

משרד החינוך והתרבות

פעולות ביקורת

נבדקו פעולות המשרד בתחום ביצוע חוק לימוד חובה; נערכה ביקורת במחלקה לחינוך ולתרבות לערבים; ביקורת זו הושלמה בכמה רשויות מקומיות ורשויות חינוך במקומות שאין להם מעמד מוניציפלי. עוד נבדקו הכנת תכניות לימודים וספרי לימוד; הדרכה לזהירות בדרכים (ראה דו"ח זה, עמ' 580).

כן נערכה ביקורת במערכת החינוך הטכנולוגי, שכללה גם את החינוך הימי. נבדקו הפעולות של בית המדרש לתזונה ולכלכלת הבית ושל מרכז ההסברה. במסגרת הפיקוח על ניהול רשומות במשרדי ממשלה נערכה בדיקה במשרד החינוך והתרבות (ראה דו"ח זה עמ' 258).

סוכמה ביקורת באיגודים הקשורים למשרד החינוך והתרבות: מוזיאון ישראל; בצלאל אקדמיה לאמנות ועיצוב ירושלים. דו"חות הביקורת על איגודים אלה ניתנו ביוני 1972. כן נערכה ביקורת בקלוב התעופה לישראל, שממצאיה מתפרסמים בדו"ח זה.

ביצוע חוק לימוד חובה

ב-1949 קיבלה הכנסת חוק לימוד חובה, תש"ט-1949, שלפיו כל ילד שעוד לא הגיע לגיל 14 חל עליו חינוך חובה — שנה אחת בגן ילדים ושמונה שנות לימוד בבית ספר יסודי. על גערים עובדים בגיל 14 עד 17 שלא השלימו חינוך יסודי הטיל החוק חובת לימוד במוסד חינוך לגערים עובדים. עוד קבע החוק, שכל מי שחייב בחינוך חובה זכאי לקבל אותו חינם במוסדות חינוך רשמיים. חובת הרישום של ילדים ונערים לצורך החוק מוטלת על הוריהם או האפוטרופסים שלהם ולגבי נער עובד גם על מעסיקו. סדרי הרישום וצורתו נקבעו בחוק ובתקנות, שהותקנו על פיו.

ביולי 1969 קיבלה הכנסת תיקון לחוק האמור — חוק לימוד חובה (תיקון מס' 5), תשכ"ט-1969, שלפיו תורחב בהדרגה המסגרת של לימוד חובה על שני גילאים נוספים — בתחילה על גילאי 14 (כיתה ט') ובשלב יותר מאוחר גם על גילאי 15 (כיתה י').

האחריות על ביצוע החוק מוטלת בחלקה על הרשויות המקומיות, הפועלות כרשויות חינוך מקומיות, ובחלקה על משרד החינוך והתרבות: על הרשויות המקומיות לדאוג לרישום התלמידים על פי הוראות ובמועדים, שבכל שנה קובע שר החינוך והתרבות; עליהן לעקוב אחרי ביקורם הסדיר של התלמידים, הגרים בתחום שיפוטו, בבתי הספר, ולנהל לשם כך כרטסת של כל התלמידים האלה. הביצוע היומיומי של החוק הוא אפוא בידי הרשויות המקומיות, ואילו הפיקוח על הביצוע, התיאום בין הרשויות המקומיות והפעולות בהיקף ארצי הם בידי משרד החינוך והתרבות.

בשנים האחרונות ציין מבקר המדינה לא אחת, בדיגים וחשבונות על הביקורת ברשויות המקומיות, ליקויים בביצוע החוק, במיוחד בתחומים הבאים: אי ניהול כרטסות התלמידים;

העדר דיווח שוטף ומעודכן על שינויים, שחלים בהרכב של אוכלוסיית התלמידים במשך שנת הלימודים. על אף ההצבעה החוזרת ונשנית על ליקויים אלה ברשויות המקומיות, לא חל במשך השנים שיפור בתחום זה.

בחודשים יולי-אוגוסט 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד החינוך והתربية ובדיקה מסורגת בכמה רשויות חינוך מקומיות, כדי לעמוד על מידת הפיקוח של משרד החינוך והתרבות על ביצוע החוק (ביקורת זו לא כללה את הפיקוח על רישום התלמידים לשנת הלימודים תשל"ג, שנערך באפריל 1972).

ביקור סדיר של תלמידים בבתי ספר

1. אחת התופעות המדאיגות בחינוך היא, שתלמידים נעדרים לצמיתות או לתקופות-מה מלימודים בבית הספר, ללא סיבה מספקת*. באמצע 1971 הקים משרד החינוך והתרבות יחידה מיוחדת לטיפול בתלמידים הנעדרים מבית הספר לפחות שבעה ימים רצופים, אך בתיעוד המשרד אין עדיין מידע על מספרם של תלמידים כאלה. בשנת תשל"ב עלה, לפי הערכה, מספרם על 10,000 ברחבי המדינה — מבין 534,000 גילאי חובה בגני ילדים ובתי ספר יסודיים ו-53,000 תלמידים בקירוב בכיתה ט', שחלק מהן שייכות לחטיבות ביניים וחלק עדיין לבתי ספר על יסודיים. ההיעדרות היא בחלקה תוצאה מהתנהגות אישית של התלמיד ובחלקה נובעת מהשקפות של ההורים, או מנהגים המקובלים בעדות מסוימות.

בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 20, כפי שאושרו במליאת הכנסת, עמדה הוועדה על בעיית ההיעדרות של תלמידים מבית הספר בהתייחסה לנאמר בדו"ח הנ"ל (עמ' 452) על מניעת עבריינות נוער. הוועדה דרשה ממשרד החינוך והתרבות, שידאג לכך, שמחלקות החינוך ברשויות המקומיות יחזקו את הפיקוח על ביקור תלמידים בבתי הספר, שכן פיקוח זה הוא השלב הראשון בפעולה המכוונת למניעת עבריינות נוער. עוד דרשה הוועדה, שמשרד החינוך והתרבות ומשרד הסעד יקיימו שיתוף פעולה ביניהם בהעברת מידע למשרד הסעד על נשירת תלמידים מבתי ספר (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 831).

על פי חוק לימוד חובה, תש"ט-1949, חייבת כל רשות חינוך מקומית לנהל כרסטת של כל התלמידים בגיל לימוד חובה הגרים בתחום שיפוטתה; הכרטיס נועד לשמש מכשיר לפיקוח על ביקור סדיר של תלמידים בבתי הספר. כרטיסי התלמידים מועברים לרשויות החינוך ממרשם התושבים באמצעות משרד החינוך והתרבות, במצורף לרשימות ממוכנות של התלמידים.

- בדו"חות על הביקורת ברשויות מקומיות צוינו מקרים רבים, שרשויות לא ניהלו כרטיסיות תלמידים כלל; לדוגמא: העיריות — נצרת (דו"ח מדצמבר 1967), חולון (דצמבר 1968), בת ים (אוגוסט 1969), הרצליה (יוני 1971) ובני ברק (יוני 1972); מועצות אזוריות — גור (אוגוסט 1967), נחל שורק (ינואר 1968) ולכיש (ינואר 1968); ומועצות מקומיות — אור יהודה ודבוריה (דצמבר 1967); גני תקוה וקרית עקרון (ינואר 1968), טירת הכרמל (אוגוסט 1968), גדרה (דצמבר 1968), בית שמש (ינואר 1969), גבעת עדה וג' (יוני 1969), בית שאן (אוגוסט 1972), כפר יונה (דצמבר 1972).

- במקומות רבים, שבהם מתנהלת הכרסטת, אין היא מעודכנת, אף כי משרד החינוך והתרבות מעביר לרשויות מקומיות, שמספר תושביהן עולה על 5,000, רשימה מעודכנת

* אשר לחינוך לבני המיעוטים — ראה בדו"ח זה, עמ' 318.

של התלמידים בכל שלושה חודשים. המשרד גם הורה לרשויות המקומיות להעביר כרטיסי מיכון של תלמידים המעתיקים את מקום מגוריהם לאותן רשויות, שאל תחום שיפוטן עברו התלמידים, אך אין מבצעים הוראה זו למעשה. לאחר שתדרך המשרד את הרשויות המקומיות בדרכי הפעלתן של הכרסות ועדכונן, לא הקפיד על כך, שהרשויות המקומיות אמנם ינהלון למעשה בצורה נאותה ומעודכנת; המשרד לא עמד על דיווח שוטף של מנהלי בתי הספר אל לשכותיו המחוזיות ואל רשויות החינוך המקומיות. אין אפוא למשרד נתונים מעודכנים על מצב התלמידים, בכל מקום ומקום, ואין ביכולתו לעקוב אחר מידת ההשתמטות של התלמידים מלימודיהם.

- היחידה שמונתה כדי לטפל בנושא ההיעדרות, הכינה מערכת טפסי דיווח על ילדים הנעדרים מלימודיהם, אך טפסים אלה לא תמיד הועברו ללשכה המחוזית של המשרד במחוז הדרום, וממנה לרשויות המקומיות ולבתי הספר במחוז זה. הרשויות ובתי הספר, שקיבלו את הטפסים, אף הם לא הקפידו בכל המקרים על מילוי הנאות, ואף זו הייתה אחת הסיבות להעדר מידע מדויק ומעודכן על היקף ההיעדרות; דבר זה משפיע על יעילות הפעולות לאיתורם של תלמידים נעדרים ולמניעת ההיעדרות מהלימודים.

2. במאוס 1972 פרסמה הנהלת משרד החינוך והתרבות הוראות נוהל בדבר הטיפול בתלמיד, שאינו מבקר ביקור סדיר בבית הספר. עם פרסומן של הוראות אלה, המתבססות על פעולתה של היחידה הנזכרת, מינה המשרד בארבע מלשכותיו המחוזיות — ירושלים, תל אביב, הצפון והדרום — ממונה על ביקור סדיר. ממונה זה משמש נציגה של היחידה ומרכז את פעולותיהם של עובדים ברשויות המקומיות, הפועלים כ"קציני ביקור סדיר". חלק מהם נתקבלו על פי המלצת משרד החינוך והתרבות בעקבות מינויים של ארבעת הממונים. בהוראות הנ"ל קבע המשרד את תפקידיהם של קציני הביקור ברשויות המקומיות — איתור התלמידים הנושרים מהלימודים, הטיפול בהם, מעקב ודיווח על תלמיד נפקד. המשרד משתתף בשכרם של קציני הביקור בשיעורים שונים — בין 60% ל-100%, בהתאם למצבן הכספי של הרשויות המקומיות המעסיקות אותם.

- מספרם של קציני הביקור ברשויות המקומיות נע בתשל"ב בין 30 ל-35 והגיע בנובמבר 1972 — תחילת תשל"ג — ל-60. רשויות מקומיות לא מעטות — וביניהן תל אביב וחיפה — עדיין לא מינו עובדים לתפקיד זה, או מינו רק עובד אחד העוסק בעבודה מינהלית במשרדי הרשות המקומית ואינו מתפנה לעבודה בשדה. בסקרים, שערך משרד החינוך והתרבות, הוסקה המסקנה, שקציני הביקור צריכים להיות צמודים לאיזור גיאוגרפי מסוים, וכל אחד מהם יטפל לא יותר מאשר ב-3,000 תלמיד. המשרד משתדל לשכנע רשויות מקומיות, שימינו עובדים נוספים כאלה, ואמנם בכמה רשויות קטנות, כגון בית שמש ומעוז ציון, מונו קציני ביקור, המטפלים במספר סביר של תלמידים, ובעיית ההיעדרות ברשויות אלה באה על פתרונה.

- גורם חשוב בטיפול בהיעדרות תלמידים מהלימודים הם עובדים סוציאליים המועסקים על ידי משרד הסעד ובכלל זה עובדי נוער (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 146). מאחר שלא לכל בתי הספר צמודים עובדים כאלה, מטפלים קציני הביקור — שחלק מהם הם בעלי הכשרה בעבודה סוציאלית — לעתים בבעיות, שהיו צריכות למצוא פתרון על ידי העובדים הסוציאליים; כך למשל, פועלים במחוז ירושלים רק 22 עובדים סוציאליים ב-35 בתי הספר שבעיר מבין 120 בתי הספר שבמחוז; בבתי הספר שביישובים בסביבת ירושלים אין עובדים סוציאליים צמודים כלל אלא הם נעזרים במקרה הצורך בעובד הסוציאלי של היישוב. במחוז תל אביב מונו עובדים סוציאליים רק ב-70 מבין 130 בתי הספר היסודיים; במחוז לא נקבעו קריטריונים למינויים של עובדים

סוציאליים לבתי ספר, כך שדווקא לכמה בתי ספר טעוני טיפוח או לבתי ספר של החינוך המיוחד, שבדודאי זקוקים לטיפול סוציאלי — חינוכי, לא מונו עובדים כאלה.

אי הצמדה של עובד סוציאלי לכל בית ספר גם מקשה על הגשת תביעות נגד אלה הנושאים באחריות של תלמידים, שאינם מבקרים בבתי ספר (ראה להלן), מאחר שחוק לימוד חובה, תיקון מס' 8 ממאי 1972, דורש לצרף לכל תביעה מסוג זה דו"ח של עובד סוציאלי ומחייב את השופט הדן בתביעה לשמוע בכל מקרה את חוות דעתו של "אדם הכשיר לעבודה סוציאלית".

— תלמידים, שנשרו מלימודיהם ואין אפשרות להחזירם לבית הספר, יכולים למצוא את סידורם במוסדות, בעיקר של עליית הנוער או בקיבוצים. במקרים כגון אלו אין תמיד תיאום בין משרד החינוך והתרבות, משרד הסעד והמתלקות הסוציאליות של הרשויות המקומיות, וכל אחד מהגופים הללו עוסק בנפרד בהפנייתם של התלמידים למוסדות למען סידורם. התוצאה היא, שלא תמיד זוכה בסידור הילד הנוקד לו ביותר.

3. הדאגה לביקורם הסדיר של תלמידים בבתי הספר מוטלת על פי החוק על האחראים עליהם — ההורים או האפוטרופסים. לא ביקר תלמיד באופן סדיר בבית ספר, גם לאחר שקיים קשר עם האחראים עליו ונעשו צעדים לשכנועם, או הם הוזהרו לתקן את המצב, מביאים את האחראים לדיון בפני בית משפט שלום, והם צפויים למאסר או לקנס או לשני העונשים כאחד. עד תחילת 1972 היה העונש על עבירה ראשונה בתחום זה מאסר עד 14 יום וקנס עד 10 ל"י, ועל עבירה נוספת — מאסר עד 28 יום וקנס עד 20 ל"י. במאי אותה שנה נקבע, לפי תיקון (מס' 8) לחוק, שהעונש יהיה מאסר של שני חודשים או קנס של 1,000 ל"י. אין להטיל על האחראים עונש כלשהו, אם הם הוכיחו מעל לכל ספק, שעשו כמיטב יכולתם, כדי שהתלמיד יבקר בבית ספר. היו גם מקרים, שהורי תלמידים הצהירו, שאין להם שליטה על ילדם, שלא ביקר באורח סדיר בלימודיו, ובאותה עת הם עצמם העסיקו את הילדים בעסקם (בית מסחר, משק חקלאי וכד').

