

השירות לילד ונוער

1. הטיפול בילד ונוער הוא בידי העובדים הסוציאליים (העוסי"ם), שבלשכות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות (להלן — לשכות מקומיות). עיקר הטיפול הוא בילדים ובני-נוער עד גיל 18 שהם ללא משפחה, הונחו או ננטשו על ידי הוריהם, באים ממשפחות, שלהן בעיות סוציאליות קשות, או סובלים מבעיות התנהגות, והוריהם אינם מסוגלים לטפל בהם.

מטרת הטיפול היא לאפשר לילדים להתפתח ולקבל חינוך כיתר בני גילם. הטיפול ניתן בשני מישורים: במישור הקהילתי ובמישור החוץ-קהילתי. המסגרות הקהילתיות הן: מעונות יום, מועדוניות, משפחתונים, משחקיות ומשפחות אומנה יומית. המסגרות החוץ-קהילתיות הן מעונות פנימייה ומשפחות אומנה.

השירות פועל מכוח שני החוקים הבאים: חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ד—1960 (להלן — חוק הנוער) וחוק פיקוח על מעונות, התשכ"ה—1965 (להלן — חוק הפיקוח על המעונות). חוק הנוער בא להגן על הילדים בפני סביבתם, כאשר היא עלולה להזיק להם. חוק הפיקוח על המעונות נועד להסדיר את הפיקוח על המעונות, שבהם שוהים ילדים, בכלל זה ילדים רגילים, עד גיל 14. להפעלת חוקים אלו מינה שר העבודה והרווחה מפקחים ופקידי סעד.

2. השירות לילד ונוער (להלן — השירות) שבמשרד העבודה והרווחה מופקד על תכנון והכוונה של הלשכות המקומיות ופיקוח על דרכי הטיפול בתחום זה. הנהלת השירות קובעת את מדיניות הטיפול בילד בקהילה ומחוצה לה ועוקבת אחר ביצועה באמצעות הצוות המקצועי שבהנהלת השירות, במשרד הראשי ובשלוחותיו שבשלוש לשכות מחוזיות של המשרד (להלן — הלשכות המחוזיות) ירושלים, תל-אביב וחיפה. הלשכות המחוזיות מדירכות עוסי"ם ומפקחות על הטיפול בילד — כל אחת בלשכות המקומיות שבתחומה.

בשנת 1983 מנה כוח האדם של השירות 59 עובדים: בהנהלה, 11 עובדים ב-10 משרות: (מנהל השירות, פקידת סעד ראשית לחוק הנוער, מפקחת ארצית למעונות, מפקחת ארצית למשפחות אומנה בחצי משרה, מפקח ארצי לטיפול בקהילה, מפקח ארצי על משחקיות ומפקח על הכשרה במעונות יום בחצי משרה, אחראי להקמת מעונות יום ושלושה עובדי מינהל ומוכירות); ו-48 עובדים, חלקם במשרות חלקיות בשלוש הלשכות המחוזיות: 3 מפקחות מרכזות (אחת, בכל לשכה מחוזית), 29 מפקחים מחוזיים — 13 על הלשכות המקומיות, 13 על מעונות פנימייה ו-3 על משפחות אומנה; 5 פקידי סעד; 11 עובדי מינהל.

באפריל 1983 היו מסודרים על ידי השירות 24,771 ילדים: 14,106, במסגרות יום בקהילה; ו-10,665, במעונות פנימייה ומשפחות אומנה.

להלן נתונים על התקציב וההוצאה לפי הסעיפים העיקריים בשנות הכספים 1981 ו-1982 והסכומים שהוקצבו לשירות לשנת הכספים 1983 (באלפי שקלים):

1981		1982		1983	
הוצאה	תקציב	הוצאה	תקציב	תקציב	
126,398	130,066	280,948	304,142	542,700	טיפול קהילתי ביתי
450,233	455,315	869,431	907,828	1,838,365 ⁽¹⁾	טיפול חוץ ביתי
2,063	3,170	4,430	6,340	11,970	אמרכלות
578,694	588,551	1,154,809	1,128,310	2,393,035	ס"ה

(1) כולל סך 405 מיליון שקלים שלא יבוצע מתקציב השירות, אלא מתקציב מיוחד של המשרד.

3. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מארס—יולי 1983 את פעולות השירות במשרד הראשי ובשלוש הלשכות המחוזיות.

פיקוח על הטיפול בילדים בקהילה

באפריל 1983 החזיק השירות במסגרות יום 14,106 ילד: 12,693 סודרו במעונות יום; 784 באומנה יומית; 147, במשפחתונים; ו-482, במסגרות יומיות אחרות.

רוב מעונות היום מופעלים על ידי ארגוני נשים, בעיקר נעמ"ת, ויצי" וארגון האשה הדתית לאומית; על ידי רשויות מקומיות ויש גם מעונות שהם בבעלות פרטית*.

בהתאם לחוק הפיקוח על המעונות, לפתיחה ולניהול של מעון, שיש בו יותר משני חוסים, דרוש רשיון משר העבודה והרווחה: השר לא יתן את הרשיון, אלא אם נוכח, שהמעון מלא אחרי התנאים שנקבעו בתקנות. הפיקוח על המעונות (אחזקת ילדים במעון יום), התשכ"ח—1968, המתייחסות בעיקר לתנאי מגורים, תזונה ובריאות. נקבע בהן, שבמעונות יינתנו לילדים חינוך וטיפול בתנאים, שיבטיחו את התפתחותם התקינה.

— בשנת 1983 פעלו בארץ מאות מעונות יום ללא רשיון והשירות לא פנה אליהם, כי יצטיירו כרשיון כחוק, והוא אינו מפעיל אפוא כל פיקוח על מעונות היום. מנהל השירות הסביר למשרד מבקר המדינה, שאין כווחו של מנגנון הפיקוח המצומצם שברשותו כדי למלא משימת פיקוח שתאפשר לשירות להמליץ בפני השר על מתן רשיון. במעונות של ארגוני הנשים מופעל על ידי הארגונים עצמם פיקוח על הטיפול והאחזקה; אולם פיקוח זה אינו מקיף את מידת מילויים של כל התנאים שנמנו בתקנות לצורך מתן הרשיון. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, שהשירות יבוא בדברים עם ארגוני הנשים, כדי שאלו ירחיבו את היקף פיקוחם בהתאם לתקנות; ואשר לפיקוח על המעונות המופעלים על ידי הרשויות המקומיות יש להטיל אותה על העוסקים של הלשכות המקומיות. עוד מן הצורך, שהשירות יקבע הסדרים, לפיהם יוכלו דיווחים שוטפים על תוצאות הפיקוח במעונות היום משתי הקבוצות, כדי שיהיה לו הביסוס הדרוש למתן הרשיון או שלילתו. מנהל השירות הודיע למשרד מבקר המדינה שהוא יפעל על פי המלצת הביקורת ויציא הוראת תקנון עובדים סוציאליים (תע"ס) שלפיה ימנה שר העבודה והרווחה את מנהלי הלשכות המקומיות כמפקחים על מעונות יום, לרבות אלה המופעלים על ידי ארגוני הנשים.

פיקוח על הטיפול בילדים מחוץ לקהילה

מעונות פנימיה

כאשר העובד הסוציאלי בלשכה המקומית הגיע למסקנה, שהפתרון הטוב ביותר לילד ולמשפחתו הוא הוצאתו מהבית, הוא מפנה אותו למעון פנימייתי או למשפחה אומנת. הפניית ילד למעון פנימייתי או למשפחה אומנת נעשית באישור השירות.

רוב המעונות לילדים עד גיל 18 הם בבעלות גופים ציבוריים, ביניהם ארגוני נשים, משען, רשויות מקומיות, ישיבות בני עקיבא ומעונות של מחלקת עליית הנוער של הסוכנות היהודית לארץ ישראל. חלק מן המעונות הם בבעלות פרטית. בחודש אפריל 1983 שהו במעונות פנימייה 8,323 ילדים; הם הושמו באמצעות הלשכות המקומיות באישור השירות.

1. הוראות תע"ס משנת 1974 מורות, שעל לשכה מקומית "לנסות כל דרך אפשרית להשארת הילד בחיק המשפחה ובמסגרת קהילתו על ידי חיווך התא המשפחתי ושיפור מצבו של הילד". השירות הגיע למסקנה, שההוראה אינה מתמלאת במידה מספקת, לכן הקים בשנת 1980 בלשכות המקומיות ועדות, בהשתתפות פסיכולוגים, עוסיים ועובדי חינוך ובריאות בקהילה, שתפקידן לבחון את מכלול האפשרויות לטיפול בילדים עד גיל 14 ולהחליט לגבי כל אחד מהם, אם הוצאתו מחיק המשפחה והפנייתו למעון פנימייה או למשפחה אומנת (ראה להלן בפרק זה על משפחות אומנת) היא אכן הפתרון שבבילו (ועדות החלטה). במקביל הקים השירות בלשכות המחוזיות בשנים 1980 ו-1981 ועדות השמה, שתפקידן לדון בהמלצות ועדות החלטה ולמצוא מסגרת מתאימה לסידור ילד מחוץ לקהילה. על ועדות החלטה להעביר לוועדות ההשמה המחוזיות את החלטותיהן ולהמליץ בפניהן על סוג הטיפול הרצוי לילד מחוץ לקהילה.

— לא בכל לשכה מקומית הוקמה ועדת החלטה. לדוגמה, מבין 50 הלשכות שבמחוז תל-אביב הוקמו ועדות החלטה ב-20 בלבד. עוד נמצא שבלשכות המקומיות, להוציא הלשכות המקומיות שבמחוז ירושלים, לא נערכו פרוטוקולים מדיוני ועדות החלטה בלשכות המקומיות, דבר שאינו מאפשר לעקוב אחר תהליך קבלת החלטות.

2. לפי חוק הפיקוח על המעונות, טעון ניהול מעון לגילאים עד 14 רשיון מטעם השר. הרשיון הוא לתקופה של שנתיים וחידושו מותנה במילוי ההוראות, שבתקנות הפיקוח על המעונות (אחזקת ילדים במעון רגיל), התשכ"ח—1965, בכללן אלו הנוגעות לקיום רמה נאותה של שירותים רפואיים,

* על היחידה לתעסוקת נשים ומעונות היום, ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 381.

תברואיים חינוכיים ותזונתיים, ובהמלצה מטעם מפקח השירות, מנהל הלשכה המחוזית ומנהל השירות. הבדיקה במעון לצורך מתן רשיון נעשית על ידי מפקחי השירות.

בהתאם לנתונים של המחלקה למוסדות ציבור של המשרד שתפקידה, בין היתר, לרשום את המעונות, שניהולם טעון רשיון, חייבים היו ביוני 1983 ברשיון 171 מעונות: 147 היו בפיקוח השירות לצורך מתן הרשיון; ו-24 (בעיקר מעונות דתיים), בטיפול המחלקה.

— רק ל-89 מעונות מבין 171 יש רשיון כנדרש על פי החוק. לפי נתונים של מחלקת המחקר שבמשרד קיימים עוד 57 מעונות החייבים ברשיון, ואלו לא נכללו בנתונים של המחלקה למוסדות ציבור, אף כי בחלק מהם מוחזקים גם ילדים מטעם השירות. לפי הסברי מנהל המחלקה למוסדות ציבור נבעה ההשמטה מכך, כי השירות לא הודיע למחלקה על קיומם של מעונות אלה.

3. דרכי הפיקוח לצורך מתן רשיון והתנאים הדרושים להענקתו נקבעו בתקנות הפיקוח על המעונות (בקשה לרשיון), התשכ"ה—1965, ובתקנות הפיקוח על מעונות (דרכי פיקוח), התשכ"ח—1967. בהתאם לתקנות, על מנהל המעון להגיש למנהל הלשכה המחוזית, שבתחומה המעון, בקשה לקבלת רשיון לניהול. על הבקשה לכלול תרשים בפירוט השימוש בחדרים ובתוספת תכנית סניטרית; תקן העובדים בציון תפקידיהם והכשרתם; מאזן מכוקר ומאושר אחרון; ומסמכי ההתאגדות, אם המעון הוא תאגיד או מסונף לתאגיד.

— בדיקת תיקיהם של 10 מעונות במחוזות ירושלים ותל-אביב מבין 89, שלהם רשיון, העלתה, כי חסרו המסמכים הבאים: תרשים של המעון ונתונים על תקן העובדים בציון התפקידים וההכשרה.

4. על פי חוק הפיקוח על המעונות ותקנות הפיקוח על מעונות (תקן עובדי מעונות לילדים והכשרתם ובדבר תנאי כשירות של מנהלי מעונות לילדים), התשל"ז—1977, נקבע, כי תקן של מעון יכול רבע משרה לעו"ס על כל 10 ילדים שלא מלאו להם 6 שנים; רבע משרה על כל 25 ילדים בגיל 6—14. על התקן לכלול גם רבע משרה לפסיכולוג על כל 25 ילדים, שטרם מלאו להם 6 שנים.

— ב-45 מעונות, שתקנות אלו חלות עליהם ושיש בידם רשיון, אין מועסקים עוסי"ם כנדרש; ב-13 מהם הועסקו עוסי"ם רק עד ספטמבר 1982. מנהל השירות הסביר שקיימים קשיים להשגת כוח אדם מתאים למילוי תפקיד זה.

