

משרד הסעד

פעולות ביקורת

בשירות לעוור ובשלוש לשכות מחוזיות של משרד הסעד נבדקו דרכי הטיפול בעוורים; להשלמת הביקורת נערכו ביקורים בספרייה המרכזית לעוורים שבנתניה, ב"מגדל אור" ובמספר מפעלים שיקומיים לעוורים. בקרן המרכזית לקידום ופיתוח שירותי רווחה נערכה ביקורת על סדרי הקמת הקרן. על ידי משרד הסעד, השתתפות המשרד במוסדות המנהלים והקשר שבין המשרד לבין הקרן בתחום פעולותיה, וכן ענייני מינהל ומשק. ביחידה לתכנון ותקציב; ביחידה לפיתוח וביחידה למינהל ומשק שבמשרד הסעד נערכה ביקורת על ביצוע תקציב הפיתוח של משרד הסעד.

השירות לעוור

השירות לעוור (להלן השירות) מטפל בעוורים ובכבדי ראייה הקרובים לעוורון במטרה לחלצם ממצב של תלות בזולת, לחנכם, להכשירם הכשרה מקצועית, להשימם אותם בעבודה, וכן לסייע להם ברכישה והאחזקה של כלבי נחיה. השירות גם נותן לעוורים "תעודת עוור", המקנה לעוורים זכות לשרותים, והטבות שמעניקים משרדי הממשלה, גופים ציבוריים אחרים, כגון החזר מס על מכשירים וציוד מיוחד; טיפול זה ניתן לכל עוור בלא קשר למצבו הסוציאלי והכלכלי.

לפי דברי ההסבר להצעת תקציב 1976, אוכלוסיית העוורים מנתה אז כ-5,000 איש. כמספר הזה לוקים בעוורון לא מלא ואין ביכולתם לתפקד כראוי בבית ובעבודה; במקרים אלה נותן להם משרד הסעד טיפול חלקי. קרוב למחצית העוורים הם בגיל 60 ומעלה. מלבד אלה יש כ-90 עוורים, נכי צה"ל, שמשרד הבטחון מטפל בהם. לעתים מפנה משרד הבטחון עוורים שהם נכי צה"ל, לקבלת הדרכה במגדל אור או על ידי מורות בית (ראה להלן).

בראש השירות מנהל וסגן מנהל. כן מועסקים בו פקיד השמה ארצי, אחראי לתעסוקת בית, חמישה מפקחים וחמישה פקידי השמה בלשכות המחוזיות. ההוצאה של השירות לעוור בשנת 1975 היתה 6,338,955 ל"י מזה 6,304,330 ל"י תקציב פעולות; בשנת 1976 התקציב הוא 9,424,000 ל"י מזה 8,759,000 ל"י תקציב פעולות.

גם גופים אחרים נותנים שירותים לעוורים. השירות מכוון את העוורים לגופים אלה ומממן את הוצאותיהם. להלן הגופים העיקריים:

1. בית חינוך עוורים לבני ישראל בירושלים, שהוא אגודה לפי החוק העותומני ומחויב גם בשטר הקדש. בהנהלתו של בית החינוך משתתפים שני נציגים של משרד הסעד. הוא קולט ילדים עוורים או כבדי ראייה, שבגלל מוגבלותם אינם יכולים ללמוד במסגרת רגילה, או שהתנאים במשפחה אינם מאפשרים להם להישאר בביתם. נמצאים בו כ-80 ילדים ושבעה עוורים מבוגרים. משרד הסעד נושא בשליש מן העלות (כ-400-500 ל"י בחודש לילד) ויתר ההוצאות הן מתרומות, שבת החינוך מקבל לקיומו. בתכנית בית החינוך להקים אגף, שיקלוט ילדים, שהם עוורים וסובלים גם ממוגבלות אחרת.

2. בית חינוך עוורים בנצרת, בו לומדים כ-10 ילדים, בעיקר עוורים מבני המיעוטים, רובם ממחוז חיפה והצפון. בית חינוך זה שוכן באחד מהמנזרים.

3. מרכז שיקום "מגדל אור" בקרית חיים, מיועד לעוורים מכל חלקי הארץ, ובו פנימייה לעוורים וגם לנכים המוגבלים בכושר עבודתם. בינואר 1977 היו ב"מגדל אור" 43 איש מהם 6 נכים, 5 עוורים נכים והשאר עוורים וכבדי ראייה. זכות קדימה לקבלה ניתנת לעוורים. הטיפול בהם מתבטא באבחון, בהדרכה כללית לעצמאות בחיי יום יום, בעזרה לניידותם וכן בלימוד הדפסה במכונת כתיבה, וקריאה בכתב בריל. הם לומדים מקצוע, בעיקר טלפונאות. המרכז רשום כחברה בארה"ב, ונציג המשרד משתתף בהנהלה.

4. מרכז השיקום בבאר שבע הוא הקדש, ונציג המשרד משתתף בהנהלתו. המרכז מיועד ל-20 עוורים בקירוב, ממחוז הדרום בלבד. אין במרכז פנימייה; והוא מקנה אך ורק הדרכה הדרושה

לעורר להתמצאות בסביבה ולהשמה בעבודה. עוררים ממחוז הדרום, המעוניינים ללמוד טלפונאות, מופנים ל"מגדל אור".

5. המדרור למורות בית נמצא ב"מגדל אור". בראש המדרור — מרכז ו-27 מורות בית; שמונה מהן בירושלים והדרום, 13 בתל אביב והמרכז, ושש בחיפה והצפון. מורות הבית מדריכות את העוררים לתפקד באורח עצמאי, והן נשלחות אליהם על פי המלצות המפקחים המחוזיים של השירות. מורות הבית חלקן עובדות בשכר לפי שעות וחלקן במשרות חלקיות.

6. הספרייה לעוררים בנתניה נותנת שירותיה לכל העוררים שבארץ. היא אגודה לפי החוק העותומני, ומנהל השירות משתתף בהנהלתה. השירות מעניק לספרייה תמיכה כספית. יש בה ספרי בריל ללימוד ולקריאה וכן ספרים מוקלטים על סרטים וקסטות. לעוררים המתגוררים מחוץ לנתניה ניתנים שירותי הספרייה באמצעות הדואר.

7. אגודת העוררים הנעזרים בכלבי נחיה. עד לשנת 1974 פעל בארץ מכון לאילוף כלבי נחיה; כשנסגר המכון שלח משרד הסעד עוררים לארה"ב, לעתים בליווי מלווה, לקבלת כלב נחיה. בקשות של עוררים לקבלת כלבי נחיה נדונות בוועדה, שליד השירות, ובה משתתף נציג ציבור. בעת הביקורת נעזרו כ-80 עוררים, ביניהם נכי צה"ל, בכלבי נחיה. עוררים אלה מאוגדים באגודת העוררים הנעזרים בכלבי נחיה. המשרד משלם לעוררים באמצעות האגודה כ-200 ל"י בחודש לכל עורר להחזקת כלב נחיה.

8. המרכז לעורר, אף הוא אגודה לפי החוק העותומני, והוא מאחד את אגודות העוררים בארץ. על פי תקנון האגודה פועלת מועצה ארצית שבה מיוצגים כל סניפי האגודות. תפקידי המרכז הם טיפול בנושאים ארציים של העוררים, ובעיקר הסדרים עם משרדי הממשלה ומוסדות בדבר הנחות ופטור ממסים. המרכז הוא גוף וולונטרי אולם אין הוא כפוף למשרד. קיים שיתוף פעולה בינו לבין משרד הסעד ופועלת לצורך זה ועדת תיאום. הכנסות המרכז באות בעיקר מתמיכה של משרד הסעד; מתרומות ומעובנות המתקבלים בעיקר באמצעות האפטרופוס הכללי. בתחום התעסוקה פועלים 16 מועדוני תעסוקה השייכים לאגודות המקומיות, שמקור הכנסתם העיקרי הוא מתרומות וממכירת נרות חנוכה.

בחודשים מארס—יולי 1976, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בשירות לעורר ובשלוש השלוחות המחוזיות שלו. גערו גם סיוורים במרכז שיקום "מגדל אור", במרכז שיקום באר שבע, במדרור למורות בית, בספרייה לעוררים ובמועדוני תעסוקה. להלן הממצאים העיקריים.

הטיפול בעוררים

המשרד הגדיר מצב של עוררון לפי קריטריונים של אונסקו* וכלל בהגדרתו עוררים מוחלטים וכבדי ראייה הקרובים לעוררון. הקריטריונים צוינו בטפסים מיוחדים המצויים בבתי חולים וכידי רופאי קופת חולים ורופאי עיניים פרטיים; הרופאים התבקשו לאבחן, אם על פי ההגדרה אדם נחשב כעורר. על סמך אישור כזה ניתנת "תעודת העורר". על הרופא לשלוח את האישור הרפואי במישרין ללשכת הסעד המחוזית כדי למנוע אפשרות של הכנסת שינויים בטופס.

המשרד היה מודע לאפשרות כזאת וכדי להקל על הרופאים לשלוח את הטפסים שמילאו במעטפה סגורה בדואר ישירות ללשכה המחוזית, הדפיס השירות מעטפות שאין צורך לביילן והנשאות כתובות של הלשכות המחוזיות.

— המשרד לא הקפיד על קבלת האישורים במישרין ולא פעל לכך, שמשרד הבריאות, בתי החולים וקופות החולים יתנו בתחום זה הוראות מתאימות לרופאים. כתוצאה מכך רוב האישורים הועברו על ידי העוררים עצמם. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שיתן הנחיות להעברת הטופס הרפואי במעטפות המיוחדות.

הביקורת המליצה, שמשרד הסעד יקבע הסדר עם משרד הפנים, שלפיו ימציא משרד הסעד למשרד הפנים במועדים שייקבעו, רשימה של בעלי "תעודת עורר" כדי לוודא, אלו מבין מחזיקי התעודות נפטרו. מידע כזה דרוש למשרד הסעד, כדי שיוכל להודיע לגופים הציבוריים התומכים בעוררים על ביטול הפטורים וההנחות. משרד הסעד הודיע, שהוא קיבל את המלצת הביקורת ויפנה למשרד הפנים כדי לבדוק אלו עוררים, שקיבלו עד כה תעודת עורר, נפטרו.

* (א) העדר גמור של הראייה; (ב) תדות ראייה, שאינה עולה על 3/60 או 10/200 בעין הבריאה יותר, אף בעזרת משקפיים; (ג) צמצום שדה הראייה עד כדי כך שזווית הראייה אינה עולה על 20 מעלות.

פיקוח על לשכות הסעד ותיאום עם שירותים אחרים

הלשכות המחוזיות של השירות עוסקות במתן תעודות עוור ובהחזר מס קנייה ומכס, בין אם הפנייה היא מצד העוור במישרין ובין אם היא באמצעות לשכות הסעד המקומיות, ואילו הטיפול הסוציאלי לעוור ניתן בכללו באמצעות לשכות הסעד המקומיות. הן נותנות לעוורים הזקוקים לכך תמיכה כלכלית וסיוע המכונה במשרד הסעד בשם "עזרה אחרת" והניתן בדרך כלל לנזקקי סעד. כן מפנות הלשכות למפקחים המחוזיים של השירות בקשות לסידור ילד בבית חינוך לעוורים; להדרכת עוור על ידי מורת בית; להכשרת עוור באחד ממרכזי השיקום; לסידור עוור בעבודה; למתן מענק נישואים; להשגת כלב נחייה, ומתן מילגות לסטודנטים. הלשכה גם מטפלת בסידור עוור זקן בבית אבות, במידת הצורך על ידי השירות לזקן; הלשכה מטפלת בעוור שהוא גם מפגר על ידי השירות למפגר, ובעוורים, שהם גם חרשים אלמים, בעזרת "האגודה לחרשים אלמים" והשירות לשיקום.

במחוז ירושלים והדרום יש ברוב הלשכות הגדולות עובדים מיוחדים לעוורים, המקבלים הדרכה בטיפול בעוורים והמפקח מקיים קשר הדוק עמם. במחוזות האחרים מתפצל הטיפול בעוורים בין כל העובדים הסוציאליים לטיפול במשפחה שבלשכה, ולעתים אף בין עובדי הנוער או עובדים המטפלים בוקנים.

— השירות לא קבע הנחיות למפקחים בנוגע לפיקוח על לשכות הסעד, ואף לא נקבעה תדירות הביקורים בהן. אף לא ניתנו הנחיות בדבר המועד, שבו על המפקחים לבקש מן הלשכה נתונים על העוורים והם עושים זאת לפי שיקול דעתם: במחוז חיפה מבקש המפקח נתונים על העוור מיד עם קבלת הטופס הרפואי; במחוז תל אביב נעשה הדבר רק כאשר העוור מגיש איזו בקשה באמצעות הלשכה; במחוז ירושלים והדרום הקשר בין המפקחים לבין הלשכות הוא הדוק יותר, ועל כן יודעים למפקחים הפרטים האישיים והסוציאליים של רוב העוורים. בעקבות הביקורת הודיע השירות, שניתנה הנחיה שלפיה יש לדרוש נתונים בכל מקרה של מתן תעודות עוור, והוא יציע למנהלי הלשכות המחוזיות קביעת הכניית של ביקורים בלשכות.

לפי נתוני המדור למורות בית קיבלו 172 עוורים הדרכה על ידי המדור בתקופה יולי-ספטמבר 1975. בדצמבר 1975 ניתנו כ-2,000 שעות הדרכה בחודש בכל הארץ. לדעת המדור דרושות כ-500 שעות להשלמת הצורך בהדרכה של הזקוקים לכך וכן כ-350 שעות לצמצום ההמתנה לקבלת הדרכה.

— בין הפנייה לבין שליחת מורת בית לעוורים עוברים כמה שבועות, ולעתים לא נשלחה מורת בית בכלל. יש רשימת המתנה במדור, אך היא כוללת רק שמות משנת 1975, ואלה שלא קיבלו מורת בית קודם לכן אינם כלולים ברשימה. לא נקבע הסדר לזירוז תהליך שליחת מורת בית במקרים דחופים, למשל: אם עוור הושם בעבודה, עליו להכיר את הדרך מביתו למקום עבודתו בעזרת מורת בית, והמתנה ארוכה עלולה לגרום לאובדן מקום העבודה. המשרד הודיע שבאוגוסט 1976 הוסכם עם המדור למורות בית, שתיתן עדיפות למתן מורת בית העבור אלה שקיבלו עבודה חדשה לשם הדרכה בהליכה למקום העבודה.

מורות הבית נדרשו לדווח על ביקוריהן אצל העוורים, על מספר השעות שבהן עבדו ועל התקדמות העוור. המורות לא המציאו, בדרך כלל, דו"ח מפורט כנדרש, ואין בידי המדור והמפקח כלי פיקוח על פעילותן. בעת הביקורת, ביוני 1976, מונתה אחת ממורות הבית כמפקחת במדור כדי לשפר את מצב הפיקוח. השירות הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בנובמבר 1976 פעלו שתי מפקחות, ומנהל המדור עוסק אף הוא בחלק מזמנו בפיקוח. השירות פנה שוב אל המדור, ויוצאו הנחיות ליתר הקפדה בדיווח.

כ-150 עובדים מטפלים בעוורים במסגרות השונות, שהעיקריות שבהן הן המדור למורות בית; מרכזי שיקום ומוסדות חינוך; מפעלי שיקום לעוורים; 22 מפעלים מוגנים ומועדוני תעסוקה; 10 מועדונים חברתיים; מפקחים ופקידי השמה במשרד הסעד ובלשכות הסעד המקומיות. השירות לעוור לא קבע כללים בכל הנוגע לרמת השכלתם והכשרתם של העובדים המטפלים בעוורים ולא קבע השתלמויות שיטתיות בעבורם.

השמת עוורים בעבודה

1. תפקידו של פקיד ההשמה הוא למצוא מקומות עבודה בעבור עוורים, ולהדריך את העוור בעבודה, עד אשר יוכל לעשותה בעצמו. כמו כן עליו לעזור לעוור בקליטתו במפעל, לעקוב אחר מידת הצלחתו, לסייע לו במקרה של כשלון ולמנוע פיטוריו או למצוא לו עבודה חדשה, אם

פטר. ההשמה בעבודה אפשרית בכמה מקצועות, שהעיקריים שבהם הם טלפונאות, ועיסוקים שונים בתעשייה. בשירות מועסקים פקיד השמה ארצי וחמישה פקיד השמה מחוזיים. ממוצע ההשמה של פקיד השמה אחד הוא עוור אחד בחודש.

בידי שירות התעסוקה מידע מקיף על הצרכים בכוח אדם בכל המפעלים והמוסדות הפרטיים והציבוריים בארץ. כדי להקל על השמת עוורים בעבודה הוסכם בין משרד הסעד לבין שירות התעסוקה לשתף פעולה, ושירות התעסוקה קבע נהלים להחלפת מידע בנוגע לעוורים המועמדים להשמה ולמקומות העבודה המתאימים להם.

— לא היה שיתוף פעולה מלא בין שירות התעסוקה לבין פקידי ההשמה של השירות לעוור באיתור מקומות עבודה מתאימים לעוורים. בעת ביקוריהם במפעלים מבררים פקידי ההשמה אם ניתן להשיג בהם עוורים, אולם אין בידי הנהלת השירות לעוור נתונים על המפעלים ועל יכולת הקליטה של עוורים בהם.

הכשרת העוורים נעשית בדרך כלל במרכז השיקום "מגדל אור", שאף הוא מלמד בעיקר טלפונאות. הלימודים ב"מגדל אור" נמשכים כשנה, ופקיד השמה, שעליו מטל התפקיד להשיג עוור בגמר לימודיו, מקיים קשר עמו. לקראת סיום תקופת הכשרתו של העוור במרכז ההכשרה "מגדל אור" מתקיים דיון בין המפקח ופקיד ההשמה לבין צוות מטעם "מגדל אור", שבו נקבעת תכנית השמה לגבי כל בוגר. בין היתר, פקיד ההשמה ממוסד "מגדל אור" היו שהמתינו זמן ממושך למציאת מקום עבודה, מה שגרם לעתים אכזבה לעוור וירידה במיומנות, שרכש במוסד.

השירות הדיע, שנערך סקר על ידי המכון לפירון העבודה והייצור, על מקומות עבודה מתאימים לעוורים, אך תוך כדי עריכת הסקר התברר, שהוא לא יתן תוצאות ממשיות ולפיכך הופסק. עוד הודיע השירות שיערך סקר נוסף במסגרת מרכז שיקום "מגדל אור", שיסייע, לדעתו, לפקיד ההשמה למצוא מקומות עבודה רבים יותר.

2. בדומה לשירות לעוור מטפל גם השירות לשיקום בהשמת נכים, שאינם עוורים, בעבודה באמצעות פקידי השמה. במועד הביקורת פעלו פקידי השמה של השירות לשיקום במחוז חיפה והצפון ובמחוז ירושלים והדרום. פקידי ההשמה של שני השירותים תרים אחר מקומות עבודה במפעלים שונים ולעתים יכול פקיד ההשמה של שירות אחד למצוא עבודה, בעת ביקוריו, למוגבל שבטיפול השירות האחר. השירות לשיקום במשרד הסעד גם מקיים מפעלים לתעסוקת מוגבלים — "הקרן למפעלי שיקום למוגבלים" — המיועדים גם לעוורים וגם למוגבלים אחרים.

— מספר העוורים שהפנו המפקחים פקידי ההשמה ל"קרן למפעלי שיקום למוגבלים" היה מועט אף ממספר מקומות העבודה שהקרן שריינה בעבורם. לא היה גם שיתוף פעולה בין פקידי ההשמה של השירות לעוור לבין פקידי ההשמה של השירות לשיקום. כדי לייצל את פעולות ההשמה המליץ משרד מבקר המדינה, שמשרד הסעד יפעל להידוק התיאום בין שני השירותים, אף עד כדי איחודם, שכן עשוי הדבר להגדיל השמתם של מספר המוגבלים לרבות העוורים.

3. יש עוורים, שהם רתוקים לביתם אך מסוגלים ומעוניינים לעבוד, אולם אין להם מסוגלים להגיע למקום העבודה. כדי לסייע לעוורים כאלה הפעיל השירות לעוור תעסוקות ביתיות המתאימות לעוורים. הטיפול ביבוא חומרי גלם ובשיווק התוצרת נמסר לקבלן המספק תעסוקה ביתית לעוורים בביתם וגם למועדונים בכל חלקי הארץ. תעסוקת בית מסופקת ל-21 עוורים בבתיהם ול-49 עוורים בתשעה מועדונים. הכנסות העוורים נעות בין 300—800 ל"י לחודש. השתתפות המשרד בהוצאות הכרוכות בהעסקת עוורים אלה היא כ-80 ל"י לחודש לעוור. במשרד הסעד מועסק ממונה על תעסוקת בית המפקח על הקבלן. רוב תעסוקת הבית היא באזורי תל אביב והמרכז, ירושלים והדרום, שבהם פועלים גם מועדוני תעסוקה במספר גדול יותר, אולם במחוז חיפה והצפון לא פותחה תעסוקת בית, בעיקר באזורים כפריים, על אף נכונותו של הקבלן לספק עבודה ל-20 עוורים נוספים.

4. משרד הסעד מסייע ל-50 סטודנטים עוורים על ידי מתן תמיכה כלכלית — מילגות וסיוע אחר — בתקופת לימודיהם לתואר ראשון. במקרים רבים הסטודנטים לומדים במשך תקופות ארוכות, ומהם שאינם מגיעים לסיום לימודיהם להשגת התואר הראשון. המשרד לא קבע מגבלת זמן לימון לימודי הסטודנט.

תפקידו של פקיד ההשמה הוא, כאמור, להשיג עוורים בעבודה, לרבות עוורים, שהמשרד השתתף בהכשרתם (בוגרי "מגדל-אור" או אוניברסיטה). אך כיוון שהסטודנטים העוורים לומדים

מקצועות, שבהם הם מתקשים למצוא עבודה, רבים מהם נותרים בלא עבודה וממשיכים בלימודים. כדי לפתור בעיה זו החליט המשרד להקים ועדה מקצועית ארצית להשכלה גבוהה שתמונה על-ידי מנהל האגף לרווחה ושיקום, שחברים בה יהיו אנשי מקצוע, אך ועדה כזאת לא הוקמה. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה שהוא פועל באמצעות מומחים בתחום זה כדי ליצור מסגרת של הכוון מקצועי לטיפול בסטודנטים הלומדים שנים רבות*.

השירות לעוור ממלא, בדרך כלל כיאות, תפקיד בעל משמעות אנושית וחברתית. המשרד הראה נכונות לתקן את הליקויים ברוח המלצות הביקורת.

הקרן המרכזית לקידום ופיתוח שירותי רווחה

הפעולות של משרד. הסעד בתחום השירותים הסוציאליים והקהילתיים מבוצעות חלקן באמצעות גופים — קרנות, אגודות והקדשות — שהוקמו ביזמת המשרד; עיקר מקורות המימון של גופים אלה הם מתקציב המשרד. ביולי 1973 יזם שר הסעד את ייסודה של "הקרן המרכזית לקידום ופיתוח שירותי רווחה" במגמה לרכז בידיה את פעולותיהם ונכסיהם של הגופים הבאים: הקרן לניהול מוסדות לחוסים*, שעסקה בהחזקתם ובניהולם של מעונות למפגרים ולנוער חוסה; האגודה הישראלית לקידום העבודה הסוציאלית והקהילתית**, שבמסגרתה בוצעו פעולות ומחקרים בעבור משרד הסעד ונהל מעון לנשים הרות שמחוץ לנשואין; הקרן למפעלי שיקום למוגבלים***, האגודה להקמה והרחבה של מעונות לחוסים****, שעיסוקה בתחום בנייה והרחבה של המעונות; והמרכז לשיקום עוורים בבאר שבע*****. עד סוף 1976 רוכזו בידי הקרן המרכזית פעולותיהם של שני גופים בלבד: הקרן לניהול מוסדות לחוסים והאגודה הישראלית לקידום העבודה הסוציאלית והקהילתית.

הקרן מנוהלת בתוקף שטר הקדש לצורכי צדקה. 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. מטרתיה של הקרן המרכזית מקיפות את מטרות הגופים שנועדו להכלל בה. הקרן היא גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

מחזור פעולותיה של הקרן לשנת הכספים 1975 היה כ-20 מליון ל"י, וכסכום זה הועבר אותה שנה מתקציב משרד הסעד. לקרן המרכזית.

עד אפריל 1976 הגיע מספר המועסקים על ידי הקרן ל-716 עובדים במשרות מלאות וחלקיות, 571 במוסדות הקרן, 140 בביצוע פעולות ומחקרים וחמישה עובדים במשרד הקרן (ראה להלן).

בחודשים אפריל-יולי 1976 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הקרן המרכזית תוך התייחסות גם לנושאים הבאים: השתתפות המשרד במוסדות המנהלים של הקרן, הקשר שבין המשרד לקרן בתחום פעולותיה וכן ענייני מינהל כספים ומשק. עוד נבדקו הדו"חות הכספיים של הקרן לתקופת אוקטובר 1973 עד מארס 1975. עד סוף שנת 1976 לא נערך דו"ח כספי לשנת הכספים 1975.

המוסדות המנהלים של הקרן

מוסדות הקרן הם: חבר הנאמנים, בהרכב 17 איש שמונו על ידי שר הסעד, מהם 11 מונו עם ייסוד הקרן; יתרם, לאחר מכן, "ששה" חברים הם עובדים בכירים של משרד הסעד, ביניהם המנהל הכללי והנאמן הציבורי לענייני צדקה, ויתר ה-11 הם אישי ציבור. קיימת הנחלה בת המישה חברים, שנבחרה מקרב חבר הנאמנים — שני אישי ציבור, שאחד מהם מכהן כיו"ר, ושלושה עובדים של משרד הסעד: שני המנכ"לים. ואחד שהוא עוור לשר הסעד.

בהתאם לשטר ההקדש, יקיים חבר הנאמנים ישיבותיו בהתאם לצורך אך לא פחות מפעמיים בשנה; לא נקבע מניין חוקי לישיבות. מאז תחילת פעילותה המעשית של הקרן באוקטובר 1973 ועד ינואר 1977 לא קיים החבר אלא שתי ישיבות בלבד; במאי 1974, בהשתתפות שישה מבין 15 הנאמנים כמניינם דאו — ארבעה מהשישה, עובדי משרד הסעד; ובדצמבר 1975, בהשתתפות

* ראה דו"ח שנתי 24 עמ' 502; ** ראה דו"ח שנתי 23 עמ' 460; *** ראה דו"ח שנתי 24 עמ' 498; **** ראה בדו"ח זה עמ' 448; ***** ראה בדו"ח זה עמ' 436.

שמונה מבין 17 הנאמנים — המישה מבין השמונה עובדי המשרד. ההנהלה שעל הקמתה החלט בישיבה הראשונה של חבר הנאמנים, קיימה ישיבות לעתים מזומנות; 12 ישיבות בשנת 1974, ו-16 בשנת 1975.

בהתאם לשטר ההקדש, הנאמנים רשאים לקבוע ועדות משנה ולהקנות להן סמכויות. בין אוגוסט 1973 למאי 1975 הוקמו, לפי החלטת ההנהלה תשע ועדות משנה, שכל אחת מהן מאוישת בעיקרה על ידי עובדי משרד הסעד, חלקן לנושאים מינהליים וחלקן לנושאים מקצועיים. במכתבי המינוי, שהעבירה הקרן לחברי ועדות המשנה, נקבע, כי הוועדות ידונו בנושאים, שיובאו לדיון על ידי הנהלת הקרן או השירות המתאים במשרד הסעד. כן נקבע בהם כי החלטות ועדות המשנה הן בחזקת החלטות הקרן המרכזית. בפרוטוקולים מישיבות חבר הנאמנים וההנהלה לא הוגדרו התפקידים והסמכויות של הוועדות, ולא נקבעו הנחיות לניהול הישיבות. מבין ועדות המשנה שהוקמו שלוש עדיין לא קיימו כל ישיבה; האחרות התכנסו לעתים רחוקות.

— מוסדות הקרן פועלים ללא תקנון, שיגדיר את תפקידיהן וסמכויותיהן של ההנהלה ושל הוועדות, את סדר עבודתן ואת מתכונת הדיווח והפיקוח על ביצוע החלטות שנתקבלו. משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך בתקנון להסדרת דרכי עבודתה של מוסדות הקרן. בעקבות הביקורת הודיעה הקרן בדצמבר 1976, כי היועץ המשפטי של הקרן הכין הצעת תקנון, שתובא לאישור חבר הנאמנים בישיבתו הקרובה.

העברת נכסים ופעולות לידי הקרן המרכזית

לפי החלטת חבר הנאמנים של הקרן לניהול מוסדות לחוסים הפסיקה הקרן ב-31.3.1974 את ניהול מוסדותיה, ולבית המשפט המחוזי בירושלים הוגשה בקשה לפירוקה. הקרקע והמבנים, שהיו בשימוש הקרן לניהול מוסדות לחוסים הם בבעלות המדינה והרכוש הקבוע האחר היה בבעלות אותה קרן. חלק מהרכוש הקבוע הועבר באותו מועד לקרן המרכזית; הקרן המרכזית לא קבלה רשימות של פריטי הרכוש הקבוע שהועברו — ציוד מתקנים ומוצרים — ליום ההעברה. עד לסוף שנת 1976, הקרן המרכזית לא ערכה רשימות כאלה.

בעקבות הביקורת נתקבל למוסדות הקרן עובד בתפקיד מפקח-מדריך שהוטל עליו לערוך רשימות מצאי לקרן המרכזית ליום קבלת נכסי הקרן לניהול מוסדות לחוסים ואף רשימות ל-31.3.1975 ול-31.3.1976.

ליום 31.3.1974 היו בידי הקרן לניהול מוסדות לחוסים נכסים שוטפים בסכום של 504,000 ל"י. במאי 1976 העבירה אותה קרן לקרן המרכזית מזומנים בסך 264,000 ל"י וניירות ערך בסך 21,000 ל"י. יתר הנכסים השוטפים עדיין לא הועברו לקרן המרכזית.

— הביקורת העלתה, שמאז הפסקת פעולותיה של הקרן לניהול מוסדות לחוסים ועד להעברת המזומנים לידי הקרן המרכזית הוחזקו הכספים בבנק בחשבונות עו"ש בשיעור הריבית המקובל על חשבונות מסוג זה. משרד הסעד לא דאג, שהכספים יועברו לאלתר לקרן המרכזית או יופקדו בידי החשב הכללי.

האגודה הישראלית לקידום העבודה הסוציאלית והקהילתית ביצעה עד אוקטובר 1973 פעולות ומחקרים בעבור משרד הסעד על פי הסכם בין מנהל השירות המתאים של המשרד, לבין האגודה וכן ניהלה מעון לחוסות. במועד לעיל הועברו לקרן המרכזית פעולות האגודה וחלק מנכסיה. עד למועד סיום הביקורת לא פורקה האגודה. לא נערכה רשימה של פריטי רכוש — בין אותו חלק מהנכסים שהועברו ובין הנכסים שעוד נשארו בידי האגודה; אף לא נערך דו"ח על היקף ההשקעות בפעולות ובמחקרים למועד ההעברה.

בנובמבר 1975 פנתה הקרן המרכזית להנהלת האגודה הישראלית בבקשה להעביר לה את מאזן האגודה ואת נכסיה. עד מועד סיום הביקורת לא הגישה הנהלת האגודה לקרן המרכזית את המאזן ואף לא העבירה אליה את יתר הנכסים.

