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 הגיאוגראפי 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 ובאיזו מידה להפעיל את ביקורת המדינה במישרין על גורמי הספורט הנתמכים.

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 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 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

המחלקה; המשרד לא קבע קריטריון לפיו תמיכה זו תיעשה תוך התחשבות בתוצאות פעולותיה של המחלקה.

החל משנת הלימודים תשל"ו הפסיק המשרד לממן את פעולות המחלקה.

פיקוח על תכנית הלימודים. 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 מאי 1975 — שמונה חדשים לאחר תחילת שנת הלימודים — לא היה בידי המשרד מידע באיזו מידה אמנם תוקנו מערכות השיעורים.

במקרים רבים נמצאו פיגורים של עד ארבעה חודשים בהגשת מערכות השיעורים. לפי מסמכי משרד החינוך והתרבות נענו דרישות המפקחים לתקן את מערכות השיעורים.

תמיכה בבתי ספר מוכרים אחרים

בשנים האחרונות החל המשרד להסתייע בשיטת תמיכה המבוססת על מספר משרות הוראה, המחושב על פי תקני השעות, שאושרו לכל בית ספר. שיטה זו לא ננקטה לגבי כל בתי הספר המוכרים ולגבי חלק מהם ננקטו ארבע שיטות שונות. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, יש לעיתים לשיטת התמיכה השפעה בעלת משמעות על היקפה.

המשרד הנהיג תמיכה לפי השיטה החדשה בבתי הספר המוכרים החדשים; המשרד ממשיך לתמוך בהתאם לארבע השיטות הישנות בחמישה בתי ספר, שהוקמו לפני שנים מספר.

בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד—1953, נקבע, כי מנהל מוסד או בעליו יגישו למפקח המחוז, בסוף כל שנת לימודים, דו"ח על הכנסות והוצאות של המוסד לשנת הלימודים שחלפה. בשנים האחרונות לא הומצאו למשרד דו"חות כאלה על־ידי בתי ספר שהבי־קורת התייחסה אליהם, למעט בתי ספר שבבעלות מח"ע. בהיעדר דו"חות כספיים לא היה בידי המשרד, בעת קביעת התמיכה לבתי הספר, מידע על מצבם הכספי.

החל בשנת הלימודים תשל"ו הפסיק המשרד מתן התמיכה לבתי ספר מוכרים, שלא הגישו לו את הדו"ח הכספי לשנת הלימודים שחלפה.

תמיכות במוסדות ובמפעלים לתרבות ולאמנות

דו"ח שנתי 26, עמ' 413

קביעת התמיכות והיקפן

המשרד לא גיבש מערכת קריטריונים לתמיכה במוסדות ובמפעלים לתרבות ואמנות, אף כי הצורך בקביעתם הועלה לא פעם במשרד ואף בדיונים, שנערכו על־ידי המועצה הציבורית לתרבות ואמנות. בינואר 1976 הודיע המשרד, שהחל לשקוד על עיבוד מתכונת להפעלה נסיונית של שיטת תמיכות המבוססת על תמריצים.

המועצה הציבורית לתרבות ולאמנות הקימה ועדות, שבהן חברים מומחים בתחומי האמנות השונים — תיאטרון, ספרות, מחול ומוסיקה — והן נתבקשו להמליץ על דרכי מתן תמיכות למוסדות ולמפעלים לתרבות ולאמנות. ועדת המומחים לתמיכה בתיאטראות הגישה בנובמבר 1976 למשרד החינוך והתרבות המלצות לתמיכות המבוססות על תמריצים ועל בסיס המלצות אלה ניתנו ההקצבות לתיאטרונים בשנת הכספים 1977. עד פברואר 1978 לא סיימו הוועדות האחרות את עבודתן והתמיכות למוסדות ולמפעלים שבתחומי טיפולן ניתנו כבעבר.

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

לקראת שנת הכספים 1976 הוכנו על ידי האגף לתרבות ואמנות (להלן האגף), בשביל ועדת ההקצבות של המשרד, המלצות מנומקות בדבר מתן תמיכות למרבית המוסדות

והמפעלים והפסקתן לאחרים. הוועדה לא התחשבה במרבית ההמלצות וגם לא באלה הנוגעות להפסקת תמיכות לחלק מן המוסדות. היא המשיכה לתת תמיכות בהתאם לנוהג שהיה קיים בשנים קודמות ובתוספת אחוז מסוים. לשנת הכספים 1977 החליטה הוועדה להגדיל את התמיכות לרוב המוסדות ב־20% בממוצע לעומת אלה שניתנו ב־1976.

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 ובניהולם של מוסדות אלה כתנאי להמשך קיומם. אף כי לא יושמו ההמלצות, המשיך המשרד לתמוך במוסדות אלו תוך הגדלת היקף תמיכתו משנה לשנה.

התזמורת הסימפונית בחיפה התארגנה מחדש ומונתה לה גם הנהלה חדשה. באופרה הישראלית לא חל שינוי. משרד לייעוץ כלכלי, המועסק על ידי משרד החינוך והתרבות הגיש בפברואר 1977 דו"ח להנהלת המשרד ולפיו התהוו באופרה הישראלית גרעונות חדשים.

לגבי מוסדות אמנות עירוניים קבע המשרד, שהתמיכה בהם על־ידי הממשלה ועל־ידי העירייה תהיה לפי שיעורים מוגדרים, כפי שייקבע לגבי כל אחד משני הגורמים. כלל זה לא קוים.

לא חל שינוי במצב. האגף המליץ אמנם בשנת 1976 על קביעת שיעורים מוגדרים למקרים כאלה, אך המלצתו עדיין לא מומשה.

היו גופים נתמכים, כגון: תזמורת חיפה, תיאטרון בית הגפן ומקהלת רינת, שהכנסותיהם ממכירת כרטיסים ומפעולות עצמיות אחרות היו נמוכות במיוחד. הכנסותיה העצמיות של תזמורת חיפה הסתכמו ב־1974 ב־17% מכלל ההכנסות. ההכנסות העצמיות של תיאטרון בית הגפן כיסו בשנת 1974 12% מהוצאותיו ואילו של מקהלת רינת כיסו באותה שנה 3% בלבד מההוצאות.

הדו"חות הכספיים של שלושת הגופים הנזכרים, לסוף מרץ 1977 מראים שהכנסותיהם העצמיות גדלו בשיעור ניכר; ההכנסות העצמיות של תזמורת חיפה הסתכמו באותה שנה ב־37% מכלל ההכנסות; ההכנסות העצמיות של תיאטרון בית הגפן כיסו 22% מהוצאותיו ואילו של מקהלת רינת כיסו 26% מההוצאות.

לפי הוראות המשרד נדרשו הגופים הנתמכים להמציא מדי שנה בשנה הצעת תקציב מאוזנת הכוללת דברי הסבר וכן תכנית פעולה עניינית לאותה שנה. עוד נדרשו גופים אלו להמציא למשרד דו"חות תלת־חודשיים על הוצאותיהם והכנסותיהם ודו"חות כספיים מאושרים על־ידי רואה חשבון לסוף שנת הכספים.

במארס 1974 השלים משרד לייעוץ כלכלי הצעה למבנה תקציב לתיאטראות הרפרטואריים. ההצעה לא אומצה על־ידי התיאטראות והצעות התקציב שהם הגישו למשרד לא היו במתכונת אחידה, הנתונים בהן לא הוצגו באורח שיטתי, לא איפשרו לעמוד על ההוצאות לסוגיהן והקשו על התמצאות בהוצאות לפי סוגי הפעולות.

באמצע 1977 הוקמה ועדה, שחבריה היו רואי החשבון של התיאטראות הרפרטואריים ונציג המשרד לייעוץ כלכלי. מתפקידה של הוועדה היה להמליץ על מתכונת אחידה ומחייבת להכנת הצעות תקציב, ניהול חשבונות והכנת דו"חות כספיים. עד למועד ביקורת המעקב לא הוגשו המלצות הוועדה.

ארבעה מבין המוסדות שנכללו בבדיקה לא המציאו, עד מועד סיום הביקורת, דו"חות כספיים מאושרים על־ידי רואה חשבון.

לא כל המוסדות הגישו דו"חות כספיים מאושרים במועדם. בסוף ינואר 1978 עדיין לא נמצאו בתיקי האגף דו"חות כספיים מאושרים של התזמורת הסימפונית חיפה לשנים 1975 ו־1976; של תיאטרון הבימה, והמכון למוסיקה ישראלית לשנת 1976; בתיק המתיחס לתיאטרון חיפה נמצאה טיוטה בלתי מאושרת של הדו"ח הכספי לשנת 1976.

היו מקרים, שגופים שתמיכת המשרד בהם הייתה בהיקף ניכר, 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 מהכלול 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.

לפי המלצות ועדת המומחים לתמיכה בתיאטראות הותנה מתן התמיכות בכך, שהכנסתם העצמית של התיאטראות תגיע לכדי 35% לפחות מתקציב ההוצאות המאושר. המשרד כיסה את הגרעונות של התיאטראות משנים קודמות ודרש מהם שלא ליצור גרעונות חדשים; בבדיקת המעקב התברר, כי מרבית התיאטראות עמדו בדרישה זאת, למעט תיאטרון חיפה, שבשנת 1976 התהווה אצלו גרעון חדש בסכום העולה על 200 אלף ל"י.

בהוראות המשרד לגופים הנתמכים נקבע, שבצד דו"חות כספיים סוף־שנתיים עליהם להמציא לו דו"ח ענייני על פעילותם. כמה מהגופים הנתמכים לא המציאו בסיום השנה דו"חות עניניים על פעילותם, והמשרד לא עמד על המצאתם. לגבי התמיכה בהוצאת ספרים לא נדרש כלל דו"ח על ההוצאה לאור וההפצה של הספרים.

לא חל שנוי במצב. לגבי התמיכה בהוצאות ספרים הוצע, שהחל באפריל 1978, יתמוך בהן המשרד בדרך של רכישת ספרים, שייקבעו על ידי וועדה כראויים להיכלל בספריות ציבוריות ובבתי ספר.

הסעת תלמידים במועצות אזוריות

דו"ח שנתי 26, עמ' 424

קביעת השתתפות המשרד

משרד החינוך והתרבות משתתף בהוצאות של הרשויות המקומיות להסעת תלמידים לבתי ספר. חלק גדול מהקצבת המשרד היה מיועד בשנים 1974 ו־1975 להסעת תלמידים מהמועצות האזוריות (להלן המועצות), שבתחום שיפוטן לא היה בית ספר והתלמידים למדו בבתי ספר המשותפים למספר יישובים. הבקשות של המועצות האזוריות להשתתפות המשרד בהוצאותיהן נבדקו בלשכות המחוזיות של משרד החינוך והתרבות (להלן הלשכות). הביקורת, שנערכה בחמש מועצות במחוזות ירושלים, המרכז והדרום העלתה, שהלשכות לא הקפידו די הצורך על בדיקת הנתונים, שהתייחסו למסלולי ההסעה ולסוגי כלי הרכב, ששימשו להסעות — זאת מנקודת ראות של יעילות וחסכון. הלשכות גם לא בדקו ביסודיות את מהימנותם של נתוני המרחקים, שנכללו בבקשותיהן של המועצות. מרבית בקשותיהן של שתים מהמועצות להסעות תלמידים ברכב שכור אושרו על־ידי הלשכות, בלא שנכללו בהם פרטים על מרחקי הנסיעה. הלשכות לא עמדו על כך, שלבקשות, להסעות ברכב שכור יצורפו הסכמים עם המסיעים. לשכת מחוז דרום אישרה למועצה אחת השתתפות במלוא הוצאות הסעתם של תלמידי הכיתות הגבוהות של בית ספר על יסודי מקיף אחד, הגם שלפי הוראות המחלקה לאספקה ולשירותים משקיים שבמשרד הראשי שהיא הממונה על הסעת תלמידים, אין המשרד משתתף בהוצאות אלה. הלשכה בירושלים לא עמדה על כך, שבקשות להשתתפות המשרד בהוצאות הסעה יוגשו עד סוף אוגוסט, כפי שנקבע בהוראות המשרד ובשתי לשכות — ירושלים והמרכז — חלו עיכובים בטיפול בבקשות של המועצות להשתתפות המשרד בהוצאות הסעה לשנת תשל"ה.

ביולי 1977 הזמין המשרד מחברה למחקר כלכלי הצעה לתכנון והפעלה של מערכת בקרה על הסעת תלמידים במועצות; ההצעה שכללה מערכת דיווח באמצעות טפסים, הוגשה למשרד בספטמבר אותה שנה.

מטרותיה העיקריות של מערכת הדיווח, כפי שנקבעו בהצעה, היו, לאפשר למשרד לקיים בקרה על הצרכים של המועצות בהסעת תלמידים; על יעילות סדרי ההסעה; על התאמת סדרי ההסעה לכללי הנוחות והבטיחות כפי שנקבעו בהוראות המשרד; וכן בקרה על החשבוניות התקופתיות, שהמועצות האזוריות הגישו למשרד. הנתונים שעל המועצות האזוריות לדווח באמצעות הטפסים, הם בין היתר, תחנת המוצא לכל סיבוב הסעות, התחנות שבהם עוצר כלי הרכב, מספר התלמידים שעולים ושיורדים והמרחק בק"מ ביניהן וכן על המספר הכולל של התלמידים ושל המרחק בק"מ לכל סיבוב. למערכת הדיווח, שהוצעה על־ידי החברה, צורפו נהלים למילוי הטפסים ותדריך בדיקתם.

באוקטובר 1977 הנהיג המשרד, בהתאם להצעת החברה, את הטפסים החדשים לדיווח על ידי המועצות. מאחר ששנת הלימודים תשל"ח התחילה באחד בספטמבר, החלו הלשכות לשלם את דמי ההשתתפות בהוצאות על הסעות בתשל"ח, כמקדמות. המקדמות שולמו לפי סכומי ההשתתפות בסוף שנת הלימודים תשל"ז ובתוספת ההתייקרויות, שאושרו מאז על ידי משרד התחבורה. המשרד קבע, שעל המועצות להגיש את הטפסים לא יאוחר מסוף דצמבר 1977. בבדיקת מעקב, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה בינואר 1978 בשלוש לשכות בירושלים, במרכז ובדרום נמצא, שרוב המועצות המציאו ללשכות את הטפסים והם התחילו בבדיקתם. תשלום המקדמות הופסק למועצות שלא המציאו את הטפסים.

חלק מבתי הספר במועצה אחת, שבמחוז ירושלים, היו בפיקוחו של האגף לחינוך התיישבותי, שהוא יחידת סמך במשרד החינוך והתרבות. בהיעדר תיאום בין הלשכה בירושלים לבין האגף בדבר אישור הסעות, שולמה פעמיים למועצה אחת השתתפות בעד אותו קטע נסיעה — פעם על־ידי האגף ופעם על־ידי הלשכה. נמצאו גם הבדלים בין השיעור שקבעו הלשכות להשתתפות בהוצאות ההסעה לאותה מועצה לבין השיעור שקבע האגף.

הליקוי תוקן. מאוקטובר 1977 מטפלת המחלקה לשירותים משקיים, באמצעות הלשכות, גם בהסעת תלמידים אל בתי ספר, הנמצאים בפיקוחו של האגף. התקציב להסעת תלמידים, שהיה בידי האגף, הועבר לידי המחלקה.

במאי 1973 החליט המשרד, שלגבי הסעות באוטובוסים של קואופרטיב אגד יש לקבוע, בתיאום עם משרד התחבורה, בסיס אחיד ובעל תוקף לתעריפי נסיעה להסעות תלמידים באמצעות הקואופרטיב. עד מועד סיום הביקורת לא חלה התקדמות בנושא.

עדיין לא נקבע בסיס אחיד לתעריפי נסיעה להסעות תלמידים באמצעות הקואופרטיב. במחצית השנייה של 1977 קיים המשרד דיונים עם נציגי אגד בדבר תעריף אחיד ובדצמבר 1977 סוכם בין הצדדים, שהתעריף ייקבע עד אפריל 1978.

הלשכה המחוזית בירושלים אישרה מהסעיף התקציבי המיועד להסעת תלמידים השתתפות בהוצאות הסעה של מורים וגננות למוסדות חינוך, המרוחקים ממקום מגוריהם.

הדבר בא על תיקונו: ההוצאה להסעת מורים נזקפת לסעיף התקציבי המתאים.

סדרי העברת השתתפות המשרד

הלשכות העבירו למועצות את השתתפות המשרד בהוצאות שלהן להסעת תלמידים בהתאם לחשבונות חודשיים, שהמועצות הגישו. חשבונות אלה לא שיקפו את הוצאותיהן למעשה להסעת תלמידים, כיוון שהן נקבעו על יסוד מחיר הסעה יומי, שאושר לכל מועצה בראשית השנה למסלולי ההסעות שלה, כשהמחיר מוכפל במספר ימי הלימודים בכל חודש, בלא להתחשב אם ההסעות בוצעו למעשה אם לאו. הביקורת העלתה מקרים לא מעטים, שהלשכות שילמו עבור הסעות, שתוכננו בראשית שנת הלימודים אך לא נערכו כלל, או לא נערכו במשך תקופה מסויימת.

מתחילת שנת הלימודים תשל"ח ועד ינואר 1978, שילמו הלשכות למועצות מקדמות (ראה לעיל). מערכת הדיווח והבקרה שהונהגה כוללת גם טופס הודעה על שינויים, שבוצעו עקב ביטול הסעות וכן נדרשת הצהרה על נכונות החשבוניות המוגשות ללשכות.