5. מאחר שהפיקוח על המעונות נעשה אך ורק לשם מתן רשיון למעון חדש או חידוש רשיון למעון קיים, קבע השירות נוהל, שלפיו על המפקח לערוך מעקב אחר החוסים במעון, להתוות תכניות טיפוליות, ליעץ לעוסי"ם במעונות, להשתתף בהחלטות על קבלה לעבודה של עוסי"ם ופסיכולוגים ולערוך ביקורים במעונות בתדירות קבועה בהתאם לרמת הטיפול ומספר הילדים בכל מעון. נקבעו שלוש רמות של פיקוח: ביקור של אחת לשבועיים עד חודש; אחת לחודשיים ועד ארבעה חודשים ואחת לשנה. על המפקח לדווח על כל ביקור במעון על גבי טופס שהוכן לשם כך ובו הוראות למילוי פרטים על פעולות הפיקוח, הממצאים שנתגלו ומעקב אחר מידת התיקון של ליקויים שנתגלו בביקור קודם. כל טופס במקור ושני העתקים — המקור ימסר למנהל המעון; העתק אחד, למפקחת המרכזות שבמחוז, והעתק האחר יצורף לתיק המעון.

— בעוד המפקחים שבלשכות המחוזיות ירושלים וחיפה ממלאים את טופס הדיווח שהונהג על ידי השירות, רושמים המפקחים בלשכה המחוזית תל-אביב את פרטי הביקור בתיקי המעונות בלבד. ברוב טופסי הדיווח לא נרשמו פרטים בדבר מעקב אחר תיקון ליקויים. המפקחים בלשכה המחוזית ירושלים אינם מעבירים העתק מהטופס למפקחת מרכזות שלשכה המחוזית. מנהל השירות הודיע, שהוציא הוראה מתאימה לתיקון הליקויים, שעליהם הצביעה הביקורת.

— לגבי 24 מעונות, שבהם נערך הפיקוח על ידי המחלקה למוסדות ציבור, הוא נערך אך ורק בהיקף, כפי שמחייב החוק לצורך מתן רשיון, ולא להשגת יעדים טיפוליים וסוציאליים בהתאם לנוהל של השירות.

משפחות אומנה

השמת ילדים במשפחות אומנה היא דרך טיפולית לילדים, שיש להוציאם מביתם בגלל פגם בטיפוקד של הוריהם או של הילד עצמו. על העו"ס של הלשכה המקומית לעקוב אחר קליטתו של הילד במשפחה האומנת; ליעץ למשפחה בענייני הטיפול בו; ולהוסיף ולקיים את הקשר אל המשפחה הטבעית של הילד, תוך ניסיון לשקמה ולהחזיר אותו אליה.

באוגוסט 1982 היו, לפי נתוני השירות, 2,342 ילדים מסודרים ב-1,669 משפחות אומנה, שהמשרד השתתף בהוצאה על החזקתם.

1. בשנים 1978-1980 ערך השירות סקר ארצי על משפחות האומנה, שהמשרד משתתף בהוצאה על החזקת החוסים בהן, במטרה לארגן מחדש את שירותי הטיפול הפיקוח עליהם. נתברר, שעם משפחות אומנה רבות, שחשו בהן מאות ילדים לא קיימו העויינים שבלשכות המקומיות במשך שנים כל מגע ועם משפחות אחרות מגע רופף ביותר. הסיבה העיקרית לכך היתה, שחלק ניכר מהילדים, חוסים במשפחות אומנה, שמקומות מושבן הקבועים הם בתחום של מחוז אחר מזה שבו מקומות מושבם של ההורים*, והעובדים בלשכות המקומיות לא היו מוכנים או מסוגלים לקיים מגע עם אותן משפחות אומנה. בעקבות הסקר פרסם השירות באוגוסט 1980 הוראה בתע"ס שלפיה אחראי כל מחוז על כל הילדים המסודרים בתחומו, בכלל זה ילדים, שמקומות מגוריהם של ההורים הם מחוץ לאותו מחוז. החל באותו חודש הפעיל השירות את הפיקוח על משפחות אומנה שמקומות מגוריהן הן במחוז אחר מאשר אלו של הורי הילדים, על ידי עוסי"ם שהועסקו על פי חוזה מיוחד. במועד הביקורת העסיק השירות על פי חוזה מיוחד 14 עוסי"ם, מהם 12 במחוז תל-אביב ושניים במחוז ירושלים שמתפקידם לערוך ביקורי בית במשפחות אומנה.

2. על פי הוראות התע"ס על עו"ם בלשכה מקומית להכין דו"ח שנתי הערכתי על כל משפחה אומנה. הדו"ח ישמש בסיס להחלטה, אם להמשיך להחזיק ילדים במשפחה. על המפקח המחוזי למשפחות אומנה לרכז מידע על הילדים ועל משפחות האומנה באזורו ולקבל דו"ח שנתי על כל חניך במשפחה. כן יש לצרף לכל תיק, הגוגע לילד שהושם במשפחת אומנה, גליון מידע על המשפחה.

— בבדיקה מסודרת שנערכה בשלוש הלשכות המחוזיות, ושהקיפה 28 תיקים על ילדים במשפחות אומנה, הועלה, שב-24 מהם לא היה דו"ח שנתי הערכתי ודו"ח על החניך ובי"ח 11 מהם, לא היו גליונות מידע על משפחות האומנה. מנהל השירות הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1983, שהחל ממועד זה מועבר נושא הפיקוח על משפחות אומנה ללשכות המקומיות.

העברת תשלומים למעונות ולמשפחות אומנה

ההוצאה על החזקת הילדים במעונות ובמשפחות אומנה מתכסה ברובה מתקציב השירות, ובמיעוטה — מתקציבי הרשויות המקומיות ומהשתתפות של הורי הילדים. עם קבלת ההחלטה לסידור ילד במעון או במשפחת אומנה מכין המפקח שבלשכה המחוזית טופס הועדה למעון ולמשפחת האומנה. הטופס טעון אישור בכתב ממנהל המעון או ממשפחת האומנה ומן המפקח המחוזי.

לפי הוראות תע"ס, השתתפות ההורים מדורגת לפי רמת הכנסתם. לשם קביעת סכום ההשתתפות על הורי הילדים להמציא ללשכה המקומית תלוש שכר או כל מסמך אחר המורה על הכנסתם. דמי השתתפות ההורים נגבים על ידי הלשכות המקומיות. הלשכות המחוזיות אינן מאשרות את טופסי ההועדה, כל עוד ההורים לא התחייבו להשתתף בהוצאה ולא המציאו מסמך המעיד על הכנסתם.

הטופס המאושר מהווה אסמכתה לתשלום למעון או למשפחת האומנה, והוא מועבר למחלקת המיכון של המשרד לביצוע התשלום. לפי הסדר בין המשרד לבין המעונות, על המשרד להעביר למעונות — והוא הדין למשפחות אומנה — בסוף כל חודש את התשלום עבור החזקת הילדים בהם בחודש החולף.

— במקרים רבים הועברו טופסי ההועדה למחלקת המיכון חודשים מספר אחרי מועדי הקליטה של הילדים במעונות. ובכך עוכבו ממושכות התשלומים למעונות. מפקחי השירות הסבירו למשרד מבקר המדינה, שהאיחור באישור הטופסים והעברתם למחלקת המיכון נבע בעיקר מכך, שההורים המציאו באיחור את המסמכים ואת הכנסתם ואת התחייבותם על חלקם בתשלום. יש שחלו עיכובים בתשלום גם מן הסיבה, ששובש רישום מספר הזהות של הילד או של האב.

לדעת הביקורת, אין להתנות את תשלום המשרד למעון בקבלת התחייבות מן ההורים ולהשהות בשל כך תשלומים המגיעים למעונות ולמשפחות אומנה. מה עוד, שבנסיבות אלו עלולים להיפגע הילדים, ביחוד אלו החוסים במשפחות אומנה שתכנן שאין ידן משגת לממן כינתיים מאמצעיהן הן את צורכי החוסים.

* באוגוסט 1982 היו מוחזקים 928 ילדים (כ-40% מכלל הילדים החוסים במשפחות אומנה) ב-682 משפחות אומנה שפחוץ לתחום המחוז של מגורי הוריהם.

בדצמבר 1983 הודיע מנהל השירות למשרד מבקר המדינה, כי ניתנה הוראה ללשכות המחוזיות, שטופס התועדה יועבר למחלקת המיכון, בסמוך לקליטתו של הילד במעון או במשפחה האומנת, אפילו עדיין לא נתקבלה התחייבות ההורים. במקרה כזה יילקח בחשבון סכום השתתפות מירבי של ההורים ועם קבלת ההתחייבות מהם ייעשה תיקון מתאים. עוד הודיע, כי מאז סוף 1983 הונהגו הליכי דיווח חדשים כדי למנוע שיבושים ברישום מספר תעודת זהות ונתונים אחרים העלולים להביא להשהיות בתשלומי המשרד למעונות ולמשפחות אומנת.

פיקוח על ידי פקידי סעד על פי חוק הנוער

על פי חוק הנוער, על השר למנות פקיד סעד ראשי ופקידי סעד, שיפעלו על פי הנחיותיו של פקיד הסעד הראשי ואשר מתפקדים לטפל בקטינים נזקקים. קטין הוגדר בחוק כנוקד, 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 רוכל 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. במסגרת זו נכללים גם ילדים, המוכים על ידי הוריהם באכזריות.

בתקנות הנוער (טיפול והשגחה), התשכ"ב—1962, נקבעו תפקידיו וסמכויותיו של פקיד סעד ראשי, ביניהם האחראיות על פעולות פקידי הסעד והדרכתם. בכל אחת משלוש הלשכות המחוזיות של המשרד מונה פקיד סעד מחוזי, שמתפקידיו להדריך ולסייע לפקידי הסעד שבלשכות המקומיות בטיפול בקטינים על פי החוק. מינויו של עובד לשכה מקומית כפקיד סעד הוא בנוסף על תפקידיו בתור עו"ס. לפי נתוני השירות, הייתה מצבת פקידי הסעד בשנת 1983 — 120 ב־72 לשכות מקומיות. ברוב הלשכות הקטנות לא נתמנו פקידי סעד ובהעדרם מתמלא התפקיד על ידי פקידי הסעד של הלשכות המחוזיות שבתחומיהן מצויות אותן לשכות. פקיד הסעד מאתר ביזמתו קטינים נזקקים או מקבל הפניות בנדון מן המשטרה, מבתי ספר, מתחנות לבריאות הציבור ומבתי חולים. כאשר פקיד סעד סבור, כי נשקפת סכנה לשלומו הגופני או הנפשי של קטין, עליו לפנות בבקשה, בצירוף תסקיר, לבית משפט השלום שהוא בית משפט לנוער, להוכחת טענותיו. בית המשפט רשאי לתת צו בדבר הטיפול בקטין, דהיינו ילד עד גיל 18, לקטין עצמו או לאחראי עליו, להעמיד את הקטין בהשגחתו של פקיד סעד או להוציא את הקטין ממשמרתו של האחראי עליו ולהורות על החזקתו במעון או במעון בעול.

התקנות גם קובעות, שעל רשות הסעד, דהיינו הלשכות המחוזיות, הרשויות המקומיות וכו' להודיע לפקיד הסעד על מקום הסותו של קטין ועל כל שינוי בקשר לכך.

— אין בידי השירות ואף לא בידי פקידי הסעד שבלשכות המקומיות נתונים מרוכזים על מספר ההפניות של נזקקים — לבד מאלו המתייחסות לגילאי 9—13 — לפקידי הסעד. בדצמבר 1983 הודיע מנהל השירות למשרד מבקר המדינה, שהוכנה מערכת דיווח בנושא, אך היא טרם הופעלה.

— בדיקה של 44 תיקים בנוגע לילדים, שטופלו לפי חוק הנוער, שנערכה בשלוש הלשכות המחוזיות, העלתה, שב־33 מהם לא היו דיווחים על מצבו של הילד ועל מקום הסותו; 15 מן התיקים אף לא כללו העתקים מתסקירים שהוגשו לבית המשפט. במצב זה נמנע מפקיד הסעד לעמוד על תוצאות הטיפול.



השירות לילד ונוער מופקד על תכנון והכוונה של הלשכות המקומיות שברשויות המקומיות ופיקוח על דרכי הטיפול בתחום זה. הטיפול ניתן במישור הקהילתי ובמישור החוץ-קהילתי. המסגרת הקהילתית הכוללת היא מעון יום. המעונות מופעלים ברובם על ידי ארגוני הנשים ובמיטותם על ידי הרשויות המקומיות. המסגרות החוץ-קהילתיות הן מעון — פנימייה ומשפחה אומנת. אשר לפיקוח על הטיפול בילדים בקהילה, קובע חוק הפיקוח על המעונות, כי לפתיחה ולניהול של מעון דרוש רשיון משר העבודה והרווחה בהתמלא התנאים כנקבע בתקנות. למרות היותם של חוקים ותקנות המסדירים נושא זה, והקצאת משאבים ניכרים העלו ממצאי הביקורת, שהשרות לא הפעיל פיקוח על מאות מעונות יום והקצאת משאבים התנאים כנקבע בתקנות. למרות הביקורת הציעה לשירות להדק את הפיקוח על מעונות היום על ידי יתר שיתוף פעולה עם ארגוני הנשים ועם הלשכות המקומיות. השירות הודיע, כי יפעל בכיוון זה.

החלטה להוציא ילד מחיק משפחתו ולסדרו במסגרת הויקי-קהילתית גורלית. לפיכך הקים השירות בשנת 1980 בלשכות המקומיות "ועדות החלטה" כדי שיתמודדו עם הבטיה לכל היבטיה ויחליטו לפי טובת הילד. במקביל הקים השירות בלשכות המחוזיות של המשרד כשנים 1980 ו-1981 ועדות השמה, שתפקידן לבצע את המלצות ועדות ההחלטה בדבר מציאת מסגרת מתאימה לסידור ילד מחוץ לקהילה. הביקורת העלתה, שבלשכות מקומיות לא הוקמה ועדת החלטה. בלשכות המקומיות אשר במחוזות תל-אביב והיפה לא נערכו פרוטוקולים מדויני ועדות החלטה.

הפעלת מעון — פנימייה מהוויכוח על פי החוק האמור ברשיון מטעם השר. גם לגבי מעון מסוג זה נקבע, שמטענות רבים פועלים ללא רשיון. כדי שהפיקוח על מעונות אלו על ידי מפקחי השירות יהיה יותר מקיף מכפי שמכתוב החוק לשם קבלת הרשיון, קבע השירות נוהל בנדון ואף ערך טופס לצורכי הדיווח, למען הבטח שתוצאות הפיקוח ישתקפו בו במידה מירבית ויובאו לידיעת הנוגעים לדבר. נתברר שהמפקחים בלשכה המחוזית תל-אביב לא דיווחו במפורט על הטופס אלא הסתפקו ברישום פרטי הביקור בתיקי המעונות. מפקחי הלשכות המחוזיות ירושלים והיפה המדווחים כאמצעות הטופס לא ציינו, לרוב, פרטים בדבר מעקב אחר ליקויים שנבקעו בביקורים קודמים.

הדיווח של פקדי הסעד בלשכות המקומיות, בהתאם לחוק הנוער על הטיפול בילדים שהוצאו ממשפחותיהם על פי צו בית המשפט וההשגחה עליהם, לא היה תקין. כתוצאה מכך לא היה במקרים רבים מידע על מצבם ועל מקום הסותם.

מן הראוי שהמשרד ידאג לכך, כי הפיקוח לפי החוק יקיף את כלל המעונות בארץ כדי להבטיח קיום תנאי אחזקה וטיפול נאותים לאלפי ילדים החוסים בהם. על השירות לילד ונוער להעמיד לביצועה של משימה זו כלי פיקוח ודיווח משוכללים, ולהקפיד על הפעלתם.

המכון להכשרת עובדים סוציאליים

משרד העבודה והרווחה מופקד על קביעת קווי תכנון ופעולה של כוח אדם מקצועי בשירותים החברתיים, הניתנים על ידי הממשלה, הרשויות המקומיות ומוסדות ציבוריים ופרטיים. לפי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, עובד, המטפל בנוק או הקובע את זמאותו, צריך להיות בעל כשירות לעבודה סוציאלית; הכשירות נקבעת בתקנות שירותי סעד (כשרים לעבודה סוציאלית), התשי"ט-1959. רואים כשיר לעבודה סוציאלית מי שקיבל תעודת סמיכות מאחד המוסדות שפורטו

באוסף זה שונים וגם בקורסים מיוחדים של מוסדות השכלה גבוהה, כפי שפורטו בתוספת 1, נמשכה עד 1957, כאשר הקימה האוניברסיטה העברית בירושלים בית ספר לעבודה סוציאלית, הראשון בארץ.

במשך השנים פתח המכון שלוחות, שהקורסים בהן נמשכו שלוש שנים, ולמסיימיהם ניתנה תעודת כשירות לעבודה סוציאלית. החל מאמצע שנות השישים נערכות במכון גם השתלמויות קצרות מועד, בעיקר בין 3 חודשים לשנה, בתחומים שונים לעובדים סוציאליים כשרים, והחל במחצית השנייה של שנות השבעים גם קורסים להסבת בעלי תואר אקדמי למקצועות אחרים.

כדי למשוך כוח אדם מקצועי, בעיקר למקומות יישוב רחוקים ממרכזי אוכלוסייה צפופים, נתן המשרד לתלמידי המכון והאוניברסיטאות, שלא מקרב עובדי הלשכות והמשרד, מלגות ותמריצים

החלטה להוציא ילד מחוק משפחתו ולסדרו במסגרת הויז-קהילתית גורלית. לפיכך הקים השירות בשנת 1980 בלשכות המקומיות "ועדות החלטה" כדי שיתמודדו עם הבטיה לכל היבטיה ויחליטו לפי טובת הילד. במקביל הקים השירות בלשכות המחוזיות של המשרד כשנים 1980 ו-1981 ועדות השמה, שתפקידן לבצע את המלצות ועדות ההחלטה בדבר מציאת מסגרת מתאימה לסידור ילד מחוץ לקהילה. הביקורת העלתה, שבלשכות מקומיות לא הוקמה ועדת החלטה. בלשכות המקומיות אשר במחוזות תל-אביב והיפה לא נערכו פרוטוקולים מדויני ועדות החלטה.

הפעלת מעון — פנימייה מהוייכת על פי החוק האמור ברשיון מטעם השר. גם לגבי מעון מסוג זה נקבע, שמטענות רבים פועלים ללא רשיון. כדי שהפיקוח על מעונות אלו על ידי מפקחי השירות יהיה יותר מקיף מכפי שמכתוב החוק לשם קבלת הרשיון, קבע השירות נוהל בנדון ואף ערך טופס לצורכי הדיווח, למען הבטח שתוצאות הפיקוח ישתקפו בו במידה מירבית ויובאו לידיעת הנוגעים לדבר. נתברר שהמפקחים בלשכה המחוזית תל-אביב לא דיווחו במפורט על הטופס אלא הסתפקו ברישום פרטי הביקור בתיקי המעונות. מפקחי הלשכות המחוזיות ירושלים והיפה המדווחים כאמצעות הטופס לא ציינו, לרוב, פרטים בדבר מעקב אחר ליקויים שנבקעו בביקורים קודמים.

הדיווח של פקדי הסעד בלשכות המקומיות, בהתאם לחוק הנוער על הטיפול בילדים שהוצאו ממשפחותיהם על פי צו בית המשפט וההשגחה עליהם, לא היה תקין. כתוצאה מכך לא היה במקרים רבים מידע על מצבם ועל מקום הסותם.

מן הראוי שהמשרד ידאג לכך, כי הפיקוח לפי החוק יקיף את כלל המעונות בארץ כדי להבטיח קיום תנאי אחזקה וטיפול נאותים לאלפי ילדים החוסים בהם. על השירות לילד ונוער להעמיד לביצועה של משימה זו כלי פיקוח ודיווח משוכללים, ולהקפיד על הפעלתם.

המכון להכשרת עובדים סוציאליים

משרד העבודה והרווחה מופקד על קביעת קווי תכנון ופעולה של כוח אדם מקצועי בשירותים החברתיים, הניתנים על ידי הממשלה, הרשויות המקומיות ומוסדות ציבוריים ופרטיים. לפי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, עובד, המטפל בנוק או הקובע את זמאותו, צריך להיות בעל כשירות לעבודה סוציאלית; הכשירות נקבעת בתקנות שירותי סעד (כשרים לעבודה סוציאלית), התשי"ט-1959. רואים כשיר לעבודה סוציאלית מי שקיבל תעודת סמיכות מאחד המוסדות שפורטו

באותם ימי שנים וגם בקורסים מיוחדים של מוסדות אחרים. כאשר הקימה האוניברסיטה העברית בירושלים בית ספר לעבודה סוציאלית, הראשון בארץ.

במשך השנים פתח המכון שלוחות, שהקורסים בהן נמשכו שלוש שנים, ולמסיימיהם ניתנה תעודת כשירות לעבודה סוציאלית. החל מאמצע שנות השישים נערכות במכון גם השתלמויות קצרות מועד, בעיקר בין 3 חודשים לשנה, בתחומים שונים לעובדים סוציאליים כשרים, והחל במחצית השנייה של שנות השבעים גם קורסים להסבת בעלי תואר אקדמי למקצועות אחרים.

כדי למשוך כוח אדם מקצועי, בעיקר למקומות יישוב רחוקים ממרכזי אוכלוסייה צפופים, נתן המשרד לתלמידי המכון והאוניברסיטאות, שלא מקרב עובדי הלשכות והמשרד, מלגות ותמריצים

אחרים תמורת התחייבות לעבוד בשירותי הרווחה בעיקר במקומות הנ"ל שלוש שנים לפחות לאחר סיום הלימודים.

2. מאז הקמת בית הספר לעבודה סוציאלית ליד האוניברסיטה בירושלים ב־1957 ועד 1982 הוקמו ארבעה כתי ספר נוספים ליד האוניברסיטאות: בבר־אילן ובחיפה בשנת 1966; בתל־אביב, בשנת 1969, ובבאר־שבע, בשנת 1982. בבתי ספר אלו הוכשרו תלמידים רבים לקראת תואר בעבודה סוציאלית. פעולות המכון והאוניברסיטאות תרמו באופן ניכר להגדלתם של מספר העובדים הסוציאליים הכשירים (להלן — עו"ם) בכלל ושל מספר האקדמאים שביניהם בפרט. בהתאם לנתונים שבדו"ח המחלקה לארגון, מינהל וכוח אדם באגף לשירותים חברתיים ואישיים גדל מספר העו"ם בלשכות לשירותים חברתיים מ־935 באפריל 1978 ל־1,565 באפריל 1983 — גידול ב־67%. בשנת 1983 היה כלל מספר העובדים, שהועסקו בעבודה סוציאלית בלשכות, 1,695, מהם כאמור 1,565 עו"ם. מרביתם של יתד העובדים מועסקים בתפקידים שלהם אינה דרושה כשירות בעבודה סוציאלית. מבין 1,565 העו"ם 1,090 (כ־70%) הם בעלי השכלה אקדמית בעבודה סוציאלית.

מוסדות אחרים, העוסקים בהכשרת עובדים סוציאליים, הם מדרשת רופין של בית התנועה הקיבוצי צית ומכללת "אורות" של מרכז ישיבות בני עקיבא. המדרשה מכשירה עובדים סוציאליים לתנועה הקיבוצית, ולבוגריה מעניק המשרד, בהמלצת המכון, כשירות בעבודה סוציאלית. מכללת "אורות" הקימה בשנת 1978 בית ספר לעבודה סוציאלית. ב־1983 הקים המכון ועדה, בהשתתפות מנהלת המכון ועובדים בכירים אחרים, במטרה לבדוק אם תוכניות הלימודים תואמות את הרמה הדרושה למתן כשירות למסיימי בית הספר. הוחלט לחייב בוגרות מחזור ג' של המכללה בהשלמת לימודים של שנה אחת ולקבוע תכנית השלמה לבוגרות מחזור א' וב'.

ביולי 1983 הורה המשרד, כי החל באותו חודש יתקבלו לתפקידים בלשכות לשירותים חברתיים, המחייבים כשירות, רק עו"ם. בתור יוצא מן הכלל הותרה העסקתם של 14 עובדים אקדמאיים שאינם עו"ם בלשכות באר־שבע וקרית־גת, בתנאי שיתחייבו בכתב לצאת ביומם ועל חשבונם ללימודי הכשרה בעבודה סוציאלית.

3. עד 1978 שימש המכון בעיקר להכשרת עו"ם ומתן כשירות לאלו, שעסקו ללא כשירות במקצוע, בלשכות לשירותים חברתיים. מאחר שבתקופה זו בעיית העובדים הבלתי כשירים בלשכות שוב לא הייתה קיימת, החליט המשרד לשנות את תכניותיו בנדון — להפסיק את מתן הקורסים להכשרת עו"ם במכון, לעודד הכשרה אקדמאית ולהתרכז בעיקר במתן השתלמויות במכון לעו"ם בתחומים מוגדרים. בעקבות כך לא חידש המכון קורסים אלה בשלוחות ירושלים ותל־אביב, והוא מפסיק בהדרגה גם את אלה שעדיין מנהלים בשלוחות חיפה ובאר־שבע.

— השינוי בעמדתו של המשרד לא הביא להגדרה מחדש של ייעוד המכון ותפקידיו. המשרד אף לא פרסם את דבר השינויים בתקנות עבודה סוציאלית. בעקבות הביקורת פרסם מנכ"ל המשרד ב־28.12.83 חוזר למנהלי האגפים, השירותים ומנהלי המחוזות, שלפיו הוגדר מחדש — ייעודו של המכון "כבית הספר המרכזי של המשרד להכשרה ולהשתלמות בעבודה סוציאלית שתפקידו לסייע ליחידות המשרד להגדיר את צורכיהן התפעוליים בהשתלמויות ולהכין מפרטי תכניות בנושא. מגמת המשרד היא לחזק את מעמדו של המכון".

כוח אדם

בשנת 1982 העסיק המכון 48 עובדים ב־32 משרות. 16 במשרות מלאות, והיתר במשרות חלקיות. סגל העובדים המקצועי מנה 25 עובדים: מנהלת המכון, 3 מנהלות שלוחות, 20 מרכזים של קורסים ומפקחת ארצית לפיתוח תכניות השתלמות ארציות. יתר העובדים הם 18 עובדי מזכירות וספרנים וחמישה עובדי משק ונקיון, מהם ארבעה עובדי "המשק". מנהלת המכון ומנהלות השלוחות עוסקות גם בהוראה ובהדרכה בקורסים ובהשתלמויות של המכון. עיקר תפקידיו של מרכז קורס הם: להכין את תכנית הקורס, לאתר ולבחור את המרצים, המורים או המדריכים המתאימים לתכנית, לתדוה אותם ולייעץ להם בכל הקשור לשילובם בקורסים; לקיים קשר עם מנהלי הלשכות לשירותים חברתיים ולרכז את גיהול הקורס. מרכזי הקורסים עוסקים ברובם גם במתן הרצאות והדרכה בקורסים של המכון שאינם בניהולם הישיר, בנושאים שבהם התמחו.

