

התקדמותו. לדעת מבקר המדינה, על הממשלה להחליט באופן חד-משמעי על גורל המרכז; אם יוחלט שהמרכז אכן יוקם, יש לעשות את כל המתבקש כדי לקדמו, לרבות הקצאת המשאבים אשר עליהם כבר הוחלט, חתימה על המסמכים מול מ"י, החלטה על מעמד המרכז מבחינת מיסוי, ואף מתן הצהרת כוונות אשר תסייע לגיוס התרומות. אם הממשלה בדעה שאין לתמוך בו, עליה להחליט על כך מפורשות, ולהורות על הפסקה מיידית של כל פעילות הנגזרת מתקציב המדינה. בכך יימנעו השקעות מיותרות וייחסכו תסכול ועגמת נפש מכל המעורבים בפרויקט.



אין חולק שראוי שמדינת ישראל תנציח את מאבקה על עצמאותה וקיומה בארץ ישראל באורח מסודר ובראייה כוללת, וזאת כדי לשמר את פרקי הגבורה אשר הביאוה עד הלום, וכדי לקרב את עברה אל הנוער. יש חשיבות להצגה וללימוד של מערכות ישראל באמצעות הנצחה והדגשת חלקן של צה"ל והכוחות הלוחמים בהווית החברה הישראלית. המרכז בהר איתן אמור להציג מטרות אלו בראייה מערכתית לאומית כוללת לצד הנצחת כלל חללי צה"ל ובהדגש על הקשר בין הנופלים לקיומנו. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, הזמן שחלף מאז התקבלה ההחלטה העקרונית על הקמת המרכז, והפעילות המרובה שנעשתה מאז בתחום הנצחה, מחייבים התייחסות מחודשת, לרבות שקילתן של התנגדויות המועלות נגד הקמת המרכז.

שאלת הקמתו של המרכז בהר איתן מלווה פן רגשי, המקשה על התייחסות אובייקטיבית, כיוון שמדובר בגבורת צה"ל ובשכול. הקושי שבקבלת החלטה חד-משמעית ומחייבת בא לידי ביטוי גם בהחלטות הסותרות שקיבלו ראשי הממשלות והממשלות, והן אשר מעלות, לכאורה, ספק בדבר כוונות הדרג המדיני בנוגע לעתיד המרכז.

לדעת מבקר המדינה, כיוון שתכניות ההקמה, פיתוח התשתיות ותכניות העיצוב מתקדמות, על אף ההחלטות הסותרות שהתקבלו, על שר הביטחון ושר האוצר להעלות את הסוגיה בפני הממשלה, כדי שתחליט בהקדם על עתיד המרכז, בהתחשב בתרומתו לשימור מורשת הקרב הישראלית, לחינוך הנוער ולתרבות הישראלית בכלל, וזאת לצד הערכת העלויות הנדרשות הן להקמת המרכז והן לתפעולו השוטף. לקראת גיבוש ההחלטה על הממשלה להתמודד עם סוגיה עקרונית נוספת והיא - האם יש לרכז את המשאבים והאמצעים באתר הנצחה מרכזי או באופן מבוזר באתרים קטנים, הקיימים, או שיוקמו בעתיד. בהעדר החלטה בשאלה עקרונית זו, נפתח פתח לכפילות בהשקעות ולהוצאות מיותרות.

הקרן לקליטת החייל המשוחרר

ריכוז ממצאים

היחידה להכוונת חיילים משוחררים (להלן - היחידה) פועלת במשרד הביטחון ומרכזת את הטיפול בכל הנוגע להכוונת חיילים משוחררים להכשרה מקצועית, להשכלה ולתעסוקה על ידי מתן סיוע, ייעוץ והסברה. באפריל 1994 חוקק בכנסת חוק

קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 (להלן - החוק), המבטיח סיוע כספי לחיילים משוחררים. שר הביטחון הוא הממונה על ביצוע החוק, ובמשרד הביטחון הוקמה מסגרת ארגונית - הקרן לקליטת החייל המשוחרר (להלן - הקרן). להלן עיקר הממצאים שעלו בביקורת שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה של הקרן. פירוט הממצאים בהמשך.

מוסדות חינוך, הפועלים תחת פיקוחו של משרד החינוך, התרבות והספורט, ומוסדות להכשרה מקצועית, הפועלים בפיקוח משרד העבודה והרווחה, נתנו לחיילים משוחררים אישורים בלתי אמינים, כאילו הם נרשמו לקורסים מסוימים; וזאת כדי שיאושר לנרשמים שימוש בכספי הפיקדון, שפותחת הקרן על שמו של חייל משוחרר. לא ננקטה פעולה משמעותית לשרש את התופעה.

פעילות ועדות המשנה שהקרן מינתה על פי התקנון שלה בנושאי תקציב וכספים, הקצבות מקרן לסיוע נוסף, טיפול בהשגות זכאים, ביקורת והסברה - היתה דלה. הוועדות לא התכנסו בתדירות שנקבעה בתקנון ובמרבית המקרים לא דיווחו להנהלת הקרן על פעילותן. הנהלת הקרן מצדה לא קבעה את תחום הפעילות, האחריות והסמכות של ועדות אלה.

התקציב שהחוק ייעד לקרן לסיוע נוסף - מימון לימודיהם של חיילים משוחררים במכינות הקדם-אקדמיות - נוצל בכ-50% בלבד. זו תוצאה של אי-התאמה הקיימת בין אמות המידה שעל פיהן נקבע הסיוע מהקרן לבין התקציב.

הקרן לסיוע נוסף מממנת את לימודיהם של חיילים משוחררים במכינות הקדם-אקדמיות (בהיקף של כ-35 מיליון ש"ח בשנה), אך לא ערכה פיקוח ובקרה במכינות עצמן, לאימות הדיווחים שהן העבירו לקרן.

מערך הדיווח של העמותות, שבמסגרתן משרתות בנות השירות הלאומי, למשרד העבודה והרווחה לוקה בחסר. הדבר גורם, בין היתר, לאיחור בתשלומי מענק השחרור המשולמים לבנות השירות הלאומי, לעתים עד למעלה משנה ממועד התשלום הקבוע בחוק.

תחומי ההכשרה המקצועית ומספר המוסדות להכשרה מקצועית, שמשרד העבודה והרווחה אישר לעניין החוק, אינם עונים על חלק מצורכי החיילים המשוחררים.



היחידה להכוונת חיילים משוחררים פועלת במשרד הביטחון ועוסקת בהכוונת חיילים משוחררים להכשרה מקצועית, להשכלה ולתעסוקה, באמצעות ייעוץ, הסברה ומתן סיוע. מטה היחידה ממוקם בתל אביב וכלולים בו ארבעה תחומים - השכלה, תעסוקה, הסברה ואנשי קבע. ביחידה פועלות ארבע לשכות אזוריות - בירושלים, בתל אביב, בחיפה וכבאר שבע.

