

המינהל האזרחי

פעולות ביקורת

באיזור חבל עזה נבדקו פעולות קצין המטה לענייני סעד וסדרי הפיקוח על אגודות צדקה מקומיות וארגוני סעד בין לאומיים.

באיזור יהודה ושומרון נבדקו הפעולות הקשורות בהפעלת מערכת הבריאות ונערכה ביקורת על ההתארגנות, ההקמה והפעולות של המועצה האיזורית שומרון.

איזור חבל עזה

פעולות הקמ"ט לענייני סעד ורווחה

יחידת קצין מטה לענייני סעד ורווחה באיזור חבל עזה (להלן — היחידה) אחראית למתן שירותי סעד ורווחה לתושבי האיזור הקבועים ולמתן סיוע לתושבים במחנות הפליטים הפונים ביוזמתם בבקשות לעזרה. עיקר השירותים הם: סיוע למשפחות הנזקקות בכסף, במוון ובאמצעים אחרים: פעולות שיקום; שירות מבחן לנוער; גיהול מוסדות ומפעלי סעד. היחידה גם מפקחת על פעולות של אירגונים בינלאומיים ומקומיים, הפועלים באיזור. היחידה פועלת במסגרת המינהל האזרחי של האיזור ומונחת מבחינה מקצועית על ידי משרד העבודה והרווחה בישראל.

בחודשים אוקטובר–דצמבר 1983, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הפעולות הנ"ל. ביקורת קודמת נערכה בשנת 1973, וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 24, עמ' 758.

היחידה מגישה שירותים לאוכלוסייה באמצעות משרד ראשי וחמש לשכות אזוריות. בדצמבר 1983 העסיקה היחידה חמישה עובדים ישראלים ו-105 עובדים מקומיים, 75 מהם עובדים מקצועיים והשאר עובדים בתפקידי מינהל שונים. מבין העובדים המקצועיים 20 הם מנהלים ומפקחים, 29 עובדים סוציאליים, 24 מורים ומדריכים ושני קציני מבחן. בנוסף מממנת היחידה משכורות של 25 עובדים המועסקים על ידי האירגון הבינלאומי "קר", בחלוקת מזון לנזקקים.

בשנת הכספים 1982 אושר ליחידה תקציב בסך 82 מיליון שקלים וההוצאה היתה כ-81 מיליון שקלים; לשנת הכספים 1983 הועד תקציב בסך 154 מיליון שקלים והביצוע, עד סוף דצמבר 1983, הסתכם בכ-134 מיליון שקלים. להלן נתונים על ההוצאה בשנת הכספים 1982 ועל התקציב וההוצאה בשנת הכספים 1983, בסעיפים העיקריים (באלפי שקלים):

1983		1982		סעיף
הוצאה עד סוף דצמבר	תקציב	הוצאה	תקציב	
279,535	72,090	29,750	30,000	תמיכה כספית במשפחות נזקקות
25,460	33,450	31,015	31,000	הוצאות טיפול במטעני מזון
8,065	16,070	6,925	7,000	אחזקת מרכזים ומסדות
20,603	32,840	12,897	14,000	שכר עבודה והוצאות גילוח
133,663	¹ 154,450	80,587	82,000	סה"כ

(1) התקציב לשנת 1983 כלל הוצאה מותנית בהכנסה ממפעלי השיקום בסך של 210,000 שקלים. בפועל הסתכמה ההכנסה, עד דצמבר 1983, ב-677,000 שקלים.

(2) התקציב התבסס על אינפלציה חזונית; ההתייקרות בפועל היתה גדולה יותר. ליחידה הובטח שהתקציב יחוקן בהתאם לצרכים.

סעד לנזקים

נוקס סעד הוא מי שאין לו רכוש והכנסתו החודשית נמוכה משכר המינימום שקבעה ועדת המנכ"לים לעניינים האזרחיים בשטחים, בהתחשב במספר הנפשות הסמוכות על שולחנו. לפי החלטת ועדת המנכ"לים, משנת 1981, התמיכה שתינתן לנזקקים באזור. תיקבע על פי העקרונות הנהוגים בישראל והיא תוגדל במקביל לגידול תמיכות הסעד בישראל; על פי החלטה זו התמיכה למשפחה בת ארבע נפשות תהיה בשיעור 40% מהשכר הממוצע באזור.