מרכזי קורסים, המועסקים במשרות חלקיות ושבזמנם החופשי שימשו מרצים או מדריכים במכון, קיבלו את שכרם בגין מתן הרצאות על פי חוזה. בינואר 1984 הודיעה מנהלת המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בשנת 1983 הופסקה העסקתם של המרכזים כמרצים או כמדריכים במכון,

על פי חוזה, ומאז הם ממשיכים להרצות בתוקף מעמדם כעובדי המכון, ללא תוספת שכר, בהיקף המשרה של כל אחד ואחד מהם.

התקשרות עם מרצים

המכון מתקשר עם המרצים על פי חוזים למתן שירותים. בשנים האחרונות מעסיק המכון מדי שנה בשנה בין 80 ל-100 מרצי חוץ נוסף על הסגל המקצועי של המכון, שחלק מתפקידו להרצות ולהדריך בקורסים ובהשתלמויות של המכון.

שכרו של מרצה בהתאם לדרגתו האקדמית ומספר שעות ההרצאה או ההדרכה בהתחשב בתכנית ובנושא, נקבעים בחוזה למתן שירותים תוך התייעצות בין מרכז הקורס ובין מנהלת השלוחה. החוזה טעון התימתם של המרצה כנותן השירות ושל מנכ"ל המשרד וחשב המשרד המייצגים את מקבל השירות. בהתאם להנחיות המכון מחתים מרכז הקורס, באישור מנהלת השלוחה, את המרצה על החוזה בשלושה העתקים. כל ההעתקים נשלחים להנהלת המכון לבדיקה ולאישור ולהעברה לגזברות המשרד. על פי הוראות המכון, לא ישולם שכר למרצה על פי חוזה שלא נחתם כנדרש.

— החוזים, שהתמו עליהם המרצים בשנים 1981 ו-1982, לא נחתמו כמקביל על ידי מנכ"ל המשרד והחשב, ולמרות זאת בוצעו התשלומים למרצים. רק החל מאוקטובר 1983 נחתמים חוזים גם בידי המנכ"ל והחשב של המשרד.

תשלום למרצים

על פי הוראות התקשי"ר, עובד מדינה המרצה או מדריך באחד ממשרדי הממשלה יגיש ליחידה שהומינה אותו להדריך חשבון בטופס "שכר מרצים ומדריכים" בשלושה העתקים. היחידה תעביר העתק אחד של החשבון המאושר אל האחראי לענייני עובדים במשרד, אשר בו מועסק העובד, כדי שזה יבדוק אם המנהל של היחידה, אשר בה משויך העובד, נתן לו היתר לעסוק בהדרכה, ואם מספר שעות ההדרכה בחודש אחד לא עלה על 50, מהן לא יותר מ-18 בתוך שעות העבודה, כמפורט בתקשי"ר.

— השלוחות בירושלים ותל-אביב לא נהגו להעביר את העתקי החשבונות של עובדי מדינה שהרצו במסגרת פעולותיהן אל האחראי לענייני העובדים במשרדים הנוגעים לדבר. בעקבות הביקורת הודיעה הנהלת המשרד למשרד מבקר המדינה, שניתנה הוראה מתאימה לשלוחות דלעיל.

מרצה רשאי לעבוד ביותר מקורס אחד ומשלוחה אחת, ולפי הוראות המשרד עליו להגיש חשבון על שעות העבודה בעבור כל קורס בנפרד. חשבון המרצה נבדק בשלוחה ועל מרכז הקורס לאשר את שעות העבודה. בדיקה נוספת של חישוב השכר של הוצאות הנסיעה נעשית לסירוגין בהנהלת המכון ובגזברות המשרד.

— מחלקת המיכון של המשרד מרכזת את כל החשבונות שהגיש המרצה ומכינה את ההמחאה; זו מועברת למכון ומשם לשלוחה, שבה היא נמסרת למרצה או מועברת אליו בדואר. משרד מבקר המדינה העיר, שמן הראוי כי יימצא הסדר, אשר לפיו יועבר התשלום לכל מרצה ישירות מהגזברות אל חשבוננו בבנק או בצורת המחאה אל כתובתו הפרטית.

תשלומי תלמידים

מרבית התלמידים הופנו אל המכון על ידי הלשכות לשירותים חברתיים ושירותי משרד העבודה והרווחה שבהם היו מועסקים. תלמידים אלו הוסיפו לקבל את משכורתם המלאה במשך כל תקופת לימודיהם ולא חויבו בשכר לימוד. תלמידים אחרים, שהופנו אל המכון על ידי משרדי ממשלה אחרים או פנו ביזמתם, חויבו בתשלום שכר לימוד. כל התלמידים חויבו עבור חומרי לימוד שסיפק המכון וכן בתשלום בעבור השתתפותם בימי עיון שערך המכון בבית מלון.

בהוראות המכון מינואר 1980 נקבע, כי כל תשלומי התלמידים יבוצעו אך ורק באמצעות בנק הדואר לזכות המכון.

— שלוחת המכון בתל-אביב גובה את התשלומים מן התלמידים במישרין ולא באמצעות בנק הדואר. בעקבות הביקורת הודיעה הנהלת המשרד למשרד מבקר המדינה, כי ניתנה הוראה לשלוחה לגבות את התשלומים אך ורק באמצעות בנק הדואר.

תקציב המכון

להלן התקציב וההוצאה בפועל בהתאם לדו"חות של החשב הכללי לשנות הכספים 1981—1982, ותקנות התקציב לשנת 1983 (באלפי שקלים):

1981		1982		1983	
הוצאה	תקציב	הוצאה	תקציב	תקציב	
6,252	5,065	12,378	11,630	19,247	כוח אדם
5,619	9,781	10,734	16,915	26,478	הכשרת עובדים סוציאליים
1,214	1,407	2,168	3,550	5,100	תפעול ואחזקה
13,085	16,253	25,280	32,095	50,825 ⁽¹⁾	ס"ה

(1) התקציב לשנת הכספים 1983 אינו כולל הוצאה מותנית בהכנסה בסך 7,260,000 שקל מהשתתפות מומיני קורסים.

— התקציב אינו משקף במדויק, מחד — את מלוא הפעולות הכספיות של המכון, ומאידך — כלולים בו סכומים שאינם קשורים כלל להוצאותיו. כך לדוגמה, לא נכללו בו דמי שכירות בעבור הבניינים והדירות, שבהם משוכנות שלוחות המכון אף לא ההוצאה על טלפונים. הוצאות אלו משולמות מסעיפים אחרים שבתקציב המשרד. כשנת הכספים 1982 הסתכמו דמי השכירות כ-2 מיליון שקל וההוצאה על הטלפונים כ-1 מיליון שקל. לעומת זאת, כלולים בתקציב סכומים, ששילם המשרד בעבור קורסים באוניברסיטאות ופיתוח תכניות לימודים לתואר אקדמי. כשנים 1981 ו-1982 הוציא המשרד בכל שנה 2 מיליון שקל ולשנת 1983 הוא הקציב למטרה זו סך 5.8 מיליון שקל.

— אין בידי המשרד תחשיב עלות של הקורסים וההשתלמויות המתקיימים כמכון לעוס"ם. בהערך תחשוב כזה אין ניתן להשוות את עלות הקורסים או ההשתלמויות לתלמיד במכון אל שכר הלימוד נמו — אחר ניכוי ההשתתפות העצמית של התלמיד — שהמשרד משלם בעבור התלמידים המשתתפים בקורסים ובהשתלמויות דומים באוניברסיטאות.

— אף כי במרכז המכון ובשלוותיו מצוי ציוד רב ויקר — מזוגי אוויר, מכונות הקרנה, מכונות שיכפול ועד — לא ניהל המכון על שלוחותיו עד יוני 1983, מועד תחילת הביקורת, רישום אינוונטר וציווד. רישום כזה הונהג רק מאותו מועד.

השתלמויות לעוס"ם מחוץ למכון

חלק מהעוס"ם של השירותים שבמשרד וברשויות המקומיות לומדים בקורסים ומשתתפים בהשתלמויות באוניברסיטאות ובמכונים פרטיים. לפי נתונים חלקיים, שקיבלה הביקורת ממספר מנהלים של השירותים שבמשרד השתתפו בשנת 1982 למעלה מ-200 עוס"ם מבין עובדי המשרד והקרן למפעלי שיקום למוגבלים* בקורסים ובהשתלמויות באוניברסיטאות ובמכונים פרטיים; חלק מהם השתתפו ביותר מקורס אחד. כן קיימו שירותים אלה מדי פעם בהשתלמויות וימי עיון באמצעות גורמים מכוון. בידי מנהלי השירותים אין פרטים מדויקים על מספר העוס"ם בלשכות לשירותים חברתיים, שהשתלמו באוניברסיטאות ובמכונים פרטיים ביוזמת השירותים, בהמלצתם או בידיעתם. לחלק מהעובדים ניתנה השתתפות בשיעור של 50% משכר הלימוד ואחרים למדו על חשבונם בלבד.

הנהלת המשרד הסבירה למשרד מבקר המדינה, שבהתאם להנחיותיו עורך המכון השתלמויות להקניית מיומנות למילוי תפקידים ומשימות ולפיתוח סגל של צוותי עובדים בתוך המערכת; ועדת ההשתלמות של המשרד משתתפת ב-50% משכר הלימוד בעד השתלמויות, ימי עיון וסימינרים ארציים ובין לאומיים; ההשתלמויות באוניברסיטאות, אשר נועדו להקנות ידע בנושאים חדשים, נערכות במסגרת הסכם השכר של העוס"ם.

* ראה פרק על הביקורת בקרן למפעלי שיקום למוגבלים בדו"ח זה, עמ' 389.

במפעלים של הקרן מצויות סדנאות, המצוידות בציוד ובכלים תעשייתיים המקובלים במפעלים עיסקים, המיועדות ללמד את המשקמים את השימוש בכלים ומכונות ולהקנות להם יסודות של הרגלי עבודה. הסדנאות הן בתחומי מתכת, עץ, כריכה, תפירה, משרדאות, הרכבת מוצרי חשמל וגידול צמחי נוי.

בשלב מתקדם יותר של הטיפול במשוקם נערכת השמה בעבודה שמטרתה למצוא עבודה מתאימה למשוקם מחוץ למרכזי השיקום והמפעלים של הקרן. עובדי השמה לא רק תרים אחרי מקומות עבודה מתאימים אלא מלווים את המשוקם במקום העבודה, מסייעים לו ועוקבים אחר הסתגלותו וקליטתו.

באמצעות מרכזי שיקום אחדים ובעזרת מדריך שיקום מיוחד ניתנת תעסוקה בבית לכ-157 מקרים קשים של נפגעים פיזית. במסגרת תעסוקה זו פיתחה הקרן ענף סריגה הנותן תעסוקה ל-87 נשים באזור תל-אביב.

לפי נתוני הקרן היה מספר המועסקים במרכזים, במפעלים ובתעסוקה ביתית, בסוף 1983 — 1806 משתקמים. משתקמים אלה מקבלים מהקרן שכר עבודה ותמריצים.

עם איחוד שני המשרדים, משרד הסעד ומשרד העבודה, נקבעה חלוקת תפקידים בין הקרן לבין "חברת המשקם", שפעלה מטעם משרד העבודה לשעבר. חברת "המשקם" המשיכה לפעול בתחום העסקת מוגבלים בכושר עבודתם שאינם מסוגלים להשתלב במקומות עבודה רגילים ואילו הקרן עסקה בעיקר במתן שרותים שיקומיים בכדי להחזיר מוגבלים לחיי עבודה.

מאז הקמת הקרן ועד היום התרחבה פעילותה לתחומים נוספים ובמיוחד חלו שינויים משמעותיים בסוג האוכלוסייה המטופלת, שחדלה להיות מורכבת רק מנוקקים המופנים על ידי לשכות הסעד (היום — הלשכות לשרותים חברתיים). מאז הפעלת ענף ביטוח נכות, על פי התיקון לחוק הביטוח הלאומי, שנכנס לתוקף באפריל 1974, הצטרפו לאוכלוסיית המשתקמים גם כאלה שהוכרו על ידי המוסד לביטוח לאומי כזכאים לשיקום מקצועי על פי החוק האמור. ואכן בשנים 1980—1983 הייתה כמותית האוכלוסייה, במרכזים ובמפעלים האמורים, משתקמים שהוכרו על ידי המוסד לביטוח לאומי.

לבד מפעולות השיקום בתחום השיקום המקצועי והתעסוקתי ניתן גם שרות לשיקום לנערות ונערים אשר הינם נכים כתוצאה מפגיעה מוחית. הם מקבלים השלמת השכלה והכשרה לקראת השתלבות בחיי עבודה.

כן טיפלה הקרן עד סוף 1983 בשיקום 73 כבדי ראייה ו-13 עורים. במסגרת זו נמצאים בטיפול גם 32 ילדים עורים במרכז שיקום מיוחד בבאר-שבע.

המופנים לקרן הם אפוא אנשים מאוכלוסיית המוגבלים מבחינה פיזית, נפשית או סוציאלית, אשר יש סיכוי לשקמם במרכז או מפעל שיקום של הקרן. הגורמים המפנים הם בעיקר סניפי המוסד לביטוח לאומי, הלשכות לשרותים חברתיים של הרשויות המקומיות, משרד הבטחון, הסוכנות היהודית ובתי חולים. כמו כן רשאי אדם, על דעת עצמו, לפנות לאחת מיחידות הקרן. העובד הסוציאלי שביחידה יזום את הקשר בין הגורמים המפנים לבין יחידת הקרן המתאימה לנוק.

