותם מקרים בהם סרבו ילדים בגיל לימוד חובה לבקר בבית הספר ולהוריהם לא היתה שליטה עליהם. (בענין זה ראה גם הפרק על ביצוע חוק חינוך חובה בדו"ח זה עמ' 312).

בנסיבות אלה מיעטו פקידי הסעד לבקש הוצאת קטינים ממשמורת האחראים עליהם, גם אם השארתם שם עלולה היתה, לדעתם, לפגום בהתפתחותם התקינה. היו גם מקרים של סדור קטינים נזקקים במעונות רשות חסות: הנוער המיועדים לעבריינים קטינים, כגון במעון "צופיה", שבו הנערות הנזקקות, שלא נשפטו כעברייניות, הן כ-60% ממספר הקטינות במוסד.

3. - טיפולם של פקידי הסעד בקטינים לא עמד תמיד על רמה נאותה: חלקם של קטינים, שהוצאו ממשמורת האחראים עליהם, לא הועברו לבדיקות אבחון מוקדמות לקביעת דרכי הטיפול הדרושות להם והמוסד המתאים להם ביותר. קטינות נזקקות לא נשלחו כלל לאבחון. אחר חלק ניכר מהקטינים, שהוצאו ממשמורת האחראים עליהם, לא היה מעקב שיטתי של פקידי הסעד המופקדים על שלומם: הם לא קיימו קשר בלתי אמצעי עם חלק מהקטינים ולא הקפידו, שהמוסדות בהם שוהים הקטינים, יעבירו להם דו"חות תקופתיים על הקטינים, כפי שנקבע בהנחיות פקיד סעד ראשי.

סידור ילדים מחוץ לבתיהם

הצורך בסידור ילדים מחוץ לבתיהם נובע בעיקר מהיעדר מוסדות חינוך מתאימים במקום מגוריו של הקטין או כתוצאה מערעור מבנה המשפחה, מליקויים פיזיים

ונפשיים של הילדים, ומנטישת תינוקות. ב־1972 טיפל השירות ב־11,250 קטינים שהיו מסודרים מחוץ לבתיהם, והועיד לכך כ־16 מליון ל"י. סידורם של קטינים ממזמן בחלקו מהשתתפות המשרד, ויתרתו על ידי הרשויות המקומיות, מוסדות ציבור ועל ידי ההורים. סדור קטינים, במוסדות נעשה על ידי מפקחי השירות במחוזות על סמך פנייתם של הרשויות המקומיות.

המוסדות הקיימים לא ענו על הצרכים של סידור ילדים נזקקים, הן מבחינת מספר המקומות שבהם והן מבחינת התמחותם. אחת הסיבות לכך היא התעריף שהנהיג השירות להחזקתם של הילדים, שהוא קטן בהרבה מהעלות הריאלית, וקטן בהרבה גם מעלות ההחזקה במעונות משרד הסעד. תחלופה רבה של עובדים, והעדר הדרכה נאותה בהיקף הדרוש לעובדי המוסדות הציבוריים תרמו גם הם למצב זה.

– השירות לא עשה לאיתורם של כל הנזקים לסידור מוסדי ולא הכין תחזיות של צורכי הסידור העתידיים ושל מענים לצרכים אלו. הוא לא הבטיח מספר מספיק של מקומות במוסדות, שיענה על המיגוון הרב של צרכים של סוגי קטינים שונים כגון – תינוקות עזובים, קטינים הסובלים ממחלות אורגניות, קטינים המחלימים ממחלות נפש וקטינות מופרעות. חלק מהקטינים הושם במוסדות, בלא שנערך אבחון פסיכוסוכני מוקדם שיקבע את המוסד המתאים להם. קטינים אחרים עמדו בבחינות פסיכוסוכניות בהיקף מצומצם בלבד, שאינן מבטיחות הבחנה מהימנה.

– עיריות ירושלים, תל־אביב וחיפה, סדרו ילדיהן ללא אשורם של מפקחי השירות כנדרש בהוראות משרד הסעד, ילדים תושבי רשויות מקומיות אחרות סדרו על ידי מפקחי השירות, והשירות מימן את מלוא החזקתם בניגוד להוראות לגבי חלקו במימון ועשה זאת מתקציב, שיועד לסידורם של ילדים חסרי השתייכות מוניציפלית. סידורם של ילדים אחרים אושר על ידי המפקחים בדיעבד.

– לא הובטח תיאום בפעולות הסדור בין משרד הסעד ומשרד החנוך והתרבות, העוסק גם הוא בסדור קטינים במוסדות. יש שסדרו קטינים, הגם שמפקחי השירות המליצו על כך שישארו בחיק משפחותיהם, וחסרו מקומות לסידור ילדים שלדעת מפקחי השירות אכן היו נזקקים לכך יותר. גם לא תואמו סדרי עדיפויות לסדורם המוסדי של קטינים.

– חלק מעובדי לשכות הסעד ברשויות המקומיות ומפקחי השירות לא קיימו מעקב נאות אחר מידת השתלבותם והתפתחותם של קטינים בעת שהותם במוסדות. הדבר ניכר במיוחד באותם מוסדות שלא פעלו בהם עובדים סוציאליים, אשר אחד מתפקידיהם הוא לקיים את הקשר בין הקטין המושם לבין סביבתו הקודמת. המעקב אחר הקטינים נפגע גם בגלל היעדר תיאום מספיק בין מפקחי השירות לבין עובדי הסעד ברשויות, וכן בגלל תחלופה מרובה של עובדי הסעד ברשויות. השירות לא הנהיג גם סדרי דיווח אחידים ע"י המוסדות על הטיפול בקטינים הנמצאים ברשותם וכתוצאה מכך לא היה בידי מפקחי השירות במחוזות המידע הדרוש לצורך קביעת המשך הטיפול בקטין, ובכלל זה בדיקת האפשרות להחזירו לביתו.

– נוכח המספר המצומצם של מוסדות סדרו מפקחי השירות בחלק מהמוסדות קטנים במספר העולה על התקנים שנקבעו להם ע"י משרד הסעד. במצב זה שררה במוסדות אלה צפיפות מרובה, אשר הקשתה על טיפול נאות בקטינים. צפיפות היתה גם באחד משני המעונות שבבעלות ממשלתית. במעון זה היה גם ריהוט ישן ולוקה בחסר, השירותים בלתי מתאימים וציוד משחקים שלא לפי הצרכים. עוד העלתה הביקורת

שהפיקות של מפקחי השירות על המוסדות היה לקוי ובחלק מהמוסדות לא בקרו המפקחים במשך תקופה ארוכה. גם באותם מקרים שנערכו ביקורים לא תמיד נערכו הדו"חות הדרושים.

טיפול סוציאלי בילד ובנוער

1. מספר עובדי הנוער ברשויות המקומיות הגיע בשנת 1972 ל-218, והשתתפות של המשרד בשכרם הסתכמה ב-3,250,000 ל"י. הביקורת הקודמת ציינה שעבודת עובדי הנוער מצומצמת עדיין בהיקפה ואין בה כדי לענות על הצרכים המינימליים. לרוב בתי הספר אין קשר של קבע עם עובדי נוער, ואלה מתרכזים בעיקר בטיפול במקרים חמורים.

אומנם לרשויות המקומיות אושרו מאז הביקורת הקודמת תקנים לעובדי נוער בהיקף ניכר, אולם כמחצית מתקנים אלה לא אוישו, וגם תחלופת העובדים היתה מרובה. מצב זה נובע בין היתר מכך, שחלק מהעובדים פעלו במסגרת זמנית ולא נתקבלו כעובדים קבועים עם תום תקופת הנסיון; גם מסלול הקידום שנקבע לעובדי נוער היה מוגבל. בהעדר כוח אדם מספיק לא הופעלו העובדים בהתאם לתכנית שיטתית ופעילותם הצטמצמה בטיפול במקרים דחופים. באותן רשויות שבהן לא פעלו עובדי נוער הוטלו התפקידים על עובדים סוציאליים שלא התמחו בעבודה עם נוער בלשכות ושממילא יכלו להקדיש לפעילות זו רק חלק קטן מזמנם.

2. הביקורת הקודמת עמדה על כך, שלא ניתנה הדרכה מספקת לעובדי נוער. גם ועדת הכספים המליצה להגביר את ההדרכה הבסיסית ואת ההדרכה השוטפת הניתנת לעובדי נוער.

