

המינהל האזרחי

פעולות ביקורת

ביחידת מתאם הפעולות באזורים יהודה והשומרון וחבל עזה, נבדק יישום החלטות הממשלה מהשנים 1984 ו-1985, בדבר קיצוץ בהשתתפות תקציב המדינה בתקציב האזורים לאותן שנים.

באזור יהודה והשומרון נבדקה מערכת החינוך. הבדיקה נערכה במטה המינהל האזרחי באזור, בלשכות החינוך הנפתיות ובמוסדות חינוך שבאזור. עוד נבדקו ביחידת קמ"ט ארכיאולוגיה, סדרי הרישוי הרישום והאחסון של ממצאים ארכיאולוגיים; נושא הטלת מסים ישירים וגבייתם, ופעולות של המועצה המקומית קרית ארבע.

באזור חבל עזה נבדקו שיקום תושבי המחנות, הטלת מסים ישירים וגבייתם. ביחידת מתאם הפעולות באזורים יהודה והשומרון וחבל עזה, ובשני האזורים, נבדקו פעולות של הביקורת הפנימית.

השפעת הקיצוצים בתקציב המדינה על תקציב

האזורים בשנות הכספים 1984 ו-1985

תקציב האזורים יהודה והשומרון וחבל עזה, מנוהל במתכונת של תקציב ממשלתי, והוא מיועד למימון פעולות של המינהל האזרחי באזורים. התקציב כולל גם מימון של ההוצאות בדרום לבנון, של פעולות המשטרה באזורים, של פעולות לשיקום פליטים בחבל עזה, ושל פעולות כלליות של מתאם הפעולות באזורים. בתקציב כלולה גם עתודה כספית, שבחלקה הועמדה לרשות מתאם הפעולות באזורים, ובחלקה נשארה בשליטת אגף התקציבים שבמשרד האוצר.

קציני המטה בכל אזור מגישים מדי שנה את הצעות התקציב הדרוש ליחידותיהם, המבוססות על ההיקף החזוי של הפעולות לשנת התקציב המתוכננת. הצעות קציני המטה מתרכזות אצל קמ"ט אוצר הבודק את סבירותן ומגבש, על דעת ראשי המינהל האזרחי, הצעה כוללת. ההצעה מועברת למתאם הפעולות באזורים, ולאגף התקציבים שבמשרד האוצר, לדיון ולאישור סופי.

המימון לתקציב האזורים בא משלושה מקורות: מהכנסות ממסים (ישירים ועקיפים) ומאגרות, שנגבו באזורים; מכספי קרן הניכויים, המנוהלת אצל החשב הכללי במשרד האוצר⁽¹⁾, ומהשתתפות תקציב המדינה.

(1) כספי קרן הניכויים מקורם בניכויים משכרם של עובדי האזורים המועסקים בישראל, עבור תנאים סוציאליים.

ב-3 בינואר 1984 החליטה הממשלה לקצץ את תקציב משרדי הממשלה לשנת הכספים 1984 בשיעור 9%. הקיצוץ חל על סעיפי תקציב המיועדים לפעולות ולפיתוח, ולא כולל סעיפים לתשלום שכר ומשכורת: באותה החלטה צוין כי מתקציבי האזורים יופחתו 225 מיליון שקלים מהשתתפות תקציב המדינה⁽²⁾.

התקציב שאושר להוצאות ולהכנסות באזורים, בתחילת שנת הכספים 1984, הסתכם ב-28.63 מיליארד שקלים. להלן פרטים (במיליוני שקלים):

הכנסות			הוצאות		
ב-%	סכום	מקור	ב-%	סכום	ייעוד
56.8	16,280	מהאזורים	61.2	17,513	אזור יו"ש
23.0	6,573	מקדני הניכויים	28.5	8,149	חבל עזה
		מהשתתפות תקציב	5.1	1,459	משטרה
20.2	5,785	המדינה	2.4	690	אזור דרום לבנון
			1.7	478	שיקום פליטים - חבל עזה
					הוצאות כלליות של
			-	14	מתאם הפעולות
			0.7	210	רזרבה - מתאם הפעולות
			0.4	125	רזרבה - משרד האוצר
100.0	28,638		100.0	28,638	ס"ה

