

משרד העבודה והרווחה

פעולות ביקורת

נבדקו מצב התעסוקה, הטיפול באבטלה ומניעתה והפעולות השוטפות של לשכות שירות התעסוקה.

באגף לפיתוח כוח אדם והכשרה מקצועית נבדקו ניהול האפסנאות ודרכי אחזקת הציוד בכמה משרדים מחוזיים ובמרכזי הכשרה והטיפול בציוד המושאל לרשתות חינוך מקצועי.

במוסד לבטיחות ולגיהות נערכה ביקורת כוללת.

הוחל בביקורת במכון להכשרה טכנולוגית.

בשירות לנערה במצוקה נבדקו סידרי טיפול בנערות ודרכי פיקוח על עבודת העובדים הסוציאליים שבלשכות לשירותי רווחה ברשויות המקומיות. בשירות לנוער במצוקה נבדקו פעולות הדרכה ופיקוח על עבודת עובדי חברות רחוב הפועלים בלשכות לשירותי רווחה ברשויות מקומיות.

נערכה ביקורת בשירות למען הילד בדבר סדרי אימוץ ילדים.

בשירות למפגר נבדקו סידרי איבחון, השמה במעונות וטיפול במפגרים. במעונות נבדקו גם סידרי מינהל ומשק.

במסגרת ביקורת כוללת על פעולות חינוך ושיקום לנוער מנותק נערכה ביקורת חוזרת: בשירות לשיקום הנוער על פעולות מפעלי תעסוקה לנוער ובשרות המבחן לנוער על הטיפול בנוער שהוטל עליו מבחן על-ידי בית משפט. כמו כן נערכה בדיקה משלימה באגף להכשרה מקצועית שבמשרד בענין קבוצות עבודה וקורסים לחיילים, בהם יש שיתוף פעולה בין משרד העבודה והרווחה ולבין צה"ל (ראה בדו"ח זה, עמ' 368).

שירות התעסוקה — מצב התעסוקה ופעילות הלשכות

בחודשים אפריל—ספטמבר 1980 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד העבודה והרווחה, בהנהלת שירות התעסוקה בירושלים, ובלשכות של השירות בעפולה, בפתח תקוה, באשקלון ובבאר שבע. הביקורת התייחסה בעיקרה למצב התעסוקה, לטיפול באבטלה ולפעולות השוטפות של הלשכות. על ביקורת קודמת ראה לאחרונה דו"ח שנתי 29 עמ' 476.

מצב התעסוקה

1. על פי הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה גדל כוח העבודה האזרחי בישראל בשלושת הרבעים הראשונים של שנת 1980 והגיע ל-1,300,000 איש בקירוב. כוח העבודה גדל ב-2.6% לעומת התקופה המקבילה ב-1979; עם הגידול בכוח העבודה עלה מספרם של הבלתי מועסקים ואתו שיעור האבטלה: מספר הבלתי מועסקים בתקופה האמורה ב-1980 היה כ-60,000 (4.5%), לעומת כ-36,000 (2.8%) בתקופה המקבילה בשנת הקודמת; העלייה בין הגברים היתה כ-2.4% ל-4% ובין הנשים מ-3.7% ל-5.5%. חלקם של המועסקים במשרה חלקית עלה מ-23.2% בתשעה החודשים הראשונים של 1979 ל-25.5% בתקופה המקבילה ב-1980.

הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על המועסקים והבלתי מועסקים במשק הישראלי בשנים האחרונות מראים ממוצע שנתי כלהלן (באלפים):

נוח עבודה אזרחי	בלתי מועסקים	בלתי מועסקים (באחוזים)
1969	990.1	44.3
1971	1,032.8	35.7
1973	1,124.1	29.7
1975	1,147.7	35.1
1977	1,206.6	47.4
1979	1,277.7	36.2
ינואר- ספטמבר 1980	1,307.9	59.7
4.5		

להלן מובאים פרטים על מספר דורשי העבודה, שפנו ללשכות התעסוקה למבוגרים ועל מספר המובטלים, שנרשמו בלשכות, על פי נתונים של שירות התעסוקה :

דורשי עבודה מבוגרים לחודש (1)	מובטלים (ממוצע לחודש)
1969	27,172
1971	19,452
1973	16,903
1975	17,186
1977	18,795
1979	20,290
ינואר 1980	27,343
פברואר	27,403
מארס	24,984
אפריל	28,896
מאי	30,558
יוני	31,372
יולי	34,741
אוגוסט	34,421
ספטמבר	33,495
אוקטובר	39,045
	13,816
	12,910
	13,306
	12,265
	10,181
	9,707
	8,817
	8,740
	7,387
	4,439
	856
	948
	466
	301
	569
	2,356

(1) לא כולל ימאים, סטודנטים, עוזרות בית ועובדים מעבר לקו הירוק.

בתשעה החודשים הראשונים של 1980 חלה עלייה במספר דורשי העבודה ובמספר המובטלים. הגידול באבטלה מתבטא בירידה ניכרת במספר העובדים, שהוזמנו על ידי שירות התעסוקה : בינואר 1980 הוזמנו 19,540 עובדים, במארס 15,305, במאי 18,119, ביולי 16,574, ובאוקטובר 20,322. הממוצע החודשי של עובדים שהוזמנו ב-1979, היה 25,657.

2. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על מספר המועסקים בישראל בתשעה החודשים הראשונים של שנת 1980, בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 1979, לפי ענפי התעסוקה מראים (באלפים) :

ה ע נ פ	ינואר-ספטמבר 1979	ינואר-ספטמבר 1980	השינוי ב-%
חקלאות	73.2	79.7	+ 8.9
תעשייה	298.4	290.1	- 2.8
חשמל ומים	11.0	12.8	+ 16.4
בינוי	81.6	78.5	- 3.8
מסחר, שירותי אוכל ואירוח	146.0	146.0	—
תחבורה, אחסנה ותקשורת	84.9	86.8	+ 2.2
פיננסים ושירותים עסקיים	96.6	101.9	+ 5.4
שירותים ציבוריים וקהילתיים	359.1	365.9	+ 1.9
שירותים אישיים ואחרים	75.5	75.9	+ 0.6
בלתי מוגדרים	12.6	9.8	

הנתונים מראים שבמספר המועסקים בענפי השירותים, חלה עלייה ואילו במספר המועסקים בענפי התעשייה והבינוי חלה ירידה.

הטיפול באבטלה

על הטיפול במובטלים מופקדים משרד העבודה והרווחה (להלן המשרד) ושלוותיו: שירות התעסוקה (להלן השירות), האגף להכשרה והשתלמות מקצועית, יחידה מיוחדת שהוקמה לטיפול במובטלים, והמוסד לביטוח לאומי (להלן המוסד). הטיפול כולל תשלום דמי אבטלה, על ידי המוסד, ופעולות להתחזות המובטלים במהירות האפשרית למסגרת של עבודה*.

בנובמבר 1979 מינה שר העבודה והרווחה ועדה, שהייתה מורכבת מנציגים של המשרד והשירות, וכן של משרדי התעשייה, המסחר והתיירות והאוצר, ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים. הוועדה נתבקשה לבחון את הדרכים לשינוי מבנה התעסוקה במשק ולגבש הצעות לפעולה כדי לעודד עובדים לעבור מהשירותים לענפי הייצור. הוועדה נתבקשה להתייחס גם להערכות של המשק לטיפול במצבי תעסוקה משתנים. בינואר 1980 הגישה הוועדה את דו"ח שלה, שכלל הצעות לעידוד המעבר של עובדים לתעשייה ולענפי הייצור ובעיקר, מתן פטור ממס הכנסה לחיילים ולחיילות משוחררים; הבטחת הרציפות של הזכויות הסוציאליות ושמירת רמת ההכנסה של העובדים. שיעברו מהשירות הציבורי לתעשייה ולענפי יצור אחרים; מתן תמריצים מיוחדים לנשים; סיוע בשיכון ומתן הנחות במס הכנסה לעידוד עבודה במשמרת שנייה ושלישית; הרחבת מתן היתרים לעבודת לילה לנשים. עוד הציעה הוועדה לתקן את חוק ביטוח לאומי (תיקון מס' 7), התשל"ב-1972 (ראה להלן). כדי שאפשר יהיה להגדיל את ההקצבה לפעולות למניעת אבטלה, בסכום שיעלה על 10% מהסכומים, שגובה המוסד בשנה לדמי ביטוח אבטלה.

עד סיום הביקורת לא בוצעו ההמלצות של הוועדה, למעט הצעת חוק מס הכנסה (הטבות לחיילים משוחררים בתעשייה) (הוראת שעה), התש"ם-1980, שהונחה על שולחן הכנסת בדצמבר 1980. הצעת חוק זו באה כדי לעודד חיילים משוחררים, שסיימו שירות סדיר, לעבוד בתעשייה, בכך שיקבלו נקודות זיכוי נוספות לצורך חישוב מס הכנסה בשנה הראשונה והשנייה לעבודתם במפעלי תעשייה סמוך לשחרורם.

2. בחוק ביטוח לאומי (תיקון מס' 7), התשל"ב-1972, נקבע, שהמוסד, בהתייעצות עם הוועדה לביטוח אבטלה, יממן פעולות למניעת אבטלה הנעשות בידי המדינה או באישורה, בתחום הכשרה מקצועית, סיוע לניידות גאוגרפית של עובדים ושיקום תעסוקתי לעובדים, ובלבד שסך ההוצאות לפעולות אלה לא יעלה על 5% מאומדן הגבייה השנתית של דמי ביטוח אבטלה. שר העבודה והרווחה, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, יהיה רשאי להגדיל את השיעור הנקוב עד ל-10%. בפברואר 1980 הגדיל השר את השיעור ל-10%.

* על טיפול באבטלה, ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 669, ועל ביטוח אבטלה, ראה בדו"ח זה בפרק "המוסד לביטוח לאומי - ביטוח אבטלה".

בהתאם לחוק האמור מינה שר העבודה והרווחה, בשנת 1973, ועדה ציבורית מיוחדת לביטוח אבטלה, שהייתה מורכבת מנציגי המשרד, השירות, משרד האוצר וארגוני העובדים והמעבידים. בוועדה לא השתתף נציג של המוסד לביטוח לאומי. מתפקידיה של הועדה היה, בין השאר, לאשר את תקציב הפעולות למניעת אבטלה. הועדה מינתה מתוכה שלוש ועדות משנה: לתקצוב ולכספים, לנוהל ולתקנות, ולפעולות למניעת אבטלה.

התקציב לפעולות למניעת אבטלה נכלל כהוצאה בתקציב של המוסד. הוא נכלל גם בתקציב של משרד העבודה, כהוצאה המותנית בהכנסה מיוחדת מהשתתפות המוסד. תקציב המוסד למניעת אבטלה מאושר על ידי ועדות המשנה לתקציב וכספים ולפעולות למניעת אבטלה ושל הועדה לביטוח אבטלה, במשותף; התקציב של המשרד מאושר על ידי הכנסת.

המוסד המממן, כאמור, את הפעולות למניעת האבטלה מתוך הסכומים שהוא גובה כדמי ביטוח אבטלה, לא השתתף בוועדה הקובעת את היעדים והפעולות למניעת אבטלה. רצוי שמשרד העבודה יעשה לשיתופו של המוסד בקביעת התקציב לפעולות למניעת אבטלה ולדיווח על התוצאות של הפעולות.

בסוף מארס 1979 אישרה ועדת המשנה לתקציב ולכספים תקציב בסך 52 מיליון ל"י, בהסתייגות לגבי קביעה אוטומטית של התקציב בשיעור של 5% מאומדן הגביה, לשנה הבאה. הובעה הדעה, שיש לקבוע את התקציב לפי הצרכים ולפי סעיפי ההוצאה, שיוסברו לוועדת המשנה בכתב.

3. באמצע ינואר 1980 החליטה הוועדה לביטוח אבטלה, בהשתתפות נציג המוסד, להגדיל את ההקצבה לפעולות למניעת אבטלה, מ-5% ל-10% מהגבייה השנתית של דמי הביטוח (לא צויין במפורש באיזו שנה או באלו שנים, המדובר). עוד הוחלט, שוועדה מצומצמת מנציגי שלושת הגופים, המשתתפים בוועדה לביטוח אבטלה (הממשלה, התעשיינים, וההסתדרות), תקבע את השימוש שיעשה בכספים שיוקצו לפעולות למניעת אבטלה; לאור מצב התעסוקה במשק הוחלט, שכל הכספים יוצאו הישר לפעולות למניעת אבטלה ולהקלת מצבם של המובטלים. לפי מכתב של יו"ר הוועדה לשר העבודה והרווחה דרשו נציגי המעסיקים והעובדים בוועדה לאשר להם מעורבות גבוהה יותר לגבי ההחלטות לניצול הכספים.

בהתאם להוראות החוק הובאה ההצעה להגדלת שיעורי ההקצבה לאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, שבישיבתה ב-18.2.1980 אישרה את ההעלאה לשנים 1979/80 ו-1980/81 וביקשה משר העבודה והרווחה להגיש לה בהקדם את תוכנית הפעולות, שלמימון מיוחדים הכספים. ימים אחדים לאחר מכן פורסם בקובץ התקנות צו בדבר הגדלת השיעור, כאמור. כתוצאה מהגדלת ההקצבה גדלה ההשתתפות של הקרן למניעת אבטלה בפעולות המשרד בשנת הכספים 1979 ב-65 מיליון ל"י. בישיבתה במארס 1980 החליטה הוועדה להועיד מסכום זה 61 מיליון ל"י למימון פעולות להכשרה מקצועית לנוער ולמבוגרים, ו-4 מיליון ל"י לעריכת סקרים מיוחדים בנושאי האבטלה. בסך הכל הוקצבו על ידי הוועדה 130 מיליון ל"י לשנת הכספים 1979, כמפורט להלן (באלפי ל"י):

106,500	להכשרת כוח אדם והסנה מקצועית
7,630	לפריון עבודה ויעול הייצור למניעת אבטלה
7,270	לתעסוקה לקשישים ולמוגבלים
1,600	לפתרון מקדי מצוקה תעסוקתית
800	לקידום הניהול ופיתוח רעיונות
2,200	לאבחונים כוללים
3,400	לסקרים ומחקרים
150	להוצאות ארגוניות
450	רזרבה
130,000	סה"כ

סכום זה הוקצב בתקציב המדינה לשנת הכספים 1979 כהוצאה המותנית. בהכנסה, והמוסד העביר 104 מיליון ל"י ממנו לפעילות למניעת אבטלה. נוסף על כך העביר המוסד למשרד סכום של כ-12 מיליון ל"י על חשבון דמי אבטלה, לעובדים העוברים הכשרה מקצועית, ו-12 מיליון ל"י לשירות, כהשתתפות בהוצאותיו.

הוועדה לא הגדירה את היעדים של הסכומים, שהוקצבו להכשרת מבוגרים ונוער. נתוני דו"ח החשב הכללי על ביצוע התקציב לשנת הכספים 1979 מראים, שההוצאות לפעולות למניעת אבטלה, שמומנו מהשתתפות המוסד, הסתכמו ב־103.8 מיליון ל"י בקירוב, לפי החלוקה הבאה (במיליוני ל"י):

56	להכשרת נוער
14.8	להכשרת מבוגרים
17.9	להכשרת חיילים
3.3	לתעסוקת קשישים
1.3	להעסקת תלמידים בחופשה
10.5	לאיבחון וסקרים

לאחר שנתקבל אישור להגדלת ההשתתפות של המוסד מ־5% ל־10% מאומדן גביית דמי האבטלה, ביקש אגף התקציבים שבאוצר במארס 1980, מוועדת הכספים של הכנסת, להגדיל את התקציב המיועד לפעולות למניעת אבטלה ב־65 מיליון ל"י, מזה 56 מיליון ל"י להכשרה מקצועית לנוערים ו־5 מיליון ל"י להכשרה מקצועית למבוגרים. בפירוט, שצורף לבקשה, צויין, שמהסכום הנ"ל תממן הקרן למניעת אבטלה 12 מיליון ל"י בלבד. למעשה קיבל המשרד מהמוסד, במסגרת ההקצבה, את כל 65 מיליון הל"י. לפי נתוני משרד העבודה והרווחה מומנו מכספי ההקצבה הנוספת פעולות להכשרה מקצועית (קורסים), שבהפעלתם החל המשרד לפני מארס 1980. לדעת הביקורת ראוי, שבהצעת התקציב תיעשה הבחנה ברורה בין פעולות הבאות לספח למניעת אבטלה במישירן ובין פעולות הכשרה, המשפיעות לטווח ארוך על הקטנת מספר מחוסרי העבודה ועל מניעת עבריינות נוער.

— השירות אינו עורך מעקב אחר השמתם בעבודה של בוגרי הקורסים להכשרה וכתוצאה מכך אינו יכול לבדוק את תרומתם הממשית של הקורסים למניעת האבטלה.

באמצע אפריל 1980 העביר משרד העבודה והרווחה למוסד, בפעם הראשונה דו"ח כספי על ההוצאה בשנת 1979 בסך 34.5 מיליון ל"י. הדו"ח התייחס לתקציב הראשון בסך 52 מיליון ל"י ועל פי סעיפי תקציב זה אישר המוסד ושלם 28 מיליון ל"י. בסוף מאי העביר המשרד דו"ח כספי כולל על פי התקציב המתוקן, שהסתכם ב־103.8 מיליון ל"י.

4. לשנת 1980 המליצה הוועדה לביטוח אבטלה, במארס 1980, על תקציב בסך 265 מיליון ל"י וביקשה שמשרד העבודה יכין תוכנית לטיפול במובטלים, שתכלול הכשרה מקצועית, הסבה פנים־מפעלית וסקרים דחופים. בסוף אותו חודש אושר תקציב ביניים לחדשים אפריל—מאי 1980 בסך 30 מיליון ל"י. בסוף אפריל אושר תקציב שנתי של 205 מיליון ל"י שמומנו הוקצבו 150 מיליון ל"י להכשרה מקצועית ולהסבה למובטלים, 20 מיליון ל"י להעסקת מובטלים ולפיתוח מפעלים לקשישים ולמוגבלים, 10 מיליון ל"י לסקרים באזורי מצוקה תעסוקתית, ו־10 מיליון ל"י לפעולות המכוון לפיריון העבודה והייצור. סוכם, שהוועדה למניעת אבטלה תמשיך לדון בחלוקה הפנימית של התקציב.

האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה הגיש לוועדה תכנית ל־8 חודשים שהסתכמה ב־165 מיליון ל"י: 72 מיליון ל"י להכשרת שמונים קבוצות עבודה וכתות של נוער, שנפלט ממקומות עבודה וממערך הלימודים הסדיר; 35 מיליון ל"י לחמישים קורסים במרכזי הכשרה ובתי ספר מקצועיים; 32 מיליון ל"י למענקים למפעלים לשם הכשרה אינדוידואלית של עובדיהם, ו־20 מיליון ל"י לעשרים וחמישה קורסים להסבה מקצועית לאקדמאים.

במאי 1980 ביקש משרד העבודה מהמוסד להעביר לו מדי חודש 10 מיליון ל"י ע"ח ההקצבה שאושרה, וציון שהוא יגיש דיווח על ההוצאות בכל שלושה חודשים. ביוני אותה שנה העביר המוסד למשרד העבודה סכום חד פעמי של 30 מיליון ל"י, אולם עד סוף שנת 1980 לא קיבל דיווח על ההוצאה שנעשתה, ולפיכך לא העביר למשרד העבודה סכומים נוספים. מאז אפריל 1980 גם לא התקיימו ישיבות של ועדת המשנה לתקציב וכספים של הוועדה לביטוח אבטלה.

בסוף אוגוסט 1980 שלח שר העבודה והרווחה ליושב ראש ועדת העבודה והרווחה של הכנסת את תוכנית הפעולות של המשרד למניעת אבטלה, שימומנו מהכספים שאושרו. בתוכנית הוסברו הקריטריונים שלפיהם נקבעו הפעולות, שישולמו מהקרן למניעת אבטלה, ופורטו הקורסים, שנפתחו

והעומדים להיפתח במחוזות השונים, למבוגרים, בעלות של 107 מיליון ל"י, ולנוער בעלות של 65 מיליון ל"י.

5. עם התגברות האבטלה בחודשים הראשונים של 1980 הוקם, בחודש מארס, במסגרת הוועדה לשינוי מבנה התעסוקה במשק (ראה לעיל), צוות בין משרדי לענייני תעסוקה, שבו היו חברים נציגי המשרד, ומשרדי המסחר התעשייה התיירות והאוצר. הצוות הוקם כדי לפעול לשיפור מצב התעסוקה בערי פיתוח, שסבלו מקשיים בתעסוקה וממספר גדול יחסית של מובטלים. הצוות ביקש מהמכון לפריון העבודה והייצור לבדוק ולהכין שני סקרים על האפשרויות להגברת התעסוקה בעפולה ובטבריה, ולאחר מכן טיפל בבעיות התעסוקה בשתי הערים.

הביקורת בדקה את התוצאות שהיו לפעולתו של הצוות הבין משרדי בעפולה, שבה הלכה וגדלה האבטלה.

הסקר שנערך בעפולה, במארס 1980, הצביע על אפשרויות להעסקתם של 450 עובדים, אולם תעסוקה זו הותנתה בתנאים כגון השקעות נוספות במפעלים, הומנת עבודות על ידי משרדי ממשלה, עלייה בביקושים. תנאים אלה לא היו חלויים בשירות התעסוקה. הסקר אמנם סיפק מידע כללי על האפשרויות לתעסוקה ועל ההשקעות הדרושות להפעלת פרויקטים שונים, אולם הוא לא תרם למעשה לפתרון של בעיות התעסוקה לטווח קצר.

העסקת תושבי חוץ

1. חוק שירות התעסוקה, התשי"ט—1959 קובע, שבענפי העבודה במקצועות ובעבודות שפורטו בתוספת לחוק, אסור לקבל אדם לעבודה, אלא אם נשלח על ידי לשכת שירות התעסוקה הפועלת לפי החוק.

לפי התקנתו על ידי שר הפנים על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב—1952, לא יקבל עבודה בישראל בעל רשיון לשיבת מעבר, ביקור, או ארעי בישראל, מסוגים שפורטו, אלא אם הותר לו הדבר. באותם המקרים בהם סוג העבודה מחייב זיקה ללשכת שירות התעסוקה, נותן משרד הפנים היתר, לאחר תיאום עם שירות התעסוקה ועל פי המלצתו.

בנובמבר 1977 נקבע הסדר בין השירות ובין משרד הפנים בדבר רישוי ומתן היתרי עבודה לתושבי חוץ, שלפיו יתואם מתן היתרי העבודה ביניהם: משרד הפנים לא ינפיק אשרה ורשיון ביקור, המאפשר עבודה לתייר ללא המלצות השירות ועל פי תנאיו; התיירים יינתנו למומחים מעולים או לעובדי מפתח, למשרות שאינן ניתנות לאיוש על ידי עובדים מקומיים, ולמומחים, שעבודתם תגרום להרחבת תעסוקתם של ישראלים. תיירים יהודים, הבוחרים אפשרות להשתקע בארץ, יקבלו היתר עבודה בכל המקצועות, ובלבד שלא יפגעו בדורשי העבודה המקומיים.

2. השירות ממליץ על מתן היתרי עבודה לתושבי חוץ לחקופה שבין שלושה חודשים לשנה אחת. ב-1979 העביר השירות למשרד הפנים כ-2,000 המלצות למתן היתרי עבודה לתושבים כאלה. ההמלצות ניתנות לאחר שהמפעל, המעוניין להעסיק את תושב החוץ פונה לשירות. על האחראי להסדרי העסקת תושבי חוץ בשירות לוודא שהעסקתם תהיה חיונית ושלא תפגע בהעסקתם של עובדים ישראלים. הבדיקה צריכה להיעשות בדרך כלל על ידי לשכת התעסוקה המקומית, שעובדיה אמורים לבקר במפעל ולברר את הפרטים הדרושים.