- הביקורת הנוכחית העלתה שלא חל שיפור במצב: הדרכת העובדים החדשים היתה לקויה ולא נערכו להם קורסי הסבה מתאימים.

3. לרשות עובדי הנוער הועמדו כספים מוגבלים לצורך מילוי תפקידם. כיוון שתקציבים אלה היו מורכבים, בין היתר, מהשתתפות הרשויות המקומיות שסכומם נקבע בהתאם לסיווג הרשות, היו הכספים מצומצמים במיוחד באותן רשויות שסוגן היה נמוך; מסגרת כספית זו איפשרה לעובדי הנוער לפעול בהיקף מצומצם בלבד. באותן רשויות שלא פעלו בהן עובדי מניעה לא הועמדו לרשות העובדים הסוציאליים כספים כלל.

4. הביקורת בדו"ח 20 עמדה על חוסר תיאום בין משרד החינוך ולמשרד הסעד, בכל הנוגע לפעילותם, למניעת נשירת תלמידים מבתי ספר ולאיתור נושרים וטיפול בהם. מתברר שתאום זה עדיין לא הוסדר. (בדבר פרטים על פעולות להבטחת ביקור סדיר של תלמידים בבתי ספר, ראה הפרק על ביצוע חוק לימוד חובה בדו"ח זה עמ' 312).

המרכז למניעת עבריינות נוער

1. המרכז למניעת עבריינות נוער הוקם בשנת 1966 כיחידה עצמאית במסגרת האגף לילד ולנוער. עיקר תפקידיו כמוגדר הם: פיתוח והגברת תודעת הציבור על ידי הקמת ועדות מקומיות למניעת עבריינות וקיום קשר עמם; הפעלת גופים ציבוריים, ממשלתיים ואחרים לארגון פעולות בתחום מניעת עבריינות; תיאום בין-משרדי וארגון והפעלת תכניות בלתי שיגרניות בתחום זה. בשנים האחרונות חלה הרחבה בפעולותיו ותקציבו עלה מ-150,000 ל"י ב-1969 ל-1.5 מיליון ל"י ב-1972.

— חל צמצום במספרן של הוועדות המקומיות למניעת עבריינות נוער מ-30 ב-1962 עד לכדי 10 ב-1972; גם הוועדה הארצית למניעת עבריינות נוער, שמתפקידה היה להנחות את הוועדות המקומיות וליווים פעולות מנע ולפעול לתאום ארצי, הפסיקה פעולותיה באמצע 1972. בנסיבות אלו חדל למעשה המרכז למלא חלק מתפקידיו העיקריים בהגברת תודעת הציבור ודרבון גופים אחרים לפעולות בתחום מניעת עבריינות. גם פעולותיו כגורם מתאם בין יחידות משרד הסעד בינו לבין עצמן ולבין משרדי ממשלה אחרים לא הייתה מספקת.

2. המרכז שם דגש בשנים האחרונות בביצוע פעולות בתחום מניעת עבריינות נוער, ובמיוחד הפעלת צוותים בין מקצועיים, קבוצות קלט, חבורות רחוב וטיפול בנערות במצוקה. במסגרת פעילות זו טיפל המרכז בנוער שהיה גם בטיפולן של יחידות אחרות במשרד הסעד בלא שיובטח בכל מקרה תיאום בינו לבין פעולות המרכז.

(א) צוותים בין-מקצועיים — מורכבים ממנהל בית הספר, המשמש כמרכז הצוות, מחנך, מורה יועץ, עובדת סוציאלית, אחות בית הספר ופסיכולוג. פעולות הצוותים בבתי הספר הן למעשה בתחום פעולתו של משרד החינוך והתרבות. המרכז מינה עובדים ששמשו כמנחים לפעילות הצוותים ומימן עבודתם. בשנת 1972 פעלו 36 צוותים ב-16 רשויות מקומיות.

— הפעילות בצוותים לא תמיד הייתה תקינה והשתתפות אנשי הצוות בחלק מהפגישות הייתה חלקית. לא הובטח תיאום בין פעילות המרכז לבין משרד החינוך והתרבות, שהוא תנאי הכרחי להצלחת הפעולה. בהעדר תיאום זה הייתה הפעילות של הצוותים מצומצמת. בנסיבות אלה עוררה הביקורת את השאלה אם מן הראוי שהמרכז יבצע פעילות זו, שהיא, כאמור, בתחום אחריותו של משרד אחר.

(ב) קבוצות קלט — הן מיועדות לקליטת ילדים בגיל 7—12 שנשרו מבתי ספר יסודיים. כיתות הקלט נפתחו בעיקר ביוזמה מקומית. ב-1972 הגיע מספרן ל-25 ובהן כ-300 תלמידים — היקף שהוא קטן בהשוואה למימדי הנשירה הנאמדת בלמעלה מ-5,000 ילדים בני אותם גילים. כך למשל, בתל אביב פעלה קבוצה אחת בלבד, בחיפה לא הייתה כל פעילות של קבוצות קלט ובירושלים הוקמו בתשל"ב שלוש קבוצות שלא התמידו בפעולתן בתשל"ג. למעשה מדובר בפעולה הנמצאת במסגרת אחריותו הכללת של משרד החינוך והתרבות. הדבר מחייב תיאום מוקדם בתכנון וכן בביצוע הפעילויות.

— לא בכל מקרה הובטח התאום הדרוש עם משרד החינוך; בקבוצות הקלט בירושלים היו מחדלים מרובים שהביאו לסגירתן בתשל"ג; המרכז לא הורה לעובדים לקיים מעקב אחר ילדים, שהופנו מקבוצות הקלט למסגרות חינוך אחרות במגמה להבטיח מניעתה של נשירה חוזרת מלימודים.

— חלק מקבוצות הקלט שוכנו במבנים ובצריפים רעועים, המוקפים חצרות מלאות קוצים ובלא שסופק להן ציוד מתאים ללימוד ולפעילות חברתית.

הפעלת כיתות קלט הייתה כרוכה בהקצאת כוח אדם בהיקף ניכר ובהקצאת משאבים לא מבוטלים מתקציבו של המשרד. תקן כוח האדם שהוקצב לכל קבוצה בת 10 ילדים הועמד על 2.5 עובדים, לאמור בממוצע עובד אחד לכל ארבעה ילדים. הוצאות האחזקה של ילד נעות בין 300—600 ל"י לחודש. עדיין מוקדם להעריך את תרומתה של הפעולה במסגרת כיתות קלט באיתור נושרים ובטיפול בהם במגמה להחזירם למסגרת

חינוכית רגילה. יחד עם זאת הנתונים שרוכזו ע"י משרד הסעד עדיין אינם מאפשרים להצביע על שיפור יסודי שחל בילדים הנמנים עם קבוצות אלה.

(ג) חבורות רחוב — החבורות הן קבוצות של נערים, גילאי 15—20, המוכוונות על ידי מדריכים, במגמה ליצור קשר בין הנערים לבין החברה. מספרם של חברי החבורות נאמד ע"י משרד הסעד בכ-5,000. במסגרת תכנית לצמצום המצוקה שפירסם משרד הסעד ב-1971 תוכנן להרחיב את הטיפול בחבורות רחוב עד להקפתן המלאה ב-1975. לצורך זה הוקצו ב-1972. לרשויות המקומיות 70 תקנים למדריכים נוסף על 33 הקיימים.

— לפי נתוני המשרד היו בסוף 1972 בטיפול המדריכים 800 נערים בלבד. עוד 800 היו מוכנים למדריכים אך לא היה טיפול בהם. מתברר שכמחצית מתקני המדריכים ברשויות המקומיות אינם מאוישים והתחלופה של מדריכים רבה. מסקר שערך משרד הסעד עולה כי כ-65% מהמדריכים פורשים מעבודתם לפני תום שנה לעבודתם. עוד העלתה הביקורת שתכנית ההרחבה של המשרד לא לוותה בתכנון מפורט והנחיות לגבי אופן מימושה; לא אותרו חבורות רחוב ברשויות המקומיות שיש בהן מן הבעייתיות, ולא הוקצו בהתאם לכך מספר המדריכים הדרוש בכל רשות, וכן לא הוגדרו מכסות עבודה לכל מדריך.

