

משרד החינוך והתרבות

פעולות ביקורת

במינהל החינוך, בחשבות המשרד וביחידה לשכר לימוד נבדקה היערכות המשרד לביצוע חוק לימוד חינוך בתשל"ט — לתלמידי כיתות י', שלא נהנו מלימוד חינוך עד לאותו מועד, ולתלמידי כיתות י"א—י"ב. ביקורת השלמה נערכה בשלוש העיריות הגדולות — ירושלים, תל-אביב וחיפה, ובשני בתי ספר עירוניים בירושלים. סדרי מתן תמריצים למורים ביישובי פיתוח נבדקו ביחידה של המשרד, המופקדת על הטיפול בנושא, ובלשכות המחוזיות בצפון ובדרום; בדיקות השלמה נערכו גם במרכז ההכוונה לערי פיתוח של משרד העבודה והרווחה. נבדקו פעולות המשרד בנושא מפעל הזהנה; הביקורת נערכה במחלקה לשירותים משקיים ולהנהגה של המשרד, בלשכות המחר זיות — בצפון, במרכז, בירושלים ובדרום; השלמה נערכה בשלוש רשויות מקומיות במרכז הארץ. באגף הנוער שבירושלים ובמשרדי האגף שבתל-אביב עמד משרד מבקר המדינה על מספר תשלומים חריגים של המשרד לאגודות אכסניות הנוער, תמורת שירותים שהיא סיפקה לו; בדיקות השלמה נערכו באגודה. במחלקה לטיפול בתלמיד נבדק טיפול המשרד במפגעי בטיחות; הבדיקה הושלמה במחלקה לבטיחות בחינוך שבמוסד לבטיחות ולגיהות. הוחל בבדיקה של ההכנות למש-חקים האולימפיים בקיץ 1980. במחלקה לחינוך מיוחד נערך סקר על כמה נושאים הנוגעים לחינוך מיוחד. נסקרו הנהלים להפניית תלמידים לחינוך מיוחד, וכן ההסדרים והאסמכתאות להפניית תלמידים למסגרות חינוך מיוחד ברשות מקומית אחת. במחוז אחד נסקר מדגם אסמכתאות לתשלום התוספת המיוחדת המשולמת למורים העובדים בחינוך מיוחד, וכן ההקצאה של תקציב לרכישת ציוד ולשעות תקן נוספות, לבתי ספר של החינוך המיוחד.

חינוך על יסודי חינוך

זה שנים קיימת דרישה בציבור. לאפשר חינוך על יסודי חינוך לתלמידים, כפי שהדבר קיים ברבות מהמדינות בעולם. בעקבות תיקון חוק לימוד חובה ביולי 1969 הוחל בשנות הלימודים תשל"ל—תשל"ג בהפעלה בהדרגה של חינוך חובה חינוך על תלמידים בכיתה ט'; ובתשל"ד על תלמידים בכיתה י' בירושלים, ביישובי פיתוח ובשכונות מצוקה. מאז, בשל מחסור במשא-בים לא הורחב עד לשנת תשל"ט מתן חינוך על יסודי חינוך. בתשל"ח החליטה הממשלה להעניק, החל בתשל"ט, חינוך על יסודי חינוך עד לכיתה י"ב ועד בכלל, לכל ילד בישראל שירצה בכך.

עד לשנת הלימודים תשל"ט קבע המשרד את עלות הלימודים בבית הספר התיכון, ובהתאם לכך את הסכום, שבת הספר זכאי לו ואת התשלום שאותו חייבים לשלם ההורים כשכר לימוד. חובת תשלום שכר הלימוד הייתה מדורגת — דהיינו שולם שכר לימוד מדורג (להלן) — שכל"מ), לפי טבלה שהיו בה 20 דרגות. כמה מההורים שילמו את מלוא שכר הלימוד ואילו האחרים נהנו מפטור מלא או חלקי, בעיקר בהתחשב ברמת הכנסתם. שיטה זו נועדה בעיקרה לתמוך בתלמידים משכבות מעוטות הכנסה, בעלי הישגים בלימודים, אך במשך הזמן נוספו פטורים משכר לימוד על בסיס קבוצתי, בלא קשר למצב הכלכלי של ההורים ובלא קשר להישגים בלימודים: פטור לתלמידים במושבי עובדים, בקיבוצים, ביישובי פיתוח, ביישובי עימות, לילדי עולים וילדי מורים. שיעור הפטורים מכלל התלמידים עלה מ-23.8% בתשל"ה ל-33.5% בתשל"ח.

1. במסגרת המגמה לתת חינוך על יסודי חינוך מינה שר החינוך והתרבות במחצית השנייה של 1977 ועדה לבחינת מימון החינוך העל יסודי. בראשה עמד מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, וחברים בה היו שני נציגים של משרד החינוך והתרבות; שני נציגים של משרד האוצר; נציג המוסד לביטוח לאומי; ונציג האוניברסיטה העברית. הוועדה הגישה את המלצותיה לשר

בפברואר 1978. בהמלצות נאמר, שהועדה רואה את החלת העקרון של הרחבת חינוך הינם עד לכיתה י"ב כיעד חברתי חשוב; עקרונית שיטת המימון הראוייה, לחינוך תיכון היא מימון מתקציב המדינה; אם תקציב המדינה אינו יכול לשאת בנטל הנובע משחרור הורים משכר לימוד, ניתן לפעול באחת משלוש דרכים: להמשיך בשיטת שכל"מ הקיימת, על העיוותים שבה; להנהיג חינוך הינם על ידי גביית היטל חינוך על יסודי באמצעות המוסד לביטוח לאומי (להלן: המוסד) או בדרך אחרת; להנהיג רפורמה בשיטת שכל"מ.

הוועדה הסתייגה מהאפשרות להמשיך בשיטה הקיימת; לגבי שתי הדרכים האחרות נתלקו הדעות והיא לא הגיעה לכלל הסכמה. הוועדה הציגה בסיכום המלצותיה את האפשרויות העיקריות הפתוחות להערכתה בתחום זה, תוך ניתוח משמעותי, יתרונותיהן וחסרונותיהן.

במאוס 1978 החליטה הממשלה על ביטול שכר הלימוד בחינוך העל יסודי עד לכיתה י"ב (ועד בכלל); נקבע שהמימון יבוא, לנסיון במשך שנתיים, מגביית היטל חינוך על יסודי מההכנסה, שממנה משולמים דמי ביטוח. הכנסות שיתקבלו ממיעוטי יכולת, שהיו פטורות מתשלום שכל"מ, יועמדו לרשות קרן מיוחדת, שתפצה שכבת אוכלוסין זו על הוצאות גיליות של תלמידי בתי הספר, לפי קביעת שר החינוך והתרבות, ושר העבודה והרווחה.

בעקבות החלטת הממשלה דנה — בסוף מאוס 1978 — מועצת המוסד בנושא ורשמה לפנייה את הודעת הממשלה, שלפיה גביית היטל חינוך תיכון הינם באמצעות המוסד היא בגדר הוראת שעה לשנתיים בלבד ויופסק לא יאוחר מסוף ספטמבר 1980; המועצה דרשה, שלא להטיל על המוסד תפקידים נוספים, שאינם בתחום הבטחון הסוציאלי, בלי שהדבר יידון יאושר מראש על ידה.

בתחילת אפריל 1978 נתקבל בכנסת חוק לימוד חובה (תיכון מס' 11) תשל"ח—1978. לפי התיקון תחול חובת לימוד על כל תלמיד עד לכיתה י" ותינתן זכות לחינוך הינם חינוך לתלמידי כיתות י"א—י"ב. לצורך מימון הלימודים יגבה המוסד מכל מבוטח היטל חינוך על יסודי בשיעור של 0.4% מההכנסה, שממנה משולמים דמי ביטוח; נקבע שהסדר זה של הגבייה יהיה בתוקף החל באוקטובר 1978 ועד לסוף ספטמבר 1980. שר החינוך והתרבות ושר העבודה והרווחה, בהתייעצות עם ועדה משותפת לוועדת החינוך והתרבות ולוועדת העבודה והרווחה של הכנסת, רשאים להתקין תקנות, שמטרתן לייעד את עודפי הגבייה למימון ההוצאות הגיליות ללימודיהם של ילדים ושל נערים, ולמימון תמריצים לחינוך בעיירות פיתוח.

2. בהודשים מאי עד לאוקטובר 1979 נערכה, לסירוגין, ביקורת על הערכות המשרד לביצוע תיקון החוק. נבדקו הנהלים שהוכנו בקשר לכך, סדרי הדיווח של מוסדות החינוך וסדרי קביעת גובה התשלומים של המשרד למוסדות וביצועם. הביקורת נערכה במינהל החינוך, בחשבונות המשרד ובמחלקה לשכר לימוד (להלן — המחלקה). ביקורת השלמה נערכה בשלוש העיריות הגדולות — ירושלים, תל-אביב וחיפה, ובשני בתי ספר עירוניים בירושלים.

אוכלוסיית התלמידים

להלן טבלה, המפרטת את מספר התלמידים שלמדו בכיתות י'—י"ב בשנים תשל"ו—תשל"ט (לא כולל תלמידים בבתי ספר חקלאיים), ואת שיעור התלמידים שנשרו לעומת השנה הקודמת בשנים תשל"ו—תשל"ט. בתשל"ט למדו תלמידים אלה ב-426 בתי ספר.

ס"ה	שיעור התלמידים שנשרו לעומת השנה הקודמת		שיעור התלמידים שנשרו לעומת השנה הקודמת		כיתה י'	כיתה י"א
	כיתה י"ב	ב- %	כיתה י"א	ב- %		
107,683	—	29,959	—	35,174	42,550	תשל"ו
111,819	10.15	31,603	12.5	37,309	42,907	תשל"ז
113,894	10.15	33,520	14.5	36,688	43,686	תשל"ח
119,011	6.9	34,125	10.2	39,200	45,686	תשל"ט

מהטבלה עולה, שהייתה עלייה איטית במספר התלמידים בכיתות האמורות, כאשר מתשל"ו לתשל"ז עלה שיעורם ב-3.84%, מתשל"ז לתשל"ח ב-1.86% ומתשל"ח לתשל"ט חלה עלייה של 4.49%. לפי נתוני המחלקה לתכנון שבמשרד 41% מהגידול במספר התלמידים שנוספו בתשל"ט נבע מגידול דמוגרפי. הנתונים בטבלה מצביעים גם על שיעור הנשירה של תלמידים מכיתה י' עד י"ב בשנים אלה. המשרד סבור, אם כי לא על יסוד מחקר, שהירידה הניכרת בשיעור הנשירה בתשל"ט — מ-14.5% ל-10.2% במעבר לכיתה י"א ומ-10.15% ל-6.9% במעבר לכיתה י"ב — מקורה בהפעלת חוק לימוד על יסודי חינוך.

מימון מערכת החינוך העל יסודי

1. להלן נתונים על עלות החינוך העל יסודי (במוסדות לחינוך מקצועי עד לכיתה י"ד) וחלקם של ההורים בעלות זו: (באלפי ל"י):

תשל"ט	תשל"ח	תשל"ז	תשל"ו	
2,375,628	1,097,252	868,871	534,948	העלות הכוללת (1)
10,269 (2)	279,143	225,010	164,704	מזה חירב ההורים
0.43	25.45	25.9	30.79	חירב ההורים ב-%

(1) סכומי העלות אינם כוללים השתתפות מיוחדת שנותן המשרד לבתי ספר מקצועיים.

(2) סכום זה מהווה חירב הורים בגין לימודים בכיתות י"ג-י"ד בבתי ספר מקצועיים, שבעבורם נמשכת שיטת שכל"מ.

מהנתונים עולה, שבשנים תשל"ו עד לתשל"ח ירד חלקם של הורי התלמידים בכיסוי העלות הכוללת של החינוך העל יסודי מ-30.8% ל-25.4%. לגבי שנת תשל"ט נקבע אומדן של 450 מיליון ל"י כאובדן הכנסה, אשר נגרם כתוצאה משחרור הורים משכר לימוד. בעקבות תיקון החוק ובשיתוף פעולה עם המוסד הובא בחשבון שהיטל החינוך העל יסודי בשיעור של 0.4% יאפשר גביית סכום זה ויווצרו אף עודפי גבייה. עודפים אלה נועדו לאפשר — מלבד כיסוי ההוצאות הנלוות בחינוך העל יסודי למען משפחות מעוטות יכולת — הנהגת חינוך חנים בגני ילדים טרום-חובה ביישובי פיתוח. על יסוד הנחה זו הפעיל המשרד, החל בתשל"ט, חינוך חנים בגני ילדים אלה ובאותה שנה נהנו מכך כ-15,000 ילדים; ההוצאות בגין פעולה זו היו כ-105 מיליון ל"י.

עד לסוף אוקטובר 1979 העביר המוסד לביטוח לאומי לאוצר בגין היטל חינוך על יסודי סכום של 391 מיליון ל"י בלבד, היינו 59 מיליון ל"י פחות מהאומדן האמור. לא נוצרו, איפוא, עד למועד זה עודפי גבייה, כך שלא ניתן היה להקים מכספים אלה את הקרן המיוחדת למשפחות מעוטות יכולת, וגם הפעולה של הפעלת חינוך חנים בגני ילדים — טרום חובה ביישובי פיתוח — מומנה בשלמותה מתקציב המשרד. בהתחלת דצמבר 1978 דיווח המשרד ליושב ראש הכנסת, על פי סעיף 85 לתקנון הכנסת — המחייב את המשרד לדווח על פעולה שפעל בעקבות מסקנות שנתקבלו על ידי ועדותיה — על הקשיים בהקמת הקרן המיוחדת, והודיע שיפעיל קרנות שונות להענקת מלגות לתלמידים נזקקים, לפי פניות והמלצות של בתי ספר.

החשיב עלות להפעלת בית הספר

הפעלת חינוך על יסודי חנים חייבה את המשרד להגדיר את השירותים המקובלים בחינוך העל יסודי ולקבוע — בתיאום עם הבעלויות של מוסדות החינוך — עלות מוסכמת לשירותים אלה. פותחה שיטה, שנועדה לאפשר תשלום שכר לימוד בהתאם למרכיבי רמת השירות הקיימת בבית הספר העל יסודי. המשרד נעזר לשם כך בהמלצותיה של ועדה לבידיקת עלות הפעלתם של בתי הספר העל יסודיים, שמינה המנהל הכללי עוד ב-1976, בעקבות תלונות של בעלויות בתי ספר על פער בין העלות לתלמיד שקבע המשרד לבין ההוצאה בפועל שבה נושא בית הספר. כיושב ראש הוועדה נתמנה עובד המשרד וחברים בה היו — נציגי המשרד, משרד האוצר, השלטון המקומי והבעלויות של בתי הספר.

הוועדה הגישה את המלצותיה באפריל 1977, שביסודן שתי הנחות – (א) יש לקבוע תקנים מחייבים בכל ההיבטים של בית הכפר העל יסודי, ולכלול בתחשיב את כל סעיפי הוצאה הנגזרים מהתקנים המוצעים, כדי שרמת שירותי החינוך בבית הספר תהיה מספקת. על סמך הנחה זו היקצתה הוועדה בתחשיב סעיפי הוצאה שלא הוכרו עד כה, כגון פסיכולוג וממונה על עזרי הוראה. (ב) יש להעלות את הממוצע של התלמידים בכיתה, בשנים הבאות – בתשלום ל-33 ובתש"מ ל-33.5, כדי שהעלות לתלמיד לא תהיה גדולה מדי. לפי הצעת הוועדה לא ישתתף המשרד בכיסוי גרעונות, שיווצרו מחריגות מהתקנים ומביצוע לא יעיל של תקציב בית הספר. לדעת הוועדה על בית הספר לדווח למשרד פעם בשנה על ביצוע התקציב, הן מבחינת תקנים פיזיים והן במובנים כספיים; בתי ספר שלא יעמדו בתקנים או שלא יתנו לתלמידים רמת שירותים לפי התקן, ינוכו מהם סכומים מהכספים המשולמים להם במסגרת שכר הלימוד. בתי ספר שיוותרו להם עודף, יפגוהו לשיפור הציוד או רמת השירותים בבית הספר בהתייחסות עם המשרד. על המשרד להפעיל פיקוח באמצעות המפקחים על בתי הספר בדבר ביצוע התקנים.

הוועדה הכינה תחשיב של עלות כיתה עיונית בחינוך העל יסודי לתחילת ספטמבר 1976, שאיתו יש לעדכן במודעי התשלום של מוסדות היוקר, על פי משקלם של מרכיבי העלות – שכר מורים, שכר עובדי שירותים, והוצאות שאינן שכר. עידכון הוצאות שאינן שכר ייעשה על פי מדד המחירים הכללי לצרכן.

על סמך המלצות הוועדה, פרסם המנהל הכללי של המשרד, ביולי 1978, חוזר אל מנהלי המחוזות, אל המפקחים בחינוך העל יסודי ואל בעלויות של בתי הספר העל יסודיים, שבו הובא לידעם דבר קיום התחשיב על מרכיביו השונים. בחוזר נקבע, שתשלום שכר הלימוד לבית הספר במלואו מותנה במאזן כל השירותים המפורטים בתחשיב, וברמה המתאימה לעלויות שנקבעו בעבורם. בתי ספר שלא יעמדו בתקנים שפורטו בתחשיב או שלא יתנו שירותים ברמה הנדרשת, תיקבע להם הוצאה לתלמיד לפי מרכיבי הוצאה בפועל.

באוגוסט 1978, על סמך חוזר של המנהל הכללי, פירסם מנהל החינוך חוזר, שבו פורט נוהל לקביעת רמת השירות בבית הספר העל יסודי לצורך חישוב השתתפות המשרד. לפי הנוהל, בית ספר המקיים "רמת שירות בסיסית" במלואה זכאי לתשלום של 80% מהעלות הכוללת של שכר הלימוד; בית ספר הנותן רק חלק מרמת השירות הבסיסית יקבל את החלק היחסי ממשקל הגורמים הבסיסיים בתחשיב המלא. בית ספר שנערכות בו פעולות נוספות, זכאי לתשלומים של עד ל-20% הנוותרים, לפי השיעור שנקבע בחוזר לגבי כל אחת מהן; והתשלום בגין פעולות אלה מותנה בדיווח מיוחד. על בית ספר הוטלה חובת דיווח על רמת השירות שהוא מקיים בתחילת כל שנת לימודים ולא יאוחר מתחילת נובמבר. הזכאות לתשלום תיקבע על סמך הצהרת בית הספר שתאושר על ידי הבעלות. הדו"ח של בית הספר ייבדק על ידי המשרד בבדיקה מידגמית בשדה.

1. בחוזרים וגם בטופס על רמת השירות שאותו נדרשו בתי הספר למלא היו נקודות בלתי ברורות, ובכמה מהן גם לא הייתה התאמה בין הנאמר בחוזר הראשון לבין החוזר השני. בנוספות אלה התקשו בתי הספר לדווח על רמת השירות, והמידע שהגיע למשרד לא איפשר לו לחשב באופן ברור ומדויק את גובה התשלומים המגיעים לכל בית ספר לפי רמת השירות שהוא נתן. בחוזר הראשון נפלה גם טעות חשבונית, שכתוצאה ממנה שולמו לכמה בתי ספר סכומי יתר בעשרות אלפי ל"י.

2. התחשיב בחוזרים נועד לעלות של כיתה בבית ספר עיוני. בית ספר מקצועי מקבל מהמשרד תשלום דיפרנציאלי, האמור לכסות את אותן הוצאות שהן מיוחדות לסוג זה של בית ספר. בטופס על רמת השירות נכללה שאלה בדבר מספר שעות ההדרכה מקצועית בבית ספר מקצועי ולדברי המשרד נועדה שאלה זו לקבלת מידע ולא לקביעת זכאות בגין שעות אלה. על אף זאת נכללה המחלקה בחישוביה לקביעת תשלום שכר לימוד לבתי ספר מקצועיים, 50% מהשעות להדרכה מקצועית, בלא שנקבעו בעניין זה הוראות בכתב.

לקראת שנת הלימודים תש"מ הוציא המשרד חוזר חדש בדבר קביעת רמת השירות; היה בחוזר זה כדי לתקן את מרבית הליקויים שבחוזרים לתשלום ובטופס: הורחבו דברי ההסבר הדרושים למילוי הטופס; אובחנו מרכיבי רמת השירות הבסיסית ומרכיבי רמת השירות הטעונים דיווח מיוחד; בטופס המתוקן נתבקשו בתי הספר לדווח על מספר הכיתות מ' עד י"ב ולא רק על המספר הכולל של הכיתות; גם הטעות החשבונית תוקנה.

3. כיוון שהמשרד משלם לפי רמת השירות, על פי הדו"חות של בתי הספר, יש לוודא שהדיווח יסקף את רמת השירות הניתנת בפועל. הוועדה לקביעת עלות הפעלתם של בתי הספר העל יסודיים המליצה, שהמשרד יפעיל פיקוח על רמת השירות של בתי הספר באמצעות המפקחים, אך המשרד הודיע בתשובתו, שהדבר הוטל על היחידה לביקורת פנימית ושזו בדקה במשך שנת הלימודים תשל"ט 13 בתי ספר.

בבדיקה של היחידה לביקורת פנימית התגלה, בחמישה בתי ספר, שבדו"חות שלהם על רמת השירות היו פרטים בלתי נכונים; צויין בהם, שבבתי הספר היו עובדי אחזקה, רכז חינוך חברתי, רופא, ספרן ויועץ חינוכי. בבדיקה התברר שלא הועסקו עובדים כאלה. עקב כך נוכח מבתי ספר אלה כ-901 אלף ל"י.

בפברואר 1980 פורסם בחזור המנהל הכללי של המשרד עניין זה, תוך הדגשה, כי דיווח בלתי נכון בטופס "רמת השירות", כשהוא מאושר על ידי מנהל בית הספר והבעלויות, עלול להוות עבירה פלילית, על כל הכרוך בכך. מנהלי בתי הספר והבעלויות התבקשו אפוא, להקפיד על דיווח מדויק בטופס, הוזה על כל חלקיו.

דיווח על רמת השירות וקביעת התשלומים

בשנת הלימודים תשל"ט השתתף המשרד, לפי נתוני המחלקה, בשכר לימוד של 426 בתי ספר על יסודיים: ל-59.2% מבתי הספר קבע המשרד שיעור השתתפות בשכר הלימוד מ-90%—100%; ל-38.1% מבתי הספר נקבע שיעור השתתפות מ-70% עד 89%; ול-2.7% הנותרים נקבע שיעור השתתפות מ-53% ועד ל-69%. בסך הכל העביר המשרד לבתי ספר אלה בשנת לימודים זו כ-2.4 מיליארד ל"י.

1. בתודשים אוגוסט-אוקטובר 1978 שילם המשרד לכל בתי הספר מקדמות חודשיות על חשבון שנת הלימודים תשל"ט, בגובה של 80% משכר הלימוד. המקדמות נועדו לאפשר לבתי הספר לפתוח את שנת הלימודים בלא קשיים כספיים, עד להשלמת התארגנותם של בתי הספר, ושל היחידות במשרד הנוגעות בדבר. הדיווח של בתי הספר צריך היה להימסר למשרד עד לנובמבר 1978. המשרד לא הודיע לבתי הספר אילו סנקציות יינקטו על אי דיווח לגבי רמת השירות. בסוף שנת תשל"ט התברר ש-31 בתי ספר לא הגישו דיווח בכלל. המחלקה הפחיתה ל-16 מהם את שיעור ההשתתפות ל-70%. ממסמכי המשרד לא ניתן לדעת מה היו הנימוקים לכך, ובאיוזה פורום הוחלט על צעד זה. התברר שבתי ספר, שלהם המשרד הפחיתה את השתתפותו, לא ערערו על כך וגם לא המציאו דו"ח.

שתי רשתות חינוך המקיימות בתי ספר מקצועיים, התחייבו בשנת הלימודים תשל"ט להמציא למשרד דו"חות על רמת השירות בעבור 51 בתי ספר. הרשתות לא עמדו בהתחייבותן, אך המשרד שילם להן את שכר הלימוד על בסיס של רמת שירות בשיעור של 100%. המשרד הודיע, בינואר 1980, שגם לגבי שנת הלימודים תש"מ לא הגישו הרשתות דיווח כנדרש, ולכן הוא הקטין להם את שיעור השתתפותו בתש"מ בשכר לימוד ל-95%.

2. משרד מבקר המדינה בדק את דרכי הקביעה של שיעורי רמת השירות, שלפיהם נעשו תשלומי שכר הלימוד. הבדיקה הקיפה כ-15% מהדו"חות.

נמצא שהחשובים נעשו על ידי שני עובדים, בלא שהוגדרה שיטה, שלפיה ייערך החישוב; כל עובד עשה זאת בדרך שנראתה לו. על הטפסים לא צויין מי ערך את חישוב השיעור. היו מקרים, שהמשרד חישב את שיעור ההשתתפות בשכר לימוד על סמך הנתונים שבדו"חות, לעתים בלא לבדוק אם הנתונים מתאימים לדרישה שבתחשיב, והיו אמנם מקרים שבתי הספר דיווחו על מתן שירותים מעל לתקן שנקבע בתחשיב.

המשרד הסביר, שהוא שילם את מלוא השתתפותו בשכר לימוד, לבתי ספר שקיימו רמת שירות של 50% לפחות מהרמה שנקבעה בתחשיב לגבי כל מרכיב ושהגישו לו דו"חות בתחילת השנה; כל זאת בהתחשב בכך שמדובר בתקופת הרצה. אך נמצא שהמשרד לא עשה כן לגבי בתי ספר שהגישו דו"חות מאוחר יותר, ולהם הוא שילם על פי רמת השירות, כפי שניתן היה לחשב אותה מהדו"חות שלהם.

לדעת הביקורת לא היה מקום לנוהג, שעל פיו ניתנה למעשה העדפה לכמה מבתי הספר, ומן הצורך היה לחזור ולחשב גם לגבי אלה את השתתפות המשרד לפי רמת השירות שאותה קיימו למעשה, ולגבות מהם את ההפרשים.

נמצאו שני בתי ספר שלהם קבעה המחלקה רמת שירות בשיעור של 64% לאחר ו-84.2% לשני. לאחר מכן שונה השיעור ובמקומו נרשם במקרה הראשון 80% ובמקרה השני 96%. המשרד הסביר, שהבעלויות של בתי הספר ערערו בעל פה על השיעור שנקבע להם תחילה, והמחלקה קיבלה את טענותיהם ושינתה את השיעור. לא נמצאו מסמכים בדבר השיקולים שהניאו לשינוי.

3. בדצמבר 1978 הודיע המשרד לבתי הספר, שעליהם להמציא אישורים על קיום שירותים: ייעוץ חינוכי – את האישור יש לקבל ממרכז שירות פסיכולוגי ייעוצי; רכו חינוכי – את האישור יש לקבל ממנהל המחלקה לחינוך חברתי; ומפעיל ציוד אור קולי – את האישור יש לקבל ממנהל המרכזיות הפדגוגיות. המשרד זיכה את בתי הספר בעד שירותים אלה, לעתים בלא שהיו בידי אישורים על כך. בעקבות הערת הביקורת בנושא זה חזרה המחלקה וערכה חישובים מחדש ותיינה בתי ספר שלא המציאו את האישורים. הביקורת גם עמדה על כך, שלגבי כמה מבתי הספר עוגלו שברי האתוח של שיעור ההשתתפות בשכר לימוד למספר שלם ולכמה מהם שולם לפי חשבונות מדויקים בלא עיגול. גם לגבי עניין זה ערכה המחלקה חשבונות חדשים. תיקונים אלה הביאו לידי כך, שהמחלקה גבתה מ-82 בתי ספר 7.4 מיליון ל"י. אחרי זה המציאו כמה מבתי הספר את האישורים הנדרשים, והוחזרו להם סך של 1.3 מיליון ל"י.

דיווח על מצבם הכספי של בתי הספר

בעבר לא היה למשרד מידע מפורט על מצבם הכספי של בתי הספר, ובמיוחד חסר מידע בדבר ההשפעה על השתתפותו בשכר לימוד על מצב זה. עם הנהגת לימוד על יסודי חינוך, נדרשו בתי הספר להגיש דו"ח על הוצאה למעשה תוך ארבעה חודשים מסיום שנת הלימודים, לאמור עד לסוף דצמבר 1979. בתי הספר לא נדרשו לדווח על הכנסותיהם שלא ממשרד החינוך.

השאלה אם ההשתתפות של המשרד, הנעשית על בסיס התחשיב, שהוא בנוי על ממוצע של הוצאות, הביא לעודף או לגרעון בבית הספר היא מורכבת: יש להביא בחשבון מרכיבים שונים, ובעיקר מצב איכלוס הכיתות, תנאי שכר, רמת השירות, המצב הפיזי של המבנים, וגם היעילות של מינהל בית הספר. הוועדה לבדיקת העלות המליצה, שהמשרד לא ישתתף בכיסוי גרעונות אם ייווצרו, ומאידך גיסא בתי ספר שיווצר בהם עודף יפנו אותו לשיפור הציוד או רמת השירותים בו, תוך התייעצות עם המשרד.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה בגבירות של שלוש העיריות הגדולות – ירושלים, תל-אביב וחיפה, על המצב הכספי של בתי הספר העל יסודיים העירוניים, המופעלים בשעות הבוקר, שבבעלותן. הבדיקה נערכה על סמך הדיווח הכספי של העיריות.

הנתונים לשנת הכספים 1978, שרק שבעה חודשים ממנה מתייחסים לשנת הלימודים תשל"ט, מצביעים על כך, שהמצב הכספי של בתי הספר בירושלים ובחיפה היה טוב יותר בהשוואה לשנת 1977. בשנת 1977 כיסו ההכנסות של בתי הספר של עיריית ירושלים – 92.7% מההוצאות וב-1978 עלו ההכנסות על ההוצאות ב-3.3%, לאמור עודף של 1.08 מיליון ל"י; בעיריית חיפה כיסו ההכנסות של ארבעה בתי ספר עירוניים בשנת 1977 92.9% מההוצאות, ובשנת 1978 עלו ההכנסות על ההוצאות ב-2% בערך, לאמור עודף של כ-400 אלף לירות. בעיריית תל-אביב הורע המצב בשנת 1978 לעומת שנת 1977: בשנת 1977 כיסו ההכנסות 93.3% מההוצאות ובשנת 1978 – 83.6%, לאמור הגרעון גדל מ-2.7 מיליון ל"י בשנת 1977 ל-12.4 מיליון ל"י בשנת 1978.

*

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בקניעת נהלים, שנועדו לבחון את רמת השירות בבתי הספר, שעל פיה קובע המשרד את תשלומי לכיסוי שכר הלימוד, ועל ליקויים בחישוב התשלומים של המשרד. יחד עם זאת יש להביא בחשבון, שמדובר בשנה הראשונה להפעלת חוק חינוך על יסודי חינוך, ולמשרד היו חודשים מעטים בלבד כדי להיערך למשימה זו.

תמריצים למורים ביישובי פיתוח

מאז 1973 הנהיג משרד החינוך והתרבות, באמצעות היחידה לדיור ולתמריצים למורים, תמריצים כספיים, בעיקר בתחום הסיוע לדיור, כדי לעודד עובדי הוראה מוסמכים ומנוסים — מורים, גננות, מדריכים ועובדים קהילתיים להשתקע ביישובי פיתוח. המגמה היא לחזק בכך את מערכת החינוך באותם יישובים — בין בשעות ההוראה בבית הספר ובין מחוצה להן במסגרת של חינוך משלים — ולהקטין את שיעורי התחלופה הגבוהים של עובדי הוראה בהם. פעולה זו של המשרד נעשית בשיתוף עם מרכז ההכוונה לערי פיתוח שבמשרד העבודה והרווחה.

בחודשים נובמבר 1978 עד מארס 1979 בדק משרד מבקר המדינה ביחידה לדיור ולתמריצים למורים ובלשכות המחוזיות בצפון ובדרום של משרד החינוך והתרבות את סדרי מתן התמי ריצים; בדיקות השלמה נערכו גם במרכז ההכוונה לערי פיתוח שבמשרד העבודה והרווחה. בדבר ביקורת קודמת בנושא, ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 335*.

אוכלוסיית המורים

לפי נתוני המשרד, הועסקו בתשל"ח כ־25 יישובי פיתוח בכל שלבי החינוך כ־9,960 עובדי חינוך לסוגיהם (ב־6,600 משרות): 7,960 מורים ו־2,000 עובדי חינוך ומדריכים, המועסקים על ידי רשויות מקומיות ובעלי מוסדות חינוך בחינוך המשלים. מורים אלה לימדו כ־97,600 תלמידים. המדובר ביישובי פיתוח, שאותם קבעה ועדת השרים לערי פיתוח עוד ב־1973 כיישובים, שבהם מורים זכאים לתמריצים; היישובים סווגו — כמפורט להלן בטבלה — לשלוש קבוצות: א' + (התמריץ הגדול ביותר) — שמונה, א' — שמונה, וב' — תשעה. מלבד 9,960 עובדי החינוך הועסקו אותה שנה כ־800 עובדי חינוך והוראה ביישובי עולים: בתחומי תשע מועצות אזוריות, ב־16 יישובים ובמושבים בערבה וברמת הגולן.

בדו"ח שנתי 25 עמד מבקר המדינה על כך, שהתמריצים לא הוחלו על עובדי החינוך שביישובי העולים, אף כי הבעיות בהם בכל הנוגע לרמת ההוראה לא נפלו מאלה שביישובי הפיתוח. בתחילת ספטמבר 1975 נקבע, שמורים המלמדים ביישובי העולים זכאים יהיו לחלק מהתמריצים.

חלק ניכר ממשורות ההוראה ביישובי הפיתוח אוישו על ידי עובדי הוראה לא מוסמכים ועל ידי מורים, שעדיין לא צברו נסיון בהוראה: בוגרי סמינרים למורים, שסיימו זה עתה לימודיהם ועליהם לשרת תחילה באזורי פיתוח וכן מורות חיילות. על פי נתוני המשרד, היו בתשל"ח 1,750 מורים (22%) מכלל המורים, שלימדו ביישובי הפיתוח הנזכרים, בלתי מוסמכים. במיוחד גבוה שיעור המורים הלא מוסמכים בבתי ספר היסודיים הרשמיים — להוציא חטיבות ביניים. בבתי ספר אלו הגיע שיעור המורים הבלתי מוסמכים ל־35% במוצע. כ־43% מורים מכלל המורים היסודיים (מוסמכים ולא מוסמכים) ביישובים אלה היו בעלי ותק של עד שלוש שנים, וכ־17% בעלי ותק של עד שנה.

המחלקה לתכנון של המשרד, בשיתוף עם היחידה, בחנה ב־1978 וב־1979 את התפלגות יישובי הפיתוח לפי ההרכב הסוציו-אקונומי של התלמידים וההרכב של חבר המורים מבחינת השכלתם וותקם (לפי דירוג, מ־1 — הדרגה הגבוהה ביותר — עד 6+); נתונים על כך מובאים בטבלה דלהלן. הנתונים מתייחסים לחינוך היסודי הרשמי בתשל"ח. כמודד להרכב הסוציו-אקונומי שימש אחוז התלמידים טעוני הטיפוח בשנת תשל"ו (סיווג היישוב — א' +, א', וב' — מסומן בצד שם היישוב בסוגריים).

* על מכרו ההכוונה לערי פיתוח ראה בדו"ח זה עמ' 388.

הרכב חבר המורים לפי דירוג של הסמכה ונסיון					אחוז התלמידים טעוני טפוח
6+	5-5.9	4-4.9	3-3.9	2-2.9	1-1.9
			ערד (א)		
		כרמיאל (א)			0-20%
	אילת (א+)	נצרת עילית (ב)			21-40%
		עכו (ב)			41-60%
		עפולה (ב)			
	דימונה (א)	מצפה רמון (א+)	טבריה (א)		61-80%
		צפת (א)	בית שמש (ב)		
		יקנעם (ב)	יבנה (ב)		
		מגדל העמק (ב)	קרית מלאכי (ב)		
		קרית גת (ב)			
חצור (א+)	שדרות (א)	בית שאן (א+)	נתיבות (א)	אופקים (א)	81% ומעלה
קרית שמונה (א+)		מעלות (א+)			
ירוחם (א+)		שלומי (א+)			

מתברר שביישובים, שרבים בהם טעוני הטיפוח, בדרך כלל גם גדול שיעור המורים החדשים והלא-מוסמכים.

התמריצים

1. לפי נתוני המשרד, מספרם של המורים, שנהנו מתמריצים ב־25 יישובי הפיתוח, גדל מכ־500 בתשל"ה ל־2,364 בתשל"ח, שהם כ־29.6% מבין 7,960 המורים שלימדו באותה שנה. מבין 5,596 מורים, שלא קיבלו תמריצים בתשל"ח, 4,750 לא היו זכאים להם: 1,750 בשל היותם לא מוסמכים; 3,000, כיוון שלא גרו דרך קבע במקום עבודתם. אשר ל־850 המורים הנותרים, לדעת המשרד בחלקם לא רצו ליטול על עצמם את ההתחייבויות הכרוכות בקבלת התמריצים ובחלקם לא היו מודעים לכך.

2. התמריצים ממומנים ברובם מתקציב משרד החינוך והתרבות; ובחלקם מתקציב משרד העבודה והרווחה. בטבלה שבמע' הבא נחונים על התקציב המקורי, התקציב על שינויו וההוצאה למעשה, ממיינים לפי התקנות שבתקציב משרד החינוך והתרבות (במיליוני ל"י).

ההפרש הניכר בין התקציב על שינויו לבין ההוצאה למעשה בשנים הנסקרות נובע בעיקר מכך, שההוצאה על קידום ותק, שלו זכאים מורים במסגרת התמריצים, נוקפה להוצאה על שכר מורים ולא לתקנה שנועדה לכך בחוק התקציב. ההוצאה על קידום ותק הייתה, לפי נתוני המשרד, המישה מיליון ל"י בתשל"ו ושבעה מיליון ל"י בתשל"ח. אף לא נכללה בנתוני הטבלה הוצאה על חלקו של המורה בקרנות השתלמות, אשר אותה מכסה המשרד במסגרת התמריצים. הוצאה זו הגיעה בשלוש השנים תשל"ו-תשל"ח לסכום כולל של כ־6.5 מיליון ל"י.

מאז 1978 ממומנות הלוואות עומדות לזיכור מתקציב משרד העבודה והרווחה (מרכז ההכוונה לערי פיתוח), ומכאן ההקטנה בתקנה "תמריצים להכוונת מורים לאזורי פיתוח" בשנת הכספים 1978 לעומת 1977.

באוקטובר 1978 החליטה ועדת שרים לענייני חברה ורווחה ולענייני ערי פיתוח על הגדלה משמעותית של התמריצים (ראה להלן), ומכאן הגידול הריאלי הניכר בתקציב 1979.

3. מספטמבר 1976 עד לסוף יוני 1978 ניתנו לעובדי הוראה התמריצים הבאים: הלוואה עומדת לזיכור בסך 9,000 ל"י עד 18,000 ל"י, בהתאם למצבם המשפחתי ולסוג היישוב; הלוואה עומדת להוצאות העברה מ־1,500 ל"י עד ל־6,000 ל"י, לפי סוג היישוב. הלוואות אלו לשני סוגיהן הפכו למענק בתום חמש שנות מגורים ועבודה במקום. עובד שלא עמד בהתחייבות חייב להחזירו, בצירוף ריבית של 15%, בתשלום אחד. מורים, שגרו בשכירות, זכאים היו להשתתפות בשכר דירה, כסך של 200 עד 400 ל"י בהתאם למצבם המשפחתי. מורים רווקים זכאים לסייע מקרן דיוור בספר, המנהלת במשותף על ידי המשרד ועל ידי הסתדרות המורים. למורים אלה נמסרות, במימון הקרן, דירות מרוהטות בשכר דירה סמלי. מתחילת שנת הלימודים תשל"ט העמידה הקרן דירות גם לרשות מורות חילות. באותה שנה עמדו לרשות 540 דירות ובהן שכנו כ־1,650 מורים. עובד הוראה, הגר ומלמד ביישוב פתוח ולא קיבל הלוואה עומדת לזיכור או השתתפות בשכר דירה, זכאי היה להצטרף ל"קרן חסכון לעובדים נדרשים", שבה גם המשרד הפקיד כספים.

תקציב המשרד על שינויי והוצאה למעשה (במיליוני ל"י)

1976			1977			1978			1979	ה ס ע י ף
תקציב מקורי	תקציב על שינויי	הוצאה למעשה	תקציב מקורי	תקציב על שינויי	הוצאה למעשה	תקציב מקורי	תקציב על שינויי	הוצאה למעשה	תקציב מקורי	
1.9	2.9	2.2	2.3	3.2	3.2	3.5	5.4	4.3	10.2	קרן דיור למורים בספר ובעיירות פיתוח
4.8	6.5	5.3	7.6	10.5	7.1	2.0	3.5	2.9	29.8	תמריצים להכוונת מורים לאזורי פיתוח
									4.0	קרן תסכון למורים (1)
									—	ציוד, ריהוט והחזקת דירות למורות חיילות (2)
1.0	1.3	1.1	0.9	1.1	1.0	1.4	2.4	3.2		
7.7	10.7	8.6	10.8	14.8	11.3	6.9	11.3	10.4	44.0	ס"ה

(1) עד 1978 הייתה ההקצבה לכך כלולה בתקנה "תמריצים להכוונת מורים לאזורי פיתוח"; ב-1979 יוחד לו סעיף נפרד.

(2) עד 1978 היה סעיף נפרד להקצבה. ב-1979 נכללה ההקצבה בסעיף "קרן דיור למורים בספר ובעיירות פיתוח".

עובדים, שהתנוררו ולימדו הן ביישובים שקיבלו סיווג א+, הן בשלושה יישובים שקיבלו סיווג א' - אופקים, נתיבות ושרות, הן ביישוב אחד שקיבל סיווג ב' - קרית מלאכי - והוא הדין במשכני עולים שבתחום המועצות האזוריות, וכאים היו, על פי תזרי מנכ"ל משרד החינוך והתרבות, לתמריצים מיוחדים: קידום ותק ההוראה כדי ארבע שנים וכיטי חלקם של עובדי הוראה בקרנות ההשתלמות, בנוסף על חלקו הוא של המשרד. המשרד נושא גם בהוצאות ההשתלמות בקורסים קצרים מחוץ למסגרת ההשתלמות המקצועית הרגילה. תוקפם של התמריצים המיוחדים פג עם עובדת העובד את היישוב.

(א) בשנים תשל"ה-תשל"ח קיבלו הלוואות עומדות לדיוור ולכיסוי הוצאות העתקת מגורים 1,317 עובדים. במטרה לבדוק, אם עצמו עובדים אלו בהתחייבויותיהם, עורך מרכז ההכוונה לערי פיתוח ביקורים ביישובים ומדווח ליחידה על עובדים שלא עמדו בכך. מלבד זאת הסתמכה היחידה על מידע, שקיבלה מיחידות אחרות של המשרד, כמו המחלקה לכוח אדם בהוראה, ומנהלות בתי ספר. לפי מסמכי היחידה, אותרו בתקופה מינואר 1976 עד לדצמבר 1978 35 עובדים, שלא עמדו בהתחייבויותיהם, והם נדרשו להחזיר את הלוואות. לגבי שמונה עובדים, שעזבו את היישוב לאחר ארבע שנים או שהיו להם בעיות התאקלמות מיוחדות, שמנעו מהם השתקעות ביישוב, נקבע הסדר של החזר החוב, בדרך כלל בשבעה תשלומים חודשיים.

הביקורת העלתה, שהמעקב של המרכז לא היה מקיף דיו. נמצאו מקרים, שעובדים לא עמדו בהתחייבות ולא אותרו במעקב. 12 מבין עובדי ההוראה במחוז הדרום, אשר קיבלו תמריצים בתקופה תשל"ה-תשל"ח, עזבו לפני תום תקופת ההתחייבות, בלא שהיה ידוע על כך ליחידה, וממילא לא נדרש מהם החזר הלוואות בצירוף הריבית. ליחידה אף לא היה מידע על 56 שלימדו בבתי ספר על יסודיים ובמוסדות תרבות קהילתיים שבמחוז הצפון ושקיבלו הלוואות עומדות באותה תקופה. מבדיקת מדגם, שערך משרד מבקר המדינה לגבי 34 עובדי הוראה ותלנוך, שלימדו בבתי ספר יסודיים באותו מחוז בשנת הלימודים תשל"ח, עולה, כי שניים מהם לא מילאו את ההתחייבות, בלא שהמשרד היה מודע לכך.

בעקבות הביקורת ערך המשרד בירורים לגבי 56 המורים שבמחוז הצפון והעלה, ש-37 מהם גרים ומלמדים ביישובי פיתוח וממלאים אפוא את ההתחייבות כיוצא. שישה עזבו לפני תום תקופת ההתחייבות, אך לא נתבקשו על ידי המשרד להחזיר הלוואות, שקיבלו לכיסוי הוצאות ההעברה, בהתחשב בכך, שכאשר העתיקו בשעתם מקום מגוריהם ליישובי פיתוח, היו להם הוצאות העברה בסכום גבוה במיוחד. עד לסוף אוגוסט 1979 לא היה למשרד מידע על 13 הנותרים.

(ב) במרוצת השנים, מאז הונהגו התמריצים לראשונה, עודכנו מזמן לזמן סכומיהם, ואף נוספו תמריצים חדשים; לא נערכה איפּעם בדיקה, מה היא מידת תרומתם להשגת היעד. לפי מידע שבידי המשרד, לא ירד בדרך כלל באורח משמעותי שיעור המורים הלא-מוסמכים, שלימדו בבתי הספר-היסודיים הרשמיים שביישובי הפיתוח בשנים תשל"ו עד תשל"ח. אמנם כאן וכאן ירד השיעור - למשל באופקים מ-38% בתשל"ו ל-24% בתשל"ח, ובכרמיאל מ-32% בתשל"ו ל-23.5% בתשל"ח; אך כנגד זה, עלה אותה תקופה השיעור ביישובים אחרים: יקנעם, מ-12% ל-20%; שדרות; מ-24% ל-32%; ואילת, מ-32% ל-38%.

עוד בדו"ח שנתי 25 (עמ' 336) 'עמד מבקר המדינה על כך, שמן הראוי, שייגבש המשרד כלים, שיאפשרו לו לעקוב אחר מידת היקלטותם של מורים ביישובי פיתוח, כדי שיוכל להסיק מהנסיון שנצבר מסקנות לגבי צורכי עידוד וסיוע למורים. בהערות שר האוצר בעניין זה נאמר, כי בדעת המשרד לערוך סקר מעקב כדי לבדוק את השפעת התמריצים ולבקש מהמורים הצעות בנושא זה. ועדת המומחים, שהוקמה על ידי ועדת השרים לעניין, ערי פיתוח בספטמבר 1977, המליצה גם היא, בדו"ח שלה מדצמבר אותה שנה, לערוך בדיקה בדבר האפקטיביות של התמריצים ובהעדר בדיקה כזאת - מן הראוי לעשות שינויים בהם אגב תוספות הדרגתיות, תוך מעקב אחר התוצאות.

אחד מסגני המנהל הכללי של המשרד הגיש ביולי 1978 לשר החינוך והתרבות הצעה של גישה חדשה להעלאת הרמה של כוחות ההוראה ביישובי הפיתוח; ההצעה אושרה עקרונית על ידי הנהלת המשרד. נקודת המוצא של ההצעה, כי לא היה בתמריצים החומריים, שניתנו עד אז למורים ביישובי פיתוח, כדי להביא לתפנית בשיפור איכות ההוראה בהם; כל עוד לא נבחנה בשיטתיות, בדרך של מחקר זוטא, האפקטיביות של תמריצים אלו, אין להחלים על יישובים נוספים או להכניס בהם שינויים. לדעת בעלי ההצעה, לא נתנה מערכת החינוך

במידה מספקת דעתה לפיתוח גישה חדשה לטיפול בבעיות המחסור במורים אקדמאיים ומוסמכים ביישובים אלו. הוצע לפתור את הבעיה בשתי דרכים: פרסום קול קורא לראשי מערכת החינוך להתנדב לעבודה ביישובי פיתוח ולשמש בכך מופת לאחרים; הכנת תשתית של כוחות הוראה מעולים והפנייתם להוראה ביישובי פיתוח.

באוגוסט 1978 הוקם, על פי החלטת הממשלה, צוות בין-משרדי לעניין ערי פיתוח, שמתפקידו לטפל דרך קבע בנושאים, שיוטלו עליו על ידי ועדות השרים לענייני חברה ורווחה וועדת השרים לעניין ערי פיתוח. הגם שבידי הצוות לא היו נתונים על האפקטיביות של התמריצים הקיימים, הוא המליץ על הגדלה משמעותית של סכומיהם, מעל לשיעור השחיקה בהם בגלל האינפלציה, ועל הוספת תמריצים חדשים.

ועדות השרים לענייני חברה ורווחה ולעניין ערי פיתוח בישיבתן מאוקטובר 1978 אישרו את המלצות הצוות. עם זאת הן ציינו בהחלטתן, כי כדי שהתמריצים ישרתו את מטרתם, "יש להקים מערכת מעקב וביקורת, שמחובתה יהיה להגיש דו"חות מעקב על האפקטיביות של התמריצים ושיש להגביר, מחוץ לכל התמריצים הכספיים, את פעילות ההסברה וההנעה החינוכית למעבר לערי פיתוח".

ההמלצות יושמו, ולשנת 1979 נקבעה, למטרה זו כפי שצויין לעיל, הקצבה בסך 44 מיליון ל"י (כנגד הוצאה למעשה בסך 10.4 מיליון ל"י ב-1978).

והרי התמריצים שאושרו בתוקף מיולי 1978: (א) לכל עובד הוראה, כולל עובד לא מוסמך העובר ליישוב פיתוח, יינתן מענק בסיסי בצורת הלוואה עומדת בסך 13,000 ל"י עד 30,000 ל"י — הכל לפי מצבו המשפחתי של העובד וסוג היישוב, ולא יותנה עור כמקודם בכך, שהעובד ירכוש דירה ביישוב; תקופת ההתחייבות של העובד עד להפיכת הלוואה למענק הוקטנה מתמש שלוש שנים. (ב) מלבד זאת, תינתן הלוואה עומדת בסך 10,000 ל"י, אם שני בני הזוג הם עובדי הוראה מוסמכים — הלוואה ההופכת אף היא בתום שלוש שנים למענק. (ג) היקף השתתפות המשרד בשכר דירה של מורים מוסמכים בכל יישובי הפיתוח הוגדל ב-50%. (ד) המשרד ממשיך להשתתף בקרן חסכון לעובדי הוראה מוסמכים לטובת עובדי הוראה, תושבי המקום, שאינם נהנים מהמענק הבסיסי. (ה) לכל עובד הוראה מוסמך יוענק במשך תקופת עבודתו ומגוריו ביישוב פיתוח גמול תודשי מיוחד מ-400 ל"י עד 600 ל"י, בהתאם לסוג היישוב, צמוד לתוספות היוקר הניתנות במשק. (ו) המשרד ישתתף בשיעור של 75% מהוצאות שכר הלימוד של מורה, שהוא תלמיד במוסד להשכלה גבוהה, ובשיעור של 10% מהוצאות הנסיעה לאותו מוסד, לאחר שהמשרד יאשר את תכנית הלימודים. (ז) אושרו שורה של תמריצים נוספים: קידום ותק הוראה; נשיאת חלקו של עובד הוראה בקרנות השתלמות; התור הוצאות נסיעה למורים משתלמים בקורסים שונים, ולאו דווקא כעבור רק למורים, שעברו ליישובים מסוגים א' +.

עד נובמבר 1979 לא הוקמה מערכת מעקב וביקורת על האפקטיביות של התמריצים, כפי שהוחלט באוקטובר 1978 על ידי ועדות השרים לענייני חברה ורווחה ולעניין ערי פיתוח.

מפעלי הזנה

הרשויות המקומיות מקיימות מפעלי הזנה (להלן — המפעל) במוסדות חינוך — גני ילדים, בתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים, כיתות ט' — בחינוך העל יסודי, חינוך מיוחד, חינוך עצמאי, מפת"ן, ולתלמידים אקסטרנריים בפנימיות בגיל חובה. מטרת מפעלים אלה לספק ארוחות בשעות הצהריים, ולצורך זה מנוהלים מטבחים להכנת האוכל — מטבח מרכזי המספק ארוחות למספר מוסדות ומטבח במסגרת המוסד עצמו. הארוחות שמספק המפעל הן בתשלום. ההשתתפות של התלמידים במפעל היא על פי בחירת הוריהם.

יעדי המפעל, כפי שהגדירים המשרד הם שלושה: (א) יעד חינוכי — הקניית הרגלי סדר ומשמעת בכניסה לחדר האוכל, הרגלי נטילת ידיים, סדרי ישיבה ליד השולחנות, והרגלי אוכל וגימס. (ב) יעד בריאותי — הבטחת הרכב מצרכים נכון ("סל מזון"), שנקבע בתיאום עם משרד הבריאות במטרה לספק לניזון כמות מזון אופטימאלית מבחינת ערכה התזונתי, חוך התחשבות במגבלות התקציב. (ג) יעד סוציאלי — מתן ארוחה מזינה לכל הילדים, שמסיבות שונות אינם יכולים לזכות בארוחה כזאת בביתם והפגשת ילדים מקבוצות אוכלוסייה שונות במגמה ליצור אינטגרציה חברתית ביניהם.

המפעל הוא בבעלות הרשות המקומית ומנוהל על ידה. במימונו נושאים משרד החינוך והתרבות, הרשויות המקומיות והורי הניזונים. על ההורים לשלם בעד הונת ילדיהם בהתאם לדירוג שקבע המשרד, המתבסס על מצבם הכלכלי; האחריות לקביעת דרגת התשלום היא בידי הרשות המקומית. המשרד משתתף בהוצאות המפעל של כל רשות מקומית, כשכל רשות מדורגת באחת מתשע דרגות בהתחשב במצבה הכלכלי, כפי שנקבע עוד ב־1962 על ידי ועדה ציבורית.

עדיפות בקבלה למפעל במוסדות, הפועלים במסגרת חוק חינוך חובה, ניתנת לפי הוראות המשרד לתלמידים ממשפחות נזקקות וממשפחות ברוכות ילדים, לתלמידים הנמצאים במסגרת לימודית מורחבת ולתלמידי החינוך המיוחד. בשנת הלימודים תשל"ט הגיע מספר הניזונים ב־119 רשויות מקומיות, שבהן ניתן השירות, לכ־152,000 שהם כ־20% מכלל התלמידים במוסדות החינוך באותה שנה.

המחלקה לשירותים משקיים ולהזנה שבמשרד (להלן אוש"מ) אחראית לטיפול בכל הקשור למפעל ההזנה. במחלקה עוזר ראשי להזנה ועוזרת להזנה (במשרה חלקית). נוסף על כך יש בכל אחד מהמחוזות מנהל מדור אוש"מ, שבין שאר תפקידיו הוא אחראי לקיום פיקוח ארגוני על דרך הפעלת השירות על ידי הרשויות המקומיות, עוזר להזנה ורכות הונה המקיימת פיקוח מקצועי על רמת התזונה.

בשנת 1978 הוציא המשרד על מפעל ההזנה כ־184 מיליון ל"י לעומת כ־132 מיליון ל"י ב־1977 וכ־105 מיליון ל"י ב־1976. לשנת 1979 אושר למטרה זו תקציב של כ־272 מיליון ל"י.

בתודשים מאי עד דצמבר 1979 נערכה, לסירוגין, ביקורת על מפעל ההזנה. בעיקר נבדקו סדרי הפיקוח על טיב המזון, ארגון המטבח וסדרי התשלומים של המשרד לרשויות המקומיות. הביקורת נערכה במחלקת אוש"מ ובלשכות המחוזיות — בצפון, במרכז, בירושלים ובדרום. ביקורת השלמה נערכה בעירייה, במועצה אזורית ובמועצה מקומית, כולן במחוז המרכז. על ביקורת קודמת בנושא מפעל ההזנה ראה דו"ח שנתי 15 (עמ' 182). הנושא נבדק גם במסגרת הביקורת השוטפת ברשויות המקומיות.

התפתחות המפעל

הנתונים על ההתפתחות של מפעל ההזנה בארבע השנים תשל"ו (1976) — תשל"ט (1979) מצביעים על ירידה במספר הניזונים ובמספר הרשויות, שבהן קיים. כך, למשל, נסגרו בשלוש השנים האחרונות מפעלי ההזנה במגידו, ביקנעם, בקרית אונו, בגבעתיים ובאור יהודה; היקף המפעל צומצם במידה ניכרת בנתניה, בהרצליה, בבאר שבע ובבאר טוביה. להלן טבלה המפרטת את הירידה במספר הניזונים בשנים תשל"ו—תשל"ט:

תשל"ט	תשל"ח	תשל"ז	תשל"ו
151,547	153,006	172,706	192,000
מספר הניזונים			

לפי אומדן המשרד יגיע מספר הניזונים בתש"ס — ל־140,000.

בשנים האחרונות קוצצו תקציבי המפעל, ובמקביל לכך הוגדל נטל המימון על ההורים ועל הרשויות המקומיות. בתשל"ט נדרשו הרשויות המקומיות להגיש בימי ו' ארוחות קלות בלבד, בשיעור של 40% מעלות המזון הניתן ביום הונה רגיל. בתש"ס הוקטן שיעור ההשתתפות של המשרד לרשויות המדורגות על פי סולם הדרגות מדרגה חמש עד תשע, משיעור של 59% במוצא מכלל ההשתתפות לשיעור של 51.56%. עוד הוקטן ההיקף של השתתפות המשרד בתשלום ההתייכרות, שנועדה לכסות את ההפרש בין תשלומי ההורים, שגובהם נקבע בתחילת השנה, לבין העלות למעשה, כפי שנקבעת בסוף השנה. אשר להפרש שבין חלק מההתייכרות שיכסה המשרד, לבין סה"כ ההתייכרות למעשה, ישאו בו הרשויות המקומיות, כפי שסוכם בין המשרד לבין מרכז השלטון המקומי.

לא נעלם מעיני המשרד, שכתוצאה מהקיצוצים בתקציב והכבדת נטל התשלומים על ההורים ועל הרשויות המקומיות עלול, במקומות מסוימים, לרדת במידה ניכרת מספר הניזונים, ולכן

הציע בשנת תש"ם לרשויות המקומיות ולבתי הספר לבדוק את האפשרות של שינוי במתכונת הרגילה של מפעל ההזנה על ידי הפעלת מזוננים, קפיטריות או קנטינות בבתי הספר, שבהם יוגשו — במחירים מסובסדים על ידי המשרד והרשות המקומית — כריכים, משקאות חמים וקרים, סליטים ועוד, על בסיס כיסוי ההוצאה על ידי התלמיד.

בשנים האחרונות הועלתה השאלה במשרד ובמשרד האוצר, אם מוצדק להמשיך בקיום המפעל, כיוון שהתעוררו ספקות, אם הוא משיג את היעדים שנקבעו לו וכיוון שעלות הפעלתו היא גבוהה. ביטוי לדעות אלה ניתן למצוא בדברי הסבר להצעת תקציב המשרד מזה כמה שנים.

הדיונים בנושא זה עוד לא הסתיימו. המגמה היא לסייע לתלמידים, שההזנה בבית הספר היא חיונית להם ואין ביכולת הוריהם לממנה; ואילו הורים, שמצבם הכלכלי שפיר ישלמו את מלוא עלות ההזנה, אם ברצונם שילדיהם ייהנו משירותי המפעל.

רמת המפעל

סל מזון

1. עלות חודשית של סל המזון לגיוון בספטמבר 1978 הסתכמה לפי תחשיבי המשרד ב־160.27 ל"י והגיעה בספטמבר 1979 ל־300 ל"י. כ־51.3% מעלות הסל במוצק מתייחסים למזון, כ־37.2% — לשכר עבודה, והיתרה — 11.5% — להוצאות שונות. המשרד מעדכן את עלות הסל על פי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אחת לחודש ומשלם לרשויות מדי פעם, בתום כל אחת משתי התקופות ספטמבר—ינואר ופברואר—יוני, פיצויי התייקרות על פי העלות הממוצעת של הסל.

סל המזון נועד לספק ארוחה המכסה שליש מתצרוכתו היומית של התלמיד למזון — מ־500 עד 550 קלוריות. הסל בנוי על כמויות וסוגי המזון, שחובה לכלול אותם בתפריט. הוא עודכן לאחרונה בינואר 1974 בעקבות ניסוי, שערך המשרד בשיתוף עם המחלקה לתזונה במשרד הבריאות.

בהוראות המשרד נקבע, שיש לנהל בהקפדה יומן בישול בכל יום, שבו ניתנת הזנה. האחראיות לניהול היומן הוטלה על מנהלת המטבח ועליה לנהל גם יומן של תנועת המצרכים. יומנים אלה אמורים לשקף את צריכת המזון, את רמת הארוחות ואת הרכבו והם יבוקרו על ידי רכזות ועוזרי ההזנה שבלשכות המחוזיות.

ממסמכי המשרד עולה, כי עובדים אלה לא דיווחו באורה שיטתי בכתב על סל המזון. מהדו"חות שהוגשו מתברר שבתי ספר רבים לא קיימו את הסל בהתאם לנדרש: יש הנותנים כמויות מזון מעל למה שנקבע בסל ויש הנותנים פחות. כך, למשל, נמצא במסגרת ניסוי של המשרד ושל המוסד לביטוח לאומי, שנערך ב־1975 שבשני בתי ספר לא קיבלו התלמידים את כמויות המזון המגיעות להם: הם קיבלו במוצק כמויות מזון הקטנות ב־13% מהנדרש; היה עודף של עמילן, ביצים וסוכר, ובעיקר בלט עודף הלחם, לעומת זאת היה מחסור בוויטאמינים ובחלבונים.

משרד מבקר המדינה בדק במדגם אקראי של 30 בתי ספר — תשעה במחוז המרכז ועשרים ואחד במחוז הדרום — את כמות המזון, שהתלמידים קיבלו, על פי דו"חות מצרכים של הרשויות המתבססים על יומני הבישול של בתי הספר. הבדיקה חזרה ואישרה, שיש חריגות בסוגי המזון ובכמויותיו מהסל שנקבע. בתי ספר אלה בדרך כלל לא סיפקו לתלמידים סויה וחלב; מצרכים, כגון לחם, שמן, סוכר וקטניות, ניתנו בכמות העולה על הנדרש; מצרכים אחרים, כגון גבינה, דגים, פירות וירקות ניתנו בחלק גדול מבתי הספר בכמות קטנה מהנדרש; מצרכים, כגון אורז, קמח ואיטריות, ניתנו בחלק מבתי הספר בכמות העולה על הנדרש ובחלק אחר בכמות הנופלת מהנדרש.

ממסמכי המשרד עולה, כי אין ביכולתו לקיים פיקוח גאוות על רמת המפעל בגלל קשיים תקציביים ובגלל מחסור בכוח אדם. בחמש השנים האחרונות פרשו לגימלאות יותר ממחצית רכזות הזנה בכל המחוזות, ונתורו שש רכזות העוסקות בהדרכה ובפיקוח על המפעל.

הפעלת המטבח

1. האחריות לרכישת הציוד שבמטבח ובחדר האוכל היא בידי הרשות המקומית והיא נעשית בהתאם לנהליה. המשרד משתתף בחלק מהוצאות הרכישה: בשנת 1978 השתתף המשרד בסכום של כ-1.5 מיליון ל"י, ובשנת 1979 הוקצב לכך סכום של כ-1.4 מיליון ל"י. התמונה המצטיירת ממסמכי המשרד היא, שבמקרים רבים המצב הפיזי של המטבחים ושל חדרי האוכל הוא ירוד; במטבחים רבים הציוד מיושן, או שיש מחסור בציוד בסיסי.

(א) בסיור משותף של נציגי המשרד ונציגי מרעצה מקומית במחוז חיפה, שנערך באפריל 1978, נמצא, שבבית ספר אחד יש צורך דחוף לתכנן מחדש את מערך המטבח ולהרחיב את המתסן. בבית ספר אחר המקלט המשמש כחדר אוכל הוא קטן מדי, חשוך ומתניק.

(ב) העזרה להזנה, שסיררה במפעל ההזנה בעיר במחוז הדרום, במאוס 1979, הציעה לשקול את המשך קיומו, הואיל וחסר בו ציוד בסיסי להפעלתו השוטפת, ומצב בדק הבית ירוד.

(ג) בדו"ח של רכות הזנה ארצית ועזרת הזנה במחוז ירושלים, ממאי 1979, נקבע, כי המטבח המרכזי בעיר שבמחוז הצפון, המספק למוסדות תינוך בעיר 1,600 מנות ליום, נמצא במבנה גרוע וקטן, הציוד מיושן, המקרר קטן ומיושן. חדר האוכל בבית ספר אחר ממזקם בצריף הנמצא במצב של התפוררות.

2. בהוראות המשרד נקבע, כי המטבח צריך להיות מאוורר; הציוד, כולל המכונות ומערכת החשמל, יעברו בדיקות של מומחה; בכל מטבח יימצא מטפה או כלי כיבוי אש אחר; וארגון עזרה ראשונה.

בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה בנובמבר ודצמבר 1979, נמצא, כי מכשירי החשמל במטבח המרכזי ובמטבח בבית ספר אחד בעיר במחוז המרכז לא נבדקו על ידי מומחה. במטבח שבבית הספר אף לא היה אוורור נאות. במטבח המרכזי במועצה מקומית באותו מחוז לא נבדקו מכשירי החשמל על ידי מומחה ולא היה אוורור נאות. במטבח אחר, באותה מועצה לא היה ציוד עזרה ראשונה. במטבחים בשני יישובים המשתייכים למועצה אזורית במחוז המרכז לא נבדקו מכשירי החשמל על ידי מומחה, לא היה בהם אוורור נאות, ואף לא היו ציוד עזרה ראשונה ואמצעי כיבוי אש.

3. המשרד לא עמד על כך שרשויות מקומיות יפנו את עובדי המפעל לבדיקות רפואיות אחת לשנה, כנדרש בהוראות נוהל: בביקורת, שערך משרד מבקר המדינה במועצה אזורית במחוז המרכז בדצמבר 1979 נמצא, כי רק חמישה מתוך 11 עובדי המפעל בתשל"ט נבדקו בבדיקות רפואיות.

סדרי הרשמה

לפי הוראות המשרד יש להקים בכל רשות המקיימת מפעל הזנה ועדת הערכה, שמתפקידה לקבוע סדרי רישום של הניזונים ואת תשלום ההורים. בוועדה חברים נציגי רשות התינוך המקומית, מנהל בית הספר או נציגו, אחות בית הספר או עובדת סוציאלית של האיזור והעוזר להזנת הילד בלשכה המחוזית. על ההורים להגיש לוועדה שאלון הרשמה ומסמכים המעידים על הכנסתם. על הוועדה לסיים את עבודתה לפני פתיחת שנת הלימודים.

כפי שמתברר ממסמכי המשרד ובבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה, רשויות רבות לא הפעילו את הוועדות, או שהן פעלו בהרכב חסר. לא פעלה הוועדה, החליטה מזכירות בית הספר ברוב המקרים על קבלת התלמיד למפעל; ביתר המקרים נקבע ההכר על ידי מנהל בית הספר או על ידי פקיד הרשות.

לפי דו"ח עזרת הזנה, מראשית ינואר 1979, ריכוזי מזכירי בתי הספר של רשות מקומית אחת במחוז חיפה את ההרשמה, קבעו את גובה התשלום של ההורים ועסקו בגבייה, כשהרשות משלמת להם 10% מסכומי הגבייה.

מתברר, שעל פי מסמכי המשרד ועל פי ממצאי הביקורת, היו רשויות שלא דרשו מההורים למלא שאלונים ולצרף להם את המסמכים המעידים על גובה הכנסותיהם. במצב זה חסר לרשות, או לוועדה, אם היא קיימת, נתונים לקביעת גובה התשלום.

בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה בדבר סדרי הגשת ערעור על ידי ההורים בעניין גובה התשלום, העלתה, כי בכמה מקרים אותו עובד, שהחליט על גובה התשלום, הוא שהחליט גם על הערעור.

תשלומים

תשלומי הורים

המשרד, בתאום עם מרכז השלטון המקומי, קבע את סולם התשלומים החודשיים, שעל ההורים לשלם בעבור השתתפות ילדיהם במפעל, להלן טבלה המפרטת את התשלומים למשפחה עם ניוון אחד בתקופה תשל"ז—תש"ם (בל"י); משפחות, שיש להם יותר מניוון אחד, נהנות מהנחה בשיעור של 25% מדרגת התשלום שתקבע, החל בניוון השני:

דרגת התשלום	תש"ם	תשל"ט	תשל"ח	תשל"ז
א	65	25	15	10
ב	130	50	30	20
ג	195	80	50	35
ד	260	100	65	50
ה	325	125	85	65
ו	350	150	100	80

לפי נתוני המשרד שילמו בתשל"ח כ-43% מההורים את התשלום הנמוך ביותר; כ-20% דורגו בדרגה ב', כ-15% בדרגה ג', כ-8% בדרגות ד'—ה' ואילו 14% שילמו את התשלום הגבוה ביותר.

ההורים המדורגים בדרגות התשלום הנמוכות שילמו חלק קטן מהעלות של המזון, ואילו ההורים המדורגים בדרגות הגבוהות שילמו כמעט את מלוא המחיר, כפי שנקבע בהתחלת השנה. ההורים לא נדרשו להשתתף בכיסוי התייקרויות החלות במשך השנה. עד תשל"ט כיסה אותן המשרד במלואו.

נוכח האילוצים התקציביים הגדיל המשרד בשנים האחרונות בהדרגה את חלקם של ההורים במימון המפעל. לפי דברי ההסבר של הצעת תקציב המשרד לשנת הכספים 1979 יש כוונה להגדיל את חלק ההורים במימון ל-50% בממוצע.

גביית השתתפות ההורים

יש רשויות מקומיות, שאינן גובות מההורים תשלומים בהתאם לטבלה, שעליה סוכם עם מרכז השלטון המקומי; לרוב גובות רשויות אלה סכומים, שהם נמוכים מאלה שבטבלה. מצב זה גם משתקף במסמכי המשרד:

מתיקי המשרד עולה, כי מועצה מקומית אחת באיזור חיפה קבעה בשנת הלימודים תשל"ח טבלת תשלומים הגעים מ-15 ל"י עד 65 ל"י. מועצה מקומית אחרת קבעה בחשל"ט טבלת תשלומים, שבה 12 דרגות כשגובה התשלום נע מ-20 ל"י עד 110 ל"י. מועצה מקומית אחת באיזור ת"א הנהיגה בתשל"ט טבלת תשלומים, שבה ארבע דרגות וגובה התשלום הוא מ-50 ל"י עד 100 ל"י.

אם רשות מקומית גובה מההורים תשלומים, שהם נמוכים מאלה שנקבעו בטבלה, יש מקום לבדוק, אם בשל כך לא נפגעה הרמה הדרושה של המפעל. אם הרמה עונה על הדרישות, מראה הדבר שהרשות מממנת שיעור גבוה יותר מעלות המפעל ממה שהובא בחשבון בעת קביעת השתתפות המשרד.

תשלומי המשרד

- השתתפות המשרד במימון עלות המפעל, המדורגת לפי תשע דרגות, נעה בין 15% מהעלות ברשויות מבוססות עד ל-80% ביישובי פיתוח וברשויות בעלות יכולת כלכלית נמוכה. להלן טבלה המפרטת את התפלגות הרשויות המקומיות לפי תשע הדרגות ולפי שיעור ההשתתפות של המשרד בעלות המפעל בתשל"ט, ואת מספר הרשויות המקומיות בכל דרגה:

דרגה	שיעור ההשתתפות של המשרד בעלות הסל	מספר הרשויות המקומיות
א	15	2
ב	20	2
ג	—	—
ד	35	10
ה	42	8
ו	55	13
ז	62	27
ח	75	21
ט	80	36

מאז 1962 לא שונה דירוג הרשויות וכל רשות נשארת בדרגה, שנקבעה לה אז. יש רשויות התובעות לדרגן בדרגה, שתקנה להן שיעור השתתפות גבוה יותר, כיוון שלטענתן חלו תמורות לרעה ביכולת הכלכלית של חלק מהאוכלוסייה שלהן. בעניין זה ובמכלול הנושאים הנוגעים לשיפור סדרי המימון של הרשויות המקומיות דנה ועדה בינמשרדית ("ועדת קוברסקי"), שהגישא את המלצותיה בסוף 1975. עד פברואר 1980 לא חלה התקדמות בנושא. המשרד הסביר בתשובתו, שהעניין יוסדר במסגרת פתרון כולל של בעיות המימון של הרשויות המקומיות.

2. על הרשויות המקומיות להגיש למשרד דו"חות הונה, שבהם יש לפרט את רשימת המוסדות הנהנים מהשתתפות המשרד, את מספר הניזונים בכל מוסד ואת תשלומי ההורים לפי דרגות תשלום. על הרשות להגיש את הדו"ח פעמיים בשנה כשהוא מאושר על ידי מנהל המחלקה לחינוך וגובה הרשות. דו"ח זה משמש בסיס לחישוב ההשתתפות של המשרד במפעל.

במסגרת הביקורת השוטפת בכמה רשויות מקומיות הועלו אי התאמות, בהיקף ניכר בין מספר הניזונים שעליהם ניתן דו"ח למשרד, לבין המספר הממוצע של המנות היומיות, שסופקו למוסדות החינוך על פי הרישומים במטבח ההונה. בעקבות זאת פנה משרד מבקר המדינה למשרד באמצע 1979 והמליץ, שתיערך בדיקה של נהלי הפיקוח על מפעל ההונה בכללותו ושל תשלום דמי ההשתתפות של המשרד לרשויות המקומיות.

עד לסוף ינואר 1980 לא נעשתה בדיקה כזאת.

3. המשרד משתתף במימון הארוחות של מורים תורנים בחדר האוכל בשיעור של 4% מכלל הניזונים. במקרה של חריגה מהמכסה על הרשות המקומית לשאת בהוצאות.

הביקורת העלתה, כי בחלק מהרשויות סופקו ארוחות למורים ולעובדים בהיקף העולה בהרבה על המכסה — בחלק מהרשויות במחוז הדרום עד 10%, בלא שהמשרד דרש מהרשויות המקומיות לשאת בהוצאות אלה.

כך למשל, לפי דו"חות של עירייה אחת במחוז הדרום, לתקופה ספטמבר 1978 — ינואר 1979, נהנו מהמפעל כ-11,389 ניזונים, כולל 1,137 מורים תורנים, ומהם 681 שלא נדרשו לשלם. בעירייה אחרת כ-752 ניזונים, כולל 752 מורים תורנים, מהם 451 שלא נדרשו לשלם.

*

מפעלי ההונה לתלמידים הם בבעלותן של הרשויות המקומיות ובניהולן, כשמשרד החינוך והתרבות אחראי להנחייה המקצועית, לפיקוח ולכיסוי של כ-60% בממוצע מהעלות. המפעלים

נמצאים בתהליך של צמצום פעולותיהם מבחינת מספר התלמידים הנהנים מהם. ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בפעולותיהם מזה תקופה ארוכה; הם ידועים למשרד; וגם מבקר המדינה התריע עליהם במסגרת ביקורתו השוטפת על הרשויות המקומיות. הליקויים הם בתחומים שונים: במקרים רבים היו סטיות מסל המזון התקני מבחינת סוגי המצרכים וכמותם; המצב הפיזי של המטבח, של חדר האוכל ושל הציוד בהם לקה בחסר; ברוב הרשויות המקומיות היו בתי ספר, שלא קיימו את הנהלים, שקבע המשרד בקשר לסדרי הרשמה של תלמידים למפעלים. הפיקוח של המשרד על המפעל וההקפדה על דיווח הרשויות המקומיות בקשר למספר הניזונים והמנות שסופקו טעון תיקון.

מפעלי ההזנה ממלאים תפקיד חשוב לגבי תלמידים מעוטי יכולת ואפילו לגבי אחרים; מן הראוי לכן לעיין בשיפור פעולותיהם כדי להבטיח, שהם יפעלו ברמה נאותה.

מחנות קיץ

אגף הנוער שבמשרד החינוך והתרבות מארגן מדי שנה בשנה מחנות קיץ, שבהם משתתפים אלפי בני נוער. אגודת אכסניות נוער* היא הגוף העיקרי, המעמיד לרשות האגף את מתקניו. משרד מבקר המדינה עמד על מספר תשלומים חריגים לאגודה תמורת שירותים, שנתנה למשרד החינוך והתרבות בקיץ תשל"ח (1978).

1. היו מחנות, שלהם סיפקה האגודה הן שירותים והן מדריכים, והיו כאלה, שלהם לא סיפקה אלא שירותים. לגבי המחנות האחרונים סוכם, שהמשרד ישלם לאגודה, על פי הסכם שביניהם ממאי 1978, סך 117.6 ל"י ליום לנער; אולם למעשה שילם, על פי חשבוניות סך 125.5 ל"י. תשלום היתר הכולל היה כ-35,000 ל"י. המשרד הודיע, שסכום היתר מקורו בטעות — כתוצאה מתשלום כפול של מע"מ, והוא ייגבה חזרה מהאגודה.

2. אגף הנוער ערך לנערי חבורות נוער (נערים שאינם עובדים ואינם לומדים) ** מחנה קיץ בחוף הכנרת, והאגודה העמידה לרשותו מתקן שדה.

(א) ההוצאה להפעלת המחנה הייתה כ-300,000 ל"י וההכנסה כ-140,000 ל"י שברובה תשלומי המשרד; בעודף ההוצאה על ההכנסה נשא האגודה. המשרד שילם לאגודה, על פי החשבוניות שהגישה, תמורת השתתפות מתוכננת של 175 נערים; אולם למעשה השתתפו רק 149. המשרד הסביר, כי הנתון, שעליו ביסס את התשלום כלל לא רק את הנערים אלא גם את מדריכי חבורות הנוער שליוו אותם. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על האגף, לפני שאישר את החשבוניות לתשלום, לדרוש מהאגודה, שבדיווח שלה תיעשה הפרדה בין הנערים לבין המדריכים. המשרד הודיע, שלהבא יקפיד על הפרדה כזאת.

(ב) המחנה היה נתון לאחריות הכספית של האגודה והיא ששילמה בפועל — בהתאם להסכם האמור — את ההוצאות, שהיו כרוכות בהפעלתו; אולם חלק מההוצאות לביצוע פעולות ניתנו על ידי האגף, ביניהן ההוצאות לגבי ביצוע שתי פעולות, שאינן מקובלות במחנות קיץ שאורגנו על ידי האגף, כדלהלן:

(א) האגף סיכם עם חברה להפעלת סקי מים, שכל נער יודרך בסקי מים למשך חצי שעה, וישולם לה סך 160 ל"י. האגודה שילמה לחברה, על סמך חשבוניות שאישר האגף, סכום כולל של כ-25,000 ל"י. נתברר שמספר המשתתפים בהדרכה עלה בעשרה על מספר הנערים. ושוב הסביר המשרד כדלעיל, שלא הוקפד על הפרדה בין הנערים לבין המדריכים.

(ב) האגף סיכם עם חוות סוסים, שתתן לחניכי המחנה על משמט מחזוריו שיעורי רכיבה; תמורת שיעור ישולם לה סך 70 ל"י. האגודה שילמה לחווה כ-14,000 ל"י. מבדיקת החשבוניות נתברר, שלמעשה שולם לחברה סך 110 ל"י לשיעור. המשרד הסביר, שהמוספת שולמה רובה ככולה בשל השלמת השיעור בהדרכה תיאורטית. כל חניך אמר היה לקבל שיעור אחד. נמצא כי במחזור השני ניתנו 39 שיעורים, הגם שהיו בו 24 חניכים בלבד. לדברי האגף, ניתן במחזור זה יתר הדגש בהדרכה ברכיבה.

* ראה דו"ח על ביקורת באגודת אכסניות הנוער שפרסם מבקר המדינה במארכ 1979.
** בנושא זה ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 361.

(ג) באותו מחנה נערך בסופי שבוע — כאשר לא היו הניכים במקום — מחנה נופש להנהלת האגף ועובדיו ולמדריכים. דמי אכסון בסופי השבוע, שנקבעו על ידי מנהל האגף, היו 50 ל"י למבוגר ו-25 ל"י לילד; זאת, לעומת עלות יומית לחניך בסך 117.6 ל"י, כפי שצויין לעיל. לא נוהלו רישומים על המתאכסנים, ועל כן אין נתונים על מספרם. סך התקבולים של האגודה מהמתאכסנים בסופי שבוע היה כ-3,000 ל"י בתוספת כ-1,500 ל"י, שנגבו בעקבות הביקורת בגין 29 מדריכים שהתאכסנו במחנה; לפי החישובים, עלות המזון בלבד הייתה כ-15,000 ל"י. אין מקום לכך, שמתחני מחנה ישמשו למטרת נופש לעובדי האגף, אלא לאחר שהעניין נדון בהנהלת המשרד וקיבל את הגושפנקא של נציבות שירות המדינה לכך (ראה גם דו"ח שנתי 25, עמ' 353).

הטיפול במפגעי בטיחות

משרד החינוך והתרבות פועל לבטיחות במוסדות החינוך ולמניעת תאונות מתלמידים. הטיפול בנושא והתיאום עם יתר הגורמים הקשורים בכך (בעיקר רשויות מקומיות, בעלויות על מוסדות חינוך והנהלותיהם) הם בידי המחלקה לטיפול בתלמיד. בשנים האחרונות אירעו במוסדות חינוך בכל שנה אלפי תאונות. בשנת תשל"ט קרו, לפי נתוני המשרד, 6,752 תאונות; הן קרו בעיקר בומן, שהתלמידים שיחקו בחצר או בכיתות, בשיעורי חינוך גופני, בשיעורי מלאכה וטבע, בטיולים ובפעולות גנ"ע.

בשנת 1978 הוציא המשרד על נושא הבטיחות — פרט למשכורת העובדים האחראים לנושא במשרד — כ-2.5 מיליון ל"י. ההוצאה על ביטוח תלמידים ורכוש באותה שנה הסתכמה ב-5.3 מיליון ל"י בקירוב. בתקציב המשרד לשנת הכספים 1979 הועד לנושא כ-4.4 מיליון ל"י; ולביטוח תלמידים ורכוש סך 6.8 מיליון ל"י.

בשנת 1978 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את טיפול משרד החינוך והתרבות בנושא הבטיחות במוסדות חינוך וביטוח התלמידים; הבדיקה נערכה במשרד הראשי בירושלים ובמחוזות ירושלים, המרכז ותל אביב, והיא הושלמה במחלקה לבטיחות בחינוך שבמוסד לבטיחות ולגיהות. הנתונים עודכנו לנובמבר 1979. בדבר ביקורת קודמת בנושא של תאונות בקרב תלמידים, ראה דו"ח שנתי 18 (עמ' 227).

היערכות

1. המחלקה לטיפול בתלמיד אחראית לא רק לנושא הבטיחות במוסדות חינוך אלא גם לביצוע חוק חינוך חובה, ובמסגרת זו עוסקת בהבטחת ביקור סדיר בבית הספר ובמניעת נשירה; היא גם ממונה על הגברת הזהירות בדרכים. האחריות למילוי התפקידים האחרים היא בידי המפקחים שמעסיקה המחלקה; נושא הבטיחות מסור — בהעדר ממונה מיוחד לכך — בידי מנהל המחלקה. במצב דברים זה אין לו האפשרות להתמסר כולו למשימה זו.

בכל אחד מששת המחוזות של המשרד פועל אחראי לבטיחות, הכפוף מבחינה מקצועית למנהל המחלקה ומבחינה מינהלית למנהל המחוז. גם עובדים אלו מתמסרים לנושא רק בחלק קטן מזמנם, כיוון שהם אחראים גם לטיפול בנושאי הג"א, מל"ח ועוד.

בספטמבר 1967 מינה המשרד ועדה בהרכב נציגים של המשרד, רשויות חינוך מקומיות, הסתדרות המורים והמוסד לבטיחות ולגיהות. בעקבות דיוני הוועדה הועסק במשרד ממונה על בטיחות במוסדות חינוך, שמתפקידו היה להביא להחזרת תודעת הבטיחות במוסדות ולעקוב אחרי הטיפול בתאונות. הממונה על הבטיחות היה עובד המוסד לבטיחות ואליו היה כפוף מינהלית; המשרד החזיר למוסד את ההוצאה של העסקתו. ב-1978 החליט המשרד, שצורכי התפקיד מחייבים, שהממונה יהיה עובד המשרד ולא של המוסד. בדצמבר 1978 הפסיק העובד את עבודתו; לא נתמנה עובד אחר במקומו ומשרה זו גם אינה כלולה בתקן המשרד.

כדי לקיים תנאי בטיחות ברמה נאותה במוסדות חינוך התקשר המשרד בתחילת שנות השבעים עם המוסד לבטיחות בהסכם, המחודש מדי שנה בשנה. תפקידי המוסד לפיו הם: להעביר מידע

בנושאי בטיחות להנהלות המוסדות, לסגל המורים ולעובדים; להציע הצעות למשרד, לרשויות החינוך המקומיות, ולמוסדות החינוך בקשר לשיפור ולקידום תנאי הבטיחות; לבדוק במוסדות החינוך את מידת מילויין של הוראות הבטיחות, כפי שפורסמו על ידי המנהל הכללי של המשרד; לדווח למשרד על מצב הבטיחות במוסדות ועל הפעולות הדרושות להעלאת רמת הבטיחות בהם; ליוזם פעילויות בנושא הבטיחות; למסור חוות דעת בנושאי בטיחות, כמתחייב על פי חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט—1969.

בהסכם נקבע, כי לביצוע המשימות יעסיק המוסד לבטיחות צוות מורכב מעשרה מדריכים ומרכז הדרכה; הצוות יפעל בסניפי המוסד שבתל אביב, בחיפה, בירושלים ובבאר שבע, ויבצע את פעולותיו במוסדות החינוך על פי הסדר שייקבע בין הממונה על הבטיחות שבמשרד — שכאמור בינתיים פרש — לבין רכו הצוות. המשרד ריכז את הנהלים וההנחיות בענייני בטיחות וביטוח תלמידים בחוזרי המנהל הכללי. לפיהם תכנון ביקורת הבטיחות במוסדות החינוך ייעשה על ידי אנשי הצוות בתחילת כל שנת לימודים ובהתייעצות עם האחראי לענייני בטיחות במחוז. הצוות ידווח על ממצאים במתכונת כנקבע. תמורת שירותים אלה שילם המשרד למוסד בשנת 1978 כ־2.3 מיליון ל"י. באותה שנה היו, לפי נתוני המשרד, 7,476 מוסדות חינוך.

1. עיקר פעולות הצוות בשנת 1978 היו: עריכת 933 ביקורים יזומים במוסדות חינוך; 984 ביקורים על פי דרישה של גורמים שונים; 113 ביקורים בעת הקמתם והשלמתם של מוסדות חינוך; 1,311 ביקורים, הקשורים ברישוי מוסד חינוך בהתאם לחוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט—1969; הוצאת 83 אישורים להפעלת בריכות וגני הרפתקאות. עוד קיים הצוות שש תחרויות בנושא הבטיחות ו־63 כנסים וימי עיון. מתברר שרוב הפעולות נעשו בכורה נסיבות, ולא על פי תכנית עבודה ערוכה.

בתחילת 1979 הוכנה ביוזמת המחלקה לראשונה הצעת תכנית עבודה מפורטת של הצוות לשנת הלימודים תש"מ (1979/80). הוחלט שביקורים בגני ילדים ייעשו לצורכי רישום בלבד; ביקורים בבתי ספר יסודיים, בחטיבות ביניים ובבתי ספר חיצוניים ייערכו אחת לשנתיים; וביקורים בבתי ספר מקיפים, טכנולוגיים וחקלאיים, פעמיים בשנה. לפי התכנית, ייערכו בשנת הלימודים תש"מ כאלפיים ביקורים במוסדות חינוך, בלא להביא בחשבון ביקורים על פי דרישה. מהתכתבות בין ראש הצוות לבין הנהלת המוסד לבטיחות עולה, שהצוות בגודלו הקיים לא יוכל לעמוד בביצוע התכנית, אלא אם תקן משרותיו יועמד על 17.5. במאוס 1979 הועברה התכנית לאישור הנהלת המשרד. עד נובמבר 1979 לא אושרה מחוסר משאבים להגדלת הצוות.

2. בחוזרי המנהל הכללי נאמר, כי הרשות המקומית או הבעלות של המוסד החינוכי אחראית להסרת כל מפגע בטיחותי בתחומה; עליה לשתף פעולה עם אנשי הצוות במחוז; מחובתה לפעול לתקון כל מפגע בטיחותי, שעליו מצביע הדו"ח של הצוות — ובמיוחד לתקון מידי של הליקויים החמורים שבהם.

על פי ההסכם, שנחתם בין המשרד לבין המוסד לבטיחות אין המוסד מפקח על ביצוע המלצת היועץ שלו; לפי זה, הפיקוח על סילוק תקלות ומטרידי בטיחות במוסדות חינוך אינו בתחום האחריות של המוסד לבטיחות אלא של המשרד.

בדיקת תיקי המשרד וביקורת מדגמית, שנערכו על ידי משרד מבקר המדינה בכמה מוסדות חינוך, שבהם היו, על פי דו"חות הצוות, מפגעי בטיחות, העלו, שהמשרד לא הצליח דיו לאכוף על הרשויות המקומיות ועל הבעלויות את סילוק מפגעי הבטיחות שנתגלו. היו מקרים, שחלף זמן ניכר מאז דווח על המפגעים ועד שסולקו. כמה מהם אף גרמו תאונות:

(א) דו"חות הצוות על מפגעי בטיחות, המסכנים את שלום התלמידים בבית ספר יסודי במרכז הארץ, הוגשו מזה כמה שנים למשרד ולעירייה שבתחומה מצוי בית הספר; בדו"ח מאוגוסט 1977 נאמר: מצב הבטיחות בבית הספר, שאוכלוסיית התלמידים בו כ־1,500 חמור ביותר; מפגעים שצוינו בעבר לא תוקנו. מתוך שיחה עם אחות בית הספר נתברר, שבשנה החולפת נשלחו מעל ל־30 תלמידים לטיפול במרפאות ובבתי חולים בעקבות פגיעות קשות שהיו במקום; וזה נוסף על עשרות פגיעות יותר קלות חדרים לבקרים, שהטיפול בהן היה במקום. הומלץ באותו דו"ח, שלא לפתור את בית הספר אלא לאחר תיקון של המפגעים.

בינואר 1978 הגיש איש הצוות דו"ח לאתראי על הבטיחות במחוז ובו רשימה ארוכה של המפגעים, המסכנים את שלום התלמידים, ואין להשהות עוד את סילוקם.

באותו מועד הפנתה גם הנהלת החברה, המבטחת את התלמידים בכל מוסדות החינוך בארץ, את תשומת לב המשרד לכך, שבבית הספר מפגעי בטיחות רבים, ולדעתה הגיע הזמן לפעול.

בפברואר 1978 הודיע ועד הורים המרכזי לשר החינוך והתרבות, כי מאחר שהמשרד והעירייה לא נענו לפניות חוזרות ונשנות של הוועד לסילוק המפגעים, הם ישביתו את הלימודים החל באמצע אותו תודש. לבקשת הוועד, הוציא ביוני 1978 בית המשפט העליון בשבתו כבית דין גבוה לצדק צו זמני נגד שר החינוך והתרבות, העירייה ורשות החינוך המקומית, המחייב אותם לנמק, מדוע לא ייסגר בית הספר, כל עוד לא יוסרו מפגעי הבטיחות. מאחר שבשקבות זאת החלה העירייה לטפל בסילוק המפגעים, נדחה הדיון בבית המשפט הגבוה לצדק מפעם לפעם, עד שהעותרים ביקשו ביוני 1979 לבטלה, כיוון שבינתיים כבר סולקו מרבית המפגעים.

(ב) בבית ספר יסודי שבעיר אחרת במרכז הארץ היו, לפי דו"חות הצוות והנהלת בית הספר, מפגעי בטיחות חמורים שלא סולקו מזה שנים — תצר בית הספר לא גודרה, כתוצאה מכך איבד תלמיד באוקטובר 1976 שיווי משקלו בנפלו מגובה של ארבעה מטרים מקצה החצר, הוא נתבל בראשו, אושפז ונעדר מלימודיו 15 יום; חלונות זכוכית שביד לא נקבעו כהלכה במסגרות ונפלו, כתוצאה מכך נפגעו במאי 1978 שתי תלמידות בראשן ונעדרו מבית הספר עשרה ימים; כל חולות הפונות לחצר הפנימית עשויות זכוכית שביד; מעקים נעשו שלא בתנאי בטיחות נאותים. פניותיהם של מנהלת בית הספר ואיש הצוות לראש העירייה, למהנדס העיר, למנהל מחלקת החינוך, למנהל מחוז ולמפקת על המוסד נענו באופן חלקי בלבד. עובד משרד מבקר המדינה, שביקר במקום ביוני 1978, נוכח שרוב המפגעים לא סולקו. האחראי לבטיחות במחוז המרכז הודיע למשרד מבקר המדינה, כי יודא, שבשנת תשל"ט סולקו מרבית המפגעים.

3. לפי סעיף 9(א)(4) לחוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט—1969, לא יתן המנהל הכללי של המשרד רשיון לפתיחת בית ספר וקיומו בלתי אם בתנאי בטיחות נאותים. היו מקרים, שבהם ספר נפתח והופעלו בלא שניתן להם רשיון לפתיחתם ולקיומם. לדוגמה, בסיור בטיחות, שנערך באחד של בית ספר יסודי בעיר שבמרכז הארץ לשם המלצה לרשיון לקראת שנת הלימודים תשל"ט נקבעו מפגעי בטיחות וההמלצה לא ניתנה; למרות זאת נפתח בית הספר, ובמשך כל שנת הלימודים תשל"ט לא סולקו המפגעים. המשרד לא נקט צעדים נגד בית הספר בהתאם לחוק. לקראת שנת הלימודים תש"מ הוסרו הליקויים ולבית הספר הוצא רשיון.

4. כל מנהל מוסד חינוכי חייב בהתאם לחוק המנכ"ל לדווח בטופס שנקבע על כל תאונה קשה ללשכה המחוזית, לרשות החינוך המקומית ולבעלות על המוסד. ההגדרה לתאונה קשה היא, שמנהל המוסד חושש מפני תוצאותיה ו/או תאונה הדורשת המשך טיפול במרפאה ו/או שהתלמיד נעדר בעטייה מבית הספר יום אחד או יותר. מגיש הדו"ח, בדרך כלל מנהל המוסד, נדרש למלא בו פרטים על המוסד, על הנפגע, על מקום התאונה ונסיבותיה, עדות מצד עדים לתאונה וחוות דעת של מחנכים, מידע על טיפול רפואי ועל פעולות מנע שנקטו בעקבות התאונה. בחוזרים הודגשה החשיבות שבמילוי כל הפרטים בדו"ח ובדיווח מהיר לכל הגורמים הנוגעים בדבר — לרבות המחלקה לשירותים משקים ולהזנה שבמשרד, שאחד מתפקידיה לקיים את הקשר מטעם המשרד עם חברת הביטוח, שאצלה בוטחו תלמידי בתי הספר בפני תאונות. אי מילוי חובת הדיווח עלול להסב נזקים למדינה ולהביא להגשת תביעה משפטית נגד עובדי הוראה.

מבדיקת 177 דו"חות, שהיו כלולים בתיקי המשרד, על תאונות בתקופה מפברואר 1977 עד יוני 1978 עולה, כי ביותר ממחצית הדו"חות לא מולאו כל הפרטים הדרושים, בעיקר עדויות, חוות דעת של מנהל המוסד ופרטים על פעולות מנע שנקטו.

על מילוי בלתי נאות של הדו"חות העירו למנהלי המוסדות גם האחראים לבטיחות במחוזות. כך לדוגמה ציין האחראי לבטיחות במחוז תל אביב, במכתבו ממאי 1977 אל מנהל בית ספר מקצועי, כי בדו"חות על תשע מבין 23 תאונות, שקרו בבית הספר בינואר 1977 במשך ההפסקות, לא צוינו שמות המורים שהיו תורנים; שמונה מיתר התאונות קרו בשיעורים לחינוך גופני, ולא הובאה עדותו של המורה.

חלק מהדו"חות העבירו המוסדות למשרד באיחור ללא מתן סיבות לכך: שלושה, מ'161 עד 200 יום; שישה, מ'91 עד 160; שלושה, מ'61 עד 90; ו-18, מ'31 עד 60. המשרד לא נקט צעדים נגד הנהלות מוסדות החינוך.

חברת הביטוח אינה מתחילה לטפל במתן פיצויים לנפגע, כל עוד לא נמסר לה דו"ח מפורט על התאונה. הביקורת העלתה, שהיו מקרים, שלא הוחל בטיפול במתן פיצויים לנפגע, מאחר שלא הומצא הדו"ח לחברה:

(א) בנובמבר 1978 פנתה חברת הביטוח אל בית ספר יסודי בשלישית בבקשה להמציא לה דו"ח על תאונה, שקרתה לתלמידה עוד באפריל 1975, כדי שיהיה באפשרותה לטפל במתן פיצויים לנפגעת.

(ב) באמצע נובמבר 1978 פנתה חברת הביטוח לבית ספר יסודי אחר וביקשה להמציא לה דו"ח על תאונה שקרתה לתלמיד בינואר 1976; שתי פניות קודמות של החברה לבית הספר לא נענו.

(ג) באפריל 1977 קרתה תאונה לילד בגן ילדים. הגננת לא דיווחה על התאונה. רק לאחר שהורי הנפגע פנו באמצעות עורך דין אל המשרד בקשר לקבלת פיצויים, פנה המשרד אל הגננת, לראשונה ביולי 1978, כדי שיומציא הדו"ח לחברת הביטוח. עד מועד סיום הביקורת הדו"ח עדיין לא הומצא.

לפי חוזרי המנהל הכללי, ישמשו הדו"חות על תאונות גם כדי לבחון, אם הייתה התרשלות בקיום הוראות הבטיחות או בנקיטת כללי זהירות סבירים וגם כדי לבדוק את יעילות תנאי הבטיחות מבחינת השלכותיהם על התאונות שאירעו; מלבד זאת מטרת הדו"חות להפיק מהם לקחים לגיבוש המלצות לשכלולים. בבדיקת מידגם מקרי של 70 תיקים אודות תאונות, שלפי אופיין היה מקום לכאורה לעריכת בדיקות והסקת מסקנות, לא ניתן היה לקבוע מתוך המסמכים, שאמנם ברוב המקרים נעשה כן.

ביטוח

בעקבות החלטת, שנתקבלה על דעת משרד החינוך והתרבות, משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות, מבטח המשרד את עצמו בפני אחריות לגזקים לצד שלישי ואת התלמידים שבמוסדות החינוך לסוגיהם בפני תאונות. הביטוח נעשה ב"פול" חברות הביטוח הישראליות בע"מ.

הביטוח לגבי צד שלישי חל על תאונות, שקרו במסגרת פעולות בית ספר, לרבות פעולה חינוכית. מחוץ לשטח בית הספר, כמו טיול, פעולת גנ"ע, ספורט או טבע. זה אמור לגבי תאונות, שיכולה להיות עילה להטלת האחריות על המשרד, על הרשות המקומית, על הבעלות של המוסד או על מי שנשלח על ידם — מנהלים ומורים. כוחו של ביטוח בפני תאונות אישיות יפה לגבי כל תאונה, הנגרמת בין כותלי בית הספר ומחוצה לו, לרבות בית התלמיד, בחופשה ובטיול, במשך כל שעות היממה.

מזה שנים התעוררו קשיים בקשר להפעלת ביטוח בפני תאונות אישיות, בעיקר משום שהפיצוי הניתן לתלמיד עקב תאונה אישית נמוך ובדרך כלל אינו מכסה את ההוצאות, שבהן כרוך מתן טיפול לתלמיד; סכום הפיצוי נקבע לפי מועד קרות התאונה, ולפי זה, במקרים, שהטיפול הרפואי נמשך זמן רב — לעיתים אף שנים מספר — או שניתן להתחיל בו רק בשלב יותר מאוחר (לרוב במקרה של טיפול בשיניים בעקבות תאונה), ערכו יורד; קופות החולים דרשו מהורים של תלמידים שהיו בטיפולן — להוציא תלמידים שנפגעו בתאונות עבודה או בתאונות דרכים — את כספי הפיצויים, אלו לרוב לא כיסו את ההוצאות של הקופות, ובכך נתהווה מעגל של דין ודברים בין ההורים, לבין המשרד, לבין הקופות ובין חברת הביטוח.

כדי להתגבר על הקשיים חתם המשרד באמצע 1979 ובספטמבר 1979 על הסכמים עם קופות החולים כללית, לאומית, עממית ומכבי. הם באו במקום ההסכם עם חברת הביטוח בקשר לביטוח בפני תאונות אישיות. לפי ההסכמים, יינתנו שירותים רפואיים, כולל אשפוז וריפוי שיניים לכל התלמידים; השירותים לסוגיהם יינתנו בעקבות כל תאונה, שאירעה לתלמיד בכל שעה משעות היממה בכל ימות השנה, בין שהיה התלמיד בפיקוח מוסד חינוכי ובין לאו. בהסכמים נקבע, כי הקופות לא ידרשו מהמשרד החזר הוצאותיהן בגין שירותים אמבולטוריים, שניתנו על ידן או מטעמן; בעבור אשפוז ישלם המשרד לקופות את ההוצאות ששילמו בפועל לבתי החולים.

פעולות להגברת התודעה לבטיחות

המחלקה לטיפול בתלמיד עשתה פעולות שונות כדי להגביר את תודעת הבטיחות בקרב מורים ותלמידים. באורח נסיוני נכלל בתשל"ט, ב־200 כיתות א' וד' ובהן כ־13,000 תלמידים, חומר לימודי בנושא "אל תאונה" בתכנית; גם במסגרת לימודי חברה לכיתות ב'–ד' נכללו נושאי בטיחות. נוכח ריבוי התאונות במוסדות חינוך, הוקמה ועדה בהרכב נציגי המשרד, ועד ההורים הארצי והסתדרויות המורים — שמפקדה להמליץ על דרכים להגברת המודעות לבטיחות במערכת החינוך ולאכוף את המילוי אחרי הנהלים שפורסמו בנושא זה על ידי המשרד; היא החלה בפעולתה בספטמבר 1979. היו פעולות, שהוחל בהן אך לא היה להן המשך — ועדת ההיגוי לבטיחות בחינוך הטכנולוגי הוקמה בתחילת 1978, היא הגישה המלצות, עד נובמבר 1979 הן לא יושמו; ועדת היגוי לבטיחות בחינוך הגופני הוקמה במאס 1978, הפסיקה זמנית את פעולתיה וחידשה אותן רק בתחילת 1979, ביולי 1979 הגישה המלצות והן עדיין לא יושמו. ועדת היגוי לבחינת נושא הבטיחות במשך ההפסקות, שהוחלט להקימה בתחילת 1979, כונסה רק בסוף אוקטובר 1979. גם יעדים נוספים, במיוחד מינוי מורה מרכז בנושא הבטיחות והפעלת משמרות בטיחות בכל מוסד חינוכי, טרם הושגו.

*

נוכח שכיתות של תאונות במוסדות חינוך נודעת חשיבות מיוחדת לפעולות מנע של המשרד. המשרד נעזר בכך בצוות מקצועי של המוסד לבטיחות ולגיהות. במקביל הוא חותר להגברת התודעה של הבטיחות בקרב מורים ותלמידים כאחד — במיוחד על ידי כלילת נושא זה בתכניות לימוד בבתי הספר. מממצאי הביקורת עולה, שעל המשרד לשקוד ביתר תוקף על תיקון מהיר ככל האפשר של מפגעי הבטיחות, שמוצבע עליהם בדו"חות של הצוות המקצועי, ועל הפקת לקחים מתאונות שאירעו. בתחום החינוך לבטיחות יזם המשרד שורה של פעולות, אך מרביתן עדיין לא הגיעו לכלל ביצוע.

הכנות לאולימפיאדה במוסקווה בקיץ 1980

בעקבות העלאת נושא ההכנות למשחקים האולימפיים בקיץ 1980 בדיוני הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת החליט מבקר המדינה בסוף דצמבר 1979 להפעיל בתוקף סמכותו לפי סעיף 9 (8) לחוק מבקר המדינה, תש"ח–1958 (נוסח משולב)*, את ביקורת המדינה על ההתאחדות לספורט בישראל ועל הוועד האולימפי בישראל, כגופים הנתמכים על ידי הממשלה ועל ידי המועצה להסדר ההימורים בספורט. הרקע לדיוני הוועדה ולהחלטת מבקר המדינה הוא, שעיקר הנטל הכספי, אשר בו כרוכה ההשתתפות הצפויה של משלחת ספורטאים מישראל במשחקים אולימפיים, חשא בו המדינה.

בינואר 1980 החל משרד מבקר המדינה לבדוק את פעולותיהם של שני הגופים, לרבות ההכנות למשחקים האולימפיים; הביקורת נמשכה.

הסדרים ארגוניים ותקציביים

בכל ההכנות לקראת שיגור המשלחת מישראל למשחקים האולימפיים מטפלים בעיקר רשות הספורט והחינוך הגופני שבמשרד החינוך והתרבות, ההתאחדות לספורט והוועד האולימפי. בשנת 1977 הקימו גופים אלה ועדה מורכבת מנציגיהם, כדי שתטפל בנושא, (להלן — הוועדה). יושב ראש הוועד האולימפי, שהוא איש ציבור, מכהן כיו"ר הוועדה.

באפריל 1979 נערך על ידי הוועדה תקציב להכנת המשלחת למשחקים האולימפיים, ונקבעה בו חלוקה לשתי תקופות: מ־1.4.79 — 31.3.80, ומ־1.4.80 — 31.7.80. לפי אומדן מנובמבר 1979,

* בעניין הפעלה לביקורת המדינה על גורמי ספורט נתמכים, ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 429–431.

תסתכם ההוצאה על הכנות של המשלחת לשתי התקופות ב-22.4 מיליון ל"י. עדכון נוסף של האומדן ייעשה בסוף מארס 1980.

להלן. אומדן ההוצאות לפי נושאים לשתי התקופות (באלפי ל"י):

—1.4.80	—1.4.79	
31.7.80	31.3.80	
2,478	6,792	אימונים והכנות בספורט אישי
1,200	2,700	אימונים והכנות בספורט קבוצתי ואחרים
800	2,460	מיכשור וציוד
100	250	משלחת נוער
3,835	—	טיסה ושהייה
1,300	500	ייצוג
9,713	12,702	סה"כ

לפי הערכת הוועדה, למעלה ממחצית כספי המימון הדרושים לכיסוי ההוצאות, שבה כרוכה השתתפות המשלחת הישראלית במשחקים האולימפיים, תבוא מאוצר המדינה באמצעות רשות הספורט והחינוך הגופני, והיתרה מהוועד האולימפי, מההתאחדות לכדורגל ומהאיגוד לכדורסל. ברכישת מיכשור וציוד תשתתף המועצה להסדר ההימורים בספורט. לשנת הכספים 1979 העביר משרד החינוך והתרבות לוועד האולימפי סך 6 מיליון ל"י.

בהתאם להצעת התקציב אמורים להשתתף במשלחת כשישים איש: ספורטאים; בעלי תפקידים בספורט אישי (מאמנים) ובספורט קבוצתי (מנהלי קבוצה), כולל 4 בני נוער למחנה הנוער האולימפי; והנהלת המשלחת. בשלב זה נקבע, שנוסף למנהל המשלחת, שהוא מנכ"ל ההתאחדות לספורט, ישתתפו בהנהלת המשלחת 3 מחברי נשיאות הוועד האולימפי. לפי התכנית, תורכב משלחת הספורטאים מנציגי שמונה ענפי ספורט כדלהלן: אתלטיקה קלה, שחייה, התעמלות, שיט, משקלות, אגרוף, קליעה וג'ודו. צירופם של ספורטאים למשלחת או אי כלילתם בה מותנית בהישגיהם עד ליוני 1980. במאי 1980 תשתתף נבחרת ישראל בכדורסל בטורניר קדם אולימפי שיתקיים בציריך, ואם תזכה באחד משלושת המקומות הראשונים, היא תצורף למשלחת.

ההתאחדות לספורט

ההתאחדות לספורט היא אגודה הרשומה לפי החוק העותומני על אגודות ונתמכת על ידי משרד החינוך והתרבות והמועצה להסדר ההימורים בספורט. המטרות העיקריות של ההתאחדות הן: פיתוח ענפי הספורט על יסוד חובבנות, ארגון תחרויות לאומיות ובינלאומיות ופיקוח עליהן, ארגון תחרויות לשם קביעת אלופי ישראל, אישור ורישום הישגי ספורט ושיאים שהושגו ושיושגו בישראל, קיום בתי ספר, קורסים והשתלמויות למאמנים, מדריכים, שופטים, ספורטאים ופעילי ספורט.

בהתאחדות חברים אגודות ספורט של חובבים; אישים, שהאסיפה הכללית הכירה בהם בתור עמיתים הודות לפעולותיהם לטובת הספורט בישראל; ואישים, תאגידים או מוסדות ציבור, שהתחייבו לתרום להתאחדות סכום שנתי, והם בחזקת חברים אוהדים.

לפי התקנון, מוסדות ההתאחדות הם האסיפה הכללית, ההנהלה, נשיאות, ועדות הענפים, ועדת משמעת, בית דין עליון וועדת ביקורת. ההנהלה מונה 28 חברים, והיא בוחרת מקרב חבריה את יו"ר ההתאחדות ואת הנשיאות.

הכספים למימון ההוצאות הכרוכות בהכנות למשחקים האולימפיים מועברים להתאחדות לספורט באמצעות הוועד האולימפי. בנוסף לזה העביר הוועד האולימפי ישירות להתאחדות לכדורגל 600,000 ל"י למימון חלק מההוצאות על השתתפות נבחרת ישראל בכדורגל בתחרויות קדם-אולימפיות. הנבחרת לא זכתה בתחרויות, ובשל כך היא לא תשתתף במשחקים האולימפיים.

להלן הממצאים שהועלו בשלב זה :

— הדו"ח הכספי האחרון של ההתאחדות לספורט הוא על התקופה המסתיימת ב־31.3.78. ההתאחדות החליטה לשנות את מועד שנת הכספים שלה לתקופה מ־1.9 עד 31.8; דהיינו, הדו"ח הבא יתייחס לתקופה 1.4.1978 — 31.8.1979. מאז אפריל 1978 לא ערכה ההתאחדות כל דו"ח ביניים.

— ההתאחדות הכינה בנובמבר 1979, בנוסף לתקציב לתקופה 1.9.79 — 31.8.80, הצעת תקציב למימון ההכנות למשחקים האולימפיים המתייחסת לשתי התקופות: 1.9.79 — 31.3.80, ו־1.4.80 — 30.6.80. תקופות אלה אינן חופפות את התקופות הנקובות בתקציב, שהוכן על ידי הוועדה להכנות למשחקים האולימפיים בקיץ 1980 (ראה לעיל).

— ההתאחדות לספורט משגרת מדי שנה בשנה כשישים משלחות לאימונים ולתחרויות בחו"ל. הזמנות כרטיסי טיסה מחברות התעופה או מסוכנויות נסיעות אינן מלוות רשימות של שמות חברי המשלחות, דבר המקשה על איתור אלה שנסעו על חשבון ההתאחדות. גם בחשבונות של חברות התעופה או סוכנויות הנסיעות לא פורטו בדרך כלל שמות חברי המשלחות. בעקבות הביקורת הנהיגה ההתאחדות לספורט טפסים מתאימים ובהם פירוט שמות מקבלי כרטיסי טיסה לחו"ל.

הוועד האולימפי

הוועד האולימפי הוא אגודה הרשומה לפי החוק העותומני על אגודות ונתמך על ידי משרד החינוך והתרבות והמועצה להסדר הימורים בספורט. המטרות העיקריות של הוועד האולימפי הן לטפח בישראל את הרעיונות שביסוד קיום המשחקים האולימפיים הבינלאומיים, לייצג את כל מוסדות הספורט בישראל בפני הוועד האולימפי הבינלאומי, לדאוג להשתתפות ספורטאי ישראל במשחקים אולימפיים בינלאומיים ובמשחקים אולימפיים אזוריים, לסייע להתאחדות הספורט ולארגוני הספורט בהעלאת רמת הספורט החובבני והחינוך הגופני בישראל. הוועד האולימפי מורכב מ־25 חברים, שהם נציגי מרכזי ספורט והתאחדויות. מוסדות הוועד הם האסיפה הכללית, ההנהלה והנשיאות. בהנהלת הוועד האולימפי 25 חברים, ומביניהם נבחרים יו"ר, סגן יו"ר, מזכיר כבוד וגזבר כבוד. חברי ההנהלה פועלים לפי התקנון בהתנדבות. נשיאות הוועד האולימפי מורכבת מארבעת נושאי התפקידים הבכירים בהנהלה.

— הדו"ח הכספי האחרון של הוועד האולימפי מתייחס לתקופה המסתיימת ב־31.8.78; הדו"ח לשנה המסתיימת ב־31.8.1979 נמצא בהכנה. ברישום הפעולות החשבונאיות לתקופה המתחילה בספטמבר 1979 הוחל רק בינואר 1980.

— חשבונות על כיבוד ואירוח במסעדות ומזנונים, להוציא אלה המתייחסות לאורחים מחו"ל, בתקופה שבין 1.9.78 ועד לסוף אוגוסט 1979 הסתכמו ב־90,000 ל"י בקירוב. התייעוד על ההוצאות חסרים לרוב פרטים על נסיבות האירוח, שמות האנשים שהשתתפו בו ומספרם. ההוצאות לאירוח עלו לרוב על הסכומים המותרים בניכוי לפי תקנות מס הכנסה, ולכן היה על הוועד האולימפי לשלם לשלטונות המס מקדמות בשיעור של 50% על ההוצאות העודפות. לסוף שנת הכספים 1977/78 (סוף אוגוסט 1978) הגיעה יתרת החוב המצטבר של הוועד האולימפי בגין מס על ההוצאות העודפות לסך כ־114,000 ל"י.