בדיקה מסורגת של התיקים ביחידת השירות המטפלת במבקשי ההמלצות העלתה שבדרך כלל הסתפק השירות בהצהרת המעסיק, שהוא זקוק לעובדים, שהם תושבי חוץ וכי כישוריהם מתאימים לדרישותיו; במקרים רבים המליץ שירות התעסוקה על מתן היתרי עבודה לתושבי חוץ מבלי לבדוק באופן יסודי אם אין למצוא בישראל עובדים בעלי כישורים מתאימים, ואם חיוני למשק ולמפעל להעסיק דווקא עובדים כאלה, ולשם כך להתיר תעסוקת תושבי חוץ; הועלה, שהשירות גם לא ברר תמיד אם כישוריהם מתאימים.

3. הפיקוח אחר העסקתם של עובדים שהיו תושבי חוץ, במפעלים, נעשה על ידי לשכות התעסוקה בכל חלקי הארץ במסגרת הפיקוח על זיקת חובה. פקדי ההשמה אמורים לאחר עובדים תושבי חוץ העובדים ללא היתרי עבודה, ולבדוק אם מקבלי ההיתר הועסקו בעבודות על פי תנאי היתר העבודה שקיבלו.

— האחראי להסדרי העסקת תושבי חוץ שבתנהלת השירות לא ערך מעקב אחר העובדים שהיתר העבודה שלהם פג. הדבר הקשה על הפיקוח על עובדים אלה ומונע את האפשרות של פיקוח יעיל על העסקת תושבי חוץ ללא היתר, ועל קיום תנאי ההיתר על ידי המעסיקים.

העסקת עובדים מהשטחים שמעבר לקו הירוק

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הועסקו מינואר עד ספטמבר 1980 74,000 עובדים לחודש בממוצע, שבאו מהשטחים שמעבר לקו-הירוק: כ-40,000 מאזור יהודה ושומרון ו-34,000 מרצועת עזה וצפון סיני. בספטמבר 1980 קיבלו שכר ממדורי התשלומים של השירות כ-41,000 עובדים. כ-13,400 מהם הועסקו בבנין, כ-21,900 בתעשייה ושירותים, וכ-5,400 בחקלאות. ההבדל בין מספר העובדים מהשטחים שהועסקו ובין אלה שקיבלו שכר מהשירות, מהווה את העבודה הבלתי מאורגנת, אותה משיגים עובדים אלה שלא באמצעות השירות, בעיקר בשירותים ובחקלאות (ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 471).

מהמספרים שצינו לעיל מסתבר שיותר משליש מהעובדים, שבאו מעבר לקו הירוק, הועסקו שלא באמצעות לשכות התעסוקה וללא רשיונות מטעם הממשל הצבאי. השירות לא עשה די כדי להילחם בתופעה זו על ידי אכיפת הוראות החוק. הממשל הצבאי אמנם החליט על צעדים למניעת העסקתם של עובדים מהשטחים ללא רשיון, אולם ההחלטה לא הביאה לשינוי המצב. לדעת הביקורת רצוי להגביר את הפיקוח והתאום בין הנוגעים בדבר, כדי לצמצם את התופעה של העסקת עובדים מעבר לקו הירוק ללא היתר.

פעולות הלשכות

המעבר של המשק בישראל בראשית 1980, ממצב של תעסוקה מלאה למצב של האטה בפעילות המשקית, שינה את ההיערכות של השירות לתפקידו. כשהייתה תעסוקה מלאה במשק היו בלשכות הזמנות רבות שלא הצליחו למצוא לחן עובדים, כיוון שדורשי העבודה היו מעטים. השירות היה מעין גוף שעור בעיקר למעסיקים, שסבלו מחוסר ידיים עובדות, מאחר שדורשי העבודה או קיבלו הצעות עבודה רבות. עם התגברות האבטלה, עמדו הלשכות בפני מציאות חדשה. במקום טיפול בבעיות של מעסיקים, חיפוש עובדים ונסיונות להרחבת כוח העבודה, על ידי העסקת נשים ופנסיונרים, על השירות להתמודד עם בעייה של חיפוש אחר מקומות עבודה פנויים להעסקתם של המובטלים. עלייה במספר המובטלים, לעומת צמצום ההזמנות לעבודה, מעניקה משנה תוקף לחשיבות של הטיפול הנכון בדורשי עבודה.

טיפול בדורשי עבודה בלשכה

1. פקיד הרישום של הלשכה פותח לדורש עבודה, הפונה ללשכה שני כרטיסים אישיים: כרטיס המיועד למשרד הרישום וכרטיס המועבר לפקיד ההשמה. פקיד הרישום רושם בכרטיס בעיקר את הפרטים האישיים של דורש העבודה ואת סיווגו המקצועי ומפנה אותו אל הפקיד ההשמה המתאים. בכרטיס האישי המועבר לפקיד ההשמה נרשמים בצד הפרטים האמורים גם הפניות למקומות עבודה. פקיד ההשמה רושם את דורש העבודה גם בגליון רישום והשמה חודשי, שבו נרשמים: הופעותיו בלשכה, ההפניות למקומות עבודה, סירובים לצאת לעבודה, מספרו הסידורי של דורש העבודה בתור לקבלת עבודה וימי האבטלה שצבר. פקיד ההשמה מפנה את דורש העבודה למקום עבודה בהתבססו על גליון רישום וביצוע הזמנות, הכולל הצעות עבודה של המעסיקים. במקרים בהם דרוש טיפול מיוחד, מפנה פקיד ההשמה את דורש העבודה ליועץ התעסוקה.

תקנון השירות (להלן — התקנון) מחייב את דורשי העבודה הבלתי מקצועיים להתייצב בכל יום בלשכת התעסוקה ואת דורשי העבודה המקצועיים, להתייצב אחת ליומיים. העלייה במספר דורשי העבודה שפנו ללשכות וחיוכם להתייצב בתדירות גבוהה, יצרו לחץ רב של דורשי עבודה שצבאו על דלתות פקדי ההשמה, שיכולתם לעזור במציאת תעסוקה, הייתה מוגבלת נוכח ההצעות המעטות של מקומות עבודה, שהיו בידי הלשכה.

— בלשכת התעסוקה בפתח-תקוה בה הועסקו 7 פקדי השמה, הועלה, שבין חמישה מהם שאת פעולותיהם בדקה הביקורת, לא התחלק עומס העבודה בצורה שווה. כך לדוגמא טיפלו שלושה פקדי השמה בפברואר 1980 בכ-300 פונים בממוצע ואילו שניים אחרים בכ-50 פונים. מצב זה הגדיל את הלחץ על חלק מפקדי ההשמה, הקשה עליהם לתפקד כיאות והגדיל, שלא לצורך, תורים של דורשי עבודה. שציפו לסידור בעבודה. גם בלשכת העבודה בעפולה לא התחלק עומס העבודה בצורה שווה בין פקדי ההשמה, אולם הפערים לא בלטו כמו בלשכה בפתח-תקוה.

2. כדי להבטיח טיפול שווה בדורשי עבודה קובע התקנון, שדורשי עבודה המתאימים לעבודה שלביצועה זקוקים לעובד, יישלחו על ידי הלשכה מתוך רשימת התור, הנקבע בעיקר על פי מצבו המשפחתי של דורש העבודה ומשך התקופה שבה היה חסר עבודה. שני הגורמים מוכים את דורש העבודה בנקודות המובאות בחשבון בעת קביעת התור. התקנון מפרט את שיטת חישוב התור, ומקנה עדיפות לעולים חדשים ולחיילים משוחררים. להקפדה על שליחת דורשי העבודה על פי התור חשיבות רבה בעיקר, בתקופות של אבטלה בהן גדול מספר דורשי עבודה הפונים ללשכה.

— הביקורת בלשכה בפתח-תקות, העלתה, שבניגוד לתקנון לא נערכה בלשכה רשימת התור של דורשי עבודה: דורשי עבודה שהופיעו בלשכה נרשמו בכל חודש בגליון רישום והשמה על פי סדר הופעתם בתחילת החודש, מבלי שהתחשבו בימי האבטלה, שצברו בחודשים שעברו; מספר הנקודות הדרושות לקביעת התור לא חושב כלל ולא הופיע בגליון הרישום וההשמה. פקידי ההשמה גם לא הקפידו להתחשב בעת מתן הפניות לעבודה גם בימי האבטלה, שצברו הפונים במשך החודש השוטף.

— בלשכות התעסוקה בעפולה ובבאר שבע חושב התור של דורשי העבודה אולם נמצא, שדורשי עבודה רבים הופנו למקומות עבודה שלא על פי התור. במסמכי הלשכה לא נמצאו הסברים להעדפות שנעשו כדוגמת חוסר התאמת דורש העבודה למקום שנשלח או סירובים של קודמים בתור לקבל עבודה שהוצעה להם. כדי להבטיח שהטיפול בדורשי העבודה יעשה כראוי יש להקפיד על הנהגת רישומים סדירים, ולפעול לפיהם.

הזמנות לדורשי עבודה

הזמנות לדורשי עבודה, המגיעות ללשכות מהמעסיקים, נרשמות בגליון רישום וביצוע הזמנות הנמצא אצל פקיד ההשמה. הגליון כולל בעיקר את שם המעסיק, המקצוע הנדרש, מספר העובדים שהוזמנו ומספר העובדים שהופנו.

— בגליונות הרישום והביצוע של הזמנות נרשמו אמנם עובדים שהופנו לעבודה, אך לא צויין לאחר מכן אם העובדים לא נקלטו או נדחו. כתוצאה מכך נרשמו בלשכות משרות שלא אוישו, כמשרות שאושו. הביקורת הצביעה על מקרים רבים בהם תורו דורשי עבודה ללשכה מיד לאחר הפנייתם למקום עבודה. הלשכות לא ביררו במקרים אלה אם מקומות העבודה, שאליהם נשלחו עובדים ולא התקבלו, נשארו פנויים, כדי לשלוח עובדים אחרים במקומם, ולא את הסיבה לדחייתם של העובדים, שלא התקבלו לעבודה.

אישורי אבטלה

חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 7) התשל"ב-1972, מסדיר תשלום דמי אבטלה למבוטחים המובטלים. מבוטח הוא תושב ישראל או תושב ארצי, בגיל 18 עד 65 (אשה עד 60), והוא זכאי לקבל דמי אבטלה לפי השכר, שבעדו היה מעסיקו חייב בתשלום דמי ביטוח. חייל משוחרר, ששירת שירות סדיר, זכאי לדמי אבטלה במשך השנה הראשונה לאחר שחרורו מצה"ל, גם אם אינו עובד שכיר. הזכות לדמי אבטלה שמורה לזכותו של מבוטח מובטל, שהשלים תקופות אכשרה כנקבע בחוק ושולמו דמי ביטוח אבטלה בעדו במשך תקופה מוגדרת. החוק רואה כמובטל אדם הרשום בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה והוא מוכן ומסוגל לעבוד במקצועו או בכל עבודה אחרת המתאימה לו והלשכה לא הציעה לו עבודה כאמור. דורש עבודה, שהפסיק את עבודתו מרצונו, בלי שתהיה לכך הצדקה או שהוצעה לו עבודה מתאימה והוא סרב לקבלה, לא יהיה זכאי לדמי אבטלה בעד שלושים הימים הראשונים מיום הפסקת העבודה, או מיום הסירוב בכל פעם שסרב, לפי הענין.

דמי אבטלה ליום מבוטסים על השכר היומי הממוצע של המובטל, בתקופה שקדמה לאבטלתו ועל השכר הממוצע במשך. משלמים דמי האבטלה לתקופה של 138 יום לכל היותר במשך 12 חודשים רצופים. מובטל, שגילו מעל ארבעים וחמש או שיש לו שלושה תלויים ויותר, זכאי לדמי אבטלה בעד תקופה של 175 יום.

1. מובטל, התובע לראשונה דמי אבטלה, חייב להמציא אישור מהלשכה על ימי האבטלה שצבר בחודש הקודם, כפי שנרשמו בגליון רישום והשמה. אישור כזה ניתן לדורש עבודה, שצבר לפחות שישה ימי חוסר עבודה ב-4 חודשי לוח רצופים, והוא נחתם על ידי מורשה תתימה בלשכה שהוא המנהל ולעיתים גם על ידי פקיד הרישום. המובטל מגיש, בסניף המוסד באיזור מגוריו, תביעה

לתשלום דמי אבטלה בצירוף אישור מאת הלשכה על תקופת האבטלה באותו חודש ומסמכים אחרים, הנדרשים על ידי המוסד. המוסד בודק אם המובטל ממלא אחרי התנאים המזכירים אותו בדמי אבטלה ובהתאם לכך מאשר את התביעה. לאחר שהמובטל הגיש למוסד את האישור של הלשכה על ידי האבטלה, שצבר בחודש הראשון לאבטלתו, אינו צריך להגיש תביעות נוספות בחודשים שלאחר מכן והלשכה מעבירה את האישורים על ידי האבטלה, שצבר בחודשים אלה, ישירות למוסד.

על פי חוק ביטוח לאומי, מחושבים דמי האבטלה לפי אחוזים שונים, הנעים בין 80% ל-40%, משכרו של המובטל בתקופה הקובעת בהתאם ליחס שבין גובה שכרו והשכר הממוצע במשק. להלן מספר נתונים של תשלום דמי אבטלה, בהשוואה לשכר היומי הממוצע בחודש ינואר 1981 (בל"י):

השכר היומי	דמי אבטלה ליום
440	352
500	400
600	479.50
700	529
1,000	674.50
1,500	884.50
2,000	1,084.50
2,520	1,292.50
חייל משוחרר 598.50 (שכר ממוצע במשק)	478.85

הביקורת הצביעה על כך שבמצב הקיים, עלול ההפרש הנמוך בין שכר יומי נטו לבין דמי האבטלה, המוענקים למובטלים להשפיע על נטיית המובטל שלא לקבל את העבודה המוצעת לו. לכן נודעת חשיבות רבה לפעולות של פיקדי ההשמה בדבר איתור מקומות עבודה ורישום סירובים.

נתוני השירות מראים, שבחודש מאי 1980 נרשמו סירובים רק ל-602 דורשי עבודה שהיו כ-2% מכלל הפונים ללשכות בחודש זה ו-5.8% מכלל המובטלים, שצברו 6 ימי אבטלה ומעלה. באותו חודש היו בלשכה בבאר שבע 1,253 דורשי עבודה, מהם 564 מובטלים ונרשמו בה 13 סירובים בלבד; בלשכת פתח תקוה היו 1,153 דורשי עבודה מהם 235 מובטלים ולא נרשמו בה סירובים כלל. מנתוני השירות עולה, שבעשרים לשכות אחרות, שבכל אחת מהן היו בחודש מאי 1980 50 מובטלים לפחות ובסה"כ נרשמו בהן יותר מ-3,000 מובטלים לא נרשמו סירובים בכלל.

הסיבות למספר הנמוך של הסירובים נעוצות בכך, שהגדרת המושג "עבודה מתאימה" מאפשרת לדורשי עבודה רבים לסרב לקבל הצעות עבודה, בטענה שהעבודה אינה מתאימה ואח"כ לקבל דמי אבטלה. גם סדרי רישום הסירובים הנהוגים בשירות גורמים למספרם הנמוך.

2. מי שהפסיק את עבודתו מרצונו בלי שהייתה לכך הצדקה, לא יהיה זכאי לפי החוק לדמי אבטלה, בעד שלושים הימים הראשונים.

— השירות העניק אישורי אבטלה למובטלים, בלא שבירר את הסיבות להפסקת עבודתם. נוסף על כך לא ערכו פיקדי ההשמה בירורים שיטתיים ולא ביקשו אישורים; שיעדו על הסיבה לכך, שדורשי העבודה אשר עזבו מקום עבודה שאליו הופנו על ידי הלשכה, וחזרו ללשכה שנית מספר ימים לאחר מכן, לא נקלטו. בכרטיסים האישיים של דורשי עבודה, שחזרו ללשכה סמוך לאחר פנייתם למקום עבודה, לא צוינה בדרך כלל הסיבה לעזיבת מקום העבודה. במקרים בהם מצויין בכרטיס האיש, שדורש העבודה אינו מתאים לעבודה לא צויין אם נעשה ביורר במקום העבודה או אם הרישום נעשה על פי עדות דורש העבודה עצמו. חוסר בירורים מקיפים, על הסיבות לעזיבת מקום עבודה על ידי אנשים, שהופנו על ידי הלשכה, פותח פתח בפני דורשי עבודה, המעוניינים בראש וראשונה לקבל דמי אבטלה, לעקוף את הרישום של הסירוב בכך שהוא מסכים להיות מופנה למקום העבודה המוצע לו על ידי פקדי ההשמה אך מיד לאחר ההפניה, יחזור ללשכה. מן הראוי, שהשירות יפעל לקביעת נהלים, שלא יאפשרו לעקוף בדרך זו את הסרוב, ויבטיח שיקפיד לנהוג לפיהם.

3. החוק קובע, שאחת הדרישות לראות עבודה מוצעת כעבודה מתאימה היא, שהשכר הניתן בה שווה לפחות לדמי האבטלה שהיו מגיעים למובטל אילו היה זכאי להם. דרישה זו מאפשרת לדורש עבודה לסרב לצאת לעבודה, שהוצעה לו על ידי פקיד ההשמה, אם השכר המוצע בה נמוך מדמי האבטלה, המובטחים לו בחוק.

— הלשכות לא דרשו מהפונים אליהן להמציא אישורים על גובה השכר שהם קיבלו לאחרונה ועל התפקידים שבהם עסקו, כדי שבידי פקידי ההשמה יהיו נתונים מדויקים, שיאפשרו להם לקבוע אילו הן העבודות, שלהן אין דורשי העבודה זכאים לסרב. במצב זה הסתפקו פקידי ההשמה בדבריו של דורש העבודה בלבד.

— לשכות השירות לא החתימו את דורשי העבודה, שנרשמו להם ימי אבטלה, שזיכו אותם במענק, על הצהרות שהם אינם עובדים והסתפקו בהצהרות בעל פה. מצב זה מנע מהשירות לפעול נגד אלה שקיבלו מענקי האבטלה שלא כדין. בסוף דצמבר 1980 הוציא המנהל הכללי של שירות התעסוקה הוראה לכל הלשכות להחתים כל דורש עבודה על הצהרה, שהוא אינו עובד בכל עבודה מאז הופסקה עבודתו וכי אין לו כל הכנסה מעסק או ממשלח יד.

4. חיילים משוחררים, שבאו לדורש עבודה בלשכה היו ברובם מחוסרי מקצוע. השכר הממוצע לעבודות המתאימות לסוג כזה של עובדים היה באוקטובר 1980, בין 440 עד 500 ל"י ליום, בו בזמן שדמי האבטלה ליום ששולמו על ידי המוסד נקבעו ל"י 480 ליום. דבר, שאיפשר לדורש העבודה לסרב לקבלה וזיכה אותו ברישום דמי אבטלה ונקבלתם. גם הפרש ששולם לחיילים משוחררים שהם בעלי מקצוע מתחילים לא היה גדול במיוחד.

ביקורים במפעלים

עבודתו של פקיד ההשמה היא לקבל את דורשי עבודה בלשכה ולבקר במקומות העבודה. הביקורים במקומות העבודה מאפשרים לפקיד ההשמה לפקח על תעסוקה מאורגנת בהתאם להוראות החוק, לדעת את הנעשה במפעלים ולקבל הזמנות עבודה. עם העלייה במספר המובטלים גברה החשיבות של הקשר ההדוק בין הלשכות והמעסיקים.

— בדו"ח שנתי 29 (עמ' 476) הועלו ליקויים שדנו בהיעדר של פיקוח סדיר ושיטתי במפעלים. ביקורת חוזרת, שנערכה במספר לשכות, העלתה, שלא חל שיפור במצב, והליקויים שהועלו בעבר, נמשכו. ביקורי פקיד ההשמה במפעלים נערכו בדרך כלל על פי שיקול דעתו ויוזמתו בלא תכנון ותיאום מוקדם עם מנהל הלשכה; הדו"חות על הביקורים במפעלים לא היו ערוכים כדי למסור מידע מקיף ומרוכז על היקף הביקורים ותדירותם; בלשכה בעפולה ביקרו פקידי השמה שונים באותם מפעלים תוך תקופת זמן קצרה.

כדי להבטיח דיווח מסודר ומפורט על הביקורים של פקידי ההשמה, קובע נוהל השירות, שפקיד ההשמה יעביר למנהל הלשכה דו"ח שבועי על הביקורים, שערך במפעלים, במוסדות ובמקומות העבודה האחרים שבטיפולו.

— על פי הדיווחים לא כל הביקורים של פקידי ההשמה במפעלים שבעפולה ובפתח תקוה נערכו לשם מטרות מוגדרות; במקרים רבים לא פירטו פקידי ההשמה בדו"ח השבועי את התוצאות של ביקורי הפיקוח, כנדרש. כאשר דיווחו פקידי ההשמה על תוצאות הביקורים, היו דיווחיהם כלליים, בלתי מפורטים ולא מחייבים.

האגף להכשרה ולהשתלמות מקצועית — ציוד לימודי

1. האגף להכשרה ולהשתלמות מקצועית (להלן — האגף), שבמשרד העבודה והרווחה, מקיים פעולות הכשרה, הסבה והשתלמות מקצועית ברמות שונות לנוער, למתבגרים ולמבוגרים. הפעולות נערכות במרכזי הכשרה, שבניהולו הישיר של האגף, ובסדנאות של גורמי חוץ, ביניהם רשתות לחינוך מקצועי. לצורך ביצוע פעולותיו רוכש האגף ציוד רב הכולל, בעיקר, כלי עבודה ומכונות כבדות — כגון מחרטות, כרסומות, ומכשירי הקצאה — וכן חומרים שונים. האגף משתתף גם במימון רכישות של ציוד לימודי על ידי גורמי החוץ בשיעורים שונים, שנעו בין 1 ל-3 מערך

הציוד הנרכש. להלן פרטים על תקציב האגף לרכישת ציוד לימודי, וביצוע, על פי דו"ח של החשב הכללי על ביצוע תקציב לשנות הכספים 1977—1979 (במיליוני ל"י), במחירים שוטפים :

ה צ י ו ד	1980		1979		1978		1977	
	תקציב	תקציב	תקציב	תקציב	תקציב	תקציב	תקציב	ביצוע
למרכזי הכשרה	73.5	23.4	25.3	18	18	12	7	
לבתי-ספר להנדסאים וטכנאים	46.1 (1)	18.7	24.4	26	16	15	7	
לבתי-ספר לחניכים ולבתי-ספר תעשייתיים	10.4	36.2	26.7	20	19.7	7	6	
סה"כ	130.0	78.3	76.4	64	53.7	34	20	

(1) כולל תקציב בניה.

חלק גדול מהציוד שנועד לבתי ספר להנדסאים ולטכנאים ולמרכזי הכשרה נרכש מהלוואה בסך של 5 מיליון דולרים מהבנק העולמי, שהסכם בדבר קבלתה נחתם במאי 1975.

על פי נתוני האגף, נקבע ערך הציוד שבבעלותו לשנת הכספים 1980, במאי אותה שנה לצורכי ביטוח, בסכום של כ-167 מיליון ל"י. הציוד מצוי במאות סדנאות ומקומות הכשרה והשתלמות של המשרד או של גורמי חוץ.

2. בחודשים פברואר—מאי 1980 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ניהול האפסנאות באגף בירושלים, במשרד המחוזי בתל אביב, במכון להכשרה טכנולוגית, ובשלושה מרכזי הכשרה שבניהול האגף בתל אביב, בחולון ובכפר-סבא. (על ביקורות קודמות באגף ראה : דו"ח שנתי 18, עמ' 397 ; דו"ח שנתי 19, עמ' 411 ; דו"ח שנתי 25 עמ' 500 ; דו"ח שנתי 27, עמ' 474 ; ודו"ח שנתי 29, עמ' 472).

ארגון וניהול

1. במסגרת האגף פועל מדור מימשק המונה חמישה עובדים : מנהל, אפסנאי ראשי, מפקח תחזוקה, מנהל ייצור וטכנאי תחזוקה. על פי הגדרות התפקידים על המדור לעסוק בניהול תקציבי המימשק, בקביעת נהלים, בוויסות בין-אזורי של ציוד, במכרזים וברכישות. על האפסנאי הוטל ניהול המלאי והדרכת עובדי מרכזי ההכשרה בענייני מימשק.

— באגף לא מנוהלות כרטסות מלאי או רשימות מצאי מרכזיות של כלל הציוד שבבעלותו תוך ציון מקום הימצאותו. במצב זה לא היה בידי האגף מידע מלא על הציוד, ואפשרות מעקב על תנועתו, על רמות המלאי ועל ניצולו. הועלו מקרים, שבהם הושאל ציוד לגורמי חוץ, לצורך מתן הכשרה מקצועית, ולא הוחזר לאגף לאחר סיום ההכשרה ; כן רכש האגף ציוד מיותר שלא נעשה בו שימוש. להלן דוגמאות :

(א) לאחר ממרכזי ההכשרה סופקו באוגוסט 1976 מכשירי חשמל עבור מגמת האלקטרוניקה. בצידו זה לא נעשה שימוש כלשהו, כיוון שהדגם שסופק היה מיושן ולא היה בשימוש תעשייתי. שנה לאחר מכן נרכשו בעבור מרכז זה 15 מכשירים מדגם מתאים.

(ב) במאי 1977 הועברו למרכז ההכשרה האמור גם 15 מנועים חשמליים חדשים עבור מגמת הקירור. נמצא, שבמנועים אלה וכן בשישה מנועים נוספים שסופקו בתחילת 1980 לא נעשה שימוש.

2. אפסנאות האגף לא קבעה קיטלוג של-פריטי הציוד, שעל פיו יש לנהל את השימושים באפסנאויות המחוזיות ובמחסנים של מרכזי ההכשרה שבניהולו. המשרד המחוזי בתל-אביב קבע, אמנם, קיטלוג של פריטי הטובין והציוד, אולם לא הקפיד שהשימושים במחסנים ינוהלו על פיו : בשלושה מרכזי ההכשרה שנבדקו נמצא, שבאחד המחסנים נוהלה מערכת רישום ללא זיקה לקיטלוג המחוזי, ואילו בשני האחרים נוהלו הרישומים לפי שתי מערכות קיטלוג נפרדות במקביל לקיטלוג המחוזי. הועלו מקרים, שבהם נפתחו כמה כרטיסי מלאי לאותו פריט ציוד או ניתנו לפריטי ציוד הגדרות שונות מאלה שקבע המחוז — מצב שמנע זיהוי אחיד שלהם, ו"גרע מסדרי ניהול ובקרה תקינים, במיוחד לצורכי ביצוע תקין של ספירות מלאי. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1980, כי בספירה שנערכה באוגוסט 1980 נעשו פעולות לתיקון הליקוי.

3. בהוראות התכ"ם נקבע שיש לבצע ספירות מלאי של טובין לפחות פעם אחת בשנה. עם גמר עריכת ספירות המלאי, יש להשוות את המזויות שנספרו בעין לרישומים בכרסות המחסן ובכרסות מרכויות, ולציין את ההפרשים שנתגלו. עוד נקבע, שיש למסור להנהלת המשרד דו"ח ובו פרטים על ההפרשים בציון ערכם הכספי, ולהעביר העתקים מהדו"ח לחשב הכללי באוצר ולחשב המשרד.

— האגף לא הקפיד לבצע ספירות מלאי כנדרש: ספירות נערכו ב־1973 וב־1977; ב־1980 נערכה ספירה חלקית בלבד.

אשר לביצוע ספירות המלאי שנערכה ב־1977 נמצא, שהאגף הינחה את האפסנאויות המחוזיות להשוות את תוצאות הספירה בעין לרישומים בכרסות המלאי המחוזיות. להלן ממצאים המתייחסים לספירה זו:

— באפסנאות של המשרדים המחוזיים של האגף בירושלים ובבאר שבע לא הושו תוצאות הספירות בעין לרישומים הקיימים.

— במחוז תל אביב והמרכז נערכה אמנם ספירה בעין ב־81 מקומות שבהם אמור היה להימצא ציוד השייך לאגף, אולם רישומי השוואה נערכו רק לגבי 11 מקומות ובהם הועלו הפרשי עודף וחסר בסכומים לא גדולים. בדיקה מדגמית שערכה הביקורת העלתה, שלגבי 50 סוגי פריטים הרשימות שהוכנו לא היו מדויקות.

— האגף לא ערך ספירות ברשותות החינוך המקצועי ובמוסדות חוץ אחרים שברשותם פריטי ציוד שנרכשו על ידי המשרד והושאלו להם. במצב זה לא ניתן היה לקבוע אם אכן נמצא אצלם ציוד השייך לאגף.

מרכזי ההכשרה שבמחוז תל-אביב והמרכז

ניחול מחסנים

— משרד מבקר המדינה ערך השוואת יתרות של 50 סוגי פריטים בעלי ערך כספי ניכר (כגון מקדחות, מודדי מתח, מכונות תפירה, משורים ואבזרי לימוד אור-קוליים), על פי הנתונים שבכרסות המשרד המחוזי ובכרסות המלאי שנוהלו במרכזי ההכשרה. התברר, שהייתה אי התאמה ברישומים לגבי 27 סוגי פריטים: היה עודף לגבי 15 סוגי פריטים וחסר לגבי 12. בין סוגי הפריטים שלגביהם נמצא חסר היו ציוד חשמלי, מקדחות, ציוד לקירור ומכונות גזירה.

בהוראות הנוהל של האגף נקבע, שציוד לימודי יונפק מהמחסנים לסדנאות הלימוד — למורים ולמדריכים; במחסן ינוהל לכל מורה או מדריך תיק אישי ובו רשימות של הציוד שניתן להם ועליהם לאשר בכתב את קבלתו. עוד נקבע, כי בכרטיסי המלאי ירשמו שמות מחזיקי הציוד.

— באחד ממרכזי ההכשרה לא נרשמו בכרטיסי המלאי פריטי ציוד שהונפקו למורים ולמדריכים, משום כך לא ניתן היה לקבוע, על פי הכרסות, את מקום הימצאם של הפריטים. במרכז אחר היו הרישומים בכרטיסי המלאי חלקיים בלבד.

— השוואה, שערכה הביקורת בין היתרות של פריטי ציוד הרשומות בכרטיסי המלאי במרכז הכשרה אחד לבין המצאי, העלתה מקרים רבים שבהם לא נמצאו פריטי הציוד במחסן. מהמסמכים, שהומצאו לביקורת, לא ניתן היה לקבוע אם הפריטים שנמסרו לשימוש המורים, הועברו למרכזי הכשרה אחרים, או אבדו.

פריטי ציוד ללא תנועה. על פי הוראות התכ"ם על האפסנאי להכין בתום כל שנת כספים רשימת כמויות וערכיהן הכספיים, של פריטים מהמלאי שלגביהם לא נרשמה פעולת ניפוק במשך שנתיים ולהעבירה להנהלת המשרד. הרשימה תיבדק על ידי ועדה שתקבע את הפריטים שיוצאו למכירה ואת אלה שלגביהם קיימים נימוקים להמשך איחסונם במחסן. על פריטים שלגביהם לא הייתה פעולת ניפוק במשך ארבע שנים ושהוועדה המליצה להמשיך לאחסנם, יש לשלוח הודעה לחשב הכללי.

בבדיקה, שערכה הביקורת במחסן המחוזי ובמחסנים של שני מרכזי הכשרה, נמצאו פריטי ציוד שונים, בחלקם חדשים, שלא נעשה בהם שימוש כלשהו שנים מספר, כגון ציוד חשמלי, מנועים ומכונות תפירה.

— האגף לא ערך רשימות של פריטים ללא תנועה וללא ניפוק בשנים האחרונות, אף לא במקרים שבהם נערכו ספירות מלאי. בעקבות הערות הביקורת הוציא האגף הוראות לכל מחוזותיו בדבר רשימות טובין ללא תנועה וללא ניפוק.

ב ל א י . בהוראות התכ"ם נקבע, כי ועדות בלאי מחוזיות וועדת בלאי מרכזית יטפלו בהשמדה, פירוק או מכירה של סוגים של פריטי ציוד בלוי. הערך הכספי של הבלאי שבסמכותו לטפל בו ייקבע מפעם לפעם. הוועדות המחוזיות מוסמכות לטפל בפריטים שערכם ב-1980 היה עד 5,000 ל"י; טיפול בפריטים שערכם מעל לכך זה טעון אישור של הוועדה המרכזית.

— ועדת הבלאי המחוזית בתל אביב טיפלה בחודשים אפריל ומאי 1979 בהוצאה לבלאי של פריטי ציוד שנמצא בשבעה מחסנים של מרכזי הכשרה. הוועדה החליטה בדבר הטיפול בפריטים בערך כספי שבתחום סמכויותיה, ואילו בפריטים שערכם מעל הסכום האמור, שהטיפול בהם טעון אישור של הוועדה המרכזית, לא טופל עד למועד סיום הביקורת.

— בשנים 1972 ו-1974 המליצו ועדות מחוזיות על הוצאה לבלאי של שבע מחרטות. נמצא, שהן הועברו ב-1975 למפעל תעשייתי פרטי כדי לשמש חניכים בקורס לתחזוקה שנערך במפעל באותה שנה בשיתוף עם האגף. משנת 1976 ואילך לא נערך קורס נוסף לתחזוקה במפעל, אולם המחרטות לא הוחזרו לאגף.

— במחסן של מרכז הכשרה אחר נמצא ציוד לימודי למגמת אלקטרוניקה שלא היה ממויין ולא מסומן, לכן לא ניתן היה לקבוע אם הוא רשום במלאי. הוסבר לביקורת, שהציוד בלוי ולא ניתן לשימוש והוא מאוחסן במקום תקופה ממושכת. לביקורת לא הומצאו מסמכים שמהם ניתן היה לקבוע, שוועדת הבלאי טיפלה בהוצאת ציוד זה לבלאי.

רכישה ותחזוקה של ציוד

1. רכישת חומרים וכלי עבודה קטנים ממומנים מהתקציב הרגיל של המשרד; רכישת ציוד אחר ממומנת מתקציב הפיתוח שלו. סוגי הציוד הנדרש, כגון מחרטות, כרסומות, מקצועות וציוד חשמלי נקבעים על פי המלצות מפקחי המגמות המקצועיות באגף. ההחלטות על הרכישות מתקבלות על ידי ועדות רכישות מחוזיות או ועדות הרכישות המרכזיות, לפי ערך הציוד שיירכש, והרכישות נעשות על ידי האגף.

הוראות התכ"מ בדבר נהלי רכישה קובעות, שמנכ"ל המשרד ימנה ועדת רכישות מרכזית, שתמנה חמישה חברים לפחות. רוב חברי הוועדה יהיו מניין חוקי. עוד נקבע שיש לנהל ספר מכרזים והזמנות להצעות מחירים.

— ועדת הרכישות המרכזית מונתה בשנת 1968 והיא מנתה חמישה חברים. בדיקת דרכי עבודתה של הוועדה בשנת הכספים 1979, העלתה, שבחלק גדול מבין 35 ישיבות, שקיימו באותה שנה, שבהן נפתחו הצעותיהם של משתתפי מכרזים ונתקבלו החלטות בדבר רכישת ציוד, השתתפו אחד או שני חברים בלבד, דהיינו לא במניין החוקי הדרוש.

— באגף לא מנוהל "ספר מכרזים והזמנות להצעת מחירים" כנדרש.

בעקבות הערות הביקורת מינה מנכ"ל המשרד, ועדת רכישות בהרכב חדש, בראשות חשב המשרד. אחת מהפעולות הראשונות של הוועדה הייתה קביעת נוהל רכישות ובו הוראה בדבר ניהול ספר רכישות על פי כללי התכ"ם.

2. בדיקת הרכישות, שביצע האגף במסגרת שני מכרזים חיצוניים העלתה:

(א) באוגוסט 1979, פנה האגף לשבעה ספקים בבקשה להגיש לו הצעות מחירים לאספקת שני מבנים ניידים בשטח של 40 מ"2 כל אחד, שישמשו לכיתות לימודים. למכרו נענו ארבעה מציעים, וההצעה הזולה ביותר הייתה כ-230,000 ל"י ליחידה. ועדת הרכישות המרכזית החליטה, בסוף ספטמבר 1979, לרכוש את המבנים מחברה שהצעתה הייתה יקרה ב-90,000 ל"י בקירוב ליחידה מההצעה הזולה ביותר. המשרד הסביר, באוקטובר 1980, שוועדה פנימית, בדקה בשטח מבנים אחרים שהוקמו על ידי הספק שהצעתו הייתה הזולה ומצאה שהם לא ענו על הדרישות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד, שיש להקפיד, על רישום הנמקה מלאה ומשכנעת, בפרוטוקול שנערך בישיבת הוועדה, במיוחד כאשר נבחר המציע שאינו הזול ביותר.

(ב) במאי 1979 נקנו בעבור המכון להכשרה טכנולוגית (להלן — המכון) ארבע מכונות דפוס, בסך כולל של כ-210,000 ל"י, לשם הקמת יחידת דפוס, שבה יודפס וישופל בעיקר חומר לבחינות — עבודות שהמכון נהג למסור לבתי דפוס פרטיים.

— בשנת הלימודים התש"ם הודפסו במכון רק כ-35% מההומר לבחינות, ואילו יתרת העבודות נמסרה לגורם חוץ; המשרד הסביר, כי לא הוכשר כוח אדם מקצועי מתאים להפעלת המכונות. עם זאת, רכש האגף במאי 1980 ציוד דפוס נוסף בסכום של כ-70,000 ל"י.

3. מפקח התחזוקה הארצי שבאגף, ממונה על ארגון וביצוע של תחזוקת המכונות במרכזי ההכשרה של האגף בלבד. על פי הוראות האגף, יש לבצע במכונות טיפול מונע פעמיים בשנה ולציין זאת בכרטיס המנוהל לכל מכונה; ביצוע הטיפול המונע נמסר לקבלני חוץ.

— בדיקה מדגמית של הכרסות העלתה מקרים, שבהם לא צויין, כי בוצע במכונות טיפול מונע כנדרש, מזה שנים מספר. בעקבות הביקורת בדק מפקח התחזוקה את המכונות ולאילה שלא טופלו נעשה טיפול מונע.

ציוד לימודי לגורמי חוץ

1. ציוד שנרכש כולו מכספי המשרד והמושאל לגורמי חוץ נרשם בכרסות של האפסנאויות המחוזיות, תוך ציון הגורם שאליו הועבר הציוד; על הציוד נקבעה לוחית זיהוי המציינת את שייכות הכלי למדינה. מנהל מרכז ההכשרה המקבל את הציוד חותם על הצהרה, שהציוד הושאל לו לצורכי הכשרה מקצועית בלבד, וכי כל נזק שייגרם לציוד בתקופת ההשאלה יתוקן על ידי או שישלם תמורה כספית למשרד. עוד מתחייב מנהל מרכז ההכשרה לאפשר לנציגי המשרד בדיקת הציוד לצורכי פיקוח, ספירה וסימון.

— בין האגף לבין הרשות לחינוך מקצועי לא נחתם הסכם, שבו יפורטו תנאי ההשאלה, לרבות משך ההשאלה, התשלום בגין השימוש בציוד, דרכי הדיווח והפיקוח על השימוש ואופן תחזוקתו ושמירת תקינותו. האגף אינו מפקח בדרך כלשהי על תקינות הציוד ותחזוקתו על ידי גורמי החוץ, ועל הפעלתו לצורכי הכשרה מקצועית בלבד, על פי הנחיות האגף.

ההחלטות על השאלת ציוד לגורמי חוץ שונים נתקבלו על ידי מהנדס הרכישות שבאגף, על פי המלצה של המפקחים המקצועיים. משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לבו של המשרד על הצורך לקבוע נוהל להשאלת ציוד שיפרט, בין היתר, את דרכי ההשאלה והגוף המוסמך, שיחליט על כך בהתאם לקריטריונים מתאימים.

2. ההסדרים להפעלת מסגרות החניכות. סוכמו בהסכמי מסגרת עם שתי רשות חינוך: עם אחת ב-1968, ועם השנייה ב-1963, בהסכם שעודכן לאחרונה ב-1973. עם רשת חינוך שלישית, המפעילה ארבעה מוסדות חינוך, נחתמו הסכמים נפרדים (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 472, הדן בהשתתפות בהוצאות של מוסדות להכשרה מקצועית).

בדיקת ההסדרים החוזיים לרכישת ציוד לימודי, במימון חלקי של המשרד, על ידי שלוש רשות החינוך, העלתה, שבהסכמים לא נקבעו הסדרים כלשהם בדבר הציוד הלימודי הנרכש: קביעת שיעורי השתתפות האגף ברכישת הציוד; הבעלות על הציוד; חלוקת הרכוש עם סיום ההתקשרות בין הצדדים; הוראות בדבר האחראי לשמירה, לתחזוקה ולרישום של הציוד.

3. בהפעלת בתי ספר תעשייתיים משתתפים שלושה גורמים: האגף, רשת החינוך והמפעל שבמסגרתו מתקיימים הלימודים; להפעלת כל בית ספר נחתם הסכם נפרד שעליו חתומים הגורמים האמורים. בהסכמים צויין, שהצדדים להסכם ישתתפו בחלקים שווים ברכישת הציוד הלימודי.

— בהסכמים, לא נכללו הוראות בדבר האחראיות לשמירה ולתחזוקה של הציוד הלימודי, ובאגף לא מתנהל רישום מרוכז של הציוד שנרכש. האגף גם לא דרש לסמן ציוד זה בתווית זיהוי, שתציין כי הציוד נקנה בחלקו מכספי המדינה.

4. גורמי החוץ עצמם רוכשים ציוד לימודי, שבמימון משותף גם האגף. רשימות הציוד המבוקש נבדקות על ידי האגף ולאחר אישורו הוא, נותן לגורמי החוץ התחייבויות כספיות בשיעור חלקו ברכישה, שאליו נלווים גם מפרטים טכניים.

— בבדיקת שש חשבוניות משנת הכספים 1979, בסכום כולל של כ-3.7 מיליון ל"י, שעל פיהן העביר האגף כספים לרשות החינוך, כחלקו במימון הציוד שהן קנו, הועלה, שרק לגבי חשבונית אחת בסך של 0.4 מיליון ל"י נבדק אם הציוד שנרכש אכן תאם את המפרטים שקבע האגף, ואילו לגבי היתר — הדבר לא נעשה.

השירותים לנוער ולנערה במצוקה

השירות לנוער במצוקה והשירות לנערה במצוקה פועלים ביחידות נפרדות באגף לשירותי תקן שבמשרד העבודה והרווחה. שני השירותים קובעים את מדיניות הטיפול, כל אחד בתחומי השירות לנוער במצוקה מופקד על ההכשרה, ההדרכה והפיקוח על עובדי תבורות רחוב (להלן – העה"ר) והשירות לנערה במצוקה – על ההנחייה, ההדרכה והפיקוח על העובדים הסוציאליים (להלן העו"ס). העה"ר והעו"ס פועלים במסגרת הלשכות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות. נוסף על משרד העבודה והרווחה עוסקים בטיפול בנוער במצוקה גם משרד החינוך והתרבות וצה"ל*.

לפי הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היו במדינה בשנת 1979 כ-20,000 בני נוער במגזר היהודי – גילאי 14–17 – שאינם לומדים ואינם עובדים, מהם כ-11,000 נערים וכ-9,000 נערות.

על פי הנתונים של משרד העבודה והרווחה (להלן המשרד) טיפל השירות לנוער במצוקה בשנת 1979 בכ-4,000 נערים, והשירות לנערה במצוקה בכ-1,500 נערות.

"ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה" שהגישא את הדין וחשבון שלה לראש הממשלה ב-1973, המליצה לרכז את הגורמים הממשלתיים העוסקים בנוער חסר מסגרת בידי משרד ממשלתי אחד. בעקבות דו"ח זה נדון העניין בכמה ועדות ממשלתיות ובין-משרדיות, שהמלצתם גם היא הייתה ברוח ההמלצה האמורה (ראה דו"ח שנתי של מבקר המדינה מס' 29, עמ' 361).

בפברואר 1979 המליצה ועדה, שכללה את ראש הצוות למדיניות חברתית בלשכת סגן ראש הממשלה, נציגי משרד העבודה והרווחה, נציגי צה"ל ונציגים מהמועצה המקומית מגדל העמק, על הקמת "מרכז לשירותים לנוער", שבו ירכזו במבנה ארגוני אחד כל גורמי המניעה, האיתור, הטיפול, השקום והמעקב הפועלים במישור המקומי. במרכז ישולבו גם, לפי הצורך, גורמים במישור הארצי, כגון: שירות מבחן לנוער, משטרת ישראל וצה"ל, שלהם נגיעה בטיפול בנוער בעל מאפיינים דומים. מרכז כזה אכן הוקם והופעל במועצה המקומית מגדל העמק בשנת 1979, ובידי השירות נתונים המצביעים על הצלתו הארגונית והטיפולית של המרכז.

בחודשים ינואר–אפריל 1980 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במשרד העבודה והרווחה את פעולות השירותים לנוער ולנערה במצוקה, סדרי הטיפול בהם והפיקוח על העה"ר ועל העו"ס. כן נבדקו התיאום והשתוף בין השירותים הניתנים לאוכלוסיה זו על ידי גורמים אחרים.

השירות לנוער במצוקה

חבורת רחוב הוגדרה על ידי ועדת ראש הממשלה לנוער במצוקה "כקבוצה של בני נוער המתפתחת בקהילה, בלא השתייכות למסגרת קבע, אשר חבריה אינם לומדים ואינם עובדים באופן קבוע, וחלקם אף מוכרים כעבריינים או עוסקים בפעולות פליליות, אך עדיין לא נתפסו".

לפי הגדרת השירות תפקידו של העה"ר הוא ליצור קשר עם בני נוער במצוקה במקומות המפגש הטבעיים שלהם, כדי לסייע להם לפתור בעיותיהם בתחומי העבודה והלימודים, ביחסיהם עם החוק, עם הצבא ועם המשפחה. על העה"ר לעמוד בקשר עם שירותים ומוסדות ולפעול להתאמת מסגרות קיימות לטיפול בנוער זה או ליצור מסגרות מיוחדות (להלן: פרויקטים) כגון "מעסיק יד"ר" (ראה להלן), קורס למדריכי ספורט במכון וינגייט ותיאטרון רחוב, וזאת כדי להביא לשוניים בהתנהגותו ולהביאו לתפקוד נאות בחברה. כל עה"ר מופקד על חבורה אחת.

לפי נתוני השירות פעלו בשנת 1979 כ-150 עה"רים ב-50 מתוך 205 רשויות מקומיות והם טיפלו בכ-4,000 בני נוער.

בתחילת שנת 1980 הועסקו בהנהלת השירות ובמחוזות המשרד 11 עובדים, מהם שניים בחצי משרה: מנהל השירות; עוזר; רכז הדרכה ארצי, שמתפקידו לטפל בהדרכתם ובהנחייתם של העה"רים; להכשיר נמחים לעובדי השדה ולערוך ימי עיון והשתלמויות; מפקח ארצי, המפקח על הפעלת פרויקטים ועל עבודת הפיקוח של המפקחים המחוזיים; מפקח על אומנויות וקידום פרויקט-טים; וששה מפקחים מחוזיים, המפקחים על עבודת העה"רים ברשויות המקומיות.

* ראה דו"ח זה עמ' 366.

ההוצאה בפועל של השירות בשנת 1979 היתה בסך של כ־24 מיליון ל"י והתקציב המאושר שלו לשנת 1980 היה בסך של כ־43 מיליון ל"י, כולל השתתפות המשרד, בשיעור של 75%, בהוצאות הרשויות המקומיות על השכר המשולם לעה"ר"ם ועל ההוצאות האחרות הכרוכות בטיפול בנזר במצוקה.

האוכלוסייה המטופלת

1. השירות הקים, בשיתוף עם משרד החינוך והתרבות, מרכזי מידע לנוער, שתפקידם לספק לרשויות המקומיות את הנתונים על הנוער הנושר ממסגרות של עבודה או לימודים. המרכזים הוקמו על סמך: סקר, שנערך רק בשני ישובים — בקריית אונו ובמגדל העמק. המשרד לא ערך, בתיאום עם הגורמים המפקדים על הטיפול בנזר במצוקה — משרד החינוך והתרבות, המשרדה וצה"ל — סקר ארצי, שיכלול מפקד של כל בני נוער, שאינם עובדים ואינם לומדים.

2. לגבי רוב היישובים, שבהם פועל השירות, לא היו בידי נתונים מספיקים ומלאים על היקף האוכלוסייה הטעונה טיפול. השירות הסביר, שהוא עורך סקרים רק בישובים הדורשים זאת ובתנאי שיש בידי התכנים והתקציבים הדרושים לכך.

