

## משרד העלייה והקליטה

### תמיכות בפעולות לקליטת עולים בקהילה ומינויים במשרד העלייה והקליטה

#### תקציר

##### רקע כללי

מדיניותן של ממשלות ישראל מאז הקמת המדינה הייתה לעודד הגעת עולים ולפעול לקליטתם. העלייה לישראל התאפיינה מאז ומתמיד בגלי עלייה שהתרכזו בכמה שנים עוקבות. גל העלייה הגדול האחרון לישראל היה מסוף שנת 1989 עד שנת 2001. בגל עלייה זה עלו כ-900,000 עולים, שרובם המכריע (86%) הגיעו מחבר המדינות העצמאיות ומדינות נוספות שהרכיבו יחד את ברית המועצות לשעבר (להלן - חמ"ע). לאחר גל זה חלה ירידה תלולה במספר העולים מדי שנה, ובד בבד חל גם שינוי בתמהיל ארצות המוצא של העולים, שהתבטא בירידה בשיעור העולים מחמ"ע ועלייה בשיעור העולים ממדינות צפון אמריקה ודרום אמריקה וממערב אירופה, בעיקר מצרפת.

הגורם הממשלתי העיקרי המופקד על קליטת העולים בישראל הוא משרד העלייה והקליטה (להלן - המשרד או משרד הקליטה), והוא משקיע בכך משאבים רבים, מתוך הבנה שקליטה מוצלחת ושילוב העולים בחברה הישראלית הם המפתח להישארותם של העולים בישראל. משאבים אלה מופנים לסיוע לעולים, בין היתר, באמצעות תכניות שיסייעו להם להיקלט בקהילה מהבחינות החברתית והתרבותית. האגף האמון במשרד על נושא הקליטה בקהילה הוא האגף לקליטה בקהילה (להלן - האגף).

הכלי העיקרי שבאמצעותו מקדם האגף זה שנים את קליטתם החברתית של העולים הוא העברת כספי תמיכות לרשויות מקומיות ולעמותות, שמבצעות את הפעילויות הלכה למעשה (להלן - תמיכה או תמיכות). המשרד החל לתמוך ברשויות המקומיות ובעמותות לפני כ-20 שנה. בעשור האחרון הוקצו בסה"כ כ-213 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות וכ-45 מיליון ש"ח לעמותות. בשנת 2014 הסתכם תקציב התמיכות לרשויות המקומיות לקליטה בקהילה בכ-22 מיליון ש"ח. תקציב זה חולק לכ-120 רשויות מקומיות.

בחודשים יוני 2013 עד דצמבר 2014 כיהן מר עודד פורר כמנכ"ל משרד הקליטה, אחרי שמונה לתפקיד על ידי שרת הקליטה דאז, גבי סופה לנדבר. בתקופה זו מונה כמה בעלי תפקידים העוסקים בקליטת עולים: מנהל האגף לקליטה בקהילה; ממלא מקום מנהל האגף לקליטת עולי אתיופיה; פרויקטור (במינוי זמני) העוסק בעולים מצרפת.

### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את התמיכות שמעביר משרד הקליטה לרשויות המקומיות לקליטת עולים בקהילה. כמו כן בדק משרד מבקר המדינה כמה הליכי מינוי שבוצעו במשרד במהלך כהונתו של מר פורר כמנכ"ל המשרד. הביקורת נעשתה במשרד הקליטה, וברשויות המקומיות האלה: אשדוד, בית שמש, מודיעין עילית, מעלה אדומים ונתניה. בדיקת השלמה נעשתה בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

### הליקויים העיקריים

#### תמיכות משרד העלייה והקליטה ברשויות המקומיות

##### הגדרת קהל היעד

ממבחינת התמיכות עולה כי תנאי סף, שעל בסיסו נקבעת זכאות הרשות המקומית לקבלת תמיכה, הוא שיש בה 300 עולים לפחות. עולה נחשב מי שעלה מאז 1.9.1989. הגדרה זו נקבעה לפני כ-20 שנה ומאז לא עודכנה. משמעותו של תנאי הסף היא שאין כלל גריעה של עולים ותיקים ביותר ממדד התמיכה, אף שמטבע הדברים דווקא העולים החדשים יותר עשויים להזדקק לסיוע רב יותר בקליטתם בקהילה; הדבר מצביע על צורך לשקול מחדש את תקופת הזכאות לתמיכה בעולה חדש, ולבחון אם יש הצדקה לכך שעולה בעל ותק של כ-25 שנה בארץ, ייחשב עדיין עולה חדש, שהרשות תקבל בגינו תמיכה בעבור הפעלת תכניות לקליטה בקהילה.

##### קביעת סכום התמיכה לרשויות

באופן הקצאת התקציב לרשויות המקומיות אין קשר הולם בין מספר העולים החדשים ברשות לבין שיעור התמיכה. הלכה למעשה הקצאת התקציב אינה משקפת את תמונת המצב של העלייה בערים הקולטות, ורשויות אשר נזקקות לתמיכה גדולה יותר בעולים אינן זוכות לה.

**אי-הלימה בין משתתפי התכנית לקליטה בקהילה לתמהיל העולים ברשות**

המשרד הנחה את הרשויות המקומיות כי בתכניות לקליטה בקהילה יש לתת ביטוי לכלל אוכלוסיית העולים בכל רשות ורשות. אולם, הלכה למעשה ברשויות שנבדקו: אשדוד, בית שמש, מעלה אדומים ונתניה, דפוסי ההשתתפות בתכניות לא שיקפו את תמהיל העולים ברשות. בייחוד בלט הדבר לגבי עולים מצרפת ומארצות הברית שבחלק מהרשויות שנבדקו היו חלק ניכר מן העולים, אך מיעטו להשתתף בתכניות, גם כאשר הם נכללו בקהל היעד שלהן. למרות זאת לא בחן המשרד את הסיבות לכך.

**אי-התאמות בתכניות החינוך הבלתי פורמלי**

המשרד קבע בנוהל התמיכות כי ברשויות שבהן יש מעל ל-150 ילדים נוער וצעירים (עד גיל 25), שעלו מאז שנת 2004, תינתן תוספת תקציב בעבור הפעלת תכניות לחינוך בלתי פורמלי. אולם בתכניות אלה השתתפו ילדים שאינם עולים כלל, אשר ספק אם למשרד יש יתרון יחסי בטיפול בהם.

**ליקויים בבקרת השטח**

בקרת שטח מאפשרת למשרד לבחון בזמן אמת את הפעילות הנתמכת ואת מידת התאמתה לתכנית שאישר ולנוהלי המשרד. משרד הקליטה לא קבע הנחיות כיצד יש לבצע את בקורות השטח, מהי תדירות הביקורים הנדרשת, לרבות ביקורי פתע, ומהם המדדים שעל יועץ הקליטה לבדוק. המשרד גם לא הנחה בדבר האופן שבו יש לתעד את הביקורים, כל יועץ פועל בעניין זה אחרת, ומלאכת התיעוד לוקה בחסר רב. במצב זה אין אמות מידה אחידות לדיווחים ולבקרה, אי-אפשר לדעת אם כלל ההיבטים המצריכים בדיקה אכן נבדקו, ונפגעת היכולת לבצע מעקב ובקרה יעילים אחר ביצוע התכניות.

**ליקויים בכמה מינויים במשרד העלייה והקליטה****ליקוי בפעולת מנהל האגף לקליטה בקהילה מר ולדימיר שקלאר**

באוקטובר 2014 נבחר מר ולדימיר שקלאר לתפקיד מנהל אגף בכיר לקליטה בקהילה. הוראות התקשי"ר בנושא הסדרים למניעת ניגוד עניינים קובעות כי לאחר סיום הליכי הבחירה למשרה וכתנאי לכניסה לתפקיד של המועמד שנבחר, על המועמד למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. מטרת השאלון היא לבחון אם תפקידו ועיסוקיו בהווה או בעבר של המועמד יכולים להעמידו במצב של ניגוד עניינים במילוי תפקידו הציבורי ומצריכים עריכת הסדר בנידון על ידי היועצת המשפטית של המשרד. בשאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, שאותו מילא מר שקלאר, הוא לא דיווח כנדרש על כך שבחודשים שקדמו לבחירות לכנסת ה-19, שנערכו בינואר 2013, עבד כשכיר ברשימה המשותפת למפלגת "ישראל ביתנו" ו"הליכוד" (רשימת "הליכוד ביתנו"), ושימש אחד ממנהלי מסע הבחירות של רשימה זו בירושלים. בכך נמנע מהיועצת המשפטית לבחון את סוגיית ניגוד העניינים בעניינו באופן מלא.

### ליקויים בפעולות מנכ"ל המשרד לשעבר, מר עודד פורר

אי-היוועצות ישירה עם היועצת המשפטית בנוגע לחשש לניגוד עניינים: בחודשים יוני 2013 עד דצמבר 2014 כיהן מר עודד פורר כמנכ"ל משרד הקליטה. עם מינויו למנכ"ל חתם מר פורר על הסדר למניעת ניגוד עניינים, שבו התחייב להימנע מלקבל החלטות בתוקף תפקידו הציבורי, להשתתף, או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בנושאים העלולים להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים, וכי בכל מקרה שבו יתעורר ספק הנוגע ליישום ההסדר או בכל מקרה שבו יתעורר חשש לניגוד עניינים שלא הוסדר בהסדר, הוא יהיה חייב להתייעץ עם היועצת המשפטית של המשרד ולפעול לפי הוראותיה. נמצא כי בהליך בחירה לתפקיד ממלא מקום מנהל אגף קליטת עולי אתיופיה, שבו עמד מר פורר בראש הוועדה הבוחרת, נבחר פה אחד מועמד אשר הייתה לו זיקה למפלגת "ישראל ביתנו" קודם הגשת מועמדותו לתפקיד, וכי למר פורר הייתה היכרות קודמת עמו במסגרת המפלגה. מר פורר ציין בפני הוועדה על היכרותו עם המועמד, אך על אף התחייבותו האמורה, הוא לא פנה ליועצת המשפטית של המשרד, לפני ההליך או במהלכו, כדי להתייעץ עמה בדבר החשש לניגוד עניינים העולה מכך.