במרוצת שנת הכספים 1984 החליטה הממשלה על קיצוץ נוסף בתקציב של משרדי הממשלה. בהסתמך על החלטות אלה הודיע אגף התקציבים, בספטמבר 1984, למתאם הפעולות באזורים, שמתקציב האזורים יקוצץ סכום נוסף של סך 850 מיליון שקלים, במחירי הרבעון השני של שנת הכספים 1984. 450 מיליון שקלים מהסכום יקוצצו עוד בשנת התקציב 1984, ו-400 מיליון שקלים - בשנת התקציב 1985. באותו מועד סוכם בין הצדדים על קיצוץ נוסף של כ-560 מיליון שקלים (במחירי הרבעון הרביעי של שנת הכספים 1984), כפוף להגדלת ההכנסות באזורים. בנוגע לקיצוץ האחרון נקבע קריטריון, לפיו מכל הכנסה נוספת באזורים, יקוצצו 25% מהשתתפות המדינה בתקציב האזורים. להלן פירוט הקיצוצים הנוספים בתקציב מתאם הפעולות, בשנות הכספים 1984 ו-1985 (הסכומים במיליוני שקלים):

הערות	במחירי תקציב שאושר לשנת 1984	
450 מיליון שקלים במחירי הרבעון השני של 1984	336	הקיצוץ בשנת הכספים 1984
400 מיליון שקלים במחירי הרבעון השני של 1984	317	הקיצוץ בשנת הכספים 1985
560 מיליון שקלים במחירי הרבעון הרביעי של 1984	282	אומדן הקיצוץ בשנת הכספים 1984 על פי הגידול בהכנסות
	935	ס"ה

(2) ממצאים בנושא צמצומים בהשתתפות תקציב המדינה בתקציב האזורים פורסמו בדו"ח שנתי 35, עמ' 1133.

שנת הכספים 1984 הייתה השנה הראשונה שבה הוכן התקציב במחירי הרבעון הראשון של שנת הכספים. בשנים קודמות הוכנו התקציבים במחירים משוערים לכל שנת הכספים. אגף התקציבים במשרד האוצר הגדיל מדי שלושה חודשים את הסכומים המורשים להוצאה, בהתחשב בהתייקרויות במשק, על פי תחשיבים שהוא ערך. להלן נתוני התקציב המעודכן באזורים, ונתוני הביצוע בפועל, בשנת הכספים 1984 (במיליוני שקלים):

הפרש	ביצוע	תקציב		
הוצאות	65,734	63,125	2,609	(-)
הכנסות	37,424	46,079	8,655	
מהאזורים	15,060	9,068	5,992	(-)
מקרן הניכויים	13,250	7,978	5,272	(-)
מהשתתפות תקציב המדינה	ס"ה	100.0%	100.0%	
	65,734	63,125	2,609	(-)

כאמור בתקציב המקורי, שאושר לשנת הכספים 1984, הסתכם אומדן ההכנסות מהאזורים בסך 16.28 מיליארד שקלים, והשתתפות תקציב המדינה בסך 5.78 מיליארד שקלים. לאחר כיסוי ההתייקרויות, וההכנסות הנוספות, על פי ההחלטה מספטמבר 1984, ולאחר הפחתת כל סכומי הקיצוצים, הסתכם אומדן ההכנסות לשנת הכספים 1984 לסך 37.42 מיליארד שקלים. ההכנסה בפועל הסתכמה בסך 46.08 מיליארד שקלים, ונוצר עודף הכנסה מעל האומדן בסך 8.66 מיליארד שקלים. בעקבות עודף הכנסה זה, ועודף תקציב בסעיפי ההוצאה, בסך 2.60 מיליארד שקלים, דהיינו בס"ה 11.26 מיליארד שקלים, הוקטנה בסכום זהה בשנת הכספים 1984, ההשתתפות של תקציב המדינה ושל קרן הניכויים בכלל ההוצאות של האזורים. לפיכך ירדה ההשתתפות של שני מקורות אלה מ-43.1% כמתוכנן בתקציב המקורי, ל-27% השתתפות בפועל. השתתפות של תקציב המדינה (ללא הקרן), ירדה מ-20.2% כמתוכנן בתקציב, ל-12.6% השתתפות בפועל.

לשנת הכספים 1985 אושר תקציב להוצאה ולהכנסה בסך 129.71 מיליארד שקלים, להלן פרטים (במיליוני שקלים):

הכנסות			הוצאות		
ב-%	סכום	מקור	ב-%	סכום	ייעוד
62.2	80,715	מהאזורים	62.2	80,634	אזור יר"ש
22.4	29,000	מקרן הניכויים	28.0	36,308	חבל עזה
		מהשתתפות תקציב	5.1	6,586	משטרה
15.4	20,000	המדינה	2.0	2,646	אזור דרום לבנון
			1.5	1,940	שיקום פליטים - חבל עזה
					הוצאות כלליות של
			-	60	מתאם הפעולות
			0.7	845	רזרבה - מתאם הפעולות
			0.5	696	רזרבה - משרד האוצר
100.0	129,715		100.0	129,715	ס"ה



ההשתתפות הישירה של תקציב המדינה בתקציב האזורים, כפי שאושרה בתקציב לשנת הכספים 1985, הסתכמה ב-20 מיליארד שקלים שהיוו 15.4% מהתקציב⁽³⁾. לשנת הכספים 1984 הסתכמה ההשתתפות בפועל בכך 7.98 מיליארד שקלים, שהיוו 12.6% מהתקציב. בתקציב שאושר לשנת הכספים 1983 הייתה ההשתתפות המדינה 26.7% מהתקציב, וכפועל היא הסתכמה ב-12.2%. הקיצוץ באזורים לא יושם בדרך של צמצום בהיקף הפעולות, אלא על ידי הגדלת ההכנסות ממסים ומאגרות.

מערכת החינוך באזור יהודה והשומרון

ריכוז ממצאים

ב-345 כיתות לימוד באזור לומדים בצפיפות 50 – 60 תלמידים בכל כיתה. בחלק מבתי הספר מקיימים לימודים גם במשמרת שנייה.

למערכת החינוך הממשלתית נתקבלו גם ילדים מוגבלים בבריאותם. מצב זה עלול לפגוע הן בילדים המוגבלים והן במהלך התקין של הלימודים בכיתה.

יחידת קמ"ט חינוך מפעילה רק שלושה בתי ספר בעלי מגמות לימוד מקצועיות, כאשר באזור יש דרישה של אלפי תלמידים ללימודים מקצועיים-טכנולוגיים. באין ברירה פונים בוגרי בתי ספר מכינים, המקבילים לחטיבת הביניים בישראל, ללימודים עיוניים, ובסיומם יהיו חסרי מקצוע, ורבים מהם עלולים להיות מובטלים.

תפקידי פיקוח מיוחדים במערכת החינוך בנושאי ביטחון, משק, מינהל כספים ומשמעת מוטלים על ארבעה מפקחים ישראלים, שאינם יכולים לפקח ביעילות על מאות בתי ספר, ועל אלפי מורים ועובדי הוראה באזור.

לחלק מהמבנים השכורים מעיריות, והמשמשים בתי ספר, לא עודכנו דמי השכירות, שנקבעו עוד בראשית שנות השבעים ונשחק ערכם.

היחידה לא הפעילה ביקורת שיטתית ופיקוח נאות על תקבולים בסכומים ניכרים, שגובות הנהלות בתי הספר מהורי התלמידים.

לא ננקטו צעדים נאותים כדי לשמור עודפי כספים הנגבים מתלמידים על ידי ועדות בחינות מפני שחיקת ערכם. היחידה הסתפקה בקבלת דו"חות כספיים מהוועדות ולא הפעילה עליהן ביקורת חשבוניות שיטתית.

הקמ"טים לענייני מסים וחינוך לא הפעילו פיקוח על פעולות של ועדות מס חינוך, שליד הרשויות המקומיות.

באזור מופעלים בתי מדרש ממשלתיים למורים, בהם מסמיכים מדי שנה מאות מורים ומורות; באזור יש היצע גדול של מורים ואקדמאים מובטלים; לכן לחלק ניכר ממסיימי המחזוריים בבתי המדרש אין סיכויים סבירים להיקלט במערכת החינוך.

גני ילדים רבים, המופעלים באזור על ידי אגודות צדקה מקומיות וארגונים בינלאומיים, פעלו ללא רשיון, וללא פיקוח נאות מטעם היחידה.

(3) בעת אישור התקציב לשנת הכספים 1985, טרם נודעו נתוני כיצוד התקציב לשנת הכספים 1984.



ההשתתפות הישירה של תקציב המדינה בתקציב האזורים, כפי שאושרה בתקציב לשנת הכספים 1985, הסתכמה ב-20 מיליארד שקלים שהיוו 15.4% מהתקציב⁽³⁾. לשנת הכספים 1984 הסתכמה ההשתתפות בפועל בכך 7.98 מיליארד שקלים, שהיוו 12.6% מהתקציב. בתקציב שאושר לשנת הכספים 1983 הייתה ההשתתפות המדינה 26.7% מהתקציב, וכפועל היא הסתכמה ב-12.2%. הקיצוץ באזורים לא יושם בדרך של צמצום בהיקף הפעולות, אלא על ידי הגדלת ההכנסות ממסים ומאגרות.

מערכת החינוך באזור יהודה והשומרון

ריכוז ממצאים

ב-345 כיתות לימוד באזור לומדים בצפיפות 50 – 60 תלמידים בכל כיתה. בחלק מבתי הספר מקיימים לימודים גם במשמרת שנייה.

למערכת החינוך הממשלתית נתקבלו גם ילדים מוגבלים בבריאותם. מצב זה עלול לפגוע הן בילדים המוגבלים והן במהלך התקין של הלימודים בכיתה.

יחידת קמ"ט חינוך מפעילה רק שלושה בתי ספר בעלי מגמות לימוד מקצועיות, כאשר באזור יש דרישה של אלפי תלמידים ללימודים מקצועיים-טכנולוגיים. באין ברירה פונים בוגרי בתי ספר מכינים, המקבילים לחטיבת הביניים בישראל, ללימודים עיוניים, ובסיומם יהיו חסרי מקצוע, ורבים מהם עלולים להיות מובטלים.

תפקידי פיקוח מיוחדים במערכת החינוך בנושאי ביטחון, משק, מינהל כספים ומשמעת מוטלים על ארבעה מפקחים ישראלים, שאינם יכולים לפקח ביעילות על מאות בתי ספר, ועל אלפי מורים ועובדי הוראה באזור.

לחלק מהמבנים השכורים מעיריות, והמשמשים בתי ספר, לא עודכנו דמי השכירות, שנקבעו עוד בראשית שנות השבעים ונשחק ערכם.

היחידה לא הפעילה ביקורת שיטתית ופיקוח נאות על תקבולים בסכומים ניכרים, שגובות הנהלות בתי הספר מהורי התלמידים.

לא ננקטו צעדים נאותים כדי לשמור עודפי כספים הנגבים מתלמידים על ידי ועדות בחינות מפני שחיקת ערכם. היחידה הסתפקה בקבלת דו"חות כספיים מהוועדות ולא הפעילה עליהן ביקורת חשבוניות שיטתית.

הקמ"טים לענייני מסים וחינוך לא הפעילו פיקוח על פעולות של ועדות מס חינוך, שליד הרשויות המקומיות.

באזור מופעלים בתי מדרש ממשלתיים למורים, בהם מסמיכים מדי שנה מאות מורים ומורות; באזור יש היצע גדול של מורים ואקדמאים מובטלים; לכן לחלק ניכר ממסיימי המחזוריים בבתי המדרש אין סיכויים סבירים להיקלט במערכת החינוך.

גני ילדים רבים, המופעלים באזור על ידי אגודות צדקה מקומיות וארגונים בינלאומיים, פעלו ללא רשיון, וללא פיקוח נאות מטעם היחידה.

(3) בעת אישור התקציב לשנת הכספים 1985, טרם נודעו נתוני כיצוד התקציב לשנת הכספים 1984.

בחודשים דצמבר 1984 – פברואר 1985, בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, באזור יהודה והשומרון (להלן – האזור) את פעולות המינהל האזרחי בתחום החינוך, ואת פעולות יחידת קצין המטה לענייני חינוך (להלן – היחידה). בתחודשים יוני ואוגוסט 1985 נעשו בדיקות עדכון. נבדקו: ניהול מוסדות חינוך והפיקוח עליהם; ניהול ענייני כוח אדם בחינוך; פיקוח על ניהול כספים; אספקת ריהוט, ציוד, ספרים ופריטים אחרים למוסדות החינוך. כמו כן נבדקו פעולות של היחידה הקשורות בעבודות בינוי ובדק בית, ובאחזקת מוסדות החינוך. הבדיקה נערכה במטה המינהל האזרחי באזור, בלשכות החינוך הנפתיות ובמוסדות חינוך באזור. ביקורת קודמת במערכת החינוך נערכה בשנת 1975, וממצאיה פורסמו בדו"ח שנתי 25, עמ' 826; ממצאי מעקב בנושא פורסמו בדו"ח שנתי 27, עמ' 735.

מערכת החינוך באזור פועלת על פי חוק החינוך והתרבות הירדני מס' 16 לשנת 1964 (להלן – חוק החינוך), ועל פי צווים והוראות שהוציא המינהל האזרחי. האחריות להפעלת המערכת ולפיקוח עליה מוטלת על קצין המטה לענייני חינוך (הקמ"ט), אשר בידיו, בין היתר, הסמכויות שהעניק החוק לשר החינוך והתרבות.

היעדים העיקריים של החינוך באזור, כפי שנקבעו על ידי גורמי המינהל האזרחי, הם: לאפשר מהלך תקין של הלימודים במוסדות החינוך ולשמור על השקט והסדר; לאפשר ניהול לימודים על פי תכניות וספרי לימוד במתכונת ירדנית, לאחר התאמות הכרחיות למציאות הישראלית; לדאוג להכשרת מורים ולהשתלמותם; לעודד מפגשים בין יהודים לבין ערבים, ולטפח יחסי שכנות; לדאוג לפיתוח מערכת החינוך בקצב סביר, ולפיתוח ולטיפוח החינוך המקצועי-טכנולוגי; לדאוג לניהול ולקיום של מערכות הבחינות השונות באייר חינוכית; לטפל ברישוי מוסדות חינוך פרטיים; לפקח על מערכת החינוך, ולוודא ביצוע כל המשימות שהטיל עליה הקמ"ט.

חוק החינוך מטיל חובת חינוך על ילדים גילאי 6 עד 16. הלימודים בבתי ספר ממשלתיים ניתנים חינם. כאמור תכניות הלימודים, הבחינות למסיימי בתי הספר וספרי הלימוד מותאמים לדרישות מערכת החינוך בירדן.

בשנת 1984 היו באזור 820 בתי ספר ממשלתיים, בהם 6,740 כיתות לימוד: 605 מבתי הספר (5,370 כיתות) היו לחינוך יסודי ומכין (חינוך מכין מקביל לחטיבת הביניים בישראל), ו-215 בתי ספר (1,010 כיתות) היו לחינוך תיכוני, כולל שלושה בתי ספר מקצועיים. בבתי הספר הממשלתיים למדו באותה שנה כ-223,000 תלמידים, מהם: 139,000 בבתי ספר יסודיים, 50,000 בבתי ספר מכינים ו-34,000 בבתי ספר תיכוניים. באותה שנה פעלו באזור גם שלושה בתי מדרש למורים ולמורות, בהם למדו 680 תלמידים. הלימודים בבתי המדרש נמשכים שנתיים, בