

# המשרד לקליטת העלייה

## פעולות ביקורת

נבדקו פעולות המשרד בתחום קידום העסקתם של עולים אקדמאים במשרדי ממשלה ובמוסדות ציבור. במשרד הראשי ובמחוזות המשרד בירושלים, חיפה והמרכז נערכה ביקורת בדבר סדרי עבודתן של הוועדות המחוזיות לדיוור, ונערך מעקב אחר תיקון הליקויים, שהועלו בביקורת הקודמת; נבדקו סדרי הטיפול באכלוס דירות בשכירות כלכלית.

### פעולות מידע לעולים ולעידוד העלייה

במשרד לקליטת העלייה פועלת יחידה למידע ופרסומים, בשיתוף עם הסוכנות היהודית. יחידה זו מרכזת מידע ומפיצה אותו בקרב העולים באמצעות פרסומים בשפות שונות על נושאים, הנוגעים לזכויות העולה ולאפשרויות הקליטה והתעסוקה בישראל. בשנת 1971/72 הסתכם תקציב היחידה על שינויו ב-1.1 מליון ל"י בקירוב, כאשר מחציתו מתכסית מהכנסה מיועדת; ההוצאה למעשה הגיעה ל-289,000 ל"י. באותה שנה הועסקו ביחידה ארבעה עובדים.

היחידה הזמינה בשנת 1971/72 עבודות פרסום מבעלי מקצוע – במיוחד עורכים, גרפיקאים, צלמים ובתי דפוס פרטיים – בהיקף כספי של כ-90,000 ל"י. הספקים נבחרו על פי הצעות עובדי היחידה, ובאישור המנהל. משרד מבקר המדינה המליץ למסור עבודות אלו באמצעות ועדה, כדי להבטיח, שהבחירה תיעשה בהתאם לכללי מינהל תקין.

יש שהיחידה משתפת גורמי ציבור שונים בהוצאת פרסומים; אולם ההתקשרות עמם לא התבססה על הסכמים בכתב. לא התנהל רישום על התחייבויות השותפים, ועל עצם ההתקשרויות ניתן היה לעמוד רק מאותן דרישות תשלום, שהופנו על ידי היחידה לשותפים. הביקורת מצאה העתקי דרישות תשלום, שהופנו לשותפים, על סכום כולל של 45,000 ל"י. לא נערך מעקב אחרי תשלום סכומי התחייבויות. בין התחייבויות, שלא נפרעו עד סוף 1972, היו כאלה משנת 1971, ועוד שתיים – אחת על סך 4,000 ל"י ואחת על סך 1,400 ל"י – עוד מאמצע 1969.

הביקורת עמדה על ליקויים באחסון פירסומים ובסדרי רישומם. עד אמצע מאי 1972 לא נוהלו כרטיסי מלאי; לא נקבעו כמות מזערית וכמות מירבית של עותקים מפרסומים, הצריכים להימצא במחסן בכל עת.

עוד הועלה, שפרסומי היחידה ניתנו בלא תשלום במחוזות, במרכזי הקליטה ואצל שליחי הסוכנות היהודית בחוץ לארץ, ואילו הפונים לקבלם במשרד הראשי נתבקשו לשלם בעבורם. המשרד גם לא ניהל רישום על התקבולים ממכירת הפרסומים. הביקורת המליצה לקבוע גישה אחידה לגבי הפצת פרסומים. במידה שההפצה היא בתשלום, יש להנהיג שיטה פשוטה של רישומים על קבלת הכספים.

## דירות לעולים

אחת הבעיות המרכזיות בקליטת העלייה היא מציאת דיור לעולה. הספקת דיור לעולים היא גם חלק מהמדיניות לעידוד העלייה. המשרד מסייע לעולים במציאת הדיור להם בתקופה של שלוש שנים מיום עלייתם ("תקופת הזכאות"); לגבי סוגים מיוחדים של עולים, כגון סטודנטים ומגוייסי צה"ל, מוארכת תקופת הזכאות. משרד השיכון מעמיד דירות לרשות המשרד לקליטת העלייה, ותפקידו של האגף לשירותי קליטה להקצות אותן לעולים. סוגי הדירות העיקריים הם: דירות חדשות לעולים; דירות, שרכש משרד השיכון מיד שנייה; דירות רווחה המיועדות לעולים, היכולים להשקיע סכום יותר גדול מאמצעים עצמיים ודירות בשכירות כלכלית (ראה להלן). נוסף על כך פותר המשרד, בשיתוף עם משרד השיכון, את בעיות הדיור של העולה, בדרך של מתן משכנתה לקניית דירה בשוק הפרטי; מתן הלוואה לשכירת דירה בדמי מפתח; ומתן הלוואה עומדת או סובסידיה למשפחה קולטת עולים.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המשרד לקליטת העלייה והסוכנות היהודית, עלו 36,750 עולים בשנת 1970, 41,930 עולים בשנת 1971, ו-55,888 בשנת 1972. הטבלה דלהלן מראה את חלוקת העולים בשנים האמורות, לפי גודל המשפחה, במספרים מוחלטים ובאחוזים:

1970		1971		1972		
מספר	%	מספר	%	מספר	%	
7,327	19.9	9,139	21.8	13,630	24	ראשי משפחה
16,535	45.0	20,836	49.7	31,828	57	נלווים
12,888	35.1	11,955	28.5	10,430	19	יחידים
36,750	100	41,930	100	55,888	100	סה"ע עולים
משפחות:						
3,024	41.2	3,545	3.8	4,663	34	2 נפשות
1,708	23.3	2,150	23.5	3,600	27	3 נפשות
1,367	18.7	1,857	20.3	3,039	22	4 נפשות
621	8.5	874	9.6	1,387	10	5 נפשות
607	8.3	713	7.8	941	7	6 נפשות ויותר
7,327	100	9,139	100	13,630	100	סה"ע משפחות

באותן שלוש השנים העמיד המשרד, לפי נתוניו, לרשות עולים, 9,411 פתרונות דיור ב-1970, 11,644 ב-1971, ו-15,313 ב-1972. פרטים על סוגי פתרונות הדיור ב-1971 מובאים בטבלה דלהלן:

המתוו	ס"ה פתרונות הדיור	דירות מכל הסוגים	פתרונות דיור כספיים (1)	
			משכנתאות לדמי מפתח	הלוואות
ירושלים	1,707	1,151	492	64
הצפון	3,026	2,589	354	83
המרכז	6,163	3,604	2,221	338
הדרום	748	657	58	33
ס"ה	211,644	8,001	3,125	518

(1) פתרונות הדיור כוללים כאלה, שניתנו ליחידים, לבני עולים ולעולים נשואים לישראלים.

(2) המשכנתאות הסתכמו ב-96.6 מיליון ל"י; הלוואות לדמי מפתח הסתכמו ב-3 מיליון ל"י.

מבין כ-8,000 הדירות אוכלסו כ-1,800 (22.5%) בדרך של קליטה ישירה, מיד עם הגיע העולה לנמל התעופה לוד או לנמל חיפה. יתר 6,200 הדירות (77.5%) הוקצו לעולים, ששהו במרכזי קליטה, במעונות של הסוכנות היהודית, בדירות שכורות ועם קרובים; או לתיירים, ששינו מעמדם לעולים, וכן לעולים, שהובטחה להם דירה במקום פלוגי עוד לפני עלייתם (סידורים מוקדמים).

בהוראות נוהל של המשרד מיוני 1970 נקבעו קריטריונים מפורטים, שלפיהם מותנה גודל הדירה המוקצית בגודל המשפחה ובתנאים נוספים כגון מיקום הדירה — איזור חוף, איזור פיתוח; מקצוע של העולה — יש שעבודתו מחייבת דירה יותר גדולה; גיל העולה. באותן הוראות נוהל נקבעו עובדים בעלי תפקיד בכיר שבידם הסמכות לאשר חריגה מקריטריונים אלה מטעמים מיוחדים, בעיקר נוכח מצב המלאי המועט (ראה להלן).

בשנת 1970 נערכה ביקורת באגף שירותי קליטה ובמחוזות על סדרי מסירת דירות לעולים (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 514). בחודשים יוני עד אוקטובר 1972 נבדקו סדרי עבודתן של הוועדות המחוזיות, ונערך מעקב אחרי תיקון הליקויים, שהועלו בבדיקה הקודמת. עוד נבדקו סדרי הטיפול באכלוסן של דירות בשכירות כלכלית (ביקורת על פעולות משרד השיכון בנוגע לאכלוס משפחות ותיקות הזקוקות להטבת תנאי דיור, זוגות צעירים והוסכים בתכניות הסכון לשיכון ראה בדו"ח זה, עמ' 548).

### הקצאת דירות על ידי ועדות דיור

הקצאת דירות לעולים, שאינם מועברים לדירה מיד בהגיעם לארץ, היא בידי ארבעת המחוזות של המשרד, שבכל אחד מהם פועלת ועדת דיור. הוועדה מורכבת ממנהל המחוז או מסגנו; ממנהל יחידת הדיור המחוזית; ממנהל היחידה הטיפולית, המקיימת את הקשר עם העולה; ומאיש מחלקת הדיור של האגף לשירותי קליטה. במקרה הצורך משתתף בוועדה גם עובד סוציאלי. על הוועדה להתכנס לפחות אחת לשבועיים.

1. - ועדת הדיור במחוז המרכז התכנסה בדרך כלל רק אחת לחודש. בגלל ריבוי הבקשות היא הקימה ביולי 1970 ועדת משנה, שהייתה מורכבת ממנהל יחידת הדיור המחוזית ומעוזרו. ועדה זו התכנסה בדרך כלל אחת לשבוע, והחליטה בחלק גדול מהבקשות. היא העבירה לדיון ולהחלטה בוועדה המחוזית רק אותן בקשות, שהיא ראתה צורך להעבירן אליה, בכללן אותם מקרים, שהמבקשים לא קיבלו פעמיים את

הצעתה. הוועדה המחוזית לא נהגה לאשר את החלטות ועדת המשנה, ואף לא בדקה בדיקה מדגמית את החלטותיה. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שאם בגלל ריבוי הבקשות לדיוור קשה לדון בכולן בוועדה המחוזית, מן הצורך הוא, שוועדת המשנה תהיה מורכבת מעובדים בכירים, שאין ביניהם כפילות ישירה ושהחלטותיה ייבדקו מדי פעם בפעם ויאושרו על ידי הוועדה המחוזית (אשר להרכב של ועדות דיוור ראה לעיל).

2. לפני כל ישיבה של ועדת דיוור מכינות יחידות הדיוור המחוזיות, רשימה של דירות, העומדות להקצאה באותו מועד.

- מחוזות ירושלים וחיפה לא שמרו על רשימות אלה, כך שלא הייתה אפשרות לברר, מה היה מלאי הדירות, שעמד לרשות הוועדה בעת הדיון בבקשות, וממילא אף לא את סבירות ההחלטות שנתקבלו. שמירה על תיעוד מהסוג האמור חשובה, כדי לאפשר ביקורת הפעולות לאחר מעשה, ובכלל זה בדיקות על ידי יחידת הביקורת הפנימית של המשרד. בעקבות הביקורת הורה המשרד למחוזות לשמור על רשימות המלאי.

3. חלק גדול ממשפחות עולים הן משפחות של שתיים עד שלוש נפשות. כדי לספק לאותן משפחות, המעוניינות בדירת עולים רגילה, דירות, בהתאם לקריטריונים שנקבעו, זקוק המשרד למלאי מספיק של דירות קטנות בגודל של 55 מ<sup>2</sup> עד 65 מ<sup>2</sup>. המשרד נתקל בקשיים ניכרים בהשגת דירות מסוג זה: משרד השיכון אינו מעוניין להגדיל במידה ניכרת את מלאי הדירות הקטנות הקיים בארץ. ב-1971 סוכם בין משרד השיכון לבין משרד האוצר, שדירות מתפנות, שכללו בדרך כלל מספר רב של דירות קטנות, יועדו לצרכים מקומיים, בעיקר לזוגות צעירים. ביצוע תכנית להעביר משפחות גדולות הגרות בדיוור צפוף לדירות יותר גדולות ולשכן בדירות המתפנות עולים נתקל בקשיים גדולים מאוד. בנסיבות אלה נאלצו הוועדות במקרים רבים להקצות לעולה דירה שלא בהתאם לקריטריונים. (בנוגע לחשיבות הנודעת להקצאה צודקת של דירות לפי קריטריונים מוגדרים ראה גם בדו"ח זה "פעולות איכלוס" עמ' 546).

- בדיקה מדגמית העלתה מקרים רבים, שהיו סטיות מהקריטריונים; סטיות אלה אמנם אישר העובד שהוסמך לכך אך לא נימק אותן. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שבהתחשב ברגישות החברתית הגדולה שיש לבעיית הדיוור לעולים, מן הצורך להקפיד על כך, שלא תהא סטייה מהקריטריונים אלא, כשאין אפשרות לפתרון אחר, ובכל מקרה של סטייה יש לרשום הנמקה מפורטת.

יש אשר ועדת הדיוור מחליטה שלא להקצות לעולה דירה במקום, שהוא מבקש — בדרך כלל באיזור המרכז — גם אם ברשותה דירות אחדות במקום זה באותו זמן. לדברי המשרד נעשה הדבר כדי לשמור על עתודה של דירות במקום, שהוא מבוקש מאוד לעולים, העתידים להגיע ושקליטתם מחייבת הקצאת דירה באותו מקום; לעומת זאת, נתוני העולה, שבקשתו נדחית, מאפשרים לו, לדעת המשרד, להיקלט גם במקום אחר, שבו אין מחסור בדיוור. משרד מבקר המדינה העיר, שגם במקרים אלה יש להקפיד על רישום הנמקה מפורטת, שיש בה כדי לשכנע, שאמנם לא היה מקום להיענות לבקשת העולה.

4. - הביקורת במחוז ירושלים העלתה מקרים, שוועדת הדיוור המחוזית ראתה צורך לדחות דיון בבקשה למועד מאוחר יותר, ובו בזמן החליטה להיענות לבקשה אחרת, הדומה לכאורה לראשונה, בלא שניתן לברר מהמסמכים, לרבות המסמכים שבתיקים האישיים של העולים, מה היו השיקולים להחלטות שנתקבלו.

5. - במחוז ירושלים הועלו מקרים, שעברה תקופה של 2 עד 3 חודשים מתאריך הגשת בקשה עד למועד הדיון בה, בלא שהייתה לכך סיבה סבירה. כן נמצא, ש־14 דירות עמדו ריקות במשך תקופה ממושכת - עד שנה; משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך, שהמשרד יחד עם משרד השיכון יערכו בדיקה תקופתית של דירות, שלא ניתן לאכלסן תוך תקופה סבירה, כדי לשקול העברת דירות כאלה לייעד אחר.

### דירות בשכירות כלכלית

הסוכנות היהודית והתאחדויות העולים ראו בשעתו בבניית דירות לשם השכרה בשכר דירה כלכלי, אחד הפתרונות לשיכון עולים מארצות הרווחה כיוון שסברו, שעולים אלו מעדיפים בדרך כלל לשכור דירה במקום לרכשה. ואמנם ב־1968 הגיעו משרד השיכון ומשרד האוצר לכלל סיכום בדבר בניית דירות כאלה על ידי קבלנים-משקיעים. לפי תכנית זו ניתנות הטבות ניכרות למשקיעים, שיקימו דירות כאלה. על פי חוק לעידוד השקעות הון (תיקון מס' 5), תשכ"ח-1968, ניתן פטור של 80% ממס הרכוש החל על אותו חלק מהבניין המיועד להשכרה; הוגדלה מכסת הפחת לצורכי פקודת מס הכנסה; ניתנים הקלות ופטורים ממס הכנסה בלא הגבלת התקופה, שנקבעה בחוק המקורי לעידוד השקעות הון. בחוזה, שנחתם בין משרד השיכון לבין המשקיע, מוטב חות לו הטבות נוספות: הלוואה לא צמודה בגובה של 35% מעלות הדירה לתקופה של 15 שנים בריבית של 9% לשנה; לגבי דירות, שייבנו במזרח ירושלים, ניתן למשקיע מענק בסך 4,500 ל"י לכל דירה, כהשתתפות בהוצאות הפיתוח. דמי השכירות השנתיים למשך תקופה של 12 שנים יהיו 11% מעלות הדירה; הממשלה תהיה אחראית לתפוסה מלאה של הדירות למשך 5 השנים הראשונות. המשקיע נדרש להשכיר את הדירות רק לעולים, שהמשרד לקליטת העלייה יפנה אותם אליו. העולה ישלם למשקיע במשך תקופת השכירות דמי שכירות מופחתים, והממשלה תכסה את ההפרש: בשלוש השנים הראשונות ישלם העולה רק מחצית משכר הדירה; בשנים 4 עד 6, 63.6%; בשנים 7 עד 9, 77.3%; ובשלוש השנים האחרונות, 91%. נוסף על שכר הדירה משלם העולה למשקיע סכום חודשי - חלקו במסים עירוניים, גינון ונקיון. השתתפות הממשלה בשכר הדירה לגבי 5 השנים הראשונות לתקופת השכירות, המגיעה ל-24.5% מעלות הדירה, משולמת למשקיע מראש בהתאם להתקדמות הבנייה: 25% מן ההשתתפות אחרי התחלת הבנייה; 25% אחרי גמר יציאת היסודות; ו-50% הנותרים אחרי גמר השלד.

בתקופה 1969 עד סוף יולי 1972 חתם משרד השיכון עם משקיעים על הסכמים לבניית 858 דירות: 516 במחוז המרכז; 192 בירושלים; ו-150 במחוז הצפון. עד סוף דצמבר 1972 מסר משרד השיכון למשרד לקליטת עלייה 520 דירות לשיכון עולים: 320 דירות במחוז המרכז; 158 דירות במחוז ירושלים; ו-42 דירות במחוז הצפון. רוב הדירות נמסרו לאכלוס בשנים 1971 ו-1972. הדירות הן בגודל של כ־70 מ<sup>2</sup> עד כ־120 מ<sup>2</sup> רובן מעל ל־90 מ<sup>2</sup>. דמי השכירות המלאים - 11% מעלות הדירה - נעים לגבי דירות אלו בין כ־3,300 ל"י לכ־7,500 ל"י לשנה, כך שדמי השכירות, שעל העולה לשלם בשלוש השנים הראשונות, נעים בין 138 ל"י ל־313 ל"י לחודש.

1. הקצאת דירה מסוג זה אינה מותנית בקריטריון של גודל המשפחה, והמשרד מוכן לאכלס בה כל משפחת עולים הרוצה בכך. אם העולה מחליט לעזוב את הדירה תוך תקופת הזכאות, הוא רשאי לבקש מהמשרד פתרון דיוור כספי; ובמזרח ירושלים, בהתחשב בביקוש המועט לדירות אלה, ניתנת לעולה האפשרות לבחור גם פתרון דיוור אחר, במידה שמצויים פתרונות בידי המשרד (ראה להלן). כן סוכם, שהשתתפות העולה

בשכר דירה של דירות כלכליות במזרח ירושלים תוקטן מ-1.11.1972; בשלוש השנים הראשונות ישלם העולה 36% משכר הדירה במקום 50%. חלק ניכר מן הדירות אוכלסו על ידי משפחות בנות 2 עד 3 נפשות.

במחוז המרכז לא היה בדרך כלל קושי למצוא משפחות, המוכנות לקבל פתרון דיוור מהסוג הנדון, ולכן לא נשארו שם דירות פנויות אלא במספר קטן ולתקופות קצרות יחסית. ברם, במזרח ירושלים, נשארו דירות ריקות במשך תקופות ארוכות, שהגיעו אף לשנה וחצי. בסוף דצמבר 1972 היו במחוז ירושלים כ-90 דירות ריקות מבין כ-160, שנמסרו לאכלוס עד אותו תאריך; חלק מהן היו פנויות במשך 4 עד 13 חודשיים, כשהביקוש לדירות כאלה הגיע בממוצע לשתי דירות בחודש; בדרך כלל גם התפנתה דירה אחת בחודש. במחוז הצפון נשארו 3 דירות פנויות מאז קבלתן לאכלוס בספטמבר 1970 ועד סוף 1972, ובמרכז נשארו 29 דירות פנויות במשך כ-6 חודשיים. אשר לדירות הפנויות במזרח ירושלים, הסביר המשרד, שרוב העולים, שהוצעו להם דירות בשכירות כלכלית, העדיפו לקבל פתרון דיוור אחר — דירות רווחה עם אופצייה לרכישה.

2. עד סוף ספטמבר 1972 שילם משרד השיכון, על פי אישורי המשרד לקליטת העלייה למשקיעים, בעד דירות שלא היו תפוסות, על פי התחייבויות הממשלה, סכום כולל של כ-230,000 ל"י; סך 108,000 ל"י מתייחס למחוז ירושלים, סך 80,000 ל"י, למחוז המרכז; והיתרה למחוז הצפון. סכומים אלו כוללים גם חלקו של השוכר במסים ובהוצאות אחרות של החוקת הבית.

3. בהסכם, שנחתם בין משרד השיכון לבין המשקיע, נקבע, כי על המשקיע להודיע למשרד בכתב על התפנות הדירה תוך 7 ימים מהיום, שבו מודיע עולה על כוונתו לפנות את הדירה, או לא יאוחר מ-7 ימים אחרי שנתפנתה הדירה במפתיע על ידי העולה. כן נקבע, כי התשלומים בעד אי תפוסה ישולמו אחת ל-3 חודשים, אחרי שהמשקיע יגיש חשבון לתשלום.

— המשרד לא הקפיד לקבל מהמשקיעים את ההודעות על פינוי דירות, וגם לא דאג לשמור בסדירות את ההודעות שנתקבלו, כדי שישמשו לבדיקת החשבונות המוגשים על ידי המשקיעים, וכדי שיופנו עולים אל הדירות שהתפנו, לא נמצא תיעוד אחר, שיאפשר בדיקת החשבונות, ולא ניתן היה איפוא לקבוע, אם הסכומים ששולמו על אי תפוסה אמנם הגיעו למשקיעים במלואם. המשרד לא הקפיד גם על כך, שהחשבונות יוגשו אחת לשלושה חודשים, דבר שהוא חשוב כדי לאפשר בדיקתן כיאות. כך, למשל, הגיש משקיע, ביולי 1972 דרישה לתשלום בעד אי תפוסה לתקופה ממאי 1971, שהוא מועד תחילת האכלוס, ועד סוף יוני 1972. בדרישת התשלום נכללו דירות, שהיו פנויות 4 עד 12 חודשים.

— בדיקת החשבונות העלתה כמה אי-דיוקים. כך, למשל, נמצא, שבחשבונות מאוקטובר 1970 דרש וקיבל משקיע תשלום בעד 16 חודשיים אי תפוסה, אך לפי המועדים שציין הגיע לו תשלום בעד 10 חודשיים בלבד; ההפרש הסתכם ב-1,620 ל"י. באותה חשבונות הייתה טעות בסיכום לרעת המשקיע בסך 1,000 ל"י; המשרד לא הבחין גם בטעות זו. במקרה אחר דרש משקיע תשלום בסך 5,356 ל"י לתקופה מ-1.2.1972 עד 31.5.1972; המשרד אישר את החשבונות, ורק בדיקה מקרית במשרד השיכון העלתה, שתאריך תחילת תקופת האחריות הוא 1.4.1972, ולכן מגיע למשקיע סך 2,733 ל"י בלבד.

— סדרי הרישום של תפוסת הדירות לא היו נאותים, והמחוזות לא ניהלו מעקב אחרי תפוסתן. משרד מבקר המדינה העיר, שעל המשרד לקיים פיקוח, אם בדירות,

שבעדן קיבלו המשקיעים מהממשלה מראש מחצית דמי השכירות ל-5 שנים, דרים העולים, שהופנו אליהן; יש מקום לוודא באמצעות דו"חות תקופתיים במתכונת אחידה, אם אמנם תפוסות הדירות על ידי העולים, שהופנו אליהן.

המשרד לקליטת העלייה, הודיע בתשובתו מסוף דצמבר 1972, שבכל מחזן הוטל על עובד לערוך מעקב אחר ביצוע כל פעולות השיכון, בכללן אכלוס דירות בשכירות כלכלית, ולבדוק גם את החשבונות בעד אי תפוסתן. כן הודיע המשרד, שיהד עם משרד השיכון הוא ידאג להסדר, שהמשקיעים ימציאו דו"חות תלת-חודשיים שמייים על תפוסת הדירות. עוד הודיע המשרד, שבדעתו לערוך סקר כדי לברר, כמה עולים, ששוכנו בדירות בשכירות כלכלית, רואים בכך פתרון של קבע.

## סיוע לקליטת עולים אקדמאים בתעסוקה

העלייה בשנים האחרונות כוללת מספר ניכר של אקדמאים. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מבין העולים, שעלו ארצה בשנת 1969/70, כ-25% מהמשתייכים לכוה העבודה היו אקדמאים. בצד פעולות אחרות של סיוע בקליטת עולים אקדמאים בתעסוקה מסייע המשרד, מתוך כספים המיועדים למטרות אלו, במימון תשלום משכורתם של חלק מן העולים האקדמאים המועסקים על ידי משרדי ממשלה ומוסדות ציבור (להלן: המעסיק). הסיוע ניתן, כאשר העולה זקוק לתקופת הסתגלות לעבודה במקצועו או כשיש למעסיק צורך בכוח אדם נוסף, אך אין לו מקום פנוי בתקן להעסקתו על חשבון תקציבו; כל סיוע מוענק לתקופה קצובה. היומה להעסקה באה מהמעסיק או מהמשרד לקליטת העלייה. המגמה היא, שמתום התקופה, שבה ממומנת ההעסקה של העולה על ידי המשרד, יוסיף העולה להיות מועסק — אם יתאים לתפקידו — כעובד קבוע על ידי המעסיק על חשבון תקציבו. במסגרת ההקלות הניתנות לעולים פטורה משכורתו של העולה או חלק גדול ממנה במשך תקופה מסוימת ממש הכנסה.

הדיון בבקשת המעסיק וההחלטה עליה הם בידי ועדה, שבראשה מנהל אגף שירותי קליטה של המשרד, וחברים בה חשב המשרד, מרכז יחידת התעסוקה, נציג לשכת האקדמאים של משרד העבודה ונציג נציבות שירות המדינה. בישיבות הוועדה משתתף נציג המעסיק, שאצלו יעבוד העולה, ונציגים של אגף התקציבים, הנוגעים בדבר.

בשנים 1969/70 עד 1971/72 אישרה הוועדה השתתפות מלאה או חלקית במשכורתם של 1,451 עולים אקדמאים בסכום כולל של 13.7 מליון ל"י; באותן שנים הוצא למעשה סכום של 10 מליון ל"י בקירוב.

בחודשים ינואר עד יולי 1972 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת על פעולות הסיוע של המשרד להעסקת עולים אקדמאים במשרדי ממשלה ובמוסדות ציבור.

### תנאי הסיוע והיקפו

לא היו הוראות נוהל בכתב מאושרות על ידי הנהלת המשרד. בנסיבות אלה פעלה הוועדה על פי כללים, שהיא קבעה לעצמה מדי פעם בפעם לפי הבעיות שהתעוררו. בתחילת 1972 הוכנה טיוטת נהלים, אך הטייטה לא אושרה עד סוף נובמבר 1972. בטייטה נאמר: על הוועדה להתכנס אחת לחודש, והיא תדון בבקשה של מעסיק, בתנאי שהוא יתחייב להעסיק את העולה כעבור שנה, לאחר שיעמוד בנסיון, על פי תקן. במקרים מיוחדים, כשקשה לפתור את שאלת התעסוקה של עולה, ניתן לממן את העסקתו,

גם אם אין המעסיק מתחייב לכך במפורש. לקליטת עולה קשיש רשאית הוועדה ליוזם ולאשר פרויקטים מיוחדים. הוועדה רשאית לאשר השתתפות בהעסקת עולה במחקר מסוים, שלמעסיק אין לפי שעה מימון בעדו. גובה ההשתתפות לא יעלה על 16,000 ל"י לעולה לשנה. תמונן גם העסקתם של דוקטורנדים במוסדות להשכלה גבוהה, כשיש סיכוי סביר, שייקלטו לאחר מכן בעבודה קבועה במוסד; ההשתתפות לא תעלה על 6,000 ל"י לשנה למשך 18 חודש — תקופה הניתנת להארכה עד שנתיים.

— בדיקה מסורגת של החלטות הוועדה על בקשות של מוסד להשכלה גבוהה העלתה, שאושרה השתתפות בעד: משרות דומות לאותו פרק זמן בסכומים שונים, שאמנם לא עלו על סכומי הגג שנקבע, אך לא נרשמו סיבות השוני. כך למשל נעו הסכומים, שאושרו לדוקטורנדים, בין 3,000 ל"י ל-6,000 ל"י לשנה, ולמרצים, בין 8,000 ל"י ל-16,000 ל"י לשנה. בתשובתו הסביר המשרד שלגבי הדוקטורנדים לוקחת הוועדה בחשבון את מצבו המשפחתי של העולה ולגבי מרצים את הסכום, שבו מוכן המעסיק להשתתף במשכורת הדרושה. לדעת הביקורת, רצוי שהנימוקים המפורטים לקביעת הסכומים יירשמו בכל מקרה ושעם זאת יהיו תואמים ככל האפשר את הקריטריונים, שייקבעו למתן הסיוע בהעסקה.

כדי להבטיח, שבעת דיון בבקשה יעמדו לרשות הוועדה נתונים מלאים על הסיוע, שכבר ניתן בגין עולה, התנהל רישום על החלטות הוועדה ערוך לפי האלף בית של שמות העולים. ברישום נכללו שם העולה, שם המעסיק, סכום ההשתתפות והתקופה.

— הרישומים לא היו תקינים: יש אשר החלטות לא נרשמו כלל או שנרשמו סכומים שונים מאלה שבהחלטות. עוד הועלו מקרים, שהייתה החלטה קודמת על השתתפות בהעסקת עולה, אולם על ידה לא נרשמה ההחלטה הנוספת. רישום סדיר הוא חשוב כדי להבטיח, שהוועדה תוכל לשקול את החלטותיה על פי נתונים מלאים בדבר הסיוע שניתן; בבקשות של המעסיקים לא תמיד מצויינים הפרטים על תקופות העסקה קודמות — בין על ידי אותו מעסיק ובין על ידי מעסיקים אחרים — שבסיוע המשרד.

## מעקב

להלן נתונים על מספר הבקשות, שאושרו בשנים 1969/70 עד 1971/72, כשהן ממוינות לפי סוגי מעסיקים:

מספר הכולל של הבקשות שאושרו	מוסדות ציבור שונים	מוסדות להשכלה גבוהה	משרדי ממשלה	
507	21	225	261	1969/70
469	46	218	205	1970/71
475	55	197	223	1971/72
1,451	122	640	689	סה

— בספטמבר 1971 החליטה הוועדה, לבדוק לראשונה, באיזו מידה נקלטו העולים, שלהעסקתם קיבלו המעסיקים סיוע. באוקטובר 1971 שלחה המחלקה לשירותי פרט שבמשרד לכל מעסיק רשימה של עולים, שלפי רישומיה אושרה השתתפות בהעסקתם אצלו. המעסיקים נדרשו לציין ליד כל שם של עולה את תאריך התחלת העבודה, תפ-קידו, מעמדו (קבוע, זמני על פי חוזה), והסיבה להפסקת עבודתו, אם הופסקה. רוב המעסיקים החזירו את הרשימות בסוף 1971. משרד הבריאות, שאושרו לו 417 בקשות,



המציא רשימות ביוני 1972. האוניברסיטה העברית שאושרו לה 259 בקשות, לא נענתה עד לסיום הביקורת. המשרד לא עמד על כך, שהאוניברסיטה תמציא את המידע הדרוש.

- בדיקה מסורגת העלתה, שהרשימות, שהמציא המשרד למעסיקים, לא כללו את שמותיהם של כל העולים, שהבקשות לגביהם אושרו בוועדה. אשר לרשימות, שהוחזרו על ידי המעסיקים, נקבע, שלגבי עולים רבים לא ניתנו פרטים כלל או שצוינה הערה, שהעולה אינו מוכר להם. עד סיום הביקורת לא התחיל המשרד בבירור, ובבדיקתן של הרשימות, שהוחזרו לו. עד אז לא היה אפוא מעקב של ממש אחר פעולה, הנמשכת זה למעלה משלוש שנים, כדי לעמוד על ההישגים ועל הלקחים, שיש להסיק מתוצאותיה.

כדי להעריך פעולה זו של המשרד ריכז המשרד מבקר המדינה מתוך חלק מן הרשימות, שהמציאו המעסיקים, נתונים המתייחסים ל-638 עולים ומיין אותם; האישורים שנבדקו ניתנו בשנים 1969/70 ו-1970/71. התברר, שלגבי 269 עולים לא המציאו המעסיקים פרטים, ולדעת המשרד הסיבה לכך היא, שהעולים לא התחילו את עבודתם אצל המעסיק. רצוי, שהמשרד יברר, על שום מה לא התחילו לעבוד אצל המעסיקים רבים מהעולים, שבקשה להשתתפות בהעסקתם באה בדרך כלל ביזמתם של המעסיקים.

להלן תוצאות המיזן לגבי 369 עולים, שעליהם התקבלו פרטים מן המעסיקים:

ס"ה		1969/70		1970/71		
מספר העולים	באחוזים	מספר העולים	באחוזים	מספר העולים	באחוזים	
48	178	56	113	39	65	נקלטו בתקן
2	7	4	7	—	—	ממשיכים לעבוד על פי הוזה אחרי סיום תקופת האישור
19	69	7	14	33	55	עדיין מועסקים על פי אישור
6	21	6	13	5	8	נקלטו בעבודה במקום אחר
4	14	4	7	4	7	פוטרו - לא התאימו
21	80	23	47	19	33	הפסיקו את עבודתם
100	369	100	201	100	168	סך כל האישורים

מהטבלה יוצא, שמבין אותם עולים, שהתחילו את עבודתם אצל מעסיק על פי אישורים, שניתנו בשנת 1969/70 ושלגביהם בדרך כלל נסתיימה תקופת האישור, נקלטו בתקן המעסיקים 56%. לגבי העולים, שהעסקתם אושרה ב-1970/71, נקלטו אמנם בתקן רק 39%, אבל עולים רבים עדיין עובדים על פי אישור ויש סיכוי שחלק ניכר מהם גם יקלט בתקן. מתברר, שעקרונות השיגה הפעולה תוצאות רצויות. לגבי 80 עולים (כ-21% מהמדגם) אינן ידועות הסיבות, שהביאו להפסקת עבודתם; רצוי, שהמשרד יפעל לבירור סיבות אלה, כדי שאפשר יהיה להסיק מכך את הלקחים הדרושים.