

משרד העבודה והרווחה

פעולות ביקורת

בהנהלת המשרד, במרכז לאקדמאים ובסניפיו וכן באגף לפיתוח כוח אדם והכשרה מקצועית ובמרכז להסבת אקדמאים נבדק הטיפול באקדמאים והשמתם בעבודה, הפעולות להסבה מקצועית ולהחזרה ארצה של ישראלים השוהים בצפון אמריקה. בהנהלת המשרד נבדקו סדרי ההכשרה המקצועית המיוחדת שניתנה לעולי אתיופיה (ראה בדו"ח זה, בפרק: "המשרד לקליטת העלייה – קליטת עולי אתיופיה").

בשירות לזקן במשרד הראשי ובשלוש לשכות מחוזיות נבדקה השמת זקנים במעונות; פיקוח על המעונות לזקנים; הטיפול הניתן להם בקהילה באמצעות הלשכות לשירותים חברתיים, בלשכות המקומיות ובאמצעות אגודות מקומיות.

בשירות לילד ולנוער אצל פקידת סעד ראשית, פקידי הסעד המחוזיים ופקידי הסעד שבמשרד ובמדגם של לשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נבדקה פעילות פקידי הסעד לסוגיהם, וביצוע פסקי דין של בתי משפט לנוער.

בשירות למפגר ובמעון כפר נחמן נבדקו דרכי הטיפול בחוסים שבמעון, כגון: טיפול חינוכי ובריאותי, השגחה על החוסים ושיקומם.

נבדקו פעולות היחידה לביקורת פנימית של המשרד (ראה בדו"ח זה, בפרק: "הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה").

בהנהלת המשרד נערכה ביקורת על הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר הקיצוצים בתקציב המשרד לשנות הכספים 1984 ו-1985 (ראה בדו"ח זה, עמ' 11 ו-35).

טיפול בדורשי עבודה אקדמאים

ריכוז ממצאים

תעסוקה ואבטלה

מדור חוץ לארץ מסייע לישראלים ולעולים במתן מידע מוקדם על אפשרויות התעסוקה בארץ וקליטתם בעבודה מתאימה. בשנת 1984 פחת בכ-50% מספר הפונים למדור ומספר הפונים השתווה כמעט למספר האנשים שהטיפול בהם הסתיים בשנה זו. הסיבה להפסקת הטיפול ב-58% מן המקרים הייתה ניתוק קשר בינם לבין המדור. בתיקים לא נמצאו מסמכים שמהם ניתן היה לקבוע שהמדור נקט ביוזמות לברור הסיבות לניתוק המגע עם המועמדים והפעולות לחידוש הקשר.

המשרד משתתף במימון טיסות של ישראלים ארצה שמטרתן לבדוק אפשרויות תעסוקה. בשנת 1984 חלה ירידה ניכרת במספר האישורים והנסיעות שקויימו. עוד העלתה הבדיקה כי

ב-18 מתוך 22 מקרים שנבדקו לא נמצאו דיווחים בכתב של הישראלים ששבו ארצה כנדרש בתקנון, והמדור לא קיים מעקב אחר השבים ארצה על היקלטותם בעבודה.

בשנים 1984 ו-1985 ערכה הנציגות בניו-יורק מבצעים מיוחדים לגיוס כוח אדם אקדמאי עבור מפעלים גדולים בארץ. במדור לא נמצאו נתונים מרוכזים על מידת ההצלחה של פעולות אלה, כלומר כמה ישראלים חזרו ארצה ונקלטו בעבודה במפעלים.

דורשי עבודה שאין באפשרות המרכז להציע להם מקום עבודה מתאים, ההולם את השכלתם וכישוריהם, נרשמים כמובטלים ומקבלים אישור על כך. האישור משמש את המוסד לביטוח לאומי לצורך תשלום דמי אבטלה למי שזכאי לכך. הבדיקה בסניפי המרכז העלתה ליקויים מינהליים בניהול הרשימות המשמשות אסמכתאות להוצאת האישורים.

במחלקה להסבה מקצועית אין נוהל כלל להסדרת תהליכי הקליטה והמיון של הפונים למרכזי ההסבה, שיפרט את דרכי המיון של הפונים, סוגי המבחנים שעליהם לעבור, הגורמים המוסמכים הרשאים לדחות מועמדים וכן פורום מוסמך לטיפול בעוררים.

כמחצית מהקורסים להסבה מקצועית בשנת הכספים 1974 בוצעו על ידי המיכללה למינהל שליד הסתדרות הפקידים. מבדיקת מסמכים שנמצאו במחלקה עולה, שברוב המקרים לא היו בתיקים הצעות מחירים לביצוע קורסים מלבד זו של הגורם שנבחר. בסדרי מינהל תקין מן הראוי שההחלטה בדבר בחירת הגורם המכצע תעשה במסגרת ועדה מוסמכת שתפעל גם למסירת עבודות לגורמים נוספים.

נציגות משרד העבודה בניו-יורק

נמצא שראש הנציגות של המשרד בניו-יורק משך מחשבון התפעול של הנציגות לפקודתו מדי חודש, בחודשים יולי 1983 – מארס 1985, סך של \$300 בגין השלמת שכר דירה ואחזקת בית. ב-1.6.84 ניתנה לראש הנציגות מיקדמה בסך \$3,700 על חשבון משכורת מאי מחשבון תפעול של היחידה, שלא הוחזרה על ידו עד לסיום הביקורת.

המשרד לא דרש בדרך כלל מראש הנציגות לפרט בכתב את הוצאותיו השונות הכרוכות בביצוע נסיעותיו התכופות ברחבי צפון אמריקה. המשרד גם לא דרש ממנו להמציא קבלות על הוצאותיו. כתוצאה מכך לא ניתן לקבוע אם הכספים ששולמו לו תאמו את הוצאותיו בפועל ואם היו על פי השיעורים המותרים.

מן הראוי שייקבעו הסדרים נאותים לגבי שיטת הדיווח והתיעוד שיש לצרף לדיווחים החודשיים על הוצאות הנציגות. עוד רצוי שהמשרד יקבע הסדרים נאותים לתכנון עבודת הנציגות והעומד בראשה וקבלת דיווחים תקופתיים על הביצוע.



1. חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 (להלן – החוק) קובע, שבכענפי עבודה, במקצועות ובעבודות המפורטים בחוק, לא יקבל אדם עובד, ולא יתחיל אדם לעבוד אצל מעביד אלא אם כן נשלח העובד על ידי לשכת שירות התעסוקה והיא אישרה זאת בכתב. זיקת חובה זו ללשכת התעסוקה אינה חלה על עובדים בעלי השכלה גבוהה ועל מעבידיהם. עם זאת כדי לסייע להם בתיווך עבודה, פירס שר העבודה ב-1962, בתוקף סמכותו לפי החוק, צו בדבר הקמת לשכת תעסוקה לעובדים אקדמאים, שהזיקה אליה מצד העובדים ומעבידיהם היא זיקת רשות. ב-1970 הוסב שמה של הלשכה ל"מרכז לתעסוקת אקדמאים" (להלן – המרכז). המרכז, שהוא יחידה בשירות התעסוקה, משמש מסגרת ארצית לטיפול בדורשי עבודה בעלי תואר אקדמאי, המבקשים עבודה או המעוניינים להחליף את מקום עבודתם, וכן בדורשי עבודה שהם עולים חדשים בין אם הם אקדמאים ובין אם לאו. המשרד הראשי של המרכז נמצא בירושלים ולו ארבעה סניפים – בירושלים, בתל אביב בחיפה ובבאר שבע הממלאים תפקיד של לשכות תעסוקה. בספטמבר 1985 הועסקו במרכז לרבות הסניפים 63 עובדים, מהם 52 עובדים קבועים ו-11 עובדים ארעיים, רובם פקידי השמה בסניפים.

2. בחודשים מאי - אוגוסט 1985 נערכה במשרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד), במרכז ובסניפיו בירושלים ובתל אביב ביקורת בדבר הטיפול בדורשי עבודה אקדמאים וכן בפעולות להחזרת ישראלים ארצה מארצות צפון אמריקה, לרבות פעולות נציגות המשרד בניו-יורק. בדבר ביקורת קודמת ראה דו"ח שנתי מס' 28, עמ' 504.

תעסוקה ואבטלה

1. על פי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, למדו בשנת הלימודים התשמ"ד (1983/84) 60,600 סטודנטים בששת המוסדות העיקריים להשכלה גבוהה. ממוצע מסיימי האוניברסיטאות (מקבלי תואר אקדמאי) בשנים האחרונות הינו כ-10,000 בשנה. למעלה מ-55% מהמסיימים הם מתחומים של מדעי החברה והרוח. לרוב המסיימים בתחומים אלה אין מקצוע מוגדר, אלא תואר על סיום לימודים גבוהים.

המגזר העיקרי שקלט עובדים אקדמאים בתחומי מדעי החברה והרוח בעיקר במהלך שנות ה-70 ובתחילת שנות ה-80, היה המגזר הציבורי. החל בשנת 1984 נוקטת הממשלה במדיניות כלכלית מרסנת המתבטאת בין היתר בהקפאת ו/או צמצום משרות לרבות אלה המיועדות לבעלי תארים אקדמאים. למדיניות האמורה יש השלכות גם לגבי סקטורים אחרים שאף בהם חלה ירידה במספר המשרות הפנויות לאקדמאים. כתנאים אלה חלה ירידה חדה גם בביקוש לעובדים אקדמאים, במיוחד בקרב בוגרי מדעי החברה והרוח, דבר שגרם להיווצרות אבטלה בקרב אוכלוסיית עובדים זו.

בשנה האזרחית 1983 טיפל המרכז ב-10,000 אקדמאים, מהם 4,600 איש סודרו בעבודה, דהיינו כ-46%. בשנה האזרחית 1984 טיפל המרכז בכ-11,110 איש, גידול של כ-11% בהשוואה לשנה הקודמת. באותה שנה סודרו בעבודה כ-4,650 אקדמאים, דהיינו כ-41.7% ממספר דורשי העבודה שטופלו במשך השנה. להלן הנתונים בהתפלגות על פי תחומי הלימוד האקדמאי ומספר הפונים שסודרו בעבודה בשנים 1983 - 1984 (בממוצע חודשי):

	1984			1983		
	מספר הפונים	סודרו בעבודה	כ- %	מספר הפונים	סודרו בעבודה	כ- %
מדעי החברה והרוח	1,650	207	12.5	1,997	208	10.4
מדעי הטבע	533	81	15.2	634	90	14.2
מקצועות הנדסה	595	95	16.0	695	88	12.7
ס"ה	2,778	383	13.8	3,326	386	11.6

2. ביוני 1985 פירסמה הרשות לתכנון כלכלי שבמשרד הכלכלה, תכנית למשק הלאומי לשנים 1985 - 1990. בתכנית צוין כי קיימת אי התאמה בין תחומי המקצועות של הכשרת כח אדם אקדמאי לבין תחומי המקצועות שיתבקשו על פי תכניות למשק. פחות מ-25% מהסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה לומדים מקצועות מדעיים והנדסיים וכתוצאה מכך הולך ומחריף הפער בין הביקוש של התעשיות המפתחות טכנולוגיות חדשות והמייצרות מוצרים פרי מחקר ופיתוח לבין היצע הבוגרים בתחומים אלה. עוד עולה מהתכנית האמורה, כי לא צפויים שינויים באוכלוסיית הסטודנטים לפי תחומי לימוד.

בהיות המדינה בין המממנים העיקריים של פעולות המוסדות להשכלה גבוהה, יש מקום לבדוק את האפשרויות לשינוי רפופי ההכשרה ולתת עדיפות ללימודים בתחומי מקצועות הנדרשים לפיתוח המשק הלאומי תוך שמירה על חופש אקדמאי. המועצה להשכלה גבוהה הגדירה מקצועות מועדפים בתעשייה הישראלית, שבהם צפוי עיקר המחסור בכוח אדם:

מדעי המחשב, אלקטרואופטיקה, רובוטיקה, הנדסה גרעינית, ביוטכניקה ותחומים שונים בפסיקה ובכימיה.

פעולות המשרד הראשי של המרכז

במסגרת המשרד הראשי פועלים שני מדורים: מדור מידע ומדור חוץ לארץ.

1. מדור חוץ לארץ (להלן - המדור) מטפל בישראלים בחו"ל ובעולים, המתעתדים לעלות לארץ, ומסייע להם במתן מידע מוקדם על אפשרויות התעסוקה בארץ וקליטתם בעבודה מתאימה. הטיפול בישראלים המתעתדים לחזור ארצה נעשה בשיתוף פעולה עם הנציגות של המשרד בניו-יורק (ראה להלן), והסיוע לעולים ניתן בשיתוף פעולה עם שליחי הסוכנות. במדור הועסקו 10 עובדים: ארבעה מהם עובדי שירות התעסוקה, ושישה עובדי הסוכנות היהודית - מועסקים על פי תנאיה ומקבלים ממנה את שכרם, אולם בענייני עבודה ומשמעת הם כפופים למנהל המרכז.

לכל מועמד שהמדור מטפל בו, נפתח תיק אישי ובו מסמכים האמורים לשקף את כל שלבי הטיפול בו. בראשית אפריל 1985 היו מצויים במדור 3,049 תיקים פעילים מהם 2,107 של עולים ו-942 של ישראלים השוהים בחו"ל. להלן נתונים בדבר פתיחת תיקים חדשים בתקופה שבין ינואר 1983 לדצמבר 1984:

שנה קלנדרית	תיקי עולים	תיקי ישראלים	ס"ה
1983	1,404	774	2,178
1984	555	526	1,081

מהנתונים עולה, כי חלה ירידה של כ-50% במספר הפונים למדור בשנת 1984 לעומת שנת 1983 וכי הירידה בקרב המועמדים לעלייה מגיעה לכ-60%.

נוכח הירידה במספר המטופלים, מן הראוי שהמשרד ישקול הקטנת היקף כוח האדם המועסק על ידיו במדור.

לאחר סיום הטיפול במועמד נסגר התיק. תיק יכול להיסגר עקב מספר סיבות: עלייה לארץ וקליטה במקום עבודה; העברת התיק לטיפולם של סניפי המרכז לאחר עלייה ארצה, מבלי שיהיה לעולה או לישראלי החוזר מקום עבודה; ניתוק קשר בין המדור לבין המועמדים והעברה לטיפול של גורם אחר. בשנת 1983 נסגרו 1,255 תיקים, 41% מהם בשל ניתוק קשר; בשנת 1984 נסגרו 1,007 תיקים, 58% מהם בשל ניתוק הקשר.

— בתיקים לא נמצאו מסמכים שמהם היה ניתן לקבוע אם המדור יזם בירור סיבות הניתוק או מה הפעולות שננקטו אם נקט, לחידוש הקשרים. מספר התיקים שנפתחו אינו מעיד על היקף הפעילות אל נכון, הן של מדור חוץ לארץ והן של הנציגות בניו-יורק. כיוון שכמחצית מן הפונים מנתקים את הקשר, סביר להניח שהפעילות למציאת תעסוקה עבורם מוגבלת.

2. המשרד, באמצעות נציגותו בניו-יורק והמרכז, באמצעות מדור חוץ לארץ, פועלים להחזרתם ארצה של ישראלים השוהים בנכר תקופה של שנתיים ימים ויותר. במסגרת זו ניתן סיוע כספי לישראלים אלה למימון חלקי של ההוצאות הכרוכות ברכישת כרטיסי הטיסה שלהם לביקור בארץ (להלן - "נסיעות גישוש"). על פי "תקנון סיוע לנסיעות גישוש" (להלן - התקנון) שקבע המרכז, מתן הסיוע מותנה בהוצעת הביקור לקיום מספר פגישות ובירורים עם מעסיקים מקומיים לשם מציאת תעסוקה הולמת. הסיוע הכספי, בגובה של \$325 לאלה היוצאים מהחוף המזרחי של ארה"ב ו-\$425 לאלה היוצאים מהחוף המערבי, הינו בחזקת הלוואה עומדת, ההופכת למענק, אם הם שבים להשתקע בארץ בתוך פרק זמן של שישה חודשים ממועד קיום נסיעת הגישוש. המועמד פונה לנציגות בארה"ב וזו מעבירה את הבקשה לאישורו של מדור חוץ לארץ. עם מתן האישור לנסיעת הגישוש על ידי המדור בארץ על הישראלי להגיע לארץ ולקיים פגישות ובירורים עם מעסיקים

שונים. הכספים בגין מימון נסיעה ארצה מועברים למועמד לאחר שובו מנסיעת הגישוש. עוד נקבע בתקנון, שישראלי שבעקבות קיום נסיעת גישוש שב ארצה, חייב לדווח על שובו ליועץ התעסוקה שטיפל בו במדור.

להלן מובא פירוט מספר נסיעות הגישוש שאישר המדור בשנות הכספים 1983 ו-1984, נסיעות הגישוש שנערכו בפועל ומספר האנשים שחזרו ארצה:

שנת הכספים	מס' נסיעות הגישוש שאושרו	הלוואות עומדות שניתנו	חזרה ארצה
1983	177	89	79
1984	108	24	24

מן הפירוט עולה: בשנת 1984 חלה ירידה ניכרת במספר האישורים ובנסיעות הגישוש שקוימו בשנה זו לעומת שנת 1983: בשנת 1984 רק כ-22% מימשו את זכותם לקבל הלוואות עומדות לעומת כ-50% בשנה הקודמת: בשנת 1983 עשרה ישראלים לא שבו ארצה והחזירו לנציגות בניו-יורק את כספי הלוואה.

— מבדיקת 22 תיקים של ישראלים אשר קיבלו הלוואות עומדות בשנות הכספים 1983 ו-1984 שהפכו למענק, עולה, כי ב-18 מהם לא נמצאו דיווחים בכתב של הישראלים ששבו ארצה. יוצא איפוא, שהמדור אינו מקיים מעקב אחר השבים ארצה ועל היקלטותם בעבודה ומן הראוי היה שיעשה כך כדי לאמוד את יעילות פעולת המשרד והמרכז בנדון.

בנובמבר 1985 הודיע המרכז כי התקנון אינו מחייב את החוזרים להודיע בכתב על שובם ארצה. בעקבות הביקורת הורה מנהל המרכז לפקדי ההשמה להקפיד על רישום הודעות בעל פה המתקבלות על שובם ארצה בתיק. כמו כן המרכז, בוחן עתה את האפשרות לחייב את החוזרים להודיע על שיבתם בכתב.

הביקורת בדקה במשרד הפנים, ביוני 1985, את מועדי הכניסות והיציאות של 14 ישראלים שקיבלו מענקי גישוש ושהנציגות בחו"ל דיווחה על שובם ארצה. מהשוואת הנתונים שנמסרו על ידי משרד הפנים לאלה שנמצאו בתיקים האישיים שבמדור עולה כי אחד מתוך ה-14 הגיע ארצה זמן קצר לאחר קבלת כספי הלוואה העומדת, אולם עזב את הארץ לאחר שהייה של 23 ימים בלבד. שניים אחרים אמנם חזרו ארצה לאחר קבלת מענק כספי אך לאחר תקופה של שמונה חודשים ושנה בהתאמה, עזבו את הארץ. במצב זה מקבל הישראלי החוזר סיוע שאינו תורם למעשה למשק הישראלי.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה שהמשרד והמדור יכתנו קביעה בתקנון של תקופת שהייה של שלוש שנים לפחות בארץ, לצורך הפיכת הלוואה העומדת שקיבלו למענק כספי.

נציגות המשרד בניו-יורק מעבירה למשרד דיווח תודשי על הישראלים שטופלו על ידה ושובו ארצה, וכן דיווח שנתי על פעילותה. על פי הדיווחים השנתיים חזרו ארצה בשנת 1983 1,346 ישראלים ובשנת 1984 2,353 ישראלים (בעניין מספרי החוזרים ופעילות הנציגות ראה להלן).

בראשית שנת 1985 ניסה המדור ליצור קשר עם 102 ישראלים שנכללו ברשימות החוזרים של הנציגות לשנת 1984 (חודשים ינואר - אוקטובר), נמצא שהמדור הצליח ליצור קשר עם 40 (כ-38%) איש בלבד. משרד מבקר המדינה בדק 97 שמות נוספים מהרשימה האמורה והעלה של-30 מהם לא נמצאו תיקים אישיים במדור. חוסר ההתאמה באחוזים כה ניכרים, בין המספרים המדווחים על ידי הנציגות לבין המספרים כפי שמשתקפים ברישומי המדור, מעורר ספקות באשר לאמינות דיווחי הנציגות על היקף פעילותה בהחזרת ישראלים ארצה (בעניין זה ראה להלן).

בשנים 1983 ו-1984 ערכה הנציגות בניו-יורק מבצעים מיוחדים לגיוס כוח אדם אקדמאי, בעיקר עבור מפעלים גדולים בארץ. המבצעים נערכו בשיתוף פעולה עם המדור ועם המפעלים ששלחו אנשים לצורך זה-לארה"ב.

— במדור לא נמצאו נתונים מרוכזים על מספר הישראלים שחזרו ארצה ונקלטו בעבודה במפעלים בעקבות מבצעים אלה, ועל כן אין לדעת את מידת הצלחתם.

פעולות הסניפים

דורשי עבודה אקדמאים מטופלים באחד מארבעת סניפי המרכז. בכל סניף המדורים המקצועיים – הנדסה, מדעי הטבע, מדעי הרוח ומדעי החברה. השמתם בעבודה של עולים, הנמצאים במרכזי קליטה, אף אם אינם אקדמאים, מוטלת אף היא על הסניפים, ונעשית על ידי פקידי השמה של הסניפים במרכזי הקליטה. עבודת פקידי ההשמה כוללת קבלת קהל בסניפים, ביקורת במפעלים לצורך איתור מקומות עבודה וקבלת הזמנות להעסקת עובדים, וכן ריכוז ומיון הזמנות המתקבלות בטלפון וממודעות עבודה המתפרסמות בעתונים. הביקורת בדקה את הטיפול בדורשי עבודה בסניף ירושלים ובסניף תל אביב.

1. על פי הנהלים, דורש עבודה המתייבב באחד מסניפי המרכז חייב להמציא לפקיד ההשמה תעודות המעידות על השכלתו האקדמאית וכן מסמכים שונים בדבר נסיון מקצועי בעבודה. על פקיד ההשמה לרשום את דורש העבודה ביומן רישום, ולפתוח לו כרטיס אקדמאי.

על פי הנהלים של המרכז חייב כל דורש עבודה להתייבב בסניף בו הוא רשום. דורשי עבודה בעלי מקצוע יתייבבו פעם אחת בשבוע ודורשי עבודה בעלי תואר יתייבבו בדרך כלל, פעמיים בשבוע. אם אין בידי פקידי ההשמה אפשרות להציע לדורש העבודה מקום עבודה מתאים, ההולם את השכלתו ואת כישוריו, הוא נרשם כמובטל ומקבל אישור על כך. אם הוא זכאי לדמי אבטלה בהתאם להוראות חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) התשכ"ח-1968, משלם לו המוסד לביטוח לאומי דמי אבטלה.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים בדבר מספר האישורים שניתנו על ידי המרכז, בממוצע חודשי בשנים 1983 ו-1984 ובחודשים ינואר – נובמבר 1985, מספר כלל האישורים שהוציא שירות התעסוקה לכל המובטלים במשק, וחלקם של האישורים שהוציא המרכז מכלל האישורים שהוציא שירות התעסוקה:

השנה	מס' האישורים לאקדמאים	ס"ה האישורים	האישורים שהוצאו כ-2% מס' האישורים
1983	951	8,972	10.6
1984	1,344	11,586	11.6
ינואר – נובמבר	1,545	16,852	9.2

מהנתונים שבטבלה עולה שבתקופה הנסקרת חל גידול ניכר במספר האישורים על אבטלה שניתנו לאקדמאים בממוצע כל חודש, גידול של כ-62% ב-11 החודשים הראשונים של שנת 1985 בהשוואה לשנת 1983. עוד עולה מן הנתונים, שבאותה תקופה גדל סך כל מספר האישורים על אבטלה שהוציא שירות התעסוקה בכ-81%, לפיכך חלקם של האישורים לאקדמאים מובטלים קטן מ-10.6% ל-9.2% מכלל האישורים שהוצאו.

סניף תל אביב: על פי הנהלים, דורש עבודה אקדמאי כעל מקצוע או בעל תואר, הגר במקום מרוחק יותר מ-20 ק"מ ממקום מושבו של הסניף בו הוא רשום, רשאי להתייבב בלשכת התעסוקה הכללית שבתחום מגוריו, ובתום החודש תעביר לשכת התעסוקה לסניף של המרכז את סיכום ימי התייבבותו במשך החודש. הדיווח נעשה, בדרך כלל, באמצעות הטלפון והוא משמש אסמכתא להוצאת אישור בדבר ימי האבטלה. האישור מיועד לביטוח הלאומי לתשלום דמי אבטלה. לאחר מכן שולח הסניף למרכז את גליונות הרישום שבהם נרשמו ימי ההתייבבות והטיפול שניתן בלשכות התעסוקה. לשכות התעסוקה הן: בכפר סבא, כרעננה, כראשון לציון, ברמלה, ביבנה ובלוד.

— הביקורת בדקה את הדיווחים שנתקבלו מלשכות התעסוקה לגבי התייבבות דורשי עבודה אקדמאים בחודשים ינואר – פברואר 1985. גליונות רישום המתייחסים לחודש ינואר 1985 נמצאו

רק מלשכות התעסוקה של כפר סבא, רעננה וראשון לציון, ואילו לגבי פברואר 1985 רק מלשכות התעסוקה של כפר סבא ורעננה. באותם מקרים שלא הועברו הגליונות האסמכתא היחידה הייתה הדיווח הטלפוני. עוד נמצא שיומני הרישום לא נוהלו באופן שימנע הוספת פרטים בהם, כגון שמות נוספים והתייצבויות וכי הרישומים ביומנים לא אושרו בחתימת ידם של העובדים שהכינו אותם: לפיכך אין ביטחון שלא ייעשה שימוש בלתי נאות או בלתי מוסמך ביומנים לצורך הוצאת אישורים על ימי האבטלה. הרישומים ביומני הרישום מהווים בסיס לקבלת דמי אבטלה וחשיבות יתרה נודעת לניהולם התקין. מן הראוי שמנהל סניף תל אביב האחראי על הוצאת אישורי האבטלה, ידאג לקבלת דיווחים נאותים בכתב לצורך זה.

סניף ירושלים: לכל דורש עבודה אקדמאי הנרשם בסניף מנוהלים רישומים בכרטיס אישי - כרטיס דורש עבודה אקדמאי, ורישומים בגליון רישום פעילות המנוהל, בנפרד, לכל חודש. בגליון נרשמים, בין היתר פרטים בדבר ההתייצבויות של דורש העבודה האקדמאי במשך החודש והפניות לעבודה. על פי הגוהל יש לרשום את מועדי ההתייצבויות והטיפול הניתן לדורש עבודה זה גם בכרטיס האישי.

— בבדיקת הכרטיסים האישיים של דורשי עבודה במבשרת ירושלים היו ארבעה מקרים של הוצאת אישורי אבטלה מבלי שמועדי ההתייצבויות נרשמו בכרטיסים, כנדרש.

— אישורי האבטלה של שישה דורשי עבודה אקדמאים, המתייחסים לתקופת האבטלה שלהם כינואר 1985, נשלחו באיחור של חודש ימים לביטוח הלאומי, דבר שגרם עיכוב התשלומים למובטלים.

מספר פנקסים של אישורי אבטלה שנמצאו בשימוש שוטף, היו מונחים בעת הביקורת בחדרו של הפקיד האחראי להוצאת האישורים, במקום גלוי, פתוח ובטוח גישה לכול; בעת היעדרו לא נשמרו הפנקסים כיאות. מן הראוי שייקבעו הסדרים בסניף לפיהם יישמרו הפנקסים באופן שתימנע גישה בלתי מוסמכת אליהם לעובדים אחרים של הסניף או לקהל. הסדרים אלה דרושים מאחר שהפנקסים בהיותם בסיס לתשלום דמי אבטלה, הם בעלי ערך כספי, וכן כדי לשמור על צנעת הפרט.

כאמור, על פקידי ההשמה לבקר במקומות עבודה, כדי לאתר מקומות עבודה אפשריים לאקדמאים.

— הביקורת בדקה את הדיווחים על ביצוע ביקורים בתקופה אפריל 1984 - יוני 1985. נמצא, כי בתקופה זו ביצעו שמונה פקידי השמה 85 ביקורים בלבד וחלקם חמישה ביקורים ופחות בכל התקופה האמורה. לדעת הביקורת, לביקורים סדירים של פקידי ההשמה במקומות עבודה חשיבות רבה לאיתור מקומות עבודה עבור דורשי עבודה אקדמאים שבטיפולם.

הסבה מקצועית

הסבה מקצועית הינה שירות הניתן על ידי המשרד גם לדורשי עבודה אקדמאים, שאין ביכולתם למצוא תעסוקה הולמת במקצועם. ההסבה המקצועית מיועדת לתת פתרון תעסוקתי על ידי הקניית מקצוע מוגדר, והיא מתרכזת בשתי קבוצות מובטלים:

(א) אקדמאים שלכישוריהם אין דרישה בשוק העבודה, לדוגמא, מהנדסי בניין ואדריכלים, כוגרים בתחום מדעי החברה והרוח וכן עולים חדשים, שהכשרתם אינה מתאימה לסטנדרטים הנדרשים בארץ ברמות השכלה מקבילות;

(ב) מובטלים אקדמאים שאינם מסוגלים להשתלב בעבודה יציבה מסיבות אישיות כמו גיל, הופעה ותכונות אופי.

הנושא של הסבה מקצועית לאקדמאים מטופל במשרד על ידי האגף להכשרה ולהשתלמות מקצועית (להלן - האגף) באמצעות המחלקה להסבה מקצועית לאקדמאים (להלן - המחלקה). מתפקידי המחלקה לארגן פעולות הסבה מקצועית לישראלים בעלי השכלה אקדמאית מלאה או חלקית ולעולים בעלי השכלה אקדמאית מלאה, חלקית או השכלה על תיכונית מקצועית. בשנת 1983 ערכה המחלקה 21 קורסים בהם השתתפו 896 מובטלים - כ-9% ממספר דורשי העבודה שהיו בטיפול המרכז באותה שנה. בשנת 1984 התקיימו 26 קורסים שנמשכו בדרך כלל בין שלושה חודשים ועד

שנה, בהם השתתפו 900 מובטלים כ-8% מדורשי העבודה שהיו בטיפול המרכז באותה שנה. הקורסים להסבה מקצועית מתקיימים בשלושה מרכזי הכשרה של המשרד: ברמת גן, בחיפה ובירושלים, ומנוהלים על ידי המיכללה למינהל, מיסודה של הסתדרות הפקידים בתל אביב.

הביקורת בדקה במרכז להכשרה ברמת גן את סדרי הארגון והביצוע של קורסים להסבה מקצועית בשנים 1983 ו-1984.

תקציב ומימון פעולות הסבה מקצועית: בטבלה שלהלן מובאים נתונים על התקציב וביצועו, לרבות מקורות המימון לביצוע קורסים להסבה מקצועית לאקדמאים בשנת הכספים 1984, באלפי שקלים:

מקור המימון	תקציב	כ- % מס"ה	ביצוע בפועל	כ- % מס"ה
תקציב רגיל של המשרד	95,872	29	66,627	26
השתתפות המשרד לקליטת העלייה	49,243	15	35,000	14
השתתפות הקרן למניעת אבטלה	184,340	56	153,584	60
ס"ה	329,455	100	255,211	100

מנתוני הטבלה עולה שהתקציב בוצע בשיעור של 77% מהיקף הפעילות המתוכנן. עיקר מימון פעולות ההסבה המקצועית מקורו בגורמי חוץ: הקרן למניעת אבטלה⁽¹⁾ (60%) והמשרד לקליטת עלייה (14%). עיקרו של תקציב משרד העבודה והרווחה כ-63.4 מיליון שקל (כ-95%) הוצא בשנה הנדונה, לאחזקת והפעלת מרכזי ההכשרה, שרובו שולם למיכללה למינהל, ואילו היתרה כ-3.2 מיליון שקל (כ-5%) שימשה למימון הקורסים עצמם.

קליטה ומימון של מועמדים לקורסים: על פי הנוהג, הפניית מובטלים להסבה מקצועית נעשית באמצעות הסניפים של המרכז אל אחד ממרכזי ההכשרה שבניהול המחלקה. במרכזי ההכשרה עוברים המופנים תהליך של מיון ראשוני, הכולל בדיקה של נתונים על פי שאלון אישי, ראיון עם יועץ תעסוקתי ובחינות פסיכוטכניות. על סמך תוצאות המיון נקבעה התאמתו הבסיסית של המועמד לקורס להסבה מקצועית. שלב נוסף כולל עמידה בפני ועדת קבלה, הקובעת את מידת התאמתו לקורס המיוחד אליו יועד.

— במחלקה אין נוהל כולל להסדרת תהליכי הקליטה והמיון, שיפרט את דרכי המיון של הפונים, סוגי המבחנים שעליהם לעבור, הגורמים המוסמכים הרשאים לדחות מועמדים ואין פורום מוסמך לטיפול בעררים.

עריכת קורסים והשמת בוגרים בעבודה: הצלחת המערכת העוסקת בהסבה מקצועית נבחנת על פי יכולתה להבטיח, שבוגרי הקורסים ישתלבו בעבודה במקצועם החדש, תקופה קצרה לאחר סיום הכשרתם. נושא קורס מיוחד נקבע, בדרך כלל, לאחר ניתוח מגמות הביקוש לעובדים בשוק. הלימודים בקורס כוללים, במידת האפשר, פרויקטים הנעשים במקומות עבודה. ברוב הקורסים, כוללת תקופת ההכשרה גם פרק של עבודה מעשית. הליך ההשמה בעבודה מתחיל כחודשיים לפני סיום הקורס ונמשך עד לחודשיים לאחר סיום הקורס. בוגרי קורסים, שלא נקלטו בעבודה יציבה בפרקי זמן אלה חוזרים לטיפולו של המרכז וסניפיו.

— מרכזי ההכשרה נוהגים לערוך מעקבים אחר היקלשות בעבודה של בוגרי הקורסים כמשך תקופה של חודשיים ימים מתום הלימודים, אך במחלקה אין נתונים כוללים לגבי

(1) הקרן ממומנת מתקציב המוסד לביטוח לאומי, ומנוהלת על ידי ועדה ציבורית מיוחדת לביטוח אבטלה, שמינה ב-1973 שר העבודה והרווחה המורכבת מנציגי המשרד, השירות, משדד האוצר וארגוני עובדים ומעבידים.

מספר הבוגרים שנקלטו בעבודה והתמידו בה. מן הראוי היה שהמחלקה תערוך מעקב לגבי כלל הבוגרים פרק זמן נוסף כדי שיהיה ניתן לאמוד באיזון מידה הצליחו בוגרי הקורסים – שבהשרתם הושקעו כספים רבים – להיקלט ולהתמיד בעבודתם החדשה. נתונים כאלה נדרשים, בין היתר, לתכנון יעיל יותר של קורסים חדשים.

משרד מבקר המדינה בדק את מידת הקלטותם של מסיימי קורסים בתקופה של עד חודשיים ממועד סיום ההכשרה. הבדיקה נערכה לגבי 205 מסיימי 8 קורסים שערך מרכז הכשרה ברמת גן ואשר נסתיימו ב-1984. הבדיקה העלתה, כי 125 נקלטו בעבודה (61%).

בדיקת רשימת הקורסים שבוצעו בשנים 1983 ו-1984 העלתה, כי מיגוון המקצועות היה מוגבל יחסית, רובם בתחום המחשבים, החשבונאות וניהול משרד. יוצא, איפוא, שההסבה המקצועית יכולה לתת פתרונות רק לחלק מהמובטלים.

— מרכז ההכשרה ברמת גן אינו נוהג לבקש מהמשתתפים בקורסים למלא טופסי הערכה על רמת הקורס כדי להפיק לקחים לקראת קיומם של קורסים דומים בעתיד.

מז האמור לעיל עולה, שבקורסים להסבה מקצועית השתתפו בשנים 1983 ו-1984 בממוצע כ-8.5% ממספר דורשי העבודה שבהם טיפל המרכז לתעסוקת אקדמאים. הקורסים שערכה המחלקה להסבת אקדמאים לא נתנו פתרון לכלל האקדמאים המובטלים שהופנו אליה. המחלקה גם לא ערכה מעקב כולל אחר היקלטות הבוגרים בעבודה ומידת ההתמדה במקצוע החדש שרכשו.

ביצוע הקורסים: המוסדות העיקריים המבצעים קורסים הם: המיכללה למינהל והמכון לפריון העבודה והייצור. בחירת הגורם המבצע נעשית לאחר בקשת הצעות על ידי מנהל המחלקה בהתייעצות עם מנהל מרכז ההכשרה וחשב המשרד. ההתקשרות עם הגורם המבצע נעשית בהסכם ו/או בהתחייבות כספית עליהם חתומים מנהל המחלקה, מנהל האגף להכשרה והשתלמות מקצועית וחשב המשרד. בשנת הכספים 1984 נחתמו הסכמים וניתנו התחייבויות כספיות לביצוע 25 קורסים.

כמחצית מהקורסים, בעיקר בנושאים כמו ניהול משרד, הנהלת חשבונות ומזכירות בכירות בוצעו על ידי המיכללה למינהל.

— מבדיקת מסמכים שנמצאו במחלקה נמצא, שרק בשני מקרים היו בתיקים הצעות מחירים לביצוע קורסים על ידי גורמים נוספים מלבד הגורם שנבחר, ובשני מקרים אחרים צוין בכתב יד, כי לא נתקבלו הצעות נוספות. לדעת הביקורת, מן הראוי, שבכל מקרה יפורטו בתיקים שמות הגורמים אליהם פנתה המחלקה בבקשה להגיש הצעות ומי השיב בחיוב. מבחינת סדרי מינהל תקין מן הראוי, שהחלטה בדבר בחירת הגורם המבצע תיעשה במסגרת ועדה מוסמכת. כמו כן יש לפעול לחלוקת העבודות בין גורמים נוספים, כדי למנוע ריכוזיות יתר בידי גורם מבצע אחד ולהבטחת קיום הקורסים בעלות ובטיב המועילים ביותר למטרות המשרד.

מאחר שלאגף להכשרה והשתלמות מקצועית שבמשרד כוח אדם בעל ניסיון כארגון והפעלת קורסים, מן הראוי שהמשרד ישקול את הפעלת המרכזים גם על ידי עובדיו ולא על ידי הקבלן, המבצע בעצמו את מרבית הקורסים, זאת כדי למנוע ניגודי אינטרסים העלול להיווצר מעצם העובדה שאותו גורם הוא גם מפעיל את המרכזים וגם מבצע קורסים עבורם.

נציגות משרד העבודה והרווחה בניו-יורק

כאמור, המשרד מקיים בניו-יורק נציגות שמתפקידה לתת סיוע, הכוונה והדרכה לישראלים השוהים בארה"ב ובקנדה, במטרה להניעם לחזור ולהשתקע בארץ. הנציגות מקיימת קשר עם אוכלוסיית הישראלים בארה"ב ובקנדה, ומפיצה מידע בנושאים כלליים ומידע מיוחד בנושא התעסוקה בארץ, מטפלת במציאת פתרונות תעסוקה למועמדים לחזור ארצה; מארגנת כנסים ואסיפות בערים בהם

קיימים ריכוזים של ישראלים. בראש הנציגות עומד עובד במעמד של קונסול, המועסק במשרד על פי חוזה מיוחד בהתאם לתנאי ההעסקה המקובלים לעובדים בשירות החוץ. בסוף שנת הכספים 1984 הועסקו בנציגות שישה עובדים בעלי אזרחות ישראלית. שכרם של עובדים אלה נקבע לפי הכללים לתשלום שכר לעובדים מקומיים בחוץ לארץ של משרד החוץ. הוצאות הנציגות בשנת הכספים 1984 הסתכמו בכ-155 מיליון שקל, מהם כ-104.7 מיליון שקל בגין תשלום משכורות לעובדים, כ-22.8 מיליון שקל למימון הוצאות תפעול ואחזקת המשרד, כ-15.1 מיליון שקל בגין פעולות הסברה. 10.8 מיליון שקל למימון נסיעות גישוש (ראה לעיל) וכ-1.6 מיליון שקל השתתפות בארגונים. מימון פעולות הנציגות מתבצע באמצעות משרד החוץ. לנציגות חשבון בבנק אמריקאי בניו-יורק, שבאמצעותו נמשכות המחאות לביצוע תשלומים שונים. משרד החוץ, לפי הצורך נתן מקדמות לראש הנציגות והוא הפקידן בחשבון הבנק. בשלב מאוחר יותר נערכת התחשבות בינו לבין המשרד. הנציגות מכינה ומעבירה לארץ, כל חודש, דו"ח מפורט על הוצאותיה לחודש הדיווח. ממצאי הביקורת שלהלן בנושא פעילות הנציגות הומצאו למשרד באוקטובר 1985. בסיכום הביקורת צוין, בין היתר, כי בחשבות המשרד לא נמצאו אסמכתאות על הוצאות שונות שהמשרד שילם אותן לנציגות. בראשית פברואר 1986 המציאה הנציגות למשרד, בעקבות דרישת הביקורת, חלק מהאסמכתאות. הממצאים שלהלן סוכמו בהתחשב באותן אסמכתאות. עד מועד מסירת דו"ח זה באמצע פברואר 1986 לא נתקבלו כל הערות מהמשרד לעניין זה פרט להמצאת האסמכתאות החלקיות האמורות.

העסקת ראש נציגות המשרד

באפריל 1983 נחתם חוזה מיוחד בין נציבות שירות המדינה לבין ראש הנציגות, לפיו הוא יכהן בתפקידו בתקופה של 15.6.83 - 31.7.85. העסקתו הווארכה עד ל-31.3.86. לפי נתוני משרד החוץ שולמו לראש נציגות המשרד משכורת לפי דרגה 13 בדירוג חו"ל ודמי ייצוג קבועים בסך \$250.

תשלום בגין שכר דירה ואחזקת בית: בתקנון שירות החוץ של משרד החוץ נקבעו התנאים לקבלת קצובת דיור לשליחי המשרד בחו"ל. בתקנון נקבע, כי העובד זכאי לקצובת דיור, שתניתן בהתאם למקום השירות, לדרגתו ולמצבו המשפחתי (בנושא זה ראה דו"ח שנתי מס' 35, עמ' 300).

לראש הנציגות בניו-יורק שולם בשנת כהונתו הראשונה \$2,100 לחודש עבור שכר דירה. הוא היה זכאי לקצובה מירבית של \$1,756 לחודש, אולם ועדת משנה של הוועדה הבינמשרדית לשכר ותנאי שירות בחו"ל אישרה לו ב-20.6.83 קצובה של \$2,000 לחודש, והסכום הנותר - \$100 - אמור היה להיות מומן מכספו.

— נמצא, שראש הנציגות משך מחשבון התפעול של הנציגות לפקודתו, מדי חודש, כחודשים יולי 1983 - מארס 1985 סך של \$100 בחודש בגין השלמת שכר דירה ו-\$200 נוספים בגין השתתפות באחזקת הבית; המשיכות הסתכמו ב-\$6,300, מהם \$2,700 בשנת הכספים 1983 ו-\$3,600 בשנת הכספים 1984.

בדצמבר 1983 כתב החשב הכללי במשרד האוצר לחשב המשרד (בצירוף העתק למנכ"ל המשרד), כי הוא רואה בחומרה רבה ביצוע תשלומים אישיים חריגים, אשר אמורים להיות משולמים מן המשכורת, מתוך חשבון הפעולות השוטף של הנציגות.

בפברואר 1984 פנה חשב המשרד לראש הנציגות וביקשו להחזיר את כל התשלומים האישיים, שנלקחו על ידו מחשבון התפעול של הנציגות ולסיים את החזרתם עד ל-31.3.84. מאחר שעד המועד האמור לא הוחזרו הכספים כנדרש, הורה חשב המשרד, בראשית מאי 1984 לחשב משרד החוץ, לנכות ממשכורתו של ראש הנציגות סך של \$2,909.18, בגין משיכות שביצע בשנת הכספים 1983. הסכום האמור אמנם נוכה משכרו של ראש הנציגות במאי 1984, אולם ב-1 ביוני 1984 הוא משך באישור המשרד מחשבון התפעול של הנציגות מקדמה בסך \$3,700 על חשבון משכורת חודש זה, כך שלמעשה, חובו מסתכם איפוא, ב-\$7,100 בקירוב. עד לסיום הביקורת, באוגוסט 1985, סכום זה, הכולל את המקדמה, טרם הוחזר.

תשלום הוצאות: בדיקת הדיווחים הכספיים החודשיים של הנציגות העלתה:

(א) בתקופה ספטמבר 1983 – פברואר 1985 קיבל ראש הנציגות סך של \$5,023 בגין חשבונות טלפון המותקן בביתו כמו כן הוא קיבל סך של \$5,139 בגין עשר טיסות שביצע בשנת 1984 ליעדים שונים בצפון אמריקה. המשרד לא דרש מהנציגות להמציא לו חשבוניות לגבי הוצאות אלו. בעקבות דרישת הביקורת פנה המשרד בינואר 1986 לנציגות בדרישה להמצאת החשבוניות. אלו הומצאו למשרד מבקר המדינה בראשית פברואר 1986.

(ב) על הוצאות בסך \$15,382 בגין אש"ל והוצאות נוספות, לא המציאה הנציגות אסמכתאות.

מינהל הכספים של הנציגות

דיווחים חודשיים: הנציגות נהגה להגיש כל חודש לחשבות המשרד בארץ שני דיווחים: דיווח כספי מפורט על הוצאותיה והכנסותיה, השני חשבון התאמת בנקים. משרד מבקר המדינה בדק את כל הדיווחים החודשיים, שהוגשו לתקופה אוגוסט 1983 – מארס 1985: בתקופה זו הסתכמו הוצאות הנציגות בכ-\$400,000.

— הנציגות לא העבירה לחשבות המשרד דו"ח על הוצאותיה ואת האסמכתאות הנלוות להן לחודש מארס 1985. בחשבות המשרד אמנם נמצאו הדיווחים הכספיים לספטמבר ולנובמבר 1983, שבהם דווח על הוצאות בסך של \$25,030 ו-\$21,291 בהתאמה, אולם לדיווחים אלה לא צורפו אסמכתאות כנדרש. בדיווחים החודשיים נכללו ההוצאות של הקופה הקטנה בסכום כולל. הוצאות אלה מסתכמות בכמה מאות דולרים מדי חודש בחודשו והן לא לוו באסמכתאות כלשהן.

שינויים בסדרי מינהל הכספים: כפי שעולה מהמימצאים דלעיל, אפשרויות הבקרה והפיקוח בארץ על ההוצאות הכספיות של הנציגות היו מוגבלים ביותר, חשבות המשרד הייתה מודעת למצב זה, ופנתה בינואר 1984 לחשבות משרד האוצר בבקשה, להעביר את הטיפול בהוצאת ההזמנות ובתשלומים השונים של הנציגות למינהלן יחידת משרד החוץ בניו-יורק.

החל מראשית שנת הכספים 1985 שונו ההסדרים בדבר הניהול הכספי של הנציגות והטיפול בהוצאת הזמנות ובתשלומים הועבר למינהלן נציגות משרד החוץ בניו-יורק. לראש הנציגות אין כיום זכות חתימה על שיקים, הנמשכים מחשבון התפעול של הנציגות. לחשבות המשרד הוגש, מטעם משרד החוץ, דו"ח ממוחשב על הוצאות הנציגות. נמצא, שדו"ח זה אינו מלווה באסמכתאות.

לדעת הביקורת, על המשרד לקבוע הסדרים עם משרד החוץ בכל הקשור לדיווח על ההוצאות הכספיות של הנציגות, ולתיעוד שיצורף אליו.

באשר לעבודת הנציגות על המשרד לקבוע תכנון שנתי לפעולותיה ולקבוע סדרי דיווח תקופתי על הפעולות שנעשו; לגבי ישראלים שחזרו בעקבות טיפול הנציגות מן הראוי שיצוינו פרטים אישיים של החוזרים ומועד שובם ארצה.

