

משרד החינוך והתרבות

פעולות ביקורת

נבדקו פעולות המשרד בנושא חינוך על יסודי לבני המעוטים. הביקורת נערכה באגף המופקד על חינוך לערבים וביחידה האחראית לחינוך בני העדה הדרוזית; כן נערכה ביקורת בארבעה בתי ספר על יסודיים, שלושה מהם בנעלות רשויות מקומיות ואחד של רשות חינוך שאין לה מעמד מוניציפאלי, ובדיקות השלמה נערכו באגף לתוכניות לימודים, בחשבות המשרד, ביחידה לשכר לימוד מדורג ובמחלקה למינהל בתי ספר על יסודיים.

במחלקת הבחינות ובחשבות המשרד נבדקו סדרי האבטחה של שאלונים בחינות הבגרות, וההתקשרות של המשרד עם חברה לביצוע העבודות הכרוכות בהכנת השאלונים.

בלשכת המדען הראשי וביחידות אחרות של המשרד נבדקו סדרי הזמנה של מחקרים, ובאגף העתיקות — פעולות האגף לרבות הפיקוח על אתרים היסטוריים, טיפול בעתיקות שהן אוצרות של המדינה והשאלת עתיקות.

ברשות הספורט נערכה ביקורת בדבר סדרי פיקוח על ארגוני הספורט.

במסגרת ביקורת כוללת על הטיפול המשלתי בנושא הלוחמה בשימוש בסמים מסוכנים* נסקרו פעולות המשרד בנושא.

חינוך על יסודי לערבים ולדרוזים

מאז סוף שנות ה־60 גדלה והלכה מערכת החינוך העל יסודי של הערבים ושל הדרוזים, בשנים תשל"ל עד תשל"ז (ספטמבר 1969 עד אוגוסט 1977) גדל מספר התלמידים הערבים והדרוזים שלמדו במסודות על יסודיים מ־8,050 בתשל"ל ל־17,653 בתשל"ז ומספר המורים גדל מ־517 ל־1,830.

להלן טבלה המראה את התרחבות מערכת החינוך העל יסודי במיגזר הערבי ובמיגזר הדרוזי בשנים תשל"ל עד תשל"ז.

תשל"ל		תשל"ז		תשל"ז		נתיב לימוד
במספרים	ב-%	במספרים	ב-%	במספרים	ב-%	
6,198	77	14,002	85	14,890	84	עיוני
1,462	18	1,825	11	2,042	12	מקצועי
390	5	690	4	721	4	חקלאי
8,050	100	16,517	100	17,653	100	

הערה: הנתונים רוכזו על ידי הביקורת, על יסוד השנתון הסטטיסטי 1977; הנתונים לתשל"ז הם ארעיים.

הנתונים בטבלה מצביעים על גידול ניכר מתשל"ל ועד לתשל"ז במספר התלמידים הלומדים בנתיב העיוני, ובשיעורם מכלל התלמידים, לעומת ירידה בשיעור התלמידים מכלל התלמידים שלמדו בנתיב המקצועי.

לפי נתוני מחלקת הבחינות של משרד החינוך והתרבות ניגשו בתשל"ה 1795 תלמידים לבחינות בגרות, ו־987 מהם קיבלו תעודות. בגרות; בתשל"ז ניגשו 2,176 תלמידים ו־1090 מהם קיבלו תעודות.

* ראה בדו"ח זה עמ' 339.

רוב בתי הספר העל יסודיים הם בבעלותן של רשויות מקומיות שבמגזר הערבי ובמגזר הדרוזי והיתר בבעלות ארגונים ציבוריים ומסדות דתיים; שני בתי ספר חקלאיים הם בבעלות המדינה והפיקוח עליהם הוא בידי האגף לחינוך התישבותי של המשרד. המשרד מופקד על הנושאים המקצועיים, לרבות פיקוח על הלימודים, ואילו על בעלי בתי הספר לדאוג לענייני מינהל, משק וכספים. המשרד מכסה חלק גדול מההוצאות של בתי הספר בדרך של השתתפות בשכר לימוד מדורג; בשכר לימוד דיפרנציאלי (תמיכה הניתנת לבתי ספר מקצועיים), ותשלומי התייקרויות. לעיתים משתתף המשרד ברכישת ציוד ובכיסוי גרענות.

כל ההוצאות במגזר הערבי ובמגזר הדרוזי ממומנות מסעיפי פעולות של יחידות המשרד.

ביוני 1976 הגיש המנהל הכללי של המשרד לשר החינוך והתרבות הצעת פרויקט לתכנון החינוך בישראל בשנות השמונים (להלן ההצעה). ההצעה היא פרי עבודה משותפת של צוותי תכנון ושל אנשי מקצוע בתחום החינוך. בפרק הדן בבעיות החינוך במגזר הערבי עמדו מחברי ההצעה על הגידול הכמותי והאיכותי שחל במגזר הערבי מאז קום המדינה, אולם לדעתם לא הדביק הגידול האיכותי את הגידול הכמותי ויש צורך לנקוט צעדים מתאימים כדי להעלות את איכות הלימודים.

מחברי ההצעה הצביעו על השיעור הקטן של מקבלי תעודת בגרות. כאנדיקטור לגודל הפער בהשגים הלימודיים: מבין 1700 תלמידי כיתה י"ב בתשל"ג (1972/73), במגזר הערבי קיבלו תעודות בגרות רק 35%. ושיעור מקבלי התעודות באותה שנה ממחזור שהחל בלימודיו מכיתה א' בבית ספר יסודי היה 8%. שיעור הנשירה היה גדול; כיוון שהקשיים הניצבים בדרך של תלמיד במגזר הערבי להשגת תעודת בגרות הם גדולים ביותר ניתן היה להעריך, שתגבר אצלם הנטייה ללימודים טכנולוגיים, אולם אין הדבר כך; כמחצית מן המורים שלימדו בתשל"ו (1975/76) היו מורים בלתי מוסמכים; נוסף על כך ההצעה הצביעה על הצורך להשקיע במבני חינוך; ההשקעה הדרושה בתחום זה לעשר שנים — התקופה שאליה מתייחסת ההצעה — משנת 1975, ועד ל-1985, במחירי 1975 נאמדה ב-1.9 מיליארד ל"י.

הנושא של החינוך במגזר הערבי ובמגזר הדרוזי נדון במשך 1976 בוועדת החינוך של הכנסת. מסקנות הוועדה שפורסמו בפברואר 1977 עמדו אף הן על שיעור קטן של מקבלי תעודת בגרות; שיעור גבוה של גושרים; מספר רב של מורים בלתי מוסמכים; מחסור בחדרי לימוד וחדרי ספת; מחסור בספרי לימוד מתאימים; ועל הצורך בפיתוח הגנטיב הטכנולוגי.

הטיפול בנושא החינוך במגזר הערבי ובמגזר הדרוזי, כולל החינוך היסודי, הוא מתפקידו של אגף מיוחד שבמשרד החינוך והתרבות (להלן האגף). החל משנת הלימודים תשל"ו אין האגף עוסק בחינוך לבני העדה הדרוזית ונושא זה הוא באחריותה של יחידה מיוחדת, שהוקמה לשם כך (להלן היחידה). מספר המשרות של היחידות העוסקות בחינוך של התלמידים הערביים ושל התלמידים הדרוזים הגיע ב-1977 ל-87, כולל חמש משרות ומחצית המשרה של היחידה, מהן 42 משרות של עובדי פיקוח והדרכה והיתר של עובדי מינהל.

בחודשים מאי—נובמבר 1977 נערכה לסירוגין ביקורת על החינוך העל יסודי של המגזר הערבי ושל המגזר הדרוזי; בעיקר נבדקו: הכנת תכניות לימודים וספרי לימוד, כוח אדם בהוראה, פיקוח על ההוראה, החזקת מבנים, גביית שכר לימוד מדורג, וענייני כספים. במגזר הערבי נערכה הביקורת באגף ובארבעה בתי ספר; בבית הספר התיכון העירוני בנצרת, בבית הספר התיכון בטייבה, בבית ספר ערבי ב' בלוד ובבית הספר של רשות החינוך המקומית בכסיפה אבו-רביע שליך כביש באר-שבע—ערד. לגבי החינוך במגזר הדרוזי נערכה הביקורת ביחידה ובמחלקה למינהל בתי ספר על-יסודיים. כן נערכו בדיקות משלימות באגף לתכניות לימודים, ביחידה לשכר לימוד מדורג ובחשבונות המשרד.

המגזר הערבי

תכניות לימודים וספרי לימוד

לפי ההצעה אפשר לסווג את תכניות הלימודים במגזר הערבי לשלוש קבוצות: תכניות הוחרות לאלה שבמגזר היהודי, שבמסגרתן נלמדים מקצועות כגון: אנגלית, ומדעים; תכניות מותאמות לחינוך הערבי, כגון: גיאוגרפיה והיסטוריה כללית; ותכניות מיוחדות לחינוך הערבי, כגון: שפה וספרות ערבית, שפה וספרות עברית, אורחות ולימודי דת.

המקצועות הנכללים בקבוצה הראשונה נלמדים לפי תכניות הלימודים של המגזר היהודי. המקצועות מתמטיקה וכימיה נלמדים מספרים הכתובים בשפה העברית, כיוון שלא תורגמו לערבית ספרים המיועדים לרמות הגבוהות של מקצועות אלה. ברשימת ספרי הלימוד המאושרים על-ידי האגף למקצועות הפיסיקה הכימיה נכללו ספרים בשפה הערבית שחוברו עוד בשנים 1962 עד 1964.

המקצועות גיאוגרפיה והיסטוריה, מן הקבוצה השנייה, נלמדים בחטיבה העליונה לפי תכנית לימודים ישנה ומספרים ישנים: גיאוגרפיה — משני ספרים שחברו ב-1969, מספר אחד שחברו ב-1971 ומספר שחברו ב-1974; היסטוריה נלמדת — לפי ספרים מ-1965 עד 1969. הוכנה תכנית לימודים חדשה במקצוע ההיסטוריה לחטיבת הביניים, אולם עד סוף 1977 לא הוכנו ספרי לימוד מתאימים.

אשר למקצועות שהם מיוחדים למגזר הערבי, הוכנה תכנית לימודים ומקרא, לחטיבה העליונה למקצוע הלשון העברית וספרותה, אך לא הוכן חומר הדרכה ועד לסוף תשל"ז לא נערכו השתלמויות למורים בתחום זה. הכנת תכניות לימודים חדשות למקצוע לשון וספרות ערבית לא נסתיימה, וביתניים נלמד המקצוע לפי תכניות וספרי לימוד ישנים, שחברו בשנים 1960 עד 1969. לגבי תכנית לימודי האזרחות, נאמר בהצעה, שיש להכין תכנית חדשה במקום התכנית הקיימת. עד לסוף 1977 לא הוכנה תכנית חדשה בנושא זה.

במגזר היהודי נערכות בדיקות כל חמש שנים אם ספרי הלימוד מתאימים למטרתם. בדיקה מסוג זה לא נערכה כלל לגבי ספרי לימוד במגזר הערבי.

מינוי מנהלים

לפי הנחיות המשרד מינוי מנהלים של בתי ספר על-יסודיים וסגניהם ייעשה לאחר פירסום מכרז ועל-ידי ועדת בחינה. בוועדת בחינה משתתפים נציגים של הרשות המקומית שבת הספר נמצא בבעלותה; נציגי האגף; נציגי משרד הפנים; ונציגי הארגון המקצועי של המורים וכן נציג ציבור.

הביקורת העלתה שמינוי מנהלים ופיטוריהם במספר בתי ספר שבתחום טיפולו של האגף נעשה במספר מקרים שלא על פי שיקולים פדגוגיים, אלא בהשפעת גורמים מקומיים; הדבר אף היה כרוך לפעמים בשיבושים במהלך התקין של הלימודים. בעניינים אלה גם היו מספר תלונות בטיפול נציבות תלונות הציבור.

האגף אינו רואה את עצמו מוסמך להתערב בנושא הפיטורין. לדעת הביקורת גם נוכח נסיבות חברתיות שונות ממקום למקום רצוי שהמשרד ישקיע מאמצים כדי להשפיע כמיטב היכולת על ההחלטות בתחום זה בכיוון של מתן משקל מירבי לשיקולים החינוכיים.

מורים ומפקחים

מספר המורים שהועסקו בארבעת בתי הספר הערביים שנבדקו היה 95. בדיקת 70 תיקים אישיים של מורים, שהומצאו לביקורת העלתה, שרק 33 מהם היו בעלי תואר אקדמי; 24 מורים היו מוסמכים ללמד בבתי ספר יסודיים; על השכלתם של 13 מורים לא היו בתיקים נתונים. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, בינואר 1978, שהוא אינו מאשר קבלתם לעבודה של מורים חדשים, שאינם בעלי תואר אקדמי. רק ל-27 מורים היה רשיון הוראה קבוע לבית ספר על יסודי; ל-18 מורים היה רשיון הוראה זמני שפג תוקפו; ל-25 מורים כלל לא היה רשיון הוראה.

הפיקוח על בתי הספר העל יסודיים במגזר הערבי ובמגזר הדרוזי נעשה על-ידי מפקחים כוללים שתפקידם בעיקר, לפקח על שטחי הפעולה של בית הספר, להדריך עובדי הוראה ולבקר בשעורים לצורך הדרכה והערכה; כן יש פיקוח על-ידי מפקחים מקצועיים, שתפקידם להדריך מורים המלמדים מקצוע ספציפי זה או אחר ולפקח על עבודתם. לפי הנחיות המשרד כל מפקח מקצועי אחראי על הפיקוח בבתי הספר — יסודיים ועל יסודיים — שבאזורו. המשרד לא קבע סטאנדארדים למספר הביקורים שעל מפקח לערוך בבתי ספר על יסודיים; המפקחים קובעים בעצמם את תדירות ביקוריהם; מורה זמני, שאחד התנאים למתן קביעות לו הוא דו"ח חיובי של המפקח, רצוי שהמפקח יבקר בכיתתו לפחות פעם אחת בכל אחת משלוש השנים הראשונות לעבודתו.

בתשל"ז נעשה הפיקוח במגזר הערבי על-ידי שלושה מפקחים כוללים, שפיקחו גם על הוראת המקצועות: ערבית, אנגלית ומדעי הטבע, ועל-ידי אחד עשר מפקחים (מהם שבעה מפקחים כוללים

וארבעה מפקחים מקצועיים), המפקחים גם על בתי ספר יסודיים. כיוון שלא היו תקנים של מורים מנחים ומרכזים מקצועיים, שמתפקידם להדריך את המורים, נתבקשו המפקחים המקצועיים לטול על עצמם גם תפקידים אלה. נוכח המחסור במפקחים אושרו בנובמבר 1977 הגדלת התקן והתקציב להעסקתם של 32 משכילים ערביים בתפקידי פיקוח. אולם עד לסוף ינואר 1978 עוד לא פורסם מכרז לאיוש המשרות.

בדיקת 70 תיקי המורים העלתה, שהפיקוח המקצועי והפיקוח הכולל לא נעשה בתדירות מספקת: ב-44 תיקים לא נמצאו דו"חות של הפיקוח הכולל ורק בשני תיקים היו דו"חות מ-1977; ב-27 תיקים לא נמצאו דו"חות על ביקורים של מפקחים מקצועיים, ורק ב-18 תיקים היו דו"חות מ-1977.

מבנים וציוד

כמה ממבני בתי הספר שבהם נערכה ביקורת, ולפי תיעוד שבמשרד גם מבנים בבתי ספר אחרים, אינם מתאימים ליעודם, אחזקתם גרועה ומצבם הסניטרי ירוד; היה מחסור בציוד, ולא בכל המקרים נעשה שימוש בציוד הקיים.

(א) בבית הספר בנצרת לא היה מקלט, ואחזקת המבנים הייתה לקויה. בתחילת שנת הלימודים תשל"ח היו הקירות של אחת מהכיתות הטרומיות שבורים, וכן גם דלת המעבדה ומעקה האגף הישן. לא היה ציוד לכיבוי אש. הציוד והרפליט לא סומנו בסיומים, שיאפשרו זיהויים במקרים של אובדן או גניבה. לא נערך רישום מצאי של הריהוט והציוד. ממסמכי המוסד עולה, שבעת הביקורת היו חסרים שני פריטי ציוד — טרנספורמטור ומגביר קול — שקבלתם אושרה על ידי המנהל ב-9.6.1975. בינואר 1978 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, שבתשלוח הוקצב סך של 75,000 ל"י כדי לשפר את מצב המבנים;

(ב) בבית הספר הערבי ב' בלוד מחקיימים לימודים לתלמידים החל מגיל הגן ועד לכיתה י"ב. מבני בית הספר לא התאימו ללימודים של תלמידים בכיתות העל-יסודיות. לדוגמה, לא ניתן היה להשתמש בציוד שנרכש לשימוש במעבדה, כיוון שלא הותקנו בה מערכות גז ומים. המשרד הודיע, שבסוף 1977 הוחל בהקמת בית ספר מקיף משותף לילדים הערביים של לוד ורמלה;

(ג) בבית הספר בטייבה עמדה המעבדה של בית הספר, שהוקמה על פי דרישת המשרד, בלא שימוש מאז דצמבר 1976. בגלל הצורך לבצע שינויים ברשת החשמל, הביוב בבית הספר עלה על גדותיו. מצב חדרי השי-רותים לא הניח את הדעת;

(ד) בית הספר בכסיפה אבו-רביע אינו מחובר לרשתות החשמל, המים, הביוב והטלפון. העדר חשמל ומים מנעו הקמת מעבדה ושימוש בציוד שנרכש לצורכי ניסויים במדעי הטבע. לרשות בית הספר לא הוקמו חדרי שירות ברמה נאותה. בתחילת שנת הלימודים תשל"ח היו הדלתות בכל תאי השירות שבורות. שיעורי ההתעמלות נערכו במגרש שלא הוכשר לכך, שהיה מכוסה חצץ ויש חשש של פציעת המתעמלים. בהעדר גידור נאות נפרצו החדרים מספר פעמים. קרה שהוצחו כיתות, נגרמו נזקים לציוד ולספרים, ונשרפו אסמכתאות לגביית כספים מהתלמידים. חדר הספרייה המכיל כ-2,300 ספרים, שימש כמחסן לספסלים; תיקרתו הייתה מכוסה עובש והוא לא נוקה זמן ניכר. אחזקת הכיתות הייתה ירודה.

שכר לימוד מדורג ומתן שירותים לתלמידים

לפי נתוני המחלקה לשכר לימוד מדורג (להלן המחלקה), היו תשלומי המשרד בתשל"ז לבעלים של בתי הספר במגזר הערבי ובמגזר הדרוזי, בגין השתתפות המשרד בשכר לימוד (לרבות תשלומים בעד התייקרויות ותשלומים דיפרנציאליים) כ-66.4 מיליון ל"י, לעומת 29.4 מיליון ל"י בתשל"ו. על הבעלים היה לגבות מהורי התלמידים סך של 12.8 מיליון ל"י בתשל"ז לעומת 9.7 מיליון ל"י בתשל"ו. לפי נתוני המחלקה מתייחסים הנתונים של תשל"ז ל-13,030 תלמידים: 72% מהם היו פטורים מתשלום שכר לימוד, כ-12% נדרשו לשלם שכר לימוד מלא, ויתרם קיבלו הנחות בשיעורים שבין 5% עד 95%. (כ-4,600 תלמידים אינם נכללים בנתוני המחלקה, ביניהם תלמידים הלומדים במזרח ירושלים ורמת הגולן, שהם פטורים משכר לימוד).

להלן טבלה המראה את התפלגות שיעורי ההנחה בתשל"ז, שניתנו לתלמידים ערביים ולתלמידים דרוזים בהשוואה לכלל התלמידים, במספרים ובאחוזים:

מספר התלמידים		באחוזים		שיעור הנחה
ס"ה	ערביים ודרוזים	מס"ה התלמידים	ערבים ודרוזים	
83,096	9,369	55.7	71.9	פטורים משכר לימוד
2,725	260	1.8	2.0	95-90
3,336	402	2.2	3.0	85-80
2,720	385	1.8	3.0	75-70
2,828	171	1.9	1.3	65-60
6,098	296	4.1	2.3	55-50
5,507	131	3.7	1.0	45-40
14,361	384	9.6	3.0	35-30
28,672	1,632	19.2	12.5	חזיבו בתשלום מלא
149,343	13,030	100%	100%	

מהטבלה עולה שכ-72% מהתלמידים הערביים והתלמידים הדרוזים שבטיפול המחלקה היו פטורים בתשל"ז משכר לימוד לעומת כ-56% מסך כל התלמידים. כ-12% מהם נדרשו לשלם שכר לימוד מלא לעומת כ-19% מסך כל התלמידים.

היו קשיים בהפעלה של שיטת שכר הלימוד המדורג ביישובים של הערבים ושל הדרוזים; המשרד ניסה לשתף את הרשויות המקומיות בקביעת שיעור ההנחה שתינתן להורים, ולקראת שנת הלימודים תשל"ז מינה המנהל הכללי של המשרד ועדות שיפעלו בכל הרשויות המקומיות שבהן בית ספר על-יסודי. בוועדה השתתפו ראש הרשות המקומית, מנהל בית הספר, מנהל המחלקה לשכר לימוד מדורג ונציג של האגף. הוועדה קבעה את גובה ההנחה על פי מידע שנמסר על-ידי ראש המועצה ומנהל בית הספר, ועל פי הצהרת ההורה על גודל משפחתו, עיסוקו והכנסתו.

הסדר זה נמצא בלתי יעיל והוא הופסק לקראת תשל"ז. בספטמבר 1977 הכין המשרד נוהל חדש שלפיו הורה שאין לו שומה או תיק במשרד שומה תינתן לו דרגת ההנחה על פי הכנסה ממוצעת של שכיר במשק באותו ענף.

לא כל הרשויות המקומיות פעלו לגביית שכר הלימוד מהורים על פי הקריטריונים שקבע המשרד. כך למשל הייתה צריכה המועצה המקומית בטייבה לגבות מהורים בשנת הלימודים תשל"ז כ-700 אלף ל"י; עד לדצמבר 1977 היא גבתה רק כ-290 אלף ל"י.

ההכנסות משכר לימוד נועדו לתשלום משכורות המורים והעובדים, ולכיסוי יתר ההוצאות של בית הספר: רכישת ציוד לימודי, רכישת מכשירי עזר, מתקני ספורט, הקמת מעבדה וספרייה. המשרד קובע את גובה שכר הלימוד לתלמיד בבית ספר על-יסודי תוך הבאה בחשבון של העלות הממוצעת של ניהול הכיתה, על בסיס של תקן שעות הוראה, מזכירות, והוצאות על שירותים אחרים.

לפי תיעוד שבמשרד לא כל הרשויות המקומיות סיפקו לתלמידים את מלוא השירותים הדרושים. אי מתן השירותים גרם במקרים רבים לכך, שהרשות המקומית לא הוציאה על בית הספר העל-יסודי את אותם הסכומים שהיא קיבלה מהמשרד כהשתתפות בשכר הלימוד ומההורים, ולא פעם נוצר עודף הכנסה על הוצאה גם כאשר הרשות המקומית לא גבתה מההורים את חלקם בשכר הלימוד. (ראו גם דו"חות מבקר המדינה על כפר יאסיף, מינואר 1973; סחנין, דצמבר 1976; ועל כפר כנא, מיוני 1977).

(א) בית הספר בנצרת - בשנת הלימודים תשל"ז הגיעה ההכנסה של בית הספר ל-3.4 מיליון ל"י (כ-1 מיליון ל"י - תשלומי שכר לימוד של הורים, 2.4 מיליון ל"י - השתתפות המשרד), לעומת הוצאה בסך של כ-3.1 מיליון ל"י, לאמור, נוצר עודף של כ-300 אלף ל"י. בינואר 1978 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, שבתשל"ח ינוצלו כספי העודף לשיפור התנאים והשירותים בבית הספר.

(ב) בבית הספר העל-יסודי בטייבה הגיעו הכנסות המועצה משכר לימוד בשנת 1976 ל-2.3 מיליון ל"י (מזה 1.9 מיליון ל"י השתתפות המשרד) ואילו הוצאות בית הספר באותה שנה הגיעו ל-1.8 מיליון ל"י, כך שנוצר עודף של כחצי מיליון ל"י. גם בשנת 1975 נוצר עודף של כ-170,000 ל"י.

(ג) בבית הספר בכסיפה אבר-רביע, פטורים תלמידים. בית הספר מתשלום שכר לימוד. בתשלום שילם המשרד לבית הספר בשכר לימוד, כולל התיקוריות, סך של כ-1.1 מיליון ל"י. סכום זה היווה את מקור המימון העיקרי לפעולות בית הספר. מבדיקת דפי החשבון של בית הספר שהגיש הבנק מתברר, שהיו בו יתרונות זכות בסכומים ניכרים. כך למשל בתקופה ינואר-אוקטובר 1977, נעו היתרות מ-117 אלף ל"י עד כ-403 אלף ל"י.

לדברי המפקח על בתי הספר באזור הדרום, שהוא האחראי גם לפעולות הכספיות של בית ספר זה, נועדו העודפים לממן הקמת מעבדה בבית הספר, ולהבטיח זכויות סוציאליות לעובדים.

(ד) היחידה לביקורת פנימית של המשרד הצביעה אף היא על מקרים של אי ניצול הכנסות. לדוגמה: המועצה המקומית שפרעם הוציאה בתשלום, בנין בית הספר התיכון שלה, 837 אלף ל"י לעומת הכנסות של 1.15 מיליון ל"י (מזה תשלומי הורים כ-61 אלף ל"י), לאמור, נוצר במועצה מקומית זו עודף של כ-300 אלף ל"י.

במאוס 1975, הודיע המשרד לרשויות המקומיות, שהחל מתאריך ההודעה יוקפא 20% מסך ההש"ת תחפות בשכר הלימוד השנתי שהמשרד מעביר אליהן; יחד עם זאת הוסכם בין המשרד לבין הרשויות המקומיות, שבתחילת כל שנה תיערך — בהתייעצות בין מנהל בית הספר; נציגי הרשות המקומית, והפיקוח — תכנית לשימוש בסכומים המוקפאים, ורק לאחר שביט המשרד יממש את התכנית יופשרו הכספים. הסדר זה הביא לכך, שכמה רשויות מקומיות השתמשו בכספים שהופשרו להקמת מעבדה, לספרייה, להקמת מגרש ספורט ולרכישת ציוד.

עקב ההתנגדות של הרשויות המקומיות להקפאת 20% מסך ההשתתפות של המשרד בשכר הלימוד המדורג, החליט המשרד בינואר 1977, להקפיא חלק משכר הלימוד להשתתפות ביצוע השירותים, רק לאותן רשויות מקומיות, שלא יספקו לתלמידיהן את מלוא השירותים על פי התקן שקבע המשרד ודרגשות הפיקוח. בסוף שנת הלימודים תשלום הקפיא המשרד, על פי דיווח של המפקחים, 20% מסך השתתפותו בשכר הלימוד המדורג של חמש רשויות מקומיות.

כספים וחשבונות

בדיקת ניהול ענייני הכספים והחשבונות בבתי הספר בנצרת, בטייבה ובכסיפה אבר-רביע העלתה:

(א) מחלקת החינוך של עיריית נצרת פתחה חשבון נפרד בבנק בעבור בית הספר. לחשבון הועברו הכספים המתקבלים מתרומות הורים ודמי בחינה. כספים אלה שימשו לביצוע שיפוצים בבית הספר ולרכישת חומרים למעבדה. העירייה ובית הספר לא ניהלו רישום, שיאפשר להם לעקוב ולבדוק באופן שוטף את תנועת הכספים ואת היתרה שבבנק. דפי החשבון של הבנק היו מקור מידע יחיד על מצב היתרות; בתשלום נעו היתרות בחשבון זה, לפי דפי הבנק בין 117 אלף ל"י עד 135 אלף ל"י. בינואר 1978 הודיע העירייה למשרד מבקר המדינה, שהיא תפעל לתיקון הליקויים.

(ב) בית הספר התיכון בטייבה קיבל מהמועצה דמי מחזור בסך 10,000 ל"י לקניית קטנות. לא נמצא ספר קופה לרישום הפעולות הכספיות בחשבון זה, ולא היה פיקוח מטעם המועצה על קופת בית הספר.

(ג) ברשות החינוך כסיפה אבר-רביע לא הייתה קיימת הנהלת חשבונות מסודרת ונוהל פנקס לרישום ההוצאות בלבד. דפי הבנק שבו מנוהל חשבון עובר ושב של הרשות שימש מקור יחיד למידע על המצב הכספי של בית הספר.

המגזר הדרוזי

לפי נתוני משרד החינוך והתרבות, היו בתשלום, בחמישה בתי ספר על יסודיים, דרוזים וב-11 בתי ספר על יסודיים אחרים — 2,302 תלמידים, ו-202 מורים; בתשלום למדו באותם, בתי ספר 2,558 תלמידים ולימדו בהם 240 מורים.

נוסף לאלה למדו בתשלום, בבית המדרש למורים ולגננות ערביים שבחיפה, 48 תלמידים דרוזים (מהם 9 תלמידות); עוד התקיימה בבית ספר איזורי מקיף לדרוזים אחוה בירכא, (ראה להלן) מכינה לאוניברסיטת חיפה, ובה למדו באותה שנה 26 תלמידים (מהם 6 תלמידות). בתשלום נפתחה כיתת סמינר לבנות דרוזיות בבית ספר זה עם 20 תלמידות; הכיתה מסונפת לסמינר שבנהלל.

נ. הטיפול בבתי הספר הדרוזיים לרבות הפיקוח עליהם, מחולק בין המחוזות של המשרד, ואילו היחידה מנחה מבחינה פדגוגית את המגזר הדרוזי כולו. כיוון שרוב האוכלוסייה הדרוזית מתגוררת בצפון הארץ ובכרמל, הועבר הטיפול בבתי הספר הדרוזיים למחוז חיפה, ולקראת שנת הלימודים

תשל"ח; הועבר הטיפול בבתי הספר שבמחוז הצפון לטיפולו של מחוז זה. האחריות על בתי הספר של המגזר הערבי שמספר התלמידים הדרוויים בהם קטן, היא בידי האגף. בית הספר החקלאי בראמה, שמספר התלמידים הדרוויים הלומדים בו גדול, הוא בטיפולו של האגף לחינוך התיישבותי שבמשרד: בבתי הספר הדרוויים שברמת הגולן מטפל קמ"ט חינוך רמת-הגולן, הכפוף מבחינה מינהלית למחוז הצפון ומבחינה פדגוגית ליחידה, זאת בנוסף לכפיפותו לממשל הצבאי.

(א) מבני מוסדות הלימוד והחינוך שבהם, העומדים לרשות התלמידים הדרוויים, הם בדרך כלל, לפי נתוני היחידה, ברמה נאותה. לגבי ישובי מרכז הגליל: ינוד, כפר סמיה, כיסרא, ג'ת, פקיעין וחורפש, שבהם יש מחסור במוסדות לימוד, אישרה ועדת השרים להתיישבות הקמת מרכזי שירותים. המרכז יכלול קריית חינוך ובה בית ספר, מתקנים לפעולות ספורט, תרבות ונוער. כן תוכננה הקמת בית ספר מקיף לכפרים עוספייה ודליית אל כרמל.

(ב) עד תשל"ז הופעל בבתי ספר אלה פיקוח כולל ומקצועי בהיקף מצומצם בלבד (ראה להלן). בינואר 1978 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, שהחל בתשל"ח הופעל פיקוח אינטנסיבי, על-ידי מפקחי מחוזות חיפה והצפון בתיאום עם היחידה.

(ג) גם במגזר הדרוזי לא עורכנו תכניות לימודים וספרי הלימוד במידה הדרושה: המקצועות גיאוגרפיה, פיסיקה, כימיה, אזרחות, היסטוריה ועברית נלמדים לפי תכניות לימודים וספרים ישנים. להוראת הביוולוגיה והמתמטיקה משמשים תכניות הלימודים וספרי הלימוד של המגזר היהודי בשפה העברית. מאז הוקמה היחידה מנו ועדות להכנת תכניות לימודים. להיסטוריה, לספרות ערבית לדרוויים ולמורשת הדרוויים — מקצוע חדש, שעל לימודו הוחלט באחרונה. הוועדה למורשת הדרוויים הכינה תכנית לימודים לחטיבת הביניים; חוברות לימוד לתלמידים, וחומר הדרכה למורים במקצוע זה. התכנית החדשה וספריה הוכנסו לשימוש בשנת הלימודים תשל"ח. עוד לא הוכן חומר לימוד לחטיבה העליונה ולבית הספר היסודי. לדברי הממונה על היחידה, הכינה הוועדה להיסטוריה דרווית חומר לבחינות בגרות, שייבחנו לפיו בסוף שנת לימודים תשל"ט; הוועדה לספרות ערבית לדרוויים הכינה ספרי לימוד שיכנסו לשימוש במחצית השנייה של תשל"ח והבחינות לפי ספרים אלה ייערכו בסוף תשל"ט; התכנית להוראת השפה העברית לדרוויים נמצאת בהכנה.

2. בשנת 1972, הוקם בית ספר איזורי מקיף לדרוויים אחווה בירכא, שנועד לתלמידים של חטיבת הביניים והחטיבה העליונה של הכפרים: ירכא, ג'וליס, אבו סנאן וג'ת. עם פתיחת בית הספר החליט המשרד לכסות את גרעונות החטיבה העליונה, אם ייווצרו כאלה, במשך חמש השנים הראשונות לקיומה, ולאחר מכן לבדוק את הנושא מחדש.

עם פתיחתו, בשנת הלימודים תשל"ג, הכיל בית ספר זה שבע כיתות עם כ-200 תלמידים; בתשל"ו הגיע מספר הכיתות ל-27 עם 720 תלמידים, ובשנת הלימודים תשל"ז היה מספר הכיתות 25, ולמדו בהן 720 תלמידים, מהן 12 כיתות בחטיבה העליונה, שלמדו בהן 280 תלמידים. שש מבין 12 הכיתות שבחטיבה העליונה היו במגמה מקצועית, ונלמדו בהן המקצועות: מסגרות, צנרת ומבנים, אופנה ותפירה, מכונאות רכב ועיבוד מתכת. בתשל"ז לימדו בבית הספר 61 מורים, 30 מהם בחטיבה העליונה.

(א) בדיקה של 21 תיקים אישיים של מורים, שהומצאו למשרד מבקר המדינה מבין 30 שלמדו בתשל"ז בחטיבה העליונה, העלתה, חשש מורים היו בעלי תואר אקדמי; ארבעה — מורים מוסמכים ללמד בבית ספר יסודי; שניים — הוסמכו כמדריכים; אחת — עובדת מעבדה מוסמכת; אחד — בעל תעודת גמר של מכון וינגייט; שניים — בעלי תעודת גמר של ב"ס מקצועי; בתיקיהם של שני מורים לא נמצא תיעוד על השכלתם. המשרד לא עמד על כך, שהמורים יקבלו רשיונות הוראה ורק למורה אחד היה רשיון הוראה קבוע לבית ספר על יסודי.

בינואר 1978 הטביר המשרד למשרד מבקר המדינה, שבגלל המחסור במורים אקדמיים ומוסמכים להוראה בבתי ספר על יסודיים, הוא נאלץ לאשר העסקת מורים שלא להם כל הכישורים המתאימים. עוד הסביר המשרד, שהוא עושה לקידום של המורים בבתי ספר אלה.

(ב) מבדיקת אותם תיקים אישיים התברר: הפיקוח הכולל והפיקוח המקצועי בבית הספר היו מצומצמים, ובשנת 1977 כלל לא נערך פיקוח; בשבעה תיקים של מורים לא נמצאו דרישות על ביקורים של מפקחים מקצועיים; בארבעה תיקים בלבד נמצאו דרישות של פיקוח מקצועי משנת 1976; ובחקפה 1973-1975, נמצאו דרישות על פיקוח מקצועי באחד עד שלושה תיקים; בתיקים לא נמצאו דרישות של פיקוח כולל משנת 1976; ובעשרה תיקים נמצאו דרישות כאלה מ-1975.

המשרד התנה את העברת הכספים לכיסוי הגרעונות של החטיבה העליונה בכך, שביט הספר יגיש לאישורו כל שנה הצעת תקציב, לרבות הצעת תקן, ודו"חות כספיים. משרד מבקר המדינה בדק את הצעות התקציב ואת הדו"חות הכספיים שהמציא בית הספר למשרד החינוך והתרבות. ההוצאות העיקריות של בית הספר, על משכורות מורים ועובדים אחרים, הן כ-80% מכלל ההוצאות; שאר ההוצאות הן על רכישת ציוד, הסעת תלמידים, ואחזקה. המקורות לכיסוי ההוצאות הם בעיקר הכנסות משכר לימוד, המשולם על ידי המשרד וההורים, והשתתפויות המשרד בהסעת תלמידים, ברכישת ציוד ובכיסוי גרעונות. לפי התקציבים המאושרים כ-93% מההכנסות מקורן מכספי המשרד. הטבלה הבאה מראה את התקציב המאושר וביצועו בשנים תשל"ה עד תשל"ז והתקציב המאושר לתשל"ח (בל"י):

שנת לימודים	תקציב ההוצאה	אומדן ההכנסה	גרעון צפוי	הוצאה בפועל	הכנסה בפועל כסוי גרעון
תשל"ה	1,406,052	1,021,814	384,238	1,800,227	1,851,563
תשל"ו	1,657,036	963,330	693,706	2,053,188	2,055,535
תשל"ז	2,642,894	1,710,402	932,492	3,148,360	3,185,815
תשל"ח	2,978,776	2,177,905	800,871	—	—

הערה: הנתונים רוכזו על ידי משרד מבקר המדינה, מהתקציבים שאישר המשרד, ומהדו"חות הכספיים שהומצאו לו על ידי בית הספר.

(א) לכיסוי הגרעון שילם המשרד כל שנה את ההפרש שבין תקציב ההוצאה, לבין אומדן ההכנסה, בלא להביא בחשבון, את ההכנסות וההוצאות למעשה. כפי שעולה מהטבלה שולם לכיסוי גרעונות בגין שלוש שנות הלימודים תשל"ה, תשל"ו ותשל"ז סכום כולל של 2.01 מיליון ל"י. המשרד קיבל מבית הספר דו"חות כספיים, שנבדקו על ידי המחלקה למינהל בתי ספר על יסודיים, שהיא אחראית לפיקוח על החטיבה העליונה בבית הספר מבחינה מינהלית וכספית (להלן המחלקה), ופעם אף על ידי היחידה לביקורת פנימית של המשרד. בשנים תשל"ו ותשל"ז התזירה המחלקה לבית הספר את הדו"חות הכספיים שקיבלה ודרשה ממנו להכין דו"חות מתוקנים, אך גם לאחר קבלת הדו"חות המתוקנים לא הייתה למשרד ידיעה מלאה על מצבה הכספי של החטיבה העליונה, כיוון שבמשך כל השנים הוא לא עמד על קבלת נתונים, כגון מצב הקופה, חשבוניות בנקים וקרנות. הדו"חות הכספיים נהלו לפי שיטת מזומנים, כשבשולי הדו"חות נרשמו כמה נתונים על חייבים ועל זכאים; לא ניתן היה לוודא, אם נתונים אלה שלמים, כיוון שהמשרד לא דרש שיומציא לו מאזן. בין הנתונים החלקיים שבדו"חות הכספיים עולה, שהעודפים בשלוש שנות הלימודים תשל"ה, תשל"ו ותשל"ז, היו: בתשל"ה — 139,400 ל"י; בתשל"ו — 69,955 ל"י ובתשל"ז — 10,700 ל"י.

(ב) ההכנסה משכר לימוד הוא המרכיב העיקרי בהכנסות, וחלקן באומדן כלל הכנסות התקציב בתשל"ח היה 73%; בפועל הן הכנסות משכר לימוד בתשל"ז 50% מההכנסה, כשהשתתפות המשרד הגיעה ל-98.6%.

המחלקה לא הקפידה על כך, שביט הספר יחייב את ההורים בסכומי שכר הלימוד, שבהם הם חייבים על פי כללי המשרד: בתשל"ז דרש המשרד מ-8% מכלל התלמידים הלומדים בחטיבה העליונה לשלם את שכר הלימוד בשיעור מלא; 16% קיבלו הנחות בשיעורים שנעו בין 50% ל-95%; 15% קיבלו הנחות שנעו בין 5% ל-45%, ו-61% הנותרים קיבלו פטור מלא משכר לימוד. לפי חישובי היחידה לשכר לימוד מדויג, היו צריכים ההורים לשלם בתשל"ז כ-209,000 ל"י. לפי הדו"חות הכספיים בית הספר דרש מהורי התלמידים רק 158,467 ל"י ולמעשה גבה 21,364 ל"י בלבד. אילו פעל המשרד לכך, שביט הספר יקפיד על גבייה יעילה יותר של שכר הלימוד שהגיע לו, היה בכך כדי לאפשר לו לצמצם את תמיכתו. בינואר 1978 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, שלקראת שנת הלימודים תשל"ח הוא ניכה מתמיכתו בבית הספר לכיסוי הגרעון לאותה שנה סך של 180,000 ל"י — חובות ההורים בגין שכר לימוד.

בדו"חות הכספיים והעלו כמה אי התאמות וחוסר אחידות ברישום. לא נמצא שהמשרד עמד על אי התאמות אלה ודרש הסבר להן: כך למשל נרשם בשולי הדו"ח של תשל"ז סך החייבים הוא 78,608 ל"י ואילו בדו"ח לתשל"ז נרשמו הכנסות מחייבים בסך של 484,710 ל"י; בשולי אותו דו"ח צויין, סכום הזכאים הוא 11,000 ל"י, אבל בשנה שלאחר מכן שולם לזכאים סך של 276,749 ל"י.

נספח המשרד, ששולמו לכיסוי גרעונות, נרשמו פעם לפי שיטת מזומנים ופעם לפי שיטה מצטברת: כך נרשם בדו"ח לתשל"ה, שנתקבל מהמשרד באותה שנה לכיסוי גרעונות סך של 384,738 ל"י בה בשעה, שלפי ספרי המשרד שולם לבית הספר באותה שנה סך של 238,420 ל"י בלבד, ואילו היתרה הועברה לבית הספר בתשל"ו. בתשל"ו נרשם בדו"ח בית הספר שקיבל ככיסוי גרעונות על חשבון אותה שנה, הסכום ששולם בפועל בשנה האמורה.

בינואר 1978 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, שבנובמבר 1977 מינה בית הספר, לפי דרישת המשרד, רואה חשבון חדש, שהוטל עליו לערוך מאזנים מאושרים של בית הספר מאז הקמתו; בינואר 1978 הוא הגיש למשרד מאזנים של השנים תשל"ג ותשל"ד.

*

מאז קום המדינה חלה התרחבות רבת מימדים בחינוך העל-יסודי במגזר הערבי ובמגזר הדרוזי. המשימה העיקרית העומדת בפני משרד החינוך והתרבות בבואו לטפח את החינוך במגזרים אלה היא להשוותם לרמת החינוך שבמגזר היהודי. המימצאים מצביעים על כמה תחומי פעולה, שהיה אפשר להעמיק את הפעולה בהם, ושיהא בכך תרומה בכיוון השגת המשימה.

הטיפול בשאלוני בחינה

הבחינות העיקריות מבין אלה שעורך משרד החינוך והתרבות הן: בחינות להקניית תעודות בגרות למסיימי בתי ספר על יסודיים ולנבחנים חיצוניים (אקסטרינים); בחינות גמר לבתי ספר מקצועיים וחקלאיים ולהסמכת מורים בבתי מדרש למורים ולגננות; בחינות מילואים למורים בלתי מוסמכים ולמסיימי קורסים שונים.

מחלקת הבחינות במשרד (להלן — המחלקה) מרכזה בידיה את הטיפול בשאלוני בחינה ממועד קבלת כתב היד מוועדות השאלונים ועד מועד מסירתם של טופסי השאלון לידי הנבחנים לשם מתן תשובות עליהם. לפי נתוני המחלקה הוכנו בעבור מערכת הבחינות, שהתקיימה בשנת הלימודים תשל"ו, כ-800 שאלונים שונים. בשנת 1977 הועסקו במחלקה, 62 עובדים קבועים בכל הארץ, ומ-15 עד 300 עובדים ארעיים לחדש, בהתאם לצרכי המחלקה. הוצאות המחלקה בשנת 1976 הסתכמו בכ-16.3 מליון ל"י, מהן 7.1 מליון ל"י מומנו על-ידי הכנסה, שנתקבלה מדמי בחינות. לשנת 1977 הוקצבו להוצאות המחלקה 23.6 מליון ל"י, מזה, לפי האומדן, יכוסו 5.4 מליון ל"י מדמי בחינות. מרבית התקציב יועד לחשלום שכרם של בוחנים ומשגיחים בבחינות.

ביוני 1977 נודע ברבים כי תכנם של השאלונים הגיע, לפני מועד הבחינות, לידיעתם של מי שלא היה אמור לקבל מידע זה ומתוך כך גם לחלק מהנבחנים. המשטרה פתחה בחקירה והמנהל הכללי של המשרד, מינה מיד ועדה לבדיקת התהליך של הכנת בחינות הבגרות (להלן "הוועדה"), שהגישה לו את מסקנותיה בספטמבר 1977. עד סוף 1977 לא הסתיימה חקירת המשטרה. בעקבות האירוע בדק משרד מבקר המדינה, בחדשים יולי-אוגוסט 1977, לסירוגין, את סדרי האבטחה של השאלונים בשלבי הטיפול השונים במחלקה. בדבר ביקורת קודמת של סדרי השמירה והפיקוח על השאלונים, ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 297.

סדרי אבטחת שאלוני בחינה

1. הביקורת העלתה, שלא היה נוהל כתוב הקובע סדרים לאבטחת סודיות של שאלוני הבחינה — דבר שהיה בו כדי לפגוע ברמת האבטחה של השאלונים ובהפעלת פיקוח גאות על תהליך הכנתם והמעקב אחריהם.

להלן תיאור של תהליך הכנת שאלוני הבחינה משלב תיכנון ועד לשלב הפצתם לבתי הספר.

הוועדה לחינוך על יסודי ערכה את רשימת הבחינות שעבורן יש להכין שאלונים; לוח הזמנים להכנתם נקבע על-ידי הוועדה בתיאום עם המחלקה. יו"ר הוועדה לחינוך על יסודי מינה כ-50

ועדות, כדי לערוך את השאלונים לנתיב העיוני ולמקצועות העיוניים בנתיב הטכנולוגי, ואילו הממונה על מערכת החינוך הטכנולוגי מינה כ-40 ועדות למקצועות הטכנולוגיים. הוועדות מורכבות מאנשי מקצוע, לפי תחומה של כל ועדה ויו"ר הוועדה הוא, בדרך כלל, המפקח המרכז לגבי המקצוע. חברי הוועדה חיברו את השאלות והשאלון כולו אושר על ידי הוועדה. לאחר אישורו הועבר גליון השאלות בעדו בצורת כתב יד אל העורכים במחלקה לבחינות — האחראי למקצועות עיוניים והאחר למקצועות טכנולוגיים — שמתפקידם לערוך את השאלונים מבחינה לשונית. העריכה היתה מבוצעת בחדר העורכים. עם תום העריכה הכינו עובדי המחלקה תיקצור מפתח הערכה (סימול בטופס קלט למחשב) המאפשר עיבוד תוצאות הבחינות באמצעות המחשב של המשרד. מכאן הועבר השאלון, עדיין בכתב יד, לחברה הנמצאת, בשליטה של מוסד ציבורי (להלן "החברה"), שהתחייבה על פי הסכם שנחתם בין המשרד לביתה להדפיס ולהפיץ את שאלוני הבחינה על כל הכרוך בכך, דהיינו: עיבוד גרפי, שכפול, מיון, אריזה והפצה לסניפי הבנקים, שבהם נשמרים השאלונים עד יום הבחינה.

2. התברר שבתהליך של הכנת השאלונים, ממועד קבלתם בכתב יד על ידי המחלקה ועד להפצתם, היו נקודות תורפה מבחינת סדרל הנטחת הסודיות, ברוב שלבי הטיפול:

התיקצור של מפתחות הערכה לשאלונים לא הוכן במקום קבוע. לפעמים נעשה הדבר בתדרי ביטחון של המחלקה ולפעמים בתדרי העובדים, שעסקו בהכנת התיקצור, שבהם לא נעשו סידורי אבטחה נאותים.

עם תום הכנת תיקצור המפתח של כל שאלון אוסנו השאלון בחדר הביטחון של העורכים, שהותאם במיוחד למטרה זו. והכניסה אליו הותרה לשני העורכים ולעוזרתם בלבד. העורכים הכניסו את השאלונים לתיקי קרטון הארוזים במעטפות נייר שלא היו מודבקות אלא מחוברות בסיכות בלבד; המעטפות נמסרו לנהג המחלקה יחד עם טופס קבלה והעתק ממנו; הנהג העביר את המעטפות המכילות את השאלונים לנציג החברה, ללא ליווי; עובד החברה, שקביל את המעטפות חתם על קבלה. הנהג מסר את הקבלה החתומה לעורך, והעתק הקבלה נשאר בידי החברה כתעודת משלוח. בעקבות הערת הביקורת הודיע המשרד כי הוא החליט, שהשאלונים יארוזו במעטפות מפלסטיק הנסגרות בחום, וכן שוקל הוא להנהיג סגירה בחותם עופרת.

מרישומי המשרד אינו עולה, שהמחלקה הפעילה פיקוח נאות על החברה בכל הקשור לשמירת הסודיות בעת הדפסת השאלונים ושכפולם. עבודות ההדפסה והשכפול נמסרו על ידי החברה לבית דפוס פרטי, שהמחלקה לא היתה צד להתקשרות עמו. התברר שנציגי המחלקה לא בקרו בבית הדפוס, שהדפיס את השאלונים לבחינות קיץ 1977. הוועדה, שמונתה לבדיקת תהליך הכנת בחינות הבגרות קבעה, כי "שלב הדפסת השאלונים ואריזתם הוא השלב הקריטי בתהליך הכנת השאלונים בכל הנוגע לאבטחת שמירת הסודיות", ועל כן היא המליצה לרכז את העבודות המבוצעות בשלב זה בידי המדפיס הממשלתי.

החברה שלחה למחלקה 25 טפסים מכל שאלון לשימושם של המחברים והעורכים, ועוד מספר שאלונים, שנעדו לשמש עתודה למפקחים ולבתי ספר, אם יחסרו שאלונים בעת הבחינה. שאלוני העתודה הועברו למחלקה על ידי נהג המחלקה ללא ליווי, ארוזים בשקים הנסגרים באמצעות רוכסן, באותו מועד, שבו העבירה חברת השמירה את הטפסים לסניפי הבנקים לשם שמירה בכספות עד למועדי הבחינה.

שאלוני העתודה הועברו למחלקה ללא מכתב לוואי שבו נקוב מספר הטפסים שנשלחו; גם במחלקה לא נערך רישום של מלאי השאלונים שנתקבלו בה.

השאלונים, שהועברו למחלקה, אוסנו בתדרי הביטחון של המחלקה. בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה ביולי 1977, נמצאו ללא אריזה על רצפת אחד החדרים האלה שאלונים רבים של בחינות, שעוד לא התקיימו. מתברר, כי נהג המחלקה, שהעביר את הטפסים מהחברה, איחסנם בתדרי הביטחון בעצמו ללא ידיעת מנהל מדור השאלונים; לא נקבעו סדרים נאותים שיבטיחו כי הגישה לחדרי הבטחון תהיה רק למורשים לכן.

המעטפות המשמשות לאריזת השאלונים המופקדים בבנקים נמסרו לחברה על ידי המחלקה. ב-3.7.1977 הודיע אחד מסניפי הבנקים, שמעטפה אחת הכוללת שאלוני בגרות, שנועדה לבית ספר מסוים נמסרה לבנק קרועה; הבחינה נועדה ל-12.7.1977. הודעות כאלה נתקבלו גם מבנקים אחרים. ב-19.7.1977 פנתה המחלקה לחברה וביקשה הסבר למקרים אלה. החברה הסבירה, שהמי עטפות נקרעו בעת הסגירה, משום שהיו קטנות. מכאן שלא היה תיאום מספיק בין המחלקה לבין החברה בעניין אריזת השאלונים.

3. בדצמבר 1977 הודיע משרד החינוך והתרבות למשרד מבקר המדינה, שהוא עומד להוציא הוראות נוהל בכתב לעניין הכנת השאלונים בכל השלבים ולסדרי אבטחתם. עוד הודיע המשרד כי הוא החליט למסור את הדפסת כל שאלוני הבחינה למדפיס הממשלתי החל בשנת הלימודים תשל"ח. משרד מבקר המדינה המליץ, שהמשרד יתייעץ עם אנשי ביטחון לצורך הכנת הנוהל בכל הקשור לסדרי הבטחת הסודיות, לרבות האפשרות להשתמש במתקנים ובציוד מיוחדים.

התקשרות עם חברה

תוך כדי בדיקת סדרי האבטחה של שאלוני הבחינה בדק משרד מבקר המדינה את דרכי מסירת עבודות הכנת שאלוני הבחינה לחברה, והפיקוח הכספי על חשבוניותיה, והעלה מימצאים בעלי משקל מבחינת המינהל הציבורי התקין:

הטיפול בהכנת שאלוני הבחינה עד שנת הלימודים תשל"ד היה בעיקר בידי המחלקה. המדפיס הממשלתי ומדפיסים אחרים באישורו ביצעו בעבורה את הדפסת השאלונים. לדברי המחלקה היו קשיים בביצוע העבודות על-ידי המדפיס הממשלתי והיא החליטה למסור לחברה את עבודות ההדפסה של השאלונים והפצתם, החל באוקטובר 1974.

1. העבודה במסרה לחברה ללא מכרז. במאי 1975, כחודשיים לפני מועד בחינות הבגרות תשל"ה וכשמונה חודשים לאחר מסירת העבודה לחברה, פנה סגן מנהל המחלקה אל היועץ המשפטי של המשרד, אל ועדת הרכישות ואל המנהל הכללי וביקש פטור ממכרז ומהצורך לפנות לספקים אחרים. בבקשה נאמר, שהחברה היא הגוף היחיד המסוגל להציע שירות, המשלב עריכה לשונית וגרפית, הדפסה של שאלוני בחינות הבגרות והפצתם — כל אלה תוך שמירה על סודיות הראויה לנושא זה כפי שהוכת בעבר; ההתקשרות עם החברה — נאמר בפנייה — נעשתה חיונית מתמת דחיפות העניין. ב-13.5.1975 אישר המנהל הכללי את הפטור המבוקש. לדברי המשרד הוצע לשלושה גורמים בעל פה לבצע עבודות הקשורות בשאלונים, אך הם דחו את ההצעה:

בסוף מאי 1975 נחתם הסכם בין המשרד לבין החברה, שלפיו קיבלה החברה על עצמה לבצע את העבודות הכרוכות בהכנת שאלונים לבחינות ולהוציא לאור חוברות עזר שונות (להלן הסכם א'); תוקף ההסכם הוא מיום חתימתו ועד סוף אוגוסט 1976 — מועד סיום שנת הלימודים תשל"ו.

בהסכם נקבע, כי המשרד ישלם לחברה סכום, שבכל מקרה לא יעלה על 1.0 מליון ל"י לשנת הכספים 1975; לא נקבע הסכום המירבי שישולם בעד התקופה מאפריל עד אוגוסט 1976. החברה התחייבה לבצע את כל העבודות בהתאם ללוח זמנים, שנקבע על ידי המחלקה. החברה הצהירה בהסכם, כי בתוכניתה להקים מפעל שכפול עצמי בהקדם האפשרי, כדי למנוע את הצורך למסור את עבודות ההדפסה והשכפול לבית דפוס פרטי. עוד התחייבה החברה לשמור על סודיות מלאה, להפעיל לשם כך את כל הסידורים הדרושים, ובמידת הצורך לרכוש ציוד ומתקנים על חשבון המשרד, לאחר אישורו, שיאפשרו הקפדה על ביטחון החומר וסודיותו, להפעיל סדרי שמירה נאותים ולמנוע כניסתם של אנשים זרים למתקנים, שבהם יוכנו או יוחזקו השאלונים. התשלום התבסס על אומדן הוצאות החברה, כפי שפורטו בנספח להסכם לפי שיטת קוסט פלוס, לאמור, על המשרד לכסות את כל ההוצאות הישירות של החברה בתוספת תקרה בגובה של 20%; על החברה היה לקיים הנהלת חשבונות נפרדת ולהעמיד את ספריה לעיון אנשי המחלקה או המשרד, בכל עת שתתבקש לעשות כן. לא יאוחר מתום חודשיים מיום חתימת ההסכם, על המחלקה יחד עם החברה לעבד נוהלי עבודה מפורטים.

2. לפי סעיף 12 של הסכם א' הוא "ניתן להארכה בהסכמת הצדדים עם קבלת אישור חשב המשרד, אלא אם הודיע בכתב צד אחד לשני, לפחות שישה חודשים מראש על רצונו להביא הסכם זה לסיומו". ממסמכי המשרד עולה, כי החשב התנגד להארכת ההסכם; עוד בתחילת אוקטובר 1975 הוא ביקש מהמחלקה לקיים דיון, אם צריך להאריך את ההסכם בשנה נוספת. במכתבו ממארכ 1976 ביקש החשב מהמחלקה לפנות למדפיס הממשלתי בעניין ביצוע העבודה והטעים, שגם אם המדפיס הממשלתי לא יסכים לבצע את העבודה, יתנגד הוא להארכת ההסכם עם החברה ללא מכרז פומבי. המחלקה לא פנתה למדפיס הממשלתי וב-30.6.1976, חודשיים לפני תום תוקף ההסכם, ביקש מנהל המחלקה את החשב לאשר את הארכת ההסכם; הוא נימק את בקשתו בכך, שלדעתו עשתה החברה עבודה טובה ולכן אין הוא רואה לנכון למסור את העבודה למדפיס הממשלתי. בסוף יולי 1976 אישר חשב המשרד עקרונית את המשך ההתקשרות עם החברה לשנה נוספת, בתנאי שבמרוצת השנה ייעשו הכנות להוצאת מכרז.

ב-20.5.1977 אישרה ועדת הרכישות המרכזית של המשרד את ההתקשרות עם החברה. יחד עם זאת היא דרשה, שהמחלקה תכין תוך שבועיים מפרט למכרז בדבר מסירת העבודות לשנת הלימודים

תשל"ח, אשר יאפשר לוועדת הרכישות לבדוק את הנושא לקראת פרסום מכרז או למצוא פתרון אחר. המחלקה מסרה לחברה את ביצוע העבודות הכרוכות בהכנת שאלוני הבחינה גם לשנת הלימודים תשל"ז, אך לא נקטה צעדים להכנת המפרט לשנת הלימודים תשל"ח.

ההסכם בין המשרד לבין החברה בדבר ביצוע עבודות אלה (להלן הסכם ב'), שדומה בעיקרו להסכם א' נחתם רק בסוף יולי 1977, כחודש לפני תום שנת הלימודים תשל"ז ואחרי סיום בחינות הבגרות. תחולתו היתה מתחילת ספטמבר 1976 ועד סוף אוגוסט 1977; נקבע כי שכר החברה בעבור ביצוע העבודה לא יעלה על 1.3 מיליון ל"י, בהתבסס על אומדן הוצאות החברה לביצוע העבודות כמפורט בנספח להסכם. לגבי התקורה סוכם, כי היא תשאר בשיעור של 20% עד סוף מארס 1977, ולאחר מכן תרד ל-15% בעבור התקופה שעד סוף אוגוסט 1977.

בהסכם ב' לא נכלל הסעיף, שהיה בהסכם א', בדבר הצורך בעיבוד נהלי עבודה מפורטים, אם כי נהלים אלה הוכנו.

3. המשרד שילם לחברה מפעם לפעם על פי חשבוניות, שהוגשו על ידה; לפי נתוני המחלקה הסתכמו החשבוניות לכל תקופת העבודה עם החברה, שהועברו לתשלום עד סוף אוקטובר 1977, ב-2.67 מיליון ל"י בקירוב, היינו כ-370,000 ל"י מעל לסכום. הכולל שנקבע בשני ההסכמים תמורת ביצוע העבודות, שלדברי המשרד מתייחסות לתודשים אפריל — אוגוסט 1976, תקופה שהתשלומים בעבורה לא נכללו בסכומים המירביים שנקבעו בהסכמים. משני ההסכמים וממסמכים אחרים של המשרד לא ניתן ליחס את התשלומים לתקופות שלהם.

המשרד התחייב לכסות את כל ההוצאות הישירות של החברה בעבור ביצוע העבודה, בתוספת תקורה. התשלום נעשה על פי חשבוניות שהגישה החברה. רק בתחילת 1977, כשנה וחצי לאחר שנחתם הסכם א', בדקה המחלקה לראשונה את ספרי החברה בין חלק מהעבודות שהחברה ביצעה בתקופה שמאפריל עד דצמבר 1976.

במהלך אותה בדיקה התברר, כי המשרד שילם לחברה על פי חשבוניותיה סכומי כסף מעל למגיע לה. בתשובה על פניית המחלקה הסבירה החברה — במכתב מיום 6.5.1977 — כי תשלומים אלה נבעו בחלקם מטעויות ובחלקם מהבדלים בינה לבין המשרד לגבי פירוש סעיפי ההסכם. היא אישרה שקיבלה תשלומי יתר בסך של 22,545 ל"י. בהוראת תשלום לגזירות מיוני 1977 הורתה המחלקה לקזז סכום זה מחשבוניות החברה.

ב-13.10.1977, בעקבות הביקורת, הועברו ממצאי הבדיקה של המחלקה ליועץ המשפטי של המשרד. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, שהחליט להפסיק את קשריו עם החברה. בדיקת החשבונות על-ידי המחלקה והטיפול של היועץ המשפטי של המשרד נמשכים.

4. בהסכמים שבין המשרד לבין החברה נאמר, שהחברה תוציא לאור חוברות עזר שונות, שנועדו לתת מידע לנבחנים חיצוניים. לגבי המחירים של עבודות ההדפסה נקבע, כי בעבודות הוזהות לעבודות המתבצעות על-ידי המדפיס הממשלתי יחייב התעריפון של המדפיס הממשלתי. המחלקה הזמינה אצל החברה הוצאה של 20,000 חוברות: 5,000 בנובמבר 1976 — (להלן "חוברות א'") ו-15,000 בתחילת 1977 — (להלן "חוברות ב'"). מאחר שהחברה סירבה לבצע את העבודה לפי תעריפי המדפיס הממשלתי, בנימוק שהמחירים נמוכים, ודרשה מחירים שהיו גבוהים מדי לדעת המחלקה, פנתה המחלקה בעצמה לכמה בתי דפוס וביקשה, שיגישו לה הצעות מחירים בעבור הדפסת חוברות משני הסוגים. לחוברות א' היא קיבלה משלושה בתי דפוס הצעות מחירים, שזעו בין 27,640 ל"י ל-35,365 ל"י; לחוברות ב' הוגשו הצעות משני בתי דפוס האחת בסכום של 25,060 ל"י (ממי שהיה בעל ההצעה הוולה ביותר גם להדפסת חוברות א'), והאחרת בסכום של 27,200 ל"י. המחלקה אישרה לחברה הדפסת חוברות א' אצל המציע היקר ביותר, שהוזיל את המחיר ל-32,365 ל"י לאחר מו"מ עם החברה על בסיס ההצעות האחרות, שנתקבלו אצלה. את חוברת ב' הזמינה המחלקה בבית דפוס, שהצעתו לא נמצאה בתיקים, בסכום של 26,384 ל"י.

פעולות המחלקה אינן מתיישבות עם עקרונות של מכרז. במסמכי המשרד אין הסבר מדוע המחלקה לא קיבלה את ההצעות הזולות ביותר, שהרי היא עצמה בחרה את אלה, שאליהם פנתה לביצוע העבודה, ומן הסתם מתוך שסמכה על כישוריהם.

הזמנת מחקרים

משרד החינוך והתרבות מזמין, מפעם לפעם, מחקרים בתחום החינוך, כדי לבדוק את רמת מערכת החינוך ולשפר אותה מבחינה פדגוגית ומדעית. המחקרים ממומנים על-ידי המשרד ונערכים בדרך כלל על-ידי מוסדות להשכלה גבוהה, מוסדות מחקר אחרים ועל-ידי חוקרים עצמאיים. קביעת מדיניות המחקר החינוכי, תכנונו ומעקב אחר ביצוע המחקרים הם מתפקידו של המדען הראשי של המשרד. כיווני העיקריים של המחקר החינוכי — כפי שבאו לידי ביטוי בדברי ההסבר להצעת התקציב 1976 — הם עיבוד סטטיסטי של תופעות שינויים ושל נתונים כמותיים במערכת החינוך; חקירתן של תופעות ומגמות חינוכיות בקרב גילאים שונים, ארציות ומקומיות, במטרה לגקוט עמדה כלפיהן לפי הצורך; הערכה של פעולות ויוזמות חינוכיות; וחקירת מידת השפעתן על התלמיד בבית הספר ובמערכת כולה.

היזמה לעריכת מחקרים באה הן מצד יחידות שונות של המשרד והן מצד המוסדות והחוקרים. במשרד פועלת ועדת מחקרים עליונה (להלן הוועדה), בראשותו של המדען הראשי וחברים בה שישה אנשים; ארבעה מהם אנשי מוסדות להשכלה גבוהה ושניים מאנשי המשרד. הוועדה דנה בהצעות למחקרים, מאשרת אותן, ותוצאות המחקרים מובאות לפניה לדיון. לאחר מתן אישור להצעת מחקר על-ידי הוועדה מאשרת ועדת הרכישות המרכזית של המשרד את הזמנתו.

בתודשים אפריל עד אוקטובר 1977 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין, בעיקר בלשכת המדען הראשי, את דרכי האישור של מחקרים והמעקב אחר ביצועם. בדבר ביקורת קודמת על מחקרים בתחום החינוך ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 264.

תקציבים

מימון מחקרים מקורו בעיקר בתכנית "תכנון מערכת החינוך ומחקר חינוכי" שבמסגרת תקציב המשרד. היו מקרים, שיחידות של המשרד ניצלו את תקציבי הפעולות שלהן לביצוע מחקרים. במשרד לא היו נתונים מרוכזים על ההוצאות על ביצוע מחקרים מכל מקורותיו התקציביים השונים. להלן נתונים על התקציב ועל ההוצאות מתוך ההקצבה של מחקרים חינוכיים (באלפי ל"י).

הסעיף	1977		1976		1975		1974	
	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע
מחקרים חינוכיים	2,459	1,142	4,428	1,500	4,828	1,017	2,302	

הנתונים שבטבלה מראים, שבשנים 1974 עד 1976 נוצל רק חלק קטן מהתקציב למחקרים חינוכיים, שעמד לרשות המשרד. ב-1974 נוצל רק 44% מהתקציב, ב-1975 כ-31% וב-1976 כ-26%.

המשרד הסביר, שהוועדה העלתה עם הקמתה, ב-1975, את הדרישות לגבי רמתו המדעית של המחקר, וכתוצאה מכך לא הוגשו במידה מספקת הצעות למחקרים, שאפשר היה להניח לגביהן, שיבוצעו ברמה מדעית נאותה; בד בבד עם כך לא צמצם המשרד, מאותו מועד, את התקציב בתקווה שיוגשו לו הצעות מחקר במספר מספיק הראויות לביצוע. תקציב המחקר לא נוצל גם לפני הקמת הוועדה, אולם לאחר שהתברר למשרד, שתקוותו לא התממשה לא היתה הצדקה, לדעת הביקורת, שיוקצו לכך מדי שנה בשנה אמצעים, העולים על הצרכים בפועל.

אישור מחקרים

1. במארס 1975 הוציא המנהל הכללי של המשרד חוור, שלפיו התקשרות חונית לביצוע מחקר תיעשה, רק לאחר שהוועדה תאשר זאת.

שלוש יחידות — הטלוויזיה הלימודית, המחלקה לתכנון והאגף לתכניות לימודים — שהן לדעת המדען הראשי בעלות נסיון בהזמנת מחקרים, קיבלו אישור מהמדען הראשי, על דעת המנהל הכללי, להזמין מחקרים על דעת עצמן. האישור ניתן להן, גם משום שהמדען הראשי היה מעוניין, לפי הסביר המשרד, מדצמבר 1977, שלא להרחיב יתר על המידה את תחומי פעולתו.

בתחילת עבודתו בדצמבר 1974. בדעת המשרד לגרום לכך, שלהבא גם הזמנת מחקרים של שלוש יחידות אלה תובא לדיון ולאישור בפני הוועדה.

גם לרשות הספורט והחינוך הגופני נתן המדען הראשי אישור להזמין מחקרים בנושאים שבתחומה. על ידי הרשות פועלת ועדת מחקר, הבודקת הצעות מחקר שהוזמנו, ובסמכותה לאשרן. על חברה נמנית נציגותה של לשכת המדען הראשי.

תפקידה העיקרי של לשכת המדען הראשי (להלן הלשכה) הוא לטפל בכל הכרוך בתחום המינהלי והכספי של המחקר: לרכז הצעות המחקר שהוגשו, לבדוק אותן מבחינה מתודולוגית, להגישן לדיון הוועדה ולפקח על ביצוען, לאחר אישורן על ידי הוועדה.

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול ב-115 מחקרים, שהוזמנו החל מ-1971 ועד יולי 1977.

— גם אחרי שהוועדה התלה ב-1975 בפעולתה הוזמנו מחקרים על ידי יחידות שונות של המשרד במישרין. הם מומנו מתקציבי פעולותיהן בלא שההזמנות הועברו ללשכה ובלא שאושרו על ידי הוועדה. כך למשל, הזמינה מערכת החינוך הטכנולוגי 33 מחקרים בתחום החינוך המקצועי, בלא שהזמנת מחקרים אלה הובאה לאישור הוועדה.

גם אם היחידות המזמינות צברו נסיון בתחום פעולתן, מן הצורך, לדעת הביקורת, שהוועדה תתן את דעתה לגבי כל מחקר ומחקר, אם המחקר המוצע הוא הכרחי ואם דרכי ביצועו נראות לה סבירות.

2. הוועדה קבעה הוראות נוהל לגבי הטיפול במחקרים, משלב ההגשה של הצעת מחקר ועד לשלב סיום המחקר ודיון בתוצאותיו.

מסמכותו של המדען הראשי, לפי הנהלים, לדרווח הצעת מחקר על הסף, לאחר שדיווח על כך לוועדה; אולם כל הצעה של מחקר בהיקף גדול, או הצעה, שהמדען הראשי מטיל ספק בחיוניותה למשרד, יש להביא לדיון בוועדה.

— הלשכה לא הקפידה על קיום נוהל זה, ובתקופה יולי 1975 — אוגוסט 1977 היא דחתה 24 מחקרים על הסף, בלא שדיווחה על כך לוועדה.

על-פי הנהלים ניתן להבחין בשתי קבוצות של מחקרים: (1) מחקרים, שהמדען הראשי ונציג של הוועדה הוסמכו על ידי הוועדה לאשרם תוך דיווח לה; אלה מחקרים, שההיקף הכספי שלהם הוא עד 30,000 ל"י (מיולי 1977 עד 50,000 ל"י). (2) מחקרים, שההיקף הכספי הוא מעל לסכום זה, והם טעונים אישור הוועדה. כאשר מחירן של מחקר עולה על 100,000 ל"י יש להקים, נוסף על הטיפול בו על ידי הלשכה, ועדת היגוי, שמתפקידה לעקוב אחר ביצועו. יש גם לוודא, שהוא מתנהל בהתאם לתכנית; לדווח על סיום כל אחד משלבי הוועדה; להציע שינויים בתכנית העבודה או בלוח הזמנים שלו לפי הצורך, ולהמליץ על צמצומן של המחקר או על הפסקתו.

על אישור 10 מחקרים מהקבוצה הראשונה לא דווח לוועדה כנדרש; ארבעה מחקרים נוספים מהקבוצה השנייה, שהיו טעונים אישור הוועדה, אושרו על ידי הלשכה.

— מאז שהוקמה הוועדה הוזמנו לפי נתוני המשרד 13 מחקרים, שמחיר כל אחד מהם עלה על 100,000 ל"י, אך לגבי שמונה מהם לא מוגו ועדות היגוי.

סיומו של מחקר נוסף — מבחן משכל לבתי ספר תיכוניים, שנמסר לשם ביצוע באוגוסט 1976, לאחת מהאוניברסיטאות, התעכב — על פי התיעוד שבתיק — משום, שוועדת היגוי כונסה בראשונה רק בנובמבר 1977.

3. בתחילת 1976 ערכה הלשכה בראשונה סקר בין יחידות המשרד בדבר צרכיהן במחקר לטוות קצר, ועל פי תוצאותיו הוכנה רשימת נושאים למחקר. לדעת הביקורת מן הרצוי, שהוועדה תכין תכנית מחקר מקיפה לטוות ארוך, שבה ייקבעו הנושאים, שלמשרד יש עניין בהם, לפי סדר עדיפויות, ובהתאם לאפשרויות התקציביות, והיא תעודכן מעת לעת.

עריכת הסכמים ופיקוח על ביצועם

1. מסירת עבודות מחקר נעשית על פי הסכם סטאנדארדי בין המשרד לבין החוקר. לכל הסכם יש לצרף, בטרם יחתום עליו חשב המשרד, פרוטוקול של ישיבת הוועדה ואישור של ועדת הרכישות המרכזית.

— הזמנתם של 23 מחקרים אושרה על-ידי חשב המשרד, בלא שניתן להם קודם לכן אישור של הוועדה.

ההסכם על המחקר צריך לשמש מכשיר פיקוח על פרטי הביצוע של המחקר, על משך הביצוע ועל ההוצאות הכרוכות בו.

— ההסכמים בדבר ביצוע של 33 מחקרים נחתמו, אחרי שהוחל בביצוע המחקר; משך הזמן שבין מועד תחילת ביצוע המחקר לבין חתימת ההסכם נע בין חודש אחד עד עשרה חודשים.

2. במקרים רבים נמשך ביצוע המחקרים תקופה ארוכה מזו, שנקבעה בהסכם. אמנם לא תמיד ניתן לדרוש, שהחוקרים יעמדו במדויק באומדן הזמן, שנקבע להם; במיוחד כאשר במשך המחקר מתעוררים קשיים, שלא ניתן היה לחזותם מראש. עם זאת הגיעה הביקורת לכלל דעה, שמחקרים רבים, עריכתם נמשכת תקופה העולה לכאורה על הזמן הסביר לכך. בדיקת משך הפיגור של 31 מחקרים, שלא הסתיימו במועד, העלתה, כי האיחור בהגשה של 13 מהם היה עד שנה; של שבעה עד שנתיים; ושל 11 משנתיים ומעלה.

להלן שתי דוגמאות של עריכת מחקרים, שבהם היה פיגור ניכר ביותר:

(א) המועד לסיום מחקר, בנושא אליטות חברתיות, במחיר של 55,000 ל"י נקבע למאריס 1973. עד אוקטובר 1972 שולם למוסד, שערך את המחקר, סך של כ-50,000 ל"י. בתחילת דצמבר 1976 פנתה הלשכה למוסד בדבר השלמת המחקר. פנייה נוספת נשלחה אליו באפריל 1977. בפנייה נדרש המוסד להשלים את המחקר עד תחילת מאי 1977, שאם לא כן המשרד עשוי לתבוע אותו למשפט בגין הפרת ההסכם. בתשובתו מסוף אפריל 1977 נימק המוסד את הפיגור בכך, שלא מצא חוקר מתאים. בעקבות התשובה ביקש האחראי למחקרים, במאי 1977, מהמוסד להודיע למשרד, שאין ביכולתו לסיים את המחקר ולהעביר אליו בצורה מסודרת את הנתונים, שנאספו במסגרתו. לאחר שהמוסד לא מילא גם בקשה זו אישר לו המשרד ארכה נוספת עד ינואר 1978.

(ב) המועד לסיומו של מחקר אחר בנושא "המעקב אחר בוגרי הקורס להכשרת מנהלים לבית הספר היסודי והערכת הקורס" במחיר של 42,000 ל"י, נקבע לסוף יולי 1974. המשרד שילם לחוקר, עם תחילת ביצוע המחקר, סך של 33,733 ל"י. ממכתביו של המדען הראשי לחוקר מדצמבר 1976 מתברר, שחלק גדול מעבודת המחקר כלל לא בוצע; הדו"ח הסופי נמסר באיחור של כשנתיים וחצי. דו"ח זה לא סיפק את המידע, שאמור היה לספק על פי הצעת המחקר, ולדברי המדען הראשי אף לא עמד בסטאנדארדים המקובלים של עבודת מחקר בסוף 1977 הועבר הטיפול בעניין ליועץ המשפטי של המשרד.

תשלומים בעד מחקרים

הלשכה משלמת לחוקרים תשלומים תקופתיים, על פי חשבונות שהם מגישים לה מפעם לפעם. בהסכם עם חוקרים נקבע, שלפני ביצוע התשלום הסופי בעד המחקר יש לקבל את אישור הוועדה, שהחוקר עמד בכל התחייבויותיו.

— הלשכה אישרה את ביצוע התשלומים הסופיים של 16 המחקרים שהסתיימו מאז קום הוועדה בלא אישור הוועדה.

לגבי מחקרים במחיר של 100,000 ל"י ויותר לכל מחקר, נקבע בהסכם, שהתשלומים בעבור ביצוע כל אחד משלבי המחקר ישולמו רק לאחר קבלת אישור של יושב ראש ועדת ההיגוי.

— בכל 13 המחקרים, שמחירם היה 100,000 ל"י ויותר ושבהם טיפלה הלשכה, לא קיים תנאי זה. כך למשל, בינואר 1976 נמסר לביצוע למכון סאלד, שהממשלה משתתפת בהנהלתו ובמימון חלק ניכר מפעולותיו, מחקר בנושא "סקר פעולות הרווחה" במחיר של 566,500 ל"י. בנובמבר 1976 החליטה הוועדה להפסיק את המחקר. המשרד שילם למכון עד למועד ההפסקה סך של כ-230,000 ל"י, בלא שוועדת ההיגוי אישרה את סיום הביצוע של כל אחד משלבי המחקר, שבעבורו שולם.

יישום המחקרים

התרומה הצפויה, שיתרום מחקר מוצע למערכת החינוך ולקידום הידע המדעי הכללי היא בעלת חשיבות ניכרת בעת קבלת החלטה על אישור או דחייה של הצעת מחקר. בהוראות הנוהל של

הוועדה, נדרש כל חוקר להסביר בהצעתו את תרומות מחקרו בעניין זה; הרפרנטים, שהוועדה פונה אליהם לפני אישור המחקר, נדרשים אף הם לחוות דעתם על כך. עוד נאמר בהוראות, שלצורך אישור הדרי' הסופי יש לעמוד על ההשלכות המעשיות של תוצאות המחקר על מערכת החינוך ולהמליץ על דרכי הפצת המידע, שהצטבר במסגרת המחקר.

— הוועדה לא דנה על 16 המחקרים שעריכתם הסתיימה מאז הקמתה, ועל הסקת מסקנות מתוצאותיהם. רק לגבי התוצאות של שניים ממחקרים אלה נערכו דיונים, ואף זאת במסגרת הלשכה בלבד.

ממצאי הביקורת מצביעים על הצורך להתור לכך, שהזמנות המחקרים ירוכזו הלכה למעשה בידי ועדת המחקר העליונה. כמו כן יש לשפר את דרכי המעקב אחר ביצוע מחקרים והערכת תוצאותיהם.

*

המחקר החינוכי, שמטרתו לעקוב בהתמדה אחר רמתה של מערכת החינוך, לפעול לשיפור ולתור אחר פתרונות חדשים לבעיות של חינוך ולימוד נודעת לו חשיבות רבה. נוכח ההיקף המצומצם יחסית של השימוש באפשרויות המחקר, כפי שהוא משתקף באי ניצול התקציבים שיועדו לכך, מן הרצוי, לדעת הביקורת, שהנהלת המשרד יחד עם הוועדה יתנו דעתם דרך קבע לשאלה, אם אמנם נעשה די הצורך לניצול הפוטנציאל המחקרי, הטמון במוסדות להשכלה גבוהה ובמוסדות אחרים, לצורכי מערכת החינוך הענפה שבארץ. כן יש צורך להתוות דרכים להסקת מסקנות מהמחקרים שנעשו.

אגף העתיקות

פעולותיו של אגף העתיקות היו מושתתות עד תחילת 1978 על פקודת העתיקות משנת 1929 ועל פקודת העתיקות (חצרים) משנת 1935 (להלן הפקודה) והתקנות שהותקנו על פיהם. בסוף ינואר 1978 נתקבל בכנסת חוק העתיקות תשל"ח—1978 (ראה — להלן). תפקידיו העיקריים של האגף הם לקיים פיקוח שוטף על אתרי העתיקות של המדינה כדי למנוע פגיעה, הרס ושד עתיקות; לפעול למניעת הרס, מפולות ונזק לשרידים ולממצאים עתיקים על ידי חפירות הצלה, ולדאוג לשימורם ולשיחזורם של אתרים היסטוריים; לטפל בעתיקות שהן אוצרות המדינה (להלן אוצרות המדינה), לרשמם, לאחסנם ולמסרם לתצוגה במוזיאונים. האגף מפרסם מפעם לפעם דו"חות על ממצאים מיוחדים מאוצרות העתיקות של המדינה. חפירות ארכיאולוגיות, ויצוא של עתיקות מיש-ראל טעונים רשיון של האגף. ליד אגף העתיקות פועלת מועצה ארכיאולוגית מיעצת, שחברים בה נציגי ציבור ונציגי הממשלה. הרכבה ותפקידיה של המועצה נקבעו בתקנות. המועצה פועלת באמצעות ועדות משנה: ועדה לתיאום ותכנון חפירות ורשימות חפירה, ועדה לשימור ושיחזור אתרים. מליאת המועצה מתכנסת פעם בשנה ודנה בעניינים, שיש להם היבט ציבורי.

באגף 70 עובדים — 52 מהם בעלי מקצוע — רובם ארכיאולוגים — המועסקים בחפירות, בפיקוח על אתרים ושיחזורם, ובטיפול באוצרות המדינה ובפרסומים, ו-18 עובדי מינהל ומשק. תקציב האגף לשנת 1976 נקבע ל-8.1 מיליון ל"י, וההוצאה למעשה הייתה כ-5.8 מיליון ל"י בקירוב. לשנת 1977 נקבע תקציב האגף ל-9.1 מיליון ל"י; הצעת התקציב לשנת 1978 היא כ-14.9 מיליון ל"י.

באפריל—ספטמבר 1977 נערכה באגף העתיקות ביקורת, שבה נבדקו בעיקר הפיקוח על אתרים היסטוריים והטיפול באוצרות המדינה, וכן השאלת עתיקות וסחר בהן. ממצאים מביקורת קודמת הובאו בדו"ח השנתי 20 (עמ' 289).

שיכונן של האגף

בתקופת המנדט שכנה מחלקת העתיקות הממשלתית באגף מיוחד שבבניין מוזיאון רוקפלר בירושלים, שבו היו, נוסף על חדרי משרדים וספרייה, גם חדרי תת-קרקעיים מווחים למחסנים

ולמעבדות. עם קום המדינה חכרה המדינה בשביל אגף העתיקות שלה בניין ברחוב שלמה המלך. בבניין זה היו משרדי האגף ומחסניו וכן מוזיאון קטן, שבו הוצגו ממצאים מחפירות, שנערכו בישראל לאחר קום המדינה. עם הקמתו של מוזיאון ישראל, בשנת 1965, הועברו הממצאים שהוצגו במוזיאון של האגף לתצוגה במוזיאון ישראל, והמדינה רכשה מהמוזיאון 23 חדרים לשיי-כוננו של האגף. במבנה שברחוב שלמה המלך נשארו המחסנים. אחרי מלחמת ששת הימים עברו הנהלת האגף, הארכיאולוגים החופרים, ויחידות שטיפלו באוצרות המדינה, הפרסומים, המעבדות, הרפאות והספרייה, לבניין מוזיאון רוקפלר. ובבניין מוזיאון ישראל נשארו 16 מעובדי האגף, ביניהם כאלה המועסקים בעבודות חוץ. האגף ממוקם אפוא בשלושה בניינים המרוחקים זה מזה, בלא קשר סדיר של תחבורה ציבורית ביניהם. הבניין ברחוב שלמה המלך מיועד להריסה, במסגרת פרויקט ממילא, ומשרד החינוך והתרבות מנהל משא ומתן לרכישת מבנה אחר למחסני האגף.

רוב עובדי האגף נמצאים בבניין מוזיאון רוקפלר, ואילו הארכיון, בבניין מוזיאון ישראל. כתוצאה מכך עובד הזקוק לתיק מקבלו בדרך כלל למחרתו אך עלול להמתין לו זמן רב יותר. רבים מבין העובדים מנהלים לפיכך תיקים לעצמם בלא תיאום עם הארכיון, דבר הפוגע בשלימותו של הארכיון, גורם לתוספת של עבודה מינהלית וממילא להוצאות מיותרות.

14 מחזרי האגף שבמוזיאון ישראל, משמשים כמחסנים לממצאי חופרים. לחופרים משרדים לעבודה עיונית בבניין מוזיאון רוקפלר ושם גם השירותים לעיבוד הממצאים: ספרייה, רפאות, ומעבדות הצנור, הצילום והכימיה. בהתחשב במחסור בחדרי עבודה, שקיים לדברי האגף, במוזיאון רוקפלר, המליץ משרד מבקר המדינה לשקול העברתם של ממצאי החופרים מבניין מוזיאון ישראל למקום אחר, דבר שיאפשר ניצול של החדרים, המתפנים, כחדרי עבודה.

חוק העתיקות

בינואר 1978 נתקבל בכנסת חוק העתיקות, תשל"ח-1978. עד לאותו מועד הייתה בתוקפה פקודת העתיקות, שתוקנה אך מעט ופקודת העתיקות (תצרים) שלא תוקנה כלל. כתוצאה מכך לא היו מוסדרים בחוק נושאים רבים הנוגעים לתחום העתיקות. הדיון בהצעת החוק, שקדם להעברתה לכנסת היה ממושך. עוד בשנת 1962 מינתה המועצה הארכיאולוגית ועדת משנה לבדיקת המצב בתחום האמור, וזו הגישה את המלצותיה למועצה בסוף 1965. הכנת הצעת החוק על-ידי הוועדה והיחידות הנוגעות בדבר במשרד החינוך והתרבות נמשכה בשנים 1969 עד 1975 והצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת ביוני 1976. בין העניינים המוסדרים על-ידי החוק החדש היא הבטחת בעלותה של המדינה על כל עתיקה שתתגלה לאחר תחילת תוקפו של החוק ועל השטח הדרוש באופן סביר לשמירתה. החוק דן בשאלות הנוגעות לאספני עתיקות, מוזיאונים והגנת ציבור קוני העתיקות, דברים שלא הוסדרו כלל בחקיקה שזה עתה פג תוקפה.

הפיקוח על אתרים היסטוריים

1. יותר מ-3000 אתרים היסטוריים המצויים כיום בישראל הוגדרו במשך השנים, על-ידי האגף, כאתרים היסטוריים לפי פקודת העתיקות ורשימות של אלה פורסמו בילקוט הפרסומים. הפקודה קבעה את הפעולות האסורות באתרים היסטוריים והעניקה לאגף סמכויות נרחבות לפיקוח ולשמירה על אתרים היסטוריים וכן למניעת הקמתם של פרויקטים, העלולים לפגוע באתרים. גם בפקודת העתיקות (תצרים) ובתקנות שתוקנו על פיה ניתנו לאגף סמכויות לגבי אתרים היסטוריים. אפשרות יות האגף לקיים פיקוח אפקטיבי על כלל האתרים ברחבי הארץ הן מוגבלות למדי. כל תפקידי הפיקוח מוטלים על עשרה ארכיאולוגים מפקחים וחמישה ארכיאולוגים מחוזיים, שלרשותם עמדו, בעת הביקורת, שני כלי רכב בלבד. רשויות מקומיות, מינהל מקרקעי ישראל, הקרן הקיימת לישראל וצה"ל, מבצעים עבודות בנייה, פיתוח והכשרת קרקע במקומות שבהם נמצאים אתרים היסטוריים. כיוון שלא הכל מודעים במידה מספקת לצורך בהגנה על אתרים כאלה, יש אשר אגב עבודתם נפגעים אתרים. היו מקרים רבים, שבהם נגרמו לאתרים פגישות שהיו בבחינת מעוות לא יוכל לתקון והאגף נאלץ לפנות לערכאות, פניות שבעקבותיהן הוצאו צווי מגינה נגד אלה שהשחיתו אתרים. עם זאת-האגף לא פעל במידה מספקת כדי להגיע לתיאום פעולה עם הגופים האמורים להיות שותפים לשמירת האתרים, נוף הארץ ואיכות הסביבה. באחרונה החל האגף בהגברת דרישותיו בדבר הצורך בהסדרים לתיאום פעולה עם גופים שונים, המבצעים פעולות בשטחי עתיקות, בכך שדרש מגופים אלה להודיעו מראש על פעולות, שהם עומדים לבצע ושישתפוהו בוועדות התכנון שלהם. במקרים רבים תיאום כזה לא נעשה.

בינואר 1978 הודיע משרד החינוך והתרבות למשרד מבקר המדינה, שבאחרונה החלו כמה גופים לגלות מודעות לנושא שמירתם של האתרים ההיסטוריים.

שחדי עתיקות וחובבי עתיקות חופרים במקומות שונים בארץ ואגב חשיפה בלתי מקצועית של עתיקות למיניהן, הם פוגעים באתרים, ויש שהם אף הורסים אותם. כיוון שהאגף אינו ערוך להתמודד בכוחות עצמו עם בעייה זו, הוא פנה לעזרתם של המשטרה ומשמר הגבול. מבדיקת מסמכי האגף עולה, שיש צורך להגביר את השיתוף עם גורמים אלה.

2. פרסום רשימות של האתרים ההיסטוריים בילקוט הפרסומים כולל את נקודת הציון (ג.צ.) של מקום האתר במפה או את תחום גבולותיו בקואורדינטות, ותיאור האתר ועתיקותיו. ההודעות בדבר אתרים מוכרזים, שאינם רשומים בספרי האחוזה, כרכוש פרטי, הנמסרות בהתאם לפקודה לאגף רישום והסדר מקרקעים, כוללות את נקודות הציון.

אין באגף מפות מפורטות של שטחי האתרים המוכרזים עם סימון גבולותיהם, ואין הוא מודיע בעת ההכרזות לרשויות המקומיות על שטחי האתרים שבאזוריהן. מפות כאלה עשויות היו לעזור לגופים השונים הפועלים בשטחי האתרים למניעת נזקים, למשל בעת הכשרת קרקע בשטחי עתיקות; חרישה, זריעה ונטיעות; סלילת כבישים; הקמת מפעלי ביו; ומגרשי חנייה. הימצאות מפות כאלה ברשויות המקומיות הייתה מקלה גם על התחשבות בקיומם של אתרים היסטוריים בעת הכנת תכניות מיתאר ותכניות מפורטות.

3. נוכח הקשיים הרבים שבהם נתקל האגף בדרכי הפיקוח והשמירה על אתרים היסטוריים, נודעת משנה חשיבות להחדרת משמעותם של האתרים ההיסטוריים בקרב הציבור הרחב. האגף החל בפעולות הסברה ואף הפיץ כרוז צבעוני, שהיא הראשונה בסדרת כרוזות מתוכננות על האתרים ההיסטוריים. לדעת הביקורת על האגף לפעול, כדי להפיץ מידע ולעורר עניין בקרב תלמידי בתי הספר ובני הנוער בכל הנוגע לאתרים היסטוריים וחשיבות השמירה עליהם כנכסי ההיסטוריה והתרבות של עם ישראל בארצו. מן הרצוי גם לשקול הפצת מידע על האתרים בין הגופים הציבוריים שבסביבות האתר, למשל רשויות מקומיות, מחנות צה"ל, ותחנות משטרה. רצוי להיעזר לשם כך גם בכלי התקשורת.

אוצרות המדינה

"אוצרות המדינה" הן עתיקות שנחשפו או נתגלו בישראל ואשר המדינה רכשה קניין בהם, לפי הפקודה*. לגבי עתיקות המתגלות בחפירות, הנערכות על-ידי גופים אחרים, על האגף לרכוש בעד המדינה כל אותם ממצאים, שהם לדעתו דרושים לצורך הסברת תולדות ישראל ואמונתו; ממצאים המתגלים בחפירות הנערכות על-ידי האגף — והן כ-200 חפירות הצלה בשנה — הם כולם רכוש המדינה.

אחסון וסדרי בטיחות

במחסנים שברחוב שלמה המלך מאוחסנים עתיקות שהן אוצרות המדינה, אשר נתגלו בחפירות שנערכו לאחר קום המדינה. במחסני מוזיאון רוקפלר מאוחסנים עתיקות מחפירות שנערכו בתקופת המנדט והשלטון הירדני וכן מאוחסנים בהם גלוסקמאות, ארונות קבורה מעופרת (רומאים וביי-זנטיים) ומטבעות, מחפירות שנערכו בארץ בכל התקופות. בשני המקומות ובמשרדי האגף שבמוזיאון ישראל מאוחסנים ממצאי חופרים מחפירות ההצלה של האגף.

עתיקות, שהן אוצרות המדינה המאוחסנים במחסני האגף, שרבות מהן נמסרות לתצוגה במוזיאון-נים, הן נכסים לאומיים בעלי ערך מדעי תרבותי וכספי רב. האגף בחן אפשרות לבטח את האוצרות והגיע למסקנה, שכיוון שהוצאות הביטוח של אוצרות אלה עלולות להיות גבוהות מאוד, אין ללכת בדרך זו ויש להסתפק בהנהגת סדרי אבטחה מירביים.

לא הונהגו סדרי אבטחה למשרדי האגף במוזיאון ישראל ואף לא הייתה בעת הביקורת שמירה בכניסה למשרדים. פרט להתקנת מפתחות רגילים לדלתות לא נעשה דבר לאבטחת ממצאי החופרים, שבמשרדי האגף בבניין המוזיאון. המשרדים נמצאים בקומת קרקע ועל חלונותיהם הגדולים

* לפי חוק העתיקות החדש, כל עתיקה המתגלה בישראל לאחר תחילתו של החוק, יהיו היא והשטח שבו נתגלתה, לנכס המדינה.

והרחבים אין סורגים. בעת הביקורת היו כלים עתיקים מונחים גלויים וחשופים על מדפים לעיני עוברים ושבים שבחצר המוזיאון.

הסדרי האבטחה, בבניין מוזיאון רוקפלר לא היו נאותים אף הם. נוסף לכך לא הושלמו בו ההסדרים לאבטחה לשעת חירום. אחרי שממחנני האגף נגנבו פריטים בעלי ערך ארכיאולוגי, ביניהם כלי זכוכית נדירים, מהתקופה הרומית, צלמית כנענית, מגורות חרס וקערות, ולאחר שכמה כלים שמקורם באגף נתגלו אצל סוחר עתיקות, נעשו צעדים לשיפור. מה של המצב: הגבלת הגישה למחסנים; החלפת המפתחות של המחסנים ומסירתם לעובד אחד בלבד.

בינואר 1978 הודיע המשרד שהוא מינה ועדה מיוחדת לטיפול בנושא.

ניחול המלאי

ב-1967 הועברה האחריות לתצוגה באולמות מוזיאון רוקפלר לידי מוזיאון ישראל. עם כניסת אגף העתיקות לבניין מוזיאון רוקפלר נערכה בדיקה, וכן רישום והשוואה של העתיקות, שהיו בתצוגה במוזיאון לרסטת שהתייחסה אליהן. לגבי העתיקות שהיו במחסנים לא נערכה ספירת מלאי ולא נערכה השוואה בין המצאי במחסנים בעת הכניסה לבין הרישומים של הממצאים.

מחלקת העתיקות של ממשלת המנדט לא הספיקה לרשום את כל העתיקות שבמחסניה בכרסות מדעיות, כולל צילומים. ביניהן גם עתיקות, שהמסמכים המתייחסים אליהן עובדו ופורסמו בחיבורים מדעיים. במחסנים היו ממצאים מחפירות שנערכו על ידי ממשלת ירדן, שלגביהם כלל לא היו מסמכים. מאז כניסת האגף לבניין מוזיאון רוקפלר, לא הוכנו כרטיסים וצילומים לממצאי החפירות שכבר היו מעובדים, ואף לא לממצאים, שהיו לגביהם מסמכים ורשימות אך הם לא עובדו. לא נערך גם רישום מלאי של הממצאים, מחפירות שנערכו על ידי ממשלת ירדן.

לא הייתה איפוא לאגף אפשרות לדעת, אם חסרו פריטי עתיקות במחסנים. כאשר נעשו חיפושים של פריטים שונים ונתברר שהם חסרים, לא ניתן היה לדעת, מהו פרק הזמן שהם חסרים. רק כאשר התרבו המקרים שבהם נתגלה חוסר של ממצאים שונים, ולאחר שחפצים שחסרו במחסנים נמצאו אצל סוחר עתיקות, וכתוצאה מכך נמסר הטיפול לחקירת המשטרה, ערך האגף רישום אינוונטר בהתאם למצאי בעין שעל המדפים, נערכה השוואה בין המלאי לבין הרישומים של הממצאים והוחל בהכנת כרסטת וצילומים לממצאים, שלא היו להם כרטיסים.

בדוחות קודמים של מבקר המדינה, צוינו הליקויים שהתייחסו לטיפולו של האגף באוסף המטבעות של המדינה, המוחזק עתה במחסנים שבמוזיאון רוקפלר. רישום המטבעות היה אז כללי ביותר ולא איפשר ניהויין. צויין גם הצורך בקבלת עובד מיוחד לטיפול במטבעות. הביקורת הנוכחית העלתה, שבשנת 1976 אמנם נתקבל אוצר מיוחד בעבור המטבעות והושלם הרישום השוטף שלהם, אולם קיים פגור רב בהכנת כרסטת מדעית הכוללת צילומים, והאגף לא ערך ספירת מלאי של אוסף המטבעות.

בינואר 1978 הודיע המשרד, שהוחל בספירת מלאי.

ממצאים מחפירות של האגף

הממצאים שנחשפו בחפירות ההצלה של האגף היו מאוחסנים, עד לעיבודם, במחסנים בלא שמוינו ובלא שנבדקו. אף כי ממצאים אלה הם רכוש המדינה, לא נקבעו ביחידה לאוצרות המדינה נהלים לרישום ממצאים כאלה לפרטיהם. באחרונה הונהג הסדר לרישום של מכלול הממצאים, המאפשר לדעת את המקום, שבו הם מאוחסנים.

בעת הביקורת היו במחסנים שברחוב שלמה המלך ובמשרדי האגף שבמוזיאון ישראל אלפי פריטים מחפירות שנערכו מאז שנות ה-50, שלא עובדו ולא נרשמו בין אוצרות המדינה. כמה מהממצאים נחפרו על ידי אנשים, שעובו את האגף או שעתה הם אינם בחיים. כיוון שכך מתעוררים עתה קשיים בעיבודו של חומר זה, משום שלגבי חלק ממנו לא נמצאו רישומים של החופרים או שהמסמכים שנמסרו עם החומר כל כך מרובים, כך שלעיבודם נדרשת עבודה של שנים; ממצאים מכמה חפירות משנות ה-50 וה-60 המונחים במחסנים אלה עדיין נמצאים, לדברי האגף, בהחליכי עיבוד; כלים מחפירות שונות שנחשפו באותן שנים, נרשמו באוצרות המדינה בלא שכל ממצאי החפירות עובדו.

עקב המעמסה הרבה המוטלת על חופרי האגף, קורה לעתים קרובות, שהאגף פונה אל ארכיאולוגים גנים המועסקים באוניברסיטאות או במוזיאונים ומבקש מהם לחפור בעבורו. גם ארכיאולוגים אלה פוגרים לעתים בעיבוד הממצאים והיו מקרים שהשאירו אותם בבתיהם, במקומות עבודתם או באתר החפירה בלא שנרשמו לפרטיהם באוצרות המדינה, ובלא שהיו לאגף ידיעות על אמצעי השמירה והבטיחות במקומות האחסון.

בינואר 1978, הסביר משרד החינוך והתרבות למשרד מבקר המדינה את הדבר בעומס העבודה הרב המוטל על מספר החופרים, שהוא מצומצם למדי, מצב שהביא לדעתו לפיגור בעיבוד הממצאים. כן הודיע המשרד שכמה מהממצאים שבמוזיאון ישראל ואצל חופרים שמחוץ לאגף הם בתהליכי עיבוד; ננקטו צעדים לסיום עיבודם של ממצאי החפירות, שנעשו בשנים קודמות; ממצאים מחפירות האגף שלא היו ברשותו הועברו למחסני האגף.

משרד מבקר המדינה דן עם האגף על הצורך למצוא מקום מתאים לאחסון מסודר ומבוקר של ממצאי החופרים, שיאפשר גישה נוחה לשירותי הרפואה, הצילום, הציוור והכימיה, ושיתאים למטרותיו גם מבחינת סדרי הבטיחות. כן עמד משרד מבקר המדינה על הצורך להנהיג נהלים מתייבים לרישום ממצאי החופרים בשלבי עבודתם, ביחידה לאוצרות המדינה, ולמעקב ופיקוח על משך הזמן לעיבוד הדו"חות, המתייחסים לממצאים אלה; על האגף להתחיל — במידת הצורך — בהתייעצות עם המועצה הארכיאולוגית — על הדרך שבה ינהג בממצאי החפירות, שלא עובדו במשך שנים רבות.

חלוקת עתיקות

אגף העתיקות נותן רשימות לחפירות יוזמות הנערכות על-ידי ארכיאולוגים, החופרים מטעם מוסדות שונים בארץ ובחוץ לארץ, לפי המלצת הוועדה לתיאום ולתכנון רשימות חפירה, שליד המועצה הארכיאולוגית. בהתאם לפקדה היה כל רשיון חפירה כפוף, בין היתר, לתנאי, שלפיו בעל הרשיון יתן למנהל האגף אפשרות לחלק עם בעל הרשיון את העתיקות שנחשפו בחפירה, תוך שימוש בזכותו לרכוש בעבור המדינה את העתיקות או לוותר עליהן*. על המנהל לרכוש אותן עתיקות שהן לדעתו הכרחיות לצורך הסברת תולדותיה או אמונתה של ישראל; לאחר מכן יחלק כאמור את העתיקות שנותרו וידאג ככל האפשר לתת לבעל הרשיון ממצאים בעלי ערך ארכיאולוגי מתוצאות החפירה. הפקודה קבעה, שלפני החלוקה, ימציא בעל הרשיון למנהל האגף את תרשימי חפירותיו ורשימות מכל העתיקות שנתגלו, וכן פרטים שיש להם זיקה לעתיקות אלה ככל שידרוש המנהל.

תהליך העיבוד של ממצאי החפירות היוזמות נמשך לעתים זמן רב, וכתוצאה מכך חלים איחורים בחלוקות של הממצאים. עוד לא נערכו חלוקות של כל העתיקות, המתייחסות לחפירות שנשתיימו עד לסוף 1975.

הביקורת העלתה מקרים, שממצאים מחפירות שנערכו לפני שנות ה-70, ושבהחלוקות נקבע שהם רכוש המדינה, לא הועברו אל האגף, אלא נשארו ברשות החופרים. האגף לא ערך בדיקת מלאי במקומות שבהם נמצאות עתיקות אלה וממסמכי האגף אין לדעת בבירור אילו פעולות עשה האגף במשך השנים לקבלת העתיקות. מאז שנות ה-70 הוקפד להעביר את העתיקות שנקבעו בחלוקות כרכוש המדינה אל האגף.

בינואר 1978, הודיע המשרד, שכמה מהממצאים מהחפירות הקודמות כבר הועברו אל האגף ונעשו צעדים להעברת הממצאים הנותרים.

דו"חות

בין התנאים לקבלת רשיון לחפירה יוזמה נקבע בפקודה, שעל בעל הרשיון או על האגודה או המוסד שבשם עובד בעל הרשיון, למסור למנהל האגף שני העתקים מכל דו"ח מוקדם הנוגע לחפירות ותרשימים, תכניות וצילומים של חפירותיו וכן להציא לאור, תוך שנתיים ימים מיום תום עבודת החפירה שלו (מלבד אם הוארך המועד הזה על-ידי המנהל) חיבור מדעי ראוי, על דבר תוצאות חפירותיו ולמסור שני העתקים מחיבור זה לידי המנהל.

* לפי התקן החדש, רשאי המנהל לאחר התייעצות במועצה לבוא לידי הסכם עם בעל רשיון חפירה בדבר ויתור על זכויות המדינה בעתיקות המוגלות בחפירה ובדבר חלוקת העתיקות בין המדינה לבין בעל הרשיון.

במקרים רבים לא הומצאו לאגף דו"חות מוקדמים והאגף לא פעל לקבלם. בעת הביקורת עוד לא הומצאו לאגף כל הדו"חות על החפירות היוזמות שנסתיימו עד לסוף 1975. עד אז ניתנו 594 הרשאות לחפירות הצלה (ב-40 מקרים מהן לא נערכו חפירות או שנערכו אך לא נתגלו ממצאים). על חפירות ההצלה שעורכים חופרי האגף הומצאו לאותה תקופה, עד למועד סיום הביקורת, 309 דו"חות.

גם בעניין פרסומי החיבורים המדעיים אין רוב הדו"חות מספיקים לעמוד בדרישה שהדבר ייעשה תוך שנתיים מסיום החפירה. בחוק העתיקות החדש נקבע שינוי, שלפיו יצאו הפרסומים לאור תוך חמש שנים מסיום החפירה.

השאלת עתיקות

1. הפקודה קבעה, שמנהל האגף רשאי, באישורו של שר החינוך והתרבות, להשאל מעתיקות המדינה לאגודות מדעיות, מוסדות חינוך ובתי נאמנים; לצורך זה הוא אף רשאי לשלוח עתיקות לחוץ לארץ. עוד קבעה הפקודה, שיערך חוזה השאלה, שיכלול הוראות מתאימות לשימורן של העתיקות, ביטוחן, והחזרתן, על-ידי הגופים ששאלו אותן ועל חשבונם. האגף מוסר עתיקות לתצוגה במוזיאונים רבים בארץ ולמוסדות שונים למטרות לימוד ומחקר, והכין טופס בעברית ובאנגלית, המשמש כחוזה השאלה, שעליו אמורים לתתם מנהל האגף ומקבל העתיקות. בטופס צויין במפורט, שהשואל מתחייב לדאוג על חשבונן לשמירתן של העתיקות ולבטחונן בכל התקופה שבה הן ימצאו ברשותו, במקום המובטח בצורה הטובה ביותר, וכן חייב הוא לבטח על חשבונן את העתיקות לתקופת ההשאלה נגד אובדן, גניבה ונזקים אחרים.

השאלת עתיקות טעונה אישור של שר החינוך והתרבות בכל מקרה ומקרה. כדי שלא יהיה צורך להזדקק בכל מקרה לאישור השר, נקבע נוהל, שלפיו העתיקות נמסרות למטרה של "תצוגה" לתקופה מוגדרת, ובעת המסירה חותמים נציגי האגף והגוף המקבל את העתיקות על "תעודת תצוגה", שבה נרשם תיאור העתיקה ומספר הרישום שלה, אך בלא התחייבות בכתב מצד המקבל. יש שגופים המקבלים עתיקות לתצוגה מבטחים אותן ביזמתם. לדעת הביקורת, יש בהסדר האמור משום עקיפה של הדרישה לקבל אישור מהשר להשאלת עתיקות, ועל האגף לזאוג לקביעת הסדר, שיטיל את מלוא האחריות לשמירת העתיקות על מקבליהן.

2. על פי נתוני האגף יש בארץ 38 מוזיאונים, שבהם מוצגים אוספים ארכיאולוגיים, ו-46 אוספים מקומיים של ממצאים ארכיאולוגיים. אגף העתיקות מעביר עתיקות לתצוגה לרבים מהמוזיאונים ולאוספים המקומיים.

בדיקה מסורגת של תיקים המתייחסים למוזיאונים, אוספים ומוסדות אחרים שקיבלו עתיקות מהאגף העלתה, שהאגף לא פעל די הצורך לחייב אותם בנקיטת אמצעי בטחון מניחים את הדעת. בכמה מקומות היו גניבות או שנעלמו עתיקות מאוצרות המדינה. גם אחרי ביקורים של נציגי האגף במוזיאונים, כאשר התברר שלא בכולם קוימו תנאי הבטיחות הנדרשים, הסתפק האגף במשלוח התראות למוזיאונים.

לדעת הביקורת מן הראוי לחייב את המוזיאונים להנהיג אמצעי בטחון סבירים, ויש לשקול הפסקה של מסירת עתיקות לתצוגה, לאותם מקומות, שלדעת האגף אמצעי הבטיחות בהם אינם נאותים.

המשרד הודיע בינואר 1978 למשרד מבקר המדינה, שמסירת ממצאים לתצוגה במוזיאון נעשית עתה רק כאשר קיימים בו תנאי בטיחות מתאימים. עוד הודיע המשרד, שבמוזיאון אחד שופרו תנאי הבטיחות, ואילו במוזיאון אחר החזיר האגף לירושלים ממצאים בעלי ערך כיוון שמצב הבטיחות בו לא שופר, והופסקה מסירת עתיקות למוזיאון נוסף.

3. נציגי האגף המבקרים במוזיאונים, שקיבלו מהאגף עתיקות לתצוגות קבע או לתצוגות ממושכות, אינם עורכים ספירות מלאי והשוואה בין המוצגים לבין הכרססת שבאגף. האגף גם לא ביקש מהמוזיאונים לערוך כל שנה ספירת מלאי של הממצאים שקיבלו ממנו, ולדווח לו על כך.

4. הפקודה קבעה, שלא יחפור אדם ולא יחפש באופן אחר עתיקות, בין באדמתו ובין באדמת אחרים, אלא אם קיבל רשיון לחפור; כל המגלה עתיקות ולא קיבל רשיון לחפור, למשל, תוך פעולת הכשרת קרקע לבנייה, עליו למסור מיד הודעה לאגף על תגליתו. הפקודה קבעה עונשים שלהם צפויים מפירי הוראות אלה.

מספרם של החופרים בלא רשיון או המחפשים עתיקות בדרך אחרת גדול מאוד. עוד בדו"ח השנתי 22 (עמ' 360) נדון טיפולו של האגף בפעולתם של ארכיאולוגים חובבים בחיפוש ובאיסוף של עתיקות. הביקורת עמדה על כך שיש צורך בשליטה הדוקה יותר של האגף בנושא זה, ובמציאת מסגרת משפטית מתאימה, על ידי כלילת הוראות קפדניות יותר בחוק העתיקות המוצע. האגף ניסה לפעול נגד חופרים אלה באמצעים חוקיים, אך לאחר שהתברר לו שבגלל ריבוי המקרים אין הוא עורך לכך, הוא החל לפני שנים מספר — כדי לקבל מידע על היקף הבעיה ולעמוד על ערכם המדעי של הממצאים שנאספו — ברישום ובכירטוס חפצי העתיקות הנמצאים במוזיאונים ובאוספים שונים, שמקורם בחפירות שנעשו בלא רשיון. העבודה הופסקה לאחר רישום שנערך ב-22 מקומות, לדברי האגף מחמת מחסור בכוח אדם. יש שאזרחים מקשטים את גינותיהם בפרייטים ארכיטקטוניים עתיקים, למשל כותרות, עמודים ומשקופים. מפקחי האגף נהגו לבקש מבעלי הבתים והגינות שיאפשרו להם לבדוק את הפריטים ולערוך רישום, אולם נאלצו להפסיק גם פעולה זו, לדברי האגף בשל מחסור בכוח אדם.

5. בחוק העתיקות החדש נקבעו תנאים לניהולם של מוזיאונים, שעניינם העיקרי הוא עתיקות, ברמה מדעית הולמת. מוזיאונים כאלה יהיו נתונים לפיקוחו של מנהל אגף העתיקות. כן נקבעו בחוק הוראות הנוגעות לאספני עתיקות במגמה להבטיח את האינטרס של המדינה בעתיקות בעלות חשיבות מדעית מיוחדת, ולהגביל את אפשרויות העברתן.

מסחר בעתיקות והוצאתן מישראל

1. הפקודה ותקנותיה קבעו הוראות לגבי סחר בעתיקות והוצאת עתיקות מישראל. לחוץ לארץ, וכן לגבי הפיקוח של האגף על הסוחרים. לפי הפקודה לא ייצא אדם עתיקות מישראל ולא ימכור ולא ימסור עתיקות למי שאינו תושב ישראל ללא רשיון מאת המנהל. בתקנות נקבעו הסדרים למתן רשיונות לסחר בעתיקות, שתוקפם עד לדצמבר בכל שנה; על סחר עתיקות לנהל רשימות של מלאי העתיקות שברשותו במתכונת קבועה, עם פרטים על רכישתן ומכירתן, על מוכריהן וקניניהן; על סחר להמציא העתק מהרשימות לאגף אחת בשלושה חודשים, וכן עם בקשתו לקבל או לחדש רשיון. עוד נקבע, שעובד האגף רשאי בכל עת סבירה לבדוק כל מקום שלגביו הוצא רשיון לסחר בעתיקות. בעת הביקורת היו רשומים באגף 90 סוחרים במקומות שונים בארץ. בנושא זה פועל באגף מפקח אחד.

האגף מחדש את הרשיון לסוחרים רק אחרי שהם מגישים את רשימות המלאי, אולם אין הוא נוקט בצעדים לוודא את מהימנותן.

2. כאמור, הוצאת עתיקות כל שהן מישראל הייתה טעונה לפי הפקודה רשיון מאת מנהל האגף, והוא רשאי לאסור כליל יצוא של עתיקות כשהוא סבור, שטובת ענייני הציבור מחייבת להשאירן בישראל. נקבע, שעל מי שמוציא עתיקות לשלם אגרה בשיעור של עשרה אחוזים משווי. ישנם סוגי עתיקות, בהתאם למפוקס בפקודה, הפטורים מהאגרה. עוד נאמר בפקודה, שעל כל מחזיק רשיון לסחר בעתיקות להודיע לכל קונה עתיקות, שמוטלת עליו החובה להשיג רשיון ליצואן; להציג הודעה הנוגעת ליצוא בצורה נראית לעין במקום עסקו, ולהפנות את תשומת לבם של הקונים להודעה האמורה.

הטיפול במתן רשיונות יצוא הוא בידי עובד בכיר באגף, הנמצא בירושלים. דבר זה מקשה על רוכשי העתיקות במקומות מרוחקים מירושלים, המעוניינים להוציא אותן מארץ — ביניהם תיירים — להגיש בקשות לרשיונות יצוא.

בביקרת רשיונות היצוא לתקופה שמהראשון בינואר 1976 ועד אמצע אוקטובר 1977 הועלה: בתקופה האמורה הוגשו 267 בקשות לקבלת רשיונות יצוא; ב-118 מקרים ניתן הרשיון לאחר פטור מתשלום אגרה. סך כל הגביות מתשלום האגרה הגיע בתקופה זו ל-31,000 ל"י בקירוב. בין הפונים היו תיירים, מוסדות מחקר וסוחרים. בדיקה של בקשות הסוחרים העלתה, שבתקופה הנדונה פנו אל האגף בבקשות לקבלת רשיונות יצוא עתיקות, 16 סוחרים בלבד.

האגף אינו בודק באיזו מידה מציגים הסוחרים את ההודעות ללקוחות, שהאגף המציא להם, בדבר הצורך בתשלום אגרת יצוא. אין לאגף מידע על היקף היצוא של עתיקות לחוץ לארץ בלא היתר. לדעת הביקורת, על האגף לפעול להגברת הפיקוח בתחום זה.

יש ערך לאומי ומדעי לאתרים היסטוריים ולעתיקות, שלהן יש לעתים גם ערך כספי ניכר. הממ"צאים מראים שלא נעשה די הצורך כדי לפקח על שלימות האתרים; הפיקוח על אוצרות המדינה לא היה נאות; וקיים פיגור רב בעיבוד ממצאים מן החפירות, שנחשפו עוד מלפני שנים. באגף מועסקים 52 עובדים מקצועיים, ולדעת האגף אין בכך כדי לקיים את כל התפקידים המוטלים עליו. בהתחשב בשפע הממצאים ובמספר הרב של אתרים, ישנה מידה של צידוק בטענה זו, אולם לדעת הביקורת גם בכוח אדם זה היה האגף צריך להתמודד ביתר הצלחה עם התפקיד שהוטל עליו. חוק העתיקות החדש, אשר נתקבל בכנסת בעת עריכת דו"ח זה, מעניק לאגף סמכויות שהיו חסרות לו ומטיל עליו תפקידים נוספים. לדעת הביקורת, על האגף להיערך בהקדם למילוי המשימות הנוספות ולייעל את שירותיו.

פיקוח על ארגוני ספורט

פעולות מאורגנות של הספורט מתנהלות בארץ במסגרת אגודות ספורט מקומיות, שמספרן מגיע ל-1,000 בקירוב. לאגודות אלה זיקה לחמישה ארגונים ארציים: הפועל, מכבי, בית"ר, אליצור ואס"א. מרכזי הארגונים (להלן — המרכזים) מסייעים ומכוונים את פעולותיהן של האגודות המקומיות המסונפות אליהם. כמו כן פועלים בארץ מוסדות ספורט ארציים, שהעיקריים בהם ההתאחדות לכדורגל*, ההתאחדות לספורט, איגוד הכדורסל, איגוד הטניס והועד האולימפי. מוסדות אלה דואגים לקיום פעילות סדירה בענפי הספורט השונים, לרבות טיפול בנבחרות ייצוג. הפעילים בהנהלות כל גופי הספורט הם בדרך כלל מתנדבים. גופי הספורט רשומים כאגודות לפי החוק העותומאני של האגודות. רשות הספורט והחינוך הגופני (להלן — רשות הספורט) הפועלת כמחלקה במשרד החינוך והתרבות, תומכת מתקציבה בארגונים ובכל מוסדות הספורט הארציים.

בינואר 1963 המליצה ועדה משותפת של ועדת החינוך והתרבות וועדת הפנים של הכנסת, שהממ"צ שלה 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 יכללו הסמכויות ודרכי ביקורת הניהול הכספי של ארגוני הספורט.

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 פעולות ספורט וחינוך גופני, במיוחד במה שנוגע לפעולותיהם של ארגוני הספורט במדינה, לקיים קשרים עם ארגוני ספורט בחוץ לארץ ולהקמת מתקני ספורט וחינוך גופני.

שר החינוך והתרבות הזמין בינואר 1966 ממשרד של עורכי דין הצעה, לחוק הספורט והחינוך הגופני, טיוטת ההצעה הוגשה באוקטובר 1969, ומאז הייתה בטיפולם של גורמים שונים במשרד החינוך והתרבות ובמשרד המשפטים. עד סיום הביקורת בינואר 1978, לא הושלם הטיפול בהצעה זו, ולרשות הספורט אין לפיכך סמכויות חוקיות לפקח על פעולות ארגוני הספורט. (בנושא זה ראה גם דו"ח שנתי 24, עמ' 315—325).

פעולות ארגוני הספורט ומוסדות הספורט ממומנות בעיקר מהקצבות של המועצה להסדר ההימורים בספורט ומהקצבות שמשרד החינוך והתרבות מעביר אליהם באמצעות רשות הספורט. הפעולות של אגודות הספורט המקומיות ממומנות מהקצבות המועברות אליהן על ידי המרכזים וכן מתורומות, ממכירת כרטיסים לתחרויות, ומהקצבות של רשויות מקומיות.

שנת הכספים של רוב מוסדות הספורט ושל המרכזים מתחילה ב-1 בספטמבר ומסתיימת ב-31 באוגוסט. להלן נתונים על ההקצבות שניתנו למרכזים ולמוסדות הספורט על ידי רשות הספורט והמועצה להסדר ההימורים בספורט, בתקופה 1.9.1975—31.8.1976 (באלפי ל"י):

* בשנת 1971 הופעלה ביקורת המדינה על פעולות ההתאחדות לכדורגל בישראל, לפי בקשת ועדת הכספים של הכנסת. דו"ח על הביקורת בהתאחדות זו ניתן באוגוסט 1972.

המועצה להסדר ההימורים בספורט		רשות הספורט (1)
מרכז הפעל	5,505	3,114
מרכז מכבי	3,262	937
מרכז בית"ר	1,427	205
מרכז אליצור	1,325	518
מרכז אס"א	204	242
ההתאחדות לספורט	6,524	1,703
ההתאחדות לכדורגל	10,323	535
איגוד הכדורסל	1,831	490
איגוד הטניס	408	203
הוועד האולימפי	3,262	540
סה"כ	34,071	8,487

(1) הואיל ותקופת הדיווח של רשות הספורט, ושל המועצה להסדר ההימורים בספורט אינן חופפות, הותאמו נתוני ההקצבות של רשות הספורט לשנת הכספים של המועצה על ידי חלוקה יחסית של ההקצבות בשתי שנות תקציב של רשות הספורט.

בתקופה 1.9.1976–31.8.1977 הקציבה המועצה להסדר ההימורים בספורט למרכזים ולמוסדות הספורט סך של 55.4 מיליון ל"י * ל-1977/78 יועד בתקציב משרד החינוך והתקבות סכום של 10.7 מיליון ל"י למרכזים ולמוסדות אלה.

בשנים האחרונות ניתנו הקצבות מתקציב משרד החינוך והתרבות בעיקר לענפי ספורט, שבהם ההכנסות ממקורות אחרים היו מצומצמות. בענפי הכדורגל והכדורסל הופסקו, מזה כמה שנים, ההקצבות לקבוצות העילית, שכן לקבוצות אלה הכנסות ממכירת כרטיסים לתחרויות, מתרומות, מהקצבות שונות וכן מהמועצה להסדר ההימורים בספורט, באמצעות המרכזים.

מפאת הגרעונות שנתהוו תוך כדי פעולתם של גופי הספורט השונים, הם פנו למשרד החינוך והתרבות בבקשה לקבל סיוע; ב-1971 הודיע משרד החינוך והתרבות למרכזים שלהבא יסייע רק לאותם ארגונים, שיגישו החל מ-1972 מאזנים מבוקרים ומאושרים על-ידי רואה חשבון ובהם פירוט של כל ההכנסות וההוצאות, לפי ענפי הפעילות הספורטיבית של האגודות המסונפות לכל ארגון. עוד נדרשו המרכזים להגיש למשרד הצעות מפורטות בדבר נהלים והסדרי פיקוח לגבי המערכת הכספית של האגודות. (בעניין זה ראה דר"ח שנתי 24, עמ' 325). בינואר 1978 הודיע משרד החינוך והתרבות למשרד מבקר המדינה, שהדרישה לכלול פירוטי ההכנסות וההוצאות של האגודות במאזנים אינה ניתנת לביצוע.

לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח–1958 (נוסח משולב) ניתן להפעיל ביקורת המדינה על גוף הנתמך, במישרין או בעקיפין, על-ידי הממשלה, אם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו. ואמנם בדצמבר 1976 פנה שר החינוך והתרבות למבקר המדינה וביקש שהמבקר יפעיל ביקורת לפי סעיף 9(8) על המרכזים ועל מוסדות הספורט. הואיל והביקורת על מספר גדול של ארגונים וולונטריים שכל אחד מהם מקבל תמיכה ממשלתית בסכומים לא גבוהים, כרוכה בין השאר גם בבעיות ארגוניות לא מבטלות, ניגש משרד מבקר המדינה ב-1977 לעריכת סקר בנושא.

בדיקה שמשרד מבקר המדינה ערך בינואר 1978 ברשות הספורט העלתה, שמשני מרכזים לא קיבלה הרשות עד לאותו מועד, דוחות כספיים לגבי השנה שנסתיימה ב-31.8.1976. מאחד ממוסדות הספורט, ששנת הכספים שלו מסתיימת ב-31 במארס, לא קיבלה הרשות עד מועד הבדיקה,

* בעניין סדרי ההקצבות ראה בדרי"ח זה עמ' 977.

דיווח לתקופה 1.4.1976—31.3.1977. ממוסד אחר לא דרשה הרשות המצאת דו"חות כספיים ורק בעקבות הביקורת נדרש ונתקבל דו"ח כספי לשנת הכספים האחרונה של אותו מוסד.

דיווח כספי של אחד המרכזים לא היה מלווה בחוות דעת של רואה חשבון; בחוות דעת של רואה חשבון על הדו"ח הכספי של אחד המרכזים כלולה הערה על חוסר אפשרות לחוות דיעה על חוב בסכום מטריאלי, של חברה בעלת זיקה לאותו מרכז. לרשות הספורט לא הומצאו הצעות נוהל בדבר הסדר הפיקוח על המערכת הכספית של האגודות, שמשרד החינוך והתרבות דרש את הגשתן כתנאי להעברת התמיכה. המשרד מצידו לא קבע כללים, שיהיה בהם כדי להנחות את גופי הספורט בטיפולם במערכת הכספים והחשבונות, תוך התחשבות בשוני. בהיקף פעולותיהן של האגודות, מספרן הרב, פיזורן הגיאוגרפי והעובדה שלא תמיד מצוי בהן כח אדם מיומן לנושא זה.

נוכח המחזור הכספי הגדול יחסית של גופי הספורט וחשיבותו הציבורית של הנושא, על משרד החינוך והתרבות לקבוע, לגבי הגופים הנהנים מתמיכתו מערכת נהלים במיוחד בתחום הכספים והחשבונות שיענו על דרישות מינהל תקין ובהם נהלי דיווח, שיאפשרו למשרד להפעיל פיקוח יעיל. על המשרד לדאוג, שהמרכזים מצידם יפעילו ביקורת פנימית באגודות המסונפות להם, בנוסף לביקורתו של רואה חשבון באגודות, שהיקף פעולותיהן הכספיות הוא גדול. המידע שמשרד החינוך והתרבות יקבל, יוכל לשמש את משרד מבקר המדינה בשיקוליו, אם ובאיון מידה להפעיל את ביקורת המדינה במישרין על גורמי הספורט הנחמכים.

ממצאי מעקב

בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים

דו"ח שנתי 26, עמ' 408

תמיכה בבתי ספר של "מרכז החינוך העצמאי"

תמיכה שוטפת. ב-1972 נקבעה שיטה לפיה תינתן התמיכה של משרד החינוך והתרבות בבתי הספר היסודיים, שבבעלותו של "מרכז החינוך העצמאי" (להלן מח"ע). נקבע, שמדי שנה בשנה יוסכם על הסכום שמח"ע יסכה בעצמו, בלא שנקבעו הנחיות, לפי אלו עקרונות ייקבע אחוז ההשתתפות של מח"ע; ~~אם בשלף 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 היתה ההשתתפות אמורה לכסות 7.3%.

לא נקבעו הנחיות ולא גובש בסיס מוסכם להיקף השתתפות מח"ע במימון תקציבו. בשנת תשל"ח היתה ההשתתפות אמורה לכסות 7% מהתקציב.

בשישה מקרים כיסה המשרד משכורות מורים בעד מספר שעות גדול משאושר 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. התמיכה לתשלום משכורת מורים בחלק מבתי הספר חושבה לפי מספר שעות שמעל לתקן השעות, שאושר על ידי המשרד.

בשתי בדיקות שערך משרד החינוך והתרבות ב-15 בתי ספר בשנת 1977, לא נמצאו ליקויים כאלה.

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