

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; 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

כל שכן. הגזברויות משלמות את המקדמות על ידי שיקים משוכים על בנק הדואר. בשנת הכספים 1981 שילמה גזברות מחוז ירושלים מקדמות בסכום של 7.6 מיליון שקל. סכומי המקדמות ששולמו על ידי גזברות מחוזות תל אביב והמרכז באותה שנה, היו 23.8 מיליון שקל, ו-19.1 מיליון שקל.

בתחילת 1982 התגלתה על ידי עובדי גזברות מחוז תל אביב, באקראי, מעילה בכספי המשרד. חשב משכורת בגזברות, שעסק בתשלום מקדמות לעובדי הוראה וזיף שמות מוטבים וקיבל את הכסף לידיו. בבדיקה ראשונה של המחוז אותרו כ-40 שיקים כאלה בסכום כולל של כ-160,000 שקל החל באפריל 1980. בינואר 1983 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה שנמצאו שיקים נוספים והבדיקה נמשכה. המשרד העביר את החומר לטיפולו של היועץ המשפטי לממשלה.

מבדיקת המשרד התברר, שאי הפעלת סדרי מבדק פנימי נאותים בגזברות איפשרה את המעילה. בעקבות כך החליט המשרד לקבוע ביוני 1982 נוהל לתשלום מקדמות, שיבטיח את סדרי המבדק הדרושים.

(א) השיק יוכן ויחתם רק לאחר בדיקה של האסמכתאות, במיוחד דו"ח נוכחות מורים בעבודה והודעת שינוי של יחידת כח אדם בהוראה, בדבר הזכאות של העובד למקדמה. (ב) מכין השיק לא יחתום עליו אפילו הוא מורשה חתימה. (ג) חשב המשכורת, שהכין את השיק, יעבירו יחד עם דו"ח נוכחות או מסמך אחר המאשר את זכאותו של העובד ועם עותק אחר של התקציר (טופס הדיווח ליחידה לע"נ), כשהוא ממלא לפרטיו, וכשהוא חתום על ידו לחותם הראשון. (ד) החותם הראשון לפני חתימתו יבדוק את הפרטים על השיק וישווה אותם לתקציר ולמסמכי הלווי ויעביר את השיק ומסמכי הלווי לחותם השני. (ה) החותם השני, שהוא העובד הבכיר מבין שני החותמים, יבדוק את המסמכים ויחתום על השיק. טופס התקציר המיועד ליחידת ע"נ יישמר בידי ויהא ידאג להעברתו ליחידה. (ו) חשב המשכורת יקבל את השיק מן החותם השני ביחד עם מסמכי הלווי, וירשום את השיק בטופס מרכז. (ז) הגזברויות יחדשו את האשורים לבעלי זכות חתימה במגמה לצמצם את מספרם ויערכו לעבודה במסגרת של צוותים. (ח) בין העובדים תופעל רוטציה כדי שאותו עובד לא יטפל ממושכות באותם תיקים (ט) ייקבע נוהל לניפוק שיקים ורישומם.

הביקורת העלתה שהגזברויות שנבדקו לא הקפידו די הצורך על הנוהל החדש. בגזברות מחוז תל אביב, חשב המשכורת שהכין את השיק גם חתם עליו. בגזברות מחוז ירושלים החותמים הראשונים על השיקים לא עמדו על כך, שיומצאו להם האסמכתאות לזכאות העובד למקדמה. בגזברות מחוז המרכז, העובדים שהכינו את השיקים, העבירו את התקציר ליחידה לע"נ במקום מורשי החתימה כדרוש.

עוד העלתה הביקורת, שהחשובים הכרוכים בהכנת המקדמות נערכו על ידי חשבי המשכורת ככל אחת משלוש הגזברויות דלעיל, בלא שהם נבדקו על ידי עובד נוסף, ובלא שרפי החשובים נשמרו על ידיהם כדי לאפשר לשני מורשי החתימה לערוך בדיקה זו.

לעובדים בגזברות מחוז ירושלים היתה גישה חופשית לפנקסי השיקים; הם לא נהגו לחתום על קבלת פנקסים ולמלא טופס ריכוז מקדמות שניתנו במשך החודש — טופס שבו מפורטים מספרי השיקים שניתנו ושמות עובדי הוראה שקיבלו שיקים אלה, וחייבות להמצא בו גם חתימותיהם של מקבלי השיקים. בעקבות הביקורת ניתנה לגזבר המחוז הנחייה להקפיד על קיום הנוהל.

במהלך הביקורת גם הועלה שבתחום של העברת כספים לרשויות מקומיות למימון שירותי הסעה של תלמידים, הזנה ורכישת ציוד, נערכות במחוזות ירושלים והמרכז הפעולות הכרוכות בקבלת התייעוד על כך, בבדיקתו, בהכנת הוראת תשלום והשיקים על ידי אותו עובד.

2. ביוני 1982 הועלה הרעיון של הפעלת בקרה באמצעות המחשב על ניכוי כל מקדמה לעובד הוראה ממשכורתו המלאה לאחר מכן. ביקורת זו מתוכננת ל-1983.

גביית חובות

בבדיקות, שערך המבקר הפנימי של חשבונות המשרד בתקופה יוני 1981 עד פברואר 1982 התברר, כי כמה מהגזברויות כמעט שלא עסקו בגביית חובות של עובדי הוראה הנוצרים לעיתים משיבושים בהכנת המשכורות ומסיבות אחרות, ראה להלן. במאסר 1982 פרסם המשרד נוהל בנדון לפיו יש לאתר מיד, על פי טפסי המשכורת, המראים יתרה שלילית, מורים שהם בעלי חוב למשרד ולפנות אליהם בכתב להחזיר החוב; לא הגיב המורה, יש להעביר את הדבר לטיפולו של חשב המשרד,

כאשר החוב הוא עד 200 שקל ולטיפולו של היועץ המשפטי של המשרד, כאשר החוב הוא מעל 200 שקל. זאת בעיקר, כשעובדי הוראה פרשו מעבודתם.

לגזבריות המחוזיות לא היתה רשימה מלאה ומעודכנת של עובדי הוראה, שחשבונו מצביע על יתרת חוב ומאימת. הן קיבלו מהגזברות הראשית רק רשימה חלקית של עובדים כאלה; הרשימה כללה שמות עובדים שגליון המשכורת שלהם הראה חוב מעל 10,000 שקל. בין העובדים שברשימה היו כאלה, שחובם נוצר בגלל שיבושים שונים ביחידה לע"נ, אך כפי שנמסר למשרד מבקר המדינה, לא ניסו הגזבריות לאתרם בהנחה שהסכומים יתבטלו ממילא לאחר תיקון השיבושים.

החל בנובמבר 1982 מעביר המשרד באופן סדיר רשימות מלאות של כל החייבים לגזבריות המחוזיות.

בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה בגזברות מחוז ירושלים ובמחוז המרכז בדבר יישום הנוהל, נמצא, שהן הסתפקו בשליחת מכתבים מזמן לזמן לחייבים ולא העבירו את העניין אם לחשב המשרד ואם ליועץ המשפטי, כפי שקובע הנוהל.

2. במארס 1982, לאחר פרסום הנוהל, שלחה גזברות מחוז ירושלים מכתבים ל-99 מבין עובדי ההוראה, שהיו חייבים כל אחד בין 200 עד 900 שקל; התוצאות היו מאכזבות והגזברות לא נקטה צעדים נוספים. כמה מן המכתבים חזרו בשל שיבושים בכתיבתם, וגם בנדון זה לא עשתה הגזברות את המתחייב.

באוקטובר 1981 זוכה בטעות חשבונו של מדריך בסך 22,09 שקל. הגזברות לא עמדה בעוד מועד על הטעות ולא עיכבה את משכורתו. המדריך משך את הכסף מהבנק וסיים את עבודתו במשרד. בפברואר 1982 שלחה הגזברות מכתב אל המדריך ובו הוא נדרש להחזיר תוך עשרה ימים, את יתרת חובו למשרד. לאחר ניכוי פיצויי הפיטורין בסך 5,344 שקל, שהגיעו לו אחרת, ימסר הטיפול ליועץ המשפטי. החוב לא הוחזר והמשרד הסתפק שוב במכתב שנשלח ביוני 1982, דוגמת המכתבים ל-99 העובדים דלעיל.

3. גזברות מחוז ירושלים דרשה מעובדים את החזרת חובותיהם וזמן רב לאחר היווצרותם. כך למשל היו מורים, שחשבונום זוכה בספטמבר 1980 בקצובת נסיעה מעל למגיע להם. הפנייה בדבר סילוק החוב נעשה רק במארס 1982, שאז, נשלחו דרישות כאלה גם למורים שקיבלו בטעות באוקטובר 1980 מפרעות להג. אולם ההענות לפניות הגזברות היתה כאמור אפסית.

4. חובות של עובדי הוראה גם התהוו בעקבות הפרשות לתקופה שחלפה לקרן ההשתלמות של המורים ובינתיים פרשו המורים. במקרים אלה על הגזברות לפי הנוהל לפנות בכתב לקרן ההשתלמות בבקשה להחזיר את הכספים. נמצא שגזברות מחוז ירושלים לא פנתה אל הקרן בעניין זה.

תיאום בין הגזבריות ליחידות כח אדם בהוראה

אחד מתפקידי יחידת כח אדם בהוראה (להלן — כא"ב) לנהל לכל אחד מעובדי ההוראה תיק אישי ובו נתונים מלאים ומעודכנים על העובד. את הנתונים על העובדים מקבלות יחידות כא"ב במחוזות מדו"חות הנוכחות, שאותם ממלאים מוסדות החינוך. על היחידות לבדוק את הנתונים שבדו"חות, כולל בדיקה של האישורים המצורפים אליהם, כגון תעודות מחלה, ולדווח על כך באופן שוטף לגזבריות.

עוד על היחידות לדווח לגזבריות במקרים שהוחלט לקדם את העובד בדרגה, או לצורך תוספת ותק, ובמקרים שעבודת העובד הופסקה והוא זכאי לפיצוי פטורין כולל פיצויים בגין ימי מחלה שלא נוצלו. על פי הדיווחים האלה מחושבת המשכורת של העובד.

1. הביקורת העלתה, כי התיאום בין יחידות כא"ב לבין הגזבריות לקוי: הגזבריות במקרים רבים לא קיבלו מהיחידות את מלוא המידע הדרוש להן וכתוצאה מכך נוצרו קשיים בחישוב המגיע לעובדי הוראה. במקרים שעובדי הוראה, המועסקים על פי חוזה המזכה אותם לפיצויי פטורין, הפסיקו עבודתם, הדבר גם גרם איחורים בתשלום הפיצויים והגשת תביעות על ידי העובדים, בשל הלנת שכר. מאידך, איחורים במסירת הורעות על הפסקת עבודה גרמו במקרים רבים שהמשרד לא הספיק לעכב את המשכורת של אלה מבין העובדים שחבו לו.

2. היחידה לכא"ב במחוז תל אביב הפסיקה מאז ספטמבר 1979 לבדוק את דו"חות נוכחות המורים בעבודה ובמחוז המרכז הפסקה בדיקה זו בינואר 1981. כתוצאה מכך לא עודכנו התיקים האישיים של מורים אלה, לרבות כרטיס ימי מחלה ולא הועבר לגזבריות המידע הדרוש להכנת תשלומים נכונים.

3. במחוז המרכז, הדו"חות על נוכחות המורים בעבודה על צירופיהם כגון תעודות מחלה ואישורים על שירות מילואים אוחסנו בלא סדר בארגו במסדרון הפתוח לקהל. כתוצאה מכך, לא הובטחה שלימות החומר והיה גם קושי באיחוח מסמכים בעת הצורך.

רישום ופיצויים בגין ימי מחלה שלא נוצלו

לפי חזר של אגף כוח אדם בהוראה מיולי 1981 המתבסס על סיכום בין המשרד לבין נציבות שירות המדינה, לבין מרכז השלטון המקומי ולבין הסתדרויות המורים, יש לשלם פיצוי לעובדי הוראה בעד ימי מחלה שנצברו לזכותם, עד מועד פרישתם לגמלאות בגיל 55 לפחות ולא נוצלו. הפיצוי יינתן רק במקרים שניצל העובד לא יותר מ-65% מכלל חופשת המחלה שהגיעה לו במשך כל תקופת שירותו, אם ניצל העובד 36% עד 65% יהיה פיצוי בשיעור של שכר שלושה ימים בעד כל 30 ימי חופשת מחלה ביתרת החופשה הלא מנוצלת. ניצל עד 36% יהיה הפיצוי בשיעור של שכר 4 ימים לכל 30 ימי חופשת מחלה; פיצויים בעד חופשת מחלה שלא נוצלה יינתנו גם לעובד מתחת לגיל 55, אם פרש על פי קביעת ועדה רפואית מוסמכת בשל מצב בריאות לקוי.

1. למשרד התברר, שבדיקת דו"חות ימי המחלה והרישום במחוזות לא נעשו כראוי. בעקבות זאת הוא החליט באוקטובר 1980 להקים ועדה משרדית, שתבדוק תוך שימוש במחשב את הנושא ותציע שיפורים.

הוועדה גיבשה את הצעתה בעניין זה בנובמבר 1980. לפי ההצעה תותאם שיטת הרישום לזו של עיבוד המשכורות, ועל ידי כך תינתן ליחידות כא"ב אפשרות לספל בנושא באמצעות המחשב. הוועדה המליצה בפני מנהל אגף כוח אדם בהוראה להגיש את ההצעה לצוותי המחוזות להערותיהם, והם אכן אישרו אותה עקרונית. עוד הומלץ לקבל את אישורן של נציבות שירות המדינה והסתדרות המורים להפעלת השיטה החדשה. עד מועד סיום הביקורת לא פנה המשרד לנציבות שירות המדינה ולהסתדרות המורים לקבלת אישורן.

בישיבת סגני מנהלי המחוזות למינהל בתחילת ינואר 1982 סוכם לנהל את רישום ימי מחלה בעזרת המחשב החל ב-1.1.82; בשלב זה ללא התייחסות לתקופה קודמת ובמקביל ימשיכו המחוזות לפעול במשך ששה חודשים לפי השיטה שהייתה נהוגה. בינואר 1982 הוחל בניהול רישום ימי המחלה באמצעות המחשב אך עד למועד סיום הביקורת לא בוצעו הפעולות שתוכננו בקשר לבדיקת הדו"חות, שהופקו על ידי המערכת הממוחשבת, וגם ב-1983 ממשיכים לפעול לפי השיטה הקודמת.

2. במחוזות השונים של המשרד לא היו נתונים על ימי מחלה של המורים, בעיקר לגבי השנים הראשונות מאז קום המדינה. בעקבות פניות רבות אל אגף כא"ב בדבר דרך חישוב ימי מחלה בלתי מנוצלים לגבי התקופה, שאין עליה נתונים במחוז, ובגלל שהמחוזות פעלו לפי שיטות שונות לגבי חישוב ימי מחלה בגין תקופה זו, הוציא אגף כא"ב בפברואר 1982 נוהל בהתבסס על זה של נציבות שירות המדינה. לפי הנוהל, יש לערוך את חישוב ימי המחלה הבלתי מנוצלים לגבי התקופה, שעליה אין נתונים במחוזות, על פי מידת הניצול של ימי מחלה בתקופה, המקבילה שלפני הפרישה לגמלאות. כך לדוגמה עובד הוראה שעבד משנת 1950 עד 1980 ופרש לגמלאות בתנאים, המזכים אותו בפיצוי בעד ימי מחלה בלתי מנוצלים, ובחיקוי האישי חסרים נתונים על ימי מחלה שניצל בשנים 1950-1960, ייערך החישוב לגבי שנים אלה לפי חישוב של ימי המחלה שנוצלו על ידו בשנים 1970-1980.

(א) במחוזות המרכז ותל אביב פרשו בשנתיים האחרונות עובדי הוראה לגמלאות ולא ניתן היה לערוך להם את החישוב המדויק של הפיצוי המגיע להם בגלל העדר נתונים כפי שצויין לעיל על ניצול ימי מחלה לתקופה מספטמבר 1979 במחוז תל אביב ומינואר 1981 ואילך במחוז המרכז.

(ב) בבדיקת 10 תיקים במחוז המרכז, שנבחרו באקראי על ידי משרד מבקר המדינה הועלה, כי הפיצויים חושבו שלא לפי הנוהל של אגף כא"ב. נמצאו גם טעויות חשבוניות בחישוב הפיצויים. כן נמצאו מקרים שעובדים שפרשו לגמלאות מתחת לגיל 55, מטעמי בריאות באישור ועדה רפואית מוסמכת, והיו זכאים לפיצוי אך זה לא ניתן להם.

(א) ליכות עובד בעל ותק של כ־30 שנים, שפרש לגמלאות באוגוסט 1982 ניתנו לניצול 900 ימי מחלה — 30 יום לשנה. כרטיס המחלה של המורה נוהל רק מ־1962 ובמשך 20 השנים האחרונות הוא ניצל רק 34 ימי מחלה. בחישוב ימי המחלה לתקופה 1949–1961 לא הובאו בחשבון ימי מחלה שניתן היה לחשב לפי הנוהל. ולגבי 1981–1982 לא הובאו בחשבון הנתונים בגלל אי עדכון הכרטיסים.

(ב) לעובדת באחד מבתי ספר בנתניה, בעלת ותק של כ־33 שנים, עמדו לניצול 990 ימי מחלה. מספר ימי המחלה שהיא ניצלה בפועל הסתכם ב־297. על פי חישוב מוטעה נקבע שאותה עובדת ניצלה מעל ל־65% מימי המחלה ולכן אין היא זכאית לפיצוי. על פי הנתונים האלה היא ניצלה למעשה רק 30% מימי המחלה, ולכן היתה זכאית לפיצוי בשיעור שכר של 4 ימים בעד כל 30 ימי חופשת מחלה של יתרת ימי מחלה, דהיינו שכר של כחודשיים.

(ג) עובד מאחד מבתי הספר בנתניה פרש מטעמי בריאות בגיל 47. שנות עבודתו ויכולתו ב־790 ימי מחלה. הוא ניצל 172. לפי קביעת יחידת כא"ב, לא היה זכאי לפיצוי בשל גילו הצעיר, בעוד שלפי הנתונים המשרד, הגיע לו הפיצוי, כיוון שפרש מטעמי בריאות באישור ועדת רפואית מוסמכת.

3. במחוז תל אביב נערכו חישובי פיצוי ימי מחלה על ידי עובד הגזברות, שניסה למצוא בתיקים האישיים נתונים על ניצול ימי חופשה לאחר ספטמבר 1979, מועד בו הופסק כאמור ניהול כרטיסי מחלה במחוז.

השוואה של נתונים על ימי מחלה, שהקנו שנות עבודה למורה, והנתונים על הימים שנוצלו כפי שהומצאו על ידי יחידת כא"ב לגזברות, אל אלו שנאספו על ידי עובד הגזברות, מראה הבדלים ניכרים. ב־19 מבין 41 המקרים שבדק משרד מבקר המדינה, הגיעה הגזברות למסקנה, שבניגוד לעולה מנתוני יחידת כא"ב לא היו זכאים העובדים לפיצוי, ולולא בדיקתה של הגזברות כי אז הייתה משלמת על פי הוראת כא"ב פיצוי, שלדעתה לא הגיע. להלן דוגמאות:

(א) לפי חישובי יחידת כא"ב עמדו לעובדת בבית ספר בחולון בתוקף שנות עבודתה 900 ימי מחלה, מהם נוצלו 120. לפי בדיקת הגזברות ימי המחלה שהגיעו לה לא עלו על 615, ואילו בפועל ניצלה מעל ומעבר — 756 יום.

(ב) מספר ימי המחלה של עובדת בבית ספר בחולון, שלפי שנות עבודתה היה בהתאם לנתוני יחידת כא"ב 957 לעומת 824 בהתאם לבדיקת הגזברות. מספר ימי המחלה שהיא ניצלה בפועל לפי נתוני יחידת כא"ב, היה 368 לעומת 649 לפי בדיקת הגזברות.

(ג) מספר ימי המחלה שעמדו לעובדת אחרת בבית ספר בחולון, היה לפי נתוני יחידת כא"ב 1,108, מהם נוצלו 166. לפי זה, הגיע לה פיצוי יתרת מחלה לא מנוצלת של 942 ימים, בעוד שלפי בדיקת הגזברות, אין היא זכאית כלל לפיצוי.

(ד) לעובדת בבית ספר ברמת גן עמדו לפי נתוני יחידת כא"ב, לניצול 179 ימי מחלה לעומת 353 ימים לפי בדיקת הגזברות. ימי המחלה שנוצלו, לפי נתוני יחידת כא"ב, היו 77 לעומת 350 שלפי נתוני הגזברות, כך שלא שולם לה פיצוי.

מהאמור עולה, שבידי המשרד לא היו נתונים מלאים על ניצול ימי מחלה על ידי עובדי הוראה במשך שנות עבודתם, כך שאפשר יהיה לערוך חישוב מדויק של זכאותם לפיצוי ימי מחלה מתחילת עבודתם ועד לפרישתם לגמלאות. נוכח זאת קבע המשרד הנחיות שלפיהן יבוסס שיעור הניצול של ימי המחלה בשנים, שלגביהן לא היו נתונים, לפי הניצול בפועל בשנים האחרונות שקדמו לפרישה, אשר לגביהן מצויים על כך נתונים. מהביקורת עולה שגם לגבי אותן שנים אחרונות לא היה שימוש מלא בנתונים והפיצוי של ימי מחלה שלא נוצלו לא נקבע באופן נכון, תוך התבססות על המידע הקיים. בנסיבות אלה היו מחד מורים רבים, מאלה שפרשו בשנתיים האחרונות אשר קיבלו פיצוי — בהתחשב בנתונים שהיו בידי המשרד מעל המגיע, מאידך היו כאלה שלא קיבלו את אשר הגיע להם.

פיצויי פיטורין והלנת שכר

1. נהלי הטיפול בתשלום פיצויי פיטורין מפורטים בחוזר החשב הכללי מאפריל 1977. בחוזר נקבע, כי על החשבים במשרדי הממשלה להקפיד על ביצוע תשלום פיצויי פיטורין לזכאים בכל ההקדם

ובהתאם למועדים שנקבעו בחוק הגנת השכר (תיקון מס' 12), התשל"ז—1977. פיצויי פיטורין אשר לא שולמו תוך שישים יום מהמועד לתשלום ייחשבו לשכר מולו. במקרים מיוחדים, לא ניתן לבצע את מלוא תשלום הפיצויים לפי חשבון מדויק במועד, על חשב המשרד לדאוג לתשלום מקדמה בגובה סכום הפיצויים המשוער ולהשלים את יתרת סכום הפיצויים בכל ההקדם.

בנוהל שאותו פרסם אגף כוח אדם בהוראה במאסר 1981, נאמר, כי היו מקרים רבים שהוראות תשלום לפיצויי פיטורין, הועברו באיחור רב לגזבריות, והדבר גרם הגשת תביעות להלנת שכר בבתי דין לעבודה. על פי הנוהל יש להודיע לגזברות מוקדם ככל האפשר על הפסקת עבודתו של עובד, כדי שניתן יהיה להכין את התשלומים המגיעים לו בעוד מועד; יש לשלם פיצויי פיטורין לעובד הזכאי להם, אף אם הוא לא ביקש זאת, והודעה על כך יש לשלוח לגזברות בתוך שבועיים מיום ניתוק יחסי עובד ומעביד.

חשב המשרד התהיץ באוגוסט 1982 בפני הממונה על המשמעת, החקירה והתביעה בנציבות שירות המדינה על כך, שעדיין קיימים עיכובים בתשלומי שכר ופיצויי פיטורין ושבוש כל כך נאלץ המשרד לשלם סכומים ניכרים בגין הפרשי הצמדה וריבית, דבר הפוגע באותם סעיפי תקציב שממם הם משולמים; תשלום באיחור גורר בדרך כלל בעקבותיו בירורים ממושכים בין גורמים שונים במשרד, ועל ידי כך נפגם מהלכה התקין של העבודה וגרמת עגמת נפש לעובד שלא קיבל שכרו בזמן.

הביקורת העלתה, כי לא חל שיפור כמצב. בירי יחידות כא"ב לא היה מידע מלא ומעודכן על עובדי הוראה שעבודתם הופסקה וזכאים לפיצויי פיטורין, כמוותח על עובדים המועסקים על פי חוזה. הפיצויים שולמו בדרך כלל רק לאלו, שדרשו כיוממת את הפיצויים. במקרים רבים נאלץ המשרד לשלם כנוסף לסכום הפיצויים תשלומים ניכרים בגין הפרשי הצמדה וריבית:

(א) עובד הועסק במחוז תל אביב, על פי חוזה מיוחד, ארבע שנים, והיה זכאי לפיצויי פיטורין. בתום תוקף החוזה באוגוסט 1980 לא דאגה יחידת כא"ב במחוז להודיע לגזברות על זכאותו לפיצויים והם לא שולמו לו. לאחר מכן פנה העובד בעניין ובאמצע אוקטובר 1981 אושר לו פיצויים בגין ארבע שנות עבודתו, בלא שהובא בחשבון הזמן שחלף ממועד הפסקת העבודה ועד לביצוע התשלום. העובד דרש תשלום הפרשי הצמדה וריבית. בעקבות כך פנתה גזברות המחוז בנובמבר 1981 אל החשבות וביקשה הנחיות. בפנייתה נאמר, כי במחוז אין מעקב אחר עובדים, שהפסיקו את השירות בתום תוקף החוזה, ואישור על זכאות לפיצויים ניתן רק כאשר העובד פונה.

(ב) עובדת הועסקה במחוז ירושלים בתקופה מ-1.9.72 עד 31.8.79 על פי חוזה מיוחד, שעם פקוע תוקפו היא הייתה זכאית לפיצויי פיטורין. הפיצויים לא שולמו לה במועד והיא פנתה בעניין זה למשרד באפריל 1981. שבועיים לאחר מכן אישרה לה יחידת כא"ב פיצויי פיטורין. הודעת היחידה על אישור הפיצויים לא נתקבלה משום מה בגזברות. רק בעקבות בירורים היא קיבלה בסוף יולי 1982 את הפיצויים בסך כ-2,515 שקל, ובנוסף לכך כ-12,460 שקל, ריבית והפרשי הצמדה.

בנוהל החשב הכללי מדצמבר 1981 נקבע, כי על כל מקרה של תשלום באיחור עקב פעולת משרד ממשלתי, ידווח חשב המשרד על נסיבות המקרה ופרטיו, בצירוף כל המסמכים הקשורים לעניין, לוועדה לבירור העסקת עובדים שלא כדין ועיכוב תשלום משכורת, הפועלת ליד נציבות שירות המדינה, עם העתק מזה לחשב הכללי. מתפקיד הוועדה לברר מקרים של עיכוב בתשלום משכורתם של עובדים בשירות המדינה והיא מוסמכת להמליץ לפני נציב שירות המדינה על נקיטת צעדים משמעתיים; על עריכת תיקונים מינהליים או ארגוניים; או להמליץ על המלצה אחרת הנראית לה.

ממכתבו של היועץ המשפטי של המשרד אל חשב המשרד מדצמבר 1981 עולה, כי בהנהלת המשרד סוכם, שאם יתברר כי הייתה רשלנות או חריגה מסמכות של עובד, אשר כתוצאה ממנה הוגשה תביעה להלנת שכר, תישלח הודעה על כך על ידי לשכת היועץ המשפטי או חשב המשרד אל סמנכ"ל לאמרכלות האחראי למשמעת לפי התקשי"ר; הסמנכ"ל לאמרכלות יחליט, אלו אמצעים לנקוט נגד העובד.

בתיקי המשרד נמצאו פניות של החשבות אל אגף לכות אדם בהוראה בעניין עיכובים בלתי סבירים של האגף בהגשת מידע על עובדים שהופסקה עבודתם ולא שולמו להם פיצויי פיטורין, וכתוצאה מכך הוגשו לבתי הדין לעבודה תביעות להלנת שכר. עוד נמצאו פניות מאמצע 1982 של חשב המשרד אל הוועדה לבירור העסקת עובדים שלא כדין ועיכוב תשלום משכורת בקשר לאיחורים בשלילת הודעות על ידי יחידות כא"ב על אישורי פיצויים של עובדים, שאף הם גרמו

הגשת תביעות נגד המשרד. באותו עניין פנה החשב גם אל מנהל המחלקה לענייני עובדים במשרד וקבל על עיכובים בטיפול.

2. חישוב פיצויי הפיטורין בכל אחת מהגזברויות, שבהן נערכה הביקורת נעשה בידי עובד אחד. החישובים לא נבדקו, כפי שמחייבים סדרי מבדק פנימי, על ידי עובד אחר.

עובדי הוראה ממלאי מקום

המשרד מעסיק מספר רב של עובדי הוראה ממלאי מקום. הדיווח על העסקתם הוא על גבי טופס נוכחות ממלאי מקום, שאותו צריך למלא ידנית מנהל המוסד החינוכי.

מאחר שניתן לשלם שכרם של מורים ממלאי מקום רק חודש לאחר הדיווח על עבודתם, יש צורך להקפיד על מילוי הדו"ח במועד אחרת, עלולה משכורתו של העובד להתעכב למספר חודשים.

במקרים רבים לא דאגו מנהלי מוסדות החינוך למלא דו"חות נוכחות של ממלאי מקום כהלכה ובעקבות כך לא ניתן היה לשלם את משכורתם במועד. גם עובדי הגזברויות לא בדקו את הדו"חות כדי לאתר טעויות שנפלו בהן וכתוצאה מכך קרה לעתים קרובות שדו"חות אלה נפלטו על ידי המחשב כשגויים. עובדי הוראה אלה נאלצו לפנות לגזברות ולהנהלת המשרד שוב ושוב בעניין זה ומספר התלונות שמגיע לנציבות תלונות הציבור בנושא זה גדול. הדבר גורם גם עומס נוסף על הגזברויות בגלל הצורך לשלם לעובדים אלה מקדמות על חשבון משכורתם. המשרד ניסה להתגבר על התקלות על ידי מתן הנחיות למנהלי מוסדות החינוך כיצד למלא את הדו"חות ועל ידי הסברים בעל פה. במקרים רבים נבען התקלות מרישום לא נכון של פרטי הזהות של המורה או מהעדרה של סיפירת ביקורת הנגזרת ממספר תעודת הזהות. משרד מבקר המדינה הציע לבדוק את האפשרות שכל עובד הוראה ממלא מקום יקבל כרטיס ובו פרטי הזהות המלאים, כולל סיפירת הביקורת ועל ידי כך תימנע תקלה מסוג זה.

לפי הנחיות המשרד, ניתן בטופס נוכחות ממלאי מקום לדווח רק על עבודת מורים, הממלאים מקום של מורים מן המניין שנעדרו, ועל עובדי כא"ב לערוך בדיקה השוואתית בין דיווח זה לבין דו"חות ההעדרויות לאותו חודש. נמצא שגם יחידות כא"ב וגם הגזברויות אינן עורכות השוואה זו.

באמצע 1982 הוקמה במשרד ועדה לקביעת נוהלי דיווח של מנהלי בתי ספר. בישיבתה מאוגוסט 1982 בנושא זה הגיעה הוועדה למספר המלצות שאותן היא הציעה ליישם ב־1.9.82. הוצע שבטופס נוכחות המורים ממלאי מקום ידווח מנהל המוסד במקומו של מי הועסק מורה ממלא המקום.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1983, כי בטופס שבשימוש אין משבצת לרישום הנתון שצויין, אולם יוזמן טופס חדש ובו משבצת כמוצעת.

2. תלוש המשכורת של מורים ממלאי מקום אינו מפורט כדבעי; יש בו נתונים על מספר שעות העבודה, בלא לציין לאיזה חודש הן מתייחסות. קורה שמורה מקבל תלוש הכולל משכורת למספר חודשי עבודה ובהעדר פרטים כאמור אין ביכולתו לוודא, שאכן קיבל משכורת בהיקף הדרוש, ולא נשאר לו אלא לפנות לשם בירור אל הגזברות.

ותק בגין שירות חובה בצה"ל

לפי הסכם בין נציבות שירות המדינה לבין ההסתדרות הכללית יש לשלם למורים החל מ־1.4.80 תוספת שנות ותק כמספר השנים, ששירת המורה בשירות חובה בצה"ל, בתנאי שסה"כ תוספת הוותק לא תעלה על שיא הוותק, ושהתוספת תשולם רק לעובדים שטרם מקבלים תשלום תוספת ותק עבור שירות חובה בצה"ל — להבדיל מורות שבשירותן הצבאי שירתו כמורות חיילות ומלכתחילה אושר להן ותק בגין זה. לצורך זה, נדרשו עובדי ההוראה להגיש למשרד הצהרות על תקופת שירותם הסדיר בצה"ל ואילו המחוזות, על פי חוזר מנהל אגף כוח אדם מיולי 1981, נדרשו לוודא שהפרטים בהצהרות אלה זהים לנתונים שבתיקים האישיים של העובדים אשר הם מבוססים על הצהרות המורים בעת קבלתם לעבודה; וזאת כדי למנוע מתן תוספת ותק פזעמיים בגין אותו שירות צבאי.

מפניות של מנהלי המחוזות אל הנהלת המשרד עולה, כי בגלל מחסור בכוח אדם לא היה באפשרותם לבדוק את אלפי התיקים של המורים תוך זמן סביר. עוד מתברר, כי בבדיקה חלקית של ההצהרות נמצאו מקרים רבים, שהיה צורך להחזיר את ההצהרות בגלל אי דיוקים.

בעקבות ריבוי מספר העובדים, שלא קיבלו לטענתם תוספת ותק כאמור, פנתה הסתדרות המורים אל הנהלת המשרד בדרישה, כי יוסדר העניין. לאחר זאת החליט המשרד לשלם לעובדים בלא דיחוי נוסף את תוספת הוותק, כפי שדרשו העובדים, אך התשלום בוצע בדרך כלל בלא בדיקה של ההצטרפות.

הנהלת חשבונות

התאמת חשבונות בנק

גזברות מחוז מבצעת את רוב פעולותיה הכספיות באמצעות שני חשבונות בבנק הדואר – אחד המשמש לתשלום משכורות למורים ואחד לתשלומים אחרים.

1. נמצא שהגזבריות שנבדקו ערכו התאמות בנק עם שני החשבונות בפיגור ניכר:

(א) ההתאמה האחרונה עם חשבון שנועד לתשלומים למורים שנערכה על ידי מחוז ירושלים, התייחסה ל-1979. בעת הביקורת ביולי 1982 נעשתה בגזברות תל אביב התאמה של חשבון משכורות מורים לסוף מארס 1981. במחוז המרכז נערכה בסוף יולי 1982 התאמת חשבון לסוף יוני 1981.

רק בעקבות ההתאמה התברר לגזברות מחוז המרכז, כי הרישומים, שהמציא לה בנק הדואר בגין שיקים, בסך כולל כ-55,477 שקל, לא היו ברורים. כך למשל סכומי השיקים לא התאימו לאלה של ההעתיקים שבידי המשרד, או שחייבו את המשרד בשיקים שאינם שייכים לו, ולכן דרשה הגזברות מהבנק הסבר. במחוז תל-אביב היה צורך לערוך בירורים עם בנק הדואר על שיקים בסכום כולל של 36,604 שקל. עד למועד סיום הביקורת לא חמו הבירורים עם הבנק.

(ב) ההתאמה עם החשבון, שנועד לתשלומים אחרים, לסוף אפריל 1980 נערכה על ידי גזברות מחוז ירושלים, ביולי 1982.

משרד מבקר המדינה בדק דפי החשבונות של הבנק, שהומצאו לגזברות ירושלים בתקופה מ-8.12.80 עד 27.9.81. הבדיקה הצביעה על משיכות יתר על הגזברות, במשך כל התקופה, בלא שהגזברות עמדה על קיומן ולכן לא דאגה לכיסוי היתרות. כך לדוגמה בתחילת מארס 1981 הייתה משיכת יתר של 1,136,088 שקל ובאמצע יולי 1981 של 3,403,801 שקל.

התאמת החשבון ל"תשלומים אחרים" לסוף יוני 1982, שנערכה בגזברות מחוז תל-אביב העלתה, כי במקרים אחדים זוכה החשבון בבנק בתשלומים שונים, בלא שהגזברות ביררה במשך זמן רב, מי הפקיד את השיקים ובעבור מה, ולכן היא לא יכלה לרשום זאת בספריה. כך לדוגמה סה"כ הויכויים, שבעבורם עוד לא נערך בירור, הסתכמו על פי התאמת הבנק לסוף יוני 1982, ב-38,000 שקל.

(ג) במהלך התאמת חשבון משכורות מורים על ידי גזברות מחוז תל-אביב באוגוסט 1982 נקבע, ששיקים בסכום כולל של 133,239 שקל, לא נפדו במשך תקופה ארוכה, מהם שיקים שהוצאו עוד בפברואר-מארס 1980. לפי התכ"ס שיקים שהוצאו למוטבים ולא נפדו תוך ארבעה חודשים יש לבטלם. בגלל הפיגור בהתאמה לא אותרו שיקים מסוג זה בעוד מועד. ס"כ השיקים שלא נפדו בחשבון תשלומים אחרים, הגיע בסוף יוני 1982 לכ-5,289 שקל, מהם שיקים שהוצאו עוד בתחילת 1980.

גם בגזברות מחוז המרכז לא היה שונה המצב בנדון. כך לדוגמה: שיקים בסכום כולל של כ-8,653 שקל, שלא נפדו והיה צריך לבטלם בסוף דצמבר 1980, בוטלו רק בספטמבר 1981; בפברואר 1982 בוטלו שיקים בסך כולל כ-7,891 שקל שלא נפדו ושצריך היה לבטלם עוד בסוף פברואר 1981.

(ד) העתקי השיקים שנמסרו למורים, מוחזקים בגזברות כהוכחה לתשלום. בגזברות מחוז תל אביב היו העתקי השיקים מונחים במסדרונות המשרד פתוחים לכל. גם דפי תמצית חשבון של בנק הדואר הדרושים לצורך התאמת בנק לא נשמרו בצורה נאותה.

2. לכל גזברות מחוז מנוהל אצל החשב הכללי חשבון סילוקין שדרכו משלמת הגזברות למוסדות ציבור, לרשויות מקומיות ולספקים גדולים.

גזברות מחוז ירושלים לא ערכה במשך שנת הכספים 1981 התאמות בין הרישומים בהנהלת החשבונות שלה לבין הרישומים אצל החשב הכללי.

לסוף מארס 1982 הסתכם החשבון של הגזברות לפי רישומיה ביתר זכות בסך כ"661,207 שקל לעומת יתרת חובה בסך כ"5,965,749 שקל לפי רישומי החשב הכללי. רק ביוני 1982 בעת סגירת חשבון הסילוקין לשנת הכספים 1981 נתברר כי נפלו טעויות ברישומי החשב הכללי: מחלקת הסילוקין חייבה את הגזברות בפברואר 1981 פעמיים בסכום של כ"2,059,189 שקל; חיוב אחר של כ"1,402,257 שקל לא נרשם אצל החשב הכללי; תשלום של 184,142 שקל נרשם אצל החשב הכללי לזכות הגזברות הראשית במקום לזו של גזברות המחוז.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1983, כי ניתנו הוראות לגזברים לתת את המשקל הנאות לנושא התאמה של החשבונות בבנקים ושל חשבון הסילוקין; בחשבות המשרד מונתה עובדת שתפקידה לפקח על התאמות הבנקים ועל עדכונם.

עיכוּבי משכורות

לקראת סוף כל חודש מקבלות הגזברויות העתקי תלושי המשכורת של כלל המורים ועליהן לבדוק בבדיקת עין את סבירות הסכומים. אם מוצאת הגזברות שהופק תלוש משכורת למורה שאינו זכאי לאותו סכום שנקבע בתלוש, למשל מורה שהופסקה עבודתו ולא דווח על כך לגזברות בגלל פיגור בהעברת נתונים אליה, כנ"ל, נותנת הגזברות הוראה לבנק, שבו מקבל המורה את משכורתו, לעכבה.

1. נמצאו מקרים שגזברות מחוז ירושלים פנתה לבנקים, שבהם מקבלים עובדי הוראה את משכורותיהם, בבקשה לעכבן, לאחר שכבר נשלחו על ידה רשימות זיכוי חשבונות עובדי ההוראה. הגזברות לא בדקה, אם פעלו בנקים אלה על פי הוראותיה ולא דאגה להחזרת הכספים שהיא ביקשה לעכב. כך נמצא, כי סך הכספים שלא הוחזרו על ידי הבנקים לגזברות בגין עיכוּבי משכורות, בחודשים ינואר-מארס 1982, הגיע עד אוגוסט 1982 ל"124,121 שקל.

2. בנוהל של חשבות המשרד ממארס 1982 נקבעו הנחיות לשיטת הרישום בהנהלת החשבונות, במקרים של עיכוּבי משכורות של מורים. גזברות מחוז ירושלים לא ניהלה רישומים בהנהלת החשבונות שלה בעניין עיכוּבי המשכורת בהתאם להנחיות המשרד, ומאז אוקטובר 1981 לא נרשמו בספרים הפעולות של עיכוּב משכורות.

3. בעקבות הוראת הגזברות לעכב משכורות עובדי הוראה החזירו בנקים כספים לחשבון בנק הדואר של גזברות המחוז. נמצא שהגזברות לא רשמה בהנהלת החשבונות את הסכומים שהוחזרו לה. משרד מבקר המדינה בדק את רישומי העזר שניהלה הגזברות בעניין זה, ומצא כי ס"כ המשכורות שהוחזרו על ידי הבנקים בתקופה מאוקטובר 1981 עד אפריל 1982 הסתכמו ב"2,481,837 שקל. אי-רישום בספרים משמעותו זקיפה לא נכונה לחובת התקציב, והדבר גורם אי התאמה בחשבון הבנק.

ההתחייבויות

נתכ"ם נקבעו הנחיות לרישום ההתחייבויות בין המשרד לבין מוסדות וספקים בספרים. גזברות מחוז ירושלים לא נהגה לרשום אותן בספריה. עובדי הגזברות התקשו לאתר את מסמכי ההתחייבויות ולעתים היה עליהם לפנות למוסדות ולספקים כדי לקבל מהם העתק לצורך התשלומים והדבר גרם עיכוּבים בביצוע התשלומים. אי רישום ההתחייבויות משמע, שאין בידי הגזברות נתונים מרוכזים על היקף ההתחייבויות כדי לאפשר לה ניהול כספי תקין.

הפקדת שיקים ושמירתם

לפי הוראות התכ"ם, יש להפקיד כל סכום הכנסה שמתקבל ביחידה ממשלתית בו ביום בבנק הדואר ולהוציא קבלה מיד. רק במקרים מיוחדים, על סמך אישור בכתב מן האחראי על ההכנסות, ניתן לעכב את ההפקדה והוצאת הקבלה עד 48 שעות.

השיקים, שהתקבלו בגזברות מחוז ירושלים, בעיקר בגין החזר חובות מורים ורכישת זכויות לגמלה הופקדו בבנק הדואר, לעיתים חודש עד חודשיים לאחר קבלתם. כך לדוגמה הופקדו ב"19.7.82 34 שיקים של מורים בסכום כולל של 204,425 שקל, שנתקבלו ברובם חודש עד חודשיים לפני מועד ההפקדה. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוא ידאג לכך, שהשיקים יופקדו בבנק הדואר מיד עם קבלתם.

2. לגזברות ירושלים לא הייתה כספת להחזקת שיקים. הם הוחזקו בארון משרדי. גם לגזברות מחוז תל אביב לא הייתה כספת והשיקים המתקבלים היו מונחים במגרה של אחד השולחנות עד להפקדתם בבנק. שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה ב-19.7.82 נמצאו במגירה שיקים בסכום של כ-36,250 שקל.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד, כי הגזברים נדרשו להפקיד בבנק שיקים מדי יום; שיקים שטרם הופקדו יוחזקו בארון מתכת נעול.



פרק זה דן בחלק מהפעולות הרבות והמגוונות המוטלות על הגזברויות המחוזיות. הביקורת על סדרי התשלומים לעובדי הוראה — מקדמות ופיצויי פיטורין — ועל גביית חובות, העלתה ליקויים רבים. העיקריים הם בהעדר סדרי מבקש נאותים, שיבטיחו בדיקה של זכויות עובד למקדמה ובקרה על ניכוייה כמותר. אשר לגביית חובות, לא הייתה עירנות לעומד על החזרתם כספוך להיווצרותם. לא הובטח, שהתשלומים המגיעים לעובדי הוראה — פיצויי פטורין, לרבות פיצוי בעד ימי מחלה שלא נוצלו — ישולמו כמלואם וכמועד. בנושא זה גם הועלה, שיחידות של כוח אדם בהוראה שבמחוזות אינן ממלאות כראות את תפקידיהן, כאשר אין הן שולמות כמידע הדרוש לכיצוע התשלומים הנכונים. הועלו גם ליקויים בהנהלת החשבונות — בעיקר בנושאים של התאמת בנקים; רישום בקרה על כספים שעל הבנקים להחזיר למשרד בגין עיכובי משכורות של עובדי הוראה; רישום התחייבויות; הפקדת כספים בבנק הדואר ושמירת מסמכים בעלי ערך כספי.

על המשרד לתת ברהיפות את הדעת, על יצירת הכלים הדרושים להבטחת בקרה שיטתית ורצופה, תוך תיאום עם יחידת הביקורת הפנימית, על מכלול פעולות הגזברויות ויחידות אגף כוח אדם.

הסעות תלמידים למוסדות חינוך

לפי נהלי משרד החינוך והתרבות, תלמיד זכאי להסעה אל מוסד חינוך וחזרה, אם הוא לומד במסגרת חוק לימוד חובה (כיתות א' עד י') ובתנאי שהמרחק מביתו אל המוסד החינוכי אינו קטן משני ק"מ. במועצות האזוריות זכאים להסעה לבתי ספר אזוריים גם תלמידים של כיתות י"א וי"ב.

את הסעות התלמידים מארגנות הרשויות המקומיות. חלק גדול מההסעות נערך על ידי המועצות האזוריות, שבתחום שיפוטן אין בית ספר יסודי בכל ישוב והתלמידים לומדים בבתי ספר, המשרתים מספר יישובים ואף את האיזור כולו. ההסעות מבוצעות על ידי כלי רכב שבבעלות הרשויות או באמצעות רכב שכור. ברשויות מקומיות, שבהן קיימת תחבורה ציבורית סדירה ממקום מגורי התלמידים לבתי הספר, נזקקים התלמידים לשירותי התחבורה הציבורית, והם מקבלים החזר של הוצאות נסיעתם.

משרד החינוך והתרבות משתתף במימון ההסעות: כ-38% רשויות מקומיות מוחזקות — בעיקר יישובי פיתוח בעלי רמה סוציו-אקונומית נמוכה — הוא משתתף במלוא הוצאות ההסעה של תלמידים; במועצות איזוריות, בשיעור 90%; ברשויות מקומיות אחרות — עיריות ומועצות מקומיות לא מוחזקות — כ-50%. בשנת הכספים 1982 הוקצבה בתקציב המשרד השתתפות של כ-466 מיליון שקל בהוצאות הסעה של תלמידים.

המחלקה לאספקה ולשירותים משקיים של המשרד מופקדת על נושא הסעות תלמידים. עיקר הטיפול בבקשות להשתתפות המשרד, באישור ההסעות ובמימון הוא בידי עובדי המחלקה בלשכות המחוזיות.

בחודשים אפריל-דצמבר 1982 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את סדרי הטיפול של המשרד בהסעות תלמידים. הביקורת התייחסה בעיקר להסעות בשתי מועצות אזוריות — מטה יהודה ועמק חפר. הביקורת נערכה במחלקה לאספקה ולשירותים משקיים במשרד הראשי ובלשכות המחוזיות בירושלים, במרכז ובתל-אביב. בדיקת השלמה נערכה בעיריית בת ים. בדבר ביקורת קודמת ראה דו"ח שנתי 26 של מבקר המדינה (עמ' 424).

תקציב

1. להלן נתונים על התקציב להסעות תלמידים ועל ההוצאה למעשה בשנות הכספים 1978—1981 (באלפי שקלים):

שנת כספים	התקציב על שינוי	ההוצאה למעשה	עודף הוצאה	
			בשקלים	ב-%
1978	15,747	18,830	3,083	19.6
1979	38,629	43,150	4,881	12.7
1980	90,687	112,169	21,482	23.7
1981	242,588	233,892	(8,696)	—

גם בשנת הכספים 1981 היה בפועל עודף הוצאה; וסכום התקציב שלא נוצל כנקוב בטבלה נובע מפיגורים בביצוע תשלומים בעקבות עיצומים שנקטו עובדי הגזבריות של המשרד. אם מביאים בחשבון את התשלומים בסך 81,000 אלף שקל, שבוצעו עד סוף יולי 1982 ושהחייחו לשנת הכספים 1981, מתברר שבשנת הכספים 1981 הייתה חריגה של 72,304 אלף שקל (29.6%) מהתקציב.

2. בין משרד החינוך והתרבות לבין משרד האוצר היו במשך זמן רב דיונים על הצורך לייעל את מערכת ההסעות ולמנוע חריגות תקציביות. המרכז לשלטון מקומי מצדו קובל זה שנים על פיגורים בהעברת הכספים אליו, דבר הגורם לו הוצאות מימון גדולות.

נוכח החריגות מתקציב ההסעות לשנת הכספים 1979 מינה המשנה למנכ"ל של משרד החינוך והתרבות בדצמבר 1980 ועדה לבדיקת נושא ההסעות, בהשתתפות נציגי המשרד ונציגי אגף התקציבים במשרד האוצר. הוועדה נתבקשה לבדוק את הצרכים התקציביים הריאליים; לבחון את הקריטריונים של הזכאים להסעה; לנסח הוראות מינהליות וארגוניות לביצוע ההסעות; ולקבוע דרכי מעקב וביקורת. במאסר 1981 החליטה הוועדה להזמין לישיבותיה את נציגי מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות. בתום דיוני הוועדה בספטמבר 1981 פרסם המנהל הכללי של המשרד בנושא הסעות תלמידים חוזר מיוחד, המבוסס על המלצות הוועדה. בחזר פורטו קני המידה בדבר הזכאות להסעות; סדרי הטיפול בחריגות מקני המידה שנקבעו בדבר הזכאות להסעות; סדרי בטיחות ועוד.

הוועדה לא התייחסה בדיוניה לנושא הצרכים התקציביים להסעות והדיונים בנושא זה בין המשרד, משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי לא סוכמו עד מועד גמר הביקורת בדצמבר 1982. בחזר המנכ"ל נאמר, כי בשנת הלימודים התשמ"ב ישתתף המשרד במימון עלות הסעות המאושרות על ידו בהתאם לשיעורי ההשתתפות שהיו קיימים בעבר. השיעורים יבדקו מחדש במרוצת התשמ"ב על ידי ועדה פריטטית, שבה ישתתפו נציגי הממשלה ונציגי מרכז השלטון המקומי; על הוועדה גם לקבוע קני מידה להסעות תלמידים בחינוך המיוחד.

הוועדה הפריטטית, שמונתה על ידי הנהלת המשרד, קיימה שתי פגישות בלבד, בנובמבר ובדצמבר 1981. בפגישות הועלו השגות נציגי השלטון המקומי על דרך חישוב פיצויי ההתייקרויות למועצות אזוריות ועל הצורך להגדיל את שיעור ההשתתפות של המשרד בהוצאות ההסעות של המועצות האזוריות. עד מועד סיום הביקורת לא כונסה שוב הוועדה ולא סיימה את תפקידיה.

3. בשנת הכספים 1982 צפויה חריגה של 100 מיליון שקל מן התקציב, ונושא זה נדון בין המשרד לבין משרד האוצר. ממכתבו של מנכ"ל המשרד אל הממונה על התקציבים במשרד האוצר בתחילת מאי 1982 עולה, כי במסגרת הדיונים, שקיימה הנהלת המשרד על תקציב 1982, הוחלט, שאחד הנושאים המרכזיים ליעול והסכון בשנת התקציב הקרובה יהיה נושא ההסעות; המשרד החל זה מכבר בהתארגנות נדון, דבר האמור להביא להסכון של 10 מיליון שקל. היועץ הכלכלי של שר החינוך והתרבות נדרש לבצע בדיקה מקיפה של מערך ההסעות ולהגיש להנהלת המשרד, עד אמצע יוני 1982, הצעות להיסכון ולייעול, אשר ייושמו בשנת הלימודים התשמ"ג. ההצעות הוגשו להנהלת המשרד בדצמבר 1982.

נושא ייעול מערכת ההסעות ושיפור שיטת התשלומים לרשויות המקומיות הובא לפני ועדת הסעות של המשרד, שמונתה לצורך זה בראשותו של משנה למנכ"ל. הוועדה קיימה שלוש ישיבות ביוני, ביולי ובדצמבר 1982. הוועדה דנה בקביעת קריטריונים חדשים שלפיהם ישתתף המשרד בהסעות; בסדרי תשלומים שיביאו לצמצום בהוצאות תוך הנחה, כי בחווי ההסעות בין הרשויות לבין המובילים נכללת תוספת מחיר המפצה את המובילים על הפיגור בתשלומים; כן דנה הוועדה

בקביעת מחיר אחיד של עלות ההסעה לפי מחיר לק"מ בלא להתייחס לסוג הרכב ולבעלותו ובהצעה לעודד את הרשויות המקומיות לרכוש אוטובוסים, מאחר שעלות הנסיעה בהם נמוכה בהרבה מזו של קאופרטיב "אגד". עוד הוצע בוועדה להכין תקציב נפרד בעבור ההסעה ביישובים החדשים ובמצפים.

במועד סיום הביקורת בדצמבר 1982 עדיין ישבה הוועדה על המדוכה, כולל בחינת הצעות דלעיל של היועץ הכלכלי לשר החינוך והתרבות אשר במידה רבה דומות לאלו שהועלו ונבחנו על ידי הוועדה.

קביעת השתתפות המשרד

ביולי 1977 הוזמן המשרד מחברה למחקר כלכלי הכנת מערכת דיווח, שתאפשר לקיים בקרה על צורכי המועצות האזוריות בהסעת תלמידים; על יעילות סדרי ההסעה; על התאמת סדרי ההסעה לכללי הנוחות והבטיחות. המערכת הופעלה בתחילת התשל"ח (אוקטובר 1977). על המועצות האזוריות לדווח למשרד על הפרטים של תחנת המוצא לכל סיבוב הסעות, התחנות שבהן עצר כלי הרכב, מספר התלמידים העולים ויורדים בכל תחנה ועל המרחק בק"מ בין תחנה לתחנה ועל המספר הכולל של התלמידים ומספר הק"מ של המסלול כולו.

השתתפות המשרד בהוצאות הסעת תלמידים על ידי רכב בבעלות המועצה האזורית נקבעת, בדרך כלל, לפי לוח תעריפים, שהונהג על ידו בתיאום עם ארגון המועצות האזוריות והמתבסס על מחיר לק"מ נסיעה ברכב לכל סוגיו. הלוח מעודכן מפעם לפעם בשיעורים המאושרים על ידי משרד התחבורה. לעיריות ולמועצות מקומיות המסיעות את התלמידים ברכב שכור, נעשה התשלום על בסיס ההסכמים, שנחתמו בין הרשות המקומית לבין המסיע, ולאחר הגשת דו"ח ביצוע חודשי על ידי הרשות המקומית.

כחלק מההומנה להכנת מערכת הדיווח הגישה החברה למחקר כלכלי למשרד הצעות בדבר מסלולי הסעה אופטימאליים, שהתבססו על בדיקות בשטח ועל מפות דרכים. המשרד אימץ הצעות אלה, והוא החליט לשלם למועצות אזוריות את השתתפותו בהוצאות ההסעה בשנים התשל"ח-התש"מ, על פי נתוני החברה, והמועצות האזוריות נדרשו לדווח לו רק על שינויים במסלולים, שנבעו מגידול טבעי במספר התלמידים ומסגירה, פתיחה או איחוד של מוסדות חינוך.

לקראת שנת הלימודים התשמ"א, בעקבות דרישת המועצות האזוריות לבדוק מחדש את מערכת ההסעות נוכח השינויים הגדולים שחלו בהן מאז שנת 1977, סוכם בינן לבין המשרד על הסדר, שלפיו ממצאות המועצות בקשות לתקציב ההסעות. הן מבוססות על אורך המסלולים בפועל ולא על הנתונים שנבקעו על ידי החברה.

סדרי בדיקת הדיווח

על פי נהלי המשרד נדרשות הרשויות המקומיות להמציא למשרד עד סוף אוקטובר בכל שנה בקשות לתקציב הסעות. הלשכות המחוזיות של המשרד מאשרות את הבקשות לאחר בדיקת הנתונים, שפורטו בטופסי הדיווח המצורפים לבקשות, תוך חודש ימים מיום קבלתן. הרשות המקומית אחראית למהימנות המידע הכלול בבקשות; עליה להודיע תוך שלושה חודשים למנהל המדור לאספקה ולשירותים משקים שבמחוז על כל שינוי שחל בסדרי ההסעה, מספר התלמידים וכד'.

הביקורת העלתה, כי הלשכות המחוזיות לא עמדו על קבלת טופסי הבקשות ואישורן במועדים שנבקעו. הן גם לא הקפידו די הצורך על בדיקת הנתונים, שהתייחסו לסוגי כלי הרכב ששימשו להסעות, למסלולי ההסעה שנבקעו על ידי המועצות האזוריות, כולל קבלת נתונים מעודכנים על שינויים שחלו במסלולים מבחינת מרחקים ולוח זמנים. הלשכות לא תמיד ביקרו ביסודיות הדרושה את מהימנותם של נתוני המרחקים שבבקשות.

על ליקויים אלה עמד משרד מבקר המדינה עוד בדו"ח שנתי 26 (עמ' 424) ומאז לא חל שיפור ניכר במצב.

בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה במועצה אזורית עמק חפר, נמצאו מקרים, שמרחקי הנסיעה היו בפועל קצרים מכפי שדווח ללשכה ואותו ממצא הועלה גם בבדיקה, שערכה לשכה מחוזית ירושלים של משרד החינוך והתרבות במועצה אזורית מטה יהודה. כתוצאה מכך גם שולם למועצות מעבר למגיע.

1. בתחום מועצה אזורית מטה יהודה פועלים 12 בתי ספר אזוריים, שאליהם מוסעים כ-5,000 תלמידים. רוב התלמידים מוסעים על ידי 28 אוטובוסים שבבעלות המועצה, והיתר באוטובוסים של קואופרטיב "אגד" ובכלי רכב של מסיעים פרטיים, מספר המסלולים הוא 168. השתתפות המשרד בהוצאות ההסעה בשנת הלימודים התשמ"ב הסתכמה ב-10.64 מיליון שקל.

בדיקות הלשכה המחוזית של טופסי בקשות שהגישה המועצה האזורית באמצע נובמבר 1980, העלו רישומים על מרחקים ארוכים מכפי שהיו. עוד נרשם שהנסיעות נערכו באוטובוסים, בעוד שלמעשה היו אלו מיניבוסים*, שלגביהם ההשתתפות יותר קטנה. המועצה נדרשה ביולי 1981 למלא את הטפסים מחדש תוך תיקון הליקויים שפורטו; עד לקבלת הטפסים המתוקנים לא יעביר המשרד למועצה כספים בגין הסעות לתלמידים.

המועצה מצדה עמדה על כך, שנתוניו נכונים, ושהמשרד יוכל לוודא את הדבר על ידי בדיקות בשטח. הלשכה המשיכה לשלם למועצה מקדמות בשיעור של 90% מההשתתפות שנקבעה לאותה שנה (לא כולל התייקרויות) גם בעבור שנת הלימודים התשמ"ב. יחד עם זה, עיכבה תשלום של מיליון שקל בגין הסעות, עד לבירור סופי.

בתחילת התשמ"ב, בחודשים אוקטובר-דצמבר 1981, חזר המשרד על בדיקה של המסלולים בפועל כדי להתייחס לנתונים בדיווח המועצה מנובמבר 1980. נמצא שב-26 מבין 28 הקטעים שנבדקו היו המרחקים קצרים מכפי שדווח. כך לדוגמה אורך הקטע של אחד המסלולים לפי הדיווח היה 22 ק"מ לעומת 14.5 ק"מ לפי הבדיקה; אורך הקטע של מסלול אחר לפי הדיווח היה 23 ק"מ לעומת 15.4 ק"מ לפי הבדיקה; אורך הקטע של עוד מסלול היה 24 ק"מ לפי הדיווח לעומת 17 ק"מ לפי הבדיקה. במקרה אחד הייתה זהות בין תוצאות הבדיקה לבין נתוני הדיווח. במקרה אחר היה הקטע ארוך בפועל ב-1.5 ק"מ לעומת המדווח.

ממצאי הבדיקה הובאו לידיעת המועצה האזורית, ובסוף 1981 היא נדרשה להגיש את הטפסים למשרד תוך פירוט מלא של כל הנתונים החסרים עד תחילת יוני 1982. הטפסים הוגשו למשרד בתחילת ספטמבר 1982.

יוצא איפוא שטיפול המשרד בדיווחי המועצה נמשך כמעט שנתיים, כשעל פי הנוהל צריך היה להסתיים תוך חודשיים מתחילת שנת הלימודים. הלשכה עשתה חשבון סופי על פי הטפסים המתוקנים, לגבי שנות הלימודים התשמ"א והתשמ"ב. בינואר 1983 שולם למועצה האזורית סך כ-2.5 מיליון שקל, לרבות סכומים שעוכבו במשך שנת הלימודים התשמ"ב בגלל אי-הגשת הנתונים המדויקים על המרחקים כנדרש.

2. בשנת הלימודים התשמ"ב הוסעו על ידי המועצה האזורית עמק חפר כ-6,000 תלמידים ל-12 בתי ספר, מהם חמישה שלא בתחומה. ההסעה בוצעה על ידי תשעה אוטובוסים, זוטובוס ושני מיניבוסים שבבעלות המועצה ו-38 כלי רכב שכורים. מספר מסלולי הנסיעה הוא 50. השתתפות המשרד במימון ההסעות על ידי המועצה בשנת 1982 הסתכמה ב-10,125,380 שקל.

הביקורת העלתה, שגם הנתונים של מועצה אזורית זו, שעל פיהם הועבר התשלום לא היו מדויקים. כך לדוגמה שילם המשרד למועצה בגין ההסעות באוטובוסים שבבעלותה כדצמבר 1981, בעבור 30,998 ק"מ, המהווים מכפלה של מרחקי הנסיעות היומיות, שאושרו על ידי המשרד כתחילת שנת הלימודים במספר ימי הלימודים בחודש זה. הנהגים נדרשים על ידי המועצה לדווח על נסיעותיהם. משרד מבקר המדינה בדק את הדו"חות של 12 הנהגים ומצא, כי בחודש זה הם דיווחו על נסיעות שהסתכמו ב-27,650 ק"מ בלבד. כך למשל בדיקת הדו"חות של הנהגים על נסיעותיהם באחד הקווים בדצמבר 1981 מראה, כי ב-19 מבין 21 הימים בחודש זה היה אורך מסלול הנסיעה בפועל קצר ב-759 ק"מ מזה שאושר על ידי המשרד — 2,389 ק"מ. בדיווח זה כללו כמה מהנהגים גם נסיעות שערכו שלא בקשר להסעות תלמידים מאושרות, כך שהפער בין אורך המסלולים שאושרו על ידי המשרד לבין זה שבפועל הוא קצת יותר גדול ושולם איפוא למועצה כדי הפרש זה מעל למגיע.

אם אמנם הממצאים לגבי דצמבר 1981 המצביעים על כך שסה"כ ההסעות בפועל, ברכב שבבעלות המועצה, היו קצרות מס' המסלולים שאושרו ב-3,349 ק"מ, אפייניים גם לגבי חודשים אחרים — ואמנם הועלו ממצאים כאלה בבדיקה אקראית לגבי נובמבר 1981 וינואר 1982 — יוצא שלמועצה זו שולם לכאורה בגין שנת הלימודים, במחירי ספטמבר 1981, במסגרת ההסדרים הקיימים, סכום של כ-200,000 שקל מעל המגיע.

* מספר מקומות הישיבה באוטובוס הוא 51, בזוטובוס הוא 31 ובמיניבוס 18.

בחשבוניתה מדצמבר 1982 הודיעה המועצה האזורית עמק חפר, כי עיקר הפער בין אורך המסלולים שבפועל לבין אורך המסלולים שאושרו נובע מפעולות ייעול שהיה ערכה, — במיוחד אי-השלמת הסבב של כל האוטובוסים והחזרת הנהגים לתחנת היציאה באוטובוס אחד — והחסכות דלק; אם הושגו הסכונות בדרך זו, הם הושקעו בפעולות חינוך אחרות. לדעת הביקורת אם במהלך ביצוע עבודה, שחלק מההוצאה על כך מומן על ידי המשרד, ניתן להגיע לחסכון, יש לשתף בזה, במסגרת הסדר המימון הנקבע בין הצדדים, גם את המשרד.

עוד הסבירה המועצה, כי בדצמבר 1981 היא השתמשה ברכב חליפי, הואיל וחלק מהרכב שבבעלותה נזקק לתיקונים; והנסיעות ברכב החליפי לא נשתקפו בדיווחי הנהגים. המועצה שילמה, לדבריה, לבעלי הרכב החליפי בגין חודש זה סך כ-6,000 שקל. ממסמכי המועצה לא ניתן היה לקבוע את מספר הקילומטרים שנסע הרכב החליפי.

3. לשכת מחוז תל אביב, שנבדקה על ידי משרד מבקר המדינה אחראית לטיפול בהסעות של 13 רשויות מקומיות, כולל מועצה אזורית. התקציב שאושר למחוז להסעות בשנת 1982 הוא 29,403,000 שקל.

(א) הלשכה לא עמדה על קבלת טופסי הבקשות במועד שנקבע לכך. חמש רשויות מקומיות הגישו את הטפסים שבגין שנת הלימודים התשמ"ב בזמן. אצל ארבע רשויות מקומיות היה פיגור בין חודש לחודשים וחצי. רשות אחת הגישה את הבקשה רק בסוף שנת הלימודים. במקרה אחד אינו ברור מהמסמכים, מתי הוגשה הבקשה. שתי רשויות מקומיות כלל לא הגישו בקשות.

(ב) הלשכה אישרה לעיריית בת ים השתתפות בשיעור של 50% להסעת תלמידי חינוך מיוחד בווטובוס שבבעלותה. הלשכה לא דרשה מהעירייה להמציא לה נתונים, שיאפשרו לה לבדוק את אורך המסלול ואת התעריף שלפיו חושבה השתתפות המשרד. הדבר נחוץ, מאחר שבמקרים מסוג זה נקבעה ההשתתפות של המשרד לפי המרחק וסוג הרכב. גם בדו"חות ביצוע תקופתיים שהגישה העירייה למשרד, לא פורטו מרחקי הנסיעה והתעריף.

בבדיקה, שערך משרד הבקר המדינה בעירייה, הועלה, שמחלקת החינוך דרשה מהלשכה בגין ההסעה תשלום, שהתבסס על מסלול יומי באורך של 125 ק"מ. נמצא כי אורך המסלול היומי של הווטובוס היה כממוצע 77 ק"מ. על פי החישובים שערך משרד מבקר המדינה, דיווחה העירייה ללשכה על-עריכת נסיעות בשנת הלימודים התשמ"ב כדי 10,464 ק"מ מעל לאורך המרחקים הכולל. תשלומי היתר לערייה, על פי המחירים לספטמבר 1982, הסתכמו ב-52,268 שקל.

הביקורת גם העלתה, שהעירייה הגישה למשרד בגין הווטובוס חשבוניות, שהתבססו על תעריפים שונים מאלה שאושרו על ידי המשרד. כך למשל חושבו החשבוניות בגין החודשים ספטמבר—אוקטובר 1981 לפי תעריף של 3.35 שקלים לק"מ במקום 4.98 שקל, אך החשבוניות לחודשים מאי—יוני 1982 התבססו על תעריף בסך 14.69 שקל לק"מ במקום 6.82 שקל. לדברי העירייה נבעו ההפרשים בין התעריפים שלה לבין אלו של המשרד בכך, שהיא לא קיבלה מהמשרד מידע מעודכן.

המשרד הודיע, שבעקבות הביקורת ערכה העירייה מחדש את חשבוניותיה, ותשלומי היתר ינוכו מהסכומים המגיעים לעירייה מהמשרד.

4. היו מקרים, שהלשכות המחוזיות לא עמדו על כך, כי לבקשות יצורפו כדרוש על פי הוראות המשרד ההסכמים בין הרשויות לבין המסיעים. מתברר שבדרך כלל הסיבה לכך, שהסכמים אלה נחתמו בפיגור ניכר. כך לדוגמה במועצה אזורית מטה יהודה ההסכמים עם המסיעים, למעט קואופרטיב אגד, בגין שנת הלימודים התשמ"ב, נחתמו רק ביוני 1982. מבדיקת מסמכי עיריית בת ים לא ניתן היה לדעת את הבסיס להתקשרות בינה לבין שלושה מבין ארבעת המסיעים בשנת הלימודים התשמ"ב. לחתימת ההסכמים במועד נודעת חשיבות לכך, שהם משמשים כלי בקרה לנתונים, שהרשויות המקומיות ממציאות למשרד על הוצאות הנסיעה.

לשכה מחוזית תל אביב משתתפת בשיעור של 50% מעלות ההסעות של תלמידות, המתגוררות בתחומי שתי רשויות מקומיות אל חטיבת הביניים של מוסד הנמצא בעיר סמוכה. ההשתתפות של המשרד מועברת ישירות להנהלת המוסד. בשנת הלימודים התשמ"ב שילם המשרד למוסד 212,294 שקל. המשרד לא עמד על כך, שהמוסד ימציא לו את ההסכם בינו לבין המסיע כתנאי לאישור הבקשה ולהשתתפותו במימון ההסעות.

5. הטיפול בחריגים מקני המידה או משיעורי ההשתתפותו במימון ההסעות שנקבעו על ידי המשרד הוא בידי ועדת חריגים, שחבריה הם: מנהל מחלקת אספקה ושירותים משקיים, חשב המשרד, נציג אגף התכנון והתקציב ונציג האוצר. נציג הרשות המקומית הנוגע בדבר מוזמן לדיון בוועדה.

הביקורת העלתה, כי הלשכות המחוזיות לא הקפידו על כך, שהרשויות המקומיות יבקשו את אישור הוועדה במקרים חריגים או יפעלו בהתאם להנחיות הוועדה, שניתנו במקרים מסוג זה.

(א) 44 מקרב התלמידים, שהתגוררו בערים ובמועצות מקומיות ושהוסעו על ידי מועצה אזורית עמק חפר לבית הספר התיכון האזורי השש שנתי שלה, למדו בכיתות י"א—י"ב. לפי נהלי המשרד, לא יאושרו בערים ובמועצות מקומיות הסעות לילדים בכיתות י"א—י"ב. אם יש הצדקה להסעות תלמידים כאלה על ידי מועצה אזורית מן הראוי הוא, לדעת הביקורת שהגוהל ישקף זאת.

(ב) המועצה האזורית האמורה גבתה מהורי תלמידים בחינוך היסודי, שלא התגוררו בתחומה והוסעו על ידי לבתי ספר שבתחומה, תשלומים בגין ההסעות. בשנת הלימודים התשמ"ב הסתכמה הגבייה השנתית בגין הסעת תלמיד ב-400 שקל. הואיל ו-90% מן ההוצאה להסעת תלמידים מכוסה על ידי המשרד, אין הצדקה לכך שמועצה אזורית תגבה מהוריהם של תלמידים שאינם גרים בתחומה, בגין הסעות תשלום מעל 10% מהעלות. לדעת הביקורת היה אפוא על המשרד לברר מה היא העלות לתלמיד. ואם התברר למשרד, שאכן גובה המועצה מן התלמידים בגין ההסעה מעל 10% מן העלות מן הנכון היה, שהמשרד יתן את דעתו לענין זה ויחליט, אם יש לנכות את השתתפות ההורים במלואה או בחלקה מהשתתפות המשרד.

(ג) לשכה מחוזית תל אביב שילמה זה שנים כספים למסיע פרטי בגין הסעתם של בני משפחה הלומדים באחת הערים שבמחוז ומתגוררים במועצה מקומית סמוכה. בתחילת שנת הלימודים התשמ"ב הובא העניין בפני ועדת החריגים של המשרד. הוועדה קבעה בספטמבר 1981, שהמועצה המקומית צריכה במקרה כזה להשתתף כמקובל בשיעור של 50% בהוצאות הנסיעה. חרף ההחלטה לא עמדה הלשכה על כך, שהמועצה המקומית תשלם את חלקה והלשכה המשיכה לשלם ישירות למסיע הפרטי את מלוא הוצאות הנסיעה של התלמידים. לשנת הלימודים התשמ"ב שילמה הלשכה למסיע הפרטי סך 112,782 שקל — בלא שקבלה כאמור השתתפות כלשהי מן המועצה המקומית. החל בשנת הלימודים התשמ"ג מארגנת המועצה המקומית את ההסעה של תלמידים אלה, והמשרד משתתף ב-50% מהוצאות ההסעה.



התקציב להסעות תלמידים מהווה נתח לא מבוטל מתקציב המשרד בכללותו. המדובר בפעולה חשובה, המבטיחה הסעת תלמידים, כעיקר כגיל חינוך חובה, שמקומות מגוריהם רחוקים ממוסדות החינוך שבהם הם לומדים. זה שנים, שההוצאה עולה בשיעור ניכר על התקציב. משרד האוצר, משרד החינוך והתרבות והמרכז לשלמון מקומי מקיימים מזה זמן רב דיונים, שגממתם לקבוע תקציב ריאלי לפעולות אלה, תוך ייעול מירבי של מערכת ההסעות. אמנם הוקמו ועדות בנושא זה, אך טרם נתקבל סיכום המניח את הדעת. לדעת הביקורת, על הגורמים הנוגעים לדבר לחתור למציאת פתרון הולם בהקדם.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, כי הלשכות המחוזיות של המשרד לא עמדו על קבלת טופסי הבקשות להסעות מהרשויות המקומיות ועל אישורן במוערים שנקבעו לכך; במקרה אחר, הטיפול של המשרד בדיווחי המועצה האזורית אף נמשך כמעט שנתיים, בעוד שלפי הנהל צריך היה להסתיים תוך חודשיים מתחילת שנת הלימודים. הלשכות גם לא בדקו כיאות את הנתונים, שהתייחסו לסוגי הרכב ששימשו להסעות ולמסלולי ההסעה, תוך דרישת נתונים מעורכנים על שינויים במסלולים מבחינת מרחק ולוח זמנים. הועלו מקרים של תשלומים לרשויות המקומיות מעל המגיע להן בשום לב לאורך המסלול ולסוגי הרכב ששימש לכך בפועל. לדעת הביקורת, על המשרד להגביר את פיקוחו בנושא הסעת תלמידים ולתבוע מרשויות מקומיות חזרה את הכספים ששולמו להן מעל למגיע.

הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי*

1. בינואר 1968 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה, שהממשלה תשתתף בחברה שתוקם לכינוס החומר הארכיוני של ישראל או הנוגע לתולדותיו, החזקתו ושמירתו לשם קידום המחקר של תולדות עם ישראל וסיוע לעוסקים במחקר זה בארץ ובחוץ לארץ. עד אז ניהלה החברה ההיסטורית הישראלית, שהיא אגודה עותומנית, ארכיון כללי לתולדות ישראל.

בספטמבר 1969 גרשם הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי אצל רשם החברות כחברה פרטית מוגבלת בערבות, שמניחיה מוחזקות בידי מדינת ישראל באמצעות משרד החינוך והתרבות; החברה ההיסטורית הישראלית; האוניברסיטה העברית; הסוכנות היהודית לארץ ישראל; האקדמיה הלאומית למדעים; אוניברסיטת תל אביב ואוניברסיטת בר אילן.

בספטמבר 1970 נחתם הסכם בין הארכיון המרכזי ובין החברה ההיסטורית הישראלית, בתחולה למפרע מאוקטובר 1969, שלפיו יועברו כל האוספים הארכיוניים מהחברה לידי הארכיון המרכזי, וההתחייבויות הכספיות והאחרות, שאליהן נכנסה בעבר החברה ההיסטורית בגין הארכיון הכללי, תיחשבה כהתקשרויות של הארכיון המרכזי.

במועצת המנהלים של הארכיון המרכזי משתתפים 13 חברים: 4 נציגי הממשלה (3 ממשרד החינוך והתרבות וגנו המדינה); 4 נציגי החברה ההיסטורית, שאחד מהם משמש מנהל הארכיון המרכזי; ונציג אחד מכל אחד מיתר בעלי המניות. ליד מועצת המנהלים קיימת הנהלה מצומצמת בת 6 חברים. בשנת 1982 הועסקו בארכיון 13 עובדים.

2. להלן נתונים על הכנסותיו והוצאותיו של הארכיון המרכזי בשנים 1980 ו-1981 (באלפי שקלים):

	הכנסות	הוצאות
1980	1,243	1,512
1981	3,301	3,441

המקור העיקרי להכנסות של הארכיון המרכזי הוא הקצבת משרד החינוך והתרבות. ב-1981 העביר המשרד לארכיון המרכזי סך 1,710,000 שקל. יתר ההכנסות נובעות מהשתתפויות של גופים שונים בפרויקטים ובטיפול בחומר (ביניהם קרן הזכרון למען תרבות יהודית, יד אבי הישוב והמרכז לשילוב מורשת יהדות המזרח), מתרומות וממקורות אחרים.

לפי נתוני הארכיון, נתקבלו ב-1981 כהשתתפויות 965,942 שקל, תרומות 174,740 שקל, והכנסות שונות 370,211 שקל. כן השתתפה באותה שנה הסוכנות היהודית לארץ ישראל בסכום של 80,000 שקל.

הוצאות הארכיון המרכזי היו בעיקר על משכורות, שהגיעו בשנת 1981 לכ-1,96 מיליון שקל; כ-223,000 שקל הוצאו לפעולות בחו"ל, בעזרת קרן הזכרון לתרבות יהודית וקרן יד אבי הישוב; כ-257,000 שקל הוצאו לפעולות מיוחדות הקשורות ברכישת ארכיוני אורט, אורו — המשרד המאוחד להחזרת רכוש יהודי, ואירסו — ארגון שטיפל באיתור רכוש ללא יורשים של יהודים בגרמניה. שאר הסכומים הוצאו על פעולות צילום ורכישות בארץ ובחוץ לארץ.

בשנים האחרונות עולות הוצאותיו של הארכיון המרכזי על הכנסותיו והגרעון המצטבר הגיע בסוף מארס 1981 לסך 317,000 שקל; מזה כ-269,000 שקל הצטברו בשנת 1980.

3. בחודשים אפריל-יוני 1982 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הארכיון המרכזי להשגת דיור ואת סדרי הטיפול בחומר הארכיוני שהועבר אליו. בדבר ביקורת קודמת על הארכיון המרכזי ראה דו"ח נפרד מנובמבר 1973.

דיוור

1. הארכיון המרכזי שוכן בקרית האוניברסיטה העברית בגבעת רם, שבה הוקצו לו מחסן וחדרי עבודה. האוניברסיטה מספקת לו ללא תמורה, שירותי נקיון והחזקה.

* הארכיון המרכזי אושר על ידי הממשלה כארכיון ציבורי, בהתאם לחוק הארכיונים, התשס"ו-1995. הארכיון המרכזי עומד לביקורת המדינה לפי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה, כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו.

במשך השנים קלט הארכיון אוספים רבים, שכללו ארכיונים של קהילות, מוסדות וארגונים יהודיים רבים ברחבי העולם בשל כך לא ענה עוד המקום, שעמד לרשותו לצורכי אחסון החומר ולמתן שירות לחוקרים, ובשנת 1973 שכר הארכיון שני מחסנים ודירה בת חדר מחברה ציבורית בשכונה במערב ירושלים. הדירה והמחסנים נמסרו לו בשכירות חודשית עם אופציה לרכישה. באפריל 1976 רכש הארכיון את הנכס בסך 17,000 שקל; סכום נוסף של כ-5,000 שקל הוצא על ריהוט וציוד.

2. במשך השנים הסתיימה פעולתם של גופים בחוץ לארץ, שטיפלו בתביעות מגרמניה. שני גופים גדולים מביניהם העבירו לארכיון המרכזי את כל החומר שהיה במשרדיהם בחוץ לארץ. כתוצאה מכך לא נפתרה בעיית האחסון של החומר השוטף, שהמשיך לזרום אליו והוא חיפש לצורך זה מחסן גדול נוסף.

ביוני 1978 הציעה חברה ממשלתית בירושלים לארכיון המרכזי לרכוש זכויות בקומת קרקע של בנין תעשייתי, שנבנה על ידיה בדרום העיר, על קרקע של מינהל מקרקעי ישראל, כדי שישמש לו כמחסן; שטח הקומה 402 מ² ברוטו. דמי החכירה, בהתאם להערכתו של שמאי מקרקעין, נקבעו ב-150,000 שקל.

המהנדסים האחראיים לבנייה מטעם החברה הודיעו לה באותו מועד, כי אף על פי שננקטו כל האמצעים, אין הם יכולים להתחייב לאטימות מוחלטת, כך שלא תיווצר רטיבות מבעד לקירות המבנה, על אף הספקות שהתעוררו בנושא זה החליטה הנהלת הארכיון בנובמבר 1978 לרכוש את המבנה, תוך ידיעה שתידרשנה השקעות להתאמת המקום לייעודו.

הארכיון החל לטפל בבעיית איטום המבנה והעסיק לשם כך יועצת לענייני איטום ומהנדס בנין כמפקח. עבודת האיטום נעשתה על ידי קבלן, שפעל בפיקוחם של המהנדס והיועצת, אולם כבר לאחר הגשם הראשון חדרו מים מבעד לתקרה ולאחד הקירות. בפברואר 1982 הובחנו סדקים שדרכם חדרו מים, והמומחית קבעה, שגם אם יתוקנו אלה, עלולים להתהוות סדקים חדשים. הסכומים, שהוצאו עד אמצע 1982 על איטום, הסתכמו בכ-61,000 שקל. עד מועד סיום הביקורת באוקטובר 1982 לא נמצא פתרון מתאים לעניין הרטיבות.

3. שלב א' של העבודות, שתוכננו להתאמת המחסן לייעודו, הוערכו באפריל 1979 על ידי המהנדס המתכנן ב-115,000 שקל. מכיוון שבידי הארכיון היה סך של 50,000 שקל בלבד, למטרה זו, החליטה ההנהלה המצומצמת שלו בדצמבר 1979 לבצע רק עבודות שבלעדיהן אין אפשרות להשתמש במחסן, דהיינו ריצוף והתקנת מערכת חשמל, ואילו להתקנת אצטבאות נתקבלה תרומה מיוחדת. עבודות נוספות — כגון בניית קירות פנימיים והתקנת חדרי עבודה, חלונות ודלתות פנימיות — שתוכננו אף הן בשלב א', לא בוצעו מחוסר אמצעים.

מהפרוטוקולים של הדיונים, שקדמו לרכישת המחסן, עולה, שההחלטה נתקבלה בעיקר בגלל הצורך הדחוף באיחסון חומר והערכה נמוכה של סכנת הרטיבות. בקשר לכך צוין, שהשטח דלעיל דרוש מיידית למשך שתיים-שלוש השנים הקרובות, ולאחר מכן אפשר שיימכר המחסן. בגלל עיכובים שונים הועבר החומר למחסן רק החל במאי 1980 — כשנתיים ממועד הרכישה.

טיפול בחומר ארכיוני

בדו"ח הביקורת על הארכיון המרכזי מנובמבר 1973 נאמר, שחומר ארכיוני שהגיע אליו בשנים 1962 עד 1965 לא מוין ולא קוטלג סופית ושמן הרצוי למיין ולקטלג חומר כזה סמוך ככל האפשר למועד קבלתו.

במשך השנים קיבל הארכיון המרכזי מספר רב של פנקסי קהילות, מוסדות וארגונים יהודיים, ספרי פרוטוקולים, חיקי מסמכים, דו"חות, ארכיונים פרטיים, תמונות וציורים מקהילות יהודיות רבות ברחבי העולם, ובעיקר מאירופה, ארצות הברית, דרום אמריקה וארצות האיסלם. הארכיון המרכזי ראה כמטרתו הראשונה הצלתו הפיסית של החומר, שאחת עלול ללכת לאיבוד, אם מותך הונחה מצד המחזיקים בו ואם מסיבות פוליטיות ואחרות בארצות בהן הוא מצוי, והוא השקיע את מירב מאמציו בכך ואכן הושג בשנים האחרונות חומר רב.

הטיפול של הארכיון המרכזי בחומר המגיע לידיה הוא בעיקרו מיון וקטלוגו, כדי שיעמוד לרשות המחקר ההיסטורי.

1. בבדיקה מסודרת של רישומים בספר האינדוקטר של הארכיון הועלו מקרים, שמסמכים, שהגיעו אליו עוד בשנים 1978 ו-1979, לא טופלו. בביקור במחסני הארכיון במערב ירושלים ובדרומה

נמצאו עשרות מיכלים מלאי חומר עוד משנת 1974, שעדיין לא טופל בחלקו. מסמכים רבים, שהגיעו מארכיונים בחו"ל למחסן בדרום העיר, נמצאו פגומים עקב רטיבות, שהייתה במקום שבו אוחסנו בחו"ל. חלק גדול ממסמכים אלה טעונים בדיקה וביעור ושלבי המיון והקטלוג עודם רחוקים.

2. בשנת 1974 קיבל הארכיון המרכזי חומר של ארגון יהודי בחו"ל שסיים את פעולתו. סוכם עם הארגון, שהטיפול של הארכיון בחומר, כולל אחסונו, קטלוגו ועיבודו ייעשה בשנים 1974—1978. בביקורת נמצא שבאחד ממחסני הארכיון המרכזי במערב העיר מאוחסנים עדיין עשרות מיכלים ובהם מאות תיקים של הארגון שטרם קוטלגו. כמות החומר רבה, ושני עובדים מועסקים בביעור חומר, שאין בו עניין מחקרי.

הפיגורים בטיפול בחומר נובעים במידה רבה מכך, שקצב איסוף החומר עלה בהרבה על היכולת של הארכיון המרכזי לעבדו; וזאת בגלל קשיים בהשגת כוח אדם מקצועי מתאים והידוע לשונות. עם זאת חשוב שיועשו מאמצים להחיש את הטיפול, כדי שהחומר שנאסף ישוקם במידת הצורך, יאוחסן באופן שישמר כיאות ויירשם בהתאם לנהלים שנקבעו. על משרד החינוך והתרבות, שהקצבתו היא המקור העיקרי למימון פעולות הארכיון, לתת את דעתו על קידום נושאים אלה.