

משרד החינוך והתרבות

פעולות ביקורת

באגף לחינוך התיישבותי, בבתי הספר החקלאיים מקווה ישראל, עין כרם ובכפר הנוער מאיר שפייה נבדקו סדרי קליטת התלמידים, הישגי התלמידים בבחינות הבגרות וסדרי הפיקוח הפדגוגי מטעם האגף.

במשרד הראשי ובמחוזות ירושלים, המרכז והדרום נערכה ביקורת על דרכי העסקת מתנדבות בשירות הלאומי, באמצעות האגודה להתנדבות בעם, על סדרי הדיווח ועל סדרי התשלומים לאגודה; בדיקות השלמה נערכו במשרד הבריאות ובמשרד העבודה והרווחה.

בחסבות ובגזברויות המחוזות בירושלים, במרכז ובתל-אביב נבדקו סדרי עבודתן של הגזברויות בנושאים — תשלום מקדמות לעובדי הוראה, לרבות עובדי הוראה ממלאי מקום, גביית חובות מהם, תשלום פיצויים בגין ימי מחלה שלא נוצלו, תשלום פיצויי פיטורין והלנת שכר, והנהלת חשבונות. חלק מנושאים אלה נבדקו גם באגף וביחידות כוח אדם בהוראה במחוזות הנזכרים לעיל.

במשרד הראשי, במחלקה לאספקה ולשירותים משקים, ובשלכות המחוזות בירושלים, במרכז ובתל-אביב, נערכה ביקורת על סדרי הטיפול של המשרד בהסעת תלמידים. בדיקות השלמה נערכו במועצות האזוריות מטה יהודה ועמק חפר.

בארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי נבדקו פעולות הארכיון בתחום הדיור וסדרי הטיפול במסמכים המגיעים אליו.

פנימיות בפיקוח האגף לחינוך התיישבותי

האגף לחינוך התיישבותי הוא יחידת סמך של משרד החינוך והתרבות, המופקדת על בתי הספר החקלאיים ועל בתי הספר העל יסודיים במושבים ובקיבוצים.

בשנת הלימודים התשמ"ב הפעיל האגף פיקוח על כ-100 בתי ספר, המונים כ-36,000 תלמידים. בתי ספר אלו שונים זה מזה והפעילויות בהם רבות גוונים. שלושים ושלושה מבתי הספר הם פנימייתיים, מהם עשרים וארבעה חקלאיים, וכשישים וחמישה בתי ספר אזוריים וקיבוציים — שביניהם חטיבות ביניים וחטיבות עליונות. מבין הפנימיות החקלאות, ארבע בבעלות המדינה ו-11 הן התאגדויות ממשלתיות או ציבוריות. האגף אחראי לבתי ספר משני סוגים אלו הן מבחינה כספית והן מבחינה הפיקוח הפדגוגי. 18 הפנימיות הנותרות הן בבעלויות שונות בעיקר עמותות, והאגף משתתף במימון הוצאותיהן בשיעורים שונים. בתי הספר האזוריים והקיבוציים נתמכים על ידי האגף כמתחייב מרמת השירותים שהם נותנים, תוך התבססות על תקנים שקבע המשרד.

בשנים התשמ"א והתשמ"ב למדו בפנימיות של האגף 8,697, 9,298 ו-8,717 תלמידים בהתאמה; על אלה נוספו כ-5,000 תלמידים אקסטרניים. הפנימיות הגדולות ביותר הן זו שבפרס-חנה המונה כ-1,300 תלמידים, זו שבכפר גלים המונה כ-1,000 תלמידים וזו שבכפר בתיא המונה כ-900 תלמידים, כולל תלמידים אקסטרניים.

להלן טבלה המפרטת את תקציב האגף וביצועו בשנים 1979—1982 (במיליוני שקלים):

1979		1980		1981		1982
הוצאה למעשה	תקציב	הוצאה למעשה	תקציב	הוצאה למעשה	תקציב	תקציב
135	143	327	365	734	846	1,668

לפי הסברי האגף, ההפרש בין ההוצאה למעשה לתקציב בשנת 1981 נובע בעיקר משני גורמים: א. הביצוע איננו כולל חשבונות של חודש מארס ששולמו רק בחודש אפריל.

ב. בסוף מארס 1981 אושרה הקצבה נוספת, ולא נוצלה עד סוף שנת התקציב.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יולי-אוקטובר 1982 את פעולות האגף בתחום הפנימיות החקלאיות. נבדקו סדרי קליטת התלמידים, הישגי התלמידים בבחינות הבגרות, וסדרי הפיקוח הפדגוגי מטעם האגף. הבדיקה נערכה במשרדי האגף לחינוך התיישבותי בתל-אביב, בבית הספר החקלאי מקווה ישראל, בבית הספר החקלאי עין כרם, ובכפר הנוער מאיר שפייה.

קליטת תלמידים במסגרת הפנימית

מטרות האגף לחינוך התיישבותי כוללות – קליטת בני נוער מכל חלקי הארץ, ובעיקר מעירות פיתוח ומשכונות מצוקה שבערים הגדולות; מניעת נשירה ממסגרות למודים מסיבות כלכליות או בגלל קשיים חינוכיים; עידוד החינוך החקלאי וקידומו על ידי ייעוץ והכוונה לכל המסגרות שבפיקוח; פיתוח ענפי המשק החקלאי בבית הספר והתאמתו להישגי החקלאות העכשוויים. כן מפקח האגף על הלימודים וההדרכה במסגרות השונות, והוא מופקד על קיום מערכת השתלמויות ייחודיות לעובדי פנימיות, לעובדי המשק החקלאי, למורים לביוולוגיה חקלאית ולמורים לחקלאות.

ברו"ח של הוועדה "לאלטרנטיבות חינוכיות וטיפוליות לבני נוער שמחוץ למסגרת הלימוד וההכשרה" בראשות פרופ' אדלר, אשר הוגש בינואר 1981, נאמר בעניין החינוך הפנימייתי, כי הפנימייה היא מסגרת חינוכית בעלת כוח מקדם ומשקם פוטנציאלי רב, ולא בכדי משרת המבנה הזה ברוב הארצות המערביות שתי קבוצות אוכלוסייה: את קבוצות האליטה המבקשות לקדם את בניהן או לשמור על אורח חיים מיוחד, ואת קבוצות הנערים והנערות, הנמצאים במצוקה אישית או סביבתית ושבעבורם צריך למצות את מירב כוחה המשקם של מערכת זאת. מבחינה זו המסגרת הפנימייתית עדיפה מכמה בחינות מצורות חינוך אחרות, כאשר המטרה היא קליטת נוער במצוקה; עידודם וקידומם.

כ-60% מכלל התלמידים בפנימיות החקלאיות של האגף לחינוך התיישבותי מופנים על ידי הסוכנות היהודית מחלקת עליית הנוער (להלן עליית הנוער); פעילותה של עליית הנוער מתרכזת בחינוכם ובקידומם של חניכים מאזורי מצוקה וקליטתם במסגרות חינוך, לאחר שרובם נשרו מבתי ספר אחרים. כ-10% מופנים על ידי האגודה לקידום החינוך, שהוקמה על ידי משרד החינוך והתרבות*, כדי לעזור לילדים מוכשרים מבני שכבות המצוקה בגיל החינוך העל-יסודי. מספר תלמידים נוסף מופנים על ידי משרד העבודה והרווחה. תלמידים מעטים באים ביזמתם הם. הרכב תלמידים זה מעיד על כך שקליטת בני נוער מאזורי מצוקה אמנם מתקיימת.

לדברי גורמים המפנים תלמידים לפנימיות של האגף, אחת הבעיות המרכזיות של רוב בתי הספר הללו היא, שמצד אחד הם רואים מחובתם לשמור על רמה, שתאפשר הגשת תלמידים לבחינות בגרות, ומצד אחר הרוב הגדול של תלמידים, הוקקים למסגרת הפנימייתית, איננו מסוגל בדרך כלל לעמוד בדרישות אלה. מצב זה פגע בתדמיתם של בתי ספר אלו בציבור והביא לכך, שאין הם מצליחים לעניין מספיק תלמידים בעלי רמה. יתירה מזו, אין למנהלי בתי הספר היכולת למשוך תלמידים בהרכב כזה, שיבטיח הצלחה לימודית. בשנת 1982 מינה האגף עובד, שמתפקידו ליצור קשר עם עובדי רווחה, עם קציני ביקור סדיר (הממונים על מניעת נשירה מבתי ספר ומעקב אחר נושרים) ועם עליית הנוער – כדי לאתר את בני הנוער הנושרים מכל מסגרות לימודים ואת אלו המופנים על ידי עליית הנוער, לפנימיות אך אינם מגיעים אליהן. כן הפיק האגף תשדיר שירות, הנועד לעודד בוגרי בתי ספר יסודיים לפנות לפנימיות חקלאיות. הפעולות הללו לא הניבו את הפירות המקווים.

אחת הדרכים לבדוק, אם התהליך החינוכי אמנם נושא פירות, היא לעמוד על ממדי נשירת חניכים ממסגרות חינוכיות או, כפי שהדבר מוצא ביטוי בסקר של הסוכנות היהודית ועליית הנוער "עזיבת חניכים את מסגרות עליית הנוער, תהליך, מימדים, סיבות – אפריל 1978" – "היקפן של עזיבות חניכים וסיבותיהן באות בעקיפין להעיד במידה ידועה על יכולתה של המסגרת לקדם את הנערים ולטפחם, ולהחזיר למסלול הלימודי את אלה שנשרו מן הלימודים או עמדו על סף נשירה". בדיקת ממדי הנשירה מחייבת איסוף נתונים רב-שנתיים על תלמידים שנקלטו ונשרו ועל הישגיהם וניתוח נתונים אלה באופן שיטתי, כפי שנעשה הדבר באגף לחינוך טכנולוגי של משרד החינוך והתרבות או באגודה לקידום החינוך.

* ראה גם דו"ח שנתי 32, עמ' 272.

האגף לחינוך התיישבותי אינו מרכז נתונים על קליטה ועל גורמים לעזיבת תלמידים את מוסדותיו במגמה לנחתם, דבר שהוא בעל חשיבות יתירה כדי לאתר את סיבות הנשירה ולבדוק, באיזו מידה ניתן היה למנוע אותם או לצמצמם. האגף הסביר, שמחוסר תקציב אין באפשרותו לעסוק בריכוז הנתונים ובמחקר סטטיסטי. בעבר היה באגף עובד, שטיפל בנושא זה, אך תקן משרתו בוטל. מאחר שתלמידי עליית הנוער מהווים 60% מתלמידי פנימיות האגף, ניתן להקיש מנתונים על עזיבת חניכים של עליית הנוער על זו של יתר התלמידים.

להלן טבלה, המפרטת שיעורי מעבר מכיתה לכיתה ועזיבת תלמידים של עליית הנוער שמקרב תלמידי כיתות ט' במוסדות כלליים ודתיים; הנתונים בטבלה מבוססים על סקר, שנערך על ידי עליית הנוער:

נקלטו בהתשל"ג		נקלטו בהתשל"ד		ס"ה ממוצע	
כלליים	דתיים	כלליים	דתיים	כלליים	דתיים
100	100	100	100	100	100
94.6	93.9	92.4	92.1	93.4	92.8
88.4	91.5	84.4	88.2	86.0	89.5
67.5	76.2	61.3	74.4	63.7	75.1
59.7	70.1	53.5	69.3	55.9	69.6
48.7	58.9	41.0	57.8	44.0	58.2
44.9	56.8	38.6	55.1	41.0	55.7
40.1	49.2	33.5	48.9	36.1	49.0
39.4	48.5	32.8	47.7	35.4	48.0
5.4	6.1	7.6	7.9	6.6	7.2
18.8	11.3	18.9	12.9	18.8	12.3
36.7	34.1	40.7	31.5	39.2	32.5

נקלטו בכיתה ט'
נשארו יותר משלושה חודשים ראשונים
סיימו כיתה ט'
התחילו ללמוד בכיתה י'
סיימו כיתה י'
התחילו ללמוד בכיתה י"א
סיימו כיתה י"א
התחילו ללמוד בכיתה י"ב
סיימו כיתה י"ב
עזבו בשלושת החודשים הראשונים לקליטתם
עזבו במשך השנה
עזבו בתום השנים

בסקר לא נמצאו הבדלים בין בתי הספר החקלאיים לבין בתי הספר האחרים בכל אחת מן הקטגוריות.

מנתונים אלה עולה, שבין רבע לשליש מן התלמידים נשרו בין כיתה ט' לכיתה י'. כ-42% בממוצע מהתלמידים סיימו כיתה י"ב. לעומת זאת, מנתונים של האגודה לקידום החינוך עולה, כי 70% מן התלמידים, שנרשמו במשך 13 שנה החל בהתשל"ד, עד התשל"ח — לכיתות ט' בפנימיות שבהן רק ילדים שהופנו על ידי האגודה, סיימו את חוק לימודיהם.

נבדקו גם נתונים חודשיים של קליטה ונשירה של תלמידים של עליית הנוער ב-20 פנימיות של האגף בהתשמ"ב. נתונים נלקחו מהמדור לסטטיסטיקה של עליית הנוער, ומהם עולה, כי בתחילת שנת התשמ"ב נקלטו בכל 20 בתי הספר שנבדקו 1,173 תלמידים, שהופנו על ידי עליית הנוער, בשלושת החודשים הראשונים נשרו 200 תלמידים (17%).

נוכח נתונים אלה נראה, שיש צורך במאמץ מיוחד של האגף למניעת נשירת התלמידים מבית הספר.

לדברי האגף, טיפול אינטנסיבי בבעיית הנשירה היה דורש הקטנה משמעותית של מספר החניכים בכל קבוצה בפנימיות, כך שאימהות הבית והמדריכים היו יכולים להקדיש תשומת לב רבה יותר לחניכים שיש להם קשיי קליטה. נסיונות כאלה נעשו לדברי האגף בשניים ממוסדות האגף והם נמשכים. כמו כן הוציא מנהל האגף לקראת שנת הלימודים התשמ"ב הוראות למנהלי בתי הספר, שלפיהן מוטלת על מנהלי המוסדות החובה לעקוב אחרי תלמידים שעזבו את בתי הספר מכל סיבה שהיא, ולוודא את קליטתם במסגרת חינוכית אחרת.

האגף הודיע למשרד מבקר המדינה שעובדת המשרד, בעלת מיומנות בתחום עיבוד נתונים נתבקשה לעבד נתונים על ממדי נשירה במוסדות האגף.

הישגים בבחינות הבגרות

האגף לחינוך התיישבותי רואה בחינוך החקלאי אמצעי חינוכי לשם הקניית ערכי עבודה, אורח חיים כפרי ואהבת הארץ, אין מטרתו להכשיר בבתי הספר חקלאים מומחים, ולמעשה בנסיבות

הקיימות של חקלאות ממוכנת והתפתחות טכנולוגית מואצת ביותר, אין בתי הספר החקלאיים מסוגלים להתעדכן בהתאם להתפתחות הטכנולוגית.

1. מכשיר חשוב, שבעזרתו ניתן לבדוק, באיזו מידה החינוך, הניתן במסגרת בתי הספר החקלאיים, אמנם משיג את מטרתו, הוא המעקב אחר בוגרי בתי הספר. במשך שנים רבות לא ערך האגף מעקב אחר הבוגרים ולא קיים מידע בנושא זה. ניתוח מעקב אחר בוגרים יכול היה להנחות את האגף במדיניותו לעתיד. לדוגמה, המרכז לחינוך טכנולוגי בחולון, העוסק בהכשרת מורים אקדמיים להוראת המקצועות הטכנולוגיים, עורך מעקבים סדירים אחר בוגרי החינוך הטכנולוגי ובודק קשרים שונים בין הלימודים לבין בחירתו שלאחר מכן של הבוגר במקצוע.

מגמתו של האגף היא למצוא דרך, שכל תלמיד יוכל להשלים י"ב כיתות ושםספר גדול ככל האפשר של תלמידים יגש לבחינות הבגרות. האגף איננו מרכז נתונים מבתי הספר החקלאיים הנדונים וגם לא מבתי הספר האחרים שבפיקוחו, על מספר ואחוזי התלמידים הניגשים לבחינות הבגרות ועל מספר העומדים בהם. למעשה אין בידי תמונה ברורה ומקיפה על יכולת כלל המוסדות שבפיקוחו להתמודד עם ההכנה לבחינות הבגרות.

2. תכנית הלימודים בחקלאות ובמדעי החיים, שהוא מקצוע מרכזי במערכת הלימודים של בתי הספר החקלאיים, עברה שינויים מהותיים בשלוש השנים האחרונות, ונעשה ניסיון לשלב את הלימודים העיוניים בביוולוגיה בעבודה במשק החקלאי. התכנית נקלטה, בחלקה או בכולה, בכ" 60% מבתי הספר החקלאיים של האגף. במסגרת הכנת התכנית החדשה ובדיקתה בבתי הספר, שבהם נלמד המקצוע, נערך בהזמנת האגף לחינוך התיישבותי, על ידי האוניברסיטה העברית, הפקולטה לחקלאות ברחובות והמחלקה לחינוך חקלאי — מחקר, בנושא בחינות הבגרות בחקלאות, במסגרתו נאספו נתונים מהשנים התשל"ח והתשל"ט. המפקח המרכזי ללימודי החקלאות ממשיך לרכז נתונים על העמידה בבחינות הבגרות במקצוע שבפיקוחו, והוא מעביר מידע זה לידיעת בתי הספר המגישים תלמידים לבחינות. בשנת התשל"ח הוכנסו למתכונת בחינות הבגרות בחקלאות מספר שינויים ביניהם שאלות רב-ברירניות. עד לאותה שנה לא נערכו מחקרים, שמטרתם הייתה לנתח את הישגי התלמידים, שניגשו לבחינות הבגרות בחקלאות, ועל כן לא ניתן להשוות את הישגי התלמידים בשנה זו להישגיהם בשנים קודמות.

להלן מספר נתונים על תוצאות בחינות הבגרות בחקלאות (חלק כללי), בשנים התשל"ח, התשמ"א והתשמ"ב:

בשנת התשל"ח, שבה הייתה בתוקף בעיקרה התכנית הקודמת ללימודי החקלאות, הגישו 24 מבתי הספר שבפיקוח האגף את תלמידיהם לבחינה. ניגשו לבחינה 741 תלמידים (בגלל טעויות בנתונים שנאספו נכללה במחקר שנערך באותה שנה אוכלוסייה של 382 תלמידים בלבד). הציון הממוצע הכולל של התלמידים שנכללו במדגם בבחינה זו היה באותה שנה 59.4, 24% מהתלמידים השיגו ציון של 50 או פחות. ב"ב מבין 24 בתי הספר שתלמידיהם נבחנו, היה הממוצע בגבול מספיק בקושי. יש לציון, כי היו הבדלים גדולים בשיעורי ההצלחה בנושאים השונים מבית ספר לבית ספר.

בשנת התשמ"ב, שבה הוחל כבר בהנהגת התכנית החדשה, הגישו 19 בתי ספר 598 מתלמידיהם לבחינה. הציון הממוצע היה 50. 43% מהתלמידים (260) נכשלו בבחינה. ב"ב מבין 19 בתי הספר נכשלו למעלה מ-50% מהתלמידים בבחינה.

בשנת התשמ"ב הגישו 12 בתי ספר 327 מתלמידיהם לבחינה. הציון הממוצע הכללי היה 60. 17% מהתלמידים קיבלו ציון 50 ומטה. בשני בתי ספר נכשלו למעלה ממחצית מספר התלמידים.

לבחינה בענף המטעים הגישו בשנת התשמ"א 18 בתי ספר 228 מתלמידיהם. הציון הממוצע בבחינה היה 57.6 ו-17.3% מהתלמידים נכשלו. בהתשמ"ב הגישו רק 13 בתי ספר את תלמידיהם לאותה הבחינה. הציון הממוצע היה 64.3, ו-12.7% מהתלמידים נכשלו.

15 בתי ספר הגישו בשנת התשמ"א 351 תלמידים לבחינה בענף בעלי החיים. הציון הממוצע היה 55.3, ו-35% מהתלמידים נכשלו. בשנת התשמ"ב הגישו 16 בתי ספר 342 תלמידים לבחינה. הציון הממוצע היה 63, ו-17.7% מהנבחנים נכשלו.

מקצועות הבחינה שנבחרו לצורכי ההדגמה דלעיל הם אלו, בהם השתתף המספר הגדול ביותר של תלמידים. בכל זאת עולה מהנתונים, שחלק גדול מבתי הספר החקלאיים אינם מגישים תלמידים לבחינות הבגרות בנושא הלימוד היחודי שלהם. עוד עולה, שממוצע הציונים ואחוז העומדים

בבחינות בכל מקצועות החקלאות שנסקרו עלה במידת מה בשנת התשמ"ב בהשוואה לשנה הקודמת. לא מן הנמנע הוא, כי הסיבה לכך היא ההוראה לפי תכנית הלימודים החדשה בחקלאות ומדעי החיים, שכבר החלה לתת תוצאות. מאידך, חלה ירידה במספר תלמידים שניגשו לבחינות וייתכן, שבתי הספר מקפידים יותר בבחירת התלמידים שניגשו לבחינות. לדברי המפקח על לימודי חקלאות, מספר הנבחנים בבחינה בחקלאות (חלק כללי) ילך ויקטן, וזו תוחלף בבחינה במדעי החיים והחקלאות שבמתכונת התכנית החדשה. גם בשנת התשמ"ב הגישו מספר בתי ספר את תלמידיהם לבחינה האחרונה. התוצאות להלן: מורות על שיפור ניכר בהישגי התלמידים: 40 תלמידים נבחנו ב-2 יחידות לבגרות ו-80% עמדו בבחינה, הציון הממוצע היה 65.3%; 390 תלמידים נבחנו ב-4 יחידות — 89.7% עמדו בבחינה, הציון הממוצע היה 71%; 13 תלמידים נבחנו ב-5 יחידות, כולם עמדו בבחינה, הציון הממוצע היה 78.6%.

לגבי הבחינות בענפים השונים, דוגמת מטעים או בעלי חיים, הן יוסיפו להיערך במתכונת כבעבר. לדברי המפקח כעבור שנתיים ניתן יהיה להעריך את תרומתה של תכנית הלימודים החדשה להעלאתה של רמת ההישגיות של התלמידים.

רמת ההתעניינות והידע הירודה של תלמידי כיתות ט' לגבי בעיות הסביבה, באה לידי ביטוי גם במחקר, שנערך במימון המדען הראשי של משרד החינוך והתרבות, על ידי ראש המדור להדרכה בפקולטה לחקלאות ברחובות ויו"ר הוועדה לבחינות בגרות במדעי החיים והחקלאות ועל ידי מפקח בנושא זה בשנת התשמ"ב. במכתב של ראש המדור מתחילת ספטמבר 1982 למנהל האגף לחינוך התיישבותי הוא מציין, כי תלמידי בתי הספר ההתיישבותיים, שהיו כלולים במדגם, נפלו מחבריהם בבתי-ספר העירוניים בידעות, בדיעות ובהערכת חומרת הבעיות. הוא הדגיש עם זאת, שהתלמידים בהתיישבות — כקבוצה — היו היחידים שציינו את לימודי האקולוגיה (ביולוגיה) כמקור ראשון למידע שלהם על בעיות הסביבה.

בתשובתו הבהיר האגף, שהוא אמנם הסתייג ממספר גישות מתולוגיות שבמחקר — במיוחד, בחירת בתי הספר למדגם והצגת שאלות, שחלקן לא התבססו על חומר ההוראה לתלמידי מוסדות האגף. כן התרכזו לדעת האגף המחקר על הידע, שנצבר על ידי התלמידים לפני הגיעם לכיתה ט'. עם זאת בדעת האגף להפיק לקחים ממסקנות המחקר לגבי הלמידה בנושא בחטיבות הביניים.

החינוך לעבודה

כפי שצויין החינוך לעבודה ולאחריות הוא אולי המטרה החשובה ביותר, שהציב לעצמו האגף לחינוך התיישבותי. בדרך להשגתה מתמודד האגף עם קשיים רבים. הקושי הראשון הוא בהרגלת התלמידים לעבודה ולמשמעת, כדי שימלאו בנפש חפצה אחרי דרישות המשק החקלאי והשירותים השונים במוסד. קושי אחר הוא היחס בין גודל המשק החקלאי למספר בתי ספר ולמספר התלמידים. לעתים דורש המשק החקלאי ידיים עובדות מעבר למספר התלמידים, ובית הספר נאלץ לגייס תלמידים מבתי ספר אחרים. מאידך קורה שבענפים מסויימים נדרשת עבודה ידנית מועטה בלבד.

הפיקוח הפדגוגי

יחידת הפיקוח של האגף לחינוך התיישבותי היא הגדולה שביחידות, ומונה 22 מבין 60 משרות שבאגף. בראש היחידה מרכז פיקוח.

המפקח הוא למעשה נציג האגף בבית הספר, ותפקידו הוא בעיקר הנחיית המורים והדרכתם. למפקחים יש גם חלק בקבלת מורים לעבודה ובאישור מתן קביעות. חלק מהמפקחים הם מפקחים כוללים, וחלקם עוסקים בפיקוח על מקצוע (חקלאות, אנגלית, חינוך חברתי, מסלול טכנולוגי וכו'). יש כאלה המפקחים פיקוח כולל על מספר בתי ספר, וכאלה, המפקחים על הוראת מקצוע מסויים בבתי ספר אחרים. האגף מפקח גם על אמהות הבית והמטפלות בפנימיות. חלוקת העבודה בין המפקחים מביאה בחשבון את אופי בית הספר, ותק המנהל והבעיות השכיחות בבית הספר. קיימת רוטציה בין המפקחים כדי למנוע התקשרות יתר בין המפקח לבין בית הספר ומנהלו. יכולת המפקח להשפיע על בחירת תכניות הלימודים או על קליטתן תלויה בשני גורמים — האחד יחסו עם המורים וההנהלה בבית הספר, והאחר יכולת האגף להשפיע על סדרי העדיפויות בהקצאת משאבים בתוך בית הספר.

לגבי הגורם הראשון נראה, שמפקחי האגף לחינוך התיישבותי נהנים משיתוף פעולה ומהערכה בבתי הספר שבפיקוחם, ומעורבותם בנעשה בבתי הספר גבוהה. עם זאת, התעוררו בכמה מקרים

קשיים בתחומים, שלגביהם אמנם יש למפקח סמכות, אך הוא נתקל בהתנגדות הנהלת בית הספר או המורים, כמו הפניית מורים להשתלמות. ההשתלמות בתכנית לימודים חדשה דוגמת התכנית למדע החיים והחקלאות — הטומנת בחובה חידושים רבים, חיונית ביותר. אולם למשל באחד מבתי הספר לא יצא מורה להשתלמות בעקבות הנהגת התכנית האמורה למרות תלונות המפקח ופניות מנהל בית הספר אליו. גם היבטים אחרים, שיש להכנסת תכניות לימודים או חלקים מהן מעוררים לעתים התנגדות מצד בית הספר — כגון ביצוע בחינות מעקב במשק החקלאי באחד מבתי הספר — למרות המלצות חוזרות של המפקח.

אשר לגורם השני — השפעת המפקח על סדרי העדיפויות בהקצאת משאבים בחוץ בתי הספר — מתברר שהאגף איננו מיוצג בהנהלות הפנימיות, שהן תאגידים, כפי שניתן היה לצפות בהתחשב בהיקף המימון הממשלתי. לדברי האגף, אמנם מאושרים תקציבי המוסדות על ידו, אולם בוועדים שבידיהם מופקד הניהול היום-יומי של המוסדות — גם אותם מוסדות שמלוא הוצאותיהם ממומנות על ידי האגף — אין הוא מיוצג ביחס הולם. בכמה מקרים, במיוחד לגבי מוסד אחד, נוצר מצב, שהמלצות חשובות של המפקח, שנועדו לקדם את הצד הלימודי פדגוגי, היו זוכות ליתר תשומת לב, לוא היה האגף דורש לעצמו ייצוג בוועד המנהל בהתאם להיקף התמיכה הכספית במוסד.

תאום בין מפקחים

ברוב בתי הספר לומדים תלמידים רבים, המופנים על ידי עליית הנוער ומוחקים על ידה. גם עליית הנוער שולחת מפקחים משלה, הבודקים את הפנימיות ומדריכים את אימהות הבית והמדריכים; כן תומכת עליית הנוער בפרוייקטים שונים. בין מפקחי עליית הנוער למפקחי האגף לחינוך התיישבותי חסר לעתים קשר ותיאום. ביוני 1979 הגיע העניין לידי עימות בין מפקח עליית הנוער למפקח של האגף באחד מבתי הספר. תפקידם של מפקחי עליית הנוער לעסוק בעיקר בפיקוח פרטני על רווחת חניכיהם, ואילו מפקחי האגף אמורים להפעיל פיקוח יותר כללי, אולם למעשה קיימת חפיפה רבה בין תפקידי המפקחים השונים, ויש לחתור להגדרה יותר ברורה של תפקידי המפקחים של האגף ושל עליית הנוער.

בתשובתו הסביר האגף, כי עליית הנוער והאגף נמצאים עתה בעיצומו של תהליך להבהרת הנושא, ובסוף דצמבר 1982 הוגשו על ידי שני הצדדים הצעות לתיאום הפיקוח ביניהם.

יש שהמפקחים המקצועיים של האגף אף הם לעתים אינם מתאמים עם המפקח הכולל את ביקוריהם בבית הספר ואינם מעבירים אליו מידע. כיוון שהמפקח הכולל איננו נכנס בעובי הקורה בכל הנוגע למקצועות, שלגביהם יש מפקח מיוחד, הרי שהמידע שלו על הנעשה בבית הספר איננו מלא. מן הראוי למצוא דרך לתיאום ולהחלפת מידע בין מפקחי האגף.



בתי הספר החקלאיים הפנימייתיים שבאחריות האגף לחינוך התיישבותי ובפיקוחו קולטים בני נוער, בעיקר מעיירות פיתוח ומשכונות מצוקה. המסגרת הפנימייתית, לגבי בני נוער אלה, בהשוואה למסגרות חינוך אחרות, עדיפה ומאפשרת את עידודם וקידומם בהישגים הלימודיים ובחינוך לעבודה. האגף מודע לקשיים ולבעיות הקיימים, ועושה מאמץ ניכר כדי לגבור עליהם. עם זאת, נותרו בעיות, שטרם באו על פתרון, בעיקר הצורך לשמור על רמת לימודים, שתאפשר הגשת תלמידים לבחינות בגרות מחד והוסף יכולתם של רוב התלמידים הנקלטים לעמוד במשימה מאויד. עובדה אחרונה זו גם פגעה בתדמית בתי הספר החקלאיים כעניי הציבור ומקשה על קליטת תלמידים בעלי יכולת. בעייה אחרת, שבה מתחבט האגף, היא נשירת תלמידים מן הפנימיות. בעניין זה יש צורך בניתוח מעמיק של מוריה וגורמיה כדי להביא לשיפור. על האגף גם לערוך מעקבים אחר כוגריו, כדי שתהיה לו האפשרות להעריך את מדיניותו החינוכית.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שעל האגף לחזק את מעמד המפקח וסמכויותו בתחום קביעת סדרי עדיפויות בהקצאת משאבים בבתי הספר. יש גם לשפר את התיאום בין המפקחים בבתי הספר מטעמם של הגורמים השונים.

העסקת מתנדבות בשירות לאומי

באוקטובר 1971 החליטה הממשלה להטיל על משרדי הבריאות, החינוך והתרבות, סעד ועבודה להפעיל התנדבות של בנות דתיות, שהשתחררו על פי דין משירות בצה"ל, לשירותים סוציאליים

וקהילתיים במוקדי מצוקה בתחומי החינוך והטיפול בנוער, במשפחה, בקשיש ובחולה. בעקבות החלטה זו קמה אגודה עותומנית בשם האגודה להתנדבות בעם, שמטרתיה הן אלה שנקבעו בהחלטת הממשלה. בסוף מארס 1982 הגישה האגודה בקשה למשרד הפנים להירשם כעמותה.

לפי מאזן האגודה לסוף יולי 1981, הפעילה האגודה בשנת הלימודים התשמ"א 1,483 מתנדבות בתחומים האמורים: 921 בחינוך; 142 ברווחה; ו-317 בשירות בריאות. עוד 103 מתנדבות הועסקו בתחומים אחרים. בשנת הלימודים התשמ"ב הועסקו בחינוך כ-1,060 מתנדבות ובשירותי בריאות כ-300. לא הועסקו באותה שנה מתנדבות בתחום רווחה. בחינוך מועסקות המתנדבות כעוזרות לעובדי הוראה; בשירותי הבריאות — כעוזרות לאחיות; ובתחום הרווחה, הן עוסקות בהשלמת תכניות טיפוליות של עובדים מקצועיים. לדעת אנשי שלושת המשרדים, מהווה עבודתן בדרך כלל תרומה נכבדה.

בשלוש השנים התשמ"מ-התשמ"ב גדל מספר המתנדבות שהועסקו בתחום החינוך: מ-564 בהתשמ"ל ל-921 בהתשמ"א ולכ-1,060 בהתשמ"ב; בהתשמ"ג חלה ירידה קלה ל-1,012.

תשלומי משרד החינוך והתרבות לאגודה בשנת הכספים 1980 הסתכמו ב-6.43 מיליון שקל. עוד שולם בשנה זו לאגודה סך 430,659 שקל, בגין קורסי הכנה למתנדבות. בשנת הכספים 1981 שולם המשרד לאגודה 17.163 מיליון שקל, ובשנת הכספים 1982 אושר לצורך זה תקציב של 47.3 מיליון שקל; עד סוף פברואר 1983 שולם על חשבון שנה זו סך 38.8 מיליון שקל.

בחודשים יולי עד ספטמבר 1982 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את התקשרות המשרד עם האגודה, סדרי הפיקוח על העסקת המתנדבות, סדרי הדיווח וסדרי התשלומים לאגודה. הביקורת נערכה במשרד הראשי ובמחוזות ירושלים, המרכז והדרום. בדיקות השלמה נערכו במשרד הבריאות ובמשרד העבודה והרווחה.

ההתקשרות עם האגודה

1. העסקת המתנדבות על ידי משרד החינוך והתרבות החלה בשנת 1971. על פי בקשת חשב המשרד לערוך הסכם בין המשרד לבין האגודה על העסקת המתנדבות נדון העניין בהנהלת המשרד, ובדצמבר 1978 המליצה ועדת הרכישות המרכזית של המשרד לאשר את ההתקשרות עם האגודה. לצורך זה אושרה הוצאה של כ-1.02 מיליון שקל על בסיס תחשיב שהוגש לה. לפי התחשיב העלות של מתנדבת לחודש, כשהיא גרה בביתה הייתה 173.5 שקל; ו-23.6 שקל, כשהיא גרה מחוץ לביתה. העלות של 173.5 שקל מחולקת כדלהלן: הוצאות כלכלה כ-68 שקל (39.2%); דמי כיס 45.4 שקל (26.2%); שכר עובדי האגודה 37.0 שקל (21.3%); מינהל 15.6 שקל (9.0%); ופעולות תרבות 7.5 שקל (4.3%). בקשר למרכיבים של שכר עובדי האגודה ושל הוצאות המינהל דרשה הוועדה, שהאגודה תמציא לה את רשימת עובדיה, דרגתם וחלקיות משרתם, כדי שאפשר יהיה לבדוק את סבירות מרכיבים אלה. האגודה לא המציאה את הנתונים המבוקשים.

בפברואר 1979 נחתם הסכם בין המשרד לבין האגודה, שתוקפו הוא מספטמבר 1978 עד סוף אוגוסט 1979. לפי ההסכם, על האגודה לדאוג לגיוס מתנדבות לשם הגשת סיוע בשירות החינוך במקומות שעליהם יוסכם בין הצדדים, כשמספר המתנדבות לא יעלה על 450 בממוצע שנתי. האגודה התחייבה לאתר מתנדבות, לקבוע תנאים להעסקתן, להשיג על פעילותן, לדאוג לסדרי לינה ולתשלום דמי כלכלה, לבצע כל תשלום אחר הנלווה לפעולת המתנדבות ולהפעיל פיקוח משמעותי.

תוקף ההסכם שבין המשרד לבין האגודה הוארך מאז פעמים מספר; בסוף דצמבר 1979 הוארך עד 31.8.80, ובסוף אוגוסט 1980 עד 31.8.81. המסמך להארכת תוקף ההסכם לשנת הלימודים התשמ"ב נחתם רק בסיומה. כל ההסכמים התבססו על התחשיב המוצג לעיל בתוספת התיקרויות על פי המודל. עניין הארכת תוקף ההסכמים לא הובא לאישור, ועדת הרכישות המרכזית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1983 הודיע המשרד, שהוא יקפיד להבא להביא את הנושא לדיון בוועדת הרכישות.

המשרד לא ערך בשנים האחרונות בדיקה של עלויות האגודה בפועל בקשר להעסקת המתנדבות. הבדיקה חשובה גם עקב הגידול הרב במספר המתנדבות. מן הנכון היה לבדוק, אם זה השפיע על היקף ההוצאות הקבועות כמו על ההוצאות המשתנות.

2. מהשוואת ההסכמים, שנחתמו כולם בתחילת 1979 בין האגודה לבין כל אחד משלושת המשרדים — חינוך ותרבות, בריאות ועבודה ורווחה — עולה, כי יש בהסכמים האלה הבדלים

מהותיים בדבר שעות עבודה של מתנדבת, מתן חופשה, קורסי הכנה, תשלום העלות על מתנדבת וסדרי עדכון המדד שלפיו נקבע התשלום.

מספר שעות העבודה השבועיות של מתנדבת במשרד החינוך והתרבות הן לא פחות מ-35 ואילו במשרד הבריאות מספר השעות לא יעלה על 40 ובמשרד העבודה והרווחה מספרן לא יעלה על 45.

לגבי מתן חופשה מתברר, כי בהסכמים שבין משרד החינוך והתרבות ומשרד העבודה והרווחה לבין האגודה לא נקבעו תנאים בקשר לחופשה. לעומת זאת לפי ההסכם עם משרד הבריאות, זכאית מתנדבת לחופשה בת 17 ימים במשך השנה, כולל 4 ימי חופשה בערב יום כיפור, בפורים, בערב פסח ובט' באב. מתנדבת הגרה מחוץ לביתה וזכאית לחופשה נוספת בחול המועד סוכות ופסח. עם זאת, נמצא בתיקי משרד החינוך והתרבות מסמך של האגודה, המשמש כדף הסבר למתנדבת, ובו נקבע, כי מתנדבת וזכאית לחופשה בשבת אחת לחודש והן חופשה מרוכזת של שבועיים בחול המועד סוכות ופסח.

אשר לקורס הכנה למתנדבות, לקח משרד החינוך והתרבות על עצמו לממן את קורס ההכנה, לאחר שאישר את התכנית. לא נקבע סכום בהסכם, אלא סעיפים ההוצאה שיכסה המשרד. בהסכם עם משרד העבודה והרווחה נקבע סכום חדי-פעמי של 140 שקל לכל מתנדבת. בהסכם עם משרד הבריאות לא נקבע מאומה בקשר למימון ההוצאות של קורס ההכנה על ידי המשרד.

גם העלות על מתנדבת, אשר נקבעה בהסכמים השונים, אינה אחידה. לפי ההסכם בין משרד החינוך והתרבות לבין האגודה המבוסס על מחירי אפריל 1978, העלות על מתנדבת הגרה בביתה לחודש הוא 154.7 שקל; על זו הגרה מחוץ לביתה — 201.2 שקל. לעומת זאת העלות שלפי ההסכם עם משרד העבודה והרווחה בלא להבחין אם גרה המתנדבת בבית אם לאו, היא 161.1 שקל, כולל מענק שנתי לחידוש ציוד וסידור ראשון ומענק שנתי לפעולות גיוס.

בהסכם בין משרד החינוך והתרבות לבין האגודה נקבע, כי העדכון של התשלום בגין מתנדבת לפי המדד ייערך בחודשים אוקטובר, ינואר ואפריל, ואילו בהסכם עם משרד הבריאות נאמר, כי היא תעודכן בחודשים פברואר, יוני ודצמבר.

התשלומים לאגודה בגין העסקת המתנדבות בשנות הלימודים התשמ"א והתשמ"ב — לא רק של משרד החינוך והתרבות, כפי שצוין לעיל, אלא גם אלו של משרדי הבריאות והעבודה והרווחה עד התשמ"א — עדיין היו מבוססים על ההסכמים מפברואר 1979. בהתשמ"א שילם משרד החינוך והתרבות באוקטובר 1980 בגין מתנדבת הגרה בביתה 771 שקל ובעד מתנדבת הגרה מחוץ לביתה 973 שקל לעומת 602 שקל ו-827 שקל ששילם משרד הבריאות; משרד העבודה והרווחה שילם לאגודה בגין העסקת כל מתנדבת ללא ההבחנה כדלעיל באותו חודש 602 שקל. בהתשמ"ב, בינואר 1982, שילם משרד החינוך והתרבות, 2,000 שקל בגין מתנדבת הגרה בבית ו-2,557 שקל בעד מתנדבת הגרה מחוץ לביתה. משרד הבריאות שילם באותו מועד 1,280 שקל ו-1,780 שקל. בין משרד העבודה והרווחה לבין האגודה לא הייתה בהתשמ"ב התקשרות.

חרף השוני שבהסכמים בין כל אחד משלושת המשרדים לבין האגודה, לא היה הבדל בין עלויות האגודה בפועל — לפי אישור האגודה עצמה — על מתנדבות, תהא העסקתן בתחומי של משרד זה או זה מבין שלושת המשרדים. בנסיבות אלה החלו באמצע 1981 שלושת המשרדים לשתף ביניהם פעולה במטרה להכין הסכם התקשרות אחיד בין הממשלה לבין האגודה.

בספטמבר 1981 פנה חשב משרד העבודה והרווחה אל סגן החשב הכללי בציינו, כי בין משרדו לבין האגודה אין עוד הסכם בר חוקף, כיוון שהאגודה מסרבת לחתום על הסכם; כתוצאה מכך אין המשרד מעביר מאז 1.4.81 כספים לאגודה. העיכוב בחתימת ההסכם נובע לדבריו מכך, שהאגודה תובעת תעריפים, שאינם מקובלים על המשרד; נוסף על כך מזה שנתיים, שהיא מסרבת להעביר למשרד נתונים, רשימת מקבלי משכורות מן האגודה וגובה שכרם והבהרות לדו"חותיה הכספיים למשרד. מאחר שלדעת חשב המשרד אין מקום להסכם נפרד בין כל אחד מהמשרדים לבין האגודה, הוא הכין הצעה להסכם אחיד. לדעתו, אין מקום לתעריפים השונים המשולמים על ידי שלושת המשרדים לאגודה.

בדיון אצל החשב הכללי, בסוף דצמבר 1981, בהשתתפות החשב הכללי וסגנו ונציגי שלושת המשרדים, סוכם, כי ועדה, מורכבת מנציגי שלושת המשרדים, תבדוק את התעריפים הנהוגים במשרדים אלה ותגיש הצעה תוך עשרה ימים לתעריף אחיד. הוועדה קיימה כמה פגישות,

לאחרונה במאי 1982. היא דרשה מן האגודה להמציא לה נתונים, שיאפשרו לה לבדוק את עלויותיה. במועד סיום הביקורת לא היה המשך לדיוני הוועדה, מאחר שעדיין לא עלה בידה לקבל את הנתונים הדרושים. בינתיים ממשיכים שניים מהמשרדים — חינוך ותרבות, ובריאות — לפעול כל אחד בנפרד על פי התקשרותו הוא עם האגודה.

סדרי דיווח ופיקוח

1. משרד החינוך והתרבות לא הכין נהלים לקבלת מתנדבות לעבודה במערכת החינוך, וגם לא קבע הנחיות כיצד יש לקבוע את מספר המתנדבות הדרושות למערכת, בכלל זה ההתפלגות של המתנדבות לפי מוסדות חינוך. לפיכך נהגו לעיתים מנהלי מוסדות החינוך לפנות אל האגודה במישרין — ולא באמצעות המשרד — בקשר להעסקת מתנדבות.

ההסכם בין משרד החינוך והתרבות לבין האגודה מפברואר 1979 מציין כאמור, שמספר המתנדבות לא יעלה על 450. ההסכם כפי שצוין לעיל, הוארך מפעם לפעם, בלא ששונה מספר המתנדבות אף כי במשך השנים הועסקו מתנדבות במספר גדול מהנקבע בהסכם. לא היו נתונים מדויקים על מספר המתנדבות, שהועסקו בשנים התשמ"א—התשמ"ב. במסמכים שעמדו לרשות הביקורת — מאזן האגודה וחליפת מכתבים — צוינו מספרים שונים.

לגבי שנת הלימודים התשמ"א נמצאה רשימה של 850 מתנדבות, שאמורות היו להיקלט במערכת החינוך. הרשימה נשלחה על ידי סגן חשב המשרד לידיעת המחוזות ארבעה חודשים לאחר התחלת שנת הלימודים, בלא שהובהר, אם מספר המתנדבות כמפורט בה לפי המחוזות אמנם מחייב אותם בכל הנוגע להעסקתן.

ממסמכי המשרד עולה, כי ביולי 1981 דיווחה האגודה על קבלת תשלום בגין 950 מתנדבות בהתשמ"א. ברם, לפי המאזן של האגודה לסוף יולי 1981 היה מספר המתנדבות שהועסקו במערכת החינוך בשנה זו 921. לגבי שנת הלימודים התשמ"ג לא נמצאו נתונים על מספר המתנדבות המתוכנן בתחילת השנה. לפי רשימות של מקבלות דמי כיס מהאגודה בדצמבר 1981 ובינואר 1982 היה מספר המתנדבות בחודשים אלה 990, ואילו לפי סיכום רשימות המתנדבות לינואר 1982, שהוכנו על ידי האגודה במאי 1982 לצורך קבלת תשלום מהמשרד, הסתכם מספרן ב־1,048.

לדעת הביקורת היה על המשרד לקבוע מראש, את מספר המתנדבות, שהוא מוכן לקלוט ולוודא מספר המועסקות בפועל.

בעקבות הביקורת הודיע סגן חשב המשרד בסוף אוגוסט 1982 למנהל האגף לחינוך דתי, כי יש צורך דחוף לקבוע נהלים וקריטריונים להעסקה, לתשלום ולפיקוח על עבודת המתנדבות. מנהל האגף נתבקש לדאוג לכך, שמנהלי מוסדות החינוך המעסיקים את המתנדבות ידווחו על כך למשרד. באמצע ספטמבר 1982 מינה מנהל האגף ועדה בראשות סגנו להכנת נהלים וקריטריונים לתכנים של עבודת המתנדבות ולדיווח עליה. עד סוף פברואר 1983 לא הגישה הוועדה את הצעותיה.

2. בהסכם נקבע, כי האגודה תגיש מדי חודש דו"ח על עבודת המתנדבות לידי מחוזות המשרד. לדו"ח יצורפו אישורי העסקה של האגודה והם יהיו חתומים בידי מנהל בית הספר או בא כוחו. ריכוזי הדו"חות יועברו לאישור המפקח על החינוך הממלכתי הדתי שבמחוז או למנהל המחוז.

באפריל 1979 ביקש סגן חשב המשרד מהאגודה, שהדו"ח החודשי יכלול רשימה נפרדת של מתנדבות לפי יישובי המחוז אשר בהן הן פועלות, ושכל רשימה יצוינו שם המתנדבות, היקף עבודתן, מקום מגוריה — בבית או מחוצה לו והוצאות הנסיעה ששולמו לה. עוד נדרשה האגודה לדווח על מתנדבות חדשות, שנוספו במשך השנה, בציון תאריך התחלת העבודה ולהודיע מראש למשרד על שינויים כל שהם במספר המתנדבות במחוז.

(א) המשרד לא הקפיד על כך, שבאישור העסקה להתשמ"א יצוינו כל הפרטים הדרושים כדי לאפשר פיקוח נאות מצדו על העסקת המתנדבות.

לא תמיד פורטו מספרי תעודות הזהות של המתנדבות שהועסקו. היו מקרים שברשימות נכללו פעמיים אותו שם של מתנדבת בתקופה אחת ואינו ניתן לדעת, אם אכן מדובר באותה מתנדבת או בשתי מתנדבות בעלות אותו שם.

נמצא מקרה, ששולם לאגודה בגין העסקת מתנדבת ביוני 1981 בלא שעובדי המשרד ידעו באיזה מוסד הועסקה. מן הצורך שלמשרד תהיה רשימה של המוסדות הזכאים להעסיק מתנדבות ושהמשרד הוא שיאשר את העסקת המתנדבות, ששמותיהן כלולים ברשימה במוסדות אלו.

לפעמים שני משרדי ממשלה אחראים להעסקת מתנדבות באותו מוסד. מהאישורים לא תמיד ניתן לוודא, איוה מהשניים ארצאי להעסקת המתנדבות, והדבר הביא לכך, שדווח לשני משרדים על העסקת אותה מתנדבת באותה תקופה וכל משרד שילם בעבורה לאגודה, כך שנוצרו תשלומים כפולים. כך למשל שילם כל אחד משני המשרדים בגין מתנדבת אחת סכום של כ־12,000 שקל לגבי אותה תקופה. משרד מבקר המדינה דרש ממשרד החינוך והתרבות לגבות את תשלומי היתר מהאגודה.

באישורי העסקת מתנדבות במחוז הדרום ליוני 1981 נרשם, שמתנדבת הועסקה בגן ילדים באשקלון, מתנדבת אחרת באילת ושלישית בקרית מלאכי. באישורים אין פרטים נוספים על הגנים. המשרד לא וידא אם הגנים הם באחריותו ואם הוא צריך היה לממן העסקות אלו.

נמצאו אישורים, שלא צויין עליהם תאריך הכנתם, או שלפי התאריך נראה, שהם הוכנו חודשים לפני שהמתנדבות הועסקו למעשה. כך למשל, שתי מתנדבות הועסקו במעון יום בירושלים ביוני וביוני 1981. שני אישורי ההעסקה נושאים תאריך — אוקטובר 1980. שלוש מתנדבות הועסקו בבית ספר להרשים ביולי 1981 ותאריך האישור — פברואר 1981.

(ב) לקראת שנת הלימודים התשמ"ב החליט המשרד לייעל את הפיקוח על העסקת המתנדבות. לצורך זה הוחלט להסב את הדיווח של בתי הספר למיכון. האגודה נדרשה להמציא למשרד רשימת המתנדבות ובה פרטים הדרושים לצורך קיום הפיקוח, במיוחד מספר תעודת זהות של כל מתנדבת ומקום העסקתה המדויק. מנהלי בתי הספר נדרשו לדווח על העסקת המתנדבות על ידיהם על גבי דו"ח נוכחות למורים ממלאי מקום.

המשרד לא עמד על קבלת הרשימה מהאגודה ערוכה לפי דרישותיו. הרשימות שנמסרו לו היו ערוכות לפי סדר א—ב של שמות המתנדבות ולא לפי מקומות העבודה; דפי הרשימות היו פגומים ולא תמיד ניתן היה לוודא את המחוז או היישוב שבו הועסקה המתנדבת. גם הדו"חות של מנהלי בתי הספר לא מולאו. במקרים רבים כנדרש. הדבר גרם לכך, שהיה פער ניכר בין מספר המתנדבות על פי דו"חות המיכון לבין מספרן על פי הדרישות של האגודה לתשלום. כך למשל, מספר המתנדבות בינואר 1982, לפי דו"ח המיכון שהופק ביוני 1982, הוא 400 לעומת 1,048 לפי דו"ח האגודה. המשרד הגיע למסקנה, שאין לסמוך על הדו"חות החודשיים של מוסדות החינוך ולכן שילם המשרד לאגודה רק מקדמות על פי נתוני האגודה.

בדיקת הדו"חות התקופתיים של האגודה, שהוגשו למשרד במשך השנה ושעל פיהם שולמו המקדמות, העלו אי-התאמות במספר המתנדבות ובמקום המגורים של חלק מהן בין דו"ח לדו"ח מחודשים שונים, כך לדוגמה:

לפי דו"ח האגודה מינואר 1982 שהתייחס לתקופה ספטמבר—נובמבר 1981 הועסקו במחוז ירושלים בספטמבר 134 מתנדבות, מהן 59 גרו בביתן. לעומת זאת לפי דו"ח האגודה ממאי 1982 שהתייחס לתקופה ספטמבר 1981 עד אפריל 1982, הועסקו בספטמבר 1981 — 141 מתנדבות, מהן 61 גרו בביתן.

לפי דו"ח האגודה מנובמבר 1981, דיווחה האגודה על העסקת 90 מתנדבות במחוז חיפה בספטמבר 1981, מהן 15 גרו בביתן. לפי דו"ח האגודה ממאי 1982 שהתייחס לתקופה מספטמבר 1981 עד אפריל 1982, הועסקו במחוז זה בספטמבר 1981 77 מתנדבות, מהן 11 גרו בביתן.

הדיווחים הנוכחים של האגודה על מספר המתנדבות הוכנו אחרי תקופת ההעסקה שדווח עליה, כאשר העובדות שהובאו בהם חייבות היו להיות כבר ברורות וסופיות, לכן לא היה מקום להבדלים דלעיל. הדו"חות, שהוגשו עד מאי 1982 לא היו חתומים על ידי המוסדות המעסיקים, המפקחים לחינוך הממלכתי דתי או מנהלי המחוזות של המשרד.

הדו"חות שהגישה האגודה למשרד עד מאי 1982 — להוציא אלן המתייחסות למחוז חיפה והצפון — היו מרוכזים ולא נרשמו בהם שמות המתנדבות. הרשימות, שהוגשו במאי אותה שנה, כללו את שמות המתנדבות שהועסקו עד מארס או אפריל 1982. ברשימות לא ניתנו מספרי תעודות זהות, והן לא אושרו על ידי בתי הספר שהעסיקו את המתנדבות.

בסוף מארס 1982 דרש המשרד מהאגודה, כתנאי להמשך מתן המקדמות, שהרשימות שהיא מגישה לו יאשרו על ידי המפקחים לחינוך ממלכתי-דתי. המפקח במחוז ירושלים וזה שבמחוז הדרום הסבירו למשרד מבקר המדינה, כי הם אישרו את הרשימות שהוגשו להם במאי 1982, בלא שהם וידאו. שהמתנדבות, ששמותיהן נכללו ברשימות, אמנם הועסקו בתקופות שאליהן התייחסו

הרשימות; וזאת מפני שהרשימות הועברו אליהם לאישור רק באותו חודש שהוזכר בעבור התקופה שמתחילת שנת הלימודים ועד סוף מארס 1982.

המפקח שבמחוז המרכז לא הסכים לאשר את הרשימות בלא בדיקה ועם קבלת הרשימות הוא פנה בתחילת 1982, אל מנהלי בתי הספר במחוז בבקשה לדווח לו בדחיפות על המתנדבות, שהועסקו על ידיהם במשך השנה. בפנייה נאמר, כי הדיווחים על עבודת המתנדבות שהוגשו למשרד אינם מדויקים, או שלא היו כלל דיווחים. כתוצאה מזה חלו שיבושים בחשבונות שבין המשרד לבין האגודה בנדון. לדברי המפקח לא עלה בידו לקבל דיווח מלא ממנהלי מוסדות החינוך בכתב או בעל פה למרות נסיונותיו. לאחר שהודיעה לו האגודה שהיא לא תשבץ מתנדבות בעבודות במחוז בהתש"ג, הוא אישר בסופו של דבר בדלית ברירה ביולי 1982 את הרשימות, לאחר שערך בהן כמה תיקונים על יסוד מידע חלקי שעלה בידיו לקבל.

בסוף דצמבר 1982 הודיע גם מנהל מחוז ירושלים למשרד מבקר המדינה, שהמפקח שבמחוזו למעשה לא צריך היה להתוות על הרשימות דלעיל של האגודה בלא שוידא את נתוניו, אך העדיף שלא להכנס לעימות עם האגודה.

משרד מבקר המדינה בדק את הרשימות, שהוגשו למשרד במאי 1982, ושאושרו על ידי המפקחים. הבדיקה העלתה, כי במרבית הרשימות לא ניתנו פרטים מספיקים על מקומות ההעסקה של המתנדבות. כך למשל צויין, שהמתנדבות עבדו בגנים, או בפעוטונים, בלא שצויינו שם הגן והבעלות וגיל התלמידים, ולכן לא ניתן לוודא, שמדובר במוסדות שהמשרד אחראי להעסקת מתנדבות בהם.

עד לסוף פברואר 1983 לא נערכה התחשבות סופית עם האגודה בגין שנת התש"ב.

יציאה לחופשה

בהסכם בין המשרד לבין האגודה לא נקבע כאמור דבר על זכותן של המתנדבות לחופשה. בפועל שילם המשרד לאגודה בגין חופשות של המתנדבות — שבוע בחול המועד סוכות ושבוע בחול המועד פסח ובגין חופשת הקיץ, חודש אוגוסט; בס"כ שולם לאגודה בגין שישה שבועות חופשה. התשלום בגין החופשה בחודש אוגוסט נעשה על בסיס חודש יוני, שבו מספר המתנדבות בשיאו. תשלום מחוז ירושלים לאגודה בעד אוגוסט 1981 בגין 119 מתנדבות מהן 79 שגרו מחוץ לביתן, הסתכם ב־163,250 שקל. תשלום מחוז הדרום לאגודה בעבור חודש זה בגין 235 מתנדבות, מהן 197 שגרו מחוץ לביתן, הסתכם ב־334,354 שקל.

בדף מידע של האגודה המיועד לכל מתנדבת ובו פרטים על זכויותיה וחובותיה, אינו מוזכר שהאגודה תשלם לה בעד חופשת הקיץ. המשרד לא וידא, אם אכן האגודה שילמה למעשה למתנדבות בעד חופשת הקיץ.

אם היה מקום לשלם לאגודה תשלומים בגין המתנדבות בעד חופשת הקיץ, צריך היה להביא בחשבון, שהאגודה אינה צריכה לשאת בחלק מן ההוצאות למתנדבת הכרוכות במגורים מחוץ לבית בתקופת העבודה.

בינואר 1983 הודיע המשרד, שבהסכמים הבאים יקפיד על קביעת הסדר מתאים בעניין חופשות.

קורסי הכנה

1. בסוף יוני 1980 הגישה האגודה למשרד הצעת תקציב לעריכת קורס הכנה ל־750 מתנדבות לקראת שנת הלימודים התש"א. הקורס אמור היה להיערך בשלושה מחזורים, כל אחד בן שבעה ימים, בין סוף יולי לסוף אוגוסט 1980. עלות הקורס לפי ההצעה הסתכמה ב־607,500 שקל. ההצעה לקיים את הקורס נדונה בוועדת הרכישות המרכזית של המשרד ואושרה בתחילת אוגוסט 1980. נקבעה עלות מירבית של 499,219 שקל, על פי מסמך, שהוגש לה על ידי המחלקה להשתלמות עובדי הוראה ושב פורטו העלויות.

בדצמבר 1980 הגישה האגודה למשרד חשבונית בסך 468,020 שקל. לפי הנתונים, השתתפו בקורס 673 מתנדבות. לאחר בדיקה, אושרו לתשלום סך 415,113 שקל ועוד סך 15,546 שקל בגין ביטוח רפואי.

בנספח להסכם הכללי דלעיל, שהתייחס לקורס הכנה, נקבע, שתשלום לאגודה תקורה בשיעור של 10% על כל סעיפי ההוצאה שפורטו בו, להוציא כלכלה. נושא התקורה לא הובא לדיון בפני ועדת

הרכישות המרכזיות. בפועל שילם המשרד תקורה בשיעור של 15% בגין כל סעיפי ההוצאה, כולל כלכלה ולהוציא ביטוח רפואי. לפי חישובי הביקורת היה מגיע לאגודה על פי הנקבע בהסכם, 10,652 שקל בלבד, ולמעשה שולם לה סך 54,145 שקל. משרד מבקר המדינה דרש מהמשרד לגבות את תשלום היתר.

2. האגודה הגישה למשרד רשימות של המשתלמות בקורס ההכנה. מספר המתנדבות, שהשתלמו במחזור הראשון של קורס ההכנה לפי הרשימות, הוא 216. בדיקה חלקית של הרשימות על ידי משרד מבקר המדינה הראתה שהשמות של 10 מבין המתנדבות, שהשתתפו במחזור הראשון של קורס ההכנה נרשמו פעמיים, והמשרד שילם בגינן תשלום כפול. לדעת הביקורת, על המשרד לבדוק את כל הרשימות של המשתלמות שהוגשו על ידי האגודה ולנכות את תשלומי היתר שניתנו לה בגין רישום כפול של מתנדבות.

3. בסוף מאי 1981 הגישה האגודה למשרד הצעה לעריכת קורס הכנה ל-1,000 מתנדבות לקראת התש"מ"ב, בסך כולל 1,785,571 שקל. לפי ההצעה, יקוימו במסגרת הקורס ארבעה מחזורים בני שבעה ימים כל אחד. בסוף יולי 1981 אישר המשרד לצורך זה סך 1,652,671 שקל. ההפרש בין ההצעה לבין הסכום שאושר נובע מהפחתת הוצאות התקורה על ידי המשרד מ-232,900 שקל ל-100,000 שקל.

הביקורת העלתה, שהמשרד לא עמד על כך, שהאגודה תמלא אחרי התנאים שנקבעו במכתב של מנהל המחלקה להשתלמות עובדי הוראה מסוף יולי 1981 ושנועדו להבטיח פיקוח נאות על ההוצאה:

בסעיף שכר מרצים שולם על ידי האגודה סך 226,378 שקל. האגודה לא המציאה למשרד את כרטיסי המרצים ובהם פירוט שעות עבודתם והשכר ששולם להם. בהעדר תיעוד כזה לא הייתה בידי המשרד אפשרות לקבוע אם תשלומי האגודה היו לפי התעריפים המקובלים במשרד ומי היו המרצים. יצוין שהמשרד היתנה מראש שלא יועסקו עובדים של המשרד כמרצים או כרכזים. בין מרכיבי הסכום שאושר נכלל פריט לצידוד קבע ומתכלה בסך 36,926 שקל. לפי חשבונות האגודה, היא הוציאה למטרה זו 63,474 שקל. האגודה אמנם צירפה קבלות אך לא ערכה את ההפרדה בין צידוד קבע לבין צידוד מתכלה כפי שדרש המשרד. אשר לפריטים "כלכלת מרכז, שרת, מדריכות ואנשי סגל", דרשה האגודה 100,000 שקל ולא המציאה פירוט כדרוש. הנתונים על שכר המזכירות נכללו בחשבונית בין אלו של השכר למדריכות ולא נערכה ביניהם הפרדה. מהחשבונית אינו ברור בכמה מזכירות מדובר ומה השכר ששולם להן.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד, שעל פי התנאים שבנספח להסכם הכללי לא היה מקום לשלם לאגודה תקורה בסכום דלעיל של 100,000 שקל, מאחר שאם מנכים את הוצאות הכלכלה שבסך 856,470 שקל מהסכום הכללי מגיעים להוצאה בסך 643,996 שקל שעליו יש לשלם תקורה; מכאן שהתקורה בשיעור 10% צריכה הייתה להגיע לסך 64,400 שקל במקום 100,000 שקל. בינואר 1983 הודיע המשרד שהוא יחייב את האגודה בהפרש.

4. מנהל המחלקה להשתלמות עובדי הוראה, שקיבל על עצמו את הפיקוח על קורס ההכנה לשנת התש"מ"ב, דיווח לסגן החשב, שהתרשמותו מבחינת מערכת השעות והמרצים בקורס הייתה בדרך כלל חיובית. מנהל המחלקה גם דיווח, שבמחזור א', על פי הנתונים שהיו בידי, השתתפו 238 מתנדבות ובמחזור ב' 368 מתנדבות. הביקורת העלתה, שנתונים אלו לא תאמו את אלו, שעליהם דיווחה האגודה ושעל פיהם שילם המשרד. לפי דו"ח האגודה, השתתפו במחזור א' 282 מתנדבות ובמחזור ב' 386. לא נמצא תיעוד על כך, שהמשרד בירר את סיבת ההפרשים.

בינואר 1983 הודיע המשרד, שבעקבות הביקורת הוא בדק את היומנים ומצא, שבעת ביקורו של מנהל המחלקה להשתלמות עובדי הוראה במקום שנערך הקורס, נעלם ממנו דף מיומן נוכחות המשתלמות ולפי זה היו למעשה במחזור א' 266 משתלמות ולא 282 ובמחזור ב' 368 ולא 386. יוצא מזה שהמשרד שילם סכום יתר בגין השתלמות 34 מתנדבות בשני המחזורים. לדעת הביקורת, על המשרד לדרוש את החזרת תשלומי היתר.



עבודת הבנות הרתיות, שהתנדבו באמצעות האגודה להתנדבות כעם לשירות לאומי המועסקות בתחום החינוך, הכריאות והרווחה, זוכה בדרך כלל להערכה מרובה של גורמים הנוגעים לרבר.

מממצאי הביקורת עולה, שבין ההסכמים שנערכו עם האגודה על ידי משרד החינוך והתרבות, משרד הבריאות ומשרד העבודה והרווחה יש הבדלים מהותיים לגבי מרכיבי העלות שעליהם נתבססה ההשתתפות מצד כל משרד, הגם שהעלות בכללותה על העסקת המתנדבות, אשר בה נושאת האגודה, אינה נתונה לתנודות בהתייחס למשרד זה או זה. הנסיון שנעשה להגיע לכלל הסכם אחיד בין האגודה לבין שלושת המשרדים לא הוכתר בהצלחה, מאחר שלא עלה בידי הוועדה, שמונתה על ידי החשב הכללי לצורך זה, לקבל מהאגודה את הנתונים הדרושים לה.

משרד החינוך והתרבות לא קבע נהלים בדבר קבלת המתנדבות לעבודה בתחום החינוך, לרבות קביעת מספר המתנדבות הדרושות למערכת כולה והפנייתן למוסדות החינוך השונים. למשרד החינוך והתרבות לא היו נתונים מדויקים על מספר המתנדבות שהועסקו בשנים התשמ"א—התשמ"ב.

סדרי הריווה והפיקוח אף לא היו תקינים: המשרד לא הקפיד על קבלת מלוא הנתונים הדרושים שיאפשרו לו לפקח כיאות על העסקת המתנדבות, וכתוצאה מכך לא תאם במקרים רבים תשלום המשרד לאגודה את מספר המתנדבות שהועסקו בפועל.

המשרד לא עמד על כך, שהאגודה תמציא דו"חות מפורטים, שישמשו בסיס נאות לתשלומים, ולא קיבל גם ממוסדות החינוך עצמם ומלשכותיו המחוזיות דיווחים משלהם לבדיקת דיווחי האגודה.

הועלו גם ליקויים בעלי משקל בכל הנוגע לתשלום לאגודה בגין חופשת קיץ וקיום קורס הכנה למתנדבות.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהמשרד יתן את דעתו על שינויים מהותיים במכלול קשריו עם האגודה כדי להשתיתם על כללי המינהל התקין — שינויים כפי שהם מתחייבים מממצאי הביקורת.

סדרי תשלומים לעובדי הוראה

בכל אחת מששת המחוזות של משרד החינוך והתרבות פועלת גזברות מחוז ובה שני מדורים עיקריים: מדור משכורת, שעליו לשלם את משכורותיהם של עובדי הוראה, המועסקים על ידי המשרד, ומדור תשלומים והנהלת חשבונות, שעליו לבצע תשלומים לרשויות מקומיות ולספקים בגין רכישת ציוד לימודי וציוד אחר או בגין רכישת שירותים, הדרושים להפעלתם התקינה של מוסדות חינוך. שירותים אלה כוללים: עבודות תחזוקה ושיפוצים בבתי ספר בישובים מוחזקים; הסעות של תלמידים למוסדות חינוך; שמירה במוסדות חינוך; ושירותי הונאה. בסוף 1982 הועסקו בשש גזבריות המחוזות 146 עובדים, מהם 6 עובדים ארעיים.

מדור המשכורת בגזבריות בודק את הדו"חות החודשיים של מוסדות החינוך על נוכחות עובדי ההוראה בעבודה, ומשווה את נתוניהם אל האישורים, שאותם מוציאות היחידות לכוח אדם בהוראה. לאחר הבדיקה מועברים הדו"חות ליחידה לעיבוד נתונים (להלן ע"נ) להכנת המשכורת.

חשב המשרד מעביר לגזבריות בכל חודש על יסוד תכנית מימון שהן מגישות, את הכספים הדרושים. הם נועדים בעיקר לרכישת ציוד ולרכישת שירותים. בשנת הכספים 1981 הועברו למחוזות כ-830 מיליון שקל. (סך זה אינו כולל את הסכומים הדרושים למשכורות, המשולמות על ידי אגף הכספים באמצעות היחידה לע"נ).

בחודשים יוני—נובמבר 1982 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את סדרי עבודתן של הגזבריות בנושאים: מתן מקדמות לעובדי הוראה, לרבות ממלאי מקום, גביית חובות מעובדי הוראה, מתן פיצויים בגין ימי מחלה שלא נוצלו, תשלום פיצויי פיטורין ושאלת הלנת שכר, עובדי הוראה ממלאי מקום, ותק בגין שרות חובה בצה"ל, סדרי ניהול החשבונות והכספים. הבדיקה נערכה בחשבות המשרד הראשי, בגזבריות שבמחוזות ירושלים, המרכז ותל אביב ובאגף כוח אדם בהוראה ויחידותיו במחוזות אלו. בדבר ביקורת קודמת ראה דו"חות שנתיים מס' 26, עמ' 433; 27 עמ' 307.

תשלום מקדמות לעובדי הוראה

זה שנים קיימים שיבושים במערכת ע"נ לתשלום המשכורות לעובדי הוראה, ומצב זה חייב מתן מקדמות לעובדי הוראה, שכתוצאה משיבושים אלה, לא קיבלו את שכרם המלא ולפעמים אף לא