השירות גם לא בדק באופן שיטתי את הצרכים ב־155 הרשויות המקומיות, שבהן הוא אינו פועל. אף שהיו בידי נתונים על מאות בני נוער במצוקה בישובים כגון: חדרה, אור עקיבא, קריית אתא ואופקים. הוא לא הפעיל בהם עה"ר"ם.

3. אינה קיימת הפנייה מסודרת של נערים לשירות על ידי גורמים כגון משרתת ישראל ומשרד החינוך והתרבות, שיש בידיהם מידע על הנערים. מהתיעוד שבתיקי השירות על כל אחת מהחבורות (ראה להלן) עולה, שהעה"ר"ם מאתרים את הנערים הטעונים טיפול, על פי רוב, בכוחות עצמם.

הטיפול בחבורות רחוב

1. הטיפול בחבורות רחוב מופקד, כאמור, בידי 150 עה"ר"ם, שכל אחד מהם אמור לטפל בחבורה אחת המונה 15–25 נערים. העה"ר"ם מונחים ומודרכים על ידי המפקחים המחוזיים, ועליהם לדווח למפקחים פעמיים בשנה במועדים קבועים על מצב החבורות ומצבו של כל אחד מחבריה. המפקחים המחוזיים מנהלים תיק לכל חבורה, שבו מרוכזים, בין היתר, הדו"חות על החבורה, נתונים על עבודת העה"ר"ם והנחיות והוראות לצורך עבודתם. על פי הוראות בתקנון לענייני סעד (תע"ס) רשאי לעסוק בטיפול בחבורת רחוב — רק מי שהוא בעל השכלה תיכונית מלאה, שהוא גם בוגר קורס הכשרה לעובדי חבורות רחוב. עה"ר רשאי להתחיל בלימודי ההכשרה תוך 11 חודש מיום תחילת העסקתו. אם לא התחיל בלימודיו — מופסקת עבודתו. חלק ניכר מהעה"ר"ם עדיין לא החלו בלימודי ההכשרה או עדיין לא סיימו אותם.

2. הטיפול הניתן לחבורות מתחלק לשני סוגים: טיפול קבוצתי, וטיפול פרטני, דהיינו טיפול אישי בכל אחד מחברי החבורה. שתי צורות טיפול אלה משלימות זו את זו.

הנוער במצוקה חי בדרך כלל, במסגרת של חבורות והוא מפתח דפוסי התנהגות ותת-תרבות קבוצתיים. כדי לשנות דפוסי התנהגות אלה, הוכשרו העה"ר"ם בקורס ההכשרה לעבוד עם הנערים כקבוצה והם אף מונחים מפעם לפעם, על ידי המפקחים המחוזיים ומדריכים מקצועיים, בטכניקות טיפול קבוצתיות, שעיקרן ניהול שיחות משותפות ופעילות קבוצתית. למעשה משמש הטיפול הקבוצתי כלי לטיפול בפרט. מהדו"חות על החבורות שבתיקי המפקחים עולה, כי העה"ר"ם השתמשו בטכניקות של עבודה קבוצתית במקרים מועטים בלבד ועיקר תשומת הלב ניתנה למציאת פתרונות לבעיות הפרט שבקבוצה.

3. עה"ר"ם הונחו על ידי המפקחים לנהל לגבי כל נער שבחבורה רישום שיטתי ועדכני על השינויים החלים בהתנהגותו, על הטיפול שניתן לו ועל תוצאותיו. רישום זה היה אמור לשמש כלי מדידה להצלחת הטיפול בנער ולהפקת לקחים להמשך הטיפול בו.

— רק במקרים מועטים נוהל רישום כזה; לדוגמה: ברשות המקומית אשדוד (איזור א') ניהל עה"ר רישום, כנדרש, לגבי 5 נערים מבין 40 שבחבורה וברשות המקומית קריית אונו נוהל רישום, כנדרש, לגבי 7 נערים מבין 30 שבחבורה.

4. מפרסומי השירות עולה, שהגיל המקובל של הנערים שבחבורות הרחוב הוא 14–18. מבדיקת הדו"חות על החבורות התברר, שהעה"ר"ם טיפלו במקרים רבים בנזרים שמעל גיל 18, ולעיתים

אף מעל גיל 25 ; לדוגמה : במועצה האזורית מרום הגליל טיפל העח"ר בחבורה בת 19 חברים, מהם 11 בגיל 19-24 ; בנצרת — בחבורה בת 11 חברים, מהם שישה בגיל 24-30 ; בנחלת יהודה טיפל העח"ר בעשרה חברים בני 20-25 מקרב החבורה בת 30 חברים ; בבית שמש ב-15 חברים, מהם עשרה מעל גיל 18 ושלושה מהם בני 22 נשואים ואבות לילדים. עובדי חבורות רחוב מטפלים, איפוא, באוכלוסייה, שהיא בוגרת בהרבה מזו שבה הם אמורים לטפל, וזאת אף כי על הטיפול בקבוצות גילים אלה מופקדים שירותים קהילתיים אחרים. מה עוד שעובדי החבורות לא הוכשרו לפתור את בעיותיהם הסוציאליות של בוגרים, שחלקם נשואים ובעלי משפחה, ומהם הנמצאים כבר בטיפולם של גורמים אחרים בתוך הקהילה ומחוצה לה.

5. על פי הוראות השירות על העח"ר ועל המדריך המקצועי שלו לקבוע את היעדים הטיפוליים ואת המשך הטיפול לאור התוצאות שהושגו ולדווח על כך למפקח המחוזי. דו"ח זה יערך בכתב פעמיים בשנה, באפריל ובאוקטובר.

— מבדיקת הדו"חות התקופתיים שבתיקי החבורה עולה : לא נקבעו יעדים טיפוליים ברורים, כנדרש, דבר שלא איפשר למדוד את הצלחת הטיפול שניתן. לא צוינה, ברוב הדו"חות שנבדקו, מידת השתלבותם של נערים במסגרת לימודים, בעבודה או בשירות בצה"ל ; הדו"חות התקופתיים גם לא הוגשו במועדים שנקבעו ובמקרים אחדים הם הוגשו לגבי תקופה ארוכה מחצי שנה ; לדוגמה : הדו"ח על החבורה בבית שמש, שהוגש ביולי 1979, התייחס לשנה שלמה ; הדו"חות התקופתיים האחרונים על חבורות בטירת הכרמל ובמרום הגליל הוגשו במאוס 1978 והדו"ח האחרון על חבורה בבית ים הוגש בספטמבר 1978.

6. לאחר סיום הטיפול בנערים מפנה השירות את אלה הזקוקים לכך למסגרות טיפוליות אחרות, כגון : עובדי משפחה (עו"ס"ים קהילתיים) וצה"ל. אחר חלק מהנערים, שעזבו את החבורה לאחר התבגרותם, ואחר האחרים שסודרו במסגרות אחרות, מנוהל מעקב, שמטרתו לבחון את תוצאות הטיפול שניתן.

— השירות לא קבע הנחיות לגבי העיתוי והנסיבות לסיום הטיפול בנערים ; לא נקבעו כללים להפנייה מסודרת של בני נוער למסגרת טיפולית אחרת ולניהול מעקב אחר אלה, שלאחר התבגרותם חדלו להיות בטיפולו של השירות.

7. מהנסיגון שנצבר בעבר אמורה חבורת רחוב למנות, כאמור, בין 15-25 נער, אולם הנהלת השירות לא קבעה במפורש את מכסת הנערים, שיהיו בטיפולו של עח"ר אחד. מבדיקת התייעוד שבתיקי החבורות מתברר, שמספר הנערים בחבורה שבטיפול עח"ר אחד נע בין ששה לחמישים ויש שאף יותר ; לדוגמה : במבשרת ציון טיפל העח"ר בחבורה שמנתה ששה נערים ; בנחלת יהודה, בחבורה בת 30 נערים ; באשדוד א' בחבורה שמנתה 40 נערים ; ובגדרה בחבורה שמנתה 58 נערים.

כדי ליעל את הטיפול הקבוצתי והפרטני בנערים מן הראוי, שהנהלת השירות תקבע תקן למספר הנערים בחבורה, שיודרכו על ידי עח"ר אחד.

תקציב השירות

1. לפי הוראות מנכ"ל המשרד, על כל היחידות והשירותים שבמשרד להגיש ליחידת התקצוב את הצעות התקציב שלהן, עד לספטמבר בכל שנה. מאחר שהצעת התקציב של השירות מתבססת בעיקר על ההוצאה על הפעולות השוטפות במחוזות, הורתה הנהלת השירות למפקחים המחוזיים להמציא לה לפני ספטמבר בכל שנה הצעות תקציב לגבי ההוצאות המתוכננות במחוזות.

— בדקת הצעות התקציב העלתה, שהמפקחים המחוזיים הגישו את ההצעות אחרי המועד שנקבע, ובמקרים אחדים אף לאחר תחילת שנת הכספים, ובשל כך הן לא נכללו בהצעת התקציב, שהגישה הנהלת השירות ליחידת התיקצוב של המשרד. לדוגמה : הצעת התקציב לפעולות מחוז תל אביב והמרכז לשנת 1978 הוגשה ב-12.6.1978 וזו לגבי פעולות מחוז ירושלים והדרום, ב-12.5.1978, דהיינו חודשיים עד שלושה חודשים אחרי תחילת שנת הכספים ; הצעות התקציב לשנת 1979 לפעולות המחוזות חיפה והצפון ותל אביב והמרכז הוגשו לשירות, באוקטובר 1978. מכיוון שהשירות לא קיים את ההוראות בדבר הכנת הצעת התקציב בעוד מועד, קבעה יחידת התיקצוב את תקציב השירות לשנת 1979 על בסיס ההוצאה של השנה הקודמת בתוספת ההתייכרויות הצפויות לשנת התקציב הבאה.

2. על פי דו"ח החשב הכללי של האוצר היה תקציב השירות בשנת 1979 בסך של 24,272,000 ל"י וההוצאה למעשה בסך של 23,808,000 ל"י ; התקציב שאושר לשנת 1980 היה בסך של 41,750,000 ל"י.

להלן הרכב התקציב וההוצאה לשנת 1979 והתקציב לשנת 1980 (באלפי ל"י) :

1979		1980	
הוצאה למעשה	תקציב	תקציב	
1,565	1,592	2,500	שכר עובדי השירות
629	900	1,500	מפעלים מיוחדים לנערים
350	350	500	השתתפות בפעולות גדנ"ע
20,000	20,000	35,000	השתתפות בשכר עובדי חברות רחוב
1,134	1,300	2,000	טיפול בחברות רחוב
130	130	250	הפעלת קבוצות קבלניות
23,808	24,272	41,750	סה

מפעלים מיוחדים לנערים. פרויקטים הממומנים במלואם על ידי המשרד, כגון קורס להכשרת מדריכי ספורט במכון וינגייט; פרויקטים, שבהם משתתף המשרד בסכום קצוב לפי מספר הנערים הלוקחים חלק בהם, כגון פרויקט "מעסיק ידני", שבמסגרתו מתקבלים נערים לעבודה אצל המעסיקים, המקנים להם הרגלי עבודה תוך קיום הקשר עם העז"ר האחראי לנער; ייעוץ משפטי — מימון שכר טרחה לעורכי דין ולהגנה על נערים שהסתכסכו עם החוק; ומימון מתן שיעורי עזר. כן משתתף השירות בסכום קצוב לכל חבורה בטיולים משותפים, בהכנת נערים לגיוס לצה"ל, בקייטנות ובתיאטרון רחוב.

מתברר, כי חלק קטן בלבד מהנערים שבטיפול העז"רים השתתפו בפרוייקטים והם בוצעו רק במספר מועט של רשויות מקומיות, שבהם העז"רים מעוניינים לבצע את הפרוייקטים ומסוגלים לכך, ולפיכך לא נוצל כל התקציב בסעיף זה.

השתתפות בפעולות גדנ"ע. פיקוד הגדנ"ע בצה"ל מפעיל מדריכים מטעמו, העובדים עם 40 חברות רחוב במסגרת היחידות לטיפול בנוער במצוקה ברשויות המקומיות, שבהם פועל השירות. מדריכי הגדנ"ע מונחים על ידי השירות ולעיתים גם משתתפים בקורסים והשתלמויות הנערכים מטעמו. הנהלת השירות עורכת מפעם לפעם ישיבות משותפות עם פיקוד הגדנ"ע. ההקצבה מועברת ישירות על ידי המשרד לצה"ל.

השתתפות בשכר עובדי רשויות מקומיות. סכום זה מהווה השתתפות המשרד, בשיעור של 75%, בשכרם של העז"רים, שהם עובדי הרשויות המקומיות.

טיפול בחברות רחוב. ההקצבה מועברת במישרין לעז"רים ומיועדת בעיקר למימון ההוצאות השוטפות של כל חבורה: כיבוד לנערים, נסיעות עירוניות והוצאות קטנות אחרות. ההקצבה היא בסכום אחיד לכל חבורה נכל הרשויות המקומיות. העז"רים מעבירים למפקחים המחוזיים דו"חות תלת-חודשיים על הוצאות אלה.

הפעלת קבוצות קבלניות. ההקצבה מיועדת כולה לארגון ולהדרכה של חבורות העובדות בקבוצות קבלניות, בעיקר בעבודות בנייה ושיפוצים בתחום עיריית ירושלים.

תקציב השירות מבטא למעשה רק חלק מהפעולות של המשרד בתחום הטיפול בנוער במצוקה, ופרט להקצבות הניתנות באמצעות תקציב זה מקציב המשרד לאותה מטרה כספים נוספים מתקציבו, לדוגמא: בשנת 1979 הוקצב מסעיף "המזרשה להכשרת עובדים חינוכיים" סך של 2,431,000 ל"י בעבור קורס להכשרת עובדי חברות רחוב ומסעיף "הדרכה כללית" — סך של 51,000 ל"י בעבור השתלמות וקורס מנחים; כן הקציב המשרד מתוך פרויקט "שיקום שכונות", הממומן במשותף עם הסוכנות היהודית, סך של 750,000 ל"י למימון השתתפות נערי חברות רחוב ונערים משכונות מצוקה בקורס למדריכי ספורט במכון וינגייט, שאירגן השירות.

השירות לנערה במצוקה

על פי הגדרת השירות, נערות במצוקה הן נערות מתבגרות המתקשות לתפקד בחברה וחסרות יכולת אישית ליצור קשרים יציבים עם הסביבה ועם השירותים הקיימים, ואשר נפלטות בשל כך מכל מסגרת של לימודים ועבודה ונחשפות ללחץ חברתי ומשפחתי, העלול לזרז את דחייתן לשולי החברה ואף להביא להידרדרות מוחלטת. הטיפול בנערות אלה נועד לשנות את דפוסי ההתנהגות והדימוי העצמי השלילי שלהן ולסייע להן ליצור קשרים בין אישיים וקשר עם השירותים והרשויות המסייעים בתהליך שיקומן.

בתחילת 1980 הועסקו בשירות עשרה עובדים, בתשע משרות תקניות: מנהלת השירות, סגנה, עוזר ראשי, שהוא עובד מינהלי; חמש מפקחות מחוזיות, המפקחות על עבודתם של העו"סים ברשויות המקומיות ושתי מוכירות, כל אחת בחצי משרה. המפקחות כפופות מבחינה מינהלית, למנהלי הלשכות במחוזות של המשרד ומבחינה מקצועית להנהלת השירות. הכפופות המינהלית למנהל הלשכה המחוזית באה כדי להסדיר ולתאם את עבודת הפיקוח ברשויות המקומיות שבתחום המחוז.

לפי נתוני השירות פעלו ב־1979 87 עו"סים ב־42 לשכות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות מבין 192 לשכות, שהיו קיימות באותה שנה (ראה להלן). ההוצאה בפועל של השירות לשנת 1979 הייתה בסך של 15,280,000 ל"י, כולל השתתפות המשרד בשכר העובדים שברשויות המקומיות בסך של 8.5 מיליון ל"י, והוצאה בסך של 2.9 מיליון ל"י על שכר עובדי השירות שבמשרד הראשי. הצעת התקציב של השירות לשנת 1980 הייתה בסך של 32.8 מיליון ל"י (ראה להלן).

האוכלוסייה המטופלת

מאפייני האוכלוסייה, שבה מטפל השירות הם בעיקר: נערות שאינן לומדות ואינן עובדות; נערות הנעדרות לעיתים קרובות מהבית; נערות במצב של שוטטות; נערות שהרו מחוץ לגישואין וכן נערות העוסקות בזנות ושהן מוטיבציה לשינוי מצבן. השירות מסר, שלפי מאפיינים אלה היו בישראל בשנת 1978 כ־5,000 נערות במצבי מצוקה שונים.

לפי הצעת התקציב של השירות לשנת 1979 הוא מטפל ב־2,400 נערות, בעוד שלפי דברי ההסבר שבתקציב של המשרד לאותה שנה הוא מטפל ב־1,500 נערות. ביולי 1980 הודיע השירות למשרד מבקר המדינה, כי באותה שנה היו בטיפולו כ־2,000 נערות במצוקה. הוסבר לביקורת, שכל אחד מהעו"ס אמור לטפל ב־20–25 נערות.

— השירות לא ערך ולא יזם סקר כללי ארצי של נערות הזקוקות לטיפול ואין בידיו מידע אף על מספר הנערות שבטיפול העו"סים שברשויות המקומיות.

מהמסמכים שבידי השירות עולה, שתחום הגילים 13–21 הוא המתאים לטיפול בנערות. מבדיקה מדגמית של 286 תיקים אישיים של נערות בלשכות לשירותים חברתיים בחיפה, בירושלים, בתל-אביב, ברחובות ובבת ים התברר שמספר הנערות המטופלות בגילים הנמוכים קטן בהרבה ממספר המטופלות בגילים האחרים.

להלן הרכב האוכלוסייה המטופלת, שנכללה במדגם, לפי הגילים:

קבוצות גיל	מספר הנערות	באחוזים
15–13	56	23
18–16	146	60
21 ומעלה	40	17
סה"כ	(1) 242	100

מרבית הנערות הנזכרות מבתי הספר הינן בגילים 13–15 והוסבר לביקורת, שהטיפול בגילאים אלה נותן את התוצאות הטובות ביותר. כפי שעולה מהמדגם, קבוצת גיל זו מהווה כ־23% בלבד מכלל אוכלוסיית הנערות. מן הראוי, שהשירות ישתמש במידע הנמסר לרשויות המקומיות על ידי

(1) ב־44 תיקים אישיים לא צויין גילה של הנערה.

קציני הביקור הסדיר, המדווחים להן על הנערות שנשרו ואותרו, ובכך ירחיב את טיפולו באוכלוסייה בגילאים אלה.

הכשרת עובדים

בשנת 1979 טיפלו, כאמור, 87 עו"סים בנערות במצוקה ב־42 רשויות מקומיות. ההכשרה המקצועית הנדרשת מעובדים אלה נקבעה בתע"ס, כלהלן: "מוסמך לטפל בנערות במצוקה עובד סוציאלי כשיר או בעל תואר מ.א. באחד מהמקצועות הבאים: פסיכולוגיה קלינית, חינוך או חינוך מיוחד. עו"ס כשיר הוא מי שבעל תואר בעבודה סוציאלית או מי שסיים את לימודיו במכון לעבודה סוציאלית. עובדים חסרי הכשרה חייבים לקבל הכשרה מתאימה בעבודה סוציאלית באוניברסיטה או במכון להכשרת עובדים סוציאליים של המשרד.

— חלק מהעו"סים אינם בעלי הכשרה מקצועית כנדרש על פי הסעיף האמור: לפי נתוני השירות 28 מבין 87 עו"סים, שהועסקו בשנת 1979 ברשויות המקומיות, לא היו בעלי הכשרה מקצועית כנדרש, חלק מהם עדיין לא החלו בלימודי ההכשרה וחלק אחר עדיין לא סיימו אותם.

השירות יזום מדי פעם לפעם עריכת ימי עיון והשתלמויות לעובדים. ימי העיון מאורגנים על ידי השירות בשיתוף עם המדרשה להכשרת עובדים חנוכיים סוציאליים או בשיתוף עם המכון להכשרת עובדים סוציאליים שבמשרד. נערכות גם השתלמויות לכל מחוז על פי היוזמה של הפיקוח במחוז.

הטיפול בנערות במצוקה

1. הנהלת השירות מופקדת, מבחינה מקצועית, על המערך הארצי של הטיפול בנערה במצוקה והיא מפעילה פיקוח מקצועי על העבודה הנעשית ברשויות המקומיות. תפקידיו של השירות הם: לתכנן את מדיניות הטיפול, לרבות קביעת מסגרות טיפוליות, כגון: הוסטלים, מועדונים טיפוליים, כיתות לימוד, מקלטים ומשפחות אומנה; לעקוב אחר תוצאות הטיפול כדי להפיק לקחים לגבי העתיד, לצורך זה לתכנן מערכת טפסים המיועדים למדוד את התפוקה של המערכת הטיפולית; ליוזם עריכת מחקרים; לערוך ימי עיון והשתלמויות לעובדים; ולהכין את הצעת התקציב של השירות.

קיימות דרכים שונות לאיתור הנערות: יציאה לשטח וחיפוש הנערות בסביבתן הטבעית, תוך הכרת דפוסי ההתנהגות והנורמות הקיימות בסביבה זו; קבלת הפניות מגורמים טיפוליים אחרים בתוך הקהילה, כגון: עובדי משפחה וקהילה שברשויות המקומיות; הפניות משירותים אחרים, כגון שירות מבחן לנוער, רשות חסות הנוער והשירות לילד ולנוער, והפניות מגורמי חוץ, כגון המשטרה (מפלג הנוער), משרד החינוך והתרבות על ידי קציני ביקור סדיר, עובדות סוציאליות ויועצות לחינוך בבתי הספר, ארגון "ויצו" ותחנות לאם ולילד (נערות בהריון); הפניה על ידי משפחת הנערה ופנייה של הנערה בעצמה.

כפי שהוסבר לביקורת וכפי שעולה מן הסקרים על הטיפול בנערות במצוקה, שנערכו על ידי השירות, דרך האיתור הרצויה ביותר היא היציאה לשטח. מבדיקת המסמכים שבתיקים האישיים של הנערות המנוהלים ברשויות המקומיות (ראה להלן) נראה, שרובן המכריע הגיעו לטיפול באמצעות הפניות מגורמים שבתוך הקהילה ומחוצה לה, ורק במקרים בודדים אותרו הנערות בדרך של יציאה לשטח, דהיינו, חיפוש הנערות בשכונות בעייתיות.

2. השירות קבע שלושה סוגי טיפול עיקריים: טיפול אישי (להלן טיפול פרטני), טיפול קבוצתי, וטיפול במסגרת של סידורים מחוץ לבית (להלן סידור חוץ ביתי). הטיפול הפרטני והקבוצתי ניתנים על ידי העו"סים של השירות לנערה במצוקה. אם העו"ס בדעה שטובת הנערה שבטיפולו דורשת זאת, הוא רשאי להפנות אותה למסגרת טיפולית שמחוץ לשירות, כגון מוסדות של רשות חסות הנוער. גם במקרה כזה הוא ממשיך לשמור על קשר עם הנערה.

(א) מטרת הטיפול הפרטני הוא לעזור לנערה לחזור לחיי חברה תקינים ולשפר את התנהגותה: בדרך של קיום שיחות בינה לבין העובד; הפניית הנערה לאיבחון ולטיפול פסיכולוגי, רפואי או אחר; הקניית הרגלי עבודה תקינים, הפניה לקורסים מקצועיים ומתן עזרה במציאת עבודה; סיוע, משפטי לנערות; שהסתבכו עם החוק, ומתן סיוע כספי לנערה, כגון דמי כיס, דמי נסיעה והשתתפות בשכר דירה.

