משרד העבודה והרווחה

פעולות ביקורת

באגף לאיגוד שיתופי נבדקו פעולות האגף בשנים 1980 – 1984. הושם דגש מיוחד על פעולות האגף במושבי עובדים, שהוקמו לאחר קום המדינה ושבחלק מהם התגלו בעיות כלכליות וחברתיות.

ביחידת הבחינות של האגף לפיתוח כוח אדם ולהכשרה מקצועית נבדקו סדרי עריכת בחינות לסיווג מקצועי, בדיקתן והוצאת תעודות מקצוע.

באגף לפיתוח כוח אדם ולהכשרה מקצועית נבדקו הפעולות להכשרת פועלים מקצועיים בעידן הטכנולוגי.

נערכה ביקורת כוללת ברשות חסות הנוער שבאגף לקידום נוער ומבוגרים ושירותי תיקון. בדיקה נערכה בהנהלת הרשות שבמשרד הראשי, בלשכות המחוזיות וכן בחמישה מבין מעונות לנוער עבריין. נבדקו דרכי הטיפול בנוער, שהופנה על ידי בתי משפט.

במחלקה למוסדות ציבוריים שבמשרד הראשי ובלשכות המחוזיות נבדק תהליך מתן הכרה למוסדות רישוי מעונות והטיפול בתמיכות לתלמידים בפנימיות.

נבדקו הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר קיצוצים בתקציב המשרד לשנת הכספים 1984.

האגף לאיגוד שיתופי

ריכוז ממצאים

קיים פיגור ניכר בהגשת מאזנים על ידי האגודות לרשם, דבר ההופך את המידע הכלול בהם, לרבות זה הכלול בנספחים למאזנים, לבלתי עדכני. גם במקרים, שבהם הובאו במאזנים ובנספחיהם פרטים בדבר אי סדירות פעילותן של האגודות, לא קויימו בהן ביקורי פיקוח.

האגודות לא הקפידו לדווח בפרוטוקולים מהאסיפות הכלליות שקויימו, על כל הנושאים, שבהם אמורה האסיפה הכללית לטפל.

ביקורי המפקחים באגודות אינם נעשים על פי תכנית ביקורים שנתית או תקופתית. אין מעקב אחר תדירות ביקורי המפקחים באגודות השונות, ואגודות רבות לא בוקרו במשך תקופה ארוכה. במצב זה נמנעת מהאגף, במידה רבה, האפשרות לאתר בעיות המתעוררות באגודות בשלבים מוקדמים.

באגף אינם מנוהלים ריכוז ומיון נתונים שנתגלו על ידי המפקחים, או של ליקויים שעליהם דווח במאזנים ובפרוטוקולים. במקרים, שבהם נתן הרשם הוראות לתיקון ליקויים בניהול האגודות, לא קויים מעקב סדיר אחר תיקון הליקויים.

דו"חות המחשב המתקבלים באגף אינם אמינים ולא נעשה בהם שימוש כלשהו. מאחר שהאגף לא ניהל במקביל רישומים ידניים, לא נמצא ריכוז נתונים אודות האגודות השונות בנושאי הפיקוח השונים. אי אמינות הדיווחים, מחד גיסא, והפסקת הרישומים הידניים, מאידך, תרמו לפגיעה בפיקוח ובמעקב הסדיר באגודות.

הוועדים הממונים לא הגישו באורח סדיר דו"חות על פעולתם: כמה מהוועדים לא הגישו כלל דו"חות לרשם; ועדים אחרים הגישו דו"חות חלקיים שלא ענו על דרישותיו.

הרשם לא קיבל ממפרקים דו"חות ביניים על מצב האגודות שבפירוק במשך תקופה ארוכה. מהמסמכים, שנמצאו בתיקים, לא ניתן היה ללמוד על קצב התקדמות הפירוקים ומידת הפיקוח החליפי שהפעיל הרשם, בנדון.

משרד מבקר המדינה סקר את פעולות האגף בשישה מושבים שבהם נתגלו בעיות חברתיות ומשקיות והתברר, שפעילות הרשם בהם לא היתה מספקת, ובזמן.

בשנים 1979 – 1982 האגף לא התגבר על הפיגורים ברישומים בהנהלת החשבונות, המתייחסים לאגודות שבפירוק, וכתוצאה מכך הוא לא ערך דו"חות שנתיים מאז 1979. בשנת 1984 פורסמו תקנות הקובעות שניהול החשבונות האמורים ייעשה על ידי המפרקים.

♦

1. לתנועה השיתופית בישראל חלק נכבד בפיתוח המשק הישראלי בענפי החקלאות, התחבורה, השיכון, השירותים והייצור. בסוף שנת 1983 היו מאוגדים בתנועה זו כ–750,000 חברים ב–1,971 אגודות, לפי הפירוט הבא:

תחום פעילות	מספר אגודות 1983	1977	1973
חקלאות	1,447	1,252	1,144
שיכון	179	223	273
אשראי וחסכון	91	94	102
שירותים	67	91	71
תגמולים, פנסיה וביטוח הדדי	55	82	111
ייצור	49	83	107
תחבורה והובלה	25	34	35
צרכנות	25	27	34
שונות	33	29	28
ס"ה	1,971	1,915	1,905

מהנתונים שבטבלה עולה, שמספר האגודות השיתופיות (להלן – האגודות) בעשור האחרון היה יציב, אולם בהתפלגות הענפית חלו שינויים משמעותיים: בעוד שמספר האגודות החקלאיות עלה ב–26%, קטן מספר האגודות ביתר הענפים, והירידות הבולטות הן בענף הייצור (54%), בשיכון (34%), ובתגמולים, פנסייה וביטוח הדדי (כ–50%). הסיבות העיקריות לירידה במספר האגודות השיתופיות, בכמה תחומים, היו כדלהלן: פירוק אגודות לייצור ולשיכון, בעיקר מחוסר רצון של חברי האגודה בהמשך קיום המסגרות השיתופיות האמורות; אגודות לאשראי ולחסכון ואגודות לתגמולים ולפנסייה מוזגו עם בנקים מסחריים ועם קרנות פנסייה גדולות.

בין האגודות החקלאיות השיתופיות בולט מקומה המרכזי של ההתיישבות החקלאית, שצורותיה העיקריות הן הקיבוץ והמושב. הקיבוץ הוא יישוב שבו יש בעלות משותפת של הכלל על הקניין, וארגון משותף של העבודה בייצור, בשירותים, במינהל ובחינוך. מושב עובדים הוא ישוב המשלב משקים משפחתיים אינדיווידואלים עם יסודות שיתופיים, כגון: שיווק משותף של התוצרת, וקנייה משותפת של חומרי הייצור; קבלת מימון ואשראי באמצעות האגודה השיתופית; שיתוף בתחום השירותים היצרניים. המושב השיתופי מהווה צורת ביניים בין קיבוץ למושב עובדים; מקויימת בו בעלות משותפת על הקרקע, על אמצעי הייצור ועל תוצרת המשקים; מאידך, הצריכה המשפחתית היא אינדיווידואלית ומקויימת בעזרת ההקצבות הניתנות על ידי האגודה לכל משק משפחתי.

האגודות מוקמות על פי פקודת האגודות השיתופיות משנת 1933 (להלן – הפקודה) והתקנות שהותקנו על פיה. הטיפול באגודות נעשה על ידי האגף לאיגוד שיתופי (להלן – האגף), שבמשרד העבודה והרווחה (להלן – המשרד); בראש האגף עומד רשם האגודות השיתופיות (להלן – הרשם) המתמנה על ידי שר העבודה והרווחה. תפקידיו העיקריים של הרשם וסמכויותיו, כפי שנקבעו בפקודה ובתקנות, הם: רישום אגודות חדשות ופיקוח עליהן; קיום בוררויות בסכסוכים בין האגודה לבין חבריה, ובין החברים לבין עצמם; פיקוח על קיום הוראות הפקודה והתקנות בנוגע לקיום אסיפות, עריכת מאזנים, ניהול פנקסים, ניהול וביקורת חשבונות; עריכת חקירות, במידת הצורך, בדבר הרכבן, דרכי עבודתן ומצבן של האגודות; מינוי ועדי הנהלה ממונים; פירוק אגודות לאחר חקירה בעסקיהן ופיקוח על תהליכי הפירוק; הדרכת אגודות לפעול בהתאם לפקודה ולתקנות ההתאגדות שלהן; הסברה, מחקר ושיפור התודעה השיתופית על ידי ייזום קורסים, השתלמויות וכיו"ב.

בסוף יולי 1984 הועסקו באגף 18 עובדים, כולל הרשם: בתחום הפיקוח על פעולות האגודות, בכפיפות להוראות הפקודה והתקנות, עסקו שמונה עובדים (להלן – מפקחים); בתחום המשפטי (פירוק אגודות והגשת תביעות משפטיות) עסקו 3 עורכי דין; יתר העובדים עסקו במינהל. תקציב האגף לשנת הכספים 1983 נקבע ל–11.5 מיליון שקל, ואילו הביצוע בפועל באותה שנה היה בסך של כ–17.4 מיליון שקל, דהיינו בגרעון של כ–5.9 מיליון שקל. הגרעון האמור היה בסעיף משכורות – תקציב של כ–7.6 מיליון שקל לעומת ביצוע בסך של כ–13 מיליון שקל.

2. בחודשים מארס – יולי 1984 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות האגף בשנים 1980 – 1984. ביקורת קודמת באגף נערכה במחצית הראשונה של שנת 1978, וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 29 (עמ' 466); בדיקת מעקב, בנדון, נערכה ב–1980 (ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 257). בביקורת הנוכחית הושם דגש מיוחד על פעולות האגף במושבי עובדים, שהוקמו לאחר קום המדינה, ואשר חלק מהם נקלעו לקשיים כלכליים וחברתיים.

המצב המשפטי

1. פעילות האגודות מושתתת על פקודה מנדטורית משנת 1933. בדו"ח שנתי 29 צויין, כי ביוני 1968 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק האיגוד השיתופי, התשכ"ח–1968, שאמורה הייתה להחליף את הפקודה. קריאה ראשונה של החוק המוצע נערכה באוגוסט אותה שנה, אולם בגלל חילוקי דיעות באשר להוראות הצעת החוק המתייחסות למושבים, לא הושלמו הליכי החקיקה. בהעדר חוק עדכני בתחום האיגוד השיתופי, הותקנו תקנות, בעיקר במהלך שנות ה–70, אשר באו לקבוע כללים מתאימים יותר לסדרי הניהול של האגודות והפיקוח עליהן.

החוק עדיין לא נחקק, ולכן נמשך פרסומן של תקנות חדשות, ותיקונים לתקנות קיימות. מבין התקנות החדשות ראוי לציין את תקנות האגודות השיתופיות – כללי האגודות השיתופיות (חברות) (דמי עזיבה וגימלה לעוזב מושב שיתופי), התש"מ–1980, ותקנות האגודות השיתופיות (פירוק), התשמ"ד–1984.

2. רישום אגודה מותנה, בין השאר, בהגשת תקנותיה לאישור הרשם. בדו"ח שנתי 29 צויין, כי מרבית התקנונים של האגודות הותקנו לפני שנים רבות. ברית התנועה הקיבוצית התקינה בראשית שנות ה–70 תקנון לדוגמא, שאומץ על ידי כ–200 מבין כ–250 הקיבוצים המאוגדים במסגרתה; לעומת זאת טרם הוסדר עדכון התקנונים של המושבים.

ביוזמת תנועת המושבים הוקמה בשנת 1977 ועדה, שבה שותפו גם נציגי האגף, ועליה הוטל לנסח תקנון לדוגמא במטרה שיאומץ על ידי המושבים, אולם התקנון, שניסחה הוועדה, לא אומץ עד כה על ידי המושבים. בהעדר סמכויות חוקיות, אין בידי הרשם אפשרות לחייב את המושבים לשנות את תקנותיהם ברוח התקנון המוצע.

פיקוח על האגודות

הפיקוח על ביצוע הוראות הפקודה והתקנות נתון בידי המדור לפיקוח שבאגף, המורכב ממנהל המדור, המכהן גם כעוזר הרשם, ושבעה מפקחים. חמישה מהמפקחים אחראים על קיום הפיקוח באזורי הארץ השונים, ושניים מפקחים על האגודות במיגזר הערבי. הפיקוח אמור להתייחס לסדירות הניהול של ענייני האגודות, לרבות קיום אסיפות כלליות שנתיות של חבריהן, לניהול תקין של ספרי החשבונות, ולהגשת דו"חות כספיים שנתיים במועד, ופרוטוקולים של האסיפות הכלליות: כן ניתנת הדרכה לניהול תקין. מפקחי היחידה משמשים גם, על פי מינוי של הרשם, כבוררים ליישוב סכסוכים בין האגודות לחבריהן, ובין החברים לבין עצמם; במקרים אחרים הם ממונים על ידי הרשם כחוקרים לעריכת חקירות באגודות.

הפיקוח על האגודות נעשה בשתי דרכים עיקריות: קבלת דו"חות כספיים שנתיים ופרוטוקולים מהאסיפות הכלליות, שעל האגודות להמציא לאגף כנדרש בפקודה ובתקנות; קיום ביקורי פיקוח של המפקחים באגודות.

הגשת מסמכים על ידי האגודות

מאזנים. בתקנות האגודות השיתופיות (ניהול וביקורת חשבונות), התשל"ה–1975, נקבע, בין היתר: תוך ארבעה חודשים מתום שנת הכספים של האגודה, או תוך מועד אחר שקבע הרשם לסוג מסויים של אגודות, או לאגודה מסויימת, תגיש האגודה לברית הפיקוח, שהיא חברה בה, או למבקר החשבונות שלה, לפי העניין, לשם ביקורת, את פינקסיה, את המאזן, וכן דו"ח רווח והפסד או הכנסות והוצאות. ברית הפיקוח או מבקר החשבונות, לפי העניין, יסיימו את ביקורת החשבונות תוך ארבעה חודשים מיום קבלתם, או תוך מועד מאוחר יותר שקבע הרשם לסוג מסויים של אגודות, או לאגודה מסויימת. על פי תקנות אגודות שיתופיות (מאזנים, פנקסים ודו"חות), התשל"ו–1976, על ברית הפיקוח או על כל מבקר חשבונות, הכל לפי העניין, להגיש לאגודה תוך 30 יום, מיום שהושלמה הביקורת, את המאזן ואת חשבון רווח והפסד, והעתק המאושר לרשם. מאחר שלגבי האגודות שנכללו במדגמים שערך משרד מבקר המדינה, לא קבע הרשם מועדים אחרים מאלו שנקבעו בתקנות, היה עליהם להגיש את המאזנים תוך תקופה של תשעה חודשים מתום שנת הכספים של האגודה.

— בדו"ח שנתי 29 הובאו ממצאי ביקורת בדבר פיגורים בהגשת דו"חות כספיים, כנדרש. בבדיקת תיקיהן של 50 אגודות שיתופיות, שנדגמו במאי 1984 על ידי משרד מבקר המדינה, עולה, שלא חל שיפור במצב, וכי עדיין קיים פיגור ניכר בהגשת המאזנים כמפורט להלן:

מס' האגודות	מאזן אחרון שהוגש
1	1976
2	1977
2	1978
1	1979
8	1980
30	1981
6	1982

פיגור בהגשת המאזנים לרשם עושה את המידע הכלול בהם לבלתי עדכני, ונשלל מהרשם מקור ראשוני למעקב ולפיקוח אחר מצבן של האגודות שבפיקוחו.

— אחת הסיבות לפיגור הרב בקבלת מאזני האגודות היא, שלקבלתם נוקט האגף צעד של שליחת מכתבי התראה, תקופה ארוכה יחסית לאחר המועד האחרון שנקבע בתקנות. בדיקת תיקי 25 אגודות, מתוך המידגם האמור,העלתה, שהאגף שלח מכתבי התראה כאמור ל–14 אגודות לאחר פרקי זמן, שנעו בין 8 ל–20 חודשים לאחר שחלף מועד ההגשה. בשישה מקרים לא הגיש האגף תביעות משפטיות נגד אגודות, שלא הגישו את מאזניהן גם לאחר שליחת מכתבי ההתראה. שליחת התראות זמן רב לאחר המועד שנקבע להגשת המאזנים לרשם ואי הגשת תביעות משפטיות באורח שיטתי נגד כל האגודות המאחרות, אינן תורמות להמרצתן להקפיד על הגשת מאזניהן במועד. לדעת הביקורת, על האגף להתחיל בפעולות האמורות תקופה קצרה לאחר תום המועד שנקבע להגשה, ולהתמיד בכך.

נספח למאזן. המאזנים המבוקרים של האגודות, המתקבלים באגף, מלווים במסמך מאושר נוסף הקרוי "נספח למאזן הכספי של האגודה"..מסמך זה אמור לשקף את הערכתו של מבקר המאזן בדבר סדירות הניהול של ענייני האגודה מהיבטים שונים כגון אחזקה וניהול הפנקסים וספרי החשבונות, וכן רשויות האגודה. משרד מבקר המדינה בדק נספחים למאזנים של 20 אגודות שיתופיות חקלאיות (מושבים) המתייחסים לשנים 1981 – 1983.

— בכמה מהנספחים לא הובאו פרטים בדבר סדירות פעילותן של רשויות האגודות: האסיפה הכללית, ועד האגודה וועדת הביקורת, וכן נתונים בדבר הניהול של הפנקסים השונים, שהאגודות נדרשות לנהל על פי הפקודה והתקנות. בכמה נספחים אחרים צויין, שפעילות ועדות הביקורת וניהול פנקסי האגודות היו לקויים. במצב זה היה על הרשם ליזום בדיקות באגודות כדי לעמוד על סדירות ניהולן. בדיקות אלו לא קויימו, בין היתר, עקב הגשת מאזני האגודות לרשם באיחור ניכר, כאמור לעיל. בטבלה שבעמוד הבא מובא ריכוז הממצאים בדבר אי התייחסות הדיווח בנספחים להוראות הפקודה והתקנות בנדון.

לדעת הביקורת, הליקויים בניהול האגודות וספריהן, העולים מהנספחים למאזניהם, מצביעים על הצורך, שהאגף ייעזר במידע הכלול בהם, ויקיים מעקב הדוק ושוטף באגודות במטרה לתקן ליקויים אלה.

פרוטוקולים מדיוני האסיפה הכללית. בתקנות האגודות השיתופיות (רשויות האגודה), התשל"ה–1975, נקבע, כי אגודה תכנס אסיפה כללית שנתית לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר תום שנת הכספים, או תוך פרק זמן ארוך יותר, שקבע הרשם לסוג מסויים של אגודות או לאגודה מסויימת. האגודה חייבת להמציא לרשם תוך 15 יום העתק מפרוטוקול האסיפה הכללית השנתית, ולפי דרישתו – העתק מפרוטוקול אסיפה כללית אחרת.

— בבדיקת מידגם של 30 תיקי אגודות הועלה, שתשע אגודות לא הגישו את הפרוטוקולים של האסיפה הכללית כנדרש: בתיקים של שתי אגודות לא נמצאו פרוטוקולים מאז 1978; בתיק אגודה אחת – מאז 1980; שלוש אגודות לא הגישו פרוטוקולים מאז 1982, ושלוש אגודות מאז 1983. ממצאים דומים הועלו גם בביקורת הקודמת ב–1978.

על פי התקנות, סדר היום של אסיפה כללית שנתית יכלול, בין השאר: מסירת דו"ח של הוועד על פעולות האגודה ועל מצב עסקיה; הגשת דו"ח של ועדת הביקורת; אישור המאזן המבוקר וקיום דיון בהערות הרשם, ברית הפיקוח או מבקר החשבונות של האגודה לגבי המאזן, אם היו כאלה; אישור התקציב השנתי של האגודה; בחירת ועד האגודה וועדת ביקורת.

— בבדיקת פרוטוקולים, שהוגשו לרשם, על ידי 30 אגודות שנכללו במידגם עולה, שהאגודות לא הקפידו לדווח בהם על כל הנושאים, שבהם אמורה לטפל האסיפה הכללית. לגבי 29 אגודות לא צויין, אם ועדת הביקורת מסרה לאסיפה דו"ח; לגבי 19 אגודות לא צויין, כי האסיפות הכלליות אישרו את התקציב השנתי כנדרש. מהמסמכים שבתיקי האגודות המנוהלים באגף, לא ניתן היה לקבוע שהאגודות נדרשו להקפיד ולערוך את הפרוטוקולים מאסיפותיהן השנתיות כיאות. למילוי הפרוטוקולים נודעת חשיבות רבה מבחינת המידע המועבר דרכם לרשם על הנעשה באגודות, ובעיקר מבחינת הצורך להקנות הרגלי מינהל תקין לאגודות. לדעת הביקורת, על הרשם לפעול כדי להבטיח, שהאגודות יקפידו על מילוי נאות של הפרוטוקולים, וינהלו את האסיפות הכלליות על פי התקנות.

ריכוז הממצאים בדבר אי התייחסות הדיווח בנספחים להוראות הפקודה והתקנות בנדון

	אסיפה כללית				ועד האגודה			ועדת ביקורת			ניהל פנקסים			
	קיום אסיפות	בחירת רשויות	אישור מאזנים	ניהול פרוטוקולים	קיום ישיבות	השתתפות בישיבות	ניהול פרוטוקולים	קיום ישיבות	מסירת דו"ח	ניהול פרוטוקולים	חברים	ערבויות	שיעבודים (חובה)	שיעבודים (זכות)
מספר האגודות	6	10	9	9	6	16	9	(1)19	(4)16	(9)11	(2)11	(13)6	(12)5	(12)5

הערה: המספרים שהובאו בסוגריים מתייחסים לדיווחים שהובאו בנספחים ובהם צויין, שהאגודות לא פעלו על פי הוראות הפקודה והתקנות כנדרש.

ביקורי המפקחים באגודות

1. בשנת 1982 ערכו מפקחי המחלקה 1,675 ביקורי פיקוח באגודות. הבעיות המתעוררות באגודות, ובעיקר במושבים, מחייבות להקדיש חלק ניכר מביקורי המפקחים לטיפול בבעיות ספציפיות, כגון בירור תלונות, בוררויות וחקירות, ולקיום פגישות עם גופים מרכזיים המטפלים בענייני האגודות. הניהול הלקוי של חלק מהאגודות וספריהן, כפי שהוא עולה מהנספחים למאזן המוגשים לרשם ומחקירות הנערכות על ידיו, מדגיש את חשיבות הביקורת השוטפת על ניהול האגודות וספריהן. להיבט זה של הפיקוח ניתנת תשומת לב מישנית. הצורך למצוא איזון בין הביקורת השוטפת לבין טיפול בבעיות ספציפיות מזדמנות המתעוררות באגודות, מחייב עריכת תכנית ביקור תקופתית באגודות, וקיום מעקב אחר תדירות הביקורים בהן.

— ביקורי המפקחים באגודות אינם נעשים על פי תכנית ביקורים שנתית או תקופתית, הקובעת את התדירות הרצוייה של הביקורים בהן על פי קריטריונים, כגון סוג האגודה, היקף פעילותה, דרגת התארגנותה, והסדירות שבה היא מגישה מסמכים ודו"חות לרשם; תכנית כזו חשובה במיוחד נוכח מספרן הרב של האגודות ומגבלות כוח האדם שבפניהן עומד הרשם. ביקורי המפקחים מתבססים, בעיקר, על זרימת מידע מחברי האגודות, ממוסדות חיצוניים ועוד. כך נמנעת מהאגף, במידה רבה, האפשרות לאתר בעיות בעודן באיבן, והוא נאלץ לנקוט פעולה כשהקשיים כבר נתגלו במלוא חומרתם. אינו מקויים גם מעקב אחר תדירות ביקורי המפקחים באגודות השונות, שהוא חיוני במיוחד בהעדר תכנית ביקורים תקופתית. נמצא, שאגודות רבות לא בוקרו במשך תקופה ארוכה – עד לארבע שנים. על העדר תכנון תקופתי של ביקורים העיר מבקר המדינה עוד בדו"ח שנתי 29.

2. לצורך איסוף נתונים על האגודות, התקינה הנהלת האגף טופס "דו"ח ביקור מפקח באגודה". בטופס יש לדווח על פעילות האגודה, והוא אמור לסכם את הביקורת השוטפת שעורכים המפקחים. משרד מבקר המדינה בדק דו"חות, שמילאו המפקחים ב–290 ביקורים שהם ערכו ב–165 מושבים בתקופה ינואר – ספטמבר 1983. מהדו"חות עולה, כי 104 ביקורים נועדו לפגישה עם רשויות האגודה, 85 לבירור תלונות, 51 לעריכת חקירות, 20 לקיום פגישות עם מוסדות מרכזיים, 14 לקיום בוררויות, 11 לצורך נוכחות באסיפות כלליות, ו–5 למתן הדרכה.

— מפקחי האגף לא מילאו בטופס נתונים על האגודות כמתבקש בדו"ח על הביקור: ב–269 מבין 290 דו"חות לא סומן בטופס כל נתון מבין הפריטים המופיעים בו; באף אחד מהטפסים לא מולאו פרטים, כמו נתונים מספריים על חברי האגודה, ועל ועדת הביקורת ופעולתה. המפקחים לא העריכו אף לא בטופס אחד, את ניהול פנקסי השיעבודים, ספר הקופה, ספר חשבונות החברים, פנקס חברי האגודה, ספר פרוטוקולים של האסיפה הכללית והנהלה, פנקסי ערבויות, ולא את אופן ניהול מערכת החשבונות הכוללת.

— באגף אינו מנוהל ריכוז ומיון של הליקויים, שנתגלו על ידי המפקחים, או ליקויים עליהם דווח במאזנים ובנספחיהם. ליקויים כאמור רשומים ומתוייקים בתיקי האגודות, ובדרך כלל אין מטפלים בתיקונם. במצב זה מתקשה הרשם לקיים מעקב שיטתי רצוף אחר תיקון הליקויים על ידי האגודות. לעיתים נשלחים לאגודות מכתבי התראה, שבהם הן נדרשות לפעול לתיקון המצב, אולם הרשם לא קיים מעקב סדיר אחר ביצוע הוראותיו האמורות.

מיכון

בדו"ח שנתי 29 צויין, שרישומי האגודות וכן מערך הפיקוח בדבר ביקורי המפקחים והערותיהם, משלוח תזכורות, וקבלת מאזנים ופרוטוקולים, הועברו למערכת ממוחשבת שהופעלה בשנת 1975. עם הפעלת המערכת הזו הופסקו הרישומים הידניים בכרטסת שנוהלה ושבה רוכזו הנתונים האמורים. עוד צויין, שהדו"חות הממוחשבים שנתקבלו באגף היו, בדרך כלל, בלתי אמינים וחלקיים, ולכן הוא לא נעזר בהם לצורך קיום הפיקוח באגודות.

— בביקורת הנוכחית נמצא, כי דו"חות המחשב המתקבלים באגף הם עדיין בלתי אמינים, ומשום כך לא נעשה בהם שימוש כלשהו. מאחר שהאגף לא ניהל במקביל רישומים ידניים, לא נמצא ריכוז נתונים אודות האגודות השונות בנושאי הפיקוח השונים.

אי אמינות הדיווחים, מחד גיסא, והפסקת הרישומים הידניים, מאידך, תרמו לפגיעה בפיקוח וכמעקב הסדיר באגודות.

באוקטובר 1984 השיב הרשם על הערות הביקורת, וציין כי ננקטה יוזמה לרכישת מיקרו מחשב שיוצב באגף ויופעל ישירות על ידי עובדיו. לצורך זה אף הוכנה תוכנה מתאימה, אולם הדבר לא יצא לפועל עקב אילוצים תקציביים.

ועדים ממונים

בתקנות האגודות השיתופיות (רשויות אגודה), התשל"ה–1975, נקבע, שהרשם רשאי למנות לאגודה ועד ממונה אם התקיימה בו אחת מהעילות הבאות: הוועד הנבחר אינו פעיל ומזניח את ענייני האגודה; קיימים ספיקות לגבי חוקיותו; הוועד או מרבית חבריו נבחרו שלא כדין; אין לאגודה ועד; הרשם נוכח לדעת, לאחר חקירה, כי הוועד הנבחר חורג בפעולותיו מהוראות החוק ומתקנות האגודה. חברי ועד ממונה יכול שיהיו מבין חברי האגודה או שלא מביניהם. בשנים 1980 – 1983 מינה הרשם ועדים ממונים חדשים ב–41 מושבי עובדים, כמפורט להלן:

השנה	מס' הוועדים הממונים
1980	5
1981	4
1982	17
1983	15
ס"ה	41

מהנתונים שבטבלה עולה, שחלה עלייה ניכרת במספר הוועדים הממונים בשנים 1982 ו–1983, בהשוואה לשנתיים הקודמות. מצב זה משקף את ההחמרה במצב הכלכלי והחברתי, שחלה במושבים אלה באותן שנים. בסוף שנת 1983 היו 47 ועדים ממונים, בכל מגזרי התנועה השיתופית, מהם 25 במושבי עובדים.

על פי הוראת נוהל, שקבע הרשם, חייבים ועדים ממונים להגיש לו דו"ח תקופתי תלת–חודשי ודו"ח סופי הנערך עם תום תקופת כהונתם. הדיווח התקופתי צריך לכלול, בין היתר: קביעת תכניות פעולה בתחום הכלכלי, הארגוני והחברתי והחלטות שנתקבלו לביצוע התכניות; החלטות מרכזיות בתחום המשקי ומידת יישומן; דו"חות כספיים על מצב חובות האגודה ומיבנה החוב של החברים. הרשם מקיים עם הוועדים הממונים דיונים על תכניותיהם, לעיתים בשיתוף עם מוסדות חיצוניים המטפלים בענייני האגודה.

— משרד מבקר המדינה בדק את דיווחיהם של עשרה ועדים ממונים, שכיהנו 16 תקופות כהונה. הבדיקה העלתה, שכמה מהוועדים לא הגישו דיווחים כנדרש, ואחרים אמנם הגישו דיווחים אך לא כתדירות הנדרשת. הדיווחים שהוגשו היו, בדרך כלל, חלקיים ולא ענו על דרישות הרשם. מהמסמכים שהועמדו לרשות הביקורת עולה, שהנהלת האגף לא נקטה צעדים לקבלת הדיווחים במועד ועריכתם על פי הוראת הרשם. להלן פרטים: ארבעה ועדים לא הגישו לרשם דו"חות על פעולתם; ועד אחד, שכיהן שלוש שנות כהונה ברציפות, לא הגיש בשנת כהונתו הראשונה דו"ח כלשהו, ובשנתיים האחרות הגיש דו"ח אחד לכל שנת כהונה. מבין שאר חמשת הוועדים הגיש רק אחד שלושה דו"חות בתקופת כהונה של שנה אחת; ועד נוסף הגיש שני דו"חות בשנה, ואילו יתר הוועדים הגישו, בממוצע, דו"ח אחד לכל שנת כהונה.

מושבים במצוקה

1. בישראל קיימים כיום כ–350 מושבי עובדים, שכ–290 מהם הוקמו לאחר קום המדינה. בחלק גדול מהמושבים האחרונים מורכבת האוכלוסייה מעולים, שהיו חסרי הכנה והנעה רעיונית לחיים

במסגרת שיתופית–חקלאית: כ–80 מושבים לא הצליחו להתבסס מבחינה כלכלית וחברתית, ולגבש רמה נאותה של חיי ארגון וקהילה, ונקלעו במשך שנים למצב של מצוקה, המתבטא בעיקר בכמה תחומים: מצוקה חברתית – הניכרת במערכת חברתית המורכבת מקבוצות משפחתיות, עדתיות ואחרות המסוכסכות זו עם זו; מצוקה ארגונית – הנובעת מהמצוקה החברתית ומאופיינת באי תפקוד המושב ככהילה, ורשויות מעורערות שאינן ממלאות את תפקידיהן; מצוקה כלכלית – המתבטאת בשיעור גבוה של משקים שאינם פעילים, בהעדר פיתוח משקי ובהשתלטות של בודדים על גורמי ייצור.

קיימת השפעת גומלין בין גורמי המצוקה לבין המצב הכלכלי, היוצרת מילכוד שהמוצא ממנו קשה: מחד גיסא, מתקשים מושבים הסובלים ממצב של מצוקה להתמודד עם הבעיות הכלכליות ומצוקת האשראי הקיימת בשנים האחרונות; ומאידך, מגבירים הקשיים הכלכליים את המתחים הקיימים במושבי המצוקה, ומחלישים ומפוררים את הריקמה החברתית–ארגונית הרגישה, בלאו הכי, במושבים אלה. במושבי מצוקה רבים נוצר, איפוא, מעגל קסמים – כאשר חולשתו החברתית ארגונית של המושב מדגישה את הקשיים הכלכליים, והקשיים הכלכליים מחריפים את המשבר החברתי ארגוני. המצב ביישובים אלה מחמיר, והזרמת כספים כשלעצמה, על ידי המוסדות, אינה מספיקה כדי לפתור את בעיותיהם.

2. הליקויים שהועלו בביקורת – פיגור בקבלת מאזנים, העדר תכנית תקופתית של ביקורי פיקוח, העדר מעקב שוטף והדוק אחר ניהול רשויות האגודות והחזקת ספריהן, אי קיום מעקב אחר תדירותם של ביקורי הפיקוח, העדר ריכוז נתונים אודות הליקויים שנתגלו והמעקב אחר תיקונם – מקשים על המחלקה לפקח על סדירות הניהול של האגודות. מצב המצוקה הכלכלית והחברתית והעדר פיקוח נאות מצד האגף, כפי שהדבר הועלה מתיקיהן של שש אגודות, מובאים בדוגמאות להלן:

אגודה א'. האגודה מאופיינת במיבנה חמולתי. בעקבות בקשה של משרד החקלאות, מינה הרשם, בסוף 1981, ועדת חקירה, שעליה הוטל לחקור את אופן חלוקת כספי הלוואה, שהעביר משרד החקלאות לאגודה, לשם הקצאת כספים ליעדים מוגדרים שנקבעו מראש. מדו"ח הוועדה שהוגש לרשם בפברואר 1982, עולה, שבין עשרה חברי אגודה שקיבלו כספים היו חמישה חברי הוועד וכן קרובי משפחה של חברי הוועד וחברי אגודה אחרים, שכיהנו או מכהנים בתפקידים באגודה. הרשם העביר בתחילת שנת 1982, את ממצאי הדו"ח של הוועדה לטיפול המשטרה, כיוון שלדעתו היה בפעולת הוועד האמורה חשש למירמה והונאת המוסדות. עד למועד סיום הביקורת, ביולי 1984, לא נסתיימה חקירת המשטרה.

ועד האגודה, שהחליט על אופן חלוקת כספי ההלוואה, נבחר על ידי האסיפה הכללית של חברי האגודה בבחירות שנערכו בנובמבר 1981. בדצמבר 1982, בחרה האסיפה הכללית ועד חדש ובו שלושה חברים שכיהנו גם בוועד הקודם ושבמסגרתו הוסמכו כבעלי זכות חתימה.

בינואר 1983 התקבל במחלקה, באיחור של שבעה חודשים, מאזן האגודה לשנת הכספים שהסתיימה ב–30.9.81. במאזן צויין, שהאגודה לא העבירה בספריה את הפרשי ההצמדה והריבית שנצברו בגין הלוואות ליום המאזן, וכתוצאה מכך הוצגו ההלוואות בסכום הנמוך ב–600,000 שקל בקירוב מהסכום המתואם. עוד צויין, כי הזקיפה של הוצאות המימון וההוצאות הכלליות לענפי המשק ולמפעלי שירות, לא בכל המקרים נעשתה על פי קריטריונים תמחיריים, ובוצעה ללא החלטה של רשות מוסמכת באגודה. מהמאזן עולה, שההתחייבויות השוטפות של האגודה היו בסך של כ–20 מיליון שקל.

באוגוסט 1983 הודיע מנהל ארגון הקניות, שאליו קשורה האגודה, לרשם, שכל חברי הוועד התפטרו מתפקידם בשל חוסר אפשרות לתיפקוד נכון עקב החוב הרובץ על האגודה, ושיווק לא מאורגן של תוצרת החברים. באוקטובר 1983 מינה הרשם ועד ממונה לאגודה בהעריכו שהיא בנוייה על חמולות, שאינן פועלות נגד עצמן בגביית חובות החברים.

— ממסמכים, שהועמדו לרשות הביקורת, עולה, שפעולות הרשם בטיפול ובפיקוח על הנעשה באגודה היו בלתי מספיקות: חברי ועד האגודה שנבחרו בנובמבר 1981 לא הושעו; לא נמנעה בחירתם מחדש של שלושה חברי ועד, בבחירות שקויימו בדצמבר 1982; בתקופה פברואר 1982 – אוקטובר 1983 לא קויימו באגודה ביקורי פיקוח כלשהם, וזאת

על אף העובדה שבמהלך התקופה האמורה התקבל מאזן, שהצביע על אי סדרים ברישומים בספרי החשבונות של האגודה.

אגודה ב׳. בפגישה שקויימה במזכירות האגודה,בדצמבר 1981, סוכם, כי נוכח מצבה הכלכלי הקשה של האגודה יכין ועד האגודה תכנית מפורטת, שמטרתה הקטנת חוב החברים. מתיק האגודה עולה כי לא הוגשה תכנית כזו לרשם. לא נמצא שהרשם חזר ופנה לוועד האגודה בבקשה שתוגש לו תכנית כאמור.

באפריל 1982 פנתה תנועת המושבים לרשם בבקשה, שיאריך את כהונת הוועד שעמדה להסתיים במאי אותה שנה, בנימוק שהמושב נכלל ברשימת מושבי המצוקה של משרד החקלאות, ומוטב שלא ייקלע לקלחת בחירות בחודשים הקרובים. הרשם מינה את הוועד הקיים כוועד ממונה, לתקופת כהונה עד לאוגוסט 1982. ביולי אותה שנה ביקשה תנועת המושבים מהרשם למנות את הוועד לתקופת כהונה נוספת, בת שנה, שכן בחירת ועד חדש עלולה לפגוע בהשגת הסדר בין האגודה לבין משרד החקלאות, אשר נכון להזרים כספים למושב במטרה לשקמו. הרשם האריך את כהונת הוועד עד 6.8.83.

בתקופת פעולתו של הוועד כוועד ממונה, בשתי תקופות הכהונה האמורות, הוא לא הגיש לרשם, כמסוכם, תכניות להקטנת חוב החברים. הוועד הממונה לא הגיש גם דו״ח על פעולותיו, למרות שהרשם דרש זאת בסוף אוקטובר 1982. הוועד לא הגיש לרשם גם העתקי פרוטוקולים מישיבותיו כנדרש.

— בנובמבר 1982 התברר לרשם, שמשרד החקלאות מעכב את כספי הסיוע עד לעריכת בחירות לוועד האגודה. הרשם דרש באותו חודש מהוועד הממונה, לכנס את האסיפה הכללית לצורך עריכת בחירות, וחזר וחידש את בקשתו בינואר ובאפריל 1983. למרות שהוועד הממונה לא מילא אחר דרישות הרשם הוא אישר לאגודה ב–21.3.83 לקבל אשראי ו/או הלוואות עד לסכום של 55 מיליון שקל. בחירות לוועד האגודה נערכו רק ב–5.10.83, כמעט שנה לאחר דרישתו הראשונה של הרשם. כפרק זמן של שנתיים – מסוף דצמבר 1981 ועד תחילת ינואר 1984 – תפחו חובות האגודה והגיעו לסכום של 203 מיליון שקל. מבין חברי האגודה ישנם כאלה שחובם הגיע ל–5 מיליון שקל ויותר. לדעת הביקורת, בתנאים המיוחדים שבהם שרוייה האגודה היה על הרשם להפעיל בה פיקוח הדוק, דבר שלא נעשה. הרשם לא השכיל לקבל מהאגודה תכנית להקטנת חובות החברים ודו״חות תקופתיים על פעילות הוועד הממונה.

אגודה ג׳. במשך כשלוש שנים, מאז 19.11.80 – מועד ביקור המפקח באגודה – ועד 15.9.83, לא נערך באגודה ביקור לצורכי ביקורת ומעקב שוטף אחר הנעשה בה. אמנם בינואר 1982, בעקבות תלונות של אחד מחברי האגודה, נערכה חקירה של המפקח, אולם היא עסקה בנושא ספציפי – חוקיות בחירות שנערכו באגודה – ולא התייחסה לנושאי סדירות הניהול של האגודה. ב–23.8.82 התקבל באגף מאזן האגודה ליום 30.9.81. במאזן צויין, שהאגודה לא ניהלה ספרי פרוטוקולים של ועד האגודה וועדת הביקורת, פנקסי שיעבודים ופנקס חברי אגודה, ושספר הקופה נוהל בצורה לקוייה. בהערות למאזן נכתב, שבהעדר הספרים המתאימים לא ניתן לקבוע אם האגודה קיבלה על עצמה התחייבויות נוספות על אלו הרשומות בספרי החשבונות, ואם החלטות הוועד שנתקבלו אינן נוגדות את הוראות פקודת האגודות השיתופיות.

— רק כשנה לאחר קבלת המאזן וכשלוש שנים לאחר הביקור השוטף האחרון, נערכה, בספטמבר 1983, פגישה בין המפקח לוועד האגודה. ממצאי המפקח הצביעו על: מספר חברי האגודה העוסקים בחקלאות מצומצם ביותר (15 מבין 51 חברים), וועדת הביקורת אינה פעילה, והאגודה אינה פועלת לגביית חובות מהחברים, שעה שחובה לגורמי חוץ מגיע ל–36 מיליון שקל. ממסמכים, שבתיק האגודה המנוהל באגף, עולה, שעד סוף מאי 1984 – שמונה חודשים לאחר קיום ביקור הפיקוח וקרוב לשנתיים לאחר שהתקבל במחלקה המאזן האמור – לא נקט הרשם כל פעולה לשיפור ניהול האגודה.

— אגודה ד׳. בשנים 1980 – 1983 לא קויימו באגודה ביקורי פיקוח שוטפים, ומשום כך לא היה באגף מידע בדבר סדירות הרישומים בספריה ובחשבונות החברים. ממאזני האגודה לשנים 1979 ו–1980 ניתן היה ללמוד, שהיו אי סדרים ברישומים בפנקסיה. גם נוכח הערות ביקורתיות שהובאו

במאזנים לא נקט הרשם צעדים כנדרש. להלן פרטים: מאזני האגודה לשנות הכספים 1979 ו–1980 התקבלו במשרדי הרשם באיחור של כ–9 ו–12 חודשים, כסידרן. במאזן לשנת 1979 ציין רואה החשבון, שהאגודה חייבה את חברי האגודה, שקיבלו אשראי, בריבית נמוכה בהרבה מזו שהאגודה שילמה בפועל, וכתוצאה מכך נוצר גרעון בהוצאות המימון של האגודה. עוד ציין, כי הוא לא קיבל מידע שיניח את דעתו כיצד יכוסה הגרעון על ידי חברי האגודה הנוגעים בדבר. גם במאזן לשנת 1980 העיר רואה החשבון על הפרשיות ברישומים של חיובי הריבית, כאמור, והעריך את הגרעון כתוצאה מכך ב–3.6 מיליון שקל בקירוב.

במאי 1983 חייבה האגודה את חשבונות החברים בסכומים ניכרים, שחושבו כהפרשים בין הריבית שבה חוייבו בעבר לבין הריבית הנדרשת. חברי האגודה פנו אל מחלקת ההתיישבות שבסוכנות היהודית בבקשת סיוע. הוצע הסדר, שלפיו הסוכנות וחברי האגודה ישאו שווה בשווה בחוב שנוצר על ידי האגודה. להסדר האמור התנגדו חלק מחברי האגודה. עד למועד סיום הביקורת, ביולי 1984, לא הוצא ההסדר אל הפועל.

אגודה ה׳. בעקבות תלונה, שהגישו חברי האגודה לרשם, בדבר אי–חוקיות ועד האגודה, שנבחר בפברואר 1982, מינה הרשם ועדת חקירה. מממצאי הוועדה עולה, שבבחירות שקיימו במועד האמור נבחרו לוועד שני חברים שלא היו חברי האגודה, וכי פנקס החברים לא היה מעודכן. בהסתמך על ממצאי ועדת החקירה, החליט הרשם לבטל את הבחירות ולערוך בחירות חוזרות לאחר שיעודכן פנקס החברים של האגודה.

— מממכים, שהועמדו לרשות הביקורת, עולה, שפנקס החברים של האגודה לא היה מעודכן תקופה ממושכת לפני קיום הבחירות האמורות, וכי הרשם לא פעל לעדכונו. כך למשל, במאזן האגודה לשנת הכספים שהסתיימה ב–30.9.79 דווח, כי הפנקס לא נמסר לביקורת. המאזן התקבל באגף ב–30.9.81, שנה ושלושה חודשים לאחר המועד החוקי שנקבע להגשתו, אולם גם כך נותר פרק זמן של יותר מארבעה חודשים לפעול לעדכון הפנקס לפני קיום הבחירות באגודה. במאזן האגודה לשנת הכספים שהסתיימה ב–30.9.80 דווח שוב, שפנקס חברי האגודה לא נמסר לביקורת. המאזן שאמור היה להתקבל באגף ב–30.6.81, יותר משבעה חודשים לפני קיום הבחירות, התקבל למעשה באיחור של עשרה חודשים (ב–5.5.82), חודשיים לאחר קיומן. בשנים 1980 – 1982 לא נערכו באגודה ביקורי פיקוח, שיוחדו לביקורת שוטפת על סדירות ניהול האגודה. ביקור מפקח אחד, שנערך ביולי 1981, יוחד רק לטיפול בנושא פיצויים למזכיר היוצא של האגודה.

— אגודה ו׳. ב–19.2.80 נערך באגודה ביקור מפקח, שהעלה, כי לא נבחרה באגודה ועדת ביקורת, והמפקח כתב לאגודה, כי עליה לבחור ועדה כזו. מהפרוטוקולים מהאסיפות הכלליות של האגודה, שהועברו לרשם בשנים 1980 – 1983, ניתן לקבוע, כי למרות הוראות הרשם לא נבחרה ועדת הביקורת: בפרק הזמן האמור לא נערכו באגודה ביקורי פיקוח נוספים. רק לאחר שלוש שנים, ב–7.4.83, בעקבות תלונות של אחד מחברי האגודה, דרש המפקח שוב מהאגודה להודיעו אם נבחרה הוועדה. תשובת האגודה מ–15.5.83 היתה, כי לא היו מועמדים לוועדה ולכן היא לא נבחרה. עד למועד סיום הביקורת, ביולי 1984, לא פעל הרשם לבחירת ועדת ביקורת, כנדרש.

פירוק אגודות

1. על פי הפקודה, אם סבור הרשם, לאחר שערך חקירה או בדיקות או לאחר שקיבל בקשה שהוגשה על ידי שלושה רבעים מחברי האגודה, שיש צורך לפרק את האגודה, רשאי הוא לצוות על פירוקה ולפרסם את דבר הצו ברשומות. הרשם רשאי למנות בצו, שיפורסם כאמור, אדם שישמש כמפרק האגודה. לצורך קיום הפירוקים ממנה הרשם מפרקים הן מקרב עובדי אגפו והן מפרקים מבחוץ. ההליכים הקשורים בפירוק אגודות נקבעו בתקנות האגודות השיתופיות (פירוק), התשל״ב–1971.

על פי נתוני הרשם, היו בסוף מאי 1984 137 אגודות בהליכי פירוק: לשש אגודות הוצא צו הפירוק לפני 1974 – כלומר פירוק אגודות אלו נמשך יותר מעשר שנים; ל–11 אגודות הוצאו הצווים בשנים 1974 – 1975; לשבע אגודות הוצאו הצווים בשנים 1976 – 1977; ל–12 אגודות הוצאו הצווים בשנים 1978 – 1979; ל–17 אגודות הוצא הצו בשנים 1980 – 1981; פירוקן של 34 אגודות נמשך

מ–1982, של 16 אגודות מ–1983 ושל 34 אגודות מאז 1984. חמש מבין האגודות שבפירוק היו מושבי עובדים – שניים מהם בעקבות פינוי סיני. שלושה מושבים אחרים נמצאים בהליכי פירוק על רקע משברים כלכליים וחברתיים שאליהם נקלעו. הואיל ומושב הינו גם דרך חיים, ההליכים הקשורים בפירוק הינם סבוכים וקשים בהשוואה לפירוק אגודות אחרות.

לאחר סיום הביקורת, ביוני 1984, עשה האגף כדי לסיים את הטיפול בתיקי פירוק המתנהלים תקופה ארוכה, ועד סוף ספטמבר 1984 הוציא הרשם 40 צווי ביטול רישום אגודות שפירוקן הסתיים.

בתקנות האמורות נקבע, כי המפרק ימסור לרשם, לפי דרישתו, דין וחשבון בכתב ופרטים מלאים ומדוייקים על פעולותיו ועל מצב הפירוק; דרישה זו יכולה להיות חד–פעמית או במועדים שנקבעו בדרישה. דו"ח המפרק יכלול, בין היתר: פרטים על נכסי האגודה, על חובותיה והתחייבויותיה, שמות הנושים, מענם, הביטחונות שניתנו להם לסילוק החוב, וכל פרט אחר שידרוש הרשם; המפרק יאשר בתצהיר את אמיתות הדו"ח שהוגש. נוסף לכך יגיש המפרק תוך 30 ימים מיום השלמת הפירוק דו"ח סופי לרשם על מהלך הפירוק ותוצאותיו.

— בדיקת 18 תיקים של אגודות, שבהליכי פירוקן הוחל בשנת 1982, ואגודה נוספת שהליכי פירוקה החלו בשנת 1979, העלתה, שרק לגבי שתי אגודות הגיש המפרק ביולי 1982 ובמאי 1984, לרשם, דו"ח ביניים על מצב הפירוק. מהמסמכים שבתיקים לא ניתן היה ללמוד על קצב התקדמות הפירוקים ומידת הפיקוח החלופי שהפעיל הרשם, בנדון.

להלן תיאור הטיפול בפירוק אגודה שיתופית אחת לאספקת מים, המדגים את הבעיות הנובעות מהעדר הגשת דו"חות של המפרק לרשם, על הליכי הפירוק, ואי קיום מעקב סדיר אחר של הרשם, בנדון:

בספטמבר 1979 הוציא הרשם צו פירוק של האגודה, והוא פורסם ברשומות בדצמבר אותה שנה. בשנת 1982 נחתם בין המפרק לבין המועצה המקומית, שבתחום שיפוטה פעלה אגודת המים, הסכם, שלפיו התחייבה האגודה להעביר לידי המועצה המקומית את כל נכסיה, חובותיה והתחייבויותיה (להלן – האקטיבה והפסיבה) ואילו המועצה התחייבה, בין היתר, להמשיך במתן שירותי אספקת מים לכל חברי האגודה החל מ–1.8.82. בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה במועצה המקומית, נמצא, שהמועצה לא קיבלה מהמפרק, עד יוני 1984, את האקטיבה והפסיבה, כנדרש בהסכם; המפרק גם לא העביר רשימות מפורטות של כל הצרכנים בציון יתרות הפיגורים לזכות האגודה במועד הפירוק, למרות שלפי התיעוד שבמועצה פנה אליו ראש המועצה פעמים אחדות, וביקש את הנתונים האמורים.

— המפרק הגיש לרשם, ביולי 1982, דו"ח אחד בלבד על מצב פירוק האגודה. עד יוני 1984, מועד סיום הביקורת, לא הוגשו דיווחים נוספים, ומסיבה זו לא היה באגף מידע על קצב התקדמות הפירוק, לרבות השלמת ההליכים לפירוק האגודה בכפיפות להסכם האמור. בעקבות הערות הביקורת הודיע הרשם למשרד מבקר המדינה, באוקטובר 1984, שהחומר הועבר לידי המועצה המקומית ושמפרק האגודה מכין דו"ח סופי.

בתשובה להערות הביקורת, המתייחסות ל–19 האגודות האמורות השיב הרשם, שדו"חות פורמאליים תקופתיים לא הוגשו על ידי המפרקים מאחר שהדרישה לכך נתונה לשיקול דעתו, וכי מנהל מחלקת הפירוקים של האגף קיבל בשנת 1983 דיווח אישי מכל המפרקים לגבי מצב תיקי הפירוק; לגבי תיקי פירוק מורכבים מקיים הרשם קשר הדוק ומתמיד עם המפרקים. הביקורת עמדה על כך, שסידרי מינהל תקין מחייבים שתיקי האגודות שבפירוק ישקפו בכל עת את מצבן, אם על פי דו"חות תקופתיים או מסמכים אחרים, כגון תרשומות מסודרות של דיווחים אישיים הניתנים על ידי המפרקים.

2. מאז 1969 נוהלו באגף חשבונות האגודות שבפירוק. לכל אגודה נוהלו שני חשבונות מקבילים: אחד שיקף את תנועת המזומנים, במקביל לחשבון הבנק שבו הופקדו המזומנים של האגודה; והשני שיקף את פעולות הפירוק, לפי מיון לתקבולים ולתשלומים. מנהל החשבונות של האגף ערך את הרישומים בכרטיסים על פי הוראות תשלום, שניתנו על ידי המפרקים ונחתמו על ידיהם, ולגבי התקבולים, על פי קבלות שהוציאו המפרקים. האגף אמור היה לערוך, בכל שנה, דו"ח שירכז את

הפעולות הכספיות של האגודות שבפירוק. בדו"ח שנתי 29 נקבע, שהרישומים בהנהלת החשבונות נעשו בפיגור ניכר, ומסיבה זו לא נערכו דו"חות שנתיים, כאמור. הוראות התשלום שהועברו לרישום בהנהלת החשבונות, לא לוו, בדרך כלל, באסמכתאות, דבר שמנע פיקוח על הוצאות המפרק.

— הביקורת הנוכחית העלתה, שהאגף לא התגבר על הפיגורים ברישומים בהנהלת החשבונות, וכתוצאה מכך הוא לא ערך דו"חות שנתיים מאז 1979. משנת 1982 הופסקו כליל הרישומים בהנהלת החשבונות, שנוהלה באגף, ומשרת העובד שטיפל בהכנת הדיווחים הכספיים בוטלה. באגף המשיכו להתקבל הודעות הבנקים, שהצביעו על הפעולות הכספיות שבוצעו בחשבונות האגודות שבפירוק וכן המשיך הרשם לחתום, נוסף למפרק, על ההמחאות שנמשכו מחשבון האגודה שבפירוק.

במאי 1984 פורסמו תקנות האגודות השיתופיות (פירוק), התשמ"ד–1984. התקנות קובעות, כי המפרק ינהל את ספרי האגודה בהתאם להנחיות המפורטות בתוספת, הכוללות הנחיות לניהול חשבונות של האגודה בפירוק, ובהתאם לכללים המקובלים של הנהלת חשבונות. בסוף יולי 1984 היפנה מנהל מדור הפירוקים, שבאגף, את תשומת לב המפרקים לתקנה ולתוספת העוסקים בהנחיות לניהול חשבונות על ידי המפרקים, והודיע, כי יש לנהל כל פירוק על פיהם.

בתשובת הרשם, מאוקטובר 1984, למשרד מבקר המדינה, צויין, שפיקוחו על הליכי הפירוק מתבטא בכך: כל הודעות הבנק מתקבלות במשרדו; לא נעשית הוצאה כספית ללא חתימתו הנוספת; בסוף כל פירוק ניתן לו דיווח כספי על הפעולות שבוצעו. משרד מבקר במדינה שב והדגיש בפניו, כי הסדרי הפיקוח האמור לא היו מספיקים.זאת ועוד, מאחר שהרשם אינו דורש, בדרך כלל, מהמפרקים להגיש לו דיווחים תקופתיים על מצב הליכי הפירוק נמנעת ממנו אפשרות של הפעלת פיקוח נאות ועדכני בנדון. לדעת הביקורת, על הרשם לקבוע הסדרים, שיבטיחו פיקוח נאות וסדיר על הנהלת החשבונות של אגודות שבפירוק. לדעה זו יש סימוכין גם בתקנות האמורות מ–1984 הקובעות, בין היתר, כי הרשם, או מי שהסמיכו לכך, רשאי לבדוק כל פעולה הכרוכה בפירוק ולבקר את פנקסי החשבונות והמסמכים בקשר לפירוק.

ייעול פעולות המערכת

בסיכום הביקורת על פעולות הרשם האגודות שהובאה בדו"ח שנתי 29, צויין, שיש צורך שהנהלת המשרד תבחן ותשקול את היקף תפקידי הרשם ותקבע אותם על פי דרגת החשיבות שהיא מייחסת לפעולותיו ועל פי התועלת שהן מביאות, מצד אחד, תוך התחשבות בכוח 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.

ב–1981 מינה מנכ"ל המשרד ועדה לבדיקת מבנה האגף, והיא הגישה את מסקנותיה בנובמבר אותה שנה. הוועדה המליצה בין היתר: על הקמת יחידת מינהל, שתהיה כפופה לרשם, ותרכז את נושאי כוח אדם, תקציב, אפסנאות תיקיון, מיחשוב, רישום שיעבודים ועיקולים, ומעקב אחר קבלת מאזנים ופרוטוקולים; מינוי מנהל חשבונות, שתפקידו לסייע ליחידת הפיקוח וליחידה המשפטית; תוספת שתי מישרות של מפקחים אזוריים, והעלאת מתח הדרגות של מישרות המפקחים. לדעת הוועדה לא ניתן יהיה לתקן את הליקויים שהועלו בדו"חות של מבקר המדינה, ללא היענות לשינויים האירגוניים המוצעים על ידיה. מנכ"ל המשרד אימץ את המלצות הוועדה וקבע, שיישומן ייעשה במהלך שנות הכספים 1982 ו–1983.

בתשובתו, מאוקטובר 1984, הודיע הרשם, שהנהלת המשרד טרם יישמה את המלצות הוועדה, למעט קביעת תפקיד של מנהל מחלקת פירוקים במקום מפרק שפרש לגימלאות. עוד ציין הרשם, שהתקציב שהועמד לרשות האגף היה קטן, יחסית, בהתחשב בהיקף המטלות שהוטלו עליו; אלה הלכו וגדלו במרוצת השנים האחרונות, כתוצאה מהמצב הכלכלי הקשה שבו נתונה ההתיישבות החקלאית, בפרט, והתנועה השיתופית בישראל בכלל, כאשר המצב הכלכלי הקשה גורם לא פעם לבעיות חברתיות חמורות, שהצריכו טיפול צמוד של עובדי האגף.

★

1. מממצאי הביקורת עולה, שעל אף הערות חוזרות של מבקר המדינה עדיין קיימים ליקויים חמורים בתיפקודו של האגף:

(א) העדר פיקוח ומעקב נאותים אחר הגשת מסמכים, שהאגודות חייבות להגיש לרשם כנדרש בפקודה ובתקנות.

(ב) התייחסות בלתי מספקת לממצאי ביקורת, שעליהם דווח במסמכים שהוגשו למשרדי הרשם (מאזנים, פרוטוקולים, דו"חות על ביקורי מפקחים ועוד), ושלגביהם חייב היה הרשם לתת את דעתו ולפעול לתיקונם במועד.

(ג) ביקורי הפיקוח באגודות אינם מבוססים על תכנית ביקורים, שתאפשר סבב ביקורים בכל האגודות שבפיקוח הרשם. מצב זה גרם לכך שאגודות רבות לא בוקרו תקופה ארוכה, מנע איתור בעיות באגודות כשלבים הראשונים להיווצרותן, והיקשה על מציאת פתרונות לתיקונן שנתגלו במלוא חריפותן.

(ד) דיווחי המפקחים על ממצאים שהועלו בביקורי הפיקוח, שערכו באגודות, נמצאו לוקים בחסר.

(ה) המעקב והפיקוח של הרשם על פעולות של ועדים ממונים ועל פעולות המפרקים באגודות שבפירוק, היה בלתי מספק.

(ו) גם בביקורת הנוכחית נמצא, שמחשב המשרד, שאמור היה לסייע לאגף בפיקוח ובמעקב אחר סדירות ניהול האגודות, ובתקנותיה, לא תרם לייעול פעולות האגף. במצב זה לא היה באגף מיון וריכוז של נתונים אודות האגודות השונות בנושאי פיקוח שונים.

(ז) בשנים האחרונות נחשפו בעיות חברתיות וכלכליות קשות באגודות שיתופיות חקלאיות רבות. הטיפול הבלתי מספק של הרשם בשש אגודות הודגם בדו"ח זה.

2. הממונים האחראים לא התייחסו במידה מספקת לחומרת הממצאים שהעלתה הביקורת הקודמת ולא פעלו כמתחייב מכך לתיקון הליקוים. מן הצורך, שהנהלת המשרד תתן דעתה לתיקון הליקויים שעליהם עמדה הביקורת, ולפתרון הבעיות, שבפניהן עומד רשם האגודות השיתופיות בטיפולו בתחום שעליו הוא מופקד.

בחינות לסיווג מקצועי

ריכוז ממצאים

מינויים של ועדות מקצוע נוספות נפסקו בשנים אחרונות.

תוכניות ושאלוני הבחינות אינם מתעדכנים באופן סדיר.

אי עדכון שאלונים בצורה שוטפת עלול לחשפם לידיעת הציבור הרחב.

שאלוני המבחנים הוחזקו בלא נקיטת אמצעי מיגון נאותים.

אי הקפדה על מילוי הוראות נוהל המשרד בדבר דרכי קיום הבחינות.

הועלו מקרים שבהם מבקשי תעודות מקצוע שנכשלו בבחינות נבחנו בין פעמיים לשלוש פעמים עם אותה מערכת בחינה.

אי סדרים מנהליים במעקב ובפיקוח על בדיקת הבחינות.

1. משרד העבודה והרווחה (להלן – המשרד) מקיים מערכת ענפה של בחינות שמטרתן לקבוע לנבחנים סיווג מקצועי, ובעקבותיהן ניתנת להם תעודת מקצוע בהתאם להוראות חוק שירות התעסוקה, התשי"ט–1959 (להלן – החוק), ותקנות שירות התעסוקה (תעודת מקצוע), התשכ"א–1961 (להלן– התקנות). בהתאם להוראות החוק, קביעת סיווג מקצועי, כאמור, הינו תנאי הכרחי לרישום דורשי עבודה בלשכות העבודה באותם ענפים ומקצועות שבהם עמדו המועמדים בהצלחה בבחינות האמורות, וניתנה להם תעודה. הסיווג המקצועי משמש גם כבסיס לקביעת הדרגות, השכר והקידום המקצועי של העובדים במקומות העבודה.

בחוק נקבע כי שר העבודה והרווחה ימנה ועדות מקצוע, שעל פי המלצתן יינתנו תעודות מקצוע; ועדת מקצוע תקבע בכתב ההמלצה את דרגתו או את סיווגו של המבקש. עד סוף יוני 1984 מונו ועדות כאמור לגבי 42 מקצועות. בחוק ובתקנות צויינו מספר דרכים למתן תעודת מקצוע: (1) עמידה בהצלחה בבחינות עיוניות ומעשיות מיוחדות הנערכות על ידי המשרד למבקשי התעודה; (2) מתן תעודת מקצוע ללא קיום בחינות כנ"ל, וזאת בהסתמך על תעודת גמר של בתי ספר מקצועיים, שבפיקוח משרד החינוך והתרבות, או תעודות גמר שניתנו לתלמידים שהוכשרו במסגרת החניכות שבפיקוח המשרד, או תעודות שניתנו למסיימים בהצלחה קורסים להכשרה מקצועית, המאורגנים ומקויימים על ידי המשרד.

מקצועות שבהם טרם מונו ועדות מקצוע, ולכן גם לא ניתנו לגביהם תעודות מקצוע, נקבעו להם הסדרים בין המשרד לשירות התעסוקה. לפי הסדרים אלה, יירשמו דורשי העבודה במקצועות אלה בלשכות כבעלי מקצוע בהסתמך על אישור מיוחד הניתן על ידי המשרד. באישור זה נקבע שדורש העבודה עמד בהצלחה בבחינות מקצועיות מיוחדות שעורך האגף לפיתוח כח אדם והכשרה מקצועית שבמשרד (להלן – האגף).

2. הטיפול בעריכת בחינות, בדיקתן והוצאת תעודות מקצוע נעשה על ידי יחידת הבחינות הפועלת במסגרת האגף. ביחידה 7 עובדים, בתוכם חמישה מרכזים האחראים כל אחד בתחומו, לקיום בחינות במספר מקצועות. בכל אחד מארבעת המשרדים המחוזיים של האגף (בירושלים, תל אביב, חיפה והצפון, ובבאר שבע) פועלות יחידות העוסקות ברישום מבקשי תעודות מקצוע ובקיום הבחינות; יחידות אלה כפופות מבחינה ארגונית למשרד המחוזי ומבחינה מקצועית ליחידת הבחינות. מספר העובדים, בתחום הנדון, במשרדים המחוזיים הוא 14: בתל אביב – 6; בחיפה – 5 (מהם אחד בחצי משרה); בירושלים – 2, ובבאר שבע עובד אחד. תקציב המשרד לעריכת בחינות ולהוצאת תעודות מקצוע, היה בשנת הכספים 1983, כ–12.2 מיליון שקל וההוצאות בפועל הסתכמו בכ–11.2 מיליון שקל.

בשנה האזרחית 1983 קיים המשרד למעלה מ–2,000 בחינות עיוניות ומעשיות לקביעת סיווג מקצועי, ובהן נטלו חלק כ–20,600 נבחנים, מתוכם כ–18,500 נבחנים במקצועות בהם מונו ועדות מקצוע; מקרב הנבחנים במקצועות, שבהם ניתנות תעודות מקצוע על פי החוק, נבחנו כ–70% במקצועות הפקידות (כולל הנהלת חשבונות). עוד עוסקת יחידת הבחינות בעריכת בחינות בענף התחבורה (רכב ציבורי, רכב כבד ומורי נהיגה, שהם מקצועות בהם לא מונו ועדות מקצוע[1]) ובעריכת בחינות גמר לחניכות. בשנה הנדונה נבחנו במקצועות התחבורה 9,462 איש, וקויימו בחינות גמר חניכות ל–2,303 חניכים.

3. בחודשים מארס – יוני 1984 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי עריכת הבחינות, בדיקתן והוצאת תעודות מקצוע, ביחידת הבחינות בירושלים ובמשרד המחוזי בתל אביב, שבו נבחנו למעלה מ–40% מהנבחנים בשנת 1983. בדבר ביקורת קודמת בנושא זה ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 504.

---

(1) בעניין זה ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 370.

ועדות מקצוע

מינוי ועדת מקצוע מותנה בהגדרת הידע הנדרש בו, לרבות חלוקתו למספר רמות מקצועיות (סוגים), והדרישות העיוניות והמעשיות, לפי הסוגים שעל פיהם ייבחנו מבקשי תעודות המקצוע. הגדרות של סיווג מקצועי נערכות על ידי המשרד בשיתוף עם שתי ועדות מכינות, שבהן מכהנים בנוסף לנציגי המשרד גם הנציגים של הארגונים היציגים של העובדים והמעסיקים.

1. ועדה ענפית. הוועדה, בה משתתפים גם נציגי ציבור, דנה בצרכים המקצועיים והדרישות מבעלי המקצוע המיומנים בענף המקצועי שעליו היא מופקדת. ועדה זו מאשרת החלטות שנתקבלו במסגרת הוועדה להכנת הגדרות סיווג וממליצה בפני השר למנות במקצוע מסויים ועדת מקצוע.

2. ועדה להכנת הגדרות סיווג. הוועדה קובעת, על פי חומר שהוכן על ידי המשרד או על ידי מומחים מבחוץ, את ההגדרות המפורטות של המקצוע על סוגיו, הידע הדרוש בכל סוג, ותנאים מוקדמים המזכים מבקשי תעודות מקצוע לגשת לבחינות. כאמור, החלטות המתקבלות במסגרתה טעונות אישור הוועדה הענפית.

מינוי ועדה לכל מקצוע על ידי שר העבודה והרווחה, כנדרש בחוק, נעשה לאחר השלמת עבודתן של שתי הוועדות האמורות בהגדרת המקצוע ובסיווגו. התעודות ניתנות על פי המלצות ועדת המקצוע וזאת לאחר שהוועדה נוכחה לדעת, על פי בחינה או בכל דרך אחרת שנקבעה בתקנות, או שאושרה בכתב על ידי השר, כי המבקש הוא בעל המקצוע הנדון, והיא קובעת בכתב ההמלצה את דרגתו או את סוגו המקצועי של המבקש. הוועדה מורכבת משלושה חברים, שהם לדעת השר בני סמך באותו מקצוע: יושב ראש – שהוא בדרך כלל, נציג המשרד; נציג ארגון העובדים המייצג את המספר הגדול ביותר של העובדים במדינה באותו מקצוע; ונציג ארגון המעבידים היציג באותו מקצוע. בשנת 1983 ניתנו בהמלצת ועדות מקצועיות אלה כ–10,400 תעודות.

הסדרת מקצועות, במסגרת הסיווג על פי החוק, מאפשרת לאזרחים לממש את זכותם, לקבל עבודה במקצועם באמצעות לשכות שירות התעסוקה. כאמור, מספר המקצועות שבהם מונו ועדות מקצוע כחוק הוא 42. התהליכים הקשורים במינוי ועדות מקצוע נוספות חדלו בשנים האחרונות: לאחרונה מונתה בשנת 1981 ועדה למקצוע מטפלות וגננות. למקצועות חשובים למשק בענפי המתכת, טלוויזיה, קירור, מיזוג אוויר ועוד, טרם מונו ועדות מקצוע.

נושאי הלימוד הנדרשים לצורך קביעת הסיווג המקצועי ותוכניות המבחנים, כפי שנתאשרו כאמור, מתפרסמים לידיעת הציבור ומשום כך הם מהווים מסגרת מחייבת להכנת שאלוני הבחינות.

שאלוני בחינות

1. הרכזים של יחידת הבחינות אחראים להכנת שאלוני הבחינות ולצורך זה הם נעזרים באנשי מקצוע במשרד ומחוצה לו.

— תוכניות הבחינות אינן מתעדכנות באופן סדיר. כך למשל, במספר מקצועות בענפי האלקטרוניקה והדפוס לא נעשה עדכון זה כ–17 שנה. יוצא איפוא, שתוכניות הבחינות במקצועות אלה, בהם קיימות התפתחויות טכנולוגיות ניכרות אינם משקפים די צורכם את הצרכים והדרישות המקצועיות העדכניות.

— היחידה בוחנת מבקשי תעודות מקצוע באמצעות שאלוני בחינות שבחלקם הוכנו בין השנים 1973 – 1979 ונמצאים מאז בשימוש רצוף. במצב זה עלול חלק משאלוני המבחנים, לא לשקף, מבחינת המהות והמינוח, את השינויים שחלו במקצוע מאז ניסוחם. יתר על כן, אי שינוי ועדכון שוטף של שאלוני המבחנים עלול לחשפם במרוצת השימוש בהם במשך השנים לידיעת הכלל.

2. רכזי יחידת הבחינות מזמינים הדפסת שאלונים בבתי דפוס, ועם קבלתם הם ממוספרים. חלק מהשאלונים נשלחים למחוזות על פי דרישה וחלקם האחר נשמר במשרדי היחידה. אותם השאלונים משמשים את המחוזות לקיום בחינות במשך מספר שנים.

— ביחידת הבחינות ובמשרדי המחוז הוחזקו שאלוני המבחנים מבלי שננקטו אמצעי מיגון שמטרתם למנוע את הוצאתם הבלתי מוסמכת מרשות המשרד. לא נוהלו רישומים מהם ניתן היה

לקבוע את מספר השאלונים שצריך היה להמצא במלאי, השימוש בהם, וכן נתונים לגבי שאלונים שאבדו או הושמדו.

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לב המשרד לכך, שעל פי ההסדרים הקיימים כיום לעדכון, שמירה ושימוש של שאלוני המבחנים, אינה נמנעת האפשרות של חשיפתם הן לעובדי המשרד אשר אינם מוסמכים לטפל בהם, והן לציבור הנבחנים: הדבר עלול לפגום בהשגת המטרות שלשמן מקויימות בחינות לסיווג מקצועי. לדעת הביקורת על המשרד לפעול בצורה נמרצת, להכנת שאלונים חדשים, לעתים קרובות, על מנת למנוע אפשרות חשיפתם בפני ציבור הנבחנים. עדכונים תכופים, כאמור, יאפשרו גם התאמת שאלוני המבחן, במידת הצורך, לשינויים המתחוללים במקצועות שבהם מקויימות הבחינות. על המשרד לנקוט גם באמצעים נאותים למיגון השאלונים הן ביחידת הבחינות והן במשרדים המחוזיים.

ביצוע הבחינות

1. בתי ספר שונים מקיימים קורסים להכשרת הלומדים במקצועות בהם נדרשת תעודת מקצוע: חלק מהם נמצא בפיקוח המשרד. הלומדים בבתי ספר שבפיקוח זכאים להיבחן במאורגן לצורך קביעת הסיווג, אולם הדבר מותנה באישורו של המפקח המקצועי הארצי, הנוגע בדבר, של האגף. האישור מתבסס על דו"ח פיקוח הנערך על ידו ואמור לכלול את הפרטים הבאים: המקצוע הנלמד, מועד התחלת הלימודים וסיומם, אישור על כך שמולאו כל החובות על ידי ביה"ס בהעברת החומר הנלמד על פי תוכנית הלימודים וקביעה שהתלמידים עומדים בקריטריונים המאפשרים להם לגשת לבחינות. המפקח רשאי גם לאשר קביעת ציוני מגן שניתנו לתלמידים על ידי ביה"ס, כדי שיילקחו בחשבון בעת קביעת הציונים הסופיים. על המפקח לצרף לדו"ח הנ"ל רשימה של התלמידים וציוני המגן שלהם, מאושרת בחתימת ידו.

2. במשרד המחוזי בתל אביב מועסקים 12 משגיחים בבחינות, על פי חוזי עבודה שנתיים, והשכר המשולם להם הוא לפי שעות השגחה. הוראות לדרך ביצוע ההשגחה סוכמו בכתב על ידי מנהל יחידת הבחינות: בין היתר, נקבע בהן כי על המשגיח לערוך פרוטוקול לגבי קיום כל בחינה ובו יצויינו פרטים מזהים של כל נבחן, המקצוע, הסוג, מספר מערכת השאלון[2] לפיה מקויימת הבחינה, וכן אירועים שקרו בעת המבחן. עם גמר המבחן על הנבחן להחזיר למשגיח את השאלון וכל חומר אחר שקיבל והדבר יצויין בפרוטוקול. נבחנים המקבלים לפי בקשתם, בנוסף למחברות הבחינה, גם דפים ריקים לרישומי עזר וטיוטות חייבים להחזירם עם סיום הבחינה למשגיח.

— מבדיקת פרוטוקולים, שנרשמו לגבי מבחנים ב-8 מקצועות שקויימו באפריל 1984, עולה, שלא היתה הקפדה על מילוי ההוראות: הועלו מקרים שבפרוטוקולים לא צויינו מספר המערכת ומספר השאלון; דפי עזר שנמסרו לנבחנים לא סומנו על ידי המשגיחים ולא צויין בפרוטוקולים מספר הדפים שנמסרו לנבחנים והוחזרו על ידם.

3. בהוראות החוק הקיימות אין הגבלה על מספר הפעמים שאדם יכול להבחן לצורך קבלת תעודת מקצוע. יחידת הבחינות קבעה, שפרק הזמן המזערי שחייב נבחן שנכשל לחכות לפני שיהיה רשאי להבחן מחדש, יהיה שלושה חודשים. מהרישומים המתנהלים במשרד ניתן ללמוד, את סוג הבחינה שאליה ניגש נבחן, המספר הסידורי של מערכת הבחינה ומספר השאלון לפיו נבחן.

— המשרד לא עשה שימוש ברישומים לגבי נבחנים שנכשלו וביקשו בחינה חוזרת, וזאת במטרה למנוע מצב, שנבחן ייבחן שנית על פי מערכת בחינה לפיה הוא נבחן בעבר. ביקורת מסורגת של בחינות מקצוע בהנהלת חשבונות, שקויימו ב-1983 וראשית 1984, העלתה, ש-14 נבחנים, נבחנו בין פעמיים לשלוש פעמים על פי אותן מערכות בחינה.

בדיקת שאלוני הבחינות

על מנת למנוע את זיהוי הנבחנים על ידי בודקי הבחינות הם נדרשים לציין על גבי מחברות הבחינה את מספר תעודת הזהות ואת שמם הפרטי בלבד: המחברות נמסרות לבדיקה לאנשי מקצוע, שאושרו

---

(2) לצורך קיום הבחינות לקביעת סיווג מקצועי הוכנו על ידי יחידת הבחינות לכל מקצוע מספר סדרות שונות של שאלונים – מערכת איזון בחינה – שבאמצעות אחת מהן נבחנות ידיעות הנבחנים.

כבודקים על ידי יחידת הבחינות. עובדי יחידת הבחינות שבמחוז תל אביב מנהלים רישום פרטים בטופס, שנקבע לאחרונה במארס 1984, בדבר העברת המחברות לבדיקה: המקצוע, שם הבודק, תאריך מסירת המחברות לבדיקה ומספרן. עם החזרת המחברות יש לציין בטופס פרטים על קבלת המחברות שנבדקו ומועד החזרתן.

— בדיקת הטפסים שנוהלו לגבי 12 בחינות ב–8 מקצועות, שקויימו במארס 1984, ובהם נבחנו 450 נבחנים, העלתה, שעובדי יחידת הבחינות במחוז לא הקפידו לציין על גבי הטופס את מועד החזרת המחברות לאחר בדיקתן. מסיבה זו לא ניתן היה לקבוע את סבירות משך הזמן של בדיקת המחברות על ידי הבודקים. במקרה אחד נבחנו במארס 1984, 18 נבחנים ומחברות הבחינה הועברו לבדיקה, אולם לא צויין על גבי הטופס או בדרך אחרת כלשהי, מי הבודק שאליו הועברו המחברות. עד לסיום הביקורת, באמצע יוני 1984 לא הוחזרו המחברות ובמשרד המחוזי בתל אביב לא ניתן היה לקבל מידע מי היה הבודק שאליו הועבר החומר ובאיזה תאריך.

★

הביקורת שנערכה ביחידת הבחינות בירושלים ובמשרד האזורי בתל אביב כנושא קיום מבחנים לקביעת סיווג מקצועי העלתה את הממצאים העיקריים הבאים:

1. בשנים האחרונות לא מונו ועדות מקצועיות נוספות. מצב זה מונע אפשרות של מתן תעודות מקצוע, על פי החוק, לעוסקים במקצועות שבהם אינן פועלות ועדות כנ"ל, בין היתר במקצועות חשובים למשק בענפי המתכת, הטלוויזיה, קירור ומיזוג אוויר ועוד.

2. הגדרת הידע הנדרש ושאלוני המבחנים במספר מקצועות, ביניהם כאלה שחלו בהם בשנים האחרונות התפתחויות טכנולוגיות חשובות כגון האלקטרוניקה והדפוס, לא עודכנו תקופה ארוכה.

3. עריכת שאלונים חדשים ועדכונם אינם נעשים בתדירות מספקת. הועלו גם ליקויים בשמירת מלאי השאלונים הקיימים. במצב זה, שאלוני המבחנים עלולים להיחשף לידיעת ציבור הנבחנים וכך יאבדו את מטרתם.

4. הועלו גם ליקויים בסדרי ביצוע הבחינות העלולים לגרום לכך שיינתנו תעודות מקצוע לנבחנים שתשובותיהם על שאלוני המבחנים לא ישקפו בהכרח את ידיעותיהם.

הכשרה מקצועית בעידן הטכנולוגי

ריכוז ממצאים

האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם אינו ערוך דיו, מבחינה תכנונית ולוגיסטית, להתמודדות נאותה עם צורכי ההכשרה המתחייבים ממגמות הפיתוח של תעשיות עתידות מדע, ואף לא מאלה המתחייבים מן המציאות הטכנולוגית השוררת בפועל במגזרי המשק השונים.

בכל מסגרות ההכשרה המקצועית שבניהול האגף ובפיקוחו, שורר מחסור בציוד טכנולוגי לימודי מתקדם, במיוחד בענפי המחשבים, האלקטרוניקה, המתכת, הדפוס, הפקידות והנהלת החשבונות.

היוזמה לקיים מסגרות הכשרה, מהותן, היקפן, מקומן והרכב האוכלוסייה שאותה הן אמורות לשרת, באה בדרך כלל מצד המחוזות. עבודת האגף התמקדה באישור התכניות המחוזיות, על פי רוב ללא בחינת מהות פעולות ההכשרה ותכנונן על פי סדר עדיפויות. האגף לא קיים מעקב שיטתי וסדיר לבדיקת האפקטיביות והתועלת של פעולות ההכשרה השונות, בשים לב למידת היקלטותם של בוגרי הקורסים השונים בעבודה במקצועות שבהם הוכשרו.

הכנת תכניות לימודים חדשות ועדכון הקיימות, אינם נעשים על פי תכנון עבודה שנתי, שבמסגרתו יאובחנו צרכי המערכת וייקבעו סדרי עדיפויות ושלבי הכנתן, בהתחשב במגבלות התקציביות ובהיקף כוח האדם העומד לרשות האגף.

בתכניות ההצטיידות השנתיות שמכינים המשרדים המחוזיים, מוצגת העלות הכוללת של מערכות הציוד המבוקשות, ללא התייחסות לחלק המימון שמקורו בגורמי חוץ. במצב זה אין התכניות משקפות בצורה נאותה את ההקצבה הממשית שתידרש מתקציב המשרד.

לא נמצא באגף תיעוד שממנו ניתן ללמוד מה היו הקריטריונים שלפיהם הוקצו בשנת הכספים 1983 המשאבים הכספיים לצורכי הצטיידות, בין המשרדים המחוזיים השונים.

בשנת הכספים 1983 הוקצה מתקציב המשרד לצורכי הצטיידות, לשבעה מוסדות הכשרה פרטיים, סכום כולל של כ–15 מיליון שקל, בלי שהייתה כל התייחסות אליהם בתכניות ההצטיידות לאותה שנה, שנערכו על ידי המחוזות שבתחומם הם מצויים, או בתכנית ההוצאה השנתית שאושרה למחוזות, על ידי הנהלת האגף.

♦

1. הקמה ופיתוח של תעשיות מתוחכמות, שמרכיבי הידע והטכנולוגיה החדשנית בהן הינם ברמה גבוהה (להלן – תעשיות עתירות מדע), הם יעד מרכזי של הכלכלה הישראלית. פיתוח זה חיוני כדי שהמשק יוכל להתמודד בשוקי חו"ל, עם משקיהן של המדינות המפותחות, שבהם מתחוללות מזה שנים תמורות טכנולוגיות, שביסודן שימוש גובר והולך במיחשוב ובמערכות ציוד מתקדמות בכל ענפי הייצור. מרכיב מרכזי למימוש תכניות של פיתוח תעשיות עתירות מדע, הינו זמינותו של כוח אדם מיומן ואיכותי בכל הרמות – מהנדסים, הנדסאים וטכנאים, ופועלים מקצועיים. אחד הגורמים החשובים הקובעים את זמינותו של כוח אדם זה, הוא קיום מסגרות לחינוך טכנולוגי–מקצועי.

האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם (להלן – האגף), שבמשרד העבודה והרווחה (להלן – המשרד), מקיים ומפעיל מסגרות שונות להכשרה ולהשתלמות מקצועית למבוגרים ולנוער, שהעיקריות ביניהן: (א) הכשרת הנדסאים וטכנאים – באמצעות המכון להכשרה טכנולוגית (להלן – מה"ט), הפועל במסגרת האגף; (ב) הכשרת נוער – בבתי ספר לחניכות, בבתי ספר תעשייתיים ובקורסים למתבגרים; (ג) הכשרת מבוגרים – מסגרת זו נועדה בעיקר להכשרת מצטרפים חדשים לכוח העבודה, בעיקר מסיימי שירות סדיר בצה"ל, וכן פועלים בלתי מקצועיים. האגף מקיים גם השתלמויות לעובדים ברמות מקצועיות נמוכות, לצורך קידומם המקצועי.

האגף פועל באמצעות ארבעה משרדים מחוזיים: ירושלים והדרום, תל אביב והמרכז, חיפה והצפון, באר שבע והנגב. חלק מפעולות ההכשרה מבוצעות במרכזי הכשרה המופעלים במישרין על ידי המשרדים המחוזיים במימון מלא של המשרד, והיתר מבוצעות על ידי גורמי חוץ, בפיקוח האגף ובהשתתפותו התקציבית של המשרד. גורמי החוץ העיקריים הם: רשתות לחינוך מקצועי, בתי ספר תעשייתיים ליד מפעלים, ומוסדות להכשרה המופעלים בשיתוף עם צה"ל ומערכת הבטחון. בשנת הכספים 1983 קויימו כ–2,300 קורסים בכ–200 מקצועות, ובהם נטלו חלק כ–60,000 מבוגרים ובני נוער. 850 מהקורסים הללו, שבהם השתתפו כ–25,600 איש, נערכו בביצוע עצמי של האגף.

2. בחודשים ספטמבר – נובמבר 1984, בדק משרד מבקר המדינה את היערכותו של האגף ופעילותו להכשרת פועלים מקצועיים (מבוגרים ונוער), בתנאים המתחייבים מן השינויים הטכנולוגיים המהירים המתחוללים בכמה ענפי תעשייה ושירותים: מחשבים ואלקטרוניקה, מתכת, דפוס, ומקצועות הפקידות. הביקורת נערכה ביחידות המטה של האגף בירושלים, במשרד המחוזי בתל אביב, ובמוסדות הכשרה אחדים. ביקורות קודמות נערכו לאחרונה באגף, וממצאיהן פורסמו בדו"חות של מבקר המדינה, כלהלן: בדו"ח שנתי 25, עמ' 500 – הכשרה מקצועית; בדו"ח שנתי 31, עמ' 436 – ציוד לימודי; ובדו"ח זה, עמ' 549 – בחינות לקביעת סיווג מקצועי.

תכנון פעולות ההכשרה

1. הצלחתו של האגף בהבאת בוגרי הקורסים השונים לרמת ידע ומיומנות מקצועית שיאפשרו היקלטותם המהירה במקצועותיהם, מותנית בכמה גורמים, ביניהם: מידת היערכותו להתאים את מערכת ההכשרה, מבחינה ארגונית וניהולית, כנדרש נוכח השינויים הטכנולוגיים המתחוללים במרבית ענפי המשק; והיקף הצעדים שהוא נוקט במגמה לצמצם או למנוע היווצרות פערים ממשיים בין תכני ההכשרה שהוא נותן לבין אלה המתבקשים נוכח המתרחש בפועל באותם מקצועות במשק.

— היוזמה לקיום מסגרות ההכשרה, מהותן, היקפן, מקומן והרכב האוכלוסייה שאותה אמורה המערכת לשרת, באה בדרך כלל מצד המחוזות, כפי שמשתקף בתכניות ההכשרה השנתיות ובדרישות למימונן, המוגשות על ידיהם לאגף. עבודת האגף מתמקדת בעיקרה באישור התכניות האמורות ובמימונן במסגרת התקציב העומד לרשותו ועל יסוד היקף הביצוע בשנה הקודמת. בהליך זה אין האגף בוחן את פעולות ההכשרה ואת נחיצותן, במסגרת סדר עדיפויות, שצריך היה להיקבע מראש, בשלב של התוויית מדיניות כוללת, בנדון. האגף גם אינו מקיים מעקב שיטתי וסדיר לבדיקת האפקטיביות של פעולות ההכשרה השונות ויעילותן, באופן שממצאיו יוכאו בכלל השיקולים לקביעת היקפן, או להכנסת שינויים בהן. כך למשל, אין האגף מקיים בשנים האחרונות מעקב אחר מידת היקלטותם בעבודה של בוגרי הקורסים השונים, במקצועות שבהם הוכשרו, כדי לבדוק באיזו מידה תוכני ההכשרה ואורח הקנייתם תרמו לקליטת הבוגרים, מחד, ותאמו את דרישות המפעלים, מאידך. אין פורום משותף וממוסד לליבון צרכים ובעיות עם משרד התעשייה והמסחר, שלו אמורה להיות גישה ישירה אל המפעלים השונים ומידע על צורכיהם.

2. לקיומן של תכניות לימודים מפורטות ועדכניות למקצועות הנלמדים, נודעת חשיבות רבה לפעילותה הנאותה של המערכת העוסקת בהכשרה מקצועית – הן בדרך של הוראה עיונית והן בהדרכה אגב עבודה מעשית. בתכניות הלימודים יש לקבוע, בין היתר, את היקף החומר העיוני והמעשי שיועבר בכל נושא, מספר שעות ההוראה, השיטות הדידקטיות להעברת החומר, תקני הציוד ועזרי הלימוד הנדרשים. בהכנת תכניות הלימודים ובהפצתן עוסקת היחידה לתכניות לימודים באגף, המונה שישה עורכי תכניות, לרבות מנהל היחידה.

— בדיקת פעילות היחידה לתכניות לימודים העלתה, שעבודתה אינה נעשית על פי תכנון שנתי, שבמסגרתו יאובחנו צורכי המערכת, וייקבעו סדרי עדיפויות להכנת התכניות, בהתחשב במגבלות כוח אדם והמשאבים הכספיים העומדים לרשותה. תכניות הלימודים נערכות או מעודכנות, בדרך כלל, בהתאם לדרישות המועלות מפעם לפעם על ידי מפקחים מקצועיים באגף, מנהלי מוסדות הכשרה, או ממונים מחוזיים.

ציוד טכנולוגי לימודי

במצב של התפתחויות טכנולוגיות מהירות, כאמור, נודעת חשיבות רבה לביסוס ההכשרה המקצועית המעשית על ההוראה בעזרת מערכות ציוד מתקדמות, הדומות למערכות שעל בוגרי הקורסים יהיה להפעיל במציאות.

— בכל מערכות ההכשרה שבניהול האגף ובפיקוחו, שורר מחסור בציוד לימודי מתקדם; במצב זה, הכשרתם המקצועית של בוגרי הקורסים במערכת תהיה, מטבע הדברים, חלקית בלבד, ולא תשיג את השתלבותם הנאותה והמהירה בעבודה שלמענה הוכשרו. לדעת הביקורת, יש צורך לצמצם פערים, המתרחבים והולכים, בין מערכות הציוד של ההכשרה הקיימות לבין מערכות המיכון והציוד המתוחכמות הנמצאות בשימוש בתעשייה ובשירותים.

להלן סקירת המצב בכמה מקצועות ראשיים:

מחשבים ואלקטרוניקה

1. בהליכי הפיתוח הטכנולוגי המהיר בן ימינו, יש חשיבות למיחשוב מערכות בתחומי התעשייה, החקלאות, המסחר, המינהל, התקשורת, החינוך ועוד. הנהלת האגף הכירה בצורך להקנות לחניכים,

מבוגרים ונוער, בכל מסגרות ההכשרה – הן אלה שבניהולה הישיר והן אלה שבפיקוחה ובהשתתפותו התקציבית של המשרד – ידע בסיסי ביסודות המחשב, תיכנותו והפעלתו.

— הישגי האגף בנושא היו מועטים וחלקיים. בשנת הכספים 1983 נרכשו 16 מיקרו–מחשבים, ואלה הוקצו לצורך קיום קורסים נסיוניים בשלושה מרכזי הכשרה: בירושלים, בתל אביב ובחולון. שלושת המרכזים הללו מקיימים מדי שנה בשנה לימודים לאלפי חניכים, ואילו כל מיקרו–מחשב ניתן להפעלה, בעת ובעונה אחת, על ידי שני חניכים בלבד. לכן, האפשרות שחלק גדול מהחניכים יוכלו להתנסות בהפעלה ובשימוש מעשי של מחשב, היא קטנה ביותר. ליתר 22 מרכזי ההכשרה שבניהולו הישיר של האגף, אין ציוד מיחשוב כלשהו והלימודים המקויימים בהם בנושא המחשב, הם תיאורטיים בלבד. באגף לא נמצא רישום ומיפוי של הציוד הממוחשב המצוי במוסדות ההכשרה המופעלים על ידי גורמי חוץ. במצב זה, מוגבלת יכולת האגף לפעול לניוד תלמידים אל מוסדות שבהם מצויים מחשבים לימודיים. בדצמבר 1984, לאחר מועד סיום הביקורת, רוכזו באגף נתונים בדבר ציוד המחשבים המצוי במוסדות ההכשרה שבתפעול גורמי חוץ.

2. מתזכיר, שהכין מנהל האגף ביוני 1984, עולה, כי הוא צופה קפאון בפעילותה של מערכת ההכשרה, בעיקר בתחומי המחשבים והאלקטרוניקה, בגלל מחסור חמור בציוד חדיש ועדכני. הצטיידות נאותה במערכות מחשבים ובמעבדות אלקטרוניקה חיונית, גם לדעתו, למניעת מחסור בכוח אדם טכני ברמה גבוהה. לדעת כותב המזכר, דרוש הדבר גם כדי לאפשר פיתוח מגמות כגון רובוטיקה, תיב"ם (תכנון ייצור באמצעות מחשב), ביו–טכנולוגיה ואופטיקה. מנהל האגף העריך את העלות הנדרשת להצטיידות, כאמור, ב–5 מיליון דולר במשך שלוש שנים: 1.15 מיליון דולר בעבור מרכזי ההכשרה שבניהול האגף, 1.35 מיליון דולר בעבור בתי ספר תעשייתיים המופעלים על ידי גורמי חוץ בשיתוף עם האגף, ו–2.5 מיליון דולר בעבור המכללות הטכנולוגיות שבמסגרת מה"ט. עד לסוף 1984, לא נערך בהנהלת המשרד, או בפורום מחייב אחר, דיון בתזכיר זה.

ענף המתכת

1. ענף המתכת, במיוחד בתחום העיבוד השבבי (חריטה, כרסום והשחזה), מצוי בתהליך של תמורות טכנולוגיות מהותיות, עם מעברם הגובר והולך של מפעלים מעיבוד ידני לעיבוד ממוחשב.

— כמות הציוד לעיבוד שבבי ממוחשב, הנמצא במערכת ההכשרה שבניהולו הישיר של האגף, הינה מזערית – ארבעה כרסמות ממוחשבות בלבד, ואף לא מחרטה ממוחשבת אחת. לא נמצאו באגף מסמכים, שמהם ניתן לדעת מהי כמות הציוד הממוחשב המצוי במסגרות ההכשרה המופעלות על ידי גורמי חוץ שבפיקוח האגף. יוצא איפוא, שהרוב המכריע של החניכים בענף המתכת (בשנת 1983 עלה מספרם על 2,000), אינם מקבלים הכשרה מעשית בשימוש ובתפעול של ציוד ממוחשב, והכשרתם בפועל אינה תואמת את הצרכים ואת כיווני ההתפתחות החזויים של הענף. במצב זה, מצומצמת יכולת השתלבותם המהירה של בוגרי הקורסים, במפעלי תעשייה שבהם מופעל ציוד חדיש.

2. בסקר, שנערך באגף בסוף שנת 1983, בנושא מצב הציוד הלימודי בענף המתכת המצוי במרכזי ההכשרה שבניהולו הישיר, הועלה, כי באותה עת היו במערכת 2,924 פריטי ציוד (בכללם 1,337 פריטים לעיבוד שבבי); מהם 394 פריטים נמצאו בלתי ראויים לשימוש וטעונים החלפה, 520 פריטים – טעונים שיפוץ כללי מיידי לצורך המשך השימוש בהם, ו–318 פריטים יצאו מכלל שימוש במהלך שנת 1984 – אם לא ישופצו.

— עד סוף 1984, לא הוחלפו או שופצו פריטי הציוד שנזכרו בסקר. יוצא איפוא, שחלק ניכר מן הציוד הלימודי הקונבנציונאלי, העומד לרשות המערכת, אינו תקין. לא גובשה גם תכנית לחידוש הציוד במרכזי ההכשרה. בתשובתו מדצמבר 1984 למשרד מבקר המדינה, ציין המשרד, כי הנהלת האגף הקימה ועדה מיוחדת לענף המתכת, על רקע השינויים בתחום צורכי ההכשרה בענף, לרבות צורכי ההצטיידות. בסוף אותו חודש הגישה הוועדה, למנהל האגף, המלצות ביניים בנדון.

ענף הפקידות והנהלת החשבונות

ענף זה כולל את המקצועות הבאים: מזכירות, כתבנות, פקידות ארכיב, פקידות מחסן ומשק, והנהלת חשבונות. במערכת ההכשרה המנוהלת והמפוקחת על ידי האגף, למדו, בתחום זה, בשנת 1983 כ–4,000 איש, ב–81 כיתות בבתי ספר תעשייתם, וב–170 קורסים, שקויימו בדרך כלל בשעות הערב, ונועדו בעיקר למבוגרים. גם ענף זה נמצא בתהליך של שינויים טכנולוגיים, המאופיין בשימוש רחב במחשבים, בעיקר בתחום של ניהול חשבונות וכן משק ומחסנים. המשרד המודרני מתפתח לקראת עידן שבו השימוש במעבדי תמלילים, במערכות למיחזור מידע, וכן באמצעי תקשורת מתוחכמים, יגבר וילך.

— למעט קורסים נסיוניים בודדים בהנהלת חשבונות, ההכשרה הניתנת במוסדות ההכשרה שבניהול האגף, או בפיקוחו ובהשתתפותו התקציבית של המשרד, היא עדיין במתכונת שנקבעה לפני שנים רבות. ההכשרה אינה מקנה ידע בהפעלתן של מערכות הציוד החדישות המשרתות מקצועות אלה. כך למשל, יסודות הפעלתו של המחשב כמעבד תמלילים, או כעזר בהנהלת חשבונות ממוחשבת, אינם נלמדים בשום מסגרת לימודים, שבניהול האגף או בפיקוחו, שבה מוענקת הכשרה במקצועות הפקידות והנהלת החשבונות.

בתשובתו מדצמבר 1984 ציין המשרד, כי האגף נמצא בתהליך של התארגנות למעבר מתכניות הלימודים הקיימות למקצועות הפקידות השונים אל תכניות חדשות שישקפו את התכנים החדשים הנובעים ממיחשוב ענף זה; נמצאת בשלבי הכנה תכנית לימודים להנהלת חשבונות ממוחשבת.

ענף הדפוס

עד לפני כ–20 שנה, מקצוע הדפוס כלל ביסודו סדרות–יד ומכונה, ודפוס בלט. בשנות הששים הונהג דפוס האופסט, המאופיין בהדפסת שטח המבוססת על עקרונות כימיים והמבוצעת באמצעות לוחות מתכת שגובהם אחיד. לפני כעשר שנים, הונהג הסדר הממוחשב, כתחליף לסדרות היד והמכונה, והמבוצע בדרך של כתיבה על קלידים עם מסך המחובר למחשב, ומעוצב על ידי פקודות ממוחשבות. המשך תהליך ההדפסה, לאחר הסידור, מבוצע במתכונת דומה לזו של דפוס האופסט. הציוד החדיש מאפשר, כיום, גם קיום של תהליך הדפסה רציף, תוך הפרדה של כמה צבעים בעת ובעונה אחת, דבר המביא לחסכון בזמן ובעלויות. מערכות דפוס ממוחשבות מופעלות כיום בבתי דפוס גדולים, בהוצאות לאור של ספרים, ובעתונות.

— גם בענף הדפוס לא נערך האגף – תכנונית ולוגיסטית – להכשרה מקצועית המבוססת על הקניית ידע מעודכן, על פי הדרישות החדשות של המקצוע. הלימודים נערכים במתכונת אשר תכניה נקבעו לפני שנים רבות, ואשר סדרות יד ומכונה ודפוס בלט תופסים בהם מקום עיקרי. כך למשל, באף אחת ממסגרות ההכשרה, שבניהול האגף, אין סדר ממוחשב. יתר על כן, ההכשרה להעלאת הסיווג המקצועי אינה כוללת דפוס אופסט המופעל כבר במרבית בתי הדפוס בארץ, מזה תקופה ארוכה.

☆

מצב הדברים המתואר לעיל מצביע על כך, שהאגף אינו ערוך דיו להתמודדות נאותה עם צורכי ההכשרה המתחייבים, נוכח מגמות הפיתוח של תעשיות עתירות מדע, ואף לא מאלה הנגזרים מן המציאות הטכנולוגית השוררת כבר בפועל ברבים מן המפעלים בענפי המשק השונים. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1984, כי נערך סקר ארגוני לשינוי מיבנה האגף ולהתאמתו למיצוי המשימות והיעדים המוטלים עליו, וכי הנושא נמצא בהליכי החלטה בהנהלת המשרד ובנציבות שירות המדינה.

תכניות הצטיידות

1. בשנת הכספים 1983 הסתכמה השתתפותו של המשרד בהוצאות ההצטיידות של מוסדות ההכשרה המקצועית, שבניהול האגף או בפיקוחו (למעט המכללות להנדסאים ולטכנאים שבניהול מה"ט), ב–39 מיליון שקל בקירוב. תקציב ההצטיידות המקורי, שהועמד לרשות האגף לשנת הכספים 1984, היה בסך של 20 מיליון שקל, והוא היה נמוך בהרבה מהדרישות המזעריות בנושאי הצטיידות לשנת הכספים האמורה שהגישו המשרדים המחוזיים להנהלת האגף.

2. חודשים מספר לפני סיום כל שנת כספים, מגישים המשרדים המחוזיים להנהלת האגף את דרישותיהם לציוד לימודי, חומרים, ריהוט ועוד, לשנת הכספים הבאה (להלן – תכנית ההצטיידות). התכנית המחוזית נערכת על בסיס מערכות הציוד הנדרשות לכל מגמה מקצועית ולכל מוסד הכשרה שבתחום המחוז, תוך ריכוז העלויות לפי מוסדות או מגמות, וגיבושן לדרישה מחוזית כוללת, המוצגת בשתי רמות של עדיפות: עדיפות עיקרית – א', ועדיפות משנית – ב'. בהסתמך על תכניות ההצטיידות המחוזיות עורך האגף דיון נפרד עם כל מחוז. בדיון זה ממויינות הדרישות, בשים לב להיקף התקציב הכולל שהועמד לרשות האגף לצורכי הצטיידות, ומקורות המימון של גורמי חוץ, הידועים באותה עת. על בסיס כל אלה נערכת תכנית חלוקת המשאבים לכל מחוז והיא מובאת לאישור מנהל האגף. משאושרה התכנית, היא מהווה מסגרת המחייבת כל מחוז בנושאי רכש והצטיידות, הן למרכזי ההכשרה שבתפעולו הישיר, והן למוסדות ההכשרה שבניהול גורמי חוץ, בפיקוח האגף.

— בתכניות ההצטיידות, שמכינים המחוזות, מוצגת העלות הכוללת של מערכות הציוד השונות המבוקשות, ללא התייחסות לחלק המימון שמקורו בגורמי חוץ. במצב זה, אין התכניות משקפות בצורה נאותה את ההקצבה הממשית שתידרש מתקציב המשרד.

3. המשרד משתתף במימון ההוצאות השוטפות של גורמי החוץ, שבפיקוח האגף, מתקציבו הרגיל, ובהוצאות הכרוכות בהצטיידות או בפעולות פיתוח אחרות, מתקציב הפיתוח שלו. בנושאי ההצטיידות אמורים להיערך בתחילת כל שנת תקציב, הסכמים שנתיים בין המשרד לבין הרשתות העיקריות לחינוך מקצועי, המפעילות מוסדות בפיקוח האגף. בהסכמים אלה נקבעת המסגרת השנתית הכוללת של השקעות בהצטיידות – תוך פירוט המוסדות, המגמות המקצועיות ומערכות הציוד המבוקשות – ושיעור השתתפותו של המשרד. עם מוסדות פרטיים או ציבוריים נוספים, המבקשים לקיים פעולות הכשרה בפיקוח האגף, נערכים הסכמי שיתוף בהצטיידות ובהם נקבעים, בכל מקרה לגופו, מסגרות ההשקעות ושיעור ההשתתפות של המשרד.

— בנוסח האחיד של הסכמי ההצטיידות, נקבע רק חלקו של המשרד בתכנית ההצטיידות הכוללת של המוסד או רשת החינוך. מתברר, שיתר סכומי ההשקעות ממומנים בפועל על ידי גורמים נוספים מלבד הרשת (הארגון) או המוסד שהינם צד להסכם, כגון רשויות מקומיות, מפעל הפיס, והאפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים – מתוך קרן נכסי עזבונות שעברו לבעלות המדינה. סכומי ההשתתפות של גורמים אלה לא תמיד מפורטים בהסכמים. אין בהם פירוט של מערכות הציוד, על מרכיביהן, האמורות להירכש בתוקף ההסכם. במצב זה, נמנעת מן האגף האפשרות לקיים מעקב נאות כדי לוודא שהכספים שהוקצו למוסדות, שבתפעול גורמי חוץ, שימשו אכן לייעודם; שהשתתפות המשרד אכן תואמת את חלקו היחסי, במסגרת הכוללת המוסכמת; ושאין מימון יתר לאותן מערכות ציוד מצד גורמים נוספים, שאין אליהם התייחסות בהסכמים.

— הסכמי השיתוף בהצטיידות לשנת הכספים 1983, עם שתי רשתות עיקריות לחינוך מקצועי שהפעילו באותה שנה כ–30 מוסדות בפיקוח האגף, נחתמו רק בינואר ובפברואר 1984 לקראת סוף שנת התקציב שאליה התייחסו.

4. בטבלה שלהלן מובאים פרטים בדבר תכניות ההצטיידות המחוזיות לשנת הכספים 1983 (למעט מה"ט), והיקף ההוצאות שאושרו להם בתחילת השנה, מכלל המקורות הידועים לאגף (באלפי שקלים):

תוכניות ההצטיידות המחוזית לשנת הכספים 1983 (באלפי שקלים)

המחוז		תכנית הצטיידות מחוזית		ס"ה הוצאה שנתית מאושרת	הוצאה מאושרת כ-% מהעדפה א'	מקורות				המימון		
		ס"ה	בהעדפה א'			תקציב המשרד	כ-% מס"ה ההוצאה	רשתות חינוך	כ-% מס"ה ההוצאה	גורמים אחרים	כ-% מס"ה ההוצאה
ירושלים		23,220	23,220	23,270	100	3,000	13	1,000	4	19,270	83
תל אביב		82,011	74,320	14,275	19	9,595	67	1,680	12	3,000	21
חיפה		98,913	93,461	8,613	9	5,013	58	1,000	12	(1)2,600	30
באר שבע		8,400	8,400	8,500	101	3,500	41	1,700	20	3,300	39
	ס"ה	212,544	199,401	54,658	27	21,108	39	5,380	10	28,170	51

(1) משוער

— באגף לא נמצא תיעוד שממנו ניתן לדעת מה היו הקריטריונים, שלפיהם הוקצו המשאבים הכספיים לצורכי הצטיידות, למשרדים המחוזיים השונים, בשים לב להיקף הצרכים של כל אחד מהם. בתשובתו, מדצמבר 1984, ציין המשרד, כי חוסר ההתאמה בהקצאת המשאבים הכספיים בין מחוזות האגף השונים, נובעת משיקולים רב-שנתיים של סדרי העדיפויות תוך זיקה לפרוייקטים שבבנייה. לדעת הביקורת, סדרי מינהל תקינים מחייבים, כי העקרונות והשיקולים להקצאת המשאבים הכספיים למשרדים המחוזיים, יקבלו ביטוי נאות בכתב. הצורך בקריטריונים ברורים יש לו יתר תוקף, נוכח העובדה שבתכנית ההצטיידות בהעדפה א' נתבקש תקציב של כ-200 מיליון שקל בעוד שלמעשה הוקצבו רק 27% מסכום זה, כ-55 מיליון שקל. מצוקה תקציבית זאת מחייבת בחינה מדוקדקת יותר של חלוקת המשאבים בין המחוזות.

— מדו"ח כולל של האגף, כדבר ההוצאות בפועל על הצטיידות בשנת הכספים 1983, עולה, שלשבעה מוסדות הכשרה פרטיים הוקצב, מתקציב המשרד, לצורכי הצטיידות סכום כולל של כ-15 מיליון שקל, בלי שהייתה כל התייחסות אליהם בתכניות ההצטיידות, לאותה שנה שנערכו על ידי המחוזות שבתחומם הם מצויים, או בתכנית ההוצאה השנתית שאושרה למחוזות, על ידי הנהלת האגף.

★

בדיקת פעילותו של האגף בהכשרת פועלים מקצועיים בכמה ענפי תעשייה ושירותים העלתה:

1. האגף אינו ערוך דיו מבחינה תכנונית ולוגיסטית, להתמודדות נאותה עם צורכי ההכשרה המתחייבים ממגמות הפיתוח של תעשיות עתירות מדע, ואף לא מאלה המתחייבים מן המציאות הטכנולוגית השוררת בפועל במגזרי המשק השונים.

2. בכל מסגרות ההכשרה המקצועית שבטיפול האגף שורר מחסור בציוד טכנולוגי לימודי מתקדם. לגבי מקצועות אחדים, גם הציוד הלימודי הקונבנציונאלי המצוי בסדנאות הלימוד, בחלקו הגדול אינו תקין.

3. בכמה מקצועות נערכים הלימודים במתכונת שתכניה נקבעו לפני שנים רבות, בלי שהותאמו לשינויים שחלו בהם מאז.

4. האגף אינו מקיים מעקב שיטתי וסדיר אחר מידת היקלטותם של בוגרי הקורסים השונים בעבודה במקצועות שבהם הוכשרו, לבדיקת יעילותן של פעולות ההכשרה השונות.

5. הועלו ליקויים בפעילותו הארגונית-מינהלית של האגף, בעיקר בתחום של תכנון ההצטיידות השנתי ודרכי חלוקת המשאבים הכספיים בין מחוזות האגף השונים.

6. לדעת הביקורת, על המשרד לנקוט צעדים הדרושים להדבקת הפערים המתרחבים והולכים בין תכני ההכשרה המקצועית שמקנה האגף, ומערכות הציוד הלימודי המשרתות אותה לבין אלה הנדרשים נוכח תהליך ההתפתחות הטכנולוגית שבה מצוי המשק.

רשות חסות הנוער והמעוונות

ריכוז ממצאים

מועצת המעוונות, שהוקמה בהתאם לתקנות חסות הנוער (מעוונות), הפסיקה לפעול שנים אחדות אחר הקמתה.

אין בידי הנהלת רשות חסות הנוער קריטריונים לקביעת תקן כוח אדם מקצועי לסוגיו במעוונות.