באפריל 1994 חוקק חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994, המבטיח סיוע כספי לחיילים משוחררים. שר הביטחון הוא הממונה על ביצוע החוק, ומשרד הביטחון אחראי ליישמו. על פי החוק, הוקמה במשרד הביטחון מסגרת ארגונית - הקרן לקליטת החייל המשוחרר - שבראשה עומדת הנהלה. משרד הביטחון מסייע לקרן לממש את תפקידיה באמצעות היחידה להכוונת חיילים משוחררים. ביולי 1994 הוחל בהקמת מטה הקרן, שהחל לפעול בתחילת 1995.

הנהלת הקרן מורכבת מ-11 חברים שממנה שר הביטחון לתקופה של שלוש שנים: חמישה נציגי ציבור ושישה נציגי משרדים ממשלתיים שונים. נציג משרד הביטחון בהנהלה הוא מנהל היחידה, המשמש גם כמנכ"ל הקרן ונושא באחריות לניהולה השוטף, ליישום החלטות ההנהלה ולתיאום עבודת המטה של הקרן. מטה הקרן מורכב מתקציבן, מחשב, מעוזר למחשוב, מיועץ משפטי וממבקר, הכפופים מינהלית ומקצועית לראשי האגפים הרלוונטיים במשרד הביטחון, ותפעולית - להנהלת הקרן. הקרן מעסיקה 16 עובדים ו-13 חיילות.

בחודשים דצמבר 1995 עד יוני 1996, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעילות הקרן, כמו כן נעשו בדיקות השלמה בארבע הלשכות האזוריות של היחידה ובמשרד העבודה והרווחה.

מרכיבי הסיוע על פי החוק לחייל משוחרר

האוכלוסיות הזכאיות לסיוע על פי החוק הן: חייל משוחרר שהשלים 12 חודשי שירות סדיר או יותר, שהתחיל את שירותו בצה"ל או במשמר הגבול ביום 1.1.94 או אחריו; בנות ששירתו במסגרת שירות לאומי 12 חודשים לפחות החל ביום 1.1.94; חייל המסיים את שירותו, מסיבה רפואית, אשר החל שירותו ביום 1.1.94 או לאחריו, גם אם לא השלים 12 חודשי שירות, (להלן - חיילים משוחררים). הסיוע כולל שלושה מרכיבים מרכזיים, כלהלן:

מענק שחרור: בתוך חודש ימים מסיום השירות הסדיר תשלם הקרן לחייל משוחרר סכום השווה ל-91.40 ש"ח (על פי מחירי יוני 1996) כפול מספר החודשים השלמים ששירת בשירות סדיר, וזאת עד תקרה של 32 חודשים לחייל, ו-21 חודשים לחיילת.

קרן פיקדון: נוסף למענק השחרור, תפתח הקרן על שמו של חייל משוחרר חשבון פיקדון בקרן בסכום השווה ל-352.56 ש"ח (על פי מחירי יוני 1996) כפול מספר החודשים השלמים ששירת החייל בשירות סדיר. לא ייזקף סכום פיקדון בעד יותר מ-32 חודשים לחייל ו-21 חודשים לחיילת. חייל משוחרר יכול לעשות שימוש בכספי הפיקדון למטרות הבאות: לימודים, ובכלל זה השלמת השכלה תיכונית, לימודים קדם-אקדמיים, לימודים אקדמיים ולימודים בישיבה על-תיכונית; הכשרה מקצועית במוסד להכשרה מקצועית מוכר; רכישת דירת מגורים או שכירת דירת מגורים¹; הקמת עסק לצורכי פרנסה או הצטרפות לעסק קיים. החייל יכול להשתמש בכספי הפיקדון לאחת או יותר מהמטרות, וזאת עד לסכום שנזקף לזכותו.

הקרן לסיוע נוסף: קרן זו מעניקה סיוע לחיילים משוחררים, נוסף למענק ולפיקדון, למימון לימודים במכינות קדם-אקדמיות, לתשלום דמי קיום ללומדים במכינות אלו, ולסיוע ללימודים במוסד להכשרה מקצועית. הכספים מהקרן לסיוע נוסף ניתנים בעיקר על סמך אמות מידה חברתיות-כלכליות, שהנהלת הקרן אישרה למטרה זו, כגון הכנסה לנפש במשפחת החייל, השכלת החייל, השכלת ההורים, אזור מגורי משפחת החייל, ומספר הילדים בבית משפחת החייל.

תקציב הקרן

1. **מסגרת התקציב:** תקציב הקרן מנוהל בתקציב המדינה כסעיף תקציבי נפרד. תקציב הקרן נקבע בין היתר בהתבסס על הנחות בדבר שיעור הניצול המצטבר הצפוי בקרן הפיקדון.

¹ בנוגע לשכירת דירת מגורים, ראה בהמשך חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1996, המבטל את האפשרות לעשות שימוש בכספי הפיקדון למטרה זו.

בידי משרד הביטחון האחריות לניהולו ולביצועו של תקציב הקרן. בשנת הכספים 1995 הסתכם התקציב בכ-318.3 מיליון ש"ח; וביצועו בכ-271 מיליון ש"ח; בשנת 1996 הסתכם תקציב הקרן בכ-597 מיליון ש"ח; ובשנת 1997 הוא צפוי להסתכם בכ-697 מיליון ש"ח. להלן מסגרת התקציב לשנת 1996 (באלפי ש"ח)

137,950	מענקי שחרור
337,500	קרן הפיקדון
73,660	קרן לסיוע נוסף
6,163	הוצאות שכר ותפעול
17,882	רזרבה להתייקרויות
23,728	רזרבה לתשלומי העברה

2. נתוני אגף כוח אדם של צה"ל (אכ"א): נתון מרכזי שעל בסיסו מתוכנן תקציבה של הקרן הינו מספר החיילים הצפויים להשתחרר מהצבא בכל שנה. אכ"א מספק נתון זה לקרן. מבדיקת נתונים שהעביר אכ"א ביוני 1994 (בהתבסס על נתונים אלה גובש תקציב הקרן לשנת 1995) ונתונים מסכמים לשנת 1995 על היקף המשתחררים בפועל, עולה, כי התחזית למספר המשתחררים שאכ"א העביר לקרן סטתה בכ-12% ממספר החיילים שהשתחררו בפועל.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אין הצדקה לסטייה בשיעור כזה. באוגוסט 1996 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הסטייה תוקנה, ובתחזית שהוגשה לשנת 1996 כמעט שלא תהיה.

תקנון הקרן

החוק קובע, כי ההנהלה תקבע את תקנון הקרן בתוך שלושה חודשים מיום מינויה. התקנון טעון, בין היתר, אישור של ועדת העבודה והרווחה של הכנסת.

בינואר 1995 הועבר התקנון לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת לצורך אישורו. הוועדה החלה לדון באישור התקנון, אך במועד סיום הביקורת, הדיון טרם הסתיים.

עבודתן של ועדות המשנה בקרן

החוק קובע, כי הנהלת הקרן רשאית למנות ועדות, מבין חבריה או שלא מבין חבריה, ובלבד שיו"ר הוועדה יהיה חבר הנהלה; עוד רשאית היא לאצול לוועדות מסמכויותיה. תקנון הקרן קובע, כי הנהלה תמנה ועדות משנה בנושאי תקציב וכספים, הקצבות מקרן לסיוע נוסף, טיפול בהשגות זכאים, ביקורת, הסברה וכל נושא אחר לפי החלטת היו"ר. יו"ר ועדת המשנה חייב בדיווח ליו"ר הנהלה על פעולות ועדת המשנה אחת לשישה חודשים. ישיבות הוועדות יתקיימו לפי צורכי הקרן, ולפחות אחת לחודשיים. הנהלת הקרן קבעה בישיבתה הראשונה בנובמבר 1994, כי ועדות המשנה תתכנסנה אחת לחודש. עוד קובע התקנון, כי על הנהלת הקרן לפרט בכתב המינוי לכל אחת מוועדות המשנה את תחומי פעולתה, אחריותה וסמכויותיה כמו גם את חובות הדיווח שלה.

בדיקה שערך משרד מבקר המדינה בינואר 1996 על תפקודן של ועדות המשנה של הקרן במהלך שנת 1995, העלתה, כי הוועדות לא התכנסו במהלך שנת 1995 אחת לחודש, כפי שהחליטה הנהלה, ואף לא לפחות אחת לחודשיים, כקבוע בתקנון. בפועל, פרט לוועדת תקציב וכספים

שהתכנסה שלוש פעמים, התכנסו שאר הוועדות במהלך כל שנת 1995 פעמיים, או רק פעם אחת בלבד.

כמו כן, אף פעילותן המצומצמת של הוועדות לא דווחה כנדרש בתקנון, למעט דיווח אחד של ועדת תקציב וכספים על ישיבתה הראשונה, שבה נקבעו יעדי פעולותיה. עוד עולה מן המסמכים, כי עד למועד עריכת הביקורת לא קבעה הנהלת הקרן את תחום הפעילות, האחריות והסמכות של כל אחת מוועדות המשנה.

ניצול כספי הפיקדון

להלן בטבלה תשלומים שבוצעו בפועל מכספי הפיקדונות של החיילים המשוחררים בשנת 1995:

תשלום (באלפי ש"ח)	ייעוד התשלום
21796	לימודים
2482	הכשרה מקצועית
2025	רכישת דירה
42374	שכירת דירה
2200	הקמת עסק
70877	ס"ה

תקלה בדיווח של אחד הבנקים: נתוני אחד הבנקים (על מעורבות הבנקים ביישום החוק ראה להלן) על השימוש שלשמו נוצל הפיקדון, נרשמו על בסיס קטגוריות שונות מאלה המופיעות בטבלה דלעיל (ראה להלן). כתוצאה מכך, הנתונים המסכמים שהקרן ריכזה בסוף שנת 1995, לא סיפקו תמונה מהימנה על השימוש שנעשה בכספי הפיקדונות.

מן המסמכים עולה, כי באותו בנק דווח ניצול כספי הפיקדון לשכירת דירה כניצול לצורך הקמת עסק. דיווח שגוי זה גרם לכך שבמהלך כל שנת 1995 השתמשה הקרן בנתונים שגויים, שלא שיקפו את המציאות, על התפלגות ניצול כספי הפיקדון, כמשתקף בטבלה הבאה (בסוגריים מופיעים הנתונים בפועל, בהתאם לטבלה דלעיל):

תשלום (באלפי ש"ח)	ייעוד התשלום
16,586 (42,374)	שכירת דירה
28,504 (2,200)	הקמת עסק

1. **שכירת דירה:** מנתונים מסכמים על ניצול כספי הפיקדון בפועל בשנת 1995 עולה, כי היקף התשלומים שבוצעו לצורך שכירת דירה מהווה כ-60% מסך התשלומים מכספי הפיקדונות.

ביום 7.1.97 נתקבל חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1996, אשר ביטל את האפשרות לעשות שימוש בכספי הפיקדון לשכירת דירה.

בדברי ההסבר להצעת החוק צוין, כי "במהלך התקופה שחלפה מאז כניסתו של החוק לתוקף, היו מקרים שונים שבהם עלה חשש למימוש הפיקדון האישי להשתתפות בהוצאות שכירת דירה, תוך הצגת חוזי שכירות שנחשדו כפיקטיביים".

2. **הקמת עסק:** תקנון הקרן מפרט את המסמכים שעל החייל המשוחרר להציג בבנק בעת הגשת בקשה למימוש הפיקדון להקמת עסק: תעודת עוסק מורשה משלטונות מע"מ; רישיון לעסק; חוזה או מסמך משפטי המעיד על בעלות או שותפות הזכאי בעסק או חוזה שכירות למבנה עסקי או חוזה הפעלת עסק; פירוט ההוצאות הנלוות באופן ישיר להקמת עסק חדש שבגינם מתבקש הסיוע; ומסמך שיתמוך בכל הוצאה קונקרטיית שהוצגה (כגון חוזה או קבלה).

מן המסמכים עולה, כי במספר מקרים ביקשו סניפי בנקים שונים מהקרן הנחיות כיצד לפעול במקרים שבהם חיילים משוחררים מציגים רק תעודת עוסק מורשה משלטונות מע"מ וקבלה או קבלות על רכישת ציוד מסוים (כגון טלפון נייד). בחוות דעת משפטית של הייעוץ המשפטי למערכת הביטחון מיום 24.5.95 נכתב בנוגע למקרה מסוים, כי במקרה המסוים יש להסתפק בתעודת עוסק מורשה ובקבלה על רכישת ציוד כדי לאמת את הוצאות החייל, וכי אין להתעקש על רשימת המסמכים המלאה כמפורט בהסכם שעליו חתם משרד הביטחון עם הבנקים. כמו כן הומלץ בחוות הדעת לתקן את ההסכם עם הבנקים בכל הקשור לדרישת המסמכים הנוגעים להקמת עסק ברוח חוות הדעת שניתנה למקרה זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הקרן להקפיד על קיום כל התנאים המפורטים בתקנון, לפני מתן אישור שימוש בכספי הפיקדון לצורך הקמת עסק, מאחר שמדובר בסיוע כספי מקופה ציבורית.

פעילות הקרן בבנקים

על פי החוק, על הקרן לנהל את חשבונות הפיקדונות של האוכלוסיות הזכאיות, לבדוק את הבקשות שמגישים חיילים משוחררים למימוש זכויותיהם לפי חוק זה, להחליט בהן ולממן את הזכאיות מתוך הפיקדונות. לביצוע התפקידים שפורטו לעיל, התקשר משרד הביטחון עם תשעה בנקים מסחריים באמצעות הסכם המסדיר את הקשר בין הקרן לבין הבנק (להלן - ההסכם).

על פי ההסכם, התחייבו הבנקים לבדוק כל בקשה לסיוע מכספי חשבון הפיקדון, אשר תוגש להם על ידי חייל משוחרר שהוכר כזכאי, ולנהוג בה על פי ההליכים, הנהלים והדרישות התפעוליות הקבועים והמפורטים בהסכם, "ולבצע את תשלומי הזכאות בהתאם לבקשת הזכאי ואישור המשרד לבקשה זו". כמו כן התחייבו הבנקים לתת שירותים בכל סניפיהם ברחבי הארץ (המדובר בכ-1,000 סניפים). יצוין, כי גיבושו של המבנה הנ"ל להפעלת החוק ולתשלום כספי הפיקדונות לחיילים, העביר למעשה את עיקר המרכיבים הקשורים להפעלת החוק, בכל הנוגע לתשלום כספי הפיקדון, לבנקים המסחריים שהתקשרו עם משרד הביטחון. על פי ההסכם, על הבנקים לאפשר למבקר הקרן לבדוק את פעילות הבנק בכל הקשור לחוק ולתשלום הפיקדונות.