התביעה למשפט נגד האחראים על התלמיד, שנעדר מבית הספר, מוגשת על ידי רשות החינוך המקומית באמצעות המשטרה. המשטרה חוקרת בכל מקרה, אם לאחראי על התלמיד הייתה הרשעה קודמת בתחום זה, ולעתים עוברים חודשים רבים, בלא שמוגשת תביעה, והתלמיד ממשיך להיעדר מבית הספר ואף עלול להפסיד שנת לימודים שלימה. תיקים רבים אף נסגרים על ידי המשטרה ואינם מובאים לדיון בבתי המשפט, מאחר שהמשטרה שוכנעה, לדבריה, שאין לאחראים שליטה על התלמידים, אף כי לעתים קרובות מדובר בתלמידים בגיל צעיר — החל מתשע שנים. לדוגמה, אגף החינוך של עיריית תל אביב הגיש למשטרה בשנת הלימודים תשל"א 311 תלונות נגד הורים, שילדיהם — בגיל חינוך חובה — נמצאו מחוץ לכל מסגרת לימודים; 222 תלונות נשארו עדיין בידי המשטרה בתחילת שנת הלימודים תשל"ב; מבין 89 התלונות, שבהן טיפלה המשטרה, היא הודיעה שלגבי 51 סגרה את התיקים, רובם מתוך קבלת הטענה של ההורים, שהם עשו כמיטב יכולתם, ואין בכוחם להשתלט על ילדיהם ולהניעם לבקר בבית ספר. בשל היעדרם של תלמידים מהלימודים מופקרים הם להשפעתו הרעה של הרחוב ולעתים קרובות להתדרדרותם עד כדי פשיעה.

— במחצית השנייה של שנת 1969 הציע אגף החינוך של עיריית תל אביב—יפו לשלב את הטיפול בעבירות על חוק לימוד חובה בסמכויותיו של שופט נוער, הפועל על פי חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך—1960; חוק זה מאפשר לעובד סעד לקבל הוראות של בית משפט בדבר הטיפול ב"קטין נזקק", הנמצא משוטט או נתון להשפעה

רעה. בתחום טיפולו של האגף נמצאים — ב־130 בתי הספר היסודיים — למעלה מ־50,000 תלמיד, שעליהם חל חוק לימוד חובה, ובעיית ההיעדרות מהלימודים חמורה ומטרידה במיוחד את המטפלים בחינוך בעיר זו. בעקבות דיון, שהתקיים בתחילת נובמבר אותה שנה, בנוכחותם של נציגי משרד המשפטים והיועצים המשפטיים של משרד החינוך והתרבות ומשרד הסעד, אימץ היועץ המשפטי לממשלה את הצעת האגף והציע מצדו, שמשרד החינוך והתרבות ומשרד הסעד, בתיאום ביניהם, ידאגו לביצוע המעשי של ההצעה. עד למועד סיום הביקורת, למעלה משלוש שנים מאז הוחל בטיפול בעניין, לא מומשה ההצעה, ולא השתנו דרכי הטיפול בתלמידים הנעדרים מלימודיהם. אמנם, לדברי משרד החינוך והתרבות, חל לאחרונה שיפור לגבי תלמידים בגיל בית הספר היסודי, אך מאידך תלך ותחריף הבעיה עם החלת חוק לימוד חובה גם על תלמידים בגיל 15, ששליטת ההורים עליהם קשה עוד יותר; בנים ובנות בגילים אלה, שאינם נמצאים במסגרת חינוכית מתאימה — באין שליטת הורים עליהם — במקרים לא מעטים מכורים לסמים ויוצאים לתרבות רעה (ראה גם בדו"ח זה, עמ' 463).

תוך כדי חיפוש דרכים לשיפור המצב הועלתה ההצעה להעביר את הטיפול בהגשת תביעות נגד עוברים על החוק מידי המשטרה לידי היועצים המשפטיים של הרשויות המקומיות. אף להצעה זו הסכים היועץ המשפטי לממשלה, אך גם היא לא מומשה.



בנובמבר 1972 הביע משרד החינוך והתרבות את הדעה, שכאשר מאמציו להגדלת מספרם של קציני הביקור ברשויות המקומיות ישאו פרי, יבואו כמה מליקויים אלה על תיקונם. עוד הודיע משרד החינוך והתרבות למשרד מבקר המדינה, שחלק ניכר מהליקויים סיבתם נעוצה בכך, שאין באפשרותו לכפות את הוראותיו על רשויות מקומיות, מאחר שזיקתן היא אל משרד הפנים. על חוסר תיאום בין שני המשרדים עמד מבקר המדינה עוד בשנת 1968, כשפנה אל שר החינוך והתרבות ואל שר הפנים והמליץ, שבעיית התיאום בתחום החינוך תידון במשותף בדרג גבוה בשני המשרדים כדי למצוא פתרון מעשי מוסכם (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 244). בעקבות פנייתו של מבקר המדינה הטילו שני השרים על המנהלים הכלליים של משרדיהם לקבוע הסדרים לתיאום בין שני המשרדים בענייני החינוך היסודי. בדו"ח 21 (עמ' 322) שוב ציין מבקר המדינה, שעדיין היה מקום להגביר את התיאום. ממצאים של ביקורת, שנערכה ב־1972, מראים, שאמנם עוד לא הושג התיאום הרצוי.

גביית תשלומים מהורים

1. חינוך יסודי במוסד חינוך רשמי ניתן חינם, אך חוק לימוד חובה קובע, שרשות חינוך מקומית, שבתחום שיפוטתה נמצא המוסד, רשאית לגבות תשלומים לשירותים נוספים, שהיא נותנת לתלמיד — אגרת שירותים נוספים. גביית האגרה היא חוקית, רק לאחר ששר החינוך והתרבות יאשר את השירותים הנוספים, שעבורם תיגבה האגרה, ואת שיעורה; ואמנם, בכל שנה מאשר השר לרשות מקומית המבקשת זאת, בנפרד לגבי ילדים ולבתי ספר, את גובה האגרה ואת השירותים. שיעור האגרה לבתי הספר מגיע לסכום מירבי של 38.50 ל"י ולגני ילדים (לגילאי חובה) ל־24 ל"י. השירותים, שעבורם היא נגבית, הם בעיקר: שירותי בריאות, כגון טיפול בשיניים, נוסף על השירותים הנתינים חינם כשירותים מקובלים (שהם על פי רוב בדיקות מוקדמות

ושגרתיות וחיסונים); ביטוח בפני תאונות (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 227); טיפול פסיכולוגי וייעוץ מקצועי; ואספקת ספרי לימוד, מחברות, מכשירי כתיבה וחומרי מלאכה. גובה האגרה ניתן לשינוי בהתאם למצב הכלכלי של ההורים, ומשרד החינוך והתרבות המליץ בפני הרשויות המקומיות להנהיג שיעורי אגרה מדורגים כדי להקל על הורים מעוטי אמצעים, ולהודיע על כך לציבור ההורים. עוד המליץ המשרד למנות ועדת ערעורים שתטפל בערעורי ההורים על גובה האגרה, שנקבעה להם.

- ביקורת. מסורגת, שנערכה באמצע 1972 בכמה רשויות חינוך, העלתה, שעריית נהריה גבתה את האגרה ללא כל אישור של שר החינוך והתרבות. רשויות מקומיות אחרות — תל אביב ונתניה למשל — גבו את האגרה בשיעור גבוה מהמאושר; דבר זה צוין בדו"חות על הביקורת ברשויות מקומיות (כגון נתניה — מאי 1967; אור יהודה — דצמבר 1967; הוד השרון — מארס 1969; ופתח תקוה — ינואר 1971). כמה מהרשויות המקומיות טענו, ששיעורי האגרה שאושרו נקבעו על ידי משרד החינוך והתרבות עוד לפני מספר שנים, ולא היה בהם כדי לכסות את הוצאותיהן על שירותים נוספים בהוות. באוגוסט 1972 החליט המשרד למנות ועדה, שתהיה מורכבת מנציגיו, נציגי משרד האוצר והמרכז לשלטון מקומי, ושתבדוק את גובה הסכומים, שיש לגבות. בנובמבר אותה שנה הודיע המשרד, שבעקבות פנייתו למשרד הפנים באו ליקויים אלה ברוב המקרים על תיקונם.

מן הראוי היה, שמשרד החינוך והתרבות, שהוא האחראי על ביצוע החוק, יקבע, בתיאום עם משרד הפנים — שגביית מסים מקומיים היא בתחום אחריותו — צורה אחידה של גביית האגרה בכל הרשויות המקומיות. דבר זה לא נעשה. כמה מן הרשויות קושרות תשלום אגרת השירותים הנוספים בתשלום הארנונה הכללית, כלומר, רק לאחר קבלת אישור, שאין ההורה חייב לרשות מסים אחרים, תיגבה ממנו אגרת השירותים הנוספים. יש שרשויות גבו את האגרה, כחלק מהארנונה הכללית, גם מתושבים, שאין להם ילדים בגיל חינוך חובה; ויש שהגבייה נעשית על ידי מזכירות בתי הספר או על ידי המורים, או במרוכז במפעלים גדולים, שבהם מועסקים הורי התלמידים.

2. בעייה מיוחדת במסגרת הביצוע של חוק לימוד חובה הם תלמידים, הלומדים מסיבה זו או אחרת מחוץ למקום מגוריהם; לרוב מדובר בתלמידים הזקוקים ללימוד במסגרת החינוך המיוחד (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 245). העברת תלמיד מבית ספר במקום מגוריו לבית ספר במקום אחר מוסדרת בהסכמה הדדית בין הרשות המקומית, שבתחום שיפוטתה גר התלמיד — הרשות השולחת — לבין הרשות המקומית, שאליה הועבר התלמיד לצורך לימודיו — הרשות המקבלת. הרשות השולחת חייבת להבטיח לתלמיד, על פי החוק, לימוד חינוך — בגן ילדים או בבית ספר. לעומת זאת, אין זה מוצדק לדרוש מהרשות המקבלת לתת לתלמיד את כל השירותים, שהיא מעניקה לתלמידים, הגרים בתחום שיפוטת חינוך, מאחר שהיא אינה נהנית ממסים, שהורי תלמיד זה משלמים.

- לא משרד החינוך והתרבות ולא משרד הפנים לא קבעו עקרונות לגביית תשלום עבור תלמידים כאלה. מתוך כך פעלו הרשויות המקומיות לפי ראות עיניהן, ויש הבדלים ניכרים בין הסכומים הנגבים. להלן דוגמאות:

עיריית חדרה גובה זה כמה שנים עבור כל אחד מהתלמידים, הבאים ממקומות שמחוץ לתחום שיפוטתה, סך 148 ל"י לשנה, בלא שנמצא תיעוד על החלטה בדבר גובה הסכום ומרכיביו; במשך השנים לא חל שינוי בגובה הסכום, על אף התייקרויות השירותים, שהעירייה נותנת לתלמידים. עיריית אשקלון אינה גובה סכום כלשהו עבור תלמידים

המועברים לתחום שיפוטה ממקומות אחרים, הואיל והיא לא קבעה עדיין את שיעורו, לדברי מחלקת החינוך בשל חוסר ידע על מרכיביו. עיריית באר שבע ביססה את הסכום, שהיא גובה עבור כל תלמיד המועבר לתחום שיפוטה, על חלוקת כלל הוצאותיה לבתי ספר במספר התלמידים הלומדים בהם. עיריית תל אביב גובה סכומים הנעים בין 100 ל"י ל-750 ל"י לשנה, הכול לפי סוגו של בית הספר, שבו לומד ילד מועבר. משרד החינוך והתרבות משלם לעיריית עכו עבור כל תלמיד הבא מיישוב מוחזק בסביבה, סך 40 ל"י לשנה, ואילו אותה עירייה חייבת לשלם 125 ל"י לשנה עבור כל ילד, המועבר לצורכי לימודים לתחום שיפוטה של עיריית חיפה.

לדעת הביקורת, גם בתחום קביעת האגרות וגבייתן יש מקום ליתר תיאום בין משרד החינוך והתרבות ולבין משרד הפנים.

חינוך לבני המיעוטים

על החינוך לבני מיעוטים ממונה המחלקה לחינוך ולתרבות לערבים שבמשרד החינוך והתרבות (להלן — המחלקה). בראש המחלקה מנהל, שבהתאם לתקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח), תשי"ז—1956, הועברו אליו הסמכויות של המזכירות הפדגוגית ושל מפקח מחוז לבני החינוך לבני המיעוטים בארץ. מספר המשרות של המחלקה הגיע ב-1971/72 ל-33 — 19 למפקחים ומדריכים, ו-14 לעובדי מינהל; ובשנת התקציב 1972, ל-39, כאשר נתווספו שש משרות למפקחים ומדריכים. אין למחלקה תקציב משלה; משכורות עובדיה, שהסתכמו ב-1971/72 ב-626,000 ל"י בקירוב, משתלמות מתקציב הנהלת המשרד, ואת עיקר פעולותיה מממנת המחלקה מסעיפי הפעולות המתאימים של יתר יחידות המשרד.

בשנת 1972 נערכה לסירוגין ביקורת בבתי ספר יסודיים בכמה רשויות מקומיות וכן במספר רשויות חינוך במקומות, שאין להם מעמד מוניציפלי (להלן — רשויות חינוך), ועל פעולות המחלקה הקשורות לרשויות אלה. בכמה מקרים נערכה גם בדיקה חלקית ברשויות המקומיות עצמן. כן נערכה ביקורת בבתי מדרש להכשרת מורים וגננות ערביים.

לפי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עמדו בשנת הלימודים 1969/70 לרשות החינוך לבני מיעוטים במדינה 257 מוסדות, מהם 222 בתי ספר יסודיים; ובשנת 1970/71 — 334 מוסדות, מהם 268 בתי ספר יסודיים (גני הילדים הם בדרך כלל חלק מבתי הספר היסודיים). מספר התלמידים הגיע ב-1969/70 ל-117,000, מהם 104,000 בחינוך היסודי. במשך שנות קיומה של המדינה הלכה וגדלה מערכת החינוך לבני המיעוטים; לאחר מלחמת ששת הימים נתווספו לה מוסדות החינוך במזרח ירושלים. בשנים 1968/69 עד 1970/71 עלה מספר התלמידים ב-13% ומספר המוסדות ב-45%. מספרן של משרות ההוראה גדל מ-2500 ב-1968/69 ל-4,400 ב-1970/71.

כמו בחינוך היהודי מחולק הטיפול בחינוך לבני המיעוטים בין משרד החינוך והתרבות הדואג לצד המקצועי, לרבות הפיקוח, לבין הרשויות המקומיות, שכרשויות חינוך מקומיות עליהן לדאוג לצד המינהלי, הכספי והמשקי. ביישובים, שאין להם מעמד מוניציפלי, ממנה שר החינוך והתרבות, על פי חוק לימוד חובה, תש"ט—1949, רשויות חינוך לביצוע החוק; מינויו מתפרסם ברשומות.

בתי ספר

הביקורת בבתי ספר היסודיים הקיפה שלושה מוסדות בשטח שיפוט של עיריית ירושלים, ותשעה בתי ספר במקומות הבאים: חיפה; נצרת; אבו גוש; אום אל פחם; נחף (שליד כביש עכו-צפת); וסכנין (שליד בקעת בית נטופה). ברשויות חינוך נבדקו שני בתי ספר בכאבול ואחד בשעב (בגליל התחתון); ואחד — היחידי — במוצמוץ (בוואדי ערה). בנגב נבדקו שניים מבין 16 בתי הספר היסודיים — בתל שבע ובתל אל מליח. כמה מרשויות החינוך בנגב, שמונו עוד לפני מספר שנים, לא פעלו, ובתי הספר קשורים לקרן משותפת לחינוך הבדואים בנגב (ראה להלן).

מורים ומפקחים

1. מספר המורים המועסקים ב־4,400 המשרות הגיע בשנת 1969/70 ל־3,000 בקירוב — כ־2,500 בבתי ספר יסודיים וכ־500 בחינוך העל יסודי. מבין 3,000 המורים היו 133 בעלי תואר אקדמי ו־1,300 בקירוב מוסמכים להוראה; על השכלתם של 48 מורים אין במשרד החינוך והתרבות נתונים, ויתר המורים, בדרגות שונות, היו בלתי מוסמכים. יוצא אפוא, שלמעלה מ־50% מכלל המורים היו בלתי מוסמכים; במצב זה לא חל כמעט שינוי במשך חמש השנים האחרונות. בחינוך היהודי הגיע שיעור המורים הבלתי מוסמכים בשנת 1969/70 ל־16% בקירוב. בבתי הספר, שנערכה בהם ביקורת, הועסקו באותה שנה כ־360 מורים, ביניהם 168 בלתי מוסמכים, ש־82 מהם לא סיימו אף בית ספר תיכון.

— בדיקה של 54 תיקים אישיים של מורים העלתה, שאין המחלקה מקפידה על קיום ההוראה, שכל מורה חדש חייב לעבור בדיקה רפואית לקביעת כשירותו לעבודה. ב־10 תיקים לא היו אישורים על בדיקה כזאת.

— במספר בתי ספר נבדקה נוכחותם של מורים בעבודה והחלפת נעדרים על ידי ממלאי מקום. לפי רישומים שבבתי הספר, לא היו בשעות ההיעדרות של מורים לעתים מחליפים במקומם; שעות ההיעדרות הגיעו בתקופה מדצמבר 1971 עד מאי 1972, בבית הספר בחיפה שנבדק ל־800, ובאחד מבתי הספר בנצרת — בתקופה מינואר עד מארס 1972 — ל־420 בקירוב. גם אם מצב זה, לדברי משרד החינוך והתרבות, גובע לעתים מחוסר מחליפים מתאימים, היה עליו לעשות לפחות במקומות היותר גדולים, סידורים כדי למנוע את ביטולם של התלמידים מלימודיהם.

2. במחלקה נבדקה מערכת הפיקוח על בתי הספר היסודיים (אשר לפיקוח בחינוך היסודי, ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 260, ובדו"ח זה עמ' 337).

לצורך הפיקוח על בתי הספר היסודיים של בני המיעוטים חולקה הארץ ל־10 אזורים, שבכל אחד מהם פועלים מפקח כולל ומפקחים על הוראת המקצועות; כל המפקחים כפופים ישירות להנהלת המחלקה. בראש הפיקוח מפקח ארצי, המשמש חבר קבוע בוועדה לחינוך יסודי של המזכירות הפדגוגית. ב־1971/72 פעלו באזורים 20 מפקחים — כוללים ומקצועיים — ב־162 משרות. הם היו אחראים מבחינה פדגוגית ומינהלית על 288 מוסדות חינוך, הכוללים גם בתי הספר עדתיים, שהם לא בטיפול הישיר של המחלקה. לפי נתוני המחלקה לימדו במוסדות אלה באותה שנה 3,718 מורים.

התפקידים והסמכויות של הפיקוח על בתי הספר לבני מיעוטים דומים לאלה של הפיקוח על בתי ספר יהודיים והוגדרו בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח), תשי"ז—1956. ההנחיות, שנתן המשרד לכלל המפקחים, ונוהלי העבודה, שנקבעו להם, חלים גם על

בתי ספר אלה. בשל העדר רשות מקומית בחלק ניכר מהישובים ומחוסר תודעה של רשויות מקומיות רבות לתפקידיהן ולאחריותן לשירותי החינוך מוטלים על המפקחים בחינוך לבני מיעוטים תפקידים נוספים.

- לפי הוראות המשרד מ-1967 נקבע, שהתקן הממוצע למפקח הוא 200—220 כיתות, על בסיס של 1.25 עד 1.33 משרות מורים לכיתה; יוצא, שעל כל מפקח לטפל בממוצע ב-250 עד 290 מורים. מספר המורים הממוצע שהיו נתונים לפיקוחו של מפקח כולל בחינוך לבני המיעוטים, הגיע ב-1971/72 ל-390, ולמחצית ממספר המפקחים הכוללים נקבעה אחריות על יותר מ-400 מורים כל אחד; במקרה אחד הגיע המספר אף ל-494. יש גם מפקחים, שעליהם לקיים פיקוח על בתי ספר, המצויים ביישובים מרוחקים זה מזה, כשבכמה מהם נמצא בית ספר אחד בלבד.

- חלק מהמורים הבלתי מוסמכים עדיין מועסקים לנסיון. לפי הנחיות המזכירות הפדגוגית על המפקח להעריך מורה כזה לא פחות מאחת לשנה, ואחד התנאים למתן קביעות למורה הוא דו"ח חיובי מהפיקוח. בדיקת תיקיהם האישיים של 53 מורים בלתי מוסמכים, שעבדו ב-15 בתי ספר והיו בתקופות נסיון מאחת עד ארבע שנים, העלתה, שב-21 מהם לא נמצאו דו"חות על ביקורים שנתיים של מפקחים: בתיק אחד לא נמצא דו"ח על שום שנה מארבע שנות עבודתו של המורה; בתיק אחר נמצא רק דו"ח על ביקור בשנה הראשונה מבין ארבע שנות עבודתו של המורה; בארבעה תיקים לא נמצא דו"ח על ביקורים במשך שנתיים; ב-15 תיקים לא נמצא דו"ח על ביקור בשנה אחת — לגבי 11 מאותם מורים לא דווח על ביקור בשנת הלימודים הראשונה, שבה הביקור חשוב במיוחד.

- אחד המכשירים החשובים לצורכי הפיקוח הוא ביקורו של מפקח בשיעור. לפי הנחיות המזכירות הפדגוגית משנת 1967 עומדים לרשותו של כל מפקח 115 עד 120 ימים בשנה לעבודה במוסדות החינוך. בדיקת הדו"חות של המפקחים העלתה, שלבין קורים בשיעורים הם הקדישו בממוצע 45 ימי עבודה בלבד; מפקח אחד, שבפיקוחו 422 מורים, הקדיש בשנת תשל"ב למטרה זו רק 30 ימי עבודה.

כל מפקח חייב להגיש בסוף כל חודש דו"ח על פעולותיו בחודש החולף. מבין 120 דו"חות על פעולות המפקחים הכוללים בשנת הלימודים תשל"ב, שצריכים היו להגיע למחלקה, נמצאו 96; מפקח אחד לא הגיש שום דו"ח לגבי אותה השנה.

בדצמבר 1972 הודיע משרד החינוך והתרבות, שלקראת שנת הלימודים תשל"ד יתווספו שלוש משרות של מפקחים על הוראת המקצועות; דבר זה גם יקל את העומס המוטל על המפקחים הכוללים.

היעדרות תלמידים מלימודיהם

- רשויות החינוך המקומיות חייבות לפקח על ביקורם הסדיר של תלמידים, חייבי חינוך חובה, בבתי הספר (ראה גם בדו"ח זה, עמ' 313). עליהן לנהל כרטסת תלמידים, לקבל מבתי הספר דו"חות על ביקור התלמידים בהם, להתרות בהורי תלמידים, שאינם מבקרים בבתי הספר באופן סדיר, וליוזם במקרים מתאימים צעדים משפטיים נגד הורים אלה. מרביתן של הרשויות המקומיות שנבדקו לא הקפידו על מילוי חובתן בתחום זה. לדוגמה: בעיריית ירושלים לא נמצאו כלל נתונים על גילאי חינוך חובה בבתי ספר של בני המיעוטים; אין לה כרטסת למעקב אחר תלמידים אלה ואין מצידה כל טיפול בהיעדרות תלמידים מלימודיהם; מנהלי בתי הספר אף לא דיווחו לעירייה על היעדרות תלמידים. גם בחיפה לא דיווח מנהל בית הספר שבוקר על נשירת תלמידים. בית ספר

בסכנין ניהל רישום והמציא דו"חות על תלמידים נעדרים, אך להורים לא נשלחו מכתבי התראה ולא ננקטה כל פעולה נגדם. להורי תלמידים כאלה מבית הספר השני, שנבדק בסכנין, נשלחו מכתבים, אך לא היה המשך לטיפול. באבו גוש, באום אל פחם ובנחף התרו המנהלים בהורי התלמידים שנעדרו, אך לא ננקטה פעולה נוספת. ברשויות החינוך במקומות, שאין להם מעמד מוניציפלי, שנבדקו, לא היה כל טיפול בדבר. על עניין זה עמד מבקר המדינה גם בדו"חות שלו על רשויות מקומיות (אר-ראמה ומשהד מ-1969; אבו סנאן ותמרה מ-1970; אום אל פחם, טורעאן ועין מאהל מ-1971; קלנסואה מ-1972 ומג'ד אל כרום מינואר 1973). אחת הסיבות לחוסר הטיפול בעניין זה בין בני המיעוטים היא, לדברי המחלקה, שעל אף דרישתה עדיין לא מינה המשרד לסקטור זה ממונה על ביקור סדיר (ראה דו"ח זה, עמ' 313).

מבנים

בחלק ניכר מבתי הספר אינם מתאימים תנאי הדיוור לייעודם, תחזוקת המבנים גרועה והמצב הסניטרי שבהם ירוד. משרד החינוך והתרבות הקציב מדי שנה בשנה סכומים ניכרים, אם בצורת מענקים ואם בצורת הלוואות, לתיקון המצב. בשנים 1970/71 ו-1971/72 הוקצב למטרה זאת סך 5.3 מליון ל"י בקירוב, כדלהלן (באלפי ל"י):

1970/71	1971/72	
314	571	מענקים
2,339	2,036	הלוואות
2,653	2,607	סה

בשנת התקציב 1972 אושרו מענקים בסך 670,000 ל"י והלוואות בסך 2,716,000 ל"י.

1. באוקטובר 1971 פרסם המשרד סקר על צורכי הבנייה לבתי ספר יסודיים ביישובי בני המיעוטים בשנים 1972/73 עד 1974/75. לפי סקר זה היו קיימים בשנת הלימודים 1971/72 250 בתי ספר יסודיים רשמיים, שבהם היו 3,364 כיתות. לרשות כיתות אלה עמדו 2,890 חדרי לימוד — 1,065 התאימו לתקן שנקבע על ידי המשרד (49 מ²), 925 לא היו לפי התקן ו-900 היו שכורים והיו בדרך כלל בגודל של 25—30 מ². 47% מכלל חדרי הלימוד שלא לפי התקן היו בגודל של עד 25 מ², וכ-34% בגודל של 25 עד 35 מ²; 26% מחדרים אלה היו בערים, 30% בתחום שיפוטן של מועצות מקומיות וכ-44% ברשויות חינוך במקומות, שאין להם מעמד מוניציפאלי.

— הביקורת, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה בשנים 1969 עד 1972 ברשויות מקומיות, העלתה אף היא לא פעם ליקויים אלה (ראה למשל דו"ח על אר-ראמה מ-1969, אבו סנאן מ-1970, אום אל פחם וטורעאן מ-1971, קלנסואה מ-1972, ומג'ד אל כרום וכפר יאסיף מינואר 1973). הביקורת, שנערכה בקיץ 1972, הראתה, שב-1971/72 עדיין היו מבנים לא מעטים, שלא התאימו לייעודם. להלן, דוגמאות:

(א) מספר כיתות של בית הספר המקיף לבנים בשועפט שוכנו בחדרים שכורים קטנים מאוד; בעת הביקורת עמדה בנייתה של תוספת כיתות בעיצומה. בדו"ח על עיריית נצרת מדצמבר 1967 ציין מבקר המדינה את מצבם הגרוע של המבנים, שבהם שוכנו בתי הספר במקום; לפי נתוני המחלקה נתן משרד החינוך והתרבות לעירייה זו בשנים 1970/71—1971/72 מענקים והלוואות בסך כולל של 918,400 ל"י להרחבת הדיוור בבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים ואישר לה לשנת הכספים 1972 לאותן המטרות מענקים והלוואות בסך כולל של 489,000 ל"י, אך על אף זאת עדיין היו שוכנים כמה בתי ספר בחורי מגורים

שכורים וקטנים, ובהם למדו כממוצע 37-40 תלמידים. בדו"ח על המועצה המקומית אבו גוש מ־1968 הצביע מבקר המדינה על ליקויים חמורים בדיוור בית הספר; מאז 1968 לא חל שיפור, בין היתר, מפני שגדל מספר התלמידים והמועצה לא הצליחה להדביק את הצרכים הגדלים; אמנם נשכרו שלושה חדרים נוספים, אך גם הם לא היו מתאימים לייעודם. עוד בשנת 1969 הכין משרד החינוך והתרבות תכנית להקמת בית ספר חדש ואישר למועצה המקומית ב־1971: הלוואה בסך 350,000 ל"י אך עד מועד סיום הביקורת בקיץ 1972 לא הוחל בבנייה. ביוני 1972 דרשה המחלקה מהמועצה המקומית להקים בינתיים ארבע כיתות במבנים טרמיים, והבטיחה לה הלוואה בסך 60,000 ל"י, אך גם תכנית זו לא בוצעה. למועצה המקומית סננין נתן המשרד בשנים 1970/71 ו־1971/72 הלוואות בסך 220,000 ל"י לפיתוח בתי הספר ואישר לה לשנת הכספים 1972 הלוואה בסך 130,000 ל"י; למרות זאת עדיין משוכנות כיתות בחדרים שכורים, שאינם עולים בגודלם על 30 מ² ומפוזרים במקומות שונים, במרחק של עד 700 מ' ביניהם. מצב דומה שורר בנוף; שטחם של חדרי הלימוד נע בין 24 מ² ל־30 מ² ומספר התלמידים בין 32 ל־38; לתלמידים של שתי כיתות חסרים חדרי לימוד, והם לומדים במשמרות.

(ב) המבנים בכמה מרשויות החינוך במקומות, שאין להם מעמד מוניציפלי, שנבדקו, אף הם אינם מתאימים לייעודם, אף אם יובא בחשבון, שחלק ממוסדות אלה נמצאים בכפרים מרוחקים וקטנים או במאהלים של בדואים. מספר לא קטן מחדרי הלימוד ככאבול קטנים ביחס למספר התלמידים הלומדים בהם, ונמצאים בבתים שכורים המפוזרים במקומות שונים. משרד החינוך והתרבות אישר לשנת 1971/72 לפיתוח בתי הספר במקום מענק בסך 140,000 ל"י להקמת 9 חדרים, שממנו העביר עד מועד סיום הביקורת 40,000 ל"י. לרשות החינוך כמוצמק נתן המשרד בשנים 1970/71 ו־1971/72 מענק בסך 30,000 ל"י להקמת 5 חדרים, אך בעת הביקורת עדיין למדו התלמידים בחדרים קטנים ביותר. גם בשעב שוכנו מספר ניכר של כיתות בחדרים קטנים; המספר הכולל של החדרים קטן ממספר הכיתות, ולכן למדו תלמידי שלוש כיתות במשמרות. בתל שבע שימשו כמה מחדרי הלימוד חדרי מעבר, דבר שהפריע למהלך הלימודים.

2. - מרביתם של בתי הספר שנבדקו הוחזקו בצורה גרועה. היו תקרות שבורות וקרשים מוטו ליפול מהן, והיו קירות, שהטיח התקלף מהם. היו חלונות שבורים או חלונות שכוסו קרשים. באחד מבתי הספר בסננין התנהלו הלימודים בחורף בתריסים מוגפים כדי למנוע את חדירת הקור. לא בוצעו אף התיקונים הדרושים ביותר, כך שלמשל בבית הספר באבו גוש לא יכלו הלימודים בשנת הלימודים 1972/73 להתחיל במועד; לא הייתה שמירה נאותה על הנקיון בחדרי הלימוד ובחצרות, ובבית הספר בתל אל מליח אף לא הועסק שרת במשך כל שנת הלימודים 1971/72 שיהיה ממונה על הנקיון. בכמה בתי ספר לא הותקנו חדרי שירותים, ואחרים לא הוחזקו במצב תקין או בנקיון הדרוש.

3. - מצב הריהוט בכמה מבתי הספר שנבדקו לא השביע רצון, בחלקם מפאת השטח הקטן של הכיתות: בכמה כיתות לא היו ספסלים במספר הדרוש; לפעמים הונחו קרשים על אבנים והתלמידים ישבו על הקרשים (כאבול ותל אל מליח). בכיתה אחת בתל אל מליח נוצלו ספסלים כשולחנות, בעוד ששולחנות, שהיו מיועדים לתלמידים, שימשו למורים כמקומות ישיבה.

משרד החינוך והתרבות הודיע בסוף דצמבר 1972, שהוא מתכוון להקציב בשנים 1973 עד 1975 לצורכי בנייתם ושיפוצם של גני ילדים ובתי ספר יסודיים לבני המיעוטים חך כולל של 30 מליון ל"י; כן יוקצו סכומים נוספים לחטיבות ביניים ולבתי ספר מקיפים. סכומים אלה יאפשרו הגדלה ניכרת של מבנים ושיפורם, אך הבעיה בכללותה תוכל, לדברי המשרד, למצוא את פתרונה רק כאשר הרשויות המקומיות ורשויות החינוך יכירו מצדן יותר בתפקידיהן ואחריותן בתחום זה. הקמתם של מבנים למוסדות חינוך ותחזוקתם הם בעיקר מתפקידן של הרשויות המקומיות. לא פעם העלתה הביקורת, שרשויות מקומיות מבין אלה שבהן מדובר, לא הפעילו די הצורך את סמכויותיהן להטיל מסים על התושבים למטרה זו, ואף לא ניצלו את האפשרות להשיג לצורך זה מימון על ידי קבלת הלוואות, שהחזרתן גם היא הייתה אפשרית מתוך גביית מסים.

היכולת הכלכלית של היישובים כמובן שונה מיישוב ליישוב, אך חלק מהממצאים מתייחסים גם למקומות, שמבחינת מצבם הכלכלי היו יכולים לקחת חלק פעיל בתפקידים אלה. הוקמו בשנים הנסקרות בכמה מקומות, כגון נצרת, טירה, שפרעם, אום אל פחם, עוספיה וטוראן, מבנים חדשים למוסדות החינוך, המתאימים לצרכים, אולם מממצאי הביקורת עולה, שיש עוד צורך בשיפור רב בפעילותן של רשויות מקומיות רבות בתחום זה.

כספים וחשבונות

1. מנכ"ל משרד החינוך פרסם בטבת תשל"א "הוראות בענייני כספים לבית הספר היסודי", אך לא כל בתי הספר שנבדקו נהגו לפי הוראות אלה: היו פיגורים ברישום; לא הוגש דיווח על הפעולות הכספיות לרשויות המקומיות; לא הוכנו התאמות בנקים; נגבו מתלמידים כספים שלא בהתאם להוראות או שנגבו סכומים שונים מתלמידים בבתי הספר שברשות מקומית אחת; נוצלו כספים שלא למטרות שלמענן נועדו; לא הוצאו קבלות על תקבולים או הוצאו קבלות לא רשמיות או לא ממוספרות; כספים הוחזקו יחד עם כספיהם הפרטיים של הגובים; והוצאו כספים מקופות ללא אסמכתה. משרד מבקר המדינה הביא לידיעת משרד החינוך והתרבות ממצאים מסוגים אלה, המתייחסים לירושלים, חיפה, נצרת, אבו גוש, אום אל פחם וסכנין.

ממצאים כאלה שכיתים במיוחד בבתי ספר, שבהם לא הועסקו מזכירים. בסוף שנת 1972 הודיע משרד החינוך והתרבות, שבשנת 1971 התחיל לשאת גם ביישובים של בני המיעוטים בהוצאות הכרוכות בהעסקת מזכירים בבתי הספר, דבר העשוי להביא לשיפור רים בניהול הכספים והחשבונות.

2. שר החינוך והתרבות מסמך בצו את רשויות החינוך במקומות, שאין להם מעמד מוניציפאלי, להטיל על התושבים הגרים בשטח שיפוטן ארנונה לכיסוי ההוצאות הכרוכות במילוי החובות המוטלות עליהן לפי החוק. לפי הצו, שפורסם לאחרונה במאס 1972 לשנת הלימודים 1971/72, מבוסס גובה הארנונה על תנאי המגורים של התושבים — מספר חדרי בטון או דיור מסוג אחר, כגון צריפים או אוהלים — ומצבם הכלכלי — מספר בהמות שברשותם, או אם הם בעלי מכונית או טרקטור, חנות, בית קפה או עסק אחר. שיטה זו של קביעת הארנונה, לדברי משרד החינוך והתרבות, לא הוכיחה יעילותה, ואף אחת מרשויות החינוך שנבדקו לא פעלה בהתאם לצווים; טיפולו בנושא גם לא היה בהתאם לכללי מינהל תקין. להלן דוגמאות:

(א) רשות החינוך בכאבול לא גבתה ארנונה, אלא בבית ספר אחד גבו המורים בשם הרשות מהמורים 5,000 בקירוב לתשלום שכר הדירה של בית הספר, ונוסף על כך מהתלמידים סכומים קטנים למטרות שונות. על תקבולים אלה לא הוצאו בדרך כלל קבלות, ולא היו רשימות על התשלומים. בבית ספר אחר של אותה רשות גבו המורים סכומים קטנים בעד תעודות, ובגנים גבו 10 ל"י לתלמיד לחודש לכיסוי הוצאות הכרוכות ברכישת ציוד ומזון. לפי ספר הקופה של בית הספר צריכה הייתה להיות במועד הביקורת ביוני 1972 יתרה בסך 295 ל"י, אך מנהל בית הספר, שהחזיק את כספי בית הספר יחד עם כספו, הסביר, שהיתרה לא נמצאה בידו, הואיל והוא נתן מכספים אלה לגני ילדים להשלמת הוצאותיהם, בלא שנמצאו בידו האסמכתאות על תשלומים אלה. חשבונות בני הילדים לא היו מעודכנים.

(ב) רשות החינוך במוצמץ גבתה עד יוני 1972 תשלומים קבועים בסך 10 ל"י לגולגולת ולא לפי העקרונות שנקבעו בצו; גם על תקבולים אלו לא ניתנו קבלות.

(ג) רשות החינוך בשעב לא השתתפה עד סוף שנת הלימודים 1971/72 בהוצאות הכרוכות בהחזקת בית הספר ולא גבתה ארנונה מתושביה. בית הספר גבה סכומים שונים לכיסוי ההוצאות, בלא לתת קבלות על תקבולים אלה.

3. רשויות החינוך בנגב כמעט לא פעלו, ולכן הוקמה באוקטובר 1971 בהתערבותם של משרד החינוך והתרבות ויחידת היועץ לענייני ערבים שבמשרד ראש הממשלה "קרן משותפת לחינוך הבדואים בנגב", שמשרדה בבאר שבע. עובד משרד החינוך והתרבות קיבל ייפוי כוח מנציגי רשויות החינוך לשמש גובה של ארנונת החינוך ושל שאר ההכנסות, שרשויות החינוך בנגב מוסמכות לגבות ולקבל. כן נקבעו האנשים הזכאים לחתום על שיקים מכספי הקרן: שני נציגי התושבים ושלושה עובדים של משרד החינוך והתרבות; שתי חתימות מחייבות, שאחת מהן חייבת להיות חתימתו של עובד משרד החינוך והתרבות.

— הנהלות בתי הספר בנגב גבו עבור כל תלמיד סך 10 ל"י לשנה. נוסף על כך גבתה הקרן סך 15 ל"י מכל בעל תעודת זהות, הגר בשטח שיפוטן של רשויות החינוך בנגב, כל זה שלא בהתאם לצו, אך לדברי יומי הקרן, מפני שבמקרים אלה הגבייה בהתאם לצו היא בלתי אפשרית, מאחר שהבדואים נודדים, ותנאי המגורים והרכוש משתנים תכופות. לדעת הביקורת היה על משרד החינוך והתרבות גם במקרים אלה לנהוג בהתאם לצו, ואם יתגלה שהדבר אינו מעשי, עליו לזיום שינוי הצווים בהתאם לתנאים.

— הקרן ניהלה ספר קופה, שהוא למעשה מחברת רגילה ודפיה אינם ממוספרים, ורשמה בו את התקבולים בלבד אך לא את ההוצאות. התקבולים לא היו מסוכמים. בפנקס השיקים של הקרן היו שלושה שיקים חתומים על החלק על ידי שני בעלי זכות חתימה; בעקבות הביקורת הורתה המחלקה באגוסט 1972 לבטל את השיקים ולהימנע בעתיד מדרך זו של חתימת שיקים. במשרד הקרן לא נהלו חשבונות של כל אחת מרשויות החינוך, שהקרן מייצגת. מאז הקמת הקרן גם לא נערכו דו"חות כספיים ולא התאמות בנקים, אף כי עוד בדצמבר 1971 החליטה הנהלת הקרן לערוך מאזן ל-31.3.1972.

— הקרן, שגבתה מאז הקמתה באוקטובר 1971, לפי הרשום בספריה, כ-85,000 ל"י, עדיין לא פעלה לשיפורם של בתי הספר הקשורים בה — שיפוז המבנים, רכישת הציוד, תחזוקה ונקיון, ולכן נהגו בתי הספר לנכות מכספי הגבייה מהתלמידים לזכות הקרן סכומים, שהיו דרושים להם לכיסוי הוצאותיהם השוטפות. כך למשל, ניכה בית הספר בתל שבע בשנת 1971/72 סך 400 ל"י מסך 2,150 ל"י שהוא גבה; בית הספר בתל אל מליח ניכה, למרות המצב הגרוע של המבנים ואחזקתם, מתוך גביותיו בסך 3,280 ל"י, סך 20 ל"י בלבד. בסוף דצמבר 1972 הודיע משרד החינוך והתרבות, שההוצאה המוגבלת מכספי הקרן נגרמה מחמת קשיים מינהליים, שבתנאים הקיימים קשה להתגבר עליהם. עם זאת כבר אושרו עד כה הוצאות בסך 57,000 ל"י בקירוב, בעיקר לרכישת ציוד מדעי ללימודי הטבע, משכורת שרתים ומזכירים ותיקונים ושיפוצים בבתי הספר.

4. משרד החינוך והתרבות הטיל על העובד, שטיפל בגבייה של ארנונת החינוך ושאר ההכנסות של רשויות החינוך בנגב, מתחילת 1972 גם את העניינים הכספיים של בית הספר העל יסודי בכסיפה אבו רביעה, שבגבולות הוחל ב-1969 על ידי רשות החינוך בהשתתפותו הכספית של המשרד. באוקטובר 1971 נתן המשרד לרשות החינוך גם מענק בסך 20,000 ל"י לכיסוי ההוצאות השוטפות של בית הספר.

— בדצמבר 1971 החליטה הנהלת המשרד להשתתף במלוא שכר הלימוד של כל תלמידי בית הספר הנ"ל, במסגרת ההסדר של שכר לימוד מדורג לשנת 1971/72. ההשתתפות הסתכמה ב-80,000 ל"י בקירוב. למרות זאת חייבה רשות החינוך כל תלמיד בתשלום של 200 ל"י לאותה שנה. תמורת גבייה זו לא ניתנו קבלות באורח סדיר. עד מועד עריכת הביקורת, אוגוסט 1972, נגבה מהתלמידים, לפי רשימות שהיו במשרד הקרן, סך 8,690 ל"י. רק 8,000 ל"י הועברו לבנק; היתרה לא נמצאה במשרד והוחזקה, לדברי הגובה, בביתו.

— עד סוף 1971 נהלו חשבונות בית הספר בבנק בבאר שבע; עם העברת הטיפול לעובד משרד החינוך והתרבות נסגר חשבון זה, ובמקומו נפתח חשבון בבנק אחר באותו מקום. הועלו ליקויים בטיפול בשיקים בשני החשבונות. על הפעולות הכספיות לא נערכו דו"חות והתאמת בנקים.

בדצמבר 1972 הודיע משרד החינוך והתרבות, שהקשיים המינהליים והכספיים, שבהם הוא נתקל ביישובים וברשויות החינוך בנגב, וביניהם רשות החינוך בכסיפה אבו רביעה, נובעים בעיקר מחוסר פעולתן של רשויות החינוך; לפיכך על המחלקה לנהל בכות האדם המצומצם שברשותה גם עניינים אלה. עם זאת, לדעת הביקורת, על המחלקה לעשות לתיקון הליקויים.

בתי מדרש להכשרת מורים וגננות

עד שנת 1964 היה קיים במדינה בית מדרש אחד להכשרת מורים של בני המיעוטים — ביפו. באותה שנה נסגר מוסד זה ובמקומו נפתח בחיפה בית מדרש חדש וגדול. בשנת הלימודים 1971/72 הוקם עוד בית מדרש ביפו.

באוקטובר 1971 ערכה היחידה לתכנון שבמשרד החינוך והתרבות תחזית תלמידים בבתי הספר של בני המיעוטים שהם בטיפולו הישיר של המשרד לשנות הלימודים 1971—1980: לפי התחזית יגדל בשנים אלה מספר התלמידים — בבתי ספר יסודיים ועל יסודיים — ב־56,000 בקירוב, ותוספת זו תגרור גידול בכ־1,800 כיתות, ולכן יהיה צורך להגדיל את מספר המורים באותה תקופה בכ־4,000, דהיינו 400 מורים לשנה; בזה הובא בחשבון שיש גם למלא את מקומם של כ־100 מורים הנושרים כל שנה. בית המדרש למורים סיפק פחות ממחצית המורים הדרושים. ההתחלטה להקים בית מדרש שני נתקבלה על ידי הנהלת המשרד בינואר 1971 — עוד לפני פרסום התחזית — כדי להקטין את הפער הקיים בין המשרות הפנויות למורים לבין מספר המורים המוסמכים הגומרים את בתי המדרש והמסוגלים למלא אותן.

בתי המדרש להכשרת גננות ומורים מבני המיעוטים כפופים הן לאגף להכשרת מורים והשתלמותם והן למחלקה לחינוך ותרבות לערבים. בתי מדרש אלה מקבלים את תכנית הלימודים מהאגף להכשרת מורים (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 324); תכניות לימודים למקצועות מיוחדים, כגון מקצועות עבריים, ערבית ותולדות האיסלם, הוכנו על ידי ועדה בראשותו של המפקח על בתי מדרש למורים מבני המיעוטים באגף זה. גם בחינות הגמר לבתי מדרש אלה נערכות כמו לכלל בתי המדרש במדינה: את השאלונים מכין האגף להכשרת מורים והשתלמותם ואת הבחינות עורכת המחלקה לבחינות (ראה דו"ח 21, עמ' 297, ובדו"ח זה, עמ' 355).

לפי נוהג, שהיה קיים בשנת הלימודים תשל"ב, נתקבלו לבתי מדרש אלה תלמידים, שסיימו י"ב כיתות ותלמידות שסיימו י"א כיתות. כל המועמדים חייבים לעמוד במבחן ראיון, הנערך על ידי שני מפקחים מטעם המחלקה. המשרד מתחשב גם במקום מגוריהם של המועמדים, תוך העדפת אלה, המתגוררים במקומות קטנים, שבהם חסרים מורים מבני המקום.

בית המדרש בחיפה

בית המדרש בחיפה הוא דו־שנתי ומכין גננות ומורים לבתי ספר יסודיים; יש בו עשר כיתות ומקום ל־400 תלמידים. בשנת הלימודים 1970/71 סיימו 166 תלמיד את כיתות א' ו־172 תלמיד את כיתות ב'; בשנת הלימודים 1971/72 סיימו 141 תלמיד את כיתות א' ו־154 תלמיד את כיתות ב'; בשנים 1965 עד 1971 סיימו יחד 817 בוגרים.

הוצאות בית המדרש הסתכמו ב־1971/72 בסך 149,500 ל"י וההכנסות בסך 45,500 ל"י. באותה שנה היה לבית המדרש תקציב להוצאות מיוחדות בסך 15,700 ל"י, שלכ־סויו הורשה בית המדרש לגבות מהתלמידים סכום נוסף על שכר הלימוד.

הפנימייה היא בעלת קיבולת ל־140 בנים ו־140 בנות. בשנת הלימודים 1971/72 היא הייתה תפוסה רק בחלקה: במועד עריכת הביקורת היו בה 89 בנים ו־126 בנות.

הקמת המבנים של בית המדרש, לרבות הפנימייה, על ידי עיריית חיפה ובמימון של משרד החינוך והתרבות, הסתיימה בשנת 1964: הוקמו שלושה אגפים — שבהם כיתות

לימוד, חדרים למלאכה, ציוד וטבע — והפנימייה. המבנים מוחזקים נקיים ומסודרים מאוד. לבית המדרש ספרייה להחלפת ספרים, אך אין עדיין אולם קריאה. העירייה גם הכשירה על פי הזמנת המשרד ובמימונו קרקע להקמת אולם התעמלות.

צוות ההוראה

בשנת הלימודים 1971/72 עבדו בבית המדרש 33 מורים — 6 בעלי תואר מ.א., 13 בעלי תואר ב.א. ו-14 מורים מוסמכים.

כלל שעות ההוראה, שאושרו לבית המדרש, הגיעו באותה שנה ל-620 לשבוע. למעשה הועסקו המורים במשך 550 שעות לשבוע בלבד; לעומת זאת 14 מהם עבדו בבית המדרש, זה כמה שנים, ביותר ממשרה אחת, שלושה מהם אף ביותר ממשרה וחצי. בנובמבר 1972 הודיע המשרד, למשרד מבקר המדינה, שהוא עושה מאמצים להקטין את שעות העבודה הנוספות של המורים בחיפה.

תלמידים

— עם סיום לימודיו מקבל כל תלמיד אישור מבית המדרש, שהוא השתתף בכל הלימודים; כן מקבל הבוגר את ציוני הגמר עם התקבלם ממחלקת הבחינות שבמשרד. האישור משמש תעודה המאפשרת לבוגר להתקבל לעבודה בהוראה, והמשרד אמנם מעסיק בוגרים אלה. תעודת מורה מוסמך ניתנת לתלמיד הזכאי לה, לאחר שעמד בכל בחינות הגמר ומילא את התנאים שנקבעו לו לפני התקבלו ללימודים, רק במידה שביקש זאת. רק 148 מבין 817 הבוגרים קיבלו תעודה כזאת, לדברי המשרד, מפני שתהליך השתלמות המלאה של התלמידים בבית המדרש נמשך שנים רבות.

— המשרד משלם כל שנה למשרד הבריאות הקצבה לכיסוי הוצאות הכרוכות בעבודת אחות — פעם בשבוע, ובעבודת רופא — פעם בשבועיים. הכספים הועברו למשרד הבריאות, אך הוא לא נתן את השירות כפי שנקבע, ועובדיו מיעטו לבוא לבית המדרש. בדצמבר 1972 הודיע משרד הבריאות, שסיבת הדבר חוסר כוח אדם. אחרי שנתקבלו בלשכת הבריאות בחיפה עובדים נוספים, היא עומדת להגביר את השירות.

הפנימייה

הקמת הפנימייה, על ידי עיריית חיפה ולפי הזמנתו ובמימונו של משרד החינוך והתרבות, הסתכמה ב-812,700 ל"י. המשרד גם ביטח את הרכוש ושילם תמורת ביטוח זה; הוא אינו גובה מהפנימייה שכר דירה.

— לפנימייה אין מעמד משפטי. עוד בשנת 1968 נדונה שאלת הבעלות והניהול של הפנימייה, והוצעו שתי הצעות: להקים אגודה על פי החוק העותומני או להפוך את הפנימייה לממשלתית, כפי שנהוג בבתי ספר חקלאיים ממשלתיים. בפרוואר 1969 סוכם בהנהלת משרד החינוך והתרבות, שהחל מספטמבר אותה שנה תהיה הפנימייה בבעלות הממשלה. הממונה על התקציב במשרד הודיע: ביצוע ההחלטה לא יגרום קשיים תקציביים, מאחר שהוצאות הפנימייה התכסו מהכנסותיה; הפעולה היחידה, שיש לבצע, היא לתקצב את ההכנסות וההוצאות. השינוי לא בוצע, והפנימייה ממשיכה לפעול ללא מעמד חוקי. הכנסותיה והוצאותיה לא תוקצבו, והמשרד אינו מקיים עליה פיקוח מיני-הלי וקספי.

ספרי הפנימייה מבוקרים על ידי רואה חשבון: לפי הדו"חות שלו הגיעו ההוצאות בשנת הלימודים 1969/70 ל-390,000 ל"י בקירוב וההכנסות — ל-422,000 ל"י. בשנת

1970/71 הסתכמו ההוצאות ב-424,000 ל"י וההכנסות ב-406,000 ל"י; ירידת ההכנסות נבעה מהקטנת מספר התלמידים.

- התפקידים של הגזברות, גיהול הקופה, הגבייה וניהול החשבונות של הפנימייה ובית המדרש נמצאים בידי עובד אחד; ריכוז זה של תפקידים נוגד את סדרי הבידוק התקינים.

בית המדרש ביפו

בבית המדרש ביפו, שנפתח במתכונתו הנוכחית לקראת שנת הלימודים 1971/72, שתי כיתות א'. משרד החינוך והתרבות הועיד לו לשנת הלימודים הראשונה 90 תלמיד, אך למעשה למדו בו 70 תלמיד בלבד. ההוצאות הגיעו לאותה שנה ל-42,000 ל"י וההכנסות ל-11,000 ל"י בקירוב.

בית המדרש העסיק 16 מורים ומדריכים במשרות חלקיות — ארבעה בעלי תואר אקדמי וביניהם המנהל, שמונה מורים וגננת מוסמכים, וארבעה מדריכים במקצועות משניים (מוסיקה, היגיינה, דת וציור) שאינם מורים מוסמכים. המורים והמדריכים הועסקו ב-108 שעות לימודים בשבוע. לבית המדרש אין פנימייה.

- בית המדרש שוכן בבית ששימש את לשכת המפקחים בחינוך לבני המיעוטים, מפני שלא נמצא לו מקום אחר. על שיפוץ המבנה והתאמתו לצרכים הוצא מתוך תקציב של 50,000 ל"י, שנועד לכך, 21,500 ל"י, אך עם התחלת הלימודים התברר, שהמבנה אינו מתאים מבחינת גודלו ומיקומו לתפקידו: לא היו בו חדרים מספיקים לצורכי ההדרכה במקצועות עזר שונים (מלאכה, טבע, אמנות ותרבות הגוף); ומיקומו של המבנה במרכז סואן של יפו מנע את קיום השיעורים בתנאים הכרחיים של שקט ולכן היה צורך לסגור בכל מזג אוויר את החלונות והדלתות. משרד החינוך והתרבות נקט צעדים לשיכון בית המדרש, או חלק ממנו, במקום אחר ביפו, וזאת, לדבריו, עד להעברתו בחש"ד למבנה מתאים בנתניה.

- בדיקה מסורגת של תיקי התלמידים העלתה, שב-13 מהם לא היה אישור רפואי הנדרש מכל מועמד לפני קבלתו לבית המדרש. בתיקים של 12 תלמידים לא היו תעודות גמר על לימודיהם הקודמים.

כספים ומשק

1. - כמקובל בכל בתי המדרש למורים בארץ נתן משרד החינוך והתרבות לבית המדרש בחיפה מקדמות על חשבון התקציב המאושר לכיסוי הוצאות שוטפות — בשנת 1971/72 בסך 15,000 ל"י. בית המדרש ביפו לא קיבל מקדמה לקראת פתיחת שנת הלימודים וכדי לקיים אותו ולספק את השירותים ההכרחיים, כיסה המנהל, שהיה חדש בתפקידו, את ההוצאות בסך 10,300 ל"י מכספו הפרטי. המקדמה שולמה רק כעבור שבעה חודשים, לדברי משרד החינוך והתרבות, מפני שלא הייתה מזכירה במקום ולא היה למי למסור רשות חתימה, נוסף על המנהל. לדעת הביקורת, היה על המשרד למצוא גם בנסיבות אלה בעל זכות חתימה שני ולא לגרום, שמנהל מוסד יכסה, ולוא באורח זמני, הוצאות מכיסו. בבית המדרש בחיפה נאלץ השרת הראשי לכסות מפעם לפעם הוצאות בסכומים קטנים מכיסו עד להחזרת הכספים על ידי הנהלת המוסד.

- בתי המדרש גובים כמקובל, שכר לימוד בסך 150 ל"י לשנה לכל תלמיד, ולבית המדרש בחיפה אושרה לשנת הלימודים 1971/72, על פי בקשתו, גבייה נוספת לכיסוי

הוצאות מיוחדות בסך 50 ל"י לתלמיד. תמורת שכר הלימוד ניתנו בשני בתי המדרש קבלות בלתי רשמיות ובלתי ממוספרות, כשהמספר הוסף לקבלה בכתב יד. תמורת הגבייה הנוספת לא ניתנו קבלות כלל.

- בית המדרש בחיפה גובה מכל תלמיד הגר בפנימייה, נוסף על 150 ל"י לחודש לכיסוי הוצאות הפנימייה, פקדון חד פעמי בסך 20 ל"י בעבור שמיכות ו-4 ל"י בעבור שני מפתחות. כן גובה בית המדרש מכל תלמיד פקדון בסך 20 ל"י בעד הספרייה ומכל תלמיד חדש דמי רישום בסך 5 ל"י. סכומי הגביות הוכנסו לקופת הפנימייה, ועל הפקדונות אף לא התנהל רישום נפרד.

2. האגף להכשרת מורים מאשר לתלמידים בבתי המדרש הלוואות — עד שנת הלימודים 1971/72 בסך 450 ל"י לתלמיד; כל מקבל הלוואה מתחייב להחזיר אותה, כאשר הוא מתחיל לעבוד, בתשלומים של 20 ל"י לחודש; הגבייה הוטלה על הבנק, שדרכו ניתנו ההלוואות. עוד בסוף 1971 ביקשה המחלקה לחינוך ותרבות לערבים, מהנהלת המשרד, להעלות את סכום ההלוואה; להתחשב בקריטריונים שנקבעו לגבי תלמידים ביתר בתי המדרש להכשרת מורים במדינה, ולקבוע שההלוואות יהיו מותנות וייהפכו למענק, אם הבוגר יקבל עבודה בכל מקום שייקבע לו (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 331 ובדו"ח זה עמ' 347). עד מועד סיום הביקורת לא חל שינוי בתנאי פרעון ההלוואות.

- ההלוואות ניתנו לתלמידים כדי לעזור להם לממן את הוצאות לימודיהם במשך שנת הלימודים, שבעבורה ניתנת ההלוואה. אף על פי כן קיבלו התלמידים בחיפה בשנים 1970/71 ו-1971/72 את החלק הראשון מההלוואה שבעה חודשים אחרי תחילת שנת הלימודים ואת החלק השני רק בסופה. בבית המדרש ביפו קיבלו כמחצית ממקבלי ההלוואות את ההלוואה לקראת סוף שנת הלימודים 1971/72; יתרם קיבלו את החלק הראשון באותו מועד, ואילו את החלק השני — בסכום כולל של 3,375 ל"י — הם לא קיבלו עד מועד סיום הביקורת, כי הכספים הגיעו לבית המדרש אחרי סיום שנת הלימודים וגשאו בקופתו.



החינוך, הניתן לתלמידים בני המיעוטים, והשירותים הקשורים בו צריכים להיות ברמה שווה לחינוך שביישובים היהודיים; ואמנם פועל משרד החינוך והתרבות לפי עקרון זה. התחומים, שבהם דרוש מאמץ מיוחד כדי לשפר את המצב, הם בעיקר הקמת מבנים ותחזוקתם ברמה הדרושה — תפקיד החל בראש וראשונה על הרשויות המקומיות — והכשרת מורים. על משרד החינוך והתרבות לתת את דעתו לעידודם של צעירים מבני המיעוטים לפנות להוראה, שכן מחסור במורים מוסמכים הוא גורם המגביל את התפתחותם של מוסדות החינוך.

תכניות לימודים

תכניות הלימודים למקצועות ולכיתות השונים הוכנו בעבר על ידי ועדות אד הוק, שהיו מורכבות ממפקחים וממורים, אך במשך הזמן התברר למשרד החינוך והתרבות, שבגלל ההתפתחות המהירה של המדעים לא התאימו התכניות, שהוכנו בדרך זו, לצורכי הזמן. בשנת 1966 החליט המשרד להקים יחידה נפרדת לתכניות לימודים והטיל עליה לארגן את התכניות מחדש, לחבר ספרי לימוד, שיתאימו לתכניות אלה, ולהציע דרכי למידה ושיטות הוראה מתאימות. בשנת 1970 הגיע המשרד לידי הכרה, שיש לתת לתכניות

לימודים ולהכנתן מקום מרכזי במערכת החינוך, לפיכך הורחבו תפקידי היחידה, והיא הפכה לאגף (ראה דו"ח 21, עמ' 309, בקשר לתפקידי האגף במסגרת הרפורמה בחינוך; אשר להעדר תכניות לימודים לבתי מדרש למורים ולגננות ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 326, ובחינוך הימי ראה דו"ח זה, עמ' 339). האגף כולל את המרכז לתכניות לימודים; מרכזיות פדגוגיות; מרכז לתודעה יהודית; ויחידה לאישור ספרי לימוד, העוסקת בעיקר באישורם של ספרי לימוד, שמחבריהם אינם נמנים עם עורכי תכניות הלימודים. הקמת האגף הביאה לריכוז העבודות בהכנתם של תכניות לימודים וספרי לימוד והפיקוח עליהן.

הוצאות האגף בשנת 1971/72 הסתכמו ב־6 מליון ל"י בקירוב, מזה הוצאת המרכז לתכניות לימודים בסך 2.4 מליון ל"י, המיועד בין היתר להומנת פרויקטים במוסדות להשכלה גבוהה, והוצאות המרכז להוראת המדעים (ראה להלן) בסך 1.6 מליון ל"י בקירוב. לשנת הכספים 1972 הוקצב לאגף תקציב בסך 7.5 מליון ל"י, מזה למרכז לתכניות לימודים סך 3.3 מליון ל"י ולמרכז להוראת המדעים סך 1.7 מליון ל"י.

בשנת 1972 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת באגף, שהתייחסה בעיקר לפעולות הקשורות להכנתן של תכניות לימודים.

הכנת התכניות

1. הכנת תכנית לימודים נעשית בכמה שלבים: בשלב ראשון קובעת המזכירות הפדגוגית עקרונות וקווים מנחים, בעיקר בהתאם למקומו של המקצוע, שהתכנית מיועדת לו, במערכת הלימודים, ולזמן המוקדש לו ובהתאם לרמות השונות של התלמידים בכיתות; עקרונות אלה טעונים אישורו של שר החינוך והתרבות. בשלב שני קובעת המזכירות הפדגוגית, או גוף הפועל מטעמה, את העדיפות בטיפול במקצועות ובכיתות השונים. לאחר מכן ממנה האגף לתכניות לימודים ועדות וצוותות ומטיל עליהם את הכנת התכנית; כל ועדה מורכבת מאנשי המקצוע הנוגע בדבר במוסדות להשכלה גבוהה, מפקחים, נציגי הסתדרות המורים ונציגי ארגון המורים העל־יסודיים; בראש כל ועדה האחראי למקצוע במרכז לתכניות לימודים. בצוותות עובדים בדרך כלל מורים המקדישים חלק מזמנם לעריכת תכניות; בראש כל צוות מרכז התכנית. חברי הוועדה עובדים בהתנדבות, ואילו אנשי הצוות עובדים בשכר. כל תכנית לימודים חדשה עוברת תחילה ניסוי במספר מוגבל של כיתות, שנמשך משנה עד שנתיים. על פי תוצאות הניסוי וחוות דעת והצעות לתיקונים של המשתתפים בו עומדת התכנית המתוקנת לרשות מערכת החינוך.

2. בספטמבר 1972 העסיק המרכז לתכניות לימודים 140 אנשי מקצוע ב־58 משרות ועוד 17 עובדי מינהל. כמה מהעובדים נשלחו עוד בתחילת עבודתה של היחידה לתכניות לימודים להשתלמות של שנה בארצות הברית; לשתי קבוצות עובדים גדולות נערכו השתלמויות בנות שנתיים באוניברסיטה העברית, וכמה עובדים גם השתתפו בסמינר בינלאומי בשבדיה.

הקשר עם מוסדות להשכלה גבוהה

בהכנתן של תכניות לימודים לא מעטות מטפלים מוסדות להשכלה גבוהה או גופים הקשורים אתם, בכל מקרה תוך תיאום עם המרכז לתכניות לימודים. ב־1967 הוקם המרכז הישראלי להוראת המדעים; במסגרתו עוסקים המוסדות להשכלה גבוהה — האוניברסיטה העברית בירושלים, מכון וייצמן ברחובות ואוניברסיטת תל אביב — בהכנת פרויקטים

למדעי הטבע. שלא במסגרת המרכז להוראת המדע עוסקות אוניברסיטת תל אביב בפרוייקטים לניסוי הטיפוח בחינוך העל יסודי והאנגלית; אוניברסיטת בר אילן — בפרוייקט לתורה שבעל פה לבתי ספר ממלכתיים דתיים, ואוניברסיטת חיפה — בפרוייקטים ללשון העברית בבית הספר היסודי ולביולוגיה. מלבד זאת קיים באוניברסיטה העברית בירושלים מרכז להוראת מדעי הרוח והחברה. גופים אלה עוסקים בהכשרת מורים להוראה בתכניות החדשות, העלאת רמתם, וכן בעידוד ליצירת מכשירים ואביזרי הוראה.

המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות הוא יו"ר המרכז, ומנהל האגף לתכניות לימודים חבר בהנהלתם של הגופים העוסקים בהכנת תכניות. בין המרכז להכנת תכניות לימודים לבין המוסדות נערכים הסכמים שנתיים. המשרד נושא בחלק ניכר מהוצאות המוסדות; בשנת 1971/72 שילם המשרד למרכז הישראלי להוראת המדעים 1.73 מליון ל"י ולשנת הכספים 1972 הקציב לו 1.84 מליון ל"י.

— בהסכמים לא נקבעה התמורה, שמשרד החינוך והתרבות צריך לקבל עבור תשלומי בתקופת ההסכם; כגון: אם ייערכו, או יתורגמו, ספרי לימוד ואם יוכן חומר הדרכה למורים או יעובדו עבורם עזרי לימוד אחרים. גם החשבונות, שהוגשו למשרד בהתאם להסכמים, לא סיפקו מידע מלא בתחומים אלה (על התקשרות דומה עם מוסדות להשכלה גבוהה לעריכת מחקרים ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 673).

בהסכמים עם האוניברסיטה העברית בירושלים, המנהלת את המרכז הישראלי להוראת המדעים, נקבעו בקווים כלליים התפקידים שעל המרכז למלא: האוניברסיטה העברית תמנה את עובדי המרכז — עובדים מינהליים, מדענים ומורים — ותשלם להם את שכרם ואת התשלומים הכרוכים בתנאים סוציאליים; לפי המקובל באוניברסיטה עצמה, היא תהיה אחראית להעסקתם של עובדים אלה ותקנה ציוד מדעי ומשרדי ואבזרים אחרים; הממשלה תבצע את התשלומים לפי חשבונות, שהאוניברסיטה תגיש לה, ואילו האוניברסיטה חייבת לנהל חשבון נפרד בשביל כספי המרכז ולהרשות לבאי כוח הממשלה לבדוק את חשבונותיה בקשר לפעולותיו. לפי ההסכמים התחייבה הממשלה לשלם לאוניברסיטה בשנת 1969/70 סך 445,000 ל"י, ב-1970/71 סך 610,000 ל"י וב-1971/72 סך 820,000 ל"י. התקציבים, שצורפו בכל שנה להסכם, כללו פירוט שכרם של כל אחד מעובדי המרכז וסכומים כלליים להוצאות אחרות, לפי סוגיהן, אך לא פרטים על המשימות, שיש לבצע באותה שנה.

בדיקת חשבונות על סך 430,000 ל"י של האוניברסיטה העברית לתקופה מ-1.8.1971 עד 30.11.1971 העלתה, שאמנם ביסס משרד החינוך והתרבות תשלום זה על רשימה שמית של עובדים ועל רשימה של בתי דפוס עבור עבודות הדפסה, אך המשרד לא דרש פרטים על משימות שבוצעו — לביסוס החשבונות — ולא בדק, לדבריו מחוסר כוח אדם מקצועי מתאים, אם הוצאות אלה היו קשורות בהכנת תכניות לימודים בלבד.

עם אוניברסיטת תל אביב נערכו הסכמים להכנת תכניות הלימודים לאנגלית לכיתות שונות לשנים 1968/69 עד 1971/72. בהסכמים חסרים פרטים רלוונטיים ולכן לא ניתן לוודא, איזה חלק מן התכניות צריך היה להכין בכל אחת מהשנים, ובכמה הייתה צריכה לעלות כל תכנית. גם בחשבונות, שהגישה האוניברסיטה, לא היה פירוט של שלבי הביצוע, ומשרד החינוך והתרבות לא השתמש בזכותו לבדוק את החשבונות. האוניברסיטה מגישה מדי פעם בפעם דו"חות על התקדמות הפעולות שבוצעו, אך מאחר שבהסכמים לא פורטו נתונים על הפעולות, לא ניתן להשוות את הדיווח להתחייבויות לפי ההסכמים ולוודא, שאמנם ניתנה התמורה המלאה.

ביצוע הפעולות

1. בתחילת שנת 1971 הכין האגף, כשנה לאחר הקמתו במתכונת חדשה, הצעה לתכנית אב. הצעה זו הייתה מיועדת לקבוע עדיפויות וכיווני פעולה והתייחסה להכנת תכניות לימוד וספרי לימוד לשנים תשל"א עד תשל"ד לכל הכיתות ובמקרה הצורך גם לרמות שונות של תלמידים באותה כיתה. התכניות נדונו החל ממאסר 1971 במוכירות הפדגוגית.

עם הנהגת הרפורמה במערכת החינוך היה משרד החינוך והתרבות מעוניין להפעיל בראש וראשונה את התכניות החדשות בכיתות של חטיבות הביניים, בלא לחכות להכנת התכניות לכל כיתות הלימודים. ואמנם התכניות, שהוכנו בשנים תשל"א ותשל"ב, התייחסו רובן לכיתות אלה והן שולבו בתכנית האב, אך לגבי הכיתות של בית הספר היסודי והעל יסודי לא התקדמה בכמה מקרים הכנת התכניות, בהתאם ללוח הזמנים שנקבע. חוסר הרציפות בתכניות הלימודים גרם לפעמים קשיים לתלמידי חטיבות אלה, שהמשיכו ללמוד בכיתות ט"ו על פי תכניות, שהוכנו קודם לכן, ולפיכך הוחלט להכין לכיתות אלה תכניות נוספות.

2. אחד התפקידים של מכיני התכניות החדשות היה לערוך ספרי לימוד, שיתאימו לתכניות אלו. לפי דו"ח המרכז לתכניות לימודים על פעולותיו עד 31.8.1972, הוכנו ל-49 תכניות לימודים 41 ספרי לימוד בלבד; יש שלתכנית אחת הוכנו ספרי לימוד אחדים או חוברות שונות, המצטרפות לכדי ספר. בכמה מקרים נמצאו במועד סיום הביקורת ספרי הלימוד בהכנה, אך במצב הקיים יש שהמורים נאלצים להשתמש לעתים בספרים ישנים למקצועות, שלהם כבר הוכנו תכניות לימודים חדשות.

- משרד החינוך והתרבות הודיע בינואר 1973 שקשיים אלה נובעים מחוסר אמצעים פיסיים מספיקים ומהאופי הניסויי של העבודות. לדעת הביקורת, על המשרד לעשות לשיפור המצב.

3. - בתכניות לימודים חדשות יש חידושים הן מבחינת התוכן והן מבחינת שיטות ההוראה, המחייבים לתת למורים, שסיימו את לימודיהם בבתי המדרש לפני הכנת התכניות החדשות, השתלמות והדרכה מתאימה. עוד בתחילת שנת 1970 הציע משרד החינוך והתרבות להכשיר מורים מנחים, שמתפקידם יהיה להדריך מורים, ליעץ להם בתכנון העבודה ולעזור להם בפתרון בעיות ההוראה, שיתגלו עקב הנהגתן של תכניות לימודים חדשות בהוראה, אך רק בקיץ 1972 הוחל בפעולה זו. תפקידי ההדרכה נועדו גם למפקחים; הם אמנם שותפו בדרך כלל בהכנת התכניות ובשלבי הניסויים, אך לא השתתפו בהשתלמויות במידה שתאפשר להם להדריך את המורים בהוראה לפי התכניות החדשות.

4. - בכל אחד מצוותות העבודה מועסק עובד, שתפקידו לערוך מעקב ומחקר. קיימת גם יחידת מחקר במרכז לתכניות לימודים, אך עד מועד סיום הביקורת לא נעשה מעקב שיטתי. — על ידי אנשים מוסמכים מבחינה מקצועית, שאינם עובדי היחידה להכנת תכניות לימודים ואינם קשורים בהכנת הפרוייקטים באוניברסיטאות — לאחר שהתכנית עברה את שלבי הניסוי; ספרי הלימוד התפרסמו במהדורה סופית, בלא שסוכמו הממצאים, שנצטברו מתוך הניסיון. משרד החינוך והתרבות הודיע בינואר 1973, שלאחר הפעלת התכניות הוא עומד להנהיג מעקב כזה.

מינהל

1. - תנאי הדיור של האגף לתכניות לימודים גרועים מאוד, אף כי עוד לפני שנים מספר נתנה הנהלת משרד החינוך והתרבות את דעתה על עניין זה; כך, למשל, היו למרכז לתכניות לימודים בספטמבר 1972, כאשר הועסקו בו ב-75 משרות למעלה מ-150 עובדים מקצועיים ומנהליים, 17 חדרים בלבד, כולל ספרייה ומחסן. בכמה מקרים היו חמישה עד שישה מרכזים נאלצים לעבוד בחדר אחד, שבו אף נערכו לעתים לא רחוקות התייעצויות בין המרכזים לבין מכיני התכניות. במצב זה הוכרחו כמה עובדים לעבוד מחוץ לכותלי המשרד, וזה הקשה על האגף לפקח על עבודתם.
2. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של משרד החינוך והתרבות לצורך בעריכת ספירות מלאי בספריית האגף ובהגברת הפיקוח על תנועת הספרים.

מערכת החינוך הטכנולוגי

משרד החינוך והתרבות ארגן מחדש לקראת שנת הלימודים תשל"ב את הטיפול בחינוך המקצועי: שמה של המחלקה לחינוך מקצועי, שפעלה מאז שנת הלימודים תש"ך — עת הועבר הפיקוח על בתי ספר מקצועיים ממשרד העבודה למשרד החינוך והתרבות — הוסב ל"מערכת החינוך הטכנולוגי" (להלן — המערכת), ובראשה הועמד ממונה, המשמש חבר במזכירות הפדגוגית ובהנהלת החינוך. שינויים אלה באו בעקבות מסקנות של ועדה פרלמנטרית לבחינת מבנה החינוך היסודי והעל יסודי, שהקימה הכנסת ביוני 1966, ובעקבות תיקון לחוק לימוד חובה מיולי 1969, שהביא להפעלה הדרגתית של חטיבות הביניים, לביטול החלוקה הקודמת בין חינוך יסודי לעל יסודי (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 305) ולרציפות של כל שלבי החינוך. באמצע 1971 צורפה למערכת גם היהידה לחינוך ימי (ראה בדו"ח זה עמ' 339).

תיחום התפקידים בין משרד החינוך והתרבות לבין משרד העבודה בחינוך המקצועי לא הוברר די הצורך עד 1968 (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 404). בינואר 1969 סוכם בין שני המשרדים על חלוקת תחומי הפעולה בחינוך המקצועי ובהכשרה מקצועית. לפי ההסדר מטפל משרד החינוך והתרבות בחינוך מקצועי מכל הסוגים של בני נוער במסגרת החינוך העל יסודי המוסדי, משנת לימודים אחת ומעלה; משרד העבודה מטפל בהכשרה מקצועית והשתלמותם של מבוגרים, וכן בהכשרה מקצועית של בני נוער, במסגרת חוק החניכות, תשי"ג—1953. בכמה תחומים נקבע שיתוף פעולה בין שני המשרדים.

תפקידיה של המערכת הם לפקח על הוראת המקצועות הטכניים, האומנויות והמלאכה בכל שלבי החינוך המוסדי לסוגיו השונים, למעט מוסדות להשכלה גבוהה; לקבוע מטרות חינוכיות ולפתח, בתיאום עם האגף לתכניות לימודים שבמשרד החינוך והתרבות, תכניות לימודים — עיוניים ומעשיים — במקצועות שעליהם מפקחת המערכת; להכין, בתיאום עם מחלקת הבחינות של המשרד, בחינות גמר במקצועות הטכנולוגיים; לקבוע תקנים לציוד ולסדנאות במגמות הלימודים הטכנולוגיים; לפתח מגמות לימוד קיימות ולפתוח מגמות חדשות בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות ולצרכים של משק המדינה; לקבוע את הצרכים בכוח אדם בהוראה ובהדרכה ולפעול להכשרת מורים והשתלמותם, בתיאום עם יחידות המשרד והמוסדות הנוגעים בדבר; לאשר הקצבות כספיות לבעלויות של בתי הספר.

פעולותיה של המערכת מתרכזות בעיקר בבתי ספר מקצועיים על יסודיים, המקנים ללומדים בהם, נוסף על השכלה כללית, הכשרה מקצועית, ומספקים כוח אדם מקצועי מאומן לתעשייה ולמשק.

בתי הספר המקצועיים שבטיפול של המערכת בדרך כלל אינם בבעלות המדינה; שליש מהם נמצאים בבעלותן של רשתות אורט ועמל; שליש בבעלותן של רשויות מקומיות ושליש בבעלותם של גופים ציבוריים אחרים ופרטיים. המשכורות של המורים והצוותות המינהליים משתלמות מתקציביהן של הבעלויות.

בבתי הספר המקצועיים קיימים מסלולים שונים המאפשרים לתלמידים לברור את המסלול התואם את כשרונותיהם ונטיותיהם. המסלולים הם: מקצועי תיכון, שמשך הלימודים בו הוא 4 עד 4.5 שנים, והלומדים בו מקבלים הכשרה לקראת תואר טכנאי וניגשים בתום לימודיהם לבחינות בגרות במגמה טכנית; מקצועי רגיל, שמשך הלימודים בו הוא 4 שנים, והלומדים בו ניגשים בתום לימודיהם לבחינת גמר ממשלתית;

מקצועי מעשי, שמשך הלימודים בו — משנתיים עד ארבע שנים — מותנה בכשיריו-
תיו של התלמיד; ומסלול לכיתות הכוון, המיועד לקליטת תלמידים מסיימי כיתות ח',
שרמתם לא איפשרה להם להיקלט במסגרת חינוך על יסודי אחרת. המגמה העיקרית
בהנהגת המסלולים היא להביא את כל התלמידים לגמר י"ב כיתות, כשכל תלמיד מקבל
השכלה כללית ומקצועית מירבית; לתלמידים האפשרות לעבור מכיתה אחת במסלול
מסוים לכיתה מקבילה במסלול אחר, ולבחור את המגמה הרצויה להם מתוך מגוון של
נתיבים טכניים ונתיבי אומנויות, שבמסגרתם קיימות לבחירתו של התלמיד 50 מגמות
התמחות. על כל התלמידים בחינוך התיכון המקצועי חל ההסדר של שכר לימוד מדורג
(ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 265), ללא קשר עם השגיהם במבחן הסקר.

התפתחות החינוך הטכנולוגי בעשר השנים האחרונות הייתה מואצת מאוד: באותה
תקופה גדל מספר התלמידים, לפי נתוני המשרד, פי ארבעה והגיע בתשל"ב לכ-60,000.
תלמידים אלה למדו בכ-300 מוסדות והיו למעלה מ-40% מכלל התלמידים בחינוך
העל יסודי. תנופה חשובה לגידול באה בעקבות הסכם, שנחתם בתשכ"ה בין משרד
החינוך והתרבות לבין הבעלויות של בתי הספר המקצועיים — הסכם הכפלה — שבו
התחייב המשרד להעניק להם תמיכה כספית מיוחדת, כדי שירחיבו את היקף הקליטה
של המוסדות, כך שבשנים תשכ"ו עד תשל"ל תוכלו אוכלוסיית התלמידים בבתי ספר
אלה.

התקציב של המערכת לפעולותיה בחינוך העל יסודי המקצועי לשנת 1971/72 הסתכם
בסך 21.5 מליון ל"י והוצאותיה היו 20.6 מליון ל"י בקירוב. לשנת 1972/73 אושר
למערכת לביצוע פעולותיה סך 23.8 מליון ל"י; התקציב מיועד בעיקרו לתמיכות בחי-
נוך המקצועי, שסכומן הגיע ב-1971/72 ל-15 מליון ל"י ותקציבן ל-1972/73 ל-17.6
מליון ל"י. יתרת הסכום מיועדת בעיקר להדרכה ולאמצעי לימוד וכן לשכר לכות
האדם של המערכת. בפיקוח על החינוך הטכנולוגי — בבתי ספר על יסודיים, בחטי-
בות הביניים ובהוראת מלאכה בבתי ספר יסודיים — הועסקו בתשל"ב ב-51 משרות
80 מפקחים; כן הועסקו במערכת באותה שנה 8 עובדי מינהל.

בחודשים אוקטובר-נובמבר 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולותיה של
מערכת החינוך הטכנולוגי.

קבלת מורים והעסקתם

1. מורה או מדריך שהוא מועמד להעסקה באחד מבתי הספר המקצועיים, חייב, לפי
נהלים, שנקבעו עם הבעלויות, לקבל את אישורו של המפקח הכולל על אותו בית
הספר מטעם משרד החינוך והתרבות. אם המדובר במורה או במדריך למקצוע טכנולוגי,
מבקש המפקח הכולל חוות דעת על המועמד מאת המפקח על אותו מקצוע. בעבר
הועבר אישורו של המפקח הכולל למחלקה לחינוך מקצועי, שהייתה מכריעה סופית
בדבר העסקתו של המועמד. מאז שנת הלימודים תשל"ב, שבה חל השינוי במבנה הנה-
לת המשרד והמשרד אצל חלק מסמכויותיו למנהלי המחוזות, הועברה למנהל המחוז
גם הסמכות לאישור הסופי של קבלת מורה או מדריך מקצועי.

המחלקה לכוח אדם בהוראה שבמשרד הראשי קובעת את דרגתם של עובדי ההוראה
החדשים בחינוך המקצועי העל יסודי. עובדים אלה אינם עובדי המשרד, והמחלקה
מאשרת את ותקם והסמכתם להוראה ועליה להעניק להם רשיונות הוראה והדרכה.
בהתאם לתקנון, שפרסם המשרד בשנת הלימודים תשכ"ו, חייב כל עובד הוראה והדרכה

במוסד לחינוך על יסודי ברשיון מטעם המשרד*. מנהל בית הספר אחראי לכך, שלא ילמד מורה או מדריך מקצוע ושלא ידריך בו אלא על פי הרשאה, שניתנה לו ברשיון של המשרד. כדי לזכות ברשיון הוראה קבוע, חייבים המורים למקצועות עיוניים — כלליים בבתי הספר המקצועיים להיות בעלי כשירויות השוות לאלה של עמיתיהם בבתי ספר תיכוניים עיוניים: מורים אלה המלמדים במסלולים השונים, חייבים להיות בעלי תואר אקדמי. המורים ללימודים טכניים מתחלקים למהנדסים, הנדסאים ומדריכים. מהנדסים רשאים ללמד בכל הכיתות ובכל המסלולים את כל הלימודים שבתחום התמחותם; הנדסאים רשאים ללמד לימודים בסיסיים — הקשורים ישירות בעבודה מעשית — בכל הכיתות ובכל המסלולים, ולימודים מתקדמים — טכניים-עיוניים — במסלול התלת שנתי ובשתי הכיתות הראשונות של המסלול הארבע שנתי בלבד. המהנדסים וההנדסאים רוכשים את הכשרתם הפדגוגית בטכניון או באחת האוניברסיטאות. מדריכים, הן המוסמכים והן אלה המלמדים עבודה מעשית בסדנאות, מקבלים את הכשרתם הפדגוגית, המכשירה אותם לתפקידי הוראה, במכון הממשלתי להכשרה טכנית, שבו בית ספר להכשרת מדריכים ומורים טכניים. המכון פועל במסגרת משרד העבודה בשיתוף עם משרד החינוך והתרבות (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 515).

הדרישות ממורים למקצועות לא טכניים מותאמות לאופיו המיוחד של כל מקצוע. מורים למקצועות אלה מקבלים הכשרתם במוסדות שונים: מורים לפקידות — במדרשה למינהל של הסתדרות הפקידים בתל אביב; מורות לאופנה — במדרשות לאופנה המוסמכות לכך; ומורות לכלכלת הבית — במדרשה לתזונה ולכלכלת הבית של משרד החינוך והתרבות (ראה דו"ח זה עמ' 345).

למורה או למדריך, שלא נמצא עדיין זכאי לרשיון קבוע להוראה או להדרכה, מעניק משרד החינוך והתרבות רשיון זמני, שתוקפו מוגבל לשנה אחת בלבד, והוא ניתן למוסד, למקצועות ולכיתות — כמצוין ברשיון. מותר להאריכו לשתי תקופות נוספות — בנות שנה אחת כל אחת.

2. המערכת עורכת כל שנה מפקד של בתי ספר מקצועיים. משרד מבקר המדינה בדק את נתוני המפקד לשנת הלימודים תשל"ב מתוך שאלונים, המתיתחסים ל-25 בתי ספר של כמה מהתבוליות, שבהם למדו באותה שנה 6,157 תלמידים ב-246 כיתות ובהם 803 מורים ומדריכים.

— המערכת לא דאגה לכך, שמנהלי בתי הספר יקפידו על מילוי הטפסים לפי ההוראות שניתנו ולא עמדה די הצורך על מילויים של הפרטים הנדרשים. בכך נמנעה קבלת מידע מהימן ומדויק על מצבו של החינוך המקצועי. סיכום הנתונים על רשיונות ההוראה ב-25 בתי ספר הנזכרים הראה, כי מ-7 מהם, המעסיקים 184 מורים ומדריכים, לא קיבלה המערכת כל פרטים על רשיונות ההוראה של מוריהם. בסוף 1972 הודיע משרד החינוך והתרבות, שלהבא הוא יעמוד על יתר הקפדה במילוי הטפסים על ידי מנהלי בתי הספר.

* על מעמדם של בתי ספר על יסודיים והפיקוח עליהם — ראה דו"ח שנתי 15 (עמ' 186). בינתיים דאג משרד החינוך והתרבות לחקיקת חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969, החל גם על בתי ספר על יסודיים, אולם חוק זה, קובע שלגבי בתי ספר, שהיו קיימים ערב תחולתו, הוא יוחל בהדרגה, עד אלול תשל"ה—ספטמבר 1975.

- במקרים רבים לא הקפידה המערכת, שבתי הספר יעסיקו מורים ומדריכים בעלי הרשאה או הכשרה מתאימות; להלן דוגמאות:

(א) באותם בתי ספר, שמסרו פרטים על רשיונות הוראה, היו רק 273 — מ"מ-619 — מורים ומדריכים בעלי הרשאה לעסוק בהוראה או בהדרכה, ורק 192 מהם היו בעלי רשיון קבוע. גם מבין בעלי רשיון זמני היו כאלה שהחזיקו אותו, בניגוד לנקבע בתק-נון, למעלה משלוש השנים, ורשיונם הזמני היה אפוא חסר תוקף.

(ב) שניים מבין 25 בתי הספר, שבהם לימדו 53 מורים, לא מסרו נתונים על השכלת מוריהם. בשאר בתי הספר היו רק 257, מ"מ-750 עובדי ההוראה וההדרכה, אקדמאים ו-91 מדריכים מוסמכים. לא כל האקדמאים היו בעלי רשיונות הוראה קבועים, בהיותם חסרי הכשרה פדגוגית מתאימה. גם מספרם של המהנדסים וההנדסאים, שבגיוסם מתקשה משרד החינוך והתרבות במיוחד בגלל המצב במשק היה נמוך מאוד.

(ג) ב-25 המוסדות הורו 156 מורים מוסמכים להוראה בבתי ספר יסודיים בלבד, ואף על פי כן הורו חלק מהם את מקצועות מדעי הטבע — מתמטיקה, פיסיקה וכימיה, עד לכיתות הגבוהות, לרבות כיתה י"ב. כוחות ההוראה וההדרכה הנוספים היו בחלקם הגדול סטודנטים בשלבי לימודיהם השונים.

(ד) מ"מ-91 המדריכים המוסמכים, המורשים ללמד מקצועות טכניים בבתי הספר התלת שנתיים ובשתי הכיתות הראשונות של המסלול הארבע שנתי, היו, שהורו גם בכיתות י"א ו-י"ב במסלול הארבע שנתי, ולא תמיד רק את מקצועות התמחותם.

(ה) מנהלי בתי ספר מקצועיים על יסודיים חייבים גם הם להיות בעלי רשיון הוראה או הדרכה בר תוקף. מנתוני המפקד מתברר, שמבין 25 המנהלים, שנכללו בו, היו רק 10 בעלי רשיון קבוע ועוד 2 בעלי רשיון הוראה זמני; 6 חסרו רשיון הוראה ועל 7 לא היו נתונים. הממצאים שהועלו לגבי עובדי ההוראה סיבתם נעוצה בין היתר בגידול המהיר של החינוך המקצועי העל יסודי, המתבטא בשנים האחרונות בתוספת של כ-5,000 תלמיד לשנה.

- עובדי הוראה או הדרכה בבית ספר על יסודי, לרבות אלה שהם בעלי רשיון זמני או חסרי רשיון כלשהו, מקבלים לפי הנהוג, באורח אוטומטי לאחר שלוש שנות עבודה במקום אחד קביעות, ואין לפטרם אלא לאחר אישורה של ועדה פריטטית המורכבת מנציגים של משרד החינוך והתרבות, הבעלות על בית הספר והאיגוד המקצועי, שה-מורה או המדריך משתייך אליו. אפשרות לפיטורין ללא ועדה פריטטית קיימת, רק אם העובד מועסק לפי חוזה מיוחד המגבילו לתקופה מסוימת. מאחר שחלק ניכר מהמורים, שהועסקו ב-25 בתי הספר, כבר עבדו למעלה משלוש שנים וקיבלו אפוא קביעות, הם ימשיכו ללמד, בלא שקיימת אפשרות לחייבם להשלים את ידיעותיהם כנדרש בתקנון.

- עוד במארס 1970 דנה ועדת הקבע לחינוך על יסודי בבעיה של מתן רשיונות הוראה למורים במקצועות ספציפיים — מלונאות וצילום — שהכשרתם נעשית במוסדות שונים או בקורסים מיוחדים, ואין התקנון חל עליהם. עד מועד סיום הביקורת, שש שנים לאחר פתיחת מגמות במקצועות אלה, לא הוכנו הוראות משלימות, והמורים העוסקים בהוראת מקצועות אלה עובדים ללא רשיונות הוראה ובלא שנקבע, מה הכשי-ריות הנדרשות מהם.

- התיקים האישיים של עובדי ההוראה בחינוך המקצועי צריכים להיות מרוכזים בארכיון המשרד הראשי בירושלים. מבין 110 תיקים, שביקשו עובדי הביקורת לראות, נמסרו לידיהם 75 בלבד, ואילו על 35 מקרים נוספים לא היה תיק בארכיון. חלק מהתיקים

שנמסרו לא היו מעודכנים: היו תיקים, שהמסמך האחרון בהם היה מלפני 6 או אפילו 8 שנים; כמה מורים עברו להוראה מהחינוך היסודי לחינוך העל יסודי, בלא שדבר זה ישתקף בתיקם האישי.

פיקוח

1. מפקחים בחינוך הטכנולוגי מתחלקים, לפי תפקידיהם, לשלושה סוגים: מפקח כולל, מרכז צוות פיקוח ומפקח טכנולוגי. המפקח הכולל דואג לאישורה של מערכת השיעורים בבית הספר ולתיאום בין המפקחים המקצועיים, מפקח על המקצועות הכלליים ומטפל במכלול הנושאים המתעוררים בבתי ספר. עם השינויים במבנה הארגוני של משרד החינוך והתרבות הועברו המפקחים הכוללים מהמחלקה לחינוך מקצועי לתחום אחריותם של מנהלי המחוזות.

2. בכל מחוז קיים מרכז צוות פיקוח טכנולוגי, המשמש נציגו של הממונה על החינוך הטכנולוגי במחוז, אך כפוף מבחינה מינהלית למנהל המחוז. מתפקידיו להמליץ בפני הממונה על החינוך הטכנולוגי על פתיחת מגמות חדשות, סגירת מגמות קיימות ושינויים במסלולים; לדאוג למילוי שעות תקן ותנאי הוראה תקינה; ולתאם בין הרשויות והבעלויות השונות. הוא גם מרכז את כל עבודת הפיקוח הטכנולוגי ואת הנתונים על מצב עובדי ההוראה במחוזו ומטפל בדו"חות הפיקוח.

3. מפקח טכנולוגי במחוז משמש סמכות פיקוח על ההוראה של מקצוע מסוים או קבוצת מקצועות; הוא כפוף למרכז צוות. לכל מקצוע או קבוצת מקצועות יש מפקח מרכז טכנולוגי, הפועל בהיקף ארצי, משמש כיועץ בכיר לממונה על המערכת ומכהן כיושב ראש של צוות המפקחים במקצועות שבתחום אחריותו. הוא אחראי כלפי הממונה על החינוך הטכנולוגי לפעולותיהם הפדגוגיות — טכניות של המפקחים מבחינת תקינות ההוראה של מקצוע או קבוצת מקצועות.

— המערכת מפרסמת כל שנה נתונים על חלוקת העבודה בין המפקחים על החינוך המקצועי לפי המחוזות, אך בתחילת שנת הלימודים תשל"ב לא היה בידיה כל מידע על חלוקת בתי הספר בין המפקחים הכוללים. גם בתחילת שנת הלימודים תשל"ג לא נשתנה המצב, ועד נובמבר 1972 המציאו רק שני מחוזות רשימה של בתי הספר והמפקחים הכוללים הממונים עליהם. מצב זה הביא לתקלות יומיות במהלך עבודת היחידה. בתחילת נובמבר 1972 היו במחוז תל אביב בתי ספר רבים, שנשארו ללא פיקוח כולל, והרי דווקא עם פתיחת שנת הלימודים חשוב במיוחד, שתהא אפשרות להתקשר עם מפקח כולל ולהיוועץ בו בבעיות הפדגוגיות והמינהליות.

— על המפקח לערוך ביקורים בבתי הספר ולהיות נוכח בשיעורים ובעבודה המעשית בסדנאות. על עבודתו זו חייב כל מפקח להגיש דו"חות בכתב. דו"חות אלה, הועברו בעבר לידי המחלקה לחינוך המקצועי ואיפשרו לה לקבל מידע מעודכן על מצב ההוראה בבתי הספר ובסדנאות. מחמת השינויים בארגון המחלקה ובכפופות המפקחים מועבר מאז שנת הלימודים תשל"ב הדו"ח על בית הספר למנהל המחוז, והמערכת אינה מקבלת כל מידע על המתרחש בבתי הספר. הדו"חות על הביקורים בשיעורים או בסדנאות מועברים למרכז צוות הפיקוח הטכנולוגי במחוז, בלא שבידו הוראות ברורות, למי עליו להעביר את הדו"חות. במצב זה קרה, שחלק מהמפקחים דיווח למחוז, חלק מהם, כבעבר, למערכת, והיה אף אחד ששמר את כל הדו"חות בידיו. באין דיווח נאות, אין גם אפשרות לרכז מידע על מידת הפיקוח על בתי הספר ועל עבודת מורה לצורך קידומו בשלבי ההוראה השונים; ועל הכרתו על ידי מפקח חדש בשעת חילופין של מפקחים או בשעה, שמורה עובר ממחוז פיקוח אחד למשנהו.

- בדיקת התיקים, שנפתחו בינואר 1970 על 25 בתי הספר, העלתה, כי ב-17 מהם לא היה שום דו"ח על ביקור בבתי הספר. בדיקת תיקיהם האישיים של 75 מורים העלתה, שבי-50 מהם לא נמצא כלל דו"ח על ביקור בשיעור או בסדנה, וב-5 תיקים נוספים לא היו דו"חות מחמש השנים האחרונות.

מאחר שכל בית ספר לחינוך טכנולוגי נתון לפיקוחם של מפקח כולל, מפקחים למקצועות השונים ומפקחים מטעם הבעלויות, אירע לא פעם, שבית ספר אחד בוקר על ידי כמה מפקחים בעת ובעונה אחת. עוד בינואר 1970 דנה ועדת הקבע לחינוך העל יסודי במציאת הסדר לתיאום הביקורים של המפקחים השונים, והוקמה ועדה, שהוטל עליה לעבד הצעה לתיאום הביקורים. עד מועד סיום הביקורת לא ניתנו הנחיות בנושא זה.

- היו מקרים, שמפקחים המליצו על הארכת רשיון הוראה זמני לעובדי הוראה או הדרכה, לפי בקשת מנהל בית הספר, והמחלקה לכוח אדם בהוראה האריכה את הרשיון, בהתאם להוראות הקיימות, לפי המלצת המפקח. בתיקו האישי של המורה לא נמצא דו"ח על ביקור כלשהו של מפקח לביסוס ההמלצה.

תמיכות בחינוך המקצועי

1. בהסכמים, שנחתמו בשנת הלימודים תשכ"ה בין משרד החינוך והתרבות לבין בעלויות בתי הספר המקצועיים, התחייב המשרד להעניק לבעלויות תמיכה כספית להרחבת היקף קליטתם של מוסדותיהם במטרה להכפיל את אוכלוסיית התלמידים בחינוך המקצועי תוך חמש שנים. ההסכם, שהתבסס על מספר התלמידים והכיתות, שהיו קיימים בתשכ"ה, קבע שבגין תלמידים, שהצטרפותם לחינוך המקצועי חייבה פתיחת כיתות נוספות, יוענק לבעלויות סך 300 ל"י לשנה לכל תלמיד; בגין תלמידים, שהצטרפותם לא חייבה פתיחת כיתות חדשות אלא פתיחת קבוצות עבודה נוספות, יינתן לבעלויות מענק בסך 100 ל"י לשנה לכל תלמיד.

הוסכם להצמיד את גובה המענק למדד המחירים לצרכן כשהבסיס הוא המדד ב-1.1.1965. עוד נקבע בהסכם, שיינתן לבעלויות מענק בשיעור שליש מההוצאות לר-כישת ציוד וריהוט לכיתות ולקבוצות העבודה, שיווספו בגלל הגידול במספר הלימודים. אם הציוד והריהוט יובאו מחוץ לארץ, יוחזרו לבעלויות כל תשלומי המכס, ששילמו עבורם.

מטרת ההסכם, שנועד לביצוע בשנים תשכ"ו עד תש"ל הושגה: מספר התלמידים בבתי הספר המקצועיים הוכפל בשנים אלה והגיע בסוף תקופת ההסכם ל-50,000. תמיכת המשרד על פי ההסכם הסתכמה בשנים הנסקרות בסך 20 מליון ל"י.

לקראת שנת הלימודים תשל"א הודיעו בעלויות בתי הספר למשרד החינוך והתרבות, שאם תופסק תמיכת המשרד, לא יוכלו לעמוד בנטל הכספי הנובע מהגידול במספר התלמידים ויאלצו להקטין את מספר התלמידים במוסדותיהם. כדי לשמור על ההישגים, שהושגו בעקבות ההסכם, המשיך המשרד גם בתשל"א ובתשל"ב בתמיכתו בחינוך המקצועי על פי עקרונות ההסכם, בסכום כולל העולה על 15 מליון ל"י.

- המשרד סיכם עם אגף התקציבים שבמשרד האוצר להמשיך במתן התמיכות, אך הוא לא ערך הסכם חדש עם הבעלויות או לא האריך תוקפו של ההסכם הקודם.

- על פי ההסכם משנת הלימודים תשכ"ה התבסס חישוב הכיתות והתלמידים הנוספים על נתוני המפקד, שנערך בבתי הספר המקצועיים בתחילת כל שנת לימודים על ידי מנהלתו של כל בית ספר, והיא גם דיווחה על המפקד למערכת החינוך הטכנולוגי.

המערכת לא בדקה את נכונותם של נתוני המפקד ואת השינויים, שחלו בהם במשך השנה.

- בדיקתם של תשלומי המשרד לרכישת ציוד וריהוט העלתה, שלא בכל המקרים הייתה ההשתתפות בשיעור של שליש מההוצאה, כפי שנקבע בהסכם: עתים הייתה גבוהה ועתים נמוכה משליש. לא כל הבקשות של הבעלויות להחזר תשלומי המכס על ציוד מיובא לארץ נענו, לדברי המשרד מחוסר תקציב.

משרד מבקר המדינה דן עם משרד החינוך והתרבות על הסדרת זכויותיהם וחובותיהם של הצדדים בציוד, שנרכש בתמיכת המשרד, במקרה של סגירת מגמה, שעבורה הוא נרכש, או של הפסקת פעולתו של בית ספר.

מלבד התמיכות, שניתנו במסגרת ההסכם השתתף משרד החינוך והתרבות בפתיחת מגמות לימוד חדשות, כגון עיבוד נתונים ותכנות מחשבים, מכשור ובקרה ומעבדות לאוטומציה. למטרה זו יועדו בתקציב המשרד לשנת 1971/72 1,080,000 ל"י. כן סייע המשרד לבתי ספר, בעלי משימות מיוחדות, כגון בעלי מסלול להכשרת טכנאים והנדסאים; למטרה זו יועדו באותו תקציב 743,000 ל"י.

- המערכת, הממונה על חלוקת תמיכות אלה, לא היו לה עקרונות בכתב לקביעת שיעור התמיכות ולסדר עדיפויות לחלוקתן. ההחלטות על מתן התמיכות ושיעורן התייחסו קבלו על ידי הנהלת המערכת, בלא שנרשמו הנימוקים. נוהל זה הביא להעדר אחידות בתמיכות ובשיעוריהן. לקראת שנת הלימודים תשל"ד מגבשת המערכת שיטת תמיכות, שתהיה מבוססת על העלות הריאלית להכשרת תלמיד בהתאם לדרגת הכיתה.



הממצאים שצוינו אינם גורעים באופן כללי מהשיגיה של מערכת החינוך הטכנולוגי, שתרמה, בכוח אדם מצומצם, להגדלת מספר התלמידים בחינוך המקצועי ואף להכפלתם. עם זאת העלתה הביקורת במערכת זו ליקויים, בעיקר בפיקוח, שדומיהם נמצאו בשנים האחרונות גם בתחומים אחרים של פעילות משרד החינוך והתרבות, כגון החינוך המיוחד, החינוך התקלאי והחינוך היסודי, וכן בחינוך לבני המיעוטים (ראה בדו"ח זה, עמ' 318). על המשרד לתת אפוא את דעתו על הגברת הפיקוח על בתי הספר בכללותם. במיוחד עליו לפעול, בתיאום עם המוסדות להשכלה גבוהה, לשיפור רמתם של המורים וביניהם אלה המועסקים בחינוך הטכנולוגי. צעד זה הוא תנאי חשוב להתקדמות החינוך המקצועית של הנוער בישראל, שהיא חיונית לעתיד קידומה של המדינה.

חינוך תיכוני ימי

בשנים 1951 ו-1952 הוחל בארץ בהקמת מוסדות להכשרת ימאים, לרבות קצינים. אחד הקשיים בהפניית בני נוער למוסדות כאלה נעוץ בהעדר מסורת של יורדי ים ותודעה ימית בקרב בני הנוער; בשל כך קיים מחסור בכוח אדם מקומי לאיוש הצי המסחרי, וחברות הספנות נאלצות להשתמש במידה הולכת וגדלה בימאים זרים. בסוף שנת 1970 שירתו בצי הסוחר, לפי נתונים של משרד התחבורה, 3,763 ימאים, ש-44% מהם היו זרים, כפי שנראה מהרשימה הבאה: