

ו. משרד החינוך והתרבות

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת ביחידות הבאות: המחלקה לכות אדם בהוראה; המחלקה להכשרת מורים; המחלקה להנחלת הלשון; אגף העתיקות. במחלקת התזונה נבדקו סדרי הפיקוח של המחלקה על טיב האוכל, על הנקיון ועל ההיגיינה במטבחים שבבתי ספר. נבדקו פעולות מינהל החסברה הקשורות בחגיגות שנת העשור. במחלקת לאספקה ושירותים משקיים נבדקו סדרי אספקת ציוד וריהוט לבתי ספר מוחזקים. השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה ערך בדיקת מינהל במחלקת הבחינות. באפריל 1958 נערך מבצע ביקורת מיוחד על רישום תלמידים למוסדות חינוך יסודי לקראת שנת הלימודים תשי"ט, ודו"ח נפרד על המבצע הומצא לוועדת הכספים. נערכה ביקורת בכמה בתי ספר מוחזקים ובמספר בתי מדרש למורים ולגננות. במחלקת הכספים נבדקו ההוצאות וההכנסות של המשרד.

א. רישום תלמידים למוסדות חינוך

לקראת שנת הלימודים תשי"ט

ממצאי הביקורת בדבר רישום תלמידים למוסדות חינוך לקראת שנת הלימודים תשי"ט הומצאו בצורת דין וחשבון מיוחד, לוועדת הכספים של הכנסת בתורש יוני 1958. להלן הנוסח של הדו"ח המיוחד.

1. מבצע הביקורת

א. הרקע החוקי

בחוק לימוד חובה, תשי"ט-1949, נקבע, שהלימוד במוסד חינוך יסודי הוא חובה על כל ילד בגיל 5 עד 13. על הורי הילדים מוטלת החובה לרשום אותם – בראשית לימודיהם – לגן חובה ואחר כך לבית ספר ברשות שנקבעה בחוק – "רשות החינוך המקומית". בעוד שבאותו חוק נתנה הכנסת גושפנקא חוקית לשיטת הזרמים בחינוך, כפי שהייתה קיימת בתקופה שקדמה להקמת המדינה, ביטל חוק החינוך הממלכתי, תשי"ג-1953, את שיטת הזרמים ושיווה לחינוך צביון ממלכתי אחיד – ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון מחוץ לממשלה. עם זאת קבע החוק, שבד בבד עם "החינוך הממלכתי" יתקיים "חינוך ממלכתי-דתי", דהיינו "חינוך ממלכתי אלא שמוסדותיו הם דתיים לפי אורח חייהם, תכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם".

חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, קובע, שההורים רשאים להודיע, באיזו מגמה – ממלכתית או ממלכתית-דתית – הם בוחרים. בתקנות, שהוצאו על פי חוק זה, נקבעו תוראות, שמטרתן להבטיח חופש בחירה להורים ולהטיל על רשות החינוך המקומית את החובה להיענות לדרישות ההורים לפתיחת מוסדות חינוך בתנאים מסוימים.

לפי התקנות, מתנהל רישום ילדים, גילאי 5, לגן תלמידים במשרדי רשות החינוך המקומית על ידי הרשם הראשי המתמנה על ידי אותה רשות או על ידי רשם שנתמנה על ידי הרשם הראשי. רישום הילדים, גילאי 6, לבית הספר נעשה בבית הספר עצמו על ידי המנהל או בא כוחו.

לפי החוק, אסורה נוכחותם של זרים בשעת הרישום: נוסף על הרשם, ההורים והילד הנרשם רשאים להיות נוכחים רק הרשם הראשי (או בא כוחו) ובאי כוחם של רשות החינוך המקומית ושל שר החינוך והתרבות.

אשר למועד הרישום, קובעות התקנות את התקופה שבין 'א' בניסן ל-'י' באייר שלפני ראשית שנת הלימודים. במסגרת זו נקבע בהוראות משרד החינוך והתרבות מועד רישום של שבועיים (השנה בין 16.4.1958 ל-30.4.1958), שבו צריכה כל רשות חינוך מקומית לערוך את הרישום – במשך יומיים לפחות או יותר לפי צורכי המקום.

תוך מועד הרישום ניתנת להורים גם האפשרות להגיש לרשות החינוך המקומית בקשות להעברת תלמיד (שכבר לומד בבית ספר) ממוסד למוסד.

הרישום לקראת שנת הלימודים תשי"ט הקיף כ-700 רשויות חינוך מקומיות ובהן כ-1,800 תחנות רישום. ההכנות לביצוע הרישום בהיקף גדול כל כך תוך תקופה קצרה למדי העמידו את משרד החינוך והתרבות בפני משימה כבדה; פעולות המשרד, שנעשו השנה במסגרת הרישום, יש בהן כדי להצביע על התקדמות ניכרת בהשוואה לשנים קודמות.

ב. העילה למבצע הביקורת

זכות הבחירה במגמות החינוך הביאה, בשים לב לתנאי החיים הציבוריים בישראל, למאבק בין מצדדי שתי המגמות – מאבק, שלעיתים קרובות נשא אופי ציבורי או מפלגתי. על רקע המאבק סביב רישום תלמידים למוסדות חינוך נתרבו בשנים האחרונות התלונות על פגיעות בסדרי הרישום, שנקבעו בחוק ובתקנות, על דרכי התעמולה ועל לחץ, שמטרתו להשפיע על ההורים בבחירתם.

נוכח החשיבות המיוחדת הנובעת לשמירה קפדנית על הסדרים המינהליים בתחום זה – חשיבות שהודגשה בסוף שנת 1957 בדיוני ועדת הכספים של הכנסת – החליט מבקר המדינה לערוך תוך מועד רישום התלמידים לשנת הלימודים תשי"ט ביקורת מקיפה על סדרי הרישום ועל דרכי ביצוע החוק בשטח זה. גם שר החינוך והתרבות מצדו פנה בבקשה אל מבקר המדינה לעריכת ביקורת כזאת. מטרתה של הביקורת הוגדרה על ידי מבקר המדינה במכתבו מיום 19.12.1957 אל אחד מחברי ועדת הכספים של הכנסת: "מטרת ביקורת זו תהיה לבדוק, אם יש בהסדרים המינהליים כדי להבטיח רישום לבתי ספר באופן ההולם את ההוראות של חוק חינוך חובה. מלבד זה יטפל משרדי במידת אפשרותו בתלונות על הפליות, עד כמה שתוכנן מעורר בעיניו חשש לפגיעה בטוהר המידות".

ג. תכנון מבצע הביקורת וביצועו

רצוי היה, שמבצע הביקורת יקיף מספר מכסימלי של מקומות רישום, ונעשה אפוא מאמץ מצד משרד מבקר המדינה להקיף מספר רב ככל האפשר של מקומות. כבסיס לקביעת המקומות, שהיה צורך מיוחד לעריכת הביקורת בהם, שימש חומר, שהיה בידי משרד החינוך והתרבות ובידי משרד מבקר המדינה. בתחילה נקבעו 40 יישובים – ביחוד יישובי עולים. בהיודע בציבור דבר עריכת המבצע של משרד מבקר המדינה, נתבקש המשרד על ידי יישובים רבים לכלול אותם במבצע. משהוחל במבצע הובעה גם על ידי שר החינוך והתרבות המשאלה לשיגור צוותות למקומות נוספים כדי לבדוק בהם את ההסדרים לקראת הרישום ואת ביצוע הרישום; בשים לב לדרישה להרחבת המבצע הוגדל מספר היישובים שבהם נערכה ביקורת מ-40 ל-70, שהקיפו כ-200 תחנות רישום.

מספר עובדי הביקורת שיוחדו למבצע זה הגיע ל-25, מחולקים לצוותות של שנים-שנים.

ה. המקומות שבהם נערכה ביקורת

מספר תחנות הרישום	מחוזות חיפה והצפון	מספר תחנות הרישום	מחוז ירושלים
3	אור עקיבא	1	אביעזר
7	בית שאן	1	אבן ספיר
2	גורן	4	בית שמש
3	זכרון יעקב	17	ירושלים
3	חצור	1	כפר זכריה
2	טבריה עלית	2	לוחית
2	נוה עובד (פוריה)	2	מבשרת ירושלים
1	פקיעין החדשה	1	מוצא עלית
2	צפת	1	מטע
4	קרית ביאליק	3	מעוז ציון
3	קרית מוצקין	2	נס הרים
1	קרית נצרת	1	עגור
8	קרית שמונה	1	צרעה
2	שגב	2	שדות מיכה
3	שלומי		
1	תענכים		
<u>47</u>	ס"ה	<u>39</u>	ס"ה

מספר תחנות הרישום	מחוז הדרום	מספר תחנות הרישום	מחוזות תל אביב והמרכז
2	אחוזם	1	אביחיל
2	אילת	9	אור יהודה
2	אמונים	3	אשדוד ים
3	אפקים	2	בית נחמיה
2	ברוש	5	גן יבנה
2	גדרה	2	יגל
3	דימונה	2	ינוב
3	חרובית	1	כפר ויתקין
2	כפר הרי"ף	3	כפר יונה
5	כפר יבנה	2	מצליח
2	כפר ירוחם	4	עמישב (פתח תקוה)
2	מבטחים	2	פדיה
2	משען	2	פרדסיה
2	נגה	4	קדימה יציב
2	נתיבות (עותה)	1	ראש העין
2	עזריקם	3	שבות עם
3	קרית גת	2	שושנת העמקים
3	קרית מלאכי		
2	שדה דוד		
2	שדה עוויה		
3	שדרות		
2	שחר		
2	תדהר		
<u>55</u>	ס"ה	<u>48</u>	ס"ה

2. ממצאי חב"קורת

א. מבצעי הרישום

(1) הסמכות לביצוע הרישום

חוק לימוד חובה מטיל את ביצוע הרישום על רשות החינוך המקומית ומגדירה במלים אלו:
"לגבי תחום שיפוטה של רשות מקומית – אותה רשות מקומית; לגבי מושב, קבוצה או קיבוץ – ועד המושב או מזכירות הקבוצה או הקיבוץ".

במושבים הכלולים בתחום שיפוטן של מועצות אזוריות נתעורר ספק, מי היא רשות החינוך המקומית – ועד המושב או המועצה האזורית: מועצות אזוריות מסוימות טענו, שיש להכיר בהן כרשות החינוך המקומית, בהתחשב ביחוד בכך שלוועד המושב אין בדרך כלל שום תפקיד בשטח החינוך. במקרים אחרים הביא מצב זה לידי התנגשות וריב סמכויות על מינוי הרשמים ועל קביעת שעות הרישום וסדריו. שתי לשכות מחוזיות של משרד החינוך והתרבות שלחו את פנקסי הטפסים פעמים אל ועדי המושבים ופעמים אל המועצות האזוריות. בעקבות החיכוכים שנתגלו בין ועדי המושבים ובין המועצות האזוריות הוציא משרד החינוך ביום 22.4.1958 ז.א. רק באמצע תקופת הרישום – לאחר ששר החינוך והתרבות התייעץ בשאלה הנדונה עם מבקר המדינה – תוראה למפקחי המחוזות, שביצוע הרישום בכל מושב מוטל על ועד המושב, בתוקף היותו רשות חינוך מקומית".

ריב סמכויות בין המועצה האזורית לבין ועד המושב התעורר, למשל, במושבים מיטב ופרוזן באזור תענך שבשיפוט המועצה האזורית גלבע.
בנוה עובד-פוריה – מושב הכלול במועצה האזורית עמק הירדן ושבו התעורר בשנים קודמות ריב סמכויות – נמצא השנה פתרון, לפיו בוצע הרישום על ידי המועצה האזורית והובטחה נוכחותם של שניים מחברי ועד המושב – אחד מתומכי המגמה הממלכתית ואחד מתומכי המגמה הממלכתית דתית – בעת הרישום. בזכות הסדר זה התנהל הרישום כשורה במקום זה.

(2) מינוי הרשמים

התקנות קובעות, שרשות החינוך המקומית תמנה בתור רשם ראשי – את מנהל מחלקת החינוך שלה – ובאין מנהל כזה, אדם מתאים אחר. במקרים אחדים נקבע, שהרשמים הראשיים לא היו מתאימים לתפקידם: הם לא ידעו את ההוראות ולא היו מוכשרים לארגן את עבודת הרשמים ולתת להם את ההדרכה הדרושה.

במקום אחד (יישוב עולים במחוז ירושלים) נמצא רשם ראשי, שלא ידע קרוא וכתוב. בכמה בתי ספר נקבע, שכרשמים פעלו כוחות עזר, שלא הייתה להם הידיעה המספקת: בבית שמש – מזכירות בתי ספר בלתי מנוסות ובבית שאן – תלמידות בוגרות. במשרדי רשות החינוך של כמה יישובים פעלו כרשמים לגוי ילדים גם אנשים חסרי ידיעה ונסיון בסדרי הרישום ובעלי ידיעה קלושה בקרוא וכתוב.

בכמה מקומות נתמנו בתפקיד רשם – וגם בתפקיד רשם ראשי – אנשים הממלאים תפקידים, שאינם מתיישרים עם תפקיד הרשם (למשל רב המקום או עובד מועצת הפועלים).

במרבית המקומות לא היו בידי הרשמים כתבי מינוי, מאחר שבתקנות לא נקבע הצורך בתעודה זו. אי הוצאת כתבי מינוי לרשמים הקלה את נוכחותם של זרים במעמד הרישום (ראה להלן סעיף ג(2)).

(1) הדרכת הרשמים

כחומר הדרכה בכתב בידי הרשמים שימשו הוראות המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות על סדרי הרישום, שנשלחו אל רשויות החינוך המקומיות 3 שבועות לפני התחלת הרישום, וכן ההוראות המודפסות על גבי פנקסי הרישום על אופן מילוי הטפסים. ההוראות על סדרי הרישום לא הגיעו בעוד מועד אל מספר מקומות. בכמה מקומות אחרים התקשו הרשמים בהכנת ההוראות, שהיו מנוסחות בלשון החוק.

לשם השלמת הדרכתם של הרשמים על ידי הסברה בעל פה אמנם אורגנו על ידי מפקחי המחוזות של משרד החינוך והתרבות – זו הפעם הראשונה – ימי עיון לרשמים הראשיים, אולם לדברי חלק ניכר מהמומנים נמנעה נוכחותם מפאת המועד הבלתי מתאים.

ההדרכה הבלתי מספקת גרמה במקומות רבים ליקויים במילוי טופסי הרישום ותקלות בהחמתם.

באותם המקומות, שבהם ביקרו עובדי משרד מבקר המדינה, הם השתדלו לתת את ההדרכה הדרושה ומנעו על ידי כך תקלות חמורות. גם חוליות הפיקוח וההדרכה של משרד החינוך והתרבות ביקרו כמשקיפים במקומות רישום ופעלו לביצוע נאות של הרישום בהם.

(2) מודעות לציבור

ביישובים רבים נקבעו ליקויים בפרסום המודעות לציבור הדרושות בהתאם לתקנות ולהוראות של משרד החינוך והתרבות: בכמה מקומות לא הודבקו המודעות כלל; בכמה מקומות, שגם בהם חסרו המודעות, הסבירו חברי רשות החינוך המקומית, שאמנם הודבקו המודעות אולם נתלשו; במקומות אחרים הודבקו המודעות רק ביום שלפני פתיחת הרישום או בו ביום. בכמה מקומות אחרים נתפרסמה המודעה בתבנית לא נראית לעין.

הליקויים הנ"ל נקבעו למשל במקומות הבאים: אופקים, אור יהודה, בית שאן, יגל, ינוב, מב-טחים, מעוז ציון, מצלית, עזתה, עזריקם, פדיה, פרדסיה, שדרות, שושנת העמקים.

התועלת הממשית של המודעות מצומצמת מאוד נוכח העובדה, שחלק ניכר מן ההורים או שאינם קוראים עברית או שאינם יודעים לקרוא כלל. בכל היישובים, שבהם ביקרו עובדי משרד מבקר המדינה, נתפרסמו המודעות רק בעברית. בהקשר זה מן הראוי לציין, שלפי חקירה, שנערכה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 1957, יותר מ-1/3 הגברים ויותר מ-2/3 הנשים מקרב העולים המבוגרים מארצות אסיה ואפריקה, שעלו לארץ משנת 1948 ואילך, אינם יודעים לקרוא עברית. הביקורת העלתה רק מספר קטן של מקרים, בהם לווה פרסום המודעות הסברה בעל פה על ידי משרד החינוך והתרבות.

ג. זמן הרישום ומקום הרישום

(1) זמן הרישום

בדרך כלל הספיק הזמן – יומיים לפחות – שהוקצב לרישום, אך במקומות שונים (כגון אמונים, קרית שמונה, יגל, אור יהודה, שדה עזיה) נקבע, שהזמן שיוחד לרישום לא הספיק כדי לרשום את כל הבאים.

במקום אחד (עזריקם) הפסיק הרשם – ביום האחרון לרישום – את הרישום בשעה 6.15 בערב, אף על פי שעדיין המתינו בחוץ מספר רב של הורים, שבאו לרישום את ילדיהם.

במקומות אחדים לא הקפידו הרשמים להיפנות לתפקידם בשעות שנקבעו לרישום: מאחר שמנהל ביה"ס, המזכיר והמורים היו עסוקים בעבודותיהם הרגילות – בעיקר בהוראה – לא יכלו לשמור כראוי על שעות הרישום שנקבעו. בבית ספר אחד (בבית שמש) נתפנה המורה לרישום רק בהפסקות שבין השיעורים.

(2) מקום הרישום והנוכחים במעמד הרישום

במספר לא קטן של מקומות התנהל הרישום בחדר בלתי מתאים מבחינת התאורה והאפשרויות לעשיית הסדרים נאותים לנוחיות קהל ההורים, שהמתינו ליד חדר הרישום. בכמה מקומות (שגב, אור יהודה, אמונים, נגה, מבשרת ירושלים) נדחפו ההורים – בהיעדר חדר המתנה – לתוך חדר הרישום ועל ידי כך נגרמו הפרעות במהלך התקין של הרישום. במקומות רבים נערך הרישום באחד החדרים של משרדי המועצה, בלא שנפסקה בו העבודה השוטפת – עבודה שהייתה קשורה לפרקים בקבלת קהל.

חוסר הסדרים מתאימים להבטחת הרישום בחדר נפרד ובאווירה שקטה ואי הוצאת כתבי מינוי לרשמים (ראה לעיל סעיף א(2)) שללו את האפשרות לשמירת ההוראות על אי נוכחות זרים בעת הרישום.

בין הזכאים להיות נוכחים בעת הרישום מזכיר החוק, בין השאר, את הרשם הראשי או בא כוחו, את הרשמים ואת בא כוח רשות החינוך המקומית. כלליותו של נוסח זה הביאה במקרים מספר לריבוי נוכחים ולמריבות: במקומות אחדים (כגון אור יהודה) תבעו לעצמם חברי המועצה, או גם חברי ועדת החינוך, את הזכות להיות נוכחים בעת הרישום; כיוון שהם היו נציגי סיעות ומפלגות, תומכי אחת ממגמות החינוך, עוררה תביעתם זו גם תביעה שכנגד לנוכחותו של נציג מגמת החינוך השנייה. במקרים אחרים (כגון בית שאן) מינה הרשם הראשי באי כוח מקרב עובדי המועצה, ונוכחותם עוררה אף היא את הדרישה הנוכחת.

במקומות אחדים (למשל לגבי רישום לבית הספר הממלכתי ולבית הספר הממלכתי-דתי בגן יבנה ולגבי רישום לגן הילדים הממלכתי ולבית הספר הממלכתי-דתי בנס הרים) נערך הרישום למוסדות משתי המגמות בחדר אחד. ייתכן שלעתים עשוי הסדר זה למנוע אפשרות של תעמולה והשפעה, אך הוא נוגד את התקנות.

ד. נוהל הרישום

(1) השאלה בדבר המגמה

גני ילדים. בהתאם לתקנות חייב הרשם לשאול את ההורה בשעת רישום ילדו לגן ילדים: "באיזה חינוך אתה רוצה, ממלכתי או ממלכתי-דתי?"

הצגת השאלה בנוסח זה הביאה לעתים קרובות לידי קשיים ניכרים, כיוון שחלק מההורים – ביחוד אנשים מקרב העולים שאינם יודעים עברית – אינם מבינים בקלות את פשר השאלה. מאידך קיימת הסכנה, שההסברים הניתנים במקרים אלו על ידי הרשמים עשויים להבהיר לא רק את השאלה עצמה אלא לשאת גם אופי של השפעה מגמתית.

בתי ספר. בניגוד להסדר המתיחס לרישום ילדים לגני ילדים אין ההוראות על רישום ילדים לבתי הספר קובעות, שהרשם ישאל את ההורה על המגמה. בעוד שהרישום לגני ילדים מבוצע במשרד רדי רשות החינוך המקומית, הרי מבוצע הרישום לבתי הספר בבית הספר עצמו.

(א) אם במקום מצויים בתי ספר משתי המגמות, אפשר לצאת מן התנחה, שההורה הבא לבית ספר מסוים מביע בזה את רצונו לרשום את הילד למגמה של אותו בית ספר; בשים לב לכך אוסרות ההוראות של משרד החינוך והתרבות את הצגת השאלה.

הביקורת העלתה מקרים מספר, שבהם לא ידעו ההורים אל נכון את שיוכם של בתי הספר למגמותיהם. במרבית המקומות לא נקבעו שלטים, שיצינו את שם המוסד ומגמתו, כדרוש בהתאם לתקנות ולהוראות של משרד החינוך והתרבות. זיהוי המגמה היה קשה במיוחד באותם המקומות, שבהם שני בתי ספר משתי המגמות היו משוכנים במבנים סמוכים זה לזה או במבנה אחד.

(ב) אם במקום מצוי רק בית ספר אחד (או בתי ספר ממגמה אחת), הופעתו של ההורה בבית ספר זה עדיין אין בה משום הוכחה על בחירתו במגמה של אותו בית ספר. בהתאם לכך קובע חוק החינוך הממלכתי, שההורה רשאי למסור הודעה על רצונו לרשום את ילדיו למגמה השנייה; מספר מספיק של הודעות כאלה עשוי להביא לפתיחת כיתה במגמה הנדרשת. עם זאת לא נקבע בחוק, שעל הרשם להעיר את תשומת לבו של ההורה על האפשרות של מתן הודעה כזאת. קשה להניח, שאוכלוסיית עולים, שחלק ממנה אינו יודע את השפה העברית או אינו יודע קרוא וכתוב, תתעורר מאליה להבעת המשאלה לחינוך אחר מזה הניתן במוסד הקיים, אלא אם תוסב שימת לבם של ההורים לאפשרות זו על ידי הסברה כללית מתאימה.

הביקורת העלתה שוני בעמדת הרשמים כלפי הצגת השאלה במקומות, שבהם קיים רק בית ספר אחד:

במצע ציון (קסטל) ובעזריה שאל הרשם את ההורה על המגמה הרצויה. במושבים יגל ופדיה סירבו הרשמים לשאול על המגמה הרצויה. ביגל טען אחד ההורים (שהוא חבר ועד המושב), שחובת הרשם לשאול, והתפתח ריב דברים, שהביא לידי התפטרות הרשם הראשי והפסקת הרישום. במושב מטע הופסק זמנית הרישום, מאחר שראש הוועד דרש מן הרשם לשאול על המגמה הרצויה.

(2) בקשות העברה מבית ספר לבית ספר

כפי שכבר צוין, ניתנת להורים האפשרות להגיש לרשות החינוך המקומית בקשות להעברת תלמיד מבית ספר לבית ספר תוך מועד הרישום. התקנות אמנם קובעות נוסח לבקשת ההעברה, אולם אינן קובעות שימוש בטופס, שיש למלאו במעמד הרישום, כאשר נקבע בהוראות לגבי רישום תלמידים. מצב זה הביא לידי כך, שבכמה מקומות הוגשו בקשות העברה, שהוכנו מחוץ למקום הרישום, דבר הפותח פתח להשפעה בלתי רצויה.

(3) עריכת הרישום

(א) לא מעטים המקומות, שבהם לא נערך הרישום במועד שנקבע. הביקורת העלתה מקרים מספר, שבהם היו משרדי הרישום סגורים במועד הרישום, שנקבע באותו יישוב. עובדה זו נקבעה ביישובים דלהלן: אחחום, שדות מיכה, קרית מוצקין, טבריה עלית, קרית ביאליק, כפר יבנה, יוב, פדיה, כפר מנחת (ירושלים), אבן ספיר, כפר הרי"ף, קרית שמונה.

(ב) במקומות מספר נשמעו תלונות – ומכמה מקומות נתקבלו תלונות בכתב – על מקרים, שבהם לא בוצע הרישום במקום המיועד אלא בבתי ההורים, בצרכניות וכיו"ב. הביקורת, בבדיקה תלונות כאלה, מצאה במקומות מספר טופסי רישום, שהיו ממולאים רק בחלקם – עובדה הנותנת יסוד להשערה, שהוריהם של הילדים, שנרשמו לפי אותם הטפסים, לא היו נוכחים במקום הרישום בעת הרישום.

בגן יבנה ובבית שאן נמצאו בידי רשמים תעודות זיהוי של הורי ילדים, שלפיהן מולאו טופסי הרישום. טפסים אלו לא נשאו את חתימות ההורים.

באחדים מיישובי המועצה האזורית גדרות מולאו טופסי הרישום – לפי עדותו של מזכיר המועצה האזורית – על יסוד תעודות זיהוי של הורי הילדים, שנאספו על ידי גובה המועצה; ההורים באו על החתום בהודמגם לאחר מכן במשרדי המועצה. בעמישב (פתח תקוה) נמצאו 6 טופסי רישום, שמולאו על פי הודעות קרובים (למשל דודה); בעקבות הביקורת נפסלו הטפסים ונשלחו הזמנות בכתב להורים לרשום את ילדיהם שנית. גם באור יהודה, בבית שאן וביציב (קדימה) נמצאו כמה טופסי רישום, שנשאו חתימות קרובים.

(ג) בכמה מקרים נקבע, שטופסי הרישום מולאו לפני המועד או נחתמו מראש על ידי מנהל ביה"ס.

מנהל בית ספר באור יהודה חתם על כל הטפסים (שלושה בלוקים) לפני הרישום. מנהל בית הספר בקרית מלאכי השאיר במשרד הרישום – לפני עזבו את המשרד – כמה טפסים חתומים מראש. במושב שחר מילאה מראש מנהלת ביה"ס, בציון המגמה, את הטפסים של שמונת ילדי גן הילדים המועמדים לרישום לבית הספר; בעקבות הביקורת הורה נציג משרד החינוך והתרבות לבטל את הטפסים הממולאים.

הן חתימת טופס הרישום בידי הרשם לפני מועד הרישום והן מילוי פרטי הטופס שלא בנוכחותו של הרשם או ההורה מעלה חשד לרישום לא כשר.

(ד) לפי הוראות משרד החינוך והתרבות יש למסור להורים עם גמר הרישום של כל ילד את טופסי הרישום המקוריים. בבתי הספר דלהלן לא נמסר הטופס לשום הורה אלא נשאר בפנקס הרישום: בית הספר הממלכתי בבית שמש, בית הספר הממלכתי-דתי באור יהודה ב', בית הספר הממלכתי לניסוי "תחכמוני" בירושלים, בית הספר הממלכתי-דתי "ישורון" בירושלים וביה"ס הממלכתי בחצור. בבית הספר הממלכתי-דתי "קושט" בירושלים לא נמסר הטופס לחלק מן ההורים.

בעוד שבמקומות אחדים נסתבר, שאי מסירת טופסי הרישום המקוריים נבעה מחוסר ידיעה (כגון בבית שמש) או מתוך רצון להשלים את החסר בטפסים, הרי במקרים אחרים נתעורר חשד, שהרישום נעשה שלא במקום הרישום, ואולי גם שלא בנוכחות ההורה, או שהרישום הותנה בתשלום, וכל מי שלא שילם במקום לא קיבל את הטופס.

(4) התנאת הרישום בתשלום

לפי התקנות אסור לגבות איזה תשלום שהוא בעת רישום ילדים לגן ילדים; כן אסור להתנות בתשלום קבלת ילדים הן לגן ילדים והן לבית ספר

מכמה מקומות בארץ נתקבלו תלונות על התנאת הרישום בתשלום. הביקורת העלתה את הממצאים הבאים:

בזכרון יעקב דחה הרשם במקרים מספר רישום ילדים לגן הילדים, כל עוד לא שילמו ההורים דמי שירותים, שנקבעו על ידי רשות החינוך המקומית.

באילת נתפרסמו הודעות מיוחדות, בעברית ובצרפתית, על הדרישה לשלם דמי שירותים בעת רישום הילדים לגן הילדים ולבית הספר; בכמה מקרים גבו דמי השירותים בשעת הרישום. לאחר שעובדי משרד מבקר המדינה הצביעו על אי-חוקיות נוהל זה, תוקן הדבר: הרישום נערך בחדר נפרד, ורק לאחר מכן הופנו ההורים לחדר הסמוך לשם סידור ענייני הכספים.

בבית ספר אחד בירושלים נקבע, שבעת הרישום גבה הרשם מהורים דמי השתתפות בקופת ועד ההורים.

ה. יחס ההורים לרישום

(1) היענות ההורים לרישום

ביישובי עולים רבים נרשמו רק חלק מחייבי הרישום תוך מועד הרישום בשל אי היענותם של ההורים. לדוגמה:

יחס ההורים לרישום

המקום	הרשמה לגן		הרשמה לביה"ס	
	חייבי רישום	מספר הנרשמים	חייבי רישום	מספר הנרשמים
גנה	40	9	40	13
בית שאן	420	215	400	220
קרית מלאכי	140	30	150	76
משען	19	2	25	1

ההיענות המועטת של ההורים לרישום את ילדיהם בזמני הרישום הקבועים נבעה בעיקרה מחוסר פרסום, בכתב וביחוד בעל פה, על חובת הרישום, סדריו ומועדיו, והושפעה גם מתגורמים דלהלן: (א) האפשרות לרישום ילדים לגן ולבית הספר גם לאחר תום מועד הרישום, ואפילו אחרי התחלת שנת הלימודים; (ב) העובדה, שעד כה לא הופעלו הסנקציות (מאסר עד 14 יום או קנס עד 10 ל"י או שני העונשים גם יחד), שחוק לימוד חובה קובע נגד הורים המתרשלים ברישום ילדיהם.

(2) גישת ההורים למגמות

ההסדר החוקי של רישום התלמידים מבוסס על זכותם של ההורים לבחור במגמת החינוך הרצויה להם – ממלכתית או ממלכתית-דתית – בשביל ילדיהם. כפי שהעלתה הביקורת, מושפעת בחירתם של הורים לא מעטים למעשה גם על ידי גורמים אחרים כגון קרבת מקום בית הספר לבית המגורים, מצב המבנים, רמת הלימודים וטיב המורים.

טבעי הדבר, שתומכי שתי המגמות מקרב תושבי המקומות ישפיעו זה על זה בבחירת המגמה, אולם תנאי החיים הציבוריים בארץ הביאו לידי כך, שגם על ידי גורמים מבחוץ – ביחוד ביישובי עולים – מופעלים תעמולה, השפעה וגם לחץ.

הוראות החוק אינן אוסרות תעמולה והשפעה על בחירת המגמה. התקנות אינן אוסרות אלא: (א) מתן עצה על ידי הרשם להורה הרושם בקשר לבחירת המגמה; (ב) ניהול תעמולה במשרדי הרישום ובקרבם.

נוסף על כך אסר משרד החינוך והתרבות על עובדי הוראה (מנהלים, מורים וגננות) לנהל תעמולה לטובת מוסדם או לטובת אחת המגמות.

הביקורת העלתה:

במספר ניכר של יישובים (כגון שדה עוזיה, שלומי, שנב, אור יהודה) נמצאו עסקנים ותועמלנים בקרבת מקום כשהם משפיעים על ההורים לבחור באחת המגמות. אחדים בדקו את טופס הרישום לאחר יציאתם של ההורים מן המשרד, ובכמה מקרים גם שלחו חזרה את ההורים כדי לדרוש את תיקן הטופס על יסוד הטענה, שהוא לא מולא כראוי. במקומות אחדים (כגון גורן, שנב, נוה עובד-פוריה, שלומי, אמונים, תדהר, פקיעין, מבשרת ירושלים) הסתובבו חוליות חוליות של אנשים שלא מתושבי המקום והשתדלו להשפיע על ההורים בהבטחות וגם באיומים. בגלל ההפרעות, שנגרמו על ידי תעמולה בקרבת מקום הרישום וכן בגלל אי סדרים שונים, נאלץ משרד החינוך והתרבות לפסול את הרישום ב-5 מקומות (יגל, מבשרת ירושלים, עזריה, פדיה, שדה דוד) ולערוך בהם רישום חדש על ידי נציגי השר.

בבית שאן ביקש הרשם הראשי את עזרת המשטרה כדי להרחיק תועמלן, שעמד בפתח מקום הרישום. לדבריו השיבה המשטרה, שאינה יכולה להתערב, מאחר שהתועמלן אינו עומד בתחנת הרישום אלא מחוצה לה.

נוכחותם של עובדי משרד מבקר המדינה ושל חוליות הפיקוח וההדרכה מטעם משרד החינוך והתרבות השפיעה בכמה מקומות על התרחקותם של עסקנים, שניהלו תעמולה בקרבה יתרה למקום הרישום.

3. המלצות

א. הכנת הרישום

(1) הסברה כללית על ידי שלטונות החינוך

כפי שמוכיחים ממצאי הביקורת, אחת הסיבות העיקריות לתקלות הרבות, שאירעו במהלך הרישום היא, שבהרבה מקרים – במיוחד ביישובי עולים – לא ידעו ההורים משמעותו של הרישום ואת החובות והזכויות הכרוכות בו.

מן הצורך, שמשרד החינוך והתרבות ידאג – עוד זמן ניכר לפני התחלת הרישום – להסברה מקפת ושיטתית של ענייני הרישום, ובפרט של שני עיקרים: החובה לרשום את הילדים במועד שנקבע והזכות לבחור בין שתי המגמות. על המשרד להחליט, באיזו מידה להטיל את תפקיד ההסברה על רשויות החינוך המקומיות ובאיזו מידה – בעיקר ביישובי עולים – להשאיר זאת בידיו. הטלת תפקיד ההסברה על רשויות חינוך מקומיות מחייבת, שהמשרד יספק להן את חומר ההסברה הדרוש.

יש להסתייע יותר משבעבר בהסברה בעל פה ולהזקק לתכלית זו לשירות השידור – גם לשידורים בלועזית – ובמידת הצורך לצורות נוספות של הסברה בעל פה.

במספר לא קטן של יישובי עולים נקבעו תקלות והפרעות בביצוע הרישום, שנבעו מן העובדה, שבאותם המקומות היו חסרים אנשים מתאימים למילוי תפקידי רישום.

חוק לימוד חובה קובע: "היה לשר יסוד להניח, שאין בדעתה או ביכולתה (של רשות חינוך מקומית מסוימת) לערוך רישום... רשאי הוא לצוות בצו שיפורסם בדרך הנראית לו, שאותה רשות חינוך מקומית לא תערוך עוד רישום כאמור ושהרישום ייערך על ידי מי שהשר יקבע, ובמועד ובאופן שהשר יקבע". עד כה הופעלה סמכות זו רק במקרים נדירים.

מן הרצוי, שמשדד החינוך והתרבות יבדוק באופן יסודי את הדו"חות של מפקחי המחוזות על רישום הילדים לקראת שנת הלימודים תשי"ט כדי לקבוע, באלו מקומות יש להפעיל את הסמכות החוקית שהוזכרה. לפי הנהוג במקרים אלו ישלה משרד החינוך והתרבות צוות רשמים מורכב משני עובדים, הקרובים כל אחד לאחת משתי המגמות. יש להניח, שמספר המקומות, שעליהם יחול הסדר זה, יהיה בין 60 ל-100. בשים לב לכך יהיה כרוך ביצוע ההמלצה בהארכת מועד הרישום הכולל, כיוון שתקופה של שבועיים, כנהוג עד כה, קצרה מכדי הקפת הרישום בכל אותם המקומות על ידי עובדי משרד החינוך והתרבות.

רצוי שמשדד החינוך והתרבות יחייב את רשויות החינוך המקומיות – במקומות בהם ייערך הרישום על ידיהן – שמינוי הרשם הראשי והרשמים ייעשה חודש לפני התחלת מועד הרישום ובכתב. עליהן לשלוח מיד הודעה על מינויים אלו למשרד החינוך והתרבות כדי שיבדוק במידת האפשר את כשירות הרשמים. שומה על משרד החינוך והתרבות לדאוג להדרכתם השיטתית של כל הרשמים ושל כל העוסקים בפעולות הרישום.

תפקיד הרשמים יוקל בהרבה, אם טופס הרישום יהיה ערוך בצורה פשוטה ככל האפשר ואם ההוראות לביצוע הרישום ינוסחו אף הן בלשון פשוטה, המובנת גם לאותם הרשמים המתקשים בהבנת נוסח החוק וההוראות.

כדי שהמודעות לציבור על מקומות הרישום ומועדו ימלאו את ייעודן על הצד הטוב ביותר, מן הצורך שינוסחו בבירור ויודפסו בתבנית נראית לעין. יש לקבוע בלוחות המודעות (ובמקומות הציבוריים המתאימים כגון בתי כנסת, בתי עם ותרבות ובתי קולנוע) לפחות שבוע ימים לפני התחלת מועד הרישום ולדאוג לכך, שיישאו קבוצות בלוחות משך כל השבוע. אם ידוע, שחלק ניכר מתושבי המקום אינו קורא עברית, מן הצורך שהמודעות ילוו תרגום בשפה המובנת לרוב תושבי המקום.

ב. ביצוע הרישום

יש להקפיד על קיום התקנות וההוראות על איסור נוכחות זרים במעמד הרישום; דבר זה יושג, אם ייעשו סידורים נאותים, שימנעו את נוכחותם של הורים אחרים, של פקידים אחרים ושל קהל נוסף במעמד הרישום, בדרך זו ניתן לצמצם את הסיכון להפרעות ולהשפעות בלתי רצויות במעמד הרישום.

בכל אותם המקומות, שבהם קיים חשש לחיכוכים בעת הרישום, מוצע הסדר, שלפיו יהיו שתי המגמות מיוצגות בכלל הנוכחים בתפקיד רשמי (רשם, רשם ראשי או בא כוחו, בא כוח רשות החינוך המקומית).

(2) הודעת ההורה על המגמה

בעת רישום ילדים לגני ילדים – ולבית הספר באותם מקומות בהם עדיין אינו קיים בית ספר – חייב הרשם לשאול את ההורה על מגמת החינוך הרצויה לו. רצוי שמשרד החינוך והתרבות ימסור לרשם נוסחה שלמה ומפורטת בכתב לשאלה זו; נוסח השאלה מן הדין שיכיל הסבר רשמי של שני סוגי מוסדות החינוך היסודי בשפה פשוטה ומובנת. נוסח השאלה, לרבות הסבר המגמות, צריך להיות מלווה תרגום בשפות המקובלות בקרב העליות החדשות.

באותם היישובים, בהם קיים רק בית ספר אחד (או בתי ספר ממגמה אחת), קובע חוק החינוך הממלכתי, שההורה הרושם ירשמי למסור הודעה בשעת הרישום... על רצונו שיינתן לתלמיד החינוך שאינו ניתן באותה רשות חינוך מקומית, דהיינו במגמה האחרת. במקומות אלו יש לחייב את הרשמים, שיציבצו – בשעת הרישום – בפני כל הורה על זכותו זאת.

באותם היישובים, שבהם קיימים בתי ספר משתי המגמות, מתפרשת בכללו של דבר פנייתו של ההורה הרושם אל אחד מהם בבחירה באותה מגמה לה שייך אותו בית ספר; לפיכך אוסרות הוראות משרד החינוך והתרבות על הרשם לשאול את ההורה על המגמה הרצויה לו. אכן יש להבטיח, שאם גם יזהה ההורה הרושם את המוסד מהמגמה הרצויה לו ולא יחליפו בטעות במוסד מהמגמה השנייה. לשם כך מן הצורך לשקוד על מילוי ההוראות בדבר הצבת שלטים בציון שם המוסד ומגמתו בפתח כל מוסד ומוסד, כפי שנקבע בתקנות. ההקפדה על שילוט מלא והסברה נוספת בעל פה חשובות במיוחד באותם היישובים, בהם בתי ספר משתי המגמות סמוכים זה לזה או אפילו משוכנים באותו בניין.

(3) בקשות העברה מבית ספר לבית ספר

בעוד שהרישום מתנהל בטופסי רישום, עדיין לא הונהג טופס להגשת הבקשות להעברת תלמידים ממוסד למוסד. מן הצורך, שהטיפול בבקשות העברה יהיה שווה מבחינה מינהלית לטיפול בבקשות הרישום: בכל מקרה יש להשתמש בטופס, שימלא ברשות החינוך המקומית על ידי הרשם בנוכחות ההורה ושהעתק ממנו יימסר להורה.

(4) תעמולה בקרב מקום הרישום

תקנות לימוד חובה אוסרות תעמולה ב"משרד רישום או בקרבתו" בלא להגדיר את המושג קרבת מקום.

ממצאי הביקורת הוכיחו, שמן הצורך לקבוע הגדרה מפורשת של האזור, שבו אסורה תעמולה. יצוין, שבחוק הבחירות לכנסת וכן בחוקת הבחירות לעיריות נקבע איסור תעמולה בתחנות קלפי עד כדי מרחק של 25 מטר מהן.

(5) השמירה על סדרי הרישום

הבטחת השמירה על סדרי הרישום דורשת, נוסף על השקידה בדבר מילוי ההוראות בזמן הרישום, הטלת עונשים או הסקת מסקנות אחרות באותם המקרים, שבהם לא קוימו ההוראות. מן הצורך אפוא, שמשרד החינוך והתרבות יברר ויחקור כל מקרה של חשש רציני לפגיעות בסדרי הרישום כגון רישום תלמידים בבתים פרטיים או מחוץ לתחנות הרישום או שלא בנוכחות ההורה; התנאת הרישום בתש-לום; פעילות מנהלים, מורים וגננות בתעמולה לטובת מוסדם או מגמתו.

משרד החינוך והתרבות המציא למשרד מבקר המדינה את הערותיו על הדו"ח הנ"ל; הערות אלה פורסמו על ידי מבקר המדינה יחד עם הדו"ח. להלן ההערות:

משרד החינוך והתרבות מביע את הערכתו למבקר המדינה, אשר נענה לפנייתו של שר החינוך והתרבות ונאות לבחון את הנוהל של הרישום במוסדות החינוך היסודיים, וכן לערוך ביקורת על רישום התלמידים ולו בחלק ממוסדות החינוך היסודי בישובי עולים, לקראת שנת הלימודים תשי"ט. עם הערכתנו זו לפעולתו הנ"ל של מבקר המדינה ועם קבלתנו חלק ניכר מהמלצותיו לשיפור דרכי הרישום, אנו רואים צורך להביע את הסתייגותנו לגבי חלק מהערותיו והמלצותיו והן:

א. הליקויים הטכניים שעליהם מצביע הדו"ח קרו על אף ההוראות המפורטות בגדון של משרד החינוך והתרבות, אשר פורסמו והומצאו למקומות כ"צ שבועות לפני התחלת מועד הרישום. אנו מקווים, שהתקדמות בביצוע הרישום שמצביע עליה מבקר המדינה, תימשך גם להבא, עד אשר הליקויים הטכניים המוזכרים בדו"ח של מבקר המדינה, ייעלמו כליל.

ב. ההיענות המועטת יחסית של ההורים במספר ישובי עולים במועד הרישום אינה משקפת את אחוז הילדים הנרשמים במשך כל עונת הקיץ ועד לראשית שנת הלימודים ומבקרים בפועל במוסדות החינוך. בשנת תשי"ח נרשמו לגני ילדים 88% מכלל החייבים ברישום לגני ילדים ולכיתות א' של בתי הספר 97% מכלל החייבים ברישום לכיתות א'.

ג. ביצוע הרישום מוטל לפי החוק על רשות החינוך המקומית ובהתאם לכך מטמנה רשות החינוך המקומית את הרשם הראשי ואת הרשמים. משרד החינוך והתרבות יהיה מוכן לקבוע כללים מפורטים יותר שיקבעו, מי כשיר לשמש רשם ראשי, כשאין מנהל מחלקה לחינוך במקום, ומי כשיר לשמש רשם, ויחייב את רשויות החינוך המקומיות לנהוג בהתאם לכללים אלה, אולם איננו יכולים לקבל על עצמנו את הבדיקה האישית של כל רשם ורשם המתמנה על ידי רשות החינוך המקומית.

ד. משרד החינוך והתרבות איננו מקבל את המלצתו של מבקר המדינה "שנוסח השאלה יכיל הסבר רשמי של שתי המגמות". התנגדותנו זו נובעת מתוך הכרה, שכל הסבר נרחב יותר על ההבדלים בין ביה"ס הממלכתי ובין ביה"ס הממלכתי דתי, מן הנמנע שלא יגרום לתקלות חמורות וליבווי יצרים. עד עתה היה נהוג, בהתאם להוראות שלנו, שהרשם ישאל את ההורים (ברישום לגן וברישום במקום שאין בית ספר), אם רצונם בחינוך ממלכתי או בחינוך ממלכתי דתי. משרד החינוך מוכן לקבוע נוסח מיוחד ואחיד לשאלה, שיישאלו ההורים בדבר זכותם לבחור באחד משני סוגי המוסדות הרשמיים הקיימים בארץ.

הדין וחשבון של מבקר המדינה וההערות של משרד החינוך והתרבות שימשו נושא לדיונים בשיבותיה של ועדת המשנה של ועדת הכספים לענייני ביקורת בדצמבר 1958 ובינואר 1959. משרד החינוך והתרבות, הודיע, שלקראת שנת הלימודים תש"כ הוא הכין תקנות חדשות ברוח המלצות הביקורת – פרט להמלצות בדבר בדיקת כשרות הרשמים ובדבר מתן הסבר רשמי להורים על שני סוגי מוסדות החינוך היסודי; אשר להמלצה האחרונה כוללות התקנות החדשות המוצעות נוסח רשמי של השאלה המופנית אל ההורים בדבר מגמת החינוך הרצויה להם.

הדיונים בוועדת המשנה לענייני ביקורת עדיין לא נסתיימו.

הטיפול המרכזי בעניינים הפרסונליים של עובדי ההוראה הוא בידי המחלקה לכוח אדם בהוראה; מחלקה זו העסיקה בסוף שנת 1957/58 13 עובדים – 8 עובדים קבועים ו-5 זמניים וארעיים. העניינים הפרסונליים כוללים: קבלת מורים וגננות חדשים לעבודה והפנייתם למפקחים המחוזיים של משרד החינוך והתרבות לשם הצבתם למוסדות החינוך במחוזות; קביעת דרגתם, ותקם ומשכור – תם של המורים והגננות והעברתם ממחוז למחוז; אישור חופשות בלא תשלום; הפסקת עבודה ופיצויי פיטורין; וגמלאות. עובדי ההוראה בטיפול המחלקה, שמספרם הכולל בשנת תשי"ח היה קרוב ל-15,000, הם מורי בתי הספר היסודיים והגננות – להוציא מורים בבתי הספר המוכרים (בעיקר מורים בבתי הספר של אגודת ישראל).

המחלקה מקיימת קשרי עבודה הדוקים עם יחידות המשרד הבאות: 6 הלשכות המחוזיות של המשרד – הלשכות בירושלים, דרום, תל אביב, מרכז, חיפה והצפון, כשבראש כל אחת מפקח מחוז; לשכות אלה מקשרות בין המחלקה לכוח אדם בהוראה ובין עובדי ההוראה; המזכירות הפדגוגית – המוסד המרכזי של משרד החינוך והתרבות לכל ענייני החינוך; המחלקה לתקן ולארגון בתי הספר, שעם תפקידיה נמנה התפקיד של ארגון בתי הספר ועי הילדים וקביעת תקני השעות שלהם; המחלקה להכשרת מורים ולהשתלמותם המטפלת, בין השאר, בהטלת בחינות על מורים לא מוסמכים, שתוצאותיהן קובעות את מעמדם של המורים ואת דרגת משכורתם; מחלקת הבחינות העורכת את הבחינות למורים הלא מוסמכים.

על ליקויים בארגון בתי הספר ובטיפול בענייני עובדי ההוראה הצביע מבקר המדינה בדיון וחשבון השנתי מס' 6 (צמ' 124), שבו עמד במיוחד על רישום לקוי בכרססת המורים, על פיגורים באישור התקנים של בתי הספר ועל פיגורים בתשלום משכורת המורים. ליקויים אלה תוקנו בינתיים בעיקרם.

בחודשים יוני ויולי 1958 נערכה ביקורת על הטיפול בעניינים הפרסונליים של עובדי ההוראה – בעיקר במחלקה לכוח אדם בהוראה.

1. קשרי העבודה בין המחלקה ובין הלשכות המחוזיות

עובדי הוראה חדשים מתקבלים לעבודה על יסוד אישורה של ועדה משרדית – "ועדת הוויסות"; כוירר הוועדה משמש מנהל המחלקה לכוח אדם בהוראה.

לאחר שהמחלקה מקבלת את אישור הוועדה להעסקת עובד הוראה היא פותחת לו כרטיס אישי בשני העתקים: אחד נועד לכרססת המרכזית שבמחלקה ואחד לכרססת המקבילה שבלשכה המחוזית – המחוז בו יעסק עובד ההוראה הנדון; העתק הכרטיס מועבר ללשכה יחד עם אישור ההעסקה. בהעתק הכרטיס הנשאר במחלקה מפורטים הפרטים האישיים של עובד ההוראה, כגון רמת השכלתו, דרגת משכורתו וותקו; בהעתק המועבר אל הלשכה המחוזית נרשמים מלבד פרטי האישיים איחוריו וימי היעדרו מפאת מחלה; הכרטיס שבידי הלשכה המחוזית מהווה את היסוד לטיפול האישי בעובד ההוראה.

הביקורת קבעה, שבשנת תשי"ח – כבשנים קודמות – קיבלו מפקחי המחוז עשרות מורים חדשים לעבודה במחוזותיהם, בלא שאושרה קבלתם על ידי הוועדה. מצב זה הביא לידי כך, שבמקרים רבים לא ידעה המחלקה על העסקתם של מורים אלו אלא באיחור רב, ולא יכלה לעשות אפוא

את הסידורים המינהליים הדרושים. כתוצאה מכך נגרמו פיגורים בקביעת משכורתו הראשונה של המורה ושולמו לו על ידי גוברויות המחוז רק מקדמות על חשבון משכורתו. מלבד זאת נגרמו מסיבות אלו השהיות ניכרות בהעברת העתקי כרטיסיהם האישיים ללשכות המחוזיות.

2. סדרי העבודה במחלקה

(א) חלוקת עבודה עונתית. כל שנה ושנה רב מספר המורים הדורשים את סידורם בעבודה לקראת שנת הלימודים החדשה: מורים חדשים, מורים המבקשים העברה ממחוז למחוז ומורים החוזרים מחופשות בלא תשלום (כגון חופשות לידה וחופשות להשתלמות). עומס העבודה במחלקה בתחום זה גדול במיוחד בחודשי הקיץ לקראת פתיחת בתי הספר. כדי להקל מעל עומס העבודה בחודשים אלו קבעה המחלקה לוח זמנים לטיפול בענייני עובדי ההוראה במשך חודשי הקיץ: נקבעו מועדים סופיים להגשת בקשות על ידי עובדי הוראה ולטיפול באותן בקשות על ידי המפקחים במחוזות ועל ידי המחלקה. בלוח הזמנים נקבע גם המועד להמצאת סיכומים על ידי מפקחי המחוזות על הצרכים המשוערים בכוחות הוראה נוספים.

נקבע, שלא היה באפשרות המחלקה לשמור על לוח הזמנים: המחלקה לא דאגה במידה מספקת, שמועדי ההגשה של הבקשות וההודעות יובאו לידיעת המנהלים והמורים. כתוצאה מכך הגישו עובדי הוראה רבים את בקשותיהם להעברה ובקשות דומות לאחר המועדים שנקבעו. סיכומי הצרכים המשוערים בכוחות הוראה נוספים לא הומצאו אף הם למחלקה במועד שנקבע: מתוך שש הלשכות המחוזיות הגישו לקראת שנת הלימודים תשי"ט תוך המועד שנקבע רק שתי לשכות את הסיכומים במלואם; שתי לשכות הגישו סיכומים חלקיים; ושתי לשכות לא הגישו כל סיכומים. בעת הדיונים על ויסות המורים לא היו אפוא בידי מנהל המחלקה הנתונים הדרושים.

(ב) הטיפול במכתבים. נקבע פיגור חמור בטיפול במכתבים שנתקבלו במחלקה: בדרך כלל לא ניתנה תשובה על מכתב אלא לאחר חודש-חודשיים, ובמקרים רבים אף למעלה מזה. בדיקה, שנערכה במחלקה ב-6 ביולי 1958, העלתה, שבאותו יום היו במחלקה 497 מכתבים, ש-67 מהם נתקבלו בין 15 ביוני לבין 30 ביוני 1958, ויתרם – 430 מכתבים – עוד לפני ה-15.6.1958. עד 6.7.1958 לא הוכנסו 497 מכתבים אלה לשלבי הטיפול ואף לא מונו. גם בעצם הטיפול במכתבים נקבעו פיגורים דומים.

3. סמכויות המחלקה וחלוקת העבודה בינה ובין הלשכות המחוזיות

בעקבות הביקורת המציא משרד מבקר המדינה למשרד החינוך והתרבות המלצות, לפיהן יש לבדוק, אם מידת הסמכויות שרוכזו בידי המחלקה לכוח אדם בהוראה תואמת את צורכי המינהל ואם מחולקים כראוי תחומי העבודה בינה ובין הלשכות המחוזיות.

מצד אחד יש לבדוק, אם לא נכון היה לרכז בידי המחלקה סמכויות מסוימות המרוכזות כיום בידי המזכירות הפדגוגית – עניינים בהם בולט האופי המינהלי: למשל ריכוז הנתונים הדרושים לוויסות כוחות ההוראה והפניית מורים לא מוסמכים למחוזות. מצד אחר נראה אפשרי ורצוי להעביר חלק מסוים מתפקידי הביצוע של המחלקה ללשכות המחוזיות, כגון קביעת המשכורת הראשונה (כולל דרגה וותק) לעובדי הוראה חדשים, תיקון דרגתו של המורה הבלתי מוסמך על יסוד תוצאות בחינותיו; והטיפול בבדיקות רפואיות.

1. בתי המדרש למורים ולגננות – להוציא שני בתי המדרש של אגודת ישראל – מוחזקים על ידי המדינה. בתי המדרש המוחזקים מתחלקים לממלכתיים ולממלכתיים-דתיים. בשנת תשי"ח הגיע מספרם ל-25-18 ממלכתיים ו-7 ממלכתיים-דתיים – ומספר התלמידים בהם ל-3,250. מלבד כיתות להכשרת מורים וגננות קיימות בבתי המדרש כיתות מכינות, המקבילות לכיתות תיכוניות ושאינן בבעלות המדינה. הטיפול הפדגוגי והמינהלי הכרוך בבתי מדרש אלו מתרכז במחלקה להכשרת מורים ולהשתלמותם שבמשרד החינוך והתרבות.

2. בחודש מארס 1958 נערכה ביקורת במחלקה להכשרת מורים וב-11 בתי מדרש: 7 ממלכתיים ו-4 ממלכתיים-דתיים. הביקורת העלתה:

(א) סדרי הנהלת חשבונות. שכר הלימוד לתלמיד בבית מדרש נקבע על ידי משרד החינוך והתרבות ב-60 ל"י לשנה. מלבד שכר הלימוד השנתי נדרשים התלמידים על ידי הנהלות בתי המדרש לשלם סכומים נוספים בשיעורים שבין 5 ל"י ל-300 ל"י לשנה; שיעורי תשלומים נוספים אלה שונים – לפי הצרכים המיוחדים של בית המדרש ולפי מידת ההקצבות והתרומות, שהוא מקבל מגופים וארגונים שונים. ברוב המקרים לא אישר משרד החינוך והתרבות את שיעורי התשלום הנוספים, שנדרשו מהתלמידים.

בתי המדרש לא נדרשו להמציא ואינם ממציאים למשרד דוחות על ההכנסות מהתשלומים הנוספים של התלמידים, מההקצבות ומהתרומות.

בתי המדרש מנהלים כרטיסיות חשבונות לרישום ההכנסות וההוצאות. נקבע, שהרישומים נעשו בפיגור ניכר – לעתים למעלה משנה.

(ב) סדרי הקופה והמשק. קופות ברזל למזומנים לא נמצאו אלא ב-3 מתוך 11 בתי המדרש שבוקרו. בהיעדר קופות ברזל לא הוחזקו ב-4 מבתי המדרש, לאחר שעות העבודה, המזומנים במשרד, אלא נלקחו לשם שמירה לבתייהם של עובדים.

ברוב בתי המדרש לא נרשמו בספר המלאי הריהוט והציוד הלימודי השייכים לכיתות להכשרת מורים וגננות והם אף לא סומנו בסימני היכר. העילה העיקרית לכך היא, שבכל בית מדרש משותפים הריהוט והציוד לסוגיהם לכיתות להכשרת מורים וגננות המוחזקות על ידי המדינה ולכיתות המכינות, שאינן מוחזקות על ידיה.

(ג) הביקורת הצביעה על הצורך, שמשרד החינוך והתרבות יוציא בהקדם הוראות נוהל לבתי המדרש: על סדרי ניהול החשבונות והגשת דוחות כספיים על ידיהם; על סדרי הקופות; ועל סדרי המשק – החזקת הריהוט והציוד לסוגיהם ורישומם.

ד. בתי ספר מוחזקים – ריהוט וציוד

1. בדין וחשבון השנתי מס' 7 של מבקר המדינה (עמ' 156-157) תואר מצבם של בתי הספר היסודיים המוחזקים – בתי ספר הנמצאים במעברות וביישובי עולים בהם אינה קיימת רשות מקומית – על פי ממצאי הביקורת, שנערכה בחודשים פברואר ומארס 1956 ב-23 בתי ספר. באותו דוח צוינו הליקויים הבאים באספקת ציוד וריהוט והטיפול בהם: ריהוט בבתי ספר בכמות בלתי מספקת, ריהוט בלתי מתאים או ריהוט שבור; היעדר רשימות מלאי בבתי הספר; חוסר העברת האחריות לרכוש

בית הספר בעת חילופי מנהלים; אספקת ציוד לא מתאים או ציוד מתאים, אך לא בכמות מספקת; איחורים באספקת ספרי לימוד וציוד לימודי; חוסר סדרים נאותים להחסנת הציוד והשמירה עליו. כפי שנוכר בד"ח, ערך משרד החינוך והתרבות בעקבות הביקורת סקר מקיף על מצב הבניינים והשירותים בבתי הספר המוחזקים ועשה צעדים לתיקונים ולשיפורים במוסדות אלו.

2. בחודש ספטמבר 1958 נערכה ביקורת חוזרת על מצב הריהוט והציוד בבתי הספר הנדתיים; הביקורת נערכה במחלקה לאספקה ולשירותים משקיים במשרד החינוך, בלשכות המחוזיות של המשרד ובעשרה בתי ספר מוחזקים.

(א) הביקורת קבעה, שלקראת שנת הלימודים תשי"ט קיבלו בתי הספר המוחזקים בדרך כלל את הריהוט בכמויות הדרושות, בטיב הדרוש ובמועד הדרוש. השיפורים בתחום זה נבעו בעיקר מכך, שהמשרד – על פי רשימות שהוכנו על ידי מנהלי בתי הספר המוחזקים – הזמין את הריהוט הדרוש לאותם בתי ספר במרוכז אצל מע"צ וזו סיפקה אותו במישרין לכל בית ספר ובית ספר.

(ב) עם זאת קבעה הביקורת, שעדיין לא באו על תיקונם הליקויים הבאים: רישום לא מעודכן של הציוד בבתי הספר; אחסון בלתי נאות של ציוד; טיפול בלתי נאות בתיקון רהיטים שבורים ובכריכת ספרי לימוד קרועים.

ה. המחלקה להנחלת הלשון

1. תפקידי המחלקה להנחלת הלשון הם: קליטת עולים חדשים מבחינת הלשון והתרבות; ביעור האנאלפבתיות והבורות הלשונית; הקניית השכלה ברמת בית ספר יסודי למבוגרים. המחלקה מקיימת שיעורים בכיתות ובאולפנים המוחזקים על ידי הסוכנות היהודית, על ידי רשויות מקומיות, על ידי מועצות פועלים ועל ידי גופים אחרים. הוצאות המשכורת של מורי הכיתות והאולפנים במוסדות המוחזקים על ידי הסוכנות היהודית מתכסות על ידי המחלקה במלואן; אשר להוצאות המשכורת של מורי הכיתות והאולפנים במוסדות המוחזקים על ידי הגופים האחרים משתתפת המחלקה בכיסוין לפי שיעור, שנקבע עם כל גוף וגוף.

חוקי התקציב לשנת 1957/58 הועידו לכל פעולות המחלקה סך 771,000 ל"י. מסכום זה הוקצב לכיסוי משכורת המורים – כיסוי מלא או חלקי – סך 685,000 ל"י; למעשה הוצא לתכלית זו סך 554,000 ל"י.

2. הביקורת, שנערכה בינואר 1958 ובאוקטובר 1958, העלתה:

(א) סדר י פ י ק ו ח . הצורך בפיקוח מינהלי ופדגוגי מטעם המחלקה – ומתן הדרכה הכרוך בכך – גדול במיוחד בתחום הנדון בשים לב לתנאים הבאים: כ-50% מהמורים הם בלתי-מוסמכים; בחלק ניכר מהמוסדות אין משרת מנהל; זמני הלימוד הם קצרים והתלמידים מתחלפים תכופות. לצורכי הפיקוח עומדים לרשות המחלקה 9 עובדים.

(1) נקבע, שהמפקחים עסוקים הרבה בעניינים מינהליים, כגון ארגון כיתות הלימוד וניהול משא ומתן עם הגופים המחזיקים באולפנים ובכיתות. לעצם הפיקוח לא נותר אלא כשליש מזמנם.

(2) הדיווח של המפקחים על עבודתם היה לקוי: במקרים רבים לא הגישו המפקחים להנהלת המחלקה את דוחות העבודה החודשיים שנדרשו מהם, והנהלת המחלקה לא הקפידה שיומצאו לה דוחות אלה.

(ב) סדרי תשלום. לפי ההסדר, שקבעה המחלקה, היה על כל מוסד, המחזיק בכיתות לימוד, להגיש לה מדי חודש בחודשו את רשימת הכיתות, בהן התקיימו הלימודים במשך החודש שחלף. רשימות אלו שימשו להכנת גליונות המשכורת של המורים, שעל פיהם שילם המשרד למוסד את השתתפותו במשכורת המורים. גליונות המשכורות הומצאו למוסדות והם נדרשו להחזירם למחלקה לאחר שהוחתמו עליהם המורים כהוכחה, שהמורים קיבלו את משכורתם.

הביקורת העלתה, שהמחלקה לא השוותה את רשימות הכיתות אל הנתונים שביומני הכיתות, שהיו מוגשים על ידי המורים למפקחי המחלקה בסוף כל חודש; היא לא בדקה, אם ניתנו בפועל כל השיעורים, שהובאו בחשבון בשעת הכנת גליונות המשכורת. המחלקה גם לא בדקה, אם הוחזרו כל גליונות המשכורת, ואם אלה שהוחזרו הוחתמו עליהם כדין המורים, מקבלי המשכורת.

ב-1.4.1958 שונו סדרי התשלום: הרשויות המקומיות ושאר המוסדות לא רק שמבצעים את תשלום המשכורת למורים אלא אף מכינים את גליונות המשכורת; הם מגישים למחלקה דוחות כספיים שוטפים, לפיהם משלם המשרד את השתתפותו.

ו. בדיקת מינהל במחלקת הבחינות

בשנת 1956 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במחלקת הבחינות של משרד החינוך והתרבות, שתפקידה לרכז את הטיפול בבחינות גמר לסוגיהן – בעיקר בחינות בגרות בבתי ספר תיכוניים ובחינות בגרות חיצוניות (אכסטרניות); בחינות גמר בבתי מדרש למורים ולגנות; ובחינות השלמה למורים. ביקורת זו העלתה ליקויים ארגוניים בעבודת המחלקה – בעיקר פיגורים במסירת תוצאות הבחינות לנבחנים ופיגורים בתשלום השכר לבוחנים ולמשגיחים בעת הבחינות (ראה דוח שנתי מס' 7 של מבקר המדינה, עמ' 157 ו-158).

בעקבות ממצאי הביקורת משנת 1956 בדק השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה בתחילת שנת 1958 את סדרי העבודה המינהליים של המחלקה ואת העניינים הארגוניים הכרוכים בעבודתה. הבדיקה הקיפה את מחלקת הבחינות במשרד הראשי ואת שלוחותיה בלשכות המחוזיות של משרד החינוך והתרבות בירושלים, בתל אביב ובחיפה. מטרת הבדיקה הייתה לקבוע את מידת ההתקדמות, שחלה מאז 1956 בסדרים הארגוניים של המחלקה ובתהליכי עבודתה. הביקורת התרכזה בבדיקת העניינים הבאים: היקף תפקידי המחלקה, סמכויותיה וקשריה עם המחלקות המקצועיות של המשרד; הרכב כוח האדם וניצולו, עומס העבודה בתחומים השונים, חלוקתו בין העובדים ואיוזו לפי התקופות; שיטות העבודה ותהליכיה.

מחלקת הבחינות העסיקה בשנת 1957/58 הן ביחידה עצמה והן בשלוחותיה 24 עובדים – 14 קבועים ו-10 ארעיים; מהם 3 עובדים במשרות חלקיות. היקף עבודת המחלקה בשנת 1957 משתקף במספרים הבאים: קוימו כ-14 סוגי בחינות ב-20 מועדים, השתתפו בהן כ-16,500 נבחנים והיה צורך לטפל ב-80,000 מחברות בחינות בקירוב.

להלן עיקר ממצאי הביקורת וההצעות לתיקון הליקויים שנבקעו:

1. "התקנון לבחינות הבגרות בבתי ספר תיכוניים", שהותקן בשנת 1938 על ידי מחלקת החינוך של הוועד הלאומי לכנסת ישראל, עדיין מהווה את הבסיס לנוהל הבחינות בבתי הספר התיכוניים. מתקנון זה לא היה מצוי במחלקה אלא העתק אחד, שהיה בידי מנהל המחלקה. עובדי המחלקה

נאלצו אפוא לפנות למנהל המחלקה כל אימת שנודקו לתקנון – מצב שהיה בו משום גרימת הפרעות בעבודתם של עובדי היחידה ומנהלה כאחד. אשר לעצם התקנון, חלו בו מאז 1938 שינויים, אולם שינויים אלה לא הובאו בצורה מרוכזת לידיעת העובדים. לגבי בחינות גמר בבתי המדרש למורים ולענות לא היו קיימות הוראות קבע מרוכזות.

הביקורת הציעה לעדכן את התקנון לבחינות הבגרות בבתי ספר תיכוניים ולהמציא לעובדי המחלקה העוסקים בתחום זה העתק מהתקנון המעודכן. מלבד זאת הוצע להוציא הוראות קבע מרוכזות על בחינות הגמר בבתי המדרש למורים ולענות.

2. הליקוי הארגוני החמור ביותר, שצוין עוד בדו"ח מס' 7 של מבקר המדינה, הוא הפיגור במתן הודעות לנבחנים על תוצאות הבחינה – במקרים רבים עד כדי 4 חודשים ויותר ממועד הבחינה. פיגורים אלו נבעו בעיקר מהסיבות הבאות: ריכוז עונתי – בחודשי יולי עד ספטמבר – של חלק גדול מהבחינות והעבודה הכרוכה בהן (כ-70% מכלל הנבחנים ומחברות הבחינות); קשיים בהשגת בוחנים וההשהיות הניכרות בהחזרת מחברות הבחינות על ידיהם; ומבחינה מסוימת גם ריכוז הטיפול האדמיניסטרטיבי במחברות הבחינות בירושלים, כשחלק ניכר מהבוחנים גרים מחוץ לירושלים.

הביקורת הציעה:

(א) לווסת את עומס העבודה של המחלקה על ידי קביעת מועדים אחרים לבחינות, שאין הכרח לקיימן בחודשים יולי עד ספטמבר;

(ב) לשקול העסקת חלק מהבוחנים כעובדים קבועים במחלקה ולבדוק באופן שיטתי, באיזו מידה תנאי השכר של בוחני חוץ דורשים הטבה;

(ג) להרכיב בתאריך מוקדם את רשימת הבוחנים ולתכנן מראש את סדרי המשלוח של המחברות לבתי הבוחנים כדי שבבוא השעה יגיעו אליהם בדרך המהירה ביותר;

(ד) לבטל את ריכוז הטיפול האדמיניסטרטיבי במחברות הבחינות בירושלים ולהעביר במידת האפשר חלק מטיפול זה לתל אביב.

3. אשר לפיגורים – עד כדי 3 עד 4 חודשים – בתשלום השכר לבוחנים ולמשגיחים, הציעה הביקורת, שהבוחן יקבל, כל אימת שהוא מחזיר למחלקה מחברות שתיקן, את התשלום בעדן תוך חודש; ושהמשגיחים יבואו על שכרם זמן קצר לאחר קיום הבחינה.

משרד החינוך והתרבות קיבל את המלצות הביקורת, שבחלקן כבר בוצעו מאז מועד הביקורת.