

# המשרד לקליטת העלייה

## פעולות ביקורת

נבדקו פעולות המשרד לקליטת העלייה בתחום קליטת ספורטאים עולים.

בעניין סדרי ההתקשרות לשכירת מקבצי דירות, לרבות תהליך קבלת ההחלטות, אופן קביעת דמי השכירות הראויים והכדאיות הכלכלית של השכירות, ראו לעיל, במסגרת הביקורת על עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, עמ' 109.

## קליטת ספורטאים עולים

המשרד לקליטת העלייה (להלן - המשרד) מטפל בקליטת ספורטאים עולים, באמצעות האגף לקליטה בתעסוקה והיחידה לקליטת עולי אתיופיה. גם משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) מסייע בקליטת ספורטאים עולים באמצעות רשות הספורט והחינוך הגופני (להלן - רשות הספורט) ובאמצעות המטה לקליטת העלייה. גם גופים אחרים עוסקים בסיוע לספורטאים עולים, ובהם: רשויות מקומיות; התאחדויות ספורט; ועמותות.

לפי נתוני המשרד, כ- 5,700 עולים הצהירו בעת כניסתם לארץ, בשנים 1990-1995, שהם ספורטאים או מאמנים. לדעת משרד החינוך, ספורטאים אלה היו "תוספת של 35% להיקף ואיכות הספורט הישראלי". לפי נתוני רשות הספורט, "393 ספורטאים [עולים] זכו באליפויות ישראל בשנת 1997, 49 ברמה אולימפית, 41 מאמני נבחרות ישראל".

נוהלי המשרד מגדירים "ספורטאי" ו"מאמן" - מי שרשות הספורט הכירה בו כספורטאי או כמאמן. הטיפול בקליטת ספורטאים עולים מתמקד בשני תחומים: (א) תמיכה כספית בספורטאים ובמאמנים שעוסקים בספורט הישגי, במיוחד במצטיינים שבהם, כדי שיוכלו לייחד את זמנם לאימונים ולספורט, בלי דאגות פרנסה. (ב) סיוע בקליטה במקומות עבודה מתאימים למאמנים ולמורים לחינוך גופני.

בחודשים מאי-אוגוסט 1998 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולות המשרד בתחום קליטת ספורטאים עולים. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף לקליטה בתעסוקה. בירורי השלמה נעשו במשרד החינוך.

## תקציב

1. סיוע המשרד לספורטאים עולים ניתן מכספי התכנית "סיוע לאמנים וספורטאים עולים". מתכנית זו אי אפשר היה לדעת במדויק מה היה הסיוע לספורטאים ומה היה הסיוע לאמנים. התקציב המעודכן של התכנית לשנת 1997 היה 7.7 מיליון ש"ח, וניצולו - 5.5 מיליון ש"ח;

התקציב המעודכן לשנת 1998 היה 8.5 מיליון ש"ח, וניצולו - 8.3 מיליון ש"ח (כולל התחייבויות בסך כ- 1.1 מיליון ש"ח). התקציב המקורי לשנת 1999 היה בתכנית זו 7.3 מיליון ש"ח.

מדוח ביצוע התקציב של התכנית, לדצמבר 1998 (מיום 2.2.99), עולה שכ- 1.5 מיליון ש"ח הוצאו לסיוע לספורטאים - מזה 1.3 מיליון ש"ח לספורטאים ולמאמנים עולים שהתאמנו לקראת אולימפיאדת סידני - וכ- 3.9 מיליון ש"ח הוצאו לסיוע לאומנים. יתרת ההוצאה בסך של 2.9 מיליון ש"ח רשומה בתת-תקנות משותפות לסיוע לספורטאים ולסיוע לאמנים; אין נתונים מלאים כמה מהסכום הזה הוצא לכל אחת משתי האוכלוסיות. המשרד המציא נתונים חלקיים על הוצאות הסכום המשותף, ולפיהם כ- 648,000 ש"ח הוצאו (עד סוף אוקטובר אותה שנה), לסיוע לספורטאים בלבד.

2. המשרד ומשרד החינוך מקיימים דיונים משותפים לשם התווית מדיניות לקליטת ספורטאים עולים, תוך קביעת אוכלוסיות היעד לסיוע ולשם הכנת תכנית פעולה לכל משרד, בנוגע (בין היתר) לסיוע בהשמת מאמני ספורט בעבודה; סיוע לספורטאים ולמאמנים עולים חברי הסגל האולימפי; וסיוע בהעסקת מורים לחינוך גופני ומאמנים עולים במערכת החינוך. במקצת הדיונים השתתפו השר לקליטת העלייה וסגן שר החינוך, התרבות והספורט.

### המחלקה לקליטת אמנים וספורטאים עולים

המחלקה לקליטת אמנים וספורטאים עולים (להלן - המחלקה), באגף לקליטה בתעסוקה שבמשרד, מרכזת את הטיפול באמנים ובספורטאים עולים. במחלקה מועסקת עובדת אחת, במשרה מלאה, והיא גם מנהלת המחלקה. ארבעה רכזים מחוזיים של האגף עוסקים, בין היתר, בטיפול בספורטאים. הם כפופים מקצועית, בכל הקשור לטיפול באמנים וספורטאים עולים, למנהלת המחלקה ומינהלית למנהלי המחלקות לקליטה בתעסוקה במחוזות.

בדצמבר 1996 סיימה מנהלת המחלקה את תפקידה ורק במאי 1997 מונתה מנהלת חדשה, ללא תקופת חפיפה עם המנהלת הקודמת. יש מקום להניח, כי בשל כך נגרמו ליקויים בתפקוד המחלקה ונפגע הטיפול בספורטאים העולים. כך נמצא, למשל, כי לא טופלו בקשות לסיוע למאמני שחמט שהוגשו למשרד בראשית 1997, מועד בו לא היתה מנהלת המחלקה.

### סוגי סיוע

המשרד מסייע לספורטאים ולמאמנים בכמה דרכים, להלן העיקריות שבהן:

**מענק חז-עמ"י**: נוהל המשרד קובע, שספורטאי או מאמן זכאים למענק אישי חד-פעמי בתוך חמש שנים מיום קבלת מעמד של עולה. המענק ניתן בסכום אחד לכל הזכאים, ובשנים 1997 ו-1998 היה בסך 2,000 ש"ח. המענק נועד לרכישת ציוד ובגדי ספורט מקצועיים, לדמי השתתפות במחנות אימונים, לבדיקות ולטיפולים בספורטאים.

על מבקש המענק להגיש בקשה, במועד הנוח לו בתוך חמש שנים לעלייתו, לרכז המחוזי האחראי לטיפול באמנים ובספורטאים עולים, או למנהל המחלקה לקליטה בתעסוקה במחוז מגוריו. בקשה שאושרה מועברת לביצוע לגזברות המחוז. לפי נתוני המשרד, בשנת 1997 הוא נתן מענק חד-פעמי ל- 202 ספורטאים ובשנת 1998 (עד סוף אוקטובר) - ל- 220 ספורטאים.

נמצא שכמה מבקשים, שהיו זכאים לכאורה למענק (לפי כללי המשרד) לא קיבלו את המענק במשך חודשים אחדים עד דצמבר 1998, בשל חוסר תקציב בעת הדיון בבקשותיהם. בתשובת המשרד התברר, כי מימוש כל הבקשות חייב תקציב שחרג מהאומדן התקציבי שנקבע בראשית השנה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשפר את אומדן הצרכים התקציביים כדי להבטיח ככל הניתן מסגרת תקציבית נאותה.

*סיוע להשמת מאמני ספורט בעבודה*: המשרד משתתף בתשלום שכרו של מאמן כדי לסייע בקליטתו בעבודה. הסיוע הינו בשיעור מחצית משכר המינימום, לעולה המועסק במשרה מלאה; לעולה המועסק במשרה חלקית ניתן הסיוע בהתאם להיקף משרתו. הסיוע ניתן ישירות למעסיק. נוהל המשרד ל"סיוע לקידום השמת עולים בתעסוקה" קובע, כי לסיוע זכאי מאמן שרשות הספורט הכירה בו כמאמן; תקופת הזכאות היא עד חמש שנים מיום קבלת מעמד של עולה. תקופת הסיוע למועסק אצל מעסיק ציבורי היא עד 12 חודשים. הדיון בבקשות לסיוע מתקיים ב"ועדה לקידום השמת עולים בתעסוקה" של המשרד.

נמצא, שבתחילת שנת 1998 לא הוקצו על ידי המשרד כספים לסיוע בתחום האמור, ולכן בחודשים ינואר-יוני 1998 לא דן בבקשות לסיוע להשמה בתעסוקה; רק ביולי הוא אישר סיוע ל-15 מאמנים, אך החל לסייע להם רק באוקטובר; בספטמבר הוא אישר סיוע ל-13 מאמנים אחרים, אולם עד אמצע דצמבר לא התחיל לשלם את הכספים. יוצא אפוא שהמשרד לא פעל לפי הנוהל שלו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה מנהלת האגף לתעסוקה במשרד, כי המשרד ניצל את תקציב 1998 כדי לסייע לעולים שהאישור לסיוע ניתן להם בשלהי 1997. רק לאחר שהעביר אליו משרד האוצר את עודפי תקציב 1997, התאפשר למשרד לאשר את הבקשות שהוגשו במהלך שנת 1998. עוד הסביר המשרד, שמספר המעסיקים שפנו אליו לאחרונה כדי לקבל את הסיוע לספורטאים "גבוה בהרבה מהתקציב".

*סיוע לספורטאים חברי הנבחרת האולימפית*: המשרד נותן לספורטאים ולמאמנים עולים חברי הסגל האולימפי מלגות לקיום - נוסף על המענק החד-פעמי - כדי שיוכלו לייחד את כל זמנם לאימונים בלי דאגות פרנסה. בינואר 1997 הפסיק המשרד את מתן המלגות עד שיקבעו קריטריונים חדשים לסיוע לספורטאים העולים המתאמנים לאולימפיאדת סידני.

נמצא, שהספורטאים העולים חברי הסגל האולימפי המתאמנים לאולימפיאדת סידני לא קיבלו דמי קיום מהמשרד במשך עשרה חודשים, ינואר-אוקטובר 1997. תנאי הסיוע נקבעו מחדש רק בספטמבר אותה שנה ונקבע בהם שהמשרד יעניק לחברי הסגל האולימפי העולים מלגה חודשית בסך 2,200 ש"ח; משרד החינוך, באמצעות רשות הספורט, התחייב לסייע בסכום שווה. בדצמבר אותה שנה החל המשרד לקליטת העלייה לשלם מלגות לספורטאים חברי הסגל האולימפי.

ההפסקה בתשלום המלגות גרמה לפגיעה קשה בקיום-היום-יומי של הספורטאים האלה וביכולתם להתאמן בצורה סדירה. מצוקתם נדונה גם בישיבתה של הוועדה לקליטת העלייה של הכנסת, בנובמבר 1997.

### ספורטאים יוצאי אתיופיה החברים בנבחרת ישראל

ספורטאים יוצאי אתיופיה בעלי הישגים ברמה לאומית ומעלה, ובהם סטודנטים להוראת חינוך גופני, מקבלים מהמשרד (נוסף על המענק החד-פעמי) מלגת קיום. המלגה ניתנת להם במסגרת פרויקט מיוחד שנועד לקדם ספורטאים יוצאי אתיופיה ולחזק את קליטתם החברתית, ולאפשר להם להשקיע את כול זמנם באימונים בלי דאגות פרנסה. בשנת 1995 התחיל המשרד לשלם ל- 19 ספורטאים יוצאי אתיופיה מלגה בסך 1,770 ש"ח לחודש. בינואר 1997 הפסיק המשרד את הסיוע עד שיקבעו קריטריונים חדשים לסיוע. תשלום המלגות חודש רק באוקטובר 1997, לאחר שנקבעו תנאי סיוע חדשים. ההיקף הכספי של התמיכה בקבוצה זו בשנת 1998 (עד נובמבר) היה כ- 200,000 ש"ח.

כתוצאה מהפסקת תשלום המלגות והעיכוב בקביעת תנאי סיוע חדשים, לא קיבלו ספורטאים אלה דמי קיום במשך תשעה חודשים, ינואר-ספטמבר 1997, ונגרמו להם קשיים כלכליים.

### פרויקט שחמטאים

משנת 1990 ואילך עלו לישראל מאות רבות של עולים שבארץ מוצאם התפרנסו משחמט. לפי סקירה שעשה האיגוד הישראלי לשחמט באוקטובר 1996, שיחקו בליגה הלאומית לשחמט 25 רבי אמנים בין-לאומיים, יותר ממחציתם עולים חדשים; ליגת השחמט של ישראל הפכה לאחת הטובות בעולם; מדריכים ומאמנים נקלטו במועדוני השחמט בישראל, הפעילים במסגרת האיגוד; בסוף אותה שנה פעלו בארץ 100 מועדונים שרוב החברים בהם עולים חדשים.

לפי הסקירה האמורה, בשנת 1996 התפרנסו מקצת השחמטאים ממתן הדרכה בשחמט ומזכייה בתחרויות נושאות פרסים בארץ ובחור"ל; ככלל, מצבם הכלכלי לא היה טוב; מקצתם לא עבדו במקצוע והיו שעסקו בעבודות כפיים, כגון במפעלי תעשייה, ובחברות שמירה.

המשרד החליט שבשנת 1997 הוא ישתתף בתשלום שכרם של כ- 50 מאמני שחמט, בשיעור מחצית משכר המינימום, בהתאם לנוהל "סיוע לקידום השמת עולים בתעסוקה". עוד החליט המשרד לתת מלגה בסך 2,200 ש"ח לחודש, ל- 15 שחמטאים אחרים החברים בנבחרת האולימפית בשחמט ומתאמנים לקראתאולימפיאדת השחמט באליסטה שברוסיה.

הביקורת העלתה שבקשות לסיוע לקידום השמה בתעסוקה ל- 30 מאמני שחמט שהוגשו למשרד בסוף 1996 ובתחילת שנת 1997 לא טופלו עד יוני 1997. לפיכך לא העביר המשרד את חלקו למעסיק (מחצית משכר המינימום), ונפגע שכרם של מאמני השחמט.

\*

לדעת משרד מבקר המדינה יש ליצור תכנית תקציב נפרדת לסיוע לאמנים ולסיוע לספורטאים. בלי הבחנה בין השניים, נפגעת הבקרה על השימוש בתקציב, לשתי המטרות, וראוי להימנע מכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהחליט המשרד לקליטת העלייה שספורטאים ומאמני ספורט עולים זכאים לסיוע ממנו, עיגן את ההחלטה בנהליו, והביאה לידיעתם, יצר בכך מצב שהספורטאים יהיו זכאים להסתמך על הנהלים. אין זה מצב ראוי כי מהתקציב השנתי ייהנו רק חלק מהזכאים לסיוע באותה שנה, או שלא ניתן יהא להעניק לחלק מהספורטאים את המגיע להם במועד. כדי למנוע מצב כזה, על המשרד לאמוד, כמיטב יכולתו, ותוך מתן משקל לנתונים של שנים קודמות, את מספר הזכאים, ובהתאם לכך לתכנן את תקציבו (כולל רזרבה לכל נושא בנפרד).