הליך למינוי פרויקטור לעידוד עלייה מצרפת: בעקבות ריבוי העולים מצרפת הקצה המשרד, באישור נש"ם, משרה זמנית לתפקיד פרויקטור לטיפול בנושא. מר פורר ביקש לאייש את המשרה באמצעות מינוי בפועל, כדי למנות עובד ממשרד אחר שאליו התוודע עוד לפני כניסתו לתפקיד המנכ"ל והציע לו את המשרה, אך הוראת נש"ם הייתה לבצע מכרז פנימי. עלה כי מר פורר השתתף כחבר בוועדת הבחנים של המכרז הפנימי, שלא בחרה שום מועמד, ולאחר מכן מונה לתפקיד העובד האמור. משרד מבקר המדינה העיר למר פורר כי מאחר שקודם למכרז הוא ביקש למנות לתפקיד את העובד, ונפגש עמו לצורך כך, ספק ניכר אם היה באפשרותו להשתתף בהליך הפנימי, שקדם למינוי בפועל, "בלב פתוח ובנפש חפצה" ונטול פניות כמתחייב. לפיכך היה עליו להימנע מלהשתתף כחבר בוועדת הבחנים; לחלופין, לפחות היה עליו להתייעץ בנידון עם היועצת המשפטית של המשרד לפני המכרז הפנימי, דבר שלא עשה.

### ההמלצות העיקריות

על הממשלה לבחון אם נכון שמשרד הקליטה ימשיך לטפל גם במי שעלו ארצה לפני שנים רבות, לרבות בילדיהם, או שמן הראוי שיתמקד בסיוע לעולים החדשים יותר.

על משרד הקליטה לבחון מחדש את התבחינים לחלוקת התמיכות לרשויות המקומיות וכיצד להתאימם לשינויים שחלו בדפוסי העלייה ובהרכבה, במטרה לגרום לכך שהתמיכה תהיה אפקטיבית יותר.

על משרד הקליטה לוודא כי הרשויות המקומיות יכללו תכניות שישקפו את תמהיל העולים בהן. ראוי גם שהמשרד והרשויות יבחנו את הסיבות למיעוט משתתפים בחלק מהתכניות, ובכלל זה למשל אם התכנים בתכניות שהוצעו לעולים אכן מתאימים לעולים אלה, ואם לא - כיצד ניתן להתאימם.

על משרד הקליטה לרכז את המידע על אודות התכניות שמפעילות הרשויות המקומיות, ולנצלו לצורכי למידה והפקת לקחים לעתיד.

על משרד הקליטה, כגורם המממן את התכניות האמורות, להסדיר את הליכי המעקב והבקרה אחר ביצוע התכניות, כך שהם יבוצעו בפרקי זמן קבועים ובצורה שיטתית, וישמשו את המשרד לצורך תיקון ליקויים, הפקת לקחים ושיפור התכניות בהתאם.

### סיכום

משרד העלייה והקליטה משקיע משאבים רבים בקליטתם של העולים בקהילה, בין היתר באמצעות תמיכות ברשויות המקומיות, מתוך הבנה שקליטה מוצלחת ושילוב העולים בחברה הישראלית הם המפתח להישארותם של העולים בישראל.

אף שמטבע הדברים, העולים החדשים יותר עשויים להזדקק לסיוע רב יותר בקליטתם בקהילה, נמצא שהמשרד אינו ממקד את תמיכתו דווקא בהם, וכי תמיכתו מתפרסת על אוכלוסייה רחבה הכוללת גם עולים השוהים בארץ כ-25 שנה. תמיכה זו אינה מבטאת באופן הולם את השינויים שחלו בתמהיל העולים בעשור האחרון, ובהם עלייה בשיעור העולים ממדינות צפון אמריקה ודרום אמריקה וממערב אירופה (בעיקר מצרפת) וירידה בשיעור העולים ממדינות ברית המועצות לשעבר. נוסף על כך, הבקרה של המשרד על התכניות שמפעילות הרשויות המקומיות מתבצעת באופן חלקי ובלתי מספק, וכן המידע שבידי המשרד בדבר התנהלות התכניות לוקה בחסר. עוד נמצאו ליקויים בכמה סדרי מינויים של בעלי תפקידים העוסקים בקליטתם של עולים בקהילה שמונו בתקופת כהונתו של מר עודד פורר כמנכ"ל המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה לאור כלל האמור, מומלץ כי משרד העלייה והקליטה יבחן מחדש את התבחינים לחלוקת התמיכות, ויעמוד על הצורך להתאימם לשינויים שחלו בדפוסי העלייה ובהרכבה. כך עשויה התמיכה להיות אפקטיבית יותר. בה בעת, על הממשלה לבחון את סוגיית המשך טיפולו של המשרד גם במי שעלו ארצה לפני שנים רבות, לרבות בילדיהם, לנוכח החיוניות הנדרשת בהתמקדות בסיוע לעולים החדשים יותר ולנוכח השאלה אם למשרד הכלים הייחודיים והיתרון המקצועי הנדרשים לטיפול בהם.



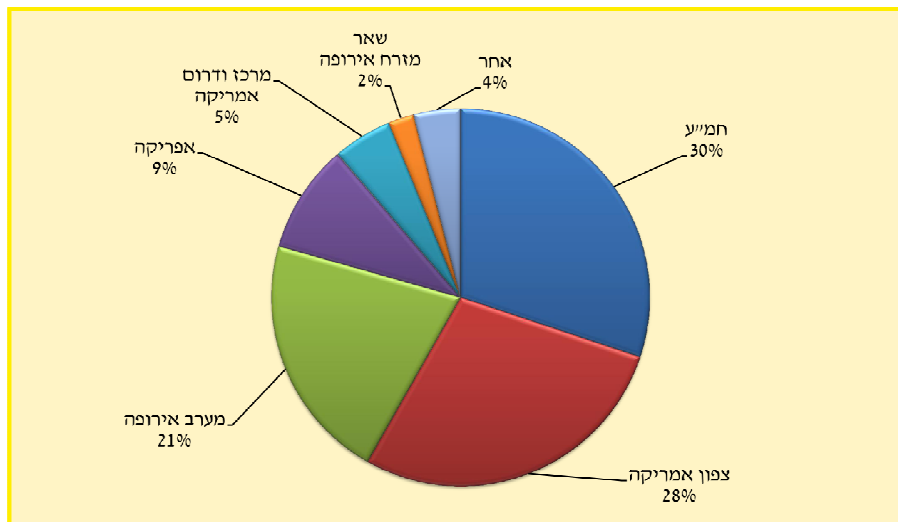
## מבוא

1. מדיניותן של ממשלות ישראל מאז הקמת המדינה הייתה לעודד הגעת עולים ולפעול לקליטתם. העלייה לישראל התאפיינה מאז ומתמיד בגלי עלייה שהתרכזו בכמה שנים עוקבות. גל העלייה הגדול האחרון לישראל היה מסוף שנת 1989 שנת עד 2001. בגל עלייה זה עלו כ-900,000 עולים, שרובם המכריע (86%) הגיעו מחבר המדינות העצמאיות וממדינות נוספות שהרכיבו יחד את ברית המועצות לשעבר (להלן - חמ"ע).

לאחר גל זה חלה ירידה תלולה במספר העולים מדי שנה, ובד בבד חל גם שינוי בתמהיל ארצות המוצא של העולים, שהתבטא בירידה בשיעור העולים מחמ"ע ובעלייה בשיעור העולים ממדינות צפון אמריקה ודרום אמריקה וממערב אירופה, בעיקר מצרפת. מנתוני העשור האחרון (2005-2014) עלה כי מספר העולים בתקופה זו הסתכם בכ-204,000 עולים (דהיינו כ-20,400 עולים בממוצע לשנה, לעומת 89,000 עולים בממוצע לשנה ב-1990-2001), וכי שיעור העולים מחמ"ע פחת לכדי כ-30% (ראו תרשים 1).

תרשים 1

העלייה לישראל לפי אזור מוצא, 2014-2005



בשנת 2014, רוב העולים הגיעו מצרפת (27%), אחריה מאוקראינה (24%), מרוסיה (19%) ומארצות הברית (10%).

2. הגורם הממשלתי העיקרי המופקד על קליטת העולים בישראל הוא משרד העלייה והקליטה (להלן - המשרד או משרד הקליטה), והוא משקיע בכך משאבים רבים, מתוך הבנה שקליטה מוצלחת ושילוב העולים בחברה הישראלית הם המפתח להישארותם של העולים בישראל. משאבים אלה מופנים לסיוע לעולים בתחומים שונים כגון דיור, חינוך ותעסוקה, וכן לקיום תכניות שיייעו להם להיקלט בקהילה מהבחינות החברתית והתרבותית, כמו חוגים, סדנאות, קייטנות ומגוון אירועי חינוך ותרבות. האגף האמון במשרד על נושא הקליטה בקהילה הוא האגף לקליטה בקהילה (להלן - האגף).

3. הכלי העיקרי שבאמצעותו מקדם האגף זה שנים את קליטתם החברתית של העולים הוא העברת כספי תמיכות לרשויות מקומיות<sup>1</sup> ולעמותות<sup>2</sup>, שמבצעות את התכניות הלכה למעשה (להלן - תמיכה או תמיכות). המשרד החל לתמוך ברשויות המקומיות ובעמותות לפני כ-20 שנה. בעשור האחרון הוקצו בסה"כ כ-213 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות וכ-45 מיליון ש"ח לעמותות<sup>3</sup>.

בשנת 2014 הסתכם תקציב התמיכות לרשויות המקומיות לקליטה בקהילה בכ-22 מיליון ש"ח, מתוך תקציב המשרד הכולל שהוא כ-1.4 מיליארד ש"ח, תקציב זה חולק לכ-120 רשויות מקומיות. יצוין כי הרשויות המקומיות משתתפות במימון הפעילות בדרך של מימון תואם (matching)<sup>4</sup>. עוד יצוין כי בסיס תקציב התמיכה ברשויות המקומיות הוא רק חלק קטן מסך התקציב המאושר (כ-5% בממוצע בשנים 2010-2014). עיקר תקציב התמיכה מגיע מכספים שמקורם בהסכמים קואליציוניים, המתקבלים במשרד במהלך שנת התקציב.

4. בחודשים יוני 2013 עד דצמבר 2014 כיהן מר עודד פורר כמנכ"ל משרד הקליטה, אחרי שמונה לתפקיד על ידי שרת הקליטה דאז, גב' סופה לנדבר. במסגרת תפקידו נטל מר פורר חלק בכמה הליכי מינויים של בעלי תפקידים במשרד, ובהם הליכי המינוי של בעלי תפקידים העוסקים בקליטת עולים, שמונו בשנת 2014: מנהל האגף לקליטה בקהילה; ממלא מקום מנהל האגף לקליטת עולי אתיופיה; פרויקטור (במינוי זמני) העוסק בעולים מצרפת.

בחודשים פברואר-אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את התמיכות שמעביר משרד הקליטה לרשויות המקומיות למען קליטת עולים בקהילה. כמו כן בדק משרד מבקר המדינה כמה הליכי מינוי שבוצעו במשרד במהלך כהונתו של מר פורר כמנכ"ל המשרד. הביקורת נעשתה במשרד הקליטה וברשויות המקומיות האלה: אשדוד, בית שמש, מודיעין עילית, מעלה אדומים ונתניה. בדיקת השלמה נעשתה בנציבות שירות המדינה.

## תמיכות משרד העלייה והקליטה ברשויות המקומיות

### האפקטיביות של כספי התמיכות

כאמור, הרשויות המקומיות הן הזרוע העיקרית של המשרד לקידום קליטתם של העולים בקהילה, ולשם כך מועברות להן התמיכות. אפקטיביות התמיכה תגבר ככל שהתמיכה תתמקד ברשויות המקומיות שלהן הצרכים המובהקים בעניין זה, וככל שהפעולות הנתמכות יותאמו לצרכים המיוחדים שיש לעולים בכל רשות.

בדיקת משרד מבקר המדינה במשרד הקליטה ובכמה רשויות מקומיות שקלטו מגוון של עולים בשנים האחרונות, מעלה ספק אם תמיכות אלה אכן משיגות את מטרתן - לסייע לעולים חדשים להיקלט בקהילה מהבחינות החברתית והתרבותית. להלן הפרטים:

- 1 לפי הוראות תכ"ם בנידון.
- 2 לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
- 3 מקור הנתונים: משרד הקליטה; תקציב התמיכות ברשויות מקומיות ובעמותות בשנים 2005-2014.
- 4 שיטה למימון פרויקטים, שבמסגרתה נקבע שיעור חלוקת המימון בין משרדי הממשלה ובין הרשות המקומית. במקרה הנידון שיעור השתתפות הרשות נע בין 10% ל-25%.

## הגדרת קהל היעד

הקצאה יעילה של משאבים המיועדים לתמיכה בקליטתם של עולים אמורה להתבסס בין השאר על מיפוי אוכלוסיית היעד, ולהלוו את צרכיה. על כן כבואו של משרד הקליטה לקבוע אמות מידה לקבלת תמיכה, נדרשת בחינה של קהל היעד שאליו מיועדים התמיכה או הסיוע; בכלל זה נדרש לקבוע למשך כמה שנים נכון להגדיר אדם "עולה", ואם יש להבחין בין "עולה חדש" ל"עולה ותיק". קביעה זו היא מהותית שכן ממנה נגזר היקף התקציב המיועד לתמיכה ברשות עבור הפעלת התכניות לעולים. עוד יש לאפיין את הצרכים הייחודיים של העולים החדשים על פי מדרים דוגמת ארץ מוצא, גיל, מצב אישי, מקצוע והשכלה.

הגדרת עולה לצורך קבלת תמיכות : לצורך מתן התמיכות מפרסם האגף מדי שנה את המבחנים לקבלתן (להלן - מבחני התמיכות) ואת נוהל העבודה עם הרשויות המקומיות בנידון (להלן - נוהל התמיכות). במסגרת נוהל זה מובהרים, בין היתר, תהליכי העבודה להגשת הבקשות לתמיכה, סדרי אישורן וסדרי הדיווח על ביצוע הפעילויות הנתמכות. על אישור התקציב אחראית ועדה משרדית בראשות מנכ"ל המשרד.

ממבחינת התמיכות עולה כי תנאי הסף, שעל בסיסו נקבעת זכאות הרשות לקבלת תמיכה הוא שיש בה 300 עולים לפחות. עולה נחשב מי שעלה מאז 1.9.1989. הגדרה זו נקבעה עם החלת התמיכות ברשויות, דהיינו לפני כ-20 שנה. משמע כי אז נחשבו עולים מי ששהו בארץ שנים ספורות. מאחר שמאז נותרה ההגדרה בעינה ולא עודכנה, הרי נכון לשנת 2015, נחשבים עדיין עולים גם אלה השהים בארץ כבר 25 שנה. כיום נכללים בהגדרה זו כ-1.2 מיליון איש. יצוין כי הגדרה זו של מיהו עולה אינה מהווה רק תנאי סף, אלא משפיעה הלכה למעשה גם על גובה התקציב שתקבל כל רשות.

לשם השוואה יצוין כי בתחומים אחרים שבהם תומך המשרד הוגדר עולה בהתאם לוותק שהותו בישראל, וכך מתמקדת התמיכה בעולים החדשים יותר. למשל בתחום הדיור הציבורי תקופת הזכאות לסיוע היא עד 15 שנים מיום העלייה, בתחום התעסוקה זכאים לסיוע מיוחד עולים עד 10 שנים מיום עלייתם, ובכל הנוגע לתמיכה בעמותות מוגדר עולה במבחני התמיכה מי שעלה ב-14 שנים שקדמו לשנת הכספים שבה מוגשת הבקשה לתמיכה.

משמעותו של תנאי הסף שצוין לעיל היא שאין כלל גריעה של עולים ותיקים ביותר ממדד התמיכה, אף שמטבע הדברים דווקא העולים החדשים יותר עשויים להזדקק לסיוע רב יותר בקליטתם בקהילה. מה גם, שכאמור גל העלייה הגדול היה בשנים 1989-2001, כך שאפשר שהתמיכה המועברת לרשויות שקלטו עולים בעיקר בשנים אלה תהיה גדולה יותר בהשוואה לתמיכה המועברת לרשויות שקלטו עולים השהים בארץ זמן קצר יותר.

משרד הקליטה מסר למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 2015, כי חלוקת התקציב לפי נוהל התמיכות "נותנת משקל רב יותר לרשויות מקומיות שקלטו עולים חדשים בעשר השנים האחרונות... לעולים אלה ניתנה עדיפות על פני עולים שעלו לפנייהם אם כי כלל העולים נלקחים בחשבון לאור הרצון לשפר את תהליך הקליטה בקרב כלל העולים".

עוד מסר המשרד כי "נושא ההכרה בקהל היעד נבחן במספר רב של דיונים שנערכו על ידי הדרג המקצועי והנהלת המשרד. מדי שנה המשרד הגיע למסקנה כי מתוקף הרצון העז לשמר את הזהות והחוסן של קהילת העולים כמנוף לקליטה והשתלבות בחברה הישראלית ראוי לתת זכאות לעולים שעלו החל מ-1.9.1989 להשתתפות בתכניות של קליטה בקהילה". לדבריו קיים שוני בין סיוע פרטני לעולה בראשית דרכו בארץ, לבין סיוע רוחבי הנדרש לקידום קליטתו הקהילתית של העולה. קביעה שרירותית של שנת זכאות עלולה ליצור הפרדה מלאכותית בין קבוצות, בייחוד בכל הנוגע לעולים מבוגרים.



עם זאת מסר המשרד כי "במסגרת דיוני המדיניות של הגורמים המקצועיים הרלוונטיים במשרד בראשות השר, והמנכ"ל הוחלט שהמשרד יבדוק לעומק את התמיכה ברשויות בשנת 2016". לדבריו במהלך אותה השנה יתקיימו תהליכים של שינוי מדיניות נוספים, אשר ישפיעו על הגדרת הזכאות והתמיכה ברשויות, כגון: יישום החלטת ממשלה 324 (אתפ/3) שקבעה כי רק ישראלים ממוצא אתיופי אשר נמצאים בארץ עד 15 שנה יטופלו על ידי משרד הקליטה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עדכון תנאי הסף, היה מאפשר להעצים עוד יותר את התמיכה בעולים החדשים יותר, שמטבע הדברים עשויים להיזקק לסיוע רב יותר בקליטתם בקהילה.

לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד לשוב ולשקול מחדש את תקופת הזכאות לתמיכה בעולה חדש, ולבחון אם יש הצדקה לכך שעולה בעל ותק של כ-25 שנה בארץ ייחשב עדיין עולה חדש, שהרשות תקבל בגינו תמיכה בעבור הפעלת תכניות לקליטה בקהילה. עוד עליו לבחון את המקרים החריגים, אם יש, של עולים שקליטתם מורכבת, ולהם נדרש מענה ייחודי המותאם לצרכיהם.

יתרה מזו, החלטת הממשלה האמורה בדבר יוצאי אתיופיה<sup>5</sup>, שהתקבלה בעקבות מחאתם ונגעה, בין היתר, לשאלת זהות המשרד המטפל בהם, קבעה כי האחריות לטיפול ביוצאי אתיופיה שנמצא בארץ יותר מ-15 שנה מיום עלייתו או שהוא יליד הארץ, בתחומים שהיו עד אז באחריות משרד הקליטה, תועבר לידי משרדי הממשלה הביצועיים הרלוונטיים. החלטה זו מחזקת את הצורך שהממשלה תבחן את סוגיית המשך טיפולו של משרד הקליטה גם ביוצאי יתר המדינות שעלו לפני שנים רבות (לרבות ילדיהם), במקום להתמקד בסיוע לעולים החדשים יותר.

#### קביעת סכום התמיכה לרשויות

על פי מבחני התמיכות, גובה התמיכה לרשויות נקבע לפי כמה מדדים, ובהם: גובה התמיכה שניתן בשנה הקודמת<sup>6</sup>, נתוני עלייה בעשור האחרון ומידת קרבתה של הרשות המקומית למרכזי פעילות כלכלית ("מדד פריפריאלי"). לכל מדד נקבע משקל.

כאמור, התמיכות נועדו לסייע לעולים להיקלט בקהילה באמצעות הרשות המקומית, ולכן מצופה היה כי סכום התמיכה שיינתן לרשות ישקף שינויים במספר העולים שהרשות קולטת. כלומר ברשויות שבהן חל לאורך זמן גידול ניכר במספר העולים תהיה עלייה בסכום התמיכה, לעומת רשויות שבהן אין שינוי במספר העולים או שקלטו עולים מעטים יחסית. כך תהיה התמיכה אפקטיבית יותר.

5 החלטה מס' 324 מיולי 2015.

6 בנוהל התמיכות לשנת 2015 בוטל מדד זה ובמקומו נקבע מדד המתייחס לנתוני העלייה בשנים 1989-2004.

