משרד העבודה והרווחה

היחידה להתנדבות

דו"ח 29, עמ' 458

כדי למצוא תפקידים למתנדבים במסגרת השירותים הניתנים על־ידי משרד העבודה והרווחה וכן לשם גיוס מתנדבים והשמתם לתפקידים מתאימים, הוקמה, בשנת 1976, לתקופת נסיון של שנה, היחידה להתנדבות (להלן היחידה).

הפעלת מתנדבים

מתפקידו של רכז ההדרכה וההשתלמויות ביחידה היה להכין את פעולות ההדרכה ולתאם את ביצועם עם המדרשה להכשרת עונדים חינוכיים סוציאליים ועם המכון להכשרת עובדים סוציאליים. הביקורת העלתה, שהיחידה לא ניצלה את שירותי המכון לפעולותיה בתחום ההכשרה וההשתלמות.

בעקבות דיונים, שהתקיימו במהלך שנת 1979, בין היחידה להתנדבות לבין המכון להכשרת עובדים סוציאליים הוחלט לקיים במסגרת המכון קורסים והשתלמויות לרכזי מתנדבים. עד דצמבר 1980 אירגן המכון סדנאות הדרכה למנחים מקצועיים ברחבי הארץ, ושלושה קורסים לרכזי מתנדבים.

התקשרות עם "האגודה להתנדבות בעם"

1. מדי שנה בשנה חותמת היחידה להתנדבות, בשם משרד העבודה והרווחה, על הסכם להעסקת מתנדבות לשירותי רווחה עם "האגודה להתנדבות בעם" (להלן האגודה), המארגנת את מערכת ההתנדבות של בנות דתיות, שהשתחררו על פי חוק משירות בצה"ל. לפי הסכמים אלה העסיקה היחידה 90 מתנדבות בשנת התשל"ז תמורת תשלום של 1,050 ל"י בחודש בעבור כל אחת מהן ו־135 מתנדבות בשנת התשל"ח תמורת 1,170 ל"י בחודש. כתנאי לחתימת ההסכם עם האגודה דרשה היחידה באוקטובר 1978, שהאגודה תמציא לה את המאזן לשנת הכספים שנסתיימה ב־31.3.77. מאחר שעד לדצמבר 1978 לא הומצא המאזן, לא נחתם ההסכם. אף על פי כן, המשרד שילם לאגודה באותו חודש 570,000 ל"י.

המאזן ליום 31.3.77 הוגש בתחילת 1979 ובעקבות הגשתו נחתם בפברואר אותה שנה ההסכם האמור עם האגודה. הסכם זה חודש מאז מארס 1979 ועד לספטמבר 1980 פעמים מספר ובכל פעם עודכן התעריף למתנדבות לפי תוספת היוקר. באוקטובר 1980 עודכן התעריף, לפי תוספת היוקר האחרונה, ל־5150 ל"י בעבור כל אחת מ־169 המתנדבות שהועסקו על־ידי היחידה. כיוון שבאותו מועד תבעה האגודה להגדיל את הסכום המשולם לה בעבור כל מתנדבת ולהצמידו למדד המחירים לצרכן, לא נחתם הסכם חדש והאגודה נתבקשה להמציא ליחידה תחשיב על הוצאותיה. עד למועד גמר ביקורת המעקב, בדצמבר 1980, לא הומצא התחשיב ולא נחתם ההסכם. אף על פי כן העבירה היחידה לאגודה מקדמה בסך שלושה מליון ל"י.

2. עקב תלונות של מתנדבות האגודה על הכנה והשתלמות בלתי מספיקים, החליטה היחידה, לקראת שנת 1979, לערוך תכנית הדרכה לקורס הכנה של מתנדבות ולימי השתלמויות במרוצת שנת ההתנדבות. החלטה זו קיבלה ביטוי בהסכם, שנערך בשנת 1979 עם האגודה ובו נקבע שלהבא תבוצע ההדרכה בתיאום ובשיתוף היחידה.

ביקורת המעקב העלתה, שהיחידה אירגנה במשך שנת 1979 השתלמויות מספר. מאפריל 1980 הפסיקה האגודה לשלוח מתנדבות להשתלמויות שתכננה היחידה.

גופים המרכזים עבודה בהתנדבות

היחידה להתנדבות משלמת לארגונים וולנטריים, שהוכרו כמוסדות לצורכי סעד על־ידי המחלקה למוסדות ציבוריים של משרד העבודה והרווחה, בעיקר החזר הוצאות נסיעות של מתנדבים למקום פעולתם, הוצאות בעבור השתלמויות וכנסים וכן תמיכה כללית במוסדות אלה.

אגודות מספר, שלא הוכרו על־ידי המחלקה למוסדות ציבוריים, קיבלו מהיחידה תמיכות כספיות שהגיעו לעשרות אלפי ל"י.

במועד ביקורת המעקב נבדקו תשלומי היחידה לארגונים וולנטריים ונמצא שהליקוי תוקן. התשלומים ניתנו למוסדות ששמותיהם רשומים במדריך למוסדות מוכרים לצורכי סעד לשנים 1978—1979 או הרשומים בטיוטה למדריך החדש העומד להתפרסם בשנת 1981.

כאמור בדברי ההסבר לתקציב לשנת 1977, הוקמה היחידה כניסוי, אולם בתום שנת הניסוי היא המשיכה לפעול בלא שנבחנה התועלת של פעולתה ועל אף שפעולותיה נעשו בלאו הכי על־ידי יחידות אחרות. משום כך, המליץ מבקר המדינה, שכדי להשיג חסכון ויעילות ישקול המשרד את ריכוז הטיפול במתנדבים ביחידות היעודיות הנזקקות להן. כן הומלץ שהמשרד יתן דעתו אם אכן נתן הקשר עם "האגודה להתנדבות בעם" את התוצאות הרצויות או שניתן היה להשיג — בסכומים שהוקצבו למטרה זו — תוצאות טובות יותר על־ידי ניצול גופים קיימים אחרים, בעיקר במסגרת שירותי העבודה והרווחה, הממלכתיים והמקומיים.

עד לאוגוסט 1980 לא בחן המשרד אם הניסוי לרכז את הטיפול במתנדבים באמצעות היחידה להתנדבות הביא לתוצאות המקוות. כמו כן, טרם בדק המשרד את הקשר עם "האגודה להתנדבות בעם". עד לדצמבר 1980 שילמה היחידה לאגודה: 1.7 מיליון ל"י בגין שנת הכספים 1978; 5.3 מיליון ל"י בגין שנת הכספים 1979 ובגין שנת 1980 8.8 מיליון ל"י (כולל מקדמה בסך 3 מיליון ל"י).

המחלקה לאיגוד שיתופי

דו"ח שנתי מס' 29, עמ' 466

התיקיון של המחלקה לאיגוד שיתופי לא נוהל בצורה תקינה: במחלקה לא הונהג טופס, שלפיו ניתן לקבוע ניתובו של כל תיק, דבר המונע אפשרות לאתר את התיקים שהוצאו מהתיקיון; עשרות תיקים, שהטיפול בהם הסתיים, נערמו בתחילת יוני 1978 בלא סדר באחת מפינות חדר התיקיון וכן בחדרים אחרים; המסמכים שבתיקים אינם ממוספרים, דבר המונע אפשרות לוודא את שלמות התיק; חלק גדול מהתיקים היו במצב של התבלות. עוד הועלה, שהתיקיון נמצא ללא השגחה ולאנשים שאינם עובדי המחלקה יש אפשרות של גישה בלתי מבוקרת לתיקים.

הליקוי תוקן בחלקו: תיקיון המחלקה סודר. בסוף שנת 1979 הועברו למגנזה מסמכים מלפני 31.12.76, למעט מסמכים בדבר ייסוד האגודות. המחלקה טרם הנהיגה טופס לניתוב התיקים והמסמכים המצויים כיום בתיקים טרם סופרו.

פנקס שיעבודים

הרישומים בפנקס השיעבודים של האגודות אשר במשרד הרשם לא היו מעודכנים בכל הקשור בביטול שיעבודים ונמצאו בו שיעבודים רבים החל משנות ה־40 ואילך, שסביר להניח, כי חלק גדול מהם שוב אינם בתוקף. הביקורת המליצה, שהמחלקה תנקוט פעולה מקיפה יותר לעדכון הפנקס כדי שרישומיו יהיו אמינים יותר.

לא חל שינוי במצב.

עיון הקהל במסמכים

במהלך הביקורת הוברר, שעובד לשעבר של המחלקה שפרש לגמלאות, ערך והגיש למוסדות שונים, על פי פנייתם, רשימות שיעבודים תמורת תשלום, שהוא גבה בעבור שירותיו. לאיש הייתה גישה חופשית לתיקיון ולפנקס השיעבודים, שעל פיהם הוא הכין את הרשימות בעבור לקוחותיו; הוא אף השתמש בשירותי המחלקה, לרבות שירותי טלפון, ללא תשלום ואף לא נהג לשלם את דמי האגרות בעבור העיון במסמכים.

מיולי 1978 ואילך משלם העובד לשעבר, בעד עיון במסמכים, אגרות בהתאם לשיעורים שנקבעו בתקנות. בפברואר 1979 הקים הרשם ועדה פנימית לקביעת סכום התשלום, שבו

ישא האיש, בעבור עיוניו במסמכי המחלקה עד ליוני 1978. הוועדה הגישה את המלצותיה לרשם במארס 1979 והעריכה שבתקופה מאי 1974 עד יוני 1978 הוא עיין לפחות ב־520 דפי שיעבודים ועל פי התעריפים שהיו נהוגים יהיה עליו לשלם לקופת המדינה סך של 1,848 ל"י. הסכום שולם.

המחלקה לא דאגה שבבקשות לעיון במסמכי אגודות, יצויינו כל הפרטים הדרושים. אי ציון סוגי המסמך המבוקש לעיון גורע מהאפשרות לפקח על גביית האגרה כחוק.

המחלקה מקפידה על מילוי נאות של טופסי הבקשות לעיון במסמכי האגודות.

דרכי הפיקוח

המחלקה לא קבעה הסדרים וקריטריונים לתדירות ביקורי הפיקוח באגודות. כמו כן, אין תכנית ביקורים שנתית או תקופתית, המבוססת על נתוני האגודות. הסדרים כאלה דרושים במיוחד בשים לב למגבלות בכוח אדם ולמספרן הרב של האגודות.

לא חל שינוי במצב.

בהנהלת המחלקה בירושלים אין נתונים מרוכזים על טיפולם של המפקחים באגודות, כגון כרטסת שבה יירשמו פרטים מלאים בדבר סדירותם והמצאתם של המסמכים הנדרשים מהן וכן נתונים על ביקורי המפקחים בהן ועל ממצאיהם. מאחר שהתיקים של האגודות, שבתחום טיפולו של כל מפקח, אינם נמצאים ברשותו במשרדים האזוריים של המשרד, מנהלים המפקחים רישומי עזר לעצמם. בדיקת הרישומים שניהלו שני מפקחים העלתה, שהם כללו נתונים רק על המצאת מאזנים ופרוטוקולים מהאסיפה הכללית לרשם.

לא חל שינוי במצב.

הגשת מסמכים לרשם

על פי תקנות האגודות השיתופיות (מאזנים, פנקסים ודו"חות), התשל"ו—1976, על ברית הפיקוח או על כל מבקר חשבונות, הכל לפי העניין, להגיש לאגודה הרשומה תוך 30 ימים מיום השלמת הביקורת בה, את המאזן ואת חשבון הריווח וההפסד ולהגיש העתק מאושר מהם — לרשם. על פי תקנות האגודות השיתופיות (רשויות האגודה), התשל"ה—1975 האגודה חייבת להמציא לרשם תוך 15 ימים העתק מפרוטוקול האסיפה הכללית השנתית. בבדיקת תיקיהן של 66 אגודות, שנבחרו באקראי נמצא, שהיה פיגור בהגשת דו"חות כספיים ופרוטוקולים של האסיפות הכלליות של האגודות.

הועלה, שאגודות שיתופיות נוספות על אלה שתיקיהן נבדקו בעבר לא הגישו שנים מספר, מאזנים והעתקי פרוטוקולים של האסיפות הכלליות השנתיות שלהן. נמצא, שהרשם הגיש, לפני מועד עריכת הביקורת, תביעות משפטיות נגד האגודות שלא המציאו מאזנים וכן נקט פעולות להמצאת הפרוטוקולים, ואכן מרבית האגודות המציאום, בתקופה האחרונה, כנדרש.

מיכון

בשנת 1972 החליט המשרד להעביר את רישומי האגודות ואת רישומי מערך הפיקוח בדבר ביקורי המפקחים והערותיהם, משלוח תזכורות וקבלת מאזנים ופרוטוקולים לרישום ממוכן ביחידת המיכון של המשרד בתל אביב. המערכת הממוכנת החלה לפעול ב־1975.

הדו"חות שהתקבלו היו, בדרך כלל, בלתי אמינים וחלקיים. המחלקה הסתייעה בדו"חות אלה בצורה מועטה.

דו"חות המיכון המתקבלים במחלקה הם עדיין חלקיים ושגויים, דבר המחייב הקצאת עובד מיוחד לאיתור ולעדכון הדו"חות. השימוש שנעשה בדיווחים הוא עדיין מועט.

פירוק אגודות

בתקנות האגודות השיתופיות (פירוק) התשל"ב—1971, נקבע, כי המפרק ימסור לרשם, לפי דרישתו, דין וחשבון בכתב ובו פרטים מלאים ומדוייקים על פעולותיו ועל מצב הפירוק. הגשת דו"חות ביניים על־ידי המפרקים הייתה בלתי סדירה. נמצאו גם אגודות שבפירוק, שלגביהן לא הומצא כל דו"ח ביניים מאז פרסום הצו ועד למועד סיום הביקורת.

הליקוי לא תוקן.

המחלקה עורכת לגבי כל שנה דו"ח המרכז את הפעולות הכספיות של האגודות שבפירוק. הדו"ח האחרון, שהיה חלקי, התייחס לשנת 1975.

לא חל שיפור במצב. הדו"חות הכספיים השנתיים נערכים עדיין באיחור. בעת עריכת הביקורת נמצא, שהדו"ח הכספי האחרון הוכן לשנת 1977.

בסיכום הביקורת עמד מבקר המדינה פעם נוספת על הצורך שהנהלת המשרד תבחן ותשקול את היקף תפקידי הרשם ותקבע אותם על פי דרגת החשיבות שהיא מייחסת לפעולותיו ועל פי התועלת שהן מביאות מצד אחד, ותוך התחשבות במיגבלות כוח האדם העומד לרשותו מצד שני. בחינה זו דרושה גם נוכח העובדה שנכסי האגודות וכן התחייבויותיהן גדלו במשך השנים, וביטחון המלווים, אימון העוסקים עם האגודות וזכויות החברים מחייבים, כי המכשירים החוקיים והמסגרות המינהליות יוכלו למלא אחר ציפיותיהם.

על פי המסמכים שהומצאו לביקורת נמצא, כי בתחילת שנת 1979 מינה השר ועדה שמנתה שלושה עובדים בכירים של המשרד לבחינת הנושא, ובראשה סמנכ"ל למינהל של המשרד. בשנת 1979 קיימה הוועדה שתי ישיבות. מהמסמכים לא ניתן היה לקבוע אם הוועדה הגיעה לכלל החלטות ומסקנות ואם הגישה דו"ח מסכם. עוד נמצא, שהרשם הגיש לשר העבודה והרווחה, למנכ"ל המשרד ולסמנכ"ל (מינהל) תכנית לארגון המחלקה תוך התחשבות בתיפקודה ובצורכי הציבור. לא נמצא, שהמשרד פעל ליישום תכנית הארגון מחדש של המחלקה. בעקבות הערות הביקורת הורה מנכ"ל המשרד לוועדה להמשיך בדחיפות בפעולתה ולהגיש את מסקנותיה.

משרד הפנים

משטרת ישראל

פיקוח על התנועה

דו"ח שנתי 29, עמ' 496

ממצאי הביקורת בנושא הפיקוח על התנועה נדונו על־ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. לאחר עיון בממצאי הביקורת ושמיעת הסברי משטרת ישראל אימצה הוועדה את עמדת הביקורת ורשמה לפניה, כי מבקר המדינה יקיים ביקורת מעקב על התקדמות המשטרה בהגברת הפיקוח על התנועה.

מבנה והליכי ביצוע

מחלקת התנועה שבמטה הארצי אחראית אחריות מטה לנושא התנועה ואילו אחריות הפיקוח על התנועה בפועל מוטלת על שתי לשכות בכל מרחב משטרתי: לשכת התנועה מפקחת על התנועה בכבישים הבין עירוניים ועורכת את חקירות תאונות הדרכים (לרבות אלו הקורות בתוך הערים), ואילו לשכות הסיור מפקחות על התנועה בתוך הערים. כיוון שלשוטרי לשכת הסיור משימות רבות אחרות, המוטלות עליהם נוסף לפיקוח על התנועה, רק חלק מועט, יחסית,