



המרכז לקליטה במדע נועד לסייע למדענים עולים למצוא עבודה בתחום עיסוקם והוא גם השתתף בתשלום שכרם בשנתיים הראשונות להעסקתם. באפריל 1991 שונתה שיטת הסיוע והמרכז נותן מלגות למעסיקים המעסיקים מדענים עולים.

מינואר עד ספטמבר 1991 פנו למרכז 2,641 מדענים עולים; באותה תקופה, סיפק המרכז פתרונות תעסוקה ל-1,113 מדענים. המרכז אינו מקיים מעקב אחר המשך קליטתם של מדענים עולים בתעסוקה לטווח ארוך.

על המשרד לעשות ככל יכולתו כדי שכספי התמיכה הניתנים למעסיקי מדענים עולים אכן ישמשו מנוף לקליטה אמיתית ולא מכשיר לניצול כוח עבודה חינם לתקופה מוגבלת.

הסכם להעסקת עובדים באמצעות

המרכז לשירותי התנדבות

המרכז לשירותי התנדבות (להלן - המרכז) הוקם בשנת 1972, על פי החלטה של ועדת ראש הממשלה לילדים ולבני נוער במצוקה. ב-1984 נרשם המרכז כעמותה. המרכז עומד לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

המרכז מאגד בתוכו ארגוני מתנדבים, ואחת ממטרותיו היא מתן עידוד, חיזוק וסיוע לארגוני מתנדבים במילוי משימות חברתיות. על פי פרסומיו, עושה המרכז לקידומה של ההתנדבות בישראל באמצעות פעולות הסברה, ועם יעדיו העיקריים לשנת 1991 נמנה תגבור מערך המתנדבים לקליטת העלייה.

הסכם בין המשרד לבין המרכז

המשרד לקליטת עלייה (להלן - המשרד) מפעיל עובדים כרכזים חברתיים, שתפקידם לסייע בקליטה החברתית של עולים ולהפעיל מתנדבים שיעבדו עם העולים. היקף העבודה של רכז חברתי ומקום עבודתו משתנים מפעם לפעם, על פי מספר העולים הבאים ארצה, מידת היזדקקותם לסיוע חברתי ועל פי פריסתם ברחבי הארץ.

מאחר שעבודת הרכז היא עבודה ארעית, וגם מקום עבודתו עשוי להשתנות, כאמור, מעדיף המשרד להעסיק את הרכזים החברתיים על פי חוזה העסקה מיוחד ולא כעובדים קבועים.

באמצע שנות השבעים התעניין המשרד בהעסקת עובדים ארעיים, בתפקיד רכזים חברתיים, באמצעות המרכז. גם המרכז היה מעוניין לספק למשרד כוח אדם מיומן בתחום ההתנדבות ובדרך זו להעלות את רמת השירות שהמשרד מספק לעולים בתחום זה.

באפריל 1976 נחתם לראשונה הסכם בין המרכז לבין המשרד (להלן - ההסכם). מאז מתחדש ההסכם מדי שנה בשנה. על פי ההסכם, "המרכז יתן למשרד שירותים בנושא הקליטה החברתית של עולים, לפי הזמנת המשרד, בהתאם לצורכי המשרד ולמקומות שיקבעו על ידו. השירותים ינתנו על ידי עובדי המרכז שמספרם לא יעלה על 25 ואשר יהיו מקובלים על המשרד". בהסכם, נקבע בין היתר, "עובדי המרכז לא יהיו עובדי מדינה ולא יהיו יחסי עובד ומעביד בינם לבין המדינה, הממשלה והמשרד".

לפי ההסכם, יחזיר המשרד למרכז, תמורת שירותיו, את הוצאותיו על משכורות, תשלומי חובה והוצאות נלוות, על פי התנאים המקובלים בשירות המדינה ועל פי חשבונות חודשיים; וכן הוצאות תקורה בשיעור שסוכם ביניהם מראש. בשנת 1991, היה שיעור התקורה 12.5%. ההסכם קובע גם את הדרגות שבהן יועסקו רכזי הקליטה.

בתקציב המשרד נקבעה תקנה תקציבית "המרכז לשירותי התנדבות (25 רכזים)", שהיא הביטוי הכספי להסכם. בשנת הכספים 1990 היה התקציב המעודכן בתקנה זו בסכום של 1,289,000 ש"ח, וההוצאה בפועל הסתכמה ב-1,062,314 ש"ח. התקציב לשנת הכספים 1991 הסתכם ב-1,038,000 ש"ח.

על פי הדוח הכספי של המרכז, הסתכמו הכנסותיו בשנת הלוח 1990, בגין ההסכם עם המשרד, ב-1,103,984 ש"ח וההוצאות הסתכמו ב-1,011,789 ש"ח.

ביצוע ההסכם

מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עולה, שבחודש מאי 1991 הועסקו במשרד על פי ההסכם 40 עובדים ב-31.1 משרות. כלומר, 6.1 משרות יותר ממה שנקבע בתקנה התקציבית ובהסכם.

משרד מבקר המדינה בדק את העסקת 40 עובדי המרכז במשרד והעלה, ש-28 מהם - המועסקים ב-24.5 משרות - הם עובדים במחלקה לקליטה חברתית (להלן - המחלקה); 12 העובדים הנותרים - ב-6.6 משרות - הועסקו במאי 1991 במשרד, שלא על פי ההסכם, בתפקידים שאינם קשורים כלל לעבודה עם מתנדבים או לקליטה חברתית, כגון: יועץ השר לנושא רשויות מקומיות; ועוזר בכיר למנכ"ל.

החבר, שגם בעבר הועסקו במשרד, באמצעות המרכז, יועצים ועוזרים למיניהם, שלא בתחום הקליטה החברתית. למשל, בשנת 1989 הועסק במשרד, באמצעות המרכז, עוזר לדובר המשרד.

מעיון בתיקי המחלקה עולה, שמנהל המחלקה פנה כמה פעמים במהלך השנים 1988 - 1991, אל הנהלת המשרד, והתריע בפניה על ההעסקה החריגה של העובדים האמורים. הפניות לא נענו בידי הנהלת המשרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1991, הודיע המשרד, שבגלל גל העלייה הוא נאלץ להעסיק כמה עובדים בתפקידים חיוניים; העסקתם באמצעות המרכז זולה לשירות הציבורי יותר מהעסקתם באמצעות חברות כוח אדם פרטיות. עוד הודיע המשרד, שבעקבות הביקורת הופסקה עבודתם של חמישה עובדים שהועסקו באמצעות המרכז; עובד אחד הועבר לעבוד במסגרת המחלקה. המשרד ממשיך להעסיק, באמצעות המרכז, שישה עובדים ב-3.5 משרות יותר ממה שנקבע בתקנה התקציבית ובהסכם.

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של המשרד שכבר בשנת 1988, הועסקו עובדים לא בתפקידים שהוגדרו בהסכם בלא קשר לגל העלייה. זאת ועוד, בחוקי התקציב נקבע שיא כוח האדם שמותר למשרד להעסיק. אם המשרד סבור שהוא זקוק לעובדים נוספים למילוי תפקידיו, עליו לפעול לשינוי שיא כוח האדם ולא לעקוף אותו אגב ניצול תקנות התקציב.



על פי הסכם בין המשרד לקליטת העלייה לבין המרכז לשירותי התנדבות, המרכז נותן למשרד שירותים לצורך הקליטה החברתית של עולים. בהעסקת עובדים מתפקד המרכז כצינור להעסקת כוח אדם במשרד.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שהעסקת 12 עובדים (ב-6.6 משרות), באמצעות המרכז, בתפקידים שאינם קשורים לעבודה עם מתנדבים או לקליטה חברתית, אינה תואמת את ההסכם בין המשרד לבין המרכז, ונעשתה אגב עקיפת שיא כוח האדם של המשרד.

השירות לעולה

ריכוז ממצאים

לשם טיפול בעולים מפעיל המשרד לקליטת העלייה 40 לשכות, סניפים ומוקדים ברחבי הארץ. בחודשים דצמבר 1991 - ינואר 1992 בדק משרד מבקר המדינה את השעות והתנאים לקבלת הקהל. עוד נבדקו ציוד הסניפים ואחסון כבודת העולים ושחרורה.

קבלת הקהל בכמה מסניפי המשרד נעשית בתנאים של צפיפות והרגשת מחנק. אין שומרים על צנעת הפרט של העולים בשיחותיהם עם רכזי הקליטה המטפלים בענייניהם.

לא כל סניפי המשרד אכן פתוחים בכל השעות שעליהן הודיע המשרד.

בשלטים שבסניפים אין פרטים על שעות קבלת קהל ועל שעות עבודתם של רכזי הקליטה המקצועיים בתחום הדיור והתעסוקה.

בניגוד לפרסומיו, המשרד לא הדפיס חוברות מידע לעולים בנושא "דיור" "תעסוקה" ו"שירות בצה"ל".

רבבות מזוודות של עולים הצטברו במחסן שבשטח נמל התעופה בן-גוריון; מזוודות שבעליהן לא אותרו הועברו למכירה או לחלוקה לנזקקים.



העלייה המוגברת לישראל, שהחלה במחצית השנייה של 1989 והואצה מאוד ב-1990, נמשכה גם ב-1991, אם כי בקצב מתון יותר. בתקופה האמורה עלו לישראל, על פי נתוני המשרד לקליטת העלייה (להלן - המשרד), כ-393,000 עולים, מהם כ-200,000 ב-1990 וכ-176,000 ב-1991, מהם כ-92% ב-1990 וכ-84% ב-1991 עלו מבריה"מ; המספר הכולל של העולים מבריה"מ בשנתיים האחרונות היה כ-332,000 נפש.

כ-20,000 עולים מאתיופיה הגיעו לארץ במהלך שנת 1991. הם נקלטו במרכזי קליטה שמפעילה הסוכנות היהודית לארץ ישראל. במרכזי הקליטה דואגים למחסורם, לרבות לדיור ולאולפן. שאר העולים שהגיעו ארצה בשנה האמורה, למעט יחידים, נקלטו במסלול המכונה "קליטה ישירה". מסלול הקליטה הישירה מחייב את העולה, מיום עלייתו, לדאוג בעצמו לכל צרכיו, לרבות מציאת מקום מגורים ולימודים באולפן.

עולה - למעט עולה מארצות הרווחה - הנקלט בקליטה ישירה מקבל, באמצעות המשרד, "סל קליטה" - סכום כסף שנועד להבטיח את צורכי הקיום הבסיסיים שלו בשנה הראשונה לעלייה. בינואר 1992 הסתכם סל הקליטה למשפחה ממוצעת, בת שלוש נפשות, ב-20,161 ש"ח לשנה, ועוד מענק בסך 5,907 ש"ח במקום פטור ממכס (בדצמבר 1990 בוטל לעולים הזכאים לסל קליטה הפטור ממכס על רכישת ציוד ביתי והומר במענק).

סל הקליטה כולל גם דמי קיום לחצי השנה הראשונה לעלייה. אם לאחר פרק זמן זה לא מצא העולה עבודה, הוא זכאי לדמי קיום מהמשרד למשך חצי שנה, לפי 870 ש"ח לחודש למשפחה בת שלוש

נפשות, ובסך הכל 5,220 ש"ח. בשנה הראשונה לעלייתה מקבלת משפחת עולים סיוע כספי המסתכם ב-31,288 ש"ח (פרטים על מסלול הקליטה הישירה ועל סל הקליטה ראה בדוח שנתי 40, עמ' 537, ובדוח שנתי 41, עמ' 571).

במסלול הקליטה הישירה נזקק העולה לסיוע, להכוונה ולהדרכה של המשרד. כבר בימים הראשונים לעלייתו, על העולה לסור לסניף של המשרד ולמסור את מספר החשבון שלו בבנק, ולחשבון זה יועברו כספי סל הקליטה שהוא זכאי להם. כאשר מתעוררות בעיות בקבלת כספי סל הקליטה - המשרד הוא הכתובת לפתרון. העולה נדרש לגשת פעמים נוספות למשרד, למשל: כדי לקבל הפניה לאולפן; לבדוק את זכאותו לדיוור ציבורי; לקבל הדרכה והכוונה בתחום התעסוקה; לקבל דמי קיום בקורס או דמי קיום. נוסף על הסיוע הישיר שהמשרד מעניק לעולה, המשרד משמש גוף מכון ומתאם בינו לבין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והגופים השונים המטפלים בעולים.

בדצמבר 1991 - ינואר 1992 בדק משרד מבקר המדינה את רמת השירות שהמשרד מעניק לעולים הנזקקים לשירותיו. הבדיקה נערכה במסוף לקליטת העולים שהמשרד מפעיל בנמל התעופה בן-גוריון (להלן - נמל התעופה), וב-32 מבין 40 הלשכות, הסניפים והמוקדים של המשרד ברחבי הארץ. אנשי משרד מבקר המדינה שוחחו גם עם עולים שנמצאו בסניפים בעת הביקורת. ביקורת קודמת על השירות לעולה ראה בדוח שנתי 41, עמ' 577.

מבנה המשרד

עד שנת 1990 נחלקה עבודת המשרד לארבעה מחוזות, כדלקמן: חיפה והצפון; תל אביב; ירושלים והדרום; באר שבע והנגב. בכל מחוז פועלים לשכות וסניפים. מאחר שעל פי נתוני המשרד, כ-52% מהעולים בשנת 1990 פנו למחוז תל אביב, פיצל המשרד את עבודת המחוז, וביוני 1991 החל לפעול מחוז חמישי - מחוז מרכז.

במהלך 1991 הגדיל המשרד את תפוסתו. בינואר 1992 הוא הפעיל 9 לשכות ו-23 סניפים. עוד הפעיל המשרד מוקדים בשמונה מקומות בארץ, כגון: במעלות, בשדרות, בירוחם ובמצפה רמון (במקומות אלה עובד המשרד מקבל קהל ימים מספר בשבוע).

קבלת קהל

שעות קבלת קהל

בדוח שנתי 40 (עמ' 537) נאמר: "המשרד לא כיוון את שעות קבלת קהל בסניפים לשעות הנוחות לעולים. קבלת קהל נערכה חמישה ימים בשבוע, בין השעות 8.00 - 13.00, הזמן שבו העולים בדרך כלל לומדים באולפן או מחפשים עבודה". מבקר המדינה המליצה לקיים קבלת קהל גם בשעות של אחר הצהריים או הערב, ובימי ו'.

במאי 1990 התקיימה בכנסת ישיבה משותפת לוועדה לענייני ביקורת המדינה ולוועדת העלייה והקליטה, ובה נדונו ממצאי הביקורת בנושא קליטת העלייה. בדיון הודיע מנכ"ל המשרד, כי עד סוף יוני 1990 ייפתחו סניפי המשרד לשירות ציבור העולים גם בשעות אחר הצהריים, ובימי ו'.

בביקורת מעקב נמצא, שעד ינואר 1991 לא חל שינוי במצב והסניפים נותרו פתוחים לקהל חמישה ימים בשבוע, בשעות הבוקר בלבד (ראה דוח שנתי 41, עמ' 578).

בספטמבר 1991 הודיע המשרד, שהאריך את שעות קבלת קהל, כדלקמן: בימים א' וה' בשעות 8.00 - 16.00; בימים ב' וד' בשעות 8.00 - 18.30; ובימי ג' בשעות 8.00 - 13.00. נמצא, שלמרות הודעת מנכ"ל המשרד, ממאי 1990, אין המשרד מקבל קהל בימי ו'.

רוב הסניפים והלשכות שנבדקו אכן היו פתוחים בכל השעות שעליהן הודיע המשרד. אולם כמה סניפים ולשכות אינם פתוחים לקבלת קהל בשעות שנקבעו, למשל: סניפי רחובות וערד ממשיכים

לקבל קהל בשעות הבוקר בלבד; בסניפים אחדים יש קבלת קהל בשעות הבוקר ובשעות אחר הצהריים, אולם אין קבלת קהל בשעות 13.00 - 16.00, ובהם לשכות נתניה ובאר שבע ובסניפי הרצליה, פתח תקווה, נהריה וכרמיאל. בלשכת תל אביב ובסניף רמת גן ננעלים השערים בפני הקהל בימים ב' וד' בשעה 18.00.

עוד נמצא, שברוב הסניפים ההודעה על הארכת שעות קבלת הקהל לא מצאה את ביטוייה בשילוט שבכניסה לסניף, ושעות הקבלה הנקובות בו נשארו בעינן. חלק מהעולים, שעמם שוחח צוות הביקורת, לא ידעו כלל שהסניפים פתוחים אחרי השעה 13.00.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מינואר 1992, הודיע המשרד, כי הוא פועל לאכוף על כל סניפיו לקבל קהל גם בשעות אחר הצהריים, וכי הוא הזמין שלטים אחדים לכל סניפי המשרד ובהם פירוט שעות העבודה המעודכנות. עוד הודיע המשרד, כי בעקבות הארכת שעות קבלת הקהל ופתיחת הסניפים גם בשעות אחר הצהריים, ובעקבות ההאטה בקצב העלייה, שעות קבלת הקהל מספקות את הצרכים, ולכן החליט שלא לפתוח את הסניפים בימי ו'.

תנאי קבלת קהל

1. במהלך 1991 שיפר המשרד כמה מנוהלי העבודה שלו, ובעקבות זאת פחתה היזדקקות העולים לשירותי המשרד. כבר בדוח שנתי 40 (עמ' 571) צוין, שתשלומי סל הקליטה משולמים, מיולי 1990, ישירות לחשבונות הבנק של העולים; העולים באים לסניף פעם אחת בלבד, מוסרים מספר חשבון בנק, וחשבונם מזוכה אוטומטית במועד התשלום. העולים אינם נדרשים עוד להתייצב בסניף בכל חודש כדי לתבוע את כספם.

עד דצמבר 1990 נהגו העולים למסור תעודות המעידות על השכלה, לתרגום ולאישור נוטריוני באמצעות המשרד ועל חשבונם. היות שהתרגום נמשך ארבעה חודשים ויותר, עולים רבים באו לסניפים לעתים קרובות כדי לברר אם התרגום כבר הושלם ואם הם כבר יכולים לקבל את התעודות. הדבר גרם סבל רב לעולים ועומס רב בסניפים (כדבר בעיות חריפות של התחשבנות עם חברות תרגום, ראה בדוח זה, עמ' 591).

בינואר 1991 חדל המשרד לקבל מסמכים לתרגום ולאישור נוטריוני, ובתמורה הגדיל את תשלומי סל הקליטה של משפחה ב-70 ש"ח. מאז, העולים מוסרים את מסמכיהם לתרגום ישירות לחברות תרגום, בלא להיזקק לתיווך המשרד.

בנובמבר אותה שנה הנהיג המשרד דרך חדשה לתשלום דמי קיום לעולים (על דמי קיום, ראה לעיל). על עולה מובטל לגשת אל הסניף רק פעם אחת, עם אישור של שירות התעסוקה על היותו מובטל; המשרד מקבל את רשימת העולים המובטלים ישירות משירות התעסוקה ומזכה את חשבונות הבנק של הזכאים בדמי קיום, בלי לאלצם לגשת לסניף בכל חודש כבעבר. שיטה זו נמצאת בהרצה, והיא נועדה להקל על העולה ולהפחית את העומס בסניפים (על תשלומי כפל - דמי קיום מהמשרד ודמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי - ראה בדוח זה, בפרק: "המוסד לביטוח לאומי - ביטוח אבטלה").

כדי לשפר את השירות שהמשרד מעניק לעולים, הוא שיפץ ביסודיות, במהלך שנת 1991, את לשכות ירושלים ותל אביב ואת סניף רמת גן. המשרד העתיק כמה סניפים ולשכות למבנה חדש ומתאים יותר. כך למשל, בעקבות תלונות רבות של עולים ושל תושבים שגרו בשכונות למקום שבו פעלה לשכת חולון, שוכנה הלשכה במבנה חדש; גם סניף נהריה וסניף קרית שמונה הועתקו למבנים חדשים.

פעולות הללו ודומות להן הקלו על העולים והפחיתו במקצת את העומס בסניפים. אבל עדיין נמצאו סניפים שיש בהם לחץ רב של עולים, הממתינים שעות רבות עד שהם מתקבלים אצל רכזי הקליטה. לחץ כבד במיוחד יש בלשכות חיפה, נתניה, חדרה, תל אביב ובאר שבע, ובסניפים ברחובות, פתח תקווה, רמלה וקרית ים. בלשכת נתניה נמצא, שבראשית ינואר

1992 חילקו מספרים לאמצע אותו חודש, ובלשכת תל אביב חילקו מספרים אף לאמצע פברואר.

המשרד עדיין מפעיל משרדים שאינם ברמה הראויה לקבלת קהל, למשל: הסניפים כפר סבא, הרצליה, קרית מלאכי ודימונה. בסניף כפר סבא פועלים שלושה רכזי קליטה בחדרון קטן. העולים מתחככים אלה באלה, מחמת הצפיפות, ולא לכולם יש מקום לשבת. מצב דומה שורר בסניף הרצליה. סניף קרית מלאכי שוכן במבנה תעשייתי, ומי הגשמים חודרים ומציפים אותו. לדברי מנהלת סניף דימונה, היא מתביישת לקבל קהל במקום ששורת בו צפיפות, שיש בו נזילות מים ועולים נאלצים להמתין מחוץ לבניין.

יש שתנאי ההמתנה אינם נוחים ואף קשים. בלשכת חיפה נדרשים העולים להמתין בצפיפות, בפרוזדור שאינו מואר כראוי והאוויר בו מחניק. תנאי דוחק ומחנק שוררים בלשכת באר שבע, בלשכת נתניה ובמקומות אחרים. בסניף רחובות אין כלל חדר המתנה, והעולים נאלצים להמתין מחוץ לסניף; בסניף עצמו שורת צפיפות רבה.

במרבית הסניפים עובדים בחדר עבודה אחד שני רכזי קליטה, ובסניפי הרצליה, כפר סבא וקרית גת - אף שלושה רכזים בחדר אחד. תנאי עבודה אלה פוגעים בכושר העבודה של הרכז, ואינם מאפשרים לשמור על צנעת הפרט של העולים. אפשר וראוי לשפר את התנאים, למשל באמצעות מחיצות.

בתשובתו הודיע המשרד, שהוא פועל לשיפור תנאי קבלת הקהל בסניפים. המשרד נושא ונותן לשכירת משרדים, במקום אלה שאינם מתאימים לייעודם; בנתניה ובדימונה כבר נחתמו הסכמים ונשכרו משרדים, וקבלת הקהל בהם תתחיל באפריל 1992.

2. עולים רבים באים לסניפי המשרד כדי לברר עניינים של מה בכך. אין בסניפים מודיעין המסוגל לענות על שאלות בסיסיות, ואין מי שינחה את העולים למי לפנות. במצב המתואר, ממתנינים העולים בתור הרגיל, לעתים שלוש שעות ויותר, גם כאשר הטיפול בעניינם הוא קצר מאוד; לעתים העובד שהעולה זקוק לו אינו נמצא כלל והעולה נדרש לחזור שנית. בנסיבות אלו, העולה מבזבז את זמנו לריק והוא חש תסכול, וגם נוצר לחץ מיותר של ממתנינים בסניף.

בתשובתו הודיע המשרד, שהוא מכשיר דיילי מידע לעבודה בלשכות המשרד, דבר שימנע מהעולים המתנה מיותרת; שירות זה כבר מופעל בלשכות תל אביב וחולון ונמצא בהליכי ביצוע בלשכות ירושלים, חיפה, נצרת ובאר שבע.

3. בדוח שנתי 41 (עמ' 579) צוין, שעל אף העובדה שכ-90% מהעולים הנזקקים לשירותי הסניפים מוצאם מבריה"מ, שלטי ההכוונה וההסברה בכניסות לסניפים ובתוכם, כתובים בעברית ובאנגלית בלבד. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, בינואר 1991, כי הזמין שלטים ברוסית.

בביקורת הנוכחית נמצא, שעד פברואר 1992 לא התקין המשרד שלטים ברוסית.

הבעיות המעיקות ביותר על עולים, לאחר שהשלימו את הסידורים הראשוניים, הן בתחומי התעסוקה והדיור. שעות הקבלה של רכזי הדיור והתעסוקה שונות משעות הקבלה של רכזי הקליטה הכלליים ובדרך כלל מעטות מהן. המידע בנושא שהם מטפלים בו אינו מצוי בידי רכז הקליטה הכללי.

הביקורת העלתה, שבדרך כלל אין בסניפים מודעה המציינת את שעות הקבלה של רכזי התעסוקה והדיור. לדברי עולים שהמתינו לרכזים אלה בסניפים, הם לא ידעו שהרכזים אינם עובדים בשעות אלה. עקב זאת, יש שהעולים המתינו שעות, ונאלצו לחזור לסניף פעם נוספת.

על המשרד להתקין שלטים ברורים, גם ברוסית, מחוץ לסניף ובתוכו. בשלטים יש לרשום מידע מלא וברור על כל השירותים שהסניף נותן, לרבות שעות הפתיחה של הסניף ושעות קבלת הקהל של רכזי הקליטה, ופירוט תפקידיהם.

ציוד

1. העבודה בסניפי המשרד נעשית רובה ככולה ידנית. ברוב הסניפים יש אומנם מסוף מחשב אחד לכל עובדי הסניף, אולם עובדי הסניפים משתמשים בו מעט מאוד. לכל עולה מנוהל בסניף תיק; כאשר נדרש בירור בקשר לזכויותיו של העולה, או כאשר הוא זכאי לתשלום כלשהו, פונה רכז הקליטה אישית ללשכה או למחוז. במקרה כזה על העולה לחזור לסניף שוב ושוב כעבור שבוע ויותר, עד לקבלת המידע הדרוש, או התשלום.

ב-1990 התחיל המשרד למחשב את הסניפים. על המשרד להמשיך לפתח ולשפר את המערכת הממוחשבת בסניפיו ולהדריך את עובדיו לנצל טוב יותר את האפשרויות שהמחשב מקנה להם.

המשרד הודיע, שבינואר 1992 הוזמנו 50 מסופים לסניפי המשרד; יחידת ההדרכה של המשרד הונחתה להגביר את היקף ההכשרה וההדרכה בסניפים.

2. במרבית הסניפים קו טלפון אחד בלבד, ובמקצתם - שניים. הטלפון תפוס רוב שעות העבודה, ולכן קשה להתקשר לסניף. כך למשל, בנובמבר 1991 הודיעה חברת בזק למשרד, שבבדיקה שערכה נמצא, כי הטלפון בלשכת חולון תפוס ב-78% מכלל הפעמים שמחייגים אליה במהלך היום. לדברי חברת בזק, כדי לשפר את הקשר הטלפוני, על המשרד להזמין עוד חמישה קווים.

על המשרד לבחון את האפשרות להגדיל את מספר קווי הטלפון שבסניפים. דבר זה יאפשר לעולים לעשות בירורים גם באמצעות הטלפון, במקום להגיע לסניף עצמו. על ידי כך גם יוקל העומס בסניפים.

בתשובתו הודיע המשרד, כי מספר קווי הטלפון בלשכה יוגדל משניים לשלושה - ארבעה.

בלשכות המשרד יש מכונת צילום ומעבד תמלילים, ואילו בסניפים חסר ציוד בסיסי כזה. בכמה סניפים חסרו ארונות לאחסון תיקי העולים. ברוב הסניפים אין כספות להפקדת מסמכים בעלי ערך כספי, ואלה מאוחסנים בארונות פח. בכמה מהסניפים מאוחסנים תיקי העולים בקרטונים על הרצפה; בסניפים אחדים אין מקום אחסון, ולכן מנוהלים תיקי העולים במשרדי המחוז, מצב שמסרבל את העבודה.

3. המשרד מפרסם חוברות מידע רבות לעולים; החל בחוברת מידע כללי וכלה בחוברות בנושאים מוגדרים, כגון זכויות העולה במוסד לביטוח לאומי, או התמחות מקצועית לרופאים ולמהנדסים. החוברות מחולקות לעולים עם הגיעם ארצה, ביחידת המשרד בנמל התעופה, ובסניפים.

הביקורת העלתה, שלעתים אין מחלקים את החוברות לעולים בנמל התעופה, אם מפאת עומס עבודה ואם מפאת שכחה או מחסור בחוברות. בעת הביקורת חסרו חוברות ההדרכה ביותר ממחצית הסניפים שנבדקו.

בחוברת "מדריך כיס לעולה" ברוסית נקובות כל החוברות שהמשרד מפיק, ובהן החוברות "דיוור", "תעסוקה" ו"שירות בצה"ל". אולם נמצא, שהחוברות הנקובות לא הודפסו כלל. עוד נמצא, שאין המשרד מחלק עוד מפות של המדינה ומילונים, אף כי הם מבוקשים מאוד בקרב העולים.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד, כי הורה למנהל יחידת המשרד בנמל התעופה לוודא שכל עולה היוצא מנמל התעופה אכן קיבל חוברות הדרכה. עוד הודיע המשרד, שחוברת "דיוור" תצא לאור לאחר העדכון, מינואר 1992, של גובה המשכנתאות; החוברות "תעסוקה" ו"שירות בצה"ל" אינן

מחולקות זמנית בגלל שינויים בכללי הזכאות. עוד הודיע המשרד, כי החליט להפסיק לחלק מילונים, היות שהודפס בהם חומר פרסומי (המילונים הודפסו על ידי גורמים פרטיים והמשרד חילק אותם לעולים); אשר לחלוקת מפות, המפות אולו והמשרד עושה מאמצים להשיג מפות ולחדש את חלוקתן. כן מסר המשרד, כי בסניפים יעשה מעקב אחר מלאי החוברות והפצתם לעולים.

עולה שמקבל חוברת יכול לחסוך ביקור אצל רכז הקליטה בסניף, ולהקל על עצמו ועל הסניף. על המשרד לדאוג שימצאו ברשותו מלאי של כל החוברות ולהבטיח את אספקתם הסדירה לסניפים ואת חלוקתם השוטפת לעולים.

אחסון כבודת עולים ושחרור

העולים מברית המועצות המוטסים ארצה מתחנות מעבר באירופה המזרחית אינם יכולים להביא עמם את מלוא כבודתם, הכוללת מספר ניכר של מזוודות ושקי חפצים, בגלל מגבלות נפח ומשקל במטוס. הסוכנות היהודית, שאחראית להבאת העולים ולהעברת חפציהם לארץ, הגיעה להסדר עם חברת אל על, לפיו הכבודה נשארת בתחנות המעבר, ומהן היא מועברת ביבשה לנמל תעופה במערב אירופה ומשם מוטסת במטוסי מטען של אל על, בדרך כלל בתוך 30 יום ממועד הגעתו של העולה לישראל.

עם התגברות זרם העולים בתחילת 1990, התברר שאל על לא הייתה ערוכה - מבחינת שטחי אחסון, מספר מטוסי המטען וכוח אדם - לטפל במזוודות כה רבות. לפיכך נוצר פיגור ניכר במסירתן לבעליהן.

קצב קליטת הכבודה עלה מ-100 מזוודות ביום במאי 1990, ל-200 מזוודות בספטמבר אותה שנה ול-500 ביום במארס 1991. כתוצאה מכך, הצטברו במארס 1991 במחסן בארץ 11,000 מזוודות ועוד 11,400 מזוודות מחוץ למחסן. עד אז הגיעו תעודות משלוח של 18,000 מזוודות נוספות שהיו במעבר בנמלי תעופה בחוץ לארץ.

הביקורת העלתה, שהמזוודות הצטברו, בין היתר, בשל חוסר אפשרות להתקשר עם בעליהן, שכן המסמך היחיד שבידי החברה המפעילה את המחסן (להלן - החברה) הוא העתק תעודת משלוח של אל על, שבה רשום שם הבעלים, אך כמובן לא המען בארץ. רק כאשר בעלי הכבודה מודיעים לחברה את כתובתם, מתחילה החברה בהליכי שחרורן והעברתן לידי הבעלים. החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי במחסן מאוחסנות אלפי מזוודות זמן רב בלא דורש, על אף פניות לציבור העולים, באמצעות כלי התקשורת, לבוא ולקבל את חפציהם.

על פי פקודת המכס (נוסח חדש), טובין שלא נתבעו לאחר תקופת אחסון של שלושה חודשים, רשאי גובה המכס למכור אותם. החברה הסבירה, כי מאחר שמדובר ב"סחורה בלתי נתבעת" (סב"ן) שהיא חפצי עולים, סוכם בין החברה לבין גובה המכס שרק לאחר תקופה של שישה חודשים יהפכו חפצי העולים לסב"ן. עד מאי 1991 הועברו 871 מזוודות ותיקים, שהיו לסב"ן, אל יחידת המכירות, כדי למכור אותם או להעבירם למוסדות רווחה לשם חלוקה לנזקקים.

לדעת מבקר המדינה, על המשרד לדאוג שיעשה מאמץ רב יותר לאיתור בעלי הכבודה, אשר מקצתם אולי אינם באים לתבוע את רכושם בשל חוסר מידע. על המשרד להמציא לחברה את המען של העולים, כדי שזו תוכל להחיש את איתור העולה ושחרור כבודתו.



מממצאי הביקורת עולה, כי בשנת 1991 שיפר המשרד את רמת השירות שהוא מעניק לעולים הבאים בשעריו.

על המשרד להקפיד, שהסניפים אכן יהיו פתוחים לקבלת קהל בכל השעות שקבע.

עליו להמשיך במלאכת שיפוץ הסניפים ולציידם כראות. יש להשלים את מחשוב סניפי המשרד כדי למנוע סרבול ובזבוז זמן.

על המשרד לדאוג לחלוקה סדירה של חוברות מידע לעולים, כדי לספק להם מידע מלא ואמין, בלי להטריחם לבוא לסניף.

על המשרד להגביר את המאמצים לאיתור הבעלים של אלפי המזוודות שהצטברו במחסנים.

מערכות ממוחשבות

ריכוז ממצאים

עקב הגידול הניכר בממדי העלייה בין השנים 1989 ל-1991, עברו המערכות הממוחשבות של המשרד לקליטת העלייה שינויים מהותיים ומהירים.

במערכת הממוחשבת של המשרד היה מאגר מידע לגבי כ-750,000 עולים משנת 1972 עד 1991, עם נתונים אישיים כגון כתובת, תאריך קבלת מעמד עולה, השכלה, משלח יד, זכאות העולה לסיוע, ופרטי הסיוע אשר ניתן לעולה.

נתוני עולים מסוימים נקלטו פעמיים במערכת הממוחשבת עם מספרי עולה שונים.

המערכת איפשרה לרשום יותר מראש משפחה אחד למשפחת עולים.

מערכת התשלומים בגזברויות המחוזיות לא הייתה שלובה במערכות שבמשרד הראשי, וכך אפשר היה לשלם בגזברויות המחוזיות גם למי שלא נרשם במאגר המידע המרכזי.

הנתונים הכספיים הרשומים לגבי חלק מן העולים היו לא מדויקים ובלתי אמינים; לפי הערכת המשרד, כ-12% מהנתונים האישיים והכספיים במערכת הגזברויות של המשרד נמצאו שגויים במהלך קליטת הנתונים. לא נערכו התאמות כספיות, לאיתור רישומי תשלום שגויים שנקלטו במערכת.

מאז קיץ 1989 לא נעשה אימות מול נתוני מרשם האוכלוסין כדי לשפר את איכות הנתונים האישיים במאגר המידע, וכדי לאתר תשלומים שלא כדין, אם היו כאלה, ולמנוע תשלומים לאנשים אשר לא זוהו במרשם האוכלוסין ולאנשים אשר מעמדם כעולים היה בספק. בחלק מהרשומות במערכות הממוחשבות נמצאו אי-התאמות לעומת נתוני מרשם האוכלוסין.

נמצא כי המשרד לא הקפיד לחייב ססמת כניסה ליישומים רגישים מסוימים.



1. העיבודים הממוחשבים במשרד לקליטת העלייה (להלן - המשרד) נעשו בעבר על מחשבי חברת מלם מערכות בע"מ (להלן - מלם). בשנת 1987 השלים המשרד תכנית אב למחשוב עצמאי, והתחיל בניתוח ובתכנון מערכת חדשה, באמצעות מלם, וביישומה. באפריל 1989 בחר המשרד בחומרה להפעלת המערכת החדשה ולהסבת המערכות הישנות, שפעלו במשרד, וכן בתוכנה לניהול בסיסי נתונים.

עקב הגידול הניכר בממדי העלייה בשנים 1989 עד 1991, עברו המערכות הממוחשבות של המשרד שינויים מהותיים ומהירים, בעבודה מאומצת של עובדי היחידה למערכות ממוחשבות שבמשרד (להלן - היחידה), יחד עם עובדים, שהועסקו בחוזים מיוחדים, וגורמים חיצוניים שונים.

בסוף 1991, מועד סיום הביקורת, הפעיל המשרד מחשב מרכזי, ששימש לצורכי התפעול והפיתוח של היחידה, ואמור היה לשמש גם מאגר מידע, מחובר בתקשורת למחוזות ולסניפי המשרד,

ולאפשר פעולות מקוונות אחרות בעתיד. בנוסף פעלו בנמל תעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג) שני מחשבים קטנים, שאליהם היו מחוברים כ-30 מסופים. אלה שימשו לקליטת העולים בנתב"ג ולהפקת תשלומים לעולים עם הגיעם. מרבית הסיוע לעולים חדשים בוצע ממערכת תשלומי סל קליטה. תשלומים אלה נועדו לכיסוי ההוצאה לשכר דירה למשך שנה וכן הוצאות לרכישת ציוד ראשוני ולקיום לשישה חודשים. הזכאות לתשלומי סל קליטה וערכם נקבעו לפי מספר הנפשות במשפחה והגיל, ולפי תאריך העלייה של המשפחה.

הגזבריות המחוזיות של המשרד השתמשו, באמצעות תקשורת, בתוכנה שהיתה מותקנת על המחשב המרכזי. תנועות התשלומים ממערכת הגזבריות של המשרד עידכנו את קובץ התשלומים במאגר המידע שבמחשב המרכזי, אבל לא היה שילוב מלא בין מערכת הגזבריות לבין מאגר המידע.

2. משרד מבקר המדינה בדק, מספטמבר 1990 עד נובמבר 1991, את הפעילויות של היחידה, במיוחד בתחום התשלומים לעולים, ואיך היא התמודדה עם האתגר של פיתוח מערכות ממוחשבות לסיוע בתהליכי קליטת העלייה.

מאגר המידע

במערכת הממוחשבת היה מאגר מידע לגבי כ-750,000 עולים משנת 1972 עד 1991, עם נתונים אישיים כגון כתובת, תאריך קבלת מעמד עולה, השכלה, משלח יד, זכאות העולה לסיוע, ופרטי הסיוע אשר ניתן לו.

רישום נתוני העולים מתייחס ליחידות משפחה, גם כשמדובר ביחיד שעלה. לכל משפחה הוקצה מספר עולה אחד, אשר הופיע גם בתעודת העולה ובתיק העולה. לכל יחידה משפחתית אמורה להופיע רשומה של "ראש משפחה", ויתכנו רשומות לבן זוג, בן/בת, או הורה, לפי הרכב המשפחה.

הקבצים הבאים היו בין הקבצים העיקריים במאגר המידע:

- קובץ התעודות, ובו נתונים כלליים על משפחות העולים;
- קובץ העולים, ובו נתונים אישיים על כל עולה;
- קובץ התשלומים, ובו תנועות כספיות לגבי העולים;
- קובץ המוטבים, ובו נתונים על חשבונות הבנק של העולים.

עובדי המשרד יכלו, בעזרת מערכת שאילתות, להציג נתונים מקבצים אלה על מסך המסוף.

סמאות

הביקורת העלתה, כי לא הייתה הקפדה על השימוש בסמאות להגבלת הגישה למאגר המידע, על פי הדרישות המוגדרות בספר המינהל המשיקי של תקנות כספים ומשק (תכ"ם). לדוגמה:

ביישום אחד ניתן היה, בלי סממה, לרשום נתונים לגבי עולים חדשים ולשנות נתונים לגבי רשומות קיימות, כך שמשמש בלתי מורשה יכול היה להזרים תשלומים לעולה פיקטיבי.

בעקבות הביקורת נקבעה סממת כניסה ליישום זה. בתשובתו מסר המשרד, כי החל מנובמבר 1991 הגישה למערכת המידע תהיה רק באמצעות זיהוי משתמש וסממה אישית.

ההסבה מהמערכת הישנה

הסבת המערכת הישנה מהמחשב במלם למחשב החדש במשרד אמורה היתה להסתיים בנובמבר 1990, לאחר ריצה מקבילה בשתי המערכות במשך שלושה חודשים, יולי - אוקטובר 1990, במטרה להבטיח את שלמות הנתונים.

הפרוייקט עוכב כבר בראשיתו, בגלל עיכובים בקביעת מיקום לאתר המחשב בבנייני המשרד, ובפתרון בעיות בהספקת החשמל לאתר זה.

הזנת נתונים למערכת החדשה החלה ביולי 1990, כדי להפעיל מערכת לתשלומי סל הקליטה, אשר פותחה במערכת החדשה בלבד. ריצה במקביל לתנועות כספיות אחרות ולנתונים האישיים אכן החלה ביוני 1990, ואולם נתונים כספיים נקלטו לשתי המערכות (החדשה והישנה) עד מארס 1991 - פיגור של חמישה חודשים; ונתונים אישיים נקלטו לשתייהן עד נובמבר 1991 - פיגור של שנה.

בגלל הגידול הבלתי צפוי במספר העולים, שהגיעו במהלך ההסבה, הופנה מאמץ ניכר להסבת המערכת הישנה לרישום עולים בנתב"ג למחשב רב משתמשים, וכן לפיתוח מערכת חדשה לתשלומי סל הקליטה. שינויים כאלה גרמו עיכובים ותקלות בהסבת המערכת הישנה ובבניית המערכות הממוחשבות החדשות. עד נובמבר 1991, מועד סיום הביקורת, לא אישר המשרד את גמר פרויקט ההסבה.

למרות הרחבות ותוספות של חומרה וערכונים לתוכנה במשך 1991, העלה המשרד דרישות לעיבודים שהיו מעבר לקיבולת המחשב המרכזי, וזה עוד לפני יישום תוכנות כבדות הדורשות משאבים רבים - בייחוד מערכת תיעוד ורישום. זמני התגובה הארוכים במערכות, שפעלו באותה עת, גרמו בזבוז זמנם של העולים אשר חיכו לשירות ושל משתמשי המערכת.

בתשובתו מסר המשרד, כי הוכנה כבר תכנית פעולה לביצוע ההרחבה החיונית של כושר המחשוב ומערך התקשורת; המשרד קיים את המגעים הדרושים עם הגורמים במשרד האוצר לאישור התכנית ולתוספת תקציב מתאימה.

איכות הנתונים במאגר המידע

הביקורת בדקה את איכות הנתונים שנרשמו במאגר, כאלה שהוסבו מן המערכת הישנה וכן אלה שנרשמו ישירות במערכת החדשה. הועלו ליקויים רבים - חלקם נבעו מליקויים בתכנון מאגר המידע החדש, חלקם כתוצאה מטעויות ברישום נתונים ומחולשת הבדיקות הלוגיות בעת קליטתם של נתונים חדשים, וחלקם בגלל חולשות של המערכת הישנה.

תאימות מבנה מאגר המידע לתקן לרישום נתונים

במאגר המידע נוהלו קובצי אוכלוסין שלא תאמו לתקן הישראלי לרישום "יחידות נתונים במרשם של קובצי אוכלוסין", ת"י 974. תקן זה נועד להביא לידי אחידות ברכיבי יחידות נתונים של קובצי אוכלוסין, הנמצאים בשימוש במשרדי ממשלה ובמוסדות שונים. האחידות מתבטאת, בין השאר, באורך השדות, בתוכנם ובסדר הופעתם, והיא מסייעת להעברה קלה, יעילה וזולה של הנתונים ממערכת אחת לזולתה, ולהשוואת נתוני אוכלוסין הרשומים במערכות שונות.¹

טעויות בהצגת נתונים למשתמשים

הביקורת העלתה, כי במסכים השונים לא הוצגו נתונים היסטוריים, כגון שינויים בזכאות ובגודל משפחת עולה. בבדיקת איכות הנתונים, כפי שהוצגו במסכי ההצגה, נמצאו סתירות בנתונים והשמטת נתונים. לדוגמה:

- (א) בהקרנת נתוני סל קליטה לגבי משפחות עולים מסוימים נמצא סמל זכאות, המבוסס על מספר הנפשות במשפחה, שלא התאים למספר הנפשות אשר הופיע על המסך.

¹ בעניין זה ראה דוח שנתי 41, עמ' 434 - 436.

(ב) בחלק מהתשלומים לעולים לא הופיע תאריך התשלום.

המשרד הסביר, כי סתירות לגבי מספר הנפשות במשפחות שונות נבעו מהתוספות בני משפחה למשפחות עולה קיימות, אשר עידכנה את סמל הזכאות ולא עידכנה את השדה של מספר הנפשות במשפחה; אי-הופעת התאריכים נבעה מאי-התאמה בשמות השדות בין המערכת החדשה לבין המערכת הישנה. עיצוב מחדש של מסכי השאלות נמצא בפיתוח ומסכי השאלות החדשים אמורים להציג כיאות את הנתונים השוטפים ואת היסטורית השינויים.

רישום בני משפחה

המערכת הממוחשבת איפשרה רישום של יותר מראש משפחה אחד ויותר מבין זוג אחד לאותו מספר עולה.

1. בשליפה מקובץ העולים נמצאו בין העולים, שקיבלו מעמד עולה בתקופה מינואר 1988 ועד ספטמבר 1991, 18 מספרי עולה, אשר לכל אחד מהם שתי רשומות של ראש משפחה. לדוגמה:

(א) במקרה אחד הופיעו חמש נפשות תחת מספר עולה אחד. לארבעה מבני המשפחה מספרי זהות רצופים, ביניהם ראש משפחה זכר ובת זוג נקבה. במועד מאוחר יותר הוספה בטעות לאותו מספר עולה, רשומה של עולה, בלי שום קשר ליתר בני המשפחה, אשר נרשמה כראש משפחה, ומין העולה היה נקבה. (ב) תחת מספר עולה אחד הופיעו בטעות יחד שני זוגות נשואים שונים; זוגות אלה הופיעו כמשפחות נפרדות במרשם האוכלוסין.

2. בין העולים שקיבלו מעמד עולה בתקופה האמורה נמצאו 63 רשומות של עולים, אשר להן שתי רשומות של בן זוג - בחלקן עם רישום כפול של אותו בן זוג; ובאחרות הופיעו שני בני זוג שונים לאותו ראש משפחה, דהיינו, ברוב המקרים, שתי נשים לאותו בעל. תופעה זו חריגה ונדירה, ולדעת הביקורת, מן הראוי שהבדיקות הלוגיות במערכת הממוחשבת יתריעו על מקרים כאלה, כדי לאפשר אימות הנתונים.

המשרד הסביר, כי חלק מן הנתונים השגויים נבעו מהסבת הנתונים מהמערכת הישנה למערכת החדשה. נתונים אלה יתוקנו, אחד לאחד, באופן פרטני. בעקבות הביקורת החליט המשרד להעמיק את הבקרה על מצבים כאלה, כך שהכנסת רשומה של בן זוג נוסף למספר עולה תיעשה במודע באותם מקרים, שבהם אכן יש בפועל שני בני זוג, ויידרש אישור נוסף מן המשתמש.

3. תחת מספר עולה מסוים הופיע אותו בן זוג פעמיים: פעם אחת עם מספר זהות תקין, ופעם נוספת עם אותו מספר זהות, אולם עם ספרת ביקורת שגויה.

המשרד הסביר, כי התכנית לבדיקת ספרת הביקורת הייתה שגויה, והליקוי כבר תוקן; בעקבות הביקורת בוטלה הרשומה השגויה של העולה.

נתונים כפולים

נתונים לגבי כמה אנשים הופיעו ביותר מרשומה אחת במערכת החדשה. הביקורת העלתה מקרים של נתוני משפחות אשר נקלטו פעמיים תחת מספרי עולה שונים. לדוגמה:

(א) משפחה של ארבע נפשות נקלטה בנתב"ג פעמיים באותו יום, תחת מספרי עולה שונים. לכל אחד מבני המשפחה היו שני מספרי זהות, הן במאגר המידע והן במרשם האוכלוסין. באותו יום נרשמו גם שני תשלומים זהים בסך 6,341 ש"ח לשני מספרי העולה. כל התשלומים הנוספים למשפחה זו נרשמו תחת מספר עולה אחד בלבד. התשלום הכפול בוטל.

בתשובתו ציין המשרד, כי הרשומות הכפולות יימחקו וייעשה לגביית תשלומים שגויים או כפולים, אם היו.

(ב) במשפחה אחרת, בני המשפחה הופיעו תחת מספר עולה עם מספרי זהות שתאמו לאלה אשר נרשמו למשפחה במרשם האוכלוסין. המשפחה גם הופיעה, עם תאריך רישום מוקדם יותר, תחת מספר עולה זמני ותחת מספרי זהות עם הספרה המובילה 6, שהיו מחוץ לטווח מספרי הזהות התקינים הרשומים במרשם האוכלוסין.

הביקורת העלתה, כי מספרי זהות כאלה ניתנו לתיירים, יחד עם תעודת טיפול זמני, לפני שנתקבל אישור ממועד הפנים למעמד "עולה". לאחר קבלת האישור, דיווחה המחלקה לתיעוד ורישום שבמשרד לקליטת העלייה ליחידה לסגור את תעודת הטיפול הזמני של התייר, לסגור את הרשומה עם מספר הזהות הפיקטיבי ולפתוח רשומה חדשה, תוך העברת הנתונים הנחוצים מן הרשומה הישנה לחדשה (פעולת "הפרדה"). במקרה הזה לא בוצעה "הפרדה" תקינה.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד, כי יבדוק מספרי עולה ומספרי זהות זמניים, כדי לוודא שהסטטוס שלהם עדיין היה בתוקף.

משרד מבקר המדינה הדגיש, שיש לשפר את המערכת הממוחשבת, כך שתאחר רישומים כפולים ושגויים, במועד קרוב ככל האפשר למועד ביצוע הטעות. במיוחד חשוב למנוע קליטת רישומים כפולים במרשם האוכלוסין.

המשרד מסר, כי ישופרו ההליכים הארגוניים וסדרי הרישום במערכת הממוחשבת, בעת כניסת העולה לישראל ורישומה הראשוני במערכת, כדי למנוע רישום של נתונים כפולים.

השימוש בטמלי מחשב

1. טבלת סמלי מחשב - במאגר המידע של המשרד קיימת טבלה של כ-7,000 סמלי מחשב, שנחלקו לפי נושא. לצורכי ייעול ואחידות, פנו תכניות מחשב לטבלה והשתמשו בסמלים של הנושא המתאים. לדוגמה, לנושא "קירבת משפחה" קיים סמל "1" עבור התיאור "ראש משפחה", וסמל "2" עבור התיאור "בן זוג". ברשומה של עולה יופיע סמל הקירבה בלבד; תכנית מחשב תשלוף מטבלת הסמלים את תיאור הקירבה בעת הקרנת נתוני העולה על מסך למשתמש קצה².

הביקורת העלתה, כי בחלק מהנושאים, סמל ריק (null) נחשב לסמל תקף. מצב זה פגם בבדיקות התקינות של הנתונים שבמאגר המידע, באשר סמל חסר פשר נחשב לנתון תקף, והתאפשרה קליטת נתונים שגויים למאגר המידע. בשליפה מטבלת הסמלים עלו 23 רשומות עם סמל ריק. לדוגמה, לנושא "ייעודי תשלום", אשר שימש את קובץ התשלומים, קיים תיאור בשם "דמוי סל קליטה", ולא היה לו סמל ייעודי. לכן אם תירשם במערכת, בטעות, רשומה ללא סמל ייעודי, הרשומה תיקלט והטבלה תייחס לה את התיאור הנ"ל. בנוסף נמצאו 72 רשומות בהן לא היה תיאור לסמל.

2. סמל קליטה - בבדיקה באמצעות מחשב של כ-16,500 עולים אשר קיבלו מעמד כעולים ביולי 1990, עלו כ-15,900 (96%) רשומות עם סמל מעמד קליטה, שהתייחס - על פי טבלת הסמלים - לפנסיונר. בעקבות הביקורת תוקן תיאור הסמל ל"עולה".

המשרד הסביר, כי קובץ הסמלים הועתק מהמערכת הישנה למערכת החדשה, ומאז הוגדרו בו סמלים נוספים. בעקבות הביקורת תיבחן מחדש תכולת הקובץ, במגמה לנפות את אי-ההתאמות שנשתרבו.

3. שימוש מוטעה בסמלי ייעוד - נמצאו מקרים של תשלומים אשר בוצעו במחוזות שונים, ואילו סמל הייעוד שנרשם בהם אמור היה להצביע על תשלום שבוצע בנתב"ג בלבד. נמצאו גם תשלומים,

² משתמש קצה - מי שעבורו מיועד פלט כלשהו של מערכת ממוחשבת, כמו דוח מודפס או מסך לשאלתה וכד' (עופץ המו).

אשר לגביהם לא צוין מחוז כלל. נתברר כי המשתמשים במחוזות טעו ולא השתמשו בסמלי ייעוד נכונים.

בעקבות הביקורת מסר המשרד כי מיום 1.1.92 לא תינתן במחוזות אפשרות להזין סמלי ייעוד אשר הוקצו לנתב"ג בלבד.

4. סמל זכאות בסל קליטה - נמצאה רשומה של עולה, שבה היה סמל הזכאות שגוי. המערכת הממוחשבת לא התריעה על הטעות בסמל. במקרה זה לא גרמה הטעות תשלום שגוי לעולה.

נמסר לביקורת כי רוב העדכונים לסמל הזכאות היו ידניים, ולכן נפלו טעויות ברישום. המשרד שוקד על פיתוח יישום לחישוב סמל הזכאות באופן מקוון, בהתאם לנתונים האישיים של משפחת העולה במאגר המידע, כך שיימנעו מרבית הטעויות בחישוב סמל הזכאות.

הקבלה מול מרשם האוכלוסין

מאז התחלת פרויקט ההסבה של מאגר המידע מהמערכת הישנה במלם, בקיץ 1989, לא נעשה אימות מול נתוני מרשם האוכלוסין כדי לשפר את איכות הנתונים האישיים במאגר המידע, וכדי לאתר תשלומים שלא כדין, אם היו כאלה, לאנשים אשר לא זוהו במרשם האוכלוסין ולאנשים שנתוני העלייה שלהם במרשם האוכלוסין לא תאמו את הרישומים במאגר המידע.

בבדיקה ממוחשבת של קובצי תנועות תשלום נמצאו מספר רשומות, אשר בהן מספר הזהות היה מחוץ לטווח המספרים אשר ניתנו לעולים בתקופה שנבדקה. בחלק מהרשומות נמצאו אי-התאמות לעומת נתוני מרשם האוכלוסין.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי לערוך מעת לעת אימות של הנתונים האישיים שבמאגר המידע, לעומת נתוני מרשם האוכלוסין, כדי לאתר נתונים שגויים, לעדכן נתונים ולמנוע שימוש לרעה על ידי הזרמת נתונים פיקטיביים למערכת הממוחשבת.

נתונים כספיים

כל פרטי הסיוע הכספי אשר ניתן לעולה אמורים להירשם בקובץ התשלומים. באוקטובר 1991 היו בו כ-2.5 מיליון רשומות.

התשלומים נבעו משלושה מקורות עיקריים: (א) תשלומים ראשוניים בנתב"ג, ביניהם תשלומי סל קליטה; (ב) תשלומים כלליים ושינויים בתשלומי סל קליטה באמצעות הגזברויות המחוזיות; (ג) תשלומים חודשיים על חשבון סל קליטה באמצעות המחשב המרכזי.

במועד הביקורת לא היה שילוב מלא בין המערכות האלה. בתשובתו הודיע המשרד, כי הוחל בפיתוח מערכת חדשה לתשלומים בגזברויות המחוזיות, שתהיה משולבת עם מאגר המידע המרכזי, והיא אמורה לפתור חלק מהבעיות של המערכת הישנה.

התשלומים בוצעו במזומן, בשקים ועל ידי זיכוי חשבון הבנק של המוטב. הביקורת העלתה, שהמשרד לא תמיד דאג לבדוק את הרישומים הכספיים ולערוך התאמות בין הרישומים הכספיים במערכות האלה לבין הרישומים החשבונאיים במשרד.

בבדיקה - באמצעות מחשב - של נתוני התשלומים בתקופה בין יולי 1990 לסוף יוני 1991, נמצאו חמש תנועות תשלום שנרשמו בנתב"ג שלפיהן שולמו, לכאורה, סכומים גבוהים מאד, כדלקמן:

תאריך	ייעוד	סכום בש"ח
24.06.91	סל קליטה המחאה	3,032,303
11.06.91	סל קליטה המחאה	3,033,373
27.05.91	סל קליטה המחאה	3,033,333
21.05.91	סל קליטה דמי כיס	3,032,323
02.10.90	סל קליטה דמי כיס	2,020,202

לפי הסבר המשרד, מדובר בטעות רישומית בלבד, בלא ששולמו סכומים אלו בפועל לעולים. העובדה, כי סכומים כה גדולים נקלטו במערכת, מצביעה על ליקויים בבדיקות התקינות של הנתונים הכספיים ועל אי-עריכת התאמות כספיות נאותות.

בקובץ התשלומים נמצאו רשומות עם תאריכים לא מדויקים. לדוגמה, נמצאו 6,363 רשומות בשווי של כ- 13,000,000 ש"ח, אשר נקלטו בנתב"ג בקיץ 1990 עם תאריכי אישור של 01.01.01.

לפי הסבר המשרד כל המקרים אירעו בחודש יולי 1990, בתקופה הראשונה להפעלת מערכת סל קליטה. מאחר שהתשלומים בוצעו למעשה ביום הגעת העולים לישראל, יותאמו התאריכים השגויים לתאריך קבלת מעמד העולה בפועל. רמת הבקרה במערכת שופרה ואינה מאפשרת עוד הזנת נתונים שגויים מסוג זה.

מערכת הגזברויות

מערכת הגזברויות, אשר שירתה את גזברויות המחוזות, איפשרה תשלומים לאנשים גם אם לא היו רשומים במאגר המידע המרכזי. הנתונים הכספיים הרשומים לגבי חלק מן העולים היו לא מדויקים או בלתי אמינים. מחד גיסא נמצאו תשלומים שהופיעו בקובצי תנועות כספיות ולא הופיעו בפירוט הסיוע לעולים בקובץ התשלומים, ומאידך גיסא תשלומים, אשר בוטלו למעשה, הופיעו בקובץ התשלומים, כי הרישומים במערכת הממוחשבת לא בוטלו בהתאמה. לפי הערכת המשרד, כ-12% מהנתונים האישיים והכספיים במערכת הגזברויות נמצאו שגויים במהלך קליטת הנתונים, ורק חלקם תוקנו.

בבדיקה באמצעות מחשב של קובצי זיכוי בנק מהגזברויות אל מסלקת הבנקים (להלן - מס"ב), בחודשים מארס ואפריל 1991, נמצאו תשלומים חריגים כדלקמן:

(א) בקובץ מס"ב נמצאו זיכויים אשר לא הופיעו בפירוט הסיוע לעולה במאגר המידע המרכזי. גם נמצאו שלוש רשומות עם מספר הזהות הפיקטיבי 1, המופיע בקובץ כ-000000018, והתשלומים לא נרשמו בקובץ התשלומים.

(ב) הופיע זיכוי לעולה בקובץ מס"ב בסכום אשר לא היה זהה לסך כל הסכומים אשר הופיעו במאגר המידע המרכזי באותו יום.

(ג) נמצאו רשומות עם מספרי זהות אשר בעליהם הופיעו כעולים במרשם האוכלוסין, אולם לא נמצא יישום לגביהם בקובץ התעודות ובקובץ העולים. גם נמצאה רשומה עם מספר זהות אשר לא הייתה רשומה לא במאגר המידע במשרד ולא במרשם האוכלוסין.

לפי הסבר המשרד, רשומות לעולים האלה אכן היו קיימות במערכת הישנה של המשרד במלם, והן היו בין כ-25,000 רשומות, שטרם הועברו למאגר המידע החדש, מאחר שהבדיקות הלוגיות במערכת החדשה לא איפשרו קליטת הרשומות עד לתיקון הטעויות או להשלמת הנתונים החסרים ברשומות אלה. לפיכך יישומים שונים במשרד (כגון זיכויי הבנק) לא חייבו אימות מספרי זהות ומספרי עולה מול מאגר המידע.

(ד) נמצא זיכוי לחשבון בנק של עולה שסומן בקובץ המוטבים כחשבון בנק לא פעיל. הדבר התאפשר בהעדר שילוב בין מערכת הגזברויות לבין מאגר המידע, אשר בו נכלל קובץ המוטבים, ולכן לא ניתן היה לבדוק את סטטוס חשבון הבנק של העולה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד לקליטת העלייה, כי שלב המעבר בין המערכות הישנות למערכות החדשות השאיר פתח רחב לטעויות ברישום נתוני הזהות והנתונים הכספיים הקשורים לעולים, וגם להזנת תשלומים לעולים פיקטיביים ותשלומים שלא כדין.

המשרד מסר, כי נחסמה האפשרות להזנת מספרי זהות ומספרי עולה בלתי תקינים, כדי למנוע קליטה של נתונים שגויים למערכת הגזברויות.

קובץ המוטבים

כפי שצוין לעיל, קובץ המוטבים הכיל נתונים לגבי חשבונות הבנק של העולים. בבדיקה באמצעות מחשב של קובץ המוטבים מנובמבר 1991 עלו כ-1,500 רשומות, שבהן מספר העולה היה אפס. בכ-1,350 (90%) מהרשומות האלה נמצא שחשבון הבנק היה פתוח.

בקובץ גם נמצאה רשומה עם מספר זהות שגוי, אשר לא התאים למספר הזהות הנכון של אותו עולה בקובץ העולים.

כדי להבטיח ביצוע תשלומים לחשבון הבנק התקף של העולה, ולא לחשבון ישן, קבעו נהלי המשרד, כי אסור שלעולה יהיה יותר מחשבון בנק פתוח אחד בקובץ המוטבים. בבדיקה באמצעות מחשב של קובץ המוטבים מאוקטובר 1991 עלו 20 מספרי זהות, אשר להם יותר מרשומה אחת עם חשבון בנק פתוח. נמצאו עולים עם שני חשבונות בנק שונים, וכן עולים עם שתי רשומות, שבהן חשבונות הבנק היו זהים. בעקבות הביקורת נחסמה האפשרות, שלעולה אחד יהיו שני חשבונות בנק ויותר פתוחים בקובץ המוטבים.



המערכות הממוחשבות במשרד לקליטת העלייה טעונות שיפורים, כך שיהיה שילוב מלא בין מאגר המידע המרכזי למערכות התשלומים; יוכנסו בקורות אמינות לאיתור רישומים כפולים ושגויים במועד קרוב ככל האפשר להתרחשות הטעות; ישולבו בקורות והתאמות כספיות בין מערכות התשלומים הממוחשבות לבין הרישומים החשבונאיים במשרד.

משרד מבקר המדינה המליץ לערוך מעת לעת אימות של הנתונים האישיים שבמאגר המידע לעומת נתוני מרשם האוכלוסין, כדי לאתר נתונים שגויים, לעדכן את המידע שבמאגר, ולמנוע שימוש לרעה על ידי הכנסת נתונים פיקטיביים.