במהלך שנת 1995 ערך המבקר הפנימי של הקרן בדיקה מדגמית ב-21 סניפים של הבנקים. מהבדיקה שנערכה מסתמנים ליקויים רבים בפעילות הבנקים וחוסר הקפדה על סעיפי ההסכם שעליו חתמו עם משרד הביטחון. להלן הליקויים העיקריים:

1. **תשלום עבור לימודים:** על פי ההסכם, תשלום לזכאי עבור לימודים יבוצע רק לאחר שהבנק יקבל מהפונה מסמכים התומכים בבקשה, כדלקמן: אישור קבלה ללימודים על שם הזכאי במוסד לימודי מוכר, ושובר תשלום שהמוסד הלימודי המוכר הפיק. התשלום עבור

לימודים ייעשה לכל היותר לשנת לימודים אחת בכל פעם, ישירות למוסד הלימודים, והסכום הכולל לא יעלה על הסכום הנקוב בשובר התשלום ועד יתרת סכום הפיקדון של הזכאי.

התגלו מקרים, שבהם הבנקים שילמו עבור לימודים ולא נמצאו ברשותם העתקים של שוברי תשלום. כמו כן הבנקים שילמו לעתים סכומים העולים על הרשום בשוברי התשלום. נמצאו תיקים, שבהם לא היו אישורי קבלה למוסד לימודי כלשהו או שהיו אישורי קבלה למוסד לימודי שאינו מוכר לצורך החוק.

2. **שכירת דירת מגורים:** בבדיקה שערך מבקר הקרן נמצאו חוזי שכירות לא מבוילים. במספר מקרים שולמו לזכאי סכומים העולים על הנקוב בחוזה. במקרה אחד בוצע התשלום לפקודת החייל הזכאי ולא לפקודת משכיר הדירה. במקרה נוסף שולם סכום עבור שכר דירה, אף שבחווזה צוין במפורש שהדירה נמצאת בשלבי בנייה; ובמקרה אחר שולם הבנק לחייל משוחרר בהסתמך על חוזה שלא צוינו בו תקופת השכירות ודמי השכירות.

3. **רכישת דירת מגורים:** על פי ההסכם, תשלום לרכישת דירת מגורים יבוצע, בין היתר, לאחר שהזכאי המציא נסח עדכני לתאריך הבקשה מלשכת רישום מקרקעין, המוכיח שהמוכר הינו הבעלים של הדירה, או לחלופין - אישור זכות בעלות (כאשר הנכס בנוי על אדמת מינהל מקרקעי ישראל) או אישור זכות בעלות מחברה משכנת.

נמצאו מקרים, שבהם שילם הבנק את סכום הפיקדון בלא שנמצא בתיק העתק של נסח או אישור מינהל מקרקעי ישראל המעיד על הבעלות. זאת ועוד, בנוהל פנימי שהבנק הוציא, הותנה האישור לתשלום בכך שתאריך הנסח והחווזה אינם מוקדמים משנה למועד שחרורו של החייל. התניה זו אינה עולה בקנה אחד עם האמור בהסכם, ולפיו הנסח צריך להיות עדכני ליום הבקשה.

דרישה לפתיחת חשבון: ההסכם לא התנה את מתן השירות של הבנקים לזכאים בפתיחת חשבון בנק בסניף שאליו פונה הזכאי. מן המסמכים שבדק משרד מבקר המדינה עולה, כי בנוהלי אחד הבנקים מותנה השירות בפתיחת חשבון בנק בסניף הנותן את השירות. עוד עולה מן המסמכים, כי הנהלת בנק נוסף הנחתה את מנהלי הסניפים, כי פתיחת חשבון עובר ושב הוא תנאי לביצוע תשלום לזכאי מכספי הפיקדון.



הבדיקה שערך המבקר הפנימי של הקרן יש בה כדי להצביע על ליקויים בפעילות הבנקים בכל הנוגע לביצוע תשלומים מכספי הקרן. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שעיקר יישום החוק בכל הנוגע לפיקדונות הזכאים נעשה בסניפי הבנקים ברחבי הארץ, ונוכח ריבוי הליקויים המסתמנים, יש מקום להרחיב ולהעמיק את הפיקוח של הקרן בבנקים. בתוך כך על הקרן לדרוש, כי דיווחי הבנקים המועברים אליה יהיו מלאים ומדויקים, תוך כדי הקפדה על ציון הגורמים שאליהם הועברו הכספים.

על הקרן לבדוק ולעקוב אחר הנהלים הפנימיים הנוגעים לעניין החוק של כל הבנקים נותני השירות במטרה לוודא, כי נהלים אלו עולים בקנה אחד עם ההסכם. כמו כן, יש לפעול להעמקת ההסברה לעובדי הבנקים. באוגוסט 1996 מסרה הקרן למשרד מבקר המדינה, כי נציגי הבנקים דחו את הצעת הקרן לקיים הסברה לעובדיהם העוסקים במימוש כספי הפיקדון, עקב העלות הגבוהה ותדירות החלפת העובדים בסניפיהם.

הכרה במוסדות להכשרה מקצועית

החוק קובע, כי חייל משוחרר הלומד במוסד להכשרה מקצועית זכאי להשתמש בכספי הפיקדון לתשלום שכר הלימוד. על פי החוק, "מוסד להכשרה מקצועית" הינו מוסד להכשרה מקצועית של משרד העבודה והרווחה וכן מוסד אחר להכשרה מקצועית, ששר העבודה והרווחה הכיר בו לעניין החוק.

שר העבודה והרווחה אצל את סמכות הענקת אישורי ההכרה במוסדות להכשרה מקצועית למנהל האגף להכשרה ופיתוח כוח אדם שבמשרדו. האישור שמנהל האגף מעניק מתייחס הן להכרה במוסד והן להכרה במקצועות שמלמד אותו מוסד ומוכרים לעניין החוק. יוצא אפוא, שכדי שחייל משוחרר יוכל להשתמש בכספי הפיקדון, עליו גם ללמוד במוסד מוכר וגם לבחור במקצוע מוכר לעניין החוק.

משרד מבקר המדינה בדק את רשימת המקצועות שמשרד העבודה והרווחה העניק להם הכרה לעניין החוק, ואת רשימת המוסדות שאושרו לצורך לימוד מקצועות שונים. מהבדיקה עולה, כי משרד העבודה והרווחה הכיר ב-226 מוסדות להכשרה מקצועית, שעיקרם מכשירים למקצועות בודדים, ובהם: 85 מוסדות המכשירים תלמידים בתחומי הפקידות, המזכירות, הנהלת חשבונות וטיפול בילדים; 63 גורמים שמעבירים קורסים להכשרת מצילים בבריכה; ו-35 מוסדות שמעניקים הכשרה בתחומי הספרות והקוסמטיקה.

יצוין, כי תחומים רבים - כגון ניהול משאבי אנוש, שיווק וקידום מכירות, פרסום, גרפיקה, צילום, יחסי ציבור ורפואה אלטרנטיבית - לא קיבלו הכרה כלל או הכרה המוגבלת רק למוסדות בודדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד העבודה והרווחה להתאים את רשימת המקצועות המוכרים ואת היקף המוסדות המוכרים, למגוון התחומים המקצועיים שהתפתחו במהלך השנים והפכו למבוקשים בקרב צעירים בשוק העבודה.

באוגוסט 1996 הודיע משרד העבודה והרווחה למשרד מבקר המדינה, כי בדצמבר 1995 קבע המשרד נוהל להסדרת הרחבתה של ההכרה במוסדות ובתחומי הכשרה לצורך החוק, אולם נוהל זה אינו מיושם, בגלל חוסר אמצעים וכוח אדם מקצועי במשרד לצורך בדיקת המוסדות המגישים בקשות להכיר בהם לעניין החוק.

הכרה בישיבות על-תיכוניות

כפי שנקבע בחוק, הקרן מאשרת לחייל משוחרר לעשות שימוש בכספי הפיקדון גם ללימודים בישיבה על-תיכונית. אין הגדרה בחוק או בתקנון הקרן מהי ישיבה על-תיכונית ומי מוסמך לאשר אותה. הקרן מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1996, כי בינואר 1995 היא הציעה למנכ"ל משרד הדתות לסייע בהנחיה להכנת נוהל להכרה בישיבות על-תיכוניות לצורך החוק, אבל משרד הדתות לא נענה לפנייה זו.

אישורים לקבלת הפיקדון

הוראת משרד הביטחון קובעת, כי במקרה של השתתפות בשכר לימוד, יעביר הבנק את תשלום הפיקדון למוסד המוכר, שקיבל את אישורם של משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) או של משרד העבודה והרווחה. המוסד ימסור לזכאי עותק של האישור, והזכאי ימציא עותק זה לבנק, במצורף לבקשתו לבצע את התשלום למוסד. אישורי משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה מתייחסים, כאמור, אף לתחומי ההכשרה ולמסלולי הלימוד שאושרו לעניין החוק באותו מוסד מוכר.

1. ביום 16.8.95 חתם שר החינוך, התרבות והספורט (להלן - שר החינוך) על הסדר הכרה בארבעה בתי ספר אקסטרניים לצורך החוק. על פי ההסדר, מכיר שר החינוך בבתי ספר אלה כמכינות קדם-אקדמיות כהגדרתן בחוק, לצורך קבלת הפיקדון. ההכרה נותנת לחיילים משוחררים אפשרות להשתמש בכספי הפיקדון רק לקורסים להשלמת השכלה תיכונית עד לקבלת תעודת בגרות, ולא לקורסי הכנה לבחינות הפסיכומטריות הנערכים אף הם בבתי ספר אלו.

הביקורת ביררה מהו המידע הנמסר לחיילים משוחררים על ידי שלושה מבתי הספר האקסטרניים (להלן - ב"ס א', ב"ס ב' וב"ס ג'). מהבירור עלה, כי לחיילים המתעניינים בקורסים להכנה לבחינות הפסיכומטריות נמסר, כי יוכלו לקבל אישור מתאים מבית הספר, ובאמצעותו - להשתמש בכספי הפיקדון לצורך ההשתתפות בקורס. ביולי 1996 הודיע מנהל ב"ס א', כי השימוש בכספי הפיקדון למטרת לימודים בקורסי הכנה לבחינת הפסיכומטריות נעשה בתום לב ושלא בידיעתו; בעקבות הערת הביקורת, הופץ חוזר בין כל שלוחות ב"ס א', ולפיו אסור להשתמש בכספי הפיקדון לצורך קורסי הכנה האמורים. מנהלת ב"ס ב' הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הערת הביקורת, הוחלט לרענן את הנהלים בבית הספר.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מתן אישורים לתלמידים הנרשמים לקורסי הכנה לבחינות הפסיכומטריות בתור משתתפים כביכול בקורסי הכנה לבחינות הבגרות, עמד בסתירה למגבלה המפורשת שקבע שר החינוך ביחס לקורסים המוכרים לצורך שימוש בפיקדון.

2. הביקורת ערכה בירור דומה בדבר המידע הנמסר לחיילים משוחררים על ידי מוסדות להכשרה מקצועית. מהבירור עלה, כי מספר מוסדות המציעים קורסים להכשרה מקצועית, מבטיחים לחיילים משוחררים אישורים שיאפשרו להם להשתמש בכספי הפיקדון, גם כאשר מדובר בקורסים שהמוסד לא קיבל עבורם אישור ממשרד העבודה והרווחה לעניין החוק לשם ניצול כספי הפיקדון. הדבר נעשה באמצעות מתן אישורים לאותם חיילים משוחררים, שלפיהם הם עומדים ללמוד בקורסים שקיבלו הכרה של משרד העבודה והרווחה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה תופעה זו המאפשרת קבלת כספי הפיקדון תוך כדי חריגה מהמגבלות שקבעו משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה. באוגוסט 1996 מסרה הקרן למשרד מבקר המדינה, כי פנתה למשרדים אלו והתריעה על התופעה.

3. מנהלי לשכות ההכוונה של היחידה באזור תל אביב ובאזור ירושלים מסרו למשרד מבקר המדינה, כי חיילים משוחררים שנרשמו למוסד לימודי מוכר (הן מוסד בתל אביב והן מוסד בירושלים) שילמו את דמי הלימוד מכספי הפיקדון שהועברו לפקודת המוסד וביטלו לאחר מכן את הרשמתם באותו מוסד; המוסד ניכח לעצמו במקרים אלו את הוצאות הסידורים והרישום, ואילו את שאר הכסף החזיר לחייל המשוחרר במקום לבנק. עוד ציינה מנהלת לשכת תל אביב, כי יועצות הלשכה נתקלות במקרים שבהם פדו חיילים את פיקדונותיהם כביכול לצורך לימודים או הכשרה מקצועית, חרף העובדה שלא למדו בשום מוסד.

מהמתואר לעיל עולה חשד, כי בחלק מהמקרים מוסדות חינוך והכשרה מקצועית לא פעלו בתום לב, אלא במגמה לקבל את כספי הפיקדון. לדעת משרד מבקר המדינה, על הקרן לקיים מעקב שוטף אחר האישורים שמעניקים בתי ספר שונים, ובמקרים שבהם ניתנים אישורים שלא על פי אישורי ההכרה שנתנו משרד החינוך או משרד העבודה והרווחה, עליה לנקוט צעדים נגד מוסדות אלה, כולל (במקרה מתאים) ביטול ההכרה שניתנה להם בכל הקשור לחוק.

מענק שחרור

על פי הוראות משרד הביטחון, מענק השחרור ישולם לחיילי צה"ל ששירתו בצה"ל, על ידי המינהל לתשלומים (להלן - מת"ש), בהתבסס על דיווחים יומיים של המרכז למיכון כוח אדם

(להלן - ממכ"א); לחיילי צה"ל המשרתים במשמר הגבול - על ידי משטרת ישראל בהתבסס על דיווחים של ממכ"א; ולבנות השירות הלאומי - על ידי אגף הכספים שבמשרד הביטחון, באמצעות חשב הקרן, בהתבסס על דיווחי העמותות שבמסגרתן הן משרתות ומשרד העבודה והרווחה.

תשלום מענק השחרור לחיילי צה"ל שהשתחררו מהצבא נעשה לפי התהליך הבא: ממכ"א מעביר למרכז לעיבוד נתונים (להלן - מל"ן) נתונים על חיילים שמשחררים מהצבא. מל"ן מבצע את החישובים בהתאם לחוק ומעביר את הנתונים לקובץ הרישום האישי בצה"ל. מת"ש מעביר מדי חודש הוראות תשלום לחיילים.

מענה לפניות חיילים משוחררים: מדי חודש מגיעות למת"ש מאות פניות של חיילים משוחררים למענק שחרור. נוצר מצב, שמת"ש נדרש לעמוד מול פניות החיילים בנוגע לגובה המענק, על אף העובדה שמת"ש אינו עוסק בחישוב התשלום ואף אינו אחראי לו (כאמור לעיל, עושה זאת מל"ן), ולכן מת"ש נאלץ להפנות את הפונים לגורמים אחרים.

לדעת מבקר המדינה, על צה"ל ועל משרד הביטחון להסדיר את הטיפול בפניות של חיילים משוחררים בכל הנוגע לתשלום מענק השחרור. בנובמבר 1995 המליץ מנכ"ל משרד הביטחון לפעול בהקדם ליצירת מצב שנציג אכ"א יוצב באופן קבוע ביחידה. עד ספטמבר 1996 טרם סוכם הנושא בין צה"ל לבין משרד הביטחון.

בנות השירות הלאומי²

החוק מקנה זכויות גם לבנות המשרתות בשירות לאומי בדומה לזכויות חייל המסיים את שירותו הסדיר בצה"ל. כ-5,000 בנות השירות הלאומי משרתות בשש עמותות פרטיות שהוכרו על ידי שר העבודה והרווחה. החלטת הממשלה מספר 5402 מיום 14.5.95 קבעה, כי "האגף לתפקידים מיוחדים במשרד העבודה והרווחה ירכז את המידע, בדבר בנות השירות הלאומי, מכל משרדי הממשלה והגופים הציבוריים המפעילים שירות לאומי, ומהגופים המוכרים על ידי שר העבודה והרווחה, לפי סעיף 5 לחוק הביטוח הלאומי, ויעביר אותו למשרד הביטחון לצורך קביעת זכאות לפי החוק".

משרד העבודה והרווחה הקים יחידה לפיקוח ובקרה על השירות הלאומי, האחראית לריכוז המידע על בנות השירות הלאומי ולביצוע בקרה ופיקוח לאימות המידע. כמו כן אחראית יחידה זו להעברת המידע למשרד הביטחון ליישום הוראות החוק.

1. **מועדי הענקת הזכויות למתנדבות:** בתוך חודש מיום סיום השירות הסדיר, תשלם הקרן לחייל משוחרר את המענק ותזקוף לזכותו את הפיקדון, ובלבד ששירת 12 חודשים לפחות או ששחרר לפני תום התקופה כאמור מטעמי בריאות או מחמת נכות כמשמעותה בחוק הנכים. הוראת משרד הביטחון קובעת, כי הקרן תקבל מהעמותות, באמצעות משרד העבודה והרווחה, מידע על המתנדבות העומדות להשתחרר, 90 יום לפני מועד שחרורן.

שנת שירות לאומי מתחילה ב-1 לספטמבר כל שנה ומסתיימת כעבור שנה ב-31 לאוגוסט. על פי החוק, היו זכאיות לפיקדון ולמענק עד למועד סיום הביקורת בנות שסיימו את שירותן באוגוסט 1994 ובאוגוסט 1995 (נוסף להן זכאיות גם בנות שהפסיקו את שירותן באמצע שנת השירות ולא יאוחר מיום 1.1.94, ובלבד שצברו 12 חודשי שירות). ממסמכי הקרן ומבדיקה שערכה הביקורת במשרד העבודה והרווחה עולה, כי רק לקראת סוף שנת 1995 השלים משרד העבודה והרווחה את העברת הדיווחים למשרד הביטחון על בנות שסיימו את שירותן באוגוסט 1994, ורק בחודשים

² בנושא השירות הלאומי, ראה דוח נפרד של מבקר המדינה משנת 1993 הדן בנושא זה.

דצמבר 1995 וינואר 1996 החל משרד הביטחון לקבל את הדיווחים על בנות השירות הלאומי שסיימו את שירותן באוגוסט 1995. בעת הביקורת, אפריל 1996, משרד העבודה והרווחה טרם סיים לדווח על כל אוכלוסיית הבנות שסיימו שירותן באוגוסט 1995; יחידת הפיקוח המשיכה לקבל פניות של בנות שסיימו את שירותן לפני למעלה משמונה חודשים וטרם קיבלו את המגיע להן על פי החוק.

בפברואר 1996 כתב מנהל האגף לתפקידים מיוחדים במשרד העבודה והרווחה למנהל הקרן, כי התקלות בהעברת הדיווחים נובעות מקשיים של העמותות להעביר בצורה מסודרת את הנתונים בהתאם לדרישות משרד העבודה והרווחה (ראה להלן).

משרד מבקר המדינה העיר, כי הפיגור הניכר בהעברת הדיווחים על ידי העמותות למשרד העבודה והרווחה גורם לכך שהקרן חורגת משמעותית מההוראות המתייחסות למועד התשלום לבנות השירות הלאומי. לבד מאי-עמידה במילוי הוראות החוק, נאלצה הקרן לשאת בתשלומי הפרשים של הצמדה לכ-3,500 בנות, בשל פיגור בסילוק המגיע.

2. **מעריך הבקרה והפיקוח:** ביחידה לפיקוח ובקרה קיים נוהל בנושא העברת דיווחים מהעמותות. משרד מבקר המדינה העלה מספר בעיות במערך הדיווח, הפוגעות ביכולת הבקרה והפיקוח שלה.

(א) בתחילת כל שנת שירות מעבירות העמותות ליחידת הפיקוח דוח מחשב ובו פרטים על הבנות המשרתות שירות לאומי במסגרתן. כמו כן, על העמותות להעביר במהלך השנה דוח על שינויים שחלים באוכלוסיית הבנות המתנדבות. בסוף שנת השירות מקבלת יחידת הפיקוח דיווח על אוכלוסיית המסיימות. נמצא, כי קיים פער של מאות בנות בין אלו שהחלו את שירותן בספטמבר לבין סך כל הבנות שדווח עליהן כי סיימו את השירות או הפסיקו אותו במהלך השנה. הנחת העבודה של יחידת הפיקוח היא, כי פער זה מבטא את מספר הבנות שהמשיכו את שירותן שנה נוספת, באותה עמותה או בעמותה אחרת, ואשר לגביהן לא נמסר דיווח.

מנהל האגף לתפקידים מיוחדים והמפקח של יחידת הפיקוח מסרו לעורכי הביקורת, כי גם כאשר מועברים אליו כל הדיווחים שהעמותות מסרו למשרד הביטחון, אין כל אפשרות לדעת אם כל הבנות שסיימו שירותן אכן קיבלו את המגיע להן על פי החוק.

באוגוסט 1996 הודיע משרד העבודה והרווחה למשרד מבקר המדינה, כי במאי 1996 הוא סיכם עם משרד הביטחון, שמשרד הביטחון יעביר למשרד העבודה והרווחה את כל הדיווחים על ביצוע מענקים לבנות השירות הלאומי. עוד הודיע, כי עד אוגוסט 1996 טרם התקבלו הדיווחים המבוקשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, דיווח חלקי ומאוחר של העמותות על סיום שירות בלא כוונה לחדשו, על הפסקת שירות במטרה לחדש את השירות בעתיד, על מעבר לעמותה אחרת, ועל חזרה לשירות לאחר שבעבר דווח על הפסקתו - כל זאת נוסף לדיווחים הקיימים היום - לא יאפשר בכל נקודת זמן לקבל תמונת מצב של אוכלוסיית הבנות המשרתות ופיזורן.

(ב) יחידת הפיקוח נאלצת לטפל בהיקף רחב ביותר של דיווחים המצוינים כשגויים על ידי המחשב. לדוגמה, בעמותה מסוימת משרתות 183 בנות. במאוס 1996 החזירה יחידת הפיקוח לעמותה דוח על שגויי קליטה בנוגע ל-88 בנות. השגיאות נובעות, בין היתר, משימוש שהעמותות עושות בקודי פעולה שגויים, מהקלדת תעודות זהות שגויות או מדיווח על קליטה של מתנדבת, על אף שהיא רשומה עדיין בעמותה אחרת ולא דווח על סיום שירותה.

3. **העברת מידע לבנות השירות הלאומי:** הוראת משרד הביטחון קובעת, כי 60 יום לפני שחרורו, תשלח היחידה לכל משתחרר לכתובתו האזרחית חוברת מידע והסבר,

שתכלול את הפרטים על זכויותיו על פי חוק חיילים משוחררים. ההוראה גם קובעת, כי חוברות ההסבר למתנדבות שירות לאומי תימסרנה באמצעות העמותות.

מן המסמכים עולה, כי בנות השירות הלאומי מקבלות את חוברות המידע מהעמותות כחצי שנה לאחר שחרורן, ולעתים אף מאוחר יותר, זאת לעומת החיילים המשוחררים המקבלים את חוברות המידע לפני שחרורם.

באוגוסט 1996 הודיע משרד העבודה והרווחה למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת, סוכם עם הקרן, שחוברות המידע תחולקנה לבנות השירות הלאומי כבר עם גיוסן בספטמבר 1996.

4. **בנות מיעוטים ובנים מתנדבים:** כאמור, אוכלוסיית הבנות המשרתות בשירות לאומי הינה בין הזכאיות לסיוע לפי החוק. לעניין ההגדרה "שירות לאומי", מפנה החוק לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשכ"ח-1968. לפי אותה הגדרה, "שירות לאומי" הינו אך ורק שירות של בת באחת ממסגרות השירות הלאומי³. בשירות לאומי משרתים גם בנות מיעוטים ובנים שהתנדבו לכך, והתעוררה שאלה האם גם להם זכויות על פי החוק.

בחוות דעת שהעבירה הלשכה המשפטית של המוסד לביטוח לאומי למשרד העבודה והרווחה נקבע: (א) אין מקום להחיל את תקנות הביטוח הלאומי בעניין בנות שירות לאומי על גברים; (ב) נערה ערביה אינה נקראת לשירות ביטחון, ולפיכך אין מדובר בפטור או דחייה על פי חוק שירות ביטחון, המהווים תנאי לתחולת התקנות על בנות השירות הלאומי. ביום 14.1.96 הודיע היועץ המשפטי של הקרן למשרד העבודה והרווחה, כי הוחלט שהקרן תאמץ את הכללים והפרשנות של המוסד לביטוח לאומי לצורך הכרה בשירות לאומי גם לפי החוק לקליטת חיילים משוחררים, ולפיכך תאמץ הקרן את חוות הדעת האמורה. בעקבות כך, העביר משרד העבודה והרווחה הוראה לעמותות, כי החל בפברואר 1996 אין לראות בגברים המשרתים שירות לאומי ובבנות מיעוטים בעלי זכויות מתוקף החוק.

בנובמבר 1995 המליצה הוועדה המייעצת בנושאי השירות הלאומי לשרת העבודה והרווחה (אשר הקימה את הוועדה) לפעול לתיקון תקנות הביטוח הלאומי לצורך הכללת בני המיעוטים, הפטורים משירות ביטחון, בין הרשאים לשרת שירות לאומי, וכן לצורך הרחבת ההגדרה של שירות לאומי גם על בנים שקיבלו פטור משירות צבאי. באוגוסט 1996 הודיע משרד העבודה והרווחה למשרד מבקר המדינה, כי השרה לא קיבלה המלצה זו, ולא הוחלט לשנות את תקנות הביטוח הלאומי; הנושא הועמד לדיון חוזר בפני השר החדש, אך טרם התקבלה החלטה בנידון.

לקראת סוף 1996 הוגשו שתי עתירות לבית המשפט הגבוה לצדק, ובהן הועלתה טענה, כי באבחנה דלעיל יש משום אפליה פסולה. במועד סיום הביקורת עתירות אלה תלויות ועומדות בפני בית המשפט הגבוה לצדק.

הקרן לסיוע נוסף

1. **תקציב הקרן לסיוע נוסף:** על פי החוק, יתוקצב בתקציב המדינה מדי שנה סכום של 60 מיליון ש"ח (בערכי ינואר 1994) לקרן לסיוע נוסף. מתוך סכום זה יוקצב מדי שנה סכום שלא יפחת מ-29 מיליון ש"ח בערכי ינואר 1994 (כ-33 מיליון ש"ח בערכי ינואר 1995) לסיוע ללימודים במכינה קדם-אקדמית.

³ מסגרת שירות לאומי לעניין זה היא גוף שאישר שר העבודה והרווחה לפי תקנות הביטוח הלאומי (בנות בשירות לאומי בהתנדבות), תשל"ח-1978 ושעיסוקו "טיפול והפניה של בנות בשירות לאומי בהתנדבות".

תקציב הקרן לסיוע נוסף בשנת 1995 הסתכם כאמור בכ-70 מיליון ש"ח, והעודף התקציבי של הקרן לסיוע נוסף הסתכם בשנת 1995 בכ-29.6 מיליון ש"ח.

מן המסמכים עולה, כי הסיוע הכספי במסגרת הקרן לסיוע נוסף שהועבר ליעדים השונים בשנת 1995 הסתכם בכ-41 מיליון ש"ח בלבד, על פי החלוקה הבאה: כ-16.7 מיליון ש"ח למכינות הקדם-אקדמיות; כ-12.8 מיליון ש"ח לדמי הקיום; וכ-11 מיליון ש"ח כסיוע ללימודים במוסדות להכשרה מקצועית.

מערך אמות המידה הקיים, שעל פיו נקבע הסיוע, מגביל את הקרן ביכולתה לממש את כספי הקרן לסיוע נוסף למטרות שלשמן יועדו. הנהלת הקרן יזמה פעולות לתיקון המצב, אך עד מועד סיום הביקורת לא התקבלה החלטה בנושא. לדעת משרד מבקר המדינה, על הקרן ועל המשרדים הנוגעים בדבר לבחון חלופות, כדי להביא לפתרון הבעיה האמורה.

2. **פיקוח הקרן על המכינות הקדם-אקדמיות:** על פי הערכה שהקרן ביצעה בתחילת שנת 1996, יסתכם הסיוע הכספי הנוסף, שהקרן עתידה להעביר למכינות הקדם אקדמיות מתקציב הקרן לסיוע נוסף בשנת 1996, בכ-23 מיליון ש"ח. לסכום זה אמורים להתווסף עוד כ-12 מיליון ש"ח במסגרת סיוע בדמי קיום ללומדים במכינות כמתואר.

בתיאום בין הגורמים המטפלים בכספי הסיוע הוחלט, כי על הקרן מוטלת האחריות בכל הנוגע לתחום הכספי (ובכלל זה קביעת אמות המידה לתשלום דמי הקיום, דיווחים, שיטת התחשבות, מועד תשלום וכיו"ב); ואילו האגודה לקידום החינוך⁴ אחראית לתחום החינוכי (בכלל זה קביעת מסלולי הלימוד, רמת הוראה, מערכת שעות הלימודים וכו'). לקראת תחילת שנת הלימודים התשנ"ו חתמה הקרן על הסכם מסגרת עם כל אחת מהמכינות הקדם-אקדמיות המוכרות על ידי משרד החינוך.

ההסכם מגדיר את מחויבות המכינה, את אחריותה וכן את התחייבויות הקרן ונוהלי העבודה המשותפים. המכינה נדרשת, בין היתר, להעביר לקרן דיווחים מפורטים על מסלולי הלימודים הנערכים במסגרתה, על התלמידים הזכאים למלגות, ועל נוכחות התלמידים בשיעורים במהלך השנה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בהתחשב בהיקף הרחב של הסיוע שהקרן מעבירה למכינות הקדם-אקדמיות ולחיילים המשוחררים הלומדים בהן (כ-35 מיליון ש"ח בשנה), עליה לערוך בדיקות במכינות עצמן לאימות הדיווחים שלהן, המשמשים בסיס לאישור העברות כספי הסיוע; עליה גם להפעיל מנגנון בקרה עצמאי. בקרה מעין זו חייבת להיערך בסדירות במהלך כל שנת לימודים. באוגוסט 1996 הודיעה הקרן למשרד מבקר המדינה, כי בתכנית העבודה של מבקר הקרן לשנת 1996 נכלל בין הנושאים המבוקרים נושא התשלומים מהקרן לסיוע נוסף.

מעריך הייעוץ ביחידה לאחר הפעלת החוק

הביקורת בדקה את מערך הייעוץ שהיחידה נותנת לחיילים משוחררים במסגרת קבלת הקהל בלשכת היחידה בתל אביב. עד להפעלתו של החוק, התרכזה פעילות היחידה בעיקר בהכוונה מקצועית של החיילים. לאחר הפעלת החוק עוסקת היחידה בעיקר במסירת מידע שימושי לחיילים על אפשרויות מימוש הסיוע הכספי הניתן על ידי החוק. מצב זה משתקף גם בנתונים הקשורים לפניות החיילים המשוחררים לקבלת ייעוץ בתחום ההשכלה: ברבעון הראשון של

1996

⁴ האגודה לקידום החינוך - עמותה המופקדת מטעם משרד החינוך, בין היתר, על הפעלת המכינות הקדם-אקדמיות.

ירד היקף הפניות בכ-45% ביחס לרבעון הראשון של 1994, שקדם לכניסת החוק לתוקפו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על הקרן ועל היחידה לבחון שינוי במבנה היחידה והיערכותה, נוכח השינויים שחלו בפעילותה כמתואר.



חוק קליטת חיילים משוחררים נועד לתת סיוע לחיילים משוחררים בעת כניסתם לחיים האזרחיים; המחוקק התכוון לצייד את החייל המשוחרר בכלים טובים יותר, כדי להקל על קליטתו בחברה, כאזרח שיכול לקיים את עצמו בכבוד. ההיקף ההולך וגדל של התקציב שמדינת ישראל מפנה למימון הסיוע המוענק על פי החוק, ומכלול הגופים המעורבים ישירות בתהליך הגשת הסיוע, ובמיוחד הבנקים, מחייבים את הקרן לחזק את הפיקוח והבקרה הקיימים, כדי להבטיח שהסיוע אכן יינתן על פי הוראות החוק.

ממצאי הביקורת שהועלו בנוגע לאישורים בלתי אמינים שמעניקים מוסדות שונים, ובכך מאפשרים לחיילים משוחררים לממש את כספי הפיקדון, מחייבים את הקרן, את משרד החינוך ואת משרד העבודה והרווחה להעמיק את מעורבותם בנושא. כמו כן יש מקום לנקוט צעדים נגד המוסדות הפועלים בניגוד לחוק, ובכלל זה לשקול (במקרה מתאים) את ביטול ההכרה שניתנה להם בכל הקשור לחוק.

על משרד העבודה והרווחה להתאים את תחומי ההכשרה המקצועית, ואת היקף המוסדות המאשרים לניצול כספי הפיקדון, למגוון התחומים המקצועיים שאוכלוסיית החיילים המשוחררים מגלה עניין בהם.

קיימת בעיה של אי-התאמה בין התקציב שהחוק ייעד לקרן לסיוע נוסף לבין אמות המידה שנקבעו לניצול הכסף. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להביא לידי כך, שאמות המידה והתקציב יתאימו זה לזה.

מבקר המדינה רואה בחוק קליטת חיילים משוחררים אמצעי חשוב לסיוע בקליטתם בחברה לאחר שירותם. במהלך עריכת הביקורת הועלו הצעות שונות לשינוי החוק; יש להבטיח, כי שינוי זה יענה על צרכים אמיתיים, תוך כדי ניצול ראוי של המשאבים לתכליות אשר להן מיועד החוק.

ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון

ריכוז ממצאים

ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון (להלן - הארכיון) הוא חלק ממשרד הביטחון. תפקידו העיקרי לשמור תעודות מקוריות של צה"ל ומערכת הביטחון. התעודות הנשמרות הן חלק מגנזך המדינה. במהלך 1995 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולותיו של הארכיון, ובעיקר את חשיפתם של מסמכים לעיון הציבור, את הפיקוח על הרשומות של יחידות צה"ל ומערכת הביטחון ואת ניהול האוספים. להלן הממצאים העיקריים: