

משרד החינוך והתרבות

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על פעולות המשרד בקשר לרכישת מחשב והפעלתו. נבדקו בעיקר סדרי ההתקשרות עם ספק בקשר לרכישת ציוד המחשב; הפעלת המחשב לניהול מערכת משכורות המורים; הקמת מערכת בחינות בגרות ובחינות גמר אינטרניות והפעלתה באמצעות המחשב החדש. הביקורת נערכה ביחידת המיכון, בחשבות המשרד ובמחלקת הבחינות.

במינהל החינוך שבמשרד, באגף לתכנון ולתקצוב ובמחלקת הכספים נבדקו סדרי התמיכה השוטפת בבתי הספר של מרכז החינוך העצמאי ובבתי ספר מוכרים אחרים.

באגף לתרבות ואמנות ובגזברות נבדקה התמיכה במוסדות ובמפעלים לתרבות ולאומנות. נבדקו סדרי קביעת התמיכות וההסדרים לשחרור כספים לגופים הנתמכים.

נערכה בדיקה של סדרי הטיפול בהסעות תלמידים לבתי ספר אזוריים. הבדיקה התייחסה להסעות בחמש מועצות אזוריות והיא נערכה במחלקה לאספקה ולשירותים משקיים במשרד, באגף לחינוך התיישבותי ובמספר לשכות מחוזיות. בדיקות השלמה נערכו במועצות האזוריות הנוגעות בדבר.

באגף הנוער נבדקו סדרי העברת דמי השתתפות המשרד במימון פעולות חינוך משלים, לרשויות מקומיות ולתנועות נוער.

בגזבריות במחוזות ירושלים ותל-אביב נבדקו סדרי ניהול כספים וחשבוניות וסדרי שחרור כספים בגין רכישות טובין ושירותים עבור מוסדות חינוך. בדיקות קצרות נערכו גם בגזבריות במחוזות מרכז וחיפה ובחשבות המשרד הראשי.

במינהל החינוך שבמשרד, במחלקת הכספים ובשלוש לשכות מחוזיות נבדקו סדרי הטיפול ברכישת טובין ושירותים על ידי המשרד.

סדרי בטיחות בהסעת תלמידים

במהלך ביקורת, שנערכה על השתתפות בהוצאות הסעה של תלמידים-במועצות אזוריות * נבדקו סדרי בטיחות, שהונהגו בהסעת התלמידים ובמקומות איסוף תלמידי בתי הספר בתום יום הלימודים.

1. בשני בתי הספר האזוריים שבמועצה אזורית לא הותקנו מיפריצי חנייה לאיסוף-תלמידים. בבית ספר אזורי במועצה אזורית אחרת הותקנו סככות המתנה, אולם הכיוון, שממנו באים האוטובוסים מחייב את התלמידים

* ראה להלן בפרק "הסעת תלמידים במועצות אזוריות".

לחצות את הרחבה, כדי שיוכלו לעלות עליהם, דבר המסכן את בטיחותם. בבית ספר אזורי במועצה אזורית אחרת לא הותקן גידור ליד סככות ההמתנה, לבל ירדו התלמידים הממתינים לכביש בהגיע האוטובוסים.

2. הסעות של תלמידי מועצה אזורית אחת ברכב שכור אושרו על ידי לשכת מחוז המרכז, אף כי בבקשות, שהוגשו על ידי המועצה האזורית לאישור, לא נכללו נתונים בדבר רשיון וביטוח לכלי הרכב השכורים, כנדרש על פי הוראות המשרד; ולא עוד אלא שאף בידי המועצה האזורית עצמה לא היה מידע על קיום רשיון וביטוח מתאים לכלי רכב אלו.

רכישת מחשב והפעלתו

בשנת 1964 התקשר משרד החינוך והתרבות עם המרכז למיכון משרדי שבמשרד האוצר לשם ביצוע תשלום משכורות למורים. התכנון והתכנות נמשכו עד 1968, ובאותה שנה הוחל בהפקה נסיונית ראשונה של תלושי המשכורת. בד בבד הוקמה במשרד יחידת מיכון, ובשנת 1969 רכש המשרד מחשב משלו ובאמצעותו הוחל בביצוע תשלומי משכורות למורים במחוזות תל אביב והמרכז. שנה לאחר מכן רכש המשרד מחשב יותר גדול, ובאמצעותו עובדו משכורות המורים ביתר מחוזות המשרד תוך שימוש בתכניות שהוכנו במרכז למיכון משרדי. מחשב זה שימש במרוצת הזמן גם לניהול מערך בחינות בגרות ובחינות גמר, לחישוב תקן שעות הוראה לבתי ספר יסודיים ולעיבוד נתונים על שכר לימוד מדורג לתלמידי החינוך העל-יסודי.

בשנת 1971 הכינה יחידת המיכון של המשרד תכנית תלת-שנתית לפיתוח מערכות מידע במשרד, ואחת ממסקנותיה היתה, שלשם ביצוע המשימות הכלולות בתכנית זו דרוש למשרד מחשב בעל עוצמה גדולה מזו של המחשב הקיים. לשם בדיקת מסקנות אלו הומין המשרד בשנת 1972, בתיאום עם אגף התקציבים באוצר, מחברת ייעוץ פרטית עריכת בדיקה מקצועית של צרכיו במערכות מידע לטווח של מספר שנים.

עורכי הבדיקה הביעו הסתייגות מכך, שהטיפול במערכת משכורות מורים הוא העיסוק העיקרי של יחידת המיכון והיישום המרכזי במחשב. הם עמדו על הצורך בפיתוח מערכות מידע יעודיות הדרושות לפיתוחה ולהפעלתה של מערכת החינוך וציינו שדרושה הקמת מאגרי נתונים מלאים ומעודכנים על אוכלוסיית התלמידים, מוסדות החינוך ועל כוח האדם בהוראה. לשם הקמת מערכות מידע אלו ראו עורכי הסקר הצדקה לרכישת מחשב בעל עוצמה פי ארבעה מזו של המחשב הנוכחי. עוד הומלץ על הרחבת פעולתה והעלאת רמתה המקצועית של יחידת המיכון, ועל כך, שמנהלה ישותף בקבלת החלטות של הנהלת המשרד בכל הנושאים הנוגעים לעיבוד נתונים אוטומטי.

באוגוסט 1972 פרסם המשרד מכרו על אספקת מחשב בעל עוצמה כפי שהומלץ בסקר, ושיהיה מתאים גם לעיבוד רב-תכניתי ולהתקשרות אליו מרחוק על ידי מסופים. במאי 1973 החליטה הנהלת המשרד, על יסוד המלצות של ועדה, שבדקה את ההצעות שהוגשו על פי המכרז, לרכוש מחשב מחברה, ששימשה כנציג בארץ של חברת מחשבים (להלן — הספק). המחשב שנבחר היה מתוצרת אחרת מזו של המחשב שהיה ברשות המשרד.

לאחר ההחלטה על רכישת המחשב החדש החלו עובדי יחידת המיכון במשרד לגלות התנגדות להחלטה בדבר בחירת המחשב החדש ולביצוע עבודות ההסבה הכרוכות בכך.

במהלך שנת 1974 פרשו מרבית עובדי היחידה מהמשרד, וקליטתו של המחשב החדש נעשתה בעיקרה על ידי עובדי הספק. בעקבות פרישת העובדים, רכישת המחשב לא היתה מלווה בביצוע ההמלצות האחרות של עורכי הנדיקה המקצועית משנת 1972: לא הוקמה במשרד יחידת מיכון ברמה מקצועית גבוהה, שתהיה מסוגלת לפתח מערכות מידע מתקדמות תוך ניצול מחשב בעל עוצמה, שרכש אותו המשרד; ועיבוד משכורת המורים נשאר היישום העיקרי גם עם רכישת המחשב החדש.

לפי נתוני המשרד, עד סוף אוקטובר 1975 שולמו לספק בגין רכישת מחשב והפעלתו כ-9 מליון ל"י: 6.7 מליון ל"י היו תשלומים עבור ציוד המחשב והקמת חדר מחשב; 2 מליון ל"י שולמו כהוצאה על כוח אדם שהועסק בהקמת המערכת ובהפעלתה; ו-300,000 ל"י שולמו בעבור שירות ואחזקה ובעבור עבודות ניקוב וחומרים. נוסף על כך היו למשרד הוצאות מכס ומסים שהסתכמו ב-1.2 מליון ל"י.

בחודשים אפריל-נובמבר 1975, לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרד החינוך והתרבות בקשר לרכישת המחשב החדש והפעלתו. נבדקו הנושאים הבאים: סדרי ההתקשרות עם הספק לאספקת ציוד המחשב והתקנתו ולהקמת חדר מחשב; טיפול המשרד בפרישתם של עובדי יחידת המיכון; סדרי הפעלה המחשב לניהול מערכת משכורות המורים בשנת תשל"ה; הקמת מערכת בחינות בגרות ובחינות גמר בבתי ספר על יסודיים והפעלתה באמצעות המחשב החדש בשנות הלימודים תשל"ד ותשל"ה.

הביקורת נערכה ביחידת המיכון, בחשבות המשרד ובמחלקת הבחינות. בדיקות השלמה נערכו באגף התקציבים ובמל"מ (מרכז למיכון משרדי) — שניהם במשרד האוצר.

רכישת ציוד המחשב והתקנתו

רכישת ציוד

למכרז שפורסם על ידי המשרד באוגוסט 1972 לאספקת מחשב, נתקבלו ארבע הצעות. המשרד פעל לפי הנהלים המקובלים בביצוע רכישות והטיל את בדיקת ההצעות על ועדה בת 5 חברים, שיושב ראש שלה היה מנהל היחידה למיכון של המשרד ובין חבריה היו גם מומחים מחוץ לשירות המדינה. המלצות הוועדה הוגשו להנהלת המשרד במאוס 1973. לפי דו"ח, שהוכן על ידי הוועדה, ביטל אחד המציעים את הצעתו. הצעתו של המל"מ, שמשרד החינוך והתרבות יעבד את הנתונים במחשב של מל"מ, שיהיה קשור למסוף שיותקן במשרד נדחתה על ידי הוועדה בנימוק, שעל המשרד להמשיך ולתפעל מחשב שיהיה בשליטתו המלאה. שתי ההצעות הנותרות נבדקו על פי קריטריונים וניקוד, שנקבעו מראש ושהתייחסו לטיב הציוד המוצע, התוכנה (תכניות שירות להפעלת המחשב), רמת שירות הספקים, תהליך ההסבה — כל זה בהתחשב בעלות כל הצעה. ברוב דעות המליצה הוועדה על קבלת הזולה שבין שתי ההצעות אשר הסתכמה בכ-1.38 מליון \$, פרט להוצאות יבוא ומסים. לפי חישובי הוועדה היתה הצעה זו זולה ב-252,000 \$ מההצעה האחרת. לדברי המשרד, התפרש בין שתי ההצעות גדל לאחר מכן בין היתר, בשל הנחות שנחשבו מהספק. הנהלת המשרד החליטה במאי 1973, על רכישת המחשב, עליו המליצה הוועדה.

1. ביוני 1973 שלח מנהל יחידת המיכון לספק מכתב בדבר כוונת המשרד לרכוש מחשב ובו צוינו פריטי ציוד לשם הקמת המערכת בהוסיפו, שהגדרת הציוד עדיין אינה סופית והיקבע בעת חתימת חוזה בין המשרד לבין החברה.

החוזה עם הספק נחתם באוגוסט 1974 — במועד בו הוחל כבר במסירת ציוד המחשב למשרד. בהעדר התקשרות חוזית עם הספק בשלב יותר מוקדם לא הוגדרו במסמך מוסכם ומחייב הנתונים הסופיים על הציוד הדרוש למשרד והתחייבויותיו של הספק לאספקתו. גם לא הוגדרו חובות הספק בכל הנוגע לאספקת תוכנה, הסבה ושירות — נושאים שלהם יוחס משקל רב על ידי הוועדה, שבחנה את ההצעות שהוגשו על פי המכרז, ושבחם מותנית הפעלתו התקינה של מחשב. המשרד הבהיר, שהעיקובים בחתימה על חוזה נבעו בעיקר מכך, שתהליך הקביעה הסופית של הציוד הדרוש התמשך. הביקורת העלתה, שהזמנת הציוד אף לא נעשתה בדרך של הוצאת מכתב הזמנה לספק בחתימתם של המוסמכים לכך לפי חוק נכסי המדינה, תשי"א—1951.

2. בחוזה עם הספק מאוגוסט 1974 נאמר, שעם התקנת המערכת הממוכנת יתחייב הספק לערוך לה מבחני קבלה; רק בתום מבחנים אלה תיחשב המערכת כתקינה ויבוצע התשלום תמורתה. הביקורת העלתה:

(א) אחד מהכוננים שעליהם מורכבים הסרטים המגנטיים לצורך העיבוד לא נמצא תקין במבחני הקבלה שנערכו לו; במאוס 1975 הוחקן. שנית, בלא שנערך לו מבחן קבלה חוזר ובעת הפעלתו עדיין נקבעו תקלות (ראה להלן). לציוד התקשורת שסופק למשרד לא נערכו כלל מבחני קבלה.

(ב) ב-10.11.1974, לפני שהושלמו מבחני הקבלה, קיבל הספק מאגף החשב הכללי — בדרך של משיכת יתר בסילוקין — סך ארבעה מליון ל"י; הדבר נומק בכך, שמשרד החי"ן נזקק והתרבות חייב לספק כ-6 מליון ל"י על חשבון רכישת מחשב. מהמסמכים שנבדקו לא ניתן לקבוע, שלפני אישור משיכת היתר נתבקשו הנוגעים בדבר במשרד לחוות דעתם, אם בשלב זה היה מקום למשיכה, בהתחשב בזה שעדיין לא אושרה המערכת כתקינה על סמך מבחני הקבלה.

בינואר 1975 שילם המשרד בעד ציוד למסופים סך \$ 122,000 — להוציא הוצאות יבוא ומכס — אף כי ציוד זה עדיין לא עבר מבחני קבלה. בחלק גדול מציוד זה לא החל המשרד להשתמש עד מועד סיום הביקורת.

3. בשנת 1973, לאחר שהוחלט על רכישת המחשב, החל המשרד להסתייע ביועץ אגף התקציבים במשרד האוצר, שהועסק על ידי חברת "אילתם" — חברה ממשלתית העוסקת בתכנון ומחקר של מערכות עיבוד נתונים אוטומטי. היועץ, שהוא מומחה בתחום הקמה וניהול של יחידות ענ"א, לקח חלק פעיל בדיונים עם הספק, בעיקר בקשר לקביעת הציוד; שממנו תורכב מערכת המחשב. בשלב יותר מאוחר הטיל המשרד על היועץ תפקידים בקשר לקבלה תקינה של חדר המחשב והמחשב על אבזריו ולהפ"עלתו השוטפת. עבודתו של היועץ הייתה חיונית למשרד במיוחד לאחר פרישתם של עובדי יחידת המיכון.

במאוס 1975 פרש היועץ מחברת "אילתם", ועבר לחברת האם של החברה, שסיפקה למשרד את המחשב. המשרד ראה חשיבות בהמשך קבלת שירותיו של היועץ, שניתנו ללא תשלום מצד המשרד. לדעת הביקורת, אם ראה המשרד חשיבות בהמשך קבלת שירותים מהיועץ בגלל מומחיותו והיכרותו את מערכת המחשב של המשרד, דרוש היה לעשות סידורים מתאימים ולתת להם ביטוי בכתב בכל הנוגע למשך התקופה, שבה תהיה דרושה עזרתו ולהפחתת מעורבותו בתהליכי קבלת החלטות; כן דרוש, שהנהלת המשרד תוודא, שלא ייווצר ניגוד אינטרסים בין פעולותיו כיועץ המשרד לבין היותו נמנה עם עובדי חברת האם של הספק.

* בעניין הוצאה ללא כיסוי תקציבי בעת ביצועה, ראה בדו"ח זה, עמ' 38.

4. בתקציב המשרד לשנות הכספים 1973 ו-1974 לא נכללה הקצבה לרכישת מחשב חדש, אף כי הליכי המכרז הושלמו עוד בראשית שנת הכספים 1973. במועד חתימת ההסכם עם הספק לא עמד איפוא לרשות המשרד תקציב מאושר למימוש התחייבויותיו במסגרת ההסכם. בינואר 1975 אישר משרד האוצר למשרד מקדמה על חשבון תקציב בסכום של 6 מליון ל"י לשם רכישת והפעלה של המחשב. עוד לפני אישור המקדמה שילם המשרד סך 3.25 מליון ל"י. במאוס 1975 אישרה ועדת הכספים של הכנסת הקצבה בסך 8.6 מליון ל"י לרכישת מחשב והפעלתו; אולם עוד לפני קבלת אותו אישור, שילם המשרד בשנת הכספים 1974 — סך 8.25 מליון ל"י.

הקמת חדר מחשב

1. בדרישות המכרז נאמר, שהמחשב החדש יותקן בחדר המשמש את המחשב הקיים ולא ניתן יהיה להתקין בו רצפה צפה (כפולה) ומערכת מיווג אויר מרכזית. בסמוך לאחר סיום הליכי המכרז החליט המשרד להכשיר חדר אחר כחדר מחשב ולהתקין בו רצפה צפה ומערכת מיווג אויר מרכזית.

המשרד לא פרסם מכרז על ביצוע עבודות הבנייה הדרושות, והן נעשו באמצעות הספק. לפי חשבוניות ביניים, שהוגשו על ידי הספק עד נובמבר 1975, הסתכם המחיר, שעל המשרד לשלם עבור התקנת חדר המחשב בכ-400,000 ל"י. בשלב יותר מאוחר נתבקש הספק להקים בשטח המשרד מבנה להחסנת נייר הדרוש להדפסת תוצאות העיבוד של המחשב. עלות הקמת המבנה הסתכמה, לפי חשבוניות שהוגשו על ידי הספק למשרד, בכ-115,000 ל"י. גם למסירת עבודה זו — אף כי מדובר בעבודת בנייה רגילה — לא קדם מכרז, והעניין לא נדון בוועדת הרכישות המרכזית.

2. המשרד לא חתם עם הספק על חוזה לפני תחילת ביצוע עבודות הבנייה. החוזה מאוגוסט 1974, שכלל גם עבודות הקמת חדר המחשב, נחתם לאחר שכבר הושלמו מרבית עבודות הבנייה. לחוזה לא צורפו מיפרטים טכניים של עבודות הבנייה לסוגיהן ולא נקבעו בו מחיריהן. אלא המשרד התחייב לשאת בכל ההוצאות בגין עבודות הבנייה לפי חשבוניות שיוגשו לו על ידי הספק, ובלבד שהספק עצמו ישא בסך 200,000 ל"י ממחיר הבנייה.

