

משרד הסעד

פעולות ביקורת

ברשות חסות הנוער ובשישה מעונות לנוער עברייני נערכה ביקורת על סדרי קליטה במעונות והטיפול בחוסים וכן הפעולות לחינוך ולשיקום חוסים. בשירות לזקן שבמשרד הראשי ובשלוש שלוחות מחוזיות נבדקו הפעולות למתן שירותים לזקן; כן נבדק סידור זקנים במעונות ודרכי הפיקוח על ניהול המעונות.

נבדקו פעולות המשרד להדרכה של לשכות הסעד המקומיות ולפיקוח עליהן. הבדיקה נערכה ביחידות הבאות במשרד הראשי: השירות לסיוע ורווחה; השירות לילד ונוער; השירות לשיקום סוציאלי לעיוור ולמפגר, השירות לעבודה קהילתית, היחידה לארגון ומינהל בלשכות והיחידה לועדות ערר. נבדקו גם שלוש לשכות מחוזיות וכן נערכו בדיקות השלמה ב-10 לשכות סעד של רשויות מקומיות.

במחלקת הכספים שבמשרד הראשי ובגזברויות שבלשכות המחוזיות נבדקו דרכי ההתחשבות עם הרשויות המקומיות לגבי הוצאות הסעד שלהן; נבדקו התהליך של מתן מענקים לתלמידים נזקקים וסדרי רכישות טובין ושירותים.

הקרן המרכזית לקידום ופיתוח שירותי רווחה

הקרן המרכזית לקידום ופיתוח שירותי רווחה מתנהלת בתוקף שטר הקדש לצרכי צדקה. הקרן נוסדה ביולי 1973 על ידי השר מיכאל חזני ז"ל. בהתאם לשטר ההקדש מטרות הקרן הן: הקמה, קידום, פיתוח, מימון וניהול של מעונות, מפעלים ושירותים שונים לטובתם של חוסים ונזקקים מחמת מחסור, גיל, מום גופני, שכלי ו/או נפשי וסיבות אחרות.

מוסדות הקרן הם: חבר נאמנים — המונה 15 נאמנים, שמונו על ידי השר המנוח, מהם עשרה חברים, שהם עובדים בכירים במשרד הסעד, ביניהם המנהל הכללי של המשרד; הנהלה — בה ארבעה חברים, מהם איש ציבור המכהן כיושב ראש ההנהלה ושלושה עובדי המשרד; ועדות מינהליות שונות (כגון: ועדת מנגנון, ועדת רכב וכו').

פעולות הקרן

החל מנובמבר 1973 מנהלת הקרן את המחקרים והפעולות שהיו בניהולה של "האגודה הישראלית לקידום העבודה הסוציאלית והקהילתית" (ביקורת על פעולות האגודה ראה בדו"ח שנתי 23 עמ' 460); והחל מאפריל 1974 היא מנהלת גם את המוסדות, שהיו בניהולה של "הקרן לניהול מוסדות לחוסים" (ביקורת על פעולות הקרן לניהול מוסדות ראה בדו"ח שנתי 24 עמ' 502).

פעילות האגודה לקידום העבודה הסוציאלית ושל הקרן לניהול מוסדות לחוסים נכללת בתחום פעולותיהן של יחידות משרד הסעד. הקרן עוסקת גם בפעולות אחרות, בעלות היקף כספי קטן, שאינן קשורות במישרין לפעולות משרד הסעד.

מימון הפעולות

פעולות הקרן ממומנות ברובן מתקציב משרד הסעד, על פי הסכמים בין הקרן לבין המשרד. בהתאם לדו"ח הכספי של הקרן המסכם את פעולותיה מאוקטובר 1973 עד לסוף מארס 1975, הסתכמה ההוצאה שלה בסך 13.6 מליון ל"י, לרבות 300,000 ל"י הוצאות כלליות, מזה הוצא סך 9.5 מליון ל"י להחזקת שמונה מעונות ומפתנים וסך 4.1 מליון ל"י ל-27 פעולות ומחקרים שונים.

למימון הוצאותיה הכלליות מקבלת הקרן דמי ניהול בגובה של 5% מסך כל ההוצאות על מחקרים ופעולות, ו-1% מסך כל ההוצאות על החזקת ילדים במעונות ובמפתנים. בתקופה האמורה גבתה הקרן בדרך זו סך של 300,000 ל"י.

עובדים

בסוף מאי 1975 העסיקה הקרן 339 עובדים, מהם 223 עובדים במעונות ובמפתנים ו-116 בפעולות ובמחקרים. בדצמבר 1975 הגיע מספר העובדים, במשרות מלאות ובחלקי משרות לכ-550. מבין עובדים אלה כ-270 במעונות ובמפתנים, והשאר מועסקים בפעולות ובמחקרים. מבחינה מקצועית כפופים רוב עובדי הקרן ליחידות השונות של משרד הסעד.

הקרן עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה. בינואר 1976 התחיל משרד מבקר המדינה לבדוק את פעולות הקרן.

רשות חסות הנוער

רשות חסות הנוער במשרד הסעד קולטת קטינים בגילים 18—9 נגדם הוציא בית המשפט לנוער צו מעון על פי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) תשל"א—1971 וקטינים שבית המשפט קבע על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ד—1960 שיוצאו ממשמורת האחראים עליהם וימסרו למשמורת רשות סעד.

רשות חסות הנוער (להלן: הרשות) פועלת לפי תקנות חסות הנוער (מעונות) תשט"ו—1955, בהן הוגדרו תפקידי הממונה על המעונות, שעקרום הם: להקים מעונות ולפקח עליהם, לטפל בנערים החוסים, לשקמם ולהכשירם לחיי חברה תקינים, להכשיר עובדים במעונות ולפקח על עבודתם. הרשות מפנה את החוסים לסידור במעונות ממשלתיים מטעמה, במעונות בבעלות ציבורית או פרטית ובמשפחות אומנות. לדצמבר 1975 היו בטיפול הרשות 743 חוסים, מהם 312 במעונות ממשלתיים; 282 במעונות פרטיים ובמשפחות אומנות; 34 בחופשות או במאסר; 21 המתווגל לסידור ראשון ו-54 להמשך סידור; ו-40 חוסים שהופנו לרשות ללא צו של בית משפט על ידי גורמי סעד.

למזן תחילת שנת 1974 פועלות ברשות, בהנהלתם של הממונה על המעונות וסגנו, שלוש חטיבות פונקציונליות: חטיבה א', מטפלת באבחון, מיון והשמה של חוסים שהופנו לטיפול של הרשות. בחטיבה זו שני מכוני אבחון, אחד לבנות ואחד לבנים, וכן שש ועדות השמה אזוריות (לפי האזורים של שירות המבחן לנוער);

חטיבה ב', האחראית על הפעילות החינוכית של המעונות. החטיבה מפקחת על 18 מעונות, מהם תשעה ממשלתיים ותשעה בבעלות ציבורית או פרטית. בראש החטיבה עומד מנהל — מרכז החינוך והפיקוח — ולו כפופים שלושה מפקחים מחוזיים כוללניים ושלושה מפקחים מקצועיים;

חטיבה ג', המטפלת בצרכים החינוכיים והטיפוליים של החוסים, מכניסתם לטיפול הרשות עד תום תקופת המעקב אחריהם וגם במשך שנה לאחר שסיימו את תקופת צו המעון. בראש חטיבה זו עומד מנהל השירותים הסוציאליים, ומועסקים בה מפקחים על משפחות אומנה, עובדים סוציאליים במעונות וקציני מעקב.

בשנת 1974 הוציא בית המשפט לנוער 166 צווי מעון חדשים, 54 צווים מאריכים ו-53 צווים חופפים, ובשנת 1975 — 223 צווים חדשים, 73 מאריכים, ו-59 חופפים.

להלן תקציב הרשות לשנים 1974 ו-1975 (באלפי ל"י):

השנה	ס"ה התקציב	טיפול בחוסים	הוצאות משכורת מינהל וארגון
1974	4,412	3,642	770
1975	6,364	5,300	1,064

דמי החזקה שקבעה הרשות לתשלום עבור חוסה במעונות ציבוריים או פרטיים נעים בין 700 ל"י ו-1,100 ל"י לחודש לחוסה; במשפחות אומנות דמי ההחזקה נעים בין 400 ל"י ובין 600 ל"י לחודש.

להלן פירוט מעונות הרשות לפי ייעודם, כושר הקליטה, התקציב לשנת 1975 וההוצאה בפועל לשנת 1974 (באלפי ל"י):

שם המעון	יעוד	הגילים	כושר הקליטה (מקומות)	תקציב 1975	הוצאה בפועל 1974
מסילה	מרכז אבחון לבנות	9—18	48	1,775	1,196
בית הנערה ⁽¹⁾	מעון לחוסות צעירות	9—14	40	1,016	820
ארנים ⁽¹⁾	הוסטל לחוסות בוגרות	13—18			
צופיה	חוסות בוגרות	13—18	72	1,574	1,093
מצפהיים	מרכז אבחון ומיון לבנים	9—18	84	2,106	1,800
עין ורד	חוסים צעירים	9—14	48	1,304	1,106
נוה חורש	חוסים בוגרים	13—18	80	1,665	1,643
מכורה	חוסים צעירים (דתיים)	9—14	70	836	1,174
אחזה	בני מיעוטים	9—18	96	1,947	1,688
גיל-עם	מעון כל הגילים עם אנה נעול	9—18	60	2,887	1,955
ס"ה			598	15,110	12,475

(1) עד אפריל 1975 התנהלו שני המעונות בתנהלה ובתקציב משותפים.

למעלה ממחצית הקטינות המופנות לטיפול הרשות, מופנות על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ד-1960, כלומר בתי המשפט לנוער קבעו כי יש צורך להוציאן ממשרות האחראים עליהן ולהעבירן למשמורת רשות הסעד בפקיח פקיד סעד. פחות מ-40% מן המופנות לרשות עברו עבירות וניתן נגדם צו מעון על פי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971. עיקר הבעיות של החוסות במעונות הרשות מתרכזות בהיעדרויותיהן מן הבית, ובנטייה לעזובה חברתית ומינית.

על פי נתוני משטרת ישראל נעדרו מביתן בשנת 1974 — 17 קטינות עד גיל 10; 146 קטינות בגילים 11-14, ו-469 בגילים 15-17.

הרשות מקיימת מכון לאבחון ולהסתכלות לנערות "מסילה" ושלושה מעונות טיפוליים לחוסות — מעון "צופיה", מעון "בית הנערה", והוסטל "ארגנים".

החוסים המופנים לטיפול הרשות באים לרוב מקרב קטינים שניתן נגדם על ידי בתי המשפט לנוער צו מעון, ברובם על פי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971, דהיינו, רובם עברו עבירות פליליות. מהקטינים שהופנו לטיפול שירות המבחן, היו קטינים שביצעו עבירות חמורות. הרשות קולטת איפוא חוסים, אשר, שלא כמו החוסות, רובם ביצעו עבירות. רק מספר קטן של חוסים הופנו לרשות על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ד-1960, עקב בעיות התנהגות בחיק משפחתם.

הרשות מקיימת מרכז ארצי למיון ואבחון לבנים "מצפה ים", ובו גם אגף נעול לצרכי ענישה לזמן קצר, וחמישה מעונות טיפוליים לחוסים.

תקן העובדים במעונות כולל עובדים מקצועיים בתחום החינוך, כגון מורים ומדריכים חינוכיים ומקצועיים. לכשירות ולרמה מקצועית נאותה של העובדים האלה חשיבות מרובה, כיוון שבכך תלוי טיב הטיפול בחוסים למען שיקומם.

כדי לוודא שהטיפול בחוסים נעשה ברמה מקצועית נאותה, נקבעו בתקן המעונות משרות של עובדים סוציאליים ופסיכולוגים. מתפקידי עובדים אלה לטפל בחוסים, לקיים קשר עם משפחותיהם, עם גורמי טיפול מחוץ למעון ועם בתי המשפט לנוער, ולהדריך את צוות העובדים במעון.

תנאי חשוב בשיקום החוסים במעונות הוא הקניית מידה מספקת של ידע בסיסי בתחום המקצועות הנלמדים בבתי-ספר יסודיים. עוד יש להקנות להם הרגלי עבודה כבסיס לשילובם במסגרות של הכשרה מקצועית. רמת הלימודים של רוב הנערות והנערים המופנים נמוכה ביותר וחלקם אף חסרים הם ידיעות בסיסיות. לאור הבדלי רמות הלימודים בין החוסים, חייבת תכנית הלימודים העיוניים והמקצועיים להיות מותאמת לכל הרמות ושיטות ההוראה צריכות להתאים לסוג זה של נערות ונערים. עוד יש להקפיד על ביצוען של תכניות אלה למען השגת מטרת השיקום. במעון "גיל-עם" עובדו והוכנו משימות לימוד עיוניות, שהיו אמורות לשמש את כל מעונות הרשות. בשעות אחר הצהריים פועלים עם החוסים מדריכים חינוכיים.

בחדשים מאי-נובמבר 1975 לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ברשות חסות הנוער, במכוני האבחון והמיון לבנים ולבנות "מסילה", "מצפה-ים", ובמעונות "ארגנים", "צופיה", "גיל-עם" ו"נוה חורש". הביקורת התייחסה בעיקר לסדרי האבחון, המיון וההשמה ולסדרי החינוך והטיפול במעונות וכן לתנאים הפיסיים שלהם. בענין טיפול בעבריינות נוער ראה דו"ח 23 עמ' 461 וכן הפרק "טיפול בעבריינים קטינים" עמ' 577 והפרק "בית כלא תל-מונד", עמ' 590 בדו"ח זה.

מעון "מסילה"

המעון נפתח בתחילת שנת 1974, בסביבות ירושלים, כמכון לאבחון והסתכלות לנערות, במסגרת חטיבת האבחון, המיון וההשמה שברשות.

עד פתיחת המכון לא היה ברשות מעון להסתכלות, אבחון ומיון שיטתי של נערות. המכון מהווה איפוא חידוש בסדרי הטיפול בנערות המופנות לרשות. משרד הסעד הגיע להסכם עם המחלקה הפסיכיאטרית בבית החולים "הדסה" למתן ייעוץ פסיכיאטרי ופסיכולוגי, הדרכת הצוות, בדיקות נוירו-פסיכיאטריות, בדיקות רפואיות כלליות וגני-קולוגיות ושירותי מעבדה לבדיקות מיוחדות.

המעון נועד לאבחון נערות בגילים שבין 13–17 המופנות למעון על פי צו מבית משפט לנזער או על ידי גורמים מטפלים מחוץ לרשות. לפי המטרות שנקבעו, על המכון לאבחון ולמיון את החוסות, על פי קריטריונים חינוכיים, פסיכו-סוציאליים והתנהגותיים וכן על פי כישורים מקצועיים, על מנת לקבוע את השמתן במסגרת מעונות הרשות, או משפחות אומנות, ולעיתים אף את החזרתן למשפחותיהן, עם המלצה להמשך הטיפול בהן.

על פי דו"חות תנועת החניכות במכון לשנה הראשונה להפעלתו, מאי 1974 עד אפריל 1975, שהו בו 122 נערות, לתקופות של יום אחד עד ששה שבועות, מהן 41 נערות שהופנו ללא צו מבית המשפט. במכון הועסקו בפועל 21 עובדי חינוך, אם בית, עובדת סוציאלית ושני פסיכולוגים, וחמישה עובדי מינהל. מזון ושירותי נקיון וכביסה ניתנים על ידי קבלן. שני חוגים, למוסיקה ורקודים ולטפוח החן, ניתנים על ידי מדריכים המועסקים לפי שעות.

במכון שתי כיתות לימוד וארבעה בתי מלאכה. במכון נקבע סדר יום שעל פיו, בשעות לפני הצהריים, מתקיימות המסגרות של בית-הספר ובתי המלאכה ואחר הצהריים — חוגים ופעולות חברתיות.

הסתכלות לצרכי אבחון נערות נעשית על ידי אבחון רמת לימודים, כישורים מקצועיים ומצב פסיכולוגי-סוציאלי. בתום תקופת ההסתכלות והאבחון, הנמשכת בממוצע בין חודש לששה שבועות, נערך דיון בוועדת השמה בדבר השמת הנערה, להמשך הטיפול בה לשם שיקומה.

— מהנתונים בדו"חות הנוכחות עולה, שבין מאי 1974 ואפריל 1975 שהו בממוצע במכון 22 נערות. מספר המהווה פחות ממחצית כושר הקליטה המתוכנן. ההוצאות בפועל הסתכמו בשנת 1974 לכדי 1,196,527 ל"י, ההוצאה הממוצעת להחזקת נערה במכון הסתכמה לפי זה בכ-4,500 ל"י לחודש. אף אם תובא בחשבון העובדה כי במשך שנה זו נסתיים איבחון במכון לגבי כ-100 נערות בלבד, הרי שההוצאה הממוצעת לאבחון ומיון של נערה, הסתכמה בממוצע, בכ-12,000 ל"י.

— אף כי המכון נועד להסתכלות ואבחון, לא הוכנה, במשך כשנה לאחר הפעלתו, תכנית שיטתית לסיכום האבחון. רק באפריל 1975 הכין הרכז החינוכי במכון תכנית למעקב שיטתי אחר התנהגותן והתקדמותן של הנערות במסגרות השונות. לפי תוכנית זו ניתנה האפשרות לבחור בעיסוק בהתאם למסגרות הקיימות. כל מורה או מדריך היה אמור לתת דעתו על התנהגות הנערה. מבדיקת מדגם תיקים של נערות, שלגביהן התקיים דיון לסיכום האבחון הועלה, כי רוב ההערכות לגבי רמת הלימודים של הנערות ונטייתיהן המקצועיות לא התבססו על מערכת מבחנים מתוכננת ומסודרת וריכוז נתוני ההסתכלות על התנהגות לא היה שיטתי ולא ענה על דרישות התכנית.

- במכון לא היתה מערכת מבחנים, שתוצאותיהם יוכלו להצביע על רמת הידיעות של הנערות. כדי לאפשר את שילובן בהמשך הטיפול במסגרות לימודיות מתאימות. האבחון המקצועי לא היה שיטתי דיו ולא היו בידי ועדת ההשמה נתונים מספיקים כדי להחליט כיאות על השמת הנערה להמשך הטיפול, במסגרת הכשרה מקצועית המתאימה לנטיותיה וכישוריה. רק בעת הביקורת הוחל בהכנת מערכת תרגילים ומבחנים מקצועיים.
- מסקר שערכה הרשות לגבי 100 הנערות ששהו במכון במשך השנה שנסקרה והאבחון לגביהן נסתיים התברר כי כשליש מהן ברחו לפני שהוחלט על השמתן, רק כ-40 נקלטו במסגרות שאליהן הופנו.

*

מכון "מסילה" הוא מעון חדש יחסית והתקופה הקצרה של פעולתו עדיין אינה מאפשרת להעריכו אל גכון. אף על פי כן עולה מממצאי הביקורת, שלא עלה בידי הסגל המקצועי של המכון והממונים עליו בהנהלת הרשות לגבש דפוסי פעילות, העונים על קריטריונים מקצועיים ומינהליים. על המשרד לנקוט בהקדם צעדים ליעול פעולות המכון ולהשגת יתר תכליתיות, ולשקול אם יש מקום להשקעת אמצעים כספיים ומקצועיים רבים במכון, כמתואר לעיל.