משרד מבקר המדינה ערך בשנת 1982, לסירוגין, ביקורת על פעולות הקרן בשנים 1979—1981 ובכלל זה תנועת המשתקמים והעסקתם ביחידות הקרן; הטיפול במשתקמים ותהליך שיקומם; פעולות מוסדות הקרן; מינהל כה אדם ומינהל ודיווח כספי. (הנתונים שבדו"חות הכספיים עודכנו לסוף מארס 1982 ונתונים אחרים עד 1983). כן נערכה ביקורת בארבעה מרכזים שבירושלים, באר-שבע, דהרה ורהובות ובארבעה מפעלים באור יהודה, בית שמש, טבריה ותל השומר.

אוכלוסיית המשתקמים

המרכזים והמפעלים של הקרן מדווחים בסוף כל חודש למשרד הקרן על התנועה החודשית של המשתקמים בכל יחידה לפי הנתונים הבאים: מספר הנקלטים, מספר המועסקים, מספר העוזבים, תוך ציון סיבות העזיבה, לרבות השמה בעבודה; הפנייה לקורסים להכשרה מקצועית וימי עבודה שעבדו המועסקים. על בסיס הדו"חות הנ"ל נערך במשרד הקרן דו"ח סטטיסטי חודשי (להלן דו"ח הקרן) לגבי המשתקמים, לפי היחידות. יצויין שמשתקם נרשם בדו"ח הקרן כמועסק בחודש זה או אחר אף אם היה מועסק רק יום אחד באותו חודש.

השוואה לפי דו"חות הקרן בין מספר מקומות התעסוקה ביחידות הקרן למספר המועסקים בהן בפתעל (להלן — התפוסה) בחודשים מאי, יוני וספטמבר בשנים 1979—1981 מראה תפוסה בשיעור

ממוצע של 77% כאשר התפוסה הממוצעת בשנת 1979 הייתה 67%, בשנת 1980 הייתה 80%, ובשנת 1981 הייתה 84%. התפוסה של מספר המשתקמים במפעלים שבבית שמש ובטבריה מגיעה לכדי 60% בלבד מכושר הקליטה. מצב זה נובע, לטענת מנהלי המפעלים, מחוסר שיתוף פעולה של הגורמים המפנים בקהילה ובמיוחד של הלשכות המקומיות לשירותים חברתיים. לא חל שינוי בשיעור התפוסה עד סוף 1983.

— הביקורת העירה כי התפוסה במרכזים ובמפעלים נמוכה לעומת כושר הקליטה בהם, ומאחר ובדו"ח הקרן אין נתונים על מספר המשתקמים בכל אחת מסדנאות הייצור ויחידות הקלט ואיבחון, נמנע לעמוד על נוכחות המשתקמים בכל אחת מהן ותרומתן לתהליך שיקומם. בעקבות הביקורת הודיע מנהל הקרן שב־1983 הוחל בהנגחת שיטת דיווח לפי סדנאות.

הנהלת הקרן הסבירה, שאי ניצול מספיק של כושר הקליטה הפיסי נובע מכך, שמרכזים ומפעלים תוכננו תוך הנחה שיופנה אליהם מספר רב יותר של נכים.

נוכחות המשתקמים

בחודשים נובמבר 1981 — מארס 1982 היה הממוצע החודשי של נוכחות המועסקים במרכזים 64% ובמפעלים 70%. לא חל שינוי בשיעור הנוכחות בשנת 1983.

כיוון שעיקר תפקידו של הסגל המקצועי שביחידות הקרן הוא להקנות למשתקמים הרגלי עבודה, יש לדעת הביקורת לפעול כדי להגביר את נוכחות המשתקמים ביחידות הקרן.

מתוך מודעות לצורך להעלות את רמת הטיפול במרכזי השיקום נקטו כבר צעדים לשיפור המצב. החל במארס—אפריל 1982, מתקיימים קורסים לעובדי שיקום של הקרן לצורך הקניית ידע מקצועי נוסף ולימוד שיטות טיפול מתקדמות. כן הוחלט על העסקת עובד מיוחד שיעסוק בפיקוח והדרכה בנושא הקניית הרגלי עבודה ובתכנון חכניות שיקום פרטניות.

השמה בעבודה

אחת המטרות החשובות של המרכז היא כאמור להביא את המשתקמים למצב של קיום כלכלי עצמאי בדרך של השמה בעבודה. משתקמים המסוגלים ללמוד נשלחים לקורסים או להשתלמות מקצועית. מנהלי המפעלים או עובדי ההשמה במרכזי השיקום מאתרים את מקומות העבודה ומקיימים מעקב ביחד עם העובדים הסוציאליים, אחר מידת הצלחתם של המשתקמים בעבודה במשך השנה הראשונה לעבודתם. בשנת 1979 היו בכל מרכזי השיקום ובמפעליו 191 השמות בעבודה ו־7 השמות בהכשרה מקצועית; בשנת 1980 היו 298 השמות בעבודה ו־71 בהכשרה מקצועית; ובשנת 1981 בוצעו, עד לספטמבר, 282 השמות בעבודה ו־57 בהכשרה מקצועית; ב־1982 (עד מארס 1983) היה מספר המשתקמים שהושמו בעבודה 436 ובהכשרה מקצועית 115.

כמה ממרכזי השיקום נוהגים לקלוט חזרה משתקמים שהשתמשו בעבודה לא עלתה יפה והיה צורך לבצע למשתקמים אלה השמות נוספות.

— בדיווח להנהלת הקרן לא נכללו השמות אלה כהשמות חוזרות של אותו משוקם. לכן עולה מספר ההשמות הרשומות בחדש על מספר המשתקמים שהושמו בפועל.

כאמור על פקידי ההשמה ללוות את הסתגלותו של המשוקם במקום העבודה בו הוא מושם וכן לעקוב אחר היקלטותו.

— כמרכזים שנבדקו לא נוהל רישום שיטתי שומף של מעקב אחר המשתקמים שהושמו בעבודה או בהכשרה מקצועית ואילו בדו"ח של הקרן הנתונים הם שנתיים בלבד. על כן אין אפשרות לעמוד על מידת הצלחתם במקומות שבהם הם הושמו.

— בקרן אין רישום מרוכז על מספר הנוקקים. שעברו תהליך שיקום. על כן אין אפשרות לקבוע איזה שיעור מכלל המשתקמים, שעברו תהליך שיקום, אכן הושמו בעבודה ועל פי זה לוודא את מידת הצלחתן של יחידות הקרן בהשגת יעדיהן בתחום זה. בשני מרכזים שנבדקו לא דיווחו העובדים הסוציאליים ופקידי ההשמה, שתפקידם לנהל את המעקב, ליחידות האבחון שבאותם מרכזים על תוצאותיו. כנסיבות אלה לא היה באפשרות יחידות האבחון לבדוק באיזו מידה השיגה תכנית השיקום שנקבעה למשתקם את יעדה.

בעקבות הביקורת הותקנה כרטסת מרכזית של המשתקמים לרישום הליכי פעולות השיקום ותוצאותיהן. הכרטסת מנהלת החל משנת 1982.

תעסוקה מוגנת

על יחידת השיקום להפנות משתקמים, אשר לא ניתן להשימם בעבודה רגילה, לעבודה בתנאים מוגנים, דהיינו במקומות עבודה המאפשרים למוגבל לעבוד על פי יכולתו. מרבית המפעלים המוגנים — על ידי חברת "המשקם".

אין בחברת "המשקם" די במקומות תעסוקה ולכן, בארבע יחידות מבין שמונה שנבדקו, נשלחים לבתיהם משתקמים הזקוקים למקומות עבודה כיוון שסיימו את תהליך השיקום, ואילו בשלוש אחרות הם מוסיפים להיות מועסקים גם לאחר תום תקופת תהליך השיקום.

מוסדות הקרן ומטרותיה

מוסדות הקרן

לפי שטר הנאמנות של הקרן מינה שר הסעד בשנת 1964 חמישה נאמנים שניהנו בהנהלת הקרן (להלן — ההנהלה). נאמנים אלה מינו בשנת 1965 מנהל שאינו נמנה עם הנאמנים, לניהול העניינים השוטפים של הקרן (להלן — המנהל). בשנת 1972 בחרו הנאמנים מביניהם ועדה אופרטיבית בת שלושה חברים לניהול פעולות הקרן (להלן הוועדה האופרטיבית). כיושב ראש ההנהלה והוועדה האופרטיבית מכהן — ממועד הקמתן — מנהל אגף השיקום של המשרד. בעת סיום הביקורת הגיע מספר הנאמנים ל-12. בקרן פועלות ועדות נוספות: אחת למתן הלוואות לעובדים ואחת להשתלמות לעובדים, והחל בשנת 1982 נוספו עליהן ועדה לכספים וועדה לכח אדם.

— תפקידיהן ומסמכותיהן של ההנהלה והוועדה האופרטיבית לא הוגדרו בכתב ואף לא נקבעו סדרי עבודתן לרבות מועדים להתכנסותן והמנין הדרוש לקבלת החלטותיהן. עוד בשנת 1979 החליטה ההנהלה לערוך תקנון לניהולה. בתחילת 1981 הוכנה הצעה לתקנון הקרן.

בעקבות הביקורת אישרה ההנהלה באפריל 1982 את הצעת התקנון.

הנהלת הקרן והוועדה האופרטיבית

הנהלת הקרן דנה ומחליטה בעיקר בענייני כספים ומתייחסת להצעות תקציב ולדו"חות הכספיים של הקרן. הוועדה האופרטיבית מטפלת בעיקר בענייני כוח אדם במרכזים ובמפעלים, אולם גם לעיתים בעניינים כספיים.

— הפרוטוקולים משיבותיהן של הנהלת הקרן ושל הוועדה האופרטיבית אינם ממוספרים. כמה מהם נמצאו בתיקים של הקרן בתל-אביב והיתר בתיקי אגף השיקום בירושלים. לפיכך לא ניתן לוודא, שהפרוטוקולים המצויים משקפים אמנם את הדיונים וההחלטות של כל הישיבות שקויימו, וגם נמנעת עריכת מעקב אחר ביצוע ההחלטות שנתקבלו.

— מעיון בפרוטוקולים, משיבות הנהלת הקרן והוועדה האופרטיבית, שנתקיימו בתקופה אפריל 1978—אוקטובר 1981 הועלה, שבאותה תקופה קיימה הנהלת הקרן 21 ישיבות, שש מביניהן קויימו במרווח זמן של שלושה עד תשעה חודשים בין ישיבה לישיבה. הוועדה האופרטיבית התכנסה, בדרך כלל, אחת עד שלושה פעמים בחודש; בארבעה מקרים היו מרווחי זמן בין ישיבה לישיבה של חודשיים עד שנה. לדעת הביקורת ניהול תקין של ענייני הקרן מחייב קיום סדיר של הישיבות האמורות. הנהלת הקרן הודיעה לביקורת כי בשנת 1983 קיימה הנהלת הקרן ארבע ישיבות, בהתאם לתקנון.

מטרות הקרן

כאמור, ממועד הקמת הקרן ועד היום חלה התרחבות ניכרת בפעילות הקרן לתחומים נוספים ובמיוחד חלו שינויים משמעותיים בהרכב האוכלוסיה המטופלת.

— כתוצאה מכך אין פעילותה של הקרן תואמת את המטרות כפי שהוגדרו בשטר הנאמנות בעת הווסדה. לפיכך, יש מקום, לדעת הביקורת, לדון מחדש ולקבוע את מטרות הקרן באופן שיתאמו את המגמות ואת הפעילויות השונות, כפי שהתגבשו בשנים האחרונות.

בעקבות הערת הביקורת הודיעה הנהלת הקרן שבדעתה לפעול לשינוי הגדרת מטרות הקרן ופעולותיה, אולם עד סוף 1983 ההנהלה לא פעלה בנדון.

תקן כח אדם בכל יחידות הקרן: במשרד הקרן, במרכזים, במפעלים, בתעסוקת בית, בפרוייקטים מיוחדים היה בשנת 1981 273 משרות ובשנת 1983 3/4 290 משרות.

להלן הרכב מספר המשרות בתקן כוח אדם ביחידות הקרן לשנת 1983:

20	מנהלי מרכזים ומפעלים
40½	עובדים בתפקידים מנהליים
46½	עובדים סוציאליים
39½	פסיכולוגים ומאבחנים
98	מדריכים ועובדי סדנאות
11½	פקידי השמה
4	מדריכים בתעסוקת בית
16½	עובדי הוראה
14	עובדי משרד הקרן
290½	ס'יה משרות (1)

(1) אינו כולל 34.5 משרות של עובדי מדינה (ראה להלן) וכן 1.5 משרות שבהן הועסקו עובדים לפי תווה מיוחד.

עם צמצום כוח אדם במשרד בתחילת שנת 1983, פוטרו 22 עובדים בעיקר מדריכים ומחסנאים.

בעקבות איחוד משרד העבודה ומשרד הסעד, כאמור, הועברו לקרן עד סוף 1983 40½ משרות של עובדי משרד העבודה לשעבר. הוסבר למשרד מבקר המדינה שעובדים אלה מוסיפים להיות כפופים לאגף השיקום ומקבלים שכרם ממשרד העבודה והרווחה.

במשרד הקרן מועסקים: מנהל הקרן, עוזר למנהל בענייני שירותי בנייה ואפסנאות משק ואמרכלות; מדריך ארצי; חשב; מנהל חשבונות ראשי; וכן עובדי הנהלת חשבונות ומזכירות.

מנהלי המרכזים והמפעלים אחראים לניהול האדמיניסטרטיבי המקצועי של הצוות וקיום הקשר עם השירותים בקהילה. על המדריכים להדריך את המשתקמים בסדנאות בביצוע עבודות ולהקנות להם הרגלי עבודה. עובדי ההשמה עוסקים באיתור מקומות תעסוקה מתאימים למשתקמים שסיימו את הכשרתם במרכזים ובמפעלים. מדריכים מתעסוקת בית מספקים למרותקי בית חומרי גלם ומדריכים אותם בביצוע העבודה. עובדי ההוראה מועסקים בעיקר בהדרכת עוררים בבאר-שבע ובחינוך גופני.

תפקידם של העובדים הסוציאליים הוא לראיין מועמדים ולהחליט על קליטתם, לסייע בהקניית הרגלי עבודה למשתקמים בעת שהותם במפעל או במרכז וכן לעקוב אחר השמתם של המשתקמים בעבודה מחוץ למפעל. הפסיכולוגים מועסקים ביחידות אבחון שבמרכזי השיקום ותפקידם לאבחן את הכישורים הפיסיים והכישורים האחרים של המשתקמים, לצורך הכנת תכניות שיקום.

מרבית העובדים מדורגים בדירוג האחד והיתר — ביניהם פסיכולוגים, עובדים סוציאליים ועובדי הוראה — מדורגים בדירוגים האקדמיים. הקרן מקבלת את רוב עובדיה על פי מכרזים. הכישורים וההשכלה הנדרשים במכרזים לגבי משרות של מדריכים הם של מועמד להיות בוגר בית ספר מקצועי ורצוי בעל נסיון קודם בעבודה דומה.

— בדיקה מדגמית של תיקיהם של 22 עובדים בדירוג אחד, העלתה כי 13 תיקים לא הכילו תיעוד בדבר השכלתם ונסיגונם הקודם בעבודה. חסרות איפוא ראיות לכך שהעובדים אמנם מתאימים למשרות עליהן הוכרזו.

בעקבות הביקורת הוציא מנהל הקרן, במאי 1982, הוראה שעל העובדים להמציא לקרן תעודות המעידות על השכלתם. מנהל הקרן הודיע כי בשנת 1983 מקפידה הקרן על קבלת תעודות כנדרש.

בקרן פועלת ועדה לקבלת עובדים. חברי הועדה הם: מנהל הקרן, מנהלת כוח אדם ומנהל היחידה לה מיועד המועמד. בישיבות הוועדה משתתף לעתים גם נציג אגף השיקום.

— עד יוני 1981 קיימה הוועדה את מרבית ישיבותיה בלא שנערכו פרוטוקולים מדינויה. מאותו מועד ואילך היא מקפידה על רישום פרוטוקולים מכל ישיבותיה.

כספים וחשבונות

תקציב

פעולות הקרן ממומנות בעיקר מתקציב אגף השיקום שבמשרד וכן מתרומות של גופים בארץ ובה"ל, ביניהם אגודה בח"ל, שקיבלה על עצמה לממן כמה מהמפעלים ומהפרוייקטים שבמרכז הארץ ובמגזר הערבי. לפי הדו"ח הכספי של הקרן, היתה ההוצאה הכוללת שלה בשנת הכספים 1980 בסך של 24.9 מליון שקל: ההוצאה התפעולית בסך כ-22.7 מליון שקל והשקעות בנכסים בסכום של כ-2.2 מליון שקל.

תקציב הקרן לשנת 1981 היה 44.8 מליון שקל, לשנת 1982 כ-100 מליון שקל, ולשנת 1983 208 מליון שקל.

הנהלת הקרן מגישה בכל שנה למחלקת התיקצוב של משרד העבודה והרווחה הצעות תקציב לפעולות הקרן. ההצעה כוללת אומדני הוצאה למשרדה בתל-אביב, למרכזים, למפעלים ולפרוייקטים.

— הצעות התקציב של הקרן הוכאו לדיון ולאישור בישיבות ההנהלה סמוך לתחילת שנת התקציב, ובשני מקרים אף לאחר תחילתה. כמצב זה לא פעלה הקרן כהתאם לתכנון כספי מסודר, מכיוון שבשני המקרים האמורים לא הוגש התקציב לאישור הנוף המוסמך לפני שנת התקציב אליה הוא מתייחס. הצעות התקציב לא נחתמו על ידי עורכיהן ואינן נושאות את תאריך הכנתן. לא נכללו בהצעות התקציב אומדני ההוצאה על פעולות פיתוח ואומדני הכנסה מנרמני הויץ.

— הפרוטוקולים מישיבות ההנהלה בשנים 1979—1980 בנושא התקציב לא שיקפו את הדיונים כפרטי הצעות התקציב ולא ניתן היה לדעת מהם, מועד אישור הצעות התקציב ובאילו שינויים. מהדו"חות הכספיים לשנים האמורות עולה, שהתקציב, הכולל את ההקצבות של משרד העבודה והרווחה ואת אלו של גורמי החוץ, הוגדל בשנת 1980 בשיעור של 38%. לפרוטוקולים או להצעות התקציב המאושרות לא צורף מסמך כלשהו, המעיד על החלטה בדבר השינויים. האומדנים שבהצעות התקציב לשנת הכספים 1979—1980 הוצגו כסכומים כוללים, בלא פירוט דרכי החישוב של ההוצאה המתוכננת, והתפלגות סוגי ההוצאה. לכן אין אפשרות לערוך השוואה של תכנון התקציב שהועמד לרשות יחידות הקרן אל ההוצאה למעשה. מצב זה נמשך גם בשנות התקציב 1981—1982.

הוסבר למשרד מבקר המדינה שהתקלות בניהול התקציב נבעו מהעדר כוח אדם מתאים לניהול התקציב. ביוני 1981 נתקבל בקרן עובד חדש להפקיד חשב ועליו הוטל גם ניהול התקציב.

מאזן

הקרן עורכת בכל שנה מאזן ודו"ח על ההכנסה וההוצאה המראה את עלות פעולות השיקום. מאזנים ודו"חות אלה מבוקרים על ידי רואה החשבון. לדו"ח על ההכנסה וההוצאה מצורף נספח המראה את הוצאותיהן ואת הכנסותיהן של כל יחידות הקרן והחל בשנת 1976 גם הסכומים שהוקצבו לכל אחת מהן מן התקציב הכולל.

— הדו"חות הכספיים של הקרן התפרסמו באיחור רב: המאזן ל-31.3.78 הוגש בינואר 1979; ל-31.3.79, בדצמבר 1979; ל-31.3.1980, בפברואר 1981; ל-31.3.81 בסוף פברואר 1982, ול-31.3.82 בדצמבר 1982. בעקבות הביקורת הודיעה הנהלת הקרן, שבדעתה להנהיג שיפורים במערכת החשבונות ולהעמיק את המבדק הפנימי, דבר שיאפשר להקדים את מועד פרסום הדו"חות הכספיים השנתיים. הנהלת הקרן הודיעה למשרד מבקר המדינה שהדו"ח הכספי ל-31.3.83 הוגש בספטמבר 1983 ויאושר בינואר 1984.

להלן מאזני הקרן למארס 1980, למארס 1981 ולמארס 1982 כפי שריכז משרד מבקר המדינה (באלפי שקלים):

31.3.80 ⁽¹⁾	31.3.81	31.3.82	א ק ט ב
1,918	3,616	6,119	רכוש קבוע (לאחר ניכוי פחת)
173	599	5,265	השקעות ופיקדונות
<u>2,091</u>	<u>4,215</u>	<u>11,384</u>	ס"ה
			רכוש שוטף
102	218	434	מלאי
298	634	1,585	לקוחות
60	130	245	שטרות ושיקים לגבייה
44	436	1,898	חייבים שונים
110	214	517	הוצאות מראש
1,797	5,050	10,603	מוזמנים בבנקים — חלק במטבע חוץ
<u>2,409</u>	<u>6,682</u>	<u>15,282</u>	ס"ה רכוש שוטף
<u>4,492</u>	<u>10,897</u>	<u>26,666</u>	ס"ה אקטיב
			פ ס י ב
			הון וקרנות
2,191	4,973	10,019	השקעות ממשלת ישראל
993	2,503	3,852	השתתפות האגודה בח"ל
115	190	177	קרן הלוואות לעובדים
<u>3,299</u>	<u>7,666</u>	<u>14,048</u>	ס"ה הון וקרנות
124	266	969	פרוייקטים במימון גורמי חוץ
			יתרת העתודה לפיצויי פיטורים לסגל
312	957	1,634	שטרם הועברה ⁽²⁾
			התחייבויות שוטפות
—	—	3,854	מקדמות האגודה הגרמנית 81/82
27	—	8	בנקים משיכות יתר
			משרד העבודה והרווחה:
14	—	—	מקדמות
106	381	672	ספקים
65	289	3,021	שיקים ושטרות לפרעון
48	70	16	עובדים — משכורת
497	1,268	2,452	מוסדות וזכאים שונים
<u>757</u>	<u>2,008</u>	<u>12,618</u>	ס"ה התחייבויות שוטפות
<u>4,492</u>	<u>10,897</u>	<u>26,666</u>	ס"ה פסיב

(1) כל הסכומים הם של טור ההשוואה למאזן ל-31.3.81, אחרי מיונם מחדש על ידי רואה החשבון.

(2) יתרת שטרם הועברה לקופה מרכיבית לתגמולים ולקופת פנסיה לפקיד.

1. — יתרות הרכוש הקבוע ל-31.3.80 ול-31.3.81 כוללות סך של 40,000 שקל שהפחיתה הקרן מסכום הפחת שנצבר בעבר והחזירה ליתרות הרכוש הקבוע במטרה לכסות חלק מגרעון הקרן שהתהווה בשנת 1976 והועבר משנה לשנה. פעולה זו נוגדת את המדיניות החשבונאית של הקרן. אומנם הוסבר לביקורת שפעולה זו נעשתה לפי החלטת הנהלת הקרן, אולם לא הומצא לביקורת מסמך המעיד על נימוקי ההחלטה. בעקבות הביקורת הורה מנהל הקרן לחשב הקרן, בינואר 1982, שהשימוש בפחת נצבר ייעשה בעתיד רק על פי החלטה מנומקת של הוועדה האופרטיבית של הקרן.

2. — השקעות במבנים, שאינם בבעלותה של הקרן ואשד נעשות באמצעות היחידה לפיתוח של משרד העבודה והרווחה ומתקציבו, לא קיבלו ביטוי בספרי הקרן. בשנת 1980 ביצעה היחידה האמורה עבודות בנייה במרכז שיקום בחולון בסך של 686,000 שקל, ובשנת 1981 הוקצב לבנייה

סכום נוסף של כ-1.05 מיליון שקל, ובשנת 1982 הקציב המשרד לצורך גמר הבנייה סכום של 900,000 שקל.

3. — הקרן יצרה, בשיתוף עם בנק מסחרי ובנק יהב לעובדי המדינה, קרן למתן הלוואות לעובדים והפקידה למטרה זו 18,000 שקל בבנק המסחרי, ובבנק יהב סך של 175,000 שקל. הבנקים הפקידו בקרן סכומים דומים. בתחילת 1981 הפסיקה הקרן למפעלי שיקום לתת הלוואות מכספי הקרן של הבנק המסחרי. יתרת סכום הפקדון הייתה בפברואר 1982 בסך של — 12,400 שקל. בעקבות הביקורת הוחזרו לקרן כספי הפקדון שלא נוצלו, כולל ריבית שנצברה. פקדון הקרן בבנק יהב היה במאוס 1983 בסך 375,000 שקל.

עד ליוני 1980 ניתנו הלוואות לעובדים באישור מנהל הקרן בלבד. רק במועד זה הקימה הקרן ועדה בת ארבעה חברים, בהשתתפות נציג של ועד העובדים, שתפקידה לדון ולאשר הלוואות למטרות דיור ורכישת רכב.

4. הסעיף של חייבים שונים מורכב ברובו מחובות של לקוחות ומחובות של עובדים. להלן הסעיף ל-31.3.80, 31.3.81 ול-31.3.82.

31.3.80	31.3.81	31.3.82	
(בשקלים)	(בשקלים)	(בשקלים)	
22,000	18,000	56,000	עובדים — דמי מחזור
25,000	34,000	50,000	עובדים — מפרעות והלוואות
7,000	222,000	195,000	מקדמות לספקים
11,000	169,000	1,604,000	חייבים אחרים
(11,000)	(7,000)	(7,000)	בניכוי הפרשה לחובות מסופקים
<u>44,000</u>	<u>436,000</u>	<u>1,898,000</u>	ס"ה

— הביקורת העלתה שהסכום של 222,000 שקל כולל מקדמות לספקים בסך של 32,000 שקל בלבד; יתרת הסכום אינה חלק מהרכוש השוטף; 167,000 שקל הם מקדמות על חשבון השקעות ברכוש הקבוע; 23,000 שקל הם פקדון על חשבון דמי שכירות, אשר הופקד בחברה להשכרת מבני תעשייה.

5. מזומנים בבנקים: עיקר הסכום מקורו במטבע חוץ של האגודה בחוץ לארץ, המממנת את הוצאות התפעול והפיתוח של מרכז אחד ושל שבעה מפעלים ופרוייקטים שבניהול הקרן: מרכז שיקום חדרה, שלושה מפעלי שיקום בחדרה, בנצרת ובטירה, שלושה פרוייקטים, וחלק מהוצאות המפעל בבאר-שבע. הקרן מנהלת מערכת חשבונות נפרדת למפעלים שבמימון האגודה בחוץ לארץ.