3. המשרד לא קיים מטעמו פיקוח הנדסי על ביצוע עבודות הבנייה, אלא הסתפק בפיקוח, שנערך על ידי הספק. במהלך הביקורת הוברר, שהקמת המבנה לאיחסון נייר נעשתה ללא קבלת היתר בנייה מרשויות התכנון לפי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965; בהעדר פיקוח משלו על עבודות הבנייה לא וידא המשרד, שחדר המחשב יותקן תוך הקפדה על עקרונות בטיחות, כפי שהוגדרו בסקר בטיחות, שנערך במאוס 1974 על ידי מהנדס בטיחות שנשלח מטעם משרד האוצר; כך למשל התברר, שבציפוי קירות החדר נעשה שימוש בחומרי גימור וציפוי דליקים; כן שוכנה בחדר המחשב ספריית הסרטים המגנטיים ללא מחיצות הפרדה בין הספרייה לבין ציוד המחשב; להפרדה זו יש גם חשיבות מנקודת ראות של סדרי בידוק, לבל תהיה גישה לסרטים אלא למי שהוסמך לכך.

פרישת צוות המיכון

לאחר החלטתה על רכישת מחשב חדש, שלא היה מאותה תוצרת של המחשב שהופעל במשרד עד אותו מועד, פנו נציגי יחידת המיכון אל הנהלת המשרד בבקשה לשקול מחדש את החלטתה. לטענתם, ההסבה למערכת זו תחייב את הצוות לעבודה מיותרת,

שתפגע בעיבוד השוטף של הנושאים על ידי המחשב. בשלב יותר מאוחר גם נטען, כי הפעלת המחשב החדש תפגע בזכויותיהם.

ביולי 1974 מינתה הנהלת המשרד ועדה, שהוטל עליה לבדוק את טענות עובדי יחידת המיכון בדבר ההחלטה על רכישת המחשב. נציגי יחידת המיכון בוועדה הביעו דעתם כנגד רכישת המחשב, ואילו יתר חברי הוועדה לא מצאו פסול בהחלטה. בהתחשב בכך חזרה הנהלת המשרד ואישרה את ההחלטה על רכישת המחשב.

באותו מועד מונתה על ידי הנהלת המשרד ועדה נוספת לבדיקת טענות העובדים בדבר פגיעה בזכויותיהם עקב החלפת המחשב. בין חברי הוועדה היו נציגים של הנהלת המשרד, נציבות שירות המדינה, נציג הסתדרות עובדי המדינה וועד העובדים. בהתאם לזכרון הדברים על סיכומי הוועדה הסכימו רוב החברים, כי תתכן פגיעה בזכויות העובדים על ידי הפעלת מחשב מתוצרת אחרת, ובהתאם לכך הומלץ, שיש לאפשר את פרישתם של אלו מאנשי יחידת המיכון שירצו בכך; פרישה זו תיחשב כפיטורים ולעובדים הפורשים ישולמו פיצויי פיטורים בשיעור של 150% ותוענק להם חופשה בת 3 חודשים בתשלום. הנהלת המשרד אימצה את המלצות הוועדה. בבירורים, שקיימה הביקורת עם נציג נציבות שירות המדינה, שהיה חבר באותה ועדה, הסביר הנציג, כי לנגד עיניו עמד הצורך לפתור את הסכסוך עם עובדי יחידת המיכון בלא להתייחס לעצם הפגיעה בזכויותיהם של העובדים מהחלפת המחשב. משרד החינוך והתרבות הסביר, שעובדי המיכון, שהתנגדו לרכישת מחשב מתוצרת שונה מזו שפעלה במשרד קודם לכן, ראו פגיעה בזכויותיהם בכך, שהפעלת מחשב כזה תחייב אותם לסגל ידע בשפת תכנות חדשה; תגביל את נסיונם בעבודה למחשב מתוצרת שאינה נפוצה בארץ; במידה שירצו לפרוש מהמשרד, יקשה עליהם לקבל תעסוקה במקומות, שבהם פועל מחשב מתוצרת יותר נפוצה.

עקב ההתפתחויות המהירות בטכנולוגיה של מחשבים נוהגות יחידות מיכון בדרך כלל להחליף מחשב מדי 5–7 שנים. החלפה זו, בין במחשב מאותה תוצרת ובין במחשב מתוצרת אחרת כרוכה בדרך כלל בהסבת תכניות מהמחשב הישן למחשב החדש. דבר זה ידוע לכל עובד ביחידת מחשב. על רקע זה, הגישה, שלפיה ההחלפה במחשב מתוצרת אחרת מהווה פגיעה בזכויות העובדים ומזכה אותם בתשלום פיצויי פיטורים, עלולה להיות תקדים בלתי רצוי, מה עוד ששולמו פיצויים מוגדלים.

יתר על כן, המשרד גם לא התנה את תשלום הפיצויים בהעברת תפקידים מסודרת לשביעות רצונו לצוות העובדים של הספק, שעליהם הוטל להקים את מערכות עיבוד הנתונים שיופעלו באמצעות המחשב החדש. במצב דברים זה היה לגבי חלק מהמערכות צורך בהכנת תכניות חדשות, שחלקן לא הופעלו באורח תקין עד מועד סיום הביקורת.

מערכת ענ"א של משכורות מורים

מערכת משכורות מורים נועדה להבטיח תשלום שכר תקין וקבוע לציבור גדול של מורים בחינוך היסודי ובחטיבות ביניים. בשנת תשל"ה היו כ-32,000 מורים קבועים וכ-14,000 מורים ארעיים. היקף המשכורות ששולמו באמצעות המערכת הגיע במאי 1975 — החודש האחרון, שעליו המציא המשרד נתונים לביקורת — לסך 73.3 מליון ל"י לפני הניכויים.

ההתארגנות להמשך עיבוד משכורות מורים

כאשר הוברר כי הצוות המקצועי של יחידת המיכון עומד לפרוש, היה על המשרד למצוא דרך להמשיך בהכנתן הסדירה של המשכורות למורים. נשקלו אפשרויות מספר, וב-19.8.1974 החליטה הנהלת המשרד לקבל את הצעתו של הספק, שלפיה יקים עבור המשרד מערכת שתתבסס על הסבת התכניות, שבאמצעותן הוכנו עד ספטמבר 1973 משכורות למורים במחוזות תל אביב והמרכז. על תכניות אלו ניתן היה לקבל את המידע מתוכניתו, שנשאר לעבוד במשרד. ההצעה כללה גם הקמת רשת לתקשורת באמצעות מסופים בין המחשב למחוזות.

1. החל בספטמבר 1973 נכללו במערכת משכורות המורים המרכזית של המשרד גם משכורות המורים שבמחוזות תל אביב והמרכז והעיבוד של המערכת כולה הועבר למל"מ שהפיק מדי חודש משכורות לכלל המורים עד סוף אוגוסט 1974. מחשב המשרד שימש רק לעיבוד נתוני הקלט שדווחו מהמחוזות ולהדפסת הדו"חות שבסיום תהליך חישוב המשכורת שבוצע במחשב של מל"מ, אשר היה קשור בקו טלפון למסוף שבמשרד.

באוגוסט 1974 קיים המשרד דיונים עם מל"מ בדבר האפשרות של המשך הפקת המשכורות באורח סדיר עד שיושלמו התכניות להכנת משכורות במחשב החדש. מל"מ הציע להמשיך בהפקת משכורות המורים בכוונה להסתייע בעובדי יחידת המיכון שפרשו ממשרד החינוך והתרבות ושיועסקו על ידיו לפי תקנים, שיועברו אליו בהסכמת משרד החינוך והתרבות. מל"מ הסתמך על התחייבות בכתב, שקיבל מהעובדים שפרשו מהמשרד, כי ימשיכו להכין משכורות באופן סדיר, בתנאי שתובטח העסקתם לתקופה של שנתיים. תמורת שירותיו דרש מל"מ 2.5 מליון ל"י לשנת תשל"ה. המשרד לא הסכים לחתום על ההסכם, שהוצע על ידי מל"מ לביצוע התכנית, בנימוק שמבחינה כספית אין הצדקה להתקשרות למשך שנתיים, משום שהייתה בידיו הבטחה של הספק להקים מערכת לעיבוד משכורות במחשב החדש תוך שישה חודשים. המשרד גם היה סבור, שהתקשרות עם מל"מ עלולה להתפרש כמנוגדת לכוונתה של ועדת המכרז, שדחתה במהלך דיוניה בהצעות, שהוגשו במסגרת המכרז, את הצעת מל"מ להקצאת זמן במחשב שברשותו והפעלתו באמצעות מסוף שבמשרד החינוך והתרבות לשם עיבוד כל מערכות הנתונים של המשרד.

אחד העקרונות הבסיסיים בהחלפת מערכות ענ"א הוא הרצה במקביל — לאמור המשך הפעלתה של המערכת הקיימת עד אשר תוקם מערכת חדשה, שתוצאותיה תענינה לפחות על אותן דרישות שסיפקה המערכת הקודמת. על אחת כמה וכמה חיוני לשמור על עקרון זה, כאשר מדובר במערכת שכר המשרתת ציבור עובדים גדול וכאשר לא הובטחה העברת מידע מסודרת מהצוות שפרש. בדרך זו ניתן היה לשלם משכורות באופן שוטף, כפי שנעשה עד ספטמבר 1974, ובו בזמן להכין — ללא לחץ של בעיות שוטפות — מערכת תכניות להכנת משכורות במחשב החדש, לאחר הכנת תכנית אב והגדרה מדויקת של המערכת הדרושה. בעזרת בעלי מקצוע במערכות ענ"א, בהעדר הקפדה על המשך הפעלת מערכת משכורות המורים עד להקמת מערכת חדשה לא שולמו בשנת תשל"ה משכורות מדויקות למורים.

2. הפיקוח מטעם המשרד על הקמת המערכת החדשה והפעלתה הוטל על סגן הממונה על מינהל החינוך בנוסף על תפקידיו האחרים. אותו עובד לא היה בעל רקע מקצועי בהקמה או בניהול של מערכות מידע. לאחר התפטרות רוב עובדיה של יחידת המיכון לא עמד לרשות המשרד איש מקצוע בכיר מנוסה בהקמת מערכות ענ"א, שהיה ממונה על הקמת המערכת ויקח חלק בקבלת החלטות עקרוניות בתחום זה. גורם מקצועי כזה

היה דרוש כדי לסייע בהגדרת צורכי המשרד במערכת משכורות המורים וכן כדי לבדוק את תכניתו של הספק ושיטות הביצוע שלו, תוך הערכת סבירותן ומידת יכולתו של הספק לעמוד בהן לפי לוח הזמנים שנקבע. להסתייעות באיש מקצוע בכיר בתחום ענ"א היה צורך במיוחד בנסיבות בהן מנהל יחידת המיכון והעובדים המקצועיים הבכירים של היחידה היו עובדים מטעם הספק. גם ועדת המומחים, שמונתה על ידי הנהלת המשרד לשם בדיקת מערכת ענ"א לחישוב משכורות המורים (להלן — "ועדת המומחים"), עמדה, בהמלצותיה מאפריל 1975, על הצורך למנות גורם מפקח מטעם המשרד, ברמה מקצועית גבוהה, שיכוון את הצוות בהקמת המערכת החדשה.

ביוני 1975, לקראת סוף שנת תשל"ה, מינה המשרד כיועץ למנכ"ל אדם בעל ניסיון ביישומי ענ"א. נקבע, שהיועץ יועסק למשך יום אחד בשבוע. היועץ סייע להנהלת המשרד בהערכת מצבן של מערכות ענ"א, לרבות מערכת משכורות מורים, אולם, בגלל היקף העסקתו המוגבל והעדר סמכות ניהולית לא היה באפשרותו לכוון באופן שוטף את פעולות המערכת.

3. בנסיבות אלו לא הגדיר המשרד את דרישותיו לגבי המערכת, שעל הספק להקים עבורו. בחוזה, שנחתם עם הספק באוגוסט 1974 בקשר לרכישת המחשב, נכללה רק קביעה כללית, שלפיה יעמיד הספק לרשות המשרד "סיוע טכני" על ידי מומחים טכניים משלו, שיסייעו ביישום, הסבה, תכנון ותכנות חדש של ערכות עיבוד הנתונים הקיימות ואלה שיפותחו בעתיד. לגבי כוח האדם שיעמיד הספק לרשות המשרד פורטו בחוזה רק התעריפים, שלפיהם ישלם המשרד לספק עבור העסקת עובדים, וצוין, שמספר העובדים בפועל ייקבע לפי דרישת המשרד ובהסכמת הספק.

מערכת משכורות המורים הוקמה בעיקרה לפי הקווים, שהותוו על ידי הספק עצמו, לגבי תכנית העבודה, שיטת הביצוע והרכבת צוות אנשי מקצוע. לפי מסמכי המשרד, קיימה הנהלה מספר דיונים על ההתקדמות בהקמת מערכת משכורות מורים, ובמשך תקופה של חודשיים — פברואר-מארס 1975 — פעלה ועדה מיוחדת לטיפול בבעיות הקשורות בכך. בהעדר איש מקצוע בעל ניסיון בענ"א מטעם המשרד התרכזו הדיונים בנושאים מינהליים וארגוניים של הטיפול במשכורות המורים ולא הועלו לדיון הצעות מקצועיות לארגון המערכת, לקביעת סדר הקדימויות בה או לשיטות העבודה של הספק. אנשי המקצוע שהשתתפו בדיונים אלה היו נציגים של הספק.

4. לא אחת חלו שינויים בתכניות הספק, שבאו לביטוי בשינוי משימות או באי-עמידה בלוחות זמנים שנקבעו על ידיו קודם לכן. המשרד לא עמד על כך, שהספק ישלים את מערכת משכורות מורים לפי התכנית ולוח הזמנים שסוכמו עמו ושנועדו להביא לכך שהמערכת תפעל כתכנה עד סוף מארס 1975:

(א) עוד באוגוסט 1974, כאשר התברר כי לא ניתן לעשות הסבה של התוכניות הקודמות והוחל בכתיבת תוכניות חדשות, לא עמד המשרד על כך, שיש להקדים לימוד צורכי המשרד ותכנון המערכת לכתיבת התוכניות, וכי יש להמשיך בהרצה במקביל עד לסיום שלבים אלה (ראה להלן).

(ב) המשרד לא דאג לכך, שחישוב המשכורות יכלול גם תשלומים מפרעיים כפי שנקבע בתכנית העבודה שהגיש הספק בנובמבר 1974 וכפי שהתחייב בדיון, שקיימה עמו הנהלת המשרד בדצמבר 1974. כתוצאה מכך לא הכין הספק תכנית המתאימה לחישוב מפרעי שוטף, כפי שהיה במערכת הקודמת, אלא ערך במקום זה "עיבוד מפרעי" — דהיינו, הריץ את התכנית הרגילה מספר פעמים כמספר החודשים — דבר שגרם בזבוז בזמן מחשב וכן שיבושים רציניים בקובץ הנתונים ובחישובים שנערכו בסוף שנת תשל"ה.

(ג) בתכנית המקורית מאוגוסט 1974, שאושרה על ידי המשרד, נקבע, שתוקם רשת מסופים במחוזות להזנה ישירה של נתונים למחשב, והם יופעלו כבר לגבי הכנת משכורת אוקטובר 1974. הציוד נרכש על ידי המשרד, אך התכניות הדרושות להפעלתו לא נכתבו, ועד מועד סיום הביקורת טרם הוכנס לשימוש.

(ד) בתכנית עבודה מפורטת, שהגיש הספק למשרד בנובמבר 1974, נקבע, שעד סוף מארס 1975 יופקו באופן סדיר הדו"חות התקציביים ודו"חות הבקרה, שהיו דרושים לגזברים כאמצעי עזר לפיקוח. בידי המשרד לא, עלה להבטיח, ששימויות אלה יושלמו במועד: רק חלק מהדו"חות התקציביים ודו"חות הבקרה הופקו למעשה החל מאפריל 1975, וגם הפקתם של אלה הופסקה כעבור חודשיים. הדו"חות המסכמים לשנת תשל"ה טרם הופקו. לדברי המשרד, נובע הדבר מכך, שבעקבות החישוב החוזר שונה מבנה קובץ האב (ראה להלן).

(ה) בתכנית העבודה האמורה מנובמבר 1974 נקבע גם, שיוכן תיעוד מפורט לכל תכנית ולמערכת בכללותה. התיעוד לא הושלם עד מועד סיום הביקורת.

(ו) בתכנית, שהגיש הספק מדי פעם בפעם למשרד, הוא לקח על עצמו להקים צוותים מיוחדים לטיפול בנושאים ספציפיים, אולם המשרד לא דאג לכך, שצוותים אלה אמנם יוקמו: כתוצאה מכך לא בוצעו — או לא בוצעו במועד — עבודות חשובות כמו בדיקת המערכת ותיאורה, הכנת תכנון כולל, הכנת תכנית לחישוב חוזר ואימות נתוני קובץ האב בקיץ של שנת תשל"ה.

5. המשרד לא דאג להבטיח, שיועמד לרשותו באמצעות הספק או בדרך אחרת, כוח אדם במספר ובכישורים הדרושים לשם הקמת מערכת המשכורת והפעלתה באורח תקין, ושתחלופת העובדים של הספק תהיה קטנה ככל האפשר. בתקופה שבין ספטמבר 1974 לספטמבר 1975 העמיד הספק לרשות המשרד במוצע 10 עובדים לטיפול במערכת המשכורת. תחלופת העובדים הייתה גבוהה: המשרות אוישו על ידי 21 עובדים שונים, מהם רק אחד עבד ברציפות במשך שנת תשל"ה; 5 עובדים עבדו פחות מחודש כל אחד, והעובדים האחרים עבדו תקופות שונות עם הפסקות. במשך השנה עמדו 3 עובדים שונים בראש צוות המשכורת וכן עמדו 3 עובדים שונים בראש יחידת המיכון; כל זאת בתקופה של הקמת מערכת המחייבת מאמץ מיוחד, וכאשר העברת המידע מעובד לעובד אינה נעזרת בתיעוד המתאר את המערכת. גם ועדת המומחים קבעה במסקנותיה באפריל 1975, כי יש לוודא, שהספק ישקיע את מלוא כוח האדם הדרוש לשיפור התוכנה ושתצמצם תחלופת העובדים.

ועדת המומחים עמדה על הצורך להקים צוות מתאים במשרד, שיוכל לקחת על עצמו את הטיפול השוטף במערכת לאחר הקמתה. המשרד הצליח לאייש חלק מהמשרות ביחידת המיכון בעובדים חדשים, אולם מרביתם של עובדים אלה חסרו נסיון מקצועי.

באוגוסט 1975 מינה המשרד מטעמו באופן זמני מנהל ליחידת המיכון, והוא המציא להנהלת המשרד הערכות מקצועיות מפורטות בדבר מצב התכנות, אמינות קובץ הנתונים ושיטות העבודה. בנובמבר 1975 הוחלט להטיל על עובד זה את התכנון מחדש של מערכת המשכורת, וניהול היחידה נמסר שוב לעובד מטעם הספק. בסוף נובמבר 1975 כמה מהעובדים הבכירים ביחידת המיכון היו עדיין עובדים מטעם הספק.

הפעלת המערכת הממוכנת לחישוב משכורות מורים בשנת תשל"ה

עם פרישתם של עובדי יחידת המיכון נדרשה מהמשרד התארגנות מהירה, שתאפשר המשך הפקה שוטפת ותקינה של משכורות למורים. לרשות המשרד לא עמד איש מקצוע

בכיר ומנוסה, שיהיה ממונה על הקמת המערכת, והמשרד לא הגדיר את דרישותיו לגבי המערכת, שהוקמה למעשה על ידי עובדים של הספק שלא הכירו את צורכי המשרד ובלא שהועברו אליהם התפקידים באורח תקין מצוות העובדים הקודם. המשרד גם לא דאג להמשך הפקתן הסדירה של המשכורות בדרך של הרצה במקביל עד להשלמתה של מערכת חדשה המופעלת באמצעות המחשב החדש. בנסיבות אלה נגרמו תקלות בהקמת מערכת המשכורות ובהפקת משכורת המורים לשנת תשל"ה:

תכנון המערכת

באוגוסט 1974 החלה יחידת המיכון בכתיבת תוכניות חדשות לחישוב משכורות מורים. בלא שקדם לכך שלב של לימוד צורכי המשרד וניתוח המערכת. היחידה גם לא קיבלה מידע מסודר על המערכת שפעלה קודם לכן במשרד.

בהעדר תכנון בשלבים הראשונים להקמת המערכת, התבררו הכללים, שלפיהם יש לטפל בנתוני כל מורה המשפיעים על השכר, רק תוך כדי עבודה. לא לפני סוף שנת תשל"ה הוחל לערוך בדיקות של נכונות הנתונים שבדיווחים, ולא הוכנו כלל בדיקות בדבר התאמת הנתונים המדווחים לעומת הנתונים שבקובץ האב ("בדיקות סבירות", ראה להלן). בהעדר תכנית אב גם לא הייתה בידי הנהלת המשרד הגדרה ברורה של המבנה הדרוש של המערכת, שבאמצעותה ניתן להעריך את ההתקדמות בהקמתה ובהפעלתה. רק בנובמבר 1975 הטיל המשרד על צוות מיוחד של בעלי מקצוע לנתח את מרכיבי המשכורת השונים ולהכין תכנית אב לכתיבתן מחדש של התכניות בצורה, שתענה על דרישות מערכת שכר מורים.

תכנון

מערכת המשכורת כללה במועד הביקורת מספר רב מאוד של תוכניות — כ־100 במספר — דבר המצביע בדרך כלל על ריבוי של אלתורים.

1. בארבע התוכניות העיקריות במערכת — תכנית עדכון, תכנית לחישוב השכר ברוטו, תכנית ניכויים מהשכר ותכנית לבדיקות לוגיות (תכנית קליטת הנתונים) — נתגלו לקויים שלא כולם באו על פתרונם עד סוף שנת תשל"ה.

(א) תכנית העדכון — התכנית הגדולה ביותר במערכת, הבודקת את הנתונים, המדווחים על כל מורה, וקובעת את השלכותיהם על חישוב המשכורת — נערכה בארבע מהדורות. המהדורה הראשונה מספטמבר 1974 נזנחה כבר כעבור חודשיים, כי לא ניתן היה להכניס בה תיקונים נוספים. גם מהדורה שנייה, שהוכנה במשך שלושה חודשים, לא נמצאה מתאימה בגלל ליקויים בעיבוד תאריכי הנתונים ולא הופעלה כלל. בעת הכנת התכנית השלישית ליווה אחד מגזברי המחוזות את התוכנית, שהיה אחראי להכנתה; אולם לאחר שתכנית זו פעלה במשך 3 חודשים בלבד, הוחלט שגם היא אינה עונה לצרכים וכי דרושה גישה חדשה. בקיץ 1975 הוכנה תוכנית רביעית, אשר שימשה לחישוב החוזר של משכורת תשל"ה. עד מועד סיום הביקורת לא הוגדרה גם תכנית זו כתקינה.

(ב) חשיבותה של תכנית הבדיקות הלוגיות בכך, שהיא בודקת מבחינת הנכונות את הנתונים לפני שהם מועלים לראשונה על הקובץ. לגבי כל נתון בודקים אם נכתב לפי הכללים ונשמרו התחומים והקודים המותרים לפי נהלי הדיווח. עד יוני 1975, כאשר נסתיימה הכנת התכנית לבדיקת שגיאות לוגיות, נערכו רק בדיקות שנועדו להבטיח שהגיעו לעיבוד כל הדיווחים שנשלחו מהמחוזות ולאחר שגיאות בניקוב.

התכנית שימשה לבדיקות נסיוניות של הנתונים שדווחו באפריל—מאי 1975, ולאחר מכן היא הופעלה באופן מלא לבדיקת הנתונים שדווחו מיוני 1975 ואילך.

2. עד סוף שנת תשל"ה לא נכתבה תכנית לבדיקת סבירות הנתונים בעת צירופם לקובץ האב, דהיינו, בדיקת התאמתם לנתונים, שכבר רשומים לאותו עובד בקובץ. בנסיבות אלה עלולות ליפול שגיאות על ידי קליטת דיווחים, שאינם תואמים את נתוני העובד. בהעדר תכנית לבדיקות סבירות גם לא הוכנו דו"חות שגויים, שבאמצעותם ניתן היה לדעת אלו נתונים לא נקלטו ומה הסיבות לכך, כדי שניתן יהיה לתקן לפי המקרה את הדיווח או את התכנית המתאימה. אמנם כמה מהתוכניות כללו מספר מצומצם של בדיקות סבירות הנתונים, אולם תוצאות הבדיקות לא הודפסו בדו"ח שגויים, אלא נצברו במחשב ונמחקו בגמר העיבוד. לפיכך לא קיבלו הגוזברים האחראים על הדיווח למערכת, כל מידע על נתונים שלא נכללו בחישובים, אף על פי שנכללו בקובץ, ועל הסיבות לכך, כדי שיוכלו לתקן את השגויים על ידי דיווח מחדש.

קובץ אב למשכורות מורים

קובץ האב של משכורות המורים כלל רשומות של כ־70,000 מורים, מהן כ־24,000 מורים שלא היו פעילים במשך רוב השנה: גודל הרשומה נקבע לפי כמות הנתונים המירבית שיכולה להיות למורה אחד. עד סוף תשל"ה הגיע מספר הנתונים בקובץ האב ל־5 מליון. המערכת טיפלה מדי חודש בעשרות אלפי עדכונים על יסוד הנתונים שנתקבלו ביחידת המיכון מהמחוזות באמצעות הגוזברות בכל מחוז. במערכת המשכורת שהוקמה בתשל"ה לא ננקטה השיטה המקובלת במערכות ענ"א, כלומר הקמת קובץ בסיסי קבוע בו מצטברים בכל רשומה כל הנתונים הנוגעים למשכורת המורה — בתוספת עדכונים תקופתיים. במקום זאת הורכב קובץ אב חדש מדי חודש על ידי שילוב שלושה קבצים: קובץ האב שהועבר מן המערכת הקודמת, קובץ עדכונים שנצטברו מאז וקובץ הנתונים הכספיים שכבר חושבו במערכת. מערכת כזו הייתה פגיעה במקרים של תקלות טכניות וארגוניות, שארעו בעת שילוב הסרטים ליצירת קובץ האב החודשי.

1. לפי נהלי המשרד, היה על הגוזברויות לבדוק, אם כל הדיווח החודשי הגיע מבתי הספר ואם ניתנו מטעם הממונה על כוח אדם בהוראה במחוז האישורים המתאימים; אם חומר זה, בנוסף לדיווחי החשבים, הועבר למחשב ונתקבל עליו דו"ח המפרט את הנתונים שנקלטו והנתונים השגויים; אם כל השגויים תוקנו, והוחזרו למחשב ונקלטו בו.

ועדה שמונתה על ידי מנכ"ל המשרד בפברואר 1974, המליצה על פישוט הליכי הדיווח ועל הצעדים הארגוניים הדרושים לשם כך. השינויים, שהוצעו על ידי הוועדה, לא יושמו, ועם הקמת המערכת החדשה הוחלט להמשיך לפעול לפי סדרי הדיווח הקיימים. בשנת תשל"ה היו ליקויים בדיווח, והיו איחורים בקבלתו מבתי הספר. מתלונותיהם של גוזברי המחוזות גם עולה, שחלק מהדיווחים, שנשלחו לעיבוד במחשב, הלכו לאיבוד. במחוזות וביחידת הקלט של המיכון לא נערכו בדיקות קפדניות של שלימות החומר בכל אחד משלבי הטיפול בו. ועדת המומחים עמדה במסקנותיה על הצורך להפעיל את המלצות הוועדה, שמונתה בשעתו על ידי המנכ"ל, וכן על פיתוח נהלי ביקורת קפדניים על שלימות החומר בתהליך הדיווח, הניקוב והקליטה. רק בספטמבר 1975 הוחל בבדיקה כזאת.

2. עד יוני 1975 נערכו בדיקות מצומצמות של טיב הדיווח, וגם אז היה אחוז השגויים גבוה. באותו מועד החלה יחידת המיכון לערוך בדיקות לוגיות, ואחוז השגויים שהתגלה

בהן היה גבוה בהרבה מהמקובל במערכות ענ"א: בספטמבר 1975 הגיע שיעור השגויים לכ-29%; חודש לאחר מכן עדיין עלה השיעור על 15% מכלל התנועות המדווחות. הנהגת שיטת דיווח ישירה מן המחוזות למחשב באמצעות מסופים, שאותה התכוון המשרד להנהיג עוד בשלבים הראשונים להפעלת המערכת, אמורה הייתה להבטיח דיווח מהיר, שלימות החומר המדווח ותיקון יעיל של שגויים כבר בשעת הדיווח במחוז. המשרד לא ייחס את הקדימות הראויה להכנת התכניות להפעלת רשת המסופים.

3. השיטה, שלפיה נבנה קובץ האב במערכת המשכורת החדשה, חייבה שילוב של סרטים רבים — כ-300 לקראת סוף שנת תשל"ה. במערכת כזו דרושה הקפדה מיוחדת על כך, שתקלות בצידוד הקלט/פלט או בהפעלתו לא יפגמו את שלימות הנתונים בקובץ האב.

הביקורת העלתה, שבשנת תשל"ה הביאו לא אחת תקלות בצידוד ובהפעלתו לשיבושים בנתונים של קובץ האב: במקרה אחד נקלטו עקב תקלות בהפעלה רק חלק מהנתונים של אחד הסרטים; במקרים אחרים הופקו פעמיים תלושי משכורת של קבוצות מורים מסוימות; גם תקלות בכוננים פגעו בסרטים, והיה צורך לשחזרם, בלא שניתן היה להבטיח את דיוק השחזור בגלל שינויים, שחלו בינתיים בתוכנה, ובגלל העדר שיטת ביקורת ממוכנת. כתוצאה מתקלות אלה, יחד עם השיטה המסובכת של הרכבת קובץ אב מחדש מדי חודש, התברר, שלא בכל חודש היו כלולים בקובץ האב הנתונים שכבר נקלטו. מתלונות של גזברי המחוזות עולות הדוגמאות כדלהלן: מורות, שדיווח עליהן, שיצאו לחופשת לידה ועל כן הופסק תשלום משכורתן, קיבלו על אף זאת חודש לאחר מכן את תשלום המשכורת; מורים, שקיבלו תוספת משפחה בחודש אחד, לא קיבלו בחודש שלאחר מכן. כתוצאה משיבושים אלו נאלצו גזברי המחוזות לערוך חישובים ידניים רבים ולשלם למורים המחאות כהשלמה למשכורותיהם. תשלומים אלה הסתכמו בשנת תשל"ה בכ-35 מליון ל"י. במקרים רבים אחרים הכין המחשב משכורת, וזיכה את חשבון המורה בבנק, כאשר מסיבות שונות לא הגיע לו תשלום. הגזברים, במידה שאיתרו תשלומים כאלה, פעלו לעיכוב התשלום.

4. שגיאות בנתוני קובץ האב נפלו גם בגלל ליקויים בתכניות: תכנית העדכון למשל קלטה נתוני תשל"ד, כאילו היו נתונים המתייחסים לשנת תשל"ה; כתוצאה מכך נמחקו נתונים נכונים, שהתייחסו לשנת תשל"ה ונרשמו במקומם נתונים לא נכונים. תכנית אחרת, שנועדה למחוק מהקובץ את הנתונים השגויים, שצוינו על ידי הגזברים בעת בדיקת תדפיסי הדיווח, גרמה מחיקת נתונים אחרים בגלל תרגום לא נכון של סימולי הנתונים בתדפיס. כאשר הוחל באוגוסט 1975 בהקבלת רשימת הנתונים שהגזברים ביקשו לבטל בשל טעות נתברר שלא נמצאו בקובץ התנועות חלק גדול מאותם נתונים שצריך היה לתקנם.

הליקויים דלעיל גרמו לשיבושים רבים בנתוני קובץ האב, שהוכן בסוף שנת הלימודים תשל"ה. בידי משרד החינוך והתרבות אמנם לא היו נתונים מדויקים על היקף השגיאות המצויות בקובץ או על כמות הנתונים, שנקלטו אך נעלמו לאחר מכן; אולם לפי הערכת עובדי המשרד הגיע שיעורם ל-30% עד 40%. לפיכך קובץ הנתונים, שהועברו לשנת תשל"ו, כלל כבר שגויים בהיקף גדול.

נהלי עבודה

1. המשרד לא הכין נהלי עבודה בכתב, שיקבעו חלוקת תפקידים ברורה בין הצוותים הפועלים ביחידת המיכון ותיאום ביניהם. אף לא הוגדרו בתוך צוות המשכורת אחריות ראש הצוות; והאחריות לתוכניות הספציפיות, פרטי הפעלתן ודרכי הנהגת שינויים בהן.

לקביעת נהלי עבודה הייתה חשיבות רבה נוכח מורכבותה של המערכת והתחלופה הגבוהה של העובדים.

הביקורת העלתה, שאישור שינויים ותיקונים בתכניות לא רוכז בידי ראש צוות משכורת; הם בוצעו על ידי התוכניתנים על יסוד פניות מצד גורמים מחוץ ליחידת המיכון — במיוחד נציג חשב המשרד או הצוות שעסק בבדיקת תקינות החישובים. בגלל עומס העבודה לא עמדו התוכניתנים בכל מקרה על השפעתם של השינויים שבתכנית אחת על תכניות אחרות, שהיו בטיפולם של חבריהם. גם הפיקוח על הכתיבה בקובץ האב לא היה מרוכז בידי תוכניתן אחד; 3 תוכניתנים ביצעו פעולות בקובץ, אשר נגדו לעתים זו את זו.

2. המשרד לא עיבד נהלים, שיבטיחו שתכניות או נתונים לא ייפגעו עקב תקלות בטיפול בסרטים. נהלים אלה צריכים היו להתייחס, בין היתר, למספר העותקים שיש להכין משיקולי בטיחות לכל סרט ולסדרי אחסנתם ושלפתם לצרכי עבודה מהספרייה. הטיפול בהפעלת הסרטים נעשה על ידי התוכניתן, האחראי לתוכנית; המריץ, האחראי להפקת המשכורת; הספרן, הממונה על הנפקת סרטים וביטולם; והמפעיל, המכין את הסרטים לעיבוד על גבי הכוננים.

הביקורת העלתה, שתקלות שחלו בהפעלה — לעתים בגלל שיבוש בפירוט הסרטים הדרושים — גרמו, שבעיבוד מסוים לא לקחו חלק כל הסרטים הדרושים לצורך העיבוד או אחד הסרטים שלקח חלק לא היה המעודכן ביותר. תקלות אלו גרמו שגיאות בתוצאות העיבוד. עוד הועלה, שבהעדר הקפדה על נוהל מחייב בדבר כתיבת סרטים חשובים ביותר מעותק אחד, היה צורך לחזור ולשחזר סרטים, אם משום שלא היה עותק מהסרט או משום שגם העותק נפגם מחמת תקלות בצידוד. בקיץ 1975 היה צורך לשחזר שישה דורות של סרטי עדכונים, בלא שהובטח, שהסרטים המשוחזרים אמנם זהים היו לסרטים המקוריים.

הבקרה על תקינות התכניות

במערכות ענ"א מקובל, שמי שמקבל עליו לכתוב תכניות לעיבוד במחשב, הוא אחראי לאיתור השגיאות בתכניות ותיקונן עד להפעלתן התקינה. הדרך היא שתוך כדי הפעלת התכנית במחשב מופק דו"ח שגויים ממוינים לפי סוגים, דבר המאפשר איתור הליקויים בדיווח או בתכנית ותיקונם. דו"ח השגויים הוא שצריך להיבדק על ידי מזמין התכנית. אולם המשרד אימץ את הצעת הספק, שלפיה צריך מזמין התכנית לבדוק ידנית חלק גדול ככל האפשר, מהחומר הפעיל.

לרשות הספק הועמדו שני עובדים מנוסים מגזברות מחוז תל אביב, שעליהם הוטל לבדוק את תקינות החישובים. נקבע שהעובדים יבדקו מדגם של משכורות לאיתור ליקויים בהן, והם ישמשו לתיקון התכניות לפני הפקת המשכורות לכלל המורים. נוסף על הבדיקה של תקינות החישובים הוטלו על העובדים עוד תפקידים, ביניהם בירור תלונות הגוזרים על טעויות שנפלו בחישוב משכורות המורים שבטיפולם. בנסיבות אלה הספיקו העובדים לבדוק מספר קטן בלבד של משכורות: בחודש אוקטובר 1974 נבדקו 60 משכורות בלבד ובפברואר 1975 120 משכורות. גם לאחר תיקון השגיאות שנמצאו במשכורות שנבדקו נתגלו ביתר המשכורות שגיאות מסוגים אחרים, שלא באו לביטוי במדגם שנבחר. היו מקרים, שעובדים אלו דרשו לתקן תכניות מחשב בהתחשב בליקויים שאיתרו, אולם התיקונים לא נערכו, כיוון שלטענת התוכניתנים שינויים בתכנית היו גורמים שיבושים בחלקים אחרים של התכניות. ועדת המומחים עמדה באפריל 1975 על כך, שבדיקת תקינות

המערכת אינה מאורגנת כראוי וכי שיטת הבדיקה של הליקויים היא מקרית. המשרד לא נקט צעדים לשינוי שיטת הבדיקה בעקבות הקביעה של הוועדה.

החישוב החוזר של משכורות תשל"ה

עוד בתכנית העבודה הראשונה, שהוגשה על ידי הספק באוגוסט 1974, נאמר כי כל הליקויים שיתגלו בחישובי המשכורת יתוקנו באמצעות תכנית, שלפיה יערוך המחשב לכל מורה חישוב חוזר מדויק של המשכורת המגיעה לו מתחילת תשל"ה, ותחייב או תזכה את המורה בהפרש. במאס 1975, המועד שנקבע לעריכת חישוב חוזר מספטמבר 1974, התברר שהתכנית לעריכת חישוב זה עדיין לא היו מוכנות. נוכח מספרם הרב של הנתונים השגויים או החסרים בקובץ הוחלט, כי לפני החישוב החוזר יש לערוך מבצע של אימות נתוני הקובץ בדרך ידנית על ידי בדיקת הנתונים של כל מורה לעומת הכתוב בתיקו בגזברות המחוז; דבר זה בא להבטיח, שהחישוב החוזר יתבסס על נתונים נכונים ובדוקים. סוכם עם הספק, שלשם כך יופקו שלושה תדפיסים: האחד יכלול את פרטי שעות העבודה של כל מורה; השני, את כל נתוני האישיים; והשלישי, נתונים על משכורתו, מפרעות ששולמו לו וניכויים ממשכורתו. התדפיסים נועדו לאפשר לגזבריות שבמחוזות לתקן את דיווחיהן לתקופה ספטמבר 1974 עד מאס 1975.

ממסמכי המשרד לא ניתן לקבוע, שבעת קבלת ההחלטה על תיקון הנתונים בקובץ נבדקו דרכים חילופיות לתיקון הנתונים — כגון שליפת הנתונים השגויים על פי שיטה ממוכנת תוך שימוש בתכנית בדיקות סבירות. עוד העלתה הביקורת, שבאותו מועד עדיין לא היו קיימות התכניות להפקת התדפיסים שנקבעו. התדפיסים לקליטת הנתונים הומצאו למעשה למחוזות בסוף יוני 1975 — בפיגור של שלושה חודשים בהשוואה ללוח הזמנים המקורי שנקבע לכך. בגלל הפיגור ניתנה לגזבריות המחוזיות שהות של ארבעה שבועות בלבד לבדיקת החומר, וזאת בנוסף לעבודה השוטפת של חשבי המשכורת במחוזות.

עקב הזמן הקצר, שעמד לרשות הגזבריות במחוזות, לא דיווחו על כל התיקונים, שהיה צריך לבצע בנתונים (כ־1.5 מליון) שנכללו בתדפיסים. למעשה הקובץ ששימש לעריכת החישוב החוזר הורכב מסרטים שכללו כ־5 מליון נתונים שלא עברו בדיקות סבירות, ורק חלקם עברו בדיקות לוגיות. מכאן, שעל קובץ האב החדש הועלו נתונים לא בדוקים, בעוד שכל מטרת המבצע הייתה אימות הנתונים כדי להבטיח אמינותם לצורך החישוב החוזר.

התדפיסים הוחזרו ליחידת המיכון בסוף יולי 1975 שבועיים לפני התחלת עיבודי החישוב החוזר ושוב לא הייתה ליחידת המיכון שהות מספקת כדי לטפל בהם כיאות. לשם ביצוע החישוב החוזר הוכן קובץ אב, שכלל עבור כל מורה מספר רשומות כמספר חודשי השנה. הנתונים נאספו מתוך כ־300 סרטים. כתוצאה מהעיבוד הוכנו לכל מורה עשרה תלושי משכורת, להוציא חודשי חופשה.

קשיים נגרמו עקב תקלות בכוני הסרטים, שהביאו לשיבושים בסרטים ולמחיקת חלק מהנתונים. כתוצאה מכך היה צורך לשחזר סרטים מדורות קודמים, ונדרשה כתיבת תכנית מיוחדת להסבה בגלל מבנה הרשומה השונה בחלק מהסרטים הישנים. בגלל תקלות אלה והמספר הרב של הסרטים התארכה הקמת הקובץ וגרמה עיכוב נוסף בהתחלת החישוב החוזר.

ניסוי התכניות החדשות, שנכתבו לצורך החישוב החוזר, התחיל באוגוסט 1975, ולרשות התוכניתנים וצוות הבדיקה לא עמד הזמן הדרוש לבדיקת התוצאות ולשיפור התכניות.

נשלפו משכורותיהם של כ־3,000 מורים, ולמחוזות נשלחו לבדיקה משכורותיהם לכל שנת תשל"ה. בגלל קוצר הזמן היו בדיקותיהם של חשבי המשכורות חלקיות. גם בבדיקת חלקיות אלה הועלה מספר רב של שגויים. לפני הפקת המשכורות הוברר, שעדיין נותרו 18 סוגי ליקויים בחישובים. בבדיקת תלושי החישוב החוזר התברר, שמרבית הליקויים האלה לא תוקנו וכן חסרו או השתבשו נתונים, שהיו נכונים בקובץ הקודם של אותו החודש. החישוב החוזר, שנערך למורים ארעיים, נפסל בגלל ריבוי השיבושים שנתגלו בו, והוחלט שבשנת תשל"ו ייערך חישוב משכורותיהם של מורים אלה ידנית, והתשלום יבוצע על ידי חשבי המשכורת במחוזות.

בעקבות השיבושים הרבים, שנתגלו במבצע החישוב החוזר, החליט המשרד, שיש לתוזר ולבדוק בעזרת תוכניות מתוקנות את השיבושים שנתגלו בחישובי המשכורת. בדיקה זו נועדה להיערך במשך כל שנת הלימודים תשל"ו.

החישוב החוזר לגבי המורים הקבועים הצביע על יתרות לזכותם של 17,811 מורים אשר הסתכמו ב־11.9 מליון ל"י; וביתרות לחובתם של 13,980 מורים, אשר הסתכמו ב־10 מליון ל"י. רק לגבי 221 מורים לא סטה החישוב החוזר מן הסכומים ששולמו במשך השנה.

באותם מקרים, שהסכומים, שהגיעו למורה, עלו על 2,500 ל"י, שולם למורה רק סכום זה עד לבדיקת משכורתו לפרטיה. במקרים, שהיו יתרות חובה, הוחל בגבייתן רק אם פנה המורה לכירור החוב והוא נמצא נכון.

במשך שנת תשל"ה שילמו הגזברים מקדמות למורים בהיקף של כ־35 מליון ל"י על חשבון ההפרשים שיועלו בחישוב החוזר. עד מועד סיום הביקורת לא הופק דו"ח ניכויים, שהיה מאפשר לבדוק, באיזו מידה נקלטו תשלומים אלה במחשב ואם אמנם נוכו במהלך החישוב החוזר. אף לא נסתיימה בדיקת הרשימה של כ־4,300 מורים, שלפי הרשום בקובץ לימדו בשנת תשל"ה בבתי ספר שאינם כלולים בקובץ המוסדות של המשרד. המשרד גם אל בדק אם שעות ההוראה, שבעדן שולם למורים בשנת תשל"ה באמצעות מערכת משכורות מורים, מתאימות למערכת התקנים המעובדת גם היא באמצעות המחשב.

*

הליקויים שתוארו לעיל בהקמת מערכת משכורות מורים והפעלתה גרמו שיבושים במשכורותיהם של רבים מהמורים — שיבושים שרווחו בכל שנת תשל"ה. חלק מהתקלות גרמו, שמורים לא קיבלו את מלוא המשכורת שהגיעה להם וכתוצאה מכך נשתבשו גם ניכויי המסים וגם הניכויים להבטחת זכויותיהם הסוציאליות. מאידך הביאו השיבושים גם לחשלומים עודפים, ולא כולם אותרו. מספר תלונות על שיבושים במשכורותיהם של מורים נתקבלו גם בנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה. בעקבות פניותיהם של מורים תוקנו חלק משיבושים אלה ידנית על ידי גזברי המחוזות. גם בחישוב החוזר, שנועד לאמת את נתוני המורים ולערוך להם חישובי משכורת מדויקים לכל שנת תשל"ה, נתגלו שיבושים רבים, שטרם אותרו סיבותיהם, ולדברי המשרד, הטיפול בתיקונם יבוצע במהלך שנת הלימודים תשל"ו.

משרד החינוך והתרבות הודיע בפברואר 1976, כי נקט צעדים לשיפור מערך משכורות מורים ולתיקון הליקויים שנקבעו במשך שנת תשל"ה, דבר שלדבריו מוצא ביטוי בתוצאות הפעלת המערכת בשנת הלימודים תשל"ו.

מערכת בחינות בגרות ובחינות גמר

מערכת הבחינות הממוכנת מעבדת את תוצאות בחינות הבגרות ובחינות הגמר של כל התלמידים הניגשים אליהן במסגרת בתי ספר על-יסודיים (בחינות אינטרניות) או כאקס-טרנים. מספר התלמידים שנבחנו בבחינות אינטרניות היה בשנים תשל"ד-תשל"ה כ-55,000 בכל שנה; מזה כ-17,000 נבחנו בבחינות בגרות. הבחינות נערכות על פי שאלונים בעלי רמות שונות — לפי מגמות הלימוד ולפי תעודות ההסמכה לסוגיהן — ומספרן בכל מועד היה כ-500. מספר הציונים שהופקו מדי שנה היה כ-500,000.

בדו"ח שנתי 21 (עמ' 302), עמד מבקר המדינה על כך, שתוצאות הבחינות, המעובדות באמצעות מערכת ענ"א, מתפרסמות בפיגור ניכר — ארבעה חודשים ואף למעלה מזה — וקבע שעל משרד החינוך והתרבות להביא את תוצאות הבחינות לידיעת הנבחנים בצורה נאותה ובהקדם על מנת לסייע להם בהמשכת דרכם אם בלימודים ואם בבחירת מקצוע. הביקורת הנוכחית בדקה את תכנון מערכת הבחינות האינטרניות והפעלתה בשנות הלימודים תשל"ד ותשל"ה במגמה לעמוד על ההתפתחות, שחלה בטיפול בתוצאות הבחינות ומועדי המצאתן לנבחנים.

הרשמת תלמידים לבחינות

1. נתונים של תלמידים, הלומדים בבתי ספר על יסודיים, כלולים בשני קובצי נתונים מרכזיים שבידי המשרד: קובץ תלמידים וקובץ מוסדות. קבצים אלה מתעדכנים במהלך שנת הלימודים ומספר פעמים בשנה — בהתחלת השנה, בכל שליש ובסוף השנה — מופקות רשימות שמיות של תלמידים ערוכות לפי בתי ספר, מגמות וכתות הקרויות מצבות; במקביל למצבות מופקים טפסים שונים ובהם נתונים הקשורים בבחינות. כדי ששמו של תלמיד ייכלל ברשימת המועמדים לבחינות, חייבים הפרטים אודות מסגרת לימודיו להיות זהים בקובץ התלמידים ובקובץ המוסדות. לקראת מועד הבחינות בקיץ תשל"ה נמצאו מקרים רבים של אי-התאמה בנתונים על אותו תלמיד בין שני הקבצים, וכתוצאה מכך לא נכללו תלמידים אלו ברשימת המועמדים לבחינות.

2. יחד עם מצבת התלמידים לשליש הראשון של שנת הלימודים מופק טופס הרשמה לבחינות, שחלק מהנתונים על התלמיד כבר מודפסים בו מתוך המידע שנשאב משני הקבצים. על בתי ספר לבדוק את נכונות הטופס ולתקן בו נתונים שגויים אם יש וכן להוסיף לגבי כל תלמיד את הנתונים על הבחינות, שבהן הוא עומד להיבחן. המידע בטופס המוחזר ליחידת המיכון ומצבת התלמידים המופקת בשליש השני של שנת הלימודים, משמשים בסיס להפקת תדפיס לאישור נתונים; התדפיס מועבר לבתי הספר ונועד לאפשר תיקונים והשלמות על ידיהם. על סמך שינויים ותיקונים אלה ועל סמך מצבת התלמידים המופקת לשליש השלישי מופק דו"ח גמר הרשמה לבחינות המומצא לבתי הספר, כדי שהם יודאו, כי כל התיקונים וההשלמות נקלטו במערכת הממוכנת.

בעבר עיבד המשרד מדי שנה בשנה לוח זמנים לביצוע הפעולות הקשורות בטיפול בבחינות. השוואה של מועדי הטיפול בהרשמת תלמידים לבחינות אל לוחות זמנים אלו העלתה, שבשנת תשל"ה חלו פיגורים בהשלמת השלבים הנחוצים: מצבת התלמידים לראשית השנה המוצאה לבתי הספר בנובמבר 1974 במקום בחודש ספטמבר לפי לוח הזמנים של שנים קודמות. בעקבות זאת הופקו בפיגור גם מצבת השליש הראשון וכן טופס ההרשמה למועד בחינות תשל"ה; הם הופצו לבתי הספר בסוף פברואר 1975 במקום בנובמבר 1974. עוד הועלה שהתדפיס לאישור לא הופק כלל בשנת תשל"ה, וכתוצאה מכך

התבסס דו"ח גמר ההרשמה על נתוני התלמידים, כפי שהיו רשומים במערכת הממוכנת, בלא שלבתי הספר ניתנה אפשרות לתקן נתונים, שלא נקלטו כראוי במערכת הממוכנת במהלך השליש השני והשלישי של הלימודים.

בנסיבות אלו היה דו"ח גמר ההרשמה משובש ולוקה בחסר: תלמידים ניגשו ל-120.000 בחינות שלא לפי נתוני דו"ח גמר ההרשמה, ומקרים אלו היוו כ-25% מכלל הבחינות. לגבי תלמידים אלו לא ניתן היה לבצע את עיבוד ההערכות של בחינותיהם באמצעות המערכת הממוכנת. בגלל מספרן הרב של בחינות אלו ניסה המשרד לרשום ידנית את נתוני הנבחנים ולהזינם למחשב כדי לצרף אליהם את הערכות הבחינות, שחשבו גם הן ידנית והוזנו למחשב. טיפול ידני זה גרם פיגור נוסף בתהליך קליטת ההערכות של בחינות אלו.

תוצאת לוואי של השיבושים הייתה, שבתי הספר לא חויבו במדויק בגין דמי בחינות, שהם גובים מהתלמידים בעבור משרד החינוך והתרבות. כיוון שדמי הבחינות הם חלק קטן יחסית משכר הלימוד, יש מקום לשקול את כלילתם בשכר הלימוד.

הערכת הבחינות

1. הערכת הבחינות נעשית על ידי מעריכים — בוחנים מוסמכים — שלא בודקים את מחברות הבחינות בבתיהם כמקודם, אלא עושים זאת מזה שנתיים במרכזי בדיקה, שאורגנו על ידי המשרד, תוך תקופה מוגדרת: בדיקת המחברות במרכזים הביאה לקיצור הזמן הדרוש להערכתן של הבחינות. תוצאות ההערכה לגבי כל שאלה שבכל בחינה מעובדות במחשב, שבו מצויים עוד מקודם נתונים על קובץ המפתחות — דהיינו מספר הנקודות המירבי שניתן להעניק לכל שאלה. הביקורת העלתה, שהמפתחות, שהוכנו לשאלוני הבחינות בשנת תשל"ה, הועברו למחשב באיחור, לאחר שכבר נערכו הבחינות הראשונות. פיגור נוסף בעיבוד הממוכן של תוצאות הבחינות נגרם עקב קשיים בקליטת חלק מהמפתחות במחשב. עדכונם של המפתחות וקליטתם לפני כל מועד בחינות הם מתפקידיה של מחלקת הבחינות, העמוסה בלאו הכי באותה תקופה בכל הכרוך בעריכת הבחינות. מן הראוי היה שהמשרד ישקול הכנת מפתחות רב-שנתיים, כדי לחסוך את המאמץ הכרוך בהכנת מפתחות חדשים לקראת כל מועד בחינות.

2. התכנית לקליטת נתונים במחשב נועדה לבדוק גם אם הערכות כל הבחינות נקלטו במחשב. הביקורת העלתה, שצורת הרישום של נתוני ההערכות לא התאימה לדרישות תכנית הקליטה. עוד הועלה, שכאשר הערכה נמצאה שגויה, נתגלו קשיים באיתור המס' מן המקורי לשם תיקון השיגוי. כדי להתגבר על התקלות הוכנו תכניות מיוחדות, שנועדו לעקוף את תכנית הקליטה, דבר שהביא עיכובים נוספים בקליטת נתוני הבחינות.

זכאות לתעודה

מספר הבחינות והרמה הדרושות כדי לזכות תלמיד לקבלת תעודה מכונים הרכב בחינות ומבחר ההרכבים האפשריים מהווה ספר הרכבים. הגדרת ההרכב בחינות לכל תלמיד נערכת על ידי בית הספר על גבי טופס ההרשמה לבחינות. אחת הבדיקות האחרונות במהלך העיבוד במחשב היא לצורך בדיקת זכאות לתעודה. נבדק, בין היתר, אם התלמיד ניגש לכל הבחינות: כנדרש כדי לזכות בתעודה ואם עמד בכל הבחינות שאליהן ניגש.

הביקורת העלתה, כי בשנת תשל"ד נמצאו לאחר בדיקה בקובץ, המשמש לבדיקת הזכאות לתעודה, תלמידים רבים, שזכאותם לא נבדקה כלל על ידי המחשב. כתוצאה

מכך לא הוגדרו תלמידים אלה כזכאים, גם אם עמדו בכל הבחינות, שניגשו אליהן. הנתונים המתייחסים לתלמידים אלו נכללו בדו"ח שגויים שהופק במהלך בדיקת הזכאות למרות שלבבי העיבוד הקודמים במערכת נועדו להבטיח, שבבדיקת הזכאות לא יהיו שגויים כלל. השגויים נבעו בעיקר מהסיבות הבאות:

(א) ספרי ההרכבים לא שיקפו את כל ההרכבים, שעל פיהם נבחנו התלמידים; היו מקרים, שפנו בתי ספר למשרד בבקשה לאשר לתלמידיהם הרכבי בחינות מיוחדים על רקע השקפתי או בהתחשב ברמת הישגים מיוחדת של תלמידים. מחלקת הבחינות שבמשרד קיבלה את הרשמתם של התלמידים לבחינות כאילו הייתה תקינה, עוד בטרם נתקבל על כך אישורן של הרשויות המוסמכות במשרד. למעשה, ברוב המקרים לא נתקבל אישור זה אף עד מועד בדיקת הזכאות. בעת סיום הביקורת עדיין לא נתקבל אישור המשרד להרכבי הבחינות, שלפיהם נבחנו כ-6,000 תלמידים בשנת תשל"ה.

(ב) בפרק הזמן שבין גמר ההרשמה לבחינות לבין מועד קיומן בשנת תשל"ה נערך מחדש קובץ ההרכבים של הבחינות במסגרת הנתיב הטכנולוגי. כתוצאה מכך לא הייתה זהות בין סמלי ההרכבים, שלפיהם נרשמו התלמידים לבחינות לבין אלו, שהיו בקובץ בזמן בדיקת הזכאות.

שני סוגי השגויים דלעיל, שהופקו בדו"ח שגויים, תוקנו בחלקם בעקבות בדיקה שנערכה על ידי יחידת המיכון, ובחלקם בעקבות פניות מבתי ספר.

סוג נוסף של נבחנים, שהוגדרו כבלתי זכאים — אף כי לא נבדקה כלל זכאותם — היו נבחנים שהנתונים על הרשמתם לבחינות לא נקלטו במערכת הממוכנת ולאחר קיום הבחינות נעשה נסיון לקלוט בקובץ את ההערכות של בחינותיהם; אגב נסיון זה התהוו שיבושים בסמלי ההרכבים של תלמידים אלה ואף של תלמידים, שהרשמתם הייתה תקינה. מקרים אלו לא נכללו בדו"ח השגויים ואותרו ותוקנו רק בעקבות פניות מבתי ספר.

פניות בתי הספר בכל המקרים האמורים הן בעיקר לגבי תלונות תלמידים על הציונים שקיבלו. במקרים אלו מקיים המשרד בירור ידני על פי גליונות ההערכה של המבחנים השמורים אצלו ומודיע על התוצאות לבתי הספר.

*

המשרד לא קבע מועד מחייב, בו יש להשלים את הפקת תוצאות הבחינות ולהביאן לידיעת הנבחנים. בשנים תשל"ד ותשל"ה אף לא הוכן לוח זמנים מפורט להשלמת השלבים השונים הקשורים בטיפול בבחינות החל בשלב ההרשמה ועד להבאת התוצאות לידיעת התלמידים, כפי שהיה נהוג בשנים קודמות. כתוצאה מהשיבושים שנתגלו במערכת הממוכנת בשנים תשל"ד ותשל"ה חלו פיגורים ניכרים בהפקת תוצאות הבחינות והמצאתן לתלמידים. פיגורים אלה עלו בהרבה על אלו, שצוינו על ידי מבקר המדינה בביקורת הקודמת: בשנת תשל"ד הובאו תוצאות הבחינות לידיעת התלמידים כתשעה חודשים לאחר מועד הבחינה, והיו נבחנים, שקיבלו את התוצאות רק 13 חודש לאחר המועד שבו נבחנו. לא ניתן לקבוע את הפיגור בשנת הלימודים תשל"ה, כיוון שעד למועד סיום הביקורת, כחמישה חודשים לאחר קיום הבחינות, לא הוחל בשלבי העיבוד העיקריים.

הנפגעים מעיכובים בפרסום תוצאות הבחינות היו נבחנים, שביקשו להמשיך את לימודיהם במוסדות להשכלה גבוהה בסמוך לאחר סיום לימודיהם העלייסודיים. המדובר בעיקר בפטורים משירות צבאי וכן במועמדים לעתודה האקדמאית, שעם ההרשמה למוסדות להשכלה גבוהה נדרש מהם להמציא את תוצאות בחינות הבגרות. הועלה שבהעדר תוצאות אלו נדחו על הסף בקשותיהם של מועמדים הפטורים משירות צבאי, אשר ביקשו להתקבל לפקולטאות, שמספר המועמדים, המבקשים להתקבל בהן, עלה בהרבה על כושר קליטתן. לגבי מועמדים לעתודה אקדמאית נערך, לצורך זירוז, עיבוד ידני של תוצאות בחינותיהם. אולם על אף זאת הועברו בשנות תשל"ד-תשל"ה חלק מתוצאות אלו למזכירות העתודה האקדמאית רק לאחר תחילת שנת הלימודים באחדים מהמוסדות להשכלה גבוהה.

תלמידים שנכשלו בבחינות רשאים להיבחן שנית במועד מיוחד, הנערך כשישה חודשים לאחר מועד הבחינות הרגיל. בגלל העיכובים בהעברת תוצאות הבחינות לא היה באפשרותם של תלמידים כאלה להתכונן ולהיבחן שנית במועד האמור אלא רק במועד יותר מאוחר, כאשר נודעו להם ציוניהם.

לדברי המשרד, חלק מהליקויים במערכת בחינות בגרות ובחינות גמר היו קיימים בתוכניות, שפעלו עוד במערך הבחינות שהופעל באמצעות המחשב, הקודם. החלפת המחשב — ובעיקר אי־העברה תקינה של תפקידים מצוות העובדים שפרש — הוסיפו על קשיים אלה ולא איפשרו שיפור המערכת והפעלתה התקינה במחשב החדש.



משרד החינוך והתרבות פעל להחלפת המחשב לפי כללים מינהליים מקובלים בעריכת רכישות טובין. רכישת המחשב נעשתה בדרך של מכרז פומבי וההחלטה על בחירתו התבססה על חוות דעת של ועדת מומחים, שהורכבה לשם כך. גם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, שדנה בנושא זה בנובמבר 1974, ציינה את השמירה הקפדנית מצד המשרד על ההליכים המקובלים בכל שלבי הבירור לקראת הרכישה — המשא־ומתן, המכרז וקבלת ההחלטה על רכישת המחשב החדש. המשרד עמד בפני קושי מיוחד במינו עם פרישתם של רוב העובדים של יחידת המיכון, דבר שהכביד על קליטתו התקינה של המחשב החדש.

החלפת מחשב היא מבצע, שגם בתנאים רגילים מחייב היערכות והכנה יסודית מוקדמת של המערכות, שנועדו להיות מופעלות בו. יש להבטיח כי בתהליך ההסבה ממחשב למחשב ימשיכו להפעיל את המערכות הקיימות, שהחשובות שבהן היו מערכת משכורות למורים ומערכת הביחנות; וזאת עד להשלמת אותן תכניות והפעלתן במחשב החדש.

ממציא הביקורת עולה, שבהעדר הערכה מספקת של המורכבות הכרוכה בהעלאת מערכות מקיפות על מחשב חדש לא נקט המשרד צעדים לתכנון השלבים השונים הדרושים עד להפעלה תקינה של המערכות, תוך הערכה מציאותית של הזמן הדרוש לכל אחד מהם. עם פרישתם של עובדי יחידת המיכון לא פעל המשרד להעברה תקינה של תפקידיהם לצוות העובדים החדש, ולא דאג לכך, שיעמוד לרשותו איש מקצוע בכיר בעל ניסיון בהקמת מערכות ענ"א, שיקבל על עצמו את הקמתן לצורך הפעלתן במחשב החדש ואת ההכוונה השוטפת של שלבי התכנון והתכנות.

ההחלטה על רכישת מחשב בעל עוצמה רבה בהרבה מהמחשב הקודם הייתה מבוססת על הערכה מקצועית של הצרכים הייעודיים של מערכת החינוך. הגממה הייתה להקים בסיסי נתונים לשם הכוונה וניצול נכון של כוח אדם בהוראה, מעקב מקיף והכוונת התפתחותה של אוכלוסיית תלמידים וכן פיקוח יעיל על מערכת מוסדות החינוך ופיתוחם. המצב בשנת הלימודים תשל"ה היה, שבלא שהחל בתכנון מפורט של מערכות אלו, השתבשה הפעלת המערכות שבוצעו במחשב הקודם, שנודעת לה חשיבות רבה למשרד ולעשרות אלפי מורים ותלמידים.

לדעת הביקורת, צריך המשרד — בצד שיפור המערכות הממוכנות הקיימות — להשלים בכל ההקדם תכנון בסיסי לייעולן ולהתאמה ביניהן, וכן להתחיל בתכנון המערכות הייעודיות. שטרם הופעלו ולשם כך הוא ביקש להרחיב את היקף עיבודי ענ"א. בתכנון מערכות אלו יש לשים דגש גם על שילוב אמצעי בקרה נאותים, שיבטיחו דיוק בעיבוד הנתונים וכן מניעת אפשרות של תשלומי משכורת עודפים או תשלומים לא מוצדקים. על המשרד לבחון באופן יסודי, אם יש בידו האמצעים המקצועיים הדרושים להקמת מערכות מידע כאלה ולהפעלתן באמצעות מחשב משלו. בראש וראשונה מותנית הפעלה עצמית של מערכות המידע בכך, שיעמדו לרשות המשרד — במסגרת הסגל שלו — כוחות מקצועיים מתאימים הן בדרג התכנון וקבלת החלטות והן בדרג התכנות והביצוע. עוד דרוש להבטיח, שנציגי יחידת המיכון ישותפו דרך קבע בדיונים ובקבלת החלטות בהנהלת המשרד בנושאים הנוגעים לעיבוד נתונים אוטומטי, כדי שיהיו תואמים את אפשרויות הביצוע.

בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים

חוק לימוד חובה, תש"ט—1949, מחייב כל ילד בגיל לימוד חובה ללמוד באופן סדיר במוסד חינוך מוכר בין רשמי — דהיינו בית ספר ממלכתי או ממלכתי דתי — ובין שאינו רשמי. הגדרתו של מוסד חינוך כרשמי או כמוכר שאינו רשמי נעשית בהכרזה של שר החינוך והתרבות המתפרסמת ב"רשומות".

תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד—1953, שהותקנו על פי חוק חינוך ממלכתי, תשי"ג—1953, קובעות הסדרים ותנאים להכרזת מוסדות מוכרים שאינם רשמיים. לדרכי ניהולם, לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם. בהתאם לכך נתונים המוסדות המוכרים שאינם רשמיים לפיקוח פדגוגי ומינהלי של משרד החינוך והתרבות. והם נהנים, על פי בקשתם והחלטת השר, מתמיכתו הכספית של המשרד. בהוצאות על התחזוקה השוטפת של בתי הספר המוכרים — להוציא בתי ספר מוחזקים * — נושאות בדרך כלל הרשויות המקומיות.

בשנת תשל"ה חמך המשרד ב־132 מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים. מספר התלמידים בהם הגיע לכ־26,300. תמיכת המשרד בבתי ספר אלו הסתכמה בשנת 1974 בכ־62.5 מליון ל"י. בשנת 1975 הקציב המשרד לתמיכה סך 72 מליון ל"י.

* בתי ספר מוחזקים הם בתי ספר ביישובים מוחזקים — בדרך כלל עיירות פיתוח ויישובי עולים — שבהם משתתף המשרד מתקציבו במימון הוצאותיהם לבדק בית, ריהוט וציוד לימודי, ספרי לימוד והוצאות כלליות לכל סוגיהן.

** מספר התלמידים במוסדות החינוך הרשמיים — בתי הספר הממלכתיים והממלכתיים־דתיים — היה בשנת תשל"ה כ־372,000.

חלק גדול מבתי הספר המוכרים שאינם רשמיים נמצאים בבעלות של "מרכז החינוך העצמאי" של אגודת ישראל (להלן: מח"ע). בשנת תשל"ה ניהל מח"ע 106 בתי ספר יסודיים, שמספר התלמידים בהם היה כ-22,200.

הטיפול בתמיכות בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים מרוכז בידי המחלקה לארגון מוסדות חינוך יסודי שבמינהל החינוך של המשרד. לגבי בתי ספר שבבעלות מח"ע ולגבי מספר בתי ספר מוכרים אחרים מטפלת המחלקה הנ"ל גם בנושאים של תקני שעות וניהול עובדי הוראה. האחריות הפדגוגית ללימודים במוסדות חינוך מוכרים היא על המפקח על מוסדות מוכרים. התקציב השנתי של בתי הספר שבבעלות מח"ע מאושר על ידי האגף לתכנון ולתקצוב במשרד בשיתוף עם אגף התקציבים שבמשרד האוצר.

בחודשים מארס עד אוגוסט 1975 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת במחלקה לארגון מוסדות חינוך יסודי, באגף לתכנון ולתקצוב ובמחלקת הכספים שבמשרד החינוך והתרבות על סדרי התמיכה השוטפת בבתי הספר של מח"ע וב-13 בתי ספר מוכרים אחרים*. עוד נבדקו סדרי הפיקוח הפדגוגי על בתי הספר של מח"ע (בדבר ביקורת קודמת ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 208).

תמיכה בבתי ספר של מח"ע

עד שנת 1972 נתמכו בתי הספר שבבעלות מח"ע בשיעור 85% מההוצאה הממוצעת על תלמיד בחינוך הרשמי. בשל בעיות כספיות במח"ע הגיעו משרד החינוך והתרבות ומשרד האוצר למסקנה, שיש לשנות את שיטת התמיכה במח"ע. במארס 1972 הוסכם עם מח"ע, שהתמיכה בבתי הספר היסודיים שבבעלותו תהיה להבא בשים לב לתקציב השנתי של מח"ע, שיאושר על ידי משרד החינוך והתרבות ואגף התקציבים במשרד האוצר: משרד החינוך והתרבות יממן את מלוא שכרם של עובדי ההוראה וכן יססה את ההפרש בין ההוצאה להכנסה. בתקציב המאושר. על ביצוע תקציב מח"ע יופקד חשב, שימונה על ידי משרד האוצר בהסכמת משרד החינוך והתרבות ומח"ע. הוסכם עם מח"ע, שהחשב יהיה כפוף לחשב משרד החינוך והתרבות ולחשב הכללי ושמשכורתו תשולם מתקציב המדינה. ואמנם אותה שנה מונה עובד מדינה כחשב לביצוע תקציב מח"ע. במקביל לכך גם סוכם, שמתקציב המדינה יוקצבו כספים לכיסוי חלק מחובותיו של מח"ע.

בשנת 1972, שבה הופעלה לראשונה התמיכה במתכונת החדשה, הסתכמה תמיכת המשרד בבתי הספר היסודיים שבבעלות מח"ע ב-29 מליון ל"י, מזה סכום לכיסוי חובותיו של מח"ע.

תמיכה שוטפת

1. עם הנהגת השינוי שבשיטת התמיכה נקבע, שמדי שנה בשנה יוסכם על הסכום, שמח"ע יכסה בעצמו, בלא שנקבעו הנחיות, לפי אלו עקרונות ייקבע אחוז ההשתתפות של מח"ע; גם בשלב יותר מאוחר לא נתגבש בסיס מוסכם לכך. מאז הונהג השינוי חלה מדי שנה בשנה ירידה יחסית בהשתתפות של מח"ע במימון תקציבו: בשנת תשל"ג היתה ההשתתפות כ-12% מהתקציב המקורי, ובשנת תשל"ה אמורה היתה לכסות 7.3%.

* הביקורת לא נסבה על הקמת מבני חינוך למוסדות חינוך מוכרים ועל סדרי השתתפותו של המשרד במימון הבנייה.

בכל אחת מהשנים תשל"ד ותשל"ה היו במהלך השנה פיגורים בהעברת חלקו של מח"ע במימון תקציבו: סך כ-485,000 ל"י מתוך חלקו של מח"ע במימון התקציב לשנת תשל"ד, שהסתיימה ביולי 1974, הועבר רק בינואר 1975.

מחמת צמצומים במגביותיו של מח"ע באו חלק מהכספים, שאמורים היו להיות השתתפות עצמית בתקציבים לשנים תשל"ד ותשל"ה, ממקורות מוכוונים של משרד האוצר. הסדרים אלו נקבעו ישירות בין משרד האוצר לבין מח"ע, בלא ששותפו בקביעתם נציגי משרד החינוך והתרבות.

2. בשנים 1972 עד 1974 העביר משרד הפנים באמצעות מועצה מקומית אחת כספי מענק בסך 100,000 ל"י למח"ע, בלא שהדבר הובא לידיעת משרד החינוך והתרבות. חלק מסכומי המענק הועדו למטרות, שעל משרד החינוך והתרבות לכסות במסגרת תמיכותיו השוטפות במח"ע.

3. לפי הסדרי התמיכה שנקבעו כיסוי משכורות המורים על ידי משרד החינוך והתרבות צריך להתבסס על מצבות מורים, המועסקים בכל אחד מבתי הספר שבבעלות מח"ע. העסקתו של כל מורה ומספר שעות ההוראה שלו טעונות אישור מוקדם של הפיקוח הפדגוגי במשרד, כמקובל גם לגבי מורים המלמדים בבתי ספר רשמיים. תשלומי משכורות המורים צריכים להתבסס גם על תקן השעות, שנקבע לכל אחד מבתי הספר והמאויש על ידי המחלקה לארגון מוסדות חינוך יסודיים בראשית שנת הלימודים. תקן השעות נקבע, כמקובל בחינוך היסודי הרשמי, בהתחשב במספר תלמידים לכיתה, בדרגת הכיתה, בסוג היישוב ובעובדת היות בית הספר טעון טיפוח.

בדיקה מסורגת של גליונות משכורת, שבהסתמך עליהם העביר המשרד בשנת תשל"ה את כספי התמיכה, העלתה:

(א) נמצאו מקרים, שהמשרד כיסה תשלום משכורת מורים, שלהעסקתם לא היו אישורים מהפיקוח הפדגוגי.

(ב) בשישה מקרים כיסה המשרד משכורות מורים בעד מספר שעות גדול משאויש להם על ידי הפיקוח הפדגוגי. לשניים מהמורים אף שולם עבור מספר שעות גדול מהמותר על פי הוראות המשרד. במקרה אחד שילם המשרד בינואר 1975 משכורתו של מורה אף כי במועד זה עדיין לא הוגשה לאישורו מצבת מורים לבית הספר, שבו הועסק אותו מורה.

(ג) התמיכה לתשלום משכורת מורים בחלק מבתי הספר חושבה לפי מספר שעות שמעל לתקן השעות, שאושר על ידי המשרד.

בעקבות הביקורת הודיע משרד החינוך והתרבות בדצמבר 1975, שלאחר בדיקה ניכה מהתמיכה שבמח"ע סך 328,000 ל"י — תשלומי יתר של משכורות מורים שלא אושרו ועבור שעות שמעל לתקן וכן עבור המורה, שלבית ספרו טרם אושרה מצבת מורים.

4. במח"ע פועלת מחלקה להסברה ויחסי ציבור, שמתפקידה לגייס כספים למימון חלקו הוא בתקציבו. במסגרת תמיכת המשרד במח"ע מימן המשרד גם את מלוא הוצאות פעולותיה של המחלקה; בשנת תשל"ה הקציב המשרד לכיסוי הוצאותיה כ-240,000 ל"י. המשרד לא קבע קריטריון לפיו תמיכה זו תיעשה תוך התחשבות בהוצאות פעולותיה של המחלקה. כלומר בהיקף הכספים, שהיא גייסה למימון חלקו של מח"ע בכיסוי תקציבו לחינוך היסודי.

5. נוסף על תמיכתו בהוצאות השוטפות משתתף המשרד מאז שנת תשל"ב במימון של הקמת מבנה משרדים למח"ע; בניית המבנה צריכה להסתיים בתשל"ו. המשרד לא

הגדיר את הבסיס, שלפיו תיקבע השתתפותו. על פי החוזה עם הקבלן תסתכם עלות הקמתו של המבנה ב־1,950,000 ל"י, ומחציתה תכוסה מתמיכת משרד החינוך והתרבות. 6. בתשל"ה כללה תמיכת המשרד בכמה מקרים השתתפות בהוצאות על החזקת רכב ואש"ל. הוסבר למשרד מבקר המדינה, שהמדובר היה בהעסקת מנהלים ומורים במוסדות חינוך המרוחקים ממקום מגוריהם ושלא היו כוחות הוראה מתאימים באותם מקומות. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שחדל להשתתף בהוצאות על החזקת רכב ואש"ל החל משנת תשל"ו.

הסדר חובות

עם המעבר לשיטת התמיכה החדשה נחתם הסכם בין משרד החינוך והתרבות ומשרד האוצר לבין מח"ע; לפי אותו הסכם מתוך החובות המצטברים של מח"ע, שבסוף מארס 1972 הסתכמו ב־10.6 מליון ל"י, יכוסו 9.3 מליון ל"י מתקציב המדינה.

בדיקת ביצוע הסדר החובות העלתה:

(א) בהסכם מ־1972 נקבע, שכתנאי לכיסוי ההתחייבויות השוטפות של מח"ע ייחתם עמו הסכם להלוואה עומדת בסך 8.1 מליון ל"י — הלוואה שתוך שמונה שנים תיהפך למענק, אם מח"ע יקיים את ההסכם בנוגע לתקציבו השוטף. בתיקי המשרד לא נמצא תיעוד על עריכת הסכם עם מח"ע בדבר הלוואה עומדת.

(ב) למח"ע שולמו כ־185,000 ל"י מעל לסכום החובות השוטפים, שאמור היה להתכסות מתקציב המדינה; לא נמצאה אסמכתא להחלטה על כך על ידי חותמי ההסכם עם מח"ע על כיסוי חובותיו.

(ג) המשרד שילם כשלושה מליון ל"י ישירות למח"ע בלא לעמוד על כך, שיומצאו לו מסמכים המעידים שאמנם נפרעו חובות כדי סכום זה, כפי שהועד.

פיקוח על תכנית הלימודים

בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד—1953 נקבע, שאחד התנאים להכרזה על מוסד חינוך כמוסד מוכר הוא, שתכנית היסוד בו תכלול 75% משעות הלימוד, שמקיפה תכנית הלימודים של מוסד חינוך רשמי. שעות הלימודים השבועיות בבתי הספר של מח"ע אושרו על ידי המזכירות הפדגוגית של המשרד על פי דרגות כיתה ומקצועות לימוד. בהתאם להוראות המשרד על מח"ע להמציא מד"ש שנה בשנה עד סוף אוקטובר לוחות של מערכת שיעורים הנבדקים על ידי הפיקוח הפדגוגי כדי לעמוד על מידת התאמתם לתכנית היסוד.

בשנת הלימודים תשל"ה הוגשו חלק ממערכות השיעורים על ידי מח"ע באיחור רב. בדיקותיו של הפיקוח הפדגוגי העלו, שהיו כיתות, שבהן לא הייתה הוראת מקצועות הכלולים בתכנית היסוד, והפיקוח עמד על הצורך לתקן את מערכות השיעורים. עד מועד הביקורת במאי 1975 — שמונה חודשים לאחר התחלת שנת הלימודים — לא היה בידי המשרד מידע, באיזו מידה אמנם תוקנו מערכות השיעורים.

*

פרק זה דן בהיבטים הכספיים והמינהליים של ההסדרים הכלליים, שעל פיהם פועלת רשת החינוך היסודי העצמאי המוכר, שרקעו הוא בתחום ההשקפות של חלק מהציבור הדתי בארץ. כיום נושא תקציב המדינה בחלק הארי מההוצאה על בתי הספר היסודיים של הרשת. משרד החינוך והתרבות יחד עם משרד האוצר עשו ליצירת כלים, לשם קיום

מידת הפיקוח המתבקשת מכך. מממצאי הביקורת עולה, שעל משרד החינוך והתרבות להקפיד ביתר שאת על קיום ההסדרים, שנועדו להבטיח את מילוי דרישותיו. עוד יש לשפר את השליטה והפיקוח על הצד הכספי גם באמצעות החשב, שמונה לעניין זה, כדי להבטיח תקינות והוצאה כספית כדן.

תמיכה בבתי ספר מוכרים אחרים

1. בעבר תמך המשרד בבתי ספר מוכרים שאינם רשמיים לפי כמה שיטות תמיכה. בשנים האחרונות החל המשרד להסתייע בשיטת תמיכה המבוססת על מספר משרות הוראה, המחושב על פי תקני השעות, שאושרו לכל בית ספר. שיטה זו נועדה למנוע התיוות גרעונות בתפעולם השוטף של בתי הספר. ברם שיטה זו לא ננקטה לגבי כל בתי הספר המוכרים, ובשנת תשל"ה עדיין נקט המשרד לגבי בתי ספר מוכרים — להוציא אלו שבבעלות מח"ע — ארבע שיטות: 19 בתי ספר נתמכו לפי השיטה החדשה; חמישה, לפי מספר התלמידים, כשגובה התמיכה לתלמיד מבוסס על אחוז מסוים מעלות תלמיד בחינוך הרשמי; בית ספר אחד נתמך על פי מספר שעות התקן שאושר לו, שנקבע לפי מספר תלמידיו ומספר הכיתות שבו; התמיכה בבעלות אחת על כמה מוסדות חינוך ניתנה על בסיס גלובאלי. התמיכה בבית ספר אחד ניתנה אף לפי שתי שיטות. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, יש לעתים לשיטת התמיכה השפעה בעלת משמעות על היקפה.

2. על פי שיטת התמיכה על בסיס מספר התלמידים, שנקטה לגבי חמישה בתי ספר, נקבעו לבתי הספר שיעורים שונים, בלא שניתן לעמוד על השיקולים לכך. לבית ספר אחד נקבעה תמיכה בשיעור 90% מעלות תלמיד בחינוך הרשמי, ונוסף על כך ניתנה לו השתתפות בשיעור של 11.4% מסכום התמיכה בגין תלמיד לשם הבטחת זכויות הפנסיה של מוריו. לעומת זאת הסתכמה תמיכת המשרד בשני בתי ספר אחרים רק ב-65% מעלות תלמיד בחינוך הרשמי. בתשובת המשרד מדצמבר 1975 נאמר, שהתמיכה בבתי הספר נקבעה, בין היתר, בשים לב לרמת השירותים הניתנים לתלמידים. אולם ממסמכי המשרד לא ניתן לעמוד, כיצד הוגדרה רמת השירותים הניתנים על ידי כל אחד מבתי הספר ואיזה שיעור של תמיכה מתבקש ברמה זו או זו.

3. התמיכה הגלובאלית שבבעלות אחת על כמה מוסדות חינוך הסתכמה בשנת תשל"ה ב-368,000 ל"י. בידי המשרד לא היה מידע מעודכן, שניתן היה להתבסס עליו בקביעת גובה התמיכה — במיוחד מספר מוסדות החינוך שבבעלות לכיתותיהם, מספר התלמידים ומספר המורים.

4. בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953, נקבע, כי מנהל מוסד או בעליו יגישו למפקח המחוז בכל סוף שנת לימודים דו"ח על הכנסות, והוצאות של המוסד לשנת הלימודים שחלפה. המשרד לא הקפיד, שיוגשו לו דו"חות כספיים כדרוש, ואמנם בשנים האחרונות לא הומצאו לו דו"חות כאלה על ידי בתי הספר, שהביקורת התייחסה אליהם — למעט בתי הספר שבבעלות מח"ע. בהעדר דו"חות כספיים לא היה בידי המשרד בעת קביעת התמיכה לבתי הספר מידע על מצבם הכספי — מקורות מימון נוספים, היקף ההוצאה ומרכיביה והיקף הגרעונות, במידה שהיו. מלבד זאת, בהעדר דו"חות כספיים לא היה בידי המשרד מידע גם על היקף הגביות מהורי התלמידים. מידע כזה עשוי היה לסייע לו במניעת היווצרות של נסיבות, שבהן ייגבו מהורים סכומים בלתי סבירים בגין שכר לימוד נוכח היקף התמיכות, שתומך המשרד באותם בתי ספר.

תמיכות במוסדות ובמפעלים לתרבות ולאמנות

אחת מפעולות משרד החינוך והתרבות לקידום התרבות, האמנות והמדע, היא תמיכות במוסדות ובמפעלים לתרבות ולאמנות. מרבית התמיכות ניתנות בתחומי תיאטרון, מחול, מוסיקה, מוזיאונים וארכיונים, ספרות וכתיבי עת. בשנת הכספים 1974 ניתנו תמיכות לכ-170 מוסדות ומפעלי תרבות ואמנות ולשם הוצאת כ-100 ספרים; התמיכות הסתכמו בכ-39 מליון ל"י*. בשנת 1975 הוקצבו כ-45 מליון ל"י לתמיכות באותם תחומים. עוד ניתנו לבתי ספר להוראת אמנויות ולהוראת מוסיקה תמיכות. שהסתכמו בשנת 1974 בכ-3.5 מליון ל"י, וכן הועברה השתתפות בסך 1.14 מליון ל"י לתיאטרון לילדים ונוער. בצד תמיכות אלו אישרה המועצה הציבורית לתרבות ואמנות בשנת 1974 תמיכות בסכום כולל של כ-1.24 מליון ל"י בפרוייקטים ספציפיים; גם תמיכות המועצה מומנו מתקציב המשרד.

הטיפול במתן התמיכות ובקיום הקשר עם הגופים הנתמכים נתון בידי האגף לתרבות ואמנות במשרד החינוך והתרבות. עובדי האגף עוסקים בריכוז חומר הרקע הדרוש לשם דיון בקביעת התמיכות במוסדות השונים, ולאחר מכן בשחרור כספי התמיכה ובמעקב אחר השימוש בהם על ידי הגופים הנתמכים. הגדרת הגופים והמפעלים, שיוכו בתמיכת המשרד, וקביעת סכום התמיכה, שיינתן לכל אחד מהם, הן מתפקידי ועדת ההקצבות, המורכבת מהמנהל הכללי של המשרד, מנהלת האגף לתרבות ואמנות, מנהל המחלקה לאמנות שבמסגרת האגף ומנהל אגף התקציבים במשרד. החלטות על תמיכות בהוצאת ספרים מתקבלות על ידי ועדה, שחבריה הם מנהלת האגף ומנהל המחלקה לאמנות.

בחודשים אפריל עד אוקטובר 1975 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי קביעת התמיכות ואת ההסדרים לשחרור כספים לגופים הנתמכים. הביקורת הקדישה תשומת לב מיוחדת לתמיכות בתיאטרון הלאומי הבימה, תיאטרון עירוני חיפה ותיאטרון ערבי בית הגפן בחיפה, האופרה הישראלית, תזמורת סימפונית חיפה, מקהלה לאומית רינת, המכון למוסיקה ישראלית והמכון לתרגום ספרות עברית. הבדיקה נערכה באגף לתרבות ואמנות ובגזברות המשרד, ומלבד זאת במכון למוסיקה ישראלית ובמכון לתרגום ספרות עברית, שבהנהלתם משתתפת הממשלה על ידי המשרד, ובתור שכאלה הם גופים מבוקרים על פי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב). בדבר ביקורת קודמת על תמיכות במוסדות תרבות ואמנות, ראה דו"ח שנתי 20 (עמ' 275).

קביעת התמיכות והיקפן

בשנים האחרונות חל גידול ניכר בהיקף התמיכות מתקציב המשרד במוסדות תרבות ואמנות: מ-6.6 מליון ל"י בשנת 1971 ללמעלה מ-40 מליון ל"י בשנת 1974. עם העלייה בהיקף התמיכות גדל חלקו של תקציב המדינה במימון פעולותיהם של הגופים הנתמכים, כי לא עלו במקביל הכנסותיהם מפעולותיהם או הכנסותיהם ממקורות אחרים.

1. מוסדות תרבות ואומנות שונים זה מזה באופי פעולותיהם ובצורכיהם, דבר המקשה על תמיכה בהם לפי בסיס אחיד. עם זאת, נוכח היקפן של תמיכות המשרד במוסדות תרבות ואמנות ומספרם הרב של הגופים הנתמכים דרוש, שהתמיכות על סכומיהן ייקבעו על יסוד מערכת קריטריונים, שיבטאו את המטרות שבכוונת המשרד להשיג באמצעות

* ראה פירוט הרשימה בעמ' 421.

התמיכות. בקביעת קריטריונים אלו היה מקום להתייחס, בין היתר, לחשיבותם של גופים אלה לחיי התרבות של המדינה, למידת החידוש בפעולתם ולייחודם התרבותי והאמנותי. עוד היה מקום לתת את הדעת על מידת היעילות והחסכון בפעילותם של הגופים הנתמכים וליחס של תמיכות המשרד אל הכנסותיהם מפעולותיהם או הכנסותיהם ממקורות אחרים. על יסוד מערכת קריטריונים ניתן היה גם להנהיג שיטת תמיכות, הכוללת תמריצים להגברת הייעול והחסכון בפעולתם של המוסדות הנתמכים וכן להגדלת הכנסותיהם העצמיות.

המשרד לא גיבש מערכת קריטריונים, אף כי הצורך בקביעתם הועלה לא פעם במשרד ואף בדיונים, שנערכו על ידי המועצה הציבורית לתרבות ואמנות. בדיון, שנערך בלשכת שר החינוך והתרבות במאי 1975, סוכם, שיש לגבש הצעה כוללת לטיפול בנושא התמיכות בתרבות ואמנות תוך קביעת קריטריונים למיון הגופים הנתמכים וסיווגם. בישיבת הנהלת המועצה הציבורית לתרבות ואמנות ביוני 1975 נקבע, שהנהלת המועצה תגבש הצעה מפורטת בנושא זה לקראת שנת הכספים 1976. בינואר 1976 הודיע המשרד, שהחל לשקוד על עיבוד מתכונת להפעלה נסיונית של שיטת תמיכות המבוססת על תמריצים.

2. ברישומי ההחלטות של ועדת ההקצבות לא נמצאו הנמקות, שיבהירו את שיקולי הוועדה לקביעת התמיכה בכל אחד מהגופים ולקביעת סכום התמיכה.

בדיקה של סדרי קביעת התמיכות בשנים 1973 עד 1975 העלתה:

(א) שניים מהמוסדות, שאליהם התייחסה הביקורת בבדיקתה — האופרה הישראלית והתזמורת הסימפונית בחיפה — נתקלו בקשיים כספיים, ובשל כך מונו ועדות לבדיקת מצבם. הוועדות הגישו מסקנות בדבר הצורך בהנהגת שינויים במתכונת פעילותם ובני-הולם של מוסדות אלה כתנאי להמשך קיומם (בעניין האופרה הישראלית ראה להלן). אף כי לא יושמו ההמלצות, המשיך המשרד לתמוך בגופים אלו תוך הגדלת היקף תמיכתו משנה לשנה.

(ב) לגבי מוסדות אמנות עירוניים קבע המשרד, שהתמיכה בהם על ידי הממשלה ועל ידי העיריה תהיה לפי שיעורים מוגדרים, כפי שייקבע לגבי כל אחד משני הגורמים. כלל זה לא קוים למשל לגבי התמיכה בשני מוסדות בחיפה: בתיאטרון העירוני והתזמורת. מאז שנת 1971 גדלה והלכה תמיכת המשרד בתיאטרון חיפה עד שבשנת 1974 עלתה ב-86% על תמיכת עיריית חיפה. לעומת זאת, תמיכת המשרד בתזמורת חיפה הייתה קטנה מזו של העירייה בשיעור שהשתנה משנה לשנה.

(ג) היו גופים נתמכים, שהכנסותיהם ממכירת כרטיסים ומפעולות עצמיות אחרות היו נמוכות במיוחד. הכנסותיהם העצמיות של תזמורת חיפה, למשל, הסתכמו בשנת 1974 ב-17% מכלל ההכנסות. ההכנסות העצמיות של תיאטרון בית הגפן בשנת 1974 כיסו 12% מהוצאותיו, ואילו של מקהלת רינת כיסו אותה שנה 3% בלבד מההוצאות; בשני הגופים האחרונים שיקפו ההכנסות הנמוכות היקף פעילות מצומצם בהשוואה למתכונן ובעיקר מספר קטן של הופעות. היקף פעילות זה נבע במידה רבה מכך, שגופים אלה החלו לפעול בשנים האחרונות במתכונת חדשה. המשרד המשיך לתמוך בגופים אלו בשנת 1975 תוך הגדלת היקף תמיכתו בלא לעמוד על כך, שיינקטו צעדים להגדלה משמעותית של הכנסותיהם העצמיות, בין השאר על ידי הגדלת מספר הופעותיהם.

(ד) בשנת 1974 החליט המשרד על הפיכת מקהלת רינת למקהלה לאומית. בד בבד גדלה תמיכת המשרד בפעולותיה מ-20,000 ל"י בשנת 1973 ל-712,000 ל"י בשנת 1974. אמנם, המועצה הציבורית לתרבות ואמנות דנה בעבר בצורך בכינון מקהלה

לאומית מקצועית, אולם היא לא המליצה או גם על הפיכת מקהלת רינת למקהלה לאומית ואף לא דנה על כך בשלב מאוחר יותר לפני קבלת ההחלטה על ידי המשרד. עם הפיכתה למקהלה לאומית לא הוקם תאגיד חדש, כפי שנעשה עם הקמת "נאמנות התיאטרון הלאומי הבימה", אלא הוצע לערוך שינויים מספר בתקנון האגודה. במסגרת אותם שינויים לא נקבע, שחלק מחברי האגודה ימונו על ידי שר החינוך והתרבות או בהסכמתו וכן לא נקבעה חובת דיווח תקופתית לשר החינוך והתרבות — תנאים שנקבעו בעת הקמת התאגיד "נאמנות התיאטרון הלאומי הבימה" *.

(ה) המכון לתרגום ספרות עברית הוקם בשנת 1961 על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה במטרה לתרגם ללשונות ולעזיות יצירות של ספרות עברית, להוציאן לאור ולהפיצן על מנת "להעמיק את החינוך הישראלי והצינוני באומה, להביא את הספרות העברית המקורית לעולם ולחזק את הקשרים הרוחניים עמו". תמיכת המשרד במכון לתרגום ספרות עברית הייתה מקור מימון עיקרי לפעולותיו, ובשנת 1974 היא הסתכמה בסך 205,000 ל"י, שהיווה 72% מכלל הכנסותיו. בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה במכון, העלתה, שהיקף הוצאתם לאור של ספרים מתורגמים היה קטן יחסית. לפי נתוני המכון גם תפוצתם של רבים מהספרים שהוציא לאור הייתה מצומצמת, דבר שבלט במיוחד לגבי הפצתם בחוץ לארץ: על שלושה מהספרים המתורגמים שיצאו לאור, לא היו בידי המכון נתונים, שהם הופצו בחוץ לארץ; על שלושה ספרים נוספים היו במכון נתונים, שהם הופצו בחוץ לארץ בפחות מ-50 עותקים כל אחד. עוד בשנת 1971 העלתה מנהלת האגף לתרבות ואמנות במשרד את שאלת הכדאיות להמשיך קיומו של המכון נוכח היקף הפצתם המצומצם של ספרים בחוץ לארץ.

3. אחד השיקולים המנחים את המשרד בקביעת התמיכות וסכומיהן הוא, שהשתתפות המשרד תבטיח "איוון ההוצאות לפעולה" של הגופים הנתמכים. לשם כך נקבע, שהדיון בקביעת התמיכות על ידי ועדת ההקצבות ייערך לגבי כל גוף נתמך על יסוד מידע בדבר פעולותיו המתוכננות ועלותן וכן בדבר אופן ביצוע תקציבו בשנה הקודמת. לפי הוראות המשרד נדרשים הגופים הנתמכים להמציא מדי שנה בשנה הקודמת. לפי מאוזנת הכוללת דברי הסבר וכן תכנית פעולה עניינית לאותה שנה. עוד נדרשים גופים אלו להמציא למשרד דו"חות תלת-חודשיים על הוצאותיהם והכנסותיהם ודו"חות כספיים מאושרים על ידי רואה חשבון לסוף שנת הכספים.

(א) כדי שהצעות התקציב ישמשו למשרד מקור מידע מהימן על פעילותם המתוכננת של הגופים הנתמכים רצוי היה, שהן יוגשו במתכונת המבטאת את האופי המיוחד של פעולתם של גופי תרבות ואמנות וכן שיהיו מפורטות דיין. במאוס 1974 השלים משרד לייעוץ כלכלי, המועסק על ידי המשרד, הצעה למבנה תקציב לתיאטראות הרפרטואריים. ההצעה נשלחה לתיאטרון הבימה, לתיאטרון חיפה ולתיאטרון הקאמרי; אולם המשרד לא עמד על כך, שכל אחד מהתיאטראות יאמץ את ההצעה או לפחות חלק מעקרונותיה: תיאטרון חיפה, למשל, עיבד לקראת שנת 1975 הצעת תקציב במתכונת חדשה, אולם לאחר בדיקתה קבע המשרד לייעוץ כלכלי, שהנתונים בה אינם מוצגים באורח שיטתי ואינם מאפשרים לעמוד על ההוצאות לסוגיהן וכן מקשים על התמצאות בהוצאות לפי סוגי הפעולות.

(ב) ארבעה מבין המוסדות, שנכללו בבדיקה, לא המציאו עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 1975 דו"חות כספיים מאושרים על ידי רואה חשבון לשנות הכספים 1973

* במהלך שנת 1975 דן המשרד בהקמת מסגרת גג משותפת למקהלת רינת, לאנסמבל הקאמרי ולתיאטרון בימות, שאמור היה להפוך לתיאטרון ציבורי. הטיפול בהקמת מסגרת זו לא הסתיים עד סוף שנת 1975, והביקורת הנוכחית לא התייחסה לפעולה זו של המשרד ולסדרי תמיכתו בתיאטרון בימות.

1974: תיאטרון הבימה, תיאטרון חיפה, תזמורת חיפה והמכון למוסיקה ישראלית (ראה להלן). בהעדר דו"חות כספיים מאושרים לא היו בידי המשרד נתונים מהימנים על מצבם הכספי של גופים אלה, בכלל זה שאלת קיומם של גרעונות מצטברים והיקפם. עוד חסרו לו נתונים מהימנים, שיאפשרו לו לקבוע, אם כספי תמיכתו אמנם שימשו במלואם לייעודים, שנקבעו על ידיו.

(ג) האגף לא הקפיד, שהדו"חות התקופתיים, המומצאים לו על ידי הגופים הנתמכים, יכללו את המידע, שנדרש בהוראותיו, על מצב הקופה והבנקים, החייבים והזכאים והלוואות לזמן קצר וארוך. בהעדר נתונים אלה לא ניתן היה לעמוד על מצבם הכספי של הגופים הנתמכים למועד הדו"ח. היו מקרים, שגופים נתמכים המציאו דו"חות תקופתיים במתכונת, שלא ענתה במלואה על דרישות המשרד, דבר שהקשה על בדיקת המשרד.

(ד) באותם מקרים, שתמיכת המשרד במוסדות תרבות ואמנות היא בהיקף ניכר או באותו משמעותי מכלל הכנסותיהם, דרוש, שהמשרד יפעל למניעת היווצרותם של גרעונות בפעילותם השוטפת, שהרי אחרת מכבידים גרעונות מצטברים על פעילותם של גופים אלו, ובסופו של דבר נדרש המשרד לסייע בכיסוי הגרעונות.

היו מקרים, שגופים כאלה לא המציאו למשרד הצעות תקציב מאוזנות, כנדרש בהוראותיו; במקרים אחרים הפכו תקציביהם לבלתי מאוזנים, לאחר שהתמיכות, שאושרו להם על ידי המשרד, היו נמוכות מהערכותיהם, כפי שבאו לידי ביטוי בהצעת התקציב, שהוגשה למשרד. המשרד לא עמד על כך, שבד בבד עם מתן אישורו לתמיכה קטנה מהכולל בהצעת התקציב של גוף, יפעל גוף זה לאיזון תקציבו בדרך של קיצוץ בהוצאות המתוכננות או הגדלת הכנסותיו ממקורות אחרים.

עם שניים מהגופים הנתמכים — תיאטרון הבימה ותיאטרון חיפה — הותנה בשנת 1971 במסגרת הסדרים לקונסולידציה של חובותיהם, שהם יפעלו לפי תקציבים מאוזנים. הדו"חות התקופתיים, שהגישו שני התיאטרונים למשרד לשנת 1974, הצביעו על התהוות גרעון גדל והולך במשך השנה. המשרד לא העמיד גופים אלו על הצורך בצמצום הגרעון כתנאי להמשך תמיכתו בהם (ראה להלן).

(ה) בהוראות המשרד לגופים הנתמכים נקבע כאמור, שבצד דו"חות כספיים סוף-שנתיים עליהם להמציא לו דו"ח ענייני על פעילותם. באמצעות מידע כזה ניתן היה לבחון, באיזו מידה עמדו הגופים הנתמכים במשימות, שתוכננו בראשית השנה, מבחינת מהות הפעולות והיקפן, ולהסתייע בכך בעת הדיון בקביעת התמיכות לשנה שלאחר מכן. כמה מהגופים הנתמכים לא המציאו בסיום שנת הכספים 1974 דו"חות ענייניים על פעילותם, והמשרד לא עמד על המצאתם. לגבי התמיכה בהוצאת ספרים לא נדרש כלל דו"ח על ההוצאה לאור וההפצה של הספרים.

4. היו מקרים, שתמיכות במוסדות ובמפעלים לתרבות ולאמנות נקבעו לא על ידי ועדת ההקצבות אלא על ידי משרד האוצר — לעתים אף בלא התייעצות מוקדמת עם נציג האגף לתרבות ואמנות במשרד החינוך והתרבות: במשך השנה של כל אחת מהשנים 1973 ו-1974 חלו שינויים ניכרים בהקצבה המקורית, שאשר משרד החינוך והתרבות לאופרה הישראלית; בשנת 1973 אושרו לאופרה הקצבות נוספות בסך 1.6 מליון ל"י, ובשנת 1974 הקצבות נוספות בסך 2.5 מליון ל"י. מרבית שינויים אלו נעשו על פי אישורו של משרד האוצר, בלא שנדונו כלל בוועדת ההקצבות. גם האישורים לשחרור כספים לאופרה במהלך השנה במסגרת התמיכה וקביעת יעדי התשלומים נעשו במקרים רבים על ידי משרד האוצר ללא תיאום עם האגף לתרבות ואמנות, ולעתים ללא ידיעתו

כלל. בשנת 1974 הגיע היקפם של תשלומים אלו לכ-1.8 מליון ל"י. אותה שנה ניתנה גם ללהקת בת-שבע בת-דור, באישור משרד האוצר, תמיכה בסך 175,000 ל"י לכיסוי גרעון; למועצה לארץ ישראל יפה אישר משרד האוצר תמיכה בסך 45,000 ל"י, ו-25,000 ל"י אושרו בדרך זו להוצאת כתבים של סופר. אף בכל אותם מקרים אושרו התמיכות, בלא שקדם לכך דיון בוועדת ההקצבות של משרד החינוך והתרבות.

האופרה הישראלית

תמיכותיו של משרד החינוך והתרבות באופרה הישראלית גדלו, לפי נתוני המשרד, מ-515,000 ל"י בשנת 1970 לכ-4.69 מליון ל"י בשנת 1974. חלקה של הקצבת המשרד מכלל הכנסות האופרה הישראלית עלה, לפי נתונה, מ-47% בשנת 1970 ל-81% בשנת 1974. שיעור הגידול של תמיכת המשרד עלה אף על זה שבהוצאות התפעול של האופרה. בצד התמיכות באופרה, אושרו לה בשנים האחרונות מספר הלוואות בערבות המדינה.

1. במשך השנים היו פעולות האופרה כרוכות בגרעון גדול והולך משנה לשנה. בפברואר 1967 החליטה הממשלה להקציב לה לשנת 1967 סך 450,000 ל"י, בתנאי שהאופרה תמנע התיוות גרעונות נוספים. אולם חובות האופרה גדלו גם לאחר מכן, ובאפריל 1971 מינה שר החינוך והתרבות ועדה, שתבדוק את מצבה הכספי ואת שאלת המשך קיומה. ביוני 1972 המליצה הוועדה לחדול מסיוע ממשלתי לאופרה במתכונת הקיימת ולהפנות סיוע זה לתמיכה במופעי אופרה, שיאורגנו במתכונת שונה, כפי שהוצע על ידי הוועדה; עוד הומלץ על עריכת שינויים בהרכב הנהלת האופרה. הנהלת המועצה הציבורית לתרבות ואמנות אימצה מסקנות אלו, ובמארס 1973 סוכם בין שר החינוך והתרבות לבין ראש עיריית תל אביב, שהאופרה והאנסמבל הקאמרי ימוזגו למוסד מוסיקלי אחד בעל הנהלה ציבורית אחת. למוסד זה תמונה נאמנות ציבורית, שחבריה ימונו על ידי שר החינוך והתרבות ועל ידי ראש עיריית תל אביב. עד מועד סיום הביקורת לא חל שינוי במעמדה ובמסגרת הארגונית של האופרה.

המשרד המשיך לתמוך באופרה ועוד הגדיל תמיכתו; בשנות הכספים 1972, 1973 ו-1974 הועברו לאופרה הישראלית תמיכות בסכום כולל של 8.9 מליון ל"י. האופרה המשיכה לצבור חובות ולקראת סוף 1974 מינה שר החינוך והתרבות ועדה לדיון בקונסולידציה של חובותיה. הוועדה טרם סיימה עבודתה. בנובמבר 1975 המליצה הוועדה, שההלוואות הצמודות של האופרה שבערבות הממשלה ייפרעו מיד על ידי חוספת תקציבית מיוחדת.

2. כספי התמיכה באופרה הישראלית בשנים 1973 ו-1974 הועברו לה, בלא שנדרשה להגיש דו"חות כספיים לתל-החודשיים כתנאי לקבלת כספי התמיכה, כפי שנדרש בהוראות המשרד. אמנם חלק מהכספים הועד לתשלום משכורות לעובדים, ולשם כך העבירה האופרה למשרד רשימות עובדיה, אולם רשימות אלו הועברו רק ב-1973, ולא ב-1974, ומרבית הרשימות אף לא היו מפורטות די צרכן. בידי המשרד גם לא הייתה האפשרות לאמת, אם כל אלו, שנכללו ברשימות, אמנם זכאים היו לסכומים הנקובים בהן.

3. משרד מבקר המדינה ניתח את הדו"חות הכספיים של האופרה לסוף שנות הכספים 1973 ו-1974 והעלה:

(א) על אף ההיקף הניכר של התמיכה באופרה לא חלה ירידה משמעותית בחובותיה. במיוחד אמור הדבר לגבי הלוואות האופרה, שלפי מאזנה לסוף מארס 1974 הסתכמו בכ-2 מליון ל"י וקטנו במשך שנת 1974 ב-42,000 ל"י בלבד.

(ב) ממאזני האופרה לשנים 1973 — 1974 לא ניתן היה לקבל תמונה ברורה על מצב התחייבויותיה : לגבי חלק מההלוואות לא הייתה אפשרות לקבוע, אם הן ניקבו בסכום הקרן או שהיתרות כללו גם ריבית והצמדה. ברשימת משיכות היתר נכללה משיכת יתר מבנק, שלא היה קיים במועד עריכת המאזנים. במאזן לסוף שנת 1973 נכללו שתי הלוואות על שם מנהל האופרה, בלא שאפשר היה לקבוע, אם אלו שימשו לכיסוי הוצאות האופרה או היו הלוואות פרטיות של המנהל.

(ג) בשנת 1974 חלה עלייה ניכרת בסכומים, שעמדו לזכות האופרה בחשבונותיה בבנקים. לפי מאזנה הסתכמו היתרות בסוף מארס 1975 בכ"288,000 ל"י בהשוואה ל"1,000 בסוף מארס 1974. חלק מסכומים אלה הופקדו בחשבון מעבר בבנק. הגדלת ההפקדות בבנקים בהיקף זה אינה נראית סבירה נוכח היקף חובותיה ; אף לא הובהר לשם מה דרוש לאופרה חשבון מעבר, ולמה משמשים הכספים המופקדים בו.

(ד) הגדלת התמיכה באופרה איפשרה לה בשנים 1973 ו-1974 לסיים את שנת הכספים בעודף הכנסה על הוצאה. עודף לא השתקף כלל בדו"חות הכספיים לסוף שנת 1973, ובדו"חות הכספיים לסוף שנת 1974 הוא השתקף רק בחלקו. בשנת 1974, הוצג בנינים וחשבונות הכספיים של האופרה עודף בסך 7,000 ל"י, לאחר שנעשתה הפרשה בסך 150,000 ל"י לקרן שיפוצים בבניין האופרה. (בעניין בניין האופרה ראה דו"ח מבקר המדינה על חברת בניין האופרה, ספר האיגודים 1974).

המשרד לא עמד במשך השנים על חלק ניכר מהליקויים בתחום הכספים של האופרה, כפי שהיה צריך, כדי שיוכל להסיק מסקנות לגבי השימוש, שנעשה בכספי התמיכה בשנים אלה.

בתשובתו מינואר 1976 הודיע המשרד, שבמשך שנת 1975 נכנס לבדיקה מפורטת של מצבה הכספי של האופרה ודרכי ניהולה, באמצעות רואה חשבון שפעל מטעם הוועדה, שדנה בקונסולידציה של חובות האופרה ; ובעקבות הביקורת גם באמצעות יחידת הביקורת הפנימית של המשרד. עוד הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה על הממצאים, שהועלו בבדיקות אלה, על הדרישות, שהוא הציג להנהלת האופרה, ועל הצעדים, שהוא עצמו נקט בעקבות הממצאים.

החל ביולי 1975 היה הנושא בטיפולו של שר החינוך והתרבות, שקבע בספטמבר 1975, שיש לשנות את המבנה המשפטי של האופרה ולהופכה לנאמנות ציבורית, שאת חבריה הוא ימנה. בינואר 1976 הודיע המשרד, שכבר גובשה הצעה כזאת וסוכם עליה עקרונית עם הנהלת האופרה.

תיאטרון הבימה

עד שנת 1969 פעל התיאטרון כאגודה לפי החוק העותומני. באותה שנה הוקם תאגיד בשם "נאמנות התיאטרון הלאומי הבימה" בצו, שניתן על פי פקודת ההקדשות לצורכי צדקה. בצו זה נקבע, שהתאגיד יקבל לידין את ניהול ענייני התיאטרון, והוטל על הנאמנים למסור דו"ח שנתי על פעולות התאגיד, וכן ידיעות ומסמכים נוספים, לפי דרישה לשר החינוך והתרבות.

תמיכת משרד החינוך והתרבות בתיאטרון הבימה הסתכמה לפי נתוני המשרד בשנת 1971 ב"1.7 מליון ל"י, ובשנת 1974 הגיעה התמיכה ל"4.6 מליון ל"י. חלקה של תמיכת המשרד מכלל הכנסות התיאטרון היה לפי נתוני התיאטרון 68% בשנת 1974, בהשוואה ל"55% בשנת 1971.

1. עם הקמת נאמנות התיאטרון הלאומי הבימה סוכם, שתיעשה קונסולידציה של חובות התיאטרון עד להקמת הנאמנות. עד סוף מארס 1972 כוסתה מתקציב המדינה ומהלוואות, שניתנו בערבות המדינה מרביתו של גרעון התיאטרון, שלפי נתוני התיאטרון, הסתכם בתמישה מליון ל"י. ביוני 1972 העמיד התיאטרון את המשרד על כך, שהערכת הגרעון, שנעשתה בשעתו, לא שיקפה את מלוא היקפו. לפי חישוביו של התיאטרון, שבאו לביטוי בסיכום חשבון, שהמציא למשרד ביולי 1973, הגיע הגרעון הבלתי מכוסה לסוף מארס 1972 ל-2.36 מליון ל"י. הסיכום לא היה מפורט עד כדי מתן אפשרות למשרד לבדוק את הנתונים, שנכללו בו. אף על פי שהמשרד העביר לתיאטרון סכומים ניכרים לשם חיסול גרעונותיו, נכלל המשרד שוב ושוב במאזני התיאטרון כחייב עבור תמיכה מיוחדת. במאזן לסוף מארס 1973 הוא נכלל כחייב בסך 1.36 מליון ל"י, ובטיוטת המאזן למארס 1974, בסך 840.000 ל"י, בלא שהמשרד עמד על כך ובדק, אם אמנם היה הדבר מוצדק.

התיאטרון המשיך לצבור גרעונות במסגרת פעילותו השוטפת, בלא שהמשרד התנה את המשך תמיכתו במניעת היווצרותם של גרעונות אלה: בסוף שנת 1974 הגיע הגרעון השוטף בפועל ל-841,500 ל"י. גם בשנת 1975 הסתמן גרעון בפעולות התיאטרון, ולפי דיווחיו לסוף ספטמבר 1975 הגיע הגרעון החצי-שנתי ל-470,100 ל"י.

2. תמיכות המשרד בתיאטרון נקבעו שלא על פי מידע מבוקר על מצבו הכספי. עד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 1975, לא היו בידי המשרד דו"חות כספיים של התיאטרון לסיום שנת הכספים 1973 ושנת הכספים 1974, מאושרים על ידי הנהלת התיאטרון ומבוקרים על ידי רואה חשבון. לגבי שנת הכספים 1973, הוגשה טיוטת מאזן לסוף השנה, אולם היא לא אושרה על ידי הנהלת התיאטרון עד מועד סיום הביקורת.

לפי חישובים, שהמציא היועץ הכלכלי למשרד החינוך והתרבות, בסוף השנה הקלנדרית 1975, ואשר מבוססים על נתונים כספיים של התיאטרון, הסתכם הגרעון המצטבר שלו לראשית אוקטובר 1975 ב-2.25 מליון ל"י. בדיון, שנערך בהנהלת התיאטרון ביוני 1975, צוין, שהפרשותיו של התיאטרון לקופות גמל בגין פנסיה לשתקנים אינן מספיקות, ולפי חישובים, שערך אחד מחברי ההנהלה, הגיעה החבות האקטוארית של התיאטרון בגין פנסיה לסכום של כ-1.1 מליון ל"י. חבות זו, שלא נלקחה בחשבון בטיוטת המאזן לסוף 1973, עלולה אם כן עוד להגדיל את הגרעון של התיאטרון.

3. הוצאות התיאטרון על משכורות הסתכמו בשנת 1974 בכ-5 מליון ל"י — גידול בשיעור של 67% לעומת שנת 1973. מספר העובדים שהועסקו על ידו היה 150. בדיון, שנערך בהנהלת התיאטרון בספטמבר 1974, נקבע, שיצומצם מספר השחקנים ויוגבר שיתופם של שחקנים קבועים בהצגות. ברם לפי הצעת התקציב של התיאטרון לשנת 1975 לא חלה ירידה במספר העובדים, שהעסיק התיאטרון, ולא במספר השחקנים. הוצאות התיאטרון לתשלום משכורת אמורות להסתכם, לפי הצעת תקציב זו, ב-6.5 מליון ל"י. המשרד לא התנה את המשך תמיכתו בתיאטרון בצמצום הוצאות אלו.

4. הנתונים על היקף תמיכות המשרד, כפי שהוצגו בדו"חות התיאטרון על הכנסות והוצאות מצטברים לסוף השנה, היו נמוכים מהיקף תמיכות המשרד למעשה, כפי שהשתקפו ברישומי מחלקת הכספים של המשרד: בשנת 1973 הגיעו הפרשים אלו ל-1.67 מליון ל"י, ובשנת 1974 ל-430,000 ל"י. המשרד לא עמד על ההפרשים וסיבותיהם ולא על עריכת התאמות בין הרשום בספריו לבין זה שבספרי התיאטרון.

תיאטרון חיפה

תמיכת המשרד בתיאטרון חיפה עלתה מ־660,000 ל"י בשנת 1971 ל־1.86 מיליון ל"י בשנת 1974. תמיכת המשרד הגיעה ל־44% מכלל הכנסות התיאטרון; תמיכת עיריית חיפה היוותה 24% מההכנסות.

1. בהצעת התקציב של התיאטרון לשנת 1975 נקבע אומדן ההכנסות העצמיות בשיעור מוגדל של 24% בלבד מאלו שבשנת 1974, ואילו אומדן ההוצאות הוגדל בשיעור של 61%. גם התמיכה הצפויה של אגודת שוחרי התיאטרון לא הייתה משמעותית, אף כי נציגי אגודה זו היוו מחצית מחברי הנהלת התיאטרון: אומדן ההכנסה מתרומות לשנת 1975 נקבע ב־5,000 ל"י בלבד.

2. המשרד לא עמד על כך, שהתיאטרון ימציא לו דו"חות כספיים מאושרים על ידי רואה חשבון לסיום שנת הכספים, אף כי בידי התיאטרון היו דו"חות מאושרים. בהצעות התקציב, שהמציא התיאטרון מדי שנה בשנה למשרד ובדינים וחשבונות התקופתיים על ביצוע הוצאותיו והכנסותיו לא נכללו נתונים על פעולות, שבוצעו באמצעות תקציב פנימי נוסף של התיאטרון. המשרד לא דרש, שהתיאטרון ידווח לו על פעולות אלו ועל היקפן הכספי.

3. הוצאות התפעול של תיאטרון חיפה בשנת 1974 עלו ב־34% על תקציבו — גידול שנבע בעיקר מריכוזי הצגות שהוצגו מחוץ לחיפה. היועץ הכלכלי של המשרד קבע, שהצגות חוץ אינן כדאיות לתיאטרון, והציע, שהצעת תקציבו לשנת 1975, שהוגשה בינתיים למשרד החינוך והתרבות, תיערך מחדש לפי הנחיות מסגרת, שייקבעו על ידי המשרד ושיכללו קריטריונים בדבר הצגות חוץ. אולם בעת קביעת התמיכה בתיאטרון בשנת 1975 לא עמד המשרד על כך, שהתיאטרון אכן יצמצם הוצאותיו על הצגות מחוץ לחיפה ולא קבע קריטריונים בהתאם להמלצות היועץ הכלכלי.

המכון למוסיקה ישראלית

המכון למוסיקה ישראלית הוקם בשנת 1962 על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה במגמה לעודד את המוסיקה הישראלית המקורית על ידי הדפסת יצירות של מלחינים ישראלים והפצתן בארץ ובחוץ לארץ. המכון גרסם כאגודה לפי החוק העותומני. בשנת 1974 הסתכמה תמיכת המשרד במכון ב־393,000 ל"י. נערכה ביקורת על חלק מפעולות המכון, שהוא, כאמור, גוף, שבהנהלתו משתתפים נציגי משרד החינוך והתרבות.

1. המכון לא הכין תקנון פנימי, שהיה בו מקום להגדיר את סמכויותיהם של המוסדות המנהלים שלו ותחומי אחריותם. אגודת המכון, שהיא המוסד המנהל העליון שלו, גם לא קיימה דיון עקרוני בהגדרת תפקידה ותפקידי ההנהלה המצומצמת. מאז ראשית 1967 התכנסה אגודת המכון ארבע פעמים בלבד, וכתוצאה מכך אישרה רק חלק מהצעות התקציב השנתיות של המכון ומהדו"חות הכספיים שלו לסוף שנת הכספים. גם ההנהלה המצומצמת לא התכנסה באורח סדיר, ובשנים 1973 ו־1974 היא קיימה ארבע ישיבות בלבד.

2. טיפולו של המכון בהוצאתן לאור של יצירות של מלחינים ישראלים היה לעתים ממושך. היו עיכובים בחתימות חוזים עם מלחינים, והיו מקרים, שחלו עיכובים בהשלמת הדפסתן של יצירות, שהמכון על פי חוזים עם המלחינים התחייב להביא לדפוס. עיכוב זה, מלבד היותו מנוגד לתנאי החוזים עם מלחינים עלול היה במקרים מסוימים להסב להם הפסדים מהתמלוגים מיצירותיהם.

3. המכון לא העביר למלחינים ולמחברים בעוד מועד את דמי התמלוגים, שהגיעו להם, ואף לא ניהל עליהם רישום מרוכז, כוי שניתן יהא לקבוע בכל עת, אלו דמי תמלוגים מגיעים לכל מלחין או מחבר. לפי הערכת מנהל המכון מסוף מארס 1975, לא שולמו עד אותו מועד למלחינים ולמחברים דמי תמלוגים בסך 14,000 ל"י בקירוב עבור שנת 1973.

4. המכון מייצג בתי הוצאה ורים לשם הפצת מוסיקה לא-ישראלית בישראל. בהסכם, שנחתם עם אחד מבתי ההוצאה, נקבע, שעל המכון להעביר לו אחת לחצי שנה את דמי התמלוגים, שנתקבלו לזכותו. בשנים 1973 ו-1974 לא העביר המכון לבית ההוצאה את דמי התמלוגים, וכן גם לבתי הוצאה אחרים. לפי נתוני המכון היה עליו להעביר לבתי ההוצאה בתקופה זו דמי תמלוגים כדי 60,000 ל"י.

5. עד מועד הביקורת בספטמבר 1975 לא הוכנו דו"חות כספיים מאושרים על ידי רואה חשבון לסיום שנות הכספים 1973 ו-1974. בהעדר דו"חות כספיים לא היו בידי הנהלת המכון ומשרד החינוך והתרבות נתונים מהימנים על מצבו הכספי של המכון, בכלל זה היקפם של הגרעונות המצטברים. המשרד גם לא יום בשנים האחרונות בדיקה של מצבו הכספי של המכון, באמצעות המשרד לייעוץ כלכלי המועסק על ידיו.

משרד מבקר המדינה בדק את דו"חות המכון על ביצוע הוצאותיו והכנסותיו לשנים אלה. נמצא, שהדו"חות לא שיקפו תמיד במדויק את היקף ההכנסות וההוצאות באותו מועד: לגבי סכום התמיכה של משרד החינוך והתרבות, למשל, הייתה אי-התאמה בין הרשום במשרד — 393,000 ל"י — ובין הרשום בדו"ח של המכון — 338,500 ל"י.



הממצאים בפרק זה מצביעים על ליקויים, שתיקונם עשוי להביא לחסכון בתקציב משרד החינוך והתרבות, ובמידה רבה גם אצל הגופים הנתמכים עצמם, בלא שצריכה להיפגע בשל כך הפעילות התרבותית, שלשם קיומה ניתנת תמיכה מתקציב המדינה.

רשימת המוסדות והמפעלים לתרבות ולאמנות שנתמכו על ידי משרד החינוך והתרבות בשנת 1974 (באלפי ל"י)

ס"ה התמיכות 38,858.3

1,520	1. ספרות
318.5	א. כתבי עת

15	א-שרק	40	מולד
14.5	גזית	40	חוברת ציור ופיסול
12.5	תצליל	37.5	קשת
6.5	פתחים	27.5	סימן קריאה
6	עיון	23.5	במה
5	מבוע	20	מגזין ישראל
5	קראים	20	חוברת על התיאטרון
5	א-ב שומרונים	20	בית המקרא
5	כתבי עת שונים	15.5	עכשיו

255	ב. מוסדות להוצאת ספרים		
30	מוסד ביאליק	85	מפעל לתרגומי מופת
20	מוסד הרב קוק	85	הוצאת ספרים באידיש
	דורות	35	
411.5	ג. מפעלים ספרותיים		
25	ספריה מרכזית לעוורים	227.5	הוצאת ספרים עקד
22	קרן היכל הספר	55	ברית עברית עולמית
12	יריד הספרים הבינלאומי	35	כתבי הזז
5	שבוע הספר העברי	30	מרכז פאן
535.0	ד. השתתפות בהוצאת ספרים		
23,189.3	2. אמונות		
10,427.8	א. תיאטרון		
160	תיאטרון הבימה	4,618	תיאטרון באר שבע
150	התיאטרון הקאמרי	2,564	תיאטרון ירושלים
149	תיאטרון עירוני חיפה	1,858	סטודיו גיסן נתיב
20	תיאטרון החאן	350	סמינר הקיבוצים (תיאטרון)
23.8	תיאטרון הגפן	285	בית ספר לאמונות הבמה חיפה
	תיאטרון אידיש	250	
2,021	ב. מחול		
50	ענבל	820	בימת הרקדנים
50	להקת בת שבע-בת דור	665	להקת מחול עממי
10	להקת בת שבע (1)	200	להקת ירושלים למחול
5	הבלט הקלאסי	156	להקת מחול של עיריית גבעתיים
5	להקת הדממה	60	להקת מחול געתון
10,553	ג. מוסיקה		
9,209.5	(1) תזמורת ואופרה		
35	האופרה הישראלית	4,960	להקה למוסיקה מזרחית
30	התזמורת הפילהרמונית		תזמורת קאמרית של הקיבוצים
30	(כולל מוסיקה ויזה)	2,205.5	אנסמבל אמני אופרה
25	האנסמבל הקאמרי	1,420	תזמורת פרו-מוסיקה
20	תזמורת סימפונית חיפה	594	תזמורת רמת גן
10	תזמורת קאמרית חולון	80	אופרה לילדים - יעקב קאופמן
	תזמורת באר שבע	35	
	תזמורת נתניה	35	
823	(2) מקהלות		
12.5	מקהלה לאומית ריגת	712	מקהלת הקיבוץ הארצי
12.5	מקהלה פילהרמונית	27.5	מקהלת הקיבוץ המאוחד
5	מקהלת איחוד הקיבוצים	25	להקת קיבוץ גבע (גבעטרון)
4	מקהלות קיבוצים	25	מקהלת חיפה
520	(3) מוסדות וארגונים למוסיקה		
35	הפסטיבל הישראלי	220	איגוד הקומפוזטורים
25	הבונדר המוסיקלי	137	מרכז לחקר המוסיקה
18	כברות	35	הספריה המרכזית למוסיקה
15	הוועדה הישראלית למועצה		מרכז למוסיקה ע"ש טארג
	הבינלאומית למוסיקה	35	

(1) החלה לפעול כלהקה נפרדת, לאחר שלקראת סוף 1974 התפרקה הלהקה המשותפת בת שבע-בת דור.

187.5	ד. אמנות פלסטיות		
72	מכונה לציור ופיסול	55	אגודת הציירים והפסלים ירושלים
7.5	אגודה ליצור קרמיקה — בלומנטל	40	אגודת הציירים והפסלים תל אביב
6	אגודת אמני מלאכת מחשבת	7	אגודת הציירים והפסלים חיפה
5,360.5	3. מוזיאונים בתי נכות וארכיונים		
3,740	א. ירושלים		
10	מוזיאון פלומבר	3,700	מוזיאון ישראל
		30	ארכיון ומוזיאון לתיאטרון
977	ב. תל אביב		
43	בית שלום עליכם	672	מוזיאון תל אביב
12	ארכיון לחינוך יהודי	120	מוזיאון הארץ
10	מוזיאון אדם ועמלו	120	מכון ז'בוטינסקי
120	ג. חיפה		
25	מוזיאון לטכנולוגיה	60	מוזיאון ימי
		35	מוזיאון למוסיקה
423	ד. קיבוצים		
14.5	מוזיאון השפלה, כפר מנחם	150	בית לוחמי הגיטאות
	בית אורי ורמי נחושתן	63	בית חיים שטורמן, עין חרוד
10	אשדות יעקב	42.5	המשכן לאמנות, עין חרוד
8.5	מוזיאון תל חי	35	בית גורדון, דגניה
8	בית נכבת חניתה	27.5	מוזיאון יד מרדכי
4	מוזיאון מעין ברק	20	בית וילפריד ישראל, הזורע
4	מוזיאון אזורי עמק חפר	18	בית אוטישקין, קיבוץ דן
		18	מוזיאון ארכיאולוגי, ניר דוד
100.5	ה. מקומות אחרים		
10	מוזיאון עכו	25	מוזיאון הנגב, באר שבע
10	מוזיאון טבריה	15	בית אהרנסון, זכרון יעקב
7.5	מוזיאון עין גדי	15	מוזיאון בית שאן
3	מוזיאון הגבורה, מבצר עכו	15	מוזיאון נהריה
5,263	4. מוסדות שונים		
2,490	א. האגודה לקידום אמנות לעם		
2,773	ב. מוסדות חרבות		
62	בית התנ"ך	390	המכון למוסיקה ישראלית
60	מועדון מילוא	250	מרכז ההדרכה לספריות
60	החברה להגנת הטבע		ציבוריות
	המרכז למורשת היהדות —	250	קרן לאמנים עולים
60	העיר העתיקה	243	קולנוע לנוער
50	גן החיות התנ"כי	235	המכון לקולנוע הישראלי
50	מדרשה לאומית	205	המכון לתרגומים
45	המועצה לארץ ישראל יפה	151	מרכז חרבות עמים לנוער
25	האגודה לכתב תנועה	125	בית הסופר
20	הפדרציה לברידיג'	110	איגוד השחמט
10	מכון ישראלי לאמנות הסרט		מתנ"ס אילת (חברה למרכזי
10	המועצה להנחלת הלשון		תרבות וספורט לנוער
10	מרכז קהילתי בית קדם בעכו	99	ולמבוגרים)
7.5	איגוד המחזיאנים	87.5	המכון הישראלי לתיאטרון
3	המכללה ליהדות יד מימון	77	נאות קדומים
3	במה ליהדות ורור	75	האגודה לתרבות הדיור

5. פעולות תרבות שונות 2,766.5

115	קונגרסים שונים בארץ	1,500	פעולות תרבות עם ההסתדרות
100	קרן חיפה		פעולות תרבות בהתישבות
90	קונגרס מדעי היהדות	274	הקיבוצית
60	תחרות סרטים	230	פעולות הקשורות בעודד הסרט
50	חסידי אומות העולם	200	תנועת המושבים
19	עיצוב תערוכות ציירי ישראל		סרטים ופעולות לשמירת
3.5	טבע ובריאות	125	הפולקלור של העדות בישראל

6. שונות 759

	קרן ירושלים	699	קרן להשתתפות בנסיעות לחו"ל
7	(תמיכה מיוחדת)	45	הקצבות לפרוייקטים מיוחדים
		8	חילופי זכויות

הסעת תלמידים במועצות אזוריות

רשויות מקומיות רבות דואגות להסעת תלמידים הגרים בתחומיהן. חלק גדול מההסעות נערך על ידי מועצות אזוריות, שבתחום שיפוטן אין בית ספר יסודי בכל יישוב, והתלמידים לומדים בבתי ספר המשרתים מספר יישובים ואף את האיזור כולו. הרשויות המקומיות מארגנות הסעות מיוחדות באמצעות כלי רכב שבבעלותן, לרוב אוטובוסים, או באמצעות רכב שכור — אוטובוסים, טנדרים או מוניות.

משרד החינוך והתרבות משתתף בהוצאות הרשויות המקומיות להסעת תלמידים. בשנים האחרונות גדלה במידה ניכרת הקצבת המשרד לכיסוי הוצאות הסעה של תלמידים, ובשנת 1974 הסתכמה ההקצבה בכ־38 מליון ל"י. חלק גדול מההקצבה היה מיועד להשתתפות בהוצאות הסעה של תלמידים במועצות אזוריות. בשנת 1975 הוקצבו להשתתפות בהוצאות הסעה של תלמידים 55 מליון ל"י. בהתאם להמלצות של ועדה משותפת למשרד החינוך והתרבות ולמרכז השלטון המקומי מ־1973 משלם המשרד לרשויות מקומיות מוחזקות את מרבית הוצאותיהן על הסעתם של תלמידי חינוך חובה. ברשויות המקומיות האחרות משתתף המשרד בהוצאותיהן על הסעת תלמידים בשיעורים הנקבעים לפי מצבה הכלכלי והחברתי של כל רשות.

בשנים האחרונות מוטל עיקר הטיפול בבקשות להשתתפות המשרד במימון הסעות ובאישורן על האחראים על משק ושירותים בלשכות המחוזיות של המשרד. הטיפול בהסעות לבתי ספר שבפיקוח האגף לחינוך התישבותי במשרד נעשה ישירות על ידי האגף.

בחודשים אפריל עד אוקטובר 1975 לסירוגין ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי הטיפול של המשרד בהסעות תלמידים לבתי ספר אזוריים. הבדיקה התייחסה להסעות בחמש מועצות אזוריות מוחזקות — באר טוביה, גור, חוף אשקלון, מטה יהודה, שפיר — אשר השתתפות המשרד בהוצאות ההסעה של תלמידים באותן מועצות אזוריות הסתכמה, בשנת תשל"ה, לפי נתוני המשרד, בכ־6.5 מליון ל"י. הבדיקה נערכה במחלקה לאספקה ולשירותים משקים במשרד הראשי (להלן: המחלקה) ובלשכות המחוזיות בירושלים, במרכז ובדרום. בדיקות השלמה נערכו במועצות האזוריות הנוגעות בדבר ובאגף לחינוך התישבותי.