מעון "צופיה"

מעון "צופיה" מיועד לקליטת חוסות בנות 13 עד 17. החוסות מופנות למעון על ידי המרכז למיון ואבחון "מסילה", ממעונות אחרים של רשות חסות הנוער, וכן מוועדות השמה מחוזיות. המעון ערוך לקליטת חוסות בעלות מנת משכל מעל ל-70, שאינן סובלות ממחלות כרוניות או פגמים אורגניים. במעון שני אנפים — ביתן סגור ואגף פתוח. הביתן מיועד לקליטת חוסות חדשות ולענישת חוסות לאחר בריחה או לאחר שלא התנהגו כיאות באגף הפתוח. בביתן קיימות המסגרות הבאות: כיתה לימודית; כיתה מלאכה; פעילות חברתית, וגדנ"ע. באגף הפתוח קיימות המסגרות הבאות: כיתה לימודית עיונית; כיתה ללימוד ספרות, כיתה ללימוד קונפסציה; פעילות חברתית, חוגים, וכן פעולות גדנ"ע. במעון מועסקים: מנהל המעון, רכז חינוכי, שתי עובדות סוציאליות, אם בית, 12 מדריכים חינוכיים, פסיכולוג ופסיכיאטר במשרות חלקיות, אחות, וששה עובדי מינהל ומשק, שני מורים, שתי מורות מקצועיות, שמשכורתן ממומנת בחלקה על ידי משרד העבודה, ומדריך גדנ"ע מטעם צה"ל.

המעון תוכנן לקליטת 72 חוסות ובהתאם לכך נקבע תקציב לפעולותיו וכוח אדם לטיפול, להוראה ולניהול.

במעון "צופיה" מספר קבוצות חינוכיות: בביתן — קבוצת קליטה וקבוצת קידום; באגף הפתוח — שתי קבוצות, בהתאם לגיל החוסות, רקען ועברן. חוסות המגיעות למעון נכנסות לביתן לתקופה של 14 יום לצורך הסתגלות, ולשם הסתגלות לסדרי המעון והכנה למסגרת הפתוחה, ולעיתים לשם מניעת בריחות. בעת שהיית החוסה בביתן נערכות לה בדיקות רפואיות, שיחות היכרות עם הרכז החינוכי, העובדת הסוציאלית ועם עובדים אחרים במעון. כל מדריך או מורה מעניק לחוסות ניקוד לפי לוח שנקבע. על פי הניקוד שמשויגות החוסות הן מקבלות זכויות שונות, כגון חופשות וכן מעבר וקידום מקבוצה לקבוצה.

— מבדיקת דו"חות הנוכחות לתקופה ינואר 1974 — נובמבר 1975 עולה, כי בממוצע יומי שהו במעון 25 חוסות בלבד. פרט לחודש אחד בשנת 1975 הגיעה מצבת החוסות המירבית ל-37 חוסות, שהיוו 52% בלבד מן המתוכנן. מבין החוסות שהיו במצבת המעון, היו בממוצע חודשי 11 בורחות, חלקן במשך מספר חודשים. ההוצאה להחזקת חוסה הגיעה איפוא ל-3,500 ל"י בחודש.

— המעון לא העמיד את החוסות בו במבחנים פסיכוטכניים, הנעשים על ידי גוף מוסמך להכוון מקצועי. בביקורים שנערכו במעון על ידי עובדי משרד מבקר המדינה התברר כי רק בכתת המלאכה בביתן השתתפו בין חמש לשמונה חוסות; בכיתת הקונפקציה ובכיתת הספרות באגף הפתוח, השתתפו שתיים עד שלוש חוסות בכל כיתה. המעון לא הכין מסלול קידום מוגדר לחוסות המשתתפות. במסגרות המקצועיות הנהוגות בו, לא הוכנו תעודות מתאימות לחוסות שיאפשרו את שילובן במסגרות המשך. מקצועיות, לאחר עזובן את המעון. במצב זה אין בידו כיתות הלימוד המקצועיות הפועלות במעון כדי לענות על צרכי השיקום של החוסות.

— מספר חוסות לא שותפו בלימודים עיוניים, על אף רמת השכלתן הנמוכה ביותר. במועד הביקורת השתתפו שש עד שמונה חוסות בכתת הלימודים שבביתן ורק שתיים עד שלוש בכתה שבאגף הפתוח. עד מועד סיום הביקורת לא הודרכו מורי המעון בשיטת הוראה על פי משימות לימוד. למעון לא סופקו גם דפי משימות הלימוד. במצב זה לא עלה בידו המעון להקנות לרוב החוסות רמת השכלה יסודית החיונית לשיקומן והחזרתן לחברה הפתוחה.

— לפי שיטת הקידום על פי ניקוד תוכנן במעון "דוכן מכירה", בו תוכלנה החוסות לרכוש מצרכים שונים תמורת נקודות. המעון לא מינה עובד אחראי והדוכן לא הופעל עד מועד סיום הביקורת, למרות שהוקצה לו חדר במעון וניקנו טובין עבורו. בכך לא הושגה המטרה החינוכית של שיטת הקידום על פי ניקוד; כמו כן המצרכים בערך של כאלפיים לירות התקלקלו והושלכו.

— מבדיקת תיקי החוסות עולה כי הטפסים שנעדרו לריכוז נתונים על התנהגות החוסות והישגיהן במסגרות השונות שבמעון, לא היו מעודכנים ברוב המקרים. עקב כך התקשה המעון בעריכת סיכומים תקופתיים על מהלך הטיפול בחוסות ונמנעה במידה רבה האפשרות להפקת לקחים מדרכי הטיפול הנהוגות.

— לגבי מספר חוסות היה צורך בטיפול במצב של משבר נפשי או גמילה מסמים קשים. בתחילת שנת 1975 פנה הפסיכיאטר של המעון אל הנהלת הרשות בדרישה להסדיר מקומות אשפוז מתאימים. עד מועד סיום הביקורת לא הסדירה הרשות מקומות כאלה.

— בסיוור שערך עובדי משרד מבקר המדינה בחדרי המגורים נמצא, כי מצב הארונות במספר רב של חדרים לא היה תקין. בחדרי החוסות חסרו ארונות ובחלקם חסרו שולחנות וכסאות. בחדרי המגורים אין הסקה כלשהי למרות הטמפרטורה הנמוכה בהם בחודשי החורף.

מעון "אורנים"

מעון "אורנים" הוא הוסטל לנערות חוסות המופנות אליו לשם סידורן בעבודות בקהילה הפתוחה או לשם הכשרתן בקורסים מקצועיים המתנהלים על ידי גורמים מחוץ למשרד הסעד. המעון משמש לחוסות למגורים, ובו הן מקבלות גם טיפול חינוכי, סוציאלי ופסיכולוגי. החוסות משתתפות בלימודים להשלמת השכלת יסוד ובחוגי חינוך משלים.

תקציב "אורנים" לשנת 1975 היה כ־700,000 ל"י. במעון מועסקים עובדים בחמש משרות: מנהל; מדריכת בית; מדריכים — בשתיים וחצי משרות; ועובדת סוציאלית — בחצי משרה; עוד מועסקים במעון, לפי שעות, מדריכי חוגים, מורה מטעם משרד החינוך והתרבות ופסיכולוג קליני. המעון נועד, עד לתחילת שנת 1975, לקליטת 12 חוסות, ומאז הורחב כושר הקליטה שלו ל־18. המעון נמצא בירושלים, ושוכן בבנין דו־קומתי מרווח. המעון נועד לקלוט חוסות בהמשך למעון "בית הנצרה", וגם מופנות אליו חוסות מהמכון למיון ולאבחון נערות "מסילה", וכן מוועדות השמה מחוזיות של רשות חסות הנוער.

— על פי דו"חות הנוכחות של המעון לתקופה אפריל 1975 — אוקטובר 1975 שהו במעון, בממוצע לחודש, 13 חוסות. רק באוקטובר 1975 הגיעה תפוסת המעון ל־18 חוסות. מכאן, שבמחצית הראשונה של שנת 1975 הסתכמה ההוצאה השוטפת להחזקת חוסה במעון, ב־2,800 ל"י בממוצע בחודש.

החוסות המופנות למעון "אורנים" מתקבלות, וממשיכות לשהות בו, בתנאי שהן מסודרות במקומות עבודה או משתתפות בקורס להכשרה מקצועית. החוסות המתמידות בעבודתן משתכרות כ־600 ל"י בממוצע לחודש. רוב שכרן של החוסות מוצא לקניית ביגוד, אספקה קטנה וסיגריות. המעון מעודד את החוסות להפקיד את כספן בחשבונות חיסכון.

— המעון אינו מקיים קשר עם גורמי הכוון מקצועי, כדי להכין מראש מקומות עבודה מתאימים לחוסות, במטרה להשימן במקום עבודה מתאים מיד עם כניסתן למעון. בהיעדר הכנה זו ממחינות החוסות, לעיתים, מספר שבועות עד לסידורן במקום עבודה. המעון לא ניהל מעקב שיטתי אחר החוסות במקומות עבודתן. רק שתי חוסות מתוך ה־18 ששהו במעון השתתפו, במועד הביקורת, בקורסים להכשרה מקצועית, ואילו שאר החוסות עברו בעבודות בלתי מקצועיות. המעון לא כיוון את החוסות לתחום מקצועי המתאים לכישוריהן ולנטייתיהן על פי מבחנים פסיכוטכניים.

— לאספקת ארוחות ושירותי נקיון, קשור המעון בחוזה עם קבלן. לשנת 1975 הוקצבו לכך 125,000 ל"י. בביקורים שערכו עובדי משרד מבקר המדינה במעון הועלה כי חדר האוכל והמטבח היו מזוהמים, הארוחה שהובא על ידי הקבלן בשעות הצהריים המוקדמות לא נשמרה בקירור ובמקרים אחדים אף התקלקל המזון והיה צורך להשליכו. מנהל המעון פנה מספר פעמים להנהלת המשרד ולקבלן בדרישה לשפר את השירות ורמת המזון הניתנים על ידיו. עד מועד סיום הביקורת לא הושג השיפור הנדרש.

מעון "מצפה־ים"

המעון, הנמצא ליד הרצליה, משמש כמכון לאבחון ומיון בנים. במשך שנה, מאפריל 1974 עד אפריל 1975 נעשו במכון "מצפה־ים" שיפוצים במבנים וכן הוכן מודל לשיטת אבחון חדשה, לפיה היו מתוכננות במכון המסגרות הבאות: הסתכלות פתוחה לנערים בגיל 9—13, בתפוסה מתוכננת של 18 מקומות; הסתכלות פתוחה לנערים בגיל 13—16, בתפוסה מתוכננת של 16 מקומות; הסתכלות נעולה לכל הגילים — בתפוסה מתוכננת של 15 מקומות; מחלקה סגורה להרתעה, בידוד, הרחקה ומניעה (על פי צו שופט או באישור הממונה על המעונות) לתקופה שבין 10 ל־21 יום; ואגף המתנה ואבחונים מיוחדים, לאבחון יומי מיוחד, אבחון שבועי, להמתנה ולמקלט זמני, בתפוסה מתוכננת של 14 מקומות.

במעון מועסקים: מנהל המכון, רכז חינוכי, שלושה מורים, 6 מדריכים מקצועיים, 13 מדריכים חינוכיים, שתי עובדות סוציאליות, פסיכולוג ו־10 עובדי מינהל ומשק.

האבחון מתבצע בתחומי הלימודים והכשירויות המקצועיות, וכן בתחום ההתנהגות הסוציו-פסיכולוגית, ובעת הצורך נעשות גם בדיקות רפואיות ופסיכיאטריות. משך תקופת האבחון והסתכלות נקבע, על פי צו בית המשפט לנוער, בדרך כלל לששה שבועות. בית המשפט קובע, אם הנער יעבור את תקופת האבחון וההסתכלות באגף נעול או פתוח. מדור קבלה במעון אחראי על תיאום הכניסות של הנערים והקשר עם הגורמים המפנים. נערים המופנים לאגף הפתוח עוברים הסתכלות ראשונה בבית מלאכה לאבחון מקצועי ראשוני כללי. הנתונים על הנער מרוכזים ומשמשים לדיון ולהחלטה בדבר השמתו של הנער לאחר תום תקופת האבחון.

מטרת האבחון המקצועי היא להמליץ על השמת הנער במסגרת טיפולית המתאימה לכישוריו ולנטייתו המקצועית וזאת לשם הקניית הרגלי עבודה והכשרה מקצועית לשיקומו. באגף הפתוח נערך האבחון המקצועי באמצעות תעסוקה במקצועות הבאים: נגרות, בנין, חקלאות ומסגרות. באגף הנעול פועל בית המלאכה הכללי.

האבחון בתחום הלימודים נעשה בשני שלבים: בשלב הראשון עובר כל נער סידרת מבחנים במקצועות הלימוד השונים; בשלב השני מופנה הנער לכיתה המתאימה לרמתו, להמשך האבחון. על פי קביעת רמתו של כל נער, נמשכת שהייתו בכיתה וכן ניתנת לנער הבחירה להימצא במסגרת הנראית לו, בין מקצועית ובין לימודית.

לאחר שעות הפעילות של המסגרות המקצועיות ושל כיתות הלימוד, משעות אחר הצהריים, פועלים עם הנערים מדריכים חינוכיים, המועסקים 30 שעות בשבוע. על פי סידור העבודה הנהוג במכון הם עוסקים עם הקבוצה שבפיקוחם יומיים בשבוע ובכל שבת שנייה. המכון מודיע לנער, למשפחתו ולגורם המפנה על תאריך סיום האבחון והדיון בהשמתו של הנער במסגרת טיפולית.

— לפי התכנית שהוכנה להפעלה מתודשת תוכננו במכון "מצפה-ים" סך הכל 61 מקומות, אולם למעשה הוקצו בו רק 47 מקומות קליטה. בתקופה שבין ספטמבר 1974 ליולי 1975 שהו במכון 30 חוסים בממוצע. העלות להחזקת חוסה הגיעה ל-5,000 ל"י בקירוב בחודש.

— מסגרת האבחון המקצועי לא תוכננה בהתאם להנחיות ולקביעות של רשות מוסמכת בתחום ההכשרה המקצועית, במסגרת הרשות, או של גורמים אחרים המופקדים על תחום זה מחוץ למשרד הסעד. המדריכים המקצועיים אינם פועלים על פי תכנית ערוכה מראש, הבנויה על סידרת מבחנים שתוצאותיהם יותאמו למסגרות ההכשרה המקצועית המתקיימים במסגרות החינוך במדינה. בהיעדר הנחייה והדרכה שיטתיים לאבחון המקצועי שנעשה במכון עלולה להיפגע יעילות ההשמה של נערים להמשך הטיפול בהם, לאחר תקופת ההסתכלות. עם תום הביקורת הודיע המכון כי הוא פועל בשיתוף עם משרד העבודה להכנת תכנית לאבחון שיטתי.

— במועד הביקורת לא פעלו באגף הפתוח מסגרות האבחון של נגרות ומסגרות ושל בית המלאכה הכללי, במשך מספר שבועות, עקב היעדרם של המדריכים מסיבות של מחלות וחופשות. בתקופה זו התקבלו במכון כמה עשרות נערים, אשר, עקב אי פעילותן של מסגרות אלה, לא נערך האבחון לגביהם בצורה מושלמת. בבית המלאכה שבאגף הנעול, נמצאו בעת הביקורת מספר מכונות ללא שימוש, מחמת קלקול או מחוסר ידע מספיק להפעלתן. בבית המלאכה הכללי באגף הנעול, הממשש הן לאבחון מקצועי ראשוני והן להמשך ההסתכלות, לא נעשה סיכום מרוכז ועקבי של האבחון המקצועי, שישמש בסיס לדיון על השמת כשליש מן החוסים במכון, ששהו באגף זה.

— פרט למערכת המבחנים הראשוניים לאבחון רמת הלימודים, שנעשו בזמנת המורה המאבחנת, לא נערכה תכנית שיטתית להמשך אבחון לימודי. בהיעדר תכנית ערוכה מראש ובהיעדר פיקוח מספיק על ההוראה נפגעה רמת האבחון הלימודי במכון.

— רוב המדריכים החינוכיים אינם מדריכים מוסמכים ואף אינם עובדים קבועים. עוד באוקטובר 1974 פנה מנהל המכון למדרשה להכשרת עובדים סוציאליים של משרד הסעד, בבקשה להקצות חונך מטעם המדרשה למדריכי המכון, אך, עד מועד הביקורת לא נענתה המדרשה והמשרד לא עשה להדרכתם ולהכשרתם של המדריכים החינוכיים בדרך אחרת. במועד הביקורת הועסקו במכון רק שלושה מדריכים שהם בוגרי המדרשה. הפעילות החינוכית לא נערכה על פי תכנית והיא היתה תלויה בדרך כלל ביוזמתו ובכישוריו של כל מדריך.

— ארעו מספר ניכר של מקרים, שנסיימה תקופת האבחון ואף סוכמה המלצה להעברת נערים למעונות, אך הם המתינו במכון לסידורם. במצב זה, ברחו כמה נערים כאלה ונוצר מתח שפגע ברמת ההסתכלות לגבי נערים אחרים, אשר לגביהם טרם התקיים דיון. מנהל המכון פנה מספר פעמים להנהלת הרשות והצביע על ההפרעה הנגרמת על-ידי החזקת נערים במצב של המתנה, בתום תקופת ההסתכלות, לפעילות השיגרית של המכון. באפריל 1975 נערכה ישיבה משותפת בין הנהלות החטיבות א' ור' והנהלת המכון, וסוכמו הדרכים למניעת המתנה של נערים שסיימו את האבחון. האגף להמתנה ולאבחר נים מיוחדים שיעד, בין השאר, לנערים ממתינים לסידור, לא הופעל עד סיום הביקורת. הביקורת הביאה לידיעת המשרד ממצאים בעלי משקל בתחום הבטיחות והביטחון של המכון.

מעון "גיל-עם"

מעון "גיל-עם", השוכן ליד קריית-אטא, הוא המעון היחיד בארץ, שבו נמצאים חוסים, על פי צו בית המשפט לנוער, במסגרת טיפולית נעולה. עד אמצע שנת 1972 היה המעון בעל כושר קליטה ל-96 חוסים. החוסים שהופנו למעון והוחזקו באגף הנעול, היו בדרך כלל במצב הדרדרות קשה והפנייתם למעון היתה בבחינת שלב אחרון לפני שליחתם לבית הסוהר, לאחר שלא התאימו למסגרות טיפול סמכותיות פחות.

ביולי 1972 הוחלט במשרד הסעד, לסגור זמנית את המעון. הסיבות העיקריות לסגירת המעון היו היעדר כח אדם מספיק ברמת כישורים מתאימה להדרכה ולהפעלת המעון; בעיות התנהגות והתפרעויות קשות של החוסים ובריתתם לעיתים קרובות — מצב אשר צוות המעון לא הצליח להשתלט עליו. קשיים בהפעלת בית הספר ובתי המלאכה שבמעון, לשם חינוך החוסים, ובעיקר מצב הציוד והמבנים במעון, שהוצאו חלקית מכלל שימוש והיה צורך רחוף בשיפוצים יסודיים שלהם.

בעקבות הביקורת הקודמת במעון בשנת 1972, הודיע משרד הסעד כי המעון ייסגר והחוסים בו יועברו זמנית למעונות אחרים. הנהלת המשרד ורשות חסות הנוער נערכו להכנת תכנית עבודה מפורטת, המבוססת על תיאוריה טיפולית ואירגונית. לביצוע תכנית זו היה צורך לשפץ את המבנים ולהתאים את הציוד.

ביולי 1972, עם סגירת מעון "גיל-עם", הומין משרד הסעד ממע"צ עבודות בינוי ושיפוצים של האגף הנעול בהיקף של 370,000 ל"י. הרשות תכננה את סיום העבודות עד לתחילת שנת הלימודים תשל"ג (ספטמבר 1972). עבודות השיפוצים נמשכו עד תחילת שנת 1974 וההוצאה בפועל הגיעה ל-495,000 ל"י. לדברי משרד הסעד, בוצעה העבודה בטיב שאינו מניח את הדעת; לגבי מספר רב של פריטים נדרשו אף תיקונים

מקיפים. בעקבות טענות המשרד, מינה מנכ"ל מע"צ במחצית השניה של 1974 ועדת חקירה בנושא, אשר הביעה את דעתה כי אין הצדקה לרוב טענות המשרד, אך יש מקום לעריכת תיקונים מסוימים וכי ההוצאה בפועל היתה סבירה, לעומת האומדן. למרות קביעת הוועדה לא בוצעו עד מועד סיום הביקורת, השיפוצים שנקבעו על ידיה והמעון עצמו ביצע חלק מהם מתקציב הפעולות שלו. סוכם בהנהלת המשרד כי השיפוצים באגף הפתוח יבוצעו מיד אחר השלמת האגף הנעול. רק באמצע שנת 1975 הוחל בתכנון השיפוצים באגף הפתוח. עד מועד סיום הביקורת לא היתה כל התקדמות להכנת האגף הפתוח ליעודו. בעקבות אי ביצוע העבודות באגף נמצא, בעת הביקורת, כי במספר מבנים נסדקו הקירות, ברוב המבנים חדרה צמחיה מבעד לרצפות, ברוב המבנים לא היו שמשות, חלק ניכר מרשת המים והחשמל היה במצב בלתי תקין, חלקי העץ היו שבורים בחלקם ואף רקובים. הציוד והריהוט של האגף הפתוח אמנם אוחסנו, אך היעדר שימוש בציוד זה, שערכו נאמד במאות אלפי לירות, עלול להביא לפגיעה חמורה באפשרויות השימוש בו בעתיד. משרד הסעד לא עשה לניצול המבנים והציוד היקרים האלה שהם בתחום אחריותו על אף שהיתה דרישה לציוד זה.

במעון הופעל רק האגף הנעול ובו ארבעה בתיני מגורים, המיועדים למגורי החוסים: ביתן קבלה ושלושה בתינים, בהתאם לשלבים שנקבעו בשיטת הטיפול. בכל ביתן ששה חדרי מגורים, שלושה מהם בשטח של כ-24 מטר מרובע כל אחד ושלושה בשטח של כ-10 מטר מרובע כל אחד. האגף תוכנן לקליטת 36 חוסים. באגף הפתוח שבמעון ארבעה מבני מגורים, בשטח דומה לאלה שבאגף הנעול.

בתקופה שבין סגירתו של מעון "גיל-עם", ביולי 1972, ובין פתיחתו מחדש ביוני 1974 הכינו הרשות והנהלת המעון שיטת טיפול מיוחדת בחוסים. השיטה החדשה הקרויה "כלכלת אסימונים", מבוססת על מתן תגמול או מניעתו, בהתאם להתנהגותו של החוסה. על פי השיטה מקבל כל חוסה "אסימונים" בהתאם להתקדמותו ובאמצעותם הוא יכול לרכוש מצרכים ושירותי המעון. לחוסים גם ניתנת האפשרות לבחירה חפשית של פעילותם. פעילות המעון נעשית במקביל בכיתות הלימוד ובבתי המלאכה, והחוסה יכול לבחור לו את המסגרת בה ברצונו להשתתף. אין גם כל מניעה שהחוסה לא ישתתף בשום מסגרת, אך ידוע לו מראש כי על כך יופחת מכמות האסימונים שצבר. כך למשל, יש בידו לרכוש לו חמורת אסימונים את רמת הארוחות הנראית לו, הלבשה, משחקים ומכשירים למיניהם. על פי השיטה כמות מסוימת של אסימונים היתה צריכה לזכות את החוסה לעבור ממסגרת חינוכית נוקשה לקלה יותר ואף להגיע לשחרור מוקדם מהמעון, למרות המועד שנקבע בצו המעון.

בשעות אחר הצהריים פועלים עם החוסים מדריכים חינוכיים. במעון "גיל-עם" הוכנו כ-300 "משימות הדרכה", שעל פיהן התנהלו הפעולות החינוכיות-החברתיות במעון עם החוסים.

— מתוך דו"חות הנוכחות של המעון עולה כי, בתקופה יולי 1974 — יוני 1975 שהו במעון רק 24 חוסים בממוצע לחודש. חלק מחדרי המגורים באגף הנעול לא היו תפוסים כלל ובמספר חדריים גר בכל אחד רק חוסה אחד. עקב כך הגיעה עלות האחזקה של חוסה במעון ל-6,800 ל"י בחודש.

בהעדר אגף פתוח במעון לא היתה מסגרת לקידום של חוסים שהיו זכאים לכך והמעון עשה לשחרורם של חוסים אשר השיגו את כמות "האסימונים" המירבית באגף הנעול. מדו"חות על תנועות החוסים במעון עולה כי 40 חוסים שוחררו מהמעון בהקדם ניכר לפני תום הצו, על פי החלטת ועדת שחרורים, לפי סעיף 30 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה

ודרכי טיפול), תשל"א—1971. בתקופה שנסקרה, היתה השהות הממוצעת של החוסים במעון כששה חודשים.

— מתוך נתוני הרשות עולה כי רק חמישה חוסים הופנו למעון אחר ושניים בלבד — להמשך טיפול במספחה אומנת. יתר החוסים הוחזרו לבתיהם. חוסים אלה לא הופנו למסגרות טיפול מסודרות להמשך הטיפול בהם, למרות ששהו במעון בין שיטת לרבע מתקופת הצו. חוסים אלה שוחררו אפוא מהמעון מבלי ששיקומם הושלם ובלי שיהא להם בסיס מספיק לתיפקוד נאות בחברה הפתוחה. התברר כי חלק מהחוסים ששוחררו המשיכו לבצע עבירות ואף נתפסו ונעצרו; 13 מבין החוסים נשפטו למאסר והועברו לכלא תל-מונד.

מעון "נוה חורש"

מעון "נוה חורש", השוכן ליד חדרה, הוא מעון טיפולי, שאליו מופנים חוסים בגיל 13—16. רוב החוסים במעון הושמו בו לאחר שעברו אבחון במכון להסתכלות, אבחון ומיון "מצפה ים". בשטח המעון: ארבעה מבנים למגורי החוסים ולמועדונים; מבנה לבית-ספר; חדר אוכל ומחסנים; שלושה בתי מלאכה: לנגרות, למסגרות ולמכונאות רכב; מבנה לבית כנסת ולמועדון מרכזי, ומבנה למשרדים. עוד בשטח המעון שש דירות למגורי העובדים. המעון תוכנן לקליטת 80 חוסים.

— מבדיקת דו"חות המעון בדבר נוכחות החוסים הועלה כי בתקופה שנסקרה היו במצבת המעון 44 חוסים בממוצע לחודש, אך, כשבעה חוסים בממוצע נמצאו במצב של בריחה במרביתו של החודש. לעיתים אירע שחוסים לא הגיעו למעון למרות שהופנו לשם על ידי ועדת השמה מחוזית. כך למשל, פנה מנהל המעון ב-20.4.1975 למפקח המחוזי וביקש להוריד ממצבת המעון ארבעה חוסים, שבמשך שלושה חדשים ויותר למן הפנייתם לא הגיעו למעון או ששהו בו רק מספר ימים. במצב זה היה מספר החוסים במצבת המעון גדול ממספרם למעשה. המעון היה חייב אפוא להיערך להכנת מקומות קליטה ולשמירתם עבור החוסים שלא הובטחה השמתם במעון. בעיקבות זאת הגיעה העלות הממוצעת לטיפול בחוסה ל-3,800 ל"י לחודש בקירוב.

מסגרות ההכשרה המקצועית לא התאימו במידה מספקת לייעודן. בתי המלאכה שכנו במבנים קטנים, ולא היו מצוידים בכלים כדבעי. היו תקופות שבתי המלאכה היו מושב-תים מחמת העדר מדריכים מקצועיים, וזאת לרגל מחלות, חופשות או שירות מילואים. המדריכים לנגרות ומסגרות לא התאימו לתפקידם מבחינת כישוריהם ומבחינת רמת עבודתם. מאידך גיסא נמצא כי חוסים במעון זה ניגשו, ביזמת המפקח על הוראת המקצוע, לבחינות שלב א' בחניכות מטעם משרד העבודה.

— הלימודים לא התנהלו בהתאם לתכנית ערוכה מראש ומתאימה לרמת החוסים. המורים במעון גם לא הודרכו בדרכי ביצוע תפקידם ולא הועמדו בפיקוח סדיר של המפקח על ההוראה שברשות.

באוקטובר 1975, פרש מתפקידו מנהל המעון וכתוצאה מכך חלה הדרדרות במצב הטיפול בחוסים, עד שהממונה על המעונות החליט לסגור את המעון ולפזר את החוסים; ביום 7.10.1975 הורה הממונה על המעונות למפקח המחוזי לשלוח את החוסים לחופשה עד 19.10.1975. בעת מתן החופשה התברר כי לא ניתן להוציא ששה חוסים אל מחוץ למעון בהיותם חסרי בית. שלושה חוסים אחרים סודרו במעון פרטי הנמצא בפיקוח הרשות, ועוד מספר חוסים סירבו לעזוב את "נוה חורש". ב-19.10.1975, חופשתם של החוסים

הוארכה עד ל-26.10.1975. במועד זה סירבו עוד חוסים לעזוב את המעון ואף החוסים שסודרו במעון הפרטי חזרו למעון "נוה חורש". בעת מתן החופשה הראשונה היו במצבת המעון 43 חוסים, מהם 14 שברחו מן המעון. התברר כי מקרב העובדים, שהמשיכו להימצא במעון בשכר, לא נקבע אחראי לשלומם של החוסים שנשארו במעון.

כפי שהעלתה הביקורת היה המצב בראשית נובמבר 1975 כלהלן: במעון שהו שמונה חוסים; שמונה חוסים סודרו זמנית במכון לאבחון ומיון "מצפהיים"; שאר החוסים, פרט לאלה שברחו מהמעון עוד קודם לכן, קיבלו חופשה רק עד 21.10.1975 ומשלא חזרו מחופשתם עם סיומה, גם דינם על פי סעיף 42(א) לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971 היה כדיון מי שנמלט ממשמורת חוקית ושוטר היה רשאי לעצורם ללא צו מעצר ולהחזיקם במעצר עד להחזרתם למעון; אולם רק ביום 3.11.1975 דווח למשטרה על היעדרם. במעון נתקבלו הודעות כי כמה חוסים לא הגיעו לביתם וכי הם משוטטים, וכן כי לפחות שני חוסים נעצרו בתקופה זו. ביום 5.11.1975 הורה הממונה על המעונות, למפקח המחוזי, על פי סמכותו לפי סעיף 31 לחוק לנקוט צעדים מידיים לסידור מתאים של החוסים.

למשרד היה ידוע, עוד באפריל 1975, שמנהל המעון עומד לפרוש ולא עלה בידיו לעשות סידורים אחרים לניהול המעון. המצב במעון החמיר והלך עד שמקץ חצי שנה החליט המשרד על סגירתו. לא ננקטו בעוד מועד צעדים מתאימים לסידור אחר לחוסים והם נשלחו לחופשות, בלא שהרשות דאגה כראוי לקשר עימם ולהשגחה עליהם. כמה מחוסים אלה לא שבו למעון בתום חופשתם והם נחשבו כבורחים.



משרד הסעד לא פעל די הצורך במסגרת המעונות, לטיפול בחוסים ולחינוכם הנאות, במטרה לשקמם ולהכניס לתפקוד בחיי חברה תקינים, כדי שיוכלו להתקדם באורח חיובי לאחר עזבם את המעון, ולבל יחזרו להתנהגות חריגה ולבצע עבירות.

האבחון והמיון לא נערכו באורח שיטתי כדי להשים את החוסים במוסדות טיפול מתאימים. מערכת הטיפול בחוסים לא התבססה על תוכנית ערוכה מראש. במעונות שנבדקו, מספר רב של מדריכים לא היו בעלי כישורים מתאימים, וגם התחלופה שלהם היתה רבה. הטיפול הסוציאלי והפסיכולוגי בחוסים לא היה מספיק והנהלת הרשות לא קיימה, בתדירות נאותה, פיקוח על המעונות ולא הבטיחה את ההנחייה המקצועית הדרושה. כמה מהמבנים והציוד, שהועמדו לרשות המעונות, ושערכם הכספי רב, לא נוצלו. התפוסה במבנים היתה קטנה ב-50% בערך מן המתוכנן. על פי התקציב, אולם לא נעשה, במקביל לכך צמצום בתקציבים לפי שיעור התפוסה למעשה. עלות ההחזקה החודשית של חוסה במעונות שנבדקו, נעה בין 2,800 ל"י לבין 6,800 ל"י.

מן הצורך שהמשרד יבדוק את האפשרות של ריכוז החוסים במספר קטן של מוסדות. ריכוז כזה עשוי לחסוך בהוצאה, ובעיקר לאפשר ריכוז של סגל מקצועי ברמה נאותה, ובכך — ביצוע — הלכה למעשה — של התכניות הטיפוליות הרצויות שהמשרד החל בהפעלתן. כך גם יתאפשר ניצול המעונות שיחפנו למטרות אחרות, על פי סדרי העדיפות של המשרד.

שירותי סעד לזקנים

אוכלוסיית הזקנים במדינה, הכוללת גברים מעל גיל 65 שנים ונשים מעל גיל 60, מהווה כ-9% מכלל האוכלוסין. לפי התחזית יעלה שיעור הגידול של אוכלוסייה זו ב-50% על זה של האוכלוסייה בכללותה.

במשרד הסעד עוסקת בנושא הזקנים יחידה — השירות לזקן (להלן: השירות) — שהיא חלק מהאגף לרווחה ושיקום; מספר עובדי השירות 16. מטרתו של השירות היא לשקוד על רווחתם הסוציאלית של אוכלוסיית הזקנים הזקוקים לכך, ועל הבטחת זכויותיהם ושלומם הגופני והחברתי. השירות פועל בשיתוף עם גורמי הממשלה, השלטון המקומי, ארגונים מקצועיים וארגונים וולנטריים. למען הזקנים פותחו שירותים, ביניהם שירותי חברה ותעסוקה, מועדונים, אספקת ארוחות חמות והגשת עזרה ביתית. השירות מטפל בסידורם של אותם זקנים שאינם מסוגלים לנהל את חייהם במסגרת הקהילה ומסייע בהחזקתם במעונות. הוא גם מפקח על המעונות לזקנים בארץ, לפי "חוק הפיקוח על המעונות תשכ"ה—1965". הכנסה מינימלית, למרבית אוכלוסיית הזקנים מובטחת בקצבת זקנה המשולמת על פי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תשכ"ה—1968 שעליה מתווספת — לגבי זקנים שאין להם הכנסה מעל סכום קצבת הזקנה ליחיד — גם הטבה סוציאלית, המשולמת אף היא על ידי המוסד לביטוח לאומי*.

להלן הוצאות השירות לשנת הכספים 1974 ותקציבו לשנת הכספים 1975:

הוצאה בפועל 1974	תקציב 1975	
171,960	224,000	עובדים
9,997,139	13,225,000	טיפול בזקנים מחוץ לבית
9,344,351	13,180,000	טיפול בזקנים בקהילה
19,513,450	26,629,000	סה"כ

הסכומים מתייחסים לפעולות השירות בלבד, ואינם כוללים קצבות זקנה מיוחדות, ששולמו לזקנים באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

גידול מתמיד של אוכלוסיית הזקנים בארץ הגביר את הצורך בפתרון הבעיות הנוגעות להם. משום כך החליטה הממשלה להקים יחד עם הג'וינט אגודה לתכנון ופתוח שירותים למען הזקן בישראל (אש"ל). האגודה הוקמה בשנת 1969, והועמד לרשותה תקציב של 35 מליון ל"י למשך חמש שנים. האגודה פיתחה דגמים שונים של שירותים לזקן בקהילה, שירותים מוסדיים והכשרת כוח אדם לעבודה עם זקנים. אשר לשירותים המוסדיים, מפעיל אש"ל מעונות לזקנים באמצעות אגודות מקומיות. כיום פועלים מעונות מיסודה של אש"ל בעפולה ובבאר-שבע, באשקלון, בחדרה, בירושלים, בעכו ובצפת מוקמים מעונות נוספים. נוסף על כך הועידה אש"ל תקציבים לפיתוח מערכת שירותים לזקנים בקהילה ב-10 ישובים נבחרים, כדי לאפשר לזקן תפקוד עצמאי ותקין בביתו ובסביבתו, בעזרת שירותים תומכים המוגשים לו בהתאם לצרכיו בקהילה או בביתו.

משרד מבקר המדינה ערך בחודשים מארס—יולי 1975, לסירוגין, ביקורת על השירות במשרד הראשי, על שלוש לשכות מחוזיות ועל לשכת הפיקוח בבאר שבע. אגודת אש"ל עוד לא נבדקה.

* ראה ברו"ח זה פרק על המוסד לביטוח לאומי — "קצבת זקנה ושארים".

טיפול בקהילה

1. כמחצית מתקציבו של השירות מיועד למתן שירותים לזקן במסגרת הקהילה. חלק מהשירותים ניתנים לכלל אוכלוסיית הזקנים בקהילה. בעיקר מועדונים, קייטנות, טיולים ובתי מלאכה קטנים. חלק מהם ניתן לזקנים נזקקים באופן אינדיווידואלי, בעיקר ארוחות חמות, עזרת בית וטיפול אישי ורפואי, הלבשה, הבראה ורכישת ציוד ביתי בסיסי. כל השירותים ניתנים באמצעות לשכת הסעד של הרשות המקומית או על ידי שלוחה מקומית של אש"ל.

להלן טבלה המפרטת את מספר הרשויות המקומיות, שבהן קיימת פעילות של מתן שירותים בקהילה בשנת 1975:

מחוז	צוות הערכה מקומי (1)	אחראי (2) לתכנון ופיתוח	עובד (3) סוציאלי לזקנים	מטפלת (4) בזקנים	ארוחות חמות	מועדונים ו/או מרכזי יום	אגודה מקומית	ס"ה הלשכות שבמחוז
מרכז	30	14	20	15	16	30	3	64
דרום	13	6	4	12	8	15	7	30
צפון	16	10	14	10	16	21	7	95 (כולל מינעוטים)
ס"ה	59	30	38	37	40	66	17	189

(1) רופא, אחות ועובדת סוציאלית. עיין בפרק "סידור זקנים במעונות".

(2) עובד לשכת הסעד, שמתפקידו ליוזם שירותים לזקנים במסגרת הקהילה.

(3) עובד סוציאלי בלשכת הסעד המתמחה בטיפול בזקנים.

(4) מטפלת בזקנים, העוזרת להם ברחצה, הלבשה, קניות, בישול וכיו"ב.

אחת מדרכי הסיוע של השירות במסגרת הקהילה היא השתתפות בארגון ובמימון של ארוחות חמות לזקנים נזקקים, שמסיבות שונות אינם מסוגלים להכין ארוחה חמה. האחריות על אספקת הארוחות החמות מוטלת על הלשכות המקומיות, והזקנים צריכים לשלם עבור הארוחה רק חלק מעלותה. ברוב המקומות, שבהם קיים שירות הארוחות החמות, הן ניתנות חמש עד שש פעמים בשבוע; ביום שישי ניתנות מנות כפולות.

לשנת 1975 תוכנן השירות מתן ארוחות חמות ל-1,400 זקנים, וקבע בחודש יולי 1975, שדמי ההשתתפות העצמית של הזקן בארוחה יהיו 3.25 ל"י שהם 0.6% מהכנסתו החודשית של הזקן מקיצבת הזיקנה והטבה סוציאלית, הכוללת בתוכה מרכיב של קניית מזון. התחשיב התבסס על ניתוח הוצאות אדם למחייתו ביחס להכנסתו.

נמצאו רשויות מקומיות שגבו מזקנים השתתפות בסכומים נמוכים בהרבה מהתעריף שקבע השירות. היו רשויות מקומיות שבהם סכומים אלה היו נמוכים מ-2 ל"י לארוחה ובחלקן אף נמוכים מ-1 ל"י. גביית סכומים על פי תעריפים הנמוכים בהרבה ממה שנקבע על ידי השירות מהווה הטבה נוספת לזקן. בתום כל שלושה חודשים על לשכת הסעד לדווח על הוצאותיה והכנסותיה מארוחות חמות ללשכה המחוזית, ועל סמך דוחות אלה מוחזרות ההוצאות, שהוציאה הלשכה, בשיעור של לפחות 75%, בניכוי השתתפות הזקנים.

2. השירות מעורר הקמת מסגרות תעסוקה לזקנים, שבהן עוסקים בעיקר במלאכת יד ותחביבים — עבודות שהכנסתן מועטה. לפעילות זו של הזקנים כמה מטרות: להבטיח הכנסה מעבודתם; להחזיר להם ההרגשה של פעילות יוצרת; למנוע מהזקנים הכשירים

לפעילות מסוימת, ישיבה בבית באפס מעשה. נוסף על כך קיימים אירגונים, הפועלים להעסקת זקנים בעבודות פרודוקטיביות. כגון "יד לקשיש" ומרכזי תעסוקה שליד הרשויות המקומיות. הכולט ביניהם הוא חברת "המשקם" בע"מ, שבהנהלתו משתתף נציג של משרד העבודה (ראה דו"חות מבקר המדינה על "המשקם" משנים 1962 ו-1967).

חברת "המשקם" לתעסוקת זקנים ובעלי כושר עבודה מוגבל הוקמה ב-1958 כדי לאפשר תעסוקה לאנשים, שמבחינת כושרם הגופני, גילם ומגבלותיהם המקצועיות לא נמצאו להם פתרונות יעילים לסידורם בעבודה רגילה. במסגרת האמצעים שהוקצבו ל"משקם" הוא מארגן עבודות מיוחדות ומותאמות לסוג זה של דורשי עבודה. "המשקם" מקבל את העובדים באמצעות לשכות העבודה, לאחר שהם מוינו כמוגבלים בכושר העבודה או זקנים. וגובה בעד מוצריו ושירותיו את מחירי השוק. כיוון שתפוקתו של עובד כזה נמוכה יחסית לזו של עובד רגיל, יש הכרח להשלים את שכרו הנמוך ממקורות ממלכתיים. בין "המשקם" לבין עובדיו קיימים יחסים של עובד ומעביד. לעובדים ניתנים תנאים סוציאליים (חופשות, ימי מחלה, הוצאות נסיעה ופנסיה) המגיעים כיום ל-36.8% משכר העובדים. עבודתו של המועסק ב"המשקם" היא קבועה, וניתנת לו אפשרות לעבוד את מלוא מספר הימים, שבהם יש עבודה.

בחודש מארס 1975 היו מועסקים 9,500 עובדים ב"המשקם" מהם 4,765 זקנים (618 נשים ו-4,147 גברים). החברה הצליחה להעסיק אף אנשים, שגילם היה מעל 80 שנה.

— המשרד לא יצר קשר עם "המשקם" כגורם תעסוקתי, והשירותים המטפלים בזקנים לא ניצלוהו להעסקת זקנים. מן הראוי היה לשקול אפשרות של תיאום עם "המשקם" בתחום תעסוקת הזקנים תוך החדרת תודעה בלשכות הסעד לאפשרות של תעסוקה פרודוקטיבית בקרב הזקנים.

3. סעיף 220 של חוק הביטוח הלאומי מאפשר למוסד לביטוח לאומי מתן הענקות במקרים של בדיקות נסיוניות לשם קידום תכניות הביטוח הסוציאלי. בהנחיות הפנימיות של המוסד לביטוח לאומי נקבע, כי הענקות יינתנו, כאשר מדובר בביצוע תכניות נסיוניות, חדשניות, המלוות הערכה מחקרית, ושהשתתפות הביטוח הלאומי תהיה לתקופת זמן מוגבלת בלבד. בהתבסס על סעיף זה הקים הביטוח הלאומי כמה פרויקטים מיוחדים, ביניהם בתחום הטיפול בזקנים: "קשיש לקשיש", "האגודה לפרישה מתוכננת", תחנות ייעוץ לקשישים, וקייטנות לקשישים.

כל הפעולות הללו מברצעות מכספי המוסד לביטוח לאומי ועשויות לתרום גם לטיפול בזקנים על ידי משרד הסעד ולשכות הסעד המקומיות. רצוי היה, שהשירות יסתייע בהן, אך דבר זה לא נעשה עד כה.

סידור זקנים במעונות

זקן זקוק לסידור מוסדי בדרך כלל מסיבות חברתיות, בריאותיות או תפקודיות. מבחינה בריאותית-תפקודית מבחינים בין ארבעה סוגי זקנים: עצמאיים; תשושים, המוגבלים בחלק מפעילויותיהם וזקוקים לעזרה חלקית; סעודיים, המוגבלים קשה וזקוקים לעזרה רבה; וזקנים, שאינם מתמצאים די הצורך בסביבתם ומוגדרים כתשושי נפש, גם אם מצבם הפיסי טוב. זקן נזקק הוא זה הדרוש לו סיוע חומרי.

המעונות במדינה חלקם בבעלות פרטית וחלקם בבעלות ציבורית, מהם השייכים לארגונים קטנים, כגון ארגונים של יוצאי ארצות (לנדסמנשפטס), הבונים החופשיים, ומהם השייכים לארגונים גדולים, שהעיקריים ביניהם הם מלב"ן (4 מעונות). "משען" (10

מעונות), הסוכנות היהודית (דיוור מוגן ב־5 ישובים) וכן עיריות (ירושלים, תל־אביב, באר שבע ורמת גן). משרד הסעד מסדר בדרך כלל את הנזקקים במעונות ציבוריים. סוג נוסף של סידור זקנים הוא הדיוור המוגן: אלו הם ריכוזי דירות קטנות, שבהם מוגשים עזרה בנקיון, כביסה ולעיתים אספקת ארוחות חמות, כשהזקנים מנהלים אורח חיים עצמאי בדירותיהם. חלק מריכוזי הדיוור המוגן ממוקמים בקרבת מעונות, ובמקרים אלה המעון מספק ארוחת צהרים, שירותים חברתיים ותרבותיים ודואג לשירותי בריאות. כאשר מצבו הבריאותי והתפקודי של הזקן מחמיר, נוח יותר לטפל בהעברתו למעון הסמוך.

1. לאחר שזקן פונה ללשכת סעד מקומית, מועבר הטיפול בו לעובדת סוציאלית, המפנה אותו לרופא ולאחות בריאות הציבור. הצוות המקומי המורכב משלושת העובדים האלה, דן במצבו של הזקן ומחליט, אם לסייע לזקן במסגרת הקהילה או לסדרו במעון. הוחלט לסדרו במעון, מועבר הטיפול לוועדת הערכה מחוזית, וזו מחליטה סופית על סידורו.

צוותים מקומיים פועלים ב־59 רשויות מקומיות בלבד, ואילו ברשויות מקומיות, שבהן אין צוותים כאלה, עובר הטיפול לוועדות מחוזיות. על פי החלטה של העובדת הסוציאלית וללא סינון מקצועי המבוסס על בדיקה אישית של הזקן על ידי צוות בין־מקצועי.

2. עם כניסת הזקן למעון, בין אם הסידור הוא פרטי ובין אם באמצעות משרד הסעד, נחתם חוזה שנערך על ידי המעון, בין הזקן או האפוטרופוס האחראי עליו כאשר הזקן הוא תשוש נפש, ובין המעון, והוא מסדיר את זכויות וחובות הצדדים. לחוזה זה יש חשיבות רבה, כיוון שהוא מסדיר את תנאי שהותו של הזקן במעון, ולעיתים כרוכים בו סכומי כסף ניכרים. הנקודות העיקריות שבחוזה כזה הן בעיקר זכויותיו הכספיות של הזקן (כיוון שבמקרים רבים מוכרים הזקנים את דירותיהם כדי לממן כניסה למעון); זכויות הזקן החוסה במקרים של הרעה במצב בריאותו; מניעת התנהגות שרירותית מצד המעון; זכויות הזקן בעת יציאתו מהמעון; זכויות המוסד במקרה של פטירת הזקן.

— אין נוסח אחיד לחוזה בסיסי בין הזקן למעון. החל משנת 1973 פועל השירות להכנתו, אך עד למועד סיום הביקורת לא נוסח חוזה כזה, והנהלת כל מעון פועלת כראות עיניה.

3. על פי חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה—1965, (להלן: חוק הפיקוח) הוצאו תקנות הפיקוח על המעונות (אחזקת זקנים עצמאיים במעון רגיל), תשכ"ו—1966. תקנה 4(ה) קובעת, שלא יתקבל זקן למעון אלא בהסכמתו. בעקבות דרישה זו הועלתה הצעה על ידי אחת המפקחות עוד בשנת 1974, שיוכן טופס מיוחד למטרה זו, ובו יאשר הזקן בחתימתו, כי אכן הוא מסכים להיכנס למעון.

— עד מועד הביקורת לא הוכן הטופס האמור, ולכן אין בידי המפקחות אמצעי לבדוק, אם אמנם נתקבלה הסכמת הזקן להיכנס למעון.

4. כל מעון קובע את המחיר להחזקת חוסים בו. המחיר בחודש נובמבר 1975 נע בין 500 ל־5,000 ל"י לבין ל־5,000 לחודש. בהתחשב בצורך לסדר זקנים, שאינם יכולים לעמוד במחירים כאלה, הגיע השירות להסכם עם כמה מהמעונות — בעיקר עם מעונות, שמחיריהם אינם גבוהים — לקבל זקנים המופנים על ידי משרד הסעד בתעריפים נמוכים יותר. את התעריפים קובעת מפעם לפעם ועדת התעריפים, שהוקמה בשנת 1972 ומורכבת מנציגי משרד הסעד ומשרד האוצר. התעריפים מתבססים על הוצאות המעון, ובדרך כלל הם גבוהים יותר למעונות הציבוריים, שרמתם גבוהה יותר, ואילו למעונות הפרטיים מכיר השירות בתעריפים נמוכים בהרבה.

— ועדת התעריפים לא הביאה בחשבון את שווי שכר הדירה כמרכיב בהוצאות המעון. כך נוצר מצב, שבחלק ניכר מהמעונות, התעריפים של משרד הסעד אינם ריאליים,

וזה גורם לכך, שאין המשרד יכול לעמוד בתחרות על מקומות במעונות אלו עם גורמים המשלמים סכומים גדולים יותר.

5. התשלום למעון בעבור זקן המופנה על ידי לשכת הסעד של הרשות המקומית מורכב משלושה סכומים: השתתפות הזקן או משפחתו, השתתפות הלשכה המפנה, השתתפות משרד הסעד לפי הסיווג של הרשות המקומית. הלשכה המקומית אחראית לגביית התשלום מן הזקן ומשלמת כל חודש את מלוא המחיר, לעתים בניכוי השתתפות הזקן כאשר הוא שילם למעון בעצמו.

המשרד קבע בסוף 1972, שמיוני 1973 ייעשו התשלומים למעונות שלא באמצעות הרשויות המקומיות אלא דרך מערכת המיכון שבמשרד הראשי (מת"ס). כן קבע המשרד את תהליך ביצוע התשלום וצורת ההתחשבות עם לשכות הסעד המקומיות.

— מאז יוני 1973 ועד למאי 1975 נקבעו שבע פעמים מועדים להעברת התשלומים למעונות למת"ס, אולם עד למועד הביקורת לא בוצעה העברת התשלומים למיכון, והם מבוצעים על ידי לשכות הסעד המקומיות. בשיטת תשלום זו היו מקרים רבים, שהמעון קיבל באיחור את התשלום המגיע לו מהרשות המקומית.

אדם המגיע לגיל זיקנה מקבל מהמוסד לביטוח לאומי כאמור קיצבת זיקנה, שבנובמבר 1975 הייתה בסך 358 ל"י בחודש לבודד ו-537 ל"י לזוג; אין לזקן מקור הכנסה נוסף, מקבל הוא גם הטבה סוציאלית, שהגיעה בנובמבר 1975 לסך של 245 ל"י לבודד ו-367 ל"י לזוג. השתתפותם העצמית של הזקנים בהחזקתם במעונות נעה בין 20 ל"י ל-80 ל"י לחודש, על פי קביעה של לשכת הסעד המקומית המפנה. על פי סעיף 136(ב) לחוק הביטוח הלאומי קיימת אפשרות להעביר את הגמלה כולה או מקצתה לרשות המקומית המממנת את החזקתו במעון על פי החלטת בית דין לעבודה.

— כיוון שקצבת הזיקנה ניתנת לזקן לקיומו, מן הראוי שהיא תכסה לפחות חלק מהוצאות הקיום שלו במעון. על משרד הסעד לקבוע השתתפות סבירה של הזקנים הנזקקים ותשלום בעד החזקתם. משרד הסעד לא פעל לכך — פרט למקרים בודדים — שרשויות מקומיות הנושאות בתשלום למעון בעד החזקת הזקן יפנו לבית דין לעבודה, כדי להסדיר את העברת הכספים כהשתתפות הזקן.

פיקוח על המעונות

1. חוק הפיקוח דורש מכל מעון ציבורי או פרטי, שיש בו יותר משני חוסים, רשיון משרד הסעד שהסמך לכך את מנהל המחלקה למוסדות ציבוריים במשרדו כממונה על ביצוע חוק הפיקוח. הרשיון ניתן לאחר קבלת חוות דעת מקצועית של השירות. אין הרשיון ניתן אלא משהוכח, שהמעון ממלא אחר התנאים, שנקבעו בתקנות. במעונות לזקנים שהם כ-7,000 זקנים מהם כ-1,800 שסודרו על ידי לשכות הסעד.

סעיף 12 א' לחוק הפיקוח מסמך את שר הסעד להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו. ואלו הן התקנות, שהותקנו עד מועד הביקורת ושנוגעות לזקנים: תקנות בדבר דרכי הפיקוח על מעונות; תקנות בדבר רשיון לניהול מעון; תקנות בדבר אחזקת זקנים עצמאיים במעון רגיל; תקנות בדבר הודעה על פטירה. בשנת 1971 העלה הסמנכ"ל דרישה להתקין תקנות בנוגע לכשירות מנהלים נוכח קשיי ניהול, שנגרמו מחמת אי התאמתם של מנהלים לתפקידם. מבקר המדינה הצביע על כך בעבר, עוד בשנת 1972 בדו"ח שנתי 22 (עמ' 499) ובאחרונה בשנת 1975 בדו"ח שנתי 25 (עמ' 497). בדצמבר 1972 הוקמה ועדה מייעצת להכנת תקנות חוק הפיקוח המתייחסות למעונות לזקנים. הוועדה עיבדה

הצעות לתקנות, ובאוגוסט 1974 פרסמה טיוטה, שבה הוצעו תקנות מפורטות בענייני תכנון פיסי, שירותי בריאות ושירות סוציאלי, שירותי מזון ושירותי מינהל וגם בעניין כשירות מנהלים ותקן כוח אדם והכשרתו.

— עד סוף שנת 1975 לא הותקנו התקנות בנושאים שהוצעו על ידי הוועדה לרבות תקנות בדבר חקן עובדי מעונות והכשרתם, דבר שפגע בטיב הטיפול בזקנים במעונות. גם בהעדרן של תקנות, היה צורך, לדעת הביקורת, לעשות למען השתלמות עובדי המעונות.

— על פי דו"חות המפקחות במעונות, רוב העובדים המועסקים במעונות אינם בעלי הכשרה מתאימה, וימי עיון אחדים, שנערכו בהשתתפות מועטה של עובדים, לא היה בהם כדי להכשירם לטיפול נאות בזקנים במעונות.

2. להלן נתונים על מצב רישוי מעונות לזקנים, שהיו רשומים במועד הביקורת ביחידת הממונה על ביצוע החוק:

מחוז	ס"ה	בעלי רשיון	חסרי רשיון
ירושלים	10	—	10
תל-אביב	48	28	20
חיפה(1)	25	15	10
ס"ה	83	43	40

(1) לרבות מעון לבני המיעוטים.

— הנתונים שבטבלה מראים, שכמעט מחצית מן המעונות פעלו בלא רשיון: מהם שאף פעם לא היה להם רשיון, ומהם, שרשיונם פג לפני ארבע או חמש שנים. הרשימות של הממונה על ביצוע החוק לא היו מעודכנות. נוסף על המעונות הכלולים בטבלה נמצאו ברשימות שבלשכות המחוזיות 15 מעונות נוספים במחוז תל-אביב; 4 במחוז חיפה מהם 2 לבני המיעוטים, ו-2 במחוז ירושלים, כולם בלי רשיון, חלקם חדשים, שנפתחו לאחרונה, וחלקם פועלים זה שנתיים שלוש.

— היו עיכובים רבים במתן הרשיונות: היו מקרים בהם משך הזמן שעבר ממועד הגשת הבקשה לקבלת רשיון ועד להוצאתו נע בין שישה שבועות עד לשנה. העיכובים לא היו סבירים וגרמו, שמעונות, שתוקפם של הרשיונות הישנים שלהם פג זמן רב לפני מתן הרשיונות החדשים, נשארו פרק זמן בלא רשיון. דבר זה לא רק שגרם לניהול מעון שלא כחוק אלא גם פגע ביחס לרשיון מצדם של מנהלי המעון. המשרד הודיע, כי הונהג שינוי במדיניות בתחום זה: הוחלט לתת לחלק מן המעונות רשיונות זמניים על תנאי המעונות ללא רשיון היו משני סוגים: מעונות שרשיונם פג ומסיבות שונות לא חודש אך רמת השירותים במעון הייתה סבירה, ולעומתם מעונות, שלא ענו על דרישות החוק, ולדעת המפקחת ספק אם בעתיד יעמדו בדרישות, ועל כן יש לפנות את החוסים ממעונות אלו, ולפרסם זאת בציבור במגמה להביא לכך שחוסים לא יופנו למעונות אלה ולגרום לסגירתם.

— על פי סעיף 9 בחוק הפיקוח העובר על החוק או על תקנה שהותקנה על פיו דינו מאסר שישה חודשים. המשרד לא נקט במידה מספקת צעדים משפטיים נגד המפעילים

מעונות ללא רשיון. יתר על כן, לפי המצב המשפטי כיום, נקיטת צעדים משפטיים עשויה אמנם להביא להענשת המנהל, אולם לא לסגירתו של מעון המנוהל ללא רשיון ועל רמה בלתי נאותה. בעקבות הביקורת ערך משרד הסעד הצעת תזכיר — הצעת חוק הפיקוח על מעונות (תיקון), תשל"ו—1975, שלפיה יתוקן סעיף 9 לחוק באופן, שבו יוסמך בית משפט לצוות על סגירה של מעון הפועל בניגוד להוראות החוק. כמו כן תוסף הוראה לחוק, לפיה יוסמך שר הסעד לצוות על סגירה מינהלית של מעון.

10 מהמעונות הם בבעלותו ובניהולו של מרכז "משען", תאגיד הקשור בהסתדרות העובדי דים הכללית, המקיים ומנהל מעונות מסוגים שונים המיועדים לחברי ההסתדרות (בדבר הסיוע הכספי של הממשלה להקמת מוסדות "משען" ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 63).

— משרד הסעד לא הוציא רשיונות למעונות של "משען" כיוון שהשירות לא קיבל בקשות לכך.

על פי הסדר שבין משרד הסעד לבין ההסתדרות הכללית הוסמך מנהל "משען" להיות מפקח כמשמעותו בחוק הפיקוח לצורך הפיקוח על מעונות "משען".

— השירות לא הקפיד על קבלת דו"חות ממנהל "משען", ולכן אין ודאות, שהפיקוח מבוסס על הקריטריונים הנהוגים בשירות לגבי כלל המעונות. לדעת הביקורת דרוש, שמשרד הסעד יקפיד על קיום ההסדר עם מרכז "משען".

3. ביקורי המפקחים הוסדרו בנוהל של משרד הסעד. לפי הנוהל על המפקח לבקר במעון, לפחות פעם בחצי שנה, ולערוך דו"ח על הביקורים.

— בדיקה של דו"חות המפקחות שנמצאו בתיקים בלשכות המחוזיות ושנגעו ל-61 מעונות, העלתה כי תדירות ביקוריהן היתה נמוכה מהדרוש.

הביקור האחרון במעון נערך בתקופה של:				מספר המעונות שנבדקו	מחוז
מ-1 שנה	עד 1 שנה	עד 2 שנה	מעל שנה		
2	—	6	8	8	ירושלים
10	5	11	26	26	חיפה
8	4	15	27	27	תל-אביב
20	9	32	61	61	סה"כ

בשירות מועסקת תזונאית המדריכה את עובדי המטבח במעונות ועובדי המטבחים המספקים ארוחות חמות, בודקת את התפריטים ומציעה הצעות לשיפורים. תכנית עבודתה של התזונאית נקבעת על ידי הנהלת השירות המתחשבת גם בדרישת המפקחות.

— מאז העסקתה של התזונאית בשנת 1973 נהנו משירותים אלה רק 21 מעונות מ-61 מעונות שנבדקו.

4. אחד מן ההיבטים הציבוריים של חוק הפיקוח הוא לספק לציבור מידע על מעונות בעלי רשיון תוך ציון, שמעונות, שאינם כלולים ברשימת בעלי הרשיון אין הם תקינים. אי פרסום נתונים כאלה על ידי השירות מנע שירות כזה מהציבור.

— רק בחודש יוני 1975 פורסמה בראשונה רשימה של מעונות בעלי רשיון, ואף זו כללה מעונות במחוז תל-אביב בלבד. בסוף דצמבר 1975 פורסמה רשימה שנייה שכללה

מעונות בעלי רשיונות ורשיונות על תנאי, בכל המחוזות. רשימה זו פורסמה בעקבות הביקורת, ובה צוין בהדגשה, לחשומת לב הציבור המעוניין במעונות לזקנים, כי רק מעונות בעלי רשיונות נמצאים בפיקוח משרד הסעד. רצוי לדרוש מן המעונות גם להציג את הרשיון במעון במקום בולט לעין.

בשנים האחרונות הייתה התקדמות בפיתוח שירותים לזקן בקהילה, והוגדלו המשאבים למטרה זו. נוכח הגידול היחסי של אוכלוסיית הזקנים בכלל האוכלוסייה נודעת משמעות רבה לפיתוח השירותים בקהילה, שמהם נהנה ציבור רחב של זקנים. עם זאת לא ניתנה תשומת לב מספקת ליצירת תעסוקה יצרנית לזקנים תוך תיאום עם הגורמים העוסקים בכך. לא נעשה די הצורך בתחום הפיקוח על רישוי מעונות וניהולם כפי שדרוש כדי להבטיח רמה נאותה של שירות לזקנים למעונות. מטרתו של תוק הפיקוח על המעונות היא להגן על החלק החלש באוכלוסייה והזקוק להגנה, ויש להקפיד יותר על ביצועו.

פיקוח על לשכות הסעד והדרכתן

1. משרד הסעד מופקד על הטיפול באוכלוסייה נזקקת, ובתחומי טיפולו נמצאים הנושאים העיקריים הבאים: הבטחת הכנסה כדי מחיה למשפחות וליחידים, הבטחת שלומם של קטינים, שיקום נזקקים, כדי לסייע להם לתפקד כראוי ולצמצם תלותם בזולת, וטיפול באוכלוסיות בעלות מוגבלות מסויימת (נכים, עיוורים, מפגרים). הטיפול הישיר בנזקקים מתבצע בדרך כלל באמצעות 189 לשכות סעד מקומיות (להלן: לשכות). שעליהן למלא את התפקידים שהוזכרו לעיל. הסיוע לנזקקים, הניתן על ידי הלשכות, בא בעיקרו מתקציב משרד הסעד, והלשכות נתונות להכוונתו המקצועית של המשרד.

על פי נתוני משרד הסעד, המעודכנים לשנת 1973, מספר המשפחות (כולל בודדים), שהיו בטיפול בשנה זו, היה 157,660, שהם 18.7% מכלל המשפחות באוכלוסיית המדינה, מהן 33,695 קיבלו תמיכה כלכלית למחייה, 80,784 קיבלו עזרה חמרית (כגון השתתפות בשכר דירה, ציוד ביתי, צרכים רפואיים, עזרה ביתית) ו-43,181 קיבלו עזרה אחרת. מבין מקבלי התמיכה הכלכלית היו 44% בודדים או זוגות, ואילו 29% הן משפחות בנות שש נפשות ויותר. תקציב משרד הסעד לשנת 1975 הוא 589 מליון ל"י, לעומת 507.5 מליון ל"י הוצאה בפועל בשנת 1974*.

2. המשרד הראשי מתרכז בקביעת מדיניות ובהכוונה כללית של פעולות הסעד באמצעות יחידות המטה המקצועיות, ואילו הלשכות המחוזיות (להלן: מחוזות) מבצעות את המדיניות על ידי הכוונת הפעילות בתחום שיפוטן ומקיימות רשתות לפיקוח והדרכה על הלשכות. המחוזות פועלים גם באמצעות לשכות פיקוח אזוריות: במחוז ירושלים והדרום לשכת פיקוח אחת (באר שבע); במחוז תל אביב והמרכז לשכת פיקוח אחת (רחובות); במחוז חיפה והצפון — שלוש (חדרה, נצרת ועכו). מנהל מחוז ממונה על הפעילות של כל השירותים שבתחום שיפוטו, ומשמש כדרג ביניים בין המשרד הראשי לבין הלשכות המטפלות ישירות בנזקקים. מבנה המחוז מקביל למבנה המשרד הראשי, וכל מפקח מחוזי כפוף מבחינה אדמיניסטרטיבית למנהל המחוז ומבחינה מקצועית

* בעניין השתתפות משרד הסעד בהוצאות הלשכות ראה עמ' 649.

ליחידת המטה המתאימה במשרד הראשי (להלן: שירות), באמצעות מרכז היחידה המוצב במחוז. עובדי המחוזות הם עובדי משרד הסעד, ואילו עובדי הלשכות הם עובדי הרשות המקומית. בלשכות שבערים הגדולות ירושלים, תל אביב וחיפה אין משרד הסעד מקיים פיקוח והדרכה.

הקמת לשכה מטעם רשות מקומית היא חובה, שנקבעה בחוק שירותי הסעד, תשי"ח—1958 (להלן: החוק), ועל פיו חייבת הרשות המקומית לתת טיפול סוציאלי לתושביה באמצעות הלשכה. בהתבסס על החוק הותקנו תקנות בדבר ארגון לשכות סעד (תפקידי המנהל וועדת סעד), תשכ"ד—1963; תקנה 4(ב) קובעת, כי "בביצוע תפקידיו המנהל יהיה כפוף לפיקוחם המקצועי של מפקחים שמונו על ידי השר". מינוי העובדים האחרים בלשכה, פרט למנהל, מוסדר בתקנון ענייני סעד — תע"ס (ראה להלן). משרד הסעד משתתף בהוצאות הפעולות, לרבות שכרם של עובדי הלשכות, על פי סיווג, שקבע המשרד לכל רשות מקומית, בשיעור הנע בין 75% ל-95%.*

3. בחדשים אוגוסט — דצמבר 1975 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על דרך פיקוח משרד הסעד על הלשכות והדרכתן. הביקורת נערכה ביחידות הבאות שבמשרד הראשי: השירות לסיוע ורווחה והשירות לשיקום סוציאלי שבאגף לרווחה ושיקום; השירות לילד ונוער שבאגף לילד ונוער; היחידה לארגון ומינהל בלשכות שבאגף לענייני לשכה וקהילה. עוד נבדקו שלושת המחוזות ירושלים והדרום, תל אביב והמרכז, וחיפה הצפון. הביקורת הושלמה בלשכות הבאות: ירושלים (שתיים מבין חמש לשכות), נתיבות, קריית מלאכי, הרצליה, פתח תקוה, עכו, קריית שמונה וחצור הגלילית. על ביקורת קודמת בנושא פיקוח משרד הסעד על הלשכות ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 499—495.

סיוע ורווחה

1. השירות לסיוע ורווחה פועל במסגרת האגף לרווחה ושיקום, ומטרתו להביא לשיפור מצבן הכלכלי, החברתי והאישי של קבוצות באוכלוסייה, המתקשות להגיע לנורמות המקובלות בחברה בתחומים אלה. השירות חותר להשיג את המטרה על ידי סיוע בכסף או בשווה כסף להבטחת הקיום, וכן על ידי מתן טיפול סוציאלי.
2. השירות לסיוע ורווחה מונה 11 עובדים במשרד הראשי ובכללם 3 מפקחים ארציים; בשלושת המחוזות מועסקים 21 מפקחים ו-3 מרכזים מחוזיים.
- בביקורת, שנערכה ב-1971, הועלה, שלא נקבעו דפוסים להסדרת עבודת הפיקוח בלשכות המקומיות (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 498). מאז נעשו אמנם מספר נסיונות לכך, אולם במשך ארבע שנים, עד מועד הביקורת הנוכחית, לא גובשו תפקידי המפקחים סופית. הנהלת השירות לסיוע ורווחה מנחה את המפקחים במחוזות באמצעות חוזרים בכתב, התכתבויות, ובמסגרת ישיבות צוות חודשיות, שבהן נידונות בעיות ספציפיות של עבודת השירות. עוד מקיימת הנהלת השירות פגישות חודשיות עם המרכזים המחוזיים.
- דיוני הפגישות המחוזיות, למעט מחוז תל אביב, לא סוכמו בכתב. מפגישות עם המרכזים נמצאו למן יוני 1974, ארבע תרשומות בלבד, דבר שהיה בו כדי להקשות על הבטחת ביצוע נכון של ההחלטות והמעקב אחריהן.
3. כדי לבצע פיקוח יעיל, על המפקחים לערוך בדיקה מדגמית של תיקים בלשכות.

* ראה להלן עמ' 649.

— ברוב הלשכות לא ערכו המפקחים בדיקות מדגם מיוזמתם. מבדיקה בלשכות ובתיקיהן הוברר, כי הן לא תמיד מילאו אחר הוראות משרד הסעד: בתיקים רבים לא נמצאו חלק מהטפסים ומהאישורים הנדרשים, ועל כן לא ניתן היה לאמת את הצהרותיו של הפונה, ולא ניתן היה לוודא אם התמיכה, שמקבל הנוקף אכן מגיעה לו; בלשכות אחדות נמצא, כי לא בכל מקרה מילאו טופס החלטה, שבו מצוינת האפשרות שיש לפונה לפנות לוועדת ערר: בהעדר טופס כזה נפגעה זכות זו; בכמה מקרים לא נערכו בדיקות חוזרות על ידי הלשכות לצורך המשך התמיכה, או תשלום שכר דירה ל"חברת עמידר", כנדרש בתע"ס (ראה גם דו"ח על הביקורת בחברת "עמידר" מנובמבר 1975), כדי לבדוק אם חל שיפור במצבו הכלכלי והסוציאלי של הנוקף.

4. כל אחד מהמפקחים במחוזות מופקד על הפיקוח במספר לשכות. לפי הוראה מ-1970 נדרשו המפקחים לערוך דו"ח בסיסי עם התחלת הפיקוח בלשכה, דו"ח שנתי על הלשכה, ודו"ח מסכם, כאשר הפיקוח על הלשכה יוצא מתחום אחריותו של המפקח.

— במקרים בודדים בלבד ערכו המפקחים דו"חות בסיסיים, שנתיים ומסכמים. בהיעדר דיווחים חסר לממונים על המפקחים אמצעי חשוב להסקת מסקנות בדבר יעילותן של פעולות הלשכות.

5. החוק קובע, שעל שר הסעד להקים ועדות ערר, שמתפקידן לדון בעררים של נוקפי סעד על החלטות הלשכות. בשנת 1975 הובאו לפני ועדות הערר 172 עררים על ידי 1104 פונים. מספר זה הוא זעום לעומת מספר הפונים ללשכות — דבר הנובע, בין השאר, מן העובדה, שבחלק מן המקרים לא הובאה האפשרות של הגשת ערר לידיעת הפונים.

בשנת 1975 הוגשו 524 עררים שנושאים תמיכה כלכלית. לגבי 137 מהם (26%) מצאה ועדת הערר כי הערר היה מוצדק. בתע"ס נקבע כי לשכה, הסבורה שהחלטת ועדת ערר אינה תואמת את תהירות, תפנה ליועץ המשפטי של משרד הסעד, שמסמכותו להודיע ללשכה, אם עליה לבצע את החלטת הועדה במלואה, לבצעה באופן חלקי או זמני, או אם אינה חייבת לבצעה כלל. במשך שנתיים ערערו הלשכות רק על 16 החלטות של ועדות הערר, שחייבו את הלשכות הסעד לשנות את החלטתן.

— החלטות ועדות הערר לא הובאו לידיעת מפקחי המחוז המתאימים וממילא הם לא ערכו מעקב אחר ביצוען. יתר על כן, מן הנתונים דלעיל עולה, כי במקרים רבים לא היו החלטות הלשכות מוצדקות או לא תאמו את ההנחיות — מידע, אשר חשוב שיהיה בידי המפקחים לצרכי פעולתם בהדרכת הלשכות.

שיקום סוציאלי

אחת ממטרותיה של העבודה הסוציאלית היא שיקום הנוקף ככל האפשר ושילובו במשק ובחברה. עבודת השיקום מתמודדת עם בעיות הנובעות ממגבלות פיסיות, נפשיות, שכליות או חברתיות של הנוקף. שיקומו של הנוקף נחשב מוצלח אם המשקום מתמיד בעיסוק, ששוקם בו, ואם הוא יוצא בהדרגה ממעגל מקבלי התמיכות. מתפקידי השירות לשיקום סוציאלי, באגף לרווחה ולשיקום, לפעול לאיתור מועמדים מתאימים לשיקום מתוך כלל הנוקפים, לאבחונם, להכוונתם ולשיקומם, בתעשייה, כעצמאיים, על ידי אספקת תעסוקת בית או העסקתם במפעל מוגן למוגבלים.

השירות לשיקום סוציאלי מונה שישה עובדים במשרד הראשי; במחוזות מועסקים שני מפקחים-מרכזים, חמישה מפקחים ושלושה פקידי שיקום.

1. ביוני 1974 פורסמו תקנות שירותי הסעד (מינוי פקידי שיקום), הקובעות כי בכל לשכה ימונה אחד מהעובדים כפקיד שיקום ויטפל בשיקומם של נזקקים שהם תושבי הרשות המקומית. על פקיד השיקום להיות עובד סוציאלי כשיר. בתע"ס נקבע, שחובת המינוי של פקיד שיקום חלה בלשכות, שבהן יש שלושה עובדים ויותר. על פקיד השיקום לאתר את המועמדים לשיקום מקרב אוכלוסיית הנזקקים, לנסות למצוא דרכי שיקום, ולאחר התוויית תכנית שיקום, לבוא במגע עם המפקח המתווי, כדי להוציא את התכנית לפועל. עד מועד סיום הביקורת פורסם בילקוט הפרסומים מינויים של 82 פקידי שיקום.

לנוכח ריבוי המקרים של מתן תמיכה לאנשים על ידי הלשכות, לאחר שניתן להם אישור לשכת עבודה, כי לא נמצאה להם עבודה, הגיע באוקטובר 1975 השירות לשיקום להסדר עם שירות התעסוקה, שלפיו לא יינתן אישור כזה לאנשים על ידי לשכת העבודה אלא לאחר שפקיד השיקום בלשכת הסעד יקבע שגם בידי הלשכה אין אפשרות להשים את הפונה בעבודה.

— בביקורת שנערכה במחוזות התברר, כי מבין 92 העובדים הסוציאליים, שמונו בלשכות כפקידי שיקום, ממלאים תפקיד זה הלכה למעשה רק 27. העדר פקידי שיקום גורם לכך, שהעבודה הראשונית בתחום זה, דהיינו הכנת תכניות ושיקום במסגרת רשות מקומית מתבצעת במקרים רבים על ידי מפקח המחוז, אולם איתור הנזקקים המועמדים לשיקום, על ידי אנשי הסגל המחוזי אינו יכול להיות יעיל, כיוון שבדרך כלל אין הם מעורים די הצורך בענייניהם ובדרישותיהם של הנזקקים בשטח שיפוטה של הרשות המקומית. המספר הקטן של פקידי שיקום הפועלים בלשכות, כאמור, גרם לכך, שגם ההסדר עם שירות התעסוקה אינו מתבצע בעיקרו.

כדי לתכנן את פעילות השיקום בלשכות, על השירות לדאוג לקבלת מידע שוטף על פוטנציאל המועמדים המתאימים לשיקום ומקומות תעסוקה פנויים.

— השירות לא קבע דרכים לאיסוף המידע האמור ונהלים לדיווח של המפקחים על פעילויותיהם בלשכות ועל פעולות השיקום בהן. על כך עמד מבקר המדינה בדו"ח שנתי 19, עמ' 379 ובדו"ח 21 עמ' 433. המשרד הודיע, כי קיבל על פי הזמנתו מהמרכז לתשלומי סעד רשימת נתמכים שאינם ניתנים להשמה או מוגבלים פיסיית או נפשית. מספרם כ-65% מכלל הנתמכים. על פי הרשימות מתכוון השירות לשיקום להגיע יחד עם הלשכות למידע על פוטנציאל המועמדים לשיקום.

2. כדי להגביר את התודעה לפעולות שיקום בלשכות, מן הצורך לייעץ ולהדריך בכיוון זה את העובדים הסוציאליים בהן, ולקיים להם השתלמויות שיטתיות. אחד מכלי ההדרכה המקובלים הוא מתן מידע בצורה של תדריכים והנחיות כתובות.

— הייעוץ וההדרכה הניתנים בלשכות הם מועטים ביותר משום מיעוט ביקורי המפקח חים המחוזיים. בתקופה האחרונה גם לא ערך המשרד השתלמויות שיטתיות לעובדים סוציאליים בלשכות בתחום השיקום. הצורך בהדרכה ובהשתלמות גדול במיוחד בגלל העדר פקידי שיקום בלשכות, כך שכל הטיפול בנזקקים הוטל על העובדים הסוציאליים בלשכות.