(ב) מטרת הטיפול הקבוצתי היא לספק לנערות מסגרת חברתית ועיסוק על ידי ארגון חוגים, הרצאות וביולוגים ולשפר את יכולת ההתבטאות שלהן. הטיפול נעשה באמצעות הפעלת מועדונים טיפוליים וכיתות לימוד. המועדונים הטיפוליים מופעלים על ידי הרשויות המקומיות והם פתוחים בשעות אחר הצהריים והערב. כל מועדון מיועד ל-15–20 בנות. במועד עריכת הביקורת פעלו בארץ שישה מועדונים טיפוליים. כיתת לימוד מיועדת ל-10–12 נערות, בה מתקיימים שיעורי כתיב, קריאה וחשבון, וחוגים כגון: כתבנות, תפירה, אריגה, וקרמיקה. לכל כיתה מורה ומדריכה חברתית. במועד עריכת הביקורת פעלו בארץ ארבע כיתות לימוד: באור יהודה, במגדל העמק, בבאר שבע, ובאילת, ובשנת הכספים 1979 היתה ההוצאה להפעלת שתיים מהן מתקציב השירות (ראה להלן).

— אין בידי השירות נתונים מדויקים על מספר הנערות המבקרות במועדונים הטיפוליים ועל מספר המשתתפות בכיתות הלימוד.

(ג) הסידור החוץ ביתי מיועד לנערות, שלדעת העו"ס יש להוציאן מן הבית. קיימות חמש מסגרות של סידור חוץ ביתי: מקלט, מוסד, הוסטל, מעון ומשפחות אומנה.

מקלט מהווה פתרון מידי ומקום לינה זמני לנערות משוטטות או עוזבות הנמצאות מחוץ למסגרת הבית והוא מיועד להגן עליהן מפני סכנה גופנית או נפשית מידית, ושהייתן בו מוגבלת לחדש ימים. המקלט שוכן בדירה פרטית ומופעל על ידי בעלת הדירה (להלן מנהלת המקלט) המספקת לנערות אוכל וכלי מיטה. בכל מקלט שוהות בין שלוש לארבע נערות. בשנת 1979 הפעיל השירות ארבעה מקלטים: בירושלים, בבאר שבע, בפתח תקוה ובעכו. תנאי החזקתן של הנערות נקבעים בחוזה בין מנהלת המקלט לבין מנהלת השירות. תוקף החוזה הוא לשנה אחת.

מוסדות של רשות חסות הנוער קולטים נערות עד לגיל 18. מוסד אחד מיועד להסתכלות על הנערות ולאבתן (מעון "מסילה") ובשלושה מוסדות אחרים ניתן להן טיפול כוללני — חינוכי, חברתי ופסיכולוגי*.

— אין בידי השירות מידע על מספר הנערות, שהופנו על ידי העו"ס, שברשויות המקומיות, למוסדות של רשות חסות הנוער.

לרשות השירות רק הוסטל אחד והוא מופעל על ידי עיריית תל אביב. הוסטל מיועד בעיקר לנערות מעל לגיל 18 שמתקשות לתפקד באופן עצמאי בקהילה ואינן יכולות לקבל תמיכה והכנה לחיים עצמאיים בביתן. הנערות עובדות בעבודות שונות מחוץ להוסטל, הן נדרשות להשתתף בחלק מהוצאות הבית והן מודרכות לנהל אורח חיים עצמאי. הוסטל מיועד ל-10–15 נערות.

בירושלים מפעיל השירות מעון מיוחד לנערות מעל לגיל 18, שמצבן הסוציאלי והנפשי קשה במיוחד, ביניהן כאלה שעסקו בוגות מגיל צעיר ואף השתמשו בסמים. חלק מהנערות עובדות בקהילה וחלק לומדות. המעון מיועד לעשר בנות. על פי נתוני השירות שהו במעון במשך התקופה מאפריל 1979 עד אוגוסט 1980 שבע נערות בממוצע. תקופת הטיפול בנערות שבמעון נעה בין שנה לשנה וחצי. כוח האדם המפעיל את המעון מונה שבעה עובדים ב-6¹/₂ משרות: מנהל המעון, שהוא פסיכולוג במקצועו, אם בית, ארבעה מדריכים ועובד אחזקה ומשק.

— לא מתנהל מעקב שיטתי אחר הנערות, שעזבו את המעון לאחר קבלת הטיפול, דבר שאינו מאפשר לבחון באיזו מידה הוא השיג את מטרתו.

3. הנהלת השירות הכינה לעו"ס הנחיות מפורטות בדבר רישום הנתונים הדרושים בתיקים האישיים של הנערות. כן הורתה הנהלה לעו"ס להמציא לה, לצורך מעקב אחר הטיפול, נתונים על היקף האוכלוסייה המטופלת והרכבה, על בעיות הנערות ועל מטרת הטיפול ותיכנונו, וזאת כדי לבחון את יעילות הטיפול שניתן, על פי המטרות שנקבעו וההוצאות שהושגו.

— בדיקה מדגמית שערך, כאמור, משרד מבקר המדינה העלתה, שחלק מהעו"ס לא רשמו כלל את הנתונים הדרושים ואחרים רשמו נתונים חלקיים בלבד; רק חלק מהלשכות המציאו להנהלת השירות את הנתונים, שהיו דרושים לו.

כדי להבטיח מידע מלא ושוטף על התשומה והתפוקה של המערכת הטיפולית מן הראוי, שהנהלת השירות תיוסד פירסום של הוראה מתאימה בתע"ס, שתחייב את הלשכות להמציא לה את כל הנתונים הדרושים, לצורך המעקב אחר ביצוע המדיניות הטיפולית, כפי שתיכננה הנהלת השירות.

* מעון "צופיה" ביבנה המיועד לנערות שפוטות, הוסטל "אורנים" — בבית הכרם בירושלים, והוסטל "לילך" — בחיפה.

4. על העו"סים לצרף לתיק אישי, בין היתר, דו"ח סוציאלי או אחר של הגורם המפנה, דו"חות רפואיים, תוצאות של מבחנים פסיכולוגיים, וריכוז נתונים על העזרה הכספית שניתנה לנערה. כן עליהם לנהל בתיק רישום שוטף ומפורט של הטיפול שניתן, לערוך דו"חות תקופתיים על הטיפול ועל תוצאותיו ולצרפם לתיק.

— הבדיקה המדגמית בלשכות הנזכרות לעיל העלתה, שבחלק מן התיקים לא נוהל רישום שוטף ועדכני על הטיפול שניתן, ביחוד בלשכות רחובות ובת ים, ולא צורפו דו"חות תקופתיים, כדרוש. פרט לתיקים שבלשכה בירושלים לא צורפו ריכוזים על העזרה הכספית שניתנה לנערה. עוד העלתה הבדיקה, שבחלק ניכר מהתיקים לא נמצאו דו"חות של הגורם המפנה.

הרישומים והמסמכים האמורים המתייחסים לנערה משמשים כלי עזר חשוב לטיפול בה ומן הראוי, שהנהלת השירות תוציא הוראה מתאימה בעניין זה.

5. — בדרך כלל נסגר תיקה של נערה עם גמר הטיפול בה על ידי השירות. הבדיקה העלתה, שלא קיימים כללים אחידים וברורים לגבי קביעת המועד לסיום הטיפול בנערה; העו"סים ברוב המקומות שבהם נערכה הבדיקה, נוהגים לסיים את הטיפול כאשר לדעתם הנערה מסוגלת לתפקד בחברה, או כאשר היא נישאת, או כאשר, לדעתם, לא קיימים סיכויים סבירים לשיקומה. לעומת זה, נוהגים העו"סים בירושלים לסיים את הטיפול גם במקרים שבהם נערה עברה את גיל 18 או במקרים שבהם היא סודרה במסגרת חוץ ביתית. עוד הועלה, שהעו"סים אינם מנהלים מעקב אחר הנערות שסיימו לקבל את הטיפול בשירות, דבר שאינו מאפשר לבחון את יעילות הטיפול שניתן ותוצאות שהושגו לעומת המטרות שנקבעו.

כדי להסדיר את גמר הטיפול ולאפשר את בחינת יעילותו מן הראוי, שהשירות יקבע את הנסיבות ואת המועד לגמר הטיפול, את מועד המעקב ואת צורת הדיווח על תוצאות הטיפול. כמו כן, יש לשקול אפשרות של עריכת מעקב לטווח ארוך יותר גם כאשר נערה הועברה לטיפול של גורמים אחרים.

כאמור, אמורים כל אחד מהעו"סים לטפל ב־15—25 נערות. משרד מבקר המדינה בדק את רצף הטיפול הניתן לנערות, כפי שהוא משתקף בתיקים שמנהלים העו"סים בארבע לשכות לשירותים חברתיים. הבדיקה הקיפה את כל התיקים, 181 במספר, שנוהלו על ידי 13 עו"סים שהועסקו במשרה מלאה. הביקורת העלתה, כי 101 נערות קיבלו טיפול אינטנסיבי, המתבטא בקיום מפגש שבועי או דו שבועי. בדיקת יתר התיקים העלתה: בחלק מהמקרים הסתיים הטיפול בנערה, בחלק אחר נותק הקשר עימה או שהיה רופף, מכיוון שהנערה לא הופיעה לפגישות שתוכננו ובחלק נוסף עדיין לא הוחל בטיפול. להלן תוצאות הבדיקה לפי מצב הטיפול בנערה:

נערות ללא טיפול או ללא טיפול שוטף

העיר	מס' הנערות שבהם הטיפול הסתיים	מס' הנערות שבהם הטיפול נמשך	מס' הנערות שבהם הטיפול נמשך	מס' הנערות שבהם הטיפול נמשך	מס' הנערות שבהם הטיפול נמשך	מס' הנערות שבהם הטיפול נמשך	מס' הנערות שבהם הטיפול נמשך	מס' הנערות שבהם הטיפול נמשך
תל אביב	7	103	47	23	21	6	6	56
חיפה	1	14	14	—	—	—	—	—
ירושלים	3	28	20	—	1	2	5	8
בתי-ים	2	36	20	7	3	4	2	16
ס"ה	13	181	101	30	25	12	13	80

מכאן שכל עו"ס טיפל בממוצע בעשר נערות שממן קיבלו שמונה טיפול אינטנסיבי, ועם שתיים היה קשר רופף, בעוד שכל אחד מהם היה אמור לטפל ב־20—25 נערות.

— הנהלת השירות לא פרסמה הוראות נוהל בדבר סדרי הפיקוח על עבודת העו"סים ומרבית ההוראות וההנחיות נמסרות לעו"סים בעל פה. לא נקבעו כללי דיווח של העו"סים למפקחות המחוזיות ושל אלו להנהלת השירות. רק במקרים מועטים העבירו העו"סים למפקחות דו"חות תקופתיים, שכללו, בעיקר, תיאור הבעיות של הנערות, הטיפול שתוכנן וזה שניתן להן, אולם בלי להתייחס לתוצאות שהושגו. היעדר דיווח סדיר ומקיף מונע מהנהלת השירות לקבל נתונים על ביצוע הטיפול שתוכנן ועל תוצאותיו, הדרושים לו לבדיקת יעילות הטיפול ולבחינת המדיניות

שתוכננה לשם הפקת לקחים לגבי העתיד. יצויין, שהיחידות לטיפול בנערה במצוקה בעיריית חיפה וירושלים אינן כפופות, מבחינה מקצועית, לפיקוח של השירות, אלא ללשכות המקומיות: היחידה בחיפה כפופה למנהלת המחלקה לילד ולנוער וזו שבירושלים — למנהלת המחלקה לשירותים חברתיים ואישיים.

המפקחות מקיימות מפעם לפעם פגישות עבודה עם העו"סים שברשויות המקומיות ועם הנהלת השירות, אולם רק על חלק מהפגישות נערכים פרטיכלים. מבדיקת הפרטיכלים שבתיקי המחוזות התברר, שבפגישות אלו נדונו, בעיקר, בעיות של ארגון, מינהל וכוח אדם.

תקציב השירות

להלן פירוט התקציב וההוצאה למעשה של השירות לשנת 1979 והתקציב המאושר לשנת 1980 (באלפי ל"י):

	1979		1980	
	הוצאה למעשה	תקציב	תקציב	
שכר לעובדי השירות	2,920	2,922	4,000	
עבודה בלתי צמיחה	41	44	100	
טיפול בנערות במצוקה	916	900	1,500	
מקלט לנערה במצוקה	1,100	1,100	1,700	
רשת מקלטים ומועדונים	718	1,400	2,500	
השתתפות בשכר העו"סים	8,500	8,500	20,000	
פרוייקטים מיוחדים לנערות	1,085	1,800	3,000	
סה"כ	15,280	16,666	32,800	

טיפול בנערות במצוקה. השירות מקציב בכל שנה לעו"סים כספים למימון הוצאות קטנות לנערות: דמי כיס, הוצאות נסיעה והוצאות שוטפות אחרות לפי סכום קבוע לנערה.

מקלט לנערה במצוקה. באפריל 1980 קבע המשרד את התשלום למנהלת מקלט לפי התעריפים כלהלן: דמי שכירות חודשיים לחדר — 2,280 ל"י, תשלום חודשי בסך של 2,650 ל"י בעבור כוונות, ודמי אחזקה יומיים בסך של 300 ל"י לנערה. נוסף לסכומים אלה מעמיד המשרד לרשות מנהלת המקלט מלאי של ציוד חד פעמי, הכולל, בין היתר, כלי מיטה ומגבות, ומחזיר לה את הוצאותיה על תומרי נקיון, רחצה, כביסה וטלפון.

רשת מקלטים ומועדונים טיפוליים. הקצבה זו מיועדת חלקה למימון שהייתן של נערות במשפחות המוכנות לתת להן מקלט זמני, בדרך כלל לימים אחדים, עד לסידורן במסגרת טיפולית קבועה, וחלקה להחזקתם ולהפעלתם של שישה מועדונים טיפוליים במגדל העמק, בנשר, בעכו, בבתי ים, בחולון ובבאר שבע.

השתתפות בשכר העו"סים. המשרד משתתף בכל שנה בהוצאה של שכר העו"סים, העובדים ברשויות המקומיות, בשיעור של 75%. בסכום האמור השתתף המשרד בשכרם של 87 עו"סים עובדי רשויות מקומיות, שהיו מופקדים על הטיפול בנערה במצוקה.

פרוייקטים מיוחדים לנערות. לפי הסכם בין השירות לבין ויצ"ו, מפעילה ויצ"ו החל מאוקטובר 1979 שתי כתות למוד, אחת בבאר שבע ואחת באילת, כאשר ההוצאה להפעלתן ממומנת מתקציב השירות. בשנת 1979 היו ההוצאות על הפעלת הכיתה בבאר שבע בסך 570,000 ל"י בקירוב ועל הפעלת הכיתה באילת בסך של 515,000 ל"י בקירוב.

*

השירות לנוער במצוקה פועל ב־50 רשויות מקומיות והשירות לנערה במצוקה ב־42 רשויות מקומיות בלבד מבין 192 שבהן קיימות לשכות לשירותים חברתיים. אף כי אין בידי שירותים

אלה נתונים על כלל אוכלוסיית בני הנוער במצוקה הזקוקים לטיפול, ניתן לקבוע שהטיפול ניתן רק לחלק קטן מבני הנוער הטעונים טיפול.

כוח האדם הטיפולי של השירות לנוער במצוקה לא היה מאורגן באופן המבטיח את מירב התועלת החינוכית והטיפולית: חלקם של העוזרים טיפלו בקבוצות שמנו 50 בני נוער ויותר וחלקם האחר טיפלו בקבוצות שמנו שמונה בני נוער ומטה ולעיתים פחות מכך, בלא שנקבעה לטיפול נורמה בדוקה ומחייבת. כוח האדם הטיפולי של השירות לנוער במצוקה היה מנוצל בחלק מהלשכות כדי 50% ופחות מכך מכוסר התפוקה הטיפולית שנקבעה והוא אף לא השתמש בכל האמצעים שהיו דרושים לאיתור הנערות הזקוקות לטיפול.

השירות למען הילד

השירות למען הילד ולטיפול בנשים בהריון מחוץ לנישואין עוסק בעניינם של ילדים ללא הורים או שהוריהם אינם מתפקדים כראוי וכן בנשים בהריון מחוץ לנישואין בתקופת ההריון ולאחריה. עוד הוא מטפל בזוגות המבקשים לאמץ ילדים.

אימוץ ילדים מוסדר כיום בחוק אימוץ ילדים, התש"ך-1960, הקובע את זכויותיהם וחובותיהם של ההורים הטבעיים והאמצעים, סדרי הדיון בבית המשפט ודרכי פעולתם של פקידי סעד בתהליך האימוץ.

על פי החוק, יש למסור לפקיד הסעד הודעה על כך, שהאמץ קיבל את המאומץ לביתו בכוונה לאמצו. עוד נקבע, כי בית משפט לא יתן צו אימוץ, אלא לאחר שקיבל מפקיד הסעד תסקיר בכתב.

עד לשנת 1970 פעלו פקידי הסעד לאימוץ במסגרת השירות לילד ולנוער; מאותה שנה החלו פקידי הסעד לאימוץ לפעול כשירות עצמאי. נוסף לעובדי השירות פעלו פקידי סעד לאימוץ בשלוש העיריות הגדולות — ירושלים, תל אביב וחיפה. בשנת 1979 הועברו עובדים אלה מהרשויות המקומיות לשירות הממלכתי.

השירות פועל באמצעות שלוש לשכות מחוזיות בערים ירושלים, תל אביב וחיפה, הכפופות להנהלת השירות שבמשרד הראשי. בהנהלת השירות פקידת אימוץ ראשית, שתי מפקחות ארציות ומינהל; בכל מחוז עוזרת מינהלית ופקידות סעד לאימוץ ס"ה העובדות ב-31 משרות. לשירות שני מעונות, האחד — לנשים בהריון שבו ניתן לקלוט 20 נשים והשני לילדים המועמדים לאימוץ, שבו ניתן לקלוט 18 ילדים. השירות נעזר גם במעון משפחתי לתינוקות עד גיל שנתיים, שבו כ-20 מקומות קליטה וכן במשפחות אומנה לילדים ולנשים בהריון מחוץ לנישואין.

להלן נתוני השירות על היקף הטיפול בשנים 1977-1979:

השנה	נשים בהריון	בקשות לאימוץ	ילדים שנמסרו לאימוץ
1977	596	523	334
1978	743	801	320
1979	710	686	302

להלן תקציב השירות וההוצאות בפועל בשנים 1978-1980 (ב"ל):

שנת התקציב	התקציב	ההוצאה בפועל
1978	9,940,000	12,117,992
1979	21,117,000	25,833,350
1980	32,500,000	—

משרד מבקר המדינה ערך בחודשים יוני-נובמבר 1980 ביקורת לסירוגין בהנהלת השירות שבמשרד הראשי ובלשכות המחוזיות וכן במעונות השירות ובמעון המשפחה. הביקורת התייחסה בעיקר לדרכי הטיפול בנשים בהריון מחוץ לנישואין, בילדים מועמדים לאימוץ ובבקשות לקבלת ילדים לאימוץ עד לקבלת צו האימוץ בבית משפט.

טיפול בנשים בהריון מחוץ לנישואין

השירות מטפל בנשים בהריון מחוץ לנישואין שפנו אליו ביומנתן או הופנו אליו על ידי לשכות מקומיות לשירותים חברתיים, השירות לנערה במצוקה, צה"ל וקופות חולים. הטיפול מותנה במועד הפנייה לשירות והוא כולל סיוע בתקופת ההריון או במקרים מסוימים — הפסקתו.

עובדת השירות מלווה את האשה במשך תקופת ההריון, ובמידת הצורך מופנית האשה על ידי השירות למשפחה אומנת או למעון לנשים בהריון של השירות עד ללידה. רק לאחר הלידה תחליט האם, אם למסור את הילד לאימוץ.

1. השירות הנהיג מערכת של טפסים לצורך ריכוז הנתונים על האשה, לרבות הגורם המפנה, סדרי הטיפול בה, ההחלטות שנתקבלו ומעקב אחרי התקדמות הטיפול. לכל אחת מהנשים שבטיפול השירות מנוהל תיק אישי.

— בדיקה מדגמית של יותר מ-200 תיקים של נשים בהריון, שהיו בטיפול השירות בנשים 1977-1979, העלתה, כי העובדות ברוב המקרים לא הקפידו, למלא כל הטפסים ולרשום את כל הטעון רישום. בשליש בקירוב מהתיקים נמצאו טפסים, שמולאו באופן חלקי בלבד, ולא כללו פרטים מספיקים. מצב זה עלול לפגוע בהליכי הטיפול ואף אינו מאפשר למפקחות השירות להתנות בצורה נאותה את העובדות ולהפיק לקחים לצורך קבלת החלטות ומתן טיפול במקרים דומים בעתיד. ברוב המקרים שנבדקו אף לא צוינו הגורמים המפנים את האשה לשירות, ולפיכך לא היו בידי נתונים על הרקע הסוציאלי שלה.

2. למעון לנשים בהריון מופנות נשים שלדעת פקידות האימוץ, יש צורך, להסתיר את דבר ההריון ולהציגן מחוץ לקהילה, שבה הן גרות. השהייה במעון נמשכת עד הלידה, מחודש עד כשישה חודשים. בשנת 1978 שהו במעון 90 נשים; ב-1979, 87 ובשנת 1980, 99.

— בדיקה מדגמית של תיקי הנשים, ששהו במעון בנשים 1978-1980, העלתה, כי לגבי רוב המקרים היה רק דיוח מסכם קצר על תקופת שהותה של האשה במעון עד הלידה, על מסירת הילד לאימוץ או על החלטת האם לגדלו. התיק לא כלל אפוא פרטים בדבר הטיפול. באשה לפני השמחה במעון וההחלטה על כך. מהתיקים לא ניתן היה לדעת, אם נערכה תכנית להחזרת הנשים ששהו במעון לתפקיד בחברה ואם הופנו בדרך מסודרת לשירותי רווחה אחרים שבמשרד או מחוצה לו לטיפולם. בשל כך גם נמנעה אפשרות של מעקב שיטתי אחר נשים אלו.

אימוץ ילדים

המעוניין לאמץ ילד פונה בבקשה לשירות; הבקשות נבחנות על ידי פקידי האימוץ. נקבעו קריטריונים, שבהם חייב המבקש לאמץ ילד לעמוד. כן קבע השירות סדרי טיפול ונהלים לבחינת כשירותם של המבקשים לאמץ ילד: אין מאשרים כמאמץ אלא זוג נשוי כדיון, הפרש הגילים בין המאמץ למאומץ יהיה לפחות 18 שנים; המאומץ יהיה בן דתו של המאמץ. כדי שלא יהיה הפרש גילים גדול מדי בין הילד המאומץ לבין הוריו המאמצים נקבע שגיל האשה לא יעלה על 38 וגיל הבעל על 42. כן על בני הזוג להמציא חוות דעת רפואית על מצב בריאותם. על הזוג להיות נשוי שלוש שנים לפחות ובני הזוג חייבים להיות לפחות בעלי השכלה יסודית. על פי הנהלים, לאחר שהמציאו את התעודות הרפואיות, מוזמן הזוג לפגישה ראשונית שבה מוסברים להם סדרי הטיפול ומשך הזמן הנדרש לכך; לאחר מכן נערכת פגישת קליטה והיכרות משותפת לשני בני הזוג עם עובדת השירות. אם הם עומדים בדרישות שנקבעו ונמצאו מתאימים, הם מוזמנים לפגישות נוספות עמה, לחלקן — שני בני הזוג, ולחלקן — כל אחד בנפרד. לאחר חודשים מספר מוזמן הזוג למפגשים קבוצתיים, שגם לאחריהם יתכנו פגישות נפרדות עם העובדת. והיה אם עומדים הם בקריטריונים הטיפוליים, שנקבעו על ידי הנהלת השירות, הם מקבלים אישור לכשירותם להיות מאמצים ונכללים בתור לקבלת מאומץ.

האישור ניתן על ידי הלשכה המחוזית, לאחר שהחליטה על כך ועדה, שחבריה הם המפקחת הארצית, הרכות המחוזית ולפחות אחת העובדות במחוז. במקרים מיוחדים טעונה ההחלטה אישור מצוות

המחוז כולו ולעיתים אף מהנהלת השירות. בתקופת ההמתנה נערכים אצל הווג גם ביקורי בית כדי לוודא, שתנאי המגורים מתאימים לגידולו של ילד, ולבחון את הווג בסביבתו הטבעית.

מסירת ילד למועמדים לאימוץ, שהוכרו ככשירים לכך, נעשית לפי סדר פנייתם לשירות. עם מסירת הילד לווג, הוא חותם על כתב התחייבות מתאים, המהווה גם הודעה לפקיד הסעד, כנדרש על פי סעיף 6 לחוק אימוץ ילדים, התש"ך-1960. משמסר הילד למועמדים להיות הורים מאמצים, הוא נמצא באחריותם ובטיפולם שישה חודשים לפחות.

במהלך תקופה זו מבקר נציג השירות בביתם. לאחר שהורה טבעי, בדרך כלל האם, הצהיר בפני פקיד הסעד, כי הסכים למסור את הילד לאימוץ — והוגשה בקשה לבית משפט למתן צו אימוץ — יעביר פקיד הסעד לבית המשפט תסקיר בכתב. תקופת ההמתנה מאז הפנייה הראשונה לשירות ועד למסירת הילד לווג לאומנה לקראת האימוץ, נמשכת כשנתיים וחצי.

1. כדי לתת בידי הנהלת השירות, המפקחים, הרכזים המחוזיים והמדריכים אפשרות לבחון את הטיפול, לפקח ולהנחות את עובדי השירות באורח שיטתי ולסייע בקבלת החלטה נכונה, יש להקפיד על ניהול תקין של הרשומות, בהתאם לכללי העבודה הסוציאלית וכן על פי הוראות השירות. השירות הנהיג, נוסף לרישומים השוטפים בדבר קיום הפגישות הפרטניות והקבוצתיות, טפסים מיוחדים כגון "סיכום ההתרשמות מבני הווג" ו"שאלון לאבחון והערכה של מועמדים לאימוץ". ניהול נאות של תיקי המאמצים דרוש להבטחת הליכי טיפול סדירים ונאותים וחשוב במיוחד גם לצורך ניתוח והפקת לקחים לגבי סדרי הטיפול בעתיד.

— מבדיקה מדגמית של יותר מ-200 תיקים של זוגות, שהיו בטיפול השירות בשנים 1977—1979, עולה, כי ברוב התיקים לא נעשה שימוש בטפסים שהוכנו על ידי הנהלת השירות ובתיקים שהיה רישום הוא לא היה מלא על כל שלבי הטיפול, כנדרש על פי הנהלים שקבע השירות; רוב הרישומים בדבר הפגישות האישיות של העובדת עם בני הווג היו חלקיים בלבד ובמספר ניכר של תיקים היה רק סיכום קצר של סדרת פגישות שלמה, ולא ניתן היה לדעת את מספר הפגישות שנערכו בפועל ומועדיהן.

רק בחלק קטן מן המקרים נעשה שימוש בטופס "סיכום ההתרשמות מבני הווג בקבוצה" על ידי המנחה, שבדרך כלל אינו העובד המטפל ישירות עם הזוגות שבקבוצה. במספר מקרים אף צוינו תחומים להמשך עבודה פרטנית עם הווג לאחר הפגישות הקבוצתיות, וברוב התיקים שנבדקו לא היו רישומים על פגישות כאלה, שנערכו לאחר הפגישה הקבוצתית.

באין רישום מספיק מלא, שיקף את כל ההיבטים, כפי שקבע השירות, אין ודאות, שההחלטות על אישור הכשירות של הווג אכן התבססו על בחינה מלאה ומקפת של כל הנתונים הנוגעים על כן חובה להקפיד על מילוי הוראות השירות בדבר הרישומים.

2. תקופת ההמתנה והטיפול בווג המועמד לאימוץ נמשכת עד כשנתיים וחצי. הפגישות עם הווג בשלבים השונים נערכות לעתים במרווחי זמן של שישה חודשים ויותר. בין פגישה לפגישה עלולים לחול שינויים משמעותיים במצבם של בני הווג. כדי שהטיפול יהיה שיטתי וסדיר, יש לקבוע את המספר המוערי של הפגישות ותדירותן בכל שלב משלבי הטיפול.

— ביותר משליש מן התיקים שנבדקו אין רישומים על עריכת ביקורי בית כנדרש. בשני מחוזות נמצא, שברוב המקרים היו רישומים בדבר קיום פגישה קבוצתית אחת בלבד ובמחוז השלישי — סדרה של ארבע פגישות קבוצתיות. בחלק גדול מן התיקים לא היה רישום על קיום שיחות נפרדות עם כל אחד מבני הווג וברוב המקרים, שקיים רישום כזה, הוא מתייחס לפגישה אחת בלבד, שלאחריה עוברים חודשים מספר עד להזמנת הווג לפגישה הקבוצתית. במצב זה קובע אפוא כל עובד על דעת עצמו את סדרי הפגישות ותדירותן. השירות הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת זוג המועמד להיות מאמץ יתקבל בהקדם אצל העובדת הנוגעת לדבר לצורך סיכום, וזאת כדי למנוע מצב של אי-בהירות לזמן ממושך. כן יצאו הוראות ברורות, שלפני מסירת ילד, יש לבדוק אם, מאז הסתיים תהליך האבחון, חלו שינויים במצב בני הווג.

3. השירות הנהיג כרטסת, שבה כלולים כרטיסים — "גליון משפחה מאמצת" ו"גליון רישום הורים וילדים (אימוץ)"; בכרטיסים אלה נכללים פרטים אישיים של המאמצים, פירוט הפגישות ומועדיהן בהתאם לשלבי הטיפול, עד למתן צו אימוץ על ידי בית המשפט. חלק מן הנתונים בכרטיסים משמשים למטרות סטטיסטיות בלבד.

— מבדיקת הכרטיסות בשלושת המחוזות עולה, כי מולאו רק הפרטים הנדרשים למטרות סטטיסטיות, אך לא נמצאו רישומים על פגישות וביקורי בית שנערכו. במצב זה לא היה בידי המפקחים של השירות והרכזים המחוזיים כלל יעיל להנחייה מרוכזת, לפיקוח ולמעקב אחר המקרים שבטיפול העובדים במחוז.

4. חלק מן הפונים לשירות מפסיקים את הקשר עמו. בדרך כלל הם אינם באים לפגישות עם עובדת השירות לאחר קבלת המידע הראשוני ולעתים הם נמנעים במהלך הטיפול — בשלב יותר מאוחר. השירות הכין נוסח מכתב לפונים שבו הוא מודיע להם, כי מאחר שהקשר עמו נוחק מזה שישה חודשים ויותר, הרי נפסק הטיפול בפנייתם.

— במקרים רבים, שבהם נפסק הקשר עם הפונים שישה חודשים ויותר, לא נעשתה כל פעולה על ידי הרכזים המחוזיים או הנהלת השירות לבחינת הסיבה לכך, ולא נשלחה לפונים הודעה על הפסקת הטיפול בפנייתם. יצוין כי במספר קטן של מקרים, שנשלחו הודעות, אכן חודש הקשר ונמשך הטיפול בפונים.

על אף שהטיפול הממשי במספר רב של תיקים נפסק מזה תקופה ארוכה, מעבר לנקבע בהוראות השירות, הם נלקחים בחשבון לצורך קביעת היקף העבודה של מחוז. על השירות אפוא לבחון שיטת מעקב אחר התיקים, שבהם נפסק הטיפול, ולקבוע סדרים מתאימים לסגירתם. דבר זה יאפשר למדוד את העומס בפועל, ובהתאם לכך לקבוע את תקן העובדים הדרוש בכל מחוז. בעקבות הביקורת הורה השירות למרכזות המחוזיות לבחון באורח שוטף אלו תיקים לא פעילים ולהורות בעת הצורך על סגירתם.

5. יש שהשירות מודיע לפונים, כי על פי הנתונים הראשוניים שלהם הם אינם עונים על הדרישות שנקבעו בחוק ולפי מדיניות השירות להיות מאמצים. הודעה זו נמסרת בדרך כלל בסמוך לאחר פנייתם הראשונה לשירות. ליד השירות פועלת ועדת ערר, שבה חברים אנשי מקצוע שאינם עובדי השירות, וניתן לערור בפניה על דחיית הבקשה.

— בהודעת הדחייה לא צוינה האפשרות לפנות אל ועדת הערר, בניגוד לנדרש על פי הכללים של מינהל ציבורי תקין במקרים שנתונה זכות ערר.

טיפול משפטי באימוץ

ההליכים המשפטיים הקשורים בתחומי עבודתו של השירות מנוהלים על ידי היעוץ המשפטי של המשרד ופרקליטות המדינה, ועובדי השירות מספקים את הביסוס העובדתי המקצועי-טיפולי הדרוש. הליכים משפטיים אלה הם בדרך כלל רגישים והרי גורל הן בשל המעורבות הנפשית של הצדדים לדיון והן בשל העובדה שעומדים להכריע בעתידו של הילד. באין הסכמת הורה טבעי למסירת ילד לאימוץ, אולם השירות מצא שלטובתו מהנכון להוציא ממשמרתו של אותו הורה, מחייב הטיפול נקיטת הליכים משפטיים, שלעתים נמשכים שנתיים עד שלוש שנים. בינתיים גדל הילד ללא הורים שידאגו לו וללא בית יציב וחם, והוא נפגע מכך מבחינה נפשית.

בתחילת 1976 מינה שר המשפטים ועדה לבדיקת הצעות לתיקון החוק נוכח הבעיות שהתעוררו בהפעלתו. במסגרת דיוניה נתבקשה הוועדה לבדוק הצעות לתיקון במטרה לקבוע כללים לדרך אסירת ילדים לאימוץ בעיקר במקרים, שאליהם מתייחס סעיף 11 לחוק, דהיינו אי הסכמת הורים למסירת ילדים לאימוץ. ד"ר משה עצינוני, שופט בית המשפט העליון דאז, מונה יו"ר הוועדה ועם חבריה נמנו: חבר כנסת; פרופסור לפסיכיאטריה המכהן גם כמרצה לעבודה סוציאלית; מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה; והיעוץ המשפטי במשרד ראש הממשלה.

הוועדה הזמינה תוות דעת מומחים העוסקים בנושא, ערכה סיורים ולפי בקשתה, בסיוע משרד המשפטים, נערך אף מחקר שדה השוואתי. המלצות הוועדה פורסמו באוקטובר 1979.

הוועדה סקרה את הנושא על כל היבטיו האנושיים, הטיפוליים והמשפטיים בעיקר נוכח בעייתם של ילדים בגיל הרך השוהים שנים רבות במוסדות. בעקבות זאת היא ערכה נוסח לחוק מוצע וצירפה לו דברי הסבר. עיקר השינויים שהובאו בנוסח החוק המוצע מתייחסים לתחומים הבאים:

1. הכרה מטעם בית המשפט על ילד כ"בר אימוץ", אם האימוץ הוא לטובת הילד והוריו הסכימו לכך, או באין הסכמה של ההורים, אם נתקיימו התנאים שנקבעו לכך בחוק.

2. מתן הגדרה ברורה של הפקרת ילד על ידי הוריו, כתנאי לאימוץ ללא הסכמת ההורים.

3. התוויית דרך מהירה לקיצור ההליך המשפטי לקבלת צו אימוץ וערעור עליו.
ב־23.11.1980 הופצה על ידי משרד המשפטים הצעת תזכיר – הצעת חוק בהתאם להמלצות הוועדה.

*

השירות למען הילד ולטיפול בנשים בהריון מחוץ לנשואין מופקד על פתרון של בעיות אנושיות וחברתיות בעלות חשיבות רבה לגורלם של בני אדם.

השירות, כפי שדרוש, רואה לעיניו בראש וראשונה את טובת הילד, ועושה למען מציאת בית ראוי לחינוכו ולהתפתחותו, כדי שיוכל לחיות חיים נורמאליים לא רק מן הבחינה החומרית אלא גם מבחינה רגשית.

עבודת השירות נעשית במסירות תוך הסתמכות על נסיון מעשי רב שסוגל במשך השנים. על המשרד לעשות יותר להסדרת עבודת השירות, על בסיס נהלים והוראות שיגבירו את שיטתיות הטיפול ויביאו לכך שחינתו יתר הנחייה והדרכה לעובדים, תוך הקפדה על ניהול תקין של רשומות השירות במטרה להבטיח טיפול נאות.

השירות למפגר ומעונותיו

השירות למפגר הוקם במסגרת משרד הסעד* (להלן המשרד) בשנת 1962. עד אותו מועד היה הטיפול במפגר חלק מתפקידיה של המחלקה לטיפול בילד ונוער שבמשרד. מאז הקמתו הרחיב השירות באופן ניכר את פעולותיו והיה לגורם המרכזי במדינה לטיפול במפגר, הן מהבחינה הארגונית כשירות מרכזי לתכנון השירותים והן מבחינת התוויית דרכי הטיפול בסוגי השירותים השונים. החל משנת 1979 פועל השירות למפגר כיחידת סמך של משרד העבודה והרווחה. בהתאם לחוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט–1969 (להלן חוק הסעד), הוגדר כמפגר אדם שמחמת חוסר התפתחות או התפתחות לקויה של כושרו השכלי מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לטיפול.

בהתאם לנתונים של השירות למפגר מנתה אוכלוסיית המפגרים המטופלים באוגוסט 1980 6,995 נפש, מהם 4,200 מסודרים ב־40 מעונות פנימייה – 2,692 ב־11 מעונות ממשלתיים ו־1,508 ב־29 מעונות פרטיים וציבוריים. יתר 2,795 מסודרים ב־252 מסגרות חוץ ביתיות שונות, במיוחד מעונות יום ופערטונים, מרכזי עבודה ושיקום (להלן מע"ש) מעונות משפחתיים ומשפחות אומנה.

תפקידי השירות הם לתת למפגר את כל הדרוש לשיקומו הפיזי החברתי והכלכלי, ולשם כך להקים רשת של שירותים קהילתיים ופנימיים בהיקף ארצי ומקומי; וכן לפקח על תקינותם. להשגת היעדים פועל השירות בשיתוף פעולה הדוק עם משרדי הממשלה – משרד הבריאות ומשרד החינוך והתרבות – ועם האגודה הישראלית לקימום מפגרים (אק"ם). חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה–1965, מחייב הפעלת מעונות, כולל מעונות למפגרים ברשיון. בשנת 1967 נוסחו תקנות מיוחדות למעונות למפגרים – תקנות הפיקוח על מעונות (החזקת חוסים במעונות ללוקים בשכלם), התשכ"ז–1967, הקובעות את הדרישות בתחומי השיכון, המזון, הביגוד, הבריאות וכל צורכי הטיפול והחינוך של החוסים. תקנות אלו מטילות על המפקחים שמטעם המשרד לפקח על המעונות למפגרים כדי לוודא, כי אכן הם עומדים בדרישת החוק.

חוק הסעד מטיל את האחריות לטיפול במפגר על המשרד וקובע, ששר הסעד מופקד על השירותים למפגרים והוא חייב להגדיר את השירותים שיינתנו ולסווגם לפי דרכי הטיפול, גיל המפגרים ואיזור מגוריהם או מידת פיגורם או כל סיווג אחר, ולחייב רשות מקומית לקיים אותם; ואכן הרשויות המקומיות מקיימות שירותים למפגרים. עוד הטיל החוק על השר להקים ועדות איבחון לשם בדיקת מצבו הפיסי וכושרו השכלי של מי שנחשב למפגר וקבלת החלטה על דרכי הטיפול במי שהוגדר כמפגר. הטיפול יכול להינתן במסגרת של מעונות פנימיה או במסגרות טיפוליות בקהילה.

* באוקטובר 1977 אוחדו משרדי העבודה והסעד למשרד העבודה והרווחה.

המעונות הממשלתיים מנוהלים במישרין על ידי השירות למפגר והמעונות האחרים — על ידי מוסדות ואנשים פרטיים. מכוח חוק הפיקוח על מעונות מפקד השירות על ניהולם של המעונות הפרטיים והציבוריים ושל מסגרות קהילתיות אחרות ועל החזקת החוסים בהם.

שיא כוח האדם בשירות לשנת 1978 כלל 921 משרות בתכן; לשנת 1979 1,350 משרות ולשנת 1980 הוקטן ל-1,300; בשנת 1979 התחלקו 1,350 המשרות בין 1,297 במעונות הממשלתיים (1,024) לחינוך וטיפול בחוסים, 273 לניהול המעונות, ו-53 להנהלת השירות בירושלים.

תקציב השירות לשנת 1980 היה בסך 1,109,000,000 ל"י ולפיתוח המעונות הממשלתיים והאחרים הוקצב סך 75,900,000 ל"י. בשנת 1979 הייתה ההוצאה הרגילה בסך 675,501,000 ל"י ועל פיתוח המעונות הוצא סך 107,258,000 ל"י.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר–דצמבר 1980 לסירוגין את פעולות השירות במשרד הראשי, בשלוש הלשכות המחוזיות, בשלוש תחנות האבחון ובשלושה מעונות ממשלתיים. כן נבדק הרכב התקציב וההוצאה לפי ד"ח החשב הכללי שבאוצר על ביצוע התקציב של השירות לשנים 1978 ו-1979.

בשנת 1977 החליטה ועדת השירות ליחידות סמך של נציבות שרות המדינה לתת לשירות למפגר מעמד של יחידת סמך. המלצות הוועדה אושרו על ידי המשרד בשנת 1978, והחל בשנת 1979 פועל השרות למפגר כיחידת סמך של המשרד. בעמוד הבא תרשים של המבנה הארגוני של השרות, כפי שהומלץ על ידי הוועדה וכפי שהוא פועל למעשה.

מטרת ארגון השירות כיחידת סמך, כפי שהומלץ על ידי ועדת השירות ליחידת סמך שבנציבות שירות המדינה, הייתה לאפשר הפעלה יעילה וגמישה של מערכת השירות, ההנהלה והמעונות, ובכלל זה הפעלה עצמאית של שירותי התחזוקה אפסנאות ומשק, פיקוח על התזונה ושירותי תקציב וגזברות. למעשה עדיין מבוצעים מרבית השירותים בידי יחידות משרד העבודה והרווחה, לדוגמה: שירותי התחזוקה במעונות, תכנון בנייה ושיפוצים; הפיקוח על תחזוקה לחוסים, תכנון המלאי והפיקוח על ניצולו, התקשרויות עם ספקי שרותים והכנת תקציב המעונות (רגיל ופיתוח) — מבוצעים כולם בידי היחידה למינהל ומשק של משרד העבודה והרווחה. במבנה הארגוני, אשר הומלץ על ידי הוועדה האמורה, יועד התפקיד של הכנת התקציב למעונות (רגיל ופיתוח) למדור "תקציב וגזברות" ויתר התפקידים למדור "אפסנאות משק ותחזוקה". יחידות אלה לא הוקמו בתוך השירות. עוד יועדו למדור התקציב וגזברות התפקידים של הוצאת נהלים כספיים, הדרכת וייעוץ ופיקוח כספי על העובדים במעונות, טיפול בשינויים בתקציב ובעודפי תקציב וביצוע תשלומים הקשורים במעונות ותשלומים של פעולות מרכזיות. למעשה מבוצעים רוב התפקידים בידי יחידת התקצוב ומחלקת החשב במשרד הראשי.

— השירות אינו ממלא את התפקידים הדרושים בתחום המינהל, המשק והכספים, למרות שהמטרה הייתה לארגנם בתוך השרות כיחידת סמך, ולפיכך צריך היה להיות עצמאי במילוי אותם תפקידים. דבר זה פוגע בתפקוד המעונות בתחומים אלו.

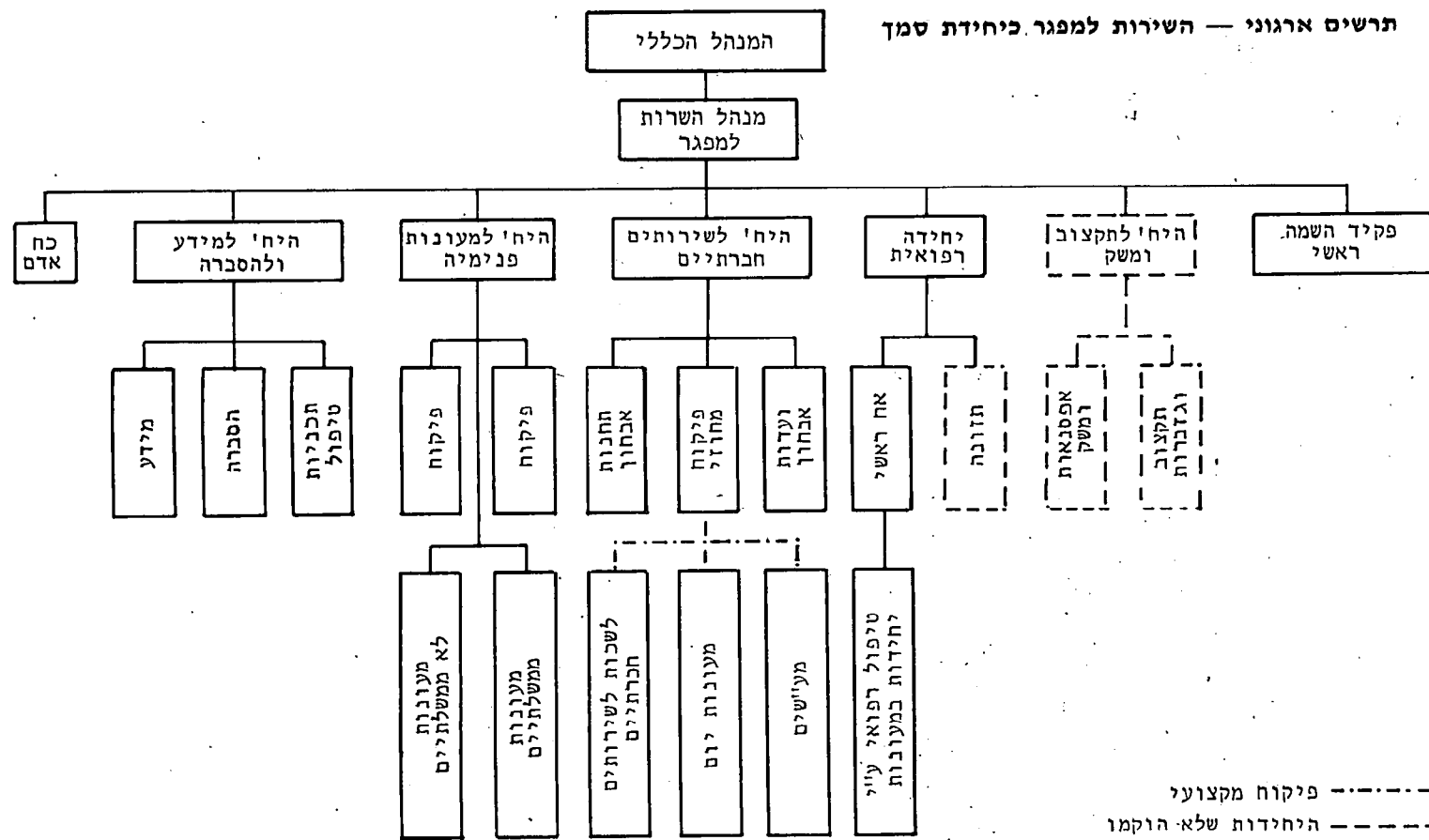
בהתחשב בהשפעת התארגנות השירות, כיחידת סמך על המבנה המינהלי והארגוני של המעונות הממשלתיים המליצה הוועדה בתחילת שנת 1978 לפעול לארגון מחדש של המעונות על ידי מתן סמכויות רבות יותר למעון בתחומים הבאים: כוח אדם — קשר ישיר עם נציבות שרות המדינה, כספים — הקצאת משאבים כוללים למעון תוך מתן גמישות להפעלה; גזברות — בחינת הקמת גזברות למעון גדול; מינהל — ריכוז התפקידים של משק כספים ומינהל בידי עובד בכיר או סגן מנהל לנושאים אלה. הנהלת השירות הודיעה לביקורת, שהיא פועלת לביצוע המלצות הוועדה.

פניות לשירות

1. על פי חוק הסעד, רופא או עובד של שירותי סעד, בריאות או חינוך, שהיו סבורים כי אדם, שעמו באו במגע בתחום עבודתם, הוא מפגר, יודיעו על כך לפקיד סעד. החוק מטיל קנס על כל מי שאינו מוסר הודעה כנדרש. מטרת ההודעה היא לאפשר לתת למפגר בעוד מועד את הטיפול המתאים כדי לשפר את רמת התפקוד שלו ולקדם את שיקומו בדיור ובתעסוקה ואפילו בעבודה יצרנית בקהילה. ככל שמקדימים במתן הטיפול כן גדלים הסיכויים לשיפור.

הביקורת העלתה, שמבין 66 תיקים שנבדקו בשלושת המחוזות ואשר נפתחו לאחר שנת 1969, נמצא כי ב-52 מהם נודע לפקיד הסעד על קיום מפגר רק כעבור שנה או מספר שנים, לאחר שהפגור נתגלה על ידי גורם כאמור בחוק.

תרשים ארגוני — השירות למפגר כיחידת סמך



— השרות לא פעל די הצורך כדי להביא לידיעת הגורמים המתאימים את הוראות החוק בנדון. לדעת הביקורת, על השירות, כגורם מרכזי במדינה בטיפול במפגר, להוציא הנחיות מתאימות לכל הגורמים הנוגעים לדבר המוזכרים בחוק בדבר החובה המוטלת עליהם לפי החוק.

2. מרבית הפניות ללשכה לשירותים חברתיים של הרשות המקומית (להלן: הלשכה) בדבר טיפול במפגר באות מצד ההורים או האפוטרופוס שלו. חלק מהפניות מגיעות ממכונים להתפתחות הילד של משרד הבריאות או מבתי חולים.

הלשכה מקבלת את הפנייה למתן עזרה למפגר ומעבירה אותה — בצירוף המלצת העובד הסוציאלי בלשכה ומסמכים נוספים כגון דו"חות פסיכולוגיים ורפואיים — למפקח המחוזי. עיקר תפקידיו של המפקח להדריך את העובדים הסוציאליים של הלשכה בטיפול במפגר, להפנות מפגרים לאבחון מחדש, ועל סמך תוצאות האבחון להפנות למעון יום, למע"ש או למעון פנימיה וכן לפקח על כל המסגרות הקהילתיות במחוז. למילוי תפקידים אלה מנהלים המפקחים תיקים אישיים לכל מפגר לצורך מעקב אחר הטיפול בו.

אבחון

1. על פי חוק הסעד, על מפקחי השירות, שהם גם פקידי סעד, להפנות את כל המפגרים לוועדות אבחון. ב-1975 מונו ועדות אבחון על פי חוק הסעד בשלושת המחוזות: ירושלים והדרום, תל אביב והמרכז, חיפה והצפון. הרכב ועדת האבחון הוא בן חמישה חברים: פקיד סעד, פסיכולוג, מחנך שמינה שר הסעד, ורופא פסיכיאטר, רופא מומחה למחלות ילדים או רופא אחר שמינה שר הסעד בהתייעצות עם שר הבריאות. במחוזות ירושלים ותל אביב התכנסו הוועדות בדרך כלל בהרכב של ארבעה או חמישה חברים.

— במחוז חיפה משתתפים ברוב המקרים שלושה חברים בלבד, כאשר לא תמיד לכל אחד מהם יש מינוי. לפי החוק, החלטה שנתקבלה ע"י פחות ממחצית חברי הוועדה אינה חוקית ואינה תקפה. לדעת הביקורת, חשובה השתתפות מלאה של חברי הוועדה גם מפני שוועדות האבחון דנות בעיקר בעבריינים שלגביהם קיים חשש שהם מפגרים וקביעתן משמשת יסוד להחלטת השופט, אם העבריין מסוגל או אינו מסוגל לעמוד לדין. סגן מנהל השירות התריע על כך עוד ביולי 1980, כי יש לעשות כל מאמץ כדי להביא להשתתפות כל חברי ועדת האבחון בישיבותיה.

בחוק הסעד נקבע, כי לפחות פעם בשלוש שנים חייב פקיד הסעד לשוב ולהביא את עניינו של כל מפגר לפני ועדת אבחון, ורשאי הוא לעשות כן בכל עת על דעת עצמו או לפי בקשת האחראי על המפגר, הוראה זו לא קוימה במלואה.

— בהתאם לנוהג הקיים בשירות, מטפלות ועדות האבחון רק במקרים המועברים על ידי בית המשפט, ואילו מקרים אחרים מעביר המפקח המחוזי שהוא גם פקיד סעד לתחנות האיבחון כתחליף לוועדות האיבחון (ראה להלן). במקרים נוספים מסתמך המפקח המחוזי על דו"חות של רופאים ופסיכולוגים לצורך קבלת החלטות על דרכי הטיפול במפגר. גם כאשר מפנה המפקח המחוזי את המפגר לתחנת האבחון, אין הוא עושה זאת כל שלוש שנים. השירות הסביר, כי הדבר נובע ממחסור בכוח אדם בתחנות.

תפקיד הוועדות הוא לקבוע אם אדם שהוא לפניהן הוא מפגר ואם כן רשאיות הוועדות לקבוע דרכי טיפול. החלטות הוועדות מוצאות לפועל על ידי פקיד סעד. הוועדות מתכנסות כאשר בתי המשפט מפנים אליהן אנשים החשודים בכך שעברו עבירות וקיימת גם סבירות לגביהם כי הם מפגרים, וזאת על פי תיקון מספר 2 לפי סעיף 19' לחוק. כן מתכנסת הוועדה, לגבי מקרים שפקיד הסעד סבור, כי נשקפת סכנה מיידית למפגר או לזולתו ושהמפגר זקוק לטיפול רפואי או אחר שאינו סובל דיחוי וזאת גם ללא הסכמת המפגר או האחראי עליו אך בהסכמת בית המשפט.

על פי תקנה 8 לתקנות סעד טיפול במפגרים 1975 נקבע, כי החלטת ועדת אבחון תינתן תוך שלושה חודשים, מיום שפקיד הסעד הביא את ענינו של המפגר לפניה. על פי הנחיית סגן מנהל השירות יש לתת עדיפות לאבחון מפגרים הנמצאים במעצר, לגבי אלה צריכה ההחלטה להינתן תוך תקופה שלא תעלה על ששה שבועות.

במהלך בדיקת החלטות ועדות האבחון נמצאו שתי החלטות של בית המשפט לגבי שני עצורים, שוועדות האבחון דנו באחור של מספר חודשים בעניינם, לאחר שהמקרים הופנו אליהן על ידי בית המשפט. במקרה אחד קבע בית המשפט באפריל 1979, כי למרות שהנאשם נמצא במעצר כבר

מספר חודשים, ועדת האבחון לא דנה בענינו. ועדת האבחון קבלה החלטה רק בפברואר 1980. במקרה שני קבע שופט, בדצמבר 1979, כי מחמת הספק, אם הנאשם הוא מפגר או חולה נפש, לא החליטה ועדת האבחון על הטיפול בו, שהה בינתיים הנאשם קרוב לשנה במעצר.

2. השירות הקים שלוש תחנות אבחון: בירושלים, תל-השומר וחיפה, המשרתות את המופנים על ידי המפקחים המחוזיים של השירות. תחנות אלה הוקמו והופעלו כ־12 שנה לפני שהוקמו והופעלו ועדות האבחון מכוח חוק הסעד. בתחנות נבדקים אנשים בכל הגילים בדיקות רפואיות ופסיכולוגיות כדי לקבוע אם הנבדקים מפגרים, ואם כן, מה הוא עומק פיגורם ורמת תפקודם וכן דרכי הטיפול. תחנות האבחון בירושלים ובחיפה מופעלות על ידי השירות בלבד, ואילו התחנה בתל השומר מופעלת על ידי עובדים של השירות ועובדים של משרד הבריאות. צוות תחנות האבחון מורכב בדרך כלל ממרכז תחנה, עובד סוציאלי, פסיכולוג, רופאים ופזיוטרפיסט או מרפא בעיסוק. תחנות האבחון בחיפה ותל השומר היו בשנת 1980 מספר חודשים ללא מרכז תחנה. רק בעת הביקורת החלו שתי מרכזות לעבוד בתחנות.

— הביקורת ערכה בשלוש התחנות בדיקה מדגמית של 43 תיקים לגבי משך הטיפול. נמצא שבתשעה מהם חלפה שנה ואף יותר מאז קבלת ההפנייה על ידי התחנה ועד להעברת הדו"ח המסכם שהוכן על ידי צוות התחנה למפקחים המחוזיים או ללשכה לשירותים חברתיים. הטיפול המתמשך בתחנות האבחון הוא אחת הסיבות לכך, שהמפקחים המחוזיים מפנים את המפגרים למסגרות השונות על סמך מסמכים פסיכולוגיים ורפואיים שבידם, בלא שיערכו בדיקות מעבדתיות, בדיקת שמיעה ודיבור או בדיקות מוח כפי שהן נעשות על ידי תחנות האבחון.

3. מעונות פנימיה אינם מפנים חוסים לוועדות אבחון, שכן אלה דנות כאמור במפגרים שהופנו על ידי בתי משפט. מחמת חוסר בכוח אדם בתחנות מפנים מעונות פנימיה מפגרים לתחנות אבחון לצורך אבחון חוזר במקרים מעטים בלבד. במקום זה מקיימים מעונות פנימיה של השירות מדי פעם בפעם ישיבות צוות מקצועי, שבחלקן מורכב מעובדי המעון ובחלקן מחוצה לו במטרה לבדוק את מצבם הפיזי והנפשי של החוסים ולקבוע אם בכלל ובאיוז מידה חל שינוי במצבם בעקבות הטיפול שניתן.

— בדיקת הפרוטוקולים של ישיבות הצוות המקצועי בשלושה מעונות העלתה, שבמעון הכפר השבדי מקיים הצוות ישיבות באופן סדיר בעוד שבשני המעונות בני ציון ושקמה נמצאו פרוטוקולים מעטים מישיבות צוות שהתקיימו. הדיונים במעונות שנבדקו התייחסו לחלק קטן בלבד של החוסים. במועד סיום הביקורת הודיעה מנהלת מעון שקמה שנתנה הוראות לקיום דיונים חד שנתיים על כל אחד מהחוסים.

טיפול במפגר במסגרת הקהילה

1. מאז ייסוד השירות למפגר בשנת 1962 חל גידול ניכר במספר המפגרים המקבלים טיפול במסגרת הקהילה.

להלן הרכב אוכלוסיית החניכים במסגרות השונות בקהילה לאוגוסט 1980 :

מספר מוסדות טיפול	מספר החניכים	המסגרת
16	367	מעונות יום טיפוליים (מיועדים לילדים עד גיל 5)
54	903	מעונות יום רגילים (מיועדים לגילאים 6–14)
36	1,310	מעשיים לחניכים בני 14 ומעלה
9	62	מעונות משפחתיים
137	153	משפחות אומנות
252	2,795	סה

פיקוח השירות על המסגרות בקהילה (להלן מוסדות) מופעל על ידי המפקחים המחוזיים ללא הנחיות מפורטות של הנהלת השירות. המפקחים עוסקים בעיקר בכיוון הקמת מוסדות וארגון, במתן אישורים ללשכות להשמת מפגרים למוסדות ומבקרים בהם מדי פעם בפעם.

2. השירות קבע מדיניות, שלפיה מפגרים הסובלים מפיגור קל, יישארו בקהילה וחוסים הסובלים מפיגור קל במוסדות יוצאו למסגרות בקהילה. לפי זה, יישארו במעונות רק אלה אשר אינם מסוגלים לתפקד בקהילה. אמנם בשנים האחרונות התרבו המסגרות בקהילה, שבהן נקלט מספר הולך וגדל של מפגרים המסוגלים לתפקד בה, אולם בשל התנגדות הקהילה והרשויות המקומיות להקמת מסגרות חדשות בוצעה מדיניות השירות רק בחלקה.

— מספר ניכר מהמפגרים בעלי פיגור קל ובינוני, המסוגלים לתפקד בקהילה, עדיין נמצאים במעונות, וזאת בעיקר בשל העדר קליטה מתאימה בקהילה, כגון הוסטלים ודיור מוגן. לדעת הביקורת, על השירות להחזיר לתודעת הציבור את החשיבות שבקליטת אוכלוסייה זו בקרבו. מהתיעוד שבמעון שקמה עולה, ששמונה חוסים השוהים במעון זה שנים מספר, לוקים בפיגור קל ביותר, ולא נמצא להם פתרון בקהילה.

3. המפקחים מקבלים מדי פעם ממחלקת המיכון של המשרד עותקים מהרשימות החדשיות של החניכים והתשלומים למוסדות בעבור החזקתם. השוואת מספר החניכים, לפי רשימות המיכון, אל מספר החניכים בפועל שבמוסדות השונים מאפשרת לקבוע את נכונות התשלומים למוסדות, בהתאם למספר החוסים בהם.

— רק לעתים רחוקות עורכים המפקחים המחוזיים השוואה מעין זו, ובשל כך עלולים שלא להתגלות מקרים של תשלומים כפולים בעד אותו ילד או תשלומים בעד חניכים שעזבו את המוסד. ואכן קרו מקרים כאלה. לדוגמה, אגב עיון של הביקורת ברשימות המיכון מחודשים פברואר ומארס 1980 נמצא, ששמותיהם של שני חניכים נכללו פעמיים באותה רשימה. בתשעה מקרים מבין 20 שנבדקו נמצא, שחניכים, שעזבו את המוסד, שמותיהם הוסיפו להיות כלולים ברשימות. רק ביולי 1980 ערכה מחלקת המיכון רשימות חדשות, שהתבססו על מספר החניכים בפועל, שהיו במוסדות באותו מועד.

4. המפקחים מקבלים מהמוסדות דיווח חינוכי על החניכים השוהים בהם. הדיווח מיועד לוודא, כי אכן החניך מתאים למוסד בו הוא נמצא, ולבחון את השפעת החינוך שקיבל על רמת התפקוד החברתי ועל הישגיו האחרים.

המפקחים המחוזיים דרשו מהמוסדות במחוזות חיפה ותל אביב להעביר להם אחת לשנה דו"ח חינוכי. המוסדות במחוז ירושלים לא נדרשו לעשות כן. עוד נתברר, שהדיווח של המוסדות במחוזות חיפה ותל אביב לא היה סדיר והוא אף לא התייחס לכל החניכים ששהו במוסדות.

5. בארץ קיימות 137 משפחות אומנה, שאצלו שוהים 153 מפגרים. השירות לא קבע הנחיות בדבר השמת מפגרים במשפחות אומנה והפיקוח עליהן. המפקחים ממעטים לבקר אצלן כדי לוודא, שהחוסים אמנם מקבלים את הטיפול המתאים ואת הדרוש למחיתם ולרווחתם, השירות הודיע, כי החל בעריכת סקר ארצי של משפחות אומנה — סקר שיהיה בסיס לשיפור הפיקוח וההדרכה.

השמת מפגרים במעונות פנימיה

הבקשה להשמה מוגשת על ידי משפחת המפגר ללשכה, והיא מעבירה לפקיד הסעד המחוזי, הבודק את הבקשה וממליץ על ההשמה בפני פקיד ההשמה הראשי שבהנהלת השירות. פקיד ההשמה הראשי מנהל רשימה ארצית של ממתנים. כאשר מתפנה מקום מתאים למועמד על פי עומק הפיגור ורמת התפקוד שלו, מפנה אותו פקיד ההשמה הראשי למעון. בשל תפוסת יתר במעונות, השמה של מפגר יכולה לצאת לפועל רק כאשר מתפנה מקום במעון. באוגוסט 1980 היו 4,200 חוסים במעונות פנימיה.

באוגוסט 1980 היו רשומים 423 מועמדים ברשימת ממתנים. בין המועמדים כאלה הממתנים להשמה מספר שנים. אמנם נעשו נסיונות רבים מצד השירות להשים אותם במעונות פנימיה אולם בשל התנגדות ההורים אם מפאת שינוי זמני בהחלטתם או ריחוק מגוריהם מהמעון המוצע ואם בגלל התנגדות המעון לקבלת המועמד, חלקם סודרו במעונות יום או במחנות ימים ואחרים המשיכו לגור בקהילה ללא כל מסגרת. בין הממתנים יש תינוקות, אשר הוריהם השאירו אותם מרגע הולדתם בבתי חולים.

כדי להקטין את תור הממתנים להשמה תכנן השירות להגדיל את תפוסתו של מעון הכפר השבדי וכן הקים מעון למפגרים לבני המיעוטים אשר נבנה בכפר קנא ומתוכנן לקלוט חוסים החל באפריל 1981. למעון בכפר קנא, שכוח הקליטה שלו תוכנן תחילה ל-100 חוסים מבני מיעוטים, יש 56

ממתינים בבתייהם ועוד 68 מאזורי המרכז והצפון הנמצאים כבר במעונות פנימיה ואשר יועברו למעון החדש.

פיקוח על ידי מפקחי השירות

1. השירות מפעיל פיקוח על מעונות פנימיה ממשלתיים ואחרים (פיקוח ארצי) ופיקוח על המסגרות בקהילה (פיקוח מחוזי). הפיקוח הארצי נערך בידי שבעה מפקחים, מהם אחד מפקח ראשי. הפיקוח על המסגרות בקהילה מופעל על ידי מפקח ארצי על המע"שים וחמישה מפקחים מחוזיים.

במעונות פרטיים וציבוריים נערך הפיקוח בהתאם להוראות חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה—1965 (ראה להלן). במעונות ממשלתיים הוא נעשה לפי הוראות השירות. הפיקוח בנושא כספים ומשק במעונות ממשלתיים נעשה על ידי היחידה למינהל ומשק של המשרד.

2. על פי נוהל השירות, על המפקחים לדווח למפקח הראשי על המעונות. מדי שלושה חדשים על הביקורים שנערכו במעונות פנימיה ממשלתיים ואחת לחודש על הביקורים שנערכו במעונות פנימיה ציבוריים ופרטיים.

— מבדיקה מדגמית של תיקי מעונות פנימיה מתברר, כי תדירות דיווחי המפקחים אינה עונה על הנדרש בנוהל האמור. אין רישומים מרוכזים במעונות על ביקורי המפקחים ודיווחיהם. לא נמצאו דיווחי מפקחים גם בתיקים של מעונות פרטיים אשר עליהם היו תלונות ואכן נתגלו בהם אי סדרים. לדוגמא, במעון אחד נמצאו בעקבות תלונה, ששולמו תשלומי יתר בעבור חניכים והמשטרה החלה בחקירה בפברואר 1980. דו"ח המפקח האחרון עד למועד הביקורת הוא מספטמבר 1979.

3. המע"ש הוא בית מלאכה, שבו מועסקים מפגרים בפיגור קל ובינוני בעבודה, כגון כריכה, אריזה, נגרות, ועבודות מתכת. במע"שים מבקרים המפקחים המחוזיים. אולם כפי שנמסר לביקורת, הם ממעטים לבקר במע"שים, המרוחקים ממשרדיהם במחוזות ירושלים וחפיפה. המפקח הארצי מבקר בממוצע אחת לשנה בכל אחד מן המע"שים ומדווח במפורט על מצב המבנה והציוד, צוות העובדים, נוכחות החניכים, תעסוקתם, לימודיהם, ופעולות חברה, תרבות ובידור. על מצב הבטיחות של המע"שים מדווחים עובדי המוסד לבטיחות ולגהות חמורים, כגון חוסר תקינות לבטיחות ולגהות עולה, כי בשלושה מע"שים נתגלו ליקויי בטיחות חמורים, כגון חוסר תקינות רשת החשמל, סכנת התלקחות ותקלות מיכניות במכונות. השירות הודיע לביקורת, שהוא פועל לתיקון הליקויים.

מדיווחי המפקח הארצי על מע"שים עולה, כי חניכים רבים נעדרים מהמע"שים. הסיבות העיקריות להעדרות הן: מחלות ממושכות של חניכים; וקשיים בהסתגלות למע"ש.

מטרת המע"ש היא להביא לשיקומם של החניכים ולהפנות אותם לעבודה בשוק הפרטי. חלק מהחניכים רוכשים מיומנות ויוצאים לעבוד מחוץ למע"ש, ואחרים אשר אינם מסוגלים לכך, ממשיכים להיות מועסקים בו.

— אין בשירות נתונים מרוכזים על מספר החניכים שעזבו את המע"ש ועל אלה שנקלטו במקומות תעסוקה בשוק הפרטי, הדרושים כדי לבחון את הצלחת ההכשרה המקצועית שקיבלו במע"ש וכן את מידת השתלבותם בשוק העבודה הפרטי.

4. המפקחים המחוזיים כפופים מבחינה מינהלית למנהל המחוז ומבחינה מקצועית לסגן מנהל השירות.

— הנהלת השירות לא הוציאה הוראות בדבר תדירות הפיקוח בלשכות, במשפחות ואומנה וביתר המסגרות הקהילתיות. המפקחים בכל המחוזות אינם מדווחים על פעילותם להנהלת השירות ולא על ביקוריהם בלשכות ובמסגרות בקהילה. דיווח שיטתי וכולל על פעולות הפיקוח דרוש להנהלת השירות כדי לקבוע את הצרכים והיעדים לפעולותיו.

ביצוע חוק הפיקוח על המעונות

חוק הפיקוח על מעונות התשכ"ה—1965 (להלן חוק הפיקוח) נועד להסדיר את הפיקוח על מעונות שנועדו לשמש חוסים שונים — כולל חוסים שהם מפגרים. במסגרת זאת קובע החוק איסור על

ניהול ופתיחת מעון ללא רשיון. בתקנות שהותקנו על פי החוק בשנת 1967 תקנות הפיקוח על מעונות (החזקת חוסים במעונות ללוקים בשכלם) התשכ"ז—1967, נקבעו התנאים שעל המעונות למפגרים לעמוד בהם (ראה דו"ח שנת 25, עמ' 407).

על פי רשימות במיכון, נמצאו בפיקוח השירות באוגוסט 1980, 11 מעונות ממשלתיים ובהם 2,692 חוסים; 11 מעונות ציבוריים ובהם 311 חוסים; 18 מעונות פרטיים ובהם 1,197 חוסים; 9 מעונות משפחתיים ובהם 62 חוסים. כל המעונות — למעט המעונות הממשלתיים ומשפחות אומנה — חייבים ברשיון לניהול מעון על פי חוק הפיקוח.

המפקחים הארציים מפעילים פיקוח על מעונות פנימיה ציבוריים ופרטיים והמפקחים המחוזיים — על מעונות משפחתיים, והם ממליצים לפני שר העבודה והרווחה על מתן רשיון לניהול מעון למבקש.

ל-13 מבין 38 המעונות החייבים ברשיון ניהול לא חודש הרשיון, מאחר שלא עמדו בדרישות תקנות החוק. שלושה מהם פועלים החל משנת 1980 והאחרים החל משנים 1975—1979 בלא רשיון. גם כאשר המעון פועל ללא רשיון, ממשיך השירות להפנות אליו מפגרים, וזאת בגלל העדר מקומות במעונות אחרים.

מעונות ממשלתיים

1. חוק הפיקוח על תקנותיו לא חל על המעונות הממשלתיים אולם השירות הודיע לביקורת שהוא אימץ לעצמו את התנאים הנדרשים על פי תקנות החוק גם כשמדובר בפיקוח על המעונות הממשלתיים.

— בבדיקת שלושה מעונות ממשלתיים — בני ציון, הכפר השבדי ושקמה — הועלה כי מעונות אלה אינם עומדים בתנאים הנדרשים על פי חוק הפיקוח. לדוגמא:

(א) במעונות שנבדקו ובמעונות אחרים שבהם ביקרה הביקורת — מעון לבצלר ומעון עתידות — התברר, שקיימת צפיפות בחדרי המגורים. מספר החוסים בכל חדר גדול מהמותר ולא ניתן להכניס בהם את הריהוט הנדרש, כגון שולחן. כן נמצא שאין בהם חדרי חולים כנדרש. עוד במאוס 1979 הצביעה ועדת העבודה והרווחה של הכנסת על הצפיפות הקיימת במעונות והמליצה "להתאים את המבנים הקיימים לתקנות חוק הפיקוח על מעונות 1965". על כך גם התריעו מנהלי המעונות עצמם. בעת הביקורת הסתיימה בנייתו של מבנה חדש לכפר השבדי, אשר יענה על התנאים להחזקתם של החוסים במעונות.

(ב) בהתאם לתקנות האמורות נדרש המעון לערוך בדיקה רפואית שגרית לכל החוסים אחת לשישה חדשים. במעונות שנבדקו נמצא, כי אין נערכות בדיקות רפואיות בהתאם לנדרש: בכפר השבדי ובשקמה נערכות בדיקות רק בעת קליטת החוסה במעון ולכל היותר אחת לשנתיים. עד מועד סיום הביקורת לא נערכו כלל בדיקות רפואיות לחוסים במעון בני ציון. אחר סיום הביקורת הודיעה מנהלת המעון, שהוחל בבדיקות רפואיות לחוסים במעון.

2. לצורך מתן טיפול וחינוך לחוסים מבחין השירות בין רמות שונות של פיגור ותפקוד, ובהתאם להבחנה זו מחולקת אוכלוסיית החוסים במעונות לסעודיים, אי־שקטים, טיפוליים, אימוניים, שיקומיים וחינוכיים.

— אף כי הטיפול בחוסים סעודיים, אי־שקטים וטיפוליים מצריך טיפול אינטנסיבי בהרבה מהטיפול בשאר סוגי המפגרים נקבע התקן למטפלות 1 ל-12 חוסים ללא הבדל ברמת הפיגור והתפקוד, וזאת בשל העדר כוח אדם ותקציב למטרה זו. עוד במאוס 1979 התריעה ועדת העבודה והרווחה של הכנסת על כך והמליצה, שתקני כוח האדם הטיפוליים סעודיים במעונות ייקבעו בהתאם ברמת הפיגור השכלי והתפקוד של המפגר לפי הסוגים המוגדרים. גם השירות הסביר לביקורת, שההמלצות לא בוצעו בשל העדר כוח אדם מקצועי מתאים.

בהתאם לנתוני השירות היה מספר המשרות המתוקצבות במעונות הממשלתיים בינואר 1980 1,250 ומספר המשרות המאווישות 1,051. בין המשרות שלא אוישו במועד הנ"ל היו 114 משרות של עובדי חינוך וטיפול בעיקר של מטפלות והיתר היו של עובדי אמרכלות ומשק. על המחסור בכוח אדם המקצועי מתגבר השירות באופן חלקי על ידי העסקת עובדים ארעיים ומתנדבים כעזרה למטפלות. לדעת הביקורת, על השירות להשיג כוח אדם מתאים ובמידה מספקת כדי לקיים רמה נאותה של חינוך וטיפול בחוסים.

3. כל מעון מוקף גדר בטחון, ומתקיימת בו שמירה במשך 24 שעות ביממה על ידי שרות קנוי, וזאת כדי למנוע בריחה של חוסים מהמעון ופריצה לתוכו מבחוץ. הרכוש בתוך המעונות מכוסה בחברת ביטוח. בשניים מהמעונות שנבדקו נמצא כי על אף אמצעי הבטחון שננקטו אירעו מדי פעם בריחות של חוסים.

מרפאות

בכל מעון מרפאה הכוללת חדר טיפולים וארון תרופות. הצוות הרפואי כפוף לרופא הראשי של השירות. בדיקות מיוחדות של החוסים נערכות בקופות חולים, וחוסים חולים מאושפזים במידת הצורך בבתי חולים שבסביבת המעון. בחלק מהמעונות מרפאות שיניים המשרתות את כל החוסים מכל המעונות. ילדים עד גיל 18 מבוטחים בקופות חולים. במועד סיום הביקורת הוחל במשא ומתן, אך טרם הושג הסכם לביטוח חוסים מגיל 18 ומעלה בקופת החולים של ההסתדרות.

הרופא הראשי של השירות הוציא הנחיות למעונות בדבר מתן טיפול רפואי לחוסים ובכלל זה הוראות בדבר החזקת המרפאות ומחסן התרופות וחלוקתן לחוסים. בספטמבר 1980 דיווח האח הראשי לרופא הראשי של השירות כי בששה מעונות ממשלתיים לא נמצאו מחסני תרופות מאובטחים. למרבית החוסים ניתנות תרופות יום יום במנות קצובות. חשיבות מיוחדת יש לאבטחת תרופות, שרובן הן בחזקת סמים המשמשים להרגעה. בהתאם להוראות הרופא הראשי, יש להפריד בין סוגי התרופות ולסמן כל תרופה בתווית זיהוי. הכנת מנות התרופות היומיות וחלוקתן בשקיות סגורות הנושאות את שמות מקבלי התרופות ייעשו אך ורק על ידי אחיות המעון.

— אמנם באוקטובר 1980 הוכן מחסן תרופות במעון בני ציון, אולם הביקורת מצאה כי קיימים ליקויים באחסון התרופות וניפוקן. רוב התרופות מוחזקות בחדר הטיפולים של המרפאה בערבוביה וללא תוויות זיהוי. בארון מאוחסנת כמות תרופות המספיקה למספר שבועות. הארון אינו נעול ואינו קיים רישום על הוצאת תרופות ופיקוח על רישומן. חלק מהתרופות הוחזקו בביתני החוסים וחולקו על ידי המטפלות בניגוד להוראות הרופא הראשי. בעקבות דרישתו של האח הראשי הוצאו התרופות מהביתנים והוחזרו למרפאה. בביקורת משרד מבקר המדינה על חלוקת התרופות התברר, כי אין מעקב, אם אמנם קיבל החוסה את מנת התרופה שלו כדרוש.

מטבח ושירותי מזון

1. בכל מעון מטבח ומחסן מזון. בחלק מהמעונות מבושל האוכל על ידי עובדי המעון ובחלק אחר נמסרו רכישת חומרים והכנת האוכל לקבלנים שהם שרות קנוי (להלן קבלן המזון). אם הבית מכינה תפריט שבועי המבוסס על הרכב המזון שנקבע על ידי התזונאית של היחידה למינהל ומשק. האוכל מוגש לחוסים בחדר האוכל המרכזי או בביתנים.

על פי תנאי חוזה ההתקשרות בין קבלן המזון לבין היחידה למנהל ומשק, על קבלן המזון להכין דו"ח יומי וחדשי ולמסור למשרד את הדו"ח החדשי על כמות המזון שהוצאה לשימוש במעון. כן על הקבלן למסור העתק של הדו"ח החדשי לתזונאית כאשר הוא חתום על ידי אם הבית, כדי לאפשר לתזונאית לוודא כי אכן המזון שהוצא לשימוש בפועל תואם את סוג המזון וכמויותיו שנקבעו על ידיה בדפי הדרכה. הוסבר לביקורת, שעל אם הבית לבדוק את ההוצאה היומית של המזון על פי הדו"ח היומי של הקבלן ולאשר את הדו"ח החדשי. הוראה בדבר עריכת דו"ח יומי וחדשי חלה גם על מנהל המטבח שהוא עובד המעון.

— הבדיקה בכפר השבדי ובבני ציון, שבהם מועסקים קבלני מזון, העלתה: קבלן המזון בכפר השבדי לא הכין דו"חות יומיים וחדשיים; ובמעון בני ציון אם הבית כלל לא ידעה על הצורך בהכנת דו"ח יומי על ידי הקבלן, ולכן טרבה לאשר את הכמויות שדווח עליהן בדו"ח החדשי. בעקבות הביקורת הוציאה היחידה למינהל ומשק הוראה למעונות להכין דיווח יומי וזאת לשם מעקב אחר התפריט היומי. במעון שקמה, המכין את המזון ללא קבלן, עורך מנהל המטבח דו"ח חודשי אך לא דו"ח יומי כנדרש. הביקורת השוותה את כמויות המזון היומיות שהוצאו למטבח לפי הדו"ח החדשי אל אלה לפי התפריט השבועי, שנקבע על ידי אם הבית לתקופה אוגוסט–נובמבר 1980. נתברר שכמויות הבשר ותחליפין שהוצאו לשימוש עלו על אלה שנקבעו בתפריטים השבועיים של אם הבית ואילו לגבי חלב ומוצריו, הכמויות שהוצאו לשימוש נפלו מאלה שנקבעו בתפריטים. הנ"ל. לפי דו"ח המזון לחודש נובמבר 1980 הוצאה לשימוש יומי לחוסה או לעובד מעון כמות של 170 גרם בשר בקר ו-300 גרם בשר. עוף במקום 100 גרם בשר בקר ו-200 גרם בשר

עוף, והוצאה כמות יומית של 246 גרם חלב ומוצריו לעומת כמות של 525 גרם שנקבעה בתפריטים השבועיים של אם הבית. בעקבות הביקורת הורתה היחידה למינהל ומשק למחסנאי לערוך גם דיווח יומי על הכמויות שהוצאו להכנת ארוחות.

2. בביקורת שנערכה על הרישום המנוהל על ידי המטפלות במעונות בני ציון ושקמה נמצא, שהרבה חוסים סובלים לעיתים קרובות מקלקול קיבה. תופעה זו מחייבת לדעת הביקורת בדיקות מעבדה תקופתיות של המזון המוגש לחוסים במעון. לא הוצאו הוראות בנדון מטעם השרות או מטעם היחידה למינהל ומשק. בעקבות הביקורת פנה הרופא הראשי של השרות למשרד הבריאות כדי לקבל תקנון בריאותי ותברואי לבדיקת מזון, ובדעתו להחיל את ההוראות הכלולות בו גם על המעונות.

3. בחלק מהמעונות נעשות עבודות הנקיון בידי עובדי המעון ובאחרים הן נמסרות לשרות נקוי. במעון בני ציון מועסק קבלן נקיון. במהלך הביקורת במעון נתברר שמצב הנקיון רחוק מלהניח את הדעת. בעת הביקורת אף אושפזה חוסה אחת בבית חולים בגלל נשיכות עכברושים. ועד ההורים של החוסים פנה עוד ביולי 1980 אל מנהל השרות והצביע על מצב נקיון ירוד. מנהל המעון התריעה עוד בתחילת השנה בפני מנהל השרות והיחידה למינהל ומשק על כי אינה מרוצה משרותי הנקיון וביקשה להחליף את הקבלן. עד מועד סיום הביקורת המצב לא השתנה והקבלן לא הוחלף.

מחסני ציוד וביגוד

בכל מעון מחסן, בו מאוחסנים ציוד, חומרים ופריטי לבוש חדשים ומחסן אחד המיועד להחסנת פריטי לבוש משומשים. בכל מחסן כרטסת לרישום תנועת המלאי. אחת לשנה עורכת היחידה למינהל ומשק ספירה של המצאי בכל המעונות.

— בדיקת רישום המלאי וספירה מסורגת של המצאי בשלושת המעונות העלחה: בכל אותם מעונות נרשמו פריטים מאותו סוג והגם בערך כספי שונה או באריונות וביחידות משקל שונות ללא אבחנה וללא פירוט בכרטיס אחד. ספירת מצאי פריטי לבוש שונים, בכפר השבדי ובשקמה העלחה עודפים ניכרים. הוסבר לביקורת, שבמעונות אלה נוהגים הורי החוסים להביא מדי פעם פריטי לבוש, ואלה לא נרשמו בכרטסת המלאי.

ספירת המצאי השנתית, שנערכה על ידי מפקחי היחידה למינהל ומשק בינואר 1980 במעונות שקמה ובכפר השבדי, העלתה חסר בפריטים רבים. כפי שהוסבר על ידי מנהלי המעונות, נובע חלק מהחסר מהשחתת פריטי לבוש ורכוש אחר על ידי החוסים. מהתיעוד עולה, שההסבר שקבלה היחידה למינהל ומשק לגבי החסר בפריטים לא השביע את רצונה והיא דרשה מהמעונות בדיקה חוזרת והסבר מניח את הדעת. בין הפריטים שהחסר לגביהם לא הוסבר במעון שקמה היו 1200 כלי אוכל שונים, 680 פריטי סכו"ם, 5 עגלות נכים, מכונת תפירה ומכונת ליטוש. כן מצאה היחידה בעת ספירת המצאי השנתית בכפר השבדי חסר בלתי סביר בפריטים רבים וביניהם כלי מיטה, מגבות וכלי עבודה מסוגים שונים. גם במעון זה היחידה נתנה למחסנאים שהות נוספת לבדיקת אי ההתאמות.

בדיקה מסורגת, שנערכה הביקורת בדצמבר 1980 במעון בני ציון העלחה, שעד אוגוסט 1980 לא התנהל רישום תקין וסדיר של תנועת המלאי. בעקבות ספירת המצאי, שנערכה באפריל 1980 על ידי היחידה למינהל ומשק נתגלו עודף וחוסר בכמויות ניכרות, לדוגמא: לתאריך הספירה נמצאו 99 תנורי חימום חשמליים בעוד שהיתרה בכרטסת הראתה 88 בלבד; בכרטיס המלאי ליום 4.9.80 נרשמה יתרה של 806 ספלי נרוסטה, ומספירה לאותו מועד נמצאו 689 בלבד. הוסבר לביקורת שהפרשים אלה נובעים בעיקר מחוסר רישום תקין של תנועת המלאי.

תקציב השירות

תקציב השירות לשנת 1980 היה בסך כ-1,109,000,000 ל"י כולל הוצאה מותנית בהכנסה בסך 282,390,000 ל"י והתקציב לשנת 1978 — בסך 303,076,000 ל"י לרבות הוצאה מותנית בהכנסה בסכום של 49,160,000 ל"י.

להלן התקציב וההוצאה למעשה של השרות לפי הדו"ח על ביצוע התקציב של החשב הכללי שבאוצר בשנים 1978 ו-1979 והתקציב המאושר לשנת 1980 כפי שרוכזו על ידי הביקורת (באלפי ל"י):

1978		1979		1980	תקציב רגיל
הוצאה	תקציב	הוצאה	תקציב	תקציב	
1,689	2,890	3,335	5,829	9,220	איבחון מפגרים
19,506	33,600	86,673	89,510	141,134	טיפול קהילתי וביתי
881	525	1,880	2,167	2,650	מפעל התעסוקה בירושלים
107,198	103,297	145,276	150,784	251,500	טיפול חרץ ביתי במעונות
1,563	4,225	4,448	6,761	9,930	אמכלות תכנון ונהול
148,898	158,503	433,889	399,407	694,600	מעונות ממשלתיים למפגרים
279,735	303,076	675,501	654,458	1,109,034	סה

למעשה מסתכמות ההוצאות בשנת 1978 בסך 301,435 מיליון ל"י ובשנת 1979 בסך 664,901 מיליון ל"י. ההפרשים נובעים מטעויות בחישוב השתתפות המשרד בשכר עובדי הרשויות המקומיות המופ"קדים על הטיפול במפגר (ראה להלן, באלפי ל"י):

1978		1979		1980	תקציב פיתוח
הוצאה	תקציב	הוצאה	תקציב	תקציב	
22,573	30,110	90,393	77,957	44,900	בניה, שיפוצים והצטיידות במעונות ממשלתיים
1,631	3,007	12,646	18,205	—	שיפורים ושיפוצים במעונות פרטיים וציבוריים
2,608	4,650	4,219	9,700	—	שיפורים, שיפוצים והצטיידות במעונות יום ובמע"שים
—	—	—	—	31,000	זרבה להתחייבויות
26,812	37,767	107,258	105,862	75,900	סה

תקציב רגיל

1. הגידול בתקציב השירות בתקופת 1978—1980 נובע בעיקר מהתיקרות השכר והוצאות החזקת החוסים במעונות הפנימיה והאחרים שבמסגרת הקהילתית. באותה תקופה לא חל גידול בכלל אוכלוסיית המפגרים שבטיפול השירות.

בהתאם לדו"ח על ביצוע התקציב היתה ההוצאה על שכר בשנת 1978 כ-120 מיליון ל"י ובשנת 1979 כ-317 מיליון ל"י והסכום שהוקצב כהוצאה על שכר בתקציב לשנת 1980 היה כ-504 מיליון ל"י. ההוצאה על השכר כוללת שכר לעובדי השרות וכן חלקו של המשרד בשכר עובדי הרשויות המקומיות המופקדים על הטיפול במפגר בלשכות לשירותים חברתיים ובקהילה.

שיעור ההשתתפות של המשרד בהוצאה על שכר העובדים ברשויות המקומיות מחושב לפי יחס מספר עובדי הרשויות המקומיות המופקדים על הטיפול במפגר לכלל עובדי הרשויות המקומיות שהמשרד משתתף בשכרם. לפי נתוני המשרד היה יחס זה בשנים 1978 ו-1979 כ-9.5%.

בשנת 1978 הייתה השתתפות המשרד בשכרם של כל עובדי הרשויות המקומיות בסך 242.2 מיליון ל"י ובשנת 1979 בסך 351.3 מיליון ל"י. לפיכך היה על המשרד לזקוף לחובת השירות בשנת 1978 הוצאה בסכום של 21.7 מיליון ל"י ובשנת 1979 הוצאה בסכום 31.6 מיליון ל"י. בדיקת הרכב ההוצאה בתכנית הפעולה "טיפול קהילתי וביתי" העלתה, שבשנת 1978 לא נרשמה שום הוצאה על חשבון שכר לעובדי הרשויות המקומיות, ובשנת 1979 נרשמה הוצאה בסך 43 מיליון במקום 31.6 מיליון ל"י.

מכאן שס"ה ההוצאה למעשה על טיפול קהילתי וביתי בשנת 1978 היתה 41.2 מיליון ל"י ובשנת 1979 בסך 75.3 מיליון ל"י, ולא כפי שנרשמה בדו"ח על ביצוע התקציב בשנים אלה.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד, כי להבא יקפיד על הקצאה נכונה של ההוצאה בתקציב השירות.

ס"ה ההוצאה אחר התיקונים הנ"ל גדל בשנת 1979 לעומת ההוצאה משנת 1978 בשיעור של 120%. באותה תקופה עלה המדד השנתי הממוצע של המחירים לצרכן לפי בסיס ממוצע 1976 בשיעור של 95%.

2. השירות משתתף בהוצאה על החזקת החוסים במעונות פנימיה ובמעונות יום ובמע"שים שברשויות המקומיות בשיעור של 75%. יתר ההוצאה מתכסה מהשתתפות הרשויות המקומיות, הורי החוסים, והחל משנת 1978 גם מהשתתפות המוסד לביטוח לאומי על ידי תשלום קיצבת נכות בעבור חוסים מגיל 18 ומעלה.

המשרד קובע את התעריפים, המשמשים בסיס להשתתפותו בהחזקת החוסים במעונות הפנימיה הפרטיים והציבוריים ובמסגרות האחרות בקהילה, והוא מעדכן אותן כל שלושה חודשים בהתחשב בעלית מדד המחירים לצרכן.

לכל מעון ומע"ש ולכל מסגרת אחרת נקבע תעריף נפרד, וזאת בהתחשב בסוג האוכלוסייה — כגון עומק הפיגור ורמת הטיפול של החוסים — במספר החוסים או החניכים בכל מסגרת ובהשתתפות משרד החינוך והתרבות בשכר המורים והגננות הנמנים על סגל העובדים של אותה מסגרת.

3. לפי חישובי הביקורת, הועלו התעריפים השונים להחזקת החוסים במעונות פנימיה פרטיים וציבוריים בתקופה אפריל 1978 — ינואר 1980 בממוצע בשיעור של 165% והתעריפים להחזקת החניכים במסגרת הקהילה הועלו באותה תקופה בשיעור ממוצע של כ-175%.

4. ההוצאה על החזקת החוסים במעונות ממשלתיים גדלה בשנת 1979 לעומת 1978 בכ-285 מיליון ל"י, ואילו ההוצאה על החזקת חוסים במעונות פרטיים וציבוריים ("טיפול חוץ ביתי במעונות") גדלה בסך של 42 מיליון ל"י בלבד. הסיבה לכך היא, כי בתחילת 1979 הפכו שלושה מעונות ציבוריים ובהם אוכלוסייה של 830 חוסים, שהיו עד אז בניהולה של הקרן המרכזית לקידום ופיתוח שירותים למפגר, למעונות ממשלתיים.

5. השירות מקבל מדי שנה הכנסות מהשתתפות של גורמים שונים, שעיקרם הרשויות המקומיות, המוסד לביטוח לאומי — על ידי מתן קצבת נכות בעבור החוסים, והורי החוסים. בשנת 1978 היה סך כל השתתפויות 45 מיליון ל"י ובשנת 1979 בסך 101 מיליון ל"י. לפי חישובי הביקורת, הייתה השתתפות הורי החוסים בהחזקתם במעונות ממשלתיים בשנת 1979 בסך כ-1.4 מיליון ל"י והשתתפות ההורים בהחזקת חוסים במעונות פרטיים וציבוריים הייתה באותה שנה בסך כ-2 מיליון ל"י. בשנת 1979 מהווה השתתפות ההורים כ-0.3% מסה"כ ההוצאה על החזקת החוסים במעונות הממשלתיים וכ-1.4% מההוצאה על החזקת החוסים במעונות הפרטיים והציבוריים.

סכומי ההשתתפות של ההורים בהחזקת החוסים במסגרות השונות נקבעו בתקנות לעניני סעד (תע"ס), והם מבוססים על היקף ההכנסה של ההורים. הוסבר לביקורת, שהורי החוסים מעבירים את השתתפותם במישרין לרשויות המקומיות, ואלה חייבות לדווח למשרד העבודה והרווחה על מלוא הסכומים שהם מקבלים מההורים.

— ההכנסה מדמי השתתפות ההורים הרשומה בספרי השירות מתבססת על הדיווחים של הרשויות המקומיות בלבד. אין בידי המשרד כל אפשרות לוודא, שההורים עומדים בהתחייבותם בהתאם לסכומים שנקבעו בתע"ס; ושכל הסכומים שנתקבלו ברשויות המקומיות אכן דווח עליהם למשרד העבודה והרווחה כדרוש.

תקציב פיתוח

1. הגידול בהוצאות הפיתוח מ-26,812,000 ל"י בשנת 1978 ל-107,258,000 ל"י בשנת 1979 נובע בעיקרו מגידול בהוצאות הבנייה במעון הכפר השוודי מ-9,150,000 ל"י בשנת 1978 ל-41,763,000 ל"י בשנת 1979 ומגידול הוצאות הבנייה של המעון החדש בכפר קנא מ-3,300,000 ל"י בשנת 1978 ל-24,676,000 ל"י בשנת 1979. בהתאם להצעת התקציב של המשרד לשנת 1980, יושקע בפיתוח מעונות אלו סכום נוסף של 44,900,000 ל"י: להשלמת הבנייה בכפר השבדי 25,000,000 ל"י ולהשלמת הקמתו של המעון בכפר קנא 19,900,000 ל"י. כן כלולה בהצעת התקציב רורה להתחייבויות בסך 31,000,000 ל"י שנועדה בעיקרה להשלמת הבנייה בשני המעונות האמורים.

החל בשנת 1978 השקיע המשרד בהקמת המבנים החדשים בכפר השבדי ובהקמת המעון החדש בכפר קנא, לרבות ההשקעה המתוכננת לשנת 1980, סך 123,789,000 ל"י — בכפר השבדי, 75,913,000 ל"י, ובכפר קנא, 47,876,000 ל"י.

2. הגדלת ההוצאה על שיפורים ושיפוצים במעונות הפרטיים והציבוריים מ-1,631,000 ל"י ב-1978 ל-12,646,000 ל"י נתאפשרה על ידי כך, שהשרות הקציב בשנת 1979 מתוך כספי ההכנסה מקצבת נכות מהמוסד לבטוח לאומי למטרה זו סך 11 מיליון ל"י.

*

השירות למפגר מופקד על תחומי הטיפול במפגר ויש לו השלכות רבות על משפחתו.

בשנת 1979 לאחר שהשירות הוכר כיחידת סמך, הוא החל להתארגן במטרה לייעל את ניהול השירות והמעונות. אולם למעשה עדיין אין השירות, ממלא באופן עצמאי את כל התפקידים שמצפים שימלא בתחום המינהל, המשק והכספים. דבר זה פוגע בתפקודם של המעונות הממשלתיים.

במעונות קיים מחסור בכוח אדם מקצועי, ומסגל העובדים הקיים נדרשים איפוא מאמץ מיוחד ומסירות רבה.

נמצאים מפגרים זמן מרובה במעונות, אף כי בינתיים חל שיפור ברמת תפקודם עד כדי כך, שניתן היה להעבירם למסגרות מתאימות שבקרנ הקהילה. דבר זה נובע גם מכך שההוראה בחוק, שלפיה על ועדות האבחון לערוך אחת לשלוש שנים אבחונים חוזרים למפגרים, קוימה רק בחלקה.

במעונות הממשלתיים הועלו ליקויים בתחומי הבריאות, הנקיון, ההזנה והאחסון.

מתפקידו של השירות להפעיל פיקוח יותר שיטתי על כלל המסגרות שבפיקוחו, כדי לאפשר טיפול רחב יותר וטוב יותר במפגרים הטעונים הגנה, כדי לסייע להם לקדם את מעמדם בחברה.