משרד החינוך והתרבות

פעולות ביקורת

במינהל גני ילדים, במדור לשכר לימוד ובמחלקה לעיבוד נתונים נערכה ביקורת על סדרי ההרשמה והשיבוץ של התלמידים בגני ילדים קדם חובה. ביקורת השלמה נערכה בחמש עיריות — ירושלים, בני ברק, לוד, רחובות ורמלה.

במחלקת הבחינות וביחידה לעיבוד נתונים נבדקו התכנון מחדש של מערכת בחינות הבגרות בעקבות הרפורמה, והתאמת המערכת הממוחשבת לשיטת הבחינות החדשה. עוד נבדק טיפול המשרד בפניות של בתי הספר הנוגעות לתוצאות של בחינות הבגרות.

במחלקה להכשרת מורים, בחשבות ובאגף לתכנון ולתקצוב של המשרד נבדקו סדרי השתתפות המשרד בהפעלתם של בתי מדרש למורים. במשרד הראשי ואצל מפקחים להוראת השפה הערבית נבדקה הערכותו של המשרד לקידום הוראת השפה הערבית בבתי הספר העבריים.

ביקורת כוללת על פעולות חינוך ושיקום לנוער מנותק, כללה ביקורת חוזרת באגף הנוער.

בחשבות וביחידה לעיבוד נתונים נערכה ביקורת על הכנת משכורות למורים המועסקים על ידי המשרד; הביקורת נמשכת. ביחידה לתיאום טיפוח ורווחה ובשלושת המחוזות — ירושלים, המרכז ותל־אביב נבדק ביצוע תכנית היישובים, המופעלת במסגרת תכנית הרווחה החינוכית.

תשלום למוסד חינוך

במסגרת ביקורת שוטפת על תשלומי משרד החינוך והתרבות בגין שכר לימוד לכמה מוסדות חינוך העלתה הביקורת בנובמבר 1980 טעות בחישוב של שכר לימוד, ששולם באוקטובר 1980 למוסד אחד. מקור התקלה היה בכך, שמרכיב אחד בתחשיב שבוטא בל"י חושב, כאילו מגיע בשקלים; כתוצאה מכך שולם למוסד סכום של 51,100 שקלים מעל המגיע. משרד מבקר המדינה העיר למשרד, שאפשרות של טעות מסוג זה מצביעה על כך, שסדרי הבקרה הנהוגים במשרד אינם עונים על הצרכים.

בעקבות הביקורת דרש המשרד מהמוסד בנובמבר 1980 להחזיר את תשלום היתר. מאחר שהמוסד לא ביצע זאת, עוכבו התשלומים שהגיעו לו וכך הוחזר ההפרש לאוצר המדינה.

העסקת מורים בתפקידי הדרכה

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט—1959, אינו מאפשר מתן מינוי כעובד המדינה אלא בתנאי שמשוריינת לכך משרה פנויה בתקן או שההעסקה שלא במסגרת התקן נעשית על פי פטור מאותה הוראה. במאי 1978 החליטה ועדת השרים לענייני שכר, בהתאם לסעיף 4 לחוק המינויים, שדבר קיומה של משרה פנויה כתנאי למינוי לא יחול על מורים וגננות, שמונו על ידי מנכ"ל המשרד לתפקיד של הדרכת עמיתיהם למקצוע. ההחלטה מסייגת את הפטור בתנאים הבאים: ההדרכה ניתנת למורים או לגננות, והמורה לא יעסוק בהדרכה ביותר ממחצית משרתו ובמשך תקופה שלא תעלה על ארבע שנות לימוד רצופות.

הביקורת העלתה מקרים, שהמשרד העסיק בשנים התשל"ט והתש"ם מורים בתפקידי הדרכה, בלא שהוקפד על מילוי התנאים כפי שקבעה ועדת השרים: משרותיהם של מפקחים אחרים, בעלי משרות תקניות חלקיות, הושלמו על ידי הקצאת ימי הדרכה; כמה מדריכים הועסקו בתפקידי מינהל חינוכי כגון רכזי תכנית רווחה וספורט; היו גם כמה מקרים, שהועסקו מדריכים מעל לארבע שנות הדרכה ברציפות.

הקטנת תקציב החינוך היסודי

1. בעקבות החלטות הממשלה בדבר הקטנת ההוצאה בתקציב המדינה לשנת 1980 הוקטן תקציב משרד החינוך והתרבות בסך 1.59 מיליארד ל״י. המשרד החליט להשיג צמצום בסכום של 390 מיליון ל״י בחינוך היסודי על ידי הקטנת תקן השעות השבועיות (להלן ש״ש) וסגירת כיתות.

בסוף פברואר 1980 הוציא מינהל החינוך חוזר למחוזות, שבו פורטו היקף הצמצום בשעות שבועיות, ומספר הכיתות שיש לסגור בכל מחוז. בחוזר נאמר, כי בחינוך היסודי העברי יש לצמצם 44,000 ש״ש, וזאת על ידי הקטנת תקן השעות השבועיות בהיקף של 38,000 ש״ש; הקטנה נוספת ב־6,000 ש״ש תושג על ידי סגירת כיתות ומיזוג בתי ספר קטנים.

המשרד הראשי הטיל על המחוזות לצמצם 20,500 ש״ש, וזאת בשים לב למספר השעות שהיו לכל מחוז, מכלל השעות לכל המחוזות בהתש״ם. יתרת הצמצום של 17,500 ש״ש ביצע המשרד הראשי על ידי הקטנת פרויקטים שונים, כגון יום חינוך ארוך וסל טיפוח.

2. מינהל החינוך נתן רק הנחיות כלליות כיצד לצמצם את מספר הש״ש שקיצוצו הוטל עליהם, והשאיר למנהלי המחוזות חופש פעולה נהתאם לצרכים הייחודיים של כל מחוז.

מחוז תל־אביב החליט לצמצם את תקן השעות של בית הספר בשיעור אחיד של 3%, מחוז המרכז בשיעור של 3.3% ומחוז ירושלים, לאחר ביטול מספר פרויקטים, צמצם את התקן בשיעור של 2.5%. מחוז הדרום החליט לבצע את הצמצומים בכל בתי הספר על פי מפתח, שהתבסס על שיעור טעוני הטיפוח ומספר השעות הממוצע לתלמיד בבית הספר.

נתברר שהצמצומים לא השפיעו על כל בתי הספר במידה שווה. בתי ספר, ששיעור טעוני הטיפוח בהם גבוה, יכלו למתן את ההשפעה על ידי ניצול שעות מסל הטיפוח. קשיים התעוררו בבתי־ספר, שבהם שיעורי טעוני הטיפוח נמוכים במיוחד ושבהם פועלות רק כיתות מא׳ עד ו׳ (בגלל חטיבות הביניים, הפועלות באותו ביה״ס); מאחר שלפי הנחיות המשרד לא ניתן להקטין את תקן השעות של כיתות א׳ וב׳, צריך היה להחיל את כל הצמצומים על כיתות ג׳ עד ו׳. במקרים אחדים הקצה המחוז לבתי ספר כאלה שעות נוספות.

משרד מבקר המדינה ערך השוואה של תקן השעות שאושר לבתי הספר בהתשמ״א אל שעות ההוראה שניתנו בפועל בחודשים ספטמבר—אוקטובר 1980, דהיינו החודשיים הראשונים של שנת הלימודים. הבדיקה התבססה על מדגם מקרי של 106 בתי ספר בשלושה מחוזות. ההשוואה העלתה, שפרט לכמה מקרים לא הייתה חריגה משמעותית מהתקן שנקבע, אך מאחר שהנתונים מתייחסים רק לחודשיים הראשונים, מוקדם מדי להסיק על פיהם מסקנות סופיות לגבי העמידה בתקן המצומם שנקבע להתשמ״א.

3. הבדיקה של סגירת כיתות העלתה, שבמחוז ת״א נסגרו 55 בהתאם למכסה שנקבעה; ובמחוז הדרום 47 — 11 מעל למכסה. מחוז ירושלים נדרש לסגור 24 כיתות. בחינוך הממלכתי נסגרו 12 כיתות, בחינוך הממלכתי דתי רק אחת מבין 12 שהומלץ לסגרן, וזאת לפי הסברי המחוז, בגלל שעות עודפות — לאמר, שעות מעל לתקן, שעבורן חייב המשרד לשלם למורים קבועים, שלהם נמצאה תעסוקה חלקית בלבד או שלא נמצאה להם תעסוקה, כמפורט להלן.

4. צפוי היה, שהקיצוץ במכסת הש״ש ובסגירת כיתות יביאו להקטנה במספר המורים במערכת. ואמנם מספר המורים, שעזבו את המערכת עד סוף אוקטובר 1980, הוא, לפי נתוני המשרד, 456. עוד פוטרו 887 מורים בתום השנה הראשונה לעבודתם. עם זאת, הוחזרו חלק ממורים אלו לעבודה, אך בידי המשרד לא היו על כך נתונים מדויקים.

כתוצאה מהצמצומים גדל מספרו של שעות עודפות, מספרן בהתשמ״א הגיע לפי נתוני המשרד, בסוף נובמבר 1980 ל־3,038; 55% מכלל השעות העודפות מצויות במחוז ירושלים בבתי ספר, הנמנים עם החינוך הממלכתי הדתי.

גני ילדים קדם חובה

רוב הילדים בגיל שלוש—ארבע לומדים בגני ילדים לגילאי קדם חובה. בהתשל״ט הגיע, לפי נתוני המשרד מספר הילדים, המבקרים בגנים אלה, לכ־116,000. לפי נתונים אלו, פעלו בהתשל״ח במסגרת

זו 6,477 גנים : 5,237 גנים ציבוריים ויתרם פרטיים. בדרך כלל, נדרשים ההורים לשלם שכר לימוד בעבור ילדיהם — להוציא ילדים המבקרים בגנים ביישובי הפיתוח, כמפורט להלן. בחלק מהגנים ביקרו ילדים בגילאי קדם חובה וחובה כאחד (להלן — גנים מעורבים). בשנה זו למדו בגנים 90% מכלל הילדים היהודים במדינה בגיל שלוש ו־97% בגיל ארבע. הגנים הציבוריים הם בדרך כלל בבעלות של הרשויות המקומיות או של ארגונים ציבוריים, כגון : ויצ״ו, נעמת, אגודת ישראל וחב״ד (להלן — הבעלויות).

על פי חוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ״ט—1969 (להלן — חוק הפיקוח), אחראי משרד החינוך והתרבות לרישוי ופיקוח של כל בית ספר, לרבות גן ילדים, שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים. האחריות לנושא גני הילדים היא בידי מינהל גני ילדים שבמחלקה לארגון מוסדות חינוך (להלן — אמח״י). מאז התשל״ז נהוגה בגנים שבבעלות ארגונים ציבוריים ורשויות מקומיות שיטת שכר לימוד מדורג (להלן — שכל״מ). את דרגת השכל״מ קובע המדור לשכר לימוד הכפוף החל בהתשל״ט למנהל אמח״י, שלו גם כפוף עוזר האחראי לרישוי הגנים. בגנים הפרטיים נקבע שכר לימוד מירבי, שעל ההורים לשלם. שכר לימוד זה נקבע במשותף על ידי המשרד וארגון הגנים הפרטיים. הפיקוח הפדגוגי על הגנים הציבוריים הוא בידי מפקחת מרכזת על גני ילדים וסגניתה, ובידי מפקחת ראשית על גני ילדים פרטיים. 56 מפקחות, (ב־45 משרות) הכפופות למפקחת המרכזת, פועלות בגני הילדים. בהנחייתן פועלות בגנים אלה 81 מדריכות ב־43 משרות. הפיקוח על גנים פרטיים נעשה על ידי 14 מפקחות (ב־7 משרות) הכפופות למפקחת הראשית.

בשנת 1979 השתתף המשרד במימון גנים לגילאי קדם חובה בסך כ־316 מיליון ל״י. סכום זה אינו מייצג את ההוצאה בכללותה, כיוון שמשכורתן של חלק מהגננות, שהן עובדות מדינה ופועלות בגנים מעורבים, נכללת בתקנה תקציבית של גני חובה. לשנת 1980 נקבע לגני קדם חובה תקציב בסך 803.7 מיליון ל״י.

בחודשים ינואר עד ספטמבר 1980 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין במינהל גני ילדים (להלן — המינהל), במדור לשכר לימוד (להלן — המדור) וביחידה לעיבוד נתונים של המשרד (להלן — היחידה לע״נ) את הסדרים להרשמה ושיבוץ של התלמידים בגני הילדים, לקביעת גובה שכר הלימוד, לתשלומי המשרד לבעלויות ולפיקוח על גנים פרטיים. ביקורת השלמה נערכה בחמש עיריות — ירושלים, בני ברק, לוד, רחובות ואשקלון. בדבר ביקורת קודמת על רישוי והפעלת פיקוח על גני ילדים ראה דו״ח שנתי 24, עמ׳ 310.

גנים ציבוריים

שכר לימוד

1. המשרד, בשיתוף עם משרד האוצר ועם מרכז השלטון המקומי, קובע מדי שנה בשנה את עלות ההפעלה של כיתת גן בהתאם למרכיבי עלות של סל שירותים כמוסכם על ידי הצדדים ואת טבלת שכר הלימוד. הטבלה כוללת עשר דרגות : בדרגה הנמוכה ניתנת הנחה של 90% משכר לימוד, בדרגה הגבוהה אינה ניתנת כל הנחה ; ההפרש בין דרגה לדרגה הוא בשיעור של 10%. ילדי עולים, שעלו לישראל תוך ארבע שנים לפני מועד הרישום לגן, זכאים להנחה המירבית, בלא קשר להכנסת הוריהם. משפחה, שלה יותר מילד אחד, הלומד במסגרת לימודית שאינה חובה, בכלל זה גנים פרטיים ומעונות, זכאית בכל דרגה, שבה תדורג לפי הכנסתה, לדרגת הנחה נוספת בגין כל ילד נוסף — בלא קשר להכנסתה — עד כדי שלוש דרגות הנחה.

המשרד משתתף ב־75% מההנחה משכר לימוד שנקבעה לתלמיד ואת היתרה מכסה הרשות המקומית. שכר הלימוד המלא — בלא הנחה — בגנים הציבוריים בהתשל״ט ובהתש״ם שולם על ידי ההורים במשך עשרה חודשים ; לגבי התשמ״א נקבע שהוא ישולם במשך אחד־עשר חודשים. בהתשל״ט הוא היה 510 ל״י לחודש. לפי החלטת הממשלה בדבר הקפאת מחירים במשק, שנתקבלה בתחילת אותה שנת לימודים, שילם המשרד בארבעה החודשים הראשונים של שנת הלימודים התשל״ט תמיכה בגובה ההפרש שבין שכר הלימוד שנקבע בהתשל״ט לבין שכר הלימוד, כפי שהיה בחודש האחרון של שנת הלימודים התשל״ח — 340 ל״י, דהיינו הפרש בסך 680 ל״י לתלמיד. בראשית שנת הלימודים התש״ם נקבע סך 930 ל״י לחודש ועודכן באפריל 1980 ל־1,370 ל״י. בהתשמ״א הופעלה שיטה של שכר לימוד זוחל, שלפיה שכר הלימוד יהיה צמוד לתוספת היוקר ויעלה באותם המועדים בהם היא משולמת. בספטמבר 1980 נקבע שכר לימוד בסך 1,970 ל״י. יחד עם זאת נקבע ששכר הלימוד המלא בעבור שנת התשמ״א לא יעלה על 2,790 שקלים. לגבי ההתייקרות בשכר

לימוד בהתשל"ט שילם המשרד אותה במלואה בסך כ־125 מיליון ל"י, בהתש"ם הוא שילם חלק ממנה בסך כ־312 מיליון ל"י; היתרה כוסתה ע"י ההורים.

בהתאם לנתוני המשרד, השתתפות ההורים בהתשל"ט כיסתה כ־54% מעלות התפעול של גני הילדים, השתתפות המשרד כ־41% ושל הבעלויות כ־5%. לפי דברי הסבר לתקציב 1980, אמור לעלות שיעור השתתפות ההורים במימון בשנת הלימודים התשמ"א.

הסדר מיוחד הונהג לגבי מועצות אזוריות, שממנו נהנו הוריהם של כ־18% מכלל־הילדים. לפי ההסדר, משתתף המשרד החל בהתשל"ט ב־40% מעלות גן קדם חובה ביישוב שאין בו ילדים בגיל חובה או שכלל הילדים בגיל 3—5 הוא מעל 30. ביישוב, שמקוים בו גן חובה ולומדים בו גם ילדים בגיל קדם חובה, המשרד מממן את שכר הגננת והעוזרת. כ־18% מהתלמידים ב־49 יישובים, שהוגדרו כיישובי פיתוח, נהנו החל בהתשל"ט מלימוד חינם. בהתשל"ט הוציא המשרד על מימון הלימודים של הילדים ביישובי הפיתוח כ־135 מיליון ל"י.

הטבלה הבאה מפרטת את תשלום שכר הלימוד בעבור כ־80,000 ילדים, שלמדו בגני קדם חובה ציבוריים בהתשל"ט, באחוזים לפי גודל התשלום של שכר הלימוד על ידי ההורים:

גודל התשלום	ב־%
מלא	39
הנחה מירבית	11
הנחות לפי דרגת שכר לימוד (2% בכל דרגה)	14
סידור מיוחד של מועצות אזוריות	18
לימוד חינם ב־49 יישובי פיתוח	18
ס"ה	100

2. ההרשמה לגני הילדים נערכת בחודשים פברואר—מארס, כחצי שנה לפני תחילת שנת הלימודים. כדי לרשום את הילד לגן נדרשים ההורים למלא "טופס הרשמה ובקשה למילגת לימודים" (להלן הטופס). על גבי הטופס נדרשים ההורים למסור פרטים על בני המשפחה ועל מקורות הכנסתם וכן לצרף מסמכים המאשרים את הכנסתם. הרשות המקומית מעבירה את הטופס למדור מיד עם מילויו. במדור נקבעת דרגת שכר הלימוד של כל התלמידים, והודעה על כך נשלחת אל הבעלות. ספח מהטופס נשלח ליחידה לע"נ לצורך הכנת קובץ תלמידים וקובץ חשבונות, שמהם מופקים מצבת תלמידים ודו"ח תשלום לבעלויות. שש עיריות — ירושלים, חיפה, פתח תקוה, בני ברק, תל אביב ובאר שבע — שברשותן מערכות מיכון עורכות בעצמן את ההרשמה, לרבות קביעת דרגות שכר הלימוד באישור ובתיאום עם המשרד.

בדיקת 341 טפסים בדבר מתן הנחה — 247 טפסים מהתשל"ט והיתר מהתש"ם — העלתה ליקויים במתן שיעורי הנחה להורים, כפי שעשה המדור.

(א) ב־33 מקרים — 26 מהתשל"ט ו־7 מהתש"מ — נמצא הבדל בין הדרגות, שאותן קבע המדור, לבין אלו, שצריכות היו להיקבע על פי חישובי הביקורת בשים לב לקריטריונים שקבע המשרד: ב־20 מקרים ניתנה הנחה מעל המגיע וב־13 פחות מהמגיע. ב־13 מקרים היה זה הפרש של דרגה; ב־17, משתיים עד שלוש דרגות; וביתר השלושה, אף ארבע דרגות לטובת ההורה. בטופס, שבו נקבעה הדרגה, לא צוין, מי קבע אותה ואף לא נמצאו חישובי עזר, שמהם ניתן לעמוד על דרכי קביעת הדרגה.

לדעת הביקורת, מן הצורך לקבוע ביתר הקפדה את הזכאות להנחה משכר לימוד ולדאוג להפעלת בקרה, שתבטיח את נכונות החישובים.

(ב) בהנחיות המשרד למילוי הטופס נקבע, כי בכל מקרה על ההורה או הרושם להצהיר, כי כל הפרטים שנמסרו על ידיו בקשר להכנסה השנתית ברוטו נכונים ועליו לאשר זאת בחתימתו. המדור לא הקפיד בהתשל"ט על קיום ההנחיה: ב־22 מקרים ניתנה הנחה משכר לימוד, אף כי הטפסים לא נחתמו כדרוש. לגבי התש"ם נמצא מקרה אחד בלבד.

(ג) כתנאי למתן הנחה, על הורה שכיר לצרף לטופס שלושה תלושי משכורת אחרונים.

ב־53 מקרים — 44 מהתשל"ט — נקבעה דרגת ההנחה על פי תלוש אחד או שניים, שלעתים גם לא היו רצופים. בשישה מקרים היו התלושים מתקופות, שקדמו לשלושת החודשים, שאליהם צריכים היו להתייחס.

באותם מקרים גם לא נהג המדור לנכות מההכנסה ברוטו מרכיבים שונים, שעל פי הנחיות המשרד יש לנכותם — תשלומים בעד נסיעות, אחזקת רכב, טלפון, דמי הבראה, ספרות מקצועית וביגוד.

3. על גבי הספח של הטופס, שהועבר על ידי המדור ליחידת ע"נ, נרשמו הנתונים בדבר ההכנסה החודשית של ההורים ומספר הנפשות במשפחה. גובה שכר הלימוד נקבע על פי הדרגה שקובע המדור. גודל ההשתתפות של המשרד בהנחה משכר לימוד נקבע על ידי המערכת הממוחשבת על פי הנתונים שבספח. נתברר שלעתים קרובות אין זהות בין הדרגה המאושרת על ידי המדור לבין זו הנקבעת על ידי המערכת הממוחשבת על יסוד הנתונים שהומצאו לה. הדבר קורה בגלל טעויות מטעויות שונות של המדור. בהתשל"ט אירע לעתים קרובות, שלא הועברו ליחידה לע"נ, בעקבות ערר של ההורים על הדרגה שאושרה, נתונים מעודכנים על הכנסתם או על מספר הנפשות במשפחתם. תקלה אחרת, שבלטה בהתש"ם הייתה, שהנתונים המעודכנים לא נקלטו על ידי היחידה לע"נ.

בדיקה של 79 מקרים מהתשל"ט ומהתש"ם העלתה, שב־12 מקרים היו הבדלים בין הדרגות שאושרו על ידי המדור לבין אלה שנקבעו על ידי היחידה לע"נ. ההבדלים נעו מדרגה אחת עד שמונה דרגות.

לפי הסברי המשרד, תוכנן שהמחשב יקבע את דרגת ההנחה לתלמיד והמדור יבקר את נכונות הקביעה. החל בהתשל"ט חלו בדיעבד שינויים בסדרים והתהפכו התפקידים: המדור עסק בתפקיד של קביעת הדרגה והיחידה לע"נ אמורה הייתה לבקר את נכונות הקביעה של המדור.

התברר שביקורת כזו כלל לא נערכה. אי־ההתאמות בין הדרגות שנקבעו על ידי המדור לבין אלה שעל ידי היחידה לע"נ ניתנות היו לגילוי על ידי הבעלויות רק לאחר שקיבלו את דו"ח התשלומים הראשון. למדור נודע דבר אי ההתאמות האלה רק כאשר הבעלויות מצאו לנכון לערור על ההבדלים.

משרד מבקר המדינה העמיד את המדור על הצורך להודיע ליחידה לע"נ, בנוסף לנתונים על ההכנסה החודשית של ההורים ומספר הנפשות במשפחה, את הדרגה שקבע המדור, כדי לאתר אי־התאמות עם קליטת הנתונים ביחידה.

4. היחידה לע"נ הייתה אמורה לקלוט את נתוני הטפסים בהדרגה במשך כל תקופת ההרשמה; כנגד זה, את נתוני השיבוץ של התלמידים לפי גנים תוכנן לקלוט בראשית שנת הלימודים (בדבר פרטים ראה להלן). למעשה לא קלטה היחידה לע"נ את נתוני הטפסים בהדרגה; רק בסמוך לתחילת שנת הלימודים היא ביצעה את הקליטה הראשונה ולאחר תחילת שנת הלימודים את הקליטה השנייה. משרד מבקר המדינה הציע לשנות מיסודו את תהליך הקליטה. במקום לבצע שתי קליטות — אחת של נתוני הטופס ואחת של נתוני סמלי הגן — עדיף שהיחידה לע"נ תסתפק בקליטה אחת בראשית שנת הלימודים, דהיינו קליטת נתוני טופס ההרשמה הכוללים סימונים של סמלי הגן ודרגת שכר הלימוד, כפי שנקבעה על ידי המדור. על ידי כך תיחסך ההוצאה שבה כרוכה קליטה נוספת.

המערכת הממוחשבת

1. החל בשנת 1976, לקראת הנהגת שיטת שכל"מ בגני ילדים תת חובה, עובדה תכנית להפעלת השכל"מ ולהתחשבנות עם הבעלויות.

עם הפעלתה של התכנית בהתשל"ח נתגלו ליקויים רבים ביישומה; עם קובץ התלמידים נקלטו רשימות שגויות ורשימות כפולות, ולא נקלטו כל הנתונים שאותם דיווחו הבעלויות. כתוצאה מכך לא ניתן היה להתבסס, לצורכי התחשבנות עם הבעלויות, על נתוני המערכת הממוחשבת. נתעורר עוד קושי בשל פרישתו של האחראי לביצוע התכנית באמצע 1979. לקראת שנת הלימודים התש"ם הוחלט להכין תכנית חדשה. המשרד לא יכול היה להמציא לביקורת נתונים מלאים ומדויקים על המערכת הממוחשבת שפעלה בהתשל"ט, כי התיעוד בתיקי המשרד בנושא זה היה מועט. כך לדוגמא לא נמצאו הגדרות בכתב של המינהל בדבר מטרות המערכת; אף לא פרטים על

ההחלטות בדבר שינויים במערכת, תרשימי זרימה מעודכנים, תיאור קבצים ודו"חות מחשב, הוראות ותרשומות בעניין בדיקת טיב הנתונים שסופקו על ידי הבעלויות ליחידה לע"נ ועל ידי היחידה לע"נ למינהל.

2. פעולת המערכת הממוחשבת הייתה אף היא מלווה ליקויים רבים בנושאי קליטת הנתונים, מועדי הפקת המצבות ואמינות הדו"חות. עד למועד סיום הביקורת לא תוקנו ליקויים רבים:

(א) היחידה לע"נ לא הקפידה על רישומים ידניים מסודרים כדי לפקח על שלימות המידע שעל הבעלויות להמציא לה בקשר לסמלי הגן. לא קיימה מעקב אחרי רשומות שגויות שלא נקלטו במערכת הממוחשבת והוחזרו לבעלויות לתיקונן; אף אין ודאות שהרשומות לאחר שתוקנו, הוחזרו ליחידה.

המערכת הממוחשבת להתשל"ט לא כללה ספירת בקרה של הנתונים החל בשלב קליטת ההרשמות ועד להוצאת דו"חות התשלום לבעלויות. לא ניתן לדעת, אם נגרעו רשומות במהלך העיבוד; ואם כן, לאתרם. כדי לאתר תקלות בשלבי הקליטה מן הצורך היה להשוות את התוצאות שנתקבלו בכל אחד משלבי העיבוד לאלו של עיבודים קודמים, אך הדבר לא נעשה.

(ב) נקבע שעם תחילת שנת הלימודים בספטמבר תופק מצבת תלמידים, שתכלול את שמות כל הילדים, שטופסי ההרשמה שלהם הועברו על ידי הבעלויות למשרד. הבעלות נדרשה לסמן על גבי המצבה את סמל הגן, שבו נקלט כל אחד מהילדים, ולהחזירה למשרד תוך שבועיים; עוד נקבע שהמשרד יפיק במחצית נובמבר מצבה מעודכנת, שלפיה ייעשה חשבון מדויק עם הבעלות בדבר השתתפותו בשכר לימוד; בענור חודשי ספטמבר ואוקטובר תשולם לבעלות מקדמה בלבד; עד לסוף מארס יפיק המשרד מצבה מעודכנת שתביא בחשבון את התלמידים שנשרו ו/או נוספו במשך התקופה על פי דיווחי הבעלויות. על פי מצבה זו, ייעשה חשבון סופי. המשרד לא עמד בלוח הזמנים שקבע לעצמו לגבי הפקת שלוש המצבות, ובגלל זה היה עליו להמשיך בתשלום מקדמות בהרבה מעבר למתוכנן. המצבה, שצריך היה להפיק אותה בספטמבר 1978 (התשל"ט), הופקה באיחור של חודשיים ויותר. כך למשל, הנתונים על המצבה של ילדי הגנים שבבעלות עיריית לוד הומצאו לה בנובמבר. עיריית אשקלון קיבלה אותה בינואר 1979, ואילו עיריות ירושלים ורחובות רק בפברואר 1979. עיריית בני־ברק קיבלה מחצית המצבה (עד האות מ') ביולי 1979.

בבדיקה, שערכה הביקורת לגבי הפקת המצבות לשנת הלימודים התש"ם, נמצא, שהמצבה שנועדה להיות מופקת בספטמבר 1979 הופקה רק בדצמבר, וזו שצריכה הייתה להיות מופקת בנובמבר 1979 הופקה רק במאי 1980. בספטמבר 1980 הופקה המצבה, שנועדה להיות מוכנה במארס 1980 ושעל פיה אמור היה להיעשות החשבון הסופי. בדו"ח שהופק בספטמבר 1980 צוינו סמלי גן רק אצל 83% מהילדים ששמותיהם רשומים בקובץ.

המשרד לא עמד על כך שהבעלויות ימציאו לו את המצבות עם הסימולים הדרושים, וחלק מהן לא המציאן. קרה גם שהמחשב לא קלט סמלי גן, שעליהם דווח על ידי בעלויות. נמצא שרק לגבי 22,683 תלמידים (28%) מבין 79,960 התלמידים שבקובץ היו סמלי גן. לדברי המשרד, היו קשיים בקליטה של סמלי הגן, והמשרד החליט שלא לעמוד על ביצוע דרישתו בדבר הסימולים.

(ג) הביקורת בדקה, בעזרת המחשב של המשרד, את תכולתם של קובץ הילדים ושל קובץ החשבונות לבעלויות, שהופקו בהתשל"ט.

לפי קובץ הילדים, שהופק ביולי 1979 היה מספר הילדים 79,960; לעומת זאת, מספר הילדים לפי קובץ החשבונות היה 78,484 בלבד. מן הצורך היה שהמינהל יברר את סיבת ההפרש, דבר שלא נעשה.

התברר שבדו"ח התשלום לבעלויות נפלה טעות. נקבע בו שמספר הילדים הוא 78,336 בעוד שלפי קובץ החשבונות הוא צריך להיות 78,484. הרעלה שההפרש נבע מטעות בתכנית שגרת הספירה של סיכום הדו"ח.

בדו"ח התשלום לבעלויות לסוף התשל"ט יש רשומה אחת, שלכאורה מצביעה על יתרת חוב מצד בעלות, שסמלה ושמה אינם כלולים בדו"ח. המינהל לא בירר את סיבת אי־כלילת השם והסמל של הבעלות ואת מהות החוב. היו גם תשע בעלויות ששמן לא היה כלול בשבעה דו"חות התחשבנות שהופקו בהתשל"ט; המינהל לא דרש מהיחידה לתקן את הליקוי.

(ד) נמצאו מקרים, שהמינהל ביצע בדו"חות התשלום לשנים התשל"ט והתש"ם תיקונים ידניים על פי מידע שנתקבל מהרשויות המקומיות במשך השנה. במקרים אלה הוא לא העביר את המידע ליחידה לע"נ לצורך עדכון הדו"ח.

תיקוני המינהל היו פעמים בלתי מוסברים, ללא חתימת המתקן וללא סיכומים של ס"כ ההוצאה. על ליקויים אלה הצביעה סגנית חשב המשרד במכתבה למינהל ב־10.7.1980 תוך ציון, שהיא לא תוכל להמשיך לשלם לבעלויות, אם יישנו הליקויים.

3. המשרד לא נעזר במערכת הממוחשבת לצורך ייעול הפיקוח, למשל על ידי הפקת מצבות תלמידים לפי הגנים הנמצאים באזורי הפיקוח של כל אחת מהמפקחות. לוא נעשה כך, כי אז ניתן היה לאמת בעזרת המפקחות את הנתונים בעזרת מצבות התלמידים. לדבר חשיבות מיוחדת, כיוון שהבעלויות לעתים לא הקפידו על דיווח מדויק בדבר מספר הילדים בכל אחד מהגנים שבמסגרתן.

התחשבנות עם בעלויות

לדברי המשרד, הוא עשה חשבון סופי לשנת הלימודים התשל"ט עם הבעלויות על יסוד הנתונים שקיבל מהן. בדיקה מסורגת, שאותה ערך משרד מבקר המדינה לגבי חמש עיריות, העלתה, שאלה קיבלו תשלומי יתר בגין ילדים, שלפי רישומי העיריות לא למדו אצלן. סה"כ תשלומי היתר של המשרד, שאותם איתרה הביקורת בעיריות אלה הסתכמו בכ־1.3 מיליון ל"י, כמפורט להלן:

(א) לפי נתוני המשרד, שולם לעיריית רחובות בהתשל"ט, על פי המצבה, בעבור 1,248 תלמידים. לעירייה לא היה רישום מרוכז של מספר התלמידים. הביקורת ספרה את הכרטיסים בכרטסת התלמידים של העירייה, ומצאה שמספר התלמידים הגיע ל־1,137 בלבד. תשלומי היתר של המשרד בגין ההתייקרויות בעבור הילדים שלא למדו הסתכמו בכ־177,000 ל"י. בכרטסת של התלמידים, שבוטלה הרשמתם — כפי שעולה מהרישומים ומהמסמכים שצורפו לכרטיסי התלמידים — מצא משרד מבקר המדינה 23 שמות של תלמידים, שחרף זאת כלולים במצבה. לפי חישובי הביקורת, שילם המשרד, בנוסף לתשלום ההתייקרויות, תמיכות בעבורם, בסך כ־16,000 ל"י.

(ב) לפי המצבה, הגיע מספר הילדים בגנים שבבעלות עיריית לוד בהתשל"ט ל־1,277. לפי נתוני העירייה היה מספרם 1,020 בלבד. לפי הסברי העירייה, היא דיווחה למשרד בנובמבר 1978 על המספר המדויק של הילדים שנקלטו בגנים, אך המשרד לא עידכן את המצבה. תשלומי היתר של המשרד בגין ההתייקרויות בעבור הילדים שלא למדו בגנים של העיריה הסתכמו בכ־409,000 ל"י. בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה, נמצא, ששמותיהם של 97 ילדים שהרשמתם לגן, לפי מסמכי העירייה, בוטלה לפני תחילת שנת הלימודים או בראשית־תה, היו כלולים במצבה. לפי חישובי הביקורת, תשלומי היתר של המשרד בגין תמיכה והנחות משכר לימוד לילדים אלה הגיעו לכ־128,000 ל"י.

(ג) המשרד שילם לעיריית אשקלון בהתשל"ט בעבור 1,962 ילדים — בעד 108 מעל למספר שלפי רישומי העירייה. תשלומי היתר של המשרד בגין ההתייקרויות הסתכמו בכ־172,000 ל"י. נמצא ש־38 ילדים, שהרש־מתם לגן לפי מסמכי העירייה בוטלה לפני תחילת שנת הלימודים או בראשיתה, נכללו במצבה. לפי חישובי הביקורת, תשלומי היתר של המשרד בגין תמיכה והנחות משכר לימוד לילדים אלה הסתכמו בכ־52,000 ל"י.

(ד) לפי המצבה, הגיע מספר הילדים בגנים בעיריית בני ברק בהתשל"ט ל־1,856. לפי ספירת הכרטיסים שבכרטסת התלמידים, שערכה הביקורת, היה מספרם רק 1,723. תשלומי היתר של המשרד בגין התייקרויות הגיעו לכ־212,000 ל"י.

(ה) המשרד שילם לעיריית ירושלים בעבור 4,910 תלמידים. לפי נתוני העירייה, ביטלו הוריהם של 1,408 ילדים את הרשמתם לגנים לפני תחילת שנת הלימודים או בראשיתה. בדיקת מדגם אקראית שערך משרד מבקר המדינה, העלתה, ש־29 (42%) מבין 68 ילדים, שהרשמתם בוטלה ודמי הרישום הוחזרו להוריהם נכללו במצבה. בהתאם לחישובי הביקורת, הסתכמו תשלומי היתר בגין ילדים אלה ב־112,000 ל"י.

גני ילדים פרטיים

לפי נתוני המשרד, פעלו בארץ בהתשל"ט כ־1,240 גני ילדים פרטיים, שבהם למדו כ־36,000 תלמידים. הנתונים של המשרד מתבססים על דיווחי המדריכות והרשויות המקומיות, על מידע שנתקבל מהורים ועל תלונות מדיירים שבשכנותם מצוי גן. בסוף התשל"ט היו ל־770 גנים רשיון מטעם המשרד על פי חוק הפיקוח; 220 גנים היו בהליכי רישוי; 100 פעלו בלא רשיון, ל־15 מהם הוציא המשרד צו סגירה. לפי אומדן המשרד, פעלו בלא רשיון 150 גנים נוספים, שכתובותיהם אינן ידועות למשרד.

1. לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (שירותים בגני ילדים), שפורסם לראשונה ביולי 1976, קובע המשרד את שכר הלימוד המירבי, שאותו ניתן לגבות בגן פרטי.

בהתשל"ט כיסה המשרד את ההפרש בין העלות לתלמיד שהוא הכיר בה לבין שכר הלימוד המירבי שקבע. ההפרש הסתכם בשנה זו ב־42 מיליון ל"י שהתחלקו בין 950 גנים. בתחילת שנת הלימודים התש"ם ביטל המשרד את התמיכה וקבע שכר לימוד של 1,300 ל"י לחודש.

בתחילת דצמבר 1979 מינה שר החינוך והתרבות ועדה ציבורית, שהיו"ר שלה היה מנהל אגף מוסדות שבמשרד ויתר חבריה היו נציגים של המשרד, משרד האוצר, ועד ההורים הארצי, הרשות המרכזית לצרכנות וארגון הגנים הפרטיים. הוטל עליה לבדוק את מרכיבי העלות בגן הילדים הפרטי וגובה שכר הלימוד, ביצוע צו הפיקוח על המחירים וקביעת תעריפים שונים לגנים לפי רמתם. הוועדה פרסמה מסקנותיה והמלצותיה באמצע דצמבר 1979. נקבע שהעלות לתלמיד בחודש בתקופה דצמבר 1979 — יוני 1980 היא כ־2,080 ל"י. על בסיס המלצות הוועדה נקבע החל בינואר 1980 שכר הלימוד ב־1,850 ל"י לחודש.

העלאת שכר הלימוד הביאה להתמרמרות בקרב ההורים וללחץ ציבורי במגמה להוזלתו. העניין נבדק מחדש וסוכם בין המשרד לבין ארגון הגנים הפרטיים לסווג את הגנים לפי רמתם לשלוש קבוצות. הרמה נקבעת בהתאם להכשרתה של הגננת ולתנאים הפיסיים ולציוד שבגן. באמצע פברואר 1980 פרסם שר החינוך והתרבות בעניין זה צו פיקוח על מצרכים ושירותים (שירותים בגני ילדים) (מחיר מכסימאלי), התש"ם—1980. בגן המסווג ברמה א' — הרמה הגבוהה ביותר — יהיה שכר לימוד חודשי בסך 1,630 ל"י; בגן ילדים מסוג ב' — 1,510 ל"י ובגן ילדים מסוג ג' — 1,300 ל"י. מחירים אלה עודכנו באפריל 1980 ל־1,900 ל"י, 1,760 ל"י, ול־1,300 ל"י. בתחילת שנת התשמ"א נקבע שכר לימוד לגן מסוג א' — 2,475 ל"י, לגן מסוג ב' — 2,285 ל"י ולגן מסוג ג' — 1,950 ל"י.

2. חוק הפיקוח קובע את תוכן הבקשה לרשיון ומצורפותיה. על המנהל הכללי של המשרד או סגנו להחליט ולהודיע על החלטתו למבקש הרשיון תוך ארבעה חודשים מיום הגשת הבקשה. בפרק זמן זה יש להעביר את הבקשה על צירופיה לחוות דעתן של רשות החינוך המקומית ושל הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שבתחומן נמצא הגן, שאליו מתייחסת הבקשה; על שתי רשויות אלו להמציא תוך חודשיים את חוות דעתן. הבקשה ומצורפותיה מועברות גם לרשות הבריאות, שהוסמכה לכך על ידי שר הבריאות; ללא אישורה לא יינתן רשיון לגן. על רשות הבריאות להמציא את החלטתה תוך חודשיים. לפי החוק, לא יתן המנהל הכללי או סגנו רשיון לגן, אלא אם תובטח בו רמה נאותה בהתאם לתקן ולנוהג בסוגו של הגן, שהבקשה מתייחסת אליו, בעניינים כמפורט להלן: הכשרתם וכושרם המקצועי של סגל עובדי החינוך; מבנה הגן והגישה אליו; החצר וכו', תנאי הבטיחות בגן; הריהוט והציוד של הגן. המנהל הכללי רשאי לקבוע ברשיון תנאים שיש לקיימם אחרי נתינתו. נוכח המנהל הכללי, כי לא נתקיים או חדל להתקיים תנאי מהתנאים שבמילויים הותנה רשיון, רשאי הוא להתרות בכתב בבעל הרשיון, ואם התנאי לא קוים תוך שלושה חודשים מיום ההתראה, רשאי הוא לבטל את הרשיון.

בדיקת אקראי של 39 תיקי גנים פרטיים שפעלו ברחבי הארץ העלתה: לשמונה גנים שפעלו וביקשו רשיונות עוד לא הוצא הרשיון, אף כי עברה התקופה שנקבעה לצורך הודעה על החלטת המשרד בדבר מתן הרשיון; לשני גנים שפעלו פג תוקפו של הרשיון; 11 גנים — או ששינו את ייעודם וקלטו רק פעוטים ובשל כך לא חלה עליהם חובת הרישוי, או שחדלו לפעול; יתר 18 הגנים פעלו על פי רשיון. כל 18 הרשיונות שהוצאו היו זמניים, לשנה או לשנתיים, ובכולם פורטו תנאים לשיפור הכשרתה המקצועית של הגננת ו/או תנאי המבנה, החצר, הציוד ומצב הבטיחות. עוד נקבעה בהם מכסה של ילדים שניתן לקלוט בכל מקרה.

בשבעה מקרים הוצאו הרשיונות כתשעה עד 36 חודשים לאחר הגשת הבקשה. בשני מקרים נשא המשרד באחריות לאיחור, בלא שבתיקים נמצאו הסיבות לכך; בארבעה מקרים ניתנו חוות הדעת של הגורמים המקצועיים באיחור, שנע בין שבעה ל־24 חודשים; ובמקרה אחד לא ניתן היה לברר, על פי המסמכים שבתיקים, מי גרם את האיחור.

לגבי ארבעה מבין שמונה הגנים, שהטיפול בבקשתם לרשיון עוד נמשך, מתברר, כי בשני מקרים יש המלצות של כל הגורמים הנוגעים בדבר למתן רשיון, אך עד למועד סיום הביקורת לא הוצא הרשיון, בלא שעל פי התיעוד שבתיקים ניתן לעמוד על הסיבות לכך. בשני מקרים נוספים עוד לא הוצא רשיון בגלל איחור בהמצאת חוות דעת של הגורמים המקצועיים.

ב־12 מקרים נמצא, שהמשרד לא עמד על כך, כי על התיקונים הדרושים, שבהם הותנה הרשיון, ידווח תוך שלושה חודשים.

המשרד חידש את הרשיון לשלושה גנים, בלא שקודם לכן נערך בהם ביקור כדי לוודא, שהתנאים שנקבעו ברשיון הקודם אכן באו לכלל מילוי.

*

משרד החינוך והתרבות נושא בחלק לא מבוטל מהוצאות ההחזקה של הגנים שבבעלות ציבורית. הורים, אשר ילדיהם מתחנכים בגנים ציבוריים, זכאים לקבלת הנחה בדרך של קביעת שכר לימוד מדורג. מממצאי הביקורת עולה, שיש צורך בבדיקה יותר קפדנית של זכאותם. ליקויים רבים נקבעו במערכת הממוחשבת, שאותה הפעיל המשרד בנושא שכר הלימוד המדורג לצורך התחשבנות עם הבעלויות. בדיקה מדגמית של התיעוד הנוגע לכמה רשויות מקומיות העלתה, שבגלל ליקויים בסדרי ההתחשבנות קיבלו רשויות אלו תשלומים מעל המגיע.

אשר לגנים הפרטיים, עמדה הביקורת במיוחד על ליקויים בהוצאתם של רשיונות שתכליתם להבטיח רמה פדגוגית הולמת, תנאי דיור נאותים והבטחת שלומם של הילדים.

בחינות בגרות ובחינות גמר

מחלקת הבחינות במשרד החינוך והתרבות אחראית לעריכת בחינות הבגרות ובחינות הגמר בחינוך העל־יסודי, לעיבוד תוצאותיהן ולהוצאת התעודות למסיימים.

משרד מבקר המדינה בדק מספר פעמים את מערכת בחינות הבגרות ובחינות הגמר ולאחרונה בשנת התשל"ו בדק את תכנון מערכת הבחינות האינטרניות — לתלמידים הלומדים בבתי ספר על־יסודיים יומיים — והפעלתה בשנות הלימודים התשל"ד והתשל"ה, במגמה לעמוד על התפתחות הטיפול בציוני הבחינות ומועדי המצאתם לנבחנים (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 404). נציבות תלונות הציבור טיפלה כל שנה בתלונות לא מעטות בנושאים אלה.

בשנת התשל"ז ערך המשרד רפורמה במתכונת הבחינות. במקום שיטת המגמות — לפיה נבחנו התלמידים בכל כיתה לפי הרכב בחינות קבוע מראש — אומצה שיטה, בה בוחר לעצמו כל תלמיד את המקצועות שבהם ייבחן ואת הרמה של כל בחינה, במסגרת כללים שנקבעו על ידי המשרד.

בחודשים מאי—דצמבר 1980 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את התכנון מחדש של מערכת הבחינות בעקבות הרפורמה, והתאמת המערכת הממוחשבת שהייתה קיימת קודם לכן לשיטת הבחינות החדשה. הביקורת נערכה במחלקת הבחינות וביחידה לעיבוד נתונים של המשרד (להלן — היחידה לע"נ) — לגבי הציונים שהיו עדיין בשלבי טיפול שונים ושהתייחסו לשנות הלימודים התשל"ז—התש"ם. בכל אחת משנים אלו טיפלה מחלקת הבחינות ב־400,000 בחינות בקירוב, שניגשו אליהן כ־100,000 נבחנים. נבדק גם הטפול של מחלקת הבחינות בפניות של בתי ספר שהתייחסו לציוני בחינות הבגרות בשנים התשל"ז—התשל"ח.

תהליך עריכת בחינות הבגרות והוצאת התעודות

להלן תיאור כללי של השלבים העיקריים של התהליך מהכנת השאלונים ועד הוצאת התעודות:

הבחינות נערכות בשני מועדים — קיץ (בחודשים יוני—יולי) וחורף (בחודש דצמבר) — ובכל פעם מכינים המפקחים מטעם המשרד כ־500 שאלוני בחינה שונים. מחלקת הבחינות מטפלת בהדפסת השאלונים. כן מכינה המחלקה מפתחות הערכה לכל שאלון, המגדירים את מספר הנקודות המירבי שניתן לקבל עבור כל שאלה, את אפשרויות הבחירה בין חלקי השאלון, ואת מספר השאלות שעליהן נדרש הנבחן לענות בכל פרק של השאלון. מפתחות ההערכה נקלטים על ידי המחשב ומשמשים לבדיקת ציוני הבחינות.

בתי הספר רושמים את תלמידיהם (נבחנים אינטרניים) לבחינות ומזמינים כמות שאלונים מכל סוג, על פי הצרכים החזויים; תלמידים אקסטרניים — הלומדים בבתי ספר ערב או בעצמם — נרשמים לבחינות במשרדים המחוזיים של מחלקת הבחינות. על סמך ההרשמה מכינה היחידה לע"נ

קובץ לכלל הנבחנים, לעיבוד במחשב. מחלקת הבחינות מעבירה את השאלונים המוזמנים למשמרת בסניפי הבנקים ברחבי הארץ, עד למועד הבחינות.

הבחינות, שעל התלמידים לעמוד בהן — כדי לקבל תעודת גמר או תעודת בגרות — חלקן פנימיות, כלומר השאלונים הוכנו על ידי בתי הספר והבחינות נערכו ונבדקו על ידם; וחלקן חיצוניות, ואלה הוכנו על ידי המשרד ונערכו על ידי בוחנים מטעם המשרד, אשר לא היו מסגל בית הספר בו נערכה הבחינה. הבחינות החיצוניות כוללות, לפי הצורך, בחינות בכתב, בחינות בעל פה, בחינות במעבדה, בחינות מעשיות ועבודות שנתיות. הבחינות בכתב מועברות למעריכים לשם בדיקה ומתן ציונים.

מחלקת הבחינות מקבלת, לאחר עריכת הבחינות, נתונים מהמקורות הבאים: (א) בתי הספר מעבירים למחלקת הבחינות את ציוני הבחינות הפנימיות שנערכו על ידם, ואת הציונים השנתיים ("ציוני מגן") במקצועות שבהם נבחנו התלמידים בבחינות חיצוניות. (ב) הבוחנים מעבירים למחלקת הבחינות את ציוני הבחינות החיצוניות בעל פה ובמעבדה, ציוני מעקב בעבודה מעשית, ציוני עבודות שנתיות וכד'. (ג) המעריכים בודקים את הבחינות שנערכו בכתב — שתי הערכות לכל בחינה — ומעבירים את הציונים למחלקת הבחינות.

יחידת ע"נ מטפלת בקליטת הציונים במערכת הממוחשבת, ומכינה רשומה לכל בחינה שנבחן כל תלמיד; רשומה זאת מרכזת את כל הנתונים הדרושים כדי לחשב את הציון הסופי של התלמיד באותה בחינה. שגויים, המתגלים במהלך קליטת הציונים, מועברים למחלקת הבחינות לשם תיקון. לאחר הקליטה ותיקון השגויים, מכינה היחידה לע"ג, בעזרת מחשב, לכל רשומת בחינה:

(א) את ציון הבחינה, שהוא הממוצע המשוקלל של ציוני החלקים השונים של הבחינה. (ב) את הציון הסופי, שהוא הממוצע של ציון הבחינה והציון השנתי.

מחלקת הבחינות מעבירה את הציונים ישירות לנבחנים אקסטרניים, ובאמצעות בתי הספר — לנבחנים אינטרניים.

למעשה היו תקלות רבות בביצוע התהליך, שגרמו לפיגורים ניכרים במתן ההודעה על ציוני הבחינות ובהוצאת התעודות לנבחנים, כפי שיפורט להלן.

— הפיגור במתן הודעה על ציוני הבחינות גדל והלך במשך השנים:

שנת הלימודים	זמן שחלף מאז הבחינה ועד מתן ההודעה על הציונים
התשכ"ט	ארבעה חודשים (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 302)
התשל"ד	תשעה חודשים (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 404)
התשל"ז	עשרה חודשים
התשל"ט	כמחצית ההודעות — לאחר תשעה חודשים, כרבע — לאחר כשנה, וכרבע לא נמסר עד לסיום הביקורת, בדצמבר 1980, דהיינו 16 חודשים לאחר הבחינות.

בגלל הפיגור במתן הודעה ממוחשבת על ציוני הבחינה, ובלחץ הנבחנים, שביקשו להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה או למקומות עבודה, הוציאה המחלקה בצורה ידנית אישורי ציונים זמניים מרוכזים, על פי דרישה, פעולה שחייבה הקצאת כוח אדם לאיתור הנתונים. תוך כדי הכנת האישורים נתברר למחלקת הבחינות, כי חלק מהציונים היו חסרים או שגויים בקובץ הציונים שבמחשב, והיה צורך להשלימם ממסמכי המקור השונים.

— המחלקה לא השתמשה בהזדמנות זו כדי לעדכן את הנתונים שבקובץ. כאשר ניתנה מאוחר יותר, הודעה ממוחשבת על ציוני הבחינות, לא נערכה בדיקה, אם ציונים אלה תואמים את אלו שנרשמו באישורים הזמניים.

לאחר קביעת הציונים הסופיים בדקה מחלקת הבחינות, על פי ההוראות שנתפרסמו בחוזרים של המנכ"ל ושל הוועדה לחינוך על יסודי של המשרד, אם הנבחן זכאי לתעודת בגרות או תעודת גמר, בהתחשב בבחינות שהגיש ובציונים שקיבל. בדיקת הזכאות הייתה ידנית; מחלקת הבחינות הדפיסה לאחר מכן בעזרת המחשב את התעודות לזכאים.

— הוצאת תעודות הבגרות לנבחנים, שסיימו את לימודיהם בשנת הלימודים התשל"ז, החלה רק ביוני 1980 — בפיגור של כשלוש שנים — ונסתיימה ברובה באוקטובר 1980. תעודות לנבחנים בשנת התשל"ח הוצאו בפיגור של שנתיים וחצי; ולנבחנים בשנת התשל"ט הן יוצאו, לפי תכנית המשרד, בפיגור של כשנתיים.

שנת הלימודים התשל"ז

באפריל 1975 פרסם מנכ"ל המשרד חוזר מיוחד בדבר ארגון הלימודים בחטיבה העליונה ומתכונת בחינות הבגרות. נציגי מחלקת הבחינות והיחידה לע"נ שותפו בישיבה אצל המנכ"ל, בה נמסר על ההחלטה, כי הרפורמה תופעל החל משנת הלימודים התשל"ו בכיתות י'—י"א, כך שהנבחנים הראשונים במתכונת החדשה יהיו המסיימים בשנת התשל"ז. בישיבה הומלץ להקים צוות חשיבה ותכנון, שיכלול נציגים מהיחידה לע"נ, מהמחלקה לבחינות ומהוועדה לחינוך על־יסודי, וכי יחידת ע"נ תקים את המערך החדש, לאור הנחיות בכתב מהמחלקה לבחינות, כך שיהיה מוכן להפעלה, לאחר הרצה, ב־1.5.1976.

— לא הוקם צוות חשיבה ותיכנון; מחלקת הבחינות נתקלה בבעיות הקשורות בחישובי הזכאות לתעודה, ביקשה הבהרות מהוועדה לחינוך על־יסודי אולם זו לא העבירה במועד את ההבהרות שנדרשו; לכן לא יכלה מחלקת הבחינות להכין הנחיות בכתב ליחידת ע"נ. הנהלת המשרד לא עקבה אחר ביצוע הוראותיה.

בשנת הלימודים התשל"ז נכללו בביצוע תכנית הרפורמה בחינוך העל־יסודי כ־50 מבין 500 בתי ספר. מחוסר תכניות לחישוב ציוני הבחינות על פי השיטה החדשה, התעכב הטיפול בציוני התשל"ז עד שנכתבו תכניות לחישוב ציון הבחינה והציון הסופי. קובץ הציונים הוסב למערכת החדשה, והציונים הסופיים חושבו וניתנה הודעה עליהם במארס 1978, כעשרה חודשים לאחר עריכת הבחינות.

עם החלת הריפורמה סברו אנשי יחידת ע"נ, כי ניתן לדחות את הכנתה של תכנית חדשה לבדיקת הזכאות לתעודה, כל עוד מספר התלמידים שנבחנו לפי התקנות החדשות היה קטן, ולטפל בבדיקת הזכאות תוך ניצול האפשרויות, שהעמידה המערכת הישנה לגבי הרכבים חריגים.

— העיבוד הן על פי התכניות הישנות והן על פי תכניות חדשות שהוכנו באוקטובר 1977 לא ענה על הדרישות לקביעת הזכאות לתעודה; ומחלקת הבחינות החליטה לקבוע ידנית את הזכאות לתעודה. בדיקה באופן ידני בדבר הזכאות לתעודה חייבה להקצות לכך עובדים הבקיאים היטב בתקנון הזכאות. במחלקת הבחינות נמצא רק עובד אחד, שהיה מסוגל לערוך בדיקה כזאת. לא הוכשרו עובדים נוספים לטפל במקביל בנתוני השנים התשל"ח והתשל"ט. המשרד הודיע, כי הכשרת עובדים לבדיקת הזכאות היא עניין מסובך, וכי במחלקה חסר כח אדם מיומן, בעל נסיון, אחריות ודייקנות שיוכל לבצע את הבדיקות תוך שמירה על אמינות התעודות שמפיקה המחלקה.

הוצאת כ־8,000 תעודות הבגרות לנבחני מחזור התשל"ז, שנבחנו עוד ביוני—יולי 1977, החלה רק כעבור שלוש שנים, ביוני 1980, ונתמשכה עד אוקטובר 1980.

— חלק מן התעודות שנשלחו לבוגרים היו שגויות, והיה צורך לבדוק שוב את נתוניהן ולהדפיסן מחדש.

שנת הלימודים התשל"ח

בשנת הלימודים התשל"ח נבחנו תלמידיהם של למעלה מ־200 בתי ספר בארץ על פי המתכונת החדשה. קליטת הציונים עדיין נעשתה ברובה במערכת תכניות המחשב שהיו בשימוש לפני הרפורמה, וקבצי הציונים אורגנו לפי אותה מתכונת.

במקביל לקליטת הציונים על פי תכניות המחשב הישנות, נכתבו תכניות קליטה חדשות, שנוסו לגבי מדגם של 11 בתי ספר. עוד בטרם נותחו תוצאות הניסוי, החליט המנהל החדש של מחלקת הבחינות, שמונה בשנת הלימודים התשל"ט, לתכנן מחדש את המערכת הממוחשבת, מאחר שהסתייג מגישת המערכת שהוצעה על ידי קודמו, כיוון שהטילה עבודה לבלרית רבה על בתי הספר.

— ציוני הבחינות של מחזור התשל"ח עובדו בצורה דומה לשנה שקדמה לה; בדיקת הזכאות לתעודה נעשתה ידנית ע"י העובד הנ"ל בחודשים אוקטובר—נובמבר 1980, והכנת תעודות הבגרות למחזור התשל"ח, לגבי הבחינות שנערכו ביוני—יולי 1978, נסתיימה ברובה בדצמבר 1980.

שנת הלימודים התשל"ט

קליטת הציונים בשנת התשל"ט כבר נעשתה בעזרת תכניות מחשב חדשות, אולם במהלך הקליטה חלו תקלות, והקובץ כלל רשומות רבות, שבהן חסרו נתונים, דבר שלא איפשר חישוב של ציון הבחינה או הציון הסופי.

— לפי ספירה, שנערכה על ידי היחידה לע"נ באפריל 1980, כללו את הציון הסופי רק 57% (כ־246,000 מתוך כ־429,000) מהרשומות שצריכות היו לכלול נתון זה. יתר הרשומות כללו שגיאות מסוגים שונים, אשר חייבו את טיפול מחלקת הבחינות, כשחלק מהרשומות כלל יותר משגיאה אחת. להלן התפלגות של 202,000 שגיאות שהיו ב־183,000 רשומות, לפי הסיבות (המספרים מעוגלים):

130,000 רשומות עם ציון שנתי, אך ללא הערכות לבחינה בכתב;

33,000 רשומות עם שתי הערכות, אך ללא ציון שנתי;

27,000 רשומות עם סמל כיתה שגוי;

8,000 רשומות עם הערכה אחת במקום שתיים;

4,000 רשומות עם ציון סופי שאיננו מספר בתחום שבין אחד למאה.

חלק מן השגיאות בנתונים נבע מליקויים בתכניות הקליטה החדשות. מפאת לחץ העבודה ויתרו מחלקת הבחינות ויחידת ע"נ על הכנסת בקרות בתהליך העבודה, אשר יכלו למנוע העברת שגיאות בממדים כנ"ל לקובץ: לא הונהגו בדיקות סבירות מספיקות, כמו בדיקות כדי למנוע שייקלט במערכת ציון שאינו מספר בתחום שבין אחד למאה או רשומת ציון ללא סמל כיתה; לא הוקפד גם על בדיקת שלימות הנתונים, כמו חוסר הערכה שנייה או ציון שנתי. הביקורת העלתה גם שמחלקת הבחינות לא מסרה ליחידת ע"נ את כל הנתונים הדרושים לצורך הכנת הטבלאות המגדירות, לגבי כל שאלון, מה הם כל מרכיבי הבחינה ומה הוא חלקו של כל ציון בחישוב ציון הבחינה.

בניגוד להחלטה לגבי ציוני התשל"ז והתשל"ח, לבדוק את הזכאות ידנית, החליטה מחלקת הבחינות לבדוק את הזכאות לתעודה לנבחני התשל"ט בעזרת תכנית מחשב. כדי שהיחידה לע"נ תוכל להכין תכנית מחשב כזאת, חייבות היו הוועדה לחינוך על־יסודי ומחלקת הבחינות להקים צוות, שיגדיר את דרישותיהן מהמערכת הממוחשבת.

— עד לסיום הביקורת לא הוקם צוות אשר יפעל בנושא זה; לא ניתנה הודעה לנבחנים על ציוני כל הבחינות; ולא הוכנה תכנית מחשב לחישוב הזכאות לתעודה.

שנת הלימודים התש"ם

בשנת הלימודים התש"ם שונו סדרי ההרשמה לבחינות, והיא בוצעה בשני שלבים: הרשמת התלמידים המועמדים לבחינות נעשתה בתחילת שנת הלימודים, ללא פירוט הבחינות שבהן ייבחנו, ועל פיה הקימה יחידת ע"נ קובץ תלמידים; ההרשמה לבחינה נעשתה במועד הבחינה עצמו, ובאותו הליך דיווח בית הספר את הציון השנתי למקצוע הבחינה.

מחלקת הבחינות הכינה, על פי קובץ התלמידים, מדבקות שעל כל אחת מהן פרטי התלמיד (מדבקות התלמיד) וכן מדבקות עם סמל השאלון וסמל בית הספר (מדבקות השאלון) והעבירה את כל המדבקות להנהלות בתי הספר. מדבקות אלו, שהודפסו מראש על ידי המחשב, החליפו את הרישומים הידניים בעת עריכת הבחינות, והקטינו את מספר הטעויות ברישום ובניקוב, ומכאן גם את מספר הטעויות בעת קליטת ציוני הבחינות.

— במהלך קליטת הציונים נתגלו טעויות כתוצאה משימוש לא נכון במדבקות בבתי הספר; כן נמצא שיחידת ע"נ של המשרד הפיקה מדבקות עם ספרת ביקורת שגויה בסמל בית הספר ומדבקות עם ספרת ביקורת שגויה או חסרה במספר הזהות של תלמידים שנרשמו לבחינות משנה. התקלות שנגרמו מטעויות אלה חייבו תיקונים ידניים בשלבי קליטת החומר במרכזי הבדיקה.

המשרד הקים שני מרכזים לבדיקת בחינות, אשר נוהלו על ידי חברה פרטית. הדו"חות על הבחינות שהכינו המשגיחים בעת עריכת הבחינות נוקבו ונתוניהם נקלטו במחשב של החברה; מחברות הבחינות נמסרו להערכה — כל אחת לשני מעריכים — במרכזי הבדיקה. החברה בדקה את תקינות

הנתונים שבדו"חות הבחינה ובמדבקות, הן בבדיקות ידניות והן בבדיקות בעזרת מחשב, ותיקנה את השגויים.

כדי לבדוק אם כל הנתונים שהגיעו למרכזי הבדיקה עובדו ונכללו בקובץ (בדיקות שלמות), תכננה היחידה לע"נ השוואה של קובץ הרשמות לבחינה אל קובץ דו"חות הבחינה. לכל הרשמה לבחינה הייתה חייבת להיות רשומה עם שתי הערכות ציונים. בגלל תיקון השגויים בחומר הקלט כמתואר לעיל, התהוותה אי־התאמה בין נתוני קובץ דו"חות הבחינה, כפי שנוצר במרכזי הבדיקה, לבין נתוני קובץ ההרשמות שבמשרד. השוואת שני הקבצים האלה העלתה רשומות שגויות ואת אלה היה צורך לבדוק ידנית ולתקן עד לקבלת התאמה ואישור על שלמות החומר.

ניקוב ההערכות וקליטתן במחשב נעשו על ידי יחידת ע"נ של המשרד. בתהליך הקליטה נמצאו שגויות כ־10% מן הרשומות, והמשרד היה צריך להיערך לטפל ב־100,000 רשומות בקירוב שחלו בהן שגיאות. השגויים נבעו מטעויות ברישום ההערכות ובסיכומן ומטעויות ניקוב.

המשרד הודיע בדצמבר 1980 למשרד מבקר המדינה, כי קביעת ציוני הבחינה והציונים הסופיים לנבחני התש"ם הם בשלבי טיפול מתקדמים. נושא הזכאות לתעודה תלוי בהשלמת התכניות לקביעת הזכאות לגבי נבחני התשל"ט, ומחלקת הבחינות העריכה שניתן יהיה להשתמש בתכניות המחשב, שייכתבו לבדיקת הזכאות לתעודה לנבחני התשל"ט, גם לגבי נבחני התש"ם, וכי נושא זה יושלם בעוד כשנה. יוצא אפוא, כי תלמידים שנבחנו ביוני—יולי 1980, יקבלו את תעודותיהם לכל המוקדם בדצמבר 1981.

מבנה ארגוני וכוח אדם

1. מחלקת הבחינות והיחידה לע"נ היו כפופות למינהל החינוך, שעסק בעיקר בצדדים המינהליים של עבודת מחלקת הבחינות. מחלקת הבחינות קיבלה הנחיות גם מהוועדה לחינוך על־יסודי שבמשרד, שתיאמה את הנושאים הפדגוגיים. היחידה לע"נ ביצעה עיבודים גם ליחידות אחרות של המשרד, שהנרחב שבהם היה עיבוד משכורת מורים.

— הדיונים של הוועדה לחינוך על־יסודי בשנים 1974—1975 לקראת החלת הריפורמה נעשו ללא שיתופם של עובדי מחלקת הבחינות, וההחלטה על הפעלת הריפורמה נעשתה אף חרף התנגדותם של מחלקת הבחינות והיחידה לע"נ, וללא התייחסות לאילוצים המינהליים והטכנולוגיים. בנושא הבחינות לא היה תיאום בין תכניות הוועדה לחינוך על־יסודי לבין יכולת מינהל החינוך ויחידת ע"נ לבצען, והפתרון הוטל לעתים על מחלקת הבחינות. בעת קבלת החלטות במשרד לא נלקחו בחשבון אפשרויות הביצוע של היחידה לע"נ תוך בחינת סדרי עדיפות בהקצאת המשאבים למשתמשים השונים בשירותיה. במשרד לא הייתה קיימת ועדת היגוי לתכנון פעולות ענ"א של כלל המשרד ותיאום ביניהן.

— המשרד לא נערך מבחינה ארגונית בזמן, לביצוע החלטות הוועדה לחינוך על־יסודי בנושא הריפורמה, כפי שפורסמו בחוזר המנכ"ל מאפריל 1975, ולא הכין כוח אדם לטיפול בתפקידים הנוספים שהוטלו על מחלקת הבחינות והיחידה לע"נ. המשרד לא קיים הדרכה לעובדים בדרגים בינוניים וגבוהים בנושא ענ"א ובהשלכות של עיבודים במחשב על המשרד.

2. תקן מחלקת הבחינות באוגוסט 1980 היה בן 57 משרות; למעשה הועסקו רק 43 עובדים: 24 במשרד הראשי ו־19 בשלוחות המחלקה בירושלים, תל אביב—יפו, חיפה ובאר שבע. בנוסף לאלה עסקו 3 עובדים ביחידה לע"נ ביישומים של מחלקת הבחינות.

— המשרד לא אייש 14 משרות שבתקן בעובדים קבועים ומיומנים. במקום זאת העסיק 25 עובדים ארעיים בעבודה המחייבת התמחות ודיוק רב. העסקת כוח אדם ארעי, שהתחלף תכופות, פגמה באיכות העבודה, גרמה בדיקות חוזרות ונשנות של תדפיסי הציונים, והארכת משך הזמן עד להוצאת תעודות הבגרות.

— במחלקת הבחינות וביחידת ע"נ לא היה רישום על הזמנת עיבודי מחשב, ממנו ניתן לעמוד על תאריכי הזמנה וביצוע, עיבודים חוזרים, עלות העיבודים ותדירותם. לא היו במשרד נתונים כספיים מרוכזים על עלות הטיפול בבחינות הבגרות על ידי מחלקת הבחינות וביחידת ע"נ. חסרונם של נתונים כאלה מנע בחינה של פתרונות שונים של תפקידי המערכת או הערכת העלויות בכל אחת מהשנים.

מהימנות ציוני הבחינות

מהימנות ציוני הבחינות נבדקה בשני מישורי פעולה נפרדים של מחלקת הבחינות: (א) הטפול בעררים של בתי ספר ושל נבחנים על ציוני הבחינות; (ב) הניתוח הסטטיסטי של שאלוני הבחינות על פי הציונים שקיבלו הנבחנים. בשני מישורים אלה הועלו ליקויים, שאותם ניתן היה למנוע על ידי שיפורים בתהליכי עיבוד הציונים במערכת הממוחשבת.

1. מורים רשאים לעיין במחברות הבחינה של תלמידיהם ולהגיש ערר למחלקת הבחינות, אם לדעתם לא היה הציון מתאים לרמת הבחינה. גם נבחנים עררו, באמצעות בתי הספר שבהם למדו, על ציוני הבחינות או על טעויות בהודעות על הציונים ובתעודות.

הקשר של המחלקה לבחינות עם בתי הספר בכל הנוגע לטיפול בעררים, בציונים, בקבלת מסמכים שנדרשו, או לבירורים שונים, כגון בדיקת מספר תעודת זהות, וכן לתשובות על פניות ולשאלות מבתי הספר, התנהל באמצעות כ־20 מעונדי המחלקה, ביניהם עובדים ארעיים שהתחלפו מדי פעם. במחלקת הבחינות לא נערך רישום על פניות בתי הספר בנושאים אלה ולא היה מעקב אחרי שלבי הטיפול בהן.

בהתקבל ערר על ציון בדקה המחלקה לבחינות את הפער בין שני הציונים, שנתנו לעבודה זו שני המעריכים, והחליטה אם להעביר את הבחינה אל מעריך בכיר לבדיקה נוספת או לדחות על הסף את הערר. אם מנהל בית הספר לא הסכים להחלטה שנתקבלה, הוא היה רשאי לפנות אל הוועדה לטיפול במקרים חריגים בבחינות, שהוקמה על ידי הוועדה לחינוך על יסודי וחבריה היו מרכז הוועדה לחינוך על יסודי, מפקח בכיר ושני עובדים מהנהלת המחלקה לבחינות.

משרד מבקר המדינה בדק תיקים ובהם פניות של 20 בתי ספר באזורי ירושלים, תל אביב וחיפה, שהתייחסו לתוצאות של בחינות הבגרות בשנים התשל"ז והתשל"ח. הביקורת העלתה שגיאות שצריך היה לאתר בשלבי עיבוד ציוני הבחינות על ידי המערכת הממוחשבת. להלן דוגמאות של הממצאים:

(א) הערכות בחינותיהם של 37 תלמידי בית ספר אחד, שנבחנו בשנת התשל"ז, לא נרשמו במערכת הממוחשבת. אחרי למעלה משנה — מאחר שלא נמצאו רישומי הציונים וגם המחברות אבדו — החליט המשרד לאשר ל־37 הנבחנים את הציונים השנתיים כציון סופי.

(ב) בית ספר קיבל, ברווח של כשלושה חודשים, שתי הודעות על ציוני הבחינות בביולוגיה בשנת התשל"ח, ובהן נמסרו נתונים שונים.

(ג) הנהלת בית ספר הפנתה תשומת לב מחלקת בחינות להודעה, שהופקה בחודש ינואר 1980, על ציוניה של בוגרת מחזור התשל"ח ושסתרה הודעה על ציוניה, אשר הופקה חודש קודם לכן, בהודעה השנייה שונו שני ציונים, בתנ"ך ובאנגלית, והושמט הציון באמנות.

(ד) בית ספר פנה למחלקת הבחינות בדנר שינוי הציון בכימיה לתלמידה שנבחנה בהתשל"ח: בהודעת ציונים מיוני 1979 כלול ציון שונה מזה שהיה כלול קודם לכן באישור ציונים זמני.

(ה) בית ספר פנה למחלקת הבחינות וטען, כי לגבי שלושה מתלמידיו במחזור התשל"ח, שנבחנו באנגלית, נרשם בטעות בהודעות הציונים, כי נעדרו מן הבחינות. לעומת זה נרשמו ציונים בבחינה בתורה שבעל פה לשתי תלמידות שלא נבחנו במקצוע זה כלל. בית ספר אחר פנה גם הוא והודיע על ציונים שנרשמו לארבעה מתלמידיו במקצועות שונים בהם לא נבחנו כלל, ועל השמטת ציון באנגלית לתלמיד שנבחן במקצוע זה, בטענה שנעדר מן הבחינה.

(ו) בית ספר החזיר למחלקת הבחינות תעודות בגרות שגויות: באחת הופיע ציון בלימודי צבא, מקצוע בו התלמיד לא נבחן; באחרת הושמט ציון בערבית לתלמיד שנבחן במקצוע זה ואף קבל הודעה על הציון; בתעודות אחדות היו ליקויים בפרטי התלמיד או בפרטי המקצועות בהם נבחן. בית ספר אחר החזיר תעודת בגרות שבה הופיעו בשני מקצועות ציונים שונים מאלה שעליהם הודיעה מחלקת הבחינות קודם לכן.

2. עיבוד נתונים במחשב מאפשר לקבל נתונים סטטיסטיים ונתונים בחתכים שונים לצרכי ניהול ופיקוח. בחוזר מיוחד של מנכ"ל המשרד מינואר 1977 — בנושא ארגון הלימודים בחטיבה העליונה ומתכונת בחינות הבגרות — נקבע, כי מדי שנה יבדוק המשרד את המתאם בין הציונים השנתיים של כל התלמידים, בכל מקצוע ובכל כיתה, לבין ציוני התלמידים באותו מקצוע ובאותה הכיתה בבחינת הבגרות או בבחינת הגמר התיכונית. במקרה של סטיות משמעותיות רשאי המשרד לכייל

את הציונים השנתיים — כלומר להתאים את רמות הציונים — באותה כיתה במקצוע הנדון, כך שלא תהיה סטייה משמעותית ביניהם.

המשרד העסיק צוות לעריכת ניתוחים סטטיסטיים של שאלוני הבחינות (להלן "הצוות"), על פי הציונים, שהשיגו התלמידים בכל שאלון, והממצאים הועברו לידיעת המפקחים המרכזים את המקצועות שנבחנו. חומר זה נועד לשמש כהיזון־חוזר לקראת הכנת שאלונים נוספים במקצועות אלה. בשנת התשל"ט נבדקו כעשרה שאלונים; בשנת התש"ם נבדקו כ־30 שאלונים במסלול העיוני ועוד כ־20 שאלונים במסלול הטכנולוגי.

עוד בדק הצוות לגבי כ־25,000 נבחנים, על פי חמישה שאלונים, את הפערים בין שתי ההערכות, שניתנו על ידי המעריכים לאותה בחינה, ואת הפערים בין ציוני הבחינה לבין הציונים השנתיים. הממצאים הראו, שהיו מקרים של פער עד כדי שני ציונים ויותר בין שתי ההערכות, בהיקף שבין 3% בבחינות במתמטיקה ל־11% בבחינות בידע העם והמדינה. עוד הצביעו הממצאים על מקרים של פער עד כדי שני ציונים ויותר בין ציוני הבחינה לציונים השנתיים, בהיקף שבין 4% בבחינות בספרות לבין 34% בבחינות במתמטיקה.

— הוועדה לחינוך על יסודי לא הורתה למחלקת הבחינות לפעול ברוח המלצות הצוות, ולא הוציאה הנחיות לכיול ציונים. הנוהג להעביר מחברות בחינה למעריך שלישי, במקרים של פער ניכר, בוטל עוד לפני החלת הרפורמה.

— הוועדה לחינוך על־יסודי לא השתמשה במבחנים שנעשו על ידי הצוות כדי לבדוק, באיזו מידה הוכיחה עצמה ההכרה שהוענקה לבתי ספר, אשר לפיה הציונים השנתיים שניתנו על ידם מוכרים לצורך חישוב הציון הסופי. לא הוגדרו קריטריונים חדשים למתן הכרה או להסרתה עפ"י נתוני המבחנים הסטטיסטיים בדבר התאמת הציונים השנתיים לציוני הבחינה.

עוד בדק הצוות את תוצאות עבודתם של המעריכים לגבי השאלונים שנבדקו ואת המתאם בין ציוני המעריכים השונים, כדרך לבדיקת מהימנות ההערכה. על פי תוצאות הבדיקה הזאת, ניתן היה לאתר מעריכים המקלים או המחמירים יתר על המידה. הצוות המליץ להרכיב מחדש את הקבוצה של המעריכים על פי קריטריונים שיקבע המשרד, וכן לשפר את תהליך הדרכתם על ידי עיון בפתרונות אפשריים והסברה של מטרת כל שאלה בשאלון והאופן הרצוי לבדיקה.

— הוועדה לחינוך על־יסודי לא הגדירה קריטריונים של סטייה — לקולא או לחומרא — המחייבים הסקת מסקנות לגבי אותו מעריך, שהערכותיו היו שונות בהרבה מאלו של מעריכים אחרים לגבי אותה בחינה, ולא הנחתה את מחלקת הבחינות בנושא זה.

— חסרונם של קריטריונים לבקרה ניהולית ושל הליכים קבועים לביקורת שוטפת על הנתונים שמפיקה המערכת אינו מאפשר לשקוד על מהימנות הציונים ולקיים את הוראות הנהלת המשרד בנדון.

*

כאשר החליט המשרד לפני כחמש שנים על הנהגת ריפורמה במתכונת בחינות הבגרות, הוא לא נערך כדרוש לביצועה התקין מבחינה מינהלית, כולל עיבוד הנתונים במחשב. ההוראות ליחידה לעיבוד נתונים ניתנו בצורה בלתי מסודרת ושונו מדי פעם. במערכת הממוחשבת נפלו שגיאות מרובות מאד, מאחר שהיא לא כללה בקרות נאותות, ונפגעה אמינות המערכת בכללותה.

הפיגור במתן הודעה על ציוני הבחינות גדל בהתמדה במשך השנים: בעוד שבהתשכ"ט היה פיגור של ארבעה חודשים, הרי שבשנת התשל"ט עדיין לא ניתנה הודעה על כרבע מהציונים בעת גמר הביקורת, 16 חודש לאחר עריכת הבחינות.

כתוצאה מהשגיאות במערכת ומהפיגור הרב בהוצאת התעודות נגרמו קשיים והטרדות מרובים לציבור הנבחנים. דרוש שידוד מערכות הן בתהליך הכנת בחינות הבגרות ועריכתן והן במבנה הארגוני של היחידות הנוגעות לדבר, כפיפותן ותהליכי העבודה בהן.

הוועדה לחינוך על־יסודי שבמשרד החינוך והתרבות לא הנחתה את מחלקת הבחינות — על פי ניתוחי ציוני הבחינות — בפיקוח על רמת שאלוני הבחינות, הערכת הבחינות על ידי המעריכים, ומהימנות הציונים השנתיים הניתנים על ידי בתי הספר.

מוסדות להכשרת מורים

בשנת הלימודים התש"ם היו ברחבי הארץ 57 מוסדות להכשרת עובדי הוראה ולמדו בהם 14,932 תלמידים; כ־90% מהתלמידים היו בנות. מרבית הבנים לומדים במכונים להכשרת מורים למקצועות היהדות, ובבתי מדרש למורים לחינוך גופני.

משרד החינוך והתרבות מכסה מתקציבו את עיקר ההוצאות של בתי המדרש למורים. נוסף לכך מקבלים מוסדות אלה כספים גם ממשרדי ממשלה אחרים — המשרד לקליטת העלייה, משרד העבודה והרווחה ומשרד הדתות. בשנת הכספים 1979 הייתה ההוצאה הכוללת מתקציב המשרד למטרה זו כ־779.5 מיליון ל"י; בשנת 1980 נקבע לשם כך תקציב כולל של כ־1.377 מיליארד ל"י. בדרך כלל מכסה המשרד לבתי המדרש הממלכתיים והממלכתיים דתיים את מלוא העלות של שעות הוראה, הוצאות החזקה, שכר עובדים מינהליים כולל התייקרויות, שכר דירה והוצאות אחרות; ואילו לבתי מדרש מוכרים, בעיקר של החינוך העצמאי, הוא מכסה בדרך כלל 85% מהוצאותיהם. בשנת הלימודים התש"ם היו בארץ 39 בתי מדרש ממלכתיים וממלכתיים דתיים ו־18 בתי מדרש מוכרים. בין בתי המדרש שלוש מכללות, המכשירות את בוגריהן לתואר ראשון. מוסדות אלה מוכרים על ידי המועצה להשכלה גבוהה. יש גם כמה "מכללות בדרך" — מוסדות הפועלים כדי לקבל את ההכרה, אך הם עוד לא מלאו אחר כל התנאים הדרושים לכך. המשרד קובע שכר לימוד אחיד, שאותו גובים בתי המדרש מתלמידיהם; ההכנסה משכר לימוד מהווה הכנסה מיועדת בתקציב המשרד. בשנת הכספים 1979 הגיעה ההכנסה המיועדת של המשרד ל־34 מיליון ל"י בקירוב, ובשנת הכספים 1980 נאמדה ההכנסה ב־46 מיליון ל"י. בהתש"ם היה שכר הלימוד האחיד לתלמיד 2,900 ל"י לשנה ואילו בהתשמ"א 5,800 ל"י.

המוסדות רשאים גם לגבות שכר לימוד דיפרנציאלי בעבור שירותים מיוחדים, ביניהם תכניות העשרה, טיולים, הסעות לאימונים בהוראה, וחומרי לימוד. שכר לימוד זה שונה ממוסד למוסד ובהתש"ם אישר המשרד שכר לימוד דיפרנציאלי החל מ־500 ל"י ועד ל־7,200 ל"י לתלמיד. בינואר 1980 הוחלט, שהחל מהתשמ"א תחושב תקרת שכר הלימוד הדיפרנציאלי לפי שכר הלימוד, הנהוג במוסדות להשכלה גבוהה, בניכוי שכר הלימוד האחיד.

ליד מספר גדול מהמוסדות פועלות אגודות לפי החוק העותומאני, שלהן בדרך כלל הנהלות ציבוריות. יש ובידי אגודות אלה הבעלות על נכסי המוסדות. בין תפקידי האגודות גם הטיפול בכספי שכר הלימוד הדיפרנציאלי והעסקת עובדים מינהליים שבעדם הן מקבלות הקצבות מהמשרד.

האחריות להכשרת כוחות הוראה לגני ילדים, לבתי ספר יסודיים ולבתי ספר על יסודיים — לרבות מימון, תכניות לימודים, פיקוח, אישור העסקת מורים בבתי המדרש וקביעת קריטריונים לקבלת תלמידים היא בידי המחלקה להכשרת מורים של המשרד (להלן המחלקה). הנהלת המחלקה מונה לפי התקן 18 משרות — שבעה מהם עובדי פיקוח והיתר עובדים מינהליים.

בחודשים אפריל עד אוקטובר 1980, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את סדרי השתתפות המשרד בהוצאות הפעלתם של מוסדות ממלכתיים ומוסדות ממלכתיים דתיים להכשרת מורים. הביקורת נערכה במחלקה, בחשבות ובאגף לתכנון ולתקצוב. בעיקר נבדקו סדרי המימון של שמונה מוסדות. בדבר ביקורת קודמת בנושא הכשרת מורים ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 324 ומעקב אחרי תיקון ליקויים בדו"ח השנתי 24, עמ' 336.

תקן שעות שבועיות

עד לשנת הלימודים התשל"ז היה המשרד מקציב שעות הוראה שבועיות למוסדות, על פי מספר הכיתות שבכל מוסד. שיטה זו גרמה לשוני רב בהיקף הסיוע ובעלות לתלמיד בין מוסד למוסד, כיוון שמספר התלמידים היה שונה בין כיתה לכיתה באותו מוסד ובין כיתה לכיתה במוסדות שונים. החל בשנת הלימודים התשל"ח שינתה המחלקה את בסיס השתתפותה והעמידה אותו על מספר שעות ההוראה השבועיות, הדרושות לכל תלמיד. הבסיס שנקבע באותה שנה היה 2.6 שעות שבועיות לתלמיד בממוצע, למערכת כולה. בסיס זה התקבל על ידי חלוקה של 65 שעות שבועיות (להלן ש"ש) לכיתה — מכסה שהייתה מקובלת בעבר ל־25 תלמידים. נוסף לשעות הבסיסיות מקציב המשרד גם שעות במסגרת "תקן בידולי" — שעות אלה מהוות תוספת לתקן השעות הבסיסיות, והן נועדות בעבור לימודי התמחות והשלמה לחטיבת ביניים, וכן בעבור פרוייקטים מיוחדים, שאותם יוזם המוסד. לפי דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1980, לא תעלה תוספת בגין שעות בידוליות על 30% מתקן השעות הבסיסיות.

1. לקראת התש"ם נדרש כל מוסד להגיש לאישורה של המחלקה הצעת תקן מוסדי לשעות הוראה בסיסיות ובידוליות. כיוון שהמוסד צריך היה להתקשר בעוד מועד עם עובדי הוראה, הדרושים לו לשנת הלימודים, נקבע בחוזר המחלקה, מפברואר 1979, שהצעת התקן תתבסס על מספר התלמידים שהיו במוסד בספטמבר 1978; אם בשנת התש"ם יעלה מספר התלמידים על מספר זה, תאשר המחלקה הגדלה של התקן. תקן הש"ש לתלמידים כולל שלושה רכיבים — הוראה, הדרכה וניהול. תקן הש"ש הבסיסי לתלמיד במסלול כולל הוא של 2 ש"ש ואילו במסלול להוראה מקצועית 2.6 ש"ש; לגבי משתלמים נקבע תקן גמוך יותר: 1.2 ש"ש במסלול כולל ו־1.4 ש"ש במסלול מקצועי.

להלן שלוש דוגמאות שבהן חרגה המחלקה מהכללים שהיא קבעה לכלל המוסדות.

(א) אחת המכללות ביקשה, שהמחלקה תאשר לה בהתש"ם על סמך התחזית שלה, תקן בסיסי לפי 662 תלמידים — 589 ילמדו במסלול הוראה כוללת ו־73 במסלול הוראה מקצועית. 21 מכלל התלמידים יהיו משתלמים, אם כי לפי הדו"ח שלה מספטמבר 1978 למדו בה אז רק 547 תלמידים, מהם 40 משתלמים. המחלקה אישרה לה תחילה תקן לפי 587 תלמידים. לאחר שהמכללה ביקשה להגדיל את התקן שאושר לה בגין 45 תלמידים במסלול הוראה כוללת, אישר המשרד את בקשתה ביוני 1979, דהיינו לפני תחילת שנת הלימודים. בסופו של דבר הוקצו למכללה שעות שבועיות לפי 632 תלמידים, 559 מהם במסלול הוראה כוללת ו־73 במסלול הוראה מקצועית. בעת אישור תקן לפי מספר זה, לא הביאה המחלקה בחשבון, שבין התלמידים יש גם משתלמים ואישרה תקן כאילו כל התלמידים הם תלמידים סדירים; בדרך זו אושר למכללה תקן של 1,308 ש"ש. אילו המחלקה הייתה מתבססת, לפי הכללים שהיא קבעה, על מספר התלמידים שהיו במכללה בספטמבר 1978 — 461 במסלול הוראה כוללת, 46 במסלול הוראה מקצועית ו־40 משתלמים היא הייתה מקצה 1,098 ש"ש בלבד והייתה איפא חוסכת 210 ש"ש. אומדן העלות השנתית הממוצעת של שעה שבועית במחירי 1.4.1980 (ללא הפרשות לפנסיה) הייתה, לפי חישוב האגף לתכנון ותיקצוב של המשרד, 27,500 ל"י.

(ב) מכללה אחרת קיבלה אישור — בגין 640 תלמידות, הלומדות במסלול של הוראה כוללת — לתקן בסיסי של 1,664 ש"ש לפי 2.6 ש"ש לתלמידה, היינו לפי התקן של לימודים מקצועיים; נוסף על כך אושר תקן בידולי של 162 ש"ש. אם היה מחושב התקן הבסיסי לפי הנהוג לגבי הוראה כוללת, היה מגיע למכללה תקן בסיסי של 1,280 ש"ש; אם תוסף לכך המכסה המירבית של 30% בעבור תקן בידולי, מתקבל תקן כולל של 1,664 ש"ש. למכללה הוקצו איפא 162 שעות מעל המגיע לפי כללי המחלקה. במסמכים לא נרשמה הנמקה לחריגה זו.

המשרד הסביר לביקורת, בינואר 1981, שלמכללה אושר תקן מוגדל בהתחשב בצרכים היחודיים שלה, בהיותה מוסד אקדמאי שהוכר על ידי המועצה להשכלה גבוהה, והוא מעניק לבוגרותיו תעודת בוגר לחינוך. עם זאת הודיע המשרד, שנושא התקינה והתיקצוב למכללות יידון מחדש מתוך הכרה בצרכים של מוסדות אלה, כיוון שעד כה לא נמצאה הדרך התקציבית לקדמם.

(ג) בית מדרש אחר קיבל אישור לתקן בסיסי של 261 ש"ש בגין 122 תלמידים הלומדים במסלול הוראה כוללת, היינו 17 שעות מעל המגיע על פי הכללים. גם במקרה זה לא נרשמה בתיקים הנמקה לחריגה זו.

2. לקראת שנת הלימודים התשמ"א הוציאה המחלקה הנחיות חדשות, שלפיהן אין עוד הפרדה בין תקן בסיסי לבין תקן בידולי, ואישור התקן לכל מוסד מותנה בכך, שעל המוסד להגיש הצעה מפורטת בדבר מערכת הלימודים, צורכי הניהול וההדרכה. חישוב התקן המוסדי ייעשה כלהלן: עד 2.4 ש"ש לתלמיד בגין לימוד במסלול הוראה כוללת; עד 2.6 ש"ש במכללה לחינוך או בתור "מכללה בדרך"; עד 2.8 ש"ש במסלול למורים מקצועיים; ועד 3 ש"ש בבית מדרש למורים למוסיקה.

השתתפות בהוצאות שוטפות

השוני הרב בתנאים הפיזיים והארגוניים של המוסדות הקשה על עריכת השוואה בין הוצאותיהם השוטפות. היה פער של ממש בין עלות הוצאות אלה לתלמיד בין המוסדות השונים, ולא עלה בידי המחלקה ליצור כללים ומדדים, שלפיהם תוקצה השתתפותה בהוצאות אלה. במארס 1979 התקשר המשרד, ביוזמת המחלקה, עם חברת ייעוץ והטיל עליה לפתח מדדי שירות ותיקצוב למוסדות, במיוחד בעבור הוצאות מינהל ומשרד, אחזקה ותפעול שוטף והוצאות לימודיות. בהנחיות המשרד לחברה נאמר בין היתר, שהמשרד רואה את עצמו אחראי לרמה סבירה של המוסד, כשרמה

סבירה היא "ממוצע מבוקר" המונע רמה נמוכה מדי או גבוהה מדי. הוקמו שתי ועדות משרדיות שילוו את עבודת החברה — ועדה מנחה וועדה מכינה.

ביולי 1979 הגישה החברה דו"ח בינַיים, שהתבסס על סקר שאותו היא ערכה בארבעה מוסדות ובמשרד. הסקר דן בעיקר בנושאים אלה: איתור סל הוצאות בעל שלושת המרכיבים — מינהל ומשרד, אחזקה ותפעול שוטף והוצאות לימודיות; בחינת אפשרות לסווג את הוצאות המוסד על פי חלוקה להוצאות חד־פעמיות, להוצאות חוזרות, ולהוצאות ספציפיות; בחינת היקף ההוצאות במרכיבי הסל בשנת התשל"ח—מיון הוצאות לפי מימון עצמי ומימון המשרד; וחישוב הוצאה לתלמיד במוסד. במכתב לוואי לדו"ח נאמר, שהממצא הבולט הוא העדר נתוני יסוד ושיטות אחידות ברישום ובדיווח, דבר המונע בניית מודלים בעבור כל המערכת או אף בעבור תת־מערכות (קבוצות של מוסדות בעלי אופי דומה).

בדיון על הדו"ח שקיימה הוועדה המנחה באוגוסט 1979, הוסכם שתיפסק בדיקת אפשרות לבנות נוסחת תיקצוב לשירותי מינהל בסמינרים ולהטיל על החברה להכין שיטת תיקצוב, שלפיה יוכלו המוסדות להגיש הצעות תיקצוב שנתיות בעלות מבנה אחיד ככל האפשר. הצעת החברה שתגובש תוך שיתוף פעולה עם המוסדות תכלול עקרונות ואיפיונים של מערכת ממוחשבת לניהול כספי.

במכתבו של מנהל יחידת האו"ש של המשרד מנובמבר 1979 אל יושב ראש ועדת הרכישות, שנתבקשה לאשר התקשרות מחודשת עם החברה, נאמר, שהמטרה המרכזית של הסקר היא שיפור שיטת תיקצוב המוסדות והפחתת השפעת היחסים האישיים וכושר השכנוע של מנהלי המוסדות על גובה ההקצבה למוסדות; להשגת מטרה זו יש לקבוע מסגרת אחידה של תיקצוב, ומפרט של עקרונות ואיפיונים של מערכות ממוחשבות של הנהלת החשבונות.

במאי 1980 הגישה החברה דו"ח סופי שבו נאמר, בין השאר, כי ניתן ליישם את השימוש במבנה תקציבי אחיד לכל המוסדות הממלכתיים. ברוב הסמינרים ניתן גם ליישם שיטה של הנהלת חשבונות אחידה ולמכן את ניהול הכספים. החברה המליצה לקדם את הנושא על ידי הקמת מערך ממוחשב באחד הסמינרים.

בעקבות הדו"ח הסופי של החברה התקיימה במאי 1980 ישיבה בהשתתפות הסמנכ"ל לאמרכלות, מנהל המחלקה, נציגת האגף לתכנון ולתקצוב, הממונה על יחידת או"ש ונציגי החברה. בישיבה זו הוחלט, בין היתר, שיחידת האו"ש תבדוק מיד אפשרות להקים מערכת ממוחשבת בסמינר אחד או בשניים. באוקטובר 1980 הגישה יחידת או"ש לוועד המנחה ניתוח ראשון בעניין מיחשוב המידע במערכת ההכשרה של עובדי הוראה.

2. השתתפות המשרד בהוצאות השוטפות של המוסדות הממלכתיים הגיעה בשנת הכספים 1979 ל־106 מיליון ל"י בקירוב; הוצאה זו מתייחסת לחלק משנת הלימודים התשל"ט ולחלק מהתש"ם. לשנת הכספים 1980 נועדה בתקציב, למטרה זו, הקצבה של 140 מיליון ל"י.

לקראת התשמ"א החליטה המחלקה לבסס את ההשתתפות בהוצאות שוטפות על זו של התש"ם, אך יחד עם זאת לא להגדילה בשיעור שווה לכל מוסד, אלא לדרג את התוספת לפי שיעורים שנעו בין 30% עד 65%. לשם כך סיווגה המחלקה את כל המוסדות, לרבות המוסדות המוכרים, לשבע קבוצות בהתחשב באופיים (מכללות, "מכללות בדרך", מוסדות עיוניים, מוסדות מקצועיים ומוסדות תורניים) וגם לפי גודלם (מוסדות גדולים, מוסדות בינוניים ומוסדות קטנים); חושב סכום ההשתתפות לתלמיד בהתש"ם בכל מוסד של הקבוצה וכן חושב הממוצע הקבוצתי של ההשתתפות במוסדות הקבוצה. כך למשל בקבוצה של מכללות ושל "מכללות בדרך", שבה סווגו עשרה מוסדות, נעה ההשתתפות לתלמיד בהתש"ם בין 2,097 ל"י לבין 4,237 ל"י כשהממוצע הקבוצתי הוא 2,863 ל"י. לפי השיטה שאותה נקטה המחלקה, נועדה תוספת בשיעור נמוך יותר לאותם מוסדות, שאצלם ההשתתפות לתלמיד בהתש"ם היא מעל לממוצע הקבוצתי ואילו המוסדות, שבהם סכום ההשתתפות לתלמיד היא מתחת לממוצע הקבוצתי יהנו משיעור תוספת גבוה יותר.

הביקורת העלתה, שלא הייתה עקיבות בסיווג המוסדות ואף לא בקביעת שיעור התוספת, בלא שבמסמכים צויינה הסיבה לחריגות מהשיטה. להלן דוגמאות:

(א) שתי "מכללות בדרך" סווגו בקבוצה של מוסדות עיוניים בינוניים, וכתוצאה מכך קיבלו שיעור תוספת גדול יותר מאשר היו מקבלים, אילו סווגו בקבוצה של מכללות ו"מכללות בדרך";

(ב) שני מוסדות סווגו בקבוצה של מוסדות עיוניים גדולים ואילו שני מוסדות אחרים, שלהם מספר תלמידים דומה, סווגו בקבוצה של מוסדות עיוניים בינוניים. במקרה זה הקנה הסיווג בקבוצה האחרונה יתרון לשני מוסדות אלה;

(ג) שני מוסדות, שההשתתפות לתלמיד שניתנה להם הייתה מעל הממוצע הקבוצתי, קיבלו שיעור תוספת כמו זה שקיבלו שני מוסדות אחרים, שההשתתפות שניתנה להם הייתה מתחת לממוצע הקבוצתי שלהם.

3. השתתפות המשרד בהוצאות השוטפות נקבעת על פי מספר התלמידים שבמוסד. בכמה מקרים נקבעה השתתפות זו על פי מספר תלמידים, שהיה שונה במידה רבה ממספר התלמידים, שעל פיו נקבע התקן של שעות ההוראה השבועיות. כך למשל נקבעה ההשתתפות בבית מדרש אחד לפי 1,361 תלמידים ואילו תקן הש"ש לפי 941 תלמידים; בבית מדרש אחר נקבעה ההשתתפות לפי 458 תלמידים ואילו תקן הש"ש לפי 531 תלמידים. המועד שבו נקבעה ההשתתפות בהוצאות שוטפות אינו זהה למועד שבו נקבע תקן ש"ש, אך שניהם נקבעים לפני תחילת שנת הלימודים ואין בכך כדי להצדיק את השוני ביניהם.

המחלקה הסבירה שהשוני נבע מכך, שהטיפול לא היה מרוכז בידי יחידה אחת במחלקה. החל בשנת הלימודים התשמ"ב כאשר הטיפול באישור תקן הש"ש וההשתתפות בהוצאות שוטפות ייעשה במרוכז, יבוא הדבר על תיקונו.

4. באפריל 1980 אישרה המחלקה לבית מדרש בירושלים, לקראת התשמ"א, השתתפות בהוצאות שוטפות בסכום כולל של 1,409,000 ל"י: מזה 1,184,000 ל"י בגין 175 תלמידים הלומדים במוסד, לפי 6,769 ל"י לתלמיד, ו־225,000 ל"י בגין 55 תלמידים הלומדים ביישוב בצפון הארץ, שאת ההוראה בו קיבל המוסד על עצמו. ביולי 1980 הגדיל המשרד את השתתפותו הכוללת בהתחשב בכך שלפי התחזית 211 תלמידים ילמדו במוסד עצמו ו־46 תלמידים בשני ישובים קטנים אחרים, שאת הכשרתם קיבל המוסד על עצמו. ההשתתפות המוגדלת הייתה 1,722,000 ל"י. אם תתבסס ההשתתפות הדרושה למספר התלמידים מיולי 1980, על השיטה שלפיה חושבה ההשתתפות מלכתחילה — 6,769 ל"י לתלמיד בירושלים וכ־4,090 ל"י לתלמיד חוץ — היה המוסד זכאי ל־1,617,000 ל"י בלבד. ממסמכי המשרד לא ניתן היה לקבוע כיצד חושבה ההשתתפות המוגדלת שאושרה למעשה.

5. הביקורת העלתה, בשלושה מקרים טעויות בחישוב השתתפות המשרד בהוצאות השוטפות. כתוצאה מהטעויות קיבלו שני מוסדות סכום כולל של כחצי מיליון ל"י מעל המגיע ואילו מוסד שלישי קיבל 63 אלף ל"י פחות מהמגיע לו.

הקמת מוסד חדש

1. במאי 1978 פנה גוף ציבורי, המקורב לחינוך הממלכתי דתי אל מנהל האגף להכשרת עובדי הוראה והשתלמותם במשרד, והודיע לו, שבדעתו להקים בגוש דן מכללה לבנות לתורה וליהדות במגמת חינוך והוראה; הגוף הציבורי ביקש לקבל הדרכה בדבר הצעדים שיש לעשות כדי לקבל הכרה רשמית של האגף, כדי שהבוגרות יזכו ברשיון הוראה אחרי סיום לימודים של שלוש שנים. בתשובתו מיוני 1978 ענה מנהל האגף, שבגוש דן פועל זה שנים בית מדרש ממלכתי דתי לבנות שהוא "מכללה בדרך" העומד בפני השלבים המכריעים לקבלת הכרה אקדמית; המוסד הוא רב־מסלולי וקנה לעצמו מוניטין בציבור ובמשרד (להלן מוסד א'). אין מנהל האגף רואה איפא צורך להקים מוסד נוסף כזה בגוש דן.

ביוני 1978 נרשמה אגודה לפי החוק העותומני על ידי הגוף הציבורי (להלן — המוסד החדש). לפי תקנון האגודה היא מהווה סניף של הגוף הציבורי, אשר בסמכותו גם לקבוע את שכרם של המורים ושל עובדי המוסד האחרים. הוא התחיל לפעול בתל אביב בהתשל"ט (ספטמבר 1978) ובאותו מועד למדו בו 46 תלמידות במגמות יהדות, אנגלית וחינוך מיוחד. המשרד הקציב בספטמבר 1978 את הכספים הדרושים להפעלתו באמצעות מוסד א'. שכר המורים בהתאם לתקן הש"ש, שאותו אישרה המחלקה, שולם על ידי המשרד כמקובל במישרין למורי המוסד החדש. בגין שנת הלימודים התשל"ט אישרה המחלקה בעבור המוסד החדש תקן של 124 ש"ש. כמו כן הקצתה המחלקה בעבור הוצאות שוטפות סך של 233,000 ל"י וסך של 154,000 ל"י להעסקת עובדים מינהליים ולרכישת ציוד וספרים.

בתחילת אוקטובר 1978 ביקש המוסד החדש משר החינוך והתרבות, שנוסף על הכספים שכבר הוקצו לו, יוענק לו סכום של 3.1 מיליון ל"י, למטרות ארגון, לרכישת ציוד, לשכירת כתות, לשיפוצים, למינהל ואחזקה.

בעקבות פנייה זו ביקש עוזר השר באמצע אוקטובר מהמנהל הכללי של המשרד להקצות למוסד החדש שני מיליון ל"י, מעבר להשתתפות הניתנת במסגרת האגף, כדי לסייע למוסד, שלדברי העוזר, השר מעוניין בהצלחתו ובביסוסו, שכן המוסד מבטיח הזרמת כוח אדם מעולה למערכת החינוך. המשרד שילם למוסד את התמיכה של שני מיליון ל"י בחודשים יולי ואוגוסט 1979, מדו"ח הכנסות והוצאות של המוסד לשנת התשל"ט עולה, שהכנסותיו באותה שנה לרבות התמיכה של

שני מיליון ל״י הגיעו ל־2.5 מיליון ל״י בקירוב; עיקר הוצאות המוסד היו משכורות למורים, למינהלה ולשירותים, בסכום כולל של כ־1.6 מיליון ל״י ואילו כמיליון ל״י הוצאות לתפעול, החזקה והנהלה. כיוון שבדו״ח ההכנסות וההוצאות לא נכלל שכר המורים, שאותו שילם להם המשרד במישרין, לפי תקן הש״ש שאותו אישרה המחלקה, הרי שהתמיכה איפשרה למוסד מתן שעות הוראה מעל התקן המאושר. ממאזן המוסד ליום 31.8.79 עולה, שהוא קיבל בהתשל״ט תמיכה של 700,000 ל״י ממשרד הדתות, אשר נזקפה במאזן לקרן בניין.

במשך 1979 התנהלו דיונים ממושכים בין המשרד לבין מוסד א׳ והמוסד החדש במגמה להביא לאיחודם ובנובמבר 1979 נחתם הסכם בין המשרד לבין שני המוסדות, שלפיו יוקם בהתש״ם מוסד אחד מיסודם של שני המוסדות. בהסכם הוגדרו תנאי קבלת התלמידים ובחירת המורים ונקבעה הנהלת המוסד המאוחד; הוסכם שייבנה קמפוס שיכלול פנימייה ויוקמו ארבע ועדות: ועדת האיחוד בהשתתפות משנה למנכ״ל של המשרד, יועץ השר, מנהל המחלקה ונציגי שני המוסדות; ועדה לקביעת סגל ההוראה; ועדה לעניין המגמה לאמנות; וועדה לתכניות לימודים. המחלקה הסבירה שאחרי זמן קצר, בגלל חילוקי דיעות על בסיס הבדלי השקפה דתית וחינוכית, לא ניתן היה לקיים את ההסכם. בסוף פברואר 1980 הודיע מנהל המחלקה למנהל מוסד א׳ שהמשרד החליט להכיר במוסד החדש כמוסד נפרד ועצמאי שיעסוק בהכשרת מורות לחטיבת ביניים ולחינוך מיוחד. יחד עם זאת יפעל המשרד למיזוגו של בית מדרש אחר, שבמרכז הארץ, עם מוסד א׳; כמו כן ימוזג עם מוסד זה בית מדרש למוסיקה הפועל בעיר סמוכה.

בעקבות ההחלטה על הקמת המוסד החדש כמוסד נפרד, אישר לו המשרד, באפריל 1980, הקצבה כוללת בסכום של 8.9 מיליון ל״י בעבור שנת התש״ם. השתתפות המשרד בגין התש״ם הגיעה בסופו של דבר ל־11.5 מיליון ל״י בערך, בגלל עליות שכר והתייקרויות. באותה שנה לא שילם המשרד במישרין משכורות למורים והן נכללו בהקצבה. אחד המרכיבים החשובים בהקצבה זו — היא ההקצבה בגין תקן ש״ש, שעבורן הוקצו 227 ש״ש תקן בסיסי בגין 87 תלמידות, על פי 2.6 ש״ש לתלמידה, כמקובל בבית מדרש מקצועי *. באותה שנה קיבל מוסד א׳ תקן ש״ש בסיסי לתלמידותיו בהוראה כוללת, לפי 2 ש״ש לתלמידה בלבד. נוסף לכך אושר למוסד החדש תקן בידולי של 91 ש״ש, שהן 40% מהתקן הבסיסי, היינו 10% מעל המכסה המקובלת ב־1980. כמו כן קיבל המוסד, בשנת הכספים 1979 198,000 ל״י ממשרד הדתות.

הנהלת מוסד א׳ והמורים שלו קבלו על החלטת המשרד להכיר במוסד החדש כמוסד עצמאי. הם הביעו חשש שכתוצאה מכך ייגרם נזק כבד למוסדם והוא אף יעמוד בסכנת סגירה. בפברואר 1980 הוגשו תלונות לשר החינוך והתרבות ולירושב ראש ועדת החינוך והתרבות של הכנסת. באפריל 1980 גם הוגשה בעניין זה תלונה למשרד מבקר המדינה. לפי בקשת יושב ראש הוועדה בדקו שני חברי כנסת, בן ציון רובין ומשה קצב, את התלונה והגישו את מסקנותיהם ליושב ראש הוועדה ביולי 1980.

במסקנותיהם ראו חברי כנסת אלה בחיוב את פעולת המשרד, שנעשתה לאיחוד שני המוסדות, שלא יצא אל הפועל, והם הציעו לעשות מאמץ נוסף לאיחוד המוסדות. אם לא ניתן לבצע את האיחוד, הציעו חברי הכנסת לעשות הפרדה גיאוגרפית ממשית בין המוסדות; כיוון שמוסד א׳ שוכן בגוש דן עשרות שנים, אין הצדקה שהמוסד החדש יוקם באיזור זה והוצע להעבירו לצפון הארץ.

בהתשמ״א פועלים שני המוסדות בנפרד כשלמוסד א׳ 548 תלמידות (ביניהן 130 משתלמות) ולמוסד החדש 139 תלמידות. בית המדרש השלישי שבמרכז הארץ נסגר ואילו בית המדרש למוסיקה ממשיך לפעול כמוסד עצמאי עם 116 תלמידים (ביניהם 51 משתלמים).

2. עד להקמת המוסד החדש לא הייתה למוסד א׳ פנימייה. במארס 1980 פנה מנהל המחלקה אל מנהל האגף לפיתוח מערכת החינוך שבמשרד וביקש להקציב, על פי החלטת השר, שלושה מיליון ל״י למוסד א׳, שישמשו לשכירת חדרים כולל שיפוצים; בפנייה נאמר, שהמוסד מתלבט זה שנים בבעיות מגורים לתלמידותיו; תכניות בנייה למוסד נדחו במשך שנים רבות ועד לסיום הפרוייקט יש לאפשר למוסד שכירת חדרים לפנימייה. מתוך הסכום המבוקש אמורה אגודת שוחרי המוסד להחזיר 1.5 מיליון ל״י, אשר ייגבה מהלוואות מותנות, שיאושרו לתלמידות שיתגוררו בפנימייה. באותה עת פנה מנהל המחלקה גם למנהל האגף לתיקצוב ולתכנון של המשרד וביקש, על פי החלטת השר, להקציב למוסד א׳ שני מיליון ל״י לריהוט הפנימייה, להוצאות מינהליות,

* ראה לעיל בפרק תיקון שעות שבועיות עמ׳ 352.

לקיום מערכת הפנימייה, למינהלן, לאם בית, למנהל משק ועובדי נקיון. בסופו של דבר לא הוקצו הסכומים המבוקשים למחלקה והיא אישרה מתקציבה למוסד, במאי 1980, סכום של 1.5 מיליון ל״י.

על פי הצעת תקציב שאותה הגיש מוסד א׳ ביוני 1980, נועד הסכום לשכירת שמונה דירות (אחרי ניכוי שכר דירה בסכום של 400,000 ל״י שאותו ישלמו התלמידות), השלמת ריהוט, הרחבות שרותי הקפטריה ולכסוי הוצאות מאור ומים. המחלקה שילמה למוסד א׳ את כל הסכום של 1.5 מיליון ל״י באוגוסט 1980 מתוך תקנה — הוצאות מינהליות בבת אחת ולא בשיעורין, לפי קצב ביצוע ההוצאות כפי שהיה צריך להיעשות.

פיקוח על פעולות כספיות של המוסדות

כיוון שהמשרד מממן למעשה את עיקר פעילותם של בתי המדרש מתקציבו, מן הצורך שהוא ידאג למערכת פיקוח יעילה, שתבטיח פיקוח של המשרד על השימוש בכספים, שאותם הוא מעניק להם. המשרד עוד לא פיתח מערכת פיקוח, שתענה על הצרכים.

1. המשרד חתם הסכמים רק עם שישה בתי מדרש, שבהם הוגדרה מתכונתו של הדיווח הכספי, שעל מוסדות אלה להגיש למחלקה. עם יתר המוסדות לא נחתמו הסכמים כאלה וממילא לא נקבעו לגביהם דרישות מפורטות בדבר שיטת הדיווח הכספי. היו מוסדות שדיווחו על כל הכנסותיהם והוצאותיהם, והיו מוסדות שדיווחו רק על אותן ההוצאות שנעשו מהקצבות המשרד ולא על הוצאות שמומנו מהכנסות אחרות, כגון שכר לימוד דיפרנציאלי ותרומות.

באוגוסט 1978 הוציאה המחלקה הוראות נוהל למערכת הכספית החדשה, שנועדה ליצור אחידות בניהול המערכת הכספית של המוסדות, לשקף התפלגות ההוצאות לפי המסגרת התקציבית שאושרה ולייעל את דרכי הדיווח. עד לשנת הלימודים התש״ם הופעלה השיטה ב־20 מוסדות.

> בהתאם לנוהל על כל מוסד לנהל שני חשבונות בנק. בחשבון אחד, יופקדו התשלומים בגין שכר לימוד אחיד; כספים אלה יועברו במישרין למשרד. בחשבון השני ינוהל על שם המוסד ויעברו דרכו תשלומי המשרד בגין תקציב, הלוואות מותנות, מילגות ותרומות, תשלומי שכר לימוד דיפרנציאלי; כספים אלה ישמשו להוצאות המוסד. על המוסדות לנהל יומן, שישקף את כל הפעולות הכספיות. בסוף כל חודש יסכם המוסד את היומן והעתקי היומנים, וטפסי התאמת הבנק החודשיים יומצאו למחלקה ארבע פעמים בשנה. למוסד אשר לא יעביר את החומר למחלקה בהתאם ללוח הזמנים שנקבע, לא תינתן ההקצבה החודשית של המשרד.

הביקורת העלתה שהיו פיגורים בהגשת דו״חות של כמה מוסדות. המוסדות שעליהם לא הוחלו עדיין הוראות נוהל אלה לא נדרשו לדווח, והם אף לא דיווחו על גביית שכר לימוד דיפרנציאלי ועל השימוש, שהם עשו בכספים אלה (ראה גם דו״ח שנתי 22, עמ׳ 333). רק משישה המוסדות, שאיתם נחתמו הסכמים, קיבל המשרד מאזן מאושר על ידי רואה חשבון.

היחידה לביקורת פנימית של המשרד ערכה — מאז ינואר 1978 ועד לדצמבר 1980 — בדיקה בשמונה מוסדות; נערכו גם ארבע בדיקות בנושאים ספציפיים בעקבות תלונות. בבדיקות אלה הועלו ממצאים בנושא ניהול חשבונות, דרכי גביית שכר לימוד, הקצאות של שעות תקן ודיווחים על נוכחות מורים. המוסדות נדרשו לתקן את הליקויים שהועלו.

בנסיבות אלה חשיבות גדולה נודעת לקיום בדיקות מדגמיות, שאותן על המשרד לערוך מדי פעם בפעם במוסדות שונים לפי תכנית, שתבטיח שתוך פרק זמן סביר יקיפו הבדיקות את כל המוסדות. תכנית כזו לא הוכנה וממילא גם לא נערכות בדיקות שיטתיות כאלה.

2. בחשבות המשרד מנוהלת כרטסת עזר לכל מוסד שנועדה לאפשר פיקוח על הזרמת הכסף למוסד. הכרטסת אינה מעודכנת ולכן היא אינה יכולה לשמש כלי פיקוח. לגבי רישום ההכנסות משכר לימוד באמצעות הבנקים בכרטסת נמצא, שהוא שיקף בדצמבר 1980 את המצב עד לנובמבר 1979 בלבד. הנתונים שבדו״חות הכספיים של שלושה מוסדות לתקופה ינואר 1980 — אוגוסט 1980 לא נרשמו בכרטיסי העזר של החשבות עד לסוף דצמבר 1980. המוסדות מקבלים מקדמות, בלא שהמשרד בוחן באופן שוטף, אם ההוצאות של המוסד אמנם מצדיקות את העברת הכספים.

3. עד לסוף דצמבר 1980 לא נסתיימה ההתחשבנות הסופית בין המשרד לבין המוסדות בגין שנת הלימודים התש״ם. לפי הנתונים של החשבות בכמה מקרים שולמו סכומים, אמנם לא גדולים, מעל להקצבה השנתית; במקרה אחד שולם סכום קטן יותר מההקצבה שאושרה לו, אך הוצאותיו הממשיות היו קטנות יותר מהיקף ההקצבות ומהתמיכה בפועל.

בתשובתו מינואר 1981 הודיע המשרד, למשרד מבקר המדינה שלקראת שנת הלימודים התשמ"ב יש בדעתו לערוך מפקד של המוסדות ולקבוע את צורת ההתקשרות עם כל אחד מהם ושהחומר בעניין זה נמצא בעיבוד; בעקבות הביקורת נדרשו המוסדות להקפיד על מתן דיווח במועדו, שאם לא כן יופסקו להם תשלומי המשרד; הרישומים בכרטסת העזר נמצאים בשלב של עדכון.

*

ממצאי הביקורת מתייחסים לדרכים של הקצאת המשאבים למוסדות להכשרת מורים על ידי המשרד. מהממצאים מתברר, שעוד לא עלה בידי המשרד לגבש קריטריונים, שיבטיחו את שאיפתו להגיע לתמיכה שווה במצבים שווים, במיוחד נוכח התחשבנות המשרד בנסיבות שונות ומגוונות, לרבות אלה שבהן נתונים מוסדות חדשים. הממצאים מצביעים גם על הצורך בכך, שהמשרד יקפיד יותר על אותם נהלים, שהוא קבע לעצמו. כן התברר, שעוד לא הוסדר די הצורך התחום של שכר הלימוד הדיפרנציאלי והפיקוח על השימוש בכספים הנגבים כשכר לימוד זה.

הוראת השפה הערבית בבתי ספר עבריים

חשיבות לימוד השפה הערבית בבתי הספר העבריים הוכרה זה כבר, והנושא ניעור מדי פעם בפעם. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני—אוגוסט 1980 במשרד הראשי ואצל מפקחים להוראה ערבית את ההיערכות לקידום לימוד הערבית.

עוד בספטמבר 1972 מינה שר החינוך והתרבות ועדה בראשות המשנה למנכ"ל של משרד החינוך והתרבות, שחבריה היו נציגים של המשרד, האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל־אביב וצה"ל, והיא הגישה המלצותיה בפברואר 1973. במסקנותיה התייחסה הוועדה למטרות הוראת השפה הערבית בביה"ס היסודי והעל־יסודי ולשיטות שיש להפעיל; לארגון ההוראה במסגרת ביה"ס ולשאלות של תכנים והכשרת מורים. הומלץ להקנות לערבית מעמד של מקצוע חובה בכיתות ה' — ט'. הוצע לוח זמנים להפעלה: להערכת הוועדה ניתן להנהיג את לימוד הערבית באופן הדרגתי ברוב בתי הספר בארץ תוך שש—שמונה שנים, לאמור עד התשל"ט—התשמ"א. כן הודגש הצורך להתוות דרכים לעידוד התעניינות של תלמידים יהודיים בתרבות הערבית ולקידום המגמות למזרחנות בבתי ספר העל־יסודיים.

ועדת החינוך והתרבות של הכנסת קיימה בנובמבר 1976 שתי ישיבות בנושא "הצורך בהגברת לימוד השפה הערבית בבתי הספר לאור חיוניותה לבטחון ולשלום". הוועדה ייחסה חשיבות מיוחדת ללימוד השפה הערבית בביה"ס העברי; המשרד נקרא לקבוע לאלתר, כי הוראת השפה הערבית כשפה רשמית שנייה תהיה חובה בביה"ס היסודי והעל־יסודי, והמזכירות הפדגוגית של המשרד נדרשה להגיש לוועדה תכנית, הכוללת סעיפי תקציב, תקנים ודרכים להכשרת מורים ליישום המלצה זו, לרבות לוח זמנים משוער לביצועה; על המזכירות הפדגוגית למצוא דרכים לעידוד הלימוד במגמות המזרחניות בבתיה"ס התיכוניים; הוועדה מחייבת את הטלוויזיה הלימודית לכלול שיעורים בשפה הערבית בתכניותיה; כן המליצה הוועדה על שילוב מורים ערביים כמורים לשפה הערבית בבתי"ס יהודיים.

לביצוע המלצותיה של ועדת החינוך והתרבות של הכנסת ומתוך מודעות לקידום הנושא מינה המשרד בסוף 1976 צוות מומחים בראשותו של פרופ' מ. פיאמנטה מהאוניברסיטה העברית. במאי 1977 פרסם הצוות מסמך, שנועד לשמש בסיס להנהגת לימודי השפה הערבית כלימודים של קבע בבתיה"ס העבריים. הנהלת המשרד החליטה לאמץ את המלצות הצוות מיד לאחר הגשתן.

הצוות הציב ארבע מטרות ראשיות ללימוד השפה הערבית: (א) הכרת הישות החברתית־מדינית של הערבים ומורשתם התרבותית; הבנת חומר בערבית ספרותית ופיתוח כושר האזנה לשידורים ברדיו ובטלוויזיה. (ב) היכולת לנהל שיחה פנים אל פנים בערבית מדוברת עם ציבור ערבים ובערבית ספרותית עם משכילים. (ג) פיתוח כושר הבעה בערבית ספרותית בכתב. (ד) חינוך למעורבות אזרחית ולדו־קיום בכבוד עם ערבים וחינוך למודעות לנושא הסכסוך הערבי־ישראלי.

הצוות העיר, כי בשנים האחרונות חל שיפור בהוראת הערבית, אך עדיין קיים פיגור בהקניית המקצוע, אשר עליו מתריעים המורים, ההורים, המוסדות להשכלה גבוהה, נציגי הציבור וצה"ל.

הסיבות לכך כדלהלן: חוסר הכוונה לגבי הוראת ערבית ספרותית או מדוברת; יחס של הזנחה למקצוע ולעוסקים בו; הכשרת מורים לקויה; חוסר כלים מתאימים — תכניות לימודים מפורטות, ספרי לימוד מתאימים; צמצום המסגרות — לימוד של רשות, צמצום שעות הוראה ושנות הוראה.

הצוות המליץ: להנהיג לימוד השפה הערבית המדוברת בביה"ס היסודי החל בכיתה ד' במשך שלוש שנים בהיקף של שלוש שעות לימוד שבועיות; בחטיבת הביניים, בכיתות ז', ח' ו־ט', להתמקד בלימוד השפה הספרותית ובהמשכה של הערבית המדוברת ולהקדיש לכך שלוש שעות שבועיות; שעה נוספת יש לייחד ללימוד האיסלם ותולדות הערבית בזמן החדש. בחטיבה העליונה יש לקיים שני מסלולים — אחד כללי במשך שלוש שעות שבועיות ואחד ספרותי בשתי רמות של ארבע ושל חמש שעות לימוד.

בנובמבר 1977 על רקע ניהול המו"מ לשלום עם מצרים, הורה שר החינוך והתרבות לפעול להכפלת מספר לומדי הערבית תוך חמש שנים, מ־100,000 לכ־200,000. בדיון בוועדת הקבע של המזכירות הפדגוגית, שהתקיים באמצע דצמבר 1980, סוכם, כי לא ניתן להגשים זאת בשל מגבלות בתקנים ובתקציב.

הטבלה הבאה, המבוססת על נתוני המשרד, מפרטת את הגידול בהיקף הוראת השפה הערבית בבתי הספר העבריים בתקופה התשל"ח—התש"ם.

מספר בתי ספר שבהם קיימת הוראת ערבית	התש"ם	התשל"ט	התשל"ח
יסודיים (ד' — ח')	462	425	405
על יסודיים (כולל חטיבת ביניים)	240	225	202
בתי מדרש למורים	11	13	11
ומספר מורים לערבית			
בבתי"ס יסודיים	420	390	365
בבתי"ס על יסודיים	250	225	190
בבתי מדרש למורים	21	20	17
מספר תלמידים הלומדים ערבית			
בבתי"ס יסודיים	102,000	95,700	80,000
בבתי"ס על יסודיים	30,750	25,500	23,000
בבתי מדרש למורים	230	200	225

מהטבלה עולה, כי במעבר מביה"ס היסודי לביה"ס העל־יסודי יורד בצורה תלולה מספר לומדי השפה הערבית. לדברי המשרד נובע הדבר, בין השאר, מכך, שעם הנהגת הריפורמה בחינוך העל יסודי, לימוד השפה הערבית הוא בין מקצועות הרשות, בעוד שלפני כן הוא היה מקצוע חובה של תלמידי המגמה ההומניסטית. סיבה אחרת היא קיומם של בתי ספר על־יסודיים, שאין נלמדת בהם השפה הערבית ו/או שנלמדת בהם גם צרפתית כשפה זרה, כשהתלמיד יכול לבחור בין שתיהן.

בשנים האחרונות הגדיל המשרד את תקן השעות השבועיות ללימוד השפה הערבית, שהוקצו לבתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים, מ־6,262 בהתשל"ח ל־8,864 בהתש"ם; להתשמ"א נקבע אותו תקן כמו בהתש"ם וזאת במסגרת הצמצומים שהופעלו בשנה זו.

המשרד מעודד לימוד השפה הערבית במוסדות החינוך העל־יסודי בעיקר על ידי כך, שהוא מאפשר קיום כיתות לימוד, שמספר התלמידים בהן אינו מלא: המספר המינימלי של תלמידים בכיתה ט' הוא 15 ובכיתה י' ומעלה — 10.

למימון פעולה זו הוציא המשרד ב־1978 סך 6.6 מיליון ל"י ו־13.2 מיליון ל"י ב־1979. הסכום שהוקצב לכך ב־1980 לפי נתוני המשרד הוא כ־31 מיליון ל"י.

להלן נתונים על מספר התלמידים שנבחנו במקצועות הערבית במסגרת בחינות בגרות בתקופה התשל"ח — התש"ם :

	התש"ם	התשל"ט	התשל"ח
שפה ערבית (1)	900	868	795
תרבות ערבית ואיסלם	211	221	211
ס"ה	1,111	1,089	1,006

(1) שליש מהנבחנים נבחנו ברמה הגבוהה (5—6 שעות לימוד שבועיות) והיתר ברמה רגילה (2 שעות), וברמת ביניים (3—4 שעות).

הכשרת מורים

1. לפי נתוני המשרד, לימדו בבתי ספר עבריים בהתש"ם כ־670 מורים לערבית מהם 70 ערבים. כ־15% מהמורים אינם מוסמכים. במשך השנים האחרונות הצביעו דו"חות הוועדות השונות על כך, שהכשרת חלק ניכר מהמורים לערבית לוקה בחסר ורמתם המקצועית אינה משביעה רצון. בידי המשרד לא הייתה כרטסת מעודכנת של מורים לערבית, שממנה ניתן לרכז נתונים על ההשכלה ועל הכשרתם של המורים. לקראת התשמ"א נערך המשרד לאיסוף מידע זה ועיבודו.

עד שנת הלימודים התשל"ד לא הכשירו בתי המדרש למורים מורים לערבית. בהכשרת מורים כאלה הוחל לראשונה בהתשל"ה. בהתש"ם הגיע מספר בתי המדרש, שבהם מגמה להכשרת מורים לערבית, ל־11 ובהתשמ"א ל־13. מספר הבוגרים בשנה הוא כ־40. משך הלימוד במגמה הוא שלוש שנים. מספר השעות השבועיות ללימוד השפה במשך השנה הוא שש. בסה"כ לומד תלמיד המכשיר עצמו להוראת הערבית, 18 ש"ש. מכסת שעות זו אינה עונה, לדעת המשרד, על הדרוש. מלבד השפה הערבית נערכים לימודי לווי, כגון תרבות, היסטוריה ודת האיסלם. ההתמחות הקיימת בבתי המדרש להוראת הערבית מצומצמת. לדעת הגורמים שעסקו בנושא, יש לשפר את תכנית הלימודים ולהרחיבה.

רוב הבוגרים, שנבחנו בערבית בבחינות בגרות לא פנו לבתי מדרש אלא לאוניברסיטאות ; ולבתי מדרש במסלול להכשרת מורים להוראת הערבית נתקבלו לעתים מחוסר ברירה תלמידים, שאינם יודעים את השפה הערבית.

ההכשרה של מורים לערבית ספרותית לבית הספר העל יסודי נעשית באמצעות בתי הספר לחינוך הפועלים ליד האוניברסיטאות. ממסמכי המשרד עולה, שההכשרה הניתנת לסטודנטים במסגרת זו אינה מספקת. ישנם בוגרים רבים, שאינם שולטים בערבית המדוברת, ולעתים אף אינם יודעים לשוחח באופן חפשי בערבית ספרותית. המשרד מנהל משא ומתן עם האוניברסיטה העברית כדי להביא לשיפור ביכולת ההבעה בעל פה של סטודנטים, שמטרתם להורות את הלשון הערבית בשפה זו. האוניברסיטה הסכימה לקבל עליה את המשימה, בתנאי שהמימון ייעשה על ידי המשרד.

המשרד, בשיתוף עם צה"ל, מקיים קורס להכשרת חיילות, שלמדו ערבית ועמדו בבחינות בגרות במקצוע זה, להוראת השפה הערבית המדוברת והספרותית בבתי הספר היסודיים ובחטיבת הביניים. משך הקורס הוא שמונה חודשים. נערכו ארבעה קורסים ; קורס חמישי נפתח בדצמבר 1980. מספר הבוגרות בכל קורס הוא כ־20. הבוגרות מופנות ללמד ביישובי פיתוח.

2. כדי להעלות את רמת המורים לערבית מקיים המשרד השתלמויות למורים בתחומי הבעה בעל פה, מתודיקה ותרבות ערבית. בקיץ התשל"ט השתלמו בשלושה ריכוזי השתלמות כ־80 מורים. השתלמויות כאלה נערכות גם במשך שנת הלימודים. עוד מקיים המשרד פגישות של מורים בחופשות וימי עיון.

3. גורם חשוב בהבטחת רמת ההוראה הוא הפיקוח על עבודת המורה והדרכתו ; תפקיד זה הוא בידי מפקחים ומדריכים. בתחום הוראת הערבית ממלאים את תפקיד הפיקוח וההדרכה מורים לערבית, המקדישים לכך יום עד ארבעה ימים בשבוע, ומלמדים ביתר הימים. מספר המשרות שהוקצו לפיקוח בסוף 1977 היה 1⅛ ומאז הוגדל המספר ל־2½. בפועל עוסקים בפיקוח מפקח־מרכז וחמישה מפקחים ב־⅛ משרה כל אחד. בתפקידי הדרכה עוסקים 12 מורים — יחד ב־2⅛ משרות.

בהתחשב בכך, שמדובר בפיקוח על כ־670 מורים, הפועלים ביותר מ־700 מוסדות המפוזרים בכל חלקי הארץ, ובהדרכתם, אין כוח האדם הקיים מבטיח פיקוח והדרכה מספיקים, וגם דו"ח צוות המומחים משנת 1976 הצביע על צורך בהגדלה ניכרת של כוח האדם המקצועי לפיקוח והדרכה.

תכנית לימודים, ספרי לימוד ועזרי הוראה

הנהגת לימוד ערבית לפי שלבי הלימוד, שנקבעו על ידי הצוות, חייבה הכנת תכניות לימודים מפורטות ומחייבות, לרבות חיבור ספרים וספרי עזר מעודכנים והכנת אמצעי המחשה וכלי עזר.

בישיבת המזכירות הפדגוגית מ־18.11.1977 נאמר בעניין זה, כי מזה שנים לא חלו שינויים בתכנית הלימודים; עם הנהגת לימוד השפה בכיתות ד' ומעלה יש צורך בבדיקה מחודשת של תכנית הלימודים הקיימת. אשר לנושא של ספרי לימוד ועזרי הוראה נאמר, כי כללית רבים ספרי הלימוד אך חסרים עזרי הוראה; גם חסרים ספרים מתאימים לגילאי כיתות ז'—ח', המתחילים בערבית ספרותית.

ועדת הקבע של המזכירות הפדגוגית הטילה ב־19.12.1977 על המפקח המרכזי על הוראת הערבית, כי יקים ועדה לעיבוד מפורט של תכניות הלימודים, שתדאג גם להכנת ספרי הלימוד החסרים; יבוא בדברים עם הטלוויזיה הלימודית ועם המרכזיות הפדגוגיות; יבדוק את תכניות הרדיו בתחום הוראת הערבית ויפעל להגברתן.

1. בשנת הלימודים התשל"ט הוקמה ליד האגף לתכניות לימודים ועדה לבדיקת תכניות הלימודים בערבית לביה"ס העל־יסודי. בראש הוועדה פרופ' מ. פיאמנטה וחברים בה המפקח המרכז ומפקחים על הוראת הערבית במשרד, מורים מהאוניברסיטאות ומבתי הספר ואישי ציבור. עוד הוקמה ועדה להכנת תכנית לימודים בערבית לכיתות ד'—ו'. פרופ' ש. סומך מהאוניברסיטה בת"א מונה ראש הוועדה וחברים בה מפקחים על הוראת הערבית במשרד ומורים לערבית.

בצד הוועדות הוקמו שני צוותים: אחד לחיבור ספר לימוד (חומר גלווה) לערבית ספרותית למתחילים ולחטיבת הביניים — הכנת הספר נמצא בשלב מתקדם; ואחד לביצוע פרוייקט משותף עם אוניברסיטת תל אביב להכנת חומר לימוד ערבית לדוברי עברית ומקראה לספרות ערבית מודרנית לכיתות החטיבה העליונה של בית הספר העל יסודי.

בעת סיום הביקורת עדיין עסקה הוועדה לבדיקת תכניות הלימודים לביה"ס העל־יסודי בנושא. להערכת ראש הוועדה והמפקח המרכז על הוראת הערבית תגיש הוועדה הצעותיה במשך התשמ"א. הוועדה להכנת תכנית לימודים לביה"ס היסודי הפסיקה את עבודתה בהתש"ם, אך היא חידשה אותה בראשית התשמ"א. להערכת המשרד אף היא תגיש הצעותיה במשך התשמ"א.

במצב הנוכחי אין תכנית לימודים מפורטת לביה"ס היסודי, והלימודים נערכים לפי קווים כלליים, כשהמטרה היא להביא את התלמיד לידי יכולת שיחה על נושאים הסובבים אותו. בתחום של הכנת אמצעי המחשה לא חלה התקדמות.

2. ביזמת המשרד משדר הרדיו לבתיה"ס פעמיים בשבוע שיעורים בערבית מדוברת למתחילים. בהתשל"ח החלה הטלוויזיה הלימודית בהכנות לקיום משדרים בערבית מדוברת לתלמידים ולהורים. לצורך זה הוקם צוות מקצועי הפועל בשיתוף פעולה עם המשרד. בהתשל"ט ובהתש"ם קוים יום בשבוע קורס למורים מרחבי הארץ אשר תפקידם להנחות את המורים בבתי הספר עם תחילת השידורים. החל בדצמבר 1980 יוכלו בתי ספר, שברשותם ציוד לקליטה טלוויזיונית במעגל סגור, ליהנות משידורי הנסיון; המשדרים יתקיימו שלוש פעמים בשבוע.

*

בשנים האחרונות פועל משרד החינוך והתרבות להרחבת הוראת השפה הערבית במערכת החינוך העברי. ואמנם התרחבה בפועל הוראת השפה הזו, אך לא מעט נשאר עוד לעשות בתחומי הכשרת מורים, עריכת תכניות לימוד, חיבור ספרי לימוד והכנת אמצעי עזר.

בהחלטתה משנת 1976 הדגישה ועדת החינוך והתרבות של הכנסת את החשיבות שבהוראת השפה הערבית בבתי הספר היהודיים בארץ; כוחה של ההחלטה ודאי יפה גם כיום. אמנם החריף ביניתים המאבק על הקצאת המשאבים המצומצמים של תקציב המדינה; אף על פי כן מן הראוי, שתיוחד ככל האפשר תשומת לב לנושא.

פעולות חינוך ושיקום לנוער מנותק

חוק לימוד חובה (התש"ט—1949), מטיל חובת לימוד במוסד חינוך במשך 11 שנות לימוד מגיל 5 שנים (גן ילדים) ועד גיל 16 (או כיתה י') ועד בכלל. התיקון לחוק מאפריל 1978 מזכה בלימוד חינם בני נוער בגילים 16 ו־17 (או עד סוף כיתה י"ב).

— נערים ונערות, אשר בגיל 14 או קודם לכן נושרים מבית הספר מביעים בכך את הרגשתם או דעתם, כי מצבם בבית הספר הפך לבלתי נסבל לגביהם, אם משום שהתכניות החינוכיות שהופעלו בבית הספר, שבו למדו, לא התאימו להם או שלא הופעלו תכניות מגוונות די הצורך. רבים מבני נוער אלה, אף שבצורה זו או אחרת נמנו עד גיל 14 במסגרת בית הספר, חסרים השכלה בסיסית, הנרכשת בבית הספר היסודי*.

חלק מבני הנוער הסובלים מקשיי הסתגלות למסגרות מחייבות (להלן נוער במצוקה) גולשים לשולי החברה ואף מידרדרים לעבריינות באין עבורם מסגרת חילופית מתאימה. אלה מביניהם שאינם מחפשים עוד מסגרת לימודית כל שהיא, ואף אינם עובדים באורח סדיר, מוגדרים כנוער מנותק.

להלן מספרי בני הנוער בגילים 14—17, במגזר היהודי, שאינם לומדים ואינם עובדים; לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **.

בשנת 1977 לא עבדו ולא למדו כ־15,280 בני נוער שהיוו 7.4% מאוכלוסיה זו. בשנת 1978 לא עבדו ולא למדו כ־17,250 בני נוער שהיוו 8.4% מאוכלוסיה זו. בשנת 1979 לא עבדו ולא למדו כ־20,570 בני נוער שהיוו 10.2% מאוכלוסיה זו.

מתוך מודעות לבעיית הנוער במצוקה והנוער המנותק בפרט, הקימה ממשלת ישראל מסגרות רבות ומגוונות לטיפול בחינוכו של נוער זה ובשיקומו. העיקריות שבהן:

המשרד	שיטה ותחום טיפול	מספר בני נוער וחיילים ב־1979
משרד החינוך והתרבות	חבורות נוער	3,000
משרד העבודה והרווחה	1) חבורות רחוב (נערים)	4,000
	2) שיקום חברתי לנערות במצוקה	1,500
	3) שיקום תעסוקתי לנוער (מפתנים)	1,658
	4) שיקום נוער עבריין (שירות מבחן נוער) (1)	10,850
צה"ל		
קצין חינוך ראשי	השלמת השכלת יסוד קורסי עברית והעשרה לאחר גיוס (כולל מספר חיילי מקא"מ)	5,660
המרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות (מקא"מ) החל לקלוט חיילים ובני נוער לקראת סוף שנת 1979. בשנת 1980 הוא טיפל ב:		
	קבוצות עבודה בשיתוף פעולה עם משרד העבודה והרווחה — לבני נוער	כ־900
	הכשרה מקצועית וטיפול חברתי לאחר גיוס	כ־3,000 (2)
	חיילות פרויקט יחס	1,200
גדנ"ע	חבורות רחוב	500

(1) שירות מבחן נוער פועל בשיתוף פעולה עם גופים אחרים במשרד, והמספר כולל גם בני נוער הנמצאים במסגרות האחרות, הנ"ל.

(2) רוב החיילים זוכים גם להשלמת השכלת היסוד וללימוד עברית ומדובר במספר ממוצע.

* ראה דו"ח הוועדה לאלטרנטיבות חינוכיות וטיפוליות לבני נוער שמחוץ למסגרות הלימוד וההכשרה; יו"ר הוועדה היה פרופסור חיים אדלר — הדו"ח הוגש לשר החינוך והתרבות בינואר 1981.

** שנתון סטטיסטי לישראל מס' 29 לוח יב' 22, מס' 30 לוח יב' 21, מס' 31 לוח יב' 21. ראוי לציין כי אוכלוסיה זו ביחס לאוכלוסיה כולה הולכת וקטנה.

בנובמבר 1978 דנה ועדת השרים לענייני חברה ורווחה בהרחבת מסגרות הפעולה המשותפות לצה"ל ולמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר בקרב הנוער — בתקופה שלפני גיוסו, ובהקמת מרכז חדש באגף כח אדם במטכ"ל לשם מיון, איבחון וטיפול בחיילים שאינם מסתגלים למערכת הצבאית המקובלת. ההחלטה בדבר הקמת המרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות בצה"ל התקבלה בוועדת השרים לענייני חברה ורווחה בינואר 1980.

משרד מבקר המדינה בדק לסירוגין בשנת 1980, בבדיקה חוזרת את פעולות משרד החינוך והתרבות במשרדי אגף הנוער בירושלים, את פעולות משרד העבודה והרווחה בשירות השיקום לנוער ובשירות המבחן לנוער. כמו כן נערכה ביקורת במשרד העבודה והרווחה בשירות לנער ולנערה במצוקה (ראה דו"ח זה, עמ' 441) ; ובצה"ל — במטכ"ל/קצין חינוך ראשי ובמקא"מ. בדיקות השלמה נערכו במשרד העבודה והרווחה — האגף להכשרה מקצועית *.

משרד החינוך והתרבות

להלן טבלה המראה התפתחות התקציב וההוצאות למעשה לטיפול בנוער מנותק (באלפי ל"י) :

	תקציב	הוצאה			
	1980	1979	1978	1977	1976
ס"ה הוצאה	—	47,780	20,395	13,120	6,378
ס"ה תקציב	85,300	61,590	36,631	19,676	10,261

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת קבעה בסיכומיה ובהחלטותיה בדבר ממצאי הביקורת שהועלו בדו"ח מבקר המדינה מס' 29 כי :

היקף בעיית הנוער המנותק וריבוי הגורמים המטפלים בה מחייב טיפול מרוכז ומתואם בו יקחו חלק משרדי הממשלה והגופים הנוגעים בדבר. ניתן להגיע לפתרון באחת משתי האפשרויות :

— הקמת רשות ממלכתית עליונה.

— הקמת גוף בינמשרדי כאשר האחריות תהיה בידי משרד אחד.

עד להקמת הרשות או הגוף הבינמשרדי, על משרד החינוך להגביר מאמציו בתחום הטיפול בנוער מנותק ולעשות לריכוזו ברשויות המקומיות בידי יחידה ארגונית אחת. הוועדה המליצה עוד על הגברת הפעולה בקרב צעירים עד גיל 16, שהם בשלבי הניתוק הראשונים, וכן עמדה על הצורך בעריכת מחקר שיביא לקידום נושא הטיפול בנוער מנותק.

ביקורת מעקב שערך משרד מבקר המדינה ביוני 1980 העלתה כי מספר הנערים שהיו בטיפול המשרד עלה אמנם במקצת מאז הביקורת הקודמת והגיע לכ־3,000 נערים. אולם למעשה, ביחס לאוכלוסיה זו, המונה כאמור כ־20,500 בני נוער, ירד שעור הזוכים לטיפול.

צוותי המשימה הבינמשרדיים אשר במסגרת של ניסוי מבוקר אמורים היו לטפל בנוער המנותק בהתאם לצרכיו וללא קשר ליחידות ארגוניות הגישו מסקנותיהם, אולם במשרד החינוך והתרבות עדיין לא נערך דו"ח המסכם ומעריך את פעולותיהם.

לצורך השגת כוח אדם מתאים לטיפול בנוער מנותק הכין המשרד תכנית להתמחות בתחום עבודה עם נערי חבורות במסגרת בית הספר הארצי להסמכת מדריכי נוער, אך התכנית טרם הופעלה.

פעולות למניעת נשירת נוער מבתי ספר

אחד האמצעים למעקב אחר ביצוע חוק לימוד חובה הוא הפעלה של קציני ביקור סדיר (להלן — קב"סים), על ידי הרשויות המקומיות. בשנת הלימודים התשל"ז פעלו הקב"סים בקרב 70% לערך של התלמידים בגיל לימוד חובה.

* ראה דו"ח מבקר המדינה מס' 29 עמ' 361 על טיפול בנוער מנותק; דו"ח מבקר המדינה מס' 29 עמ' 742 על פעולות מיוחדות לקליטת חיילים; דו"ח זה במשרד העבודה והרווחה עמ' 441 על השירות לנער ולנערה במצוקה; דו"ח מס' 28 עמ' 510 שירות השיקום לנוער; דו"ח מס' 28 עמ' 515 שירות המבחן לנוער.

לפי נתוני סקר לגבי שתי שנות הלימודים הבאות, שערכה המחלקה לתכנון של משרד החינוך והתרבות, הקיפה פעולת הקב"סים בהתשל"ח 88%, ובהתשל"ט 91.5% מן התלמידים.

מן הסקר עולה שבשנת הלימודים התשל"ט נשרו או לא ביקרו בבית ספר באופן סדיר, 11,285 תלמידים בכיתות א'—י' המהווים 2.2% ממספר התלמידים, שבקרבם פעלו הקב"סים.

בינואר 1979 הייתה הפעולה לאיתור נוער מנותק שמעל לגיל לימוד חובה באמצעות הקב"סים בשלבי התארגנות, ובידי המשרד לא היו נתונים לגבי תלמידים שהתחילו ללמוד במסגרת שאינה חובה ונשרו ממנה.

ביקורת המעקב העלתה שבשנת התש"ם רק בעשר רשויות מקומיות ניהלו הקב"סים כרטסת מעודכנת לגבי נערים, שהתחילו ללמוד במסגרת שאינה חובה, ולאחר מכן נשרו ממנה ולא התחילו בעבודה. בידי המשרד אין עדיין נתונים כלל־ארציים על נשירה ממסגרות שאינן חובה.

חבורות נוער

בני הנוער המנותק, רובם נערים, מתכנסים בשעות אחה"צ והערב במקומות מפגש קבועים, קרנות רחוב ובתי קפה. ההתכנסות מנוצלת בדרך כלל לשיחה בטלה או לשוטטות. משרד החינוך התחיל בשנת 1970 לטפל בקבוצות נערים אלה. הביקורת הקודמת הפנתה את תשומת לב המשרד לצורך בהנחיות בכתב, שיגדירו את מאפייני הרקע והגיל של הנוער הטעון טיפול במסגרת חבורות הנוער.

ביוני 1979 הוציא המשרד חוברת שבה הותוו דרכי העבודה עם נוער מנותק ונקבעו מאפייני הרקע והגיל של הנוער הטעון טיפול. בהתאם להנחיות שבחוברת יש לטפל בנערים שהשכלתם היסודית אינה מלאה; או שאינם משתייכים למסגרת לימודים או עבודה; או שיש חשש שהם עומדים לנשור ממסגרות אלו; או נערים שביצעו עבירות פליליות. לגבי הגיל נקבע שעיקר הטיפול יתמקד בבני גיל 15 עד 18, או באלה שלא הגיעו לגיל 15 וקיבלו פטור מחובת לימוד. בחוברת הודגשה החשיבות של המשך הקשר עד גיל 22 — עם צעירים שהיו בטיפול במסגרת החבורות.

סקר, שערך המשרד בסוף 1977, המכיל נתונים על שיעור הלומדים והעובדים מבין נערי החבורות הצביע על כך, שרובם אינם נכללים בהגדרת נוער מנותק. מתוך הסקר לא ניתן להסיק אם מצב זה הוא תוצאה של הטיפול שקיבלו הנערים, או שמלכתחילה נבחרו לחבורות אותם הנערים, שלא השתייכו לנוער המנותק. הביקורת המליצה שהמשרד ישקול עריכת מחקר מקיף על השינויים שחלו בקרב הנערים במשך תקופת טיפול מסוימת ובדרך זו יעמוד על מידת השגתן של המטרות המרכזיות של הפעולה מבחינת ההשתלבות במסגרות של עבודה, לימודים ושרות צבאי.

המשרד ניהל מו"מ עם החוקרים מאוניברסיטת חיפה אך הוא לא הגיע לכלל סיכום עמם בשל העלות הגבוהה של המחקר ואורך הזמן שנדרש על ידי החוקרים להסקת מסקנות.

בידי המשרד אין נתונים על מספר נערי החבורות שנקלטו בצה"ל.

משרד העבודה והרווחה

במסגרת משרד העבודה והרווחה פועלים מספר גופים המטפלים בנוער במצוקה: השירות לנוער במצוקה, השירות לנערה במצוקה, שירות השיקום לנוער, שירות מבחן נוער, והאגף להכשרה מקצועית.

להלן פירוט התקציב וההוצאה למעשה (באלפי ל"י):

	1978		1979		1980
	תקציב	הוצאה	תקציב	הוצאה	תקציב
השירות לנוער במצוקה	2,886 (1)	3,335 (1)	24,272	23,807	41,750
השירות לנערה במצוקה			16,666	15,280	32,800
שירות השקום לנער	29,105	24,724	64,217	41,405	99,375
שירות מבחן נוער	16,992	21,305	4,673 (2)	2,446 (2)	7,420 (2)

(1) כולל הוצאה מותנית בהכנסה.

(2) לא כולל כוח אדם במחוזות.

השירות לנוער במצוקה

השירות לנוער במצוקה מופקד על קביעת דרכי הטיפול בנוער זה, על הכשרה של עובדים מיוחדים הקרויים עובדי חבורות רחוב ועל פיקוח על עבודתם. עובדי חבורות רחוב פועלים במסגרת הלשכות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות.

על עובדי חבורות הרחוב ליצור קשר עם בני נוער במצוקה במקומות המפגש שלהם כדי לסייע להם לפתור את בעיותיהם בתחומי העבודה, הלימודים, המשפחה והחברה. העובדים עומדים בקשר עם הרשויות והמוסדות הנוגעים בדבר להתאמת המסגרות הקיימות של עבודה סוציאלית לטיפול בנוער זה או לשם יצירת מסגרות מיוחדות כגון: מעסיק ידיד, קורס למדריכי ספורט, תיאטרון רחוב וכד'.

לפי נתוני השירות לנוער במצוקה פעלו בשנת 1979 כ־150 עובדי חבורות רחוב בקרב כ־4,000 בני נוער.

השירות לנערה במצוקה

השירות לנערה במצוקה פועל מאז 1979 כשירות עצמאי באגף לשירותי תיקון. השירות מופקד על הנחיה והדרכה של העובדים הסוציאליים ברשויות המקומיות המטפלים בנערות במצוקה ופיקוח על עבודתם.

הטיפול בנערות נועד לשנות את דפוסי התנהגותן והדימוי העצמי השלילי שלהן ולסייע להן ביצירת קשר עם הרשויות המסייעות בתהליך שיקומן.

המשרד עסק אף באיתור הנערות באמצעות לשכות הגיוס, ובהפנייתן של אלה, שנמצאו בלתי מתאימות לגיוס, למקומות עבודה ומסגרות לימוד. בספטמבר 1979 הועבר פרוייקט איתור הנערות לאגודה ציבורית בשם "האגודה לקידום הנערה", שהוקמה למטרה זו.

לדברי משרד העבודה והרווחה, טיפל המשרד בשנת 1979 ב־1500 נערות במצוקה.

בין משרד העבודה והרווחה למשרד החינוך אין תאום בענין איתור בני הנוער המנותקים וקציני הביקור הסדיר בבתי הספר מטעם משרד החינוך, אינם מעבירים מידע על בני נוער שנשרו ממסגרות לימוד לידי עובדי חבורות הרחוב של משרד העבודה והרווחה.

השירות לשיקום נוער

תפקידו של השירות לשיקום נוער לסייע לבני נוער קשי הסתגלות להשתלב בחברה ולתפקד בה. בשנת 1980 הפעיל השירות 40 מפעלי תעסוקה לנוער — מהם ממשלתיים ומהם ברשויות המקומיות, ובהם 125 בתי מלאכה.

בפברואר 1980 טיפל השירות ב־1,658 חניכים.

הפעילות במפעלי התעסוקה לנוער (מפתנים) כוללת הוראת הצד התיאורטי של המקצועות השונים (מסגרות, נגרות, מכונאות רכב ותפירה), שבהם עוסקים בני הנוער במפעלים — בשעות הבוקר, ופעילות תרבותית בידורית בשעות אחר הצהריים.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בשירות הן בשנת 1977 והן בשנת 1979 הועלה, כי תחלופת הסגל במפתנים הממשלתיים — בעיקר של מנהלים ושל מדריכים היתה גבוהה אם כי בשנת 1979 חל שיפור ניכר (מנהלים 14.2% תחלופה בשנת 1977 ו־7% בשנת 1979, ומדריכים — 25% בשנת 1977 ו־18.3% בשנת 1979). עוד הועלה, שהתקן קובע עובד סוציאלי בחצי משרה לכל 40 חניכים, אולם בשנת 1977 הועסקו עובדים סוציאלים רק ב־12 מתוך 34 מפתנים שבהם היו יותר מ־40 חניכים; ובשנת 1979 הועסקו עובדים סוציאלים רק ב־15 מהמפתנים האלה. הן תחלופת הסגל והן המחסור בעובדים הסוציאליים משפיעים לרעה על רמת הפעילות החינוכית והתרבותית במפעלי התעסוקה.

כושר הקליטה של בתי המלאכה במפתנים הגיע בשנת 1977 ל־2,268 חניכים, בעוד שבכל המפתנים למדו באותה שנה רק 1,723 חניכים. ביקורת מעקב העלתה, כי בשנת 1979 היתה התפוסה 1,521, ובשנת 1980 — 1,658 חניכים, בעוד כושר הקליטה בשנים אלה נאמד ב־2,250.

שירות מבחן נוער

שירות מבחן נוער מופקד על הטיפול הסוציאלי בנוער עבריין. השירות הוא אחת מיחידות האגף לשירותי תקון ומניעת עבריינות שבמשרד העבודה והרווחה. ייעודו העיקרי הוא טיפול בקטינים המופנים אליו, לאחר שנחשדו בעבירות, ושיקומם. החל ביולי 1978, בעקבות תיקון בסעיף 13 לחוק העונשין, התשל"ז—1977, מטפל השירות בקטינים בגילים מ־13 עד 18. מספר הקטינים, שהופנו לטיפול היחידה בשנת 1977, היה 10,052; בשנת 1978 היה מספרם 11,105; ובשנת 1979 — 10,850.

כשבמהלך חקירה פלילית מתגלה, כי קיים יסוד להעמדתו של קטין לדין, על המשטרה להודיע על כך לשירות המבחן לנוער. קצין מבחן יכול, לאחר בדיקה, להמליץ על סגירת התיק או על העמדתו של הקטין לדין.

הועמד קטין לדין על קצין המבחן להגיש לבית המשפט תסקיר על הרקע הסוציאלי של הקטין ולכלול בו גם המלצה על טיפול בעתיד.

הביקורת העלתה כי ב־1978 הוגשו כ־350, המהוים 4%, מהתסקירים ללא המלצה על טיפול נאות לקטין בעתיד.

אחת התוצאות של משפט שבו נידון קטין הוא מתן צו מבחן; צו זה מחייב את הקטין להימצא במשך תקופה שפורשה בו בפיקוח רצוף של קצין מבחן ולעמוד בתנאי הצו.

לפי נוהל השירות, על קצין המבחן להעריך את תוצאות הטיפול בקטין בפרקי זמן קבועים ולדווח על כך לבית המשפט — בתום מחצית השנה הראשונה למתן צו מבחן ולאחר מכן בסיום כל שנה של מבחן. בתום תקופת צו המבחן על קצין המבחן לסכם את מהלך הטיפול ותוצאותיו, כדי לאפשר לשופט הנוער לעמוד על הטיפול ועל מילוי תנאי הצו. דו"חות קציני המבחן דרושים לשירות גם לשם מעקב אחר הטיפול בקטין, תוצאותיו והפקת לקחים. רק בכ־25% מהתיקים אשר נבדקו על ידי הביקורת נמצאו דו"חות קציני המבחן.

במאי 1980 התכנסה לראשונה ועדה המורכבת מהנהלת השירות לנוער במצוקה, היחידה לחבורות רחוב ושירות מבחן לנוער כדי לדון בבעיות משותפות.

צה"ל

להלן פירוט התקציב (באלפי ל"י):

	1980	1979	1978
השכלה (כולל לימוד עברית; השכלת יסוד; השכלה תיכונית; שכר מרצים; חוגי לימוד)	42,810	14,010	9,255
הכשרה קדם צבאית ומקצועית (1)	10,170	6,090	3,410

(1) התקציב כולל גם סעיפים שאינם קשורים ישירות לאוכלוסיות המיוחדות.

בין המועמדים לשרות בטחון ישנם בני נוער רבים אשר אינם מסוגלים להשתלב במסגרת מוסדית כל שהיא, על אחת כמה וכמה במסגרת צבאית.

מערכת הגיוס הצבאית נוקטת בפעולות לאיתור אותם בני נוער שאינם משתלבים כראוי בצה"ל והם טעונים טיפוח; המאפיינים שלהם: השכלה נמוכה, חוסר מקצוע, קשיי הסתגלות חברתית, ואי ידיעת השפה העברית.

פעולות טיפוח ושיקום הנוער במסגרת צה"ל נעשות בשני מישורים, הקניית השכלה כללית והכשרה מקצועית. הפעילות להכשרה מקצועית מבוצעת בעיקר על ידי המרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות, בשיתוף עם גורמים אזרחיים; ואילו ההשכלה הכללית מוקנית במסגרת פעולות קצין חינוך ראשי של צה"ל.

לפי נתוני קצין חינוך ראשי, מספטמבר 1980, כוח האדם שעסק בטיפול באוכלוסיות מיוחדות ובחינוך ביחידות ההשכלה מנה כ־746 חיילים, מהם 161 חיילים בשירות קבע והיתר בשירות חובה. נתונים אלה אינם כוללים את כוח האדם שעוסק בגדנ"ע בפעילות עם נוער טעון טיפוח.

פעולות להקניית השכלה

חייל בשירות סדיר שלא סיים 8 שנות לימוד בבית ספר יסודי בארץ חייב על־פי פקודות המטה הכללי, לפי הנחיית שר הבטחון מיולי 1962, להשלים בתקופת שירותו את לימודיו, על־פי תכנית השכלת יסוד שתקנה לו, לאחר בחינה, תעודה מוכרת על ידי משרד החינוך והתרבות. גם חייל בשירות חובה שרמת ידיעותיו בעברית נמוכה חייב בלימודי עברית בתקופת שירותו, על־פי תכנית מטעם קצין חינוך ראשי במטכ"ל/אכ"א (להלן — קח"ר).

לפי נתוני קח"ר מספר החיילים והחיילות חייבי השכלת יסוד (שסיימו פחות מ־8 שנות לימוד) היה ביולי 1980 5,330 ; מספר חייבי לימוד עברית עמד על 7,400. רבים מחייבי לימוד עברית חייבים גם בהשלמת השכלת יסוד.

מטכ"ל/אגף תכנון הקצה תקן של 421 מורות ומרכזות הוראה למיפקדת קצין חינוך ראשי להקניית השפה העברית ולהקניית השכלת יסוד. בדיקה שערכה הביקורת העלתה, כי מצבת המורות לדצמבר 1980 מנתה למעשה 348 מורות בלבד המוצבות במתקני קח"ר, בבסיסי הדרכה לאוכלוסיות מיוחדות, ביחידות צה"ל, בבתי כלא, בבתי ספר תעשייתיים, בקבוצות עבודה ובקורסים אזרחיים.

לפי נתוני קח"ר תחזית הלומדים בשנת 1980 כללה 8,535 חיילים, מהם 3,360 בקורסים לעברית והעשרה ; 2,970 בתכניות לאוכלוסיות מיוחדות, ועוד 2,205 בקורסים להשכלת יסוד. מהם : 800 חיילים במחנה להקניית השכלת יסוד בסוף שירותם, ועוד כ־1,030 חיילים במסלול ההשכלה החדש, בראשית השירות במחנה מיוחד (ראה להלן) ; השאר, 375 חיילים במרכזי השכלה ביחידות.

ממארס 1980 עד סוף דצמבר 1980 קיבלו כ־5,000 חיילים קורסים להשכלת יסוד וללימוד השפה העברית.

מחנה להקניית השכלת יסוד — בתחילת שירות

חיילים טעוני טיפוח, שלא הוגדרו עם גיוסם כמי שיש להם קשיי הסתגלות ושובצו לאחר הטירונות ליחידות צה"ל במישרין, היו חייבים לפני סיום שירותם בלימודי השכלת יסוד במשך שלושה חודשים.

בשנת 1979 הוחלט במטכ"ל/אכ"א להעביר את לימודי ההשכלה לתחילת השירות, כדי להגביר את המוטיבאציה לשירות מועיל בצה"ל, להקנות יסודות השכלה בראשית השירות, לקדם את החיילים מבחינה חברתית ותרבותית, ולשפר את שיבוצם בצה"ל תוך מעקב אחרי תפקודם.

תכנית הלימודים כוללת בין היתר 70 שעות לימוד השפה העברית, 77 שעות בידיעת הארץ, העם והמדינה, 16 שעות בנושאים צה"ליים (חילות צה"ל, זכויות וחובות החייל, ערכי צה"ל), 13 שעות במורשת ישראל, 6 שעות תרבות והווי ו־9 שעות הסברה ועוד.

המחנה החל בפעולתו בסוף 1979 והוא מקיים 4 מחזורי לימוד בשנה. במחזור הראשון היו כ־60 חיילים ואילו במחזור האחרון של שנת 1980 היו 360. בשנת 1979 סיימו כ־600 חיילים לימודי עברית והשכלת יסוד. עד דצמבר 1980 סיימו עוד כ־800 חיילים את הכשרתם במיתקן. סגל המחנה מנה בדצמבר 1980 106 חיילים מהם 45 מורות.

על תעודת הגמר שמחלק צה"ל לבוגרי הקורס נכתב — "הסמכות להוצאת תעודה זו ניתנה למטכ"ל/קצין חינוך ראשי על־ידי משרד החינוך המזכירות הפדגוגית".

הנתונים שמסר קצין חינוך ראשי מצביעים על כך שעד מועד סיום הביקורת העניק צה"ל השכלת יסוד וערך קורסים לעברית ל־2/3 מהחיילים הזקוקים לכך. אולם לדברי מיפקדת קצין חינוך ראשי, משהתחילו בהשלמת השכלת היסוד כבר בתחילת השירות, ניתן יהיה לטפל בכל החיילים הטעונים טיפול זה.

מרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות

ביום 1.1.1980 החליטה ועדת השרים לענייני חברה ורווחה, בשיתוף עם צה"ל, לאמץ את התכנית שיזם הרמטכ"ל לקידום האוכלוסיות המיוחדות שבמסגרת צה"ל. החלטה זו מתבססת לא רק על צרכי צה"ל בכוח אדם, אלא גם על היבטים רחבים של האינטרס הלאומי. בעקבות החלטה זו התחיל המרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות (מקא"מ) בקליטת חיילים, זאת במסגרת מפקדת קצין חינוך ראשי בצה"ל.

ביוני 1980 הודיע שר האוצר ליו"ר ועדת השרים לעניני חברה ורווחה כי הקמת מנגנון המרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות נעשתה ללא תיאום עם האוצר, וכי איננו רואה אפשרות להקציב לנושא סכום נוסף מעבר למה שהמשרדים מוכנים להקציב מתקציבם.

בין החיילים המגויסים לצה"ל מדי שנה נמצאים בממוצע כ־1,100 חיילים וכ־500 חיילות, המוגדרים כטעוני טיפוח וזוכים לטיפול והכשרה במסגרת המקא"מ. עוד מטפל המקא"מ בחיילים שגויסו בגיוס רגיל אך גילו קשיי הסתגלות והופנו לטיפול מיוחד.

בין קווי הפעולה של מקא"מ:

(א) תכנון הקמת ופיתוח של מסגרות הסתגלות בטירונות למסלול השירות בעתיד.

(ב) הכשרה למילוי התפקידים והכשרה מקצועית, לרבות תפקידים ומקצועות במסגרות צה"ל.

(ג) הקמה, פיתוח והפעלה של מערכת רגישה ויעילה למיון, הכוונה ושליטה בכוח האדם מהאוכלוסיות המיוחדות, והפניית הפרט על פי כישוריו ויכולתו לכל אחת מהמסגרות הנ"ל.

(ד) הדרכה והכשרה של מפקדים העוסקים באוכלוסיות המיוחדות: בשנת 1980 השתלמו כ־3,000 מפקדים.

מטרת הפעולה היא קידום מירבי של כל פרט מן האוכלוסיות החלשות ושילובו ככל הניתן במילוי תפקידים מועילים בצבא ובמשק האזרחי.

שיתוף פעולה בין משרד העבודה והרווחה וצה"ל

שיתוף פעולה בין משרד העבודה והרווחה — האגף להכשרה מקצועית מינהל גיוס בצה"ל והמרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות בצה"ל נעשה בשני מפעלים:

קבוצות עבודה. המסגרת מיועדת לנערים שאינם מצליחים להתמיד במקום עבודה. הנערים מועסקים בעבודה מודרכת בסדנאות צה"ל ברחבי הארץ, הם מקבלים מענק הכשרה חודשי מהאגף להכשרה מקצועית (140 ל"י ליום), ארוחת צהריים, בגדי עבודה והסעה לעבודה. על כל קבוצה מופקד מדריך חברתי, בדרך כלל מרשת עמל, שתפקידו לעזור לנערים להשתלב במסגרת התעסוקתית. הנערים משתתפים גם בשיעורים פרטיים או בקבוצות לימוד קטנות עם מורה — חיילת הצמודה לכל קבוצה. המטרה העיקרית של פעולה זו היא להקנות הרגלי העבודה לנערים. בכל קבוצה משתתפים 15 נערים. גיוס הנערים נעשה על ידי המדריכים החברתיים מהרחוב. נקבע שנערים אלה יימצאו עד שישה חדשים במסגרת זו, אולם כשמתעוררות בעיות מיוחדות מאריכים את השהות, לעתים עד למועד הגיוס. זוהי מסגרת עבודה מוגנת בתחום צה"ל אך המועסקים בה אינם חיילים; מפקחים מטעם האגף להכשרה מקצועית מפקחים על קבוצות הנערים. המימון המלא של פעולה זו נעשה על ידי האגף להכשרה מקצועית. בקבוצות העבודה השתתפו בשנת 1980 כ־900 בני נוער בגילים 14—17.

למשרד העבודה והרווחה אין כל מידע על המשך התקדמותם של בני נוער אלה לאחר גיוסם, ועל תפקידם בצבא.

הכשרה למילוי תפקידים והכשרה מקצועית. פעולות ההכשרה מתבססות על התאמת מסלול הכשרה ייחודי לכל חייל, גם ברמה הנמוכה ביותר, בדרך של קורסים מקצועיים (הן אזרחיים והן לפי דרישות צה"ל) באמצעות האגף להכשרה מקצועית של משרד העבודה והרווחה. בשנת 1980 הקיפה מסגרת זו כ־800 חיילים; לפי ההערכה יהיה מספרם דומה גם ב־1981. הכשרות למקצועות צבאיים במסגרות מיוחדות של חילות שונים הקיפו בשנת 1980 כ־600 חיילים ויקיפו מספר דומה בשנת 1981.

פעולות אחרות של המקא"מ:

פעולות הכנה לגיוס בקהילות. הפעולות כוללות "אימוץ" בני הנוער העומדים בפני גיוס, על ידי קצינים מקומיים; ביקורים בבסיסים צבאיים, אימונים ומטווח בשיתוף עם הגדנ"ע. עד עתה מבוצעות הפעולות בעשרה ישובים (אשקלון, פתח תקוה, קרית אתא, נתניה, רמלה, קרית שמונה, מגדל העמק, אשדוד, קרית מלאכי ואור עקיבא) — ויש דרישה בקהילות נוספות לפעילות זו. הפעילות מבוצעת בשיתוף פעולה עם אגף הנוער במשרד החינוך — המייעץ בבחירת הישובים המיועדים לפרוייקט וכן מעודד הנוער להצטרף אליו.

ב־1976 התחיל צה"ל לגייס בנות שבעבר סווגו כבלתי מתאימות לגיוס (פרויקט יחס). רוב הבנות הוצבו לשרת כחיילות ביחידות הסיעוד הפועלות בבתי החולים הממשלתיים. תכנית זו מבוצעת על ידי מיפקדת קצינת ח"ן ראשית. משנת 1977 כ־50% מהבנות מופנות להכשרות מקצועיות. צוות של נציגי משרד הבריאות וצה"ל גיבש המלצות בדבר קידומן של החיילות, הכשרתן לקראת שחרורן מצה"ל והשתלבותן במשק האזרחי. מדצמבר 1980 הוחל בהנהגת קורסים להשכלה והעשרה לחיילות יחס על ידי מיפקדת קצין חינוך ראשי לפני שחרורן.

מקא"מ קבע לעצמו מדדים לבדיקת ההצלחה במילוי יעדיו בשלושה מישורים: הפעולה הנעשית לפני גיוס, מערכת הפעולות תוך כדי השירות הצבאי והשפעתן לאחר השחרור. הנתונים אמורים להתקבל באופן שוטף על ידי מרכז המיכון של כוח האדם וכן באמצעות קציני פיקוח ושליטה של מקא"מ. עד סיום הביקורת בינואר 1981, כל דו"חות המחשב שהגיעו ממרכז המיכון היו לקויים בחסר ואי אפשר היה ללמוד מהם על מידת האפקטיביות של הפעולות; ואילו ענף השליטה והפיקוח החל לאסוף נתונים רק מיוני 1980, ועדיין מוקדם להפיק מהם לקחים.

פעולות פיקוד הגדנ"ע בקרב נוער במצוקה

הגדנ"ע מפעיל גם הוא כ־40 חבורות רחוב, שבהן כ־500 בני נוער, במקומות שבהם אין חבורות אלו מופעלות על־ידי משרד החינוך. משרד העבודה והרווחה, באמצעות היחידות לטיפול בנוער במצוקה שברשויות המקומיות, מנחה את מדריכי הגדנ"ע ואף מקציב לפיקוד הגדנ"ע את האמצעים הדרושים. במסגרת פיקוד הגדנ"ע נערכות פעילויות (כאחת לחודש) בקרב בני נוער טעוני טיפוח.

ביוני 1980 קיימה ועדת השרים לענייני חברה ורווחה דיון בנושא — הטיפול בחבורות רחוב — והחליטה, שעל מנת למנוע כפילות בטיפול בנוער חבורות הרחוב, על הגדנ"ע בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, להמשיך בפעילותו במסגרת הטיפול בחבורות רחוב בהיקף הקיים.

עוד המליצה הוועדה על הקמת מטה תיאום לטיפול בנערי חבורות רחוב, שמתפקידו יהיה לווסת את כוח האדם שפועל בשדה ואת המידע אודות הנוער בכל ישוב וישוב. עד מועד סיום הביקורת לא הוקם מטה לתיאום בין הגורמים השונים המטפלים בחבורות רחוב.

*

במשך השנים הוקמו מסגרות חינוכיות ושיקומיות מגוונות לטיפול בבני הנוער: משרד החינוך והתרבות הקים את המסגרת לטיפול בחבורות הנוער; משרד העבודה והרווחה, את השירות לנער ולנערה במצוקה, שירות השיקום לנוער ומסגרות תעסוקתיות רבות; וגם צה"ל עוסק מאז 1962 בהשלמת השכלת יסוד ובהוראת עברית לחיילים, ובינואר 1980 הוקם בו המרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות.

משרד מבקר המדינה העלה, הן בביקורות קודמות והן בביקורת מעקב, כי כל אחת מהמסגרות הפועלות במסגרת משרדי הממשלה מטפלת במספר קטן יחסית של בני נוער מהנזקקים לטיפול; המידע אודות מצבם של בני הנוער אינו עובר בין הגופים השונים המטפלים בנושא; קציני ביקור סדיר אינם מדווחים לעובדי חבורות הרחוב על בני נוער שנשרו מבית הספר, ויצאו מתחום טיפולם של הקב"סים. חבורות הנוער שבטיפול משרד החינוך והתרבות וחבורות הרחוב שבטיפול משרד העבודה והרווחה דומות במהותן האחת לשניה, והן פועלות במקביל בחלק מהרשויות המקומיות, ללא תיאום ושיתוף.

שירותי המבחן לנוער, אשר בין היתר מפנים בני נוער עבריין למסגרות השונות העוסקות בשיקום, החלו רק במאי 1980 לדון בבעיות המשותפות עם הנהלות השירותים האחרים.

גם פעולות הקניית השכלת יסוד והוראת עברית בצה"ל עדיין אינן מקיפות את כל האוכלוסיות הנזקקות להן.

בשל העדר תיאום בין המסגרות הקיימות אין מקור מידע מרוכז על בני הנוער המנותק, בין אם הם זוכים לטיפול ובין אם לאו, שכן חלק ניכר מהם נמצא בו זמנית בכמה מסגרות (מסתנים לפני הצהריים וחבורות רחוב בערב), ואילו חלק אחר אינו זוכה לטיפול כלל.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בסיכומיה לדו"ח מבקר המדינה מס' 29, המליצה על הקמת רשות ממלכתית עליונה, או גוף בינמשרדי, שירכז ויתאם את הטיפול בנוער המנותק. ואכן העדר גוף כזה פוגע באפשרות לכוון ולהפנות בני נוער מנותק, לאחר איתורם, למסגרת המתאימה להם ביותר. הימצאותם באחת מן המסגרות הקיימות היא במידה רבה מקרית ושיקומם מבוצע לאו דוקא באותה מסגרת שבה ישנם הסיכויים המירביים לתרום לקידומם.

ועדה משותפת לוועדת החינוך והתרבות וועדת חוץ ובטחון, של הכנסת דנה בנושא: הצורך בהגברת מערכת החינוך בצה"ל. הוועדה החלה בדיוניה ביולי 1979, קיימה 8 מפגשים ובינואר 1981 הגישה לכנסת מסקנות ביניים. במסקנותיה קובעת הוועדה כי היא רואה בקידום אוכלוסיות חלשות בכלל, ובני נוער בפרט משימה חשובה ביותר ומברכת את צה"ל על הקצאת כוח האדם, המשאבים והמסגרות לפעולה זו. הוועדה המליצה עוד להעמיד לרשות צה"ל את המשאבים הדרושים לצורך הפעלת המרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות, וכי התקציב שיוקדש למטרה זו, ייוחד לכך בנפרד מתקציבו של צה"ל ויתואם עם התקציבים של יתר המשרדים העוסקים בנושא זה. הוועדה ממליצה לשקול הקמת גוף ציבורי שיפקח על הפעלת התקציב ועל מניעת כפילויות. במסגרת זו תתואם פעילות החינוך בצה"ל בקרב אוכלוסיות מיוחדות עם משרד החינוך, משרד העבודה והרווחה ומסגרות ההכשרה המקצועית הפועלות במדינה; כן יש להגביר את הליווי הפדגוגי המקצועי של החיילות והחיילים המפקדים על הפעילות ההשכלתית והחינוכית המיועדת לאוכלוסיה המיוחדת.

לדעת הביקורת יש משום היענות על צורך חיוני, בפעולות הגורמים הממשלתיים השונים, שהיו והינם ערים לבעייה החברתית החשובה של רבבות בני נוער, המנותקים ממערכות החינוך, לפני שהם זוכים להשלמת השכלתם הבסיסית, הסוללת את הדרך להסתגלות החברתית. ואולם מסתבר, כי בעייה זו עשויה לבוא על פתרונה רק, אם הטיפול המקיף בה יוטל על גוף מתאם ממוסד במערך הממשלתי, ויימצא, על אף הקשיים הכרוכים בכך, מקור תקציבי הולם *.

* כדבר הזה קרה בנושא חברתי חשוב אחר, ראה דו"ח זה עמ' 225 (שיקום שכונות).