

שילם המשרד לדבריו כספים בלי הבחנה בין שני הגופים האמורים (ראה חוות דעת מבקר המדינה מפברואר 1981 בדבר נוהל למתן תמיכות על ידי משרדי הממשלה שאושרה על ידי מליאת הכנסת במארכ 1981).

לאחר שמשרד האוצר הבהיר למשרד החינוך והתרבות, כי המדובר במרכז, הובא הנושא, בנובמבר 1981, לדיון בוועדת ההקצבות של המשרד. הוועדה החליטה, שהכסף ישוחרר רק לפי הנתלים למתן תמיכות של המשרד: על המרכז להגיש לוועדה טופס בקשה לתמיכה, ובו פירוט התמיכות שקיבל מגופים פרטיים, ציבוריים ומשרדי ממשלה אחרים, כולל הסכר המטרות שלהן נועדו הכספים. כמו כן נדרש המרכז להגיש הצעת תקציב לשנת התשמ"ב, דו"ח לשנת התשמ"א, שיפרט את ההוצאות לעומת התקציב, ומאזנים מבוקרים לשנת התשמ"א. בתחילת ינואר 1982 התקיימה ישיבה נוספת של הוועדה. לאחר שהומצאו לה מאזנים של מוסדות שונים שבבעלותו של המרכז, הוחלט לשחרר מקדמה בסך של מליון שקל מסכום התקציב המיוחד.



מכון לחינוך בנות חרדיות פנה בבקשה לכיסוי גרעונותיו. בבקשה דן משרד האוצר והוא דחה אותה פעמיים, בנימוקים שהמכון קיבל עוד ב־1974 סיוע לכיסוי גרעונותיו התחייב או לשמור על תקציב מאוזן; הגרעונות החדשים שהצטברו עד 1980 נוצרו עקב פעולות שנעשו בלא אישורו של משרד החינוך והתרבות. בנימוקי הדחייה לא הוזכר, שהמכון קיבל גם ב־1979 סכום של 300,000 שקל לכיסוי חלק מגרעונותיו באמצעות הלוואה מבנק מפתחי, שאותה פורע משרד החינוך והתרבות ושכופתה בכיפוח הצמדה על ידי החשב הכללי. הועלה, שמשרד זה לא הקפיד לדרוש מהמכון דו"חות כספיים מבוקרים שבהמצאתם הותנה סיוע זה.

בסוף יולי 1981 אישרה הנהלת משרד האוצר הקצבה מיוחדת של 4 מליון שקל למרכז בלא לשתף את משרד החינוך והתרבות בקבלת החלטה זו ובלא לברר מהם תחומי הפעילות של המכון מחד ושל המרכז מאידך. רק לאחר שמשרד החינוך והתרבות עורר את השאלה, למי מהם עליו להעביר את כספי ההקצבה המיוחדת, הודיע המכון, בסוף פברואר 1982, שנעשים סידורים בינו לבין המרכז ליצירת מסגרת פעולה ברורה לכל אחד משניהם.

הפקת תכנית טלוויזיה בנושא יהדות

בפברואר 1979 ביקשה גשר — מפעלים חינוכיים, שהיא אגודה לפי החוק העותומני, היום עמותה (להלן — גשר) את תמיכת משרד החינוך והתרבות (להלן — המשרד) בהפקת פרויקט טלוויזיוני בנושא יהדות. הפרוייקט התבסס על הצעה שהכין מומחה מארה"ב, שלפיה תופק סדרת תכניות, בעיקר לילדים ולנוער לשימוש בארץ ובחו"ל כדוגמת תכנית לילדים ("רחוב ההפתעות"), שזכתה להצלחה רבה בעולם ושהמומחה היה מנהל המחקר שלה.

בישיבה משותפת של נציגי המשרד ונציגי גשר בראשות מנכ"ל המשרד הוחלט, בתחילת מארכ 1979, לתמוך בביצוע הפרוייקט, שבעבורו יידרש, לפי הערכת גשר, סך של מליון דולר; במימון הפרוייקט ישאו גשר והמשרד בחלקים שווים.

גשר נרשמה במשרד הפנים ב־1970. מטרותיה, לפי תקנותיה, להפיץ את ערכי התורה והמסורת היהודית בקרב כלל ישראל, ולהביא לידי התקרבות בין העם היהודי בישראל, על כל שכבותיו, לבין היהדות בתפוצות, בדרך של יצירת קשר ביניהם על בסיס המסורת והיהדות. מייסד גשר, ששימש עד לאפריל 1978 כמנכ"ל וכגזבר שלה, מונה באותו מועד ליועץ שר החינוך והתרבות לענייני התדעיה היהודית (להלן — היועץ). עיקר פעילותה של גשר במשך השנים מאז היווסדה היתה מתן שירותים לאגף הנוער שבמשרד בתחום העמקת החינוך היהודי (ראה הפרק על החינוך הבלתי פורמלי בבתי ספר על יסודיים בדו"ח זה, עמ' 244).

באוקטובר 1979, כחצי שנה לאחר היענות המשרד למתן תמיכה כספית, החליטה האסיפה הכללית של גשר להקים חברת בת להפקת התכנית הטלוויזיונית (להלן — החברה). החברה נרשמה בינואר 1980; הבעלות עליה היא בידי גשר ובידי עמותה אחרת, שנוסדה ביולי 1978 כאגודה על ידי גשר והיועץ.

לפי תזכיר ההתאגדות של החברה, בין מטרתיה העיקריות: להפיק תכניות וסרטי טלוויזיה וקולנוע בנושאי חינוך יהודי, ערכי היהדות ומורשת ישראל; להפיץ ערכי מסורת ישראל ומורשתו בארץ ובחול, תוך שמוש באמצעי תקשורת: ברדיו, בטלוויזיה, בקולנוע, בתקליטים, בחומר מודפס ובכל אמצעים אחרים.

מאז סוף פברואר 1980 משתתפים נציגי המשרד, לרבות המנכ"ל, בהנהלת גשר, ולפיכך היא מהווה מאותו מועד גוף העומד לביקורת המדינה לפי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה. עד לסוף ינואר 1982 שילם המשרד בעבור ביצוע הפרוייקט כ-2 מיליון שקל, השווים, לפי שערי המטבע בעת התשלומים, כ-239,000 דולר.

בחודשים פברואר-מאי 1981, בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין, את דרכי ההתקשרות בין המשרד לבין גשר בדבר ביצוע הפרוייקט הטלוויזיוני ואת סדרי התשלומים. הבדיקה נערכה במשרד הראשי ובמרכז טלוויזיה לימודית (להלן - מט"ל). בדיקה השלמה נערכה בגשר. בנושא זה פנתה בינואר 1981 חברת הכנסת א. נמיר אל מבקר המדינה. כן הוגשה בעניין זה שאילתא אל שר החינוך והתרבות על ידי חבר הכנסת א. רובינשטיין.

התקשרות עם גשר

בסוף ינואר 1980 ביקשה גשר מהמשרד לאשר לה לשנת הכספים 1979 תמיכה בסך של 350,000 שקל. ועדת ההקצבות של המשרד, שבה היו חברים מנכ"ל מט"ל, סגן חשב המשרד וסגן מנהל האגף לתכנון ולתקצוב, החליטה בתחילת פברואר 1980 לאשר הבקשה בכפוף לתנאים הבאים: תנאי התמיכה יפורטו בחוזה; ימונו שלושה נציגים של המשרד, כולל מנכ"ל מט"ל, בהנהלת הפרוייקט.

באמצע פברואר אותה שנה חתם מנכ"ל מט"ל, בשם ממשלת ישראל, על הסכם עם גשר בדבר הפקת ארבע תכניות טלוויזיה נסיוניות. לפי ההסכם, על גשר לסיים את הכנת התכניות הנסיוניות עד לסוף מארס 1982. בהסכם לא נקבע לוח זמנים מפורט לביצוע שלבי הפרוייקט, וזאת, לדברי המשרד, בגלל אופיו הנסיוני של הפרוייקט והקשיים בעיצוב תכנים מתאימים. על גשר להקים תוך 10 ימים מחתימת ההסכם מסגרת ארגונית, שבראשה מינהלה לפרוייקט, שתהיה אחראית באופן בלעדי לביצוע הוראות ההסכם, ותיחשב לכל דבר ועניין כחלק מגשר. במינהלה יהיו 11 חברים ולמשרד הזכות למנות שלושה מהם. בהכנת התכניות תפעל גשר לפי שיקול דעת של מינהלת הפרוייקט, באשר לתוכן התכניות והיקפן, להעסקת עובדים ולתנאי העסקתם, לציוד ולכל עניין הכרוך בהפקת התכניות.

בהסכם נועדו למט"ל תפקידים בתחום המקצועי והביצועי: בעת בדיקת הצעות לשימוש באולפנים, בציוד, ובבעלי מקצוע בתחום הצילום לטלוויזיה תהיה למט"ל זכות קדימה במתן שירותים לפרוייקט; גשר מתחייבת להגיש למנהל מט"ל פעם בשלושה חודשים דו"ח ענייני וחשבון מפורטים ובהתאם להתקדמות הביצוע הפרוייקט יהיו מנהל מט"ל ביחד עם הגובר שלה רשאים, על פי שיקול דעתם, להגדיל או לצמצם את היקף התשלום החודשי לגשר; עם השלמת התכניות הן יועמדו לרשות המשרד לשידור בטלוויזיה הלימודית לפי שיקולי מט"ל וללא תשלום בעבור זכויות שידור.

2. באמצע 1980 הועלו במט"ל שורה של טענות שנסכו על תנאי ההתקשרות עם גשר בנושאים שונים, כגון זכויות המדינה במוצרי לוואי (אם יהיו כאלה), תיאום עם מט"ל בעניין רכישת ציוד, זכויות בגין תכניות נוספות אחרי חום הפרוייקט ועלות הפרוייקט. מנכ"ל המשרד הטיל על סגן היועץ המשפטי של המשרד לבדוק טענות אלו.

כחות דעת שהגיש סגן היועץ המשפטי, בסוף אוקטובר 1980, נאמר, כי ההסכם עונה על הדרישות הבסיסיות כמקובל במשרד; עם זאת, יש מקום לדרוש כמה תיקונים ותוספות בהסכם ובתקנות של גשר, וזאת בהתחשב בהיקף הגדול של התקציבים שמעביר המשרד לגשר, הן בהתאם להסכם זה והן במסגרת פרויקטים אחרים שלה. עיקרי התיקונים והתוספות: צמצום השתתפותם של הצדדים בהוצאות כעתיד בדרך של קביעה שרווחים מהפרוייקט - אם יהיו כאלה - ישמשו להמשך הפרוייקט-בלבד; הבטחת השימוש ביתרת הרכוש של גשר במקרה שהיא תפורק, כפי שיקבע שר החינוך והתרבות; הבטחת זכויות המדינה הן בתכניות שיוכנו לפי ההסכם, בכל מקרה של הפסקת ביצוע הפרוייקט או אי המשכתו מעבר לארבע תכניות, והן לגבי תכניות שיופקו לאחר תכניות הנסיון; להבטיח, באמצעות נציגי המשרד במינהלת הפרוייקט, את ניצולו המירבי של ציוד מט"ל לביצוע הפרוייקט. לגבי הטענה

שעלות הפרוייקט נבונה בהרבה מהסכר, הוצע, שתקציבן ככיר יבדוק את התכניות הכספיות. בדיקה כזו — אשר לדעת הביקורת חשובה והיתה צריכה להעשות על ידי מי שיש לו הכישרון לקבוע אומדן של עלות הפרוייקט ותהווה לגבי מקורות מימנו — לא נערכה.

בין הטענות הועלתה גם טענה שצריך היה להטיל את ביצוע הפרוייקט על מט"ל ולתת לגשר מעמד של יועצת בלבד. בחוות הדעת נאמר, שמפאת השקעת גשר בשיעור של 50% מעלות הפרוייקט ויכולתה לגייס בחו"ל תרומות למימנו, לא ניתן לצמצם את תפקידה למעמד של יועצת.

בדצמבר 1980 קבע מנכ"ל המשרד, על פי חוות הדעת שהוא קיבל בעניין זה מסגן היועץ המשפטי וכן מהמבקר הפנימי, כי ההתקשרות החווית עם גשר עומדת, בכל הנושאים העקרוניים, בביקורת משפטית מבחינת התוכן והמהות, אם כי בדיעבד נראה, שאפשר היה לשפר אי אילו סעיפים; מבחינת נהלי ההתקשרות וההקצבה לא נמצאה כל חריגה מנוהל תקין; נוכח ממצאים אלה אין הוא רואה מקום לפעול לשינוי ההסכם.

נציגות המשרד בגשר ובפרוייקט

1. אגף הנוער של המשרד עמד בקשרים עם גשר במשך שנים רבות ונהג להזמין את שירותיה בנושא העמקת החינוך היהודי. כשמיסד גשר החל לכהן באפריל 1978 כיועץ השר, הוא פנה אל סגן היועץ המשפטי של המשרד וביקש לקבל את חוות דעתו בדבר הגבולות המותרים לפעולתו ולשיתופו בגשר נוכח היותו עובד המשרד.

לפי התקש"ר, השתתפות עובד מדינה בהנהלת תאגיד טעונה היתר מהשר או המנכ"ל של המשרד שבו הוא מועסק ואם ההשתתפות היא בשכר — גם היתר לעבודה פרטית; עוד קובע התקש"ר, כי לא יינתן היתר להשתתפות בהנהלת תאגיד, אם תחום פעולתו של התאגיד קרוב לתחום פעולתו של המשרד שבו מועסק העובד. היועץ חדל לקבל את שכרו מגשר מתאריך מינויו במשרד. בישיבה שבה השתתפו חברי גשר והוועד שלה, באמצע אוגוסט 1978, הגיש היועץ את התפטרותו מניהול גשר ובמקומו מונה מנהל חדש.

2. בסוף פברואר 1980, לאחר התייעצות עם השר, מונן, מנכ"ל המשרד, הממונה על אגף התכנון והתיקוב והיועץ כנציגי המשרד בהנהלת גשר. נוסף על כך משתתפים נציגי המשרד האמורים, לפי ההסכם, במינהלת הפרוייקט; במארס 1980 הודיע מנכ"ל המשרד לגשר, שמנכ"ל מט"ל, היועץ והוא עצמו יהיו נציגי המשרד בוועדת ההיגוי בפרוייקט הטלוויזיה בנושא החינוך היהודי; ועדת ההיגוי זו היא למעשה מינהלת הפרוייקט.

3. בינואר 1981 התבקש גובר ממ"ל לשלם לגשר בעבור הפרוייקט לפי חשבוניות (ראה להלן) שהוגשו בשם החברה. בעקבות זאת פנה הגזבר אל היועץ המשפטי של המשרד בשאלה, אם מותר לו לשלם לפי חשבוניות שהגישה החברה ולא גשר. כבירור שערך היועץ המשפטי התברר, שלא היתה הקפדה מספקת על שמירת המסגרות המשפטיות ושנציגי המשרד השתתפו למעשה כחברים במוסדות המנהלים של החברה. בעקבות זאת נתבקש מנהל ממ"ל להקפיד על "המצב הפורמלי המדויק": חשבוניות יוגשו רק על ידי גשר; על מינהלת הפרוייקט לפעול כגוף של גשר ולא של החברה. לפי דרישת הנהלת המשרד החליטה גשר להפסיק את פעולות החברה והחל בספטמבר אותה שנה מנהלים כל החשבוניות והפעולות הכספיות בגשר.

תקציבים

1. בתקציב המשרד נועדו הקצבות לפרוייקט זה מאז שנת התקציב 1979, וזאת בתקנה מיוחדת במסגרת מט"ל בשם חינוך יהודי — פרויקט טלוויזיוני גשר.

שנת תקציב	באלפי שקלים	
	תקציב	הוצאה
1979	500	322.6
1980	1,040	858.8
1981	3,284	

בדיקת התקציבים שאותם אמורה היתה מינהלת הפרוייקט לאשר העלתה :

(א) לגבי שנת הכספים 1979 לא ניתן היה לברר, אם אמנם נקבע תקציב מחייב ועל ידי מי הוא אושר. נמצא מסמך של הצעת תקציב, על נייר רשמי של גשר, שהסתכם בסך של 690,000 שקל. המסמך אינו נושא תאריך ולא רשום עליו אם הוא אושר. ההצעה איננה מפורטת; כך, למשל, מצויין בה סכום כולל של 165,000 שקל לשכר עבודה, 250,000 שקל לציוד ייעודי בלא פירוט.

(ב) לגבי שנת הכספים 1980 נמצאה הצעה מיוני אותה שנה. בסך של כ-641,000 דולר שאושרה רק שבועיים לפני סוף השנה. ההצעה נושאת את התימתו של מנהל האגף לתכנון ולתיקצוב של המשרד מ-16.3.1981 ולמחרת חתמו עליה גם מנכ"ל המשרד, מנכ"ל מט"ל והיועץ. בהצעה מפורטים משכורות העובדים, הציוד, נסיעות ומחקר, אך אין בה פרטים לגבי נושא התפקות: מדובר בה על הפקת שלושה "פיילוטים" בסכום כולל של 221,000 דולר. בהעדר מפרטים אין אפשרות לבדוק את סבירות המחירים ואת תכנית הפעולה המפורטת בנושא זה.

לפי הצעת המומחה מארה"ב, שהוגשה למשרד בפברואר 1979, יופק חלק מהתכנית בשיטת אנימציה; בהצעה הביא המומחה בחשבון שיטת אנימציה הניתנת להפקה בארץ במחיר של 1,500 דולר לדקה, ואילו הפקה בשיטת אנימציה המתאימה לארה"ב עולה, לדבריו, 4,000 דולר לדקה. אולם, בדו"ח ההתקדמות לתקופה אפריל עד נובמבר 1980 (ראה להלן), נאמר, שהתכנית תופק בשיטת אנימציה שמחירה 10,000 דולר לדקה. עד לסוף 1981 הופקה תכנית באורך של 5½ דקות לפי שיטת אנימציה במחיר של 12,700 דולר לדקה. בתשובתו בנושא זה למשרד מבקר המדינה נימק המשרד את ההחלטה לבחור בשיטת האנימציה היקרה בשיקול דעת אומנותי-מקצועי.

(ג) נמצאה גם הצעת תקציב של החברה לתקופה דצמבר 1980 עד מארס 1981 בסך של כ-318,000 דולר, הנושאת תאריך 30.11.80, שאף היא נחתמה על ידי מנהל האגף לתכנון ולתיקצוב ב-16.3.81 ועל ידי מנכ"ל המשרד, מנכ"ל מט"ל והיועץ ב-17.3.81. בהצעה זו יועדו 205,000 דולר להפקה, שוב בלא פירוט.

המשרד הסביר בתשובתו באוקטובר 1981, למשרד מבקר המדינה שלכל אורך הדרך נתקל הפרוייקט בקשיים בקביעת תקציב כולל: האופי הניסויי של הפרוייקט והבעיות הרבות והמורכבות שהיה צורך להתמודד איתן כדי למצוא דרך, שבה ניתן יהיה לתרגם את ערכי היהדות למדיה של הטלוויזיה, הביאו לחוסר אפשרות לקבוע לוח זמנים מדוייק ומחייב ולכן גם לחוסר אפשרות לקבוע מסגרת תקציבית ברורה; השינויים בניהול הפרוייקט בעקבות פרישתו של המומחה מארה"ב באוקטובר 1979 הביאו גם הם לשינויים בדרכי העבודה וכן לשינויים במסגרת התקציבית.

2. גשר פנתה, בסוף מארס 1981, אל מנכ"ל המשרד וקבלה על עיכובים וקשיים שנגרמו, לטענתה, בגלל חיכוכים פנימיים בין העובדים במט"ל, שכתוצאה מהם היא לא קיבלה את השתתפות המשרד במועד ומשום כך היו לה הוצאות ריבית בעשרות אלפי שקלים.

בסוף אפריל אותה שנה ביקש האגף לתכנון ולתיקצוב של המשרד ממנכ"ל מט"ל להעביר את התקציב לביצוע הפרוייקט לתקנה בתחום הטיפול של היועץ, וזאת מאחר שהמנכ"ל החליט שיהיה חידשה להעמקת החינוך היהודי במוכירות הפדגוגית בניהולו של היועץ, היא המתאימה לבצע את הפרוייקט.

מתברר, שליחידה זו נועדו אותם תפקידים שיוערו למט"ל בהסכם בתחום המעקב אחרי התקציב והפיקוח הכספי. משרד מבקר המדינה העיר, שאין זה מן הנכון לרכז נושאים אלה בידי עובד אחד, במיוחד כשמדובר בעובד שהיה מזוהה עם גשר במשך שנים מאז היווסדה; מן הצורך לסדר מינהלי, שיבטיח שהיועץ לא יהיה המחליט הבלעדי בנושאים אלה. באוגוסט 1981 קבע מנכ"ל המשרד נהלים לבדיקת המסגרת התקציבית וסדרי התשלום של המשרד, ביניהם הנחייה, שהמחלקה הכלכלית של מט"ל או גוף דומה יבדוק את התקציב ואת החשבונות שגשר תגיש למשרד.

מימון הפרוייקט והתחשבות

1. כאמור, נקבע בהסכם בין הממשלה לבין גשר ששני הצדדים ישאו במימון הפרוייקט בחלקים שווים, ושהמשרד ישקול בחיוב השתתפות מעבר ל-50%, על פי בקשת גשר, אם הפרוייקט יתקדם לשביעות רצונו. למעשה, בא עיקר המימון של הפרוייקט מגופים ממלכתיים: עוד באוקטובר 1979 הוסכם בין גשר לבין התכנית המשותפת לממשלה ולסוכנות היהודית שהתכנית תממן 400,000 דולר

מעלותו (היינו 40%), וזאת להפקת אותו חלק מהפרוייקט שנועד לח'ל ולכיסוי חלק מהתשתית ומהוצאות הפיתוח של הפרוייקט כולו. התכנית המשותפת הוקמה באותה שנה כדי לסייע בביצוע פרויקטים חינוכיים שונים שהיא מאשרת והממשלה, באמצעות תקציב המשרד, משתתפת במחצית מהוצאותיה של התכנית.

לפי חשבוניות שנשר הגישה, עד לסוף ינואר 1982, למשרד היא הוציאה, עד לנובמבר 1981, בעבור הפרוייקט כ-618,000 דולר. עד לסוף ינואר, קיבלה גשר ממשרד החינוך ומהתכנית המשותפת סכום כולל של כ-533,000 דולר (86%); מזה 239,000 דולר שילם המשרד ישירות לגשר. ההתחשבות בגיון כל החשבוניות שהועברו למשרד, עדיין לא נסתיימה. את היתרה בסך של כ-294,000 דולר קיבלה גשר מהתכנית המשותפת, ומחצית מסכום זה מימן כאמור המשרד, כך שהסיוע הכספי הכולל של המשרד עד לאותו מועד היה בסך של כ-386,000 דולר.

2. בבדיקת כמה חשבוניות שהתייחסו להוצאות שהוצאו מתחילת ביצוע הפרוייקט עד לסוף מארס 1980 הועלה, שהן לא היו מפורטות דיון. כך למשל נרשם, שרכו צוות החינוך, שחדל לעבוד בפרוייקט, קיבל סכום של כ-40,700 שקל בלא שניתן לדעת לאיזו תקופה זה מתייחס. בו צוין, שלמומחה מארה"ב שהיה מנהל הפרוייקט, בשלב ראשוני, שולם עד לסוף נובמבר 1979 סך של כ-19,500 שקל שכר בארץ וכ-27,000 שקל שכר בח'ל ללא ציון התקופה שאליה מתייחסים תשלומים אלה. המשרד נשא במחצית מסכום זה, לאחר שהוא קיבל מגשר הצהרה שהכספים הוצאו כפועל.

בבדיקת ארבע חשבוניות שהתייחסו לתקופה שמתחילת ביצוע הפרוייקט עד לסוף פברואר 1981 הועלה, שנכללו בהן הוצאות תקורה בסך כולל של כ-245,000 שקל; כשתי החשבוניות הראשונות נכללו הוצאות תקורה בשיעור של 15% המהווים סכום של כ-207,000 שקל ואילו בשתי החשבוניות האחרות נכללו הוצאות תקורה בסך של כ-38,000 שקל, בלא שסכומים אלה מהווים שיעור משויים מההוצאות, וללא פירוט.

הביקורת העלתה, כי הוצאות התקורה בשתי החשבוניות הראשונות אמורות היו לכסות הוצאות, כגון הוצאות ניהול כלליות, אחזקה כללית של המשרד, טלפונים ויועין משפטי וכי אלה נכללו גם בחשבוניות. יוצא, אפוא, שהוצאות אלה שולמו למעשה פעמיים. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הודיע המשרד, שהוא יפעל להחזרת תשלומי היתר שניתנו לגשר.

התקדמות העבודה

לפי ההסכם היה על גשר למסור למשרד דו"ח תקופתי ראשון על התקדמות העבודה עם חתימת ההסכם ואילו דו"חות נוספים פעם בשלושה חודשים. למעשה, הוגשו למשרד ששה דו"חות לפרקי זמן שונים שגעו בין חודשיים לשמונה חודשים, כשהאחרון מתייחס לתקופה ספטמבר-אוקטובר 1981. מהדו"ח האחרון ומהסברי המשרד עולה, שלא ניתן לסיים את הפרוייקט עד למועד שנקבע בהסכם - סוף מארס 1982, וזאת מפני שהפקת התכניות כרוכה בקשיים ניכרים, בעיקר בתחום הקונצפטואלי - מציאת חכנים מתאימים ותרגומם למדיה של הטלוויזיה. המשרד גם הסביר שהעבודות אינן מתנהלות עוד לפי המסגרת המקורית של ארבעה "פילוטמים" שנקבעה בהסכם.

עד לסוף ינואר 1982 הופקו ארבע תכניות בעברית הנמשכות כעשר דקות כל אחת; שלוש מהן עוסקות בנושא השבת ואחת בנושא התפילה, וארבעה סגמנטים, גם הם בעברית, הנמשכים ארבע עד שבע דקות כל אחת, העוסקים באותם נושאים. כן הופקה בנושא השבת תכנית בשפה האנגלית, שנועדה לצפייה בארה"ב, הנמשכת כחצי שעה.

כדי לבחון תגובות קהל נערך מחקר, לגבי תכניות שהופקו בעברית, בין כ-500 צופים מקבוצות אוכלוסיה שונות, ובסוף דצמבר 1981 הוכן דו"ח ראשוני על תוצאותיו.



לביצוע פרויקט משותף להפקת תכניות טלוויזיה נפוצות בנושאי יהדות חתם משרד החינוך והתרכות על הסכם עם עמותת גשר. מתברר, שההתקדמות בהפקת התכניות היתה איטית, בעיקר

עקב קשיים בקביעת תכנים מתאימים שניתן יהיה לתרגמם לשפת הטלוויזיה. ביצוע הפרוייקט נמשך קרוב לשלוש שנים כשהמשרד נרצא, למעשה, כחלק הארי של המימון ולפי שעה לא ניתן לדעת אם אמנם הפעולה תוכתר בהצלחה. מממצאי הביקורת עולה, שלא הונהגו גם סדרי תיקצוב נאותים ולא היתה הקפדה מספקת בנושא פיקוח על ההוצאות של הפרוייקט.

נוכח האילוצים התקציביים ההמורים, שבפניהם עומד משרד החינוך והתרבות נראה, שיש צורך לבחון מחדש אם התוצאה הצפויה עומדת כיום סביר לגודל האמצעים הכספיים המזורמים במישורן וכעקיפן מקופת המדינה לפרוייקט זה.

האגודה לקידום החינוך

1. האגודה לקידום החינוך הוקמה על ידי משרד החינוך והתרבות כדי לעזור לילדים מוכשרים מבני שכבות המצוקה בגיל החינוך העל יסודי. האגודה נרשמה בשנת 1962 לפי החוק העותומני. האגודה קולטת בפנימיות ילדים, שתנאי החיים הכלכליים-חברתיים של משפחותיהם עלולים לפגוע ביכולתם לפתח את כשרונותיהם. באוקטובר 1981 נמצאו בחסותה 2,354 תלמידים: 1,108 סודרו על ידיה בשש פנימיות, שבהן מוחזקים ילדי האגודה בלבד — ארבע פנימיות, על שם בויאר, מתיבתא ועמליה בירושלים וזו על שם שטיינברג בכפר סבא, מגוהלות על ידיה ושתיים, אחת בירושלים ואחת בנתניה, מגוהלות על ידי גופים אחרים; 1,246 תלמידים הופנו על ידי האגודה ל-22 פנימיות, שקלטו גם תלמידים, שהופנו על ידי גורמים אחרים (להלן פנימיות חוץ). 892 תלמידים נוספים הפנתה האגודה לטיפולו של האגף לחינוך התיישבותי במשרד החינוך והתרבות, והם סודרו ב-12 פנימיות ליד בתי ספר לחינוך התיישבותי. האגודה מנהלת שני בתי ספר על-יסודיים בירושלים: בית הספר העל יסודי על שם בויאר ומדרשיית עמליה. בשנות הלימודים התש"ם—התשמ"ב (עד סוף דצמבר 1981) הייתה בפנימיות, שבהן מתחנכים רק ילדי האגודה, תפוסה מלאה — להוציא פנימית מתיבתא.

מהנתונים של האגודה עולה, שמכלל התלמידים שנרשמו במשך 13 שנה ללימודים לכיתות ט' בפנימיות, שבהן רק ילדים שהופנו על ידי האגודה, החל בשנת הלימודים התשכ"ו עד התשל"ח, אחוז המסיימים היה כ-70%.

בשנת 1980 ערכה האגודה מעקב אודות בוגרי הפנימיות, שסיימו את לימודיהם העל-יסודיים בשנים התשכ"ד—התשל"ד. שאלוני המעקב נשלחו לכל 1,141 הבוגרים ו-531 (47%) השיבו עליהם. להלן מאפיינים אחדים שהועלו במעקב:

24% מאלה שהתגייסו לצה"ל הגיעו לדרגות קצונה. 80% מהמסיימים המשיכו בלימודים גבוהים. מבין 20% שלא המשיכו בלימודיהם, חלקם משום שהתגייסו לצבא הקבע. מאלה שהמשיכו ללמוד פנו 78% ללימודים אקדמיים. 6% השיגו תואר שני ושלישי; 50% השיגו תואר ראשון או לומדים לתואר שני; 44% לומדים לקראת תואר ראשון.

2. האגודה עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח—1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

בחודשים מארס—אוקטובר 1981 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגודה. הביקורת נערכה במשרדי האגודה בירושלים. ביקורת השלמה נערכה במשרד החינוך והתרבות.

המוסדות המנהלים

מוסדות האגודה לפי תקנותיה הם האסיפה הכללית והוועד. בין סמכויותיה של האסיפה הכללית לאשר את התכניות לפעולות של האגודה. ההחלטות מתקבלות בהסכמת רוב קולות רגיל של החברים. בשנת 1981 היו באגודה 28 חברים, אנשי חינוך ואישי ציבור. מספר חברי הוועד, לפי התקנות, הוא לפחות חמישה ומהם גובר ומזכיר. בין תפקידי הוועד להכין ולהגיש דו"ח לאסיפה הכללית; להכין תכנית פעולה ותקציב ולהגישם לאסיפה הכללית; למנות ולפטר עובדים. בשנת 1981 היה הוועד מורכב משמונה חברים, מהם שישה עובדי משרד החינוך והתרבות; יו"ר הוועד הוא המנכ"ל של משרד החינוך והתרבות. בתפקיד מזכיר הוועד משמש מנכ"ל האגודה, שהוא איש המשרד.

מימון פעולות

כספים למימון פעולותיה של האגודה באים בעיקרם מהקצבות של משרד החינוך והתרבות וכן מגביית כספים מהורים בגין החזקת ילדיהם בפנימיות.

1. משרד החינוך והתרבות נותן לאגודה הקצבות לכיסוי הוצאות החזקת התלמידים בפנימיות של האגודה ובפנימיות אחרות ומכסה הוצאות אחרות, כגון שיעורי עזר ועזרה לתלמידים נזקקים. כן מממן הוא את החזקת מנגנון משרד האגודה; ב־1981 מנה התקן 17½ משרות. ההקצבות ניתנות על פי הסכם שנתהם בין המשרד ובין האגודה בשנת התקציב 1968/69. בהסכם נקבע, שבביצוע פעולותיה תהיה האגודה נתונה למרות הממשלה באמצעות משרד החינוך והתרבות, והמשרד רשאי יהיה לתת לה הנחיות לביצוע פעולותיה.

מאז 1975 פועלת ועדה, שבראשה נציג אגף התקציבים שבמשרד האוצר, ויתר חבריה הם נציגי הגופים, המשתתפים בהחזקת ילדים בפנימיות (ראה להלן). הוועדה קובעת מפעם לפעם עלות של החזקת ילד בפנימייה והקצבת המשרד מתבססת על כך. מאז 1979 מקציב המשרד לאגודה על יסוד קביעת הוועדה 85% מ"העלות הבסיסית המוכרת" עבור החזקת ילדים במוסדות, שגורמים ציבוריים שונים משתתפים במימון הוצאותיהם — לאמור, 22 פנימיות חוץ; ואילו להחזקת ילדים בשש פנימיות, שבהן אין השתתפות תקציבית של גורמים אחרים, פרט לזו של האגודה, ניתנת הקצבה בשיעור 100% של העלות המוכרת. הכספים, המיועדים להחזקת הילדים, שטודרו בפנימיות של האגף לחינוך התיישבותי, מועברים ישירות לאגף זה שבמשרד.

בשנת הכספים 1980 הקציב משרד החינוך לאגודה 32,194,000 שקל, ולפי הדין וחשבון על ביצוע התקציב הועבר סכום זה לאגודה במלואו; בשנת הכספים 1981 הוקצבו לאותה מטרה 60,218,000 שקל.

2. האגודה אמורה לגבות מההורים דמי השתתפות בהחזקת ילדיהם וזאת לפי קריטריונים שקבעה הוועדה. הסכומים נקבעים לפי 15 דרגות תשלום בהתאם להכנסה לנפש במשפחה. בשנת 1980 הגיעה ההשתתפות המירבית מהורים עד 6,440 שקל לשנה. מאז ינואר 1979 מקוון המוסד לביטוח לאומי סכום של נקודת קצבה מהסכום הניתן להורי הילדים הנמצאים בפנימיות, ומשרד האוצר מעביר לאגודה, עבור כל ילד, סכום בגובה קצבת הביטוח הלאומי, שהייתה משתלמת לאמו, אלמלא היה הילד בפנימייה.

ניהול פנימיות ופיקוח עליהן

פנימיות המנוהלות על ידי האגודה

תקצוב

לשלוש שנות הכספים האחרונות — עד יולי 1981 — לא נהגה האגודה להכין תקציב מפורט לכל אחת מארבע הפנימיות המנוהלות על ידיה, דבר הדרוש כדי לקבוע את צורכי הפנימיות בכל התחומים, תוך כדי קביעת סדרי עדיפויות. מנהלי הפנימיות גם לא נדרשו להגיש לקראת תחילת שנת לימודים הצעות מפורטות, שיאפשרו הכנת תקציב כזה. כך לדוגמה, לצורכי טיפוח — חוגים, טיולים, מסיבות, הרצאות, הצגות — נהגה האגודה להקציב לכל פנימייה סכום גלובלי לפי מספר התלמידים, בלא שבראשית השנה נתבקשה ממנהלי הפנימיות תכנית פעולות.

על הצורך בשיפור הכנת התקציב עמדו גם נציגי אגף התקציבים שבמשרד האוצר. בעקבות הביקורת נערך ביולי 1981 דיון בהשתתפות מנכ"ל המשרד, נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, נציגי משרד החינוך והתרבות ומנהל האגודה ועוזרו ובו סוכם, שהחל בשנת הכספים 1982 יוכן תקציב נפרד ומפורט לכל פנימייה, בניכוי ההכנסות העצמיות, ותהיה הפרדה בין הסעיפים התקציביים השונים.

מינהל כספים ומשק

משרד מבקר המדינה בדק נושאי מינהל, כספים ומשק בפנימיות בוויאר ומתיבתא. נתברר שאין לאגודה קובץ נהלים מרוכז ומעודכן לניהול ענייני הכספים, המינהל והמשק בפנימיות. הממונה על

ענייני המינהל והכספים באגודה מוציא אמנם מדי פעם הוראות לפנימיות בעניינים אלו, אולם ההוראות אינן מקיפות את כל הנושאים.

כן מתברר, שאין מעדכנים באופן שיטתי את ההוראות ואף קורה, שמנהלים ומדריכים, שנכנסו לעבודה שנים לאחר הוצאת ההוראות, אינם מודעים לקיומן.

(א) פנימית בוויאר נהגה לארח מדי פעם בפעם אנשים ומוסדות לארוחות צהריים ולכיבודים תמורת תשלום. לא נקבעו הסדרים אודות גביית הכספים עבור ארוחות. בשתי הפנימיות נהגו עובדים, מורים, תלמידי בית הספר, שאינם שייכים לפנימיה, ואורחים לסעוד בחדר האוכל, בלא שהקפידו לרכוש תלושי מזון בהתאם להסדר שנקבע עם קבלן המזון, שאתו קשורה האגודה. באמצע נובמבר 1981 שלחה האגודה תזכורת אל הנהלות הפנימיות כדבר הסדרי תשלום מהיכיים לגבי ארוחות של עובדי חינוך, בני משפחה ואורחים של עובדי חינוך.

בינואר 1982 הודיעה האגודה, שלשם חיזוק פיקוחה על הפנימיות ירכזו ויעודכנו הוראות הנהלה, כדי שינתו את מנהלי הפנימיות ואת מנגנון האגודה.

(ב) בשנת 1980/81 הוציאה האגודה 228,220 שקל על בדק בית, כולל חומרים, בפנימית בוויאר, ו10,612 שקל על השלמת ציוד וריהוט בה.

כבדיקה מסורגת, שערך משרד מבקר המדינה בנושאים אלו, הועלה, שלא תמיד פורסמו מכרזים כרוזש ולא היה תיעוד על בירור מחירים אצל מספר קבלנים או ספקים, כשהיקף העבודות הצדיק זאת. כן הועלה, שלא תמיד נרשמו הנמקות לבחירת הקבלן או הספק.

בשנת 1979 נתגלה צורך בתיקונים קלים ובמילוי גז ביתיות הקירור של פנימית בוויאר והאגודה מסרה את העבודה לקבלן. במהלך העבודה נתברר, שיש ליקוי יסודי במערכת. האגודה לא פנתה אל מומחה שיבדוק ויקבע מה דרוש לעשות, גם לא ערכה מכרז לבחירת קבלן, אלא לדבריה, פנתה בעל פה אל כמה קבלנים. האגודה גם לא דאגה לפיקוח מקצועי על הביצוע. מאחר שהצעתו של הקבלן, שכבר טיפל במילוי הגז, נראתה זולה מהצעות אחרות, שהיו בעיטון להחלפת המערכת בכללה, נמסרה העבודה לו ולספק מרחסום. העבודה הסתכמה ב-10,112 שקל. כעבור זמן קצר נתברר, שבמהלך העבודה נעשו משגים, ששיחקו את חדרי הקירור לתקופה של קרוב לשנה, ורק אז הומינה האגודה מומחה לבדוק את העניין. בדו"ח שלו מ-28.12.79 ציין המומחה ליקויים חמורים בעבודה שבוצעה והוסיף, שנעשו משגים בזמנת הציוד ובכך, שלפני התחלת העבודה לא נשאלו יועצים מקצועיים בנדון.

על פי מפרטים, שהכין המומחה לבקשת האגודה, פרסמה האגודה מכרז לקבלנים לשיפוץ חדרי הקירור והמערכת כולה. בהתאם להתלפת ועדת המכרזים מאפריל 1980, הוזמן קבלן אחר לביצוע העבודות. המומחה פיקח על העבודה. בנובמבר 1980 שולם לקבלן זה סך 68,880 שקל.

בינואר 1982 הודיעה האגודה, שהקימה ועדות למכרזים ולרכישות לפנימיות המנוהלות על ידיה ומנהלי הפנימיות או נציגיהן כבר משתתפים בדיוני הוועדות, ככל שזה נוגע לענייני מוסדותיהם.

פנימית מתיבתא ומיקומה

האגודה שולחת תלמידים לבית ספר תיכון דתי שבשכונה במערבה של ירושלים. ילדים בטיפולה של האגודה, שלמדו בבית ספר זה, גרו בפנימיה בעין כרם, ששכנה במבנים ישנים, שלא התאימו למגורי תלמידים. כאסיפה השנתית של האגודה בינואר 1970 ובאפריל 1971 נדונו האפשרויות להקמת פנימיה חדשה לתלמידי אותו בית ספר, בכספי תרומות ובסכומים שיועדו לכך בתקציב האגודה, אך הדבר לא יצא לפועל.

בשנת 1973 קיבלה האגודה מבעליהם של נכסים, שנבנו ושוקמו בעיר העתיקה בירושלים, את המבנים הידועים בשם "המתיבתא הגדולה", כדי שהיא תאכסן בתנאי פנימיה כ-200 תלמידים האמורים ללמוד בבית הספר שבמערב ירושלים. בין הצדדים נערך זכרון דברים, אך לא נחתם הסכם סופי מפורט.

בזכרון הדברים נקבע, שבתוך אחד המבנים יכשירו הבעלים תנאי דיור מתאימים למדריכים ולמתנכים, כדי שהם ומשפחותיהם יוכלו לגור יחד עם התלמידים; ולשם כך תקציב האגודה סכומים או תתן לבעלים הלוואה עומדת. יחליט אחד הצדדים על ביטול ההתקשרות, יבוצע הדבר בהדרגה כמשך ארבע שנות לימוד; עם ביטול ההתקשרות גם תוחזר הלוואה על יד הבעלים. אולם הבעלים

הביעו בזכרון הדברים את תקוותם, שלפחות חלק מהסכומים או ההלוואה יינתנו על ידי האגודה בסופו של דבר כתרומה למטרה זו.

הוכשרו המש דירות לעובדים : ארבע בשנת 1974 במימון משרד החינוך והתרבות ; ואחת בשנת 1978/79 במימון משותף של האגודה (36,000 שקל) ושל הבעלים (14,000 שקל).

כושר התפוסה של הפנימיה במבני המתיבתא נקבע ל-240 תלמידים מכיתה ז' עד י"ב. למעשה היו בה עם העברתה לעיר העתיקה ב-1974, 189 תלמידים. בשנים האחרונות חלה ירידה הדרגתית במספר התלמידים כדלהלן :

התשל"ו	התשל"ח	התשל"ט	התש"ם	התשמ"א	התשמ"ב	מספר התלמידים
157	148	120	86	53	34	

בשנת 1979 נתחווור לאגודה, שאין אפשרות לאכלס את הפנימיה כדי תפוסתה בשל קשיים בקליטת תלמידים חדשים לכיתה ז' : לא היו בה תנאים לפעילות גופנית, וכפי שהוסבר לביקורת, הורים ראו את ריחוקה של הפנימיה מבית הספר כדבר המקשה על התלמידים.

החוקת התלמידים בפנימיה זו הייתה יקרה בעיקר בגלל הוצאות נסיעה. לפי דו"ח רואה ההשכון של האגודה, הגיע החזקה ממוצעת של תלמיד בשנת 1979 במתיבתא ל-3,477 שקל לעומת 2,727 שקל כבויאר ובשנת 1980 במתיבתא ל-7,461 שקל לעומת 5,656 שקל כבויאר. מספר התלמידים הקטן במתיבתא הביא לכך, שלא ניתן היה לקיים בה פעילות בחיפה הנהוג ביתר הפנימיות של האגודה. בהתשמיא הוחל בהפעלת חוגים למחול, לנגינה ולאלקטרוניקה, אך הם נמשכו תקופות קצרות בלבד.

בפנימיות של האגודה מקובל בדרך כלל, שהתלמידים מחולקים לקבוצות בהתאם לכיתות (כ-25 ילדים בקבוצה) ולכל קבוצה מדריך ומטפלת. במתיבתא היו הקבוצות קטנות במיוחד, והאגודה לא ראתה צורך להעסיק צוות כזה. לארבע קבוצות הועסקו שני מדריכים, ובעת הביקורת במאי 1981 לא הועסקה מטפלת.

נוכח הקשיים כמתואר נדונה באסיפות החברים ובישיבות הנהלת האגודה מאז סוף 1978 האפשרות להעביר את הפנימיה למקום אחר. בשנת 1979 המליצה האגודה בפני הוועד המנהל שלה לסגור את הפנימיה ולשלוח את התלמידים למוסדות חינוך אחרים, אך אגף החינוך הדתי במשרד החינוך והתרבות לא הסכים לכך, כל עוד לא יימצא מקום אחר, שבו פנימיה תוכל להוסיף להתקיים. יו"ר הוועד המנהל של האגודה הביע במכתב למנהל אגף החינוך הדתי, כי החזקת פנימיה עבור מספר כה קטן של תלמידים אינה עומדת בשום מבחן ציבורי וכלכלי. בינואר 1981 החליטה האגודה להחזיר את בנייני המתיבתא שכור בעתיקה בתום שנת הלימודים התשמ"א. הפנימיה אמורה הייתה לעבור זמנית למבנה שכור בקרבת בית הספר, אשר יותאם על ידי האגודה ליעודו החדש ויאכלס את התלמידים, פרט לתלמידי כיתה ט'; הוחלט שיעשה מאמץ למצוא מבנה גם לתלמידי כיתה ט'. כפתרון קבע עמדה על הפרק הצעה להקים בניין לפנימיה ליד בית הספר. לא עלה בידי האגודה לבצע תכנית זו.

באמצע פברואר 1981 הודיע יו"ר הוועד המנהל של האגודה לבעלים של המתיבתא, שבהתבסס על זכרון הדברים דלעיל היא תפעיל את זכותה להמשיך ולהחזיק פנימיה במקום והניתוק יהיה הדרגתי, תוך ארבע שנים ; בסוף שנת הלימודים התשמ"א היא תחזיר חלק מהמבנים, שאינם ררושים לה, ולא תקלוט תלמידים חדשים לכיתה ט'. בשנת התשמ"ב יש לאגודה בפנימיות המתיבתא 34 תלמידים בלבד.

פנימיות המנוהלות על ידי גופים אחרים

שתי פנימיות מבין השש, שהוזכרו לעיל, שבהן נמצאים רק תלמידים המופנים על ידי האגודה, מנוהלות על ידי גופים ציבוריים אחרים : אחת נמצאת בירושלים ואחת בנתניה. האגודה מקבלת ממשרד החינוך והתרבות עבור פנימיות אלו הקצבה בשיעור של 100% עלות החזקת ילד, הנקבעת על ידי הוועדה, שהוזכרה לעיל. האגודה נהגה להעביר לשתי הפנימיות רק 90% מההקצבה. מאפריל 1981 מעבירה האגודה לפנימיה בנתניה הקצבה בשיעור של 100% וגם העבירה לה את ההפרש בשיעור 10% שבנין שנת הכספים 1980 (ראה להלן).

1. הפנימיה בירושלים, שבה היו בהתשמ"א 149 תלמידים, מנוהלת על ידי גוף ציבורי על פי הסכם, שערכה את האגודה ב־1975 ל־5 שנים. בהתבסס על ההסכם, התחייבה האגודה ב־1978 לתת לגוף 90% מדמי ההחזקה; היא עשתה כן ונוסף על זה שילמה עבור ציוד וספרים. כפי שעולה מהתיעוד המתייחס לדיון שנערך בין שני הצדדים בינואר 1981, טענה האגודה, שהגוף הציבורי אינו נותן את כל השירותים שעליו לספק לפי ההסכם או שהשירותים אינם ברמה נאותה. לעומת זאת, היו לגוף הציבורי טענות בדבר סדרי המימון של האגודה. באותו מועד התחייב הגוף הציבורי למלא את דרישות האגודה, ואילו היא קיבלה על עצמה לשפר את תנאי המימון על ידי מתן מקדמות.

2. הפנימיה בנתניה, מנוהלת על ידי רשת הינוך מקצועית ובהתשמ"א היו בה 146 תלמידים. בשנת 1969 נערך בין האגודה ובין הרשת הסכם, שבו פורטו השירותים שעליה לספק. מהתיעוד מתברר, שבמשך שנים התלוננו תלמידים על מנות האוכל, שלא היה בהן כדי להשביע; הנקיון במטבח, בחדר האוכל ובחדרי המגורים היה ירוד והפנימיה נראתה מונוחנת. לא נמצאו מסמכים על כך, שהאגודה דרשה מהרשת לפעול לשיפור התנאים.

בעקבות ביקור מנכ"ל המשרד, שהוא יו"ר ועד האגודה, בפנימיה באפריל 1981 ננקטו פעולות לשיפור התנאים בה. סיימה ההתקשרות עם קבלן המזון וקבלן המזון של הפנימיות שבניהול האגודה קיבל על עצמו החל בשנת הלימודים התשמ"ב, בהתאם לחוזה שבינו ובין האגודה, את האחריות למזון ולנקיון הפנימיה. התשלומים לקבלן יבוצעו ישירות על ידי האגודה, והסכומים ינוכו מדמי האחזקה המגיעים לפנימיה. הוחלט שהאגודה תיתן לפנימיה, כפי שצויין לעיל, הקצבה בשיעור 100% עלות ההחזקה (במקום 90%). לפנימיה גם הועבר ציוד מפנימיות מתיבתא הנמצאת כאמור בתהליך סגירה.

רמת שירות בפנימיות חוץ

פנימיות החוץ מקבלות מהאגודה תשלום לפי תעריף אחיד בגין החזקת התלמידים, שהאגודה מפנה אליהן, אולם רמת השירות — תנאי המחיה והאחזקה של הילדים בפנימיות — אינה אחידה. האגודה לא חתמה עם פנימיות החוץ על הסכמים, שיגדירו אלו שירותים עליהן לספק לתלמידים ובאילו רמה. מכאן גם קשיי האגודה לבוא בדרישות למתן שירותים ברמה נאותה. לדברי האגודה, אין היא יחידה בהפניית תלמידים לפנימיות החוץ; מאחר שבאותן פנימיות יש מספר גדול של תלמידים המופנים על ידי גופים אחרים — ובמיוחד המחלקה לעליית ילדים ונוער ומשרד העבודה והרווחה — אין הפנימיות מוכנות בדרך כלל לתתם על הסכם עם כל גוף מפנה. הנושא של רמת השירות וצורת ההתקשרות עם פנימיות החוץ נמצא בדיון בוועדה שתוארה לעיל והיא מחפשת דרך לקביעת קריטריונים לאבחון ברמת השירות ובהתאמת התשלום לרמה.

סיוע לתלמידים נזקקים

התחשיבים, שלפיהם קובעת הוועדה את תעריף ההחזקה, אינם כוללים הוצאות נסיעה של תלמידים הביתה לחופשות; הוצאות ריפוי שיניים; ציוד אישי וביגוד; דמי כיס; ספרי לימוד ומכשירים. מאחר שכ־40% מהתלמידים שבטיפולה של האגודה באים ממשפחות שמצבן הכלכלי והסוציאלי ירוד, הכירה הוועדה בצורך לסיע לתלמידים נזקקים בכיסוי אותן הוצאות וקבעה קריטריונים לזכאות לפי הכנסת ההורים ומספר הנפשות במשפחה. האגודה קבעה את הסכום המירבי לתלמיד נזקק בשנה, ובדרישה ממשרד החינוך והתרבות לתקציב היא אומדת את מספר התלמידים הנזקקים באותה שנה.

לשנת הלימודים התשמ"ב אושר לאגודה כסיוע לנזקקים תקציב של 1,926,000 שקל — 2,000 שקל לתלמיד עבור 963 נזקקים.

לפי הנהג, מודיעה פנימיה לאגודה בראשית כל שנה על התלמידים הנזקקים שיש לה. לאחר שתלמיד אושר על ידי האגודה כנזקק, מועבר סכום התמיכה המיוחדת שבינו אל הפנימיה ומנהלה יחד עם העובדת הסוציאלית והתלמיד מחליטים לאלו מטרות יוצא הסכום. לפי הוראות האגודה, על המוסד לספק את הדברים, שלהם זקוק התלמיד. האגודה לא דרשה מהפנימיות לדווח לה לאלו מטרות והוצאות הסכומים בפועל.

בינואר 1982 הודיעה האגודה, שהחל בשנת הלימודים התשמ"ב היא דרשה מהפנימיות לנהל רישום על פעולות הסיוע, תוך שמירה על הקבלות והמסמכים הקשורים בכך, ולדווח לה, לגבי כל תלמיד נזקק, על ההוצאות ויתרות הסכומים שלא נוצלו.

עודפים מצטברים

מהדו"חות הכספיים של האגודה עולה, שמדי שנה בשנה היו לה עודפים, שהצטברו לסכומים ניכרים. לסוף מארס 1975 הגיע העודף המצטבר ל-374,403 שקל, כשהקצבת משרד החינוך והתרבות באותה שנה הייתה 1,061,000 שקל; לסוף מארס 1977 הגיע העודף המצטבר ל-636,579 שקל, והקצבת המשרד 2,097,500 שקל; ולסוף מארס 1980 היה העודף המצטבר 2,320,647 שקל והקצבת המשרד 11,520,144 שקל.

מקורם של העודפים המצטברים הוא בעיקר בגביות כספים מהורים בעבור החזקת ילדיהם בפנימיות וכן בתשואה על הכספים המושקעים. כך למשל הגיעה ב-1980 השתתפות ההורים ל-1,040,000 שקל והתשואה על השקעות האגודה הייתה 1,050,000 שקל. נתברר שמשרד החינוך והתרבות החליט על הקצבה לאגודה בלא להביא בחשבון את ההכנסות מהשתתפות ההורים ואת ההכנסות הנוספות. נושא העודפים נדון באספת ההכרזים לאחרונה בדצמבר 1978. בעת הדיון על הדו"חות הכספיים של האגודה לשנת 1976/77 הסביר מוזכיר האגודה, שמקורם של העודפים בהכנסות שונות מחוץ להקצבת המשרד והכספים מנוצלים לפעולות שאינן מתוקצבות בתקציב השוטף — שיפוצים, פיתוח ורכישת ציוד.

1. האגודה הפרישה מתוך העודפים, שהצטברו במשך השנים, לקרנות שונות. בשנת 1980 היא הפרישה 250,000 שקל לקרן לשיפוצים בפנימיות בוויאר. באותה שנה נוצר גם עודף של 190,000 שקל, על פי הדו"ח הכספי של בית הספר העל-יסודי על שם בוויאר, והוא הועבר לשנת הלימודים התשמ"א לכיסוי הוצאות פעילויות באותה שנה; גם בשנת 1979 היה לבית ספר זה עודף של 100,000 שקל. לסוף מארס 1980 הסתכמו היתרות שבקרנות השונות ב-440,000 שקל.

2. בנסיבות שתוארו לעיל הצטברו כאגודה במשך השנים עודפים בסכומים ניכרים ואותם היא השקיעה. באגודה לא פעל גוף, שמתפקידו היה לקבוע את דרך ההשקעה. בסוף פברואר 1976 סיכמה הנהלת האגודה, שאם היתרות הכספיות בחשבון עובר ושכ שלה יהיו גדולות מן הצורך לשימוש מידי, יועברו הכספים לחשבון פקדון סגור נחש ריבית נכונה יותר לתקופה קצובה או יורכשו בהם ניירות ערך צמודים. באותו מועד הותלם להשקיע 100,000 שקל באחת משתי הדרוכים. מאז לא נמצא, שהנהלת האגודה דנה בעניין, ולפי המסמכים ניתנו לבנק הוראות השקעה בדרך כלל על ידי עובד אחד בלבד. האגודה הסבירה, שהעובד נהג להתייעץ עם אחרים, והאגודה תקבע נוהל מתאים בדבר החלטות על השקעות.

השקעות האגודה ל-31.3.81, לפי הרישומים בספריה בראשית יוני 1981, היו כדלהלן (בשקלים):

תעודות פקדון סחירות	8,570,000
פקדון צמוד למדד 100% ל-30 חודש	
בריבית של 6.75% נטו	1,000,000
אגרות חוב ממשלתיות	998,333
השקעות בשתי קרנות נאמנות בנקאיות	997,148
פקדון ב-\$ (מתרומות בחו"ל)	668,454
	<hr/>
	12,233,935

ס"ה

הביקורת הצביעה על כך, שגידול היקפן של השקעות האגודה מחייב, שהנושא יובא לדיון בפני מוסדותיה. עוד העיר משרד מבקר המדינה, שבעת שמשרד החינוך והתרבות מחלים על הקצבתו לאגודה עליו להביא בחשבון את העודפים שבידיה.

בעקבות הביקורת הודיע ביולי 1981 מנכ"ל המשרד — שהוא גם יו"ר הוועד המנהל של האגודה — כי נקט צעדים לתיקון הליקויים שעליהם הוצבע: נקבעו דרכים להכנת התקציב של האגודה, שיביאו בחשבון את כלל הכנסותיה ונקבעו סדרי דיווח כספי מסודר מצד האגודה למשרד. גם תאורגן מחדש עבודת האגודה, כך שיימנע ריכוז כל הפעולות הכספיות בידי עובד אחד.

בסוף יולי 1981 הודיעה האגודה למשרד מבקר המדינה, שתכניות הפיתוח שלה, שאותן יש לבצע לאלתר, ימומנו בשלב הראשון מכספי העודפים שהצטברו אצלה. תקציב הפיתוח לשנת הלימודים התשמ"ב, שאושר על ידי מוסדות האגודה, הובא לאישור אגף הפיתוח של המשרד, והוא ילווה את הביצוע.



האגודה לקידום החינוך שליד משרד החינוך והתרבות ממלאת תפקיד בעל חשיבות רבה בכך, שהיא מהזיקה בפנימיות תלמידים, שתנאי חייהם כקרב משפחותיהם מקשים על פיתוח כשרונותיהם. בתחום זה הגיעה האגודה להישגים מרשימים.

מממצאי הביקורת עולה, שמן הצורך לשפר את תהליך הכנת התקציב לפנימיות שבהנהלת האגודה ולהקפיד יותר בנושאי רכישת סוכין ושירותים עבור פנימיות אלו. האגודה ממשיכה להחזיק בפנימיה לבנים בירושלים, שעלותה גבוהה במיוחד בגלל מספר קמז של תלמידים כאותה פנימיה, דבר המקשה גם על מתן שירותים נאותים כמקובל ביותר הפנימיות. נושא, שעליו יש לתת את הרעת, גם בעקבות תלונות שהיו לתלמידים, הוא הכנסת שירותים, לפי סטנדרטים מגדירים, בפנימיות, הנמצאות בניהול של גורמים מחוץ לאגודה, וזו מפנה אליהן ילדים. משרד מבקר המדינה גם דרש, שהאגודה, יחד עם המשרד, יתנו את הדעת על עודפי הכספים שהצטברו באגודה ודרך השקעתם.

הכנת משכורות מורים במחשב

משכורות המורים, המועסקים על ידי משרד החינוך והתרבות, מוכנות בעזרת מחשב, הפועל ביחידה לעיבוד נתונים שבמשרד (היחידה לע"נ). היחידה לע"נ כפופה לסגן הממונה על מינהל החינוך. האחריות להכנת משכורות המורים היא בידי סגן החשב של המשרד.

בנובמבר 1981 הכינה המערכת הממוחשבת את משכורותיהם של 53,000 מורים בקירוב : 49,000 מורים הנמנים עם הצוות הקבוע ו-4,000 מורים הממלאים מקום ומורים המאמנים תלמידי סמינרים. סך כל המשכורות ברוטו ששולמו היה 540 מיליון שקלים.

בחודשים נובמבר 1980 — יוני 1981 לסירוגין נערכה ביקורת על המערכת הממוחשבת להכנת משכורות המורים (להלן "המערכת") ועל קובץ האב של משכורות המורים, ובמיוחד נכונותם של הנתונים המוזנים למחשב ושל עיבודי המשכורת, וקיום הוראות המשרד. הבדיקה נערכה ביחידה לע"נ, ביחידת חשב המשרד ובגזברויות המחוזיות בירושלים ובתל אביב-יפו, ולשם כך נעשה שימוש בתוכנה מיוחדת לביקורת בעזרת מחשב ונערכו סריקות של קבצי נתונים במחשב המשרד כדי לעמוד על סבירות הנתונים ודיוק החישובים. ביקורת קודמת על הנושא נערכה בשנת 1976 והתייחסה לשלבי הפעולה הראשוניים של המערכת הממוחשבת להכנת משכורות מורים (ר' דו"ח שנתי 26, עמ' 394—403).

ארגון המערכת

בתחילת כל שנת לימודים מדווחים מוסדות החינוך (גני ילדים, בתי ספר, סמינרים למורים וכד') לגזברויות המחוזיות של המשרד על מצבת המורים ועל מערכת השעות של המורים שבצוות הקבוע של כל בית ספר; בסוף כל חודש מדווחים המוסדות על העדרויות מורים במשך החודש ועל עבודת מורים ממלאי מקום. הגזברויות בודקות ומרכזות את הנתונים שנתקבלו ממוסדות החינוך ומיחידות האגף לכוח אדם בהוראה שבמשרד. הריכוזים מועברים ליחידה לע"נ להכנת המשכורות. במהלך העיבוד החדשי מעדכנים את קובץ האב, הכולל את הפרטים האישיים ופרטי ההעסקה של המורים שבצוות הקבוע של כל בית ספר. המשכורת משולמת על ידי זיכוי חשבון הבנק של מורה מן הצוות הקבוע, ובמקרה של מורה ממלא מקום מוציאה לו הגזברות שיק. המערכת מפקה תלושי שכר למורים, יומני עבודה לשם דיווח על עבודת המורים בחודש הבא, דו"חות תקציביים להנהלת החשבונות ודו"חות הדרושים לעבודת הגזברויות.

במשרד שבע גזבריות המטפלות בעניינים הכספיים של המורים: שש מחוזיות ואחת המטפלת במורים המלמדים בסמינרים, במורים מאמנים, במדריכים בשירות לאומי חלוצי, ובמורים שבנתי ספר ערביים (למעט אלה שבמחוז הצפון, שהטיפול בהם נתון בידי גזברות מחוז הצפון). שבע הגזבריות מתואמות על ידי סגן השב המשרד, הנעזר על ידי מתאם המשכורת.

בשנת 1961 הועבר הטיפול במשכורות המורים בחינוך ההתישבותי ממשרד החקלאות למשרד החינוך והתרבות. הטיפול מבוצע במסגרת יחידת סמך עצמאית, שאיננה כפופה לא לחשב משרד החינוך והתרבות ולא לגזבריות המחוזיות.

1. קובץ האב של מערכת המשכורת (להלן "קובץ האב") פוצל לשלושה קבצים זהים ממכנה הפנימי שלהם, שהתייחסו כל אחד לאוכלוסיה נפרדת: קובץ למורים בחינוך היהודי, קובץ למורים בחינוך הערבי (למעט מחוז הצפון) וקובץ למורים בחינוך ההתישבותי. כבדיקה בעזרת מחשב, שנערכה לצורכי הביקורת, נמצאו בדצמבר 1980 רשומות מקבילות של מורים בקבצים שונים: 454 מורים היו רשומים הן בקובץ המורים בחינוך היהודי והן בקובץ המורים בחינוך ההתישבותי; 226 מורים היו רשומים בקובץ המורים בחינוך היהודי וגם בקובץ המורים בחינוך הערבי; 10 מורים היו רשומים בקובץ המורים בחינוך הערבי וגם בקובץ המורים בחינוך ההתישבותי.

— פיצול הקבצים אמנם לא גרם לתשלומים כפולים של משכורת אולם הביא לכך, שמשכורותיהם של מורים, הפעילים ביותר ממגזר אחד, פוצלו, דבר שפגם בקביעה נכונה של זכויותיהם ובחישוב המהויק של חלק מן התשלומים והניכויים ממשכורותיהם. כתוצאה מכך הוכרחו המורים לסגל בעצמם בתיאומים של התשלומים והניכויים שהתנהלו בגזבריות שונות. בנוסף לכך הייבים היו המורים, שזוקקו לפרור ענייניהם, לפנות לגזבריות שונות. לדעת הביקורת, יש צורך להקים קובץ אב מרוכז של נתוני כל המורים, המאפשר לכלול את המשכורת של כל מורה בתלוש אחד ולכטל את הקבצים המיוחדים בחינוך הערבי וההתישבותי.

2. על פי הוראות המשרד, רשאי מנהל בית ספר לשכך בעבודה רק מורים, שהופנו אליו על ידי מחלקת כוח אדם בהוראה או על ידי מפקח.

— מנהלי בתי ספר שיבצו בעבודה וכללו בדו"ח הנוכחות התורשי מורים, שלא הופנו בהתאם לנאמר בהוראות. כל שם חדש שנכלל ביומן העבודה של בית ספר צורף לקובץ, ללא פיקוח על קבלת אישור של מחלקת כוח אדם בהוראה, דבר הפותח פתח לניצול לרעה. כך נכנסו למערכת ממלאי מקום ואף מורים במשרה על פי מערכת שבועית, בדרך כלל מורים לא מוסמכים, סטודנטים או כוגרי אוניברסיטה ללא תעודת הוראה. במשך הזמן ניתן להעסקתם אישור המשרד, ואף הוענקה למורים דרגה כנגמר לימודיהם. למורים ששובצו בצורה זו בעבודה היתה איפוא עדיפות על פני מורה מוסמך, הממתין לסידור עבודה על ידי לשכה מחוזית.

3. בדו"ח נוכחות מורים בעבודה מדווחת הנהלת בית הספר לגזברות בנפרד על מורים מן הצוות הקבוע, המועסקים לפי מערכת שבועית קבועה, ועל מורים ממלאי מקום. על פי הוראות המשרד, מותר להעסיק ממלא מקום עד 51 ימי עבודה. הועסק ממלא מקום מעבר לחופה זו, יש להפסיק את העסקתו או לכלול אותו בצוות הקבוע ולשלם את משכורתו על פי דרגתו וותקו.

— בשנת הלימודים התש"ם עבדו מורים רבים במילוי מקום מעל 51 יום בבית ספר אחד, לעתים במשך כל חודשי השנה; במקרה אחד קיבלה מורה משכורת, כממלאת מקום, מאז שנת 1976. המשרד לא ניצל את המערכת הממוחשבת לקבלת התרעה במועד על חריגות כאלה. התעריף למורה ממלא מקום מתבסס על שכרו של מורה מוסמך בשנת העבודה הראשונה ואיננו מזכה את המורה בזכויות סוציאליות, וביחוד בתשלום עבור חופשות, חגים ודמי הבראה. מכאן שאם הועסק מורה, על פי מערכת שבועית או במילוי מקום מעל 51 יום, ובית הספר המשיך לדווח עליו בתור ממלא מקום, נפגעו שכרו וזכויותיו.

4. על פי הוראה מאוקטובר 1979 של נציב שירות המדינה אין להעסיק עובדי הוראה בכלל ומנהלים כפרט בהיקף משרה העולה על 140%. הביקורת העלתה, בעזרת המחשב, כי בחודש פברואר 1981 הועסקו 750 מורים בהיקף משרות העולה על השיעור האמור כדלהלן:

ליכום מצטבר

משרות		משרות		
%		%		
59.5	446	59.5	446	מעל 140% ופחות מ-150%
88.4	663	28.9	217	החל מ-150% ופחות מ-160%
97.2	729	8.8	66	החל מ-160% ופחות מ-180%
99.1	743	1.9	14	החל מ-180% ופחות מ-200%
100.0	750	0.9	7	החל מ-200% ומעלה
		100.0	750	סה"כ

— מרבית החריגות התייחסו למנהלים; משרד מבקר המדינה ערך בדיקה של חלק מתיקי מורים אלו: בכמה מן התיקים נמצאו אישורים להיקף החריג, אולם במרביתם לא נמצא אישור. מתאם המשכורת לא יזם בדיקה חודשית של העסקת מורים במשרה שהיקפה חורג מן ההוראות. בעקבות הביקורת הורה השב המשרד בסוף אוקטובר 1981 להפסיק לשלם למורים משכורות מעבר להיקף משרה של 143%, תוך מתן הודעה מתאימה למורים.

נכונות הנתונים

1. היחידה לע"נ לא הודיעה לגזברויות על עדכונים שלא נקלטו, ואף לא קיימה בדיקות סבירות של רשומות המורה בקובץ האב לבחינת הקשרים בין נתונים שונים ברשומה. לפיכך היו עובדי הגזברויות חייבים לבדוק מדי חודש את כל תלושי המשכורת וגלינות התשלום כדי לוודא, שכל דיווחיהם אכן נקלטו בצורה מלאה ונכונה, ואם לאו — לתקן שגיאות שנפלו במהלך העדכון.

— הביקורת העלתה סתירות בין נתונים שונים או העדר נתונים בסיסיים ברשומת המורה, בלא שמערכת המחשב התריעה על כך. לדוגמא:

(א) בקובץ האב של חודש ינואר 1981 נמצאו שתי רשומות לכל אחד מ-14 מורים, ושלוש רשומות לשני מורים אחרים, עם מספרי זהות שונים לכל רשומה. בקובץ האב של חודש מאי 1981 נמצאו שש רשומות עם מספרי זהות מסדרה שאיננה בשימוש במירשם התושבים. הטעויות נבעו מדיווחי הגזברות או מזכירות בית הספר.

משרד מבקר המדינה העיר, שיש לשקול עריכת השוואה שנתית של קובץ האב אל קובץ מירשם התושבים כחלק מתהליך ההפקה של הדו"ח השנתי המוגש למשרדי מס ההכנסה והביטוח הלאומי, לאתר רשומות כפולות כאלה על ידי תכנית במחשב, ולהעביר לגזברויות כל חודש רשימה של רשומות חדשות שנוספו לקובץ האב, לשם אימות מספרי הזהות. בתשובתו מיולי 1981 הודיע המשרד, כי קיבל המלצה זו.

(ב) הביקורת איתרה, בעזרת המחשב, כ-500 מורים שתאריך הלידה הרשום לא התאים לנתוני ותק ההוראה של המורה, כך שלכאורה התחיל המורה לעבוד בהוראה, בסרם מלאו לו 18 שנה. כן העלתה הביקורת שיבושים רבים ברישום של תאריך תחילת העבודה ברשומות קובץ האב. הטעויות נבעו מרישומים לקויים, משיבוש נתונים על ידי המחשב ומחוסר נהלים בנוגע לרישום תאריכים אלה. לנתונים אלה אין משמעות כספית, אולם השיבושים מנעו את האפשרות להשתמש בהם לצורכי בדיקות סבירות של נתונים אחרים בקובץ, כמו שנות הוותק בהוראה.

(ג) לחלק מהמורים אין תשלום המשכורת מבוצע באמצעות ויכוי החשבון בבנק, אלא באמצעות שיקים. בדצמבר 1980 הוכנו כ-5,700 שיקים בסכום כולל של כ-3.5 מיליון שקלים. התשלום בשיקים מבוצע למורים ממלאי מקום או במקרים, שפרטים, כמו שב, מספר תעודת זהות או מספר החשבון בבנק, אינם ברורים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד, כי ההסדרים הקיימים לגבי תשלום בשיקים והפיקוח החשבונאי עליהם לקויים מבחינת סדרי הבידוק.

2. הביקורת העלתה כי בקובץ האב היו נתונים ללא שימוש, נתונים שפג תוקפם וסמלים שלא הוגדרה משמעותם. האפשרות לרשום בקובץ סמלים ונתונים חסרי משמעות ושימוש

מצביעה על כך, שאין נערכות במידה מספקת בדיקות תקינות לגבי הנתונים הנרשמים בו, והדבר פותח פתח לתשלומים מיותרים ואף לשימוש לרעה. הביקורת הציעה להגדיר את כל הנתונים, שעל פי עניינם תקפים הם רק לשנת הלימודים השוטפת, ולדאוג למחיקתם בתום אותה שנת לימודים. בנושאים אחרים רצוי לקיים בדיקה תקופתית.

3. ברשומה של כל מורה שבקובץ יש מקום לציין את מקומות עבודתו של המורה, עד כדי תשעה חלקי משרות. בגלל הצורך במידע לחישוב למפרע נהג המשרד לסגור אחרי ששה חודשים משרה שבה המורה חדל לעבוד. הועסק מורה ביותר מתשע משרות חלקיות, או אם לא הספיק המקום שברשומה כדי לקלוט את הנתונים על המשרות שבהן הוא מועסק, צריכות היו הגזברויות לצרף כמה חלקי משרות בפועל למשרה פיקטיבית מקובצת, שתיתן את היקף המשרה הנכון, בציון של סמל מוסד — דמה.

הפיקוח על תשלומי המשכורת על פי הסדר זה היה ידני, מחוץ למערכת הממוחשבת; בגלל מורכבותו היתה קיימת סבירות גבוהה לתשלומים שגויים, חסרים או כפולים, ולשיאות רישום שונות. בעקבות הביקורת קבע המשרד, החל משנת הלימודים התשמ"ב, שרשומת משרה תישאר פתוחה רק חודשיים — ולא ששה חודשים — ובמקרים מיוחדים תתאפשר, ביזמת הגזברות, סגירה מיידית של רשומות.

נכונות עיבודי המשכורת

1. ליקויים בתכניות, ושינויים חכופים על פי דרישות סגן החשב, גרמו שגיאות בעת העיבוד. לדוגמא:

(א) באוגוסט 1980 נחתם הסכם חדש בדבר התעריף למורים מאמנים, בתחולה רטרואקטיבית מספטמבר 1979. המשרד הבטיח לבצע את תשלום הפרשים הנובעים מן התעריף החדש בספטמבר 1980.

— באותו חודש עידכן המשרד את התעריפים לצורכי התשלום השוטף, אולם לא כלל את תוספת היוקר, שחלה על כל התשלומים החל מאפריל 1980. הטעות בתעריף תוקנה בנובמבר 1980. הפרשי התשלומים למורים המאמנים לתקופה מספטמבר 1979 עד נובמבר 1980, בסך של 1.5 מליון שקלים, שולמו רק בינואר 1981, בעקבות הביקורת; הפיגור בתשלום גרם הפסד למורים בגלל ירידת ערך הכסף.

(ב) בשנת הלימודים התשמ"ם עודכן התעריף של גמול עבור משרה מפוצלת: מ"1.10.79, 44.4 שקל, במקום 28.7 שקל לחודש. בדצמבר 1980 הפיקה היחידה לע"נ דו"ח שריכז את התשלומים לכל שנת הלימודים התשמ"ם. הביקורת העלתה, כי הדו"ח כלל שמות מורים רבים, שקיבלו גמול לפי התעריף הישן, והדבר תוקן רק אחרי סוף שנת הלימודים.

(ג) בנובמבר 1980 לא שולם גמול ייעוץ לכל המורים היועצים עקב שגיאה בתכנית העיבוד במחשב. הטעות לא אותרה בעת הבדיקה המדגמית המוקדמת ועל קיומה נודע ליחידה לע"נ ולמתאם המשכורת — לאחר עיבוד המשכורת — בעקבות הבדיקה בגזברויות. הפרשים שולמו במשכורת דצמבר 1980.

(ד) היחידה לע"נ לא קיימה ספירה שוטפת לשם בקרה על מספר הרשומות במהלכי העיבוד. היו מקרים, שנשמטו מהקבצים רשומות מורים, בלא שהיחידה לע"נ עמדה על כך. רק לאחר תלונות ממורים, שלא קיבלו משכורותיהם, ולאחר חודשי כירור ארוכים, הצליחה היחידה לע"נ לשחזר את הרשומות החסרות ולתקן את התכניות. לרעת הביקורת, רצוי לקבוע ככתב נהלים להוספת רשומות לקובץ ולגריעתן במהלך העיבוד החודשי ובתום שנת הכספים; לטיפול ברשומות מורים לא-פעילים; לסדרי גיבוי של רשומות חסרות השחזור; ולקיום ספירות ביקורת, בעזרת המחשב, בעת העיבוד. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, כי הנהיג ספירת רשומות בכל שלבי העיבוד.

2. עד שנת הכספים 1981 לא כללה מערכת המשכורת חישובים המקובלים במערכת שכר, כמו: חישוב חודשי של ניכויי זיכויי הסכון וחישוב ניכויים לזכות קרן ההשתלמות של המורים. כתוצאה מכך נגרם הפסד כספי למורים, במיוחד בהתחשב באינפלציה.

3. בדצמבר 1980 הפיקה היחידה לע"נ, על פי דרישת מתאם המשכורת, שבעה דו"חות שנתיים מסכמים, בהתאם לקובץ המשכורת לחודש אוגוסט 1980, לצורך בדיקה בגזברויות המחוזיות.

— מתאם המשכורת שלה את הדו"חות המסכמים לגזברויות ללא בדיקה וללא ציורף הספרים או הנחיות לגבי הנתונים שבהם. רק כשבטקפות הערת משרד מפקר המדינה, התברר, שהדו"חות אינם נכונים ושהתשלומים בפועל שונים מאוד שנכללו בדו"חות, הועברו לגזברויות הוראות שלא להתייחס אליהם.

4. על פי תיקון מספר 30 לחוק הביטוח הלאומי, שנכנס לתוקפו ביום 1.10.1977, על משרדי הממשלה, כמעבידים, להשתתף בביטוח שירות מילואים לעובדיהם, ולשלם להם את התגמול המגיע להם עבור תקופות שירות במילואים; המעביד רשאי להגיש אחר כך תביעת שיפוי למוסד לביטוח לאומי. המוסד לביטוח לאומי קבע את מבנה הדו"ח הממוחשב ומבנה הרשומות בסרט המגנטי שאותם יגישו מעבידים, המשלמים משכורת באמצעות מערכת ממוחשבת*.

— הביקורת העלתה שהחידה לע"נ מחקה את קובץ הנתונים המתייחס לתקופה שלפני שנת המס 1978 בלא להתחשב בעובדה, כי הנתונים דרושים לצורך הגשת תביעות לשיפוי למוסד לביטוח לאומי. עקב כך לא יכול המשרד לתכנן בצורה ממוחשבת את החזר תגמולי המילואים לתקופה מיום 1.10.77 ועד 31.3.78.

על פי נתוני משרד החינוך, שילם המשרד תגמולי מילואים בסך כ-4.7 מיליוני שקל בשנת הכספים 1979, כ-11.7 מיליוני שקל בשנת הכספים 1980, ובתקופה מאפריל ועד נובמבר 1981 כ-10.7 מליון שקל.

— עד דצמבר 1981 לא הגיש המשרד תביעה, ממוחשבת או ידנית, למוסד לביטוח לאומי בגין תשלומיו עבור שירות במילואים של עובדי ההוראה מאז אוקטובר 1977.

בעקבות הביקורת הגיש המשרד בינואר 1982 סרט מגנטי ובו פרטי תביעות לתקופה אפריל 1980 עד דצמבר 1981, שהסתכמו ב-15.6 מליון שקל. המוסד לביטוח לאומי שילם מתוך זה 15.1 מליון שקל. היתרה בסך 0.5 מליון שקל לא שולמה בגלל טעויות בחישוב הגמול.

המשרד הודיע, כי לגבי התביעות לתקופה אוקטובר 1977 — מארס 1980 התבקש החשב הכללי לסייע בקביעת הסדר עם המוסד לביטוח לאומי.



המערכת הממוחשבת הכינה בנובמבר 1981 את משכורותיהם של 53,000 מורים בקירוב, והתשלום הגיע לסך 540 מליון שקל. הכנת המשכורת מורכבת במיוחד מחמת העובדה, כי היא מתבססת על דיווח של שעות העבודה של המורה ותייבת להביא בחשבון את תנאי השכר המיוחדים של המורים לקבוצותיהם.

בהסתמך על שלישות נתונים חריגים בעזרת המחשב, העלתה הביקורת שקובץ האב כלל נתונים לקויים, נתונים כפולים, וסתירות בין הנתונים — לגבי אותו מורה. כן הועלה, כי המערכת הממוחשבת איפשרה תשלומים, שלא תאמו את תנאי הסכם העבודה והוראות המשרד, ולא התריעה על טעויות בחישוב המשכורת.

הקובץ, שהכיל את פרטי המורים לצורך חישוב משכורותיהם, היה מפותל לשלושה: קובץ למורים בחינוך היהודי, קובץ למורים בחינוך הערבי, וקובץ למורים בחינוך ההתיישבותי. פיצול זה גרם ליקויים בחישובי המשכורת. הביקורת המליצה לקיים קובץ אב מרוכז של נתוני כלל המורים ולבדוק בעזרת המחשב, כאורח שוטף, את תקינות הנתונים וסבירותם ואת קיום תנאי הסכם העבודה והוראות המשרד, ולהנהיג דיווח, אשר יסייע להנהלת המשרד בתפקודיה.

המשרד לא הפיק מהמערכת הממוחשבת נתונים על שירות מילואים פעיל של עובדי ההוראה מאז אוקטובר 1977. כתוצאה מכך גם לא הגיש המשרד למוסד לביטוח לאומי תביעה להחזר התגמולים המגיעים לו על פי החוק.

* בעניין ביטוח שירות מילואים ראה בדו"ח זה בפרק: המוסד לביטוח לאומי—ענף ביטוח שירות מילואים.