מבדיקת נתוני העלייה והתמיכות בכמה רשויות מקומיות בשנים 2011-2013<sup>7</sup>, עלה כי שיעור התמיכה בכל אחת מהרשויות: אשדוד, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון ותל אביב, מתוך סך תקציב התמיכות היה דומה מדי שנה, אף שבחלק מהרשויות (תל אביב, נתניה ואשדוד) הייתה מגמת עלייה ניכרת במספר העולים במשך תקופה זו, ובאחרות (ראשון לציון ופתח תקווה) הייתה דווקא מגמת ירידה או שלא חל שינוי ניכר. בתל אביב למשל, חל בתקופה זו גידול במספר העולים שהגיע לכדי כ-20% בשנת 2013 (בהשוואה לשנה קודמת<sup>8</sup>), אך שיעור התמיכה שקיבלה מתוך סך התקציב כמעט שלא השתנה ונע בין 4.5% ל-4.9%. לעומת זאת בפתח תקווה, שיעור התמיכה נותר אף הוא כמעט ללא שינוי - 3.1%-3.3% - על אף ירידה הדרגתית במספר העולים שהצטרפו אליה<sup>9</sup>.

יוצא אפוא כי באופן הקצאת התקציב לרשויות המקומיות אין קשר הולם בין מספר העולים החדשים ברשות לבין שיעור התמיכה. הלכה למעשה הקצאת התקציב אינה משקפת את תמונת המצב של העלייה בערים הקולטות, ורשויות אשר נזקקות לתמיכה גדולה יותר בעולים אינן זוכות לה.

משרד הקליטה מסר בתשובתו כי בקביעת גובה התמיכה הוא העלה מאז 2009 באופן מדורג את המשקל שניתן למספר העולים שהגיעו לכל יישוב בעשור האחרון. לטענת המשרד "הנושא תוקן לחלוטין" בנוהל התמיכות לשנת 2015 שבו בוטל המדד שנתן משקל לתמיכה של שנה קודמת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הקליטה, כי מהנתונים עולה כי למרות השינוי ההדרגתי שביצע מאז 2009, הלכה למעשה לא חלו שינויים של ממש בשיעורי התמיכה ברשויות באופן המשקף את מגמות השינוי במספר העולים בהן. באשר לשינוי שערך המשרד בשנת 2015, אין בו כדי להטיב עם רשויות שקלטו עולים בשנים האחרונות שכן במקום המדד שבוטל, נקבע מדד אחר, המעניק משקל לנתוני העלייה בשנים 1989-2004, כלומר לעשורים קודמים. לפיכך מוצע לבחון מחדש את המדדים.

#### אי-הכוונת תכניות לעולים חדשים יותר

כאמור, גובה התמיכה לרשות נקבע על פי כמה מדדים, ובהם מספר העולים שהגיעו לרשות בעשור האחרון. בהתאם, בשנת 2014 נקבע כי 55% מיתרת התקציב השוטף יחולקו לפי נתוני העלייה לשנים 2004-2013.

לנוכח קביעת קריטריון זה ניתן היה לצפות שהדבר יתבטא גם בתחומים שהמשרד מנחה את הרשויות להתמקד בהם. כך למשל, כאשר הוחל במתן תמיכות, לפני כ-20 שנה רובם המכריע של העולים היו עולי חמ"ע, והמשרד ביטא זאת בכך שהקצה תקציב ייעודי עבור פעילויות המתאימות לציבור זה, למשל: שירת מקהלות לעולים גמלאים והפעלת חדרי הנצחה ומוזיאוני גבורה לותיקי מלחמת העולם השנייה שנלחמו בנאצים (ווטרנים).

7 מקור הנתונים: משרד הקליטה.

8 כ-2,100 עולים בשנת 2013 לעומת כ-1,740 עולים בשנת 2012.

9 כ-630 עולים בשנת 2011, כ-600 עולים בשנת 2012 וכ-440 עולים בשנת 2013.

על רקע זה מצופה היה כי משחלו שינויים ניכרים במאפייני העלייה, בעיקר בעשור האחרון ובהם, בין היתר, התחזקות העלייה מצרפת, יתאים המשרד את הכללים שקבע בהנחיותיו בנוהל התמיכות למאפיינים ולצרכים של העולים החדשים על פי ארץ מוצאם. אולם, הביקורת העלתה כי למרות האמור הדבר אינו בא לידי ביטוי בהנחיות המשרד ובדגשיו.

בתשובתו מסר משרד הקליטה כי נוהל התמיכות לשנת 2016 שיתפרסם בקרוב יכלול פרק העוסק בסיוע לעולי צרפת, בלגיה ואוקראינה.

## המשתתפים בתכניות לקליטה בקהילה

א-י הלימה בין משתתפי התכניות לתמהיל העולים ברשות

על פי נוהל התמיכות, על כל רשות מקומית לכנס ועדת היגוי יישובית הכוללת נציגים של הרשות (ובהם יו"ר הוועדה) ושל המשרד. תפקיד הוועדה הוא להמליץ על רשימת התכניות לקליטה בקהילה (להלן - רשימת התכניות), שעתידות לפעול ברשות בשנה העוקבת. על כל תכנית לכלול, בין היתר, את תיאור אוכלוסיית העולים שלה מיועדת התכנית וכן פירוט של הפעילויות שיתקיימו במסגרתה. רשימת התכניות מוגשת לאישור ועדת היגוי מחוזית של המשרד, בראשות מנהל המחוז ובהשתתפות נציגי המשרד והרשות.

בנוהל התמיכות נקבע כי על הרשות, בקביעת רשימת התכניות, לוודא כי יינתן ביטוי לכלל אוכלוסיית העולים בתחומיה, וכי על הרשויות שבהן יש ריכוז גדול של עולים דוברי ספרדית, אנגלית וצרפתית לתת ביטוי בתכניותיהן לאוכלוסיות אלה.

משרד מבקר המדינה בדק בהקשר זה את התכניות לקליטה שהופעלו בשנים 2013-2014 ברשויות המקומיות האלה: אשדוד, נתניה, בית שמש ומעלה אדומים, והעלה כי הלכה למעשה התמיכות לא שירתו את כלל אוכלוסיית העולים ברשות וספק אם הן היו אפקטיביות לגבי האוכלוסיות האמורות.

כך באשדוד ובנתניה, שבהן בעשור האחרון היה שיעור העולים הגבוה ביותר מצרפת<sup>10</sup>, נמצא כי רק מעט מהתכניות היו מותאמות לעולים אלה, וכי מרבית המשתתפים בתכניות היו עולים יוצאי חמ"ע. עולי צרפת השתתפו במספר תכניות מועט, ושיעור השתתפותם היה מצומצם. גם בבית שמש ובמעלה אדומים, שבהן שיעור ניכר של העולים בעשור האחרון הגיע מארצות הברית<sup>11</sup>, נמצא כי רוב התכניות לא יועדו אליהם אלא לכלל העולים, וכי מרבית המשתתפים היו עולים יוצאי חמ"ע, ומיעטו להשתתף עולים שמוצאם מארצות הברית.

יוצא אפוא כי אף שהמשרד הנחה את הרשויות המקומיות לתת ביטוי לכלל אוכלוסיית העולים בכל רשות ורשות, ברשויות שנבדקו לא שיקפו דפוסי ההשתתפות בתכניות את תמהיל העולים ברשות. המשרד לא בדק מהם דפוסי ההשתתפות של העולים בתכניות, וכן לא בחן את הסיבות לכך (לעניין זה ראו גם להלן בפרק "היעדר למידה ארגונית").

10 באשדוד כ-31% ובנתניה כ-50% מהעולים.  
11 בבית שמש כ-53% ובמעלה אדומים כ-32% מהעולים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לוודא כי הרשויות יכללו תכניות שישקפו את תמהיל העולים בהן. אולם בכך אין די - ראוי גם שהמשרד והרשויות יבחנו את הסיבות למיעוט המשתתפים. במסגרת זו עליהם לבדוק אם התכנים בתכניות אכן מתאימים לעולים הממעטים להשתתף בהן, ואם לא - כיצד ניתן להתאימם.

בתשובותיהן של הרשויות האמורות למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 2015 נמסר כדלקמן: עיריית אשדוד מסרה כי אכן השתתפותם של עולי צרפת בתכניות הייתה נמוכה יחסית, אך מתקיימות פעולות נוספות לטובת עולי צרפת במימון העירייה; עיריית נתניה מסרה כי "רוב התכניות הן אינטגרטיביות ומיועדות לכלל העולים. התכנית נבנית בהתאם לצרכי העולים... לאור הערת המבקר, נבחן האם אכן יש אוכלוסיות עולים שאינן מגיעות לפעילויות"; עיריית בית שמש מסרה כי "התכניות נבנות על בסיס עבודת השטח ובדיקת הצרכים"; עיריית מעלה אדומים מסרה כי תמהיל המשתתפים בתכניות שנסקרו תואם את ההגדרה של משרד הקליטה במבחני התמיכות, וכי העירייה מפעילה בעצמה תכניות רבות עבור ציבור העולים.

משרד הקליטה מסר בתשובתו כי "רב התכניות מיועדות לכלל ציבור העולים ומעטן מופנות לציבור עולים מקהילת מוצא מסוימת. המשרד יפעל להגדלת מספר התכניות לעולים שייצוגם ברשות גבוה... לעיתים, מסיבות שונות, לא כל קהלי היעד מגיעים לתכניות שנבנו עבורם כפי שעלה בחלק מהמקרים... במהלך שנת 2016 יבחנו הסיבות להשתתפות או אי השתתפות של קבוצות עולים בפעילויות".

#### א-י התאמות בתכניות החינוך הבלתי פורמלי

אחד התחומים שהמשרד מייחס חשיבות לקיים בו תכניות לעולים מכספי התמיכות הוא החינוך הבלתי פורמלי, העוסק בין היתר בתגבור לימודי, בהעצמת השפה העברית ובפרויקטים מיוחדים לבני נוער ולצעירים.

בנוהל התמיכות קבע המשרד כי ברשויות שבהן יש מעל ל-150 ילדים נוער וצעירים (עד גיל 25) שעלו מאז שנת 2004, תינתן תוספת תקציב בעבור הפעלת תכניות לחינוך בלתי פורמלי, בשיעור של כ-15% מכלל התמיכה לרשות המקומית. בשנת 2013 הקצה המשרד לטובת התכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי כ-2.5 מיליון ש"ח ובשנת 2014 כ-2.1 מיליון ש"ח.

כאמור, תפקיד ועדת ההיגוי המחוזית הוא, בין היתר, לאשר את רשימת התכניות לקליטה בקהילה, ובמועד זה של אישור התכניות רשאית הוועדה לדרוש מהרשות לערוך מעקב אחר המשתתפים בתכניות באמצעות הכנת רשימת משתתפים. יצוין כי רק בתכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי דרשה הוועדה לערוך רשימת משתתפים. את רשימת המשתתפים על הרשות להגיש בצירוף אסמכתות נוספות במסגרת דוחות ביצוע למשרד הקליטה, לצורך מעקב ובקרה אחר התכניות.

1. בדיקת נתוני המשתתפים בתכניות הללו בחמש רשויות מקומיות (אשדוד, בית שמש, מודיעין עילית, מעלה אדומים ונתניה) בשנים 2013-2014, על פי דיווחי הרשויות, העלתה כי בשתי רשויות היו רובם המכריע של הילדים שהשתתפו בתכניות ילידי הארץ: כ-96% מהילדים במודיעין עילית וכ-89% מהילדים במעלה אדומים. גם הוריהם עלו לפני כ-15 שנה לפחות.

בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מסרו עיריות מודיעין עילית ומעלה אדומים, בנובמבר 2015, כי התכניות האמורות פעלו בהנחייתו ובפיקוחו של משרד הקליטה שאישר את רשימת המשתתפים בתכניות.

משרד הקליטה מסר בתשובתו כי נוהל התמיכות מאפשר השתתפות גם של בני עולים בתכניות לחינוך בלתי פורמלי. אי-ההתאמה בין קריטריון החלוקה לבין השימושים יצר אי בהירות, שהביאה לכך שאושרו תכניות שבהן עיקר המשתתפים היו בני עולים שלפחות אחד מהוריהם עלה לארץ מ-1989. עוד מסר המשרד בתשובתו כי טיפל באי-בהירות זו בנוהל 2016 שבו נקבע כי 50% לפחות מהמשתתפים בכל תכנית יהיו ילדים ובני נוער עולים שעלו לארץ ב-15 השנים האחרונות ועד 50% מהמשתתפים יוכלו להיות עולים ובני עולים שאחד מהוריהם עלה מ-1989 ואילך: "בהקשר זה, עבודת המטה של המשרד לקחה בחשבון ממצאי מחקרים המראים כי ילדים ובני נוער שהינם דור שני לעולים, מפגינים פעמים רבות דפוסי ניכור, נשירה ופוטנציאל להתנהגות הכרוכה בסיכון. אין ספק שעל המשרד לתת מענה לאוכלוסייה זו, וכך נעשה במסגרת תכניות חינוך בלתי פורמלי".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ברור ומובן שיש לתת מענה לאוכלוסיות כגון אלה הסובלות מניכור ומנשירה או שיש חשש שיימצאו בסיכון, אולם תשובתו של משרד הקליטה מדגישה ואף מחדדת את השאלה אם למשרד הקליטה יש יתרון בטיפול בבעיות אישיות של עולים השוהים אף עשרות שנים בישראל וכן בילדיהם שנולדו בארץ, בהשוואה למשרדי ממשלה אחרים, כמו משרד הרווחה, משרד החינוך או משרד הבריאות שזוהו תחום מומחיותם ומקצועיותם - טיפול בבעיות הסתגלות ובבעיות על רקע אישי אחר של כלל האוכלוסייה, הוותיקה והחדשה כאחד.

2.

עוד העלתה הביקורת כי במסגרת התכניות לחינוך בלתי פורמלי באשדוד התקיימו פעילויות, אשר לא תאמו את הקריטריון שקבע המשרד בנוהל התמיכות בנוגע לגיל המשתתפים בתכנית (עד גיל 25). כך בתכנית לפיתוח מנהיגות בקרב בני נוער נערכו פעילויות אשר יועדו לתושבים ותיקים בגילאים 30-60, ובתכנית להעצמת השפה העברית ליוצאי חמ"ע ניתנו שיעורי עברית לגילאי 35-55.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה כי "העירייה מקבלת את הערת הביקורת, על כך שחלה טעות בהגדרת הגילאים שאליהם מתייחסת התכנית. מחלקת הקליטה הונחתה להקפיד בעתיד על שיבוץ עולים לתוכניות בהתאם להנחיות המשרד".

משרד הקליטה מסר בתשובתו כי הוא מקבל את הערת המבקר ויפעל למניעת מקרים מסוג זה.

#### אי-בחינת האפקטיביות של התכניות לקליטה בקהילה

משרד הקליטה מנחה בנוהל התמיכות את הרשויות באילו תחומים נדרשות התכניות לקליטה בקהילה לעסוק. רשימת התחומים רחבה ומאפשרת לרשויות להפעיל תכניות בנושאים רבים ומגוונים מאוד, ובכלל זה אקולוגיה, תרבות דיור, רפואה מונעת ומשחקי הומור. באשדוד, למשל, במסגרת תכנית להעצמת עולים במשפחה ובקהילה ניתנה סדנה לאיפור לעולות מחמ"ע ומאחיופיה; במסגרת תכנית הכנה לכיתה א' ניתן חוג למוטוריקה עדינה ולחשיבה לוגית. בנתניה במסגרת תכנית ליוזמות מדעיות ניתנה תמיכה להוצאת ספר בתחום הרפואה המונעת.

למען חלוקה נאותה של המשאבים ולצורך שיפור והפקת מסקנות לעתיד, יש חשיבות לבחינת האפקטיביות של הפעולות הנתמכות. לשם כך יש לפתח מדדים ולבחון אותם מעת לעת, ובהתאם לתוצרים להחליט אם הקצאת המשאבים במתכונת הנוכחית אפקטיבית דייה, או שמא יש לשנותה, למשל באמצעות שינוי התנאים למתן תמיכה.

נוכח השנים הרבות שחלפו מאז החל משרד הקליטה לתמוך ברשויות המקומיות, ולנוכח המשאבים הרבים שהקצה המשרד במהלכן, בהיקפים כספיים של מאות מיליוני ש"ח, ראוי היה שבחינה כזו תיעשה זה מכבר. אולם בביקורת נמצא כי המשרד לא פיתח מדדים לבחינת האפקטיביות של התכניות לקליטה בקהילה באמצעות מתן תמיכות לרשויות, וממילא לא בחן את האפקטיביות של שיטה זו. כך נבצר ממנו לעמוד על מידת הצלחתה של מדיניות התמיכות ולבחון את הצורך בעדכונה.

כמו כן, המשרד לא בחן אם מגוון התכניות מביא לפיזור רב ולהריגה מתכלית של התכניות לסייע בתחומים חיוניים לקליטת העולים. מה גם, שיש גופים אחרים המתמחים בתחומי הידע של חלק מהתכניות שאושרו.

משרד הקליטה מסר בתשובתו כי "המשרד בוחן אחת לשנה את תמונת המצב העולה מהשטח... גם ברמת המאקרו מתקיימים דיונים בוועדות היגוי מחוזיות באשר לאפקטיביות התכניות... חשוב להדגיש כי אופי התכניות המופעלות ברשויות במסגרת קליטה בקהילה מקשה מאוד על בחינת האפקטיביות שלהן במדדים כמותיים". עוד מסר המשרד כי "המשרד מתחשב בעמדתה של הרשות בבחירת תכניות מכיוון שהרשות משתתפת במצי"נג", אולם "המשרד מודע לכך כי חלק מתכניות שצוינו... לא משיגות את מטרת המשרד בצורה מיטבית". המשרד ציין כי יגביר את הביקורת כדי לוודא כי אכן התכניות תואמות את מטרת המשרד, והוסיף כי במסגרת תכניות העבודה השנתיות של האגף לקראת השנים הבאות, תיבחן האפשרות להפעיל סקרים קצרים של שביעות רצון ומדדי בקרה.

#### קביעת סך תקציב התמיכות ומועד חלוקתו לרשויות

אישור התקציב לרשויות המקומיות מתקבל פעם בשנה על ידי ועדה משרדית בראשות מנכ"ל המשרד. מועד האישור צריך להתבצע בראשית כל שנה כדי שהרשות תוכל להתחיל להפעיל את התכניות המתוכננות על פני אותה השנה שלגביה קיבלו את התמיכה, וכדי לאפשר רצף בהפעלת תכניות ממושיכות.

בדיקת אישורי הוועדה האמורה לשנים 2013-2014 העלתה כי היא אישרה אותם רק כמחצית השנייה של השנה (ב-2013 באוקטובר וב-2014 במאי). הסיבה לכך היא כי מזה שנים התקציב הבסיסי המיועד לתמיכות, הוא רק חלק קטן מסך התקציב המאושר בסופו של דבר. רוב התקציב מתבסס כאמור על עודפים ועל תוספות שמקורם בכספים קואליציוניים המתקבלים בהמשך השנה, ורק לאחר קבלתם מאושר התקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הקליטה כי עיכוב במתן האישור מקשה על הרשויות להיערך כראוי להפעלת התכניות, יוצר בקרבן חוסר ודאות, ועלול להביא לכך שהן יפעילו תכניות בעיכוב ובמתכונת מצומצמת. זאת ועוד, רשויות שמתקשות להתחיל להפעיל את התכניות במימון עצמי מלא עד קבלת התקציב מהמשרד, עלולות שלא להפעיל את כל התכניות.

משרד הקליטה מסר בתשובתו כי "המשרד מסכים כי איחור במועד חלוקת התמיכות מהווה בעיה גדולה ומשפיע על חוסר היציבות וחוסר יכולת של הרשויות להיערך להכין תכניות... ביוזמת המשרד, ולאחר דיונים רבים בנושא, הצליח המשרד... להכניס את התמיכות ברשויות המקומיות לבסיס התקציב בתקציב 2016".

**מעקב, בקרה ולמידה ארגונית**

אחד מתפקידי המשרד, בהיותו הגוף המממן את התכניות, הוא לקיים מעקב ובקרה עליהן, כדי לוודא שהן מתבצעות בהתאם למתווה שאישר המשרד, ולצורך שיפור, למידה והפקת לקחים. אחת הדרכים שבאמצעותן עושה זאת המשרד היא בקרת שטח.

**ליקויים בבקרת השטח**

בקרת השטח מאפשרת לבחון בזמן אמת את הפעילות הנתמכת ואת מידת התאמתה לתכנית שאישר המשרד ולנוהלי המשרד. את האחריות על בקרת השטח הטיל המשרד על יועצי הקליטה הפזורים במחוזותיו. ככלל, תפקידם של יועצי הקליטה הוא מתן שירות רב-תחומי לעולים. במסגרת זו הוטל עליהם, בין היתר, לקיים מעקב ובקרה אחר יישום התכניות לקליטת העולים.

1. בקרת שטח נאותה מחייבת ביקורים תדירים במקומות הפעילות. לצורך כך יש לקבוע כללי עבודה, תקן לתדירות הביקורים וסדרי עדיפויות. נדרש כי חלק מביקורי הפיקוח יהיו ביקורי פתע, שכן באמצעותם אפשר לחשוף ליקויים אשר לא בהכרח ייחשפו בעת ביקור מתוכנן. כדי לאפשר מעקב יעיל אחר התנהלות התכניות וכן בקרה על היועצים עצמם, נחוץ שהיועץ ימלא במהלך הביקור דוח המסכם את ממצאי הביקור.

הביקורת העלתה כי משרד הקליטה לא קבע הנחיות כיצד יש לבצע את בקרת השטח, מהי תדירות הביקורים הנדרשת, לרבות ביקורי פתע, ומהם המדדים שעל יועץ הקליטה לבדוק. עוד עלה כי המשרד לא הנחה בדבר האופן שבו יש לתעד את הביקורים, וכל יועץ פועל בעניין זה אחרת. במצב זה אין אמות מידה אחידות לדיווחים ולבקרה, אי-אפשר לדעת אם כלל ההיבטים המחייבים בדיקה אכן נבדקו, ונפגעת היכולת לבצע מעקב ובקרה יעילים אחר ביצוע התכניות.

משרד הקליטה מסר בתשובתו כי בנוהל התמיכות לשנת 2016 הוכנסה הנחיה לגבי ביקורים מתוכננים וביקורי פתע, וכי יוקם צוות לקביעת כללים ברורים לביקורת של התכניות באופן שוטף על ידי יועצי הקליטה. עוד ציין המשרד כי במהלך שנת 2016 בכוונתו לבחון לעומק את צורכי הבקרה.

2. במסגרת הביקורת נבדקו פעולות המעקב והבקרה של יועצי הקליטה בשנת 2014 על התכניות ברשויות: אשדוד, בית שמש, מעלה אדומים ונתניה.

הביקורת העלתה כי פעולות אלה לקו בחסר רב: באשדוד, בבית שמש ובמעלה אדומים, יועצי הקליטה לא ביקרו בכל התכניות, ובתכניות שביקרו תדירות הביקורים הייתה נמוכה - פעם עד פעמיים בשנה. על פי רוב לא ביצעו היועצים ביקורי פתע.

עוד נמצא כי ממצאי הביקורים לא תועדו כראוי: באשדוד היועצת לא תיעדה את ביקוריה כלל, בבית שמש ובמעלה אדומים ציינו היועצים כי הם נוהגים לתעד את ביקוריהם בדוח, אך בביקורת לא נמצאו הדוחות הרלוונטיים. בנתניה ציינה היועצת כי היא מתעדת את ביקוריה בדוח אך אינה שומרת דוחות אלה.

מכאן שעל אף מנגנון הבקרה, הלכה למעשה המידע שבידי המשרד בדבר התנהלות התכניות שהוא מממן - לוקה מאוד בחסר. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הקליטה, כגורם המממן את התכניות האמורות, להסדיר את הליכי המעקב והבקרה אחר ביצוע התכניות, כך שהם יבוצעו במועדים קבועים ובצורה שיטתית, וישמשו את המשרד לצורך תיקון ליקויים, הפקת לקחים ושיפור התכניות בהתאם.

ראוי לציין כי באפריל 2015 התייחס היועץ המשפטי לממשלה<sup>12</sup> לנושא בקרות בשטח בנוגע לתמיכות במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ובו ציין, בין היתר: "הביקורת כיום ממוקדת מאוד בתחום החשבונאי, וקיים חוסר בביקורות שטח. בנוהל החדש, נקבעו... הוראות המחייבות את משרדי הממשלה לבצע פיקוח ובקרה על ביצוע עבודות בשטח, תוך הקצאת משאבים מוגדרים לכך". עוד ציין היועץ המשפטי לממשלה כי "יש לפעול לכך שחובת בקרת השטח תיאכף על כלל משרדי הממשלה".

משרד הקליטה מסר בתשובתו כי "אכן אין די ביקורים בשטח והדבר... נבע בין היתר מעומס המטלות המוטלות על היועצים וכן בשל חוסר כוח אדם... עם זאת, כחלק מתהליך החשיבה הכולל בנושא, במהלך שנת 2016 המשרד מתכוון להפיק לקחים בין היתר בנושא הבקרה. הנהלת המשרד תבצע ביורר מעמיק תוך חידוד הנחיות ונהלים, ומתן דגש לתכיפות הביקורים בפעילויות, והגשת דוחות בקרה ע"י יועצי הקליטה בעקבות אותם הביקורים השטח". עוד מסר המשרד כי בעקבות הערת המבקר החליטה הנהלת המשרד להגביר את הביקורים והביקורות בפעילות. לשם כך ייכתב נוהל בקרה מפורט בנושא, אשר יוטמע בקרב כלל עובדי המשרד.

#### היעדר למידה ארגונית

כאמור, בנוהל התמיכות מנחה המשרד את הרשויות באילו תחומים יש להפעיל את התכניות וכן מהן הפעילויות שניתן לערוך בכל תחום.

כדי לבחון אם הרשויות אכן מממשות את מדיניות המשרד בנוגע לתחומים שבהן עוסקות התכניות, על המשרד לבחון אילו פעילויות נערכו בכל תחום וכן אילו עולים השתתפו בכל תכנית. ריכוז ועיבוד של מידע מקיף בדבר כלל הרשויות עשויים לשמש את המשרד לצורכי למידה והפקת לקחים לעתיד ולהיות בסיס לקבלת החלטות. כך למשל ניתן ללמוד מכך בדבר תחומים הלוקים בחסר ושיש לעבותם, או בדבר קהלי יעד שאינם נהנים מהתכניות, ולכן יש מקום לעודד את השתתפותם.

בביקורת נמצא כי משרד הקליטה אינו מרכז את הנתונים הנמצאים בידיו, ולכן אין לו תמונת מצב כוללת בדבר מימוש הנחיותיו. להמחשת הדבר, בשנים 2013-2014 הנחה המשרד את הרשויות המקומיות להפעיל בין היתר תכניות לשילוב ילדים בתנועות נוער ולסיוע לעולים עם מוגבלות להתמודד עם משבר הקליטה. בדיקת משרד מבקר המדינה ברשויות אשדוד, בית שמש, מעלה אדומים ונתניה העלתה כי לא הופעלו בהן תכניות בתחומים האמורים בתקופה האמורה, למעט תכנית אחת לעולים עם מוגבלות שהופעלה בנתניה בשנת 2014. ריכוז נתונים יכול היה להצביע גם על מיעוט השתתפותם של עולי צרפת בתכניות שתואר לעיל.

12 מסמך של היועץ המשפטי לממשלה בנושא: שינויים בתחום התמיכות לצורך צמצום מקרי שחיתות פוליטית מתאריך 12.4.15.



משרד הקליטה מסר בתשובתו כי "מדיניות המשרד היא להשאיר בידי הרשויות המקומיות את המנדט לבחור מתוך סל התחומים שנקבעו על ידי המשרד באילו יש לה צורך לבנות תכניות... הלמידה הארגונית הרלוונטית היא ברמת היישוב ולא ברמה הארצית... עם זאת... האגף המקצועי יבחן מחדש את היחסים בין המשרד לרשות בנושא הלמידה הארגונית".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הקליטה, בהיותו הגורם המממן העיקרי של התכניות, לרכז את המידע בדבר התכניות שמפעילות הרשויות, ובכלל זה גם ליקויים עיקריים שעלו בבקורות השטח, ולעשות בכך שימוש לצורכי למידה והפקת לקחים לעתיד.



מכלל האמור עולה כי בכל הנוגע לקליטה בקהילה, משרד הקליטה אינו מתמקד דווקא בעולים חדשים שעלו לאחרונה אלא מתפרס על אוכלוסייה רחבה ביותר הכוללת עולים השוהים בארץ כ-25 שנה ויותר ואף בילדיהם שנולדו בישראל. על משרד הקליטה בשיתוף עם משרדי הממשלה האחרים לבחון אם יש יתרון לכך שהתמיכה באוכלוסיות אלה תיעשה דווקא על ידי משרד הקליטה ולא על ידי משרדי הממשלה השונים בתחומי עיסוקיהם; עוד עלה כי משרד הקליטה אינו בוחן את האפקטיביות של התכניות שהוא מממן, וכי הבקרה שלו על ביצוען לוקה בחסר.

### ליקויים בכמה מינויים במשרד העלייה והקליטה

כאמור, בתקופת כהונתו של מר עודד פורר כמנכ"ל משרד הקליטה, מונו כמה בעלי תפקידים העוסקים בקליטתם של עולים בקהילה. בביקורת נמצאו ליקויים הנוגעים לסדרי מינויים אלה. להלן הפרטים:

#### ליקוי בפעולת מנהל האגף לקליטה בקהילה מר ולדימיר שקלאר

א-י-דיווח בשאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים

הוראות התקשי"ר בנושא הסדרים למניעת ניגוד עניינים<sup>13</sup>, המבוססות על הפסיקה והנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנידון<sup>14</sup>, קובעות כי לאחר סיום הליכי הבחירה למשרה וכתנאי לכניסה לתפקיד של המועמד שנבחר, על המועמד למלא שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. בשאלון נדרש המועמד, בין היתר, לפרט את תפקידיו ועיסוקיו הנוכחיים וכן את אלה שהיו לו בארבע השנים הקודמות למינויו. מטרת השאלון היא לבחון אם תפקידיו ועיסוקיו בהווה או בעבר של המועמד

13 סעיף 13.631.

14 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1555, עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה (יוני 2006).

יכולים להעמידו במצב של ניגוד עניינים במילוי תפקידו הציבורי ומצריכים עריכת הסדר בנידון. עוד נדרש המועמד לחתום כי כל המידע שמסר בשאלון הוא מלא, נכון ואמתי ולעדכן בכל שינוי שיחול בעניין.

באוקטובר 2014 נבחר מר ולדימיר שקלאר, במסגרת הליך של מכרז פומבי, לאחד התפקידים הבכירים במשרד - מנהל אגף בכיר לקליטה בקהילה, האגף שכאמור אמון על נושא הקליטה בקהילה. יצוין כי בחודשים שקדמו לבחירות לכנסת ה-19, שנערכו בינואר 2013, עבד מר שקלאר כשכיר ברשימה המשותפת למפלגת "ישראל ביתנו" ו"הליכוד" (להלן - רשימת "הליכוד ביתנו") ושימש כאחד ממנהלי מסע הבחירות של רשימה זו בירושלים.

הביקורת העלתה כי בשאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, שאותו מילא מר שקלאר בטרם החל את עבודתו במשרד, הוא לא דיווח כנדרש על כך שעבד כשכיר עבור רשימת "הליכוד ביתנו".

משלא עשה כן, פעל מר שקלאר בניגוד להוראות התקשיר, המתבססות כאמור על הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ובכך נמנע מהיועצת המשפטית של המשרד לקיים בחינה נאותה ומלאה של ענייניו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2015 מסר מר שקלאר, בין היתר, כי תפקידו הציבוריים (ובכלל זה גם התמודדותו בבחירות לכנסת ולמועצת עיריית ירושלים מטעם רשימת "הליכוד ביתנו") היו ידועים לכול "ובוודאי שלא הועלמו ולא נעלמו מעיני היועצת המשפטית של משרד העלייה והקליטה בעת שנבחנה מועמדותי לתפקיד". לדבריו העובדה שעבד תקופה קצרה ביותר בעבודה זמנית בקמפיין הבחירות הייתה זניחה ביותר לעומת תפקידו הציבוריים. עוד מסר מר שקלאר כי "מצוין בשאלון שאין חובה לציין תפקידים שאין להם נגיעה לתחומי הפעילות של המשרד או המשרה שעליה התמודדתי, ולאור ניסוח כזה נוצר אצלי הרושם שרק תפקידים או עיסוקים עם נגיעה כזו הייתי צריך לציין, והיות והעבודה במטה הבחירות לא נתפסה על ידי ככזו ולא נתפסה כמשמעותית... לא היה ברור שגם עבודה זו הייתה צריך לציין... בתום לב אפילו לא זכרתי את התפקיד הזה" וכן כי "אי הציון הזה של העבודה הזמנית הנ"ל לא נבע מתוך מניע כלשהו, שכן הקשר שלי... למפלגת 'הליכוד ביתנו' היה ידוע לכל". מר שקלאר הדגיש כי "מילוי השאלון על ידי בוצע בתום לב ועל פי הבנתי את ניסוח הוראות המילוי של השאלון".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסרה היועצת המשפטית של משרד הקליטה, בין היתר כי השאלון הועבר אליה כדי שתבחן את קיומו של חשש לניגוד עניינים ושתציע הסדר בהתאם, וכי בחינה כזו יכולה להתבסס אך ורק על החומר הנמצא בפניה. עוד מסרה כי מר שקלאר לא סיפר על קשריו עם מפלגה כזו או אחרת. לדבריה, גם אם אכן הדברים פורסמו בתקשורת, הרי שמר שקלאר לא היה רשאי להסתמך על כך ולא לפטור בכך את עצמו מהאחריות להביא בפניה את המידע בצורה פורמלית ומסודרת. היועצת המשפטית הוסיפה כי על מר שקלאר היה להתייעץ עמה בכל מקום שבו היה לו ספק לגבי המידע שעליו לכלול בשאלון, אך הוא לא עשה כן. בכך פגע ביכולתה לבחון על סמך תשתית עובדתית מלאה ועדכנית את סוגיית ניגוד העניינים.

משרד מבקר המדינה מעיר למר שקלאר כי היעדר החובה בשאלון לציין עיסוקים שאין להם נגיעה לתחומי הפעילות של המשרד מתייחס, לפי המפורט בשאלון, רק לעיסוקים בהתנדבות ולא לעיסוקים בשכר שעליהם חובה לדווח בכל מקרה; וכי שאלת הרלוונטיות של עיסוקו האמור למשרתו הייתה אמורה להיבדק על ידי היועצת המשפטית של המשרד, אך כאמור דבר זה לא נעשה עקב אי-הדיווח של מר שקלאר כנדרש בהוראות התקשי"ר. בכך שמר שקלאר לא דיווח כראוי על עיסוקיו בשאלון הוא פעל שלא כנדרש וכמצופה מנושא משרה בכירה בשירות המדינה, וראוי כי המשרד ונציבות שירות המדינה ייתנו את דעתם על כך.

### ליקויים בפעולות מנכ"ל המשרד לשעבר, מר עודד פורר

אי-היוועצות ישירה עם היועצת המשפטית בנוגע לחשש לניגוד עניינים

1. בעקבות היעדרות זמנית של מנהל האגף לקליטת עולי אתיופיה פרסם משרד הקליטה בנובמבר 2013 הודעה בדבר הצורך באיוש המשרה בדרך של מילוי מקום. לפי הוראות התקשי"ר על מילוי מקום אינה חלה חובת מכרז, אך יש לקיים הליך בחירה שוויוני, הוגן ושקוף ככל הניתן לאיתור המועמד המתאים. בדצמבר 2013 קיים המשרד הליך בחירה פומבי דמוי מכרז, שהגוף הבוחר בו היה ועדת קבלה. בראש הוועדה עמד מנכ"ל המשרד דאז, מר עודד פורר, וכיהנו בה שני עובדי משרד נוספים, בכירים, הכפופים לו - סמנכ"לית למינהל ומשאבי אנוש וסמנכ"ל קליטה בקהילה דאז. למשרה היו שבעה מועמדים (ובהם עובדי המשרד), ומתוכם בחרה הוועדה פה אחד לתפקיד מועמד אשר לא עבד במשרד קודם לכן (להלן - מועמד א').

יצוין כי למועמד א' הייתה זיקה למפלגת "ישראל ביתנו" קודם להגשת מועמדותו לתפקיד: הוא היה חבר במפלגה וריכז בה את נושא עולי אתיופיה; הוא גם שימש יועץ לשר התיירות דאז מר עוזי לנדאו (מרשימת "הליכוד ביתנו"); ושופץ כמועמד לכנסת ברשימת "הליכוד ביתנו" לכנסת ה-19, והתפטר ממנה ימים מספר לפני מועד התכנסות ועדת הבחירה. עבודתו האמורה כיועץ הייתה ידועה לחברי ועדת הקבלה, שכן היא צוינה במסמכים שהוגשו לוועדה. בפדוטוקול הוועדה צוין כי הוועדה רשמה בפניה שיש למועמד זיקה פוליטית, וכי הוא הציג כפל כישורים שנטרלו את זיקתו הפוליטית. עוד נרשם בפדוטוקול כי מר פורר ציין, למען גילוי נאות, כי הוא מכיר את מועמד א'.

מר פורר מסר למשרד מבקר המדינה בעניין זה באוקטובר 2015 כי הוא הכיר את מועמד א' במסגרת פוליטית, שכן פגש בו בכינוסים ובאירועים פוליטיים, ולפיכך הקפיד על גילוי נאות בנושא. עוד מסר כי מדובר בהיכרות שטחית ולא בקשר חברי אישי, וכי פרוטוקול הוועדה משקף שבחירתו של מועמד א' הייתה פה אחד לאחר בחינת שאר המועמדים ולנוכח העובדה שהציג כפל כישורים.

2. עם מינויו למנכ"ל המשרד חתם מר פורר על הסדר למניעת ניגוד עניינים, בהתאם להוראות התקשי"ר המתבססות כאמור על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא. בהסדר האמור התחייב מר פורר, בין היתר, להימנע מלקבל החלטות בתוקף תפקידו הציבורי, להשתתף, או לטפל בכל צורה אחרת, במישרין או בעקיפין, בנושאים העלולים להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים, וכי ידוע לו כי עליו להימנע ממצב של ניגוד עניינים כזה. עוד התחייב כי בכל מקרה שבו יתעורר ספק הנוגע ליישום ההסדר או בכל מקרה שבו יתעורר חשש לניגוד עניינים שלא הוסדר בהסדר, הוא יהיה חייב להתייעץ עם היועצת המשפטית של המשרד ולפעול לפי הוראותיה.

הביקורת העלתה כי על אף התחייבותו האמורה, מר פורר לא פנה ליועצת המשפטית של המשרד, לפני ההליך או במהלכו, כדי להתייעץ עמה בדבר החשש לניגוד עניינים עקב היכרותו הקודמת עם מועמד א'. לדעת משרד מבקר המדינה, לאור הוראות ההסדר האמור, לא היה די בהצהרתו של מר פורר בפני ועדת הקבלה על ההיכרות עם מועמד א', אלא היה עליו לפעול כמתחייב מן ההסדר, כלומר לפנות תחילה ליועצת המשפטית של המשרד כדי שתחווה את דעתה כיצד עליו לנהוג במקרה זה.

יש לציין כי מבקר המדינה כבר העיר בעבר בעניין של היכרות מוקדמת בין חבר בוועדת בוחנים לבין אחת המועמדות לתפקיד כי: "היה עליו להצהיר, לפני קיום המכרז, על היכרותו הקודמת עם... על מנת שתתקיים בדיקה משפטית שתקבע אם מתעורר חשש לניגוד עניינים וכיצד יש לפעול בעניין"<sup>15</sup>.

בתשובתו למבקר המדינה מדצמבר 2015 מסר מר פורר (באמצעות באי כוחו), בין היתר, כי "היועצת המשפטית קיבלה לידיה את קורות החיים של מועמד א', לפני קיום וועדת הבוחנים, מהם עלתה זיקתו הפוליטית של המועמד. דהיינו, האמור לא הוסתר מעיניה, וככל הנראה שהיא לא סברה שעל מרשנו לעשות מעשה כלשהו, מעבר לגילוי הנאות שנתן על דעת עצמו. כמו כן, יתר חברי הוועדה הרלוונטית, שהינם בעלי ניסיון עשיר של עשרות שנים בשירות המדינה, שמעו אודות הגילוי הנאות שביצע מרשנו, ראו אף הם את קורות החיים של מועמד א', ולא סברו כי יש לפנות ליועצת המשפטית בעניין" (ההדגשה במקור).

עוד מסר, כי הסדר ניגוד העניינים מפנה לפעולות שיש להימנע מהן, והוא מונה פעולות הנוגעות לעניינים אישיים או משפחתיים או עסקיים. אין בסעיף זה אזכור לניגוד עניינים בשל עיסוק פוליטי. יתרה מכך, הסעיף הראשון בהסדר עוסק בנושאים הפוליטיים, ובו הצהרה על התפטרות מכל עיסוק או תפקיד פוליטיים. לפיכך הסדר ניגוד העניינים הסדיר את נושא הזיקות הפוליטיות שעלולות להיות באמצעות התפטרות מכל התפקידים. מר פורר הוסיף כי "בעצם הגילוי הנאות שביצע כמו גם העובדה שהיועצת המשפטית הייתה מודעת לאמור, יש בכך כדי להוות עמידה בהסדר, על כל המשתמע מכך".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסרה היועצת המשפטית של משרד הקליטה, כי לפני ההליך התבקשה על ידי אגף משאבי אנוש לבחון את פרטי המועמדים, ואם יש למי מהם חשש לניגוד עניינים (שכן לא היה מדובר בהליך מכרזי רגיל). הוטל עליה לעדכן גם את המנכ"ל, מר פורר, בדבר תוצאות הבדיקה. עוד מסרה כי כאשר עדכנה את מר פורר בדבר החששות לניגוד עניינים של כלל המועמדים (ובכלל זה בדבר חשש לניגוד עניינים של מועמד א' בגין אחת מעבודותיו הקודמות), הוא לא ציין בפניה כי הכיר את מועמד א'. כמו כן מסרה היועצת המשפטית כי לא ידעה כלל על חברותו של מועמד א' במפלגת "ישראל ביתנו" או על כך שהיה מועמד ברשימה לכנסת, וכי הדבר לא השתמע מהעובדה שהיה בעבר יועץ לשר התיירות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסרה סמנכ"לית מינהל ומשאבי אנוש, שהייתה כאמור חברה בוועדה, כי במהלך הוועדה, כפי שכתוב בפרוטוקול, המנכ"ל מסר למען גילוי נאות על היכרות קודמת עם מועמד א', אך לא פירט את מהות ההיכרות, ולא העלה כלל את סוגיית חברותו של מועמד א' במפלגתו שלו לאורך כל הוועדה. עוד הוסיפה וציינה כי לא היה ידוע לה כלל, לא לפני הוועדה ולא במהלכה, כי מועמד א' היה בעבר חבר במפלגתו של המנכ"ל ומועמד לרשימה לכנסת מטעמה.

15 מבקר המדינה, דוח ביקורת על השלטון המקומי (2010), עמ' 893-926.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל המשרד דאז, מר פורר, כי מלשון ההסדר שנוגע לענייניו עולה כי אותם העניינים שההסדר קבע שעליו להימנע מלטפל בהם לא היו בגדר "רשימה סגורה"; יתר על כן, בהסדר גם נקבע כי בכל מקרה של ספק הנוגע ליישום ההסדר היה עליו להתייעץ עם היועצת המשפטית של המשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, במקרה הנידון, התעורר לפחות ספק בדבר חשש לניגוד עניינים, ועל כן חובה היה על מר פורר להיוועץ עם היועצת המשפטית.

### הליך למינוי פרויקטור לעידוד עלייה מצרפת

בעקבות ריבוי העולים מצרפת ולצורך בניית תכנית ייחודית לעידוד העלייה והקליטה שלהם הקצה המשרד משרה זמנית למשך כשלוש שנים לתפקיד "פרויקטור לעידוד עלייה ארצי - צרפת". לפי הוראות התקשיר<sup>16</sup>, איוש משרה זמנית יכול להיעשות בכמה דרכים, ובכללן בדרך של מינוי בפועל של עובד מדינה ממשרד ממשלתי אחר למשרה, ללא חובת מכרז.

במאי 2014 ביקש מר פורר לאייש את המשרה האמורה באמצעות מינוי בפועל, כדי למנות עובד במשרד הבריאות באותה העת (להלן - העובד), אשר עסק בזמנו הפרטי בנושא העלייה מצרפת. מר פורר התוודע לעובד עוד לפני כניסתו לתפקיד המנכ"ל (לדבריו במפגש אקראי בכנס), ואחרי שהתמנה לתפקיד המנכ"ל הוא קיים עמו כמה פגישות בנושא העלייה מצרפת. בסופן הציע לו את המשרה מפני שהתרשם כי כישוריו מתאימים לדרישות התפקיד.

בעקבות רצונו של מר פורר למנות לתפקיד את העובד, פנתה סמנכ"לית מינהל ומשאבי אנוש של המשרד לנש"ם בבקשה לאייש את המשרה באמצעות מינוי בפועל של עובד מדינה ממשרד אחר. בתגובה הנחתה נש"ם את המשרד לערוך מכרז פנימי לאיוש התפקיד, ורק אם לא יימצא מועמד מתאים ניתן יהיה לאייש את המשרה במינוי בפועל. מכרז פנימי פורסם באופן מידי, והוא התקיים ביום 16.6.14, וניגשה אליו מועמדת אחת בלבד. ועדת הבחנים, שבה היו חברים מר פורר, נציג נש"ם (כיו"ר), נציג ההסתדרות, ונציג משרד ממשלתי אחר, החליטה פה אחד שלא לבחור בה עקב אי-התאמתה לתפקיד. ביום 17.6.14, למחרת המכרז הפנימי, החל המשרד בהליך מינויו של העובד למשרה, ובראשית אוגוסט אותה שנה הוא מונה בפועל לתפקיד.

בג"ץ קבע<sup>17</sup> כי על חבר ועדת מכרזים לשקול ולבחון את המועמדים "בלב פתוח ובנפש חפצה", ואסור לו להימצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית למשוא פנים. בעניין אחר קבע בג"ץ<sup>18</sup> כי קיומה של אפשרות ממשית למשוא פנים של חבר בוועדה לא נקבע לפי תפיסתו הסובייקטיבית של חבר הוועדה, אלא נמדד באמת מידה אובייקטיבית. כלומר, השאלה היא אם הסתכלות מבחוץ על הוועדה, בהתחשב במכלול הנתונים, עלולה ללמד על אפשרות ממשית לכך שדעתו של חבר הוועדה הייתה "נעולה".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שקודם למכרז כבר ביקש מר פורר למנות לתפקיד את העובד ונפגש עמו לצורך כך, ספק ניכר אם היה באפשרותו להשתתף בהליך הפנימי, שקדם למינוי בפועל, "בלב פתוח ובנפש חפצה" ונטול פניות כמתחייב.

16 סעיף 18.25.

17 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נט (3), 817 (2004).

18 בג"ץ 1356/96 בן דוד נ' ראש הממשלה ואח', פ"ד נ(1), 661 (1996).

על כן, בנסיבות המקרה, משהורתה נש"ם למשרד לקיים מכרו, היה על מר פורר לנקוט את הזהירות הראויה, ולהימנע מלהשתתף כחבר בוועדת הבוחנים. לחלופין, לפחות היה עליו להתייעץ בנידון עם היועצת המשפטית של המשרד לפני המכרז - דבר שלא עשה.

בתשובתו למבקר המדינה מדצמבר 2015 מסר מר פורר (באמצעות באי כוחו), בין היתר, כי אילו סבר שעלול להיות חשש כלשהו בנושא, בוודאי שלא היה יושב בוועדה האמורה. עוד מסר כי טענה ולפיה המנכ"ל אינו רשאי לקחת חלק במכרז רק בגלל שיתכן שיש לו דעה מוקדמת על מי מהמועמדים, פוסלת מעיקרו את כל הליך המכרז הפנימי, שבמהלכו תמיד יישבו בוועדת הבוחנים עובדי משרד המכירים אלה את אלה שנים רבות, וכי "אין ולא הייתה כל רלוונטיות לעובדה כי העובד מתאים לתפקיד, בכדי להשליך על התרשמותה הגורפת של הוועדה מאי התאמתה של המועמדת לתפקיד, ועל כן ברור כי המועמדת נבחרה בלב שלם ובנפש חפצה, ולפיכך לא היה על מרשנו להימנע מלהשתתף בוועדה". עוד העיר מר פורר כי בבג"ץ שהוזכר דלעיל<sup>19</sup> קבע השופט חשין "כי היכרות מוקדמת עם מועמדים, הערכה מוקדמת על מועמדים, ואף פגישות עם חברי ועדת מינויים וניסיון להשפיע עליהם - כל אלה אין בהם בהכרח כדי להביא את לפסילתו של מכרז... בהקשר זה הבחינה ההלכה בין 'דעה מוקדמת' לבין 'דעה קדומה', שאחרונה תפסול את פלוני מהיותו חבר ועדת מכרזים - שכן דעה היא שאינה ניתנת להבקעה - לבין הראשונה, שאין בה בכדי לפסול את אלמוני מהיותו חבר הוועדה."

משרד מבקר המדינה מעיר כי בנסיבות המקרה אין מדובר בהיכרות מוקדמת עם מועמד גרדא, אלא במצב שבו קודם למכרז היה מר פורר כבר מנוי וגמור למנות את מועמדו לתפקיד, שכן הוא אף הורה לעשות כן. לפיכך לדעת משרד מבקר המדינה די היה בכך כדי להעלות ספק בדבר אפשרותו להשתתף בהליך המכרז כשהוא נטול פניות, ומכל מקום היה עליו להתייעץ על כך עם היועצת המשפטית.

## סיכום

משרד העלייה והקליטה משקיע משאבים רבים בקליטתם של העולים בקהילה, בין היתר באמצעות תמיכות ברשויות המקומיות, מתוך הבנה שקליטה מוצלחת ושילוב העולים בחברה הישראלית הם מפתח להישארותם של העולים בישראל.

אף שמטבע הדברים, העולים החדשים יותר עשויים להזדקק לסיוע רב יותר בקליטתם בקהילה, נמצא שהמשרד אינו ממקד את תמיכתו דווקא בהם, וכי תמיכתו מתפרסת על אוכלוסייה רחבה הכוללת גם עולים השוהים בארץ כ-25 שנה. תמיכה זו אינה מבטאת באופן הולם את השינויים שחלו בתמהיל העולים בעשור האחרון, ובהם עלייה בשיעור העולים ממדינות צפון אמריקה ודרום אמריקה וממערב אירופה (בעיקר מצרפת), וירידה בשיעור העולים ממדינות ברית המועצות לשעבר. נוסף על כך, הבקרה של המשרד על התכניות שמפעילות הרשויות המקומיות מתבצעת באופן חלקי ובלתי מספק, וכן המידע שבידי המשרד בדבר התנהלות התכניות לוקה בחסר. עוד נמצאו ליקויים בכמה סדרי מינויים של בעלי תפקידים העוסקים בקליטתם של עולים בקהילה שמונו בתקופת כהונתו של מר עודד פורר כמנכ"ל המשרד.

19 בג"ץ 3751/03 (ראו לעיל הערה 17).

לדעת משרד מבקר המדינה לאור כלל האמור, מומלץ כי משרד העלייה והקליטה יבחן מחדש את התבחינים לחלוקת התמיכות, ויעמוד על הצורך להתאימם לשינויים שחלו בדפוסי העלייה ובהרכבה. כך עשויה התמיכה להיות אפקטיבית יותר. בה בעת, על הממשלה לבחון את סוגיית המשך טיפולו של המשרד גם במי שעלו ארצה לפני שנים רבות, לרבות בילדיהם, לנוכח החיוניות הנדרשת בהתמקדות בסיוע לעולים החדשים יותר ולנוכח השאלה אם למשרד הכלים הייחודיים והיתרון המקצועי הנדרשים לטיפול בהם.

