

השתתפות המשרד בהקמת מבני חינוך

1. משרד החינוך והתרבות מקציב כספים להקמה ולשיפוצים של מוסדות חינוך, ביניהם מוסדות לחטיבות ביניים, לחינוך על יסודי, לפנימיות, לבתי מדרש למורים ולגננות, ולמוסדות תרבות וספורט. חלק מההקצבות ניתן בצורת מענקים והלוואות והשאר בתשלומים הקבלה לכספים במטבע חוץ, שקיבל המוסד למטרות בנייה מגורם חיצוני. יש שהבנייה מבוצעת על ידי המוסד או הרשות המקומית המקבלים במישרין את ההקצבה; במקרים אחרים מתבצעת הבנייה על ידי גוף מרכזי, שאליו מועברות הקצבות המשרד. בשנת הכספים 1977 הסתכמו הוצאות המשרד למבנים הנוכחים בכ-307 מיליון ל"י. התקציב המאושר לשנת הכספים 1978 היה כ-269 מיליון ל"י.

2. בשנת 1978 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את סדרי השתתפות המשרד בהוצאות להקמת מבנים ולעבודות פיתוח בשמונה מוסדות, מהם שלושה שקיבלו את הכספים במישרין מהמשרד ותמישה שהכספים עבורם ניתנו לגוף המרכז. הביקורת נערכה במחלקה לבינוי של האגף לפיתוח מערכת החינוך (להלן — המחלקה) ובחשבות המשרד. בדיקות השלמה נערכו באגף התקציבים שבמשרד האוצר. בדבר ביקורת על הקמת מבני חינוך ראה דו"ח שנתי 25 (עמ' 324).

הבטחת זכויות המדינה

הביקורת העלתה, כי לא נחתמו חוזים בין המשרד לבין מוסדות, שקיבלו כספי השתתפות מהמשרד בהקמת המבנים, שיבטיחו כי המבנים שהקמתם מומנה, בחלקה הגדול, על ידי המשרד ישמשו רק לייעודם. אין למשרד רישום מרוכז ומלא של המבנים, שאת הקמתם מימן ושבעורו ניתן לערוך מעקב על השימוש בהם. המשרד גם לא עמד על כך, שהמוסדות ימציאו לו דו"חות כספיים תקופתיים על הבנייה. בדצמבר 1978 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי הוכן טופס שבו המבקש השתתפות מהמשרד יתחייב להשתמש בכספים שקיבל כפי שהוסכם עמו ולשמור על ייעוד המבנים וזכויות המדינה בהם.

תמיכות ישירות

1. מיולי 1975 עד מארס 1978 נתן המשרד תמיכות, שנועדו לממן הקמת מבנים לכיתות, למעבדות, לפנימיות ולשיפוצים במוסד חינוכי במרכז הארץ בסך 3.5 מיליון ל"י.

(א) בסוף יולי 1975 נתן המשרד למוסד מענק של 900,000 ל"י לבניית חטיבת ביניים. ממכתב רואה החשבון של המוסד מסוף ספטמבר 1978, שהוצא למשרד, התברר, שכספים אלה לא נוצלו לבנייה עד יולי 1978, כי אם הושקעו, מאחר שלא ניתן היה להתחיל בבנייה עקב צו מניעה, שהוצא באוגוסט 1975, בגלל סכסוך בין ועד המושב, שבתחומו נמצא המוסד, לבין הוועד המנהל שלו. הצו בוטל רק ביולי 1978.

(ב) במארס 1977 הסכימה המחלקה לשלם למוסד סכום של 630,000 ל"י להקמת מעבדות. בהסכם בין המוסד לבין הקבלן בדבר ביצוע העבודה נקבע, שמחירה יהיה כ-650,000 ל"י וקצב התשלומים בגינה יהיה בהתאם לשלבי התקדמות העבודה. לפי החוזה יש לסיים את העבודה תוך שישה עד שבעה חודשים ממועד תחילתה, בספטמבר 1977. המשרד שילם בספטמבר ובאוקטובר 1977, סמוך להתחלת הבנייה, סכום כולל של 583,000 ל"י, המהווה 92% מסכום התמיכה, לא על פי לוח הזמנים שנקבע בחוזה עם הקבלן.

(ג) בשנת 1977 אישר משרד האוצר ומשרד החינוך והתרבות הקצבות בסכום כולל של 4 מיליון ל"י להקמת שתי פנימיות במוסד: 2 מיליון ל"י בשנת הכספים 1977 ו-2 מיליון ל"י בשנת הכספים 1978. על פי הסכם עם הקבלן מאמצע ינואר 1978, שאותו העביר המוסד למחלקה, נקבעה העלות של שתי הפנימיות בסך 4.2 מיליון ל"י; 40% מסכום העלות ישולמו עד שישה שבועות מיום חתימת החוזה, ושאר התשלומים יהיו בהתאם לשלבי התקדמות העבודה. המשרד שילם בינואר ובפברואר 1978 סך כולל של 2 מיליון ל"י להקמת שתי פנימיות, בלא שבירר אם יש ביכולתו של המוסד להקימן. במחצית השנייה של שנת 1978 התברר למחלקה, שהוחל בהקמת פנימיה אחת בלבד ובבניית בית לסגל המורים, שהמשרד לא הסכים עוד קודם לכן, להשתתף בהוצאות הקמתו. באוקטובר 1978 הקפיאה המחלקה את יתרת ההקצבה בסך 2 מיליון ל"י. המשרד הודיע, בסוף ינואר 1979, כי הואיל והמוסד לא עשה להתאמתו של בית זה לפנימיה, נתבקש חשב המשרד, בתחילת ינואר 1979, לנכות מהתשלומים, המגיעים מהמשרד למוסד בגין פעולות אחרות, סך של מיליון ל"י, עד אשר תוגש תכנית לשינויים מתאימים בבית של סגל המורים, שייעשו על חשבון המוסד.

(ד) בסוף נובמבר 1977 פנה המוסד למשרד וביקש מענק בסך 1.5 מיליון ל"י לצורכי חיבור הביוב של המוסד לרשת הביוב של עירייה סמוכה. בעקבות כך אושר לו מענק בסך 0.5 מיליון ל"י, מתקנה תקציבית — מענקים

לשיפוצים, שנודעה גם לכיסוי הוצאות מסוג זה. בסוף פברואר 1978 הודיעה המחלקה למוסד, שאושרה לו הקצבה לשיפוצים וביקשה לקבל תכנית עבודה בסכום של 0.5 מיליון ל"י. המשרד לא עמד על קבלת תכנית כזאת. מהמסמכים, שהמוסד המציא למשרד כדי לקבל את ההקצבה, מתברר שהם מתייחסים לביצוע עבודות שיפוץ אחרות ולא לכיוב. במאי 1978 העביר המשרד למוסד סכום של 250,000 ל"י.

2. ב־1972 החליטו חברי אגודה עותומנית, שבבעלותה מוסד חינוכי בדרום הארץ (להלן – מוסד א'), לייסד אגודה עותומנית חדשה (להלן – מוסד ב'), שמטרתה לבנות ולנהל באותו מקום מוסדות חינוך לבנים ולבנות של משפחות ברורות ילדים באזור הנגב ולהקים פנימייה בעבור בני נוער אלה. בשנים 1973–1975 רכש מוסד ב' ממוסד א' שלושה מבנים בעבור בתי ספר ופנימייה. בעת רכישתם היה מבנה אחד מוכן ושני מבנים בבנייה. לרכישת מבנים אלה נחתמו בין שני המוסדות שלושה הסכמים בסכום כולל של 4.35 מיליון ל"י. בשנים 1974 עד 1975 שילם המשרד תשלומי הקבלה, בגין רכישה זו, בסך 1.36 מיליון ל"י, כמפורט להלן. בידי המשרד לא היו תכניות מאושרות ומסמכים על ההוצאות בפועל על הקמת המבנים.

(א) לפי ההסכם הראשון מאמצע יוני 1973, רכש מוסד ב' את זכויות מוסד א' במגרש ובמבנה דו־קומתי שהיה בנוי עליו, ובו כיתות לימוד, חדרי מגורים וחדרי שירותים, תמורת 850,000 ל"י. כדי לממן את רכישת המבנה על ידי מוסד ב', ביקש מוסד א' מהמשרד מענק הקבלה לתרומה של 50,000 \$ (באותה עת 210,000 ל"י). המשרד דרש ממוסד א' שימציא לו, כתנאי לתשלום המענק, את ההסכם עם הקבלן לבניית המבנה. המוסד הודיע למשרד, בתחילת ינואר 1974, כי לא נחתם הסכם עם הקבלן והמציא אישור של מהנדס הבניין מדצמבר 1973 על הוצאות בסך 825,700 ל"י. בתיקי המשרד לא היו חשבוניות בקשר לבניין זה; נמצא בהם אישור ממוסד א' על קבלת סך של 850,000 ל"י ממוסד ב'. במארכובאפריל 1974 שילם המשרד למוסד ב' 420,000 ל"י.

(ב) הבניין השני, שהיה בשלבי בנייה, נרכש לפי הסכם שני, שנחתם בסוף דצמבר 1974, בסך 1.2 מיליון ל"י. בגין בניין זה נתבקש המשרד, בינואר 1975, לשלם תשלום הקבלה. בתיקים לא נמצא תיעוד על הוצאות הבנייה של הבניין; נמצאו רק תצלומים של קבלות על סכום כולל של 450,000 ל"י שמוסד א' קיבל ממוסד ב' ואישור של מהנדס הבניין, מאמצע ינואר 1975, שלפיו הסתיימה הקמת שלך הבניין עד ליציאת הגג. בסוף ינואר 1975 הועבר למוסד ב' סכום של 210,000 ל"י.

(ג) לפי ההסכם השלישי, שנחתם בתחילת אפריל 1975, רכש מוסד ב' ממוסד א' בניין בן שתי קומות, שנמצא בשלבי בנייה ונועד לשמש כבית ספר לבנות. מוסד ב' התחייב לשלם תמורתו סך 2.3 מיליון ל"י. בין האסמכתאות שבמשרד, המתארכות לבניין זה, לא נמצאו חשבוניות על ההוצאות לבנייה, פרט לחשבונית חלקית, מסוף יולי 1975, על סך כ־617,000 ל"י. המשרד שילם מתוך הקצבה של משרד האוצר בסכום של כמיליון ל"י, סך כולל של 730,000 ל"י.

בתחילת 1977 עוררה המחלקה את השאלה, באיזו מידה יש מקום לשלם כספים בגין המבנים, שנמכרו למוסד ב' על ידי מוסד א', לפני שנבדק אם הקמתם על ידי מוסד א' לא מומנה גם קודם לכן מכספי משרד האוצר ומגופים ציבוריים. המחלקה דרשה ממוסד א', באפריל 1977, להמציא למשרד דוחות מאושרים על ידי רואה חשבון על התקבולים והתשלומים בגין המבנים במוסד א' מיום הקמתו, כולל פירוט המקורות הציבוריים והמשלתיים; דו"ח על תרומות של 10,000 \$ ומעלה שקיבל, וכן רשימות דומות לגבי מוסד ב'. בסוף יוני 1977 המציא מוסד א' למשרד שלוש רשימות: על הוצאות הבנייה של המוסד עד אמצע 1977, על הכנסותיו בארץ ותרומות מתוך לארץ לאותה תקופה. מהרשימות לא ניתן ללמוד איזה חלק מסכומים אלה מתייחס להקמת שלושת המבנים. מוסד א' המציא, לפי בקשת המשרד, גם רשימות דומות לגבי מוסד ב'.

באוגוסט 1977 העבירה המחלקה את הרשימות לאגף התקציבים שבמשרד האוצר וביקשה לדעת, אם עליה לשלם למוסד את יתרת התמיכה בסך 272,000 ל"י. בתשובתו, מספטמבר 1977, ענה אגף התקציבים, שהוא למד לדעת לפי הרשימות, כי מרבית המימון לפיתוח מוסד א' מקורה באוצר ובגורמים ציבוריים אחרים; לפיכך אינו רואה מקום לאשר הקצבה למוסד לרכישת המבנים. בעקבות מכתב זה לא שילם המשרד את יתרת התמיכה למוסד.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד, כי יש לבדוק את השאלה אם בנסיבות הקיימות, היה מוסד ב' זכאי לאותם המענקים שכבר קיבל. עוד הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לב המשרד לאי התאמות בין הרשימות, שהומצאו למשרד, לבין הדוחות הכספיים של מוסד א' לשנת 1973/74 ושל מוסד ב' לשנים 1973/74 ו־1975/76, שהומצאו למשרד הדות.

המשרד הודיע בתחילת דצמבר 1978 למשרד מבקר המדינה, שהטיל על היחידה לביקורת פנימית שלו ועל סגן מנהל המחלקה לבדוק את העניין.

3. עם הקמת מוסד חינוכי במרכז הארץ הוסכם בין שר האוצר לבין המוסד, שמשרד האוצר ישתתף בהוצאות הפיתוח של המוסד בדרך של תשלומי הקבלה. לפי רשימה, שהמציא אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד החינוך והתרבות במאוס 1978, מדובר בשמונה פרויקטים, שתוכנן לבצעם בתקופת השנים 1975-1980. אומדן עלות הקמתם של הפרוייקטים, לרבות פיצויים בגין קרקעות ותשלומים בעבור רכישת ציוד, הסתכמה לפי הרשימה ב-112 מיליון ל"י; מחצית מסכום זה תגויס מתורמים, והממשלה הסכימה להעניק למוסד תשלומי הקבלה בגובה המחצית השנייה.

עד מאוס 1978 שולמו למוסד תשלומי הקבלה, בעבור פרויקטים שנכללו ברשימה, בסך כולל של כ-19.2 מיליון ל"י. נוסף על כך שילם המשרד תשלומי הקבלה בסך כ-3.8 מיליון ל"י בגין רכישת שלושה מבנים לפנימיות. רכישת זאת אינה כלולה בין שמונת הפרוייקטים שברשימה, והיא אושרה על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר במועד ביצוע הרכישה.

במסגרת הביקורת נבדקו הסדרים של תשלומי ההקבלה בסך כ-3.8 מיליון ל"י בעבור שלושת המבנים שנרכשו. כן נבדקו תשלומים בגין הקמת שתי פנימיות חדשות בסכום של כ-11.5 מיליון ל"י.

(א) התכנית להקמת פנימייה א' הוגשה, כמקובל, לאישור המשרד בנובמבר 1972 ואושרה בתחילת פברואר 1973. מלבד תחילת קבע המשרד, שהוא לא ישתתף במימון ההקמה, הואיל והפנימייה תוכננה על פי תקנים גבוהים מאלה המקובלים עליו. לאחר שלהקמת פנימייה זו קיבל המשרד הקצבה מיוחדת מהרורה הכללית התחיל, בפברואר 1975, להעביר למוסד כספים בשיעור של 50% מעלות הבנייה. בפועל הסתכמו תשלומי המשרד עד סוף מאוס 1978 בסך של כ-10.3 מיליון ל"י.

(ב) בשנת 1975 רכש המוסד שני בניינים, אחד מקבלן ואחד ממוסד חינוכי אחר, בסכום כולל של 4.6 מיליון ל"י. המשרד שילם תשלומי הקבלה בגין הרכישות בסך 2.5 מיליון ל"י. באמצע 1976 רכש המוסד, מקבלן, בניין נוסף, שהיה בשלבי בנייה, במחיר של 2.3 מיליון ל"י. המשרד העביר למוסד בינואר 1978, תשלום הקבלה בגין הרכישה בסך כ-1.34 מיליון ל"י. בתיקי המשרד לא נמצא תיעוד, שממנו ניתן לדעת כיצד נקבע שוויים של בניינים אלה, ואם ההערכה התבססה על חוות דעת של שמאי. שלושת המבנים נרכשו, כדי לפתור זמנית את בעיית הדיוור של הפנימייה מאחר שהקמת הבניינים החדשים נתארכה. בשלב זה טרם נקבע למה ישמשו מבנים אלה לאחר השלמת בנייתן של הפנימיות החדשות.

מתן תמיכות להקמת מבנים על ידי גורם מרכז

הבדיקה של סדרי שחרור כספים להקמתם של חמישה מוסדות, שהכספים הועברו אליהם באמצעות גורם מרכז העלתה: שחרור הכספים על ידי המשרד מתקציבו נעשה לפי דרישות, שהוגשו לו מפעם לפעם, בלא שלוו בתנונים מפורטים בדבר עלות ההקמה לאותו מועד ובדבר התקדמות הבנייה. באותם מקרים, שהעלות בפועל של הקמת הפרוייקט הייתה גדולה מהעלות שתוכננה, כוסה ההפרש מתקציב המשרד כמענק או כהלוואה, שחובת החזרתה חלה על הרשות המקומית, שבתחומה הוקם המוסד, בלא שהיה בידו מידע שוטף על סטיות אלה ועל סיבותיהן. הדריחות שהמשרד קיבל על מצב הבנייה בכל אחד מהפרוייקטים, היו כלליים וקשה היה לקבל מהם תמונה מדויקת. כשנה וחצי לא קיבל המשרד חשבונות סופיים.

ליקויים דומים הועלו בביקורת קודמת (ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 332). בסיכום אותה ביקורת נאמר, כי יש צורך שהמשרד, בעצה אחת עם הגורמים, שעסקו בהקמת המבנים, יגבש נהלים מתאימים בדבר סדרי שחרור כספים, שיענו על הצרכים בכל הנוגע לשליטה על ההוצאה מתקציבו.

נמצא שהמשרד הכין, אמנם, באמצע שנת 1975, נוהל עבודה, שבו נקבעו שלבי הטיפול בתכנון ובהקמה של מוסדות חינוך, והגופים האחראים לכך, בכל שלב ושלב, אולם הנוהל לא התייחס לסדרי שחרור הכספים.

במשרד מתקבלים טפסים, שבהם מצוינה העלות המשוערת של הפרוייקט לפני הוצאת המכרז ואחרי חתימת החוזה עם הקבלן. בטפסים גם מציינים אומדן של ההתייקריות, ההוצאות לתכנון ולפיקוח, סכום התרומה וההקצבה הנדרשת מהמשרד. טפסים אלה משמשים בסיס להתחייבות המשרד להקצבה, אך לדעת הביקורת, אין לראות בהם אסמכתא מספיקה לשחרור כספים.

1. תכנית להקמת בית ספר כללי מקיף בדרום הארץ, שבו 25 כיתות, 4 מעבדות וסדנאות למלאכה אושרה על ידי המשרד ביוני 1975. לפי אומדן מינואר 1976, הגיעה עלות הבנייה לסך כ-14.62 מיליון ל"י; לאחר ניכוי תרומה בסך 7.5 מיליון ל"י, נתבקש המשרד להקציב סך 7.12 מיליון ל"י. ביולי 1976 הגיעה העלות המשוערת של הבנייה לסך 20.23 מיליון ל"י, והמשרד נתבקש להגדיל את הקצבתו לסך 12.73 מיליון ל"י.

עד סוף מארס 1978 שילם המשרד 10.9 מיליון ל"י: 9 מיליון ל"י כהלוואות לרשות המקומית, שבתחומה מוקם המוסד, ו-1.9 מיליון ל"י כמענק. התשלומים ניתנו בלא שהיו בידי המשרד אסמכתאות, שמהן ניתן היה לוודא שהתשלומים תואמים את התקדמות הבנייה.

2. הקמת בית ספר מקיף כללי במרכז הארץ אושרה עקרונית על ידי המשרד בשנת 1974. העלות המשוערת הכוללת של המוסד, שהוקם בשני שלבים, הייתה כ-17.6 מיליון ל"י. העלות המשוערת של העבודה בשלב א' הייתה 8 מיליון ל"י, מזה תרומה בסך 2.4 מיליון ל"י. בשנות הכספים 1975 ו-1976 נתן המשרד בעבור העבודה בשלב זה הלוואות בסך 5 מיליון ל"י לרשות המקומית שבתחומה הוקם המוסד. המשרד לא עמד על כך, שיוגש לו חשבון סופי בגין שלב זה, אם כי העבודה נסתיימה כבר במחצית השנייה של שנת 1976.

לגבי שלב ב' נתבקש המשרד להקציב את כל הסכום הדרוש — 9.58 מיליון ל"י. בגין שלב זה שילם המשרד בתקופה שמשנת הכספים 1976 ועד ינואר 1978, סך 7.53 מיליון ל"י, מזה — 6.53 מיליון ל"י כהלוואה למועצה המקומית, ומיליון ל"י כמענק. גם במקרה זה שולמו הכספים, בלא שניתן היה לבדוק אם הם תואמים את התקדמות הבנייה.

3. שלב ב' של הקמת בית ספר מקיף כללי בדרום הארץ, שכלל תוספת-שטח בנייה של 4,446 מ"ר, אושר על ידי המשרד בדצמבר 1975. עד מארס 1978 שילם המשרד סך 11.9 מיליון ל"י, מזה 6.5 מיליון ל"י כמענק ו-5.4 מיליון ל"י כהלוואה לרשות המקומית, בלא שהיו בידי אסמכתאות לשחרור הכספים ומידע על מצב הבנייה בשטח.

4. אומדן עלות הקמתו של מרכז קהילתי באחת הערים במרכז הארץ, שאושרה ב-1974; הסתכם באותו מועד ב-17 מיליון ל"י, מזה תרומה בסך 5 מיליון ל"י. על פי הערכה מאוחרת יותר היה אומדן העלות רק 10 מיליון ל"י. למימון הפרוייקט נדרש המשרד להקציב 50% ממנה. לפי הערכה מינואר 1976 הסתכם האומדן בכ-33 מיליון ל"י. הערכה זו נבדקה על ידי מהנדס המשרד, שהגיע למסקנה, שהפרוייקט צריך לעלות לכל היותר כ-22 מיליון ל"י.

בספטמבר 1978 הומצאה למשרד, לפי דרישתו, הערכה חדשה, שלפיה יעלה הפרוייקט כ-45 מיליון ל"י, מזה סכום של 10 מיליון ל"י ימומן ממקורות אחרים. המסמכים שבידי המשרד אינם מבהירים את סיבות העלייה בעלות הפרוייקט מאפריל 1976 ועד ספטמבר 1978 בסך כ-23 מיליון ל"י. עד סוף מארס 1978 שילם המשרד 22.4 מיליון ל"י, בלא שהיה בידי התיעוד הדרוש.

5. עלות הבנייה של ספרייה עירונית, שהוקמה בעיירה בדרום הארץ, הייתה אמורה להסתכם, לפי הערכת המשרד בתחילת פברואר 1976, בסך 2.5 מיליון ל"י. המשרד נטל על עצמו לכסות את מלוא הסכום הזה, אלא אם כן יימצא מקור מימון אחר לכך ואז תוקטן הקצבת המשרד בהתאם לכך. בהערכה נקבע, שעבודות הבנייה לביצוע הפרוייקט יתחילו באביב 1976 ויסיימו באוגוסט 1977. בהערכה אחרת מפברואר 1976 נקבע, שהעלות המשוערת של הבנייה תהיה בסך של כ-3 מיליון ל"י. במשך השנים 1976—1977 שילם המשרד את מלוא הסכום — 3 מיליון ל"י, בלא שהומצא לו תיעוד על התקדמות העבודה.

*

משרד החינוך והתרבות משתתף בסכומים ניכרים במימון הקמתם של מוסדות חינוך ותרבות רבים מאוד. מהממצאים, שהועלו בביקורת בדבר מתן הקצבות לשמונה מוסדות נראה, שעל המשרד להקפיד יותר על כך שתשלומיו יינתנו על פי נהלים קבועים ולאחר בדיקות נאותות.

תמיכה בלימוד תורה ויהדות

המחלקה לתרבות תורנית עוסקת בהרחבת הידע התורני בקרב הציבור ובעידוד יצירות בנושא זה. פעולות המחלקה מתמקדות בתחומים העיקריים הבאים: מפעלים להקניית ידע בסיסי ביהדות ומפעלי השתלמות תורניים; ומפעלי ספרות, תרבות ואמנות.

תקציב המחלקה לשנת הכספים 1977 היה בסך כ-26 מיליון ל"י, וההוצאה הסתכמה בכ-16.3 מיליון ל"י. תקציב המחלקה לשנת הכספים 1978, לפי חוק התקציב, הסתכם בכ-38.5 מיליון ל"י. מספר המשרות בתקן המחלקה בשנת 1978 היה 14.5.

ביוני ובנובמבר 1978 בדק משרד מבקר המדינה במחלקה לתרבות תורנית ובמחלקת הכספים שבמשרד החינוך והתרבות נתונים ותיעוד על פעולות הפצת תורה ויהדות לעם. בדבר ביקורת קודמת על המחלקה ראה דו"ח שנתי 21 (עמ' 313).

התקציב המקורי של המחלקה בשנת 1977 היה 7.3 מיליון ל"י, ובמשך השנה הוגדל ב-18.3 מיליון ל"י, כש-15 מיליון ל"י מסכום ההגדלה — כ-60% מהתקציב השנתי של המחלקה — הועברו מהרורה הכללית ונועדו ליצירת הקצבה חדשה בשם "הפצת תורה ויהדות לעם". בחוק התקציב לשנת הכספים 1978 נקבעה הקצבה לאותה מטרה בסך 19.25 מיליון ל"י — כ-50% מהתקציב השנתי של המחלקה. ההעלאה לעומת השנה הקודמת משקפת התייקרות בשיעור הנהוג לגבי התקציב לסעיפיו.

עד סוף מארס 1978 שילם המשרד מהקצבות אלו סך 4.25 מיליון ל"י; הוא שולם לגוף, שהתאגד כאגודה עותומנית ונרשם באוגוסט 1978. את הסכום שילם המשרד בתורת מקדמות, בלא שהיו בידי נתונים על מעמדו של הגוף, על מבנהו הארגוני ועל תקנותיו, דבר שלפי נהלי המשרד הוא תנאי למתן הקצבה בסכום כה גדול.

לא עלה בידי המשרד להביא את הגוף הנתמך לכך, שימציא לו דו"חות כספיים מפורטים על השימוש שעשה בכספי ההקצבה הניכרים:

לפי התיעוד, נועדו כספי ההקצבה לקיום שיעורי תורה קבועים, הרצאות ושיעורים חד-פעמיים, אירועים חינוכיים ותרבותיים ברחבי הארץ — פעולות שנועדו להביא להשתתפותם של אנשים רבים מכל שכבות הציבור. בסוף 1977 התחייב הגוף להמציא למשרד תוך שבועיים סקר מפורט על היקף הפעולות שכבר נעשו ועל תכנון תיו, כדי שיוכל למלא פניות בתחומים שהרא פועל; עוד קיבל עליו להמציא אחת לשלושה חודשים דו"ח הוצאת ביניים מאושר על ידי רואה חשבון ובסוף השנה מאושר.

בסוף ינואר 1978 מסר הגוף דו"ח ביצוע על העבר, בלא שצוינה התקופה שאליה התייחס; לפי אותו דו"ח סכום ההוצאות והחובות שהצטברו, בכלל זה ההוצאה לרכישת הבניין המרכזי לפעולותיו, הגיע לסך 11.37 מיליון ל"י. מאחר שעד אז קיבל הגוף מקדמה של שלוש מיליון ל"י, הוא ביקש את היתרה בסך 8.37 מיליון ל"י, ובוה יכנס, לדבריו, הוצאותיו עד תחילת ינואר 1978.

המחלקה לתרבות תורנית הודיעה לגוף, שהיא איננה רואה בדו"ח זה — דו"ח הכנסות והוצאות, וביקשה דו"ח ביצוע לתקופה מהתחלת אפריל 1977 עד סוף ינואר 1978, בפירוט השיעורים בכל יישוב על הכתובות והעלות החודשית. כן נדרש לפרט את ההוצאות על מסיבות, ריכוז, פיקוח וכו'.

בתחילת מארס 1978 המציא הגוף דו"ח קצר על התקופה שמתחילת אפריל 1977 עד תחילת פברואר 1978. לפי אותו דו"ח הוצא סכום כולל בסך 12.02 מיליון ל"י: 6.77 מיליון ל"י על מתן שיעורים למבוגרים ולנוער — בדו"ח צוינו מספר שעות הלימוד ומספר הישובים שבהם ניתנו; 1.83 מיליון ל"י, הקצבות לארגונים הפועלים בהרבעת תורה ויהדות; 1.14 מיליון ל"י על מסיבות חודשיות ואירועים מיוחדים; 1.12 מיליון ל"י על שכר מרכזים ומפקחים; 1.15 מיליון ל"י על נסיעות, ספרים והוצאות כלליות — לגבי ההוצאה לסוגיה לא היה פירוט.

בסוף מארס 1978 ביקש רואה החשבון של הגוף, שהמשרד יעביר לגוף סך של כ-12 מיליון ל"י: 3.25 מיליון ל"י לכיסוי פעולותיו לשלושת החודשים האחרונים ו-8.75 מיליון ל"י לכיסוי חוב המתייחס לעבר, לדברי הנגלת הגוף, עד נובמבר 1977. באוגוסט 1978 המציא רואה החשבון מאון ראשון של הגוף, שהפך בינתיים לאגודה, לסוף מארס 1978, ובו, לדבריו, לא נכללו החובות המתייחסים לתקופה, בטרם נרשם הגוף כאגודה — ואף לא ננקב סכום החובות — ושבעה האגודה לכסותם מהקצבות, שהיא מקווה לקבל מהמשרד.

לדעת הביקורת, על המשרד להפעיל פיקוח נאות על השימוש שעושה האגודה בכספים המוענקים לה מאוצר המדינה, כפי שהדבר מתחייב לגבי גוף הנתמך בסכומים כה ניכרים.

קידום החינוך המדעי לנוער

משרד החינוך והתרבות, בשיתוף עם מוסדות לחינוך גבוה, מקיים חוגים, מתנות קיץ ופעולות אחרות לנוער שוחר מדע, שבהם משתתפים כל שנה אלפי בני נוער בכל רחבי הארץ. פעולות אלה — הכוללות, בין היתר, מתן הרצאות עם הדגמות ועריכת ניסויים בתחומי מדע שונים, תוך שימוש במעבדות ובמכונות מחקר — מקנות לתלמידים ידיעות, שלא ניתן לרוכשן במסגרת תכניות הלימודים של בתי-הספר, מאפשרות להם להכיר מקרוב מדענים ודרכי חשיבה מדעית, ומנחות אותם לבחירת מקצוע לימוד בעתיד.

בעריכת פעולות לנוער שוחר מדע הוחל בשנים 1963–1964 על ידי מדענים שפעלו בהתנדבות. בשנת 1969 הוקמה על ידי משרד החינוך והתרבות וביזמתו של פרופ' אפרים קציר, "הוועדה

לקידום החינוך המדעי לנוער" (להלן הוועדה), שנועדה להיות המוסד המכוון והמתאם של הפעילות יות עבור נוער שוחר מדע.

הוועדה, שבה 14 חברים, מורכבת משני נציגים של כל אוניברסיטה (להוציא אוניברסיטת חיפה), משני נציגים של מכון וייצמן ומשני נציגים של הטכניון, מנציג אחד של משרד החינוך והתרבות ומנציג אחד של האיגוד לקידום המדע בישראל. בהנהלת הוועדה 4 חברים: נציג האיגוד לקידום המדע בישראל, המשמש כיו"ר, נציג של אחד המוסדות להשכלה גבוהה, המשמש גם כמזכיר (שניהם מונעו על ידי שר החינוך והתרבות), יו"ר הוועדה לחינוך על יסודי במשרד החינוך והתרבות, ונציג נוסף של אחד המוסדות להשכלה גבוהה, המייצג את רכזי הפעולות לנוער במוסדות אלה. עד שנת 1975 שימש בהנהלת הוועדה גם נציג היחידה לנוער שוחר מדע במשרד החינוך והתרבות.

המשרד הקציב למימון פעולות הוועדה בשלוש השנים 1973-1975 סך כולל של 524,000 ל"י. כספי ההקצבות נוהלו על ידי חבר הסגל האקדמי של אוניברסיטת תל-אביב (להלן האוניברסיטה), ששימש כמזכיר הוועדה, ולידו פעל רכז פעולות של הוועדה. ההתחשבות עם המשרד לגבי הפעולות שבוצעו בשנים אלה נסתיימה בשנת 1978. לאחר שנת 1975 לא הוקצבו כספים לוועדה, והיא פעלה כגוף מתאם בלבד.

משרד מבקר המדינה בדק בשנים 1977 ו-1978, לסירוגין, את פעולות הוועדה בשנים האמורות. הביקורת נערכה באוניברסיטה והושלמה על ידי בדיקה במשרד החינוך והתרבות.

פעולות הוועדה

הכספים, שהמשרד הקציב לוועדה, יועדו למימון פעולות שונות, שכללו בין היתר ייוזם חוגים ומחנות קיץ לנוער שוחר מדע, הקמת תערוכה בנושא איכות הסביבה, פרסום ספרים וחברות מדעיים, פיתוח קשרים ואיסוף מידע בחו"ל, פיתוח אמצעי עזר להדרכה וביצוע מחקרים. לגבי חלק מהנושאים הועיד המשרד לוועדה תפקידי ביצוע, למרות שאלה לא נכללו בין התפקידים שנקבעו לה בעת כינונה.

— הוועדה לא הגדירה את סמכויות המזכיר והרכז ולא קבעה נהלים לביצוע הפעולות ולא נהלים למעקב ולבקרה, כדי לוודא ביצוע תקין של הפעולות.

בתפקיד רכז פעולות הוועדה שימש תחילה מי שהיה מנהל היחידה לנוער שוחר מדע במשרד. בתקופה ספטמבר 1973 — מארס 1975 מילא את מקומו במשרד עובד האוניברסיטה, שטיפל בה בריכוז חוגים לנוער, והיה לאחר מכן מנהל היחידה לפעולות נוער באוניברסיטה; עובד זה גם כיהן במשך קרוב לשנתיים, החל ממארס 1974, כרכז פעולות הוועדה (בכל אחד משלושת תפקידיו הוא עבד בחצי משרה); בתוקף תפקידו במשרד היה עליו לשחרר כספי ההקצבות של המשרד לוועדה, ואכן ביולי 1974 הוא אישר להעביר לאוניברסיטה חלק מהכסומים, שהוקצבו לפעולות הוועדה. הביקורת העירה, כי מילוי התפקידים האמורים, שיש בהם משום ניגוד עניינים, על ידי אותו עובד, אינו עונה על דרישת סדרי מינהל תקינים.

הוועדה ביצעה פעולות שיועדו לה בתחומים שונים, כגון ייוזם הקמתם של מחנות קיץ ושל חוגים לנוער שוחר מדע במוסדות חינוך שונים בארץ; מתן הדרכה והשתלמויות למורים; ופיתוח אמצעי עזר להדרכה. הביקורת העלתה, כי בהעדר ידע ניהולי ובגלל חוסר יעילות בביצוע לא נעשו פעולות אחרות שתוכננו, ופעולות שבוצעו, כמתואר להלן, חלקן לקו בחסר.

1. הסכום שהוקצב על ידי משרד החינוך והתרבות לוועדה בשנים 1973-1975 כלל סך של 96,200 ל"י להקמת תערוכה ניידת, שתעבור בין בתי הספר התיכוניים בארץ ותציג נושאים, הקשורים לאיכות הסביבה. תמורת תכנון התערוכה שולמו מכספים שהוקצבו לוועדה סך של 21,000 ל"י; אך התערוכה לא הוקמה. הסיבות לאי הקמתה שנויות במחלוקת בין האוניברסיטה, שעובדיה ניהלו כאמור את פעולות הוועדה, לבין המשרד, שהקציב את הכספים. מהפרוטוקולים של הוועדה אין משתקף, שהסיבות לאי הקמת התערוכה הועלו לדיון בפני מליאת הוועדה.

2. הוועדה דנה בהוצאה לאור של סדרת פרסומים, שמטרתם לרכז ולהפיץ בין נוער שוחר מדע חומר מדעי מתחומי מדע שונים, כגון כימיה, ביוכימיה, אלקטרוניקה, מדעי הסביבה ואסטרונאמיה. המשרד הקציב לוועדה למטרה זו בתקופה הנסקרת סך של 76,000 ל"י. הוועדה הוציאה לאור חוברת אחת והחלה בהכנות להוצאה לאור של חמש חוברות נוספות, שנכתבו במשך השנים הנ"ל, והכינה לדפוס ספר אחד. עלות העבודות שבוצעו הסתכמה, לפי חשבונות הוועדה שנוהלו באוניברסיטה (ראה להלן), בסך של 37,000 ל"י.

— עבודות כתיבה ועריכה של פרסומים נמסרו לביצוע לגורמל חוץ, בלי שהוועדה ערכה התקשרות חוזית עם מקבלי העבודה ובלי שנתקבלו מהם התחייבויות לגבי פרטי העבודות שהומונו ומועדי סיומו. רכז הוועדה הוסיף חלק מהעבודות, שהיו בסכומים עד 3,500 ל"י, וכן אישר את ביצוען וגם הורה על התשלום עבורן ללא שיחוף של גורם נוסף, כראוי מבחינת סדרי בידוק.

הוועדה לא המשיכה בעבודות שהותל בהן, הקשורות בהוצאה לאור, כיוון שהמשרד הפסיק לממן את פעולות הוועדה, עקב חילוקי דעות שהיו לו עם האוניברסיטה בענין דרו"חות הכספיים של הוצאות הוועדה, שהוגשו לו על ידי (ראה להלן). הקפאת העבודות גם היא לא הובאה לדיון במליאת הוועדה, ושני הגופים, המשרד והוועדה, לא דאגו להשלמת הוצאתם לאור של הפרסומים.

3. המשרד, בתיאום עם הוועדה, אירגן מדי שנה בשנה בחג החנוכה עבור תלמידים של בתי ספר על יסודיים, הרצאות בתחומי מדע שונים, שהתקיימו במוסדות להשכלה גבוהה. בחנוכה של שנת תשל"ה לא התקיימו ההרצאות ברוב המוסדות בשל ארגון לקוי, כך למשל לא נשלחו למוסדות רשימות של בתי ספר, שתלמידיהם היו אמורים להשתתף באותן הרצאות.

חשבונות הוועדה

1. ניהול הכספים של הוועדה, לרבות רישומים חשבונאיים וביצוע תשלומים, נערך על ידי האוניברסיטה. המשרד שילם לאוניברסיטה באוגוסט 1974, בגין פעולות הוועדה לשנת 1973, סך של 100,000 ל"י, וכן שילם לה בדצמבר 1974, בגין הפעולות של אותה שנה, סכום נוסף של 10,000 ל"י. האוניברסיטה רשמה את הסכום הראשון לזכות חשבון הוועדה, אך את הסכום השני רשמה לזכות ועדה אחרת, שעסקה בקידום ילדים טעוני טיפוח, שפעולתה מומנה אף היא על ידי משרד החינוך והתרבות; בעקבות הביקורת תיקנה האוניברסיטה את הרישום.

2. האוניברסיטה הגישה למשרד דרו"חות כספיים על הוצאות והתחייבויות, שניתנו לביצוע פעולות הוועדה בשנים 1973—1975, בסכום של 402,000 ל"י, לעומת תקציב של 524,000 ל"י (ראה לעיל). כיוון שהדרו"חות הכספיים כללו הוצאות, שהמשרד לא הכיר בהן, וכיוון שהסברי האוניברסיטה לא הניחו את דעתו, החליט המשרד בספטמבר 1976 להקפיא את הפעולה המשותפת עם האוניברסיטה בנושא נוער שוחר מדע, והטיל על היחידה לביקורת פנים שלו את בדיקת הנושא. האוניברסיטה לא השיבה על שאלות המבקר הפנימי של המשרד, שהומצאו לה בינואר 1977, ורק בעקבות פנייה של משרד מבקר המדינה לאוניברסיטה, היא שלחה באוקטובר 1977 למשרד החינוך והתרבות דרו"חות מתוקנים. לפי דרו"חות אלה הגיעו הוצאות הוועדה והתחייבויותיה ל-286,000 ל"י, לעומת 402,000 ל"י שגרשמו, כאמור, בדרו"חות הקודמים. האוניברסיטה הסבירה למשרד מבקר המדינה, שהפרש נובע ממחיקת סכומים שיועדו לפעולות, ולאחר מכן הוחלט שלא לבצען כלל, ביניהן התערוכה הנזכרת לעיל, או פעולות שבוצעו באופן חלקי בלבד, כגון פרסומים. כן נמחקו הוצאות אחרות, שהמשרד לא הכיר בהן.

בפברואר 1978 הורה המשרד לשלם לאוניברסיטה סך של 118,500 ל"י המהווה את יתרת ההוצאות וההתחייבויות בגין פעולות הוועדה לפי החשבונות המתוקנים, אחרי ניכוי של 110,000 ל"י, ששולמו, כאמור, לאוניברסיטה בשנת 1974 ואחרי ניכוי של 57,500 ל"י בגין פעולות בנושא נוער שוחר מדע, שבוצעו על ידי מוסד אחר, שהמשרד כבר שילם לו עבורן, ושהאוניברסיטה המשיכה לכלול בין ההתחייבויות.

משרד מבקר המדינה הודיע לאוניברסיטה, שלפי בדיקתו גם בחשבונות המתוקנים נרשמו התחייבויות בגין פעולות, שלא בוצעו כלל או שלא היו קשורות לפעולות הוועדה. בעקבות זאת ביקשה האוניברסיטה מהמשרד, במאי 1978, לנכות, בגין תשלומי היתר האמורים, מההקצבות העתידיות של המשרד לאוניברסיטה סך של 13,000 ל"י בקירוב.

*

מאז הקמתה היו מטרות הוועדה לתכנן ולתאם פעולות לשם קידום החינוך המדעי בקרב הנוער. המשרד הקציב לה כספים לביצוע פעולות עצמיות, למרות שלרשותה לא עמדו הכלים הארגוניים הדרושים, דבר שגרם ליקויים בביצוען של הפעולות.

בדצמבר 1978 הודיעה הוועדה למשרד מבקר המדינה, כי הפיקה את הלקחים מממצאי הביקורת והחלה להקפיד על הפרדה ברורה בין ביצוע פעולות, שאינן מתפקידה, לבין תפקידים שיועדו לה.

תפקידים אלו, שנקבעו מחדש בדצמבר 1976, כללו התוויית מדיניות של החינוך למדע, מעבר לתכניות הלימודים; ייזום, טיפוח ועידוד של פעולות לנוער; תיאום בין הנוגעים בדבר ופיקוח על הביצוע. הוועדה גם הודיעה, שתדאג לקבוע נהלים לפיקוח על הפעולות, המתבצעות בתיאום עמה.