ילד ונוער

השירות לילד ולנוער שבאגף לילד ולנוער אחראי לתכנון, הכוונה ופיקוח של הטיפול הסוציאלי בילדים ובנוער של משפחות נזקקות, המשוללים בית מסודר או הסובלים מהזנחה. השירות עוסק בפיתוח שיטות ואמצעים לטיפול בילדים ונערים אלה, ופועל

בשלושה תחומים: טיפול בילדים ונוער בקהילה הזקוקים לתיווך ולתמיכה מבחינה אישית במסגרת משפחותיהם; טיפול בילדים במסגרת חוק הנוער (טיפול והשגחה). תש"ד—1960 (להלן: חוק הנוער) וכן השמה במעונות ובמשפחות אומנה של ילדים, אשר לגביהם הוחלט כי אינם יכולים להישאר במסגרת המשפחה והקהילה, והם זקוקים לסידור מחוץ לביתם (ראה גם הפרק "רשות חסות הנוער").

בשירות לילד ונוער תשעה עובדים במשרד הראשי, מהם שלושה מפקחים ארציים, שני מרכזי מפקחים ו-35 מפקחים מועסקים במחוזות.

1. הנהלת השירות מופקדת על הנחיית המפקחים המחוזיים לילד ונוער. מנהל השירות נפגש עם המרכזים מירושלים ומתל אביב ובהעדר מרכז בחיפה, הוא נפגש עם מפקחים משם כשלוש פעמים בחודש לצורך מתן הנחיות, ואחת לכמה חודשים, עם סגל המפקחים כולו. נמצא כי אין נערכות תרשומות מפגישות הצוות עם מנהל השירות.

2. כל מפקח מופקד על מספר לשכות סעד מקומיות וכן אחראי לפיקוח על מספר מעונות ילדים.

— המפקחים לא נדרשו להמציא ולא המציאו דו"חות ענייניים על פעולות הפיקוח שלהם ועל המתרחש בלשכות בטיפול בילד ונוער, כך שאין בידי הנהלת השירות אמצעי לוודא אם הטיפול המבוצע בלשכות תואם את הנחיות המשרד.

3. סידור ילדים מחוץ לבתיהם במשפחות אומנות ביוזמת הלשכה טעון אישור המפקח. פרט מאשר בשלוש הערים הגדולות, שלהן ניתנו מכסות לסידור ילדים באופן עצמאי. היום מסודרים כ-3,000 ילדים ב-1,880 משפחות אומנות, ומדי חודש בחודשו על המשפחה האומנת למלא דו"ח נוכחות ולהעבירו ללשכה שהפנתה את הילד.

— התברר, כי פיקוח המפקחים המחוזיים לילד ונוער על משפחות אומנות ועל מעונות אינו מקיף את כולם וכן אינו מבוצע בתדירות מספקת. במקרים רבים איתרו הלשכות בעצמן משפחות אומנות, והילדים הושמו בהן ללא אישור מפקחי השירות לילד ולנוער, ובדיעבד ביקשו הלשכות את השתתפותו הכספית של המשרד. המשרד אישר את השתתפותו עבור הילדים, כאילו סודרו על ידיו, אך אין הוא מפקח על המשפחות ואינו עוקב אחר מצב הילדים.

חלק מהילדים המסודרים מחוץ לבית נמצאים במעונות או במשפחות אומנות, שהם מחוץ לתחום השיפוט של הרשות המקומית, שלשכטה טיפלה בהם, ולעיתים אף במעונות הנמצאים בפיקוח של מחוזות אחרים. במעונות אלה אין עובדות סוציאליות או עובדות נוער מבקרות אף שמסודרים בהם הילדים מלשכתן. כיוון שכך, נפסק, עם סידור הילד במעון, הקשר עמו מצד אלה שטיפלו בו עד סידורו. התברר לביקורת, כי גם המפקחים המחוזיים, המופקדים על הפיקוח במעונות, אינם עוקבים אחר מצבו וקליטתו של הילד ואין איפוא מידע מספיק על שלומו. יתר על כן, דיווחי המפקחים על ביקוריהם במעונות אינם סדירים.

4. מטרת חוק הנוער היא להגן על קטינים מפני סביבתם, כאשר היא עלולה להזיק להם. על פי חוק הנוער, מתמנה עובד סוציאלי כשיר של הלשכה, או עובד משרד הסעד, כפקיד סעד, שמתפקידו לטפל בילדים נזקקים תוך שימוש בסמכויות המוקנות לו. בחודש דצמבר 1975 מנתה מצבת פקידי הסעד 116 איש, מהם 81 עובדי 44 לשכות מקומיות (מתוך 189 הקיימות), 6 פקידי סעד מחוזיים ואיזוריים ו-29 מפקחים של יחידות אחרות במשרד. כאשר מתעורר הצורך בפניות להפעלת חוק הנוער באותן לשכות שבהן אין פקיד סעד

עובד הלשכה, ממלאים את התפקיד פקידי הסעד המחוזיים והאיזוריים או המפקחים מיוחדות אחרות במשרד. הואיל ומפקחים אלה, שמונו כפקידי סעד, הם בעלי תפקידים מקצועיים ביחידות אחרות של המשרד, אין ביכולתם להקדיש את הזמן הדרוש לטיפול בילדים הכרוך על פי החוק האמור, בדרך כלל, גם בהגשת תביעה משפטית והופעה בבית המשפט. משום כך היתה מגמת המשרד למנות בעיקר פקידי סעד ליד הלשכות, וזאת כדי לטפל בילדים הנזקקים במהירות ומתוך היכרות טובה עם סביבת הילד.

— העדר פקידי סעד בכ־75% של הלשכות בארץ אינו מאפשר את ביצוע חוק הנוער, בהתאם לצרכים המתעוררים על ידי הלשכות. על כך הצביע מבקר המדינה עוד בדו"ח שנתי 20, עמ' 158.

היחידה לארגון ומינהל בלשכות

הביקורת נערכה בתחומים, שבהם עוסקת היחידה לארגון ומינהל בלשכות (להלן: היחידה) הפועלת במסגרת האגף לענייני לשכה וקהילה, דהיינו: הכשרת עובדי זכאות והפעלתם בלשכות, וכן אחריות לניסוח והפצה של התע"ס.

עובדי זכאות.

כחלק ממגמת משרד הסעד לאפשר לעובדים הסוציאליים להתפנות לטיפול מקצועי בנוקקים, ועם זאת להבטיח פעולה מדויקת ומוזרזת למתן עזרה חומרית לזכאים לה, מופעלים עובדי זכאות בלשכות. תפקידיו של עובד זכאות כוללים חישוב הזכאות לסוגי העזרה המגיעים לפונה, הסברת כללי זכאות ונהלי הפנייה לקבלת עזרה לכל דורש והדרכתו בהשגת מסמכים ובמימוש זכויותיו, ואחריות לביצוע החלטות זכאות ולבדיקה חוזרת. הפונה עובר בדרך כלל לטיפולו של עובד הזכאות, לאחר שנקבעה נזקקותו על ידי עובד סוציאלי.

1. עובדי זכאות פועלים בלשכות החל בשנת 1974, וכיום מאוישות משרות של עובדי זכאות בכ־75% שלשכות סעד מקומיות, וב־4% שלשכות סעד במועצות אזוריות. משרד הסעד רואה כעובד זכאות רק עובד, שסיים קורס שנערך על ידי המשרד; כיום מועסקים בלשכות 109 עובדי זכאות בוגרי הקורס. היחידה מעסיקה בכל מחוז רכז ועובד זכאות מחוזיים המשמשים כמפקחים מטעם המשרד בתחום זה.

הדרכתם השוטפת של עובדי זכאות בלשכות מתבצעת על ידי רכז היחידה במחוז בעת ביקוריו בלשכות: בביקורו בלשכה בודק הרכז מפעם לפעם מדגם של תישובי זכאות, מפנה את תשומת ליבו של עובד הזכאות להריגות בחישוב הזכאות ומדריך אותו במקרים מיוחדים. בלשכות, שבהן אין עובד זכאות, מחשבים את הזכאות עובדים, שלא ניתנו להם השתלמות והדרכה בעריכת החישובים.

— מהדו"חות של רכזי היחידה במחוזות עולה, כי בשש לשכות, שבהן מאוישות משרות של עובדי זכאות, טרם הוחל בהנחייתם על ידי הרכזים. בלשכות, שבהן אין עובד זכאות, אין העובדים המחשבים את הזכאות מתדרכים על ידי רכז היחידה ואין נערכת בדיקה מדגמית של תיקי נזקקים, כדי לאתר חריגות בחישוב הזכאות.

המשרד הודיע, כי אי אפשר לבקר כל הלשכות כדי להנחותן בנושא זה, כיוון שאין די כוח אדם לכך. במצב זה נפגעות במיוחד הלשכות שבמועצות האזוריות. היות שרק בארבע מתוך 48 מועצות אזוריות יש עובדי זכאות, וגם משום שהמשרד לא קבע כללי זכאות מוגדרים לגבי הכנסות ממשק חקלאי.

2. בספטמבר 1975 פורסם תע"ס שקבע, כי יש להקים בשלושת המחוזות צוותים מחוזיים המורכבים ממנהל המחוז או סגנו, מרכז השירות לסיוע ורווחה במחוז, רכז היחידה במחוז ונציג היועץ המשפטי של משרד הסעד, ואליהם יש להפנות את פניות הלשכות לביצוע חקירות מיוחדות, אם יש קושי לאמת הצהרות של פונים, לאחר מיון המסמכים ודיון מעמיק עם מנהל הלשכה, שממנה באה הפנייה, מוסמך הצוות להורות על המשך התמיכה, על צמצום או הפסקתה, אם נוכח לדעת, שהנסיבות מצדיקות זאת. כל אימת שמתעורר חשש רציני למעשה תרמית או מתגלה הצורך להמשיך בבדיקת המקרה, ראוי הצוות להורות על הזמנת בדיקה אצל חברת חקירות, הנכללת ברשימת חברות חקירות, שהופצה על ידי היחידה. ממצאי החקירה מועברים אל הצוות המחוזי והעתק אל מנהל הלשכה, ואם נמצא כי הפונה מסר פרטים לא נכונים, על הלשכה להפסיק או לצמצם את התמיכה. לאחר קבלת ההחלטה על צמצום התמיכה על הלשכה להודיע לנתמך על החלטתה ולציין, כי תוך 14 יום יכול הוא לערער על ההחלטה לפני ועדת ערר.

— בבדיקה של מספר מקרים שהובאו בפני הצוות במחוז חיפה, הועלה, כי חלו פיגורים של כמה חודשים בדיון בפניות לעריכת בדיקה ובשל כך עלולים היו להימשך התשלומים למי שאינם זכאים.

— התע"ס קובע, כי ההסדר בדבר בדיקות מיוחדות לזכאות יחול רק על לשכות, שבהן מועסקים עובדי זכאות. מאחר שהידע המקצועי בענייני זכאות בלשכות, שבהן אין עובד זכאות, הוא בדרך כלל מועט, הצורך בהשגת מידע מהימן רב יותר דווקא בלשכות אלה אין הצדקה למגבלה שחלה עליהן.

3. על כל פונה ללשכה למלא טופס פנייה, שבו הוא מפרט את מצבו הסוציאלי ולאשר בתחתיתו, כי כל הפרטים שמסר הם נכונים. עליו לתת גם על טופס הצהרה בדבר חובתו להודיע על כל שינוי שיחול במצבו. אם הוברר ללשכה, כי היא נתנה תמיכה למי שאין תמיכה זו מגיעה לו, עליה לתבוע מן הנזקק החזרת הכספים שקיבל וכן להגיש תלונה למשטרה בגין הצהרה כוזבת.

— הלשכות לא הגישו תביעות משפטיות נגד נזקקים, שקיבלו כספים שלא הגיעו להם, גם במקרים חמורים; הגשת תביעות, לפחות באורח מסורג, עשויה להרתיע מהמצאת פרטים כוזבים.

עדכון תע"ס (תקנון ענייני סעד)

ההנחיות המקצועיות והמינהליות של משרד הסעד על כל שירותיו מועברות ללשכות באמצעות תע"ס, הערוך על ידי מנהלי השירותים. התע"ס מהווה מערכת הנחיות הן ללשכות והן למפקחים המחוזיים, שעליהם מוטל להנחות את הלשכות. הפרסום וההפצה של התע"ס הן באחריותה של היחידה לארגון ולמינהל בלשכות.

— חלק מהוראות התע"ס מיושנות מאוד וחלקן לא עדכניות. לדוגמה: בשירות לשיקום סוציאלי קיים תע"ס משנת 1965, המתבסס על תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), תשכ"ב—1962, אף כי הן בוטלו באוגוסט 1970 והוחלפו ב"תקנות בדבר מבחני נזקקות". בפברואר 1975 פירט מנהל היחידה, במכתב אל מנהל השירות לילד ונוער, הוראות תע"ס, שלא עודכנו או שלא היו אקטואליות, וביקש ממנהל השירות לבחון אותן מחדש, לעדכן או לבטל אותן, בהתאם לצורך. עד מועד הביקורת לא עודכנו ולא בוטלו הוראות אלה.

השירות לסיוע ורווחה נתבקש על ידי יחידות אחרות במשרד לערוך תע"ס בתחומים מסוימים, כדי להבהיר ללשכות דרכי ביצוע מוגדרים ואחידים בתחומים אלה. לדוגמה: כללי זכאות למתן משכנתאות לנוקמים; ביטוח של עוזרות בית המועסקות בבתי נחמד כים; מידע על סיוע לעולים, הניתן בשלוש השנים הראשונות לעלייתם על ידי האגף לשירותים סוציאליים בסוכנות היהודית וסדרי העברת הטיפול בנוקם ללשכה.

— עד מועד הביקורת לא פורסמו הוראות התע"ס האמורות. כאשר מדובר בפעילות המבוצעת במספר גדול מאוד של יחידות, שבהן יש לעיתים גם תחלופת עובדים לא מעטה, נודעת חשיבות למערכת שלמה של ההוראות המעודכנות באורח שיטתי, כדי שעובדי הלשכות יוכלו בכל עת למצוא בה את המידע וההדרכה הדרושים לפעולתם.

תכנון ודיווח

1. כדי לקיים פיקוח יעיל, יש צורך במערכת נהלים והוראות בדבר תדירות ביקורי המפקחים בלשכות ודרכי פעולותיהם, דוגמת הנוהל בתחום הפיקוח על המעונות, הקובע שעל מפקח לבקר במעון אחת לחצי שנה ולהגיש דו"ח על הביקור. בהתבסס על נהלים והוראות שייקבעו, מן הראוי שתוכן תכנית שנתית, ובמסגרתה תכניות חודשיות, על ביקורי המפקחים, שיש בהם כדי להקיף את כל הלשכות הסעד בתדירות נאותה.

כל מחוז מכין בסוף כל חודש, לקראת החודש הבא, תכנית עבודה כוללת המופצת בין הלשכות, כדי לאפשר להם לדעת את המועדים של ביקורי המפקחים אצלן. בעזרת תכנית זו יכול המחוז לדעת היכן נמצא המפקח בכל יום. התכנית מבוססת על תכניות עבודה, שחייב להגיש כל אחד מהמפקחים המחוזיים, ובה מפורטים מועדי ביקוריו בלשכות, ימי העבודה במשרד, ימי ביקורים במעונות. תכנית העבודה הכוללת של המחוז צריכה לשמש גם כלי לוויסות הביקורים של המפקחים מטעם השירותים השונים בלשכות, כדי למנוע הכבדה יתרה עליהן.

— הנהלות השירותים לא קבעו בנוהל את תדירות הביקורים בלשכות ומפקחי שירותים בכל מחוז מתכננים את הביקורים לפי שיקוליהם. הביקורת העלתה כי בחלק מהלשכות נערכו ביקורים מועטים, שאין בהם כדי לענות על צורכי הפיקוח. לדוגמה: מפקחי השירות לסיוע ורווחה ערכו בכמה לשכות, בעיקר במועצות אזוריות, ביקורים פחות מפעם אחת בחודש; באשדוד ובאילת לא ערכו לאחרונה מפקחי השירות לילד ולנוער ביקורים כלל, ובלשכות אחרות נערכו ביקורים מועטים בלבד. מבדיקת תכניות העבודה במחוזות תל-אביב וחיפה הועלה, כי במקרים רבים ערכו שניים או שלושה מפקחים משירותים שונים ביקורים בלשכה מסוימת באותו יום. מהשוואה בין תכנון הביקורים לביצועם (על פי טופס אש"ל) התברר, כי חלק מהביקורים נעשו במועד אחר מזה שחוייבו וחלק לא בוצעו כלל.

2. כדי לוודא, שפעילות הלשכות תואמת את מדיניות המשרד ושהנוקם מקבל את המגיע לו, על המפקח לדווח באמצעות מרכז השירות במחוז למנהל המחוז ולשירות המתאים במשרד הראשי על ביקוריו, פעולותיו וממצאיו בלשכות. באמצעות דו"חותיו צריך המשרד לקבל מידע ענייני על הנעשה בלשכות.

— חלק מהמפקחים לא דיווחו על פעילותם בלשכות בצורה סדירה ובמועדה. בספטמבר 1975 הונהג טופס דיווח חודשי ושבו על כל מפקחי המחוז לפרט את מקום הימצאם בכל יום. בטופס אין מקום לפירוט הפעילות, ועל כן הונהג בצידו טופס דיווח, שבו על המפקח לפרט את תוכן הפגישה ותוצאותיה. דיווח ענייני תקופתי על פעולות הלשכות

הונהג רק למפקחי השירות לסיוע ורווחה. המידע על הנעשה בתחומי פיקוח אחרים במחוזות מגיע למשרד הראשי, חלקו באמצעות ישיבות צוות הפיקוח וחלקו באמצעות המרכז לתשלומי סעד, כמידע סטטיסטי.



שירותי הסעד לנזקקים ניתנים על ידי לשכות הסעד המקומיות הפועלות מכוח חוק, ששר הסעד ממונה על ביצועו. המשרד נושא באחריות לקיום תקין של הוראות החוק ולהפעלה נכונה של הלשכות בביצועו. המשרד אף נושא ברוב ההוצאות של הלשכות. מכאן הצורך במערכת פיקוח, והדרכה שבין תפקידיה להבטית, שמצד אחד לא יקופחו הנזקקים על-ידי מתן עזרה פחותה מהמגיע או שאינה הולמת את צרכיהם, ומצד אחר למנוע מתן הטבות לאלה שאינם זכאים להן. משרד הסעד, המעסיק במחוזותיו עשרות מפקחים, לא הצליח לגבש נהלי מעקב ודיווח לפעולה שיטתית, רצופה ומתואמת של מערכת הפיקוח.

הפיקוח מפוצל לפי השירותים והפרדה זו בין התפקידים אינה תורמת להשגת המטרה ואף עלולה לגרוע ממנה. לדעת הביקורת, יש מקום לשקול אם אין שכרה של ההתמחות בנושאי משנה, שהפיצול הזה הוא ביטוי לה, יוצא בהפסדה. ואומנם, לאחרונה החל משרד הסעד לפעול, באורח נסיוני בשיטה של פיקוח כוללני, שלפיה יטפל מפקח המחוז בכל התחומים שבלשכה, כשלהשגת צוות של יועצים מקצועיים במחוז, שהתמחו בתחומים שונים. שיטה זו עשויה ליעיל את הפיקוח ורצוי, שהמשרד יפעל להנהגת השינויים הארגוניים המתבקשים ממנה, וילווה אותם בסידורים המינהליים הדרושים להפקת מלוא התועלת מהפיקוח, ואף למעקב אחר יעילות השיטה.

תקציב, כספים ומשק

בחודשים יולי-דצמבר 1975 סקר משרד מבקר המדינה את מבנה התקציב וההוצאה של משרד הסעד בשנת הכספים 1974 על סעיפיהם העיקריים. נבדקו התכנון והביצוע של המענקים לתלמידים בבתי-הספר; במחלקת הכספים של המשרד הראשי ובגזברויות של הלשכות המחוזיות בירושלים, בתל-אביב ובחיפה נערכה ביקורת בתחום השתתפות המשרד בשירותי סעד מקומיים וההתחשבנות בין המשרד ובין הרשויות המקומיות; במחוז תל-אביב והמרכז ובארבעה מעונות של המחוז נערכה ביקורת בתחום רכישות ומסירת עבודות.

תקציב המשרד

התקציב המאושר על שינויו של משרד הסעד לשנת הכספים 1974 היה 516 מיליון ל"י וההוצאה הסתכמה ב-507 מיליון ל"י. התקציב המקורי היה 370 מיליון ל"י; במאוס 1975 אישרה הכנסת למשרד תוספת תקציב בסך 110 מיליון ל"י, מזה 44 מיליון ל"י לתמיכות כלכליות לנזקקים ו-66 מיליון ל"י למענקי זיקנה. עד סוף שנת התקציב אישר אגף התקציבים של האוצר למשרד, מתוך הרזרבה הכללית של תקציב המדינה,

סכום נוסף של 36 מיליון ל"י, שנועד בעיקרו לכיסוי הפרשים שהגיעו לרשויות המקור מיות בגין הגדלת השתתפות המשרד בהוצאות הסעד שלהן ולכיסוי התייקרויות בעזרה חמרית ובהחזקה במעונות. התקציב המאושר לשנת 1975 הסתכם ב-589 מליון ל"י.

בתקציב המשרד לשנת 1974 נכלל סך 70 מליון ל"י שהועד לקיצבת זיקנה מיוחדת ותוספת הטבה סוציאלית. לפי הסדר בין משרד האוצר, משרד הסעד והמוסד לביטוח לאומי, (ראה בדו"ח זה שירותי סעד לזקנים עמ' 631 ו"ענף זיקנה ושאיירים" במוסד לביטוח לאומי) בוצע התשלום על חשבון הוצאה זו בסך של כ-81 מיליון ל"י על ידי המוסד לביטוח לאומי אולם הוא נכלל כהוצאה בתקציב של משרד הסעד. הסדר זה היה קיים עד שנת 1975, כאשר כספי התקציב הועברו במישרין למוסד לביטוח לאומי. מכאן שסכום התקציב שעמד לרשות המשרד לצורך פעולותיו היה 446 מליון ל"י וההוצאה שבוצעה לפי הייתה 426 מליון ל"י.

תקציב המשרד ערוך על פי השירותים השונים הכלולים באגפי המשרד. להלן התקציב המאושר הרגיל וההוצאה בשנת 1974 לעומת התקציב הרגיל המאושר של המשרד לשנת 1975 על סעיפיהם העיקריים (באלפי ל"י).

1974		1975		
התקציב	ההוצאה	התקציב	ההוצאה	
39,212	38,250	46,904		הנהלה ומחוזות
				האגף לרווחה ושיקום:
89,567	(1)100,317	26,692		השירות לזקן
203,893	(2)184,974	283,390		השירות לסיוע ורווחה
10,549	10,289	17,000		השירות לשיקום סוציאלי
4,294	3,918	6,431		השירות לעוור
308,303	299,498	333,513	ס"ה	
21,103	15,727	16,829		האגף ללשכה וקהילה
				האגף לילד ונוער:
74,836	(3)79,378	88,519		השירות לילד ונוער
7,364	6,792	10,104		השירות לשיקום נוער
45,264	(4)47,070	63,251		השירות למפגר ומעונות
127,464	133,240	161,874	ס"ה	
19,574	20,795	29,880		האגף לטיפול בעברייני
515,656	507,510	589,000	ס"ה כללי	

(1) עודף ההוצאה על ההרשאה בסך 10.7 מליון ל"י נובע מפרט מישנה "מענקי זיקנה" (ראה לעיל).

(2) הוסבר לביקורת כי גובה ההקצבה בסך 44 מליון ל"י כתוספת לתמיכות כלכליות לנוקשים ניתנה למשרד ללא תיאום אחר ומסיבה זאת נוצר עודף תקציב בפרט זה.

(3) עודף ההוצאה על ההרשאה בסך 4.5 מליון ל"י נובע, כפי שהוסבר, מהתייקרויות שחלו במשך השנה בתעריפי החזקת ילדים במעונות.

(4) עודף ההוצאה על ההרשאה בסך של כ-2 מליון ל"י במעונות למפגרים נובע מהוצאות יתר על שכר עבודה של עובדי המעונות (בעיקר תשלומים לעובדים ארעיים ובעבור תורניות).

נוסף לתקציב הרגיל אושר למשרד הסעד תקציב פיתוח המיועד להקמה ולהרחבה של מוסדות, מעונות, מפת"נים, שירותי שיקום למוגבלים. בתי אבות ושיפוצים בלשכות

הסעד בסך 63 מיליון ל"י, שהוגדל עד סוף שנת התקציב ל-74 מיליון ל"י; ההוצאה למעשה הסתכמה ב-66.4 מיליון ל"י. תקציב הפיתוח שאושר למשרד לשנת 1975 הסתכם ב-80.5 מיליון ל"י.

למשרד הסעד שלוש לשכות מחוזיות (להלן: מחוזות) ירושלים והדרום, תל אביב והמרכז, וחיפה והצפון. בשנת 1974 הועסקו במשרד 1,973 עובדים במשרות תקן ובשנת 1975 עלה מספרם ל-2,075. במחלקת הכספים של המשרד מועסקים 24 עובדים, מהם 18 במשרות תקן ו-6 עובדים ארעיים. משרותיהם של חשב המשרד וסגנו כלולות בתקן החשב הכללי של משרד האוצר. במחלקה ארבעה מדורים: מדור הוצאות, האחראי לפיקוח על ביצוע התקציב; מדור הנהלת החשבונות; מדור הכנסות, המטפל בגביית כספים מאת הרשויות המקומיות וקרובי החוסים בגין השתתפותם בדמי החזקה במעון; ומדור משכורת.

בשלושת המחוזות נתון הטיפול בכספים וחשבונות בידי הגזבריות המחוזיות. גזברי המחוזות כפופים במסגרת עבודתם לחשב המשרד ופועלים על פי הנחיותיו.

מענקים לתלמידים בבתי הספר

בשנת 1974 הוציא המשרד לפעולות השירות לילד ולנוער סך 79.4 מיליון ל"י מזה סך 24.9 מיליון ל"י למענקים לתלמידים בבתי הספר.

משרד הסעד, בשיתוף עם הרשויות המקומיות ובתיאום עם משרד החינוך והתרבות, הפעיל בשנת 1970 הסדר לפיו מעניק המשרד אחת לשנה סיוע לתלמידים ממשפחות מעוטות הכנסה, הלומדים בבתי ספר מוכרים על ידי משרד החינוך והתרבות לצורך השתתפות ברכישת תלבושת וציוד למודי.

העקרונות ודרכי הפעולה למתן המענקים נקבעו ותואמו במסגרת ועדה בין משרדית שהורכבה מנציגי משרד הסעד ומשרד החינוך והתרבות ומנציגי מרכז השלטון המקומי. דיונים בנושא זה נערכו מדי שנה בשנה ביזמת משרד הסעד לקראת הפעלת המענקים לשנת הלימודים הקרובה. משרד הסעד מפרסם מדי שנה בשנה הוראות והנחיות לביצוע פעולה זו ואחראי לה, למימונה ולקביעת זכאות התלמידים לקבלת המענק.

בשנת 1970 ניתן המענק לחלק מהתלמידים בבתי הספר היסודיים בלבד. בשנים 1971—1974 הורחב ההסדר באופן הדרגתי, וב-1974 הוא כלל תלמידים בכל כיתות בתי הספר היסודיים והעל-יסודיים. ב-1973 ניתן מענקים בסך 13.8 מיליון ל"י ל-105,431 תלמיד וב-1974 — בסך 24.9 מיליון ל"י ל-158,216 תלמיד.

הוראות המשרד לשנת הלימודים תשל"ה—1974 פורסמו ב-20.3.1974 וכללו הנחיות לגבי קביעת הזכאות, גובה המענק, אופן חלוקתו, נוהל הביצוע, ותחולת ההוראות. על פי הוראות אלה זכאי לקבל את המענק כל תלמיד * שהוא בן למשפחה שהכנסתה הממוצעת לנפש לחודש אינה עולה על 150 ל"י. מעיון בהוראות המשרד שפורסמו במאס 1974 ובתיעוד שנמצא בתיקי המשרד וכן ממצאים שהועלו על ידי הביקורת הפנימית של משרד הסעד בסוף 1974, עולה, שהיו ליקויים רבים הן בקביעת ההנחיות להפעלת חלוקת המענק והן בביצוען.

— הוראות המשרד לא כללו הנחיות מפורטות וברורות לגבי הרכב ההכנסה שחשמש בסיס לקביעת הזכאות, ואילו בני משפחה יש לכלול בחישוב ההכנסה הממוצעת

* למעט תלמידים הלומדים בפנימיות על חשבון גורמים ממלכתיים או ציבוריים.

למשפחה. עניין זה נשאר לשיקול דעתם של מנהלי בית הספר והעובדים הסוציאליים. הבהרות בנדון פורסמו רק במועד שבו כבר אישר המשרד את מרבית הבקשות למענקים. בהתאם להוראות המשרד ניתנה למנהלי בתי הספר הברירה לבחור דרכים שונות לחלוקת המענק. בהתאם לכך שולמו המענקים בשתי צורות: מסירת השיקים על שם ההורה באמצעות בית הספר, ותשלום מרוכז לבית הספר בסכום הכולל של המענקים. בדיקת שאלוני הבקשות למענקים ורישום התלמידים הזכאים למענק הוטלה על מנהלי בתי הספר והעובדים הסוציאליים.

— משרד הסעד לא דאג בעוד מועד להכשיר את העובדים הסוציאליים בנושא קביעת הזכאות ולהדריך את מנהלי בתי הספר בביצוע המינהלי והכספי של תשלום המענקים. בתי הספר והעובדים הסוציאליים לא וידאו את אמיתות הנתונים שבגוף השאלונים ובתיעוד המצורף. היו אי-התאמות רבות בין הנתונים שבשאלונים לבין אלה שבדיווח המרוכז שהועבר למחלקת המיכון של משרד הסעד. מחלקת המיכון לא בדקה את שלמות הנתונים שבדו"חות, המהווים אסמכתא לתשלום. מרבית בתי הספר הפקידו את כספי המענקים בחשבונם בבנק, וברוב המקרים למנהל בית הספר הזכות הבלעדית למשיכת הכספים מהחשבון. בחלק מבתי הספר נפתח חשבון מיוחד על שמות שונים, כגון ארגון נשים, ועד הורים. במקרה אחד הופקדו כספי המענק בחשבוננו הפרטי של מנהל בית הספר ובמקרה אחד — בחשבונה הפרטי של מזכירת בית הספר. בתי הספר לא נדרשו לדווח למשרד הסעד על ניצול כספי המענק ולא ניתנו הנחיות לגבי השימוש בעודפים בלתי מנוצלים.

ביוני 1975 החליטה ועדת השרים לענייני רווחה על הוצאה כוללת למענקים בסך של 12 מיליון ל"י, כאשר סכום של 10 מיליון ל"י יבוא מתוך תקציב משרד הסעד ו-2 מיליון ל"י — מתקציבי הרשויות המקומיות. לאחר הקטנת ההקצבה, שהייתה, כאמור, לעיל 25 מיליון ל"י בשנת 1974, ל-10 מיליון ל"י ב-1975, ייהנו מן המענק בשנת הלימודים תשל"ו כ-55,000 תלמידים בלבד, אולם סכומי המענק יהיו גבוהים מאלה שניתנו בשנים קודמות.

לפי הוראה בתקנון ענייני סעד (תע"ס) שפורסמה בספטמבר 1975 הועבר הטיפול בנושא המענקים לשכות הסעד המקומיות ונקבע שהשיקים יועברו לזכאים באמצעות לשכות הסעד או באמצעות בתי הספר, הכל לפי שיקול דעת מנהל הלשכה.

כדי למנוע עיכובים ותקלות בהעברת השיקים, על המשרד לשקול את אפשרות העברתם במישרין לכתובתו של הנמען או לחשבוננו האישי בבנק. אומנם בתי הספר בודקים את השיקים המועברים לזכאים, אולם המשרד אינו יכול להצביע על מספר המקרים שבהם נמנעה או עוכבה מסירת שיק.

כדי לוודא פיקוח על ביצוע המענקים בהתאם לכללים ולמטרות שנקבעו על ידי המשרד, מן הראוי לקיים בירור מוקדם של כללי הזכאות ולתכנן ולפרסם נהלי ביצוע ברורים מראש, עוד לפני הפעלת המענקים.

השתתפות המשרד בהוצאות הרשויות המקומיות

משרד הסעד משתתף מדי שנה בשנה בהוצאות הסעד של הרשויות המקומיות. השתתפות המשרד מועברת, באמצעות שלוש לשכותיו המחוזיות, ל-189 לשכות סעד שברשויות המקומיות (בדבר פיקוח המשרד על לשכות הסעד המקומיות ראה עמ' 638). ההשתתפות ניתנת לכל רשות מקומית בנפרד ושיעורה נקבע בעיקר בהתחשב במצבה הכספי. החל

בשנת 1966 ועד 1969 ניתנה ההשתתפות בשיעורים של 30% עד 100% (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 387), כאשר השיעורים שנקבעו לרשויות המקומיות המבוססות היו בין 30%—45%, ואילו ההשתתפות בשיעורים גבוהים, דהיינו 90% עד 100%, ניתנה לרשויות המקומיות באזורי פיתוח ולרשויות מקומיות חלשות. החל משנת 1969 ועד 1974 שילם המשרד את מלוא תוספת ההתייקרות שחלה על סעיפי הוצאות סעד מסוימים מבלי להתחשב בשיעורי ההשתתפות שנקבעו.

ביולי 1974 הוגדלה ההשתתפות למפרע משנת 1973 לשיעורים בין 75% ל-95%; שיעור ההשתתפות בעיריות ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה נקבע ל-75%. עם הנהגת השיעורים החדשים בוטלה תוספת ההתייקרות. בסוף שנת 1974 הוקצב להשלמת שיעורי ההשתתפות מאפריל 1973 עד יוני 1974 סך של 27 מיליון ל"י. בעקבות כך הגיע שיעור ההשתתפות הממוצע של המשרד בהוצאות הרשויות המקומיות בשנת 1974 לכדי 82%.

כאמור הוציא משרד הסעד בשנת 1974 לפעולותיו 426 מיליון ל"י, מזה הוצאו 295 מיליון ל"י על השתתפות בהוצאות הסעד של הרשויות המקומיות; כמחציתו הוצא הסכום בעיקר על תמיכות כלכליות למשפחות נזקקות ועל עזרה ביתית ורפואית והיתר—על סידורם והחזקתם של ילדים וזקנים במוסדות, וכשכר עבודה לעובדים הסוציאליים המועסקים על ידי הרשויות המקומיות בלשכות הסעד; כ-232 מיליון ל"י מתוך 295 מיליון ל"י שילם המשרד, באמצעות מחלקת המיכון שלו (ראה להלן), והיתר היה החזר לרשויות המקומיות על חשבון ההוצאות ששולמו על ידיהן.

תשלומים לחובת הרשויות המקומיות

מרבית התשלומים נעשים באמצעות מחלקת המיכון ומשולמים על סמך הוראות תשלום חודשיות מאת הרשויות המקומיות, בצורת שיקים לפקודת הגזקנים. אחר ביצוע התשלום מעביר המרכז לתשלומי סעד (להלן: מת"ס) לגזברות של המחוז רשימות חודשיות עם פירוט התשלומים. הגזברות מחייבת את החשבונות התקציביים המתאימים בשיעורי ההשתתפות המשרד וזוקפת את יתר התשלומים שמעבר לשיעור זה לחובת חשבונות החו"ז של הרשויות המקומיות (על ביצוע תשלומים באמצעות מחלקת המיכון ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 420).

תשלומים לזכות הרשויות המקומיות

חלקו של משרד הסעד בהוצאות הישירות של הרשויות המקומיות על שכר עבודה בלשכות הסעד ועל הוצאות סעד אחרות נזקף בפנקסי המחוזות לחובת החשבונות התקציביים המתאימים ולזכות חשבונות הרשויות המקומיות. בשנת 1974 הייתה ההוצאה על שכר עבודה של עובדים בלשכות 35 מיליון ל"י ועל הוצאות סעד שונות כ-28 מיליון ל"י.

(א) השתתפות בשכר עבודה. הרשויות המקומיות מגישות מדי חודש בחודשו ליחידת כוח-אדם שבאגף ללשכה וקהילה רשימות שכר שהוכנו על ידיהן. יחידת כוח אדם בודקת ומתקנת את מרכיבי השכר בהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידיה.

— אף כי כל תשלומי הסעד, פרט להחזרת הוצאות הסעד ששולמו על ידי הרשויות, מבוצעים באמצעות מחלקת המיכון שלו, משולמת השתתפות המשרד בשכר עובדי הלשכות כאמור, באמצעות לשכת שירות; המשרד הסביר שעוד לפני שנתיים הוכנה תכנית להעברת תשלומי השכר למת"ס. עד למועד סיום הביקורת טרם בוצעה ההעברה.

בהתאם לסדרי ההתחשבות בין משרד הסעד ובין הרשויות המקומיות, כפי שסוכמו בכתב ב-1973 בין המשרד ובין מרכז השלטון המקומי, על המשרד לזכות את הרשויות

המקומיות בחלקו של המשרד בהוצאותיהן המבוצעות על ידיהן במישרין, על פי דיווחים שוטפים.

— רשימות המחשב של לשכת השירות משמשות אסמכתא לזיכוי הרשויות המקומיות בפנקסי המחוזות. בדיקה במחוזות תל אביב והמרכז וחיפה והצפון העלתה שהזיכויים על חשבון השתתפות המשרד בשכר עובדי הלשכות נרשמו בפיגור של חודשיים עד חמישה חודשים, וזאת בעיקר בגלל השהיות בטיפול ביחידת כוח אדם.

(ב) השתתפות בהוצאות סעד. כדי לקבל את השתתפות הלשכה המחוזית בהוצאות הסעד של הרשות המקומית, על האחרונה להעביר לגזברות הלשכה המחוזית כל שלושה חודשים דו"ח מפורט על ההוצאות ששולמו על ידיה מסעיף הסעד שבתקציבה. — בפנקסי מחוז תל אביב והמרכז זוכו מרבית הרשויות המקומיות בהשתתפות המשרד בהוצאותיהן רק פעמיים בשנה (בספטמבר ובמאס) ובמחוז חיפה והצפון זוכו חשבונות הרשויות המקומיות במשך השנה בסכומים משוערים שלא על סמך הדו"חות שהגישו אלא בעיקר בהתבסס על הוצאותיהן בתקופה המקבילה של השנה שחלפה. הוסבר לביקורת כי הפיגור בזיכוי הרשויות המקומיות נובע בעיקר מאיחור בהגשת הדו"חות שלהן למחוז.