פעולות הקרן המרכזית

מעונות ומפת"נים

הקרן המרכזית עוסקת בהחזקתם ובתפעולם של שמונה מוסדות — שישה מעונות, מהם ארבעה למפגרים, ושניים לנערות חסות; ונוסף על זה, שני מפעלי תעסוקה לנוער (מפת"נים).

בשנת 1974 מנתה אוכלוסיית החוסים במעונות ובמפתנים של הקרן המרכזית 624, ובשנת 1975, 670. בינואר 1976 הועבר באמצעות משרד הסעד מעון פרטי למפגרים בבנימינה לקרן המרכזית, ובעקבות כך גדלה האוכלוסייה ב־200 חוסים.

כמעט מלוא הוצאות הקרן על פעולותיה (כ־98%) מתכסות מתקציב משרד הסעד, היתרה מתכסה משיווק מוצרים המיוצרים במעונות ובמפתנים.

להלן סיכום של ההכנסה וההוצאה המתייחסות למעונות ולמפתנים בהתאם לדו"ח הכספי לתקופה אוקטובר 1973—31.3.1975 (באלפי לירות):

הוצאת יתר	הוצאה	הכנסה	
(238.3)	8,650.5	8,412.2	מעונות
(6.0)	854.9	848.9	מפתנים
(244.3)	9,505.4	9,261.1	ס"ה מוסדות הקרן

בשנת 1975 הוצא על מעונות הקרן סך 13.6 מליון ל"י ועל המפתנים כ־1 מליון ל"י.

כיסוי ההוצאות והדיווח עליהן

הקרן המרכזית מקבלת את הכספים לכיסוי הוצאותיה הכרוכות בהפעלת המעונות ממשרד הסעד באמצעות היחידות המקצועיות השונות. הכספים הדרושים לכסוי ההוצאות מועברים לקרן מדי חודש, בחודשו לפי תעריף לחוסה על בסיס דיווחים חודשיים על מספר החוסים במעונות. הגרעון מהפעלת המעונות בסך 238,000 ל"י ל־31.3.1975 כוסה על ידי משרד הסעד בשנת 1975.

לעומת מימון המעונות, שלשם כך ניתן תקציב לפי תעריף לחוסה, מכסה המשרד את תקציב הקרן המרכזית של המפתנים בדרך של מימון הוצאותיהם למעשה: היחידה למינהל ומשק של המשרד מעבירה לקרן את הכספים הדרושים להחזקת המתפנים ועל היחידה למינהל וארגון כח אדם במשרד להעביר את הסכומים הדרושים לתשלום משכורת לעובדי המפתנים. ההוצאה על משכורת נקבעת על בסיס תקן כוח אדם במפתנים ורמת השכר המתוכננת. על הקרן לדווח למשרד אחת לחודש על שינויים במצבת העובדים ובשכר. מחוסר סדירות בדיווחי הקרן המרכזית בתחום זה וכן בשל חילוקי דעות בין היחידה למינהל וארגון כוח אדם ובין הקרן לגבי גובה השכר, שיש לשלם העביר המשרד בשנת הכספים 1974 לקרן סך 204,000 ל"י בלבד, בעוד שההוצאה על שכר הסתכמה למעשה בסך של כ־475,000 ל"י. רובו של ההפרש בסך 265,000 ל"י הועבר לקרן רק בנובמבר 1975, ונשאר הגרעון לדעיל בסך 6,000 ל"י.

אספקה ושירותים למעונות

הקרן קשורה עם קבלנים המספקים בעיקר שירותי מזון, כביסה ונקיון למעונות. ועדת המכרזים הארצית של משרד הסעד עורכת מכרזים למסירת אספקת השירותים הן למעונות המשרד והן למעונות הקרן המרכזית. הוועדה מעבירה את תוצאות המכרזים לקרן המרכזית, וזו עורכת עם הקבלנים, את ההסכמים שבהם נקבעים מחירי השירותים, תנאי האספקה והתשלום לגבי כל מעון בנפרד. ההסכמים נערכים לתקופה של שנה. בשנת הכספים 1974 שילמה הקרן המרכזית לקבלנים בגין אספקת השירותים למעונותיה סך 2,360,000 ל"י.

— לגבי התקופה אפריל 1974 עד מארס 1976 נמצאו רק חלק מההסכמים, ואף אלה התייחסו רק לחלק מהתקופה; בתקופה מארס 1973—יוני 1976 סופקו למעון אחד שירותי מזון, כביסה ונקיון על פי הסכם שהיה בתוקף רק לתקופה מארס 1972—מארס 1973; לא נערך מכרז חדש כדרוש או זכרון דברים עם הספק להארכת תוקף ההסכם. לגבי מעון אחר היה הסכם על הספקת שירותי כביסה לתקופה אוקטובר 1975 עד ספטמבר 1976. לביקורת הוסבר, שהספקת השירות לתקופה שלפני אוקטובר 1975 התבססה על הסכם, שנחתם לפני שנים אחדות ובינתיים פג תוקפו.

— הקרן שילמה לקבלנים לתקופה 1.4.1974—31.3.1975 מקדמות על חשבון אספקת שירותים בסכום כולל של 221,000 ל"י, בלא שדרך מימון זו נקבעה בהסכמים.

עלות החזקה של מעונות הקרן

מכלל ההוצאה על מעונות הקרן בסך 8.6 מליון ל"י (ראה לעיל) הוצא על החזקת החוסים במעונות הפנימיה למפגרים—מעון חברת נעורים, מעון כפר גזמן ומעון נופים—סך

כשמונה מליון ל"י. משרד הסעד מפעיל מעונות פנימיה דומים. בכל מעונות הקרן ובחלק ממעונות משרד הסעד ניתנים — על ידי שירותים קנויים — שירותי מזון, כביסה ונקיון.

אחד מנימוקי המשרד להפעלת המעונות בידי הקרן המרכזית היה שעלות החזקתם תהיה נמוכה מזו של מעונות המנוהלים בידי המשרד. הביקורת ערכה לתקופה הנדונה השוואת הוצאה של שני מעונות הקרן לזו של שני מעונות משרד הסעד, בהם דומה הרכב אוכלוסיית החוסים וניתנים להם כל אותם השירותים ונמצא, שההוצאה לחוסה במעונות הקרן, פרט לזו על שכר עבודה, אינה נמוכה מזו של מעונות המשרד. אשר להוצאה של שכר עבודה, היתה צפייה שהקרן תוכל להשיג עובדים בשכר נמוך מזה הנהוג בשירות המדינה, ואמנם כך היה בתחילת פעולותיה. אולם נוכח דרישות נציגי העובדים במעונות הקרן השוותה הקרן ב-1976 את תנאי שכרם ועבודתם לאלו של המוסדות הממשלתיים.

פעולות ומחקרים

הקרן המרכזית מבצעת גם פעולות ומחקרים בעבור השירותים של משרד הסעד. בשנת 1974 ביצעה הקרן 33 פעולות ומחקרים בתחום שירותי הסעד השונים של המשרד — השירות לעבודה קהילתית, שירות המבחן לנוער, השירות לזקן. 28 פעולות ומחקרים מומנו על ידי משרד הסעד ויתרן על ידי גורמים אחרים. מנהלי השירותים שבמשרד קובעים את סוג הפעולות והתקציב הדרוש לביצוען ובדרך כלל גם את כוח האדם המתאים.

בשנת 1974 העביר המשרד לקרן המרכזית סך 4,218,000 ל"י. מסכום זה הוצא סך 2,148,000 ל"י לפעולות ומחקרים של הקרן; והיתרה בסך 2,070,000 ל"י הועדה על ידי משרד הסעד להעברה באמצעות הקרן המרכזית הן לקרן מפעלי שיקום למוגבלים, שפעולותיה טרם הועברו לקרן המרכזית — סך 1,157,100 ל"י, והן לקרן לניהול מוסדות לחוסים בסך 913,000 ל"י לכיסוי הוצאותיה לשלושת החודשים, שקדמו להעברת פעולותיה לקרן המרכזית.

הקרן מבצעת את הפעולות והמחקרים על פי הזמנה של משרד הסעד, כאשר לגבי כל פעולה ומחקר יש לעשות חוזה בין המשרד לבין הקרן; בחוזה נקבעים סוג הפעולה, תקופת הביצוע, ההיקף הכספי ותנאי התשלום. הקרן קבעה נוהל לביצוע הפעולות והמחקרים, נקבע בו שמנהל השירות במשרד הסעד יגיש לקרן הצעה הכוללת את פירוט התקציב המוצע. רק לאחר אישור ההצעה על ידי חשב המשרד תחתום הקרן על ההסכם.

— בדיקה מסורגת העלתה, כי לגבי מספר פעולות ומחקרים לא נערך הסכם ואף לא נערכה הצעת תקציב. לגבי פעולות אחרות שילם המשרד סכום העולה על ההתחייבויות שעל פי ההסכמים; מרבית ההסכמים נחתמו שלושה עד עשרה חדשים לאחר התחלת הביצוע.

הוצאות פיתוח במוסדות הקרן

נוסף לתקציב, שהועד לכיסוי הוצאותיהם השוטפות של המעונות והמפתנים, העמיד משרד הסעד לרשות הקרן כספים מתקציב הפיתוח שלו להרחבת כושר הקליטה של המעונות. במשרד הסעד פועלת יחידת פיתוח, המטפלת בפעולות תכנון וביצוע של הבנייה גם במעונות הקרן. בתקציב הפיתוח של המשרד לשנת 1974 נכללה הקצבה בסך 5,175,000 ל"י להוצאות פיתוח במעונות של הקרן המרכזית. באותה שנה הוצא למטרת פיתוח סך 10,600,000 ל"י. להלן הנתונים לשנת 1974 (באלפי לירות):

הוצאה	תקציב	המעון
1,380	1,350	כסר נחמן
675	675	נופים
8,541	3,150	חברת נעורים
10,596	5,175	סה

מנהל היחידה לפיתוח שבמשרד הסעד הסביר לביקורת, שהחריגה הרבה מהסכום שהוקצב לבנייה למעון חברת נעורים נבעה בעיקר מהגברת קצב הבנייה שלא בהתאם לתכנון המקורי. ההפרש

בין ההקצבה המתוכננת ובין ההוצאה בפועל כוסה כולו מהעברות מהקצבות שהועדו לבנייה במעונות אחרים*.

עובדי הקרן המרכזית

עם העברת הפעולות של האגודה הישראלית לקרן המרכזית באוקטובר 1973: ושל הקרן לניהול מוסדות לחוסים במאוס 1974 הפכו העובדים של גופים אלה לעובדי הקרן המרכזית. בשנת 1974 העסיקה הקרן 517 עובדים, במשרות מלאות וחלקיות, 421 במעונות ובמפתנים, 92 בביצוע פעולות ומחקרים; ו-4 במשרד הקרן המרכזית בירושלים. עד אפריל 1976 גדל מספר המועסקים ל-716, 571 במעונות ובמפתנים, 140 בביצוע פעולות ובמחקרים, וחמישה במשרד הקרן. מספר העובדים במעונות כולל שבעים עובדים, שנוספו בינואר 1976 לאחר העברת מעון פרטי למפגרים בפנימיה לקרן המרכזית (ראה לעיל).

הפעולות המינהליות של הקרן נעשות על ידי צוות בן חמישה עובדים: מנהל, אתראי לניהול משכורות, תקציבן ושתי מזכירות. הנתונים על משכורת העובדים מעובדים על ידי החברה לאוטומציה של מרכז השלטון המקומי.

כלל עובדי הקרן מדורגים לפי השכלתם ותפקידיהם בדירוגים שונים.

— הקרן לא ערכה תקן עובדים, שבו מתוארים תפקידי המשרות ונקובות הדרגות הצמודות להן: קבלת עובדים חדשים ושיבוצם, העלאת עובד בדרגה ומתן הטבות הם בידי ועדת המנגנון של הקרן. ועדת המנגנון לא פעלה באורח סדיר, ומסיבה זו נקבעו הדרגות וההטבות לעובדים גם שלא על ידי ועדת המנגנון, בדרך כלל על ידי מנהל הקרן או על ידי עובד הקרן האחראי לניהול משכורות העובדים.

— עד סוף 1975 לא קבעה הנהלת הקרן הוראות בכתב, המסדירות את נוהל קבלת עובדים ותנאי העסקתם במוסדות. נוהל כזה פורסם רק בתחילת 1976 ולגבי עובדים במוסדות בלבד.

מדו"ח על פעולות הקרן מיום הקמתה ועד מאוס 1975, שהוגש לחבר הנאמנים, עולה, שבמקרים רבים נתקבלו עובדים לביצוע פעולות ומחקרים ישירות על ידי השירותים של משרד הסעד, בלא שדבר קבלתם הובא לידיעת הקרן.

— בדיקה מסורגת של תיקי העובדים בפעולות ובמחקרים העלתה, שבתיקים לא רוכזו כל המסמכים האישיים הדרושים — כגון: הסכם העבודה המפרט את תנאי העבודה והרכב השכר, אישור העסקה על ידי הנהלת הקרן, אישורים רפואיים.

הנהלת חשבונות ודו"חות כספיים

בתקופה מראשית 1974 ועד מאי 1976 ניהלו חשבונות הקרן על ידי חברה פרטית לניהול חשבונות שבעד שירותיה שילמה הקרן 50,000 ל"י בשנת 1974 וסך 52,800 ל"י בתוספת הפרשי הצמדה למדד. יוקר המחיה לשנת 1975. מיוני 1976 מנוהלים חשבונות הקרן על ידי עובדי הקרן. שנת הכספים של הקרן מסתיימת ב-31 במאוס. פנקסי הקרן מבוקרים על ידי רואה חשבון.

— לקראת עריכת מאזן הקרן ליום 31.3.1975 הכין רואה החשבון של הקרן רשימה של פעולות חשבונאיות נוספות המסתכמות ב-760,000 ל"י ושגרשמו בספרים רק בנובמבר 1976.

באוקטובר 1976 הודיע רואה החשבון לחבר הנאמנים ולמשרד מבקר המדינה, שעקב ריבוי החומר הנבדק והרחבת היקף הבדיקות טרם נסתיימה ביקורת הדו"חות הכספיים של הקרן לשנת 1975. עד לינואר 1977 לא נסתיימה ביקורת רואה החשבון.

מאזן הקרן, הדו"חות על הכנסות והוצאות שלה ושל פעולות ומחקרים נערכו לתקופה אוקטובר 1973 — מאוס 1975. הדו"ח על הכנסות והוצאות של מוסדות הקרן נערך לתקופה 1.4.1974 — 31.3.1975.

* בנושא תקציב הפיתוח של משרד הסעד ראה בדו"ח זה עמ' 445

להלן המאזן והדוחות על הכנסות והוצאות, כפי שמוינו ורוכזו על ידי הביקורת ליום 31 במארס 1975 (באלפי ל"י):

	רכוש שוטף	
23.2	מזומנים ובנקים	
	חייבים:	
70.3	עובדים	
27.1	שונים	
	משרד הסעד:	
	דמי החזקה במוסדות	740.4
	מחקרים ופעולות	400.6
<u>1,406.0</u>	מפתנים	<u>265.0</u>
1,526.6		
	רכוש קבוע	
	ציוד, ריהוט ומוצרים בערך	
	סמלי של לירה אחת	
250.7	גרעון	
<u>1,777.3</u>		
	התחייבויות שוטפות	
1,224.0	חשבון ע"ש בבנק	
323.1	זכאים	
230.2	עתודות	
<u>1,777.3</u>		

הערות והסברים למאזן

1. מזומנים ובנקים: בסכום זה כלולים דמי מחזור בסך 15,900 ל"י שבידי עובדי הקרן למימון הוצאות קטנות הם בחזקת חוב לקרן. לפי זה מן הראוי היה להציגם בסעיף חייבים שבמאזן.

עובדים חייבים: סה"כ החייבים היה 82,300 ל"י, מזה נוכה סך 12,000 ל"י כהפרשה לחובות מסופקים. בהערתו לדו"ח הכספי ציין רואה החשבון של הקרן, שעובדים, אף כי הפסיקו עבודתם באמצע החודש קיבלו שכרם לכל החודש וגביית הסכומים חזרה נתקלה בקשיים. לביקורת לא הומצאה רשימת החובות של עובדים אלה. כן העיר רואה החשבון, שבין החובות כלולות מקדמות לעובדים בסך 20,000 ל"י, שירשמו כהוצאות בשנת 1975. הבדיקה העלתה שכמחצית הסכום הן בחזקת הוצאות כפי שיוצא מחשבונות סופיים, שהוגשו עוד בשנת 1974, ולא חובות, כפי שצויין במאזן. מן הנכון היה להפחית סכום זה מן החייבים ולקפזו להוצאות.

רכוש קבוע: נכסי דלא נידי (בניינים וקרקעות), שבשימוש מוסדות הקרן הם בבעלות המדינה. הקרן הציגה את הציוד, הריהוט, חומרים ומוצרי צריכה בערך סמלי של 1 ל"י. סכום הרכישות בשנת החשבון היה 514,000 ל"י. כאמור לא נערך רישום מרכזי של כלל נכסי הקרן ואף לא נערכו רשימות מצאי ליום המאזן.

— חשבון ע"ש בבנק: הסכום של 1,224,000 ל"י מורכב ברובו משיקים לטובת ספקים ואחרים; השיקים נכתבו על ידי הנהלת החשבונות בסמוך ליום המאזן, אך טרם נשלחו אליהם על ידי משרד הקרן. הצגת השיקים במאזן כמשיכת יתר, בטרם הגיעו לתעודתם, נוגדת כללי חשבונאות מקובלים.

— עתודות: בסכום זה כלולה הפרשה בסך 222,800 ל"י לפיצויי פיטורים ותגמולים לעובדים בפעולות ובמחקרים. את ההוצאה זקפה הקרן לפעולות ומחקרים. למעשה השתמשה הקרן באותו סכום לא ליעודו אלא לפעולותיה השוטפות.

בסוף שנת 1974 הגישה עובדת באחד המעונות תביעת נזיקין על סך 180,000 ל"י נגד הקרן בשל תאונת עבודה. בדו"ח הכספי של הקרן לא צויין דבר קיומה של התביעה. מאחר שהיא התחייבת

מותנית של הקרן, מן הראוי היה לתת לה ביטוי בדו"ח הכספי. בעקבות הביקורת הודיעה הקרן, כי דבר התביעה יבוא לידי ביטוי בדו"ח הכספי לשנת 1976.

*

מגמת משרד הסעד היתה לרכז בידי הקרן המרכזית את הפעולות ולנהל את הנכסים של כל הגופים — הקרנות, האגודות וההקדשות — שפעלו מחוץ למסגרת משרד הסעד, במטרה לייעל את תפעול השירותים ולחזק את הפיקוח עליהם; ואף כדי ליצור מסגרת מתאימה לניהול חסכוני של מוסדות, שאין הכרח לנהלם כיהידות ממשלתיות. עוד נועדה הקרן לבצע פעולות ומחקרים בתחום שירותי הסעד.

מהביקורת עולה שהיעדים לא הושגו דיים: לקרן המרכזית הועברו פעולותיהם של שני גופים בלבד — האגודה הישראלית לקידום העבודה הסוציאלית והקרן לניהול מוסדות לחוסים; אף אותם שני גופים ששולבו בקרן עדיין לא העבירו אליה את כל נכסיהם.

פעולות הקרן המרכזית ממומנות במלואן מתקציב משרד הסעד, בביצוע עבודתה המקצועית של הקרן היא מונחית על ידי היחידות המקצועיות של המשרד, ובענייני משק ושירותים טיפלו במישור יחידות המשרד. לא נוצרה איפוא מסגרת ארגונית, נקצועית עצמאית; מאידך גיסא, עצם הקיום של המסגרת המשפטית הנפרדת, שהיא — כפי שעולה ממצאי הביקורת — חסרת נהלים מגובשים בתחום העסקת עובדים ובניהול ענייני הכספים, לא הבטיח את הסדירות הדרושה.

בדיקת התועלת המעשית מהפעלת שירותים על ידי הקרן העלתה, שלא הושגו יתרונות ארגוניים ומשקיים של ממש. ואמנם, במהלך הביקורת דן המשרד בהעברת מוסדות הקרן למסגרתו הוא.

פיתוח מוסדות

תקציב הפיתוח של משרד הסעד מיועד להקמה ולהרחבה של מוסדות סעד משלתיים וציבוריים וכן לבנייה ושיפוצים של מבני המשרד עצמו. למעלה ממחצית התקציב מוצא על הגדלת מספר מקומות הקליטה במעונות למפגרים ובמוסדות אחרים של משרד הסעד ושל "הקרן המרכזית לקידום ופיתוח שירותי רווחה", ויתר הסכום מוצא בעיקרו כהשתתפות המשרד בהקמת מעונות ציבוריים, כגון מעונות זום לילדים ובתי אבות.

במשרד הסעד פועלת יחידה לפיתוח, שתפקידה לטפל בהקמת מוסדות חדשים והרחבת מעונות קיימים ולפקח על התכנון והבנייה. היחידה למינהל ומשק של המשרד מטפלת בעיקר בשיפוצים וברכישת ציוד ומתקנים.

בחודשים ספטמבר—דצמבר 1976 בדק משרד מבקר המדינה את הרכב תקציב הפיתוח ואת פעולות הפיתוח של המשרד בשנים 1974 ו-1975.

תקציב פיתוח

להלן נתונים על התקציב והוצאה של המשרד בשנים 1972—1976 (באלפי ל"י):

1972	1973	1974	1975	1976	
11,833	31,000	63,000	80,500	111,700	התקציב המקורי
20,771	31,037	73,620	113,925		התקציב על שינויי
17,536	27,149	66,429	91,404		הוצאה
3,235	3,888	7,191	22,521		יתרה (1)

(1) אגורה להעברה לשנה הבאה ונכללת בתקציב על שינויי.

רוב עבודות הפיתוח הן רב-שנתיות. העלייה הגדולה בהוצאות הפיתוח בתקופה 1972—1975 נובעת בעיקר מכך, שבתקופה זו ניגש המשרד לראשונה להקמה של מוסדות חדשים למפגרים ולהרחבה של מוסדות קיימים; באותה תקופה הופנו גם אמצעים גדולים להשתתפות הממשלה בהקמת מעונות יום לילדים ובתי אבות על ידי גופים ציבוריים שונים.

בשנת 1974 קיצץ אגף התקציבים באוצר את התקציב המקורי של המשרד לאותה שנה בסך 11 מיליון ל"י ובעקבות הקיצוץ הועמד תקציבו לשנה זו על סך 52 מיליון ל"י. הופחת סך שישה מיליון ל"י, שהוקצב לעבודות בנייה ושיפוצים במעונות וכן הופחתו ההקצבות בסך חמישה מיליון ל"י בקירוב להשתתפות המשרד בהקמת מעונות ציבוריים. המשרד קיבל בשנת התקציב 1974 תוספת תקציב בסך 21.6 מיליון ל"י אשר כללה: עודפים בסך 3.9 מיליון ל"י משנה שעברה, שהשימוש בהם הותר בשנת 1974; השתתפות בהקמת בתי אבות ומעונות יום לילדים בסך 15.0 מיליון ל"י; הקצבה בסך 2.0 מיליון ל"י להקמת מעון למפגרים; והקצבה בסך 0.7 מיליון ל"י להוצאות פיתוח שונות.

ניתוח ההרכב של עודפי התקציב בשנת 1974 ובשנת 1975 הראה, שחלק מההקצבות כמעט שלא נוצלו, ולגבי חלק אחר של פרטי התקציב שיעור ניצולן של ההקצבות נמוך מאוד. בשנת 1975 קיבל המשרד תוספת תקציב בסכום של 33.4 מיליון ל"י. מסכום זה אושר למשרד להוצאה סך של 23.2 מיליון ל"י רק בפברואר 1976. כמועד זה הייתה קיימת סבירות נמוכה, כי אמנם ינוצל הסכום עד סוף השנה. אכן חלק ניכר מההקצבות הנוספות בסך 17.5 מיליון ל"י לא נוצל, והמשרד ביקש הרשאה להוצאתם בשנת 1976.

לדעת הביקורת, לאור הנסיון שהצטבר בעבר, במיוחד לגבי עבודות המבוצעות על ידי גורמי חוץ, דרוש להעמיד את ההקצבות על בסיס יותר מציאותי. כן העירה הביקורת, כי מן הראוי שיוקמד על כך, כי ההקצבות הנוספות הדרושות לצורכי פיתוח יהיו תואמות ככל הניתן את אפשרות ניצולן בשנה לה נועדו.

הוסבר לביקורת שבעקבות השינוי בהצגה בתקציב המדינה, שהונהג החל משנת 1976 ושלפין ניתנת הרשאה להתחייב גם לשנים הבאות, ניתן יהיה להעמיד את התקצאה לשנה השוטפת על ההיקף הממשי של ההוצאה הצפויה.

פעולות פיתוח

חלק מהתקציב מוצא לפעולות פיתוח של מוסדות משרד הסעד ושל הקרן המרכזית וחלק אחר כהשתתפות המשרד בהקמת מעונות ציבוריים.

התחלקות התקציב וההוצאה בשנים 1974 ו-1975, לפי הסעיפים העיקריים, הייתה כדלהלן (באלפי ל"י):

1974		1975		
תקציב	הוצאה	תקציב	הוצאה	
73,620	66,429	113,925	91,404	סה"כ
28,477	26,189	48,275	42,018	פיתוח שירותים למסגר
				פיתוח שירותים אחרים, בנייה
				מקלטים במעונות ושיפוצים במבני המשרד
14,128	10,821	18,165	10,535	השתתפות בפיתוח שירותים
11,865	11,819	22,075	20,986	ליד ונער
19,150	17,600	25,410	17,865	השתתפות בפיתוח שירותים לזקנים

מההוצאה הכוללת בסך 26.2 מיליון ל"י בשנת 1974 על פיתוח שירותים למסגר הוצא על ידי היחידה לפיתוח סך 24 מיליון ל"י על עבודות בנייה והרחבה במעונות; ומסך 42 מיליון ל"י בשנת 1975, סך 35 מיליון ל"י יתרות הסכומים הוצאו על ידי היחידה למינהל ומשק באותן שתי השנים בעיקר לשיפוצים ורכישת ציוד ומתקנים.

החל משנת 1971 משתתף משרד הסעד יחד עם ארגוני נשים והרשויות המקומיות במימון הקמת מעונות יום לילדים וציודם; כאשר שיעור ההשתתפות של המשרד נקבע ב-60% מעלות הבנייה והציוד (בנושא "מעונות יום" ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 481). בשנת 1974 שילם המשרד כהשתתפות סך 11.8 מיליון ל"י; ובשנת 1975, סך 21 מיליון ל"י.

• בנושא יתרות בלתי מנוצלות ראה פרק "תקציב המדינה לשנת 1975 וביצועו" בדו"ח זה.

משנת 1973 משתתף משרד הסעד במימון של הקמת בתי אבות חדשים והרחבת הקיימים של מרכז משען*. חלק מההשתתפות ניתן כמענק וחלק כהלוואה. כן משתתף המשרד בהקמת בתי אבות ובפיתוח מערכת שירותים קהילתיים של "האגודה לתכנון ופיתוח שירותים למען הזקן בישראל". מכלל הוצאה זו משתתפת הממשלה ב-50%: 25% משרד הסעד, ו-25% משרד הבריאות.

הקמת מעונות למפגרים

בהתאם לנתונים של השירות למפגר מנה מספר המפגרים בארץ לסוף 1975 כ-15,000, מהם כ-5,000 מסודרים במסגרת קהילתית וכ-4,000 מוחזקים ב-32 מעונות פנימייתיים: 8 ממשלתיים, 12 ציבוריים, בכללם 5 מעונות שבניהול הקרן המרכזית, ו-12 מעונות פרטיים. במעונות הממשלתיים 1,850 חוסים, ובאלו של הקרן המרכזית 900. משרד הסעד מממן את הקמתם ואת הרחבתם של המעונות הממשלתיים ושל מעונות הקרן המרכזית. מספר הממתינים לסידור במעונות הפנימייה גדל מדי שנה בשנה, והמחסור במקומות במעונות הקיימים הלך והחמיר.

לפי הנתונים הסטטיסטיים של השירות למפגר, מספר הממתינים לסידור במעונות פנימייה הגיע בסוף ספטמבר 1975 ל-1,200 נפש — אין בידי השירות נתונים יותר מעודכנים. בארבע השנים האחרונות נוספו כ-300 ממתינים בממוצע לשנה, ולפי הערכת הנהלת השירות יש לצפות בתקופה הקרובה לגידול שנתי של 600 ממתינים. בתוקף חוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ה—1965, אחראי משרד הסעד לפיקוח על החוקתם והפעלתם התקינה גם של המעונות הפרטיים, ואכן בשל רמת אחזקה גמוכה של חלק ממוסדות אלה נסגרו על פי צו בית המשפט, בשנים 1974—1975, שמונה מעונות פרטיים ובהם 630 חוסים. מאלה שנסגרו הוסב מעון פרטי אחד ובו 150 חוסים למעון ממשלתי. החוסים ביתר המעונות שנסגרו נקלטו במעונות הקיימים של המשרד ושל הקרן המרכזית. מספר החוסים בכל המעונות פנימייה עלה בסוף 1976 בממוצע כלל ארצי של 25% על המותר לפי חוק הפיקוח על מעונות. (בענין המחסור במקומות קליטה למפגרים במעונות ראה דו"ח שנתי 1975 עמ' 389 ו-390, בדו"ח שנתי 1976 עמ' 438 ובדו"ח 4 של נציב תלונות הציבור עמ' 79)**.

במשך עשר השנים האחרונות נבנו שני מעונות חדשים בלבד המתוכננים, לקליטה של 864 חוסים ובמעונות הקיימים נוספו 850 מקומות קליטה. קצב הבנייה של מעונות חדשים והרחבתם של הקיימים לא הדביק את הצרכים של השירות למפגר, ומספר הממתינים לסידור במעונות פנימייה גדל במידה ניכרת.

הוצאות הבנייה במעונות למפגרים התחלקו בשנים 1974 ו-1975 כדלהלן (באלפי ל"י):

	1974	1975	
מעונות ממשלתיים:			
מעון דימונה	8,100	14,255	
7 מעונות אחרים	5,245	3,788	
מעונות הקרן המרכזית:			
מעון נעורים	8,544	10,770	
2 מעונות אחרים	2,154	6,070	
סה"כ	24,043	34,883	

עבודות הבנייה במעונות של משרד הסעד מבוצעות באמצעות מע"צ ועבודות הבנייה של המעונות שבניהול הקרן המרכזית נמסרו על ידי היחידה לפיתוח במשרד הסעד לקבלנים באמצעות האגודה להקמת מעונות והפעלתם מיסודו של משרד הסעד. (ראה להלן).

הקמת מעון למפגרים בדימונה. בשנת 1966 החליטה הנהלת משרד הסעד להקים מעון למפגרים בדימונה. המעון תוכנן ל-432 חוסים. מקומו של המעון נקבע בדימונה משום שבמחוז הדרום לא היה מעון למפגרים שישרת את אוכלוסיית המאוזן; כן הייתה מגמה ליצור בדרך זו גם מקומות עבודה לתושבי דימונה וסביבתה.

* בנושא "השתתפות האוצר בפעולות מרכז משען" ראה דו"ח שנתי 1975 עמ' 63.

** ראה גם סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה בעקבות הדיון במבחר תלונות שהובאו בדו"ח השנתי 4 של נציב תלונות הציבור ובדו"ח שנתי 5 של הנציב עמ' 152.

הבנייה של מוסדות משרד הסעד נעשית כאמור באמצעות מע"צ, האחראית לתכנון המפורט של העבודה בהתאם לפרוגרמה שהוכנה על ידי המשרד. היחידה לפיתוח של המשרד מאשרת את התכנון על כל שלביו ואת השינויים בתוכניות תוך כדי ביצוע הבנייה.

הכנת הפרוגרמה להקמת המעון החלה עוד ב-1966, גמר הקמתו תוכנן ל-1971; ההוצאה הכוללת נאמדה ב-1969 בסך שמונה מליון ל"י.

בנובמבר 1967 חתמה מע"צ על חוזה עם משרד מתכננים בבאר שבע, שקיבל על עצמו את עבודת התכנון והפיקוח העליון על בניית המעון; בדצמבר אותה שנה היא התקשרה עם משרד מהנדסים שמונה מתאם התכנון של הפרויקט. בהתאם לחוזה היה על המתכננים להשלים את התכניות המפורטות לבנייה לקראת עריכת המכרז עד ינואר 1969. למעשה החל המשרד בתכנון המפורט רק בדצמבר 1969 והמכרז פורסם רק בפברואר 1972. ביולי 1972 נמסרה העבודה לקבלן שזכה במכרז, אולם בשל תקלות שונות בהשלמת התכנון ובהכשרת השטח לבנייה החל בעבודה רק בינואר 1973. בעת מסירת העבודה נאמדה ההוצאה לפרויקט בסך 20.7 מליון ל"י ובדצמבר 1975 הועלה אומדן הוצאה לסך 51 מליון ל"י, כולל התייקרויות בסך 23 מליון ל"י שחלו בתקופת התכנון והבנייה. בשל חילוקי דעות בין משרד הסעד, ובין מע"צ בדבר שיטת חישוב ההתייקרויות העבירה מע"צ למשרד בנובמבר 1976 את חשבונות הקבלן לבדיקה.

במועד סיום הביקורת לא הושלמה סופית הקמת המעון, שהוחל בתכנונו לפני כעשר שנים. העיכובים נבעו בחלקם משינויים, תיקונים בפרוגרמה ובתכניות על ידי משרד הסעד ומע"צ וכן מתקלות בתכנון ובתיאום התכנון של הפרויקט. בשל הפיגור הרב בביצוע הפרויקט נקלטו במכון חוסים רק החל בסוף 1975; עד נובמבר 1976 נקלטו 150 חוסים—שליש מהתפוסה המתוכננת.

משרד הסעד הסביר שהמעון בדימונה הוא הראשון מסוגו בארץ, אשר תוכנן והוקם מלכתחילה לשמש מעון למפגרים. אמנם התכנון היה מלווה שינויים רבים שנתחייבו במרוצת הזמן, אולם הוא איפשר ליישם את הלקחים שהופקו לגבי תכנון מעונות חדשים. בנושא שינויים, החלים במהלך התכנון וההקמה של מבני ציבור ראה בדו"ח שנתי 23, עמ' 524—525.

תכנון המעונות בכרמיאל ונתיבות. בשנת 1971 תכנן המשרד את הקמתם של שני מעונות למפגרים, אחד בכרמיאל ואחד בנתיבות. עד שנת 1976 הוצא על תכנון המעונות ועבודות עפר וכביש גישה, לפי חשבוניות מע"צ, סך 5.5 מליון ל"י; כ-3 מליון ל"י על נתיבות וכ-2.5 מליון ל"י על כרמיאל.

בהצעת התקציב ל-1976 לא נכללה כל הקצבה להמשך העבודה במעונות האמורים. בהצעת התקציב של המשרד לשנת 1977 נכללו 6 מליון ל"י להמשך העבודה באחד בלבד משני המעונות. בנייה באמצעות האגודה להקמת מעונות והפעלתם. בשנת 1963 יסד משרד הסעד, בשיתוף עם אגודת אק"י, אגודה על פי החוק העותומני ש מטרתה הייתה להקים מכספי עזבון מעון למפגרים בכפר נחמן. עם הקמת היחידה לפיתוח במשרד הסעד בשנת 1972 הורחבו מטרותיה של האגודה, כדי לאפשר לה להקים מעונות ציבוריים נוספים, ומאותו מועד משולמות כל פעולות האגודה מתקציב הפיתוח של משרד הסעד.

הנהלת האגודה מונה תשעה חברים, אשר שישה מהם הם נציגים של משרד הסעד, ארבעה מבין השישה משמשים גם ועדת מכרזים. ההנהלה עוסקת בפרוגרמה להקמת המעונות, מאשרת את מינוי האדריכל, מתכננים ומפקחים על הבנייה, בודקת את הצעות הקבלנים המועברות אליה על ידי ועדת המכרזים ומאשרת חוזה בנייה בין האגודה ובין הקבלנים. לגבי נהלי עריכת מכרזים אומצו הוראות התכ"מ.

לאגודה אין מנגנון משלה, והטיפול השוטף בעבודות הנמסרות לקבלנים נעשה על ידי עובדי היחידה לפיתוח. תכנון הפרוייקטים, התיאום בין המתכננים והפיקוח על הביצוע נעשים באמצעות שירותים קנויים.

מנובמבר 1972 ועד סוף 1976 ביצעה היחידה לפיתוח של המשרד באמצעות האגודה, עבודות בנייה בסך 50 מליון ל"י בקירוב במעונות הציבוריים חברת-נעורים, מגדל וכפר נחמן. מסכום זה הוצא על הקמת המעון בנעורים סך 32 מליון ל"י.

— עקב הקמת האגודה והטלת ביצוע עבודות פיתוח עליה ראה משרד הסעד את עצמו פטור ממלוי הוראות התכ"מ, המחייבות את משרדי הממשלה לבצע באמצעות מע"צ כל עבודות בנייה; ואמנם ביצעו העבודות שלא באמצעות מע"צ. לדעת הביקורת, נוכח העובדה שאין לאגודה הכנסות אחרות מאלה שהיא מקבלת מהקצבות המשרד וגם אין לה מנגנון משלה, הרי אין כאן

אלא בנייה על ידי משרד ממשלתי. בנסיבות אלו אי-היוקקות למע"צ נוגדת את ההוראות החלות על משרדי הממשלה בעניין הקמת מבני ציבור.

הקמת מעון חברת נעורים. מעון חברת נעורים שימש עד 1971 כמוסד לעבריינים, ובמועד זה הוסב למעון למפגרים. באותה שנה היו בו כ-100 חוסים — בשלושה בניינים ישנים. משרד הסעד החליט להרחיב את תפוסת המעון ל-432 חוסים.

בשנת 1974 הייתה ההוצאה המתוכננת להקמת המעון בסך 3,150,000 ל"י; ההוצאה למעשה באותה שנה הסתכמה בסך 8,541,000 ל"י. עודף ההוצאה כוסה בכך, שהועברו סכומים, שהוקצבו לארבעה מעונות למפגרים — סך 3 מליון ל"י למעון דימונה וסך 1.5 מליון ל"י למעונות האחרים — והיתרה כוסתה מהעברות מפרטי תקציב אחרים של המשרד.

בבקשת המשרד לאגף התקציבים שבמשרד האוצר להעברת הסכום של 3 מליון ל"י דלעיל נאמר, שאותו סכום הוא מעודפי התקציב בפרט האמור; בהסבר לבקשה בדבר העברת יתר הסכומים צויין שהדבר דרוש בהתחשב בקצב מואץ של העבודה וההתייקרות השוטפת של הוצאות הבנייה.

— הפער הגדול בין ההוצאה בפועל לבין ההוצאה המתוכננת מצביע, לדעת הביקורת, על כך, כי ההוצאה לא תוכננה כראוי. מן הראוי שהתקציב המוצע יתבסס על תחשיבים המושתתים על תכנון יותר מציאותי.

התקשרות עם קבלנים

המעון החדש נבנה בשני שלבים: הראשון החל במאוס 1973, השני, באפריל 1974 ונסתיים באוגוסט 1976; כן מינתה האגודה, בהמלצת מנהל היחידה, את הארכיטקט, היועצים הטכניים והמתכננים, שמתפקידם להכין את כתבי הכמויות, שהוא המפרט הטכני, שעליו מתבסס המכרז המוצא לקבלנים. האגודה, בהמלצת היחידה לפיתוח של המשרד, מסרה את הייעוץ המקצועי והפיקוח על ביצוע הבנייה לחברה הנדסית.

במאוס 1973 הוציאה היחידה לפיתוח של המשרד מכרז לשלב א' ונתקבלו הצעות משבעה קבלנים. בהתאם לפרטיכל של ועדת המכרזים נפתחו המעטפות, שבהן ההצעות, ב-25.3.1973, וב-1.4.1973 החליטה הוועדה על מסירת העבודה לאחד המציעים.

— בדיקת כתבי הכמויות, אשר על גביהם סוכמו הצעות הקבלנים, הראתה, שהצעת הקבלן, שלו נמסרה העבודה, הייתה בסך 4,166,000 ל"י, ואילו הצעתו של קבלן אחר הייתה בסך 4,149,000 ל"י. ביום פתיחת המעטפות על ידי ועדת המכרזים — 25.3.1973 — הודיע הקבלן, שהצעתו הייתה הגבוהה יותר, במכתב אל הוועדה, גם הוא מתאריך 25.3.1973, על הקטנת הצעתו לסך 4,149,000 ל"י בניכוי הנחה של 3%. הצעתו הסתכמה איפוא בסכום של 4,024,000 ל"י. הצעה זו לא הייתה מבוססת על כתב הכמויות של המכרז, ולכן לא ניתן היה לבחון את הצעתו החדשה על בסיס כתב הכמויות. העבודה נמסרה לקבלן זה.

בחירת ההצעות שלא על בסיס המפרט וכתב הכמויות נוגדת את הנהלים המקובלים בעריכת מכרזים. חשיבות המחירים הנקובים בכתב הכמויות היא בכך, שלמעשה לפי אותם המחירים — ולא לפי המחיר הכולל — נבחר, איוו הצעה היא הזולה שבהצעות.

במאוס 1974 פרסמה היחידה לפיתוח מכרז על ביצוע שלב ב'. בישיבת ועדת המכרזים שהתקיימה ב-5.5.1974 הוחלט למסור את העבודה לקבלן, שלו נמסרה העבודה של שלב א' ושהצעתו בסך שמונה מליון ל"י הייתה הזולה ביותר.

מלבד עבודות הבנייה, שבוצעו על ידי הקבלן האמור, נבדקה מסירת עבודות לקבלנים נוספים, שביצעו עבודות התשתית, הקמת בניינים טרומיים, רשת חשמל ואינסטלציה.

— לגבי 12 עבודות בסכום כולל של 4.7 מליון ל"י — כל עבודה בהיקף שמעל 50,000 ל"י — נקבעו סטיות מהוראות התכ"מ כדלהלן:

למסמכי המכרז על 9 עבודות, בסכום כולל של 3.4 מליון ל"י, לא צורפו העתקי ההזמנות לקבלת ההצעות, שבהן יש לציין את המועד האחרון להגשת ההצעות ומקום מסירתן. לא היה תיעוד איפוא על מספר ההזמנות להשתתפות במכרז שנשלחו לקבלנים ולא ניתן לוודא שההצעות אמנם הוגשו עד למועד שנקבע.

— תיבת המכרזים, שלתוכה הושמו הצעות לגבי שלוש עבודות בסכום כולל של 890,000 ל"י נפתחה, לפי דו"ח פתיחת המכרז, רק על ידי חבר אחד ולא על ידי שני חברי ועדת המכרזים

כדרוש. במקרה זה גם לא צויין תאריך פתיחת תיבת המכרזים, אשר צריך להיות סמוך למועד האחרון להגשת ההצעות.

לגבי עבודות אחרות, שסכום כל אחת מהן, קטן מ-50,000 ל"י, לא קויימו הנהלים של פתיחת תיבת מכרזים ואף לא נחתמו הפרוטוקולים משיבות ועדת המכרזים על ידי כל הנוכחים בעת פתיחת מעטפות ההצעות כדרוש.

— לגבי מסירת שלוש עבודות בסך כולל של 400,000 ל"י לא נערכו פרוטוקולים משיבות ועדת המכרזים.

— לא הומצאו לביקורת הצעת קבלן, שלו נמסרה עבודה בסך 368,000 ל"י; ואף לא חוזים בין האגודה לקבלנים אחרים לביצוע שלוש עבודות בסכום כולל של 340,000 ל"י.

השתתפות המשרד בהקמת מעונות יום לילדים

קיימים כ-500 מעונות יום, שהוקמו בהשתתפות משרד הסעד או משרד העבודה, על ידי ארגוני נשים, קרן החינוך של הסוכנות היהודית והרשויות המקומיות.

בתוקף חוק הפיקוח על מעונות אחראי משרד הסעד לפיקוח על החזקתם ועל הפעלתם התקינה של כל המעונות בארץ. הוא משתתף באמצעות השירות לילד ונוער שבמשרד בהוצאות החזקתם של הילדים במעונות, והחל משנת 1971 אף בהקמת מעונות יום חדשים.

הכנת הפרוגרמה להקמת מעונות יום, איתור מקומות הבנייה והתכנון המפורט נעשים במשותף על ידי משרדי הסעד, העבודה, החינוך והתרבות והאוצר והגופים המקימים. בשנים 1974-1975 השתתף המשרד בהקמת 107 מעונות חדשים בסכום כולל של 33 מליון ל"י, 12 מליון ל"י שנתן המשרד ב-1974 ו-21 מליון ל"י שנתן ב-1975. שיעור השתתפות המשרד נקבע ב-60%.

התקשרות השירות עם מקימי המעונות

לצורך מתן השתתפותו מתקשר השירות עם מקימי המעון על פי הסכם. נקבע בו כי השירות ישתתף בשיעור של 60% מההוצאה על הבנייה ועל ציוד המעון; משרד הסעד ישלם את ההשתתפות בהוצאות הבנייה והציוד בשלושה שיעורים: התשלום הראשון יבוצע לאחר שנמסר בידי השירות עותק מהחווה שנעשה בין המקימי לבין הקבלן; תשלום שני, לאחר גמר שלד הבניין; התשלום האחרון, לאחר קבלת החשבוניות הסופיות בתום הקמת המעון ורכישת הציוד — תקופה הנמשכת בדרך כלל מעל לשנתיים.

— מבדיקת החשבוניות הסופיות עולה, כי עוד בשני התשלומים הראשונים כלולות מקדמות לרכישת ציוד — רכישה המבוצעת רק אחרי השלמת ההקמה.

להקמתם של שבעה מעונות בסך 3,815,000 ל"י שילם המשרד מקדמות, בלא שהוגשו לו על ידי המקימים חוזים חתומים בינם לבין הקבלנים כדרוש. לגבי שלושה מעונות שילם המשרד את מלוא ההשתתפות בסכום של 1,280,000 ל"י, בלא שהוגשו לו החשבוניות הסופיות כדרוש.

נבדק התייעור על הקמת 21 מעונות, שהשתתפות המשרד בהקמתם הייתה בסך 6.9 מליון ל"י.

— מתוך חשבוניות סופיות בסכום כולל של 6.4 מליון ל"י המתייחסות להשקעה ב-7 מעונות, שבנייתם נסתיימה בשנים 1974 ו-1975, לא צורפו לחשבוניות על סך 2.5 מליון ל"י אישורים על ידי הגורמים השונים, בכלל זה מקום המעון. מתוך חשבוניות על ציוד בסכום כולל של 738,000 ל"י לא הומצאו לשירות חשבוניות מאושרות בסך 435,000 ל"י. לחשבוניות ההוצאה על הציוד לא צורפו תעודות משלוח או שוברי כניסה למחסן, המשמשים אסמכתא לקבלת הציוד על ידי הגוף המקימי.

השתתפות בהקמת בתי אבות

השתתפות בהוצאות "האגודה לתכנון ופיתוח שירותים למען הזקן בישראל". בשנת 1969 הוקמה "האגודה לתכנון ופיתוח שירותים למען הזקן" (אש"ל). האגודה עוסקת בבניית מעונות לקשישים, מרחיבה מחלקות גריאטריות בבתי חולים ומפתחת שירותים קהילתיים להם. הוצאות האגודה ממומנות מחציתן על ידי הגוינוט ומחציתן על ידי הממשלה — שווה בשווה מתקציבי משרדי

הסעד והבריאות. חלקו של משרד הסעד בשנת הכספים 1975 היה ארבעה מליון ל"י ובשנת הכספים 1976 שישה מליון ל"י. משרד מבקר המדינה ניגש לעריכת ביקורת באגודה.

השתתפות בהוצאת מרכז "משען" החל משנת הכספים 1973 משתתף משרד הסעד בפעולות להקמת בתי אבות ומועדונים לקשישים על ידי מרכז "משען". סכומי ההשתתפות של משרד הסעד היו כלהלן: בשנת 1974, סך 12.6 מליון ל"י — 9.0 מליון ל"י כמענק ו-3.6 מליון ל"י כהלוואה, ובשנת 1975, סך 13.6 מליון ל"י — 7.5 מליון ל"י כמענק ו-6.1 מליון ל"י כהלוואה. ההלוואות הן ל-15 שנה בריבית של 8% לשנה ללא הצמדה. ההסדרים עם מרכז "משען" נעשים על ידי משרד האוצר (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 63).

ממצאי מעקב

המחלקה למוסדות ציבוריים

דו"ח שנתי 25, עמוד 494

בארץ פועלים בתחום הסעד מוסדות ציבוריים רבים, שלא למטרת רווח. המחלקה למוסדות ציבוריים במשרד הסעד בודקת בקשות של מוסדות לקבלת הכרה, המעניקה להם מעמד ציבורי לצורך קבלת תרומות, ולעיתים אף שחרור ממסים. בשנת 1960 קבעה ועדה בין משרדית לתיאום השירותים הסוציאליים עקרונות להכרה במוסד. בשנת 1967 הפסיקה הוועדה לפעול ומאז ניתנה ההכרה, בדרך כלל, על ידי מנהל המחלקה עצמו, על פי המלצה של מפקח מחוזי. המחלקה אמנם אימצה לה את עקרונות הוועדה הבין משרדית, אולם עקב הפסקת פעולתה של הוועדה לא היה גוף מתאים, שיבדוק מחדש מפעם לפעם את העקרונות למתן הכרה נוכח השינויים שחלו והנסיון שנצטבר. מאחר שההכרה עשויה כאמור, להקנות הטבות למוסד, המליצה הביקורת, שמתן הכרה לראשונה יהיה מעניינה של ועדה ציבורית.

המשרד עיבד הנחיות מפורטות בדבר התנאים, שעל המוסד המבקש הכרה למלא ומתן ההכרה לראשונה נעשה עתה בהתייעצות עם המנהל הכללי של המשרד. החשיבות הנוצעת להכרה במוסד וההטבות הכרוכות בכך, מחייבות לדעת הביקורת את הנהלת משרד לשקול מחדש את הצורך בקיומה של ועדה ציבורית.

מתפקידה של המחלקה לקיים פיקוח על המוסדות כדי לעמוד על תקינות סדריהם המינהליים ועל דרכי הניצול של כספי ציבור שהגיעו לידם כמענקים או כתרומות, כתנאי לחידוש ההכרה בהם. לגבי רוב המוסדות דורש הסדר הטוב שייערך בהם ביקור לפחות פעם בשנתיים. בכ-10% מכלל המוסדות המוכרים חודשה ההכרה, אף כי המפקח לא ביקר בהם יותר משנתיים. על חשיבותם של הביקורים מצביעה העובדה, שלגבי 50 מוסדות בקירוב, שהוכרז על ידי המחלקה בעבר ונערכה בהם בדיקה נוספת, התברר, שלא עמדו בכללים שנקבעו.

לקראת מתן הכרה לשנת 1976 נערך ביקור אחד לפחות בכל אחד מהמוסדות המוכרים.

חוק הפיקוח על המעונות, תשכ"ה—1965, מחייב כל מעון ציבורי או פרטי, שיש בו שני חוסים ויותר, שהם ילדים, זקנים, בעלי מום גופני או לוקים בשכלם, ברשיון מאת שר הסעד. הרשיון ניתן רק אם הוכח, שהמעון ממלא אחר התנאים, שנקבעו בתקנות. עד סוף 1974 לא הותקנו תקנות, בדבר תקן עובדי מעונות והכשרתם; תנאי לשירות של מנהלי מעונות; ודרכי הפיקוח על מעונות.

המשרד הכין הצעות לחקנות בדבר תקנים למנהלים ולעובדים במעונות לזקנים, לילדים וללוקים בשכלם. עד מועד הביקורת לא פורסמו התקנות. כמו כן פורסם בדצמבר 1976 תיקון לחוק ובו נקבע בין היתר, שבמקרים שנקבעו בחוק, רשאי שופט בית המשפט שלום לצוות על סגירת מעון עד לסיום ההליכים המשפטיים.

הפיקוח על המעונות נעשה על ידי מפקחים משירותים שונים של המשרד: השירות לילד ונוער, השירות לזקן, השירות למפגר, השירות לעיוור, והמחלקה למוסדות ציבוריים. על פי