

פעולות ביקורת

במחלקה למוסדות ציבוריים במשרד הראשי ובשלוחותיה המחוזיות, נערכה ביקורת בתחום הכרה ותמיכה במוסדות ציבוריים וכן דרכי הרישוי של המעונות על פי החוק.

במכון להכשרת עובדים סוציאליים נערכה ביקורת בתחום הכשרת העובדים והשתלמותם, בארבע השלוחות של המכון וכמו כן בספרית המכון בירושלים. במדרשה לעובדים חינוכיים-סוציאליים נערכה ביקורת בדבר הכשרת העובדים והשתלמותם ועל המעקב בקליטתם של הבוגרים במעונות חסות הנוער.

המחלקה למוסדות ציבוריים

בארץ פועלים בתחום הסעד מוסדות ציבוריים רבים (להלן — מוסדות), שלא למטרת רווח, והם מאורגנים כאגודות לפי החוק העותומני על האגודות, חברות בע"מ, אגודות שיתופיות או הקדשים. מקורות המימון של מוסדות אלה הם בעיקר תרומות או מענקים, שהם מקבלים בארץ ובחוץ לארץ.

במשרד הסעד ישנה מחלקה למוסדות ציבוריים, שמתפקידה לבדוק בקשות המוגשות על ידי מוסדות לצורך קבלת הכרה (ראה להלן). הכרת משרד הסעד במוסדות מעניקה להם מעמד ציבורי לצורך קבלת תרומות ולעיתים אף שחרור ממסים ובכך חשיבותה. מרבית המוסדות המוכרים מקבלים גם תמיכה מהמשרד. המחלקה מפרסמת, פעם בשנתיים חוברת, שבה רשומים המוסדות, שהמחלקה הכירה בהם. חוברת זו, שפורסמה באחרונה באוגוסט 1974, מופצת בארץ בין משרדי הממשלה וגופים ציבוריים, ובחוץ לארץ, בניציגויות המדינה ובקהילות יהודיות. החוברת האחרונה מונה 423 מוסדות, ביניהם אגודות סעד, קרנות, התאחדויות עולים, ארגוני נשים, אגודות ומוסדות לילד ולנוער, בתי חולים בבעלות ארגוני ציבוריים, אגודות למען נכים ולמלחמה במחלות, אגודות למען העיוור, בתי אבות, ישיבות, "כוללים" ובתי מדרש.

בחוברת, שפורסמה באפריל 1972, נאמד ההיקף הכספי של תקציבי המוסדות המוכרים, ששמותיהם הופיעו בחוברת, בסכום כולל של 300 מליון ל"י בקירוב. ההיקף הכספי של המוסדות, לפי החוברת, שפורסמה באוגוסט 1974, נאמד ב-460 מליון ל"י בקירוב. סכום זה נע החל בתקציבים קטנים יחסית, של כמה אלפי ל"י למוסדות הקטנים, שהם רוב המוסדות המוכרים ועד ל-50 מליון ל"י לכל מוסד מהמוסדות הגדולים, שהם מיעוט מכלל המוסדות.

תקציב המחלקה לשנת 1973 היה 2,167,000 ל"י: סך של 2,052,000 ל"י הועד לתמיכות במוסדות הציבוריים ו-115,000 ל"י להוצאות אדמיניסטרטיביות של המחלקה. בשנת 1974 תקציב המחלקה היה 2,637,000 ל"י: סך של 2,495,000 ל"י מיועד לתמיכות במוסדות ציבוריים ו-142,000 ל"י להוצאות אדמיניסטרטיביות. תקן המחלקה כולל מנהל, שני עובדים מינהליים וארבעה מפקחים מחוזיים; שניים מהמפקחים נתקבלו לעבודה רק בראשית שנת 1974. משרד מבקר המדינה ערך במחלקה ביקורת בחודשים מארס-נובמבר 1974, לסירוגין

על דרכי מתן הכרה ותמיכה למוסדות והפיקוח עליהם (ממצאים של ביקורת קודמת בנושא זה הובאו בדו"ח שנתי 15, עמ' 382). עוד נבדקו סדרי רישוי מעונות לפי חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה—1965.

מתן הכרה למוסדות

לפי הנחיות המחלקה מגיש מוסד המעוניין בהכרה ממשרד הסעד בקשה על גבי טופס של המשרד. בטופס נדרשים המוסדות לציין פרטים על המוסד, ביניהם הרכב הנהלת המוסד ונכסיו. לצורך מתן הכרה נקבעו כללים, שעל המוסד לקיימם, חלקם מבוססים על החוק העותומני על האגודות וחלקם על הנחיות המחלקה: הנהלת המוסד צריכה למנות לפחות שבעה חברים, ועליה לקיים אסיפה כללית לפחות פעם בארבע שנים. אסור שבהנהלה יהיו בני משפחה אחת בלבד או ששניים מחבריה יהיו בני משפחה אחת; על הנהלת החשבונות להיות מעודכנת ומסודרת; על הנכסים להיות רשומים על שם המוסד. כן נקבע, שהמוסדות יגישו בקשות לחידוש האישור במועד קבוע, פעם בשנתיים.

עוד בשנת 1960 קבעה ועדה בין-משרדית לתיאום השירותים הסוציאליים עקרונות להכרה במוסד, פירטה את סוגי המוסדות, שיוכרו ואת התנאים לכך, למשל ייעוד המוסד ופעילותו למען מטרה ציבורית, במיוחד בקרב שכבות סוציאליות מעוטות יכולת. הוועדה אף אישרה את ההכרה לראשונה על-סמך הנתונים שהובאו בפניה.

בשנת 1967 הפסיקה הוועדה לפעול ומאו ניתנה ההכרה, בדרך כלל, על ידי מנהל המחלקה עצמו, על-פי המלצה של מפקח מחוזי המחלקה אמנם, אימצה לה את עקרונות הוועדה הבין-משרדית, אולם עקב הפסקת פעולתה של הוועדה לא היה גוף מתאים, שיבדוק מחדש מפעם לפעם את העקרונות למתן הכרה נוכח השינויים, שחלו והנסיון שנצטבר. מאחר שההכרה עשויה כאמור, להקנות הטבות למוסד, רצוי, לדעת הביקורת, שמתן הכרה לראשונה יהיה מעניינה של ועדה ציבורית.

הפיקוח על המוסדות

מתפקידה של המחלקה לקיים פיקוח על המוסדות כדי לעמוד על תקינות סדריהם המינהליים ועל דרכי הניצול של כספי ציבור, שהגיעו לידם כמענקים או כתרומות; וכדי למנוע הונאת הציבור, במיוחד בדרך של הקמת גופים, שאינם עוסקים בפעולה הראויה לתמיכה ציבורית או גופים, שלמעשה, אינם עושים פעולות של ממש.

מוסדות מוכרים חייבים להציא למחלקה העתק מתקנון ההתאגדות ודו"ח כספי שנתי; כאשר תקציב שנתי של מוסד עולה על 50,000 ל"י נדרש מהמוסד מאזן, מאושר על ידי רואה חשבון. כל מפקח, לפני שהוא מבקר במוסד, בודק בדרך כלל את הדו"ח הכספי ומנתח אותו. נקבע בהנחיות המחלקה, כי בלא-תקנון ובלא דו"ח כספי אין לתת למוסד הכרה.

יש מוסדות, שלגביהם מצויים נתונים מהימנים, ולפיכך אין צורך בבדיקות מיוחדות מטעם המחלקה. אולם לגבי רוב המוסדות דורש הסדר הטוב, שיערך בהם ביקור לפחות פעם בשנתיים. כיוון שכוח האדם של המחלקה מצומצם יחסית, נערכים ביקורי המפקחים לפי סדר עדיפויות, שהיא קבעה לעצמה בכתב בשנת 1971. לפי סדר עדיפויות זה יש מוסדות, שלדעת המחלקה אין צורך לערוך בהם ביקורים בתדירות שנקבעה. סדר הביקורים נקבע איפוא על ידי המפקחים המחוזיים עצמם.

— בכ-10% ביקורב מכלל המוסדות המוכרים חודשה ההכרה, אף כי המפקח לא ביקר בהם מאז הפצת החוברת הקודמת, דהיינו יותר משנתיים. על-חשיבותם של הביקורים מצביעה

העובדה, שלגבי 50 מוסדות בקירוב, שהוכרו על ידי המחלקה בעבר ונערכה בהם בדיקה נוספת אחרי פרסום החוברת בשנת 1972, התברר, שלא עמדו בכללים שנקבעו. לפיכך לא ניתנה להם הכרה מחדש והם לא נכללו בחוברת שפורסמה בשנת 1974.

תמיכות

הוועדה הבין-משרדית לתיאום השירותים הסוציאליים קבעה בשעתה, שגובה התמיכה למוסד יהיה בשיעור של 6% מתקציבו השנתי. אולם במרוצת הזמן תקציבי המוסדות גדלו במידה ניכרת, והתקציב, שעמד לרשות משרד הסעד לתמיכות, לא הספיק למתן התמיכות בשיעור זה. לכן הופסק נוהל מתן תמיכות בצמוד לשיעור שנקבע, ומנהל המחלקה קבע בדרך כלל את הסכום, שיש להעניק למוסד, כל שנה מחדש, לעתים בהתייעצות עם היחידות המקצועיות, שבמשרד הסעד:

תקציב המשרד לתמיכות לשנת התקציב 1973 היה 2,052,000 ל"י ולשנת 1974 הוא כ-2.5 מיליון ל"י. סכומי התמיכה לכל מוסד לשנה הם בדרך כלל בין 1,000 ל"י עד 10,000 ל"י. בשנת 1974/75 היו 43 מוסדות שקיבלו יותר מ-10,000 ל"י.

להלן נתונים על חלוקת תמיכות למוסדות, לפי סוגיהם בשנת הכספים 1973:

השם	המס' הכולל של המוסדות בקבוצה	מס' המוסדות המוכרים שקיבלו תמיכה	הסכום, שקיבלו (ב"י)	הסכום כאחוז מכלל התשלומים לפי טבלה זו
ארגונים, אגודות וקרנות לסעד והתאחדויות עולים	78	39	550,350	28.2
ארגוני נשים	15	9	225,500	11.6
אגודות ומוסדות לילד ולנוער (כתי תינוקות), מעונות לילד וכפרי נוער	108	62	506,950	26.0
בתי הולים בבעלות ארגונים ציבוריים, בתי הבראה, אגודות למען נכים ולמלחמה במחלות, אגודות למען העיוור	53	24	127,800	6.6
בתי אבות, אגודות וארגונים למען הזקן	29	6	14,250	0.7
ישיבות, בתי מדרש וכוללים	140	113	522,700	26.9
	423	253	1,947,550	100.0

מועצות ייצור ושיווק שונות, ביניהן המועצה לענף החלב בישראל, המועצה לייצור ולשיווק של ירקות, מועצת הפירות (ייצור ושיווק) והמועצה לענף הלול, מודיעות מפעם לפעם למחלקה על עודפי מזון — ירקות, פירות וביצים — ועל נכונותן לחלק עודפים אלה בחינם או בתשלום סמלי למוסדות המומלצים על ידי המחלקה ושיש בהם חוסים (ראה בדו"ח זה "מועצת הפירות", ייצור ושיווק, עמ' 374). המחלקה ערכה רשימה של מוסדות, שהיא ממליצה לחלק להם עודפי מזון. ברשימת המוסדות הזכאים לעודפי מזון נכללו גם מוסדות רבים שאינם מוכרים. המחלקה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהמלצותיה ניתנות עתה רק למוסדות מוכרים.

המחלקה למוסדות ציבוריים ממלאת תפקיד חשוב בכך, שהיא מקיימת קשר עם מוסדות רבים ומפקחת עליהם. בדרך זו היא מאפשרת למוסדות לזכות באימון הציבור ומביאה לדי צמצום תופעות בלתי רצויות של ניצול הציבור. אולם הפיקוח אינו תמיד בהיקף ובעומק הרצויים ואחת הסיבות לכך, המספר הקטן יחסית של מפקחים, העומדים לרשות המחלקה; עם זאת רכשה המחלקה נסיון רב, שיש בו כדי לאזן במידה מסויימת את המיגבלות. שבהיקף פעולתה. רצוי, לדעת הביקורת, שפעולות המחלקה ילוו — בהיקפים העקרוניים שלה — על ידי ועדה בהרכב מתאים, וזאת בשל האופי הציבורי של הנושא.

רישוי מעונות

חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה—1965, (להלן: "החוק") מחייב כל מעון, ציבורי או פרטי, שיש בו שני חוסים ויותר, שהם ילדים, זקנים, בעלי מום גופני או לוקים בשכלם, ברשיון מאת שר הסעד. שר הסעד נותן רשיון רק אם הוכח, שהמעון ממלא אחר התנאים שנקבעו בתקנות.

שר הסעד ממונה על ביצוע החוק, והוא אצל מסמכויותיו לפי החוק למנהל המחלקה למוסדות ציבוריים. הביצוע נתון למעשה בידי יחידות השירותים והלשכות המחוזיות של המשרד. המחלקה למוסדות ציבוריים מפקחת גם על כ־20 מעונות, שאינם במסגרת הפיקוח של יחידות אחרות במשרד (בדבר ביקורת קודמת בנושא זה ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 499).

על פי סעיף 12 (א). לחוק רשאי השר להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו. עד לשנת 1968 הותקנו תקנות בארבעה עניינים: תקופת הרשיונות ותנאיהם; תנאי המגורים במעונות; תנאי החזקת חוסים; אמצעי בטיחות של מיתקנים ושירותים של מעונות. לא הותקנו תקנות, עד לסוף שנת 1974, לגבי תקן עובדי מעונות והכשרתם; תנאי כשירות של מנהלי מעונות; ודרכי הפיקוח על מעונות, בין אם חובת הרשיון חלה עליהם ובין אם הם פטורים מכך.

1. כל מעון חייב להמציא למשרד בקשה לרשיון, תשריט המעון, תקן העובדים לסוגיהם והכשרתם, מאזן שנתי אחרון מבוקר ומאושר, אישור שירותי הבריאות ואישור שירותי הכבאות. בלשכות המחוזיות מאגדים את המסמכים האלה בתיק, ובצירוף חוות דעת מועבר התיק למחלקה. הרשיון ניתן בדרך כלל לשנתיים. שלושה חודשים לפני שפג תוקף הרשיון, נשלחת למעון הודעה על הצורך בחידושו. משמגיעה הבקשה, מועבר התיק עם המסמכים והמלצת המפקח לעובד האחראי על ביצוע החוק וזה מעבירו לאישור השר ולחתימתו.

העובד האחראי על ביצוע החוק מנהל רשימות של המעונות החייבים ברשיון. לכל מעון יש כרטיס והרשימות מעודכנות באורח שוטף. לפחות פעמיים בשנה שלח מנהל המחלקה רשימות על מצב הרישוי למנהלי הלשכות המחוזיות לידיעתם.

להלן טבלה על מספר הרשיונות למעונות:

סוג המעון	דצמבר 1974			יוני 1971		
	ס"ה	מחזיקי רשיון	חסרי רשיון	ס"ה	מחזיקי רשיון	חסרי רשיון
ילדים (1)	168	124	24	188	119	69
זקנים (2)	84	37	47	82	47	35
מפגרים	39	34	5	36	26	10
עיוורים	2	2	—	2	2	—
ס"ה	293	197	96	308	194	114

(1) כולל כ־23,000 חוסים.

(2) כולל כ־8,000 חוסים.

2. הפיקוח על המעונות נעשה על ידי השירות לילד ונוער — במעונות הילדים; השירות לזקן — בבתי אבות; השירות למפגר — במעונות למפגרים; השירות לעיוור — במעונות העיוורים; ומפקחי המחלקה למוסדות ציבוריים — במעונות כ־20 במספר, שאינם בתחום הפיקוח של המחלקות האחרות.

על מפקחי השירותים לבדוק במעונות, אם מתקיימים התנאים על פי הסעיפים המפורטים בתקנות. כיוון שהבדיקה לא נערכה בקפדנות, הכין האחראי לביצוע החוק טפסים, המפרטים את סעיפי החוק והתקנות הנוגעים לפיקוח על המעונות. את הטפסים צריכים למלא מנהלי המעונות בעת הגשת בקשה לרשיון או בעת חידושו, והמפקח המחוזי של כל שירות חותם לשם אישור על הטפסים של המוסדות שבתחומו. על פי נוהל הפיקוח, על המפקח המחוזי לערוך פיקוח במעונות פעם בחצי שנה.

— העובד האחראי על ביצוע החוק אינו דורש ואינו מקבל מהמפקחים של כל השירותים דיווח שיטתי על ביצוע הפיקוח.

— מהטבלה מתברר, כי בעוד שמספרם של מעונות לילדים ומעונות למפגרים חסרי רשיון קטן והולך, מספר מעונות חסרי רשיון לזקנים גדל. על אף מספרם הגדול של המעונות חסרי הרשיון, מספר התביעות המשפטיות שמגיש המשרד נגדם הוא קטן יחסית ואינו מרתיע את בעלי המעונות מלנהל מעון חסר רשיון.

הכשרת עובדים סוציאליים

רובם של שירותי הסעד ניתנים לאוכלוסיה הנוקטת בישראל באמצעות לשכות הסעד של הרשויות המקומיות. במתן השירותים עסקו ב־1974 כ־950 עובדים; למעלה ממחציתם עובדי סעד כשירים. עוד 684 משרות של עובדי סעד ברשויות המקומיות לא היו מאוישות.

בתקנות שירותי הסעד (כשירים לעבודה סוציאלית), תשי"ט—1959, נקבעו המוסדות שבוגריהם, המקבלים תעודות הסמכה, הם עובדים סוציאליים כשירים. עם המוסדות נמנים ארבעה בתי הספר האוניברסיטאים להכשרת עובדים סוציאליים. שליד האוניברסיטאות והמכון להכשרת עובדים סוציאליים של משרד הסעד (להלן המכון).

ב־1970 ערך משרד הסעד סקר על כוח האדם המקצועי בשירותי הסעד; הסקר התייחס לשנת 1969. על בסיס הנתונים שבו עיבד המשרד תחזיות של היצע וביקוש לכוח אדם מקצועי לשנים 1970—1974. התחזית הצביעה על מגמה ברורה של גידול המחסור בכוח אדם מקצועי בשירותי הסעד: הוא יגיע בשנת 1974 ל־500 עובדים סוציאליים בקירוב בלשכות הסעד המקומיות. לפי תחזית נוספת, שערך המשרד ב־1973, מחסור זה עוד יגדל בהרבה.

בדו"ח השנתי 22, (עמ' 506) עמד מבקר המדינה על המחסור הצפוי בכוח אדם מקצועי בתחום העבודה הסוציאלית והמליץ על הרחבת פעולות המכון של משרד הסעד להכשרתם של עובדים סוציאליים. בחודשים מאוס—אוגוסט 1974 חזר משרד מבקר המדינה ובדק את פעולות המשרד להגדלת מספרם של עובדי סעד כשירים.

1. במסגרת המכון מכשיר המשרד עובדים סוציאליים בלתי כשירים, מבין אלה המועסקים בלשכות הסעד המקומיות. בשנת 1974 קיים המכון מרכז הכשרה אחד בתל-אביב (שנה ג') מרכזי הכשרה בחיפה (שנה ב' ושנה ג'); ושני מרכזי הכשרה בבאר-שבע (שנה ב' ושנה ג'). כן קיים המכון באותה-שנה שני קורסים בתל-אביב ובחיפה. להסבה לאקדמאים

מברית המועצות. מספרם הכולל של תלמידי מרכזי ההכשרה בשנת 1974 היה 142 תלמידים. בשנת הלימודים תשל"ד לא נפתח במכון מרכזי ההכשרה לשנה א' על אף המחסור הגדול והולך בעובדים סוציאליים כשירים.

2. בשנת 1973 הגיע משרד הסעד להסכם עם אוניברסיטאות חיפה, תל-אביב וירושלים על קיום קורסי הסבה לאקדמאים בהשתתפות תקציבית של משרד הסעד. בתקציב המשרד לשנת הפספים 1974 נכללו למטרה זו 425,000 ל"י. לגבי תלמידים, שכבר עובדים בשירותי הסעד, או שהתחייבו לעבוד בשירותי הסעד, כוללת השתתפות משרד הסעד את שכר הלימוד בעבורם, וכן תשלום. משכורת או מלגה. עם כל תלמיד נתחם חוזה, ובו מתחייב התלמיד לעבוד שנתיים, לאחר גמר הקורס, בלשכות הסעד; אם לא יעשה כן, יהא חייב להחזיר את המשכורת או המלגה שקיבל. החוזה לא כלל סעיף המחייב החזרת שכר הלימוד. לדעת הביקורת היה מקום לכלול בחוזה סעיף כזה.

בתקופה יוני 1970 עד מארס 1973 יום משרד הקליטה, בעזרת משרד העבודה קורסים להסבה מקצועית בעבודה סוציאלית לעולים חדשים*; במהלך הלימודים של שני קורסים לעולי ברית המועצות התעוררו קשיים, שנגרמו מחמת בעיות שפה וקליטה ועקב גישתם השונה של העולים החדשים, לעבודה סוציאלית בארץ מוצאם. נתגלו קשיים גם מחמת מקור מות המגורים של התלמידים והתאמת התלמיד ללשכה המתאימה לו. לפיכך הסתמנה במכון ובמשרד הקליטה מגמה להימנע להבא מהכשרת עולים חדשים לעבודה סוציאלית. לדעת הביקורת נוכח המחסור בעובדים סוציאליים כשירים ובשים לב לחשיבות, שיש להתמיד במאמצים להכשיר עולים אקדמאים למקצועות הדרושים למשק, מן הצורך שמשרד הסעד, יחד עם המשרד לקליטת העליה, יבדקו מחדש את האפשרויות להמשיך בפעולה זו ואת הדרכים המתאימות להתגבר על הקשיים שהתעוררו.

3. כדי לעודד סטודנטים להשתלם בעבודה סוציאלית במוסדות אוניברסיטאים וכדי להבטיח, שיפנו לעבודה בלשכות סעד מעניק המשרד מלגות בסך 3,000 ל"י עד 5,000 ל"י לשנת לימודים לסטודנט, החל מן השנה השלישית. בתמורה לכך מתחייב הסטודנט לעבוד, משגמר חוק לימודיו, שנתיים לפחות, בשירותי הסעד, ואם לא כן, עליו להחזיר את סכום המלגה. תנאי דומה נדרש אף מתלמיד המכון המקבל מלגה.

באוגוסט 1971 הפעיל המשרד כרטסת מעקב אחר קיום תנאי המלגה, אולם רק במאי 1974 התחיל לעקוב אחר תלמידים, שלא מילאו את התחייבותם מאז 1969. מן הנתונים של היחידה לכוח אדם בלשכות מתברר, כי מבין 70 סטודנטים, שקיבלו מלגות בסכום כולל של 224,000 ל"י וסיימו את לימודיהם, 24 לא עבדו בשירותי הסעד במשך שנתיים, כפי שהתחייבו לעשות, ולא נדרש מהם להחזיר את המלגות. מבין 278 בוגרים של המכון, שסיימו את לימודיהם בין 1958 ל-1973 יש בידי המשרד נתונים על 54 בוגרים, שקיבלו משכורות או מלגות ומילאו את התחייבותם; לגבי יתר הבוגרים אין בידי המשרד נתונים, שעל פיהם אפשר היה לקבוע, אם אמנם עבדו בשירותי הסעד בתום לימודיהם, כפי שנקבע בהתחייבותיהם.

* בניין קורסים של הסבה מקצועית לעולים חדשים, לרבות הסבה לעבודה סוציאלית, ראה בדרך זה משרד הקליטה.