

משרד החינוך והתרבות

פעולות ביקורת

במשרד הראשי ובשלושה מחוזות נערכה ביקורת על ניהול כוח אדם בהוראה; נבדק ביצוע חוק הפיקוח על בתי הספר, תשכ"ט-1969, המטפל ברישוי מוסדות חינוך פרטיים. נבדקו פעולות רשות הספורט לרבות הקרן לעידוד לספורטאים מצטיינים. עוד נסקרו פעולות מרכז ההסברה בארגון ארועי שנת הכ"ה למדינת ישראל. במשרד הראשי ובמחוזות נסקרה היערכותה של מערכת החינוך בשעת חירום.

סוכמה ביקורת בחברה - הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי; דו"ח הביקורת על החברה ניתן בנובמבר 1973.

ניהול כוח אדם בהוראה

מערכת החינוך בישראל נמצאת, מבחינת היקפה והמאמצים הנעשים לשיפור רמת ההוראה, בתהליך של התפתחות מתמדת. מספר התלמידים, בני השנתונים השונים, גדל וקיימת מגמה לכלול במערכת גם גילאים צעירים יותר. בשנת תש"ל הגיע מספר התלמידים במערכת החינוך היסודי, כולל גני ילדים וחטיבות ביניים, לכ-515,430, ובשנת תשל"ג ל-551,700 בערך. בד בבד נערכות פעולות לשכלולן של שיטות ההוראה, ובתוך כך לצמצום מספר התלמידים בכיתה.

על רקע זה יש צורך במספר גדול והולך של מורים. בשנת תש"ל לימדו, לפי נתוני יחידת המיכון במשרד החינוך והתרבות, בחינוך היסודי העברי הרשמי, כולל חטיבת הביניים, כ-23,000 מורים ובשנת תשל"ד כ-26,000. בשנת תשל"ג שובצו במערכת החינוך היסודי כ-3,700 מורים חדשים, שמרכיבתם תפסו את מקומם של מורים שפרשו. ההוצאות של משרד החינוך והתרבות (להלן: המשרד) על משכורות מורים עלו מ-274 מיליוני ל"י בשנת הכספים 1970 ל-443 מיליוני ל"י בשנת 1972.

הטיפול בכוח אדם בהוראה במשרד מתחלק בין מספר יחידות: האגף להכשרת מורים והש-תלמות. האחראי על הכשרתו של כוח אדם מתאים והשתלמותו; המחלקה לכוח אדם בהוראה, שמתפקידה לעסוק, כאמצעות המדורים במחוזות, בקליטת כוח אדם לחינוך היסודי העברי הרשמי ולחטיבות הביניים, שינוצו בעבודה וטיפול במורה. עוד פועלות במשרד יחידות מיוחדות, העוסקות בין היתר בכוח אדם בהוראה בחינוך המוכר ובחינוך לכני המיעוטים.

בשנת 1973 נערכה לסירוגין ביקורת במחלקה לכוח אדם בהוראה שבמשרד הראשי ובמדור-רים לכוח אדם בהוראה במחוזות ירושלים המרכז והדרום. הביקורת התרכזת בסדרי קליטתם של מורים במערכת החינוך היסודי העברי הרשמי ובטיפול בשינוצם בעבודה, ובכלל זה העברות ממחוז למחוז ובתוך המחוזות, והתייחסה בעיקר להיערכותה של מערכת החינוך לקראת שנות הלימודים תשל"ג ותשל"ד. בדבר ביקורת קודמת בנושא זה ראה דו"ח שנתי

15 (עמ' 176), וממצאי מעקב בדו"ח 16 (עמ' 216) ובדו"ח 19 (עמ' 274). בדבר סדרי הכשרתם של מורים ראה לאחרונה דו"ח שנתי 22 (עמ' 324) וממצאי מעקב בפרק זה. עמ' 336. הטיפול בכוח אדם לחינוך לבני המיעוטים נבדק במסגרת ביקורת כוללת על מערכת החינוך למיעוטים, שממצאיה נכללו בדו"ח שנתי 23 (עמ' 318).

הצרכים בכוח אדם בהוראה וקליטתם של מורים במערכת החינוך

גיוס כוח אדם למערכת נעשה בעיקר מקרב הבוגרים של בתי מדרש למורים וגננות והמוסדות להשכלה גבוהה, מורות חיילות ובמידה קטנה גם מקרב העולים. בשנים האחרונות הגביר המשרד את מאמציו לשכלול שיטות ההוראה, לחידוש תכניות הלימוד ולהעמקת הטיפול בתלמידים טעוני טיפוח (על הרפורמה בחינוך – ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 305; הטיפול בחינוך היסודי, דו"ח 22, עמ' 341; תכניות לימודים, דו"ח 23 עמ' 328). מגמות אלה חייבו לשלב במערכת החינוך, כוחות הוראה בעלי הכשרה נאותה מקרב בוגרים של המוסדות להשכלה גבוהה ומתוך מסיימי בתי המדרש למורים. על רקע זה עשה המשרד להרחבת היקף פעילותם של בתי מדרש למורים; ואמנם לעומת 4,820 תלמידים שהיו בבתי המדרש למורים וגננות בשנת 1971, והיו מיועדים להשתלב בחינוך היסודי הרשמי, הגיע מספרם בשנת 1973 ל-8,930 בקירוב.

עם זאת, אין עדיין במספרם של מסיימי בתי המדרש למורים כדי לענות על צורכי המערכת. לפי תחזיות שהוכנו על ידי מחלקת התכנון של המשרד בראשית 1973, יהיה על האגף להכשרת מורים לדאוג עד 1,980 להכשרתם של 2,600 עד 4,500 מורים וגננות לחינוך היסודי מדי שנה. אמנם אין בידי המשרד נתונים שוטפים על מספר התלמידים המסיימים מדי שנה את בתי המדרש למורים (ראה להלן), אך נתוני המחלקה לכוח אדם בהוראה מצביעים על כך, שבשנת תשל"ג היא היפנתה למחוזות כ-3,470 מורים בוגרי בתי מדרש למורים, שמהם רק 1,820 סיימו שנה קודם לכן את לימודיהם; מספר הנקלטים בעבודה הגיע לכ-2,150 בלבד, שמהם רק כ-1,140 היו בוגרי שנת הלימודים תשל"ב (ראה טבלה).

שיעור קליטתם של בוגרי בתי מדרש למורים וגננות במערכת החינוך היסודי הרשמי בשנת הלימודים תשל"ג

המחוז	הופנו				נקלטו			
	כלל הבוגרים	מהם בוגרי תשל"ב	כלל הבוגרים	מהם בוגרי תשל"ב	כלל הבוגרים	מהם בוגרי תשל"ב	מהם בוגרי תשל"ב	נקלטו בלתי מוסמכים
ירושלים	294	145	204	69	88	61	132	
תל אביב	660	298	293	44	116	39	104	
המרכז	699	341	333	48	157	46	110	
חיפה	349	124	237	68	81	65	73	
צפון	761	489	547	72	373	76	258	
דרום	708	421	540	76	323	77	413	
סה"כ	3,471	1,818	2,154	62	1,138	63	1,090	

בנסיבות אלה גדל במיוחד בשנת תשל"ג מספרם של מורים לא מוסמכים ששובצו במערכת החינוך; לאחר שהמשרד הצליח עד לשנת תשל"ב לעשות לצמצום הדרגתי ועקבי במספרם. בשנת תשל"ב סודרו בעבודה 643 מורים לא מוסמכים, 22% מכלל המורים החדשים ששובצו באותה שנה. בשנת תשל"ג עלה מספר המורים הלא מוסמכים שנקלטו בעבודה ל-1,090, 29% מכלל המורים החדשים במערכת. חלק מהמורים הלא מוסמכים היו אמנם בעלי השכלה על-תיכונית, אך מרביתם — כ-730 מאלה ששובצו בשנת תשל"ג — חסרו השכלה כזו ול-460 אף לא הייתה תעודת בגרות.

הגידול במספרם של מורים לא מוסמכים במיוחד מקשה על המשרד בפעולותיו לשכלול שיטות ההוראה ובכלל זה להעמקת הטיפול בתלמידים טעוני טיפוח. נתוני המשרד מצביעים, למשל, על כך, שחלקם של המורים הלא-מוסמכים בבתי ספר טעוני טיפוח הוא גדול, והגיע בשנת תשל"ג ל-27%; במחוזות הצפון והדרום, שבהם רבים בתי הספר טעוני הטיפוח, אף הגיע אחוז המורים הלא מוסמכים בבתי ספר אלה באותה שנה לכ-32% וכ-30% בהתאמה (ראה גם דו"ח 22, עמ' 346).

1. נוכח הצרכים הגדלים בכוחות הוראה בעלי רמה נאותה, חשוב להבטיח, שמירב המורים שסיימו את לימודיהם בבתי המדרש למורים אמנם ימצאו את דרכם למערכת החינוך וישתלבו בה, במידת האפשר סמוך לסיום לימודיהם.

— המשרד לא גיבש כלים מתאימים שיאפשרו לו לעמוד על היקף הפנייה של בוגרי בתי מדרש למורים להשתלב במערכת החינוך. ברשות המשרד אין מידע בדבר אותם מסיימי בתי המדרש למורים, שלא פנו אל המחלקה לכוח אדם בהוראה לשם שייבוצם במערכת החינוך, ואין לו אף נתונים שנתיים שוטפים על מספרם של מסיימי בתי המדרש, שמהם ניתן היה ללמוד על שיעור הפנייה של תלמידי בתי המדרש המעוניינים לעסוק בהוראה. ממחקר שהמשרד ערך בשנת תשל"א בשיתוף עם האוניברסיטה העברית בירושלים על בוגרי בתי מדרש למורים בשנת תשכ"ז עולה, ש-18% מהמרוויגים מקרב בוגרי אותו מחזור לא פנו כלל למשרד בבקשת עבודה. מגמת המחקר אמנם לא הייתה לעמוד על היקף נשירתם של בוגרי בתי המדרש למורים ועל הרקע לנשירה זו, אך לדעת הביקורת מצביעים הנתונים על הצורך בגיבוש מערך נתונים שנתיים שוטפים בתחום זה ובחקר הגורמים להימנעותם של חלק מבוגרי בתי המדרש למורים מעיסוק בהוראה.

— רבים מבוגרי בתי המדרש למורים הפונים בבקשה להשתלב במערכת החינוך, בסופו של דבר אינם נקלטים בה. נתוני המחלקה לכוח אדם בהוראה מצביעים על כך, שרק 62% מכלל בוגרי בתי מדרש למורים, שהופנו על ידי המחוזות בשנים תשל"ב ותשל"ג, סודרו בעבודה. בין המופנים בשנת תשל"ג היו 52% שסיימו את לימודיהם בשנת תשל"ב וגם אצלם הגיע שיעור הסידור בעבודה ל-62% בלבד. עוד מתברר, שתופעה זו קיימת בכל המחוזות, והיא בולטת במיוחד דווקא במחוזות תל אביב והמרכז, שבהם הגיעו שיעורי הקליטה של בוגרים בשנת תשל"ג ל-44% ו-48% בהתאמה, בהשוואה לשיעורים של 72% ו-76% במחוזות המרוחקים — בצפון ודרום (ראה הטבלה לעיל).

כדי לעמוד על הגורמים לשיעורי קליטה נמוכים אלה, גורמים שייתכן שהם שונים במחוזות המרוחקים, מאלה שבמחוזות המרכז הארץ, מן הצורך היה לקיים מעקב אחר הבוגרים של בתי המדרש למורים המופנים לסידור בעבודה, ולאתר את הקשיים המתעוררים בהשתלבותם. מתברר, שהמשרד לא עשה די הצורך לקיום מעקב כזה. בידי הנוגעים בדבר במחוזות יש אמנם מידע על הסיבות לאי שייבוצם בעבודה של חלק מהבוגרים שהופנו אליהם, אך מנתונים אלה לא ניתן ללמוד, אם אמנם בכל מקרה מוצו כל האפשרויות בשייבוצם של

הבוגרים. יתר על כן, בהעדר ריכוז מחוזי וכלל ארצי של מידע על הסיכנות לאי קליטתם של בוגרים, לא ניתן להסיק מסקנות על האמצעים העשויים להקטין את מספרם של בוגרים הנושרים כבר במהלך שיבוץ הראשוני בעבודה.

2. גיוס כוחות הוראה מוסמכים נעשה גם מקרב העולים החדשים, שהטיפול בהם נתון בידי יחידה מיוחדת הפועלת במסגרת המחלקה לכוח אדם בהוראה ובידי אחראים לטיפול בעולים במחוזות. בהוראות המשרד מאוקטובר 1972 נקבעו הליכי הטיפול בעולה המועמד להוראה, ובכלל זה מיונו הראשוני בעת שהותו באולפן, אישורו להוראה והטיפול בהשלמת ידיעותיו כתנאי לשיבוצו בהוראה. שיבוץם של העולים נעשה על ידי המחלקה לכוח אדם בהוראה באמצעות המחוזות. לפי נתוני היחידה לקליטת מורים עולים, היו בטיפול בתקופה שבין יוני 1971 ויולי 1972 855 עולים.

חלק לא קטן מקרב המורים העולים שהיו בטיפול המשרד, בסופו של דבר לא נקלטו במערכת החינוך. נתוני המחלקה לכוח אדם בהוראה מצביעים על כך, שרק 303 מתוך 855 המורים הנזכרים נקלטו במשך שנת הלימודים תשל"ג בחינוך היסודי והעל-יסודי. לפי הערכת היחידה לקליטת מורים עולים מגיע מספרם של המורים שנקלטו עד סוף 1973 לכ-450 מבין מורים אלה.

— היחידה לקליטת מורים עולים חסרה נתונים מלאים על מספר המורים שנקלטו במערכת החינוך, במיוחד אלה שנקלטו בבתי ספר על-יסודיים. בידי היחידה אין גם מידע על הגורמים לאי קליטתם של חלק מהעולים במערכת. יתר על כן, גם הקשר של האחראים במחוזות, שמתפקידם ללוות את המורה העולה בכל סידוריו במסגרת המשרד עד לקליטתו בעבודה, אינו נשמר בשלבים שלאחר סיום השתלמותו של המורה. לדבר זה משמעות מיוחדת נוכח העובדה, שבשיבוץם של מורים הנהיג המשרד סדר עדיפות, שלפיו קנדמים למורים עולים כמה סוגים אחרים של מורים דורשי עבודה, כגון מורים שנשארו מחוסרי עבודה מתמת סגירת כיתות, מורים החוזרים מחופשה ללא תשלום ומועברים בתוך המחוזות (ראה להלן).

3. בידי המשרד אין נתונים בדבר היקף הנשירה של מורים ממערכת החינוך. לפי הערכתו מגיע שיעור הנשירה השנתי לכ-10%—12% מכלל המורים. רק חלק קטן מהנושרים הם מורים הפורשים לגמלאות או פוטרו מטעמים פדגוגיים. מספרם של אלה הגיע לקראת שנת הלימודים תשל"ג לכ-360 בלבד. יוצא מכאן, שהפעילות להכשרת מורים חדשים חייבת להתרכז בעיקר לסתימת הפער הנוצרים כתוצאה מנשירה, דבר המקשה על המשרד להקדיש את מאמציו העיקריים להתאמת מערכת כוח האדם לצרכים הגדלים והולכים של מערכת החינוך. חשוב שהמשרד ישקיע מאמצים רבים בפעולות לצמצום תופעה זו של נשירה של מורים הפורשים ביזמתם מהמערכת, וגם ינקוט צעדים לשילובם מחדש של אלה שנשרו.

— בידי המשרד לא היו נתונים מפורטים על היקף הנשירה, מאפייניהם האישיים של המורים הנושרים, מקומות עבודתם וכו', והוא גם לא עשה כדי לחקור את הסיבות לנשירה מהמערכת. מידע כזה דרוש כדי לטפל בצורה נאותה במורה הבודד שנשר או עומד בפני נשירה, וכדי להסיק מסקנות על שיפורים בניהול כוח האדם בהוראה, במגמה להקטין את ממדי הנשירה בעתיד. ניתוח נתונים אלה עשוי גם לאפשר איתור מאפיינים טיפוסיים של מורים פורשים במגמה ליישם את מסקנותיו כבר בעת מיון מועמדים לבתי מדרש למורים. בשנת 1973 דן המשרד בתכנית למחקר של המניעים להתמדה ונשירה בהוראה, אולם עד מועד הביקורת עדיין לא הוחלל בביצוע המחקר.

בשנים האחרונות דן המשרד במספר אמצעים כלכליים ואחרים העשויים להמריץ עובדי הוראה לעבוד בערי פיתוח, ואף הנהיג שיפורים בתחום זה. כן הוחלט להעסיק עובדים מיוחדים לגיוס עובדי הוראה ובכלל זה מורים שפרשו, אך עד מועד הביקורת הייתה הפעילות בתחום זה מצומצמת בלבד.

— אחת האפשרויות לגיוס עובדי הוראה היא להחזיר מורות שפרשו מעבודתן עקב לידה לאחר שקיבלו פיצויי פיטורין; המשרד מאפשר החזרתן לעבודה של מורות אלה לא לפני עבור שנתיים ממועד פרישתן, ובמקרים מסוימים רק כעבור שלוש שנים. הסדר זה נועד למנוע פרישה של מורות מתוך כוונה לזכות בפיצויי פיטורין, ולשוב לעבודה מיד לאחר מכן. בשים לב לדרישות הגדולות לעובדי הוראה, רצוי, לדעת הביקורת שהמשרד יאפשר החזרתן של מורות אלה להוראה במועד מוקדם יותר.

4. מדי שנה מאשר המשרד יציאתם לחופשה ללא שכר של עובדי הוראה רבים, בין היתר לצורכי לידה, לימודים והשתלמות, נסיעות לחוץ לארץ ומנוחה, או מסיבות רפואיות ומשפחתיות. בשנת הלימודים תשל"ב שהו בחופשה ללא שכר 2,145 מורים בחינוך היסודי ובתשל"ג 1,795. בין השווים בחופשה כזאת בשנת תשל"ב היו כ-35% ששהו בחופשה יותר משנה אחת, ביניהם אף כאלה ששהו בחופשה ארבע שנים ויותר. בשנת תשל"ג הגיע שיעורם לכ-32%. נתוני המחלקה לכוח אדם בהוראה גם מצביעים על כך, שמרבית הבקשות לחופשה ללא שכר שהוגשו בשנתיים אלה אמנם אושרו.

בהתחשב בצרכים בכוחות הוראה מוסמכים ובעלי נסיון, יש בשהייתם של מורים רבים בחופשה ללא תשלום, לעתים קרובות לתקופה ממושכת, כדי להקשות על ניהולה התקין של המערכת. יתר על כן, נתוני המשרד גם מצביעים על כך, שרבים מהמורים השווים בחופשה ללא תשלום אינם חוזרים לעבודת ההוראה כלל. כך למשל, פרשו 745 מאלה ששהו בחופשה ללא תשלום בשנת תשל"ב מההוראה בחינוך היסודי הרשמי לקראת שנת תשל"ג. בנסיבות אלה, על המשרד לתת את הדעת לבדיקה תקופתית של נתונים על המורים השווים בחופשה ללא שכר, במגמה לבחון, אם אמנם יש הצדקה בכל מקרה להמשיך שהותם בחופשה.

5. הכשרת מורה כעובד הוראה, ומידת התאמתו למערכת חייבות להיבחן גם בעבודתו המעשית. יש גם מורים הפונים לעיסוק בהוראה, בלא שהשלימו את כל התחייבויותיהם הלימודיות, ועליהם לעשות זאת לפני שמקבלים קביעות בעבודה. לשם כך נקבע בהוראות המשרד שעל מורה חדש לעבוד, כתנאי לקבלת מעמד של עובד קבוע, תקופת נסיון. חשיבות מיוחדת יש לתקופת הנסיון לגבי עובדי הוראה לא מוסמכים, ואמנם קובעות הוראות המשרד תקופת נסיון של שנתיים למורה חדש שהוא בוגר בית מדרש להכשרת מורים ושל ארבע שנים למורה לא מוסמך. מעמד של עובד קבוע ניתן על סמך חוות דעת חיובית של המפקח על עבודתו המעשית של המורה והשלמת התחייבויותיו הלימודיות. קיימת אפשרות להאריך את תקופת הנסיון בשנה נוספת; הארכה זו מותנית בבקשה מפורשת של המפקח, והודעה על כך יש לשלוח למורה שבו מדובר עד סוף יוני, מועד סיום שנת הלימודים.

— ביקורת של תיקי מורים, שסיימו את תקופת הנסיון בסוף שנת הלימודים תשל"ג, העלתה, שלא בכל מקרה נעשתה העברתו של מורה למעמד קבוע על פי חוות דעתו של המפקח. במחוז המרכז, למשל, קיבלו 61 מבין 280 עובדי הוראה שסיימו תקופת נסיון באותה שנה קביעות שלא על פי חוות דעת המפקח. יתר על כן, בבדיקה מסורגת של 10 מקרים של קבלת קביעות בדרך זו — 5 במחוז ירושלים ו-5 במחוז הדרום — נמצאו 5 מורים, שלפי חוות דעת המפקח הישיר, שנמצאה בתיקים, לא הצליחו המורים בעבודתם המעשית או לא השלימו את כל בחינותיהם, אך חוות הדעת הגיעה למדור בתאריך מאוחר מכדי שניתן יהיה לדון בה ולהודיע לעובד בעוד מועד על הצורך בהארכת תקופת הנסיון.

חלק לא מבוטל מהמורים שהועברו למעמד קבוע, בלא שנתקבלה חוות דעת חיובית של המפקח, היו מורים לא מוסמכים, שמידת התאמתם לעבודת הוראה מחייבת תשומת לב מיוחדת של המשרד, ולכן גם נקבעה להם בהוראות תקופת נסיון ארוכה יותר. נתוני המחלקה לכוח אדם בהוראה מצביעים על כך, שלמעלה מ-2/3 מכלל המורים הלא מוסמכים, שהועסקו במערכת בשנת תשל"ג, היו בעלי מעמד של עובד קבוע. למעלה מ-20% מכלל המורים הבלתי מוסמכים אף קיבלו מעמד של עובד קבוע בשנים האחרונות. לדעת הביקורת יש להקפיד על כך, שמתן קביעות למורה ייעשה על יסוד חוות דעת חיובית של המפקח, במגמה למנוע מתן מעמד של עובד קבוע לעובדי הוראה בלתי מתאימים. (כדבר המספר המצומצם של ביקורי המפקחים בשיעוריהם של מורים העומדים לפני קבלת קביעות, ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 262, וממצאי מעקב בדו"ח 22, עמ' 354).

שינוי עובדי הוראה

בשיבוצם של עובדי הוראה יש להתחשב במספר שיקולים: התאמה בין המורה לבין הכיתה ובית הספר שבו יוצב מבחינה פדגוגית; הבטחת זכויותיו של המורה, ובכלל זה שינוי במשרה נוחה ככל האפשר מבחינת קרבתה למקום מגוריו; הקצאה מאוזנת של עובדי הוראה מוסמכים למחוזות השונים. עוד יש להבטיח שפעולות השינוי ייערכו במועד מספיק מוקדם, כדי לאייש את כל המערכת עד תחילת שנת הלימודים בכל כוח האדם המתאים הדרוש לה. המחלקה לכוח אדם בהוראה והמדורים במחוזות מטפלים מדי שנה באלפי מורים חדשים המבקשים להשתלב במערכת החינוך. כן מטפלים המדורים במחוזות בשיבוצם מחדש של מורים ותיקים, ביניהם מורים, המועברים ממחוז למחוז ובמחוזות או שחזרו לעבודה מחופשה ללא תשלום.

היקף הטיפול במופנים חדשים ובמועברים ממחוז למחוז בשנת תשל"ג

המחוז	מופנים חדשים		מועברים ממחוז למחוז	
	היפנו	נקלטו	אישרו להעברה	נקלטו
ירושלים	575	466	151	105
תל-אביב	966	457	287	172
המרכז	927	493	221	142
חיפה	469	370	181	110
צפון	1,080	911	55	46
דרום	1,209	1,041	82	72
סה"כ	5,226	3,738	977	647

על פי נתוני המחלקה לכוח אדם בהוראה

בהוראות המשרד נקבעו עדיפויות לשינוי עובדי הוראה: ראשונים בתור הם מורים שנשארו מחוסרי עבודה מחמת סגירת כיתות; אחריהם – לפי התור – כאלה החוזרים מחופשה ללא תשלום; מבקשי העברות בתוך המחוזות; עולים ומבקשי העברה ממחוז למחוז; ומורים חדשים.

1. שיבוצם של מופנים חדשים מבין בוגרי בתי המדרש למורים נעשה באמצעות המחלקה, והיא גם האחראית למתן הפנייה רשמית לעובדי הוראה לא מוסמכים. המדורים עוסקים

בשיכון עובדי הוראה במוסדות החינוך שכטיפולם. לפי הוראות המשרד, על המפקחים להעביר למדורים במחוזות נתונים על משרות פנויות או מתפנות באזוריהם, עד סוף אפריל. נתונים אלה ישמשו את המדורים בשיכון עובדי ההוראה, ואילו ריכוזם בהיקף כלל ארצי יאפשר למחלקה לקבוע סדרי עדיפויות ולהקצות בהתאם לכך מופנים חדשים בין המחוזות השונים.

— בדיקה שנערכה במחוזות ירושלים, המרכז והדרום על הפעולות לשיכון עובדי הוראה לקראת שנת הלימודים תשל"ד, העלתה, שבידי המדורים לא היו במועד נתונים מלאים על הצרכים של מחוזותיהם בעובדים. המפקחים איחרו בהעברת מידע על משרות פנויות באזוריהם, דבר שבלט במיוחד במחוז המרכז, שבו הגיעו הנתונים למדור רק באוגוסט, דהיינו זמן קצר לפני תחילת שנת הלימודים. בהעדר נתונים כאלה חלים עיכובים בשיכונם של עובדי הוראה במחוזות, דבר העלול להקשות על השלמת השיכון עד לפתיחת שנת הלימודים ואף לפתוח פתח לעיוותים בשיכון (ראה להלן).

— העדר נתונים במדורים מקשה על המחלקה לכוח אדם בהוראה לרכז נתונים כללי-ארציים על הצרכים בעובדי הוראה במחוזות השונים. במצב זה אין המחלקה מתבססת בהקצאת עובדי הוראה על מידע מפורט בדבר הצרכים בכוח אדם, שהיה תורם להקצאה מאוזנת של עובדים במחוזות. לנתונים אלה משמעות מיוחדת נוכח המחסור הגדול במיוחד בעובדי הוראה בעלי הסמכה נאותה במחוז הדרום: נתוני המחלקה מאפריל 1973 מצביעים על כך, שבמחוז זה חל גידול של 66% במספר המורים הלא מוסמכים משנת תשל"ב לשנת תשל"ג. במחוזות האחרים, ובכלל זה מחוז הצפון, היה הגידול במספרם של עובדי הוראה לא מוסמכים נאותה תקופה קטן ביותר. /

מאידך מסתמן לעתים במחוזות המרוחקים עודף בסוג של עובדי הוראה, שבהם קיים מחסור במחוזות שבמרכז הארץ, וכך אמנם קרה בשנת תשל"ג לגבי גננות בחינוך הממלכתי דתי. המחלקה נוהגת להפנות למחוזות המרוחקים באופן אוטומטי את כל בוגרי המוסדות להכשרת מורים, במידה שהם אינם בעלי משפחות או קיימות לגביהם סיבות מיוחדות אחרות המפריעות טוט בהוראות המשרד. פעולה זו אמנם מכוננת להקל את מצוקת המחסור בעובדי הוראה במחוזות המרוחקים, אך לדעת הביקורת, יש מקום לתת את הדעת בהקצאת כוחות הוראה גם לצרכים הריאליים במחוזות, כדי להבטיח ניצול מירבי של מאגר כוח האדם העומד לרשות המערכת.

2. רוב ההעברות ממחוז למחוז ובתוך המחוזות יוזמות על ידי המורה עצמו. בהוראות המשרד מדצמבר 1971 הוגדרו הקריטריונים לקביעת הזכאות להעברה. בהתאם לכך זכאי להעברה ממחוז למחוז מי שעבד לפחות שלוש שנים במקום המרוחק מביתו והוא מעוניין להתקרב אליו, עובדת שנישאה או עומדת להינשא, ומי שקיימות אצלו סיבות רפואיות או משפחתיות, כגון עובדת שבעלה מועבר למחוז אחר. קריטריונים אלה חלים בעיקרם גם על הדיון בבקשות העברה בתוך המחוז. אישור להעברה ממחוז למחוז ניתן על ידי המחוז שממנו רוצה המורה לעבור, אך הוא בדרך כלל מסווג ותלוי בהחלטותיו של המחוז אליו רוצה המורה לעבור, הדן בבקשות בהתאם לצרכיו (העברה מסויגת).

— הדיון בבקשות העברה ממחוז למחוז נערך בלעדית על ידי המפקחים במחוזות. בעבר עסקה בכך גם ועדת ויסות שפעלה במחלקה לכוח אדם בהוראה. הדיון בבקשות העברה של עובדים בתוך המחוז נתון, לפי ההוראות, בידי ועדת מפקחים מחוזית, אם כי בשניים משלושת המחוזות שנבדקו לא נמצא תיעוד על כך, שאמנם נערך הדיון במסגרת ועדות כאלה. הוראות המשרד קבעו מערכת של קריטריונים לקביעת זכאותו של עובד להעברה, אולם לא

הוגדר בה די הצורך המשקל שיש לייחס לכל אחד מהקריטריונים בעת קביעת עדיפות להעברת מורים. העברתו של המורה אמנם נקבעת במידה רבה בהתחשב בהתאמתו המקצועית למקום העבודה, שאליו הוא מועבר, אך יחד עם זאת נועדו הקריטריונים שגיבש המשרד לשמש בסיס לקביעת עצם זכאותו של המורה להעברה; לפיכך היה מן הראוי להגדיר את משקלם של כל אחד מהקריטריונים כדי להבטיח, שבכל מקרה תהיה התחשבות נאותה בנסיבות המיוחדות של המורה, ולשמור על אחידות בטיפול בבקשות העברה.

— לא בכל מקרה נשמרה בשיבוץ מורים מועברים בעבודה העדיפות שנקבעה בהוראות. נתוני המחלקה לכוח אדם בהוראה מצביעים על כך, שבשנת תשל"ג שובצו במחוזות שבמרכז הארץ 1,599 מורים חדשים, ביניהם 419 מורים לא מוסמכים, שעה שבאותם מחוזות לא סודרו 311 מורים שביקשו העברה אליהם למרות שהם קודמים בעדיפות למורים חדשים. יש אמנם להניח, שלא בכל מקרה עונה המורה, מבקש ההעברה, לצורכי המחוז אליו הוא מבקש לעבור ולכן לא תמיד יש הצדקה לשיבוץ במחוז. יחד עם זאת, הראתה בדיקה מסורגת של 40 תיקים של מבקשי העברות בשנת תשל"ד, שבקשתם להיקלט במחוז המרכז לא נענתה, שב-9 מקרים לא היה בנתוני המורים לכאורה כדי להצדיק את אי שיבוץם בהוראה במחוז.

גם זכאותם של מורים המועברים בתוך המחוז לא נשמרה בכל מקרה: בדיקה מדגמית של מורים בחינוך הממלכתי-דתי במחוז ירושלים העלתה, שבתשל"ג נתקבלו לעבודה בתוך העיר מורים חדשים, בה בשעה שנדחתה בקשתם של כ-30 מורים בעלי ותק להעברה לעיר. מבדיקה מסורגת שהקיפה את תיקיהם של 15 מבין המורים החדשים ששובצו בעיר אף מתברר, שבמספר מקרים לא היה בנתוניהם האישיים כדי להצדיק העדפתם בשיבוץ בבתי ספר בעיר.

— בהוראות המשרד בדבר זכאותם של מורים להעברה נקבע, בין היתר, שעובד הוראה לא מוסמך או עובד הנמצא בתהליך פיטורין אינו זכאי להעברה. הביקורת בשלושת המחוזות העלתה, שהוראות אלה אינן נשמרות בכל מקרה. בדיקה של 45 תיקי מורים שהעברתם אושרה לשנת תשל"ד במחוזות ירושלים והדרום, העלתה, שב-9 מקרים היו אלה עובדי הוראה לא מוסמכים. המשרד קלט בשעתו מורים לא מוסמכים במקומות המרוחקים, שבהם שרר מחסור בעובדים מוסמכים. יחד עם זאת, במחוזות שבמרכז הארץ ובערים הגדולות לא היה קיים מחסור במורים מוסמכים במידה שהצדיקה העברתם של מורים לא מוסמכים אלה אליהם, לפני שהשלימו את הסמכתם. יתר על כן, נוכח מספרם הרב של עובדי הוראה לא מוסמכים, ובהם כאלה שקיבלו קביעות שלא על פי הערכה של המפקח כנדרש (ראה לעיל), השהיית בקשתו של עובד להעברה, עד שישלים את הסמכתו, עשויה גם לשמש למשרד אמצעי לעודד את המורה לעשות לקידומו.

— במשרד החינוך והתרבות ובנציבות תלונות הציבור נתקבלו תלונות של מורים על שיבושים בטיפול בענייניהם, ובכלל זה תשלום משכורתם במהלך העברתם ממחוז למחוז. שיבושים אלה נבעו מעיכובים בהעברתם של תיקיהם האישיים של המורים מהמחוז אותו עזבו אל המחוז בו נקלטו. ביקורת, שנערכה בעקבות אחת מתלונות אלה, במידגם של 15 מורים שהועברו למחוז הדרום לקראת שנת תשל"ד, העלתה, שב-7 מקרים לא דאג המחוז לקבל עד מועד הביקורת, בסוף נובמבר 1973, את תיקי המורים. עד אותו מועד גם לא דאג מחוז זה להעביר 8 מ-32 תיקים של מורים שנבדקו, שעברו ממנו למחוזות אחרים.

3. להשלמת שיבוץם של עובדי הוראה לפני תחילת שנת הלימודים יש חשיבות רבה לניהולה התקין של המערכת. השיבוץ במועד מוקדם חשוב גם מבחינתו של המורה, ורצוי הוא, שמורה, חדש או ותיק, המשובץ במקום חדש עקב העברה, ידע זמן סביר לפני תחילת

שנת הלימודים, היכן ילמד בשנת הלימודים הקרובה. הדבר נחוץ במיוחד באותם מקרים, שבהם השיבוץ כרוך בשינוי מקום מגוריו של המורה, ודרוש לו זמן על מנת להסדיר את ענייניו. לפיכך יש להתחיל בפעולות לשיבוץ עובדי הוראה במועד מוקדם ולקבוע להן לוח זמנים מפורש, עד להשלמתן לקראת שנת הלימודים. ואמנם המשרד נתן לכך את דעתו והוא הוציא במשך השנים הוראות בדבר המועדים לטיפול בשלבים השונים של תהליך השיבוץ. הוראות אלה קובעות, בין היתר, שבקשות להעברה ובקשות לחופשה ללא שכר יוגשו למדורים עד סוף מארס מדי שנה, ושהדיון בהן יסתיים במשך חודש אפריל. עוד קובעות ההוראות, שעד סוף אפריל על המדורים לרכז נתונים בדבר משרות פנויות במחוזותיהם. המועד, שבו יש להשלים את שיבוץ המורים, הוא על פי ההוראות אמצע אוגוסט.

מתברר, ששיבוץ המורים אינו מושלם עד המועד שקבע המשרד בהוראותיו, ואף לא עד תחילת שנת הלימודים עצמה. בידי המחלקה לכוח אדם בהוראה אין נתונים מרכזים בדבר היקף השיבוץ עד תחילת שנת הלימודים, נתונים שהיו עשויים לסייע בפעולות להצבת עובדים על ידי המחלקה והמחוזות.

— הביקורת עמדה על חלק מהסיבות לעיכובים בשיבוצם של עובדי הוראה:

(א) המדורים אינם מרכזים במועד מוקדם נתונים על משרות פנויות במחוזותיהם, ובשל כך אין בידיהם מידע מהימן על צורכיהם בכוחות הוראה לשנת הלימודים הקרובה (ראה לעיל).

(ב) לא נשמר לוח הזמנים שנקבע על ידי המשרד בהגשת בקשות לחופשות ללא שכר ובדיון בהן. במחוז המרכז הוגשו 170 מתוך 400 בקשות לחופשה ללא שכר אחרי סוף מארס 1973 ולמרות זאת נערך דיון בבקשות אלה וחלקן אף אושרו. במחוז הדרום הוגשו באותה שנה לאחר המועד שנקבע בהוראות 108 מתוך 355 בקשות. בדיקה מסורגת, שהקיפה 27 מהבקשות שהוגשו באיחור, העלתה, ש-10 מהן נדונו ואושרו על ידי המדור, למרות שחלקן הוגשו אף ביוני וכיולי של אותה שנה. גם במחוז ירושלים הוגשו בקשות באיחור, 24 מהן לאחר מאי 1973, והדיון בחלק מהן נמשך עד אוגוסט של אותה שנה.

(ג) גם בהגשת בקשות העברה במחוזות וממחוז למחוז ובמועד הדיון בהן חלו עיכובים ניכרים: במחוז הדרום הוגשו 65 מתוך 153 בקשות להעברה בתוך המחוז לקראת שנת תשל"ד לאחר מארס 1973. בדיון בבקשות על ידי המדור החל רק במאי 1973. מתוך 440 בקשות להעברה ממחוז הדרום למחוזות אחרים הוגשו 126 לאחר המועד הדרוש, והדיון באחדות מהן נמשך אף עד יולי ואוגוסט 1973. במחוז המרכז הוגשו לאחר המועד 90 מתוך 345 בקשות להעברה בתוך המחוז וממנו למחוזות אחרים, חלקן אף עד אוגוסט 1973. למרות זאת נערך דיון בבקשות אלה, וחלקן אף אושרו ימים ספורים בלבד לפני תחילת הלימודים.

(ד) הטיפול בשיבוצם של מורים מבקשי העברה ממחוז למחוז היה לעתים ממושך ועקב כך נגרמו עיכובים בשיבוץ עובדים, הן במחוז אותו מבקש המורה לעזוב והן במחוז בו הוא מעונין להשתלב. כן התברר, שבידי המדורים לא היה מידע עדכני בדבר קליטתם של מורים המועברים אליהם, ובשל כך לא דיווחו במועד מוקדם למחוזות, שמהם באו המורים, על שיבוצם. דבר זה הקשה על מחוזות אלה בעבודת השיבוץ. קושי נוסף נובע מכך, שלמבקשי העברות מסויגות הזכות לבטל את בקשותיהם עד לחמישה באוגוסט או, אם האישורים להעברה נתקבלו לאחר האחד באוגוסט, אף סמוך עוד יותר למועד פתיחת שנת הלימודים.

(ה) חלו גם עיכובים בהעברת הפניות רשמיות על ידי המחלקה לכוח אדם בהוראה והאגף לחינוך ממלכתי-דתי, באותם מקרים שבהם נדרשת לפי ההוראות הפנייה כזו כתנאי

להעסקתם של עובדי הוראה. המדובר במופנים חדשים מקרב כוגרי המוסדות להשכלה גבוהה, עובדי הוראה לא מוסמכים או עובדים מוסמכים שחלה הפסקה בעבודתם. מבדיקה מדגמית של 90 תיקים של מורים בחינוך הממלכתי דתי במחוז ירושלים לקראת תשל"ג מתברר, ש-57 הפניות רשמיות הגיעו אל המדור רק בתקופה שבין אוגוסט ודצמבר 1972. המדור אף העסיק חלק מעובדים אלה עוד לפני קבלת ההפנייה הרשמית. מצב דומה הועלה גם במחוז הדרום, שבו הועסקו בראשית שנת הלימודים תשל"ג 122 עובדים חסרי הפניות רשמיות. להעסקתם של עובדים אלה ללא הפנייה רשמית יש משמעות נוכח העובדה, שבמקרים רבים מדובר בעובדים לא מוסמכים, וחשוב שתינתן הדעת למידת התאמתו של המורה לעבודה.

העדר הקפדה על לוח זמנים גורם לעיכובים בשיבוץ מורים ומקשה על הפעלתה התקינה של מערכת החינוך במועד. כן עלולה להיגרם, עקב כך, אי נוחות למורה עצמו. יתר על כן, בהעדר מידע מדויק במחוזות במועד מקודם על הצרכים בכוח אדם, עלול גם להיווצר מצב, שבו אי עמידה בלוח הזמנים תפתח פתח להעדפה בלתי מכוונת של מורים בעלי זכאות נמוכה על מורים בעלי זכאות גבוהה יותר. הדבר נובע מכך, שלפי הנוהל הקיים מאוישות תחילה המשרות במקומות הפרובלמטיים. קורה לא אחת, שבמועד מאוחר יותר מתברר, שחסרים מורים בבתי ספר בעיר מרכזית במחוז, משוכצים בהם לעתים עובדי הוראה שאינם בעלי עדיפות גבוהה לעבודה בעיר, כיוון שפנו רק במועד זה בבקשה לעבודה, תוך סטייה מלוח הזמנים שנקבע בהוראות; זאת למרות שבמחוז יש מורים בעלי עדיפות גבוהה יותר שהביעו בשעתו ענין לקבל משרות אליה.

לדעת הביקורת יש מקום לבדוק באופן יסודי את לוח הזמנים כפי שנקבע על ידי המשרד ולבחון, אם הוא אמנם מעשי ועשוי להבטיח השלמתו של שיבוץ המורים במועד שיהיה מתאים וצודק. יש גם להנהיג הסדרים, שיבטיחו יתר הקפדה על לוח הזמנים במהלך הביצוע של השיבוץ. במידה שהמשרד רואה לנכון לטפל במקרים יוצאים מן הכלל, מן הראוי שיבסס אותם על קריטריונים מתאימים ויסדירים בנהלים. גם בסקר שהוזמן על ידי המשרד נדונו, בדו"ח ביניים מספטמבר 1973, העיכובים בשיבוץ מורים, והומלץ לעשות להקדמת עבודת השיבוץ.



משרד החינוך והתרבות עושה בשנים האחרונות מאמצים מוגברים לקידומה של רמת ההוראה בחינוך היסודי. לשם כך דרושים לו, עוד יותר מאשר בעבר, מורים בעלי הכשרה נאותה ועליו לפעול לגיוסם מתוך מאגר מוגבל יחסית. מתברר, שהמשרד עדיין לא גיבש כלים נאותים שיאפשרו לו לנצל באופן מירבי מאגר זה של בעלי הכשרה בהוראה ותחת זאת הוא עדיין חייב להעסיק מורים חסרים את ההכשרה הדרושה; לא עומד לרשותו מערך של נתונים על מורים אלה לקבוצותיהם, וחסר לו מידע על הגורמים לאי היקלטותם במערכת, מידע שהיה עשוי לסייע לו בפעולותיו לגיוס מורים חדשים ובמאמציו למניעת נשירה. גם במהלך שיבוץם של מורים לא מוכשרים, שאמנם בכל מקרה יהיה ניצול מירבי של המורה בהתאם לצורכי המערכת. עוד מתברר, שלא תמיד נשמרות זכויותיו של המורה בעת שיבוצו בעבודה, וגם לזה עלולה להיות השפעה שלילית על מידת נכונותם של המורים לעבוד במערכת.

כדי להתגבר על קשיים אלה ולאפשר ניהול יעיל של כוח אדם בהוראה דרוש, כתנאי ראשון, שמערך הנתונים שבידי המשרד יהיה מקיף ומעמיק יותר מזה העומד לרשותו כיום. לדעת הביקורת, היה מקום במערכת כה גדולה ומורכבת כמערכת החינוך, שהמשרד יתן

דעתו להסתייע לשם כך במערך נתונים ממוכן. באמצעות מערך כזה ניתן היה לייעל את פעולות הגיוס של עובדי הוראה למערכת, לשפר את סדרי שיבוצם של מורים, ובמרוצת הזמן להסתייע במידע הנאגר בניתוח ומחקר שמגמתם להפיק לקחים בתחום הכשרת מורים ולעודד את העיסוק במקצוע ההוראה.

חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט—1969

חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט—1969 (להלן — החוק) בא למלא את מקומה של פקודת החינוך המנדטורית משנת 1933, שלא ענתה לדרישות הזמן, מאחר שלא העניקה למשרד החינוך והתרבות (להלן — המשרד) את מלוא הסמכויות הדרושות לפיקוח נאות על כלל המוסדות החינוכיים. לפי הפקודה שעודנה בתוקף, אין צורך ברשיון לפתיחת מוסד חינוכי, כי אם קיימת רק חובה לרשום אותו במשרד תוך חודש ימים מיום פתיחתו. היו מקרים שמוסדות חינוכיים לא פעלו ברמה סבירה ועל אף זאת המשרד לא יכול היה לנקוט צעדים כלשהם בעניין. כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, בא החוק למלא את החלל שהיה קיים מבחינת פיקוח המשרד על מוסדות החינוך הקיימים ועל כל מוסד חינוכי חדש. לפי החוק נאסר על פתיחת בית ספר ועל קיומו בלי רשיון מאת מנכ"ל המשרד או סגנו ובהתאם לתנאי הרשיון. כמו כן מסמך החוק את המשרד להורות בדבר העסקתם של עובדי חינוך ועובדי שירות בבתי הספר. המסגרת המשפטית שהחוק עומד במרכזה מאפשרת למשרד לדאוג שבתי הספר לסוגיהם יהיו ברמה נאותה.

בכפוף להוראות מעבר בדבר בתי ספר קיימים, חל החוק על כל בית ספר שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים ושבו ניתן חינוך גן ילדים, או חינוך יסודי, או על יסודי, או על תיכוני או חינוך אמנותי, ולמעט: בית ספר לבגירים שאינו מקנה לתלמידיו חינוך כנ"ל, ואשר אינו מתיימר להכשיר את תלמידיו לקראת בחינות ממשלתיות או לקראת השכלה המוכרת על ידי משרד ממשלתי או לפי כל דין. החוק גם אינו חל על המוסדות הבאים: מוסד להשכלה גבוהה שהוכר או הטעון היתר לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח—1958; בית ספר שעובדי החינוך שבו הם עובדי המדינה; ישיבה; וכן סמינר להכשרת כוהני דת ששר הדתות אישר אותם לעניין החוק. שר החינוך והתרבות רשאי לפטור בית ספר מתחולת הוראות החוק, כולן או מקצתן; כן נקבע כי הוראות החוק לא יחולו לגבי לימודי הקודש בישיבה תיכונית, הנוספים על תכנית הלימודים הרגילה ולגבי מספר שעות הלימוד המוקדשות ללימודים אלה.

בחוק נאמר כי שר החינוך והתרבות, לאחר התייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, יקבע בתקנות את העקרונות שלפיהם יינתנו פטורים לבתי ספר מתחולת הוראות החוק, כולן או מקצתן. תקנות אלה פורסמו בחודש יולי 1970, שנה לאחר קבלת החוק. על פי אותן תקנות ניתנו פטורים לבתי ספר של צה"ל, לבתי ספר שבפיקוח משרד הבריאות ולבתי ספר שבפיקוח משרד העבודה.

בחודשים יוני—ספטמבר 1973 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של משרד החינוך והתרבות ברישוי בתי ספר לפי החוק.

היערכות המשרד לביצוע החוק

1. סעיף 36 לחוק קבע שהוראות החוק לא יחולו על בתי ספר שהיו קיימים ערב תחילתו של החוק אלא בתום שישה חודשים מיום תחילתו – ינואר 1970 – או ממועד מאוחר יותר שקבע שר החינוך והתרבות, בין בכלל ובין לגבי בית ספר פלוני. מאחר שהמשרד עדיין לא היה ערוך להפעלת החוק הלכה למעשה, קבע השר, ביום 30.10.1969, שהחוק לא יחול על בתי הספר שהיו קיימים ערב תחילתו של החוק, עד יום 17.4.1970. ביום 12.4.1970 שוב האריך השר את תקופת אי תחולת החוק על המוסדות האמורים, עד ליום 31.3.1971. משהוכרר במשרד באמצע 1970, כי לא יהיה סיפק בידו להפעיל את החוק על כלל בתי הספר שהיו קיימים ערב תחילתו של החוק גם למועד החדש שנקבע כאמור, הובאה לכנסת הצעת חוק בעניין. בחוק פיקוח על בתי ספר (תיקון), תש"ל-1970, שנתקבל בכנסת ביום 13.8.1970, נקבע, כי שר החינוך והתרבות, לאחר התייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, יחיל את החוק בצווים בהדרגה על בתי ספר שהיו קיימים ערב תחילתו של החוק המקורי. ההחלה ההדרגתית יכול שתהא לפי אזורים, לפי סוגי בתי ספר או לפי סוגי הבעלות של בתי ספר. עוד קבע התיקון לחוק, כי בתי הספר, ששר החינוך והתרבות לא החיל עליהם את הוראת הוראות החוק על פי ההסדר ההדרגתי, כאמור, יחולו עליהם הוראות החוק החל ביום 1.9.1975, אם לא קבע שר החינוך והתרבות, במקרים מיוחדים, מועד מאוחר יותר לגבי בית ספר פלוני.

אשר לבתי ספר חדשים, שנפתחו לאחר שהחוק נכנס לתקפו (יולי 1969) הוחלו הוראותיו מיד, אם לא הופטרו מהן על ידי שר החינוך והתרבות.

2. באוקטובר 1970 החל המשרד להערך לביצוע החוק. על הנרשא הופקד אחד מסגני המנכ"ל ולידו הוקמה יחידה בת 4 עובדים (להלן – היחידה); על היחידה הוטל לדאוג לביצוע הוראות החוק ותקנותיו ולתאם את דרכי העבודה עם יחידות אחרות במשרד ומחוצה לו. על היחידה לעסוק, כמו כן, באימות פרטים בשדה במסגרת הבירור של המשרד לקראת הוצאת רשיון, לפי החוק, כגון התנאים הפיסיים והבסיס הכספי של בית הספר, שעליו מבוקש רשיון.

3. בנובמבר 1970 מינה המשרד ועדת רישוי, בת 9 חברים, המורכבת מעובדי המשרד; בראשה הופקד הסמנכ"ל האחראי לביצוע החוק. על פי כתב המינוי הוטל על הועדה: לתת פירוש מוסמך להוראות החוק ולתקנותיו; לקבוע אם ובאיזו מידה החוק חל על סוגים שונים של בית ספר; להנחות את פעולות הרישוי ולקבוע עקרונות לביצוע החוק.

משנתברר למשרד כי בהעדר כוח אדם מספיק לא יוכל לעמוד במעמסה המוטלת עליו בעניין עריכת המבחנים של תכנית הלימודים, מערכת השיעורים ומשך הלימודים; כשרם והכשרתם המקצועית של סגל עובדי החינוך (להלן – המבחן הפדגוגי), שהוא אחד המבחנים העיקריים בהחלטה על רשוי בית ספר, הוחלט למקד את ביצוע החוק, בשלב הראשון, באיזור תל אביב יפו. בינואר 1972 קבע השר, בתוקף סמכותו לפי סעיף 36 בנוסחו המתוקן, כי החוק יחול מיום 2.5.1971 על בתי הספר העל יסודיים ועל גני הילדים שהיו קיימים ביום 17.7.1969 – יום תחילת החוק – בתחום עיריית תל אביב יפו, ושארין בידי בעליהם מסמך מטעם משרד החינוך והתרבות הקובע שבית הספר או גן הילדים נתונים לפיקוחו. בהודעה מיולי 1973, קבע השר, כי החוק יחול מספטמבר 1973 על בתי הספר העל יסודיים בכל הארץ, אשר היו קיימים ביום תחילת החוק ושארין בידי בעליהם מסמך המאשר כי בית הספר נתון לפיקוחו של המשרד. הכוונה הייתה שבשלבם אלה לא יופעל החוק לגבי אותם בתי ספר וגני ילדים שהמשרד הפעיל עליהם עוד קודם לכן פיקוח פדגוגי.

4. — הפעלת החוק חייבה את המשרד להכין תקנות וכללים בנושאים שונים ובכללם בעניין הבקשה לרשיון, המבחנים למתן רשיון, הבקשה לאישור העברת רשיון וסדרי דין של ועדת ערר על החלטות שלפי החוק. מכיון שלא פורסמו תקנות כאלה סמוך לאחר תחילת החוק, לא ניתן היה לטפל בבתי הספר שפנו בבקשה לפתוח בהליכים לקראת רישויים. כך למשל פורסמו רק ביולי 1970 התקנות הראשונות בדבר בקשה לרשיון ובקשה להעברת רשיון; וכללים בדבר מבחנים למתן רשיונות פורסמו בינואר 1971.

5. במאי 1973 הכינה היחידה תכנית לביצוע החוק שכונתה "תכנית עבודה רב שנתית — ארגון וכוח אדם". התכנית הצביעה על הקשיים שנתגלו בביצוע החוק בגלל המחסור בכוח אדם פדגוגי ומינהלי במחוזות. לפי הערכת היחידה, אין כל אפשרות לעמוד בתאריך הסופי שנקבע בחוק — 1.9.1975 — להחלת הוראותיו על בתי הספר הקיימים, ולדעתה ניתן יהיה להפעיל את החוק בשלמותו רק ב-1.9.1977, וזאת בתנאי שתהיה תוספת ניכרת של כוח אדם שיעסוק בעריכת המבחנים השונים לפני מתן הרשיון, בפיקוח הפדגוגי השוטף לאחר מתן הרשיון, ובמעקב אחר מילוי התנאים שנקבעו ברשיונות ואחר שינויים החלים במוסדות חינוך, כגון שינוי בעלות ושינויים במבנה. עיקר התוספת דרושה, לדעת היחידה, לרישוי גני ילדים.

בתי הספר ורישויים

לפי אומדני היחידה לשנת הלימודים תשל"ג הגיע מספר בתי הספר — לרבות גני ילדים וכל מוסד חינוכי אחר — שהחוק מתייחס אליהם, ל-751 מוסדות על יסודיים ועל תיכוניים, ו-1,900 גני ילדים:

1. מתוך 751 המוסדות העל יסודיים והעל תיכוניים — 687 הם מוסדות "מוכרים", היינו מוסדות שהשר הכריז עליהם באכרזה ברשומות שעליהם יש למשרד פיקוח לפי תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים); תשי"ד-1953. מאלה 621 היו קיימים בעת תחילת החוק ולפי שעה אין כוונה לטפל ברישויים על פי החוק (אם כי יש לסיים את תהליך הרישוי, כאמור, עד 1.9.1975); לגבי 66 מוסדות שהוקמו אחרי תחילת החוק, הוצאו רשיונות ל-41: 21 רשיונות בתשל"ב ו-20 בתשל"ג.

מכלל 751 המוסדות הנ"ל ישנם 64 מוסדות שאינם "מוכרים": 16 — הם בתי ספר על תיכוניים ו-48 הם בתי ספר על יסודיים. בתי הספר העל תיכוניים הם בעיקר בתי ספר לאמנות, ולגביהם סיכמה ועדת הרישוי המשרדית שבינתיים לא יהיה בהם טיפול עד שהמשרד רד יגבש לעצמו נהלים ויכין כלים לעריכת המבחנים הפדגוגיים הנדרשים; עד לסיום הביקורת לא גובשו נהלים אלה. המוסדות העל יסודיים הם בעיקר מוסדות פרטיים המלמדים ברוכס לקראת תעודת בגרות אקסטרנית ובחלקם — למקצועות טכניים. על 28 מהם, שהם מחוץ לאזור תל אביב-יפו, הוחל החוק כאמור מספטמבר 1973; לגבי יתר 20 המוסדות, הוצא עד סוף תשל"ג רשיון למוסד אחד בלבד; על 6 מוסדות הוצאו צווי סגירה ואילו 13 מוסדות נמצאים עדיין בטיפול.

2. לגבי מוסדות שלא היו בפיקוח של המשרד, לא היו במשרד נתונים קודמים ואין בטחון שאמנם היחידה כבר איתרה את כל המוסדות מהסוג הזה. במיוחד סבוכה הבעיה לגבי גני ילדים: רב מאד מספר הגנים שאינם בפיקוח והמנוהלים על ידי נשים, שאין להן ההכשרה הנדרשת; בחלק גדול מהגנים האלה חסרים תנאים נאותים. המידע על גני הילדים מתקבל במקוטע מרשויות החינוך המקומיות, מהורים שאינם מרוצים מהגן או מהגנת, ומתלונות

של שכנים. היחידה אמנם פירסמה בכלי התקשורת את הוראות החוק ואת דבר החובה של בעלי גני ילדים להצטייד ברשיון, וגם ערכה כנסי גננות.

הנתון של היחידה בדבר קיומם של 1,900 גני ילדים שהחוק התיחס אליהם בתשל"ג, הוא אומדן שאותו ביססה היחידה על מספר הילדים באוכלוסיה גילאי 4-3 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה — מחולק ל-35 ילדים לכיתה, ובהפחתת אומדן של הילדים שאינם מבקרים בגנים כלל. עד מאי 1973 איתרה היחידה 565 גני ילדים בתחום עיריית תל אביב-יפו והם כלולים במסגרת הודעת השר על החלת החוק על גני ילדים קיימים מינואר 1971 (ראה לעיל). לגבי גני ילדים אלה ניתנו עד סוף אוגוסט 1973 — 334 רשיונות, מזה 130 רשיונות בתשל"ב ו-204 בתשל"ג.

כל הרשיונות שהוצאו, הן לבתי הספר והן לגני הילדים, הם זמניים, לשנה או לשנתיים, וברובם מפרטים תנאים לשיפור תנאי המבנים והבטיחות.

סדרי הרישוי

החוק והתקנות קובעים את צורת הבקשה לרשיון ומצורפותיה. על המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות או סגנו להחליט ולהודיע על החלטתו למבקש הרשיון תוך ארבעה חודשים מיום הגשת הבקשה. בפרק זמן זה על הבקשה ומצורפותיה להיות מועברות לחוות דעתן של רשות החינוך המקומית ושל הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שבתחומן נמצא בית הספר שאליו מתייחסת הבקשה; על שתי רשויות אלו להמציא תוך חודשיים את חוות דעתן. הבקשה ומצורפותיה מועברות גם לרשות הבריאות שהוסמכה לכך על ידי שר הבריאות; ללא אישור מבחינת התברואה לא יינתן רשיון לבית הספר. גם על רשות הבריאות להמציא את החלטתה תוך חודשיים.

לפי החוק לא יתן המנהל הכללי או סגנו רשיון לבית ספר אלא אם הוא סבור כי תוכנח בו רמה נאותה בהתאם לתקן ולנהוג בסוג בית הספר שהבקשה מתייחסת אליו בעניינים של המבחן הפדגוגי (ראה לעיל); תנאי הבטיחות; מבני בית הספר והגישא אליהם, החצר, מספר הכיתות לחדרי הלימוד, הספח והשירות; הריהוט והציוד; והבסיס הכספי לקיום בית הספר. בעת בירור עניינים אלה יש להתחשב בסוג בית הספר ובגילם של התלמידים וצרכיהם — הכל בהתאם לכללים שהתקין שר החינוך והתרבות בהתייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת.

כדי לזרז את הטיפול בבקשות החליטה ועדת הרישוי המשרדית, בישיבתה מחודש מאי 1971, לחפש דרכים לפישוט ההליכים לעריכת המבחנים השונים, וקבעה כי בשלב התחלתי זה של הפעלת החוק ינתן רשיון לבית ספר לאחר קבלת חוות דעת פדגוגית, תברואית ובטיחותית: חוות הדעת הפדגוגית תומצא ליחידה על ידי מפקח המחוז של המשרד; חוות הדעת התברואית — על ידי לשכות הבריאות המחוזיות של משרד הבריאות, וחוות הדעת הבטיחותית — על ידי המוסד לבטיחות וגיהות שבמשרד העבודה.

1. המפקחים המחוזיים של המשרד העבירו באיחור רב את חוות הדעת הפדגוגיות: עד 15.5.1973 לא הומצאו חוות הדעת ביחס ל-9 בקשות לרשיון שהוגשו עוד בשנת 1971, וביחס ל-24 בקשות שהוגשו בשנת 1972. בעת הפניית הבקשה לרשיון למפקחים המחוזיים לשם הכנת חוות הדעת הפדגוגית מציינת היחידה כי אי המצאת חוות הדעת בהקדם מונעת את הוצאת הרשיון תוך התקופה של 4 חודשים, שנקבעה בחוק.

2. — במרכיבים של המבחן הפדגוגי נכללת גם בדיקת כושרם המקצועי של סגל עובדי החינוך. בחוות הדעת הפדגוגיות לא התייחסו המפקחים לשאלת הכשירויות של

המורים, וברשיונות הזמניים שנבדקו על ידי הביקורת לא נכללו תנאים הנוגעים להכשרתם וכושרם המקצועי של המורים. בדיקה מסורגת של תיקי בתי ספר, שלהם הוצאו רשיונות זמניים, ועיון בדיווחי ההנהלות של אותם בתי ספר ליחידה, שנמצאו בתיקים הנ"ל העלתה, שרוב המורים אמנם חסרים את הכשירויות הדרושות. בעת חידוש הרשיונות לא נערכה בדיקה חוזרת של מצבת המורים כדי להיווכח אם בינתיים חלה התקדמות בנושא זה.

3. — בנושאי הבטיחות היו לפי נתוני היחידה ליום 30.4.1973 — 66 גני ילדים ו-5 בתי ספר שבקשותיהם התעכבו במוסד לבטיחות וגיהות מעבר לחודשיים, מזה בקשות רבות שהועברו למוסד עוד בשנים 1971 ו-1972.

4. — כדי שהיחידה תוכל לקבוע שהובטחה רמת נאותה בהתאם לתקן ולנהוג לגבי מבני בתי ספר ולגבי הריהוט והציוד, היה על המשרד לדאוג להכנת תקנים מתאימים שלפיהם תתנהל הבדיקה. עד סוף 1973 הוכנו רק כללים ארעיים לגבי מבנים של בתי ספר וגני ילדים קיימים.

— טרם הוכנו תקנים לגבי בתי ספר על יסודיים חדשים, ולריהוט והציוד שלהם, אם כי לגבי מוסדות לחינוך טכנולוגי נקבעו תקנים לריהוט וציוד מקצועי, כגון למעבדות.

5. — בכללים משנת 1971 לעניין השיקול אם הובטחה בבית הספר, שעליו מבקשים רשיון, רמה נאותה בענייני הבסיס הכספי לקיום בית הספר, נקבע, כי יש להתחשב במבחנים של כיסוי ההשקעות וההוצאות השוטפות של בית הספר לשנה אחת לפחות, לרבות משכורות העובדים וזכויותיהם הסוציאליות; בשיעורי שכר הלימוד שאושרו לבתי הספר מהסוג הנדון; ובניהול ספרי חשבונות תקינים.

— מהתיקים לא ניתן לקבוע שהיחידה אכן עורכת בדיקה יסודית לפי המבחנים שנקבעו בכללים. לביקורת הוברר כי המבחן מצטמצם בכך שעובד היחידה מעיין במאזן, אם נערך, ומקבל הסברים בעל פה מהנהלת בית הספר. במקרים שהעובד רואה צורך בכך, הוא מבקש שרואה חשבון שאתו קשור המשרד יבדוק את ספרי החשבונות של בית הספר; במשך השנתיים האחרונות היו 5 מקרים כאלה.

6. — מבדיקה מסורגת שערכה הביקורת על 50 רשיונות — 20 לבתי ספר ו-30 לגני ילדים — יוצא שהיחידה הוציאה רק כ-3 מקרים רשיונות תוך פרק הזמן החוקי של 4 חודשים; כל יתר הרשיונות הוצאו לאחר פיגור רב ביותר שמגיע במקרים רבים גם לתקופה של שנתיים ומעלה. פיגורים אלה נובעים מעיכובים בקבלת חוות הדעת, ולרוב אלה הן חוות הדעת הפדגוגיות.

7. — היחידה לא נהגה בדרך כלל לבקר במוסדות החינוך שלהם ניתן רשיון זמני, לפני חידושו, כדי לברר אם אמנם קיימו התנאים שהוטלו כרשיון הקודם, אלא הסתפקה בהודעה מאת הבעלים על קיום התנאים, ולגבי גני ילדים עירוניים — בהודעת הרשות המקומית. רק במקרים בודדים נשלח נציג של היחידה לביקור חוזר למקום.

ועדת עור

החוק קובע שאם סירב המנהל הכללי או סגנו ליתן רשיון או לאשר העברתו לאחר, רשאי המבקש, תוך 21 יום מהיום שהודע לו על הסירוב, לערור על כך לפני ועדת ערר. ועדת הערר היא של שלושה המתמנים על ידי שר החינוך והתרכות; יושב ראש הוועדה הוא מי שכשיר להיות שופט בית משפט מחוזי, והוא מתמנה לאחר התייעצות עם שר המשפטים; משני החברים האחרים, לפחות אחד חייב להיות מבין מי שאינם עובדי המדינה.

— רק בסוף נובמבר 1970 — קרוב לשנה וחצי אחרי כניסת החוק לתקפו — מונתה ועדת ערר, אולם תקנות סדרי הדין בוועדת הערר לא הותקנו אלא ביוני 1972, אחרי שהוועדה קבלה על קשיים בעבודתה.

מאז החלה ועדת הערר בעבודתה הוגשו לה 18 עררים. עד לסיום הביקורת נסתיים הדיון ב-12 עררים: ב-7 מהם הערר נדחה ובכך ניתן אישור לסירוב למתן הרשיון או להחלטה בדבר סגירת בית הספר ואילו 5 עררים נתקבלו.



חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט-1969, נועד להבטיח פיקוח ממלכתי מקיף על מוסדות חינוך מגני הילדים ועד בתי הספר העל תיכוניים. חשיבותו רבה במיוחד לגבי אותם בתי ספר וגני ילדים שקודם לכן לא נמצאו בפיקוח הפדגוגי של המשרד. מהממצאים עולה שקצב ההתקדמות בהפעלת החוק היה אטי מדי ואינו מבטיח עמידה בלוח הזמנים שנקבע בחוק להחלתו על כלל בתי הספר עד 1.9.1975.

גם הערכת המשרד היא שהחלת הפיקוח לא תושלם למועד שנקבע בחוק. עוד עולה מהממצא אים שבגלל עיכובים רבים בעריכת המבחנים, בעיקר המבחן הפדגוגי, הנתון כולו בידי המשרד עצמו, ארכה הוצאת הרשיונות תקופה ארוכה בהרבה מזו שנקבעה בחוק.

רשות הספורט והחינוך הגופני

1. רשות הספורט והחינוך הגופני הוקמה באפריל 1961, בעקבות המלצותיה של ועדה, שמונתה על ידי ראש הממשלה במאי 1960 — ועדת סקר לענייני ספורט. על הוועדה הוטל לבדוק את מצב הספורט בישראל ולהסיק מסקנות בדבר פעולות ממלכתיות לפיתוח הספורט. רשות הספורט והחינוך הגופני (להלן — הרשות) פועלת מאז כיחידה במשרד החינוך והתרבות.

בינואר 1963 המליצה ועדה משותפת של ועדת החינוך והתרבות וועדת הפנים, שהממשלה תציע לכנסת חוק רשות הספורט, שיבטיח לרשות מעמד ממלכתי ויסדיר את היחסים בינה לבין מוסדות וארגונים של הספורט תוך שמירה על מעמדם האוטונומי. הוועדה גם הצביעה על הצורך, שבחוק ייכללו סמכויות ודרכי ביקורת על הניהול הכספי של ארגוני הספורט. עוד הומלץ על הקמת מועצה לאומית מייעצת לספורט ולחינוך גופני, שבה ישתתפו אישים וגורמים ציבוריים בעלי זיקה לענייני ספורט, וסמכויותיה יוגדרו בחוק.

גם מבקר המדינה דן עוד בשנת 1965 עם משרד החינוך והתרבות (ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 203) על הצורך בחוק, שיעניק למשרד סמכויות חוקיות בתחומים שונים של פעילות ספורט וחינוך גופני, במיוחד כמה שנוגע לפעולותיהם של ארגוני הספורט במדינה, לקיום קשרים עם ארגוני ספורט בחוץ לארץ ולהקמת מתקני ספורט וחינוך גופני.

שר החינוך והתרבות הזמין בינואר 1966 הצעה לחוק הספורט והחינוך הגופני ממשרד פרטי של עורכי דין. ההצעה הוגשה באוקטובר 1969, ומאז היא בטיפולם של גורמים שונים במשרד החינוך והתרבות ובמשרד המשפטים, אך עד סוף 1973 לא הופצה הצעת תזכיר. — הצעת חוק להערוך משרדי הממשלה.

בעקבות החלטת הוועדה המשותפת של הכנסת לעניין הספורט מינואר 1963 הקים שר החינוך והתרבות בפברואר 1971 מועצה ציבורית לחינוך גופני ולספורט. המועצה מורכבת מ-76 חברים, שמונו על ידי השר, ומייצגים משרדי ממשלה, מוסדות ספורט, רשויות מקומיות, ספורטאים בכירים ומומחים. המועצה מייעצת לשר בעיקר בנושאים הבאים: תכנון, פיתוח והרחבה של החינוך הגופני והספורט; פיתוח תודעת החינוך הגופני והספורט בקרב הציבור; קשרי ספורט בינלאומיים; יצירת תנאים נאותים לפעילות גופנית על ידי פיתוח מיתקנים והכשרת כוח אדם מקצועי; בטיחות בשעת עיסוק בחינוך גופני ובספורט; בעיות ההגיינה הספורטיבית; עידוד וייזום של מחקר מדעי ותחיקה לקידום ענייני החינוך הגופני והספורט. יושב ראש המועצה הוא שר החינוך והתרבות, וממלא מקומו הוא סגן השר; סגן יושב ראש המועצה הוא מנהל הרשות. המועצה מנוהלת על ידי הנהלה ושמונה ועדות.

2. תפקידי הרשות במתכונתה הנוכחית הם: הכשרת כוח אדם מקצועי ברמות שונות ובענפי הספורט השונים באמצעות מכון וינגייט לחינוך גופני ולספורט, אגודות הספורט ומומחים בין-לאומיים; תמיכה להקמה ופיתוח של מיתקני ספורט לארגוני ספורט ולרשויות מקומיות; הרחבה והפצה של ידע מקצועי ומדעי על ידי הזמנת מחקרים ופרסומים מקצועיים; עזרה בהקמתן ובהחזקתן של תחנות לרפואה ספורטיבית; הכוונה ועידוד של הפעילות הספורטיבית הייצוגית-תחרותית במישור הלאומי והבין-לאומי; החדרה והפצה של תודעת הפעילות הגופנית לשכבות רחבות באוכלוסייה הצעירה והבוגרת. הרשות אינה עוסקת ישירות בביצוע פעולות ספורט; הגופים המבצעים הם אגודות הספורט ומוסדותיו, רשויות מקומיות, מוסדות חינוך, מסגרות החינוך המשלים, החברה למרכזי תרבות וספורט (לנוער ומבוגרים), מפעלים וארגונים שונים. הדגש בפעילות אגודות הספורט הוא בספורט התחרותי-ייצוגי, ואילו שאר הגופים עוסקים בספורט עממי ובחינוך גופני, לרבות אגודות הספורט.

הרשות אינה עוסקת בספורט ובחינוך גופני במוסדות חינוך. הוסכם בינה לבין יחידה אחרת במשרד, העוסקת בחינוך גופני, מערכת הפיקוח על החינוך הגופני, שמערכת הפיקוח תפעל בכל הקשור לספורט במוסדות החינוך, ואילו הרשות תעסוק בפעולות הקשורות בקידום הספורט מחוץ לכותלי המוסדות. קיימת ועדת קבע לתיאום בין שתי היחידות.

3. ברשות שלושה מדורים מקצועיים: מיתקנים; קידום הספורט ברשויות מקומיות; ופעולות ספורט עממיות. ליצירת הקשר של הרשות עם אזורי הארץ השונים פועלים שבעהרכזי ספורט אזוריים, שמתפקידם גם ליוזם הקמת מיתקני ספורט, במיוחד במקומות, שאינם מפותחים דיים. בשנת הכספים 1972 הועסקו ברשות 19 עובדים ב-151 משרות; נוסף על כך מעסיקה הרשות, על פי חוזה, שני יועצים: אדריכל יועץ לתכנון מיתקני ספורט; ומומחה כללי לספורט ולחינוך גופני.

ב-1972 התחילה הרשות בהכנת תכנית פעולה רב שנתית כוללת, ובמסגרת משימה זו היא גם הזמינה מומחה בינלאומי לענייני ספורט.

4. ליד הרשות פועלת קרן לעידוד ספורטאים מצטיינים, שהוקמה באפריל 1967 כהקדש לצורכי צדקה. בחבר הנאמנים של הקרן משתתפים, בעיקר נציגי משרד האוצר ומשרד החינוך והתרבות ונציגי מוסדות ספורט שונים. הקרן מסייעת לספורטאים נבחרים בישראל על ידי הקצאת מלגות לימודים לרכישת השכלה מקצועית או גבוהה ולספורטאים מקרב העולים בלימוד השפה העברית. הקרן מממנת את תקציבה, שהגיע בשנת הלימודים תשל"ב לסך 432,000 ל"י ובשנת הלימודים תשל"ג ל-416,000 ל"י בקירוב, מהקצבות של המועצה

להסדר הימורים בספורט, של רשות הספורט, ושל מוסדות הספורט ומתורומות של אישים, של מוסדות ושל קרנות. הרשות השתתפה בתקציב הקרן בשנת תשל"ב בסך 30,000 ל"י ובשנת תשל"ג 35,000 ל"י. נאמני הקרן קובעים מדי שנה בשנה קריטריונים לזכאים במלגות. הקרן מודיעה על הקריטריונים לארגוני הספורט השונים.

5. להלן טבלה המראה את הוצאות הרשות בשנות הכספים 1971 ו-1972, ותקציבה לשנת הכספים 1973 (באלפי ל"י).

ההוצאות בשנת הכספים 1971	ההוצאות בשנת הכספים 1972	התקציב לשנת הכספים 1973	
209	238	286	מינהל ופיקוח
			קורסים והשתלמות למדריכים ולמאמנים
1,694	1,855	2,444	
23	129	485	פעולות ספורט עממיות
2,625	3,716	6,025	תמיכות בפעולות ספורט
190	224	325	מחקר, פרסום והסברה
4,741	6,162	9,565	סה"כ
208	286	450	מזה כוסה מהכנסות הרשות

בשנת הכספים 1972 הוקצב מתקציב הפיתוח של המשרד סך 1 מליון ל"י להקמת מיתקני ספורט. עיקר התוספת התקציבית בשנת הכספים 1973 הופנתה לתמיכה בפעולות ספורט עממיות ולעידוד פעולות ספורטיביות של ארגונים ומוסדות שונים.

במחצית הראשונה של 1973 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות הרשות בשנות הכספים 1971 ו-1972. הביקורת נערכה במשרדי הרשות בירושלים ובתל אביב וכן במכון וינגייט.

הדרכה

אחד מתפקידיה המרכזיים של הרשות הוא פיתוח כוח אדם מקצועי, במיוחד מאמנים ומדריכים, לעשרים ענפי ספורט. הרשות ממלאת תפקיד זה בעיקר באמצעות בית הספר למאמנים ומדריכים שבמכון וינגייט, שהוא אגודה לפי החוק העותומני (ראה דו"ח שנתי 19 עמ' 267). בתקציב הרשות כלולות ההוצאות וההכנסות של בית הספר. בשנת הכספים 1972 הוקצב מתקציב הרשות לבית הספר 400,000 ל"י בקירוב.

בית הספר, שהוא המוסד היחיד במדינה, המרכז את ההדרכה הספורטיבית על כל ענפיה, עוסק בהכשרת מאמנים מוסמכים ובהשתלמותם וכן בהשתלמות אנשים, שהספורט אינו מקצועם, אך יש להם עניין בו במסגרת עבודתם; מספר המשתתפים בקורסים ובהשתלמויות אלה הגיע בתשל"ג ל-175. כן עוסק בית הספר בתכנונם של קורסים בסיסיים לבני נוער בענפי הספורט השונים, שהרשות מקיימת כל שנה; בגיוס מדריכים ומרכזים לקורסים אלה; בנייה של הקורסים ובפיקוח עליהם. קורסים אלה, שההשתלמות בהם היא אחד מתנאי הקבלה לקורסי מאמנים, מתקיימים בעיקר במשך חודשי הקיץ בתנאי פנימייה – במוסדות חינוך שונים שיש להם מתקני ספורט – והם נמשכים 100 עד 150 שעות. מספר המשתתפים בקורסים אלה הגיע בתשל"ג ל-1,300.

בפעילות ספורטיבית, בכלל זה הדרכה, קורות מפעם לפעם תאונות בדרגות חומרה שונות. הרשות ומכון וינגייט דואגים לביטוחם של חניכי הקורסים בפני תאונות אישיות – כשכל מוסד מבטח את החניכים שבתחום אחריותו (על הטיפול של המשרד בתאונות תלמידים ובביטוחם ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 227; בעניין ביטוח תלמידים על ידי הרשויות המקוריות, ראה בדו"ח זה, בפרק על הרשויות המקומיות).

— לפי תנאי הביטוח כל החניכים – הן מבוגרים, שבחלקם מפרנסי משפחות, והן צעירים – היו מקבלים סך שתי ל"י ליום על אבדן כושר עבודה. סכום זה נקבע עוד לפני כמה שנים, ועל אף ההתייקרויות שמפעם לפעם לא חל בו שינוי. המשרד הודיע באוגוסט 1973, שהוא פועל להעלאת סכום הביטוח; למבוגרים יינתן ביטוח יותר מקיף.

— בדיקה מסודרת העלתה, שביוני 1971 קוימו במשך 16 יום פעולות הדרכה בקורס להכשרת מדריכי סיוף וספורט בבירגית, בלא שהחניכים בוטחו בפני תאונות אישיות.

בדיקות רפואיות

כדי למנוע קבלת חניכים הלוקים בבריאותם, שהאימונים עלולים להזיק לבריאותם, עוברים חניכי הקורסים השנתיים, לפני קבלתם, בדיקה רפואית בתחנה לרפואה ספורטיבית שבמכון וינגייט. מועמד להשתתפות במפעלי הקיץ מאשר בטופס ההרשמה, כי הוא בריא ומתחייב להביא אישור רפואי לפתיחת הקורס.

— הרשות לא עמדה על כך, שהחניכים ישתתפו בקורסים, רק אחרי שהמציאו אישור רפואי נאות: בדיקת תיקים הנוגעים לחמישה קורסים העלתה, כי השתתפו בהם חניכים, שלא היה בידם אישור רפואי כלל; באחד הקורסים השתתפו 26 חניכים, ובתיק נמצא אישור רפואי לאחד בלבד. לעתים הסתפק בית הספר באישור מאחות או במכתב מהורי החניך, שהחניך השתתף בשיעורי החינוך הגופני בבית הספר, שבו הוא לומד השתתפות מליאה בלא הגבלה.

הרשמת משתתפים

הרשות ובית הספר מפיצים כל שנה לקראת הקיץ חוברת, ובה מידע על הקורסים הבסיסיים ותנאי ההשתתפות בהם; החוברת מופצת בין מרכזי ספורט, רשויות מקומיות, רכזי הספורט של הרשות ובוגרי קורסים משנים קודמות. לחוברת מצורפים טופסי הרשמה. כן מופץ מידע כללי על קיום הקורסים באמצעות הרדיו והעתונות. מספר הנרשמים למפעלים בקיץ 1972 היה בכמה קורסים מעל לאפשרויות הקליטה של בית הספר.

— רק במועד, שנקבע לפתיחת הקורס, ערך בית הספר בחינות מיון לנרשמים ועל פי תוצאותיהן הורחקו חניכים במספר שמעבר ליכולת הקליטה, אף כי מבחינת הכשירויות, כפי שפורטו בחוברת, ענו גם הם על הדרישות. דבר זה איכזב את הנרשמים שהורחקו, שהרי בחלקם טרחו להגיע לקורס ממקומות רחוקים. הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי במפעלי קיץ תשל"ג עשה בית הספר למניעת רישום יתר על ידי מיון מוקדם של המעוניינים להשתתף בקורסים: החניכים הוזמנו כשלושה שבועות לפני התאריך המיועד לקורס לבחינות ולבדיקת התאמתם, ובאותו יום הודיעו להם, אם נתקבלו.

לטווח ארוך מתכננת הנהלת בית הספר לאפשר הרשמה פתוחה רק לקורס ברמה גבוהה, ואילו לקורסים ברמה יותר גבוהה היא תזמן ספורטאים מצטיינים, שהשתתפו בקורסים קודמים, ואלו יאותרו מחוץ כרססת, שהוחל בהכנתה.

הניך, הנרשם לקורס קיץ, משלם דמי ההשתתפות, לרבות דמי הרשמה, בבנק הדואר לפקודת משרד החינוך והתרבות — כרשות הספורט; כמה מהמועמדים שילמו את דמי ההשתתפות בשיק בעת הגיעם למקום הקורס. דמי ההשתתפות נעו ב-1973 מ-45 ל-100 ועד 100 ל-1 כהתאם לסוג הקורס.

— בכמה מהמקרים, ששולמו דמי ההשתתפות על ידי המשתתפים בשיקים, לא הקפידה הרשות, שבית הספר יפקיד את השיקים בבנק הדואר באותו יום שנתקבלו כנדרש על פי הוראות האוצר. היו שיקים, שהופקדו רק כעבור שלושה חודשים מהוצאתם, ומשלא כובדו על ידי הבנקים, היה צורך לבקש את חידוש השיקים.

מאחר שרוב המשתתפים בקורסי הקיץ משלמים מראש את דמי השתתפותם, יש צורך להחזיר כספים לנרשמים, שמסיבות שונות לא השתתפו בקורס או בחלק ממנו; מספרם של נרשמים, שלא השתתפו בקורסים בקיץ תשל"א ותשל"ב, הגיע לכ-200 בכל שנה. לשם החזרת כספים על הניך לפנות בכתב אל בית הספר, המעביר את הבקשה לאחר בדיקת זכאותו של המבקש, אל הרשות. הרשות מורה לגזברות המשרד להחזיר את הכספים בניכוי 10 ל-1 דמי הרשמה.

— הטיפול בהחזרת הכספים נמשך לעתים זמן רב. כך למשל ניתנו בפברואר 1973 הוראות התשלום האחרונות להחזרת דמי השתתפות בקורסי קיץ תשל"ב; ההרשמה לאותם קורסים נסתיימה במאי 1972.

— הרשות לא הקפידה על אחידות בניכוי דמי ההרשמה, גם כשהסיבות לא-ההשתתפות בקורסים היו זהות. כך למשל הוחזרו בכמה מקרים דמי הרשמה, כאשר המועמד הביא תעודת מחלה, והיו כמה מקרים זהים, שלא הוחזרו דמי ההרשמה (אשר לבעיית ההחזר של תשלום דמי הרשמה למוסדות להשכלה גבוהה, ראה דו"ח שנתי 1 של נציבות תלונות הציבור, 1972, עמ' 66).

שכר עבודה למדריכים

מאחר שבית הספר למאמנים עושה בשביל הרשות את התכנון של מפעלי הקיץ, מפקח מבחינה מקצועית עליהם, ומגייס מדריכים ומרכזים לקורסים, חייב כל מדריך לדווח בתום הקורס על שעות עבודתו. הנהלת בית הספר מאשרת את הדו"חות ומעבירה לרשות הודעות על שכר העבודה המגיע למדריך לפי תעריף, שנקבע מראש ואושר על ידי גזברות המשרד. קורסים שבפיקוח עליהם משתתף גם רכז אזורי של הרשות טעונים אישור נוסף על ידו.

— במקרים רבים שולם באיחור שכר העבודה למדריכים, שהועסקו ב-1971 ו-1972 — איחור שבשלושה מקרים הגיע אף למעלה מחצי שנה. בחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958, נאמר, ששכר עבודה המשתלם על בסיס שעה, יום, שבוע... ישולם — אם לא נקבע מועד אחר בהסכם קיבוצי או בחוזה עבודה — בתום מחצית החודש, בו הועבד העובד. הפגיעה בהוראות החוק היא עניין חמור ועלולה להביא גם להפסד כספי ניכר.

השתלמות בחוץ לארץ

לשם העמקת הידע המקצועי של אנשים העוסקים בספורט — במיוחד מאמנים בכירים — מסייעת להם הרשות לצאת להשתלמות בחוץ לארץ. למטרה זו יועד בשנות הכספים 1971 ו-1972 סך כולל של 47,000 ל"י. בספטמבר 1971 הכינה הרשות מערכת קריטריונים בכתב, שעל פיה פועלת ועדה בת שלושה חברים. באותו מועד גם קבעה הרשות, שסכום

ההשתתפות ינוע בין 250 ל"י ל-1,000 ל"י לכל משתלם; ואמנם שולמו סכומים בשיעורים אלה ליוצאים להשתלמות בשנות הכספים 1971 ו-1972; מספרם הכללי הגיע בשתי השנים ל-100. בין התנאים להשתתפות הרשות בהוצאות ההשתלמות נקבע, שההשתלמות עשויה להביא תרומה כלל ארצית ושהמועמד יגיש לרשות הספורט דו"ח מקצועי בכתב על השתלמותו.

— הרשות לא דאגה כי כל המשתלמים יגישו לה דו"ח מקצועי בכתב כנדרש בהוראותיה, והסתפקה בדו"ח כספי, ושכנגדו קיבל המשתלם את השתתפותה.

באוגוסט 1973 הודיעה הרשות, כי הנהיגה נוהל לחיקון ליקוי זה.

פעולות ספורט עממיות

1. הרשות פועלת לפיתוח הכושר הגופני באמצעות מפעל את הספורט, המבוצע בעיקר בבתי הספר על ידי מורי החינוך הגופני בכיתות ו' עד י"ב. המורים בוחנים מדי שנה בשנה את התלמידים בשורה של פעולות ספורטיביות ברמה ובהיקף, שקבעו הרשות ומערכת הפיקוח על החינוך הגופני. לשם דיווח על הישגי התלמידים שולחת הרשות להנהלות בתי הספר טופסי דיווח. על פי הדיווח ממיינת הרשות את ההישגים בהתאם לארבע רמות, שהגבוהה שבהן היא "מצטיין" והנמוכה "נכשל". תלמיד, שעמד במבחן, מקבל תעודה על פי רמת הישגיו וזכאי לענוד סמל, בהתאם לדרגתו, שניתן לרכשו מרשות הספורט.

— במשרדי הרשות בתל אביב התקבלו תלונות רבות ממורים להתעמלות על פיגורים אם בשיגור הטפסים שגרמו עיכובים בעריכת המבחנים ולעתים אף את ביטולם, ואם במשלוח תעודות לאחר אישור התוצאות ומשלוח הסמלים לאחר ששולם עבורם.

2. פעולה אחרת לפיתוח ספורט עממי היא מבצע, שנועד לעודד פעילות ספורטיבית בין מבוגרים, בעיקר אלו שעבודתם לא כרוכה בפעילות גופנית. המבצע כונה: "צבר" — צעיר, בריא, רענן. מטת המבצע פנה בפרסומת רבת היקף באמצעי התקשורת ההמוניים אל הציבור ופרסם גם חוברת הדרכה. הכוונה הייתה, שהמעוניינים יעסקו בפעילות גופנית, כל אחד בביתו, לפי ההנחיות, שניתנו בחוברת, או במסגרתם ובהדרכתם של ארגוני ספורט, מועדונים ורשויות מקומיות. הוצאות המבצע לשנת הכספים 1972 הסתכמו בכ-160,000 ל"י.

— לקראת תום שנת הכספים 1972 החליטה הרשות להקצות 60,000 ל"י מתקציב מבצע צבר, שלא נוצל, לרשויות מקומיות, מועדונים ואגודות ספורט לעידוד פעולות מבורגנים. סכומי התמיכה נעו בין 800 ל"י עד 5,000 ל"י לכל מוסד. רשימת מקבלי המענקים וגובה המענק נקבעו לפי המלצתם של הרכזים המחוזיים של הרשות, אולם לא נקבעו קריטריונים לקביעת גובה התמיכות.

3. במשרדי הרשות ציוד עזר, המושאל בעיקר לאירגונים ולמוסדות העוסקים בביצוע פעולות ספורט עממיות. בין הציוד, הנשמר בכספת, שעוני עזר ואקדחי הזנקה.

— הרשות לא ניהלה כרטסת להשאלת ציוד ולא ערכה ספירת מלאי שנתית. הספירה האחרונה נערכה, לפי רישום בתיקים, במאי 1971 על ידי עובדי הרשות בלבד. הציוד ברובו לא היה ממוספר ולא סומן בסימני זהוי.

מיתקנים

ועדת המיתקנים, שהייתה קיימת מאז 1965 ליד הרשות, הפכה באוגוסט 1971 לוועדה רשמית שליד המועצה המייעצת לספורט ולחינוך גופני. היא מורכבת מ-11 חברים; יושב ראש הוועדה מתמנה על ידי שר החינוך והתרבות; חבריה הם נציגים של משרד החינוך והתרבות, משרד השיכון והאוניברסיטה העברית, ומהנדסים וארכיטקטים פרטיים.

על פי אישור תכניות מיתקנים על ידי הוועדה, שפעלה בשנים 1965 ועד 1971, השתתפה הרשות במימון התקנתם ובנייתם של מיתקני ספורט חדשים ובשיפוץ מיתקנים קיימים, שאינם עונים על הדרישות המקצועיות. ב-1971 מסרה הרשות את אישור התכניות בידי האדריכל, שהיא מעסיקה אותו כיועץ קבוע, ואילו הוועדה, הפכה להיות מייעצת בקביעת פרוגרמות כלליות. האדריכל התחייב שלא להכין בעצמו תכניות למיתקני ספורט. להשתתפות בהקמה ובשיפוץ של מיתקנים היה מיועד בתקציב הרשות לשנת הכספים 1972 סך שני מליון ל"י — 1 מליון ל"י מהתקציב הרגיל ו-1 מליון ל"י מתקציב הפיתוח. אין הרשות משתתפת בתחזוקת מיתקנים.

— במשך השנים פרסמה הוועדה קובץ תקנים למיתקני ספורט, המעודכן מדי פעם בפעם; אולם החובה לנהוג לפי תקנים אלה מתייחסת רק לאותם מיתקנים, שהרשות משתתפת במימנם. מיתקנים בבתי ספר נבנים על פי תקנים אחרים, שעובדו על ידי המחלקה לבינוי ופיתוח שבמשרד; היא פרסמה תקנים גם לאולמי ספורט בבתי ספר ולתכנון חצר בית הספר. מנכ"ל המשרד אף הוא פרסם חזון, המתייחס למיתקני ספורט, בלא שכל אותם תקנים שנקבעו תואמים את התקנים של ועדת המיתקנים. גם משרד השיכון, המבצע בקנה מידה ארצי עבודות בנייה של בתי ספר, גני ילדים, ומשטחי ספורט ליד שיכונים ושכונות, לא פעל בתיאום עם הוועדה. מצב זה נתהווה, בין היתר, מחמת חוסר סמכויות ברורות ומוגדרות של הוועדה. לאחרונה חותרת הוועדה לשיתוף חבריה בפעולותיהן של ועדות — משרדיות ובינמשרדיות — העוסקות בבניית מיתקני ספורט כדי להגיע לתיאום מירבי.

— חלק מחברי הוועדה, המשתתפים בה מזה כמה שנים, הם אדריכלים ומהנדסים, העוסקים בעצמם בבניית מיתקני ספורט. כאשר עדיין הייתה הוועדה ועדה מאשרת, היו מקרים, שאחדים מחבריה ביצעו תכנון ועסקו בפיקוח על הבנייה של עבודות, שהם הציגו בעת היותם חברי הוועדה. הרשות השתתפה במימון העבודות, ומקימי המיתקנים הכירו את חברי הוועדה כנציגי הרשות ביעוץ ובהכוונה. כך אירע, שבאחת התכניות, שבהן דנה הוועדה במשך שנים — הקמת מרכז ספורט במרכז הארץ — שימש אחד מחברי הוועדה יועץ לעירייה ומקשר בינה ובין הרשות. בתחילת 1970 הוציאה העירייה מכרז לתכנון גג לאצטדיון כדור-סל. במכרז זה השתתף וזכה החבר הנזכר יחד עם מהנדס אחר, בחלקו בשל המלצתה של הרשות, ולדברי הרשות נעשה הדבר, כדי לזרז את הקמת המתקן. גם הפיקוח על ביצוע העבודה נמסר לשני מומחים אלה.

— על ההשתתפות הכספית של הרשות בהקמת מיתקנים מחליטים עובדים בכירים של הרשות, על פי בקשות המגיעות אליה, בלא שנוהלו פרוטוקולים, שבהם יירשמו נימוקי ההחלטות על גובה ההקצבות. אמנם נקבעו קריטריונים לגובה הסכומים, אך הם מתייחסים רק לכמה סוגי מיתקנים, שבהקמתם משתתפת הרשות. הרשות לא הקפידה גם על שמירת הקריטריונים הקיימים. להלן דוגמאות מספר.

(א) לגבי תמיכות למגרשים משולבים — מגרש המיועד למשחקי כדור שונים — קבעו הקריטריונים, שלמגרש ביישוב הר, שעלות הכשרתו לצורכי ספורט גבוהה מזו להכשרת מגרש מקביל בשפלה, יוקצב סכום של 7,000 ל"י. הביקורת העלתה, שלשני מגרשים

משולכים בכל אחד משני יישובים בשרון הוקצב לכל יישוב 14,000 ל"י. למגרש אחר באזור המרכז הוקצב סך 10,000 ל"י.

(ב) לאולמי ספורט נקבעה לפי הקריטריונים הקצבה בסך 20,000 ל"י לכל אחד ללא קשר לעלותו. נקבע, שמועצה אזורית בצפון הארץ קיבלה עבור אולם ספורט אזורי הקצבה בסך 50,000 ל"י, כשהעלות הייתה 615,000 ל"י; מועצות אזוריות אחרות קיבלו הקצבה בסך 10,000 ל"י, כשהעלות הייתה 750,000 ל"י, ובמקרה אחר אותו סכום, כשהעלות הייתה 250,000 ל"י.

(ג) לבריכת שחייה נקבע ברשימת הקריטריונים סכום של 20,000 ל"י, גם זאת ללא קשר לעלותה. עירייה במרכז הארץ קיבלה 50,000 ל"י לבריכה.

— ברשימת ההקצבות, שהוחלט עליהן, לא בכל המקרים היה פירוט מספיק של המטרה, שלמענה ניתנו הכספים. לדוגמה, לעירייה במרכז הארץ הוקצב למגרשי ספורט סך 10,000 ל"י, בלא שצוין, לכמה מגרשים נועד סכום זה; לקיבוץ ניתנו לסלילת מסלול 2,000 ל"י, בלא שצוין, מה אורכו; ולמועצה מקומית בצפון הארץ ניתנו עבור חומה לאצטדיון ותאורה למגרש 20,000 ל"י ללא פירוט.

באוגוסט 1973 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, שלהבא היא תקפיד על הגמקות בכתב ועל תיוק החלטותיה על גובה ההקצבות, אם ימצאו בהן חריגות מהקריטריונים שנקבעו.

מחקרים

הרשות מזמינה מחקרים בתחומים שונים הקשורים במישרין ובעקיפין לספורט, כגון: חקר שיטות אימון והדרכה; נושאים בעלי היבטים חברתיים, הנדסיים, פיסיולוגיים ורפואיים של הספורט. הרשות מזמינה את המחקרים ממכוני מחקר ציבוריים ופרטיים, והוציאה למטרה זו בשנת הכספים 1970 עד 1972 סך 282,000 ל"י בקירוב. עלות המחקרים שהוזמנו נעה מ-2,500 ל"י עד 100,000 ל"י לכל מחקר, והוצאה ברוב המחקרים ביותר משנת כספים אחת. הרשות מתקשרת עם מוסד המבצע את המחקר על פי הסכם, המפרט את תקציב המחקר ותנאי התשלום. ליד הרשות פועלת ועדת מחקר, המורכבת משבעה אנשים — נציג המשרד שאינו עובד הרשות; שני נציגים של מוסדות ציבור; וארבעה עובדי מכון רינגייט העוסקים בין היתר בכיצוע מחקרים. הוועדה בודקת את הצעות המחקר ומוסמכת לאשרן.

— חלק מחברי הוועדה, שגם הם הגישו הצעות למחקר, השתתפו בדיוני הוועדה בעת שנדונו ואושרו הצעותיהם. כך למשל אישרה הוועדה במאי 1972 הצעת מחקר על פעילות גופנית וכושר גופני של נערים, כאשר בעל ההצעה היה אחד מחברי הוועדה, שאישרה את ההצעה. ביולי 1972 נחתם בין המשרד לבין המוסד, שבו הועסק אותו חוקר, הסכם לעריכת המחקר תוך חצי שנה בהיקף כספי של 29,400 ל"י. בעניין זה קבע מבקר המדינה, לאחרונה בדו"ח השנתי 23 עמ' 530, כי עדיף היה למצוא דרך לדון ולהחליט בדבר הקצאת כספים לחוקרים לשם מחקרים ללא שיחופם של החוקרים עצמם. הרשות הודיעה באוגוסט 1973, שהיא הוציאה הנחיות ברוח זו.

— בשני מקרים אישרה הוועדה התקשרויות לכיצוע מחקרים עם חברות לפי יזמתן, בלא שהוזמנו הצעות מחקר לרבות הצעות מחיר מחוקרים אחרים באותם תחומי מחקר. לפי הסכרי ועדת המחקר היו החוקרים בחברות אלה המומחים הטובים ביותר בארץ בתחומי המחקר הנדונים, אך מתיקי הוועדה אין אפשרות לוודא, אם בדקה הוועדה, שאכן אין

מוסדות וחוקרים אחרים המסוגלים לבצע מחקרים אלה (על ממצא דומה בעניין מסירת עבודות מחקר על ידי משרד הפנים ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 531).

היועץ המשפטי לממשלה קבע בהנחיות למשרדי הממשלה במאי 1971, שבכל הסכם, הנוגע למחקר, שביצעו משתרע על כמה שנים, יש להקפיד על הדרישה, שהחוקר יגיש דו"חות ביניים חצי-שנתיים על התקדמות המחקר ושרצוי להצמיד את התשלומים לשלבי ההתקדמות של המחקר כדי למנוע תשלומים מראש, אם החוקר לא יעמוד בהתחייבות.

— בהסכמים על ביצוע מחקרים בתחום הספורט נקבע, ששליש מעלות המחקר ישולם בעת חתימת החוזה; שליש, על פי דו"חות כספיים שוטפים; ושליש, בעת הגשת דו"ח מסכם על המחקר לוועדת המחקר, בלא לחייב את החוקרים להגיש לרשות דו"חות ביניים מדעיים על התקדמותם בביצוע המחקר. באוגוסט 1973 הודיעה הרשות, שהיא תדרוש דו"חות ביניים על מחקרים, שביצעם נמשך יותר משנת תקציב אחת.

— על שניים מהמחקרים, שביצעם צריך היה להסתיים בשנים 1970 עד 1972, לא הוגש עד מועד סיום הביקורת דו"ח מסכם. מחקר אחד הוא על ניסויים בטיפוח כדורגלנים צעירים בגיל בית הספר היסודי, שלפי ההסכם צריך היה להסתיים בסוף מאי 1970; עד מועד סיום הביקורת לא הוגש דו"ח מסכם על המחקר, אך על אף זאת שילמה הרשות עוד בשנת הכספים 1971 את החלק האחרון — בסך 10,000 ל"י — מההקצבה למחקר זה. מחקר שני הוא על הקשר בין מספר שעורי החינוך הגופני בשבוע ותוכנם לבין פיתוח הכושר הגופני אצל גילאי 9 עד 10. הוא צריך היה להסתיים, לפי ההסכם, ב-1.11.1971, אולם לא הוגש דו"ח מסכם עד אוגוסט 1973.

המיכות בארגוני ספורט

הרשות תומכת בפעולותיהם של ארגוני הספורט בשלושה תחומים עיקריים: הדרכה; עידוד פעולות ספורט, לרבות פעילות שוטפת בסניפי הארגונים; מפעלים עממיים — כגון צעדות עממיות ומשחים עממיים — וחיוזוק ענפי ספורט; ופעולות בין-לאומיות. בתחילת כל שנת כספים מודיעה הרשות לארגוני הספורט את סכום ההקצבה לכל אחד מתחומים אלה. ההקצבה השנתית מועברת בשלושה שיעורים שווים, אחת לארבעה חודשים, כשכל העברה מותנית גם בקבלת דו"ח על פעילות הארגון בארבעת החודשים שעברו ובהוכחה — על פי אותו דו"ח — שבאותם חודשים הוצא שליש לפחות מסכום התמיכה השנתי. בשנת הכספים 1971 הקציבה הרשות לארגוני הספורט סך 1,690,500 ל"י ובשנת 1972 סך 3,334,000 ל"י. להלן נתונים על התמיכות לארגונים לפי תחומים, שלהם יועדו בשנות הכספים 1971 ו-1972 (בל"י).

תחום הפעולה	1972	1971
הדרכה	195,000	228,000
עידוד פעולות ספורט	2,438,000	929,000
פעולות בינלאומיות	701,000	533,500
סה"כ	3,334,000	1,690,500

להלן טבלה המקאה את חלוקת הקצבות הרשות בין הארגונים השונים. הנתונים קובצו על ידי משרד מבקר המדינה מתוך תיקי הרשות.

הקצבת הרשות בשנת הכספים

1971	1972	הארגון
46,000	65,000	איגוד הטנים
67,500	76,000	איגוד הכדורסל
10,000	15,000	איגוד השחמט
12,700	47,000	אילן - ספורט נכים
69,500	183,000	אליצור (מרכז)
16,500	53,500	אס"א (מרכז)
83,500	143,000	בית"ר (מרכז)
867,500	1,593,500	הפועל (מרכז)
37,000	40,000	התאחדות לכדורגל
198,000	328,000	התאחדות לספורט
10,000	22,500	יורדי ים - זבולון
186,500	411,000	מכבי (מרכז)
12,000	18,000	קלוב התעופה
—	150,000	מכבי עולמי - לארגון המכביה
—	77,500	הוועד האולימפי
73,800	111,000	ארגונים (1)
1,690,500	3,334,000	סה

(1) לכל אחד מארגונים אלה הוקצבו פחות מ-10,000 ל"י בכל אחת משתי השנים

בוסף לתמיכה מתקציב הרשות נהגים כל הארגונים הגדולים מתמיכת המועצה להסדר הימורים בספורט, שהגיעה בשנה שנסתיימה ב-31.8.1971 ל-8,262,000 ל"י ובשנה שנסתיימה ב-31.8.1972 ל-8,716,000 ל"י (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 691 ודו"ח שנתי 23, עמ' 907).

מאז שנת הכספים 1971 קבעה הרשות קריטריונים לגבי חלק מהתמיכות הניתנות מתקציבה:

1. מסעיף עידוד פעולות ספורט מוקצבים כספים לחיזוק ענפי ספורט מיוחדים בסניפי הארגונים. שיעור ההקצבה נקבע ב-25% מעלות הפעלת ענפי ספורט, שנקבעו כטעוני פיתוח וחיזוק. ההקצבה מותנית בהמצאת אמצעי מימון בשיעור 25% נוספים מצד המרכז, אליו קשור הסניף, ובכיסוי 50% הנוותרים על ידי הסניף עצמו. ב-1971 הוכרו ענפי האתלטיקה הקלה והכבדה כטעוני פיתוח וחיזוק והארגונים שהפעילו ענפים אלה קיבלו הקצבה בסך כולל של 60,000 ל"י. בשנת הכספים 1972 נתווספו לענפי האתלטיקה ענפי שחייה, התעמלות, שיט וקליעה, והקצבת הרשות הגיעה לסך כולל של 360,000 ל"י.

2. בסוף שנת הכספים 1971 הקציבה הרשות מאותו סעיף סך 500,000 ל"י כסיוע מיוחד לקבוצות כדורגל בליגות עליונות, שבהן הייתה ירידה בהכנסות מחמת הפסקת המשחקים בעת פעולתה של ועדת החקירה, בראשות השופט עציוני, שמונתה על ידי הממשלה בעניין השמועות בדבר מתן תשלומי כסף כדי להטות משחקים בליגה הלאומית בכדורגל (ראה גם דו"ח הביקורת על ההתאחדות לכדורגל, שניתן באוגוסט 1972; ודו"ח שנתי 23, עמ' 907).

3. בסוף שנת הכספים 1972 הציעו הארגונים הגדולים בפני המשרד את מצבן הכספי הקשה של האגודות המסונפות אליהם וביקשו לסייע להם בשיפור המצב. במארכ 1973 הקציבה הרשות סך 1 מיליון ל"י לארגונים אלה מאותו סעיף.

להלן טבלה המראה את המפתח לחלוקת התמיכות לכיסוי הגרעונות לארגוני הספורט:

הארגון	שנת הכספים 1972		שנת הכספים 1971	
	חלק הארגון (2) (ב-%)	סכום התמיכה (ב"י)	חלק הארגון (1) (ב-%)	סכום התמיכה (ב"י)
הפועל	63.5	635,000	60.9	304,500
מכבי	21.0	210,000	24.0	120,000
בית"ר	10.0	100,000	15.1	75,500
אליצור	5.5	55,000	—	—
סה	100.0	1,000,000	100.0	500,000

(1) חלקו של ארגון בסה"כ התמיכות הוא כמשקלו היחסי של כל ארגון בהתאחדות לכדור-גל — משקל הנקבע לפי מספר קבוצות ברמות השונות.

(2) חלקו של ארגון בסה"כ התמיכות נקבע על פי משקלו היחסי של כל ארגון בהתאחדות לכדורגל, איגוד הכדורסל וההתאחדות לספורט; למשקלו של הארגון בהתאחדות לכדורגל ניתן משקל יתר בגלל חלקו הגדול יותר של הענף ביצירת גרעונות.

המשרד התנה את העברת ההקצבה המיוחדת לשנת הכספים 1972 בהתחייבותם של מרכזי הארגונים או הגופים המממנים, שיעבירו סכום שווה לסכום, שהוא מעביר להקלת המצב הכספי של האגודות; האגודות חייבות להראות סכום זה במאזנים השנתיים. עוד הודיע המשרד למרכזי הארגונים, שבעתיד הוא יסייע רק לאותם ארגונים, שיגישו לו החל משנת הכספים 1972 מאזנים מבוקרים ומאושרים על ידי רואה חשבון. המאזנים צריכים לכלול פירוט של כל ההכנסות וההוצאות של האגודות המסונפות לכל אחד מהארגונים לפי ענפי הפעילות הספורטיבית. נוסף על המאזנים נדרשו הארגונים להגיש למשרד הצעות מפורטות לנהלים ולסדרי פיקוח על המערכת הכספית של האגודות שיהא בהם כדי להבטיח מניעת גרעונות בעתיד.

עד מועד סיום הביקורת הוגשו למשרד רק ההתחייבויות של המרכזים או הגופים המממנים להעברת סכום שווה להקצבת המשרד להקלת המצב הכספי של האגודות.

4. — לא נקבעו קריטריונים בכתב לכל יתר התמיכות, שנתנה הרשות לארגוני הספורט; תמיכות אלה הסתכמו בכ-1.1 מליון ל"י בשנת הכספים 1971 ובכ-2 מליון ל"י בשנת הכספים 1972. הרשות הסבירה, שבהקצאת סכומים אלה היא מונחית על ידי השיקור לים הבאים: לגבי פעולות הדרכה ופעולות בין-לאומיות היא מתחשבת בהיקף פעולות אלה, כפי שמשתקפות בתקציב הארגון ובקיום הפעולות למעשה; לגבי פעולות ספורט עממיות — במספר הפעולות המתוכנן ובביצוען. אשר לפעולות שוטפות בסניפים, התמיכה היא גלוי-בלית ונקבעת לפי משקל הארגונים בהתאחדויות הספורט השונות. בתיקי הרשות לא נמצאו רישומים שיבהירו, כיצד נקבע גובה התמיכה בכל מקרה.

לדעת הביקורת מן הצורך, שהרשות תקבע קריטריונים מוגדרים ומפורטים בכתב, ולפיהם תקבע כל תמיכה. עדיף שתמיכות הרשות יינתנו לא בתורת השתתפות גלובלית בתקציבי הארגונים, אלא יופנו לפרוייקטים ספציפיים, שאת עלותם ניתן לקבוע.



הרשות פועלת בתחום, שהוא בעל עניין רב לציבור הרחב, הן בדרך של הפעולות הישירות שלה והן — ובעיקר — באמצעות מוסדות וארגונים רבים. הביקורת עמדה על כך, שהרשות

תרחיב את השימוש בקריטריונים ספציפיים לגבי תמיכות כספיות ודרכי עידוד אחרות. רצוי, שהתכנית הרב-שנתית הנמצאת בהכנה תגובש בהקדם ותוכא לדיון במועצה המייעצת לשר; שהיא תיבחן מתקופה לתקופה בשים לב למטרות בתחום הספורט והחינוך הגופני וב- התחשב בעדיפויות העשויות להשתנות על רקע חינוכי וחברתי. תכנית זו עשויה לשמש להכוונת פעולותיה השוטפות של הרשות, שהיקפן תלוי במידה רבה באפשרויות החקציביות.

מערכת החינוך בשעת החירום

במערכת החינוך העברי בישראל למדו בשנת תשל"ג כ-735,000 ילדים ובני נוער בכ- 5,700 מוסדות חינוך. גילם של למעלה מ-500,000 מהתלמידים לא עלה על 14 ו-121,000 מהם היו ילדי גני ילדים.

כיוון שהמדובר בילדים ובני נוער, נודעת, חשיבות מיוחדת להיערכות מוקדמת של מערכת החינוך לשעת חירום. מגמתה של היערכות זו היא לאפשר פעילות לימודית סדירה, עד כמה שאפשר, בשעת חירום תוך הבטחת שלימותם ובטחונם של התלמידים והמורים בעת מלחמה. היא נועדה לאפשר גם העסקתם של חלק מהתלמידים, בני הגילים המבוגרים יותר, במשימות חירום בעת הצורך.

האחריות להיערכות זו ולהפעלת מערכת החינוך בעת חירום מוטלת על משרד החינוך והתרבות והרשויות המקומיות בתיאום עם הג"א ועם מערך מל"ח (משק לשעת חירום), שמתפקידו להבטיח קיום היסודות החינוכיים של המשק האזרחי בשעת חירום.

משרד מבקר המדינה בדק בעבר נושאים הנוגעים להיערכות מערכת החינוך לשעת חירום במסגרת ביקורת על הג"א (דו"ח שנתי 20, עמ' 690) ועל היערכות הרשויות המקומיות לשעת חירום (דו"ח שנתי 23, עמ' 930). בתחילת 1973 גם סוכמה ביקורת, שנערכה בדבר סדרי בטיחות בבתי ספר.

בחודשים דצמבר 1973 וינואר 1974 סקר משרד מבקר המדינה את הפעלת מערכת החינוך בשעת חירום, כפי שהשתקפה במהלך מלחמת יום הכיפורים. ולאחריה: מצב המקלטים והציוד במוסדות החינוך, התארגנות המערכת נוכח המחסור בעובדי הוראה וסדרי העסקת תלמידים במשימות חירום. הסקירה נערכה במשרד הראשי של משרד החינוך והתרבות ובלשכות המחוזיות ירושלים, תל אביב ודרום. קוימו בירורים גם עם מנהלי מחלקות החינוך בעיריות ירושלים, תל אביב ובאר שבע. מצב המקלטים במוסדות חינוך נסקר גם ברשויות מקומיות נוספות בצפון הארץ.

הפעלת מערכת החינוך בשעת החירום

לפי המדיניות, שקבע המשרד בתיאום עם מל"ח והג"א על מערכת החינוך להמשיך ולפעול בשעת חירום בלא לבטל ימי לימוד או לסגור מוסדות חינוך. נקבע, שהמערכת תפעל בהתאם לאפשרויות ולתנאים המשתנים, ויתכנו צמצומים ושילוב מסגרות וכן קיצוץ או הארכה של יום הלימודים, בהתחשב בתפוסת המקלטים העומדים לרשות מוסדות החינוך. לפי הוראות משרד החינוך והתרבות מספטמבר 1973 בדבר סדרי מל"ח במוסדות חינוך (להלן: "הוראות מל"ח") יש גם לתכנן מקומות לימוד אלטרנטיביים לחלמידים במוסדות