

משרד החינוך והתרבות

פעולות ביקורת

במזכירות הפדגוגית ובמחוזות ירושלים, תל-אביב והמרכז נערכה בדיקה על הפיקוח הפדגוגי הכולל. באגף לפיתוח מערכת החינוך, באגף לחינוך התיישבותי ובחשבות משרד החינוך והתרבות נערכה ביקורת על סדרי השתתפות המשרד בהקמת מבני כפר הנוער שערי-אברהם, ועל נושא הבטחת זכויותיו במבנים; בדיקת השלמה נערכה במינהל מקרקעי ישראל. באגף לפיתוח מערכת החינוך, נבדקו הפעולות להקמת בית הספר היסודי במועצה המקומית עין-קינייה ברמת הגולן; בדיקת השלמה נערכה במשרד הביטחון ובמשרד הפנים. באגף לפיתוח מערכת החינוך נערכה ביקורת על סדרי התשלום של המשרד לעיריית לוד בגין הקמת מבנה טרומי.

נערכה לראשונה ביקורת במרכז החינוך העצמאי: בגזברות, במדור המשכורות, ביחידת כוח אדם בהוראה, ביחידה לתנאי שירות ובמחלקת הרווחה של מרכז החינוך העצמאי נבדקו סדרי גביית חובות של עובדי הוראה, תשלום פיצויי פיטורין וגימלאות, וביטוח עובדי מחלקת הרווחה; בדיקת השלמה נערכה במשרד החינוך והתרבות.

נבדקו הפעולות של שלושה כפרים לנוער מנותק שהוקמו ביזמת משרד החינוך והתרבות: באגודה לחינוך משלים שניהלה את כפר הנוער איבים, בכפר הנוער מנ"ף (מרכז נוער פנימייתי) ובכפר הנוער קדמה, המנוהל על ידי האגודה לקידום ופיתוח כפרי נוער בישראל, נבדקה הפעילות החינוכית והמינהלית; בדיקת השלמה נערכה באגף הנוער של משרד החינוך והתרבות.

במשרד הראשי של החברה להגנת הטבע, בבתי ספר שדה: הר גילה, אכזיב, עין גדי ובבית-ספר שדה עירוני בירושלים נבדקו רמת ההדרכה והפיקוח עליה, ניהול קרנות החברה וניהול המלאי, ופעולות החברה בהר גילה ליד ירושלים; בדיקת השלמה נערכה במשרד החינוך והתרבות.

הפיקוח הפדגוגי הכולל

ציבור המפקחים מורכב בחלקו ממפקחים כוללים, האחראים לפיקוח על המוסד החינוכי כולו, ובחלקו ממפקחים מקצועיים, המופקדים על קידומו ופיתוחו של מקצוע הוראה מסוים. המפקחים הכוללים כפופים מינהלית למנהלי המחוזות ומבחינה פדגוגית למזכירות הפדגוגית. מערכת הפיקוח מחולקת גם על פי שכבות גיל — גני ילדים, בתי ספר יסודיים ועל-יסודיים — אך קיים שוני במבנה בסיסי זה במחוזות השונים.

יחידת המטה למדיניות הפיקוח והגוף המפקח העליון היא המזכירות הפדגוגית שבמשרד החינוך והתרבות. תפקידית וסמכויותיה של המזכירות ותפקידיו של הפיקוח בכלל שאובים בעיקרם מחוק חינוך ממלכתי, התשי"ז—1956 ותקנות שהותקנו על פיו — תקנות חינוך ממלכתי (סדרי פיקוח), התשי"ז—1956 ומחוק הפיקוח על בתי ספר, התשכ"ט—1969. תפקידי הפיקוח כוללים:

א. בדיקה ודיווח על מידת ההתאמה של ההוראה בבית הספר לתכנית הלימודים; ב. הערכת עבודתם של מנהל המוסד ומוריו; ג. בדיקת טיב המשמעת והאמצעים לקיומה; ד. בדיקת שיטות הלימוד והחינוך וארגון ההוראה; ה. בדיקת רמת הלימודים והשגי התלמידים בלימוד ובחינוך; ו. הדרכת מורים; ז. בדיקת מצב הבנין, הריהוט, האצור והמשק; ח. בדיקת מצב הספרייה, הציוד הלימודי והפדגוגי; ט. הכנת מצבת המורים.

עם תחילתו של פרויקט שיקום השכונות נוספו למזכירות הפדגוגית תפקידים הקשורים לפרויקט — כגון חברות בוועדות ההיגוי וטיפול בבעיות רווחה וחינוך בשכונות.

בשנת 1983 מנה תקן המפקחים 418 משרות: סגל הפיקוח הכולל, הפיקוח המקצועי, הפיקוח על החינוך הטכנולוגי (אשר לו מערכת פיקוח נפרדת) ועובדי המזכירות הפדגוגית, מנהלי מחוזות

ועובדי האגף לחינוך דתי בדרגות פיקוח. בפועל עסקו בפיקוח כולל כ-120 מפקחים. כל מפקח כולל מופקד על כ-16 מוסדות חינוך במוצא — פרוש הדבר כ-350 מורים למפקח.

התקציב למפקחים העוסקים בפיקוח בכל מערכת החינוך (כוללים ומקצועיים כאחד) הסתכם בשנת 1983 ב-334,111,000 שקל; מזה 11,131,000 שקל לפיקוח במערכת החינוך הטכנולוגי.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי-דצמבר 1983, לסרוגין, את פעולותיה של המזכירות הפדגוגית לארגון מערכת הפיקוח הכולל, לקידומו ולשיפורו. הביקורת נערכה במזכירות הפדגוגית עצמה וכן בשלשה מחוזות.

ועדות להגדרת תפקיד המפקח הכולל

מזה שנים אין לאל ידם של המפקחים הכוללים להקיף את מכלול התפקידים המוטלים עליהם, ובעבר כבר פעלו מספר "ועדות עומס" — אשר ניסו לקבוע מכסות מורים לכל מפקח. בעיקר אמור הדבר לגבי החינוך היסודי, שבו המורים הם עובדי משרד החינוך והתרבות ולמפקח אחריות וסמכויות לקבלתם לעבודה ולפיקוחיהם.

ועדת עומס, שמונתה בשנת 1957 קבעה מכסה של 180 מורים למפקח. ועדה לענייני פיקוח העלתה בשנת 1967 את המכסה ל-220 מורים למפקח. משרד מבקר המדינה ערך בדיקות בארבעה מחוזות בשנת 1969 והגיע למסקנה, כי בפועל מגיע מספר המורים למפקח עד ל-330.

הקשת הרחבה של נושאים הנמצאים בתחום עיסוקם של מפקחים כוללים, הבעיות המשתנות והיעדים המתחדשים של מערכת החינוך, בעיקר בנושא קידום באינטגרציה החברתית, הרפורמה בבחינת הבגרות והקמת חטיבות הביניים — מחייבים את המזכירות הפדגוגית לערבות מתמדת ולחיפוש דרכים לעידכונה של עבודת הפיקוח והתאמתה לתהליכים הדינאמיים במערכת. ואכן, נסיונות לארגון הפיקוח הכולל ולהגדרת תפקידי המפקח הביאו להקמת ועדות וצוותי בדיקה להגדרת תפקידי של המפקח הכולל מדי מספר שנים.

למעשה דנו הוועדות בשני צירים של תפקידי המפקח והצורך למצוא איוון ביניהם: הציר האחד, תפקיד ה"אינספקציה לעומת תפקיד ההדרכה", והציר השני, תפקיד הפיקוח הפדגוגי לעומת תפקידו המינהליים והארגוניים של המפקח. לא אחת הושמעה הטענה, לגבי הציר הראשון, כי קיימת סתירה בין תפקיד האינספקציה לתפקיד ההדרכה, ושהמורים יתנגדו לקבלת הדרכה מסמכות אינספקטורית. ההשגה על הציר השני הייתה כי ריבוי התפקידים הארגוניים המלווים במילוי תפקידים — וזאת בהעדר שירותי מזכירות ושירותי משרד אחרים — גוזלים את מרבית זמנו של המפקח ואין הוא מתפנה לטפל בבעיות הפדגוגיות.

בפברואר 1972 מינה שר החינוך והתרבות שני מדענים מתחום החינוך (פרופסור מינקוביץ וד"ר באשי) "לסקור את מבנה הפיקוח ולבדוק את מידת התאמתו לצרכים של מערכת החינוך ולהציע דרכים ואפשרויות לשיפורים ולשינויים במערכת זו".

צוות זה היה השלישי שדן בנושא זה מאז שנת 1967 — לפני כן פעלה ועדה לענייני פיקוח בראשות יו"ר המזכירות הפדגוגית דאז שפירסמה מסקנותיה בחוברת "המפקח ודרכי עבודתו", 1967. כן פעל צוות משותף למשרד החינוך והתרבות ולהסתדרות המורים לבדיקת תפקידי המפקחים; הצוות החל עבודתו בשנת 1971 אך הפסיקה, לאחר שמונה צוות מינקוביץ-באשי.

הדו"ח רחב היריעה של מינקוביץ-באשי נמסר לעיון המזכירות הפדגוגית במאי 1973. בחודש ינואר 1974 דנה המזכירות הפדגוגית במסקנות הדו"ח.

את הצעות מינקוביץ-באשי ניתן לסכם בתשע נקודות:

1. טיפוח אוטונומיה מירבית של הגופים והיחידים במערכת החינוך.
2. הגמשת המערכת וריבוי הגוונים בתוכה.
3. הרחבת הסמכויות המינהליות והפדגוגיות של המפקח ושל מנהל בית-הספר.
4. הצורך בהדרכת מורים שיטתית ומקיפה.
5. מתן הכשרה, השתלמות והדרכה למפקחים, מדריכים ומנהלים.
6. הצורך בתאומים ובאינטגרציה בין הגורמים העוסקים במעשה החינוכי.

7. התמחות של הדרכה חינוכית על פי תכנים, גילים, משימות וסוגי מסגרות, שבהן מתחנכים תלמידים.

8. רוטציה בתפקידי הפיקוח וההדרכה.

9. הפרדה בין הפיקוח לבין ההדרכה.

שש הנקודות הראשונות תאמו את הכיוון הכללי שבו ממילא התפתחה מערכת החינוך. משמעותן היא, שהמפקח יתרכזו ביתר שאת בתפקידי ההדרכה ופתרון בעיות פדגוגיות, ואילו תפקידי האינספקציה יועברו בהדרגה לידי מנהלי בתי הספר. קביעה זו השתלבה היטב במגמה להעניק יתר אוטונומיה לבתי הספר אף בתחומים אחרים, גם בשל הקיצוצים בתקציבי החינוך, שמנהלי בתי הספר הוסמכו להחליט על פרטי החלתם. שלוש הנקודות האחרונות היוו חידוש במערכת ונתקבלו בהתנגדות מצד המזכירות הפדגוגית והמפקחים.

בישיבת ועדת הקבע של המזכירות הפדגוגית, בחודש ינואר 1974, שדנה בסיכום דיוני המזכירות הפדגוגית על הרפורמה במבנה הפיקוח — נאמר — "התפיסה העקרונית של הפרדה בין פיקוח שהוא סמכותי לבין הדרכה שאינה סמכותית אינה מקובלת על רוב החברים...". לכך מובאים נימוקים ענייניים כגון — "בכל המסגרות המינהליות פועל הכלל, כי מי שמדריך ומחנך את העובד הוא חייב בהערכתו" — וכן נימוקים הקשורים במעמד הפרופסיונאלי של המפקח. המפקחים רואים את עיקר עבודתם כמנחים ומנהיגים פדגוגיים, בעוד מקורות סמכותם ועצמתם נובעים בדרך כלל מתפקידיהם המינהליים, ועל כן קשה עליהם הוויתור על כל אחד ואחד מתפקידיהם.

בדצמבר 1974 התקיימה אצל מנכ"ל המשרד ישיבה לסיכום הדיונים, שנערכו בפורומים שונים, בנושא הרפורמה במבנה הפיקוח וההדרכה. בישיבה זו הוחלט למנות ועדה שתכין תכנית אופרטיבית לנושא זה.

בין המלצותיה של הוועדה שפורסמו במאי 1975, המלצה בדבר הפעלת מערכת ההדרכה, שמתפקידה להדריך את המורים בכיצוע תכניות הלימודים והפעילויות החינוכיות. מערכת ההדרכה תונחה על ידי "לשכת הדרכה" — שתתכנן את ההדרכה. לשכה כזו אכן הוקמה במסגרת המזכירות הפדגוגית, והיא פועלת בצמוד למפקחים, מרכזי המקצועות. ההדרכה פירושה מתן עזרה בביצוע שוטף, מתן ייעוץ ושיחה, עריכת ביקור בכיתה ומתן הדרכה קולקטיבית בשיעורים לדוגמא, סדנאות וכד'. (זאת בהבדל מהשתלמויות, אשר הן יותר מקיפות וכוללות הקניית השכלה כללית, הכרת תכניות לימודים חדשות וכד'). בתחום המקצועי, הופרדה אפוא מערכת ההדרכה ממערכת הפיקוח.

הוועדה גם המליצה, שמנהלים יעסקו בהערכת מורים ואילו המפקח רק יאשר מתן קביעות תוך הסתמכות על הערכות המנהלים. בניגוד להמלצות דו"ח מינקוביץ—באשי הומלץ שלא תהיה רוטציה בין מנהלים למפקחים.

בספטמבר 1976 (אלול התשל"ו) הוציא מנכ"ל משרד החינוך והתרבות חזר מיוחד בעניין החטיבה העליונה, ובו סעיפים הנוגעים לאוטונומיה של בתי הספר. (האוטונומיה לבתי הספר היסודיים כבר נדונה בשנים קודמות החל ב־1972). נתוני חזר זה עודכנו באוקטובר 1980 וסעיף 2 של אותו חזר מציין היעדים: שכל ב"ס יוכל לזווג, לתכנן ולבצע בתחומו, בהרחבה וללא קושי פעולות חינוך, הוראה ותרבות לפי שיקול דעתו; שתוגבר אחריותו של בית הספר לנעשה בתחומו... שתלותו של בית הספר בגורמים שיש לו זיקה אליהם לא תעכב, ללא צורך, את פעולותיו.

שני החוזרים מציגים תחומים בהם, בתנאים מסוימים, יכול מנהל המוסד לקבל עליו תפקידים של מפקח כולל על המוסד שאותו הוא מנהל.

התנאים הם שהמנהל יהיה בעל רשיון הוראה קבוע; בעל תואר אקדמי שני במקצוע הוראה או בעל השכלה תורנית; בעל השכלה פדגוגית, בעל ותק של 10 שנים בהוראה מהן 5 לפחות בניהול ב"ס על-יסודי, וכן שבית הספר השיג בהנהלתו השגים פדגוגיים מיוחדים.

חזר המנכ"ל עורר שוב את הפרובלמטיקה שבתפקידי של המפקח; משמעותו היתה, שחלק מבתי הספר לא יודקו עוד לשרותיו של המפקח הכולל בתחום הפדגוגי.

במאי 1983 הוקם על ידי המזכירות הפדגוגית צוות מפקחים שמטרתו "גיבוש הצעות להגדרה מחדש של תפקידי המפקח הכולל לנוכח מגמת האוטונומיה במערכת החינוך". הצוות קיים סדנא למפקחים, אשר עיקר דיוניה נסבו על האוטונומיה, משמעותה מבחינת בית הספר והמשרד, ומקומו ומעמדו של המפקח הכולל. כן הופצו בין המפקחים שאלונים מפורטים לשם עריכת סקר על עמדותיהם של המפקחים ביחס למכלול תפקידיהם, מעמדם במשרד ובבתי הספר הנמצאים בפיקוחם, סמכויותיהם,

מחויבויותיהם ועוד. שאלון דומה יופץ גם בין מנהלי בתי ספר, ולאחר שיעובדו כל הממצאים (בעזרת צוות מאוניברסיטת תל-אביב), יגובשו ההצעות להגדרה מחדש של תפקידי המפקח. לדברי יו"ר צוות המפקחים, תימשך עבודת הצוות עד תום שנת הלימודים התשמ"י.

משיחות עם מפקחים שהשתתפו בסדנה ועם מפקחים אחרים, ומעיון בסיכומי הסדנה הנ"ל עולה, כי רבים מן המפקחים סבורים שמערכת הפיקוח לא השתנתה במידה מספקת ולא הצליחה להסתגל לתמורות שעברו על מערכת החינוך.

כעוד שיטת בחינות הבגרות החדשה והריפורמה בחינוך העניקו למנהלי בתי הספר אפשרויות רבות יותר בארגון בית הספר, בבחירת תכניות הלימודים ובכניית מערכת השעות, כלומר יתר ביזוריות, נותרה מערכת הפיקוח, כמבנה המחוזי כמתכונת הישנה של ריכוזיות. המפקח הכולל אשר תפקידיו הרבים למעשה לא השתנו עם השנים, למרות הנסיגות להגדרים מחדש, כותר לו ממכלול המפלות שעליו לבצע את אלה שבהן נראה לו כי הוא יכול לתרום יותר. על המשרד לתת דעתו לקביעת סדרי עדיפות לתפקיד המפקחים תוך התייחסות לצרכים המקומיים.

המזכירות הפדגוגית

המזכירות הפדגוגית היא הזרוע הפדגוגית של משרד החינוך והתרבות, היא עוסקת בחשיבה פדגוגית, בעיצוב מדיניות פדגוגית, בתכנון תכניות פדגוגיות ובהצעת דרכי הוראה, שיטות הוראה ובמעקב אחר ביצוע החלטותיה. ששת המחוזות של משרד החינוך והתרבות וכן האגף לחינוך התיישבותי באמצעות מערכת הפיקוח אחראים לביצוע המדיניות הפדגוגית.

למזכירות הפדגוגית מספר מוסדות:

1. ההנהלה, הנפגשת אחת לשבוע ודנה בנושאים שוטפים ואופרטיביים.
2. ועדת קבע, הנפגשת אחת לשבועיים ודנה בנושאים מרכזיים של שנת הלימודים, והיא הוועדה העליונה לקביעת המדיניות החינוכית.
3. מליאת המזכירות הפדגוגית הנפגשת כ-5 פעמים בשנה ודיוניה מתרכזים בבעיות מדיניות חינוכית ותכניות יסוד בהפעלת מערכת החינוך.
4. ועדות מוסדיות קבועות: הוועדה לחינוך קדם יסודי; הוועדה לחינוך היסודי; הוועדה לחינוך העל-יסודי (מתחלקת לשתי תת-ועדות: האחת לחטיבות הביניים והאחת לחטיבה עליונה).
5. ועדות להוראת המקצועות וועדות מיוחדות (אד הוק) לפרוייקטים מסויימים.
6. יחידות למחוננים ולחונן לחיי מין ומשפחה.
7. שירות פסיכולוגי יעוצי — שפ"י.
8. מרכזים פדגוגיים — מרפדי"ם.

יחסי הגומלין בין המחוזות לבין המזכירות הפדגוגית באים לידי ביטוי במליאת המזכירות הפדגוגית בה חברים מנהלי המחוזות, אך פורום זה שכאמור נפגש כ-5-6 פעמים בשנה ומונה כארבעים חברים, איננו מהווה מסגרת מתאימה להחלפת מידע ולדיון על קווים מנחים.

נציגי הפיקוח במחוזות משתתפים גם בוועדות המוסדיות. במסגרת ועדות אלו מתקיימים דיונים אופרטיביים בנושאים מוגדרים, אשר על דיונם הוחלט באופן עקרוני בהנהלת המזכירות או בוועדת הקבע.

על אף קיומן של המסגרות האלו התלבטה המזכירות הפדגוגית במשך שנים בשאלה, כיצד להעביר למערכת הפיקוח את דבר המדיניות הנקבעת וקווים מנחים לביצועה.

בדיון של ועדת הקבע שהתקיים בדצמבר 1980 בנושא הקשר שבין קביעת מדיניות פדגוגית במזכירות הפדגוגית לבין ביצועה בידי המחוזות, טענו חברים שונים שההפרדה בין המינהל (במחוזות) והפדגוגיה (במזכירות הפדגוגית) היתה טעות, והביאו דוגמאות של תכניות שהוחלט עליהן במזכירות הפדגוגית ואשר לא קיבלו ביטוי במחוזות.

יו"ר המזכירות הפדגוגית סבר, כי כדי להביא לשיתוף פעולה של ממש בין המזכירות הפדגוגית לבין המחוזות, היה רצוי שמנהלי המחוזות יהיו חברי ועדת הקבע, אך לדבריו הדבר איננו מעשי מסיבות טכניות.

כשנת התשמ"ב בנסיון להדק את הקשר בין המזכירות הפדגוגית לבין המחוזות הוחלט, שהנהלת המזכירות תפגש אחת לחודש עם מנהלי המחוזות.

עם זאת מתברר שטרם נקבעה הדרך שתבטיח שהמדיניות שנקבעה במסגרת הגופים השונים של המזכירות הפדגוגית תלווה בהנחיות מתאימות ושיגובשו כלים שיאפשרו מעקב אחר ביצוען.



התפתחויות במערכת החינוך ושינויים שחלו בה דרשו הסתגלות מתמדת, של כל העוסקים בחינוך, לתנאים משתנים. משרד החינוך והתרכות מתלבט זה שנים רבות בשאלת מהות תפקידו של המפקח הכולל והנדרשו. תפקידיו של המפקח הכולל כה רבים ומגוונים, ומספר המוסדות והמורים שבפיקוחו גדול גם הוא, עד שאין ביכולתו לעמוד ככול המטלות שעליו לבצע, ועל כן עוסק כל מפקח במשימות בהן נראה לו שיוכל לתרום תרומה מירבית, ולא ככלל התפקידים המוטלים עליו. על המשרד לתת דעתו על מכלול התפקידים המוטלים על המפקחים, לבדוק אלו מהם עדין רלווינטיים, להגדירם מחדש ולקבוע סדרי עדיפויות לעבודת המפקחים תוך התייחסות לצרכים מקומיים.

כאשר לפעולות המזכירות הפדגוגית, מתברר שלא נוצרו כלים מתאימים שבאמצעותם ניתן יהיה לתרגם את המדיניות הנקבעת בגוף חשוב זה לשפת המעשה — דהיינו למערכת של הנחיות מתאימות ולמעקב אחר ביצוען.

הבטחת זכויות מדינה במבני חינוך

מאמצע שנות השבעים קיים בדרום הארץ מוסד חינוכי כפר הנוער שערי אברהם, בניהולה של אגודה עותומנית — להלן אגודה א'. זכויות חכירה בקרקע, שעליה הוקם המוסד, היו בידי חברה — להלן החברה. הן אגודה א' והן החברה קשורות בארגון גג חרדי. בשנים 1975–1979 נתן משרד החינוך והתרכות לאגודה א' מענק למימון הקמת מבני חינוך בכפר הנוער; ערך תשלומי המשרד במחיר מארס 1982 (על פי מדד המחירים לצרכן), הסתכם, בהתאם לחישובי הביקורת, בכ"ס 25.8 מיליון שקל.

בשנת 1980, עקב קשיים כספיים של אגודה א', הועבר גיהול המוסד לאגודה ב'. באפריל 1982 רכשה האגודה למען החייל בישראל (להלן אל"ח) בסכום של 20.5 מיליון שקל את כפר הנוער, לרבות המבנים, מן החברה, כשזכויות החכירה בקרקע עדיין היו רשומות על שמה; על כן פעלה החברה כנאמנה של אגודה ב' והכסף שולם לאגודה ב' באמצעות החברה.

בחודשים אפריל — יולי 1983 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי השתתפות משרד החינוך והתרכות בהקמת מבני המוסד החינוכי ואת דבר ההבטחה של זכויותיו על המבנים במקרה שאלו לא יישמשו עוד למטרה, שבגללה השתתף המשרד בהוצאות הקמתם. הביקורת נערכה באגף לפיתוח מערכת החינוך, באגף לחינוך התיישבותי ובחשבות משרד החינוך והתרכות. בדיקות השלמה נערכו במינהל מקרעי ישראל (להלן המינהל), במשרד הבטחון ובאל"ח.

אגודה א' נרשמה כאגודה עותומנית במאי 1975. המוסד החינוכי שערי אברהם שימש אולפנא טכנולוגית בשנות הלימודים התשל"ח–התש"ס; בשנת הלימודים התש"ס למדו בה בשמונה כתות 163 תלמידים. יכולת האכלוס של המוסד הייתה ל-400 תניכים ול-120 אנשי סגל.

שטח המוסד החינוכי היה כ"ס 70.4 דונם מתוך שטח כולל של כ"ס 300 דונם, שהוחכרו על ידי קק"ל לחברה בשנת 1952. ביוני 1976 אישר המינהל את המשך החכרת הקרקע לחברה עד שנת 2001.

על אדמות המוסד היו כמה מבנים ישנים בשטח של כ"ס 1,000 מ"ר, שהוקמו עוד בשנים 1940, 1950 ו-1960. מאז 1975 ועד 1979 הוקמו מבנים חדשים רבים, בשטח כולל של כ"ס 4,500 מ"ר, שמשרד החינוך והתרכות השתתף במימונם. בתמורה התחייב המוסד החינוכי, שהמבנים יישמשו את צורכי החינוך של יערי ישראל על פי התורה; מדובר היה בבית ספר יסודי פנימייתי, בחטיבת ביניים ובחטיבה עליונה במגמות — עיונית, מקצועית וישיבתית.

על פי המסמכים שהועמדו לרשות הביקורת, לא ניתן לקבוע, מה הסכום הכולל המדויק של השתתפות המשרד בהקמת המבנים החדשים ומה שיעור ההשתתפות בעלות הכוללת. מתברר כי

כשנת התשמ"ב בנסיון להדק את הקשר בין המזכירות הפדגוגית לבין המחוזות הוחלט, שהנהלת המזכירות תפגש אחת לחודש עם מנהלי המחוזות.

עם זאת מתברר שטרם נקבעה הדרך שתבטיח שהמדיניות שנקבעה במסגרת הגופים השונים של המזכירות הפדגוגית תלווה בהנחיות מתאימות ושיגובשו כלים שיאפשרו מעקב אחר ביצוען.



התפתחויות במערכת החינוך ושינויים שחלו בה דרשו הסתגלות מתמדת, של כל העוסקים בחינוך, לתנאים משתנים. משרד החינוך והתרכות מתלבט זה שנים רבות בשאלת מהות תפקידו של המפקח הכולל והנדרשו. תפקידיו של המפקח הכולל כה רבים ומגוונים, ומספר המוסדות והמורים שבפיקוחו גדול גם הוא, עד שאין ביכולתו לעמוד ככול המטלות שעליו לבצע, ועל כן עוסק כל מפקח במשימות בהן נראה לו שיוכל לתרום תרומה מירבית, ולא ככלל התפקידים המוטלים עליו. על המשרד לתת דעתו על מכלול התפקידים המוטלים על המפקחים, לבדוק אלו מהם עדין רלווינטיים, להגדירם מחדש ולקבוע סדרי עדיפויות לעבודת המפקחים תוך התייחסות לצרכים מקומיים.

כאשר לפעולות המזכירות הפדגוגית, מתברר שלא נוצרו כלים מתאימים שבאמצעותם ניתן יהיה לתרגם את המדיניות הנקבעת בגוף חשוב זה לשפת המעשה — דהיינו למערכת של הנחיות מתאימות ולמעקב אחר ביצוען.

הבטחת זכויות מדינה במבני חינוך

מאמצע שנות השבעים קיים בדרום הארץ מוסד חינוכי כפר הנוער שערי אברהם, בניהולה של אגודה עותומנית — להלן אגודה א'. זכויות חכירה בקרקע, שעליה הוקם המוסד, היו בידי חברה — להלן החברה. הן אגודה א' והן החברה קשורות בארגון גג חרדי. בשנים 1975–1979 נתן משרד החינוך והתרכות לאגודה א' מענק למימון הקמת מבני חינוך בכפר הנוער; ערך תשלומי המשרד במחיר מארס 1982 (על פי מדד המחירים לצרכן), הסתכם, בהתאם לחישובי הביקורת, בכ"ס 25.8 מיליון שקל.

בשנת 1980, עקב קשיים כספיים של אגודה א', הועבר גיהול המוסד לאגודה ב'. באפריל 1982 רכשה האגודה למען החייל בישראל (להלן אל"ח) בסכום של 20.5 מיליון שקל את כפר הנוער, לרבות המבנים, מן החברה, כשזכויות החכירה בקרקע עדיין היו רשומות על שמה; על כן פעלה החברה כנאמנה של אגודה ב' והכסף שולם לאגודה ב' באמצעות החברה.

בחודשים אפריל — יולי 1983 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי השתתפות משרד החינוך והתרכות בהקמת מבני המוסד החינוכי ואת דבר ההבטחה של זכויותיו על המבנים במקרה שאלו לא יישמשו עוד למטרה, שבגללה השתתף המשרד בהוצאות הקמתם. הביקורת נערכה באגף לפיתוח מערכת החינוך, באגף לחינוך התיישבותי ובחשבות משרד החינוך והתרכות. בדיקות השלמה נערכו במינהל מקרקעי ישראל (להלן המינהל), במשרד הבטחון ובאל"ח.

אגודה א' נרשמה כאגודה עותומנית במאי 1975. המוסד החינוכי שערי אברהם שימש אולפנא טכנולוגית בשנות הלימודים התשל"ח–התש"ס; בשנת הלימודים התש"ס למדו בה בשמונה כתות 163 תלמידים. יכולת האכלוס של המוסד הייתה ל-400 תניכים ול-120 אנשי סגל.

שטח המוסד החינוכי היה כ"ס 70.4 דונם מתוך שטח כולל של כ"ס 300 דונם, שהוחכרו על ידי קק"ל לחברה בשנת 1952. ביוני 1976 אישר המינהל את המשך החכרת הקרקע לחברה עד שנת 2001.

על אדמות המוסד היו כמה מבנים ישנים בשטח של כ"ס 1,000 מ"ר, שהוקמו עוד בשנים 1940, 1950 ו-1960. מאז 1975 ועד 1979 הוקמו מבנים חדשים רבים, בשטח כולל של כ"ס 4,500 מ"ר, שמשרד החינוך והתרכות השתתף במימנם. בתמורה התחייב המוסד החינוכי, שהמבנים יישמשו את צורכי החינוך של יערי ישראל על פי התורה; מדובר היה בבית ספר יסודי פנימייתי, בחטיבת ביניים ובחטיבה עליונה במגמות — עיונית, מקצועית וישיבתית.

על פי המסמכים שהועמדו לרשות הביקורת, לא ניתן לקבוע, מה הסכום הכולל המדויק של השתתפות המשרד בהקמת המבנים החדשים ומה שיעור ההשתתפות בעלות הכוללת. מתברר כי

חלק ממסמכי המשרד הנוגעים לנושא לא אותרו עד מועד סיום הביקורת. בעקבות פניית משרד מבקר המדינה שיחור משרד החינוך והתרבות, על פי נתונים שעלה בידו לרכוש את הסכומים ששילם בגין השתתפותו בהקמת המבנים. לפי השחזור הסתכמו תשלומי אגף הפיתוח בשנים 1975-1979 במתירים שוטפים ב־1.3 מיליון שקל בקירוב. בהתאם לחישוב, שערך משרד מבקר המדינה בהתבסס על הצמדה למדד המחירים לצרכן, ערך תשלומים אלו למאוס 1982 היה כ־25.8 מיליון שקל.

ערך המבנים, שבמימונם השתתף המשרד, נקבע על ידי המערך הממשלתי לאפריל 1982 בכ־18.45 מיליון שקל לאחר ניכוי פחת בין 4% ל־15%. השוואת ערך זה אל הסכום הכולל של השתתפות המשרד, משוערכת לאותו מועד, מצביעה על כך, שהמשרד מימן לפחות את חלק הארי של עלות המבנים.

בספטמבר 1979 קבע החשב הכללי בהוראות תכ"ס, כי אם ניתנת תמיכה לרכישת מבנה או להקמתו, יש לקבוע ולהבטיח בתווה גם את הדרכים לשמירה על ייעוד המבנה ואת זכויות הממשלה בו. המשרד הנהיג לצורך זה טופס התחייבות, שבו נאמר, בין היתר, שמקבל הסיוע מתחייב שלא להעביר ושלא להתחייב להעביר לאחר את הנכסים שהוקמו מתקציב המשרד, אלא לאחר שתימסר הסכמת המשרד בכתב מראש לאגף רישום המקרקעין, ומקבל הסיוע יצרף הודעה על רישום הערת אזהרה על כך בפנקסי המקרקעין לטובת המשרד. והיה אם בכל עת שהוא יעביר מקבל הסיוע נכס שנבנה מתקציב המשרד או שהוא יתחייב להעבירו שלא בהסכמת המשרד, הרי בנוסף על יתר התחייבויותיו על פי כתב ההתחייבות הוא יעביר למשרד מייד את התמורה שקיבל בהקצבה. בתיקי האגף נמצא כתב התחייבות כאמור, ללא תאריך, חתום על ידי שני נציגים של אגודה א', שאחד מהם היה מנהל המוסד החינוכי. לכתב ההתחייבות נמצא מצורף ייפוי כוח בלתי חוזר שנשא תאריך של אמצע נובמבר 1979, אשר לפיו אפשר היה למשרד לרשום בשם אגודה א' שלושה שיעבודים: הערת אזהרה, משכנתא וזיקת הגאה לטובת המשרד. בכתב ההתחייבות גם נאמר "המקרקעין הם בחכירתנו לדורות...". על המשרד היה לוודא, שעובדת החכירה לדורות היא נכונה, אך הוא לא עשה כן. כפי שצוין, החוכרת של הקרקע כרשום במינהל, שעליו הוקם הכפר, היא החברה, הקשורה אמנם לארגון הגג דלעיל, אך בעלת אישיות משפטית נפרדת מאגודה א'.

1. בתחילת 1980 נקלע המוסד לקשיים כספיים, וביקש את עזרת המשרד בכיסוי הגרעונות שנוצרו. הטיפול בנושא הועבר לידיו של המשנה למנכ"ל. לפי הסכמי המשרד, הוא לא ראה אפשרות לסייע בכיסוי גרעונות, אך הסכים, שהמוסד יועבר לאגודה ב'. אודות הסכמתו של המשנה למנכ"ל לצעד זה לא נמצאו מסמכים בכתב. המשרד גם לא דאג לכך, שאגודה ב' תקבל על עצמה אותן התחייבויות שלקחה על עצמה אגודה א', כמפורט לעיל.

במאי 1980 נערך הסכם בין אגודה א' לבין אגודה ב', אשר לפיו אגודה ב' קיבלה על עצמה לקיים את המוסד והסכימה לסלק את החובות הרובצים על אגודה א'. אגודה א' גם התחייבה לגרום לכך, כי החברה תעביר את הזכויות בנכסים לאגודה ב'. ואמנם ביוני 1980 נערך הסכם כזה בין החברה לבין אגודה ב'; בהתאם להסכם היה על אגודה ב' לשלם לחברה תמורת העברת הזכויות 225,000 שקל. שני ההסכמים ממאי ומיוני 1980 לא נמצאו בתיקי המשרד. הראשון הומצא למשרד בעקבות הביקורת בינואר 1984 ואת השני מוצא הביקורת בתיקי המינהל.

בסוף נובמבר 1980 פנה האגף לפיתוח שבמשרד אל המינהל וביקש לרשום, בהפתח על ההתחייבות המקורית של אגודה א', את שלושת השיעבודים דלעיל לטובת המשרד כדי להבטיח בכך את זכויותיו על הנכס. במאי 1981 הודיע המינהל למשרד, שלא ניתן לרשום את השיעבודים לטובת המשרד, מאחר שלאגודה א', החתומה על ההתחייבות, אין כל זכויות במקרקעין, כאשר הם מוחזקים לחברה. בסוף מאי 1981 פנה המשרד למנהל המוסד החינוכי בשאלה, אם בין אגודה א' לבין החברה נערך הסכם; אם כן, מן הדין היה להמציא העתק ממנו או לפחות לרשום על כך למשרד; המשרד גם ביקש במכתבו להסביר לו כיצד קרה שהבקשה למתן מענק וכתב ההתחייבות הוגשו על ידי אגודה א' ולא על ידי החברה. בתיקי המשרד לא נמצאה תשובת המוסד החינוכי על הפנייה, והמשרד לא המשיך בטיפול בנדון.

2. באמצע דצמבר 1980 הציע הייעוץ המשפטי של המשרד למנכ"ל, שהביקורת הפנימית תערוך בדיקה במקום כדי לברר את מצבו של המוסד החינוכי. הצעה באה בשל חשש הייעוץ המשפטי, שמא קיבלה אגודה ב' מן המדינה כספים לרכישת המוסד, כך שנוצר סכנת פילס מעמיתים בגין אותו נכס. בסוף פברואר 1981 הומצא למנכ"ל דו"ח הביקורת הפנימית. הומלץ בו לבדוק, אם השימוש, שעושה אגודה ב' במבני המוסד, תואם את תנאי הענקת הכספים, ואם אין מקום לחייב את אגודה א' להתזיר את כספי ההשתתפות של המשרד בהקמת המבנים; הומלץ גם לבחון את

ההסכם שבין שתי האגודות. המשרד לא המשיך לברר את מסכת היחסים שבין שתי האגודות ואף לא פעל להבטחת זכויותיו.

3. מתברר שגם אגודה ב' נקלעה למצב, שבו לא הייתה יכולה לעמוד בהתחייבויות שקיבלה על עצמה בקשר למוסד החינוכי ולא ראתה לפניה דרך אחרת מאשר למכור אותו כדי לכסות את חובותיה. משום כך היא חיפשה אפשרויות להעביר את המוסד לידיים אחרות, ופתחה במגעים עם משרד הבטחון וצה"ל, כדי שהמקום ישמש לקידום חינוך של חיילי צה"ל.

4. בסוף ינואר 1982 הודיע מנהל לשכת שר החינוך והתרבות ללשכת שר הבטחון, כי משרד החינוך והתרבות שוקל את רכישת המוסד החינוכי במטרה להכשירו לקליטת נוער מנותק. לפיכך התבקש משרד הבטחון להשהות את המשא ומתן שמצדו לרכישת המוסד. בסוף פברואר 1982 הודיע מנהל לשכת שר החינוך והתרבות ללשכת שר הבטחון, כי עניין רכישת המוסד על ידי משרדו ירד מן הפרק. לא נמצא שהמשרד נתן את דעתו למשמעות של רכישת מבנים, שהקמתם מומנה רובה ככולה מתקציב המשרד.

5. באפריל 1982 נערך הסכם בין התברה אשר כאמור פעלה כנאמנת של אגודה ב', לבין האגודה למען החייל, שבאמצעותה החליט משרד הבטחון לבצע את העסקה להעברת הזכויות בקרקע ומבנים לאל"ח תמורת תשלום לאגודה ב' בסך 20.5 מיליון שקל. הסכום מבוסס כאמור על הערכת השמאי הממשלתי; לפי ההסכם, תשולם התמורה בארבעה תשלומים; התשלום האחרון בסך 2.3 מיליון שקל ייעשה במעמד חתימת חוזה החכירה בין הרוכשת למינהל ורישום זכויות החכירה בפנקסי המקרקעין. המוכרים ינקטו אצל המינהל את כל הפעולות הדרושות להעברת הזכויות ורישומן על שם הרוכשת, וישלמו את דמי ההסכמה והמסים שבזיקה לעסקה.

הכסף לתשלום התמורה לעסקה הועבר לאל"ח מהכנסות לב"י שבתקציב הבטחון, זו שילמה לאגודה ב' את שלושת התשלומים הראשונים; התשלום האחרון בסך 2.3 מיליון שקל עוכב הואיל ועדיין לא הוסדרו במינהל העברת זכויות החכירה. המינהל קבע דמי הסכמה בסך 684,571 שקל, שאותם צריכים היו המוכרים לשלם לו עד סוף פברואר 1983. המוכרים לא שילמו סכום זה, וכתוצאה מכך לא הסכים המינהל להעביר את הזכויות לאל"ח.



משרד החינוך והתרבות מימן בשנים 1975 עד 1979, בסכום כולל של כ-25 מיליון שקל — לפי מחירים משוערכים למארכ 1982 — הקמת מבנים במוסד חינוכי שערי אברהם. בסוף שנת 1979 התחיל המשרד לטפל בקבלת התחייבות, שאמורה הייתה להבטיח את זכויותיו במבנים. המשרד לא בדק, אם החותמים על כתב ההתחייבות הם אמנם בעלי הזכויות בנכס והתברר, שהוא לא יכול היה לממש את כתב ההתחייבות במינהל מקרקעי ישראל. המשרד הסכים פעמיים — פעם ב-1980 ופעם ב-1982 — שהנכסים יועברו לגורמים אחרים, בלא שדאג קודם לכן להבטיח את זכויותיו בנכסים. יוצא שהמדינה שילמה למעשה פעמיים בעד אותם נכסים, כשמשרד הבטחון רכש אותם ב-1982 תמורת 20.5 מיליון שקל.

משרד מבקר המדינה דרש ממשרד החינוך והתרבות לברוק, אם עדיין קיימת אפשרות לתבוע החזר השתתפותו במימון הקמת המבנים או חלק ממנה.

המקרה מצביע על כך, שעל משרד ממשלתי המשתתף במימון הקמת מבנים לדאוג, להבטחת זכויות המדינה בהם, במיוחד כשהמבנים מועברים לידים אחרות. ההוראות המפורטות בנושא הבטחת זכויות המדינה בנכסים של גופים נתמכים, שאותן קבע החשב הכללי בספטמבר 1983 * אמורות לענות על צרכים אלה, אם אמנם יוקפד על מילויין.

הקמת בית ספר יסודי ברמת הגולן

מאז שנת 1967 היה הממשל הצבאי ברמת הגולן אחראי לכל הנושאים האזרחיים ברמת הגולן. לפי החלטת ועדת המנכ"לים לטיפול בנושאים האזרחיים, בשטחים המוחזקים על ידי צה"ל, מנובמבר 1970, הועמד התקציב שנועד לפעולות האזרחיות לרשות משרדי הממשלה שפעלו ברמת הגולן.

* על פי נוהל, שקבעה ועדה בינמשרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה בעקבות חוות דעת של מבקר המדינה על נוהל מתן תמיכות מפברואר 1981.