

תמיכה כספית בפעולות לקליטה חברתית

דו"ח שנתי 26, עמ' 698

התאחדויות עולים

ריכוז פעולות המשרד בתחום הקליטה החברתית היה בידי המחלקה לקליטה חברתית (להלן — המחלקה). המשרד לקליטת העלייה השתתף בהוצאותיהן של התאחדויות עולים ודרש מהן להגיש לו הצעות תקציב לכל שנת כספים, דיווח תלת-חודשי על הוצאות ותקבולים ודו"ח שנתי מסכם. המשרד לא קבע מתכונת להגשת התקציב השנתי וכל התאחדות, במידה שהגישה תכנית, עשתה זאת לפי דרכה. המשרד נהג לשחרר את ההשתתפות הכספית בשיעורים תלת-חודשיים שווים, ועשה זאת בדרך כלל. עוד לפני שקיבל את דו"חות הביצוע או בלא שקיבל אותם בכלל.

בתחילת שנת הכספים 1977 דרשה המחלקה מהתאחדויות העולים להגיש הצעות תקציב לפי מתכונת אחידה. ההתאחדויות נתבקשו לפרט על גבי טופס שנשלח אליהן את הכנסותיהן הצפויות, ההוצאות הצפויות למגגון ומינהל וההקצבה המתוכננת לכל אחד מסניפיהן.

13 התאחדויות, הוכרו על ידי המשרד ונקבעה להן הקצבה לשנת 1977. מתחילת אפריל ועד אמצע נובמבר 1977 נתקבלו במחלקה הצעות תקציב מ-11 התאחדויות, ביניהן חמש ההתאחדויות הגדולות — עולי ברית המועצות, אמריקה וקנדה, רומניה, אמריקה הלטינית וצרפת. בחלק מהצעות התקציב לא פורטו כל הפרטים שנדרשו והם נמסרו, לדברי המחלקה, בישיבות שנערכו עם ההנהלות של ההתאחדויות. בתיקי ההתאחדויות שבמחלקה לא נמצא על כך תיעוד.

הסכומים שהועברו אל ההתאחדויות עם קבלת דו"חות הביצוע התלת-חודשיים היו לפעמים גבוהים מאלה שהגיעו להן לפי דיווחיהן. לדוגמא, להתאחדות אחת שולמו עד סוף אוקטובר 1977 200,000 ל"י במקום 188,000 ל"י; להתאחדות אחרת כ-80,000 ל"י, במקום 70,000 ל"י. לעומת זאת היו התאחדויות שקיבלו פחות מהמגיע להן, לדוגמא, להתאחדות אחת שולם סך של כ-493,000 ל"י במקום סך של כ-535,000 ל"י; ולהתאחדות אחרת סך של כ-143,000 ל"י במקום סך של כ-173,000 ל"י.

דו"חות הביצוע לסוף שנת הכספים של ההתאחדויות הגדולות, שהיו ברשות המשרד, לא היו מאושרים על ידי רואה חשבון.

לשנת הכספים 1975 נתקבלו במחלקה דו"חות ביצוע, שאושרו על ידי רואה חשבון, מארבע התאחדויות גדולות; עד אמצע ינואר 1978 לא נתקבלו דו"חות מאושרים לשנת 1976.

בשנת 1969 הגישה ועדה ציבורית, שנתמנה על-ידי סגן שר הקליטה, המלצות למשרד בדבר קריטריונים שימשו בסיס להשתתפות המשרד בפעולות של ההתאחדויות. הקריטריונים התייחסו בין השאר, להחזקת הגרעין המינהלי של ההתאחדות, החזקת מועדונים והיקף הפעילות התרבותית. המשרד אמנם אימץ את הקריטריונים שנקבעו אך לא הפעילים למעשה. לדעת הביקורת בהעדר קריטריונים מוגדרים בכתב ותיעוד על דרכי ההשתתפות הכספית של המשרד בפעולות של כל התאחדות והתאחדות, נעשתה חלוקת הכספים לא במעט מתוך היענות לדרישות שהועלו בפני המשרד.

החל משנת הכספים 1976 קבע המשרד קריטריונים חדשים להשתתפות בהוצאות המינהליות של ההתאחדויות, פעולותיהן הקבועות וההקצבות לסניפיהן. נקבע, ששני שלישים מהתקציב העומד לרשות המחלקה לתמיכה בהתאחדויות יוקצב למרכזי ההתאחדויות; חלוקת הסכום בין ההתאחדויות תהיה בהתאם למספר העולים שהגיעו בשלוש השנים האחרונות מארץ

שבועולים שבאו ממנה מטפלת ההתאחדות. השליש הנותר יוקצב לסניפים שיקבלו את הסכום המגיע להם בהתאם לגודלם. ב־1976 הוקצבו 4,000 ל"י לכל אחד מהסניפים הגדולים, ו־3,000 ל"י לכל אחד מהסניפים הקטנים; וב־1977, 5,500 ל"י לסניפים הגדולים ו־4,000 ל"י לסניפים הקטנים. התשלומים לסניפים נעשו באמצעות מרכזי ההתאחדויות. התקציב לשנת הכספים 1977 הסתכם ב־1.9 מיליון ל"י ותוקל, בהתאם לקריטריונים החדשים בין 13 התאחדויות העולים.

מועדוני עולים

בישובים שונים בארץ פועלים מועדוני עולים, המוחזקים בחלקם על־ידי ההתאחדויות ובחלקם על־ידי רשויות מקומיות וגורמים ציבוריים אחרים. המועדונים לא נדרשו להגיש הצעות תקציב או תוכניות פעולה ושיעור ההשתתפות של המשרד באחזקתם היה שונה והגיע עד 100% של ההוצאה למעשה של המועדון. לא נמצא בתיקי המשרד תיעוד על השיקולים שעל פיהם נקבע שיעור ההשתתפות וכן לא היה מידע על מקורות המימון הנוספים של המועדונים.

לקראת מתן ההקצבה לשנת הכספים 1977 הודיע המשרד למועדונים, שעליהם להגיש הצעות תקציב לשנה זו. בתיקי המשרד לא נמצא תיעוד על השיקולים שעל פיהם נקבע שיעור ההשתתפות בהחזקתו של מועדון ולא נרשמו פרוטוקולים על הישיבות שנערכו בין מנהלי המחוזות לבין הנהלת המחלקה ושבהם נקבע, לדברי המשרד, גובה ההקצבה לכל מועדון ומועדון.

כמוטב על גבי המחאות הכסף שניתנו למועדונים צויין שם המועדון. מועדונים אלה בדרך כלל אינם גופים משפטיים ולמשרד לא הייתה ידיעה, מה הם ההסדרים הכספיים הקיימים בכל מועדון ומי הם מורשי החתימה. המשרד לא בדק בדרך מדגמית את ניהול הכספים של המועדון. ניס. בנסיבות אלה לא הייתה ודאות, שהכספים אמנם הגיעו תמיד לידי המוסמכים להשתמש בהם.

עד אמצע ינואר 1978 לא נערכו בדיקות מדגמיות על ניהול הכספים במועדונים.

ארגונים ישראליים

מזה כמה שנים משתתף המשרד ב־50% מההוצאות על פעולות חברה ותרבות של ארגונים ישראליים, העורכים פעולות כאלה לעולים. בשנת 1974 גם שילם המשרד ישירות כספים לסניפים של ארגונים כאלה. מאחר שההוצאות של הסניפים נכללו בדו"חות הביצוע של מרכזי הארגונים הישראליים אין להוציא מכלל אפשרות, שבמקרים אלו ניתנה ההשתתפות פעמיים בעד אותה פעולה.

החל בשנת הכספים 1977 משלם המשרד למרכזי הארגונים את הכספים בעבור פעולות הנעשות על ידי סניפיהם.

השתתפות המשרד ניתנה על סמך דו"חות ביצוע תלת־חודשיים, שהארגונים הישראליים הגישו למשרד. הביקורת עמדה על כך, שיש לבסס את התשלומים על דו"חות ביצוע מפורטים ובדוקים.

המחלקה מקבלת מהארגונים הישראליים דו"חות ביצוע מפורטים. בדצמבר 1977 נקבע הסדר בין המחלקה לבין הארגונים הישראליים, שלפיו התקיים פגישה חודשית בין מנהל היחידה לקליטה חברתית בכל מחוז לבין כל אחד מהארגונים שבמחוז, לחכנון הפעולות ולדיווח שוטף; דיווח על הפגישה יועבר למחלקה.

קרן משאבים ליצירת תעסוקה לאקדמאים ובעלי מקצוע

דו"ח שנתי 26, עמ' 696

במאי 1974 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל לביד הבנק לפיתוח התעשייה בע"מ (להלן — הבנק), על הקמת קרן ליצירת מקורות תעסוקה לאקדמאים ובעלי מקצוע — עולים חדשים וישראלים ותיקים. בקרן יושקעו 75 מיליון \$, מהם 25 מיליון \$ של הממשלה ו־50 מיליון \$

של הבנק, אשר יגויסו על-ידי הנפקת שטרי הון במטבע זר בחוץ לארץ. הקרן מנוהלת על-ידי ועדה בת 11 חברים מהם שישה נציגים של משרדי האוצר, משרד המסחר והתעשייה והמשרד לקליטת העלייה — שניים מכל משרד — וחמישה נציגי הבנק.

מאז הקמת הקרן, בספטמבר 1973, ועד סוף ספטמבר 1977 אישרה הקרן 138 הלוואות בסכום כולל של כ-173 מליון ל"י. בדיקת המעקב הקיפה מידגם של 22 הלוואות בסכום כולל של כ-71 מליון ל"י, מתוך 84 הלוואות בסכום כולל של כ-123 מליון ל"י, שאושרו בתקופה שבין יוני 1975 ועד סוף ספטמבר 1977.

סדרי אישור ההלוואות

הגדרת מטרות הקרן לא הייתה ברורה כל צרכה, והיה רצוי שהמשרדים המיוצגים בקרן יבקשו הנחיות מהממשלה בדבר מטרות הקרן. הביקורת עמדה על כך שאין זה רצוי שעל שימוש באמצעים בהיקף כה גדול יוחלט לגבי כל מקרה לגופו בלבד, בלא שיקבעו קווים מנחים כלליים מוגדרים די הצורך.

בשנים 1976 ו-1977 קיימה ועדת הקרן דיונים, להגדרת המקצועות הנדרשים, אשר בגינם תינתן הלוואה למעסיק, ואלה אשר בגינם לא תינתנה הלוואות, וקבעה מידי פעם קווים מנחים בנושא זה. כך למשל, הוחלט במאי 1977, שהקרן לא תסייע בהעסקת מנהלי חשבונות, עובדי הוראה ורואי חשבון, כיוון שאין קשיי תעסוקה במקצועות אלה. לעומת זאת הוחלט לסייע בהעסקת עולים נכים ועולים קשישים.

וועדת הקרן קבעה בסוף ינואר 1974 שההלוואות יינתנו למימון פרויקטים בתוספת לכספי מימון אחרים, כמו הלוואות פיתוח ומענקים, ובלבד שכספי המימון מכל המקורות גם יחד, בכלל זה מהקרן, לא יעלו על השעורים שנקבעו. לגבי מקרים מיוחדים ימליץ המשרד בפני הוועדה לקבוע לפרויקט שיעור מימון שונה מזה שהיה מגיע לו לפי האזור שבו הוא ממוקם.

בשני מקרים מתוך 22 המקרים שנבדקו במידגם אישרה הוועדה הלוואה גדולה מזו שהלווה זכאי לה לפי הקריטריונים. בתיקים לא נרשמו הנמקות לחריגים אלה:

לחברה אושרה בנובמבר 1975 הלוואה בסך 8 מליון ל"י, למימון ביניים של הקמת מבני תעשייה במקומות שונים בארץ, לצורך מכירתם או השכרתם לעולים חדשים. תוכנית ההשקעות הסתכמה ב-10 מליון ל"י; ההלוואה הגיעה איפוא לכדי 80% מההשקעה. כיוון שהתוכנית האמורה היתה תוכנית השקעות רגילה והמקומות שיועדו להקמת המבנים אינם בעלי ייחוד, היתה החברה זכאית על פי השיעורים שנקבעו למימון בשעור 50% עד 70% מההשקעה בלבד, כלומר לסכום של 6 מליון ל"י בלבד.

קופת חולים תכננה הקמתן של 50 מרפאות שונות במקומות שונים בארץ. התוכנית כולה, שהיא תוכנית השקעות רגילה, הסתכמה ב-3 מליון ל"י. הואיל והקופה ביקשה להעסיק במרפאות אלו 50 עולים חדשים, אושרה לה הלוואה של 2.5 מליון ל"י מהקרן. חישוב מדויק, שהביא בחשבון את מיקומן של המרפאות, שכחצין תוקמנה באיוורי פיתוח, העלה שהקופה זכאית, על פי השיעורים שנקבעו, להלוואה של 1,614,000 ל"י בלבד.

ועדת הקרן קבעה בפברואר 1975 שמפעלים יהיו זכאים להלוואות מהקרן בגין כל עולה שקיבלו לעבודה ובלבד שנתקבל לעבוד לכל המוקדם שלושה חודשים לפני תאריך הגשת הבקשה של המפעל.

במידגם 22 ההלוואות שנבדקו הועלה, שכספי הלוואה לשלושה לווים שוחררו, בגין העסקתם של שישה עולים אשר עבדו אצלם תקופות ארוכות, עד שלוש שנים, לפני הגשת הבקשה. ההלוואות בגין עולים אלה מסתכמות בסך כולל של 273,000 ל"י.

לאחר שאושרה הלוואה ללווה והוא מבקש לבצעה, עליו להעביר למשרד רשימה שמית של עולים שנתקבלו לעבודה. על רשימה זו לכלול גם פרטים על מקצועו ועל השכלתו של העולה. המשרד בודק, אם עונים העולים המופיעים ברשימה על הקריטריונים שנקבעו, ואת הרשימות שאושרו הוא מעביר לבנק לביצוע. הביקורת העלתה מקרים, בהם הורה המשרד לשחרר כספים ללווים, בלא שהיו לו הפרטים הדרושים על העולים והורה לשחרר כספים בסכומים גבוהים יותר מאלה שהיו זכאים להם. להלן המקרים:

(א) בשתי הלוואות מאותו מידגם שניתנו למפעלים תעשייתיים אישר המשרד העסקתם של 23 עולים בלי שפירט את השכלתם או מקצועם; ברשימה שהעביר לבנק אמנם ציין המשרד את סוג העבודה בו עוסקים העולים במפעל כגון אורז או מפעיל, אך מקצועות אלו לא נכללו ברשימת המקצועות שבגינם זכאי מפעל להלוואה.

(ב) בשני מקרים אחרים הורה המשרד לבנק לשחרר כספים בסכומים גבוהים יותר מאלו שהגיעו ללווים בהתאם למספר העולים שהועסקו על ידם. המפעל הראשון, שקיבל את ההלוואה בנובמבר 1975, הודיע על העסקת עולים נוספים רק בדצמבר 1977 ואילו מקבל ההלוואה השני, שקיבל את ההלוואה בפברואר 1977 לא דיווח על העסקת עולים חדשים עד למועד סיום הביקורת באוקטובר 1977.

מיקוח ומעקב

חוזי ההלוואות, שנחתמו עם הלווים, כללו התחייבות של הלווה להמציא הן למשרד והן לבנק מתום שישה חודשים מחתימת חוזה ההלוואה דין וחשבון חצי שנתי מאושר על-ידי רואה חשבון בדבר העסקת העובדים, שבגינם ניתנה ההלוואה. הדו"ח צריך היה לכלול את שם המועסק, מספר תעודת העולה ותאריך עלייתו, תאריך קבלתו לעבודה, מקצועו, העבודה שבה הועסק וכמה זמן עבד; עד סוף מאי 1975 נחתמו, לפי נתוני הבנק, חוזים עם 50 לווים אך עד תחילת פברואר 1976 נתקבלו במשרד דו"חות רק מ-10 לווים.

בעקבות הביקורת הכנים הבנק תיקון בחוזי ההלוואה, לפיו חייבים הלווים לדווח, בתום שישה חודשים ממועד שחרור כספי ההלוואה.

בעקבות התיקון האמור, היה על המשרד לקבל, עד ינואר 1978, לפחות דיווח תקופתי אחד מ-11 מפעלים מתוך 22 שנבדקו. משני מפעלים לא נתקבל דיווח, אף שעל אחד מהם היה לדווח פעמיים עד סוף דצמבר 1977 ועל השני היה לדווח לראשונה בספטמבר 1977; שלושה מפעלים אחרים דווחו רק פעם אחת במקום פעמיים, וזאת באיחור של כחצי שנה; שלושה מפעלים כללו בדו"חותיהם עולים, שנחנניהם לא ענו לקריטריונים שנקבעו מבחינה מקצועית. יתר השלושה דיווחו כנדרש.

לחברה אחת שוחררו, לשיעורין, כספים בסך של 2.2 מיליון ל"י בגין העסקת 44 עולים; לפי דיווחי החברה, העסיקה ביולי 1976 31 במקום 34 עולים שעל העסקתם הצהירה, ושבעבורם קיבלה — עד מועד זה — הלוואה בסך 1.7 מיליון ל"י. בדצמבר 1976, לאחר שהחברה הגישה רשימה על העסקת 10 עולים נוספים, הורה המשרד לבנק לשחרר סכום נוסף של 500,000 ל"י. בדיקת הרשימה על ידי משרד מבקר המדינה העלתה, שנכללו בה שמות של שלושה עולים שבגינם כבר ניתנה הלוואה בסך 150,000 ל"י. מבדיקת דווח החברה מדצמבר 1976 עולה, כי בפועל הועסקו בחברה באותו מועד רק 38 ולא 44 עולים, כך שהחברה קיבלה סך של 300,000 ל"י מעל לסכום שהגיע לה במועד זה. ביוני 1977 דווחה החברה על העסקת 42 עולים.