פעילות הנציגות

בטבלה שלהלן מובאים נתונים בדבר מספר בתי האב הרשומים בנציגות, ומספר בתי האב, רובם המכריע אקדמאים, הנמצאים בשלבי טיפול שונים להחזרתם ארצה בשנים האחרונות 1983 ו-1984:

שנה	מספר בתי אב רשומים	בטיפול שוטף
1983	6,928	2,730
1984	10,850	2,475

הטיפול של הנציגות מתרכז ברובו באוכלוסיית הישראלים האקדמאים. באמצע שנת 1983 נתקבלה החלטה משותפת על ידי הממשלה והנהלת הסוכנות, לפיה הטיפול בכל הישראלים השוהים בחו"ל,

לרבות לא אקדמאים, ייעשה על ידי הממשלה והתפקיד של החזרת ישראלים לא אקדמאים הוטל אף הוא על הנציגות. עד סוף השנה האזרחית 1984 טרם הוחל בטיפול פעיל ברוב הישראלים שאינם אקדמאים, מאחר שטרם גובשו התכניות וההסדרים להחזרתם ארצה.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים בדבר מספר הישראלים שחזרו ארצה, כפי שעולה מתוך הדיווחים השנתיים הנערכים על ידי הנציגות והמוגשים למרכז:

מתוכם חוזרים אקדמאים			
שנה	ס"ה	ראש משפחה	ס"ה
1983	2,346	667	2,129
1984	2,353	458	1,301

לפי נתוני המשרד לקליטת עלייה חזרו ארצה מצפון אמריקה בשנים 1983 ו-1984, 407 משפחות ו-357 חוזרים יחידים במספר כולל של 1,886 נפשות לעומת 4,699 נפשות על פי דיווחי הנציגות.

בנוסף לדיווח השנתי נוהגת הנציגות לערוך, מדי חודש ולהעביר ארצה גם רשימות שמיות של ישראלים שחזרו.

— נמצא שבשנות הכספים 1983 ו-1984 אישר ראש הנציגות בניו-יורק, נסיעות גישוש ל-21 אנשים, מבלי שהתקבל אישור על כך מהמרכז, כנדרש.



משרד העבודה והרווחה ושירות התעסוקה מטפלים באקדמאים בשני מישורים עיקריים: בהשמת דורשי עבודה במקומות עבודה ובהסבה מקצועית, ובהחזרת ישראלים השוהים בחו"ל. הדיספרופורציה הקיימת בארץ בשנים האחרונות, בין מספר מסיימי מוסדות להשכלה גבוהה במדי החברה והרוח לבין הדרישה לעובדים במקצועות אלה, במיוחד בסקטור הפרטי, גורמת לאבטלה בקרבם שהייתה בתקופות זמן מסוימות גבוהה מאשר האבטלה הקיימת בקרב כלל כוח העבודה הכללי בארץ.

בעבודת היחידות השונות במרכז לתעסוקת אקדמאים נמצאו מספר ליקויים מינהליים. לגבי חלק מהם הוציא המרכז, בעקבות הביקורת, הנחיות לתיקון.

בקורסים להסבה מקצועית לאקדמאים השתתפו בשנים 1983 ו-1984 כממוצע כ-8.5% ממספר דורשי העבודה שבהם טיפל המרכז לתעסוקת אקדמאים. הקורסים שערכה המחלקה להסבת אקדמאים לא נתנו פתרון לכלל האקדמאים שהופנו אליה, המחלקה גם לא ערכה מעקב כולל אחר היקלטות הבוגרים בעבודה ומידת ההתמדה במקצוע החדש שרכשו. כמחצית מהקורסים להסבה מקצועית, שקיימה המחלקה להסבה מקצועית לאקדמאים בשנים 1983 - 1984, בוצעו על ידי המכללה למינהל שליד הסתדרות הפקידים. המכללה גם הפעילה את מרכזי ההכשרה עבור המחלקה להסבה מקצועית, דבר שעלול לגרום לניגודי אינטרסים. מן הראוי, שהמשרד ישקול את הפעלת המרכזים על ידי האגף להכשרה מקצועית, שלו נסיון בארגון ובהפעלת קורסים.

בדיקה בדבר תנאי העסקת ראש נציגות המשרד בניו-יורק העלתה, כי הוא משך כ-\$7,100 מחשבון התפעול של הנציגות לכיסוי הוצאותיו האישיות. למרות שנתבקש להחזירם, טרם עשה זאת, עד למועד סיום הביקורת. עוד שילם לו המשרד כספים בגין הוצאות נסיעה ואש"ל בסכום כולל של \$15,382 מבלי שהן התכססו על אסמכתאות. החל מראשית 1985 הועבר הטיפול בתשלומי הנציגות למינהל משרד החוץ.

החל מ-1983 מטפלת הנציגות בכל הקשור להחזרת ישראלים השוהים בארה"ב ובקנדה והמתעדים לחזור ארצה. הנציגות מדרווחת, מדי שנה כשנה, על מספר הישראלים שהיו בטיפול, ועל מספר הישראלים שחזרו ארצה, נתונים אלו נכונים כהרבה מנתוני המשרד לקליטת העלייה בדבר הישראלים ששבו ארצה: לשנים 1983 ו-1984 דיווחה הנציגות על 4,699 נפשות שהיו בטיפול וחזרו ארצה. זאת לעומת 1,886 נפשות על פי נתוני משרד הקליטה. חוסר ההתאמה מעורר ספק באשר לאמינות הנתונים עליהם מדרווחת הנציגות.

המרכז לתעסוקת אקדמאים עוסק בעיקר בהשמה בעבודה של אקדמאים, הוצאת אישורים למוסד לביטוח לאומי לקבלת מענק אבטלה, ובהפנייה לקורסים להסבה מקצועית. לדעת הביקורת, מן הראוי שהמשרד יבחן את פעולות הסניפים שבמרכז ומידת הצלחתם בהשמה בעבודה של אקדמאים מובטלים, וכן את מידת ההצלחה של ההסבה המקצועית ככלי לפתרון בעיות האבטלה.

באשר לנציגות המשרד בנוי-זרק מן הראוי, שהמשרד ישקול את פעולותיה, המבנה הארגוני שלה והעלות הכספית להפעלתה, נוכח הישגיה בהחזרת ישראלים ארצה.

השירות לזקן

ריכוז ממצאים

תפקידיו העיקריים של השירות לזקן הם להפנות זקנים למעונות, לפקח על המעונות לזקנים, ולדאוג לרווחתם של הקשישים בקהילה.

לא היו פרוטוקולים מסודרים של החלטות ועדות השמה על השמת זקנים במעונות; על כן לא ניתן לוודא, שההחלטה להשמה הייתה על פי התור או על פי מידת הדחיפות ושההשמה נעשתה בהתאם להחלטה שנתקבלה.

בשירות ובמחוזות ירושלים וחיפה אין נתונים על הממתינים להשמה.

המשרד קבע נוהל פיקוח על המעונות, אך לא כלל בו את תפקידה של אחות השירות, דבר הדרוש לאור הליקויים הרבים שנמצאו במרפאות במעונות.

קיימים מעונות ללא רשימות מהסיבות העיקריות הבאות: יש מעונות הנותנים טיפול נאות לקשישים, אך לדעת השירות עדיין אינם עומדים בכל סעיפי התקנות ולא תיקנו את הטעון תיקון עד למתן הרשיון; טופסי בקשה לחידוש רשיון נשלחו באיחור, והטיפול בהם נמשך זמן רב אולם השירות הפנה קשישים לחלק ממעונות אלה גם בתקופה שהיו ללא רשיון.

השירות והיעוץ המשפטי לא הביאו לסגירת מעונות, שלטענתם התנאים בהם ירודים.

אין ריכוז נתונים מלא על השירותים הקהילתיים הניתנים לקשישים.

בעבר חתם המשרד עם אגודות מקומיות לטיפול בזקנים, שפעלו ליד הלשכות לשירותים חברתיים, על הסכמים, המשמשים בסיס לפיקוח המשרד עליהן. המשרד הפסיק במאי 1985 לחתום על הסכמים עם האגודות, הגם שההסכמים דרושים לשם הפעלת הפיקוח עליהן.



לפי תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התש"ל-1970 זקן הוא גבר שמלאו לו 65 שנה ואשה שמלאו לה 60 שנה. אוכלוסיית הקשישים בארץ, שגילם הוא בהתאם לתקנות דלעיל, נמצאת

החל מ-1983 מטפלת הנציגות בכל הקשור להחזרת ישראלים השוהים בארה"ב ובקנדה והמתעדים לחזור ארצה. הנציגות מדרווחת, מדי שנה בשנה, על מספר הישראלים שהיו בטיפול, ועל מספר הישראלים שחזרו ארצה, נתונים אלו נכונים כהרבה מנתוני המשרד לקליטת העלייה בדבר הישראלים ששבו ארצה: לשנים 1983 ו-1984 דיווחה הנציגות על 4,699 נפשות שהיו בטיפול וחזרו ארצה. זאת לעומת 1,886 נפשות על פי נתוני משרד הקליטה. חוסר ההתאמה מעורר ספק באשר לאמינות הנתונים עליהם מדרווחת הנציגות.

המרכז לתעסוקת אקדמאים עוסק בעיקר בהשמה בעבודה של אקדמאים, הוצאת אישורים למוסד לביטוח לאומי לקבלת מענק אבטלה, ובהפנייה לקורסים להסבה מקצועית. לדעת הביקורת, מן הראוי שהמשרד יבחן את פעולות הסניפים שבמרכז ומידת הצלחתם בהשמה בעבודה של אקדמאים מובטלים, וכן את מידת ההצלחה של ההסבה המקצועית ככלי לפתרון בעיות האבטלה.

באשר לנציגות המשרד בנוי-זרק מן הראוי, שהמשרד ישקול את פעולותיה, המבנה הארגוני שלה והעלות הכספית להפעלתה, נוכח הישגיה בהחזרת ישראלים ארצה.

השירות לזקן

ריכוז ממצאים

תפקידיו העיקריים של השירות לזקן הם להפנות זקנים למעונות, לפקח על המעונות לזקנים, ולדאוג לרווחתם של הקשישים בקהילה.

לא היו פרוטוקולים מסודרים של החלטות ועדות השמה על השמת זקנים במעונות; על כן לא ניתן לוודא, שההחלטה להשמה הייתה על פי התור או על פי מידת הדחיפות ושההשמה נעשתה בהתאם להחלטה שנתקבלה.

בשירות ובמחוזות ירושלים וחיפה אין נתונים על הממתינים להשמה.

המשרד קבע נוהל פיקוח על המעונות, אך לא כלל בו את תפקידה של אחות השירות, דבר הדרוש לאור הליקויים הרבים שנמצאו במרפאות במעונות.

קיימים מעונות ללא רשימות מהסיבות העיקריות הבאות: יש מעונות הנותנים טיפול נאות לקשישים, אך לדעת השירות עדיין אינם עומדים בכל סעיפי התקנות ולא תיקנו את הטעון תיקון עד למתן הרשיון; טופסי בקשה לחידוש רשיון נשלחו באיחור, והטיפול בהם נמשך זמן רב אולם השירות הפנה קשישים לחלק ממעונות אלה גם בתקופה שהיו ללא רשיון.

השירות והיעוץ המשפטי לא הביאו לסגירת מעונות, שלטענתם התנאים בהם ירודים.

אין ריכוז נתונים מלא על השירותים הקהילתיים הניתנים לקשישים.

בעבר חתם המשרד עם אגודות מקומיות לטיפול בזקנים, שפעלו ליד הלשכות לשירותים חברתיים, על הסכמים, המשמשים בסיס לפיקוח המשרד עליהן. המשרד הפסיק במאי 1985 לחתום על הסכמים עם האגודות, הגם שההסכמים דרושים לשם הפעלת הפיקוח עליהן.



לפי תקנות שירותי הסעד (מבחני נזקקות), התש"ל-1970 זקן הוא גבר שמלאו לו 65 שנה ואשה שמלאו לה 60 שנה. אוכלוסיית הקשישים בארץ, שגילם הוא בהתאם לתקנות דלעיל, נמצאת

בתהליך גידול מתמיד, ושיעורה מכלל האוכלוסייה גדל אף הוא. בשנת 1980 היה מספר הקשישים בישראל 337,000, 8.6% מכלל האוכלוסייה. גם מספר הקשישים בני 75 ומעלה הולך ורב ובשנת 1980 היה 98,000, 31.1% מכלל הקשישים. באותה שנה, התגוררו 4.4% מהקשישים במעונות ובבתי חולים כרוניים, והיתר בבתייהם או עם בני משפחה אחרים בקהילה, על פי רוב בערים. בשנת 1985 הגיע מספר הקשישים ל-390,000, 9% מכלל האוכלוסייה.

1. הטיפול בזקנים היה במשרד הסעד לשעבר מאז הקמתו, וניתן על ידי יחידה שטיפלה בכל המשפחה. בראשית שנות השישים הוקם השירות לזקן (להלן - השירות) למתן טיפול מיוחד לזקנים. מטרתו של השירות לזקן שבמשרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) לשקוד על רווחתם הסוציאלית של אוכלוסיית הקשישים הזקוקים לכך, על הבטחת זכויותיהם ושלומם הגופני והחברתי. השירות פועל באמצעות לשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - לשכות), באמצעות אגודות, ובשיתוף עם גורמים נוספים. בין גורמים אלה - המוסד לביטוח לאומי, שעיקר עזרתו במתן קיצבת זיקנה והבטחת הכנסה לזקן, ומשרד הבריאות האחראי לטיפול באלה הרתוקים למיטתם ואינם מסוגלים לתפקד בכוחות עצמם, ובאלה המאושפזים בבתי חולים לחולים כרוניים. השירותים שפותחו למען הקשישים במסגרת הקהילה כוללים אספקת ארוחות חמות, טיפול אישי, עזרה ביתית, כביסה; מועדונים ומרכזי יום העברה לדיוור מוגן וכיו"ב. מתפקידיו של השירות להפנות למעונות קשישים, אשר אינם מסוגלים לנהל את חייהם במסגרת הקהילה, ולפקח על המעונות לקשישים (לפי חוק הפיקוח על מעונות התשכ"ה-1965) בין שהינו ובין שאינו המפנה למעונות אלו.

בשנת 1969 הקימה הממשלה יחד עם הג'וינט אגודה לתכנון ופיתוח שירותים למען הזקן בישראל (להלן - אש"ל). אש"ל ייסדה מעונות והפעילה אותם באמצעות אגודות מקומיות; כן מימנה והפעילה אגודות מקומיות ליד הלשכות, שתפקידן לפתח שירותים קהילתיים למען הקשישים (ראה דו"ח מבקר המדינה על אש"ל משנת 1978).

2. באוקטובר 1980 נתקבל בכנסת, ביוזמת שר העבודה, תיקון (התשמ"א מס' 39) לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968, שהבטיח (בסעיף 127 פג), גבייה לביטוח סיעוד באמצעות המוסד לביטוח לאומי. נקבע, שההיקף והתנאים לזכאות בביטוח סיעוד ייקבעו בחוק מיוחד, ובו ייקבעו גם המועד או המועדים לתחילת הזכאות ולמתן הגימלאות. הממשלה אישרה את טיוטת החוק בינואר 1986. באותו חודש אישרה הצעת החוק בכנסת בקריאה ראשונה, והועברה לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת להכנתה לקריאה שנייה ושלישית (ראה גם בדו"ח זה, בפרק: "המוסד לביטוח לאומי - חוק ביטוח סיעוד").

3. על פי תקנות התקציב, היה אמור השירות להשתתף בהחזקתם של 2,450 קשישים בשנת 1983 ובשנים 1984/85 להשתתף בהחזקתם של 2,520 קשישים. מספר הקשישים השווים במעונות, שהופנו על ידי השירות, היה בחודש אפריל 1985 2,729, לעומת שנת 1975 בה היו כ-1,800 קשישים שהושמו במעונות על ידי השירות.

מספר העובדים בשירות זה לזה שהועסקו בעת הביקורת בשנת 1975 (דו"ח שנתי 26, עמ' 631). בעת הביקורת העסיק השירות 16 עובדים: מנהל, סגן מנהל, מפקחת ארצית על מעונות, מפקחת ארצית על לשכות, אחות ראשית, עוזר תקציבים ומפקח ארצי לענייני תעסוקה. במחוזות הועסקו תשעה מפקחים: שניים במחוז ירושלים, ארבעה במחוז תל אביב ושלושה במחוז חיפה.

להלן, בעמוד הבא, תקציב השירות (במיליוני שקלים).

בנוסף לתקציב השירות משתתף המשרד גם בהוצאות המוסד לביטוח לאומי בסעיף ענף זיקנה ושאיירים. על פי תקנות התקציב לשנת 1985 נקבע, כי המשרד ישתתף בסכום של 141,773 מיליוני שקלים מהם: 45,200 מיליוני שקלים בסעיף השתתפות בענף זקנה ושאיירים לפי חוק; 53,393 מיליוני שקלים גמלאות הבטחת הכנסה למקבלי קצבאות זקנה ושאיירים, לפי חוק הביטוח הלאומי; 43,180 מיליוני שקלים בסעיף גמלאות להבטחת הכנסה למקבלי קצבאות זקנה ושאיירים, שלא לפי חוק הביטוח הלאומי.

תקציב 1983	ביצוע 1983	תקציב 1984	ביצוע 1984	תקציב 1985	
767	838	4,674	4,843	6,904	טיפול חוץ ביתי*
332	322	1,706	1,556	3,473	טיפול קהילתי וביתי
5	4	41	14	45	תכנון ניהול ואמכלות
1,104	1,164	6,421	6,413	10,422	ס"ה

* כולל השתתפות הזקנים בהחזקתם במעון.

משרד מבקר המדינה ערך ביקורת בשירות בחודשים פברואר - יוני 1985, לסירוגין, במשרד הראשי ובלשכות המחוזיות ירושלים, תל אביב וחיפה (ממצאי הביקורת הקודמת בשירות פורסמו בדו"ח שנתי 26, עמ' 631. בנושא אשפוז חולים כרוניים במוסדות חוץ במשרד הבריאות ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 210).

השמת זקנים במעונות

1. מבחינה תפקודית ארבעה סוגי קשישים: עצמאיים המסוגלים לתפקד בכוחות עצמם; תשושים הזקוקים לעזרה חלקית בפעולות יומיום; תשושי נפש - שכושר ההתמצאות שלהם נפגם, והם זקוקים לעזרה גם אם מצבם הפיסי טוב; וסעודיים - המרותקים למיטתם וזקוקים לעזרה מלאה. קשישים עצמאיים ותשושים הם בטיפול הלשכות והשירות; זקנים תשושי נפש או סעודיים הם בטיפול משרד הבריאות, השירות והלשכות, אך ההשמה במעונות במקרים אלה נעשית על ידי משרד הבריאות בלבד.

האחריות לקשיש, הזקוק לעזרת הזולת, מוטלת על בני משפחתו. קשיש עצמאי או קשיש הנוזק למעון, הוא או בני משפחתו נדרשים לשלם בעבור החזקתו, אך אם אין הוא מסוגל לשלם את מלוא הסכום, הוא פונה ללשכה, וזו, לאחר דיון ובהתאם להחלטתה בוועדת הערכה, הקובעת את זרכי הטיפול בזקן, מפנה אותו למעון באמצעות השירות.

מחמת מחסור במקומות במעונות קיים קושי בהשמת קשישים בהם, ובשירות יש תור של קשישים ממתנים (ראה להלן). הוסבר לביקורת, כי הקושי בהשמתם נובע ממספרם של הזקנים ושיעורם מכלל האוכלוסיה ההולך וגדל, לעומת מספר מיטות במעונות שאינו עונה על הביקוש.

המשרד משלם בעבור החזקת קשיש במעון על פי התנאים הפיסיים של המעון, רמת השירותים בו והטיפול הניתן לקשיש. התעריף הבסיסי שקובע המשרד שונה לכל מעון, והמחיר מתעדכן כל חודש על פי שינויים החלים בגובה תוספת היוקר. התשלום בעבור קשיש, שהופנה למעון על ידי הלשכות והשירות, מתבצע על ידי המשרד, וכלולה בו, בין היתר, השתתפותו העצמית של הקשיש, הנגביית ממנו על ידי הלשכה. בכמה מעונות, במיוחד במעונות אש"ל, כל ההפניות נעשות באמצעות הלשכות. במקרה זה, אם הכנסות הקשיש מאפשרות לו להשתתף במלוא התעריף, והלשכה גובה את כל הסכום, אין הפניה זו נכללת במכסת ההפניות של השירות.

— למרות שהלשכות גבו את מלוא התעריף, לא נרשם הסכום כולו בטופס הנשלח למיכון לצורך ביצוע התשלום, כיוון שהלשכות העבירו למשרד רק את הסכום שהמחשב מסוגל לקלוט מבחינת הספרות מהן מורכב הסכום. על פי חישובי השירות והמחלקה לארגון ומינהל בלשכות, היו רשומים באפריל 1985, כתוצאה מכך, כ-160 קשישים ששילמו את מלוא החזקתם, והסכום, שלא נרשם במחשב - ולכן גם לא שולם למשרד - הגיע לכ-16 מליון שקל לחודש, סכום זה נשאר בחלקו בלשכה. עם הכנסת השקל החדש למחזור הכספים הליקוי תוקן מעצמו.

2. כאשר קשיש פונה ללשכה, בקשתו נדונה בוועדת הערכה מקומית וזו מחליטה על הטיפול שינתן במסגרת השירותים הקיימים בקהילה. אם אין שירותים מתאימים, והוועדה קובעת כי הפתרון הוא בהשמת הזקן במעון, נדונה הבקשה כשתי ועדות נוספות: ועדת השמה מחוזית ועדת קבלה במעון; כל הוועדות האלה מורכבות מעובדים סוציאליים ומעובדי בריאות (רופאים ואחיות).

המפקחת המחוזית של השירות אמורה לנהל את ועדת ההשמה המחוזית בהשתתפות אחות השירות. במקרים רבים אין המפקחת מנהלת ועדת השמה מחוזית, אלא משתתפת במקום זאת בוועדות הערכה מקומיות או בוועדת קבלה של מעון.

— במחוזות תל אביב וחיפה לא היו פרוטוקולים של ועדות ההשמה המחוזיות. במחוזות ירושלים וחיפה היו רק חלק מהפרוטוקולים של ועדות קבלה במעונות בהשתתפות המפקחת. בכל המחוזות נמסר לביקורת, כי במקרים דחופים מתקבלות ההחלטות על ידי המפקחת בלבד; אולם לא נרשם פרוטוקול הכולל את סיבות הדחיפות וההנמקות להחלטות. לכן לא ניתן לדעת מי השתתף בדיון, ואם השמת הקשיש נעשתה בהתאם להחלטה ועל פי התור.

3. בלשכות שבמחוז תל אביב, לכל פונה כרטיס אישי מתוויק ובו פרטים אישיים על מצבו ותיפקודו של הממתיין. ביום 27.2.85 בדקה הביקורת את הכרסות ומנתה 156 כרטיסי ממתינים, מהם 140 שהופנו על ידי לשכות במחוז תל אביב, ו-16 שהופנו על ידי מחוזות אחרים למחוז תל אביב. מבין אלה, 17 המתניו משנת 1985, 51 משנת 1984, 14 משנת 1983, ו-2 משנת 1982. הוסבר לביקורת, כי סיבת ההמתנה הממושכת היא רצון הפונה להתקבל למעון מסוים. במחוז חיפה מקבלת המפקחת מהמעונות את רשימת הממתינים למעונות אש"ל. על פי הנתונים מאפריל 1985 המתניו למעון בחדרה 11 זקנים; לעכו 111; לעפולה 44; מדצמבר 1984 לא המציא המעון בצפת את מספר הממתינים.

— בידי הנהלת השירות אין ריכוז נתונים שוטף ועדכני על תור הממתינים להשמה. במחוזות ירושלים וחיפה לא היו, בעת הביקורת, רשימות שמיות של הממתינים ואף לא צוין משך זמן ההמתנה. כדי שתינקט מדיניות ברורה, יתנהל פיקוח ויישמר תור בהשמה, דרושים רישום מסודר ודיווח להנהלת השירות על כל הממתינים להשמה באמצעותו. בעקבות הביקורת נקבע טופס באמצעותו ידווחו המפקחות המחוזיות להנהלת השירות על מספר הממתינים.

4. כאשר זקן נכנס למעון משלם השירות למעון בעבור הזקן את העלות על פי התעריף שנקבע לו. סכום זה מורכב מהחלק הגדול של קיצבת הזיקנה, מהשתתפות הזקן ובני משפחתו, ומסכום השתתפות של המשרד והלשכה לפי 75% ו-25% בהתאמה. השתתפות הקשיש ובני משפחתו היא על פי חוק שירותי הסעד התשי"ח-1958 והחוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות) התשי"ט-1959. בנובמבר 1985 קבע המשרד את התעריפים שיש לשלם למעונות בעבור החזקת קשישים עצמאיים שנעו בין כ-200,000 שקל לכ-500,000 שקל בהתאם לרמת המעון המתבטאת בעיקר בטיב השירותים והטיפול. הנחיות השירות ללשכות להשתתפות בדמי האחזקה נקבעו בתקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) ועל פיהן תפקיד הגבייה למעשה מבני המשפחה מוטל על הלשכות.

להלן תקציב השירות להחזקת זקנים במעונות (במליוני שקלים):

השתתפות הזקנים לרבות קיצבת הזיקנה			
ס"ה תשלומים	סכום	%	
תקציב 83	767	41.7	
ביצוע 83	838	32.7	
תקציב 84	4,674	36.9	
ביצוע 84	4,843	46.2	
תקציב 85	6,904	43.4	

פיקוח על המעונות

מעון ציבורי או פרטי הוא מסגרת מוסדית בעבור הקשיש, המעוניין לחיות במסגרת מוסדית או שאינו מסוגל עוד לתפקד בכוחות עצמו ועל המעון לספק לו את כל השירותים להם הוא זקוק: מזון, בריאות, נקיון, חברה, תעסוקה וכיו"ב. נמסר לביקורת, כי תנאי כניסה למעון מורכבים בחלק מהמעונות מהתשלומים הבאים: דמי כניסה הנעים בין \$5,000 - \$30,000; תשלום חודשי שנע בין \$400 - \$600. כאשר הקשיש מחליט לעזוב את המעון עד שנתיים מיום כניסתו או כאשר הוא נפטר במשך התקופה הזו, מתחייב המעון להחזיר חלק מדמי הכניסה. החלק תלוי בתקופת שהייתו של הקשיש במעון. עזיבת המעון אחרי שנתיים אינה מחייבת את המעון להחזיר שום חלק מדמי הכניסה. באותם המעונות הפרטיים שאין גובים דמי כניסה, התשלום החודשי הוא \$1,000 בקירוב. תשלום בעבור קשישים אשר מופנים למעונות על ידי השירות אינו כולל דמי כניסה והתשלום החודשי שנע בין 200,000 ל-500,000 שקל נקבע על ידי ועדת התעריפים במשרד העבודה והרווחה. כל הסכומים הנ"ל חלים על קשישים עצמאיים ותשושים. קשישים סעודיים, כאמור מטופלים על ידי משרד הבריאות. תשלום דמי הכניסה כאמור, המועברים בעבור שנתיים לרשותו של המעון עלולים להשפיע על הטיפול בקשיש. לפיכך יש לדעת הביקורת מקום לשקול לאסור על בעלי מעונות גביית תשלומים גבוהים כדמי כניסה ולהסתפק בתשלומים חודשיים הוגנים.

חוק הפיקוח על מעונות התשכ"ה 1965 (להלן - חוק הפיקוח) מחייב כל מעון, ציבורי או פרטי שבו יותר משני חוסים, (זקנים, ילדים, בעלי מום גופני או לוקים בשכלם), ברישיון מאת שר העבודה והרווחה; הרישיון ניתן למעון הממלא את התנאים שנקבעו בתקנות: השירות הוא המפקח על המעונות לזקנים עצמאיים ותשושים (להלן - מעונות). בתי חולים (כמשמעותם בסעיף 24 לפקודת בריאות העם, 1940) פטורים מרישיון על פי חוק הפיקוח עצמו, ונתונים לפיקוחו של משרד הבריאות. על כן מפקח משרד הבריאות גם על מעונות לסיעודיים ולתשושי נפש ועל מחלקות הסיעודיות במעונות שבפיקוח השירות.

השירות מפקח באופן שוטף ועוסקים בכך מנהל השירות, מפקחת ארצית, אחות ארצית, ומפקחות מחוזיות. כאשר מעון פונה בבקשה לרישיון או לחידושו, עליו לקבל את המלצת המפקחת המחוזית, הבודקת אם המעון עונה לנדרש בתקנות ואם קבל את האישורים הדרושים משרותי הבריאות והכבאות. בנוסף לפיקוח זה בודקות המפקחות המחוזיות גם את תנאי המעון, ומביאות לכך שהמעונות ישפרו את התנאים הניתנים לחוסים. מפעם לפעם נערכות בכל אחד מהמחוזות ישיבות ועדות מעונות בהשתתפות מנהל השירות, מפקחת ארצית, אחות השירות והמפקחות המחוזיות ובהן נדון מצב המעונות והצעדים שעל השירות לנקוט כלפיהם. הביקורת בדקה 40 מבין 95 תיקי מעונות שבפיקוח השירות, מהם 10 במחוז ירושלים, 16 במחוז תל אביב ו-14 במחוז חיפה.

בשנת 1976 מינה שר העבודה והרווחה (שר הסעד דאז) "ועדה לבדיקת תנאי המעונות לקשישים בישראל" (להלן - ועדת מעונות). ועדת המעונות הגישה את מסקנותיה והמלצותיה לשר בדצמבר 1980. הוועדה המליצה על נקיטת צעדים שונים על ידי הגורמים המטפלים בקשישים לשיפור מצב המעונות.

1. ועדת המעונות העלתה, בין היתר, כי התקנות, הנוגעות למעונות לזקנים, והמחייבות אותם להעניק לחוסים בהם שירותי מזון, בריאות, סיעוד וחברה, לוקות בחסר: הן עונות על צרכי הזקנים העצמאיים בלבד, ואין בהן פירוט התנאים הפיסיים, השירותיים, וכוח האדם הדרוש לטיפול בזקנים תשושים. על ידי כך, אין זקנים תשושים אלו מוגנים בתנאי החזקתם במעונות, לעומת זקנים עצמאיים, שלגבי החזקתם במעון רגיל, חלות הגבלות התקנות. הוועדה המליצה, ששר העבודה והרווחה יעשה לעדכונה ולשכלולה של מערכת התקנות: שיוסף אישור המוסד לבטיחות וגהות לצורך קבלת רישיון או חידושו ושהמעון יחוייב להנהיג חוזה אחיד בינו לבין כל אחד מהחוסים בו, כדי להבטיח את ההגיינות עמם.

ב-1983 הגיש השירות הצעה לתקנות חדשות, שתכלולנה גם הסדר להחזקת זקנים עצמאיים ותשושים במעון רגיל, והצעה להנהיג חוזה אחיד בין הזקן למעון: כמו כן הציע השירות לחייב מעון באישורים נוספים על אלו הנדרשים על פי התקנות בדבר רישוי מעונות, כגון אישור המוסד לבטיחות וגהות ואישור הממנה לשעת חירום.

— עד למועד סיום הביקורת לא הותקנו תקנות. נמסר לביקורת, כי בדצמבר 1985 הועברו ההצעות לתקנות על ידי היעוץ המשפטי של המשרד למשרד המשפטים להתקנתן. אף שהתקנות החדשות טרם הותקנו, דרש השירות מהמעונות להמציא לו אישורים נוספים, שלא היו דרושים על פי התקנות הקיימות בדבר רישוי מעונות: עם זאת, לא התנה השירות את מתן הרשיון באלו. בהיעדר חוזה אחיד בין מעון לחוסה, עלול, לעתים, המעון לקפח את החוסה.

2. ועדת המעונות בדקה את נושא תשלומי הקשישים בעבור החזקתם במעון. בהתבסס על מחקר שהזמינה, המליצה ועדת המעונות, כי המשרד ינהיג דירוג של המעונות המורשים על ידו לפי רמתו של כל מעון. הדירוג יתפרסם לידיעת הציבור במדריך של המשרד ויעודכן מדי שנה בשנה. המעונות ידורגו בחמש דרגות, המשרד ינהיג פיקוח על רמת המעון, והתשלומים יקבעו על פי דרגת המעון, כדי למנוע גבייתם של תשלומים גבוהים מהמגיע על פי הדירוג.

המשרד הסתייג מרעיון הדירוג, בין היתר, בנימוק שהנושאים הניתנים למדידה כגון תנאים פיסיים תזונה ומנגנון, אינם מעידים על טיב המעון, ואילו הגורמים הקובעים את טיב המעון אינם ניתנים למדידה כגון ביחס לקשיש והשתתפותם בתכנון החיים במקום. נימוק אחר הוא שהכרה במעונות ברמה נמוכה תפגע בנסיגות ליצור שוויון באוכלוסיית הקשישים. המשרד גם ציין, כי אף שהמצב במעונות מחייב הפעלת פיקוח על המחירים, לא ניתן לבצע זאת ללא תוספת בכוח אדם ובאמצעים.

— כיוון שמעונות לזקנים אינם נתונים לפיקוח על מחירים וכן אין לשירות כוח אדם ואמצעים לכך, גובה כל מעון כראות עיניו בתנאים שהוא מכתוב, ולא על פי דמת השירותים הניתנת. לדעת הביקורת מן הראוי לבחון מחדש את ההצעה לדרג את המעונות ולפרסם בציבור, כדי להקל על הקשיש בקבלת החלטה בפנייה למעון, וכדי לעודד מעונות להעלות את רמתם.

3. תקנות הפיקוח על מעונות (תקן עובדי מעונות לזקנים והכשרתם ובדבר תנאי כשירותם של מנהלי מעונות לזקנים) התשל"ז-1977 מתייחסות למעונות בהם חוסים 50 זקנים ויותר. בתקנות צויין, כי על מנהל מעון להיות בעל השכלה תיכונית והכשרה מקצועית בתחום עבודה סוציאלית, פסיכולוגיה או חינוך ובעל נסיון של חמש שנים לפחות. בנוסף לכך מסייע השירות בהשלמת השכלתם על ידי עדיכת השתלמויות למנהלי המעונות. הוסבר לביקורת כי לאחרונה הוכשרו 45 מנהלי מעונות במסגרת אוניברסיטת חיפה.

— לא נקבעה בתקנות הכשרתו של מנהל מעון בו חוסים פחות מ-50 קשישים. מדיווחי המפקחים הועלה, כי במעונות קטנים ישנם מנהלים ללא הכשרה מתאימה. השירות משלים עם מצב זה בגלל חוסר תקנות. הצעת תקנות חדשה לתקן עובדי מעונות במעונות שתפוסתם 13 זקנים או יותר הוכנה אך טרם הותקנה.

4. עובדי השירות, שירותי הבריאות והכבאות בודקים, כאמור, את מצב המעונות ובאיזו מידה הם עונים על דרישות החוק. המפקחת של השירות בודקת את התנאים הפיסיים של המעון, את כוח האדם והכשרתו ואת הטיפול הניתן לקשיש. כמו כן אחראית המפקחת לתנאי הטיפול הרפואי בקשישים במעונות, שבדיקתם מבוצעת על ידי האחיות הארציות של השירות. במעון שבו מחלקה סיעודית נעדר פיקוח על ידי מפקחי משרד הבריאות במחלקה הסיעודית.

על פי נוהל השירות, על מפקח המחוזי של השירות לערוך ביקור במעון לפחות פעמיים בשנה ולדווח על הממצאים. אם נוכח כי אין המעון עונה על תנאי התקנות החלות עליו, על המפקח לפנות בכתב למנהל המעון, בצירוף העתק למנהל הלשכה המחוזית והמפקח הארצי של המעונות, למלא אחר תנאי התקנות.

— בנוסף לשני הביקורים בשנה הנערכים על ידי שלושת המפקחים המחוזיים לצורך ביצוע החוק ומדווחים על כך בהתאם לנוהל, נערכים ביקורים נוספים במשך השנה. התברר, כי המפקחים מדווחים רק על חלק מביקוריהם ולא בכל ביקור רושמים את הממצאים שהועלו בתיק המעון. התיק אמור לשקף את מצב המעון באורח שוטף, וחשיבות רבה לרישום ממצאים מכל ביקור וביקור. בעקבות הביקורת הורה מנהל השירות למפקחים לדווח על כל ביקור.

5. בתקנות הפיקוח על מעונות (אחזקת זקנים במעון רגיל), התשכ"ו-1966 פורטו התנאים הרפואיים שיועמדו לרשות החוסים במעון. במקביל לביקורי המפקחים בודקת אחות השירות את התנאים הרפואיים במעונות. אחות השירות דיווחה, במקרים רבים, על ליקויים חמורים במרפאה, חוסר כוח אדם לטיפול רפואי בקשיש, חוסר ציוד, והיעדר בדיקות רפואיות הנדרשות על פי התקנים. מספרם הרב של קשישים תשושים וסיעודיים במעונות מחייב הקפדה יתרה על מתן שירותים רפואיים נאותים על ידי המעון.

— למרות שאחות השירות מבקרת במעונות ובודקת את התנאים הרפואיים בהם, במקביל לפיקוח המפקחים המחוזיים, מתעלם הנוהל מקיומה. לדעת הביקורת יש לכלול את תפקיד האחות בנוהל השירות ואף לציין את דרכי הדיווח שלה להנהלת השירות ולמעונות.

6. על פי הנתונים, שנמסרו לוועדת המעונות, עד לשנת 1980 היו במעונות כ-7,500 מיטות לקשישים עצמאיים. חלק מהמעונות, לרוב הגדולים שבהם, הם בבעלות ציבורית ואחרים הם בבעלות פרטית. בשנת 1969 הוקמה, כאמור, האגודה לתכנון ופיתוח שירותים למען הזקן בישראל (אש"ל), אשר ייסדה מעונות ברחבי הארץ, ובמיוחד במקומות שלא הוקמו בהם מעונות ציבוריים או פרטיים אחרים. על פי נתוני השירות פעלו בארץ בשנת 1985 95 מעונות בהם חסו כ-9,100 קשישים מהם 44 מעונות בבעלות פרטית ובהם נמצאו כ-2,200 קשישים, והיתר בבעלות ציבורית ובהם כ-6,900 קשישים.

להלן נתוני השירות בראשית יוני 1985 על מצב רישוי מעונות לזקנים.

מחוז	סה"כ מעונות	חסרי רשיון
ירושלים	13	7
תל אביב	51	17
חיפה	31	5
ס"ה	95	29

מן הנתונים שבטבלה עולה כי ביוני 1985 היו עדיין כ-30% מהמעונות ללא רשיון. אחדים מהם רשיונם פג בדצמבר 1984 וטרם חודש, עקב התהליך הממושך של חידוש רשיון כמתואר להלן. מיוני ועד ספטמבר 1985 קיבלו 8 מעונות רשיון, ועד דצמבר קיבלו רשיון עוד 3 מעונות. יצוין, כי הוחלט על הגשת תביעות משפטיות נגד עשרה מעונות אך עד למועד סיום הביקורת הוגשה תביעה אחת בלבד.

7. תהליך רישוי מעונות הוא כלהלן:

לפי החוק ניתן רשיון למעון לתקופה מירבית של שנתיים. על מפקח השירות לשלוח למעון טופסי בקשה לקבלת רשיון או לחידוש, ולהודיע ללשכת הבריאות לבדוק את התנאים התברואיים במעון. על המעון למלא את טופסי הבקשה ולהמציא אותם יחד עם אישור לשכת הבריאות, אישור שירותי הכבאות, ומאזן של המעון מבוקר ומאושר על ידי רואה חשבון. כמו כן עליו להמציא רשימת כוח האדם המועסק במעון. מפקחת השירות עורכת ביקור במעון ובודקת את טיב הטיפול בחוסה, ואם התנאים הפיסיים, כוח האדם והכשרתו עונים על דרישות התקנות. כמו כן, היא מצרפת את חוות דעתה בכתב. גם מנהל הלשכה המחוזית ומנהל השירות צריכים להסכים למתן הרשיון. משהוחלט להעניק למעון רשיון, מועברים הבקשה והאישורים לחתימת השר. כאשר מעון נותן טיפול נאות לקשישים אך בשל ליקוי פיסי אינו עומד בכל דרישות התקנות, מעכב המשרד את מתן הרשיון עד לתיקון אותו ליקוי. כך למשל, מעון ברמת גן היה ללא רישיון מספר שנים, בשל היעדר מדרגות חרום ועם התקנתן קיבל רישיון. בעבר הורה המשרד שלא יושמו חוסים במעונות שהחוק חל עליהם ואין ברשותם רישיון בר תוקף.

— נוהל השירות קובע, כי על המפקחים להמציא למעונות את טופסי הבקשה לקבלת רישיון שלושה חודשים לפני שיפוג תוקף הרישיון הקודם, פרק זמן קצר מדי, שכן תהליך קבלת הרישיון הוא ממושך מאוד. יתר על כן, לא תמיד ממציאים מפקחי השירות את הטפסים למעונות במועד ובשני מקרים למשל המציאה המפקחת את הטפסים לאחר שפג תוקף הרישיון הקודם. כך מאפשר השירות ניהול מעון ללא רישיון, שלא כחוק.

— על אף הוראה זו נוהג השירות להפנות קשישים למעונות שסיבת אי – רישויים היא ליקוי פיסי כלשהו או איחור בחידוש. ביוני 1985 נמצאו במעונות מסוג זה 436 קשישים שהופנו אליהם על ידי השירות. מנהל השירות הסביר שהוא נאלץ לנהוג כך מהיעדר מקומות קליטה אחרים ובשל לחץ הפונים לשכוח ולמעונות.

8. על פי דיווחים של עובדי השירות יש מעונות ללא רישיון בבעלות פרטית אשר מנצלים את מצוקת הזקנים ואת המחסור במקומות: משכנים אותם במכנים שאינם מתאימים לייעודם, ולא נותנים להם את הטיפול הדרוש; בכך גורמים סבל רב לקשישים ואף מסכנים את חייהם. השירות אינו נוהג להפנות קשישים למעונות אלה.

ליתורם, נעזר השירות בפניות של מתלוננים ושל לשכות הבריאות, בודק פרסומות ומודעות ועורך ביקורים במעונות. הביקורת בדקה 10 תיקים של מעונות מסוג זה.

במשך שנים פעל השירות בדרכים הבאות נגד כמה מן המעונות, שעל פי דיווחיו התנאים בהם ירודים: משלוח התראות, פניות ליחידת היעוץ המשפטי של המשרד למשלוח התראות או נקיטת צעדים משפטיים; הוצאת קשישים מהמעון והפנייתם למעונות אחרים; דרישה להחלפת הנהלת המעון בהנהלה חדשה. צעדים אלה של השירות הביאו לסגירת מעונות אחדים ולהכנסת שיפורים באחרים, חלקם אף קיבל רישיון, לאחר שתוקנו הליקויים, שעכבו את מתן הרישיון. כך למשל, לאחר סיום הביקורת באוגוסט 1985 סגר השירות מעון ברמת גן והפנה את כל הקשישים למעונות אחרים.

— יחד עם זאת הועלה בביקורת, כי יש מעונות, שהשירות ויחידת היעוץ המשפטי של המשרד לא הביאו לסגירתם במשך שנים, זאת למרות שעל פי דיווחי עובדי השירות החוסים בהם המשיכו לסבול מתנאים פסיים קשים, מחוסר טיפול, מהזנחה או מחוסר תזונה מתאימה. להלן דוגמאות:

(א) באחד המעונות ציינו במארכ 1984 אחות השירות והמפקחת המחוזית, כי נמצאו תנאים תברואיים ירודים ואין במעון דיאטות לסוכר ולמלח, כאשר יש בו לפחות שלושה דיירים מאובחנים עם סכרת, ושלושה עם לחץ דם גבוה. רק בספטמבר 1985 הועמד המעון לדיון, והדיון נדחה לדצמבר 1985. מנהל המעון התחייב להכניס בינתיים שיפורים כפי שנדרש על ידי השירות והיעוץ המשפטי. מנהל השירות הודיע לביקורת, כי תשעה מעונות נוספים מועמדים לנקיטת אמצעים משפטיים נגדם.

(ב) בשנת 1982 הוקם מעון פרטי וקיבל רישיון עד סוף שנת 1983. המעון לא הגיש בקשה לחידוש רישיונו לשנים 1984 – 1985 כנדרש ולמרות זאת לא נקט השירות בצעדים נגדו. בעקבות תלונת שכנים על התעללות בקשישים במעון, דיווח מפקח לשכת הבריאות למפקחת של השירות על ביקורו במעון והמפקחת פנתה ליועץ המשפטי של המשרד לנקיטת צעדים נגד המעון על הפעלתו ללא רישיון. גם אז הסתפק המשרד במשלוח מכתב התראה. ב-6.3.85 נפטר בבית חולים זקן, לאחר שהועבר אליו ממעון זה. כשלושה שבועות אחרי הפטירה הגיע למשטרה מידע, לפיו קיים חשש, שהזקן נפטר כתוצאה מרשלנות הטיפול בו במעון; פרקליטות המחוז, אליה הועבר חומר החקירה של המשטרה, החליטה באוגוסט 1985 לסגור את התיק בשל חוסר הוכחות. לקראת סוף 1985 התחלפה הנהלת המעון והנהלתו החדשה הכניסה בו שיפורים כדי שניתן יהיה לקבל רישיון לניהולו.

הסבל והסכנות הצפויים לקשישים המאושפזים במעונות, המתנהלים בצורה בלתי תקינה וברמה מקצועית לא נאותה, הינם גדולים והם ממשיכים להתקיים כל עוד לא באו הליקויים באותם מעונות על תיקונם. לכן, חשוב שהשירות יגביר את פיקוחו על המעונות וינקוט בצעדים המתבקשים נגד אלה המתנהלים שלא כראוי או ללא רישיון. לפי פקודת בריאות העם קיימת חובת דיווח של בתי חולים על קבלת אדם שיש חשש סביר שנפגע במעשה אלימות. לדעת הביקורת יש לבחון אם יש

מקום להרחיב את חובת הדיווח של בתי חולים במקרים כמתואר לעיל, כאשר מתקבל חוסה ממעון וקיים חשש סביר שמצבו נובע מטיפול רשלני חמור במעון.

9. כדי למנוע הפניית קשישים על ידי משפחותיהם למעונות שהשירות קבע שהם ירודים, החליט המשרד לפרסם רשימת מעונות בעלי רישיון בעתונות. דבר זה מעודד מעונות לפעול לקבלת רישיון. בראשית 1984 פורסמה רשימת מעונות בעלי רישיון על ידי "אגוד בתי אבות". הרשימה נמסרה לאיגוד על ידי השירות.

— הועלה כי באותה רשימה, נרשמו מספר מעונות ללא רישיון, כבעלי רישיון, וכיניהם גם אלה שהוחלט להגיש תביעה למתן צו סגירה נגדם. רשימות כאלה מטעות את הציבור ומסכלות את מטרתן. השירות הודיע לביקורת, כי בעתיד יקפיד שלא יופיעו מעונות חסרי רישיון ברשימות המתפרסמות.

טיפול בקהילה

בתהליך ההזדקנות חלה, בדרך כלל, ירידה הדרגתית בתיפקודו של הקשיש והוא נזקק לסיוע. על פי מדיניות השירות, יש לסייע לקשיש במסגרת משפחתו וסביבתו הטבעית, ולמנוע העברתו למעון כל עוד אין הכרח בכך, מכיוון שהעברה למעון גורמת להגתקות הקשיש מסביבתו וההסתגלות לצורת חיים חדשה ושונה מזו שהיה רגיל אליה, היא, לעתים, גורמת לו משבר נפשי.

כדי לאפשר לכל קשיש לתפקד בביתו, פותחו שירותים במסגרת הקהילה, בעיקר: מועדונים, ארוחות חמות; עזרה בנקיון הבית ובכביסה, טיפול אישי. בישובים רבים נפתחו מרכזי יום אליהם מוסעים הקשישים ומקבלים שירותים כגון: רחצה, כביסה, שירותי בריאות, מספרה, ארוחות, מועדון חברתי ותעסוקה. במועדונים ובמרכזי היום נערכים טיולים ופעילות חברתית. כן הוקמו יחידות דיור, שבהן מרוכזים כל השירותים הדרושים לקשיש. קבלת השירותים תלויה, כמובן, במידת תיפקודו של הקשיש, והוא משלם בעבורם על פי הנחיות השירות.

1. פיתוח השירותים הנ"ל נעשה על ידי לשכות ואגודות מקומיות, שהוקמו בשיתוף פעולה בין אש"ל ללשכות וארגוני מתנדבים. חלק ניכר מהפעילות למען הקשיש בקהילה נעשית על ידי מתנדבים.

בעקבות מעשי שוד, אלימות ורצח זקנים, שפורסמו בכלי התקשורת, גבר פחדם של קשישים להתגורר בגפם בביתם. השירות, הלשכות והאגודות המקומיות יזמו הקמת סיירות מתנדבים המבצעות תיקונים בבתי הקשישים. סיירות אלה מטפלות, בין היתר, בהתקנת אמצעי מיגון הכוללים עיניות, מנעולי בטחון ושרשראות.

במקומות שונים, פעלו השירות, הלשכות והאגודות לגיוס תרומות לרכוש משדרי מצוקה וחיבור בתי הזקנים למשטרה או לחברות פרטיות, כדי להזעיק עזרה בשעת הצורך.

פעילות רבה להגנה על הזקנים נעשית על ידי המשמר האזרחי (ראה בדו"ח זה, עמ' 570). חלק ממשדרי המצוקה חוברו לתחנת מגן דוד אדום, כדי לסייע לזקנים במקרים של בעיה דפואית.

מפקחי השירות מעודדים יוזמה מקומית, קובעים סדרי עדיפויות, מסייעים בהקמה ובמימון שירותים קהילתיים על פי צרכי המקום. תנופת הפיתוח בשירותים הקהילתיים, במשך השנים, באה לידי ביטוי במספר הישובים בהם פותחו השירותים, בריבוי מספר המתקנים ובמספר הקשישים המשתמשים בהם.

— בהנהלת השירות יש ריכוז נתונים חלקי בלבד על השירותים הקהילתיים הניתנים לקשישים. כדי לתכנן ולפתח את השירותים הקהילתיים במקומות שונים בארץ, על פי סדר קדימויות ובהתאם לצרכים, דרוש ריכוז נתונים שיטתי ומלא על שירותים אלה.

2. אש"ל מסייעת, כאמור, בהקמת שירותים קהילתיים לקשישים באמצעות אגודות מקומיות שהיא מקימה – על פי החלטתה – בשיתוף עם הרשות המקומית והשירות. אגודות אלה רשומות

כעמותות (להלן – אגודות). אש"ל מממנת מימון מלא את הפעלת שירותי האגודה בשנה הראשונה להקמתה ומימון חלקי, הפוחת בהדרגה, במשך שלוש שנים נוספות. יתרת ההוצאות בשנים אלה משולמות על ידי השירות והלשכה. מן השנה החמישית ואילך לפעילות האגודה מממנים השירות והלשכה את רוב פעילותה של כל אגודה.

להלן מספר אגודות, שהוקמו באמצעות אש"ל, ופעלו בשנת 1985: במחוז ירושלים 9 אגודות, מהן 3 במימון חלקי של אש"ל; במחוז תל אביב 13 אגודות, מהן 10 במימון חלקי של אש"ל; במחוז חיפה 13 אגודות, מהן 6 במימון חלקי של אש"ל.

עד למועד הביקורת היה בתוקף הסכם בין כל אחת מהאגודות לבין המשרד לפיו הועברו הכספים לאגודה, במישרין, על סמך דיווח תלת חודשי על הכנסותיה והוצאותיה, שהמציאה האגודה למשרד. לפי ההסכם, היה על האגודה להמציא למשרד תקנון, ומאזן כספי מבוקר ומאושר. על פי אותו הסכם, ניתנה רשות לממשלה, או לרשות המקומית לבקר את פעולותיה של האגודה.

בהתבסס על ההסכם דרש המשרד מכל אגודה, להמציא לו פירוט התקציב במקור, תקציב מעודכן, דו"ח תלת חודשי על הוצאות והכנסות, וכן דו"ח תיאורי הכולל פירוט הפעילויות ומספר הקשישים המשתמשים בכל השירותים הניתנים על ידי האגודה.

במהלך השנים 1984 ו-1985 חלו עיכובים בהעברת כספים לאגודות, עקב איחורים בדיווח של האגודות, הקפאות, ומשום, שבכל פעם שהמשרד העביר כספים בגין התייקרויות, חוייבו האגודות בחתימה על הסכם חדש. כתוצאה מהעיכובים נכנסו חלק מהאגודות לגרעונות. במחוז ירושלים העיר גובר המחוז לאגודות במהלך שנת 1984 על שלא המציאו את המסמכים הנדרשים ולאחת האגודות העיר רואה החשבון שלה על דרך ניהול הכספים.

3. במאי 1985 החליט המשרד להעביר את הכספים לאגודות באמצעות הלשכות. בהנחיה שקבע המשרד למנהלי הלשכות ויו"ר האגודות המקומיות נקבע, כי אין צורך בעריכת הסכמים בין האגודות לבין הרשות המקומית והמשרד, ועל הרשות המקומית לדווח על ההוצאה כמו בכל סעיפי התקציב בנושאי רווחה מדי חודש בחדשו.

— היות שחוק שירותי הסעד לא חל על האגודות ואין הן חלק מהלשכה, ומאחר שהאגודות ממומנות על ידי הרשות המקומית והשירות, צריך לקבוע, לדעת הביקורת, פיקוח של המשרד או הלשכה המקומית על האגודה, ועל כן יש מקום לחייב את האגודות לחתום על ההסכמים, כפי שהיה נהוג בעבר. כן, מן הראוי, שהשירות ואש"ל יתאמו ביניהן את דרכי הפיקוח על האגודות בעודן ממומנות על ידי אש"ל. בספטמבר 1985 החליט המשרד, כי החל מאפריל 1986 יחוייבו כל האגודות לחתום שוב על הסכמים עם המשרד.

4. באזורים קרים ברחבי הארץ כגון אזור ירושלים, הגליל ומקומות המוגדרים כקרים או קרים מאוד, מתעורר הצורך לחמם את בתי הקשישים. בעבר פעלה לכך מועצת האגודות לשירותי רווחה והתנדבות. בשנת 1979 החלה עיריית ירושלים להפעיל פרויקט חימום בבתי קשישים בירושלים. באותה שנה סיפקה האגודה בירושלים דלק ל-800 בתי קשישים והגדילה את המספר עד ל-3,850 בתים בשנת 1983/84. האגודה הפעילה בירושלים תורמים ביניהם חברות דלק ומתנדבים, בעיקר תלמידי בתי ספר, שחילקו את הדלק לבתי הקשישים. בשנת 1983 נקבע בין המשרד לבין משרד האוצר, כי האוצר יעמיד לרשות המשרד 90 מיליון שקל לסיוע לקשישים הגרים באזורים קרים במיוחד. בחוזר ללשכות מקומיות מיום 21.11.84 נקבעו קריטריונים ונהלים להקצבת כספים לחימום בתי קשישים.

בנובמבר 1984 קבעה ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, כי מבין 166,000 יחידות משפחה המתקיימות מקיצבת זקנה והשלמת הכנסה, 19,000 משפחות קשישים או קשישים בודדים מעוטי הכנסה המתגוררים באזורים המוגדרים כקרים מאוד, ו-11,000 משפחות המתגוררות באזורים המוגדרים כקרים, מהם ל-10,000 בלבד הובטחה קיצבה לחימום בתיים. הוועדה קבעה כי "הסדרי החימום בחורף לקשישים מעוטי הכנסה אינם יכולים להתבסס על פעולתם הבלעדית של מתנדבים, וכי דרושים הסדרים ממלכתיים שיבטיחו, כי לא יוותר אף קשיש נזקק מופקר לסבל הקשה של קור החורף".

על פי הנחיות השירות משלמות הלשכות לקשישים, בעבור חימום בתיהם, אך השירות פועל למציאת הסדר שיבטיח שהכסף אכן יוצא על חימום בתי הזקנים ולא להוצאות אחרות. הסדר כזה טרם נמצא.

— המשרד קבע הנחיות לחימום באזורים קרים מאוד, אך לא קבע כללים לגבי אזורים קרים. כך, למשל, הלשכה בסירת הכרמל רכשה וחילקה בינואר 1985 תנורי חימום כחשמל בעבור 32 זקנים בסירת הכרמל: כיוון שישב זה אינו מוגדר בחוזר הנ"ל כמקום בו הקשישים זכאים להשתתפות המשרד בהוצאות החימום, ומחירי החשמל לחימום הבית הם גבוהים במיוחד, אינו בטוח שהקשישים אמנם יוכלו להפעיל את התנורים שנרכשו בעבורם.



אדם, המגיע לזקנה, זקוק לשירותים, שיסייעו לו לתפקד ולמצוא לו עיסוק בזמן הפנוי. רוב הקשישים ממשיכים לחיות בכיתם וכחיק משפחתם. חלקם מגיעים למעונות, ששם הם מקבלים את השירותים הדרושים להם.

השירות לזקן אחראי לרווחתם של כל הקשישים בקהילה ולקשישים הנמצאים במעונות, כל עוד אינם כמצב סיעודי; קשישים כמצב סיעודי הם באחריותו של משרד הבריאות.

במשך שנים יום השירות ופיתח – יחד עם הרשויות המקומיות, האגודה לתכנון ופיתוח שירותים לזקן בישראל (אש"ל) וארגוני מתנדבים – שירותים קהילתיים לקשישים בכל הארץ, למען יוכלו קשישים להמשיך לחיות עם משפחתם ובסביבתם הטבעית.

מספר המקומות במעונות, המיועד לקשישים אינו עונה על הצרכים, לכן רבים הממתינים בתור כדי להיקלט בהם. בשירות אינו קיים רישום על ציבור הממתינים ועל דרכי ההשמה במעונות. כדי להבטיח השמה לפי התור ולפי מידת הדחיפות על השירות להסדיר עריכת זכרון דברים על ההחלטות שנתקבלו.

חוק הפיקוח על המעונות בא לחייב מעונות לזקנים לקיים תנאים נאותים על ידי מתן רשיון למעון ופיקוח עליו. הנהלת השירות במשרד הראשי והמפקחים המחוזיים מפקחים על המעונות ומביאים להכנסת שיפורים לרווחתם של הזקנים בהתאם לתקנות החוק. דרושות תקנות נוספות, כדי שניתן יהיה לחייב את המעונות בשיפורים נוספים.

על פי דיווחים של עובדי השירות יש זקנים, החוסים במעונות חסרי רשיון, שהתנאים בהם ירודים והזקנים אינם מקבלים שם טיפול נאות, לעתים עד כדי סיכון חייהם. התנאים הירודים בכמה מאותם מעונות היו ידועים לשירות ולייעוץ המשפטי של המשרד, ואף על פי כן לא עשו די כדי להעמידם לדין. בעת הביקורת אמנם הוחלט על הגשת תביעות משפטיות נגד כמה מהם, אך עד מועד סיום הביקורת לא הוגשה אלא תביעה אחת. לדעת הביקורת, על השירות לנקוט כל הצעדים האפשריים כדי להביא לסגירת אותם מעונות, שלדעתו התנאים בהם כה ירודים, שאין לשכן בהם בני אדם.

קשיש, עם קליטתו בחלק מן המעונות הציבוריים והפרטיים משלם דמי כניסה. אם הקשיש נפטר כעבור שנתיים ומעלה ממועד הקליטה, דמי הכניסה עוברים לרשותו של המעון. עובדה זו עלולה להשפיע על הטיפול בקשיש. לפיכך יש, לדעת הביקורת, מקום לשקול לאסור על בעלי מעונות נביתת תשלומים גבוהים כדמי כניסה ולהסתפק בתשלומים חודשיים הוגנים.

ביצוע חוק הנוער (טיפול והשגחה)

ריכוז ממצאים

חוק הנוער (טיפול והשגחה) בא להגן על קטינים נזקקים. המידע עליהם מועבר על ידי גורמים שונים בקהילה ללשכה לשירותים חברתיים ברשות המקומית או לפקיד סעד במשרד. פקידי הסעד שהם עובדים סוציאליים מטפלים בקטינים ובמידה שקיימת התנגדות לתכנית הטיפול פונים לבית המשפט על פי חוק הנוער לקבלת צו המאפשר ביצוע תכנית הטיפול.

בחלק מהישובים אין די פקידי סעד; וכתוצאה מכך קטינים נזקקים לא טופלו. מינויים של עובדים סוציאליים כפקידי סעד התעכב חודשים מספר.

לא תמיד נערכה חקירה סוציאלית לגבי קטינים, שהמשטרה דיווחה עליהם לפקיד הסעד, ולא תמיד דיווחו פקידי הסעד למשטרה על הטיפול שניתן לקטין.

אין מסגרות מתאימות לקטינים הנוהגים לברוח ממעונות.

היו מקרים שצווי בתי המשפט לא בוצעו מחוסר מסגרות מתאימות לקטינים.

לא נקבעו הנחיות ללשכות בכל הנוגע לדרכי התיאום ולדיווח בין העובדים הסוציאליים לפקידי הסעד.

אין נתונים בלשכות ובמשרד על מספר הקטינים שהופנו על ידי גורמים שונים אל פקידי הסעד.



מטרת חוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ד-1960 (להלן - חוק הנוער) היא להגן על קטין נזקק (עד גיל 18), בפני סביבה המזיקה לו, ולטפל בו באמצעות החוק, על ידי השגחה עליו במסגרת שבה הוא חי, או על ידי העברתו למסגרת אחרת בדרך כלל מעון או משפחה אומנת. כל אלה מבוצעים על פי צוים של בתי המשפט.

קטין הוגדר בחוק כנזקק, כאשר לא נמצא אחראי עליו; כשהאחראי אינו מסוגל לטפל בו; הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים; הוא נמצא משוטט, פושט יד או דוכל בניגוד לחוק; הוא נתון להשפעה רעה או שהוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה; וכן כאשר שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת. בבחינת קטין נזקק הוא גם ילד המוכה על ידי הוריו באכזריות; ילד שלהוריו אין שליטה עליו והוא משוטט, גורם נזקים לסביבתו או עובר עבירות.

השירות לילד ונוער (להלן - השירות), במשרד העבודה והרווחה מפעיל את הטיפול בקטינים עד גיל 18 באמצעות לשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (להלן - לשכות). בין היתר מוטל על השירות תפקיד של הפעלת חוק הנוער, באמצעות פקידי סעד לעניין חוק זה, המתמנים על ידי שר העבודה והרווחה והם חייבים להיות עובדים סוציאליים (להלן - פקידי סעד). רוב פקידי הסעד מועסקים בלשכות והם עובדי רשויות מקומיות. בשירות מועסקים פקידת סעד ראשית וחמישה פקידי סעד מחוזיים: אחד במחוז ירושלים והדרום; שניים במחוז תל אביב והמרכז ושניים במחוז חיפה והצפון. תפקידם העיקרי הוא להנחות את פקידי הסעד שבלשכות ולפקח עליהם. על פי הנחיות המשרד, על פקידי הסעד בלשכות לדווח לפקידת הסעד הארצית ולפקידי הסעד המחוזיים על פעילותם.

בלשכות פעלו ביולי 1985 במחוז ירושלים והדרום 42 פקידי סעד ב-21 לשכות; במחוז תל אביב והמרכז 60 פקידי סעד ב-36 לשכות; ובמחוז חיפה והצפון 53 פקידי סעד ב-33 לשכות.

לפי נתוני השירות היו בכל הארץ בשנת 1985 כ-500 קטינים בטיפול על פי צו בית המשפט. ישנם עוד קטינים נזקקים נוספים בטיפול שלא על פי צו, שהם נחשבים כמטופלים "בצל החוק". לגבי נזקקים אלה אין נתונים בשירות מכיוון שהם מטופלים כיתר הקטינים על ידי הלשכות. בנוסף לעבודתם כפקידי סעד מטופלים פקידי הסעד גם בתיקים אחרים של הלשכה כיתר העובדים הסוציאליים.

כאשר מגיע ללשכה מידע על קטין נזקק, על העובד הסוציאלי בלשכה לוודא את נזקקותו, לדווח על כך בטופס מיוחד לפקידי הסעד המחוזיים ולפקידת הסעד הארצית שבשירות (ראה להלן). כמו כן עליו לטפל בו באחת מן הדרכים הבאות:

(א) העובד הסוציאלי המטפל במשפחה משכנע את הקטין ובני משפחתו לקבל את הטיפול שקבע לו; במקרה זה אין מפעילים את חוק הנוער.

(ב) אם יש התנגדות של הקטין או בני משפחתו לטיפול, פונה העובד הסוציאלי אל פקיד הסעד בלשכה וביחד ממציא את דרכי הטיפול המקובלים, מבלי לפנות לבית משפט ומבלי להפעיל את חוק הנוער (טיפול בצל החוק).

(ג) כאשר הגורמים המטופלים אינם מצליחים לשכנע את הקטין או בני משפחתו לקבל את הטיפול שנקבע, פונה פקיד הסעד של הלשכה לבית המשפט להוצאת צו לפי חוק הנוער. בית המשפט רשאי לתת צו בדבר הטיפול בקטין לקטין עצמו או לאחראי עליו, להעמיד את הקטין בהשגחתו של פקיד סעד, או להוציא את הקטין ממשמורתו של האחראי עליו ולמסור אותו למשמורתה של רשות סעד אשר תקבע את מקום חסותו, או להורות על החזקתו במעון או במעון נעול, לפי חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) התשל"א-1971. על פקיד הסעד לעקוב אחר הטיפול הניתן לקטין כל עוד הצו בתוקפו.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אוגוסט - נובמבר 1985 לסירוגין את ביצוע חוק הנוער. הבדיקה נערכה: בשירות לילד ונוער במשרד הראשי, ובמחוזות ירושלים, תל אביב וחיפה; בלשכות ירושלים, אשדוד ותל אביב; ובבית המשפט לנוער בתל אביב. להלן הממצאים העיקריים:

1. החוק קובע, כי שר העבודה והרווחה ממונה על ביצוע החוק והוא ימנה פקיד סעד ראשי ופקידי סעד, אשר יפעלו לפי הנחיותיו של פקיד סעד ראשי, בדרך כלל או לעניין מסוים. סמכויות פקיד הסעד הראשי ופקידי הסעד בלשכות נקבעו בתקנות. כן נקבעו הנחיות לפקידי סעד בשנת 1962 על ידי פקידת הסעד הראשית דאז, בשנת 1973 נקבעו הנחיות במסגרת תקנון עבודה סוציאלית (להלן - תע"ס) שהוא קובץ הנחיות של המשרד ללשכות בכל תחומי פעילותן כולל בנושאים בהם מטפל השירות.

— לא נקבעו בנהלי המשרד תפקידיהם של פקידי הסעד המחוזיים המועסקים במשרד. לא נקבעו במסגרת תע"ס הנחיות מפורטות לפקידי סעד וליתר העובדים בלשכות לדרכי התיאום והדיווח ביניהם, בעיקר במקרים בהם יש חילוקי דעות בין העובדים על דרכי הטיפול בקטין. הצעות נוהל והנחיות תע"ס הוכנו ביולי 1985, אך עד דצמבר 1985 טרם פורסמו.

פקיד הסעד המחוזי מדרך את פקידי הסעד בלשכות ומפקח עליהם. עיקר ההדרכה היא בדרכי הטיפול בקטין, באיסוף ראיות ועדויות, ובהגשת בקשות ותסקירים לבית המשפט לנוער לצורך הוצאת צו.

— שופטים בבתי המשפט לנוער הצביעו על מקרים בהם פקידי הסעד הגישו בקשות בכתב לבית המשפט ללא פירוט הנזקקות של הקטינים, והנזקקות התבררה רק תוך כדי דיונים. כדי לשפר את הכנת הבקשות, הגישו במאי 1984 שופטי בית המשפט לנוער בתל אביב הצעה לטופסי בקשות חדשים, אך עד מועד סיום הביקורת לא קיבלו תגובה על הצעתם, גם לאחר שליחת תזכורת.

קיימת הנחיה לפקידי הסעד, כי בכל מקרה בו הורה מיוצג על ידי עורך דין, על פקיד הסעד לפנות ליועץ המשפטי של המשרד כדי לקבל ייצוג בבית המשפט.

— נמצאו מקרים בהם הופיעו פקידי סעד בבית המשפט ללא סיוע של יועץ משפטי, למרות שההורים היו מיוצגים על ידי עורך דין. השופטים לא נענו לבקשות עד אשר פקידי הסעד קיבלו ייצוג של היועץ המשפטי של המשרד, ובכך נגרמו עיכובים בדיונים.

2. פקידי הסעד הם עובדים סוציאליים בלשכה, המטפלים גם במקרים שבהם יש צורך לפנות לבית המשפט. קיימת תחלופה רבה בין פקידי הסעד בלשכות, העלולה לפגוע בטיפול בקטינים ובכני משפחותיהם. מינוי פקידי הסעד הוא בידי השר, בהמלצת פקידת הסעד הראשית ובאמצעות היועץ המשפטי של המשרד.

ביולי 1985 היו מינויים של השר ל-155 פקידי סעד ב-90 לשכות מבין כ-200 הקיימות לעומת 81 פקידי סעד ב-44 לשכות בשנת 1975. ביתר הלשכות לא מונו פקידי סעד, ועל פקידי הסעד המחוזיים למלא את מקומם ככל הנוגע להגשת משפטים והופעה בבית המשפט. כל פקידי הסעד, שמונו מאז 1981 עברו קורסים מיוחדים המכשירים אותם לתפקידם כפקידי סעד לחוק הנוער. לאחרונה בשנת 1985 התקיים קורס נוסף לפקידי סעד מחוזיים.

— מבדיקת מינויים של 20 פקידי סעד הפועלים בלשכות התברר, כי משך הזמן מהגשת הבקשה עד לפרסום ברשומות והעברת כתב המינוי לפקיד הסעד הוא בין שלושה לעשרה חודשים. משום כך נמנע מעובדים סוציאליים, שהביעו הסכמתם לשמש כפקידי סעד, להופיע בבית המשפט. במקרים אלה נאלץ פקיד הסעד המחוזי להופיע במקומם, ולאחר מכן הוא אחראי לטיפול באותם מקרים; זהו עומס יתר על עבודתו של פקיד הסעד המחוזי. בעקבות הביקורת פורסם נוהל חדש המקצר את תהליך מינוי פקידי הסעד.

— יש לשכות קטנות, שאין בהן פקידי סעד, רובן בשל מיעוט המקרים המחייבים את התערבותן. בכמה לשכות גדולות מספר פקידי הסעד מועט ואינו עונה על הצרכים: פקיד סעד מחוזי התריע בנובמבר 1985 על כי בלשכת רמת גן אין די פקידי סעד לטפל בקטינים הנוזקים. מיולי 1984 הייתה בתל אביב רק פקידת סעד אחת בלשכה האזורית ביפו, שפנו אליה במקרים דחופים בלבד. פקיד הסעד המחוזי דרש כי יהיו פקידי סעד בכל הלשכות. במהלך שנת 1985 מונו שישה פקידי סעד נוספים בלשכה בתל אביב.

3. קטינים מופנים לפקיד הסעד על ידי כמה גורמים: על פי החוק חייבים עובדי חינוך, בדיאות, משטרה וסעד להודיע לפקיד הסעד כאשר יש יסוד להניח כי קטין הוא נזקק; קטינים עבריינים עד גיל 12 מועברים לפקידי הסעד על פי נהלים שנקבעו במשטרה; עובדים סוציאליים בלשכות מפנים לפקיד הסעד קטין שלדעתם הוא נזקק כמוגדר בחוק, אך הוא ומשפחתו מתנגדים לדרך הטיפול, שקבע העובד הסוציאלי; משרד הבריאות בתיאום עם קופת חולים, אירגון לילדים נפגעים ופקידת הסעד הראשית קבע נוהל הפנייה לפקיד הסעד לגבי קטינים שהובאו לבית חולים וקיים חשש כי נפגעו על ידי קרוב משפחה. הלשכות מקיימות פגישות וימי עיון משותפים לפקידי הסעד ולגורמים האמורים בקהילה, כדי שיהיה ניתן לגלות קטינים נזקקים מוקדם ככל האפשר.

בעקבות פעילותם של קציני ביקור סדיר, המופעלים על ידי משרד החינוך והתרבות בבתי ספר, על הרשויות המקומיות להגיש במקרים, שהורים מסרבים לשלוח את ילדיהם לבית הספר, תביעות משפטיות לבית משפט השלום נגדם זאת כדי לאכוף את חוק חינוך חובה.

— שופטים בבית משפט השלום בתל אביב ציינו בהחלטותיהם מקרים של קטינים שלא הגיעו לבית הספר והפכו נזקקים, כיוון שלא טופלו במשך שנים על ידי קציני ביקור סדיר. משהובאו לטיפול של הלשכה חייב הטיפול התערבותו של פקיד סעד. משרד החינוך והתרבות הודיע לביקורת כי בסוף שנת 1985 לא הועסקו קציני ביקור סדיר בכ-100 יישובים, וכישובים אחרים בהם מועסקים 88 קציני ביקור סדיר אין אפשרות לטפל בכל האוכלוסיה הנזקקת.

4. בתקנות הנוער (טיפול והשגחה), התשכ"ב-1962 נקבע, כי אם "נודע לפקיד סעד על קטין שנראה נזקק, יברר את נסיבות המקרה ואם אפשר לתת לקטין את הטיפול הדרוש לו על ידי האחראי או באמצעות רשות הסעד או בכל דרך אחרת". כמו כן עליו לרשום את תוצאות הביקורים ומסקנותיו.

— לא קיים רישום שוטף אצל פקידי הסעד בשירות ובלשכות שנבדקו על מספר הקטינים שהופנו. בעבר הוכן טופס לכך, אולם רוב פקידי הסעד אינם ממלאים אותו, ואינם שולחים העתק למשרד. הוסבר לביקורת כי בשנת 1983 התקבלה במשרד החלטה להפעיל תכנית לאיסוף הנתונים על ההפניות לעיבוד ממוכן במחשב. עד מועד סיום הביקורת הוכנה מערכת קליטת הנתונים במחשב אך התכנית טרם הופעלה.

5. על פי החוק, אם פקיד סעד סבור, כי קטין הוא נזקק ונשקפת לו סכנה תכופה או שהוא זקוק לטיפול רפואי או אחר, שאינו סובל דיחוי, רשאי הוא לנקוט בכל האמצעים הדרושים לדעתו למניעת אותה סכנה ובלבד שלא יוחזק קטין יותר משבוע ימים מחוץ לרשותו של האחראי עליו, אלא באישור בית המשפט.

על פי תקנות לחוק הנוער (טיפול והשגחה) (סדרי דין תשל"א-1970), אם מבקש פקיד סעד להוציא צו טיפול והשגחה או צו הוצאה ממשמורת, עליו להגיש בקשה לבית המשפט. נוכח בית המשפט, כי הקטין הוא נזקק, רשאי הוא, על פי החוק לתת החלטת ביניים למשך 30 יום, או צו הוצאה ממשמורת היינו צו המחייב להוציא את הקטין ממשמורתו של האחראי עליו ולמסור אותו למשמורתה של רשות הסעד, אשר תקבע את מקום חסותו או להורות על החזקתו במעון או במעון נעול. במקרה של צו החזקה במעון נעול מוציא השופט צו מעון. בהתאם להוראת פקידת הסעד הראשית, על העתקי הצווים של השופטים להימצא בתיקי קטינים ועל פקידי הסעד להמציא לה העתק.

— בתיקי הקטינים בלשכת ירושלים לא נמצאו הצווים, שניתנו על ידי בית המשפט, אלא החלטותיהם בלבד; בלשכות אשדוד ותל אביב לא נמצאו ברוב התיקים העתקי החלטות שיש בהם פירוט נוסף על הרשום בצו: לנוכח תחלופת פקידי הסעד, חשוב במיוחד, שכל עוד הצו בתוקפו ידע כל פקיד סעד חדש מה היו החלטות בית המשפט ונימוקיו בכל אחד מהמקרים שקיבל לטיפולו. כמו כן התברר, שלא כל העתקי הצווים הועברו לפקידת הסעד הראשית: בבדיקת השוואה שערכו פקידי הסעד במחוז חיפה התברר כי רק 23 מבין 62 העתקי צווים הומצאו לפקידת הסעד הראשית. גם לגבי הצווים הוכנה תכנית לאיסוף נתונים לעיבוד במחשב, אך, כאמור, התכנית טרם הופעלה. בעקבות הביקורת פורסמה הנחייה נוספת המחייבת תיוק כל הצווים וההחלטות בתיק הקטין.

6. בחוק הנוער ובתקנות על פיו נקבע, כי לפקיד הסעד אחריות לכיצוע הצווים של בית המשפט ולמעקב שוטף אחר הקטין כל עוד הצו בתוקף. זאת, בעזרת השירותים הציבוריים וכל מי שיכול לעזור לטפל בקטין ולהשגיח עליו.

— נמצאו מקרים בהם לא בוצעו צווי בית המשפט:

1. קטינים לא הושמו במעונות או הושמו במסגרות שאינן מתאימות בשל חוסר מסגרות מתאימות. מדובר בעיקר בקטינים עם הפרעות בהתנהגות או בעיות נפשיות, קטינים שבורחים מהמעון ומשוטטים, קטינים שעברו עבירות פליליות, והינם בגיל בו החוק אינו מאפשר להעמידם לדין (להלן מתחת לגיל האחריות הפלילית). להלן דוגמאות:

(א) בתיק 23/82 בבית המשפט לנוער בנתניה כתבה השופטת ס. רוטלוי בהחלטתה: "חוק זה הינו מן החוקים הטובים והמתקדמים ביותר בעולם בנושא זה, אולם, למרבה הצער, לא השכילה המדינה מאז 1960 להעמיד כלים ואמצעים נאותים לרשות פקידי הסעד ובית המשפט לצורך הטיפול בקטינים. גם בסיפא לסעיף 4(3), שהוספה לאחר העלאת גיל האחריות הפלילית, לא יצרה כלים חדשים, אלא התירה למסור קטינים נזקקים לידי חסות הנוער המחזיקה במעונות נעולים כאשר במעונות אלה מוחזקים קטינים עבריינים ולא קטינים נזקקים."

(ב) בתיק 40/82 סגן נשיא בית המשפט לנוער בתל אביב, השופט א. שרון הורה ב-1982 להשים קטין במעון נעול, אך הממונה על המעונות התנגד לקלוט את הקטין מטעמים שונים. פקידת הסעד הופיעה בפני בית המשפט בבקשה לבטל את הצו אך השופט לא ביטל אותו וכתב בהחלטתו: "חזרתי והתרעתי בעבר ואני נאלץ לחזור ולהתדיע על מצב בלתי נסבל בתחום זה. מצד אחד צו של בית המשפט אינו מבוצע משום שאין עומדים לרשות פקידת הסעד מעון נעול שניתן יהיה להחזיק את הקטין, ומצד שני - המעונות שייכים לרשות חסות הנוער שאין עליה חובה לפי חוק זה לבצע את צו בית משפט ... מאחר שהנני משוכנע כי הקטין זקוק למסגרת נעולה אני נאלץ להעדיף את טובתו

וטובת הציבור ומחליט להשאיר את צו המעון על כנו, מתוך תקווה שמשרד הרווחה ימצא פתרון כל שהוא לכך". הוסבר לביקורת, שהמשרד החליט על הקמת מעונות לקליטת קטינים אלה באמצעות אגודות ציבוריות ולא באמצעות רשות חסות הנוער.

קטינים עבריינים, שטרם הגיעו לגיל האחריות הפלילית נשלחו למעונות רשות חסות הנוער, על פי תיקון משנת 1978, שנעשה בחוק הנוער יחד עם העלאת גיל האחריות הפלילית. ההשמה נעשתה במעונות המיועדים לגיל גבוה יותר משום שלא נמצא להם מקום אחר. בשנת 1984 הקימה אגודה ציבורית מעון בירושלים, המיועד לקטינים שגילם מתחת לגיל האחריות הפלילית והבורחים ממעונות. במעון 10 קטינים המקבלים טיפול אינטנסיבי, על ידי 14 אנשי צוות בכללם מורים, במסגרת נעולה. פקדי הסעד הצביעו על הישגים של מעון זה בתחום הטיפול בחוסים, אולם בעיית הקטינים שהצו לא הופעל לגביהם והם אינם נמצאים במסגרת כלשהי או נמצאים במסגרת שאינה מתאימה – טרם נפתרה.

(ג) לבני מיעוטים יש מעונות נפרדים ומספרם הוא מועט ואינו עונה על הצרכים: בתיקים בלשכה האזורית בתל אביב, המטפלת במיעוטים ציינה פקידת הסעד, כי אין לה לאן להפנות את הקטינים: בשני מקרים אף פנתה לשירות למציאת מקום, אך בקשתה נדחתה והיא לא ביקשה מבית המשפט להוציא צו, מכיוון שהוא לא יהיה ניתן לביצוע.

(ד) לקטינים שאינם עבריינים אך בורחים ממעונות והם קטינים נזקקים, אין מסגרות נעולות שימנעו בריחות אלה. בחלק מהמקרים ניתן לטפל בהם בקהילה ובמקרים אחרים מוסיפים הקטינים לשוטט, כל עוד לא נתפסו ולא הוחזרו למעון. למשל, בירושלים קטין שהושם במעון, בכל פעם שברח היכה את אמו וגרם נזק לביתו. האם פנתה בתחילת 1984 אל כל הגורמים המטפלים ואף אל נציבות תלונות הציבור. כיוון שההשמה בפנימיה נכשלה, החלה פקידת הסעד בספטמבר 1984 לטפל בו במסגרת הקהילה, ואז חל שיפור במצבו.

נערה ברחה ממעון "צופיה" בו הושמה על פי צו בית משפט. משאותרה על ידי המשטרה, הודיעה הלשכה למשטרה, כי כרגע אין ב"צופיה" מקומות פנויים והנערה שוחררה לביתה: המשטרה הודיעה ללשכה, כי אין באפשרותה לעסוק באיתור ללא תועלת, ומאז הצו לא בוצע. נמסר לביקורת, כי לאחרונה הוסיף המעון שלושה מקומות קליטה, המיועדים למצבי חרום.

2. לעתים לא בוצע צו בית המשפט, משום שאין קופה בלשכות למימון הוצאות הכרוכות בביצוע הצו, כגון מימון הוצאות נסיעה של קטינים למעון כתום חופשה או לאחר בריחה.

3. בתקנות הנוער (טיפול והשגחה) התשכ"ב-1962 נקבע: "סודר הקטין במקום חסות אשר נקבע על ידי רשות הסעד, יפקח פקיד הסעד על שלומו של הקטין במקום חסותו על ידי ביקורים שיערוך במקום או על ידי דיווח שוטף מן הגורמים המטפלים בקטין במקום חסותו, הכל לפי שיראה בעיניו בהתאם לנסיבות". אחד הגורמים העיקריים, המפנים קטינים לפקיד סעד, הם העובדים הסוציאליים בלשכות, והם אלה שממשיכים לבצע את צו בתי המשפט, אלא אם כן נמצאת המשפחה בטיפולו של פקיד הסעד, ואז הוא ממשיך לטפל בה ולבצע את הצו.

— בתיקי פקדי הסעד שנבדקו לא נמצאו מסמכים המעידים על דיווח שוטף של העובדים הסוציאליים אל פקדי הסעד, כפי שמורות התקנות. נמצאו מקרים אחדים של מעונות שלא דיווחו על בריחת חוסים מהם. כתוצאה מכך קרה, שנערה ברחה ממעון משום שמדריך נהג להכותה ורק כעבור חודש נודע הדבר לפקיד הסעד.

4. (א) המשטרה, בתוקף תפקידה, מטפלת בארועים בהם מעורבים קטינים: כאמור, אם לדעת השוטר הקטינים הם קטינים נזקקים כמוגדר בחוק הנוער, עליו להודיע על כך לפקיד הסעד. כאשר קטין בגיל האחריות הפלילית עבר עבירה פלילית נפתח נגדו תיק והוא עלול לעמוד לדין, במקרה זה מפנה המשטרה את הקטין לשירות המבחן לנוער. עד לשנת 1978 היה גיל 9 גיל האחריות הפלילית. בשנת 1978 הועלה הגיל ל-13 וביוני 1984 תוקן החוק שוב וגיל 12 נקבע כגיל האחריות הפלילית.

כאשר קטין עבר עבירה וטרם הגיע לגיל האחריות הפלילית אין מעמידים אותו לדין, אלא מדיעים על כך לפקיד סעד בלשכה באמצעות טופס הפנייה, והעתק לפקיד הסעד המחוזי. חלק מן הקטינים

עוברים עבירות לא חמורות או שהעבירה היא חד פעמית. אך אחרים עוברים עבירות רבות וחמורות כגון, פריצה לגני ילדים ובתי ספר וגניבת כסף ומשחקים מתוכם, גניבת חלקי רכב, ובגיל מבוגר יותר – גניבות רכב ופריצות. אלה הם קטינים נזקקים ואם לא יטופלו מוקדם ככל האפשר, עלולים בגיל מבוגר להגיע לבתי הסוהר. במקרה זה לא רק הקטין נמצא בסיכון אלא אף הקהילה בה הוא מבצע את העבירות וגורם לה נזקים.

עם קבלת ההפניה מהמשטרה לגבי קטין מתחת לגיל האחריות הפלילית, על פקיד הסעד לערוך חקירה סוציאלית כדי לבדוק אם הקטין הוא נזקק או שההפניה היא בעקבות אירוע חד פעמי, שאינו דורש טיפול. אם הקטין הוא נזקק, פקיד הסעד יכול לקבוע דרך טיפול, כאשר יש הסכמת הקטין והאחראים עליו. אם אין הסכמה, מתפקידו של פקיד הסעד, כאמור, לפעול בהתאם להוראות חוק הנוער.

— מהשוואה של כרטסות המעקב של קטינים המצוייה במשטרה לרישומים בלשכות מתברר, כי לגבי חלק מהקטינים שהופנו ללשכות שנבדקו לא נערכה כל חקירה סוציאלית, אלא הוזמנו ההורים ומשלא באו – לא נערכה בדיקה נוספת. במצב זה נשארים קטינים נזקקים ללא כל טיפול.

(ב). בטופס ההפניה של המשטרה שני חלקים: האחד כולל את פרטי הקטין ואת מהות העבירה, והשני (הספח) מיועד לתלישה והחזרה למשטרה: בחלק זה מציין פקיד הסעד, אם בעקבות בדיקתו, יש צורך בטיפול בקטין. במחוז ירושלים מוחזר הספח לפקידת סעד מחוזית העוקבת אחר בדיקות פקיד הסעד. בשלושת המחוזות מוחזרים חלק מהספחים למשטרה.

— ברוב המקרים שנבדקו לא מוחזרים למשטרה הספחים של טפסי ההפניות שנשלחו, המיועדים אליה ואין המשטרה יודעת, בשל כך, אם טופלו הקטינים ואם לאו. מידע זה עשוי לעזור ליחידות המשטרה בחקירת אירועים שקטינים מעורבים בהם ולסייע לחוקרי הנוער כאשר קטין מובא פעמים נוספות לחקירה: כמו כן יכול החוקר, בידעו מי הגורם המטפל בקטין באותה עת, ליצור איתו קשר ישיר ומיידית. בעקבות הביקורת הוחלט לפרסם את ההנחיות לפקיד הסעד בתע"ס גם בנושא התאום עם המשטרה.



מטרתו של חוק הנוער (טיפול והשגחה) התש"ך-1960 היא לאפשר טיפול בקטינים נזקקים, כגון קטינים מוכים או מוזנחים קשה ואלה שעברו עבירות פליליות, אך מפאת גילם הצעיר לא הועמדו לדין. בכך מסייע החוק גם למניעת עבריינות שכן קטין עבריין שלא יטופל, עלול להדרדר ומשיגדל יגיע לבית הסוהר.

הפעלת החוק מחייבת שילוב כל הגורמים המטפלים בקטינים בכללם מערכות הרווחה, החינוך, הבריאות והמשטרה כעיקר בשלב של הפניית קטינים; בתי המשפט, לשכות לשירותים חברתיים, מעונות ומשפחות אומנות בשלב של מתן הטיפול הישיר לקטין הנזקק.

הגורם המפעיל את כל הנ"ל לגבי הקטין הנזקק הוא פקיד סעד, ועליו לקבל לפי החוק דיווח שוטף על מצבו של הקטין, מהגורם המטפל בו, דבר שלא תמיד נעשה.

מטרת פקיד הסעד היא לבצע תכנית טיפולית, שתביא לשיפור מצבו ותפקודו של הקטין. כאשר הקטין או בני משפחתו מתנגדים לתכנית שנקבעה, פונה פקיד הסעד לבית המשפט להוצאת צו. שני הכלים העיקריים העומדים לרשותם של הגורמים המטפלים הם: השגחה על הקטין במסגרת משפחתו או הוצאתו מהבית למעון או למשפחה אומנת.

במקרים בהם הצליח פקיד הסעד להוציא את הצו לפועל, חל לרוב שיפור בהתפתחותם של הקטינים. לחלק מהקטינים אין פתרונות במסגרות הקיימות וחלק הושמו במסגרות לא מתאימות, ברחו מהם, דבר שהביא להדרדרות במצבם. אחרים טופלו במסגרת הקהילה וקטינים נוספים

המשיכו לחיות בסביבה שהזיקה להם. חלק מהקטינים, שאותרו על ידי המשטרה, וטופלו על ידי הלשכה הפסיקו לעבור עבירות. אולם, לא כל הלשכות מקיימות קשר ושיתוף פעולה הדוק עם המשטרה וחלק מהקטינים שהופנו על ידי המשטרה לא טופלו כלל, ואף לא מרווחים לה כנדרש. מטרת החוק היא לעזור לקטין נזק ולהביא למניעת עבריינות. על המשרד לפעול לשיפור הטיפול בקטינים נזקקים והקמת מסגרות מתאימות לקליטתם כדי שיושגו מטרות החוק.

מעון כפר נחמן

ריכוז ממצאים

כפר נחמן הוקם בשנת 1965 כאגודה עותומנית ובשנת 1973 הועבר לניהולה של "הקרן המרכזית לקידום ופיתוח שירותי רווחה" ופעל בצורה זו עד חודש אפריל 1979, שבו הועבר הכפר לבעלות משרד העבודה והרווחה.

לא מולאו נהלי השירות למפגר בעניין העסקת החוסים. חלוקת התשלום לחוסים תמורת עבודתם נעשתה על ידי המדריכים לפי שיקול דעתם. כספי חוסים אלה, הופקדו בשני חשבונות בנק, שלא נוהלו כראוי: הכספים אמנם הושקעו ונשאו הצמדה ורווחים, אך אלו לא חולקו לחוסים לפי חלקם בכספי החשבונות, והחוסים קופחו בכך.

האגף הנעול במעון שנועד לטיפול באוכלוסיית מפגרים עבריינים לא מילא ייעודו ולא מנע בריחות חוסים. האגף נסגר במארס 1985, והחוסים, אשר שהו בו על פי צו של בית המשפט, פוזרו למסגרות פתוחות – בכך סוכלו המטרות, שלשמן הוצאו הצווים.

המעון דיווח להנהלת המשרד על עבודתו של רכו האגף הנעול למרות שזה הפסיק לעבוד מאז מארס 1985, ושולמה לו משכורת והטבות.

הרישום במחסן הראשי לא היה תקין. המדריכים המקצועיים לא מילאו את הנחיות היחידה למינהל ומשק לגבי קביעת מחירם של המוצרים, שייצרו החוסים בבתי המלאכה.

קבלני השירותים לא נדרשו למלא את תנאי החוזים, שנחתמו עמם.

במשך 16 שנים שימש מנהל המעון כאפוטרופוס לאחד מחוסי הכפר מבלי שמילא אחר הוראות החוק והצו של בית המשפט.



מעון כפר נחמן הוקם בשנת 1965 כאגודה עותומנית, ובשנת 1973 עבר לניהולה של "הקרן המרכזית לקידום ופיתוח שירותי רווחה" ברעננה כמטרה לשקם את המפגר על ידי עבודה ככפר עבודה. עם הקמתו הועברה אליו ממעון אחר קבוצה קטנה של חוסים עם צוות קטן של עובדים. המעון כפר נחמן נוהל על ידי הקרן המרכזית של משרד העבודה והרווחה (או משרד הסעד) עד 1979. הקרן המרכזית נוסדה בשנת 1973 במגמה לרכז את הפעולות והנכסים של הגופים, הקרנות, האגודות וההקדשות, שמומנו מתקציב המשרד ופעלו מחוץ למסגרתו. הקרן עסקה, בהחזקתם ובתפעולם של מעונות למפגרים, ביניהם מעון כפר נחמן. בשנת 1979 התקבלה החלטת הממשלה לבטל את הקרן ולהעביר את מעון כפר נחמן לניהול השירות למפגר. עם ההעברה הפכו עובדי המעון לעובדי מדינה.

בעת הביקורת, ביולי 1985 שהו במעון 229 חוסים, מהם 66 נשים: גילם נע בין 22 – 60 שנים. וברמת פיגור בינוני וקל.

המשיכו לחיות בסביבה שהזיקה להם. חלק מהקטינים, שאותרו על ידי המשטרה, וטופלו על ידי הלשכה הפסיקו לעבור עבירות. אולם, לא כל הלשכות מקיימות קשר ושיתוף פעולה הדוק עם המשטרה וחלק מהקטינים שהופנו על ידי המשטרה לא טופלו כלל, ואף לא מרווחים לה כנדרש. מטרת החוק היא לעזור לקטין נזק ולהביא למניעת עבריינות. על המשרד לפעול לשיפור הטיפול בקטינים נזקקים והקמת מסגרות מתאימות לקליטתם כדי שיושגו מטרות החוק.

מעון כפר נחמן

ריכוז ממצאים

כפר נחמן הוקם בשנת 1965 כאגודה עותומנית ובשנת 1973 הועבר לניהולה של "הקרן המרכזית לקידום ופיתוח שירותי רווחה" ופעל בצורה זו עד חודש אפריל 1979, שבו הועבר הכפר לבעלות משרד העבודה והרווחה.

לא מולאו נהלי השירות למפגר בעניין העסקת החוסים. חלוקת התשלום לחוסים תמורת עבודתם נעשתה על ידי המדריכים לפי שיקול דעתם. כספי חוסים אלה, הופקדו בשני חשבונות בנק, שלא נוהלו כראוי: הכספים אמנם הושקעו ונשאו הצמדה ורווחים, אך אלו לא חולקו לחוסים לפי חלקם בכספי החשבונות, והחוסים קופחו בכך.

האגף הנעול במעון שנועד לטיפול באוכלוסיית מפגרים עבריינים לא מילא ייעודו ולא מנע בריחות חוסים. האגף נסגר במארס 1985, והחוסים, אשר שהו בו על פי צו של בית המשפט, פוזרו למסגרות פתוחות – בכך סוכלו המטרות, שלשמן הוצאו הצווים.

המעון דיווח להנהלת המשרד על עבודתו של רכו האגף הנעול למרות שזה הפסיק לעבוד מאז מארס 1985, ושולמה לו משכורת והטבות.

הרישום במחסן הראשי לא היה תקין. המדריכים המקצועיים לא מילאו את הנחיות היחידה למינהל ומשק לגבי קביעת מחירם של המוצרים, שייצרו החוסים בבתי המלאכה.

קבלני השירותים לא נדרשו למלא את תנאי החוזים, שנחתמו עמם.

במשך 16 שנים שימש מנהל המעון כאפוטרופוס לאחד מחוסי הכפר מבלי שמילא אחר הוראות החוק והצו של בית המשפט.



מעון כפר נחמן הוקם בשנת 1965 כאגודה עותומנית, ובשנת 1973 עבר לניהולה של "הקרן המרכזית לקידום ופיתוח שירותי רווחה" ברעננה כמטרה לשקם את המפגר על ידי עבודה ככפר עבודה. עם הקמתו הועברה אליו ממעון אחר קבוצה קטנה של חוסים עם צוות קטן של עובדים. המעון כפר נחמן נוהל על ידי הקרן המרכזית של משרד העבודה והרווחה (או משרד הסעד) עד 1979. הקרן המרכזית נוסדה בשנת 1973 במגמה לרכז את הפעולות והנכסים של הגופים, הקרנות, האגודות וההקדשות, שמומנו מתקציב המשרד ופעלו מחוץ למסגרתו. הקרן עסקה, בהחזקתם ובתפעולם של מעונות למפגרים, ביניהם מעון כפר נחמן. בשנת 1979 התקבלה החלטת הממשלה לבטל את הקרן ולהעביר את מעון כפר נחמן לניהול השירות למפגר. עם ההעברה הפכו עובדי המעון לעובדי מדינה.

בעת הביקורת, ביולי 1985 שהו במעון 229 חוסים, מהם 66 נשים: גילם נע בין 22 – 60 שנים. וברמת פיגור בינוני וקל.

בשנת 1975 התקבל תיקון לחוק הסעד (טיפול במפגרים) (תיקון מס' 2) התשכ"ט-1969 (להלן – החוק). בעקבות קבלת התיקון הוקם האגף הנעול בכפר נחמן כפתרון לטיפול באוכלוסיית מפגרים, שעל פי החוק היה צריך להחזיקם במשמורת. כושר הקליטה במעון בעת הביקורת היה 280 חוסים, מהם 40 באגף הנעול, שנסגר ולא אוכלס באותה עת (ראה להלן).

החוסים מועסקים בכפר בשמונה שעות עבודה. הם מחולקים ל-15 קבוצות עבודה למלאכות הבאות: נגרות, מסגרות, שתלנות, גננות, אריגה, עבודות הרכבה, פדסנטות וחצרנות במעון.

במעון מועסקים כ-60 עובדים. התקציב לשנת הכספים 1984/85 היה 152 מליון שקל ולשנת 1985/86, 462 מליון שקל.

השירות למפגר שבמשרד (להלן – השירות) מפקח על המעון ומנחה אותו בתחום הטיפולי והחינוכי, והיחידה למינהל ומשק שבמשרד (להלן – היחידה) מפקחת על המעון ומנחה אותו בתחום הכספי והמשקי. היחידה קבעה את הנהלים הקשורים לצידוד ולחומרים, לקניות ולמכירות וכן קבעה את כל טופסי הרישום. היחידה מעסיקה מפקחים המבקרים במעון, מדריכים את העובדים בביצוע הוראות בתחום המשקי ועוזרים ספירות מלאי.

בחודשים יולי – אוקטובר 1985 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במעון כפר נחמן בתחום ניהול כוח אדם, האגף הנעול, חינוך וטיפול וסדרי כספים ומשק. להלן הממצאים העיקריים:

ניהול כוח אדם

1. על פי הנחיות השירות על הנהלת המעון לדווח לו על מצבת העובדים מדי חודש. במועד הביקורת דווח על 61 עובדים ב-58 משרות מהם: מנהל מעון, אמרכלית, עוזרת לאמרכלית, פקידת כוח אדם בחצי משרה, מזכירה בשלושת רבעי משרה, 3 עובדי משק, 4 אחיות (אחת מהן ארעית), 2 רופאים בשלוש משרה כל אחד, 2 עובדות סוציאליות בחצי משרה כל אחת, 2 רכזים חינוכיים, 18 מדריכים חינוכיים, 11 מדריכי שיקום – מדריך לכל בית מלאכה, אם בית, 7 מדריכות בית ו-6 מטפלי לילה.

— עד למועד סיום הביקורת המשיכה הנהלת המעון לדווח לשירות על רכז האגף הנעול כעל מי שמועסק במעון, ואף אישרה לו הטבות בנוסף למשכורת, שהרכז קיבל מהמשרד, למרות שלא נמנה עם עובדי המעון ולא עבד בו מאז מארס 1985, עת סגרו את האגף הנעול והעבירו את עובדיו למעונות אחרים למעט רכז האגף (ראה להלן).

2. תפקידיו של העובד הסוציאלי הם: לטפל טיפול פרטני בחוסה ולקיים קשר עם משפחתו ועם הגורמים המפנים את החוסה למעון; לעזור לעובדים אחרים במעון במגעם עם החוסים; לקיים קשר עם משפחות החוסים, במקרה של בריחה או אי שיבה למעון לאחר תום פגרה, שכן האחראיות לחוסה המעון, גם כאשר אינם נוכחים בו, מוטלת, על המעון.

למרות החשיבות של טיפול עובד סוציאלי בחוסי המעון, לא הועסק עובד סוציאלי במעון במשך המחצית הראשונה של 1985, זאת בשל ההקפאה, שהחליטה עליה הממשלה.

האגף הנעול

כאמור בשנת 1975 הוקם במסגרת המעון אגף נעול (להלן – האגף), שייעודו טיפול באוכלוסיית מפגרים עבריינים. האגף, יחיד בסוגו בארץ, שימש תחליף לבית סוהר ובעיקר שימש כמקום לשיקום תעסוקתי, חברתי והתנהגותי. האגף נועד ל-40 חוסים, והועסקו בו 13 עובדים: רכז חינוכי, תשעה מדריכים חינוכיים, מדריכת בית ושני שומרי לילה. חוסי האגף הועסקו בשעות הבוקר בבתי המלאכה של המעון.

1. ניתן להשים מפגר באגף הנעול על פי צו השמה על פי החוק. צו על פי החוק ניתן לאחר שבית משפט הרשיע נאשם והתברר לו, על פי קביעת ועדת אבחון, כי הינו לוקה בשכלו; במקום לשלחו

לבית סוהר, כעונש על מעשיו, הוא נשלח לאגף הנעול על פי צו השמה: או שהצו ניתן בטרם הורשע הנאשם לאחר שבית משפט מאמץ החלטת ועדת איבחון, כי הנאשם אינו יכול לעמוד לדין עקב פיגורו, אולם עליו להימצא במסגרת שיקומית סגורה מפאת היותו מסוכן לציבור. כן קובע החוק, כי עצור או אסיר, שניתן נגדו צו לפי חוק זה, ייחשב – בעת שהוא מוחזק במעון או במעון נעול או בעת שהוא נתון בבדיקה – כאילו הוא נמצא במשמורת כדין, ויחולו עליו הוראות סעיפים 18 ו-19 לפקודת בתי הסוהר בשינויים המחוייבים. סעיפים אלו עוסקים באסיר הנמצא בטיפול רפואי, ומכוחם מוטלת החובה, גם על הצוות של בית החולים, שבו נמצא האסיר בטיפול, למנוע את בריחתו. לשם כך מוסמך הצוות לנקוט אמצעים הדרושים למניעת בריחת האסיר (ובלבד שלא לפגוע בבריאותו).

— אף שהאגף הוקם כתחליף לבית סוהר, האמצעים לסגירת האגף והשמירה מפני בריחות לא היו מספיקים. בתקופה אפריל 1984 – אפריל 1985 ברחו 7 חוסים ל-10 ימים; 6 חוסים ברחו עד ל-30 יום; 3 חוסים ברחו עד ל-60 יום; ו-3 חוסים ברחו לתקופות העולות על 3 חודשים. אחד מהם נעדר כ-4 חודשים מתוך שמונת החודשים, ששהה באגף עד לסגירתו. נוהל "בריחה ממעונות" מאוקטובר 1974 מדגיש, כי בשבתות ובחגים, שבהם קורות מרבית הבריחות, יש להקדיש תשומת לב מיוחדת לאמצעי הפיקוח והבקרה. מדריכי האגף לא מילאו את חובותיהם, ויתרה מזו, בשבתות באו לעבודה רק חלק מהמדריכים, שהיו אמורים לבוא. באחת השבתות נפצע אחד מחוסי האגף כשנפל בעת החקף אפילפסיה: באגף היו באותה עת 32 חוסים. אולם רק 2 מדריכים הופיעו לעבודה והשלישי הגיע רק לאחר הארוץ. עקב כך נאלצו שני חוסים ואחות המעון ללוות באמבולנס לבית החולים את הפצוע ללא ליווי מדריך. מצב של העדר חלק מהמדריכים בשעות העבודה נמשך שנים עד לסגירת האגף, זאת למרות התראות בכתב, שנשלחו על ידי סמנכ"ל למינהל של המשרד.

2. עקב סכסוך, שפרץ בשנת 1983 בין עובדי האגף לבין רכו האגף והנהלת המעון, הוקמה ב-11.9.84 על ידי מנהל השירות ועדה ציבורית לבדיקת הנושא. ממסקנות הוועדה ומהמלצותיה, שהוגשו ב-6.2.85, התברר, כי הסכסוך בין הנהלת המעון למדריכים גרם להזנחת הטיפול בחוסים וכן נאמר בהן: "קיים ליקוי מבני בתקשורת שבין מדריכי האגף הנעול לרכז האגף"; הוועדה המליצה בין היתר: (א) להגדיר מחדש את תפקיד רכו האגף ולשנות את הדרישות למילוי תפקיד זה; (ב) בהתאם לכך לסגור את האגף הנעול לתקופה של כשישה חודשים לצורך התארגנות מחדש והכראת המצב; ולפזר את צוות המדריכים של האגף במעונות אחרים של השירות". מנהל השירות אימץ את ההמלצות בחלקן ובמאוס 1985 נסגר האגף. חלק מהחוסים הושמו במוסדות אחרים של השירות, חלק נשארו במעון, כולם במסגרות פתוחות, וחלק, מחוסר מקום מתאים, נשלחו לביתם.

— למרות שהאגף הוקם כמקום שיקום תעסוקתי, חברתי והתנהגותי, התברר כי מאז הסכסוך בין עובדי האגף להנהלת המעון מאמצע 1983 ועד מאוס 1985 לא הייתה כל תכנית שיקומית חינוכית בשעות הפנאי לחוסים באגף. משנת 1983 גם הופסקו ישיבות הצוות באגף, כמתחייב ממצב אוכלוסייה מיוחדת וקשה זו. מנהל המעון ציין, כי מצב זה, שהיה תוצאה של הסכסוך עם עובדי האגף, הוא אשר הביא לסגירתו. יצוין, כי פיזור חוסים, שהיו באגף על פי צו ושהיו חייבים להימצא במשמורת, מסכל את המטרות, שלשמן הוצאו הצווים על ידי בית משפט. החל מינואר 1986 נפתח האגף מחדש.

3. כל חוסה ששהה באגף עבד, כאמור, במשך שעות היום באחד מבתי המלאכה במעון וקיבל תמורה לעבודתו. התמורה נרשמה לזכותו ועמדה לשימושו האישי.

— לאחר סגירת האגף ופיזור אוכלוסיית החוסים בו, שולמו לחוסים הסכומים המגיעים להם רק כעבור חצי שנה ובערכם הנומינלי. כספי החוסים הוחזקו בבנק בחשבון עו"ש אחד ללא הצמדה ורווחים. ברישומי המאון הכספי, בכרטיס מיוחד, שהתנהל עבור כל חוסה בנפרד, עמדה יתרת חלק מחוסי האגף בחובה. החשבונות אוזנו על ידי העברת כספים של חוסים, שהיתרה שלהם הייתה בזכות. פעולה זו נערכה מבלי לקבל על כך הסכמת החוסה או אפטרופסו.

חינוך וטיפול

1. כדי לתת טיפול נאות לאוכלוסיית המעון, חייב מנהל המעון את הצוות המקצועי הבכיר של המעון, שכלל את אם הבית, הפסיכולוג, העובדת הסוציאלית, רכז התעסוקה והרכז החינוכי, לקיים ישיבות צוות להתייעצות משותפת כל שבועיים.

— מאז נובמבר 1982 ועד אוגוסט 1985 נמצאו פרוטוקולים לגבי שבע ישיבות צוות בלבד. בשנת 1984 נמצא פרוטוקול לגבי ישיבה אחת בלבד, וב-1985, עד למועד סיום הביקורת, לא נמצא פרוטוקול.

2. תפקוד תקין של המעון מחייב קשר שוטף בין עובדי המעון לבין המנהל ואם הבית: קשר זה מקיים, בין היתר, באמצעות דיווח שיטתי ועדכני על נוכחות החוסים ועל הארועים בביתני החוסים ובבתי המלאכה.

— לא ניתן היה לעקוב אחר מצבת החוסים במעון: הדו"חות היומיים על ידי מדריכות אל אם הבית ואל מנהל המעון על נוכחות החוסים לא רוכזו כולם ביומן נוכחות ובעת הביקורת לא היו בידי המנהל. ביום הבדיקה שנערכה על ידי הביקורת נמצא דיווח מלא רק על גבי 66 חוסים, לגבי 23 חוסים היה חסר דיווח של יומיים ולגבי 115 חוסים נוספים היה פיגור של שבוע ימים בדיווח.

3. על פי הוראות נוהל של השירות בעניין "בריתות ממעונות", יש לדווח מיידית על כל מקרה של בריחת חוסה מהמעון למנהל המעון ועל כל מקרה היעדרות למפקח על המעון; המפקח ירכז את הנתונים ויעמוד בקשר עם המשטרה ועם הנהלת המעון. כן יש ליצור קשר מידי ובכתב עם בני ביתו של החוסה, האפוטרופוס שלו או גורם אחר, שהיפנה את החוסה למעון, לשם בירור מקום הימצאו, שכן לפי נוהל "יציאת חוסים ממעונות": "בזמן העדרות מהמעון... אחראי המעון לחניך ועל המעון לעשות כל הדרוש כדי לשמור על שלומו".

— הוראות הנוהל לא בוצעו. התברר, כי חוסים ברחו לתקופות ארוכות עד לשמונה חדשים. אין רישומים לקשר שיצרה אם הבית, לטענתה, בטלפון. בישיבת צוות מ-25.7.83 התריע אחד ממדריכי המעון כי: "לא ניתנת תשומת לב מספקת לחוסים שנוהגים לברוח. יש דיווח מאוחר על הבריחה, דבר שמסכן את החניכים ומעמיד בספק את אחריות המוסד".

4. נוהל "העסקת חניכים במעונות" משנת 1978, המבוסס על עקרונות עידוד העבודה היצרנית ועל הצורך בחינוך החוסים לחיי שיתוף, קובע, כי יש להעסיק חניכים בעבודה יצרנית או בעבודת שירותים, ומן הכספים שהם מקבלים תמורת העסקתם צריך להפריש שליש מהכנסתם להשתתפות חלקית בהחזקתם במעון ושליש נוסף מהכנסתם לקרן חיסכון לכלל החוסים, השליש הנותר ישמש לכיסוי הוצאותיו האישיות של החוסה. הנוהל קבע, כי לחוסים, שאינם מועסקים בעבודה יצרנית או בשירותים, ישלם המעון "דמי כיס" מתקציבו המאושר בגובה מקסימלי, שייקבע מפעם לפעם.

דמי הכיס לשבוע, ששולמו לחוסים עובדים, מתוך הכספים האישיים, שעמדו לזכות כל אחד מהם, היו בתקופת הביקורת 500 - 1,500 שקל לחוסה, לפי ההספק בעבודה וצריכת הסיגריות, שחושבו על ידי המדריך. בנהל העסקת חניכים במעונות נקבע: "דמי כיס ישולמו מתקציב המעון על פי התקציב המאושר".

— תשלום דמי כיס לחוסים שאינם עובדים נעשה, בניגוד לנוהל, מכספי קרן החסכון, המיועדת לרווחת כלל החוסים, ולא מתקציבו המאושר של המעון. הוסבר לביקורת, כי לא נקבע בתקציב המאושר של המעון סעיף, המאפשר תשלום דמי כיס לחוסים שאינם עובדים. לדעת הביקורת יש לקבוע בתקציב המעון סעיף מתאים כנדרש בנהל.

5. במעון הועסקו ששה חוסים מחוץ למעון. על פי הנהלים, העסקת חוסה מחוץ למעון מחייבת אישור מראש מטעם המפקח על המעונות: המנהל או מי שהוסמך על ידו, יערוך סיכום דברים בכתב עם המעסיקים, שבו ייקבע מספר המועסקים, שעות עבודתם, שכרם ותנאים אחרים הקשורים בתעסוקתם: מנהל המעון יפעל להשגת תמורה נאותה עבור החוסים לפי תפוקתם ולפי גובה השכר במשק; המעסיק יעביר למעון כל חודש או בסוף התעסוקה, אם הייתה קצרה מחדש, את התשלום תמורת העבודה.

— לא נערכו סיכומי דברים בכתב על תנאי העסקתם של ששת החוסים, שהועסקו מחוץ למעון. המעסיקים לא הקפידו להעביר משכורת לחוסים מדי חודש. שלושה חוסים שהועסקו במכבסה קיבלו רק בסוף יולי 1985 משכורת עבור חודש מארס, והסכום ששולם היה ללא הצמדה או ריבית כלשהי. במועד הביקורת נמצא, שחוסה אחרת לא קיבלה מזה חודשיים משכורת ממעון היום, שבו היא מועסקת. בעקבות הביקורת הורה מנהל השירות להפסיק את עבודת החוסים במכבסה.

6. הנהלים קובעים, כי מתוך השכר החודשי של החוסה מפרישים לו סכום המיועד להוצאותיו האישיות בגובה של נקודת קיצבה, שנקבעה על ידי המוסד לביטוח לאומי לתשלום בעבור הילד הראשון (להלן – נקודת בסיס). (בתקופת הביקורת סכום זה הגיע לכדי 23,310 שקלים). את יתרת שכר החוסה יש להפריש, כאמור, לפי החלוקה הבאה: שליש לאוצר המדינה, לכיסוי חלק מהחזקות; שליש לקרן חסכון מרכזית לכלל החוסים, המיועדת למימון פעילות חברתית, לשיפור הטיפול והחינוך ולפעילות הנופש של החוסים; ושליש המיועד לצרכיו האישיים של החוסה.

— השוואת נקודת קיצבה של המוסד לביטוח לאומי המוענקת לילד ראשון לסכום "נקודת הבסיס", שהועמדה לרשות החוסה, העלתה, כי השירות לא עידכן את נקודת הבסיס בהתאם לשינויים שקבע המוסד לביטוח לאומי. לכן לא עדכן גם המעון את נקודת הבסיס.

7. על פי הנוהל, יש לנכות משכר עבודת החוסה תחילה את הסכומים המיועדים לכיסוי הוצאות הנסיעה שלו למקום העבודה ואת סכום נקודת הבסיס, ורק לאחר מכן לחלק את היתרה לשלושה חלקים כאמור. באופן זה יעמדו לזכות החוסה כספי הוצאות הנסיעה וכספי נקודת הבסיס בתוספת שליש מהכנסותיו.

— לחוסים, שעבדו מחוץ למעון, לא נוכו הוצאות דמי הנסיעה למקום העבודה כנדרש. לכן, כאשר היה על החוסים לשלם את הוצאות הנסיעה מן השליש שלרשותם לאחר החלוקה כאמור, לא נותרו להם כספים להוצאותיהם האישיות. מנהל המעון הסביר, כי המדובר בטעות. בעקבות הביקורת תוקן הדבר.

8. הנהלים מחייבים מינוי אחראי, שיכין מדי חודש את הרשימות הבאות: (א) רשימה מרוכזת של קבלת התמורות תוך פירוט שמות החוסים וסכום התמורה שקיבלו; (ב) רשימת הפקדות לבנק לחשבון החוסים; (ג) רשימת הפקדות לזכות המעון; (ד) רשימת הוצאות לצרכי המעון. על הרשימה האחרונה יחתמו שלושה חברי ועדה, שנקבעו בנהלים. אמרכלית המעון אחראית להפקדות כספי החוסים בחשבונותיהם בבנק ולרישום המשיכות מחשבונות אלה.

— חשבונות החוסים לא נוהלו בהתאם לנוהל: הרישום היחיד הנערך הוא בכרטיס אישי, שנפתח לכל חוסה, שבו מזוכה החוסה בסכום שהתקבל בעבור עבודתו ומחויב בסכום דמי הכיס הניתנים לו מדי שבוע; הסכום הרשום בכרטיס הינו קבוע וערכו הריאלי פוחת בגלל תנאי האינפלציה. אין מנהלים ספר קופה או רישום שוטף אחר על המשיכות וההפקדות מקרן החסכון של החוסים; לא נערכות התאמות בנקים תקופתיות וספח פנקס השקים הוא האסמכתא היחידה לצורך בדיקות ובירורים. אין מנהלים רשימות על הוצאות, שנעשו לצרכי המעון מקרן החסכון. במצב זה אין לדעת, אם לא נעשה שימוש לרעה בכספים על ידי משיכות, שלא לצורכי החוסים או המעון.

9. על פי הנוהל יופקדו כספי החוסים על שמם בחשבון בנק בתכנית השומרת על ערך הכסף. זכות החתימה על הוצאת הכספים תהיה לחוסה, לאפטרופוס שלו ולמנהל המעון.

המעון מפקיד את כספי החוסים בשני חשבונות בנק במקום לפתוח חשבון לכל חוסה: (א) חשבון עובר ושב להכנסות חניכים – בו מופקדים הכספים המיועדים לצרכיהם האישיים של החוסים, הכספים המיועדים לאוצר עבור הוצאות החזקת החוסה במעון והכספים לאוצר מועברים אליו אחת לשלושה חודשים. (ב) חשבון חסכון המיועד לקרן החסכון, שכספיה מיועדים לרווחת כלל החוסים. זכות המשיכה בשני החשבונות האלה הייתה למנהל, לאמרכלית ולעוזרת האמרכלית. מנהל המעון הסביר, כי הבנקים סרכו לפתוח חשבון אישי לכל חוסה.

— מאפריל 1985 נדרש המעון להעביר את הכספים המיועדים לאוצר אחת לחודש, בצירוף רשימה שמית של כל החוסים והמפרטת לגבי כל חוסה את הכנסותיו ברוטו והסכום שנוכה ממנו. עד מועד סיום הביקורת לא נערכו הרשימות ולא הועברו הכספים לאוצר כנדרש.

10. על פי נוהל "העסקת חניכים במעונות" מאוקטובר 1978, כספים שיינתנו לחוסים על ידי הוריו, קרוביו או מקורות אחרים, יופקדו בחשבון האישי של החוסה: יש לנהל רישום לגביהם כמו לגבי חשבון הבנק של החוסים על כספי התמורה בגין עבודה, וזאת תוך ציון מקור הכסף.

— כספים אישיים שניתנו לחוסים ושהוכנסו למעון, מופקדים במעטפות בכספת. לא נרשמו ההפקדות והוצאת הכספים מהכספת. הביקורת ערכה בדיקת פחע ומצאה 150,000 שקלים במעטפות שונות, כשרק על חלק מהן נרשמו שמות החוסים. לא בכל המעטפות תאם הסכום את הרישום על גבי המעטפה. כן נמצאו כספים, שהופקדו לפני שנים, חלק מהכספים אף היו בשטרות ובמטבעות, שיצאו מהמחזור לפני מספר שנים. לדעת הביקורת, אסור היה להפקיד כספים אלה בכספת אלא לתתם לחוסה לשימושו השוטף או להפקיד חלק מהם בבנק תוך הבטחת ערך הכסף המופקד.

11. על פי הנוהל, בשלושה מועדים קבועים בשנה – בראש השנה, סוכות, ופסח – על המעון לתת לחוסים דמי נסיעה ליציאה לפגרה. דמי הנסיעה חזרה למעון בתום הפגרה ישולמו על ידי ההורים או על ידי הלשכה לשירותים חברתיים.

— חוסים הגרים באזור המרכז מימנו את דמי הנסיעה מן המעון לביתם בעת היציאה לפגרה מכספי חסכוניהם. המנהל הסביר, כי מדובר בהוצאה קטנה, אולם לדעת הביקורת, כיוון שהכנסות החוסים הן נמוכות ממילא, אין לגרוע מהן גם את דמי הנסיעה.

12. על פי תקנות הפיקוח על מעונות (החזקת חוסים במעונות ללוקים בשכלם), התשכ"ז 1967, סעיף 20(א') על המעון לספק לחוסים את השירותים הרפואיים הבאים: בדיקה רפואית שגרתית אחת ל-6 חודשים, טיפול ופיקוח רפואי כללי, טיפול שגרתני בשיניים, טיפולים מקצועיים מיוחדים, אישפוז, חיסונים, החזקת מרפאה וחומרי הרפואה שבה, קשר עם החולים הנמצאים מחוץ למעון, ניהול כרססת בריאות ורישום תרופות.

במעון מרפאה מסודרת, המנהלת על ידי האחות הראשית. שירותי הבריאות ניתנים לחוסים כדרישת החוק. במרפאה מועסקים אחות ראשית ושלוש אחיות (אחת מהן ארעית), כן מבקרת במעון רופאה בשליש משרה.

במעון מנהלת מרפאת שיניים מחוזית, הנותנת טיפול לכל חוסי מעונות השרות למפגר במחוז. בעבר ניתן במעון פעמיים בחודש טיפול על ידי פסיכיאטר, ואחת לחודשיים נערכה בדיקת רופא נשים בחוסות המעון. שירותים מקצועיים אחרים מקבלים החוסים במרפאות קופת חולים או בבתי חולים.

— מאז יולי 1985, עקב דרישת הפסיכיאטר להגדלת שכרו מעבר למחיר שנקבע על ידי החשב הכללי, אין המעון מקבל שירותי פסיכיאטר.

13. במרפאה מלאי תרופות שוטף לחודש ומלאי תרופות חרום לשלושה חודשים. הזמנת התרופות נערכת על ידי האחות הראשית ומבוקרת על ידי רופאת המעון. התרופות נרכשות בקופת חולים הכללית.

— עד מאי 1985 לא נוהל רישום הוצאת תרופות, למעט תרופות יקרות. בדיקת כרססת התרופות העלתה, כי לא נוהל רישום לגבי הוצאת תרופות מסוכנות (תרופות הרגעה למיניהן), שעל מינון ועל המרשם שלהן מוסמך להחליט רק רופא פסיכיאטר. גם על תרופות מסוכנות, שלגביהן קיימת הוראה לנהל רישום, לא התנהל רישום סדיר, ובהוצאת תרופות מסוימות עברו לעתים שנים בין רישום לרישום.

סדרי כספים ומשק

1. במעון מחסן מרכזי, שבו מאחסנים את החומרים והציוד הדרושים להפעלה השוטפת של המעון. כן קיימים מחסני משנה ליד כל בית מלאכה, שבהם מרכזים את החומרים הדרושים לייצור מוצרים בבתי המלאכה וחומרי עזר לצריכה שוטפת, ומחסני משנה ליד ביתני החוסים, שבהם מאחסנים חומרי ניקוי וסידקית מתכלים לשימושם השוטף של החוסים.

מרכז המשק במעון אחראי למחסן המרכזי והוא נעזר בתפקידו באפסנאי. למחסני המשנה אחראים המדריכים המקצועיים ומדריכות הבית. מרכז המשק, המנהל, אם הבית או המדריך המקצועי של בית המלאכה מחליטים על הזמנת המלאי וחומרי הגלם לבתי המלאכה על פי הנחיות היחידה למינהל ומשק שבמשרד. הוראות התשלום, הנערכות במעון, וחשבונות הספקים מועברים לגזברות לתשלום. הגזברות משלמת ישירות לספקים.

במחסן הראשי מתנהל רישום בכרסת מלאי. נוסף לכך מתנהל רישום נפרד של הוצאת ציוד אל כל מחסן משנה של בתי המלאכה וביתני החניכים: רישום לציוד מתכלה ורישום להוצאת ציוד אל כל קבלן אשר מספק שירותים למעון ולו זכות משיכה מהמחסן הראשי. החומרים והציוד, המתקבלים במחסן הראשי, נרשמים בשוברי הכניסה ובכרסת המלאי, המנוהלת לכל פריט ופריט בנפרד.

— משרד מבקר המדינה בדק את ניהול המחסן והעלה את הממצאים הבאים: ניהול הרישומים לא היה תקין, ברישום לא הייתה הפרדה בין סוגי עץ, שיש ביניהם הפרשי מחיר גדולים: בכרטיסי המלאי לא נרשמו השאלות הציוד מהמחסן הראשי של עובדי המעון; הפריט שהושאל – למרות ניפוקו הזמני – הוסיף להיות רשום כפריט במלאי המחסן. מנהל המעון הודיע, כי בעקבות הביקורת תוקן הליקוי. רכז האגף ומדריך בית המלאכה באגף היו מוחתמים על ציוד ולא החזירוהו, למרות שהאגף הנעול ובית המלאכה נסגרו במארס 1985 והשניים אינם עובדים בו. מנהל המעון הודיע, כי בעקבות הערת הביקורת נדרשו הנ"ל להחזיר את כל הציוד ואכן זוכו עליו. פריטי הציוד החקלאי לא הוטבעו בסמיני זיהוי של בעלות המעון עליהם. אין נהלים באשר לכמויות ולתקופות, שבהן ניתן למשוך ציוד סניטרי מתכלה, כגון סבון ומשחת שיניים. מהרישומים במחסן הראשי עולה, כי במשיכת כמויות הציוד במשך אותה תקופה ועבור אותו מספר חוסים הגיעו הפערים עד לכדי פי שלושה בין מדריכת בית אחת לרעותה.

2. בבית מלאכה לנגרות ובבית מלאכה למתכת מבצעים עבודות מקצועיות על פי הזמנות. לפי הוראות היחידה למינהל ומשק שבמשרד כל ייצור של מוצר חדש מחייב מילוי מוקדם של כרטיס מוצר. החלטה על מילוי כרטיס המוצר וקבלת ההזמנה תתקבל על ידי המדריך המקצועי באישור מנהל המעון. כרטיס המוצר ממלא בשני שלבים: (א) עם קבלת ההזמנה ממלאים העתק ראשון של כרטיס המוצר, שבו נרשמים שם המזמין, תאור המוצר, שרטוט המוצר המוזמן ומידותיו, הערכה מוקדמת לכמויות חומרי הגלם ושעות עבודה המתוכננים. על בסיס נתונים אלה עורך המדריך המקצועי, באישור המנהל, את תמחיר המוצר, הצעת המחיר ותנאי התשלום מוגשים למוזמן לאישורו. רק לאחר מכן מתחיל שלב ביצוע ההזמנה. (ב) עם השלמת המוצר ממלא המדריך המקצועי העתק נוסף של כרטיס מוצר, ודווש את כמויות החומרים שנוצלו בפועל כולל פחת וחומרי עזר, ומעדכן בהתאם את מחיר המוצר. פריט המוצר המוגמר נרשמים בכרטיס המוצר תוך פירוט הניצול של החומרים ששימשו להכנתו.

אם המוצר מיוצר עבור המעון, יש לחייב את תקציב המעון בהתאם. על פי הנהלים מרכיבי המחיר כוללים את ערך החומרים כולל נפולת, ערך שכר עבודה, פחת ורווח. מחירי החומרים נקבעים בהתאם למחירי השוק. שכר עבודה נקבע לפי ערך השכר שעות העבודה, לו בוצעה אותה עבודה על ידי פועל מאומן. פחת ורווח נקבעים על פי מחיר המוצר בשוק, בניכוי מחיר החומרים ושכר עבודה.

— נבדקו כרטיסי מוצר, שמולאו מאמצע 1983 ועד תקופת הביקורת והתברר, כי אין ממלאים את כרטיסי המוצר על פי הנהלים: כתוצאה מכך נקבעו על ידי המדריכים מחירים, הנמוכים מאלה שהיו צריכים להיקבע והם אושרו על ידי המנהל ונבדקו על ידי המפקח המקצועי ביחידה למינהל ומשק: נמצא, שמאפריל 1985 ועד תקופת הביקורת, בספטמבר 1985, נרשמו בבית המלאכה למסגרות 14 כרטיסי מוצר, שבעה לגבי ייצור מוצרים והשאר לגבי תיקונים. מבין שבעת הכרטיסים למוצרים שיוצרו נמצא, כי בשלוש עבודות, שבוצעו עבור המעון, לא היה סיכום של כל החומרים שהוצאו, לא היו פירוט מחירים ומחיר סופי לגבי אותו מוצר ולא היה פירוט חומרי העזר. לא הקפידו על שרטוט המוצר על מידותיו, לא צויינו שעות העבודה, שהושקעו במוצר לכל חוסה בנפרד, וחלוקת התשלום לחוסים תמורת עבודתם נעשית לפי הערכה כללית של המדריך ולפי שיקול דעתו.

— קביעת המחירים וקביעת ערך שעת עבודה על ידי מדריך הנגרות לא הייתה אחידה. כאשר עובד המעון או מי שנמצא בקשרי עבודה עם המעון (כגון ספקים), מזמינים לעצמם עבודות, נקבעים להם

מחירים נמוכים לערך שעות העבודה של החוסים, שלא תמיד תואמים את מחיר התוצר ואת המחירים במשק, וזאת בנוסף להנחה של 10% הניתנת, בהתאם לנוהל, לעובדי המעון על ערך מחיר עבודת החוסים.

— לביצוע המוצרים השתמש המדריך המקצועי בסוגי עץ בעובי שונה, כשמחיר העץ משתנה מסוג לסוג בעשרות אלפי שקלים. המדריך לא ציין את סוג העץ, שבו השתמש לביצוע המוצר, ולא ניתן היה לבדוק אם המחיר שנרשם בכרטיס המוצר תאם את סוג העץ, שבו השתמשו למעשה. אין כללים אחידים לקביעת הרווח על המוצר והחלטת המדריך משתנה ממזמין למזמין: במספר כרטיסי מוצר היה קשה לעקוב אחר הרישומים עליהם עקב שינויים ומחיקות רבות, שערך המדריך בתמחיר ובכמויות החומר. בעקבות הביקורת ניתנה למדריך הוראה שלא לתקן כרטיסי מוצר.

3. בבתי מלאכה אחרים מבצעים עבודות הרכבה ואריזות עבור ספקים המביאים את חומריהם למעון: בית מלאכה לחשמל – הרכבת גופי פלסטיק לחשמל – בית מלאכה לאבזמים – הרכבת אבזמים – ובית מלאכה לאריזות מוצרי פלסטיק וגריל נייד לפיקניק. על חומרים הנכנסים לבית מלאכה יש להנפיק שוברי כניסה. עם סיום העבודה מבית מלאכה, יש להכין תעודת משלוח עם העתק לאמרכלית.

— אין מנהלים רישומים לגבי הכנסת חומרים לבית המלאכה ולא היו העתקי תעודות משלוח בבתי המלאכה. התברר, כי במהלך הביקורת, בספטמבר 1985, החלו בתי המלאכה כניהול רישומים כנדרש.

4. לפי הוראות היחידה, גובה אמרכלית המעון את הכספים עבור מוצרים המיוצרים במעון וניקנים על ידי יחידים בבתי המלאכה, ומוציאה קבלה. הסחורה משוחררת מבית המלאכה אל הקונה עם הצגת הקבלה על התשלום.

— בגן הירק גובה המדריך את הסכומים עבור קניית ירקות על ידי יחידים ללא מתן קבלה. כן מנהל מדריך גן הירק מחברת אשראי לעובדי המעון על כמות הירקות שנקנו על ידיהם ולא על הסכומים שיש לגבות מהם.

5. בתי המלאכה מבצעים עבודות לכמה ספקים גדולים קבועים. בגמר העבודה המוזמנת נמסרת הסחורה למזמין ועוזרת לאמרכלית מוציאה חשבון על פי דיווח מדריך בית המלאכה, שבו בוצעה העבודה. המזמין שולח שיק תמורת עבודה שבוצעה, וסכום זה מתחלק בין החוסים שביצעו את העבודה על פי רשימות, שמעביר מדריך בית המלאכה לעוזרת לאמרכלית.

— אין מנהלים במעון כרטיסי חו"ז (חייבים וזכאים) אלא מחברת אשראי. החשבונות לתשלום מתעכבים במעון מספר חודשים לפני שהם נשלחים לספקים. כמחברת האשראי נרשמו חובות משנת 1978, שטרם שולמו עד מועד סיום הביקורת. הסכום המצטבר הנומינלי של החובות משנת 1978 ועד תאריך הביקורת הגיע לכשני מליון שקל. הספקים אף הם מעכבים חודשים את תשלום החשבונות, והחוסים מקבלים כספים חודשים רבים לאחר ביצוע העבודה. החוסים מקבלים סכום נכון ליום הגשת החשבון ולא ליום התשלום בפועל.

6. בין השנים 1982 – 1984 נבנו במעון כפר נחמן שתי יחידות מגורים ל-24 חוסים על שטח של כ-400 מ² (להלן – מעוניות), במגמה לאפשר לחוסים כפיגור קל לנהל חיים עצמאיים. בכל מעוניות ארבעה חדרי שינה, חדרי אוכל ואירות, מטבח, שירותים וחדר כביסה. החוסים מבשלים ואופים לעצמם בחומרים המסופקים להם על ידי המטבח והם מכבסים ומגהצים את בגדיהם. בנובמבר 1984 אוכלסו המעוניות ב-24 חוסים.

בניית שלד המעוניות בוצעה על ידי היחידה לפיתוח במשרד העבודה והרווחה ומומנה מכספי קרן, שאליה מופרשים 30% מכספי קיצבת נכות של החוסים. גמר עבודות הבנייה מומנו מתרומות ההורים של חוסי המעון בסך של 4.2 מיליון שקל ומכספי קרן התסכון של חוסי המעון בסך 1.3 מיליון שקל, ששולמו בשנים 1984/85 לקבלנים, שאותם בחר מנהל המעון.

— לא נערך כל מכרז לבחירת הקבלנים, שביצעו את המשך עבודות הבנייה של המעונות אחר סיום הקמת השלד. לדברי מנהל המעון הוא בחר אותם תוך התייעצות עם האדריכל, שעבד בפקוח על הבנייה; לא היו במעון חווי התקשרות עם הקבלנים השונים, המפרטים את היקף העבודה, משך ביצועה, טיב העבודה, תאריך גמר העבודה או אחריות הקבלן לגבי ביצוע העבודה. היו מספר קבלות, שהוגשו על ידי אותו קבלן, אולם, הן לא לוו במסמכים המעידים על היקף העבודה שבוצעה. נמצאו במעון רק חלק מהקבלות של הקבלנים השונים. יתר הקבלות נמצאות בידי ועד ההורים שהשתתף בחלק מהמימון. מדובר בסכום של למעלה מארבעה מיליון שקל בערכים של השנים 1982 – 1984. לדעת הביקורת כספי ועד ההורים נתרמו למעון לצורך בניית המעונות ועל כן היה על המעון לקבל העתק קבלות על ההוצאות שנעשו.

7. מרכזת המעונות גובה בהסכמת החוסים מכל חוסה במעונות מדי חודש 1,000 שקל דמי אחזקה לכיסוי הוצאות שוטפות וקניית פריטים מיוחדים, שאינם מסופקים על ידי המעון.

— הכספים שנגבים, אינם מופקדים בחשבון בנק כלשהו, כי אם מוכנסים מדי חודש למעטפות, תוך ציון הסכום על גבי המעטפה ומופקדים למשמרת בכספת המעון. אין לדעת מה השימוש שנעשה בכספים, שכן הם נמצאים בשליטתה של מרכזת המעונות, וללא כל פיקוח בעת הפקדתם או הוצאתם מן הכספת.

8. שירותים שונים מסופקים למעון על ידי קבלנים. היחידה למינהל ומשק עורכת הסכמים עם הקבלנים, שנבחרו במכרז ומחדשת את החוזים עמם. השירותים מסופקים על ידי חמישה קבלנים: קבלן הזנה, קבלן כביסה, קבלן ניקיון, קבלן שמירה וקבלן הסעות.

קבלן הכביסה מספק למעון, משנת 1981, שירותי כביסה, ייבוש, גיהוץ ותיקון פריטי הלבשה ומצעי מיטה. על פי תנאי ההסכם שנחתם, על המעון לספק את המבנה, מכונות הכביסה, מכונות הייבוש והזכיות לשימוש בחשמל ובמים של המעון. המים יסופקו על חשבון המעון, החשמל יהא על חשבון קבלן הכביסה וישולם לחברת החשמל על פי מונה חשמל נפרד. באין מונה כזה, תיעשה התחשבות עם הקבלן לאחר התקנת המונה.

— בדיקת ביצוע הוראות חווי העסקה במעון העלתה: המעון שילם את חשבוניות החשמל של קבלן הכביסה עד אפריל 1985. רק בסוף מאי 1985 החלה אמרכלית המעון לחייב את קבלן הכביסה רטרואקטיבית בחשבוניות החשמל לחודשים פברואר – אפריל 1985, וזאת למרות ששעון חשמל נפרד הורכב במעון כבר בדצמבר 1984.

קבלן הזנה מספק למעון ארוחות מוכנות לחוסים ולעובדים. ב-1983. 1.4 חויב קבלן ההזנה הנוכחי בהסכם ההעסקה להכין מלאי חרום ל-280 חוסים, המורכב ממצרכי מזון שאינם מתקלקלים, בכמות שתספיק למשך 4 שבועות, לפי רשימה שתצורף להסכם וזאת בנוסף למלאי קבע של מצרכי מזון למשך החודש השוטף. על פי תנאי העסקה, קבלן ההזנה חייב לנהל את המטבח ומחסניו, בהתאם לנהלי היחידה, בצורה סדירה ולפי כללי האחסון המקובלים. בהוראות היחידה מיוני 1978 נקבע, כי יש לאשר תשלומים לקבלנים אך ורק לפי תנאי החוזה ולא לכבד כל חשבון חריג מהתנאים הנ"ל. בהתאם להסכם, על הקבלן לנהל דו"ח מזון יומי וחודשי בטפסים הנהוגים במשרד העבודה והרווחה. הדו"ח החודשי, מאושר על ידי אם הבית, יועבר לגזברות המחוזית עם החשבון החודשי לתשלום. על פי תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבתי אוכל), החש"מ-ג-1983 ועל פי תנאי החוזה להעסקת קבלן הזנה, חייבים כל העובדים, שכמילוי תפקידים עומדים לכוא במגע עם מצרכי מזון, לעבור עם קבלתם לעבודה בדיקות רפואיות, וכן לחזור ולהיבדק במהלך עבודתם זו אחת לשישה חודשים.

— בבדיקת המטבח והמחסן נמצא, כי הסדרים והאחסון בו לא נוהלו על פי הוראות היחידה והחוזים עם הקבלן. קבלן ההזנה אינו מנהל דו"ח ניפוק מזון יומי; הדו"חות החודשיים על ניפוק מזון מועברים לאישור אם הבית לפני העברתם לגזברות המחוזית לתשלום. מאחר שאין ממלאים דו"ח ניפוק מזון יומי, אין בסיס לדיווח החודשי המועבר לתשלום. בעקבות הביקורת החל הקבלן לנהל רישום יומי כאמור. במעון אין כל מלאי חרום. המפקחת על התזונה התריעה על כך כבר ב-1978. בעקבות הביקורת הוקם מלאי מזון לשעת חרום. כן נמצא, שעובדי קבלן ההזנה, הבאים בקביעות

במגע עם מצרכי מזון, אינם עוברים בדיקות רפואיות תקופתיות כדרוש, וזאת למרות התראות האחות הראשית ורופא המעון. הנהלת המעון לא הפסיקה עבודת מי שלא עבר בדיקות רפואיות, כנדרש בחוזה עם הקבלן.

9. על פי חוק כשרות משפטית ואפוטרופוסות התשכ"ב-1962, אדם שמחמת מחלת נפש או ליקוי בשכלו אינו מסוגל לדאוג לענייניו, רשאי בית משפט, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, להכריזו כפסול דין ולאחר מכן למנות לו אפוטרופוס. חוק זה גם קובע, כי במילוי תפקידו חייב אפוטרופוס לנהוג לטובת החניך בדרך שאדם מסור נוהג בנסיבות העניין. האפוטרופוס ינהל את רכושו של החניך, על פי החוק, על פי הנחיות בית המשפט והאפוטרופוס הכללי.

על פי חוק האפוטרופוס הכללי תשל"ח-1978, חייב האפוטרופוס, שניתן לו צו לניהול נכס עוזב לפי החוק, להגיש לאפוטרופוס הכללי דין וחשבון על ניהול הנכס האמור לפחות אחת לשנה, ולמסור לו מידע מלא לפי דרישותיו.

בדצמבר 1966 מונה מנהל המעון, בצו בית משפט מחוזי, כאפוטרופוס לאחד מחוסי המעון, לאחר שהוריו נפטרו. בצו המינוי קבע בית המשפט, כי על המנהל להגיש בדצמבר כל שנה דו"ח לאפוטרופוס הכללי על מצב הכספים שבניהולו.

— המנהל הגיש דיווח לאפוטרופוס הכללי רק במאי 1968 ומאז ועד 1983 לא הגיש כל דיווח כמתחייב על פי חוק וצו בית המשפט. בשנת 1983 העביר המנהל על פי צו בית משפט מחוזי, את העניין ל"אק"ם אפוטרופוסות" שהיא אגודה המשמשת כאפוטרופוס ללוקים בשכלם כאשר אין להם אפוטרופוס אחר.

המוסד לביטוח לאומי, בשיתוף עם מרכז אק"ם, קבעו, כי 20% מקצבת הנכות, שלה זכאי החוסה, תועבר לאפוטרופוס של החוסה, או לאדם אחר שייקבע, כדי לאפשר ביקורים קבועים במעון של מקבל קצבת החוסה ולאפשר קניית חפצים ושירותים מיוחדים לרווחת החוסה.

— בתקופת היותו אפוטרופוס של החוסה העביר המוסד לביטוח לאומי 20% מכספי קצבת הנכות של החוסה לחשבוננו האישי של מנהל המעון. המנהל לא דיווח על השימוש, שנעשה בכספים אלה, ואין לדעת אם אכן השתמש בהם לרווחת החוסה.



מעון כפר נחמן הוא ייחודי בהיותו מיועד למפגרים בפיגור קל, המסוגלים לעבוד בכתי מלאכה של המעון או מחוצה לו, ובדרך זו לקבל טיפול ולהשתתף בעבודה יצרנית. החוסים מבצעים עבודות כבתי המלאכה של המעון כנגרות, מסגרות, שתלנות, אריגה, הרכבה, פרסנות, וחצרנות כמעון. כמה מן החוסים עובדים מחוץ למעון.

הביקורת העלתה ממצאים בתחומים של ניהול כספים ומשק. השירות למפגר והיחידה למינהל ומשק שבמשרד קבעו הנחיות מפורטות, הכאות להבטיח כי תמורת עבודתם יקבלו החוסים שכר. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, כי השכר המשתלם לחוסים אינו בהתאם להנחיות שנקבעו ובמצב זה החוסים מקופחים. הרישומים במחסנים ובכתי המלאכה לא היו תקינים, המדריכים המקצועיים קבעו את המחירים שהם גבו מהלקוחות, והביקורת מצאה הפרשים לא מוצדקים. הביקורת, שנעשתה בכתי המלאכה העלתה, שהמחיר הנמוך, ששולם בעבור חלק מהעבודות, הביא לקיפוח החוסים שביצעו אותן. בעת הביקורת לא הועסקו עובד סוציאלי ופסיכיאטר כמעון. בין השנים 1983 - 1985 לא קוימו ישיבות הצוות הבכיר, שכלל גם עובדים אלה.

כמעון היה בעבר אגף נעול, המיועד למפגרים שעברו עבירות פליליות אך בשל מצבם קיבלו בבית המשפט צו המורה להחזיקם באגף נעול במקום לשלחם לבית סוהר. בסכסוך בין עובדי האגף להנהלת המעון הפסיקו עובדי האגף לפעול כנדרש מהם ועל כן התרבו בריחות חוסי האגף מהמעון. לא היו תכניות שיקומיות חינוכיות לשעות הפנאי ואף הופסקו לחלוטין ישיבות הצוות. הסכסוך שהחמיר הביא לסגירת האגף למרות שהוא יחיד בארץ מסוגו. חלק מהחוסים הועברו

למעונות אחרים וחלק נשלח לבתייהם בניגוד לצווי בית המשפט. המשרד הודיע לביקורת, כי בינואר 1986 נפתח האגף מחדש.

לדעת הביקורת על המעון למלא אחר כל ההוראות והנהלים של השירות למפגר ושל היחידה למינהל ומשק שבמשרד, כדי שמלבד הטיפול של צוות המעון, יישמרו גם זכויותיהם של החוסים.

ממצאי מעקב

פיקוח על הפעלת מעליות ודודי קיטור

דו"ח שנתי 34, עמ' 366

הביקורת בנושא הפיקוח על הפעלת מעליות ודודי קיטור נערכה בחודשים נובמבר 1982 – פברואר 1983 ופורסמה בדו"ח שנתי 34, עמ' 366.

הביקורת שפורסמה התייחסה בעיקר לנושאים אלה: היעדר רישוי למתקני מעליות ונותני שירות; היעדר תקן ישראלי מחייב למעליות; היעדר פיקוח על תקינות מעליות; היעדר פיקוח על תקינות דודי קיטור; הסמכת בודקים למעליות ולדודי קיטור, והפעלת פיקוח על עבודתם.

בנובמבר 1985 ערך משרד מבקר המדינה מעקב במחלקה לפיקוח על העבודה (להלן – המחלקה) שבמשרד העבודה והרווחה (להלן – המשרד), שתכליתו לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדו"ח מבקר המדינה.

אלה ממצאי המעקב:

מעליות

1. בסוף שנת 1984 הכינה היחידה לתכנון לימודים של האגף להכשרה ולהשתלמות מקצועית של המשרד (להלן – האגף) תכנית לימודים להכשרת נותני שירות למעליות (להלן – מעליתנים) ברמות השונות, זאת כדי לאפשר מתן תעודות מעליתן, כפי שנקבע בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (התקנת מעליות ונותני שירות למעליות), התשמ"א-1984. בפועל טרם נערכו קורסים והשתלמויות כלשהם.
2. ביוני 1984 החליטו מנהל האגף ומפקח עבודה ראשי, כי נותני שירות בענף המעליות, שעבדו שש שנים לפחות וברשותם תעודת חשמלאי, יקבלו רישיונות לתת שירות כמעליתנים. המשרד טרם הביא לידיעת נותני השירות האמורים את ההחלטה הזאת. על פי הקריטריון האמור הוצאו עד כה רישיונות בודדים בלבד.
3. החל בחודש מארס 1984 קיים תקן רשמי למעליות; במאי 1985 תוקן צו התקנים (איסור ייצור מצרכים), התשמ"ב-1981, באופן שהוספו לפריטים המופיעים בתוספת לצו, גם מעליות; על פי התיקון האמור חל איסור, החל ב-1.5.86, לייצר מעליות שלא על פי התקן הרשמי שנקבע למעליות, כאמור לעיל.
4. המעקב העלה, שבתיקי המעליות המנוהלים במשרדים האזוריים בתל אביב, חיפה והצפון, ושנבדקו בעת הביקורת בשנת 1983, לא נמצאו דו"חות על בדיקת המעליות כנדרש.
5. כדי לאפשר פיקוח מסודר ועקבי יותר על ההפעלה והתקינות של המעליות, הועלו עוד ב-1980 כל הנתונים שבתיקי המעליות באזור חיפה והצפון על קובץ מחשב.