תמיכות הסעד ניתנות במנות מזון (קמח, שמן, אורז וסוכר), בכסף או בשניהם, בהתאם לקריטריונים שקבעה היחידה. באוקטובר 1983 ניתנו תמיכות ל-4,700 משפחות נזקקות שמנו 15,600 נפשות: ל-2,290 משפחות שמנו 7,600 נפשות ניתנו תמיכות מלאות ול-2,410 משפחות שמנו כ-9,000 נפש ניתנו תמיכות חלקיות. בין מקבלי התמיכות המלאות היו 344 משפחות, מתושבי מחנות הפליטים שמנו 1,754 נפשות; עוד 1,688 משפחות שמנו 5,650 נפשות מבין תושבי מחנות הפליטים קיבלו תמיכות חלקיות.

בשנת הכספים 1982, הוצא לתמיכות כספיות ולטיפול בשחרור מטעני המזון שהגיעו מחו"ל סך 60.7 מיליון שקלים מתוך הוצאה כוללת של 80.6 מיליון שקלים, ובשנת הכספים 1983 (עד סוף דצמבר) כ-105 מיליון שקלים.

סל הצריכה הכולל את מוצרי המזון הבסיסיים שצורכות המשפחות הנזקקות, נקבע ב-1976 על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; מאז ועד מועד סיום הביקורת עודכנה התמיכה הכספית פעמיים בשנה, באפריל ובאוקטובר. לפי הנחיות מתאם הפעולה בשטחים מפברואר 1983, צריך היה לשנות את שיטת העידכון כך, שמאותו תאריך והלאה יעודכנו התמיכות ארבע פעמים בשנה. מהמסמכים עולה, כי משרד האוצר התנגד להנחיות מתאם הפעולה בשטחים בגלל אילוצים תקציביים, ולפיכך היא לא הופעלה.

מהתמיכות הכספיות מנכה היחידה את ערך המזון המסופק למשפחה הנזקקת; שיעור הניכוי מותנה במספר הנפשות במשפחה ובהיות המשפחה תושבת קבע או תושבת מחנות הפליטים; משפחה נתמכת מקרב תושבי המחנות מקבלת כמות מזון נוספת מסוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם (סו"ת).

כתוצאה מהעלייה שחלה במחיר מנת המזון עלה ערכה בהשוואה לתמיכה הכספית שניתנה למשפחה תושבת קבע בת ארבע נפשות, מ-12% בנובמבר 1982 לכ-40% בנובמבר 1983, ולמשפחה מתושבי המחנות ל-53%. הרכב מנת המזון לא השתנה במשך השנים. עובדה זו מצביעה על שחיקה משמעותית, במרוצת השנים, ברמת התמיכות הכספיות שניתנו למשפחות הנזקקות באזור.

ככל שמספר הנפשות במשפחה גדול יותר עולה ערכו היחסי של המזון בכלל התמיכה שהמשפחה מקבלת. מנחוני היחידה לחודש נובמבר 1983 עולה, כי ערך המזון שקיבל תושב קבוע בודד היה 25.4% מכלל התמיכה, ואילו במשפחה בת 14 נפשות היה ערך המזון 62.9%. לגבי משפחה של תושב מחנות הפליטים השיעורים הם 33.9% ו-78.2% בהתאמה. הסיבה העיקרית לכך נעוצה בעלויות התכופות במחירי המצרכים הבסיסיים שהינם מסובסדים, והמרכיבים את סל המזון של המשפחות הנזקקות.

הביקורת העירה, שכדי להבטיח רמת חיים מינימלית למשפחה שמתפרנסת רק מהתמיכה, יש מקום לעדכן את התמיכות למשפחות הנזקקות בתדירות גבוהה יותר.

בעקבות הביקורת הוריע המינהל האזרחי בפברואר 1984, כי על פי הנחיות מתאם הפעולות בשטחים, יעודכנו התמיכות בשנת העבודה 1984, ארבע פעמים בשנה; בשנת העבודה 1983 הן עודכנו שלוש פעמים.