להלן הרכב המזומנים ל-31.3.80, 31.3.81 ו-31.3.82 (באלפי שקלים):

31.3.80	31.3.81	31.3.82	
1,367	2,965	3,854	מטבע חוץ של האגודה בחו"ל
15	328	—	למימון פרוייקטים
414	1,757	6,749	מטבע מקומי למימון הפרוייקטים של האגודה בחו"ל
<u>1,796</u>	<u>5,050</u>	<u>10,603</u>	חשבונות אחרים
			ס"ה

קיים הסדר, לפיו הקרן מגישה לאגודה בכל שנה הצעת תקציב לתפעול ולפיתוח. על סמך התקציב המאושר מעבירה האגודה לקרן הקצבות תקופתיות. בהסדר עם האגודה נקבע, שההקצבות שלא נוצלו בשנה אחת לא ניתן יהיה לנצלן בשנה שלאחריה, אלא אם כן תוגש בקשה ויתקבל אישור האגודה לכך.

— לפי ההסדר האמור אין עודפים אלה שייכים לקרן ולכן לא היה זה מן הנכון לכלול אותם בין המזומנים הניתנים לשימוש חופשי לפי החלטת הקרן. בעקבות הביקורת פתחה הנהלת הקרן חשבון נפרד לצורך התחשבות עם האגודה.

דו"ח הכנסות והוצאות

להלן דו"חות על ההכנסה וההוצאה לשנות הכספים 1979—1981 כפי שמיון וריכוז משרד מבקר המדינה (באלפי שקלים):

1979	1980	1981	
ה כ נ ס ו ת			
1,305	2,093	—	הכנסות עסקיות
84	33	—	בניכוי הכנסות מעבודות בעבור מפעלי הקרן
1,221	2,060	4,308	ס"ה
6,426	16,501	36,150	הקצבות משרד העבודה והרווחה
54	697	1,050	דמי העסקה
1,464	3,985	7,378	ממוסדות אחרים
7	—	669	מהאגודה בחו"ל
9,172	23,243	49,555	הכנסות שונות
ה ו צ א ו ת			
980	2,008	3,404	שכר עבודה למשתקמים
3,304	14,100	32,583	שכר עבודה לסגל העובדים
2,156	4,444	9,529	הוצאות הפעלה
271	500	902	פחת מכוונות רציוד
8,711	21,052	—	בניכוי עבודות שבוצעו בעבור מפעלי הקרן
84	33	—	
8,627	21,019	46,423	הוצאות מינהל והוצאות כלליות
368	1,677	4,051	
8,995	22,696	50,474	ס"ה
177	547	(919)	עורף (גרעון) של השנה
—	—	1,511	הכנסות מימון
—	75	—	הועבר לקרן למתן הלוואות לעובדים
(233)	—	—	יתרות משנה קודמת
(56)	472	592	ס"ה עורף (גרעון) מצטבר מפעולות

1. עורף ההכנסות על ההוצאות בסך של 177,000 שקל בשנת 1978 נובע בעיקר מריבית על עורפי ההקצבות במטבע חוץ של האגודה בחו"ל. הכנסה מריבית של הקצבות בלתי מנוצלות שמקורן בתרומה אינה ניתנת לשימוש חופשי אלא בהסכמת התורם, אולם לא נתקבלה הסכמה לכך. בעקבות הערת הביקורת אכן זיכתה הקרן בשנת 1982 את חשבון האגודה, תמורת הכנסות מריבית במטבע חוץ, בסך 146,000 שקל על יתרת ההקצבות הבלתי מנוצלות ל-31.3.81.

2. — היו התחייבויות והוצאות שלא נכללו בדו"חות הכספיים:

(א) פיצויי פרישה, שלא כוסו על ידי הפרשות לקרן מבטחת, והסתכמו במאס 1979 בסך של 143,210 שקל ובמאס 1980 בסך של 312,000 שקל בקירוב. במאזן למאס 1981 ערכה הקרן מיון מחדש של סעיף השקעות הממשלה ל-31.3.80 ובעקבות כך כללה בו יתרת עתודה לפיצויי פיטורין של סגל העובדים בסך 312,000 שקל, שלא הייתה רשומה במאזן למאס 1980. מיון מחדש של סעיפים במאזן, המתייחסים לשנת הכספים הקודמת, טעון החלטת הנהלת הקרן. אין אסמכתא להחלטה של הנהלת הקרן בנדון.

(ב) עד 1982 לא נעשתה כל הפרשה להבטחת זכויות פיצויי הפיטורין למוגבלים, המועסקים במפעלי הקרן במשך תקופה של 12 חודשים ויותר.

(ג) יתרת התחייבויות הקרן בגין ימי חופשה שנצטברו ולא נוצלו, הגיעה בסוף מאס 1980 לסך של 382,197 שקל ובסוף מאס 1981 לסך של 864,059 שקל, אך לא נעשתה הפרשה בגין התחייבות

זו. מן הראוי היה להציג את ההפרשות בדו"חות הכספיים. הצגת מלוא ההתחייבויות הנ"ל בדו"חות הכספיים הייתה משנה באופן משמעותי את תוצאות פעולות הקרן בשנים 1979 ו-1980.

בעקבות הביקורת כללה הקרן, החל בשנת 1980, את ההפרשות לפיצויי פטורין של סגל העובדים, בדו"חות הכספיים שלה, והחל בשנת 1982 — גם הפרשה למבטחים להבטחת זכויותיהם של חלק מהמוגבלים הזכאים לפיצויים, בסך 385,000 שקל. בסוף מארס 1983 היה סכום יתרת העתודה לפיצויי פטורים של סגל העובדים, שטרם הועברה לקופה המרכזית לתגמולים ולקופת הפנסיה לפקיד, בסך של כ-6.3 מיליון שקל והסכום בגין ימי חופשה שנצברו ולא נוצלו, בסך של כ-4.3 מיליון שקל.

חוזי התקשרות

הקרן נותנת ליחידותיה את כל השירותים המינהליים והכספיים ועליה לפקח על ביצוע פעולותיהן.

מרביתה של התעסוקה למשתקמים במרכזים ובמפעלי השיקום של הקרן מתבססת על עבודות המבוצעות עבור מפעלי תעשייה ובתי מלאכה (להלן — לקוחות). בחלק מהיחידות מוטלת השגת העבודות על רכזי תעסוקה ובחלק אחר על מנהלי היחידות עצמם. במחוז חיפה והצפון מועסק רכז תעסוקה המגתב את העבודות בין היחידות השונות שבמחוז זה.

בשנת הכספים 1980 היתה הכנסה, מביצוע עבודות ומכירת תוצרת, בסך של כ-1.9 מיליון שקל, בשנת 1981 כ-3.8 מיליון ובשנת 1982 (עד מארס 1983) — 8.2 מיליון שקל. התקשרות בין לקוח לבין היחידה נערכת על ידי מנהל היחידה או על ידי רכז התעסוקה. מחירי העבודות ללקוחות ותנאי התשלום נקבעים במשא ומתן בין מנהל היחידה לבין הלקוח. לפי הוראות הקרן על כל מרכז ומפעל לערוך חוזה התקשרות על גבי טופס קבוע ולהעביר עותק ממנו להנהלת החשבונות של הקרן, כדי שבעת הגשת החשבונות ללקוח, תוכל לוודא שנתוניה מתבססים על הנקוב בחוזה.

— חוזה התקשרות נעשה רק לגבי חלק מהעבודות בלבד; רק יחידות מספר מעבירות להנהלת החשבונות של הקרן טופס התקשרות כנדרש. בכמה מטופסי ההתקשרות לא ניתן תיאור ופירוט של העבודות שהוזמנו.

בעקבות הביקורת הוציא מנהל הקרן הוראה למנהלי המרכזים והמפעלים לערוך חוזה התקשרות לגבי כל עבודה ולהעביר עותקים מהחוזים להנהלת החשבונות של הקרן. מנהל הקרן הודיע שבשנת 1983 הוראה זו מקויימת.

תשלומים למשתקמים

הקרן משלמת למשתקמים — הנמצאים בתהליך האבחון או השווהים בקלט — דמי העסקה בצורת תמריצים; ולא לה, המועסקים בסדנאות הייצור, שכר עבודה בעד תפוקתם. בשנת הכספים 1980 שולם למשתקמים שכר עבודה בסך כולל של 2 מיליון שקל בקירוב. בשנת הכספים 1981 שולם למשתקמים סך 3.4 מיליון שקל ובשנת 1982 (עד מארס 1983) 7.6 מיליון שקל.

השכר למועסקים במחלקות הייצור משולם חלקו לפי יחידות תפוקה וחלקו לפי שעות עבודה, בהתאם לסוג העבודה, אך בשיעורים שונים, לפי שיקול דעתם של מנהלי המרכזים והמפעלים.

משרד מבקר המדינה העיר שמן הראוי שהנהלת הקרן תקבע כללים לחישוב שיעורי התשלומים אשר לפיהם ישולם השכר למועסקים בכל המרכזים והמפעלים של הקרן. בעקבות הביקורת עיברה הנהלת הקרן, בשנת 1982, גוהל בנושא זה.

לפי החלטת הנהלת הקרן לא יעלו התשלומים על חשבון שכר למשתקמים, לפי תפוקה ותמריצים, על ההכנסה המתקבלת מביצוע העבודות, ומלוא ההכנסה תוצא על חשבון תשלום שכר ותמריצים למשתקמים. הקרן שילמה למשתקמים בכל שנה פחות מההכנסה שנתקבלה בפועל, לדוגמא: בשנים 1978 ו-1979 היא שילמה כ-20% פחות מההכנסה שנתקבלה. תשלום השכר למשתקמים גדל בתקופה מארס 1978—מארס 1981 בשיעור של 370% בלבד בעוד שמרד המתירים לצרכן גדל באותה תקופה בשיעור של 1070%, ובעקבות כך חלה שחיקה ניכרת בשכר ובתמריצים ששולמו למשתקמים. בתקופת מארס 1981 עד מארס 1983 תאמה העלייה בשכר את העלייה במרד.

הוסבר לביקורת שמנהלי המרכזים והמפעלים אינם משלמים למשתקמים את מלוא התמורה בעד תפוקתם, כדי שהשכר המשולם להם יהיה גמוך מזה שהם עשויים לקבל במקומות עבודה שבהם ישומו לאחר תקופת הכשרתם.

— הנהלת הקרן לא קבעה כללים בדבר שיעורי הפחתת השכר האמורה מנהכנסות שנתקבלו בפועל. מבדיקה שנערכה בשמונה מרכזים ומפעלים עלה שבשני מרכזים הופחת השכר כ־20%, כמפעל אחד כ־30% וכמרכזים וכמפעלים אחרים הוא הופחת בשיעורים שונים מאלו.

בעקבות הביקורת קבע מנהל הקרן כללים לתשלום שכר למשתקמים לפיהם שכר מלא או מופחת וכן שיעורי הפחתה מהשכר.

דמי מחזור

הקרן העמידה לרשות מנהלי המרכזים, המפעלים ועובדים בכירים אחרים דמי מחזור למימון חלק מהוצאות התפעול השוטפות. הקרן פתחה חשבונות בבנק לתשלום דמי מחזור ליחידות הקרן, ונתנה זכות התימה לעובדים האחראיים. בחשבונות אלה היא הפקידה את השיקים לחידוש דמי מחזור וממנו משכו העובדים את הסכומים לכיסוי ההוצאות. בנובמבר 1983 היו בידי 28 עובדים דמי מחזור בסכומים שונים בסך כולל של 146,000 שקל בקירוב. העובדים מדווחים להנהלת החשבונות של הקרן על הוצאותיהם, בדרך כלל פעם לחודש, אולם לעתים כוללים הדו"חות נתונים על הוצאות, המתייחסות לתקופה ארוכה יותר — עד חודשיים.

— הקרן לא פרסמה נוהל בנושא דמי מחזור שיגדיר את סוגי ההוצאה המותרים, סכומים מירביים, ותכיפות הדיווח על ההוצאות.

בעקבות הביקורת פרסם מנהל הקרן, נוהל בדבר סוגי ההוצאות שלגביהן דרושה הסכמתו מראש. בשנת 1983 הודיע מנהל הקרן שהנוהל מופעל למעשה.

קופות

בכל המרכזים והמפעלים, מנהלות שתי קופות: אחת לתשלום הוצאות קטנות (דמי מחזור) ואחת לתשלום תמריצים. לפי הוראות הקרן, על העובדים לנהל ספר קופה לרישום ההוצאות המתכנסות מדמי מחזור וספר קופה לרישום סכומי התמריצים; יש לממן את ההוצאות אך ורק מכספי המשרד ולהימנע ממשכיות יתר בבנק.

מבדיקת הקופות שערך רואה החשבון במארס 1980, ב־14 מרכזים ומפעלים ובמארס 1981 ב־11 מרכזים ומפעלים עלה כי בחלק מהקופות הרישומים בספרי הקופה לא היו תקינים לא נערכו התאמות עם חשבונות הבנק, היו משכיות יתר מחשבונות הבנק, ושולמו לסגל או למשתקמים כספים ללא קבלות.

— באחד המרכזים שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה הועלה כי המרכז אינו מנהל ספר קופה לרישום התקבולים והתשלומים כנדרש וכי קיבל כספים ממכירת אביזרים לעוורים ומתרומות, בלא שדיווח על כך לקרן.

— בבדיקה שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה במרכז אחר נתברר שאף הוא אינו מנהל ספר קופה וכי התאמת חשבון הבנק נעשית רק פעם בשנה, לצורך הבנה לקראת בדיקת הקופה על ידי רואה החשבון.

כדי למנוע שימוש לרעה בכספי הקרן מן הראוי שהקרן תוציא הוראות מפורטות על רישומם של התקבולים והתשלומים ותבנה את מנהלי כל היחידות בדבר עריכת התאמות בנק תקופתיות, לצורך קביעת יתרת המזומנים העומדים לרשותם. במועד סיום הביקורת החל חשב הקרן, שמונה לתפקידו כאמור ביוני 1981, לפקח באופן שוטף על דרכי הניהול של הקופות וחשבונות הבנק שביחידות הקרן.

