

משרד החינוך והתרבות

פעולות הביקורת

נבדקו: הטיפול בהקמת בית הספר והפנימייה למעולי כשרון, בירושלים; החינוך המשלים בקרב תלמידים ונוער — במיוחד היקף הפעולות וסדרי התמיכה ברשויות המקומיות, המקיימות פעולות בתחום זה, והפיקוח עליהן; ופעולות האגף לתרבות שבמשרד בתחום הנחלת הלשון, מתן השכלת יסוד — לרבות ביעור הבערות — ומתן השכלה על-יסודית. במחלקה לכספים וחשבונות נבדקו ביצוע התקציב, בסעיפים נבחרים, בשנת 1964/65.

רשות הספורט והחינוך הגופני. משרד מבקר המדינה דן עם משרד החינוך והתרבות על העדר חקיקה מתאימה, שתעניק למשרד החינוך והתרבות סמכויות חוקיות בתחומים שונים של פעילות ספורט וחינוך גופני, כגון: פעולותיהם של ארגוני הספורט במדינה, קיום קשרים ספורטיביים עם ארגוני ספורט בחוץ לארץ, והקמת מתקני ספורט וחינוך גופני. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך במתן חינוך גופני, בהיקף שנקבע על ידי משרד החינוך והתרבות, בחלק ממוסדות החינוך, ועל המחסור במתקני ספורט וחינוך גופני במוסדות אלה.

בתי ספר עבריים בחוץ לארץ. במקומות בחוץ לארץ, שבהם יש ריכוזים גדולים יחסית של ישראלים — עובדי שירות החוץ, וחברות ישראליות ומומחים מישראל העושים בחוץ לארץ במסגרת פעולות שיתוף בינלאומי — הוקמו בתי ספר עבריים בעבור ילדיהם. בשנת תשכ"ו פועלים 13 בתי ספר כאלה, ובהם 535 תלמידים ו-80 מורים. בהתארגנות בתי הספר לקחו חלק משרד החוץ, הסוכנות היהודית לארץ ישראל וחברות ישראליות. משרד החינוך והתרבות מסייע בהקמת בתי הספר ומקיים פיקוח פדגוגי עליהם. ההוצאה מתכסה משכר לימוד ומהקצבות של משרד החוץ ושל מוסדות אחרים, שילדי עובדיהם לומדים בבתי הספר (ראה גם לעיל עמ' 187). בשנת 1961 סוכם בין משרד החוץ ובין משרד החינוך והתרבות, שמשרד החוץ ירכז את הטיפול בנושא מבחינת הארגון והתקציב, ומשרד החינוך והתרבות יסייע בהדרכה ובייעוץ פדגוגי, ובקליטה של הילדים החוזרים בבתי הספר בארץ. משרד החינוך והתרבות מינה מפקח, הדואג למשלוח עזרי חינוך ומטפל בענייני סגל ההוראה של בתי ספר אלה. ב-1964 ערך המפקח סיור ב-6 בתי ספר.

משרד מבקר המדינה פנה באוגוסט 1965, לאחר ביקורת, שערך בנציגויות ישראל באפריקה, באסיה ובאירופה, למשרד החוץ ולמשרד החינוך והתרבות, והצביע על הצורך לדאוג להסדר תקציבי וארגוני מתאים בתחום זה. הוצע לשקול את האפשרות, שבמקרים המתאימים יגיש בית הספר העברי בחוץ לארץ בקשה לשר החינוך והתרבות, להכריז עליו כ"מוסד חינוך מוכר", לפי סעיפים 11 ו-34 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג—1953, ותקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ג—1953. נושא ההכרה של בתי הספר העבריים בחוץ לארץ נמצא, במועד סיום הביקורת בדצמבר 1965, בדיון במשרד החינוך והתרבות.

הקמת בית ספר ופנימייה למעולי כשרון

ביולי 1959 מינה ראש הממשלה ועדה בין משרדית, בראשותו של סגן שר החינוך והתרבות, לשם עיבוד תכנית להקניית השכלה כללית ותחושה טכנית לנערים נבחרים בני יישובי עולים ופרברי הערים, מתוך מגמה להגדיל את סיכוייהם להצלחת בתפקידים

אחראים בחברה, בשירות המדינה ובצה"ל. בסיום דיוניה בסוף 1959 המליצה הוועדה על הקמת מוסד חינוכי על-יסודי — בית ספר ופנימייה — במגמות הומניסטית, ריאלית וטכנית; המשרד קיבל את המלצת הוועדה.

כמשך שנת 1960 התקשר המשרד עם גורמים שונים, כדי להניעם לתרום להקמת המוסד. בינתיים, כדי לא לעכב את ביצוע המלצות הוועדה הבינמשרדית עד להשלמת בנייתו של המוסד, הקים משרד החינוך והתרבות, החל ב-1961, במקומות שונים בארץ מספר פנימיות לשיכון ילדים מעולי כשרון; פנימיות אלו מנוהלות באמצעות האגודה לקידום החינוך העל-יסודי. בשנת הלימודים תשכ"ה קיימה האגודה 8 פנימיות, ושוכנו בהן כ-750 תלמידים (ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 192). כתוצאה מפעולות המשרד נתקבלה תרומה בסך מיליון דולר (3 מיליון ל"י) מתורם אחד בחו"ל; בשלב מאוחר יותר הוגדלה התרומה עוד ב-150 אלף דולר (450,000 ל"י). תכנון המוסד והקמתו, שבוצעו על ידי משרד החינוך והתרבות, נמשכו משנת 1960 ועד לאמצע 1965.

הואיל וההוצאה על הבנייה עלתה במידה רבה על האומדן, פנתה הנהלת משרד החינוך והתרבות באפריל 1965 למשרד מבקר המדינה, בבקשה לערוך בדיקה בדבר הטיפול בהקמת המוסד. הבדיקה נערכה בקיץ 1965, והממצאים הובאו לידיעת משרד החינוך והתרבות. להלן הממצאים.

הקמת המוסד

הגופים, שטיפלו בהקמת המוסד, היו: משרד החינוך והתרבות, שעסק בעצם הקמתו של המוסד — הזמנת ההתחרות הרעיונית, קיום הקשר עם המתכנן, קבלת קרקע, טיפול בשלבים השונים של הבנייה, לרבות דאגה לתקציבים, וכן באישור חשבונות הקבלנים והעברתם לתשלום; אגודה ישראלית, שייצגה את התורם, קיבלה את כספי התרומה, פיקחה בצורה כללית על הקמת המבנים ושילמה את חשבונות הקבלנים; והאגודה לקידום החינוך העל-יסודי, אשר לפי ההסכם עם המשרד הייתה מיועדת להיות בעלת המוסד המתוכנן, והיא חתמה על החוזים עם הקבלנים השונים, שהקימו את המבנים.

ב-1960 ובראשית 1961 הכין משרד החינוך והתרבות פרוגרמה כללית לבית ספר, בהיקף של 24 כיתות, ולפנימייה בכושר קליטה של 320 תלמיד — 240 במגמה כללית ו-80 במגמה דתית. לשם קביעת תכנית ארכיטקטונית מתאימה למוסד ערך המשרד התחרות רעיונית בין אדריכלים, באמצעות אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים.

— בפנייה אל אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים ציין המשרד, שבכוונתו להקים מוסד לפי ההיקף, שנקבע בפרוגרמה הכללית, ובהוצאה של 1.8 — 2.0 מיליון ל"י, דהיינו כמיליון דולר באותה תקופה. בשאלון ההתחרות, שנערך על ידי המשרד ושהופץ בין האדריכלים, לא צוין התחום הכספי של התכנית המבוקשת, ועל כן חסרה לאדריכלים, שהשתתפו בהתחרות, ידיעה על המסגרת הכספית, המהווה גתון חיוני להכנת הצעותיהם. ההתחרות הרעיונית התקיימה בסוף 1961, ומסקנות השופטים נתקבלו בראשית 1962. התכנית שנבחרה התייחסה לשטח בנייה של 10,860 מ², והוצאות הבנייה הוערכו ב-3.25 מיליון ל"י. כדי להישאר במסגרת הכספית של התרומה המקורית — מיליון דולר — החליט המשרד בפברואר 1962 על צמצום שטח הבנייה ל-10,000 מ², והוכנה תכנית מתוקנת, שבה הושמטו אגף בן 8 כיתות בבנין בית הספר ואגף הפנימיות הדתיות.

למשרד החינוך והתרבות אין יחידה טכנית משלו לבנייה; הוא אינו עוסק בדרך כלל בבנייה, אם כי הוא מקציב הלוואות ומענקים לגורמים שונים העוסקים בהקמת בתי ספר. המשרד הטיל את ניהול הבנייה והפיקוח על חברה פרטית. לחברה זו נקבע שכר טרחה של 2% מההוצאות להקמת המבנים, והמשרד הטיל עליה את התפקידים הבאים: התקשרות והתימת חוזים עם מהנדסים יועצים; פרסום מכרזים לקבלנים וספקים ובחירתם על פי תוצאות המכרזים; פיקוח על העבודה; ביקורת החשבונות ואישור התשלומים.

בהתאם להוראות הקיימות בדבר בנייה ממשלתית, היה על משרד החינוך והתרבות להתקשר עם מע"צ, כדי שזו תטפל בהקמת המבנים. המשרד הסביר לביקורת, שהוא קיווה, שעבודה בפיקוח של גורם פרטי תהיה זולה יותר; אולם שיקול זה של משרד אחד אין לו מקום נוכח ההוראה המחייבת את כל משרדי הממשלה. השיקול אף אינו עומד במבחן המציאות, וגם התוצאות במקרה הנדון אינן מאשרות אותו. מבחינה עניינית יצוין, שהאחוז, שלפיו מע"צ מחשבת את הוצאות הפיקוח, הוא אמנם גבוה מזה, שעליו התבססה במקרה זה חברת הפיקוח הפרטית, אולם מע"צ כוללת בשירותיה פיקוח עליון שוטף, מקצועי ומינהלי, מטעם משרדה הראשי על המפקחים בשדה, ואילו במקרה הנוכחי לא היה פיקוח כזה על החברה המפקחת, שניתנו לה סמכויות נרחבות במיוחד. לרגל נסיונו בהקמת המוסד החליט משרד החינוך והתרבות, שלא לטפל להבא במישרין בהקמת מבני חינוך.

— לצורכי הקמת המוסד פעלה במשרד החינוך והתרבות ועדת בניין, שהייתה מורכבת משני נציגים של המשרד, נציג האגודה שייצגה את התורם, האדריכל המתכנן, ונציג החברה המפקחת. ועדה זו התכנסה לשיבתה הראשונה במאי 1962, והיא הייתה הגורם הראשי, שטיפל בנושא מטעם המשרד: היא דנה — בהתאם להמלצות המתכנן או החברה המפקחת — באישור שינויים בתכניות, אישרה בחירת קבלנים וספקים, וכיוצא באלה. לא נמצא כתב מינוי או רישום אחר מטעם הנהלת המשרד על מינוי הוועדה, הרכבה וסמכויותיה, אף כי הדבר היה דרוש במיוחד בגלל ההיקף הגדול של הבנייה.

— ביולי 1962 הוציאה החברה המפקחת, על פי הוראות הוועדה, מכרז מצומצם על ביצוע עבודות עפר, שהופנה לשישה קבלנים. נתקבלו חמש הצעות: שלוש הזולות שבהן הסתכמו ב-133,900 ל"י, 125,900 ל"י ו-112,700 ל"י. החברה המפקחת התקשרה עם הקבלנים וביקשה מהם להזויל את מחיריהם. הקבלנים נענו, וגם לאחר ההזולה נשאר זה, שהצעתו הייתה מלכתחילה הזולה ביותר, המציע הזול ביותר, והצעתו הסתכמה ב-110,500 ל"י; שתי ההצעות האחרות הסתכמו, לאחר ההזולה, ב-115,100 ל"י ו-119,600 ל"י. לאחר קבלת ההצעות המתוקנות ניהלה החברה המפקחת משא ומתן נוסף עם קבלן אחד, יאתו בלבד, שהסכים להוריד את מחירו המוזל מ-119,600 ל"י ל-115,500 ל"י בקירוב; מחיר זה היה גבוה בלמעלה מחמשת אלפים ל"י מהצעת הקבלן הזול ביותר. אף על פי כן נמסרה העבודה, על פי החלטת ועדת הבניין, לקבלן היקר יותר, מתוך נימוק, שבהיותו קבלן כללי, ולא קבלן לעבודות עפר בלבד, כמו בעל ההצעה הזולה ביותר, עשוי הוא לבוא בחשבון גם לכיצוע עבודות הבנייה של המוסד. מסירת העבודה לא למציע הזול ביותר מתוך שיקולים אלה נוגדת את הכללים של מסירת עבודות במכרזים מצומצמים, שבהם קובע המחיר בלבד, ואין לפסול את המציע הזול ביותר (להוציא מקרים יוצאים

מן הכלל, שבהם מתגלות נסיבות מיוחדות וכבדות משקל בתקופה שבין ההזמנה למכרו לבין ההחלטה על מסירת העבודה).

במכרו מצומצם יש לשקול, אילו הם הקבלנים המתאימים, לפני שמזמינים אותם. גם משא ומתן עם המציעים להורדת מחיריהם, לאחר הגשת הצעתם, מתוך מגמה, שהורדה זו תשמש כגורם לבחירת הזוכה במכרו, פסול הוא.

בספטמבר 1963, עם גמר עבודות העפר, הוצא מכרו על הקמת הפנימייה, כשלב ראשון בהקמת המוסד. נתקבלו הצעות משתי חברות בניין: אחת הוגשה על ידי הקבלן, שביצע את עבודות העפר, והיא הסתכמה ב-1,676,000 ל"י בתוספת של 5% ממחיר עבודתם של קבלני משנה עבור מתן עזרה ושיתוף פעולה עמם; השנייה הסתכמה ב-1,772,000 ל"י, בתוספת של 7% ממחיר עבודתם של קבלני המשנה.

החברה המפקחת ניהלה משא ומתן עם שתי החברות מתוך מגמה להוריד את מחיריהן. החברה הראשונה הסכימה להנחה של 3% מן הצעתה, שהסתכמה לאחר ההנחה ב-1,625,820 ל"י; החברה השנייה הציעה הנחה של 7%, והצעתה הסתכמה ב-1,601,460 ל"י. ועדת הבניין החליטה למסור את הקמת הפנימייה לחברה, שלאחר התיקונים הייתה בעלת ההצעה הזולה יותר, ולבסוף נחתם עמה חוזה לביצוע העבודה, בהיקף כספי של 1,510,000 ל"י.

— הקמת הפנימייה אמנם נמסרה על פי מכרו, אולם הטיפול נעשה תוך סטייה מהעקרונות המקובלים בתחום זה: החברה המפקחת ניהלה משא ומתן עם החברות, שהשתתפו במכרו, לפני שנתקבלו החלטות בוועדת המכרזים על מסירת העבודה. על פרטי המשא ומתן, שנוהל על ידי החברה המפקחת, לא היו בידי המשרד כל רישומים.

— בסוף נובמבר 1963 — עוד לפני תתימת החוזה בדבר הקמת הפנימייה — החליטה ועדת הבניין למסור לחברה, שלה נמסרה עבודת הבנייה של הפנימייה, גם את הקמת בית הספר. עבודה זו, בהיקף כספי משוער של 1,811,000 ל"י, נמסרה לחברה ללא מכרו אלא כהמשך לעבודת הבנייה של הפנימייה. לא נערך חוזה מיוחד למסירת עבודה זו, ואף לא צורף נספח לחוזה הקיים להקמת הפנימייה, שיפרט את תנאי המסירה של עבודת ההקמה של בית הספר.

המשרד הסביר, שבמסירת העבודה להקמת בית הספר כהמשך להקמת הפנימייה הוא הסתמך על החוזה בדבר הקמת הפנימייה. שכלל פסקה על הרחבתה האפשרית של העבודה. קשה היה להעסיק שני קבלנים באותה עבודה, וההסדר שנקבע הביא לחסכון ניכר, שכן החברה הסכימה לבנות את בית הספר במחירי העבודה הראשונה. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שבהתאם לחוזה היתה אפשרות להרחיב את היקף העבודה ב-256 בלבד, אך לא היה מקום לבסס עליו עבודה להקמת בית הספר, שהיקפה הכספי עלה אף על ההוצאות, שהיו כרוכות בהקמת הפנימייה כולה. עוד הצביעה הביקורת, שהמדובר לא היה בעבודת המשך אלא בהקמת מבנה נפרד לגמרי, ושהחברה, אף שנהנתה מהגדלה ניכרת של היקף העבודה, לא נתנה כל הנחות נוספות; ולעומת זאת, על אף התחייבותה לבצע את העבודה במחירים, שנקבעו להקמת הפנימייה, דרשה וקיבלה תשלום עבור התייקרויות. המחירים לכל הפריטים החריגים, שלא נכללו בהסכם להקמת הפנימייה, נקבעו ללא כל התחרות ולאחר מעשה. בקביעת מחירים בצורה זו יד המזמין היא כמובן

על התחזונה. בהיעדר הצעות מתחרות אין כל בטחון, אם על ידי מסירת העבודה לקבלן, שבנה את הפנימייה, אמנם הושגו התנאים האופטימאליים.

— במסגרת העבודה של קבלני משנה נחתם, בין השאר, חוזה עם קבלן להתקנת אינסטלציה של מים וחימום, בהיקף כספי של 320,000 ל"י, אך שולם לו עבור העבודות שביצע סכום של 500,000 ל"י. ההפרש נבע, לפי הסברי המשרד, מהרחבת היקף העבודה שבוצעה ומשינויים בתכניות הבניין; אולם, אם בוצעו עבודות נוספות בהיקף כה רחב, היה צריך לעשות חוזה מיוחד לגביהן. בידי המשרד לא נמצאו רישומים, שעל פיהם היה ניתן לעמוד על השינויים וההגדלות, שחלו בביצוע העבודות הנ"ל.

תכנון תקציבי וכספים

עם הכנת הפרוגרמה הכללית להקמת ביה"ס והפנימייה, בראשית 1961, העריך המשרד את הוצאות הבנייה ב-1.8 — 2.0 מיליון ל"י. בראשית 1962 הודיע המשרד לנציגו של התורם בארץ, שהקמת המוסד בשטח בנייה של כ-11 אלף מ², בלי ציוד וריהוט, תעלה, לפי חישוב של 300 ל"י למ², 3,258,000 ל"י. באפריל 1962 הודיע המשרד לאגף התקציבים במשרד האוצר, שהוא מתחייב, שהבנייה לא תחרוג מגבולות התרומה של 3 מיליון ל"י.

— המשרד ביקש באפריל 1962 מהאדריכל, שזכה בהתחרות הרעיונית, להכין תכנית מפורטת בשטח של 12—11 אלף מ² על אף ההחלטה מפברואר 1962 לבנות בשטח של 10,000 מ². לביקורת לא הוברר, על שום מה נקבע שטח בנייה זה, שצריך היה לעלות מ-3.3 עד 3.6 מיליון ל"י, לאחר שהמשרד התחייב להקים את המוסד בהוצאה של 3 מיליון ל"י.

— במאי 1962, לאחר בחירת החברה המפקחת, הוכנה על ידיה הערכה כספית לבנייה, שהתייחסה לשטח בנייה של כ-13 אלף מ², בהוצאה של 4,530,750 ל"י. בסכום זה לא נכללו ההוצאות לרכישת הקרקע, להקמת אולם להתעמלות, ולרכישת ציוד וריהוט. אף כי ההערכה האמורה — שעלתה ב-50% על הסכום המוקצב — נמסרה באוגוסט 1962 להנהלת המשרד, הודיעה הנהלת המשרד בפברואר 1963 לאגף התקציבים, שהמשרד ינקוט כל האמצעים, כדי שהבנייה לא תעלה על הסכום של 3 מיליון ל"י, ושאם מסיבות שאין לראותן מראש יעלו הוצאות הבנייה על הסכום הנ"ל, יתן המשרד עדיפות למימון הוצאה זו מתוך הסכומים, שיוקצבו לו בתקציב הפיתוח. אף לשר החינוך והתרבות נמסר באוקטובר 1963, על ידי המטפלים בבנייה, שהבנייה תעלה 3.3 מיליון ל"י בלבד. הביקורת לא מצאה מסמכים המעידים על כך, שמטעם הנהלת המשרד ניתנו הוראות למטפלים בהקמת המוסד, שעליהם להקפיד, שביצוע העבודה לא יעלה על 3 מיליון ל"י. — בידי המשרד לא היו נתונים בדוקים ומבוססים על היקף הבנייה ועל ההוצאות, לשם הכנת אומדן, כפי שמתברר מהדוגמאות הבאות:

במשך שנת 1964 פנה המשרד מספר פעמים לאגף התקציבים בדרישה לאשר לו תקציבים מיוחדים לכיסוי הוצאות הבנייה, שעלו בינתיים על סכום התרומה: בינואר ביקש המשרד כ-380,000 ל"י להוצאות בנייה; בקשה זו לא נענתה, וביוני נשלחה בקשה נוספת על סך 750,000 ל"י, שהוגדרו כהוצאות נוספות בבנייה — התייקריות והוצאות בלתי צפויות.

בינואר 1965 הוכנה בהנהלת המשרד הערכה כספית של הוצאות הבנייה, שהסתכמה ב-4,352,000 ל"י, דהיינו בכ-900,000 ל"י יותר מכספי התרומה המוגדלת, וזאת בלי שהובאו בחשבון הוצאות עבור ריצוף, תאורה, גינון ומגרשי ספורט.

האינפורמאציה, שנמסרה לאגף התקציבים בדבר הכספים הדרושים לרכישת הקרקע, היתה שונה מפעם לפעם. באוגוסט 1962 הוערך מחיר הקרקע ב-224,000 ל"י, אף על פי כן הוגשה לאגף התקציבים בקשה לקבלת 361,400 ל"י; במארס 1964 דרשה המחלקה לאותה מטרה סך 238,000 ל"י.

סדרי פיקוח

סמכויות החברה המפקחת היו נרחבות ביותר. הקבלנים קיבלו תשלומים חלקיים על סמך חשבונות, שהוגשו לחברה המפקחת, ובהתאם להסדרים שנקבעו היה על החברה לבדוק את החשבונות, לאשרם ולהעבירם לתשלום למחלקה לפיתוח במשרד החינוך והתרבות; מנהל המחלקה לפיתוח צירף חתימתו והעבירם לתשלום.

— לחשבונות, שהועברו למשרד, לא צורפו כל מסמכים, שיאפשרו בדיקה, ולוא רק מסורגת, של נכונותם, כפי שדורשים כללי מינהל תקין; בידי המשרד לא היו אפילו אסמכתות מתאימות, שיאפשרו בדיקת החשבונות.

— בידי המשרד לא היתה שליטה מלאה על ביצוע העבודה והיקפה, לא מבחינה כספית ופיקוח תקציבי, ולא מבחינת ביצוע התכנית: בדרישה מדצמבר 1964 לתוספת תקציב מאגף התקציבים התבסס המשרד על נתונים, שסופקו לו על ידי החברה הקבלנית, לפיהם יעלו מחירי הבנייה בהתחשב בהתייקרות, בתוספות ובשינויים. המשרד ציין בפנייתו, שאין לו פרטים על התוספת הדרושה, אולם החברה הקבלנית מעריכה אותה בסכום שבין 300—400 אלף ל"י. יומני העבודה, שנוהלו על ידי החברה המפקחת, לא איפשרו לשחזר על פיהם את כל השתלשלות העבודה, שכן לא נמצאו בהם תחשיבים או ניתוחים של מחירי השינויים ולא פרטים מספיקים על מדידות שבוצעו.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, שהחברה המפקחת תיגש לביצוע המדידות רק לאחר גמר העבודה. מדידות הנערכות לאחר השלמת הבנייה, כשחלק גדול מפריטי העבודות מכוסה וכשפני השטח השתנו, אינן יכולות לספק נתונים מבוססים ומהימנים על היקף העבודות, על שימוש בחומרים וכיוצא באלה.

*

החשבונות עם הקבלנים, שהקימו את המוסד, לא סוכמו עדיין, אולם כבר בשלב זה ברור, שההוצאות עולות בלמעלה ממיליון ל"י על סכום התרומה, גם לאחר הגדלתה, וזאת על אף הצמצומים בתכנית המקורית. צמצומים אלו הגבילו במידה ניכרת את כושר הקליטה של המוסד בהשוואה למתוכנן: ביה"ס, שהיה מתוכנן ל-24 כיתות, הוקטן ל-16 כיתות; בפנימייה יש מקום רק ל-200 תלמיד. כן הושטו חלקים חיוניים נוספים שתוכננו, כגון מרפאה, אולם התעמלות, מעבדות. יוצא, שהסטייה הריאלית היא הרבה יותר גדולה מההפרש בין ההוצאה המתוכננת לבין ההוצאה למעשה, שכן בהוצאה מוגדלת בהרבה הושגה קליטתם של כשני שלישים בלבד מהמספר המתוכנן של תלמידים.

בזמן ההכנות להקמת המוסד ותוך כדי בנייתו לא ננקטו הצעדים הדרושים, כדי לשמור על מסגרת ההוצאות שנקבעה: לאדריכלים, שהשתתפו בתחרות על התכנון של המוסד, לא נקבעה כל מסגרת כספית; לאחר שנבחרה התכנית בהיקף בנייה של 10,800 מ², והחלט לצמצם אותה ל-10,000 מ², הזמין המשרד תכנית מפורטת בהיקף בנייה של 11,000 – 12,000 מ²; אף כי כבר בשלבים מוקדמים של הטיפול בבנייה היה ברור, שהיא תעלה במידה ניכרת על סכום התרומה; לא דנה הנהלת המשרד בעניין בדרג גבוה לשם הסקת מסקנות, ולא הוצאו הוראות למטפלים בדבר מטעם המשרד ולחברה המפקחת, במטרה להבטיח שמירה על המסגרת התקציבית.

במסירת עבודות העפר והבנייה, במשא ומתן עם המציעים ובמסירת בניית בית הספר ללא התחרות, ואף ללא חתימת הסכם, היו סטיות חמורות מהנהלים והעקרונות המחייבים בקשר למסירת עבודות של גופים ממלכתיים ציבוריים, שמטרתם היא להבטיח חסכון בכסף ולמנוע סכנה של הפליות ופגיעות אחרות.

המשרד סמך על החברה המפקחת, בלא שעקב אחרי המתרחש, ובלי שהפעיל פיקוח על המשא ומתן עם הקבלנים, על עשיית החוזים וביצועם, ועל אישור התשלומים. הוא אף לא הבטיח לעצמו אפשרות של בדיקה כזאת, ואפילו החוזים או העתקיהם לא היו בתיקו. כסיבה עיקרית לכל אלה יש לראות את חוסר הנסיון של המשרד בענייני בנייה; במצב זה אין גם אפשרות לקבוע את מידת הנזק, שיש לזקוף על חשבון הגורמים השונים.

חינוך משלים

מחוץ למסגרת החינוך הפורמאלי בבתי הספר קיימות פעולות חינוך לילדים ולנוער לומד לאחר שעות הלימודים, ולנוער עובד לאחר שעות העבודה, כדי לתת לחלק מזמנם החופשי תוכן לימודי ותרבותי. פעולות אלו, המכונות "חינוך משלים", ניתנות במסגרות שונות: מועדונים ובתי תלמידי הצמודים לבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים, בתי גוער שכונתיים, מגרשי משחקים וכיוצא באלה. מפעלי החינוך המשלים הם בבעלותן של רשויות מקומיות וגופים ציבוריים שונים; והמחלקה לנוער במשרד החינוך והתרבות תפקידה העיקרי הוא לפקח על המפעלים ולתמוך בהם מתקציב המדינה. עוד תומכת המחלקה בתנועות הנוער, הן בדרך של תמיכה לפי מספר החברים בכל תנועה, והן בדרך של תמיכה לביצוע פעולות המקדמות את ענייני כל התנועות.

המחלקה לנוער פועלת במשרד הראשי ובששת המשרדים המחוזיים של משרד החינוך והתרבות. בשנת 1964/65 הועסקו בה 25 עובדים, וכלל הוצאתה הסתכמה ב-2,112,244 ל"י; לשנת 1965/66 נקבע לה תקציב של 4,133,200 ל"י, לרבות שימוש בעודף של 521,200 ל"י משנת הכספים הקודמת.

בחודשים אוגוסט וספטמבר 1965 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המחלקה במשרד הראשי בירושלים ובארבעה משרדים מחוזיים: ירושלים, תל אביב, מרכז, וחיפה. היקף הפעולות. היומה להקמת מוסדות חינוך משלים נתונה בעיקרה בידי הרשויות המקומיות וגופים ציבוריים שונים. המחלקה מעודדת את הרשויות המקומיות להרחיב את פעולתן בתחום זה, ומוטל עליה לעודד גם רשויות מקומיות, שאינן מקיימות עדיין

מוסדות לחינוך משלים, להקים מוסדות כאלה. בשנת 1965 הקיפה פעולת המחלקה 99 רשויות מקומיות, ביניהן כמעט כל העיריות, 50 מועצות מקומיות, ו-23 מתוך 48 המועצות האזוריות.

— בידי המחלקה אין אינפורמציה מדויקת ומוסמכת בדבר ריכוזי הנוער ביישובים השונים, שתאפשר לה לכוון את פעולות החינוך המשלים בהתאם לצרכים הממשיים, הן מבחינת ריכוזם המספרי של בני הנוער, והן מבחינת מצבם החברתי. מתוך כך תלויה המחלקה בפעולותיה לגבי פתיחת מוסדות חינוך משלים במידה רבה ביוזמתן של הרשויות המקומיות והארגונים השונים, וחסרים לה נתונים מספיקים כדי לכוון ביוזמתה את פעילות הרשויות המקומיות בהתאם לקריטריונים ולצרכים אובייקטיביים. המשרד הודיע בנובמבר 1965, שבכוונתו לערוך סקרים, שימשו בסיס לקביעת קריטריונים יותר מבוססים לפעילותו בתחום הטיפול בנוער.

תמיכה במפעלי חינוך משלים של הרשויות המקומיות. לצורך הענקת תמיכה במוסדות לחינוך משלים עורכת המחלקה, בראשית כל שנת תקציב, הסכמים עם הרשויות המקומיות השונות. בהסכמים מפורטים המפעלים הקיימים ואומדני ההוצאה וההכנסה ממקורות שונים, לרבות השתתפות משרד החינוך והתרבות.

— החינוך המשלים הוא אחד השירותים הנוספים במובנו של חוק לימוד חובה, תש"ט—1949, שעבורו רשאיות הרשויות המקומיות לגבות, באישורו של שר החינוך והתרבות, אגרה מהורי התלמידים בבתי הספר היסודיים. הנהלת המשרד מקבלת מהרשויות המקומיות נתונים מפורטים על מפעלי החינוך המשלים שבתחומן, ואת אומדן ההכנסות וההוצאות, שבהן כרוכה החזקה, ועל פיהם היא מאשרת את תקרת האגרה לחינוך משלים. הנהלת המשרד מוסרת למחלקה לנוער איזו תקרה היא קבועה, אך לא את הנתונים התקציביים, שהוגשו לה לשם כך. במצב זה מנהלת המחלקה לנוער משא ומתן עם הרשויות המקומיות בדבר קביעת שיעורי השתתפות בהוצאותיהן לחינוך משלים, בלי שיהיו בידיה הנתונים המפורטים, שהומצאו למשרד.

— המחלקה קובעת את שיעור השתתפותה על סמך משא ומתן עם כל רשות, ולא על פי נתונים מוסמכים בדבר מצבה הכלכלי והחברתי של הרשות, כגון הסיווג של משרד הפנים לצורכי קביעת המענק שלו. השוואה, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה, העלתה חוסר עקביות בקביעת שיעור התמיכות, ואף מקרים, שרשויות מבוססות נתמכו בשיעור יחסי גבוה יותר מרשויות פחות מבוססות. המשרד הסביר, שמצב הרשויות המקומיות אינו הקריטריון היחיד בקביעת ההשתתפות, ושקיימים קריטריונים נוספים, כגון מידת הפעילות של הרשות ומצב העזובה בקרב הנוער. משרד מבקר המדינה אינו מתעלם מעובדה זו, אולם מהמסמכים, שעמדו לרשותו, לא ניתן היה לעמוד על השיקולים והגורמים, שהביאו לקביעת שיעור התמיכה בכל מקרה ומקרה.

דיווח ופיקוח. המחלקה לנוער מפקחת באמצעות 6 מפקחים — אחד בכל מחוז — על פעולות החינוך המשלים ברשויות המקומיות, במטרה לקדם את שיטות ההוראה וההדרכה ולוודא, כי האמצעים המושקעים בפעולות מנוצלים במלואם וביעילות. פיקוח כזה ניתן לקיים באמצעות ביקורים של מפקחי המחלקה במפעלי החינוך המשלים, ובדרך של קבלת דיווחים בכתב מהרשויות המקומיות והגופים האחרים, המקיימים את מפעלי החינוך המשלים, בדבר היקף הפעולות ובדבר תוכנן, והוצאותיהם בתחום זה.

— ביקורי הפיקוח של המפקחים המחוזיים במפעלים השונים נעשים ללא תכנון מראש, הדרוש במיוחד נוכח כוח האדם המצומצם המועסק בתחום זה. המפקחים אינם מסכמים לרוב את תוצאות ביקוריהם בכתב, ואף אינם מגישים דו"חות תקופתיים למנהל המחלקה. אמנם קיימות פגישות מחלקתיות, שבהן נדונות הבעיות המתעוררות בעבודת המחלקה, אולם, לדעת הביקורת, פעולתם של מספר עובדי מדינה, אנשי מקצוע, שזמנם יקר וחשוב, צריכה להשתקף ברישומים סדירים. רישומים כאלה נודעת להם יתר חשיבות, כאשר הדיווח של המפקחים משמש גם בסיס להחלטות כספיות, ואלה אסור שתתבססנה על התרשמות כללית, שפרטיה לא הועלו בכתב (ראה גם "השכלה למבוגרים", עמ' 215). המשרד הסביר, שתוצאות הביקורים מובאות על ידי המפקחים המחוזיים לידיעת הרשויות המקומיות הנדונות ומנהל המחלקה. בדיקת שמונה תיקים של רשויות מקומיות בהנהלת המחלקה העלתה, שלגבי השנים 1964 ו-1965 רק בתיק אחד נמצאו סיכומים על ביקורי פיקוח, שנשלחו על ידי מפקח מחוזי לרשות המקומית. עוד העלתה הביקורת, שבהסכמים שבין המחלקה לנוער לבין הרשויות המקומיות נקבע, שעל הרשויות להמציא למחלקה דו"ח כספי תלת-חודשי על הוצאותיהן לחינוך משלים, אולם הרשויות אינן נדרשות להגיש למחלקה דו"ח ענייני, שיפרט את הפעולות, שנעשו במסגרות השונות של החינוך המשלים.

במצב שתואר לעיל, כשהמפקחים אינם מגישים דו"חות פיקוח על ביקוריהם, אין לדעת אם כל המפעלים מבוקרים בסדירות. בהעדר דיווח ענייני מפורט מהרשויות המקומיות וממרכזי המפעלים אף אין לדעת, אם כל המפעלים, שהרשויות המקומיות התחייבו לקיימם, אמנם התקיימו בהיקף המוסכם, ואם הכספים שהרשויות הוציאו לחינוך משלים, לפי דו"חותיהם, הוצאו בצורה יעילה. המשרד הודיע בנובמבר 1965, שהמחלקה לנוער מחפשת את הצורה ההולמת של דיווח, וכי מומחה בענייני מינהל, העורך סקר מינהלי כללי בנושא, נתבקש להציע הצעות גם בעניין הדיווח.

קשרים עם תנועות הנוער. בתקציב המחלקה לנוער לשנת 1964/65 נקבע סך של כ-600,000 ל"י לתמיכה ב-12 תנועות נוער, סכום המהווה למעלה מ-25% מכלל תקציבה. ל-1965/66 נקבע לתמיכה בתנועות הנוער תקציב של 845,000 ל"י, לרבות עודף של כ-70,000 ל"י משנת הכספים הקודמת.

הוראות משרד החינוך והתרבות מחייבות את בתי הספר לשמור על כללי בטיחות בטוילים, בשירות לאומי ביישובי ספר וכיוצא באלה. הוראות אלו מתייחסות במיוחד לסדרי תנועה בכבישים, רחצה בים ובבריכות, טיולים ומסעות בימי שרב וסדרי עזרה ראשונה. עוד מחייבות ההוראות לבטח את התלמידים נגד תאונות, הקורות הן בין כותלי בתי הספר והן בפעולות המאורגנות על ידי בתי הספר מחוץ לכותליהם.

— משרד החינוך והתרבות לא הוציא הנחיות דומות גם לתנועות הנוער, ולא התנה את מתן תמיכתו בהן בשמירה על כללי בטיחות בפעולות המאורגנות על ידיהן. עוד העלתה הביקורת, שבידי המשרד לא הייתה אינפורמציה אם התנועות השונות ביטחו את חבריהן ואת מדריכיהן. נוכח אסונות שקרו בעבר בפעולות של תנועות נוער, ובהתחשב בעידוד הניתן על ידי משרד החינוך והתרבות לקיום פעולות של תנועות הנוער במסגרת בתי הספר, עמד משרד מבקר המדינה על הצורך, שמשרד החינוך והתרבות יודא, שתנועות הנוער יבטחו בדרך נאותה את חבריהן. משרד החינוך והתרבות הודיע, בנובמבר 1965, שיקיים דיון עם תנועות הנוער, כדי להעמידן על חשיבות העניין.

השכלה למבוגרים

הפעולות למתן השכלה למבוגרים, שלא עלה בידם לרכוש בצעירותם השכלה יסודית, התפתחו בישראל, במיוחד לאחר קום המדינה, נוכח הקליטה של מאות אלפי עולים ממדינות רבות ותרבויות שונות, שרובם לא ידעו עברית, ורבים מהם היו חסרי השכלה יסודית. הטיפול המרכזי במתן השכלה למבוגרים נעשה במשרד החינוך והתרבות על ידי האגף לתרבות, והוא כולל: הוראת הלשון העברית לעולים חדשים; ביעור הבערות, הוראת קרוא וכתוב והקניית השכלת יסוד למבוגרים; קיום שיעורים במקצועות שונים ברמה על-יסודית, וחוגי אמנות ומוסיקה. השיעורים מתקיימים בכיתות לימוד ובחוגים, שמארגנים אותן מוסדות שונים, כמו הסוכנות היהודית, רשויות מקומיות ומועצות פועלים. המשרד יוזם מסגרות לימוד חדשות, מפקח על הלימודים ומשתתף בכיסוי ההוצאות הכרוכות בפעולות למתן ההשכלה.

במתן השכלה למבוגרים עוסקות באגף לתרבות שתי מחלקות: המחלקה להנחלת הלשון ולהשכלה, והמחלקה להשתלמות מבוגרים, וחוגי אמנות. לשתיהן משרד ראשי בירושלים, וארבע שלוחות מחוזיות — ירושלים, תל אביב והמרכז, חיפה והצפון, והדרום. ב-1965 הועסקו בהן 46 עובדים. הוצאות המשרד למתן השכלה למבוגרים בשנים 1965/66 — 1962/63 מפורטות ברשימה הבאה (בל"י):

1962/63	1963/64	1964/65	* 1965/66	פרטי הוצאה
1,070,803	1,331,420	1,547,009	1,895,400	אולפנים ואולפניות להנחלת הלשון
238,539	389,127	961,954	2,079,500	השכלת יסוד וביעור בערות
50,277	54,540	139,422	204,800	השתלמות על-יסודית
200,702	179,582	262,275	375,900	חוגים ופעולות תרבות ביישובים
168,780	190,715	275,797	342,100	מינהל ופיקוח
70,779	62,312	107,126	135,000	פרסום והסברה
1,799,880	2,207,696	3,293,583	5,032,700	

* תקציב לרבות עודף מ-1964/65.

במחצית הראשונה של 1965 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולותיו של האגף לתרבות בתחום מתן השכלה למבוגרים במשרד הראשי בירושלים ובשלוחות המחוזיות. במיוחד נבדקו דרכי מתן התמיכות לגופים השונים, המקיימים שיעורים למבוגרים, וסדרי הפיקוח המינהלי והכספי.

היקף הפעולות

הנחלת הלשון. פעולות להנחלת הלשון העברית מתקיימות במסגרות לימוד שונות: הסוכנות היהודית מקיימת 11 בתי ספר להנחלת הלשון — אולפנים — ביישובים עירוניים שונים בארץ, שבהם מתקיימים לימודים אינטנסיביים של השפה העברית; 10 אולפנים לנוער, וכ-50 אולפנים המשולבים בעבודה במשקי קיבוצים. משך הלימודים באולפנים הוא 5 עד 6 חודשים ובהיקף של 24—30 שעות בשבוע. משטרת ישראל מקיימת שני אולפנים לשוטרים, וועד צבורי מקיים אולפן בנתניה. במחצית הראשונה של 1965 קוימו באולפנים למעלה מ-200 כיתות לימוד, ובהן כ-4,500 לומדים. המורים

באולפנים העירוניים ובאולפנים לנוער — כ-125 במספר — הם עובדי מדינה ומקבלים את משכורתם ממשד החינוך והתרבות; המורים באולפני העבודה — שמספרם כ-95 — הם חברי המשקים, ומשרד החינוך והתרבות מכסה מתקציבו את מחצית שכרם.

רשויות מקומיות, מועצות פועלים וארגונים ציבוריים מקיימים כיתות ללימוד השפה העברית, המתכנסות ללימודיהן מספר פעמים בשבוע במסגרת של אולפניות. המורים מועסקים על ידי הרשויות המקומיות והארגונים. משרד החינוך והתרבות מקיים פיקוח פדגוגי על השיעורים, ומשתתף בתשלום השכר למורים ולרכזי התרבות המארגנים את כיתות הלימוד. במחצית הראשונה של 1965 קוימו אולפניות בכ-75 יישובים, ובהן כ-760 כיתות וכ-12,000 לומדים.

השתלמות על-יסודית. השתלמות על-יסודית כוללת לימודים במקצועות שונים — במיוחד תנ"ך, שפות, מתימאטיקה ולשון — הנערכים במסגרות שונות: אוניברסיטאות עממיות בערים הגדולות, מרכזי השתלמות אזוריים בהתיישבות, מכונים וחוגים להשתלמות בערי שדה, ומוסדות להקניית השכלה תיכונית. בחוגים לאמנות לומדים ציור, מוסיקה, מחול, דראמה ומלאכת מחשבת. לפי נתוני המשרד קוימו בתשכ"ד כ-1,600 כיתות וחוגים ב-375 יישובים בקירוב. עוד התקיימו באותה שנה 7 מפעלי הכשרה והשתלמות למדריכים, וכן פעולות פומביות חד-פעמיות, שלא במסגרת כיתות וחוגים קבועים.

ביעור הבערות והשכלת יסוד. פעולות ביעור הבערות, מתן השכלת יסוד והנחלת הלשון ניהלו על ידי רשויות מקומיות וארגונים שונים עוד מלפני הקמת המדינה; עם קום המדינה החל משרד החינוך והתרבות בריכוז הפעולות, שבעבר התנהלו בהיקף מצומצם יחסית. כיוון שבידי המשרד לא היו נתונים מדויקים על היקף האוכלוסייה, שלגביה נדרשת פעולה בתחומים אלה, ביקש משרד החינוך והתרבות את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לכלול במפקד האוכלוסין, שהיא עמדה לערוך ב-1961, סקר מיוחד על רמת ההשכלה של תושבי הארץ. הסקר העלה, שמתוך אוכלוסייה של 862,270 יהודים בגיל 20—54, 166,225 (19.3%) לא רכשו אף השכלה מינימאלית, מהם — 102,715 (11.9%) לא למדו בשום בית ספר, ו-63,510 (7.4%) למדו משנה עד 4 שנים בלבד; מתוך אותה קבוצת אוכלוסין 90,125 (10.5%) לא ידעו קרוא וכתוב בשום שפה.

עם קבלת תוצאות הסקר הכין משרד החינוך והתרבות תכנית לפעולה מוגברת לביעור הבערות. כיוון שיישובים רבים, שבהם ממדי הבערות גדולים, נמצאים באזורי פיתוח בצפון הארץ ובדרומה, וחסרים שם מורים לביצוע הפעולה, מסייע משרד הבטחון למשרד החינוך והתרבות בדרך של הפניית חיילות, המשרתות בשירות חובה, לתפקידי הוראה למבוגרים. ב-1965 העסיק משרד החינוך והתרבות באורח זה קרוב ל-200 חיילות, שהוכשרו לכך בקורסים קצרים שאורגנו על ידיו. ביישובים אחרים, שבאזורים מרכזיים של הארץ, ניתנים השיעורים על ידי מורים אזרחיים. בד בבד עם הגברת הפעילות לביעור הבערות, דאג המשרד, שיאושרו לו גם תקציבים מוגדלים למטרה האמורה, כפי שמשתקף בטבלה לעיל.

מנתוני המשרד מסתבר, שמבין מבוגרים חסרי השכלה מינימאלית היו בראשית 1965 רשומים בשיעורי ביעור הבערות והשכלת יסוד כ-14,000 לומדים, בכ-190 יישובים, במסגרת של 2,500 קבוצות לימוד. מספר הלומדים בפועל היה אף נמוך מזה, שכן אחוז הנעדרים מן השיעורים הוא גבוה ומגיע לעתים לשליש מהלומדים הרשומים.

בהתאם למדיניות המשרד, שנקבעה ב-1964, הייתה צריכה להינתן עדיפות בפעולת ביעור הבערות ליישובים, שבהם 50% מהתושבים הם חסרי השכלה מינימאלית. עד סוף 1965 נתקיימו פעולות ב-90 מתוך 114 יישובים כאלה. עוד התברר, שחלק ניכר מהיישובים, שחסרי ההשכלה מהווים 40—50 אחוז מאוכלוסייתם, ביניהם יישובי עולים גדולים יחסית, היקף הפעילות בהם מצומצם: יש יישובים, שבהם אין ניתנים שיעורים לביעור הבערות כלל, ויש שהשיעורים בהם מקיפים 1—9 אחוזים מהנזקקים. ביישובים גדולים וותיקים, שבהתאם לנתוני הסקר מנו מספר גדול של חסרי השכלה (בתל אביב — יפו כ-45,000, בחיפה כ-19,000, בפתח תקוה כ-7,000, ובכני ברק כ-5,000), לומדים בכיתות לביעור הבערות 0.4 — 3.2 אחוזים מאלה שאינם יודעים קרוא וכתוב. תופעה אופיינית היא, שהרוב המכריע של המשתתפים הן גנים, ועוד לא נמצאה הדרך לקלוט בכיתות לביעור הבערות מספר ניכר של גברים.

בנושא זה מתעוררות בעיות במישורים שונים. קשה לשנות הרגלים של אנשים מבוגרים ולהניעם ללמידה סדירה, אולם המגבלות בכוח אדם ובתקציב הן המכריעות. מכל מקום, הממצאים מצביעים על כך, שבעניין זה דרוש מפנה בולט באופי הפעולות, אם רוצים להגיע להתקדמות של ממש. נראה לביקורת, שיש מקום, שהנהלת משרד החינוך והתרבות תיתן את דעתה על מציאת שיטות עבודה, העשויות להביא לשינוי יסודי במצב.

מתן תמיכה כספית

תמיכת המשרד בפעולות תרבות למבוגרים, הנערכות על ידי רשויות מקומיות וארגונים שונים, ניתנת בדרך של השתתפות בתשלום שכר המורים והמדריכים, ולעתים, ביחוד במועצות אזוריות ועיירות פיתוח, גם בדרך של השתתפות בכיסוי הוצאות אחרות. לצורך זה עורך המשרד הסכמים עם הגופים המארגנים, שבהם נקבעות הפעולות שיקוימו, ושיעורי ההשתתפות במסגרת של סכום תקרה שנתי, שנקבע בכל מקרה.

— לא עם כל הגופים המארגנים חתם המשרד על הסכמים, והחל ב-1.4.1964 ניתנו כל התמיכות, בלא שנערכו הסכמים חדשים. כשאין קובעים מראש את היקף הפעולות והתמיכות בכל יישוב, יש בכך כדי ליצור קשיים בתכנון התקציב, הן במשרד החינוך והתרבות והן ברשויות המקומיות. שיעורי התמיכה בפעולות להשכלה על-יסודית הם לרוב אחידים ליישובים מבוססים ועיירות פיתוח. שיעורי התמיכה בפעולות הנחלת הלשון והשכלת יסוד אינם אחידים, והמשרד לא קבע אותם על פי סטנדרטים ברורים. שכרם של רכזי התרבות, שבו משתתף המשרד, גם הוא לא נקבע על פי סטנדרטים, כגון היקף העבודה ומספר הלומדים.

— בהתאם לעקרונות שקבע המשרד צריכה התמיכה להינתן על פי ההוצאה נטו של הגופים המארגנים. אך המשרד מקבל ידיעה על ההוצאה ברוטו בלי פרטים על ההכנסות משכר לימוד, ולפיכך אין בידו הנתונים הדרושים לקביעת שיעורי התמיכה על פי עקרונותיו. לגבי לימודים ברמה על-יסודית, ובמיוחד בחוגים לשפות, קבע המשרד, שתמיכתו תהיה מותנית בגביית שכר לימוד סביר מהלומדים. המשרד לא קבע הנחיות בתחום זה, ובמקרים רבים שולמו התמיכות אף כי לא נגבה כל שכר לימוד. עוד העלתה הביקורת, שהגופים המארגנים קיימו, בניגוד להוראות המשרד, כיתות וחוגים, שבהם השתתפו לומדים בודדים בלבד. משרד מבקר המדינה אינו מתעלם מהקשיים במיזוג

קבוצות לימוד אפילו בעלות רמה דומה, אך לשם חסכון בהוצאות יש למצוא דרך, כדי להבטיח שיקוימו רק כיתות עם מספר סביר של לומדים.

משרד החינוך והתרבות הודיע באוקטובר 1965, שבדעתו לעבד נוסח חדש של הסכם עם הגופים המארגנים, ושבעקבות הביקורת ייקבעו שיעורי התמיכה בהסכמים על פי הסיווג, שמשרד הפנים קבע לרשויות המקומיות.

— בידי משרד החינוך והתרבות לא נמצא הסכם עם הסוכנות היהודית, שיסדיר את תנאי קיום האולפנים המשותפים, כמו בדבר מספר האולפנים ומספר הכיתות שיקוימו. הסוכנות היהודית גובה שכר לימוד מהתלמידים, וכפי שנקבע עוד ב-1958, עליה לשלם למשרד החינוך והתרבות שכר לימוד חודשי בשיעור של 9 ל"י לתלמיד.

משרד החינוך והתרבות מקבל מהסוכנות היהודית רשימת תלמידים, הלומדים באולפנים המשותפים, ופירוט ההכנסות משכר לימוד; עוד מקבל המשרד מכל אולפן במישורין נתונים על מספר התלמידים. המשרד לא נהג להשוות ולבדוק את הנתונים משני המקורות ואם ההכנסה, שהועברה אליו, התאימה לסכום, שהיה עליו לקבל לפי מספר התלמידים, שלמדו באולפנים. בדיקת הדו"חות הסטטיסטיים של המשרד לשנת 1964/65, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה, העלתה, שבאותה שנה הגיע למשרד החינוך והתרבות על חשבון שכר לימוד סכום של כ-176,000 ל"י, ואילו ההכנסה הסתכמה ב-120,000 ל"י בלבד.

המשרד הודיע באוקטובר 1965, שהוחל בדיון עם הסוכנות היהודית לקראת חתימה על הסכם חדש. עוד הודיע המשרד, שהוא קיבל את החלק הגדול של שכר הלימוד המגיע לו לשנת 1964/65, ושבעתיד ידאג לקבל את חלקו בשכר הלימוד עם גמר כל מחזור בכל אולפן.

פיקוח על הפעולות

משרד החינוך והתרבות מקיים פיקוח על פעולות למתן השכלה למבוגרים באמצעות 28 עובדים. מטרת הפיקוח היא להדריך את הגופים המארגנים בארגון מסגרות הלימוד ואת המורים והמדריכים בשיטות הוראה והדרכה, ולבדוק ולאשר את הדו"חות הכספיים של הגופים המארגנים על הוצאותיהם, כדי לקבוע את סכומי התמיכה של המשרד בפעולות אלו. בהתאם להסדרים, שנקבעו על ידי המשרד, חייבים הגופים המארגנים להמציא לו בראשית כל חודש דו"חות לגבי החודש שעבר, שיפרטו את מקומות הלימוד, שעות ההוראה, שמות המורים והמדריכים, השכר ששולם להם והוצאות שונות אחרות. מורי הנחלת הלשון והשכלת יסוד, וכן מורים בבתי ספר תיכוניים למבוגרים, נדרשים להמציא למשרד את יומני הכיתות, שבהם מפורטים תאריכי השיעורים, מספר שעות הלימוד, נוכחות התלמידים וחומר השיעורים שגלמד. קבלת היומנים מאפשרת קיום פיקוח פדגוגי על המורים ואימות הנתונים המפורטים בדו"חות, שהגופים המארגנים מגישים למשרד.

— עובדי הפיקוח לא נדרשו למסור לממונים עליהם תכניות עבודה תקופתיות, שבועיות או חודשיות, שתפרטנה את הכיתות, שבדעתם לבקר, כדי להבטיח ביקורים סדירים ותקופתיים בכל הכיתות. העובדים המפקחים על שיעורים בהנחלת הלשון והשכלת יסוד נדרשו לדווח על תוצאות ביקוריהם, אך במקרים רבים, במיוחד במחוז חיפה והצפון,

לא הוגשו דו"חות פיקוח כנדרש, והמשרד לא קיים מעקב אחרי קבלת הדו"חות בצורה סדירה. עוד העלתה הביקורת, שמבין כ-190 מורים להנחלת הלשון והשכלת יסוד במחוז תל אביב והמרכז, 51 כלל לא בוקרו במשך קרוב לשנה, 57 רק פעם אחת ו-61 בוקרו 2-3 פעמים. מצב זה נובע בעיקר מכך, שעובדי הפיקוח מקדישים חלק ניכר מזמנם לעבודה מינהלית, וכן מהעדר תכנון סדיר של הביקורים בשיעורים. אשר לפיקוח על לימודים על-יסודיים וחוגי אמנות, לא נדרשו עובדי הפיקוח של המשרד לדווח על ביקוריהם. בנובמבר 1965 הודיע המשרד, שלאור הערותיו של משרד מבקר המדינה יידרשו עובדים אלה להמציא להבא דו"ח על ביקוריהם למשרד הראשי.

— המשרד מעביר את סכומי השתתפותו בהוצאות הכרוכות במתן השכלה, על פי הנתונים המוגשים על ידי הגופים המארגנים בדו"חות החודשיים, בלי שהנתונים נבדקים על ידיו במידה מספקת; במקרים רבים אף חסרים למשרד הנתונים המלאים. שיאפשרו לו לבדוק אותם: המשרד לא דאג לקבל בסדירות את יומני הכיתות, המגוהלים על ידי המורים, ועל כן לא ניתן היה להשוותם עם הדו"חות הכספיים של הגופים המארגנים.

— משרד החינוך והתרבות תמך בשנת 1964/65 בפעולות תרבות ואמנות, שנערכו על ידי ארגונים התיישבותיים שונים, בסך כולל של 80,000 ל"י בקירוב. הדו"חות, שהארגונים נדרשו להמציא למשרד החינוך והתרבות על הפעולות שבוצעו, היו כלליים ובמקרים רבים לא איפשרו לו לעמוד על תוכן הפעולות ועל מספר המשתתפים בהן. הועלו מספר מקרים, שבהם ארגונים התיישבותיים, ויישובים בודדים, דיווחו על אותה פעולה, והמשרד שילם את סכומי ההשתתפות בעד פעולות אלה הן לארגון והן ליישוב במישרין. בעקבות הביקורת ניגש משרד החינוך והתרבות להנהיג שיטת דיווח, שתאפשר לו פיקוח נאות על הפעולות.

— לצורך מתן השכלה על-יסודית והוראת אמנות מעסיקים הגופים המארגנים מרצים, אמנים ומדריכים. בתורת משתתף עיקרי, או ניכר, בכיסוי ההוצאות לפעולות אלה, קבע משרד החינוך והתרבות תעריפי תשלום מכסימאליים, שעל פיהם צריכים שיעורי ההשתתפות להינתן. התעריפים, שנקבעו על ידי המשרד, גבוהים בחלקם מאלה שקבע החשב הכללי במשרד האוצר. הועלו אף מקרים רבים, שבהם שילם המשרד את חלקו אפילו בשיעור העולה על התעריפים, שהוא עצמו קבע, לגבי תשלום השכר ותשלום בעד ביטול זמן, הכרוך בנסיעה למקום הפעולה.

תיקון ליקויים

ניהול כוח אדם בהוראה

דו"ח שנתי 15, עמ' 176

הוראות חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט—1959 אינן חלות על עובדי הוראה; ולפיכך הבסיס למינוייהם של עובדים אלה הן תקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח). מאז 1959 התקיימו דיונים בדבר החלת חוק שירות המדינה (מינויים) על עובדי ההוראה. בפברואר 1963 החליטה הממשלה להביא בפני ועדת העבודה של הכנסת