מן המסמכים עולה, שבאוגוסט 1982 החליטה סו"ת לצמצם באופן ניכר את התמיכות במזון למשפחות שנתמכו על ידו מ-235,000 מנות לחודש ל-35,000 מנות, ולהעניק אותן רק לנשים הרות, ליתומים ולמקרי סעד קשים.

בעקבות החלטת סו"ת הנ"ל נתקבלו ביחידה החל מספטמבר 1982 בקשות רבות לתמיכה מתושבי מחנות הפליטים; המינהל האזרחי באזור הינחה את היחידה, שבגלל אילוצים תקציביים, עליה לטפל רק במקרים הקשים ביותר מבין המבקשים. עד סוף נובמבר 1983 הצטברו בלשכות הסעד 979 בקשות שמהן טופלו רק 109; 79 מהן אושרו והיתר נדחו. הביקורת העירה, כי עיכוב הטיפול בבקשות לזמן ממושך, אינו תואם סדרי מינהל תקינים וגם עלול לפגוע במשפחות נזקקות הוכאות

לתמיכה. בעקבות הביקורת הודיע המינהל האזרחי בפברואר 1984, כי העיכובים נגרמו עקב כוח אדם מצומצם שהיה ביחידה וכי הוחלט שהחל באפריל 1984 תתוגבר היחידה למטרה זו בעוד שני עובדים סוציאליים.

שחרור מטעני מזון מהנמלים

עד 1983 נעשה הטיפול בשיחרור מטעני מזון המגיעים מחו"ל עבור הנזקקים באמצעות משרד התעשייה והמסחר. מאותה שנה נערך חוזה בין המינהל האזרחי לבין חברה פרטית, לפיו התחייבה החברה לספק למינהל את כל השירותים הכרוכים בשיחרור סחורות, כגון תיאום פריקת הסחורות ופיקוח על העמסתן על המשאיות; שקילת סחורות ביציאה מן הנמל וביקורת כמויות; נוכחות בעת בדיקות ביטחוניות של הסחורות. הזמנת רכב מחברות תובלה תיעשה באחריות קמ"ט אוצר של האיוור.

מהמסמכים עולה, כי בכמה מקרים הופנו אניות שהביאו מטעני מזון, על ידי סוכניהן, לנמל חיפה במקום לנמל אשדוד כמתוכנן. השינוי גרם לשיבושים במועדי שחרור המטענים ולהוצאות מיותרות בעיקר בדמי הובלה. באוקטובר 1983 דרש קמ"ט אוצר מסוכני האוניות לשלם לו את ההפרש במחיר בין הובלה מחיפה לבין הובלה מאשדוד.

כן עולה מהמסמכים, כי הפרש דמי ההובלה הסתכם ב־18,701 דולר; מזה 8,594 דולר שולמו לקמ"ט אוצר והיתרה בסך 10,107 דולר הועברה לאירגון "קר". הביקורת העירה שגם הסכום שהועבר לאירגון זה מגיע לקמ"ט אוצר. בינואר 1984 הודיע קמ"ט היחידה למשרד מבקר המדינה שסכום זה קוזז מחשבון האירגון.

ב־30 בנובמבר 1983 הגיעה, בהתאם למתוכנן, לנמל אשדוד אנייה עם מטען של 24 מכולות של סוכר. מן המסמכים עולה, כי האניה הופנתה מאשדוד לנמל בקפריסין ופרקה שם את המטען; ב־19 בדצמבר 1983 הועבר המטען מקפריסין לנמל חיפה. חברת האניות דרשה מקמ"ט אוצר תשלומים עבור הוצאות נוספות בסך 308,000 שקלים. עד מועד סיום הביקורת, טרם נסתיימו הברורים בין הצדדים.

הביקורת העלתה שבכמה מקרים משאיות שהובילו את הטובין בחודשים יוני עד אוגוסט 1983 לא הגיעו ליעדן ביום יציאתן מן הנמל, כנדרש; בחלק מהמקרים העיכוב היה ממושך יותר, עד שלושה ימים. הביקורת העירה, שהדבר מגדיל את ההסתברות להיעלמות טובין מהמשאיות.

בהתאם להסכם שנחתם בין ממשלת ישראל ובין האירגון הבינלאומי "קר", התורם את המזון הנכלל בתמיכות לנזקקים, על היחידה להחזיר לאירגון חלק מהוצאותיו בחו"ל, וכן הוצאות מינהליות שהיו לו באיוור. בסוף 1983 הגיש האירגון ליחידה דרישה לתשלום בסך 60,244 דולר לכיסוי הוצאות מינהליות שהיו למשרדו בארה"ב. ההוצאות מתייחסות למטענים שנשלחו על ידי האירגון אל היחידה (ואל יחידת הסעד באיוור יהודה ושומרון). הביקורת העירה, כי הדרישה לא היתה מתועדת ומפורטת די הצורך.

במחסן המוחזק על ידי אירגון "קר" על חשבון היחידה ובאחריותה, הצטברו במאי 1983 כמויות של קמח שאוחסנו במשך תקופה ממושכת. היחידה העבירה דגימות מהקמח לבדיקה מעבדתית. התברר, שכמות של 50 טון מהקמח אינה ראויה למאכל אדם והיחידה מכרה כמות זו כמספוא לבהמות. הקמ"ט הסביר שאילוצים, עליהם לא היתה ליחידה שליטה, גרמו למצב המתואר לעיל.

אחזקת מרכזים ומוסדות

בשנת הכספים 1983 כלל תקציב היחידה הקצבה בסך 2.3 מיליון שקלים המיועדת לרכישת טובין לצורך תפעולם של מרכזי השיקום לנוער ושל המוסד לעבריינים צעירים; הביקורת העלתה, שההוצאה עד דצמבר 1983 הסתכמה ב־980,000 שקלים בלבד. היחידה הסבירה, כי הזמנות טובין ממאי 1983 לא בוצעו בשל הוראת ההקפאה של החשב הכללי. משרד מבקר המדינה העיר, כי אי ביצוע ההזמנות בתחילת שנת התקציב גרם לשחיקת ההקצבות ופגע בתכניות העבודה ובדרך תיפקודם של המרכזים לטיפול בנוער.

דמי מזונות

הביקורת דנה עם קמ"ט סעד בענין דמי מזונות הנקבעים בסכומים נמוכים על ידי בתי דין שרעיים באיוור ומאלצים את המשפחה לפנות ללשכות הסעד בבקשת תמיכה חלקית או מלאה; לפי נוהלי

היחידה נשים גרושות וילדיהן זכאים במקרים אלה לתמיכה, והיחידה נאלצת לטפל בהן, על חשבון תקציבה. בעקבות הביקורת פנה הקמ"ט, בנובמבר 1983 לקמ"ט דתות, בבקשה למצוא דרך לפתרון הולם לבעייה.

שירות המבחן לנוער

על פי החוק התקף באיזור, נערים מגיל תשע ועד גיל 18 החשודים בביצוע עבירות יופנו על ידי המשטרה לטיפול שירות המבחן לנוער הפועל במסגרת היחידה. בשירות המבחן מועסקים שני עובדים מקצועיים שטיפלו בתקופה אפריל-מאָרס 1983 ב־673 נערים, מהם 469 נערים שנשפטו באיזור, ו־204 נערים שנשפטו בישראל, על פי המקום בו בוצעה העבירה.

ב־78% מן המקרים שבהם נשפטו הנערים באיזור ניתנו פסקי הדין בהתאם להמלצות שירות המבחן. לגבי 37 נערים שנשפטו בישראל קיבלה היחידה מידע על תוצאות המשפט כשפסקי הדין בענין 16 נערים מהם ניתנו בהתאם להמלצות היחידה; לגבי 167 נערים אין ליחידה כל מידע.

לפי נוהלי היחידה, לאחר שהיא מקבלת מהמשטרה הודעה על מעצרו של נער החשוד בביצוע עבירה, מכין שירות המבחן תסקיר הכולל המלצות מגומקות. אם מדובר בנער הנשפט בישראל אין לעובדי היחידה אפשרות להופיע כקציני מבחן בבתי משפט, ולכן נוהגת היחידה להעביר את התסקיר למזכירות בית המשפט לפני מועד המשפט. לפי הסכרי עובדי היחידה, בגלל עומס העבודה המוטל על קציני שירות המבחן לנוער בישראל הם אינם מטפלים בנערים מהאיזור שנשפטו בישראל. מכיוון שלא בכל מקרה מקבלת היחידה מידע על מעצרו של חשוד בישראל, קיימת אפשרות שמספר העבריינים שנשפטו בישראל, עולה על מספר המקרים שהובאו לידיעתה, וקיים חשש שהנערים שנשפטו בישראל לא נהנו ממלוא הזכויות שמעניק להם החוק בישראל ובאיזור.

המוסד לעבריינים צעירים

בשנים 1981-1983 נשלחו למוסד להשגחה סוציאלית הפועל באיזור שבעה עבריינים צעירים שנשפטו בישראל לתקופות שונות. באוקטובר 1983, חיווה היועץ המשפטי של המינהל האזרחי באיזור את דעתו כי על פי חוק הנוער (שפיטה), ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971, לא ניתן להעביר נער תושב האיזור, שנשפט בבית משפט לנוער בישראל, למוסד לעבריינים צעירים באיזור.

הביקורת העירה, כי במוסד קיימת תשתית נאותה וכושר קליטה למספר רב של חוסים; למען להגדיל את סיכוויי של נוער עבריון להשתקם, עדיף שייקלט במקום הקרוב למקום מגוריו, ויש לפעול לשינוי מתאים בחוק שיאפשר גם קליטת נערים מהאיזור שנשפטו בישראל, במוסד הנ"ל. בפברואר 1984 הוריע המינהל האזרחי, כי העביר את הטיפול למשרד העבודה והרווחה בישראל.

מרכזים לשיקום נכים ומוגבלים

היחידה הקימה בשנת 1982, בעזרת אירגונים בינלאומיים מרכז לשיקום נכים ומוגבלים ובו יועסקו בעבודות יצרניות, כל אחד על פי רמתו ויכולתו. מספר המועסקים במרכז השיקום היה בחודש נובמבר 1983, 35. בחודש האמור הסתכמה ההכנסה של המרכז מביצוע עבודות בסך 84,000 שקלים; המושקמים קיבלו 75% מההכנסה כאשר לגבי כל אחד חושבה התמורה בהתאם לשעות העבודה שהשקיע בפועל.

היחידה מפעילה גם כריכיה שבה מועסקים 20 מושקמים בעלי מיגבלות פיזיות. הכריכיה התקשרה עם חברת המשקם המספקת לה עבודה באופן סדיר. ההכנסה מביצוע עבודות הכריכיה הסתכמה בתקופה אפריל-אוקטובר 1983 בסך 618,000 שקלים.

קייטנות

החל משנת 1974 מקיימת היחידה קייטנות לילדי המשפחות הנוזקות, בפארק הלאומי באשקלון. בשנת 1976 הוקמו בפארק משטחי בטון ועליהם נבנו סככות, ובשנת 1983 נבנו מיתקנים קבועים למטבח ולסניטציה. ההוצאות להקמת המיתקנים הסתכמו בכ־900,000 שקלים, מתוכם השתתף אירגון "קר" בסך 261,000 שקלים.

בשנים האחרונות התנהל משא ומתן בין היחידה, באמצעות משרד העבודה והרווחה, לבין עיריית אשקלון ורשות הגנים הלאומיים (להלן – הרשות), בדבר הסדרת הפעלת הקייטנות בדרך של התקשרות חוזים. באפריל 1983 נחתם בין הצדדים חוזה בתוקף לחמש שנים. לפי החוזה הסכימו העירייה והרשות לאפשר למשרד העבודה והרווחה להכשיר בתחומי הגן שטח בגודל של כ-25 דונם לצורך הקמת מחנה גופש. בחוזה נקבע, כי בתום תקופת ההרשאה יפנה המשרד את השטח, והמבנים יימסרו לעירייה ולרשות ללא תמורה. הביקורת העירה, כי אין בחוזה סעיף המבטיח את זכויותיה של היחידה להאריך את החוזה עם תום תקופו.

ביצוע פרויקטים

באיזור פועלים בתחום הרווחה מספר אירגונים בינלאומיים ו-20 אגודות מקומיות. בהתאם לחוק האגודות העותמניות התקף באיזור, מוסמכת היחידה לטפל בכל הקשור בפעולותיהם של האירגונים הבינלאומיים, ולפקח על האגודות המקומיות מבחינה מקצועית, כאשר הפיקוח התקציבי והמינהלי הוא באחריות קמ"ט פנים.

בשנים האחרונות בוצעו באיזור פרויקטים לפיתוח, בסכום כולל של כ-1 מיליון דולר. רובם מומנו על ידי האירגונים הבינלאומיים וחלקם על ידי הרשויות והקהילות המקומיות. הפרוייקטים שבוצעו הם בתחומים: סלילת כבישים ודרכי גישה כפריות; הקמת בריכות למאגרי מים; הנחת צנרת למים; הקמת בתי ספר וגני ילדים; בניית מערכות ביוב ועוד.

על פי הסכמים שנחתמו לפני 1967 בין ממשלת מצרים לבין האירגונים הבינלאומיים, מקבלים האירגונים פטור ממכס ומהיטלים אחרים על חומרים וציוד המיובאים והנרכשים על ידם בארץ לצורך קיום פעילותם. שלושה אירגונים הפועלים באיזור נהנו מהפטור. לפי ההסכם עם ממשלת מצרים, פטורים מתשלום מס הכנסה על משכורותיהם, עובדיה של אחד האירגונים.

מהמסמכים עולה, כי קמ"ט מיסים דרש מהאירגון לנכות מס הכנסה ממשכורותיהם של העובדים המועסקים על ידו, ולהעביר את הכסף לקופת המינהל. האירגון סירב בהסתמך על ההסכם האמור, להיענות לדרישה, והקמ"ט הטיל עיקול על פקדונות האירגון בבנק. הביקורת העירה, שמן הראוי לקבל חוות דעת בענין זה מהיועץ המשפטי של המינהל.

ביקורת פנים

ביחידה מועסק מבקר פנים הבדוק את פעולות הלשכות האזוריות ומוסדות של היחידה, במסגרת תכנית עבודה שנתית; הוא מדווח להנהלת היחידה על הממצאים.



מאז כינון המימשל הצבאי ולאחר מכן המינהל האזרחי באיזור, ירדה בהתמדה אוכלוסיית הנזקקים באיזור לרבות במחנות הפליטים, חלק מהם שזקמו ונכנסו למעגל העבודה. הדבר מעיד שבמשך השנים השתנה המבנה התעסוקתי של התושבים וחלה עלייה ברמת ההשתכרות שלהם. באיזור חל שיפור ניכר בפעולות הסעד, לרבות פעולות לשיקום כלכלי של האוכלוסייה הנזקקת. היחידה עושה לביצוע פעולות הסעד ומפקחת על פעולות האירגונים הבינלאומיים והמקומיים, המעניקים לאוכלוסייה תמיכה בעיקר במזון.

בעקבות הממצאים שהועלו, על המינהל האזרחי לנקוט בפעולות הבאות: לדאוג שהתמיכה הניתנת לאוכלוסייה הנזקקת לא תרד מהמינימום אותו קובעים מפעם בפעם הגורמים המוסמכים לכך; לזרז את הטיפול בבקשות הנזקקים המגיעים לטיפול היחידה; להבטיח שהאניות הנושאות מטענים עבור היחידה תגיענה לנמלים בהתאם למתוכנן והמשאיות המובילות את המזון מהנמלים תגיענה ליעדן ביום יציאתן מהנמל; על המינהל למצוא דרך לפתרון הולם בנושא דמי המזונות הנקבעים בסכומים נמוכים בבתי הדין השרעיים ולפעול לשינוי מתאים בחוק שיאפשר לקלוט באיזור נערים שנשפטו בישראל, למען הגדיל את הסיכויים של נוער עברייני להשתקם.