— הפיגור בהעברת הדו"חות על ידי הרשויות והפיגור ברישום הזיכויים בהנהלת החשבונות אינם מאפשרים התחשבות שוטפת במשך השנה. יש בכך כדי להכביד על המשרד בניהול תקציבו ועל הרשות המקומית בקבלת ההשתתפות המגיעה לה. כדי להבטיח דיווח סדיר של הוצאות על ידי הרשויות המקומיות ורישום שוטף של הזיכויים בהנהלת החשבונות, מן הראוי להעביר את הדו"חות למת"ס ולקבל באמצעותו את הסכומים בהם יש לזכות את הרשויות בשיעורי ההשתתפות של המשרד.

תיאום בין פרטי התקציב

כאמור משתתף משרד הסעד במימנם של מרבית הפרטים הכלולים בתקציב הסעד של הרשות המקומית; דבר זה מחייב מיספור ומינוח אחידים של פרטי התקציב של המשרד ושל הרשויות המקומיות.

— השוואה בין פרטי התקציב שמהם משולמות הוצאות סעד, הכלולים בתקציב הרשויות המקומיות ואלה הכלולים בתקציב של משרד הסעד העלתה, כי לא קיים מינוח אחיד של פרטי התקציב ובמקרים רבים לא קיימים בתקציבי הרשויות המקומיות פרטים המקבילים לפרטי התקציב של משרד הסעד. לדוגמא: בתקציב משרד הסעד לשנת 1974 ששה פרטי הוצאה כלהלן: צרכים מיוחדים, שכר דירה אחר לנוקעים, ביטוח לאומי, צרכים רפואיים, עזרה ביתית ועזרה ביתית לזקן, המסתכמים ב-35 מיליון ל"י; בשנת 1975 סכומם הכולל של פרטי תקציב אלה הוא 51 מיליון ל"י. לפרטים אלה לא נמצאו פרטים מקבילים בתקציבי הרשויות המקומיות. העדר התאמה בין פרטי התקציב של הרשויות המקומיות ובין אלה של משרד הסעד מקשה על המעקב אחר ניצול כספי התקציב של המשרד למטרות להם נועדו וכן על תיאום החשבונות ביניהם. מן הראוי כי משרד הסעד יבוא בדברים עם משרד הפנים — המאשר את התקציב של הרשויות המקומיות — ומרכז השלטון המקומי, במטרה להביא לידי תיאום כדרוש.

דיווח על יתרות חו"ז

חשבונותיהן של הרשויות המקומיות הנהנות משיעור השתתפות גבוה (90%—95%) מסתכמים ברוב חודשי השנה ביתרות זכות; לעומתם עומדים במשך השנה, חשבונותיהן

של הרשויות הנהנות משיעור השתתפות יתור נמוך (75%—80%), ואשר אליהן מועבר רובה של השתתפות המשרד, בדרך כלל בחובה.

גזבריות המחוזות מעבירות לרשויות המקומיות דו"חות תקופתיים על מצב היתרות בפרטי התקציב השונים. יתרות תקופתיות לחובת המחוז משולמות לרשויות המקומיות על ידי הגזברות בדרך כלל באופן שוטף באמצעות פקודות סילוקין. לעומת זאת, אין הרשויות המקומיות בדרך כלל, משלמות ללשכה המחוזית יתרות תקופתיות שלזכותה.

— צורת הטיפול בהתחשבות עם הרשויות המקומיות, הנהוגה במחוזות אינה מאפשרת מעקב סדיר יאחר תיאום החשבונות ונוגדת סדרי מינהל כספי תקין. המשרד לא פירסם עד למועד סיום הביקורת הנראות למחוזות בדבר ניהול ההתחשבות וצורת המעקב. אחר תיאומי החשבונות המשרד גם לא הנהיג טופס אחיד לדיווח על מצב היתרות של הרשויות המקומיות. גזבריות הלשכות המחוזיות של ירושלים והדרום ותל אביב והמרכז מדווחות לרשויות המקומיות על מצב היתרות מדי חודש בחודשו ואילו גזברות חיפה והצפון מדווחות רק שש פעמים בשנה. בגזברות מחוז תל אביב והמרכז נערך הדיווח על מצב היתרות במקור בלבד. בשלושת המחוזות אין תיעוד על בירורים והשגות של הרשויות המקומיות על היתרות.

גביית חובות באמצעות החשב הכללי

בהתאם להסכם בין משרד הסעד ובין מרכז השלטון המקומי יגבה משרד הסעד את חובות הרשויות המקומיות באמצעות החשב הכללי פעמיים בשנה (במאי ובנובמבר).

— בשנים 1972 ו-1973 העביר חשב המשרד לחשב הכללי רשימת חובות לגבייה לסוף נובמבר בלבד, ובשנת 1974 לא הוגשה לחשב הכללי כל רשימת חובות לגבייה, אף כי החוב הכולל של הרשויות הסתכם לסוף אותה שנה לפי רישומי המשרד בסך 19 מיליון ל"י בקירוב. רשימת החובות לשנת 1975 לא נשלחה לגבייה עד ינואר 1976.

בדצמבר 1973 הוגשה לחשב הכללי רשימה של חובות ל-30.11.1973, בסכום כולל של 18.5 מיליון ל"י, ובינואר 1974 הוגשה במקומה רשימה מתוקנת, עם יתרות חוב לגבייה בסך 11.7 מיליון ל"י. היקפה ביתרת החובות בסך 6.8 מיליון ל"י מורכבת מ-6 מיליון ל"י חובות שגבייתם נדחתה ומ-0.8 מיליון ל"י — סכומים שנוקפו לזכות הרשויות המקומיות. מסך החובות שנידחו, הובאו לבירור נוסף כ-2 מיליון ל"י, ולגבי 4 מיליון ל"י נעשו הסדרי תשלום בין המשרד ובין הרשויות המקומיות; ההסדרים נעשו חלקם על ידי החשב וחלקם על ידי גזברי המחוזות; חלקם נערכו בכתב וחלקם בעל פה. הוסבר לביקורת כי חלק מן הרשויות נתנו פקודות סילוקין נידחות, כבטחון להחזרת החוב.

— בדיקת חלק מהתיעוד ששימש בסיס להסדרי התשלום שנעשו בפברואר 1974 בין גזבר מחוז תל אביב ובין עיריות בני-ברק ונס-ציונה, בסכום כולל של 0.7 מיליון ל"י העלתה, כי לא צוינו בו מספרי פקודות הסילוקין שנמסרו, סכומיהן וזמן פרעונן. בהעדר פרטים אלה לא ניתן לוודא אם אמנם נמסרו פקודות סילוקין לבטחון החוב, מה גם שגזברי המחוזות אינם מנהלים רישום על קבלת פקודות סילוקין נידחות. מאותה סיבה גם לא ניתן לוודא, אם פקודות הסילוקין הנידחות שנתקבלו אומנם נפרעו במועדן על ידי הרשויות המקומיות.

— חשב המשרד לא הוציא הנראות הקובעות את סמכותם של גזברי המחוזות לערוך הסדרי תשלום, את תוכנו, צורתו ואופן עריכתו של הסכם להסדר תשלומים ואת סדרי הטיפול בפקודות סילוקין הנידחות.

ההתחשבות עם עיריית תל אביב-יפו

לפי פנקסי מחוז תל אביב והמרכז גדל החוב של עיריית תל אביב-יפו מ-1 מיליון ל"י בשנת 1971 ל-9.2 מיליון ל"י בשנת 1974.

— אין התאמה בין המשרד ובין העירייה בדבר יתרת החשבון שביניהם. לטענת העירייה לא היא החייבת כספים למשרד הסעד, אלא, להיפך, לפי חשבון שהגישה היה משרד הסעד חייב לה ליום 31.3.1974 סך 7.7 מיליון ל"י. מפעם לפעם הסכימו שני הגורמים על הסכומים שבהם יוכה משרד הסעד את העירייה "לגמר התחשבות" לסוף שנת הכספים: סך 1.5 מיליון ל"י ל-31.3.1973, וסך 2 מיליון ל"י ל-31.3.1974. אולם אין תיעוד מלא על התביעות ההדדיות; המשרד הסביר שהפרשים נבעו מהוצאות שלא הוכרו על ידי המשרד ומהוצאות אחרות שהוכרו על ידי אך לא נלקחו בחשבון על ידי העירייה. לדעת הביקורת, שני גופים ציבוריים, שביניהם יחסים כספיים קבועים ומורכבים, חייבים להתאים את החשבונות ביניהם באורח שוטף, תוך קבלת הכרעות בדבר עניינים שבהם יש חילוקי דעות. כפי שהעניין נעשה, כל אחד מן הצדדים, מתוך שאינו יודע את המצב לאשורו, גם אינו יודע אם האינטרסים שלו נשמרים כראוי.

ההוצאות על שירותי הסעד המקומיים ממומנות מתקציב משרד הסעד ומתקציבי הרשויות המקומיות; כשני שלישים מתקציבו של המשרד מוצא בדרך זו. הממצאים בפרק זה מתייחסים בעיקר לסדרי הדיווח, הבקרה וההתחשבות הקשורים בהעברת השתתפות המשרד בהוצאותיהן של הרשויות המקומיות. ממצאי הביקורת עולה כי הנהלים וההסדרים הנהוגים במשרד בתחום זה אינם מבטיחים בקרה נאותה ואינם תואמים סדרי מינהל תקציבי תקין. לא פורסמו נהלים מפורטים המסדירים את הטיפול בדו"חות של הרשויות המקומיות, את תהליך ההתחשבות ואת ההסדרים לתשלום החובות, ולא הונהגה בקרה פנימית נאותה להבטחת סדירות הרישומים ודיוקם בפנקסי המחוזות. אין תיאום מלא בין פרטי התקציב של המשרד ובין אלה שבתקציבי הרשויות המקומיות, דבר שאינו מבטיח כי השתתפות המשרד תינתן אך ורק לסוגי ההוצאות שנקבעו. ממערכת הסדרים כזאת נדרש שהיא תבטיח חיסכון וסדירות בניהול תקציב המשרד תוך העמדת האמצעים לרשות הרשויות המקומיות, בעיתוי שיענה על הצרכים.

רכישות ומסירת עבודות במחוז תל אביב והמרכז

במשרד הסעד יחידה למינהל ומשק, המדריכה והמפקחת בעניין רכישות ומסירת עבודות עבור יחידות המשרד, המעונות והמפתחים הממשלתיים. במסגרת היחידה למינהל ומשק במחוז תל אביב והמרכז פועלת ועדת מכרזים ארצית.

במחוז תל אביב והמרכז נבדקו פעולות רכישה ומסירת עבודות שבוצעו על ידי המחוז ועל ידי ארבעה מתוך שבעה ממוענות המחוז בשנת 1974, בסכום כולל של 1.9 מיליון ל"י. מסכום זה נבדקו הוצאות בסך של כ-370,000 ל"י. כן נבדקו סדרי הטיפול ברכישות ובעבודות, לרבות עבודות ששולמו מתקציב הפיתוח, בסכום כולל של 250,000 ל"י, שעל חלקן הוצאו מכרזים על ידי ועדת המכרזים הארצית של המשרד.

ביוני 1972 פירסם האמרכל לבינוי של היחידה למינהל ומשק הוראות פנימיות לגבי מסירת עבודות, וביוני 1975 פירסמה היחידה הוראות נוהל הנוגעות בעיקרן לתהליך עבודתה של ועדת המכרזים. פרט להוראות האמורות לא פירסמה היחידה למינהל ומשק הוראות מפורטות בגין נהלי רכישה ומסירת עבודות.

נהלי רכישות ומסירת עבודות

בהתאם להוראות החשב הכללי מיום 17.6.1974 הוגדלו סכומי קבוצות הרכישה שנקבעו בהוראות התכ"ם כדי להתאימם לעליית המחירים במשק. על פי ההוראות החדשות ינהגו יחידות השירות לגבי הרכישות המבוצעות בשנת 1974 לפי הכללים הבאים:

לגבי רכישות בסכומים בין 1,000 ל"י ו-2,000 ל"י יוכן מזכר, שבו יצוינו שמותיהם וכתובותיהם של הספקים והמחירים שהוצעו על ידיהם, ותנומק ההחלטה בבחירת הספק; לגבי רכישות בסכומים בין 2,000 ל"י ו-5,000 ל"י יידרשו הצעות מחירים בכתב משלושה ספקים לפחות ויוכן מזכר כאמור; לגבי רכישות בסכומים בין 5,000 ל"י ו-10,000 ל"י ייערך מכרז מוגבל בין חמישה ספקים לפחות, אשר להם תעביר ועדת המכרזים הזמנה להצעת מחירים בכתב; לגבי רכישות מעל 10,000 ל"י יפורסם מכרז.

הוראות דומות עם תחומי סכומים שונים במקצת קיימות גם לגבי מסירת עבודות.

רכישות

מרבית הרכישות היו בסכומים פחות מ-1,000 ל"י. הבדיקה כללה 38 רכישות בסכומים בין 1,000 ל"י ו-20,000 ל"י, בסכום כולל של 235,000 ל"י.

— לגבי מרבית הרכישות בסכומים בין 1,000 ל"י ו-5,000 ל"י לא נערכו הזמנות ומכרזים ולא צורפו הצעות מחירים של הספקים. לגבי חלק מהרכישות שמעל ל-5,000 ל"י לא נערכו הזמנות על גבי טופס שנקבע בתכ"ם; לגבי שתי רכישות מעל ל-5,000 ל"י לא נערך מכרז מוגבל ואף לא הוצאו הזמנות לקבלת הצעות מחירים. חשבונות הספקים על חלק מהרכישות שבין 2,000 ל"י ו-10,000 ל"י לא אושרו על ידי מנהלי המעונות או מנהל המשק של המחוז כדרוש, ועל רכישה בסכום של 17,000 ל"י לא פורסם מכרז כדרוש; לא נמצאו בתיקי הגזברות הזמנות שהוחזרו כשהן מאושרות ומבוילות על ידי הספק.

מסירת עבודות

ההוצאות על ביצוע העבודות שנבדקו הסתכמו בסך 135,000 ל"י. סכומן של מרבית העבודות שבוצעו היו למטה מ-3,000 ל"י כל אחת. נבדקו 11 עבודות בסכומים בין 3,000 ל"י ו-10,000 ל"י וארבע עבודות בסכומים בין 10,000 ל"י ו-35,000 ל"י.

בהתאם להוראות התכ"ם עבודות וסכומים בין 3,000 ל"י ו-10,000 ל"י תימסרנה על סמך הזמנה להצעת מחירים בטופס שנקבע לצורך זה וכן על גבי פקודת עבודה בטופס קבוע לאחר קבלת שלוש הצעות מקבלנים. בטופס ההזמנה להצעת מחירים, הנמסר על ידי המזמין לקבלן, מופיע מפרט הכמויות הדרוש לביצוע העבודה. על הקבלן לרשום את המחירים המוצעים על ידיו ליד פרטי המיפרט ולהחזיר את הטופס כהצעת מחירים שלו למזמין.

— התייעוד המתייחס למרבית העבודות שנמסרו היה לקוי: לגבי חלק מהעבודות שבוצעו לא נמצאו הזמנות להצעות מחירים, לא נערכו פקודות עבודה כדרוש, ועל חלק אחר נערכו הצעות הקבלנים שלא על גבי הטופס שנקבע בתכ"ם. חשבון של הקבלן על עבודה בסך 35,000 ל"י לא אושר על ידי מהנדס כדרוש, ועבודה בסך 13,000 ל"י נמסרה ללא אישור ועדת המכרזים.

בהתאם להוראות התכ"ם שינוי בסכום העבודה שנמסרה בשיעור שמעל ל-25% טעון אישורם של ההנהלה וחשב המשרד.

— נמסרה עבודה בסך 17,000 ל"י ושולם סך 34,000 ל"י, בלא אישור התוספת כדרוש.

הטיפול ברכישות ומסירת עבודות הטעונות מכרז

הביקורת בדקה את סדרי הטיפול ב-12 רכישות ועבודות שכל אחת מהן הייתה למעלה מ-10,000 ל"י.

לפי הוראות התכ"ם על הספק או הקבלן להמציא את הצעתו עד למועד שנקבע על גבי הטופס, במעטפה סגורה. המעטפות המוחזרות יוכנסו לתיבת המכרזים על ידי המציע או על ידי מזכירת ועדת המכרזים ואומנם בהתאם לנוהל, אשר לפיו פעלה ועדת המכרזים של המשרד, נדרשו מזמיני עבודות בשווי של 10,000 ל"י ומעלה להעביר לוועדה את הצעות הקבלנים במעטפות סגורות.

— בדיקת מסמכי המכרזים העלתה כי מעטפות שהגיעו למעונות ולמוסדות ושהתייחסו לארבע עבודות בסכום כולל של 80,000 ל"י, נפתחו על ידי מנהלי המעונות והמוסדות לפני שהועברו לוועדת המכרזים.

— לא פורסמו מכרזים כדרוש על שתי רכישות בסכום כולל של 50,000 ל"י ולגבי רכישה נוספת הוצאה הזמנה להצעות מחירים לשני ספקים בלבד.

השיקים הנערכים על ידי גזברות המחוז נחתמים על ידי שני בעלי תפקידים מתוך שלושה שנקבעו על ידי חשב המשרד; הם נערכים במקור ובשני העתקים, כשהמקור נמסר למקבל השיק וההעתקים נשארים בפינקס. השיקים מועברים לחתימה במקור בלבד, ללא צירוף העתק.

— מאחר שההעתקים אינם חתומים, לא ניתן לוודא אם השיקים נחתמו על ידי מי שהוסמך לכך. ראוי לציין כי העתק השיק, הוא המיסמך היחיד המבסס את ביצוע התשלום באותם המקרים שבהם חשבון הספק והוראת התשלום של הגזברות אינם חתומים על ידי הספק. אין בידי הגזברות רשימה מעודכנת של בעלי זכות חתימה על הוראות התשלום במעונות ובמפת"נים של המחוז, דבר שאינו מאפשר לדעת, אם החתומים על הוראות אלה אומנם הוסמכו לכך.

בינואר 1976 הודיע משרד הסעד כי בעקבות הביקורת הונהגה חתימה על העתקי השיק, יערך עידכון של רשימת בעלי זכות חתימה במעונות וביחידות אחרות של המשרד ויוקפד על מילוי ההוראות והטפסים כנדרש.



ברובן הגדול של הפעולות שנבדקו נמצאו ליקויים רבים, הן בצורת ההתקשרות עם הספקים והקבלנים, והן בתחום הטיפול המינהלי הכרוך בביצוע פעולות אלה. עיקרם של הליקויים מקורם באי-מילוי אחר הוראות התכ"ם והוראות אחרות של החשב הכללי. מערכת הנהלים, הכללים והטפסים שנקבעו על ידי החשב הכללי נועדה להסדיר ולבסס את הפיקוח הפנימי על השימוש בכספי התקציב ולהבטיח שמירה על טוהר המידות. ואכן ההוראות והטפסים שנקבעו לשם כך מהווים חלק חשוב מאמצעי הבקרה הפנימית של כל משרד ממשלתי, שאין לוותר עליהם. הביקורת העמידה את משרד הסעד ואת חשב המשרד הפועל מטעם החשב הכללי על הצורך להקפיד על קיום הנהלים שנקבעו בתכ"ם, וכן להוציא נהלים פנימיים המותאמים במיוחד לצרכים של יחידות המשרד ליישום הנהלים הכלליים.