ביטוח עובדים

— הקרן מבטחת את העובדים והמשתקמים מדי שנה בביטוח חבות מעבידים. הביטוח מכסה נכות צמיתה בשיעור של 100% וביטוח צד שלישי. בדיקת הפגליסה לביטוח חבות מעבידים לשנת

הכספים 1979 העלתה, שהשכר המשוער של העובדים ושל המשתקמים המפורט בפוליסה נמוך באופן ניכר מזה ששולם בפועל; למשל לפי דו"ח ההכנסה וההוצאה שולם בשנת 1979 שכר בסך 6.28 מיליון שקל, מהם 5.3 מיליון שקל לעובדים ו-980,000 שקל למשתקמים, בעוד שהשכר המשוער לפי הפוליסה היה בסך של 2.1 מיליון שקל, מזה 1.45 מיליון שקל לעובדים ו-650,000 שקל למשתקמים. השכר ששולם בפועל עולה אפוא פי שלושה בקירוב על זה הרשום בפוליסה.

כדי להבטיח כיסוי נאות של נזק כספי לקרן בעקבות תביעת פיצויים נגדה מצד המבוטחים, מן הראוי שהשכר יחושב על בסיס מציאותי. בעקבות הביקורת, נערך חישוב השכר לצורך ביטוח חבות מעבידים לשנת 1981 על בסיס השכר ששולם בשנה החולפת, בתוספת העלייה הצפויה במדרג. בשנת 1983 הודיע מנהל הקרן שהקרן מעבירה את רשימות השכר לחברת הביטוח לצורך חישוב הפרמיה.

ציוד וחומרי גלם

רכישת ציוד

חלק מהציוד נרכש מספקים, שזכו במכרו שפרסם החשב הכללי שבמשרד האוצר, וחלק מספקים אחרים לפי בחירת הקרן. בשנת הכספים 1980, רכשה הקרן מכונות וציוד בסך של כ-1.1 מיליון שקל ומסרה עבודות שיפוצים בסך של כ-1.1 מיליון שקל. בשנת הכספים 1981 רכשה הקרן מכונות וציוד בסכום של 1.5 מיליון שקל, וביצע עבודות בסכום של כ-2 מיליון שקל ובשנת 1982 רכשה מכונות וציוד בסך 2.2 מיליון שקל וביצעה עבודות בסך 6.2 מיליון שקל. פריטי הציוד והמכונות נרכשו על ידי מנהלי המרכזים והמפעלים. חשבוניות הרכישה הועברו למשרד הקרן לתשלום. מתחילת 1981 מועסק במשרד הקרן עובד, האחראי לשירותי בינוי אפסנאות ומשק, שהוטל עליו לרכז את נושא הרכישות ומסירת עבודות על ידי הקרן. הקרן נוהגת לפי הוראות החשב הכללי (תכ"ם) בנושא רכישות ומסירת עבודות. בהתאם לתכ"ם, מחייבת רכישה החל מסכום מסוים, המשתנה בהתאם להוראות מיוחדות של החשב הכללי המתפרסמות מפעם לפעם, הומנה של הצעות מחירים בכתב משלושה ספקים לפחות.

— בדיוק מדיגמית של 11 רכישות בסכום כולל של כ-230,000 שקל שנעשו בשנות הכספים 1979, 1980 ו-1981 ואשר כל אחת מהן טעונה הייתה הזמנת מחירים משלושה ספקים לפחות, העלתה: שתי רכישות של פריטי ציוד בסך כולל של כ-42,000 שקל נעשו מספקים, שזכו במכרזים שפרסם החשב הכללי; שש רכישות בוצעו לפי הצעה של ספק אחד; ולגבי שלוש רכישות, נתקבלו שתי הצעות בלבד. עוד הועלה כבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בדצמבר 1981 באחד ממרכזי השיקום, כי המרכז רכש בתקופה יולי 1980 — דצמבר 1981, מבספי תרומות שקיבלו ישירות ממספרות שאינם, ציוד בסכום של 5,051 דולר בלא לדווח לקרן על קבלת התרומות והשימוש בכספיהן. עוד העלתה הביקורת כי במכרזים על עבודות שיפוצים לא הוקפד על כך כי ההצעות שנתקבלו יוכנסו לתיבה נעולה כפי שדורש התכ"ם, כדי לשמור על סודיות המרכז.

בעקבות הביקורת נרכשה תיבת מכרזים והיא הותקנה כנדרש. מנהל הקרן גם הוציא בינואר 1982 הוראה, שבכל מקרה שאושר המימון לרכישות או להשקעות אחרות, הביצוע חייב להיות בהתאם להוראות התכ"ם. עוד הורה למנהלי המרכזים והמפעלים, שאין לבצע רכישות של ציוד או לבצע שיפוצים, אף לא מכספי תרומות שנתקבלו ישירות, בלי אישור מוקדם בכתב ממנהל הקרן. מנהל הקרן הודיע כי אמנם הנהלת הקרן עוקבת אחר ביצוע ההוראה.

חומרי גלם

ביחידות הקרן מועסקים המשתקמים בעבודות המתקבלות ממפעלי תעשייה ואלו האחרונים מספקים גם את החומרים הדרושים לביצוע העבודות. פרט לחומרים אלה מרוכזים ביחידות ציוד וכלי עבודה. בשתי יחידות מאלה שנבדקו מועסקים מחסנאים; ביתר היחידות מתמלא תפקיד זה על ידי עובדים במסגרת יתר תפקידיהם.

— בשש יחידות שנבדקו לא נוהלה כרטסת מלאי לכלי עבודה ואף לא נערכה ספירת מצאי. בעקבות הביקורת הוחל במאסר 1982 בספירת מלאי כלי עבודה ביחידות הקרן. מנהל הקרן הודיע שספירת המלאי בוצעה גם בשנת 1983.

בכל היחידות שנבדקו מנוהלת כרטסת מלאי וציוד, מכונות ואינוונטר עם כרטיס לכל פריט. בארבעה מכרזים שנבדקו לא הייתה הכרטסת מעודכנת. בעקבות הביקורת הודיע מנהל הקרן כי נערך עדכון שוטף של כרטסות הרכוש ביהידות.

— מרבית המפעלים המספקים ליהידות זה העבודות שולחים את חומרי הגלם בלא צירוף תעודות משלוח. במקרים אלה, אין סופרים או שוקלים ביהידות שנבדקו את החומרים שמופקי ואין מנהלים רישום של קבלת החומרים וניפוקם לסדנאות הייצור. לדעת הביקורת, מצב זה נוגד סדרי ניהול מלאי תקינים.

הקרן מעסיקה כאמור 87 נכים מרותקי בית בעבודות סריגה באזור תל-אביב. מנהלת ענף הסריגה של הקרן רוכשת את הצמר וחומרי העזר, מספקת אותם לנכים ומוכרת את תוצרת הסריגה בחנויות. המנהלת הפעילה ביוזמתה שיטות ארגון והדרכה, שהביאו לשיקום של מרותקי בית רבים. בשנת הכספים 1980 הגיע מחזור המכירות לסך של 167,000 שקל בקירוב. בשנת 1981 הגיע המחזור לכדי 528,000 שקל ובשנת 1982 לסכום של 1.3 מיליון שקל.

— הקרן פתחה בבנק השבון שאליו העבירה כספים לרכישת צמר לעבודות סריגה. הסכומים שנמשכו מהשבון נועדו לתשלום לספקים בעבור צמר ומוצרים אחרים לתעסוקה למרותקי בית. כמה מהשיקים לספקים הוכנו על שם המנהלת ונמסרו לה כדי שהיא תשלם בהם תמורת הסחורות שרכשה מהספקים. הביקורת העירה על דבר זה נוגד כללי מבדק וסדרי מינהל תקינים. בעת הביקורת הוחל בכתיבת השיקים לפקודת הספקים.

מנהלת הענף רוכשת את הצמר ואת החומרים האחרים, מחשבת את השכר שיש לשלם לנכים ואת המחירים שבהם יש למכור את המוצרים, והיא גם עוסקת במכירתם. משרד מבקר המדינה העיר, שביצוע כל הפעולות על ידי עובד אחד אינו תואם את כללי המבדק הפנימי. בעקבות הביקורת הטיל מנהל הקרן על חשב הקרן את האחריות לרכישת חומרי גלם וקביעת תישוב מתירי המכירה של התוצרת.

— לא נוהל רישום כמותי של תנועת המלאי במשרד הקרן או במחסן מלאי הסריגה. כדי לחזק את הפיקוח על תנועת החומרים והתוצרת ולהבטיח את שלימות המלאי, הונהג בעקבות הביקורת, נוהל לגבי פרויקט התעסוקה בסריגה, אשר כולל כללים לניהול המלאי. בשנת 1983 הודיע מנהל הקרן שנוהל זה מבוצע.

רישום רכוש

במשרד הקרן מנוהלת כרטסת לרישום כמותי של הרכוש הקבוע: רכישות, מכירות ותנועת הפריטים בין מפעלי הקרן. לפי הוראות הנהלת הקרן, על מנהלי המרכזים והמפעלים לנהל כרטסת רכוש המקבילה לרישומי תנועת הפריטים, לרבות העברות בין מפעל למפעל. בסוף כל שנה עורכת הקרן ספירה של פריטי הרכוש הקבוע בכל יחידותיה. כיוון שכרטסות הרכוש הקבוע ביהידות הקרן אינן מעודכנות, בדרך כלל, מושווה המצאי ביום הספירה לרשימת המצאי של השנה שקדמה לה.

— בדו"ח על ספירת הרכוש הקבוע, שערך רואה החשבון של הקרן בחודש מארס 1980 כ-14 מפעלים, ציין שבשמונה מהם נתגלו ליקויים כדלהלן: בשני מפעלים לא נוהלה כלל כרטסת רכוש ובשאר המפעלים הכרטסת לא הייתה מעודכנת. ככמה ממפעלים אלה אף לא נרשמו העברות ציוד בין מפעל למפעל. נמצאו פריטי ציוד רבים שלא כבעלות הקרן ובלא אפשרות של הכחנה בין נכסים שכבעלות הקרן לבין אלו שכבעלות אחרות. באחד המפעלים לא נערכה ספירה של הנכסים בשל הכנה בלתי מספקת לכך. הממצאים שהועלו בעת ספירת מלאי הפריטים ביהידות הקרן, במארס 1981, הצביעו על חוסר יעילות של שיטת הספירה ואי הקפדה על רישום העברת ציוד ממפעל למפעל. לא הומצאו לביקורת דו"חות רואה החשבון על בדיקת קופות ורכוש במרכזים ובמפעלים למארס 1982 ולמארס 1983.

ביטוח רכוש

לפי הדו"חות הכספיים של הקרן יתרת הרכוש הקבוע שלה היא 1.9 מיליון שקל ל-31.3.80 ול-31.3.81 בסך של 3.6 מיליון שקל: 2 מיליון שקל מכונות וציוד ו-1.6 מיליון שקל השקעות במבנים. הקרן ביטחה את רכושה הקבוע בקרן פנימית לביטוח נכסים של המדינה.

— אף כי שווים של פרטי הרכוש הקבוע עולה בהרבה על שווים המאזני, ביטחה הקרו את הרכוש בשנים אלה בכפוף של 0.4 מיליון שקל בלבד. עד דצמבר 1983 לא הוגדל סכום הביטוח.



בשנים האחרונות חלה התרחבות ניכרת בפעולות הקרן ועימה גדלו גם המשאבים הכספיים שהיו דרושים להפעלת השירותים.

שיקום הנזקקים הוא אחד המגמות המרכזיות של המיפול ולכן תמך משרד העבודה והרווחה בפיתוח השירותים למענם. הגהלת הקרן ועובדיה השקיעו מאמצים במתן סיוע להצלחת המפעל. עם זאת העלתה הביקורת ליקויים בתחומים מינהליים ובכספיים ובעיקר כדלהלן: מוסדות הקרן, ההנהלה והוועדה האופרטיבית פעלו בלא תקנון שיגדיר את תפקידיהם וסמכויותיהם ויסדיר את עבודתם. ישיבות ההנהלה קוימו באופן בלתי רצוף ולעתים כהפסקות של חודשים רבים. הפרוטוקולים מהישיבות לא איפשרו מעקב אחר ביצוע ההחלטות שנתקבלו. תכנון הכספים של פעולות הקרן ותחזית ההכנסות למימון לא היו מפורטים דיים כדי להבטיח פיקוח יעיל על הביצוע בפועל. לא ניתנו הסברים למשרד מכקר המדינה להפרשים הניכרים שבין הצעות התקציב לבין התקציבם שאושרו סופית. ניהול הכספים והחשבונות וכן ניהול הרכוש והציוד לא ענו תמיד על דרישות מינהל תקין.

הדיווח על תנועת משתקמים המפיקה על תהליך שיקומם במרכזים ובמפעלים לא היו סדירים ולא ננקטו על ידי הקרן אמצעים מתאימים כדי לקבל מידע מדויק על המשתקמים שהושמו והשתלבו בחיי העבודה ביחס לכלל המשתקמים שעברו את תהליך השיקום, דבר המהווה קריטריון עיקרי למדידת הצלחת פעולות השיקום.

הקרן תיקנה כמה מהליקויים ואף הנדינה שיפורים שונים. אולם יש מקום נרחב לשיפורים נוספים להעלאת הרמה המינהלית, כך שתרומתה תהיה ניכרת בקידום השגתה של המטרה העיקרית שהיא, לשקם את המספר המרכזי ביותר של הזקוקים לשיקום.