(ד) נערות במצוקה — המדובר בנערות הנמצאות על סף התדרדרות, רובן סבלו מהזנחה חברתית ונפלטו ממסגרות המשפחה ובתי הספר. הצעירות שבהן (גיל 15—14) הן בדרך כלל בעלות פיגור שכלי קל ובאות ממשפחות הרוסות. חלק מהמבוגרות יותר מוצאן ממשפחות שמצבן הכלכלי שפיר ובמקרים רבים הן סובלות ממופרעות ומשתמשות בסמים. התודעה בצורך בטיפול בנערות במצוקה ע"י עובדים מיוחדים לכך כדי לעצור בעד התדרדרותן השתרשה בעיקר בשנים האחרונות. ב-1972 פעלו 30 עובדים ב-21 רשויות מקומיות.

— המרכז לא ריכז נתונים בדוקים על נערות במצוקה הנמצאות בטיפול ועל כאלה הנזקקות לו, אך עדיין לא נקלטו במסגרת טיפולית; לא הוגדרו דרכי הטיפול הרצויות בהתחשב בנתונים המיוחדים של אוכלוסיית הנערות. כתוצאה מכך לא הובטח שבכל מקרה הופעלו שיטות הטיפול המתאימות ביותר. המרכז גם לא הוציא הנחיות לטיפול בנערות שבאו מקרב חברת השפע. לא הונהגו הכלים הדרושים לפיקוח שוטף על העובדים. גם המידע שנאסף על ידי המדריכים, האחראים על העובדים בשדה במהלך עבודתם לא נוצל באופן שיטתי לשם הסקת מסקנות לגבי טיב הפעילות והדרכים הרצויות לשיפורה.

בשנים האחרונות הצטמצמה והלכה פעילותו של המרכז למניעת עבריינות בכל הקשור בתאום בין הגורמים העוסקים במניעת עבריינות ובהגברת התודעה בחשיבות תחום זה, תפקידים בהם נועד להתרכז מלכתחילה. המרכז עבר לעסוק בביצוע פרויקטים בתחום מניעת עבריינות, פעולות שהיו בעיקרן במסגרת טיפולן של יחידות אחרות במשרד הסעד או בטיפולם של משרדים אחרים. בינואר 1973 הודיע משרד הסעד לביקורת כי בסוף 1972 הוחלט על הוצאת חלק מהשירותים מביצוע המרכז ועל צמצום פעולותיו "לתכנון, איתור, יזום והערכת פעולות למניעת עבריינות". המרכז יפעל בעיקרו כיחידת מטה במסגרת האגף לילד ולנוער.

השירות לשיקום נוער

מפעלי שיקום נוער (להלן: מפתנים) הם מוסדות חינוך לשיקום נערים קשי הסתגלות שאין ביכולתם להתחנך או לעבוד במסגרות לימוד רגילות. בשנת 1972 היו 16

מהמפתנים בבעלות ממשלתית ובהם 605 חניכים, 24 בבעלות מוניציפלית ובהם 868 חניכים ו-2 בבעלות ציבורית ובהם 102 חניכים. בסיכומיה והמלצותיה לדו"ח 20 קבעה ועדת הכספים שעל המשרד לעשות להרחבת מסגרת המפתנים ולשם כך לרכוש את הנתונים הארציים הדרושים לתכנון פעולה זו.

- עוד לא נערך סקר מקיף ולא רוכזו נתונים המבוססים על הגדרת מקומו של המפתן בין מוסדות החינוך הקיימים ולאילו נערים הוא יכול לשמש כפתרון המתאים ביותר. בהעדר הגדרה כזו לא ניתן להעריך במדויק את מספר הנערים הזקוקים לסידור במפתנים, וקשה לתכנן בהתאם לכך את הרחבת היקף המפתנים, את מיקומם וכן התאמתם למילוי תפקידם. אמנם מאז הביקורת הקודמת חל גידול בכוח האדם האוכלוס של המפתנים הקיימים, אולם לא חל גידול משמעותי במספר המפתנים ובמספר הנערים המתחנכים בהם.

גורם חשוב להעדר גידול משמעותי בהיקף המפתנים בשנים האחרונות נובע מחוסר שיתוף פעולה מצד מספר רשויות מקומיות בהקמתם ובהפעלתם של המפתנים. כתוצאה מכך לא הוקמו מפתנים במקומות שבהם לדעת הנהלת השירות נחוץ היה להקיםם ובמקומות אחרים סירבו הרשויות לקבל על עצמן את הבעלות על מפתנים קיימים. חלק מהרשויות גם לא דאג לספק לתלמידי המפתן, שחלקם בגיל חינוך חובה, אותם שירותי חינוך שניתנו לתלמידים במוסדות החינוך האחרים שבאותה רשות.

- לא נקבעו תוכניות ללימודים העיוניים ולהדרכה המקצועית במפתנים; לא נקבעו תקנים לציוד לימודי וברוב המפתנים היה הציוד מועט. לא תמיד תואמו הפעולות בין משרד הסעד, המפקח על המפתנים, לבין משרד החינוך והתרבות המפקח על בתי הספר שבתוכם, עובדה שיצרה קשיים בסדרי ניהולם של מוסדות אלה. לא אורגנו פעולות חברתיות בהיקף נאות בגלל העדר אמצעים תקציביים. משרד הסעד מימן משכורתם של עובדים סוציאליים במפתנים מוניציפליים אולם לא העסיק עובדים כאלה במפתנים ממשלתיים.

- נקבעו ליקויים גם במצבם הפיזי של רבים מהמפתנים: כמחציתם משוכנים בתנאי דיור גרועים, חלקם במבנים שיועדו לתעשייה; רוב כיתות הלימוד משוכנות בצריפים מיושנים או במבנים טרומיים והריהוט בהן בלוי. ברוב המפתנים אין מקלטים. במיוחד היה גרוע מצבם של המפתנים הממשלתיים. גם מיקומם אינו תואם את יעודם: רבים מהם נמצאים באיזורים תעשייתיים, חלקם גובל בבתי מלאכה ומוסכים, חצרות עזובות ובתי קברות.

2. הביקורת עמדה על ליקויים במפתן ירושלים. המפתן הוקם ב-1949 כמפתן ראשון בארץ. ב-1967 הועבר לאחריותה של האגודה לקידום העבודה הסוציאלית והקהילתית. במפתן רשומים 53 חניכים.

- המפתן משוכן במבנה ישן באיזור של מוסכים; אין לו חצר והיציאה ממנו היא ישירות לכביש. כיתות הלימוד קטנות, אינן מוארות במידה מספקת ואינן מוסקות. הריהוט ישן והציוד הלימודי מועט.

המורים והמדריכים לא ניצלו במידה מספקת את הזמן העומד לרשותם לשם הוראה והדרכה; רק במקרים מועטים נערכו ביקורי בית אצל התניכים.

אחדים מאנשי צוות העובדים לא שמרו על כללי התנהגות נאותים, דבר החמור במיוחד כשמדובר בעובדים העוסקים בטיפול ובהדרכת גילאים צעירים. אחדים מחברי הצוות

הרבו להחסיר ולהיעדר וכן הזמינו או בצעו עבודות פרטיות בבתי המלאכה בלא להקפיד על קיום ההוראות הקיימות. מהמסמכים שהיו בפני הביקורת התברר כי אחד העובדים במפתן השתמש בכוח נגד תלמידים, חרג מסמכות ונעדר לעיתים מהעבודה. טענות חמורות במיוחד הועלו נגד אחד המדריכים בדבר חוסר ידע מקצועי והתנהגות אלימה ובלתי חינוכית. בעקבות המלצה של ועדה שנתמנתה על ידי הנהלת המפתן לבדיקת המצב במפתן ושהיתה מורכבת משלושה עובדים בכירים במשרד הסעד, החליטה הנהלת האגודה עוד ב-1970 על פיטורי שלושה עובדים. החלטה זו לא בוצעה. בעקבות זאת הסיר השירות לשיקום נוער למשך שנתיים את הפיקוח מעל המפתן. בתחילת שנת הלימודים הנוכחית (תשל"ג) חידש השירות את הפיקוח בלא שחל שינוי כל שהוא בצוות המפתן. על המצב החינוכי התריעו גם מורי המפתן בפני הנהלות משרדי הסעד והחינוך והתרבות. עד מועד הביקורת לא חל כל שינוי במצב.

טיפול בנוער עבריין

מנתונים הכלולים בדינים וחשבונות של משטרת ישראל לשנים 1970—1971 מתברר כי מספר העבריינים מקרב בני הנוער הגיע בשנת 1971 ל-9,864 ומספר העבירות שבוצעו עמד על 21,131. אף כי בשנים האחרונות חלה ירידה קלה במספר העבריינים מקרב הנוער והעבירות שבוצעו על ידיהם, גדל שיעור העבירות החוזרות דהיינו פחות בני נוער ביצעו יותר עבירות. חלק הארי של העבירות שביצעו בני הנוער היו עבירות כנגד הרכוש וחלקם בלט בעיקר בפריצות שהיו יותר מ-60% מכלל הפריצות שבוצעו במדינה בשנים אלה. עוד מתברר שבאחרונה רבו מקרים של שימוש בכוח תוך כדי ביצוע עבירות. הדבר משקף הקשחה בעמדתם של בני נוער אלה כלפי הסביבה וכלפי המטפלים בהם.

הטיפול בנערים ונערות, שעברו עבירות נעשה או במסגרת חברתית-פתוחה או במעונות סגורים. טיפול זה נתון בידי גורמים ממלכתיים ומופקד בידי משטרת ישראל — המחלק לנוער; הנהלת בית המשפט — בית המשפט השלום — שיפוט נוער; ובידי משרד הסעד — שירות המבחן לנוער, המטפל בקטינים שנעצרו על ידי המשטרה. בגין חשד בביצוע עבירה ועומדים להיות מובאים בפני בית המשפט וכן בקטינים שלגביהם ניתן צו להעמדתם בפיקוח קצין מבחן; רשות חסות הנוער במשרד הסעד, המקיימת מעונות לקטינים (להלן: חוסים) שלגביהם ניתן צו מעון, צו הסתכלות או צו מעצר.

הביקורת הקודמת הצביעה בין היתר על ליקויים בפעולות של יחידות משרד הסעד, ועמדה במיוחד על אי סדרים בטיפול בחוסים במעונות רשות חסות הנוער. ועדת הכספים של הכנסת אימצה את הערות הביקורת ודרשה ממשרד הסעד לנקוט בצעדים להעלאת רמת המעונות ולהגברת הפיקוח עליהם.

הביקורת הנוכחית נערכה בשירות המבחן לנוער, ברשות חסות הנוער ובחמישה ממעונותיה וכן ביחידות החסות העוקבת הפועלת במסגרת רשות חסות הנוער. הביקורת התייחסה, בעיקר למעקב אחר מידת תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת.

שירות המבחן לנוער

שירות המבחן לנוער מטפל בקטינים שהופנו אליו על ידי המשטרה בעת חקירתם ובקטינים שהועמדו בפיקוח קצין מבחן על פי צווי מבחן של בית המשפט. השירות פועל לפי תפקידים וסמכויות, שהוגדרו בפקודת המבחן (נוסח חדש) תשכ"ט—1969.

וחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א—1971. בעת הביקורת הועסקו על ידיו 105 קציני מבחן. לשירות הופנו בשנים האחרונות כ-10,000 קטינים מדי שנה; כשליש מהם עברו עבירות חוזרות. בשנים אלה הועמדו בפיקוח קצין מבחן כ-2,000 קטינים בשנה.

1. המשטרה מודיעה על פי החוק לשירות המבחן. לנוער על כל תלונה שהוגשה נגד קטין ונפתח לגביו תיק על מנת שקצין מבחן יערוך חקירה על הקטין ויגיש תסקיר לבית המשפט. חשיבות יתירה בהרתעה ומניעת עבירות נוספות קיימת בסמיכות הזמנים בין ביצוע העבירה והעמדת העבריין לדין. הועלה כי ממועד תחילת הטיפול בקטין שעבר עבירה ועד להעמדתו לדין, באותם המקרים בהם נקבע הצורך בכך, עובר זמן ממושך עקב עיכובים ועומס המוטלים על המשטרה ועל בתי המשפט. לנוער. (דבר משך הטיפול על ידי המשטרה ובתי המשפט ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 466—464).

2. טיפולם של קציני המבחן בקטינים לאחר שהוצא צו לגביהם על ידי בית המשפט, עמד בדרך כלל על רמה נאותה. יחד עם זאת לא תמיד נעשה שימוש באמצעים שהועדו מדו לרשותם, דבר שהיה בו כדי לפגום ביעילות הטיפול: לא הונהג טיפול קבוצתי בהיקף ראוי לשמו למרות שהוכיח את יעילותו; קציני המבחן לא השתמשו בסידורי חירום לקטינים בעיקר לגבי נערות במצוקה; הטיפול בקטינים שהועמדו בפיקוח קציני מבחן ונקבע שיימצאו במעונות של רשות חסות הנוער היה מצומצם. הועלו גם ליקויים בסדרי רישום שיש להם השלכה על הטיפול בקטינים שהועמדו בפיקוח קצין מבחן; הרישומים בתיקי הקטנים לא נערכו באורח סדיר ולא נערך רישום שיטתי של הדרכה והנחיות לקציני המבחן, שיאפשר לעמוד על היקף ההדרכה שניתנה ועל מידת יעילותה.

3. הביקורת הקודמת העלתה שקציני המבחן לא הקפידו די הצורך על דיווח תקופתי להנהלת השירות ולבית המשפט על מהלך הטיפול בכל קטין. כן לא נערך מעקב שיטתי אחר נבחנים מתקופה שלאחר סיום צו המבחן — דבר שעשוי היה להביא למסקנות והפקת לקח על עבודת שירות המבחן לנוער. מהביקורת הנוכחית מתברר כי לא חל שיפור במצב.

רשות חסות הנוער

רשות חסות הנוער (להלן: הרשות) מטפלת בנערים ונערות עבריינים שלגביהם הוצא צו מעון על פי חוק הנוער (שפיטה, ענישה, ודרכי טיפול) תשל"א—1971 וכן מטפלת באותם קטינים שנמסרו למשמורת רשויות הסעד על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך—1960 הקובע כי עליהם להמצא במעון. עוד מטפלת הרשות באותם קטינים שהועמדו בפיקוח קציני מבחן ונקבע שיימצאו במעונות, על פי פקודת המבחן (נוסח חדש). הרשות פועלת על פי תקנות חסות הנוער (מעונות), תשט"ו—1955.

בטיפול הרשות היו במועד הביקורת כ-1,000 חוסים מהם כ-500 במעונות מטעמה והשאר במעונות פרטיים, ציבוריים ובמשפחות אומנות. כ-70 חוסים המתינו לסידורם. תקציב הרשות לשנת 1972 הסתכם בכ-10 מליון ל"י, מזה תקציב המעונות 6.5 מליון ל"י. בתקופה זו הועסקו ברשות 16 עובדים מקצועיים בתפקידי מטה ופיקוח וכן 20 קציני מעקב במסגרת יחידת החסות העוקבת.

אבחון ומיון

תפקיד האבחון ומיון של נערים קודם להפניתם למעונות נעשה במרכז לאבחון ומיון במצפה ים (להלן: המרכז) במרכז קיימים שני אגפים, האחד מיועד לתקופת קליטה

והסתכלות ראשונית, והשני להמשך הסתכלות ואבחון. תקופת השהייה של חוסים במרכז אינה עולה בדרך כלל על שלושה חודשים. עם תום התקופה קובעת ועדת מיון את המעון אליו יופנה הנער.

- לא נקבעו קריטריונים למיון החוסים וגם לא סווגו המעונות במגמה לאפשר התמחות של כל מעון בתחום טיפול מוגדר. במצב זה היו קטינים שחלו עיכובים ניכרים בסידורם במעונות, בגלל אי התאמתם של המעונות הקיימים לנתוני הקטינים. עוד בביקורת הקודמת עמד מבקר המדינה על הצורך בפיתוח מוסדות גם לחוסים אלה (ראה דו"ח 20, עמ' 469). לגבי נערות חוסות הועלו מקרים בהם סודרו נערות במעונות שלא התאימו לנתוניהן. הדבר נבע גם מכך שלא היה קיים מרכז לאבחון ומיון המיועד לנערות, ולכן לא נערך האבחון והמיון לגביהן באופן שיטתי ויסודי.

- לא נקבעו הנחיות בדבר סדרי אבחון במרכז ובעיקר לגבי משך הזמן המינימלי הדרוש להסתכלות בחוסה בכל אחד משלבי האבחון. הנחיות אלה חשובות כדי להבטיח אבחון מהימן וכן למנוע שהות יתר של החוסה במרכז, שנועד להיות מעון מעבר. בהעדר הנחיות כאלה הועברו חוסים משלב אבחון אחד למשנהו שלא בהתאם לתכנון מראש, ובלא התחשבות מספקת בכושר הקליטה של כל מסגרת אבחון. בנסיבות אלה נערך גם האבחון בתנאי צפיפות בלא שתהיה אפשרות מספקת להפעיל פיקוח אישי על כל חוסה.

- הביקורת הקודמת הצביעה על כך, שלא נקבעו הסדרים שיבטיחו מעקב של המרכז אחר סידורם של החוסים במעונות עם תום תקופת ההסתכלות, במגמה לעמוד על מידת היעילות בסידורם. הביקורת הנוכחית העלתה שלא חל שיפור במצב. בסוף 1972 הודיע המשרד כי הוחל בהפעלת הסדרי דווח שיאפשרו היוון חוזר לגבי יעילותו של המיון.

חינוך החוסים והטיפול בהם

הביקורת בדו"ח 20 דנה במכלול ההסדרים שהונהגו לחינוך החוסים ולטיפול בהם. הביקורת עמדה על ליקויים ברמת ההכשרה המקצועית והקניית הרגלי עבודה הניתנים לחוסים וביסודות החינוך העיוני המוענקים להם. עוד הועלו ליקויים בתחומי ההדרכה החברתית של החוסים והטיפול הסוציאלי שניתן להם. הביקורת עמדה גם על ההכשרה הבלתי מתאימה שניתנה לחלק מהעובדים במעונות ועל מקרים של העדר הקפדה על כללי משמעת על ידי חלק מהעובדים. היו מקרים של בריחות של חוסים מהמעונות, חלקם לתקופות ארוכות.

- הביקורת הנוכחית העלתה שברוב התחומים לא חל שיפור במצב ובחלקם אף חלה הרעה. להלן עקרי הממצאים:

1. תחומי הפעילות של החוסים בבתי המלאכה לא היו מגוונים די הצורך ולא גובשו במסגרת של תכנית שיטתית, ערוכה מראש. חלק מבתי המלאכה הקיימים לא פעלו במשך תקופות ארוכות.

2. לקראת שנת הלימודים תשל"ב הכינה הרשות תכנית לימודים חדשה, אחידה לכל המעונות אולם עד מועד הביקורת הנוכחית לא נערכו הלימודים על פי תוכנית זו. לא תמיד כיסתה החלוקה לכיתות את מגוון הרמות של החוסים. עוד הועלה, כי במעונות שנבדקו שיעור השתתפותם של החוסים בשיעורים היה נמוך. המעונות לא הצליחו להקנות לחוסים הרגלי לימוד ולהביאם לרמת הישגים שתקל על שילובם במסגרות

לימודיות מתאימות עם צאתם מהמעון. בנסיבות אלה ובהעדר שילוב נאות בין הליכי מודים העיוניים וההדרכה המקצועית, לא תרמו המעונות במידה הראויה לשיקומם של החוסים.

3. לא נערכו פעולות סדירות בתחום התודעה היהודית, למרות שעוד ב־1970 סוכם על הנהגתן בתיאום עם המחלקה לתרבות תורנית שבמשרד החינוך והתרבות. לא נערכו במעונות שנבדקו פעולות הווי דתי וזאת על אף העובדה כי חלק מן החוסים הם ממש פחות שומרות מסורת, פעולות שיש להן גם חשיבות חינוכית וטיפולית.

4. הפעולה החברתית חינוכית שהתנהלה על ידי המדריכים בשעות אחר הצהריים והערב נערכה בלא כל תכנון והכנה מראש ובלא שתינתן למדריכים הנחיה מקצועית מספקת.

5. לא הוגדרו קריטריונים לבחינתם וקידומם של החוסים, לפי תכנית ערוכה מראש ולא נקבעו הסדרי קבע לדיווח שוטף על כל חוסה ועל דיון תקופתי בדרכים להמשך הטיפול בו. במצב זה לא היה קיים גורם שימריץ את החוסים לשיפור התנהגותם ולקידום שיקומם. המעקב שנערך אחריהם היה חלקי ובלתי שיטתי ולא איפשר הסקת מסקנות לגבי מידת התקדמותם. העובדים הסוציאליים במעונות שנבדקו לא קיימו שיחות עם כל חוסה במידה הדרושה ולא ערכו להם שיחות קבוצתיות. לאותם החוסים להם נקבע, הצורך בטיפול פסיכולוגי, לא ניתן הטיפול באורח שיטתי.

6. הייתה תחלופה גדולה של עובדים, דבר שהיקשה על יצירת קשרים טיפוליים נאמנים בין הצוות המטפל לבין החוסים, וגרם להעסקת עובדים ארעיים משך תקופות ארוכות, ושלא תמיד התאימו לתפקידם. כן הועלו מקרים רבים של היעדרות עובדים מעבודתם או שעובדים אחרו לעבודה ועקב כך נותרו החוסים לא אחת ללא פיקוח. הועלו גם מקרים של הכאת חוסים על ידי מדריכים. המשרד לא עשה דיו למניעת הישנותם של מקרים כגון אלה. יש לראות תופעות אלה בחומרה במיוחד לאור בריחות תכופות של חוסים ושל הפרעות קשות בהתנהגותם.

7. חוסים רבים ברחו מן המעונות, חלקם יותר מפעם אחת. לא אחת הייתה היעדרותם של הבורחים מן המעון ממושכת, עד כדי מספר חודשים. לא ננקטו צעדים ממשיים למניעת הבריחות ולהורדת שיעורן ולא נעשו פעולות מתואמות עם משטרת ישראל לצמצום משך שהותם של החוסים מחוץ למעון. לדעת הביקורת שיפור ברמת החינוך והטיפול הניתן לחוסים עשוי גם הוא לתרום להקטנת שיעורי הבריחות.

8. לחוסים לא ניתן טיפול רפואי מונע וגם הטיפול בשיניהם לא היה ברמה נאותה. בחלק מן המעונות לא הוקצו חדרים מיוחדים לבידוד חולים. לא נערך תפריט תקופתי קבוע, שיקבע את שיעורי המזון, שדרוש לתת לחוסים ואת ערכו התזונתי באישור גורם מקצועי המוסמך לתזונה. במספר מעונות התלוננו החוסים על כמויות מזון מועטות. הרשות מסרה לביקורת כי בכל הנוגע להזנת חוסים צפוי שיפור עם מינוי מפקחת על התזונה במסגרת היחידה למינהל ומשק שבמשרד לקראת סוף 1972.

תנאים פיזיים של המעונות

הביקורת הקודמת הצביעה על ליקויים במבנים ובציוד של המעונות ועל אי התאמתם של חלק מהמבנים לשמש לתפקידם מבחינת מצבם הפיסי או בגלל מיקומם.

– הביקורת הנוכחית העלתה שלא חל שיפור במצב: ברוב המעונות שנבדקו לא הייתה הקפדה על רמת תחזוקה נאותה של המבנים בהם שוכנו. לא בוצעו בהם פעולות

אחזקה שוטפות בתדירות הדרושה וכתוצאה מכך יצאו מבנים מכלל שימוש. המעון הנעול היחידי של הרשות אינו בשימוש, כשאחת הסיבות לסגירתו היא הצורך הדחוף בשיפוצים יסודיים בו. מיקומו של אחד המעונות שנבדקו לא היה מתאים ליעודו. במספר מעונות אין מקלטים ולא נעשו סידורים אחרים כנדרש בהוראות שנקבעו על ידי רשויות הג'א לגבי מוסדות חינוך. בחלק ניכר מהמעונות שנבדקו לא נמצא ריהוט וציוד בכמות מספקת. גם הציוד הקיים לא היה תקין. ההזנחה במצב הציוד מצביעה בין היתר על פיקוח לא מספיק מצד צוות המעון על הנעשה בחדרי מגורים של החוסים ועל הקניה בלתי מספקת של הרגלי שמירה על ציוד.

הפיקוח על המעונות

- הביקורת הקודמת עמדה על ליקויים בסדרי הפיקוח של מפקחי השירות על מעונות ממשלתיים ופרטיים. מהביקורת הנוכחית מתברר שלא חל שינוי במצב: לא נערכה תכנית לביקורי פיקוח שיטתיים של המפקחים במעונות הממשלתיים, ולפיכך לא הייתה סדירות בביקורי המפקחים ולא נערכו ריכוזים מתאימים מן הדו"חות שלהם לשם איתור נקודות תורפה ולשם דיון בדרכים לשיפור רמת הטיפול. המפקחים לא הדריכו את המעונות במידה מספקת בעריכת תכניות לימודים עיוניים ומקצועיים ופעילות חברתית-חינוכית. גם במעונות הלא ממשלתיים לא נערך פיקוח שיטתי וסדיר על החוסים וכתוצאה מכך לא היו בידי הרשות נתונים שוטפים וכוללים לגבי דרכי הטיפול בחוסים אלה. הרשות הודיעה לביקורת בסוף 1972 כי הוחל בהתארגנות מחודשת של מערכת הפיקוח על המעונות.

טיפול עוקב

בטיפול עוקב אחר המסיימים את תקופת השהייה במעון עוסקת יחידת החסות העוקבת, המונה 20 עובדים. בשנת 1972 היו בטיפול כ-500 נערים לקראת תום צו המעון שלהם וכ-100 לאחר תום צו המעון. למעקב שעורכת היחידה יש חשיבות מכרעת בתהליך שיקומו של הנער, והוא נועד להבטיח את השתלבותו הנאותה במסגרת החברתית הפתוחה. יש לזכור שלמעלה מ-30% מהקטיגים שעברו עבירות בשנים האחרונות הם עבריינים חוזרים.

בדרך כלל עמד הטיפול של קציני המעקב על רמה נאותה. יחד עם זאת הצביעה הביקורת על כך שבידי קציני המעקב לא היו נתונים מלאים ומרוכזים על כל נער על מנת לקבוע לגביו את דרך הטיפול המתאימה. גם הדרכתם של קציני המעקב בדרכי הטיפול בנערים לא הייתה שיטתית, וקציני המעקב לא הקפידו לדווח באופן סדיר על מהלך הטיפול בכל נער. בעקבות הביקורת הודיע קצין המעקב הראשי כי ניתנו הוראות מתאימות לתיקון הליקויים.

משרד הסעד, כמתואר לעיל, מופקד על פי החוק על הטיפול בנער עבריין באמצעות שרותי מבחן ומעונות חסות, מסגרת שהיא פחות חמורה מבית הסוהר וזאת כדי לשקם אותו נוער ולסייע לו לחזור לחברה התקינה ולתפקד בה. מממצאי הביקורת ומן הדברים שהושמעו בציבור, במיוחד ע"י שופטי נוער, מסתבר כי לא עלה בידי המשרד להשיג את מטרתו. לדעת הביקורת מן הראוי שמשרד הסעד ייחס לתחום הטיפול בעבריינות נוער דרגה גבוהה בסדר העדיפויות, במיוחד מבחינת כוח אדם וההסדרים בדרג המטה לכל אחד מהמעונות.

עבודה קהילתית

עבודה קהילתית היא חלק אינטגרלי של שירות סעד מתקדם. היא מתבטאת בארגון התושבים והפעלתם לשיתוף מרצון בצרכי הציבור, פיתוח וייזום שירותים למען התושבים ושיפור שירותים קיימים, תוך הקמת מועצות ציבוריות כדי לקדם חיי חברה ומפעלי תרבות.

במדינת ישראל עוסקים בעבודה קהילתית כמה משרדי ממשלה: סעד, חינוך ותרבות, קליטה, שיכון, שייסדו אגודות וארגונים לצורך זה, וגם גופים ציבוריים וארגוני מתנדבים. משרד הסעד הוא הגורם המרכזי העוסק בתחום זה באמצעות השירות לעבודה קהילתית (להלן: השירות). במישור המקומי מועסקים עובדים מטעם הרשויות המקומיות העומדים בפיקוח השירות ומונחים על ידו. הם מסתייעים במידת האפשרות במועדונים, שהועמדו על ידי הגופים, שהוזכרו לעיל, למטרה זו. משרד הסעד קבע, כי עבודה קהילתית תסייע בדרך כלל לקהילות טעונות טיפוח לשם שיפור תפקודן, בכל הבעיות הנוגעות לקהילה במישור השכונתי ובמישור המוניציפאלי, על פי צרכי המקום, בעיקר בתחומים הבאים: שיפור מצבן של משפחות מעוטות הכנסה, מרובות ילדים, ומשפחות הזקוקות לשיפור הדיור; מניעת עבריינות; קליטת עלייה; תכנון שירותים ותיאום ביניהם, בעיקר לגבי קבוצות מיוחדות כגון: קשישים ועיוורים; הפעלת מתנדבים.

משרד מבקר המדינה ערך בשנת 1972 ביקורת מסורגת של הפעולות בתחום העבודה הקהילתית, המבוצעות על ידי הגופים הבאים: השירות לעבודה קהילתית — במשרד הראשי ובמחוזות; שירות ייעוץ לאזרח (שי"ל) — במשרד הראשי ובמספר תחנות; חברה למרכזי תרבות נוער וספורט בע"מ (להלן: החברה) ובחברת עמידר בע"מ (להלן: עמידר).

1. משרד הסעד אישר תקנים לעובדים קהילתיים ברשויות המקומיות, על פי מפתח של מספר התושבים ביישוב, וקבע 38 רשויות מקומיות "כאזורי מצוקה", שיש להעסיק בהם עובדים קהילתיים במסגרת לשכת הסעד. בחלק מיישובים אלה הועסקו גם עובדים מטעם עמידר. עמידר הציעה לממן אף את שכרם של עובדים קהילתיים בתקן הרשות המקומית. היא הגיעה להסכם עם החברה המפעילה מועדונים קהילתיים — מרכזי תרבות וספורט (להלן: מתנ"ס) ברשויות מקומיות אלה, גם על העסקת עובדים קהילתיים מטעם עמידר במסגרת המועדונים.

על פי המפתח נקבע, כי דרושים ב"אזורי המצוקה" 178 תקנים, אך למעשה אושרו 57.

2. אחד הכלים החשובים העומדים לרשות העובד הקהילתי הם מועדונים העשויים לשמש כמקום מפגש ובילוי מכוון של קבוצות אוכלוסיה. מועדונים רבים הוקמו או פותחו ביזמת עובדים קהילתיים של ארגונים שונים. גוף, אשר עיקר עיסוקו פיתוח פעילות מועדונית, הוא החברה, שהוקמה על ידי משרד החינוך והתרבות והעומדת בפיקוחו. החברה נרשמה ב-1969 כחברת מניות בהון רשום של 20,000 ל"י. רובן המוחלט של המניות הן בידי שר החינוך והתרבות. בהנהלת החברה מיוצגים גם משרד האוצר, משרד המשפטים ואנשי ציבור. עד לשנת 1971 היו קיימים 11 מועדונים של החברה למפעלי תרבות וספורט (נוער ומבוגרים) בע"מ ואילו בסוף שנת 1972 הגיע מספרם ל-22 ב-18 ישובים בארץ. בשנת 1966 הורה שר החינוך והתרבות לערוך סקר על צורכי הפיתוח של מתנ"סים קיימים והקמת מתנ"סים חדשים. בשנת 1972 נקבע, כי יש מקום להרחבת המסגרת ל-83 מתנ"סים.

(א) הקמת המתנ"ס מותנית בתיאום בין כל הגורמים העוסקים בעבודה קהילתית ביישוב: ברוב היישובים, שבהם הוקמו מתנ"סים, נוסדו לשם כך חברות מקומיות המשותפות לחברה ולגופים מקומיים. בנייהם הרשות המקומית ונציגי ציבור. המתנ"ס הועד לשמש כמרכז הפעילות הקהילתית ביישוב, שבו יפעלו כל הגורמים הנוגעים בדבר. במחצית השנייה של 1970 החליטה החברה לערוך, במסגרת אחד המתנ"סים, ניסוי של "מודל" להפעלת פעילות קליטה חברתית של עולים חדשים. בעקבות הניסוי הוסכם במחצית 1972 על שיתוף פעולה בתחום זה עם משרד הקליטה.

- לא נקבעו סמכויותיו של המנהל המקומי של המתנ"ס הכפוף לשתי החברות ובמחצית מן החברות המקומיות הללו לא נקבעו דרכים לשיתוף פעולה ולתיאום בין כל הגופים השותפים לפעולת המתנ"ס.

- החברה הגיעה להסכם עם עמידר ומשרד הסעד על הפעלת מתנ"סים, אך חלק מהם אינם פעילים כלל, אף כי מונה בהם מנהל. כמה מתנ"סים אחרים הקיימים זה שנה פעילותם מצומצמת מאד. במשך כשלוש שנים מ'1969—1972 פיתחו רק מספר מועט של מתנ"סים את תכנית הפעילות, שנקבעו על ידי "ועדת התכניות", שליד מועצת המנהלים של החברה, כגון פעולות בקרב נוער וקשישים. בתחומים אחרים הוחל בפעילות זמן רב לאחר שהוחלט על כך, כשחוסר הפעילות נבע מאי שיתופם של גורמים מקומיים ושל חברי המתנ"ס. בתחום קליטת העלייה לא נעשו במתנ"סים פעולות של ממש אף כי למחצית היישובים, שבהם פועלים מתנ"סים, הגיעו עולים חדשים.

ביוני 1971 ניתנו על ידי הנהלת החברה הוראות למנהלי המתנ"סים לדווח מדי פעם בפעם על פעולותיהם. אף על פי כן לא הגישו מנהלי המתנ"סים המקומיים, שהם עובדי החברה הממשלתית, דו"ח על פעילותם להנהלת החברה, גם לאחר שהומצא להם, בפברואר 1972, טופס מיוחד לדיווח.

(ב) משרד הסעד סייע באמצעות השירות, לקיומם של מועדונים קהילתיים של רשויות מקומיות, שישמשו כמרכזים שכונתיים, שעל הקמתם המליץ העובד הקהילתי במקום. הסיוע התבטא בעיקר במימון משכורת העובדים לתקופות ההרצה של המועדון, והתקציב למטרה זו מסתכם בשנת הכספים 1972 בסך 204,000 ל"י. ביישובי מיעוטים משתתף המשרד בהחזקת מועדונים קהילתיים לנשים ובביצוע הפעולות בהם. העובדים הקהילתיים מטעם עמידר יזמו גם הם הקמת מועדונים והפעילו אותם בשיתוף עם גופים אחרים. על פעולות אלו אחראי רכו המועדונים הארצי של עמידר, והתקציב שהועד למימונה לשנת הכספים 1972 הוא סך 166,500 ל"י.

בשירות שבמשרד הסעד ובעמידר לא נתקבלו דו"חות מסודרים על הפעילות במועדון-נים, על מידת הצלחתה, ועל שיעור השתתפותם החברתית. לא ניתנו הנחיות מתאימות לעובדים מטעמם על הדרכים שיש לעודד בהם את האוכלוסייה לניצול המתנ"סים הקיימים.

3. פעילותו של העובד הקהילתי של הרשות המקומית מתרכזת בעיקר בגבולות שכונה מסוימת. והוא קובע את סדרי העדיפויות על פי הצרכים שלה ועל פי הנחיותיו המקצועיות של המפקח המחוזי של השירות ושל מנהל לשכת הסעד המקומית. הוסכם בין השירות לבין עמידר, כי חלוקת העבודה בין העובדים הקהילתיים של הרשות המקומית ביישוב לבין העובדים בו מטעם עמידר תיעשה כך שהאחרונים יתרכזו בעיקר בבעיות הדיור של זוגות צעירים, מפונים, משפחות מרובות ילדים ועולים חדשים.

- עמידר לא הנחתה את עובדיה למעקב אחר פעילות ועדי הבתים והשכונות, ואמנם בסקר שהיא ערכה התברר, שברוב הוועדים לא נמשכה הפעילות למעלה משלוש שנים ובחלקם אף הופסקה לגמרי כשהעובד הקהילתי חדל לפעול ולעקוב אחרי פעולות הוועד בתחום זה. ביישובים, בהם לא הועסקו עובדים קהילתיים מטעם עמידר, הייתה פעולת הוועדים מצומצמת.

4. (א) העובדים הקהילתיים פועלים למען קבוצות, שיש להן בעיות חברתיות ספציפיות כגון: קשישים, עוורים ועבריינים, ושניתן לסייע לפתרונן במסגרת קהילתית. הטיפול הפרטני בנוקמים בקבוצות, שהוזכרו לעיל, נתון בידי לשכת הסעד המקומית ומונחה על ידי השירותים המקצועיים שבמשרד הסעד. המשרד הורה לעובדי השירות, בתקנות לעבודה סוציאלית מיום 6.8.72, על תיאום עם השירותים המקצועיים של המשרד העוסקים בתחומים אלה.

- הביקורת העלתה, כי התיאום לא היה מספיק הן במישור המקומי והן בדרג הפיקוח המחוזי.

(ב) העובדים הקהילתיים מטפלים, בין השאר, בבעיות המיוחדות של קשישים; מלבדם עוסקים בכך גם משרד הבריאות, מלב"ן, האגודה לתכנון ופיתוח שירותים למען הזקן בישראל והשירות לזקן שבמשרד. הקשישים זמנם פנוי, ולפיכך יש חשיבות רבה לגביתם בפעילות חברתית מאורגנת במועדונים. בכמה יישובים נערכו סקרים לאיתור בעיות הקשישים, כדי לקדם את הפעילות בשטח זה.

השירות פועל באמצעות עובדים קהילתיים ברשויות המקומיות הכפופים בדרך כלל למנהל לשכת הסעד המקומית ומורכבים מקצועית בידי המפקחים המחוזיים של המשרד. על העובדים להגיש למפקחים את תכניותיהם, את הצעות התקציב שלהם ואת דו"ח-ותיהם.

- מנהלי הלשכות המחוזיות של המשרד לא קיבלו דיווח סדיר על העבודה הקהילתית, לא מן העובדים בלשכות ולא מן המפקחים; מתוך כך נמנע משירותים אחרים של המשרד לקבל מידע על הפעולות בתחום זה והתעוררו קשיים בתיאום. המידע על העבודה הקהילתית צריך היה להיות מופץ בין כל העובדים הקהילתיים ב"דף למידע שוטף" אשר נועד לצאת לאור מדי שלושה חודשים. מיוני 1971 ועד מועד הביקורת לא הופץ הדף.

5. המועצות לשירותים סוציאליים (להלן: המועצות) הן אגודות גג של ארגוני מתנדבים ביישוב ושל מוסדות הנותנים שירותים סוציאליים ומטפלים בעבודה חברתית ובשירותי חינוך. מטרתן להביא לשיתוף פעולה ולתיאום בין השירותים, לשפרם להקנות ידיעות בכל הנוגע לעבודה סוציאלית ולהפעיל מתנדבים — כל זאת תוך עריכת סקרים ומחקרים. עד למועד סיום הביקורת פעלו שמונה מועצות כאלה, ותוכנן ליסד שתיים נוספות.

(א) עיקר הקשר בין השירות לבין המועצות הוא בהקצבות הכספיות של השירות המהוות חלק מתקציבן הכללי של המועצות. הסכום המוקצב נקבע על ידי מנהל השירות, לפי מידת הפעילות של כל מועצה.

- השירות העביר למועצות את כספי השתתפותו בתקציבן, בלי שיהא בידי מידע על פעילותן והוצאותיהן הממשיות, שכן רוב המועצות לא המציאו, באורה סדיר ועדכני, דו"חות על פעילותן ודו"חות כספיים. רק החל באפריל 1972 הוגשו דו"חות כאלה לשירות, וההקצבות נקבעו על ידו בהתחשב בהצעות התקציב ותכניות הפעולה, שהוגשו על ידי המועצות.

(ב) למשרד הסעד הוגשה בשנת 1969, על ידי יועץ מטעם האו"ם, הצעה לפרוייקט ניסויי, שעל פיה הוקמה ברשות מקומית אחת יחידה לתכנון ולתיאום של שירותים, שמתפקידה לנסח תכניות בתחומי הסעד, החינוך, הבריאות, הנוער ועוד; לדאוג לתיאום בין התכנון האזורי והמקומי בין השירותים במקום ומחוצה לו; לייזום פרוייקטים לדוגמא ולעיקוב אחר ביצועם. תכנון הפרוייקט והשלבים הראשונים של ביצועו, מומנו על ידי משרד הסעד באמצעות האגודה לקידום העבודה הסוציאלית והקהילתית, ועלותו עד סוף שנת 1972 הסתכמה בכ-150,000 ל"י. לאחר עריכת סקרים הוחלט על ביצוע שלוש תכניות בתחומי הנוער, קליטת עלייה וטיפול בקשישים. לגבי התכנית האחרונה הוקצב גם סכום של כחצי מליון ל"י.

- הפרוייקט תוכנן, בלי שנבדק תחילה אם לגורמים הקשורים בו היו מקורות מימון מספיקים. ואמנם, חלק מן התכניות לא בוצעו עקב קשיי מימון. התכניות נועדו להתבצע בין כתלי המתנ"ס; המתנ"ס לא הוקם במקום.

6. שירות הייעוץ לאזרח (שי"ל) הוא אחת היחידות בשיכון. מרכז השי"ל נמצא בהנהלת השירות ובמקומות שונים בארץ פועלות שמונה תחנות, בהדרכתו ובפיקוחו. ארבע מהן ליד לשכות סעד מקומיות וארבע ליד המועצות הציבוריות.

(א) משרד הסעד השתתף בהקמתן והפעלתן של התחנות בסך 27,000 ל"י בשנת 1970/71 ובסך 45,000 ל"י בשנת 1971/72. בשנת 1972 הקציב המשרד למטרה זו סך 78,000 ל"י. התחנות הקיימות פתוחות כפעמיים בשבוע ורק למספר שעות. מספר הפונים לתחנות הוא זעום ביותר; ממוצע התדירות הוא 2-4 פונים בכל פעם שהתחנה פתוחה.

- משרד הסעד ניסה לפתוח שירות כללי אך לא בדק אפשרויות להרחבת היקף התחנות והמידע שנמסר בהן. אמנם, נעשו בירורים לגבי התעניינות התושבים בתחנות שי"ל, אך בירורים אלה לא סוכמו, והתחנות הוקמו ללא בחינה מוקדמת בדבר חיוניותן. יוצא, איפוא, כי שירות, שרצוי לתתו, לא ניתן בהיקף, שישווה לו חשיבות, וההוצאה לכל פעולת ייעוץ הייתה גבוהה מן הסביר.

- לעובדי התחנות ניתנו הוראות ברורות להגביל את שירותם למסירת מידע והסבר רה ומתן סיוע בנוהלי פניה של אזרח לרשויות, אך לא נקבעו הנחיות לגבי דרכי הייעוץ. במקרים, שלא נענה האזרח על ידי גוף ממלכתי או ציבורי.

- עובדת קיום התחנות לא הובאה, במידה מספקת, לידיעת הציבור והשירותים השונים, ולא פורסם בכלי התקשורת ההמונית, כפי שקבע לעצמו המשרד, אלא רק באופן חד פעמי עם פתיחת התחנות. לא היה גם פרסום בשפות זרות ביישובים, שבהם פועלות התחנות ושיש בהם אוכלוסייה רבה של עולים חדשים הנזקקת ביותר לייעוץ.

(ב) קובץ השי"ל, שנערך ב-1966, מכיל מידע על השירותים הניתנים לאזרח על ידי משרדי ממשלה וגופים אחרים. בשנת 1972 הוחלט לערוך מחדש ולעדכן. לקובץ 200 מנויים קבועים — לשכות סעד מקומיות, גופים ממשלתיים וציבוריים, עובדי משרד הסעד וגופים פרטיים.

- המידע הכלול בקובץ השי"ל לא היה מקיף דיו, כדי לאפשר טיפול בכל הבעיות של הנזקקים ולא נקבעו דרכים להפנותם למומחים בכל תחום ותחום, שיוכלו לענות על כל הפניות. מבדיקה שערך השירות מתברר, כי חלק ניכר מן הפונים לא היה מרוצה מן המידע, שנמסר להם.

לדעת הביקורת, יש לעדכן ולשכלל את הקובץ ולאחר מכן לעשות להרחבת תפוצתו הרבה מעבר לקיים. השירות הודיע לביקורת, כי הוא עומד להגדיל את תפוצת קובץ השי"ל ומספר המנויים יגיע ל-500.

פעולת תחנות השי"ל במתכונתה הנוכחית לא השיגה את המטרה, שהוצבה להן. על המשרד לברר אם אמנם קיים ביקוש בציבור לשירות זה, ולפעול על סמך מידע זה. במקרה הצורך יש להרחיב את שירות הייעוץ לאזרח ולהפעילו כך שייחננו ממנו מספר יותר רב של אזרחים הזקוקים לו.



השירות לעבודה קהילתית הוקם במשרד הסעד בשנת 1953, כדי לסייע בעיקר לעולים החדשים, שהגיעו במספר רב בתקופה זו. מאוחר יותר פעלו העובדים הקהילתיים להקמתם ולהפעלתם של מועדונים לקשישים ולמתן ארוחות חמות להם; לארגון פעולות למניעת עבריינות ולהפעלת מועדונים קהילתיים לכלל האוכלוסייה המקומית. כן הוקמו ועדי שכונות וועדי בתים במסגרת פעילות שכונתית.

במתכונתו הנוכחית החל השירות לפעול בשנת 1969, כדי לתאם בינו לבין גופים אחרים, הפועלים באותו תחום, ביניהם במיוחד משרד הקליטה, משרד הבריאות, משרד החינוך והתרבות, עמידר, החברה למרכזי תרבות נוער וספורט, ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל, האגודה לתרבות הדיור וארגוני מתנדבים שונים; בתקופה הנסקרת התרכזו השירות בעיקר בקדום הפעולה על ידי עריכת הסכמים עם אותם גופים. מדיניות השירות כוונה לוויסות פעילותם של עובדי הגופים השונים האמורים גם מבחינה גיאוגרפית וגם מבחינת סוגי הפעילויות כדי למנוע כפילויות. מהביקורת עולה, כי מדיניות זו בוצעה באופן חלקי. רצונם הטוב של עובדים קהילתיים בשדה, אמנם עשוי לתרום רבות להשגת תיאום, אך אין זה תחליף לפעולת תיאום בדרג עליון בין הגורמים השונים העושים בתחום זה.

הקדשות וקרנות לצורכי צדקה

1. הנאמן הציבורי לענייני צדקה (להלן הנאמן הציבורי) מתמנה על ידי שר הסעד, והוא מטפל בהקדשות לצורכי צדקה לרבות קרנות שמטרתן צדקה (נאמנויות). תפקידיו וסמכויותיו של הנאמן הציבורי מוגדרות בפקודת ענייני צדקה (הנאמן הציבורי), 1925, ובתקנות שהותקנו על פיה בשנת 1947.

הנאמן הציבורי מטפל בכ-30 נאמנויות, בחלקן הקדשות, שנוצרו בעיקר מתרומות ומעזבונות פרטיים, ובחלקן קרנות, שנוצרו בעיקר מהקצבות המשרד על פי החלטות, ומתרומות, שניתנו למשרד. הוא פועל לעתים כנאמן יחיד ולעתים כנאמן שותף עם נאמנים אחרים. מיוון המטרות של הנאמנויות רחב: מתן עזרה לנוקשים, ליתומים או לזקנים; מתן הלוואות קטנות ללא ריבית (גמ'חים); יצירת קרנות לניהול מוסדות שיקום וחסות של משרד הסעד, הבאות לסייע במימון פעולות של משרד הסעד.

רכוש הנאמנויות כולל כספים, ניירות ערך ונכסי דלא נידי. את ערך הרכוש הזה אומד הנאמן הציבורי בסכום של 4 עד 6 מליון ל"י. סכום המזומנים, שהיו בעת הביקורת מופקדים בחשבונות בנקים, הסתכם ב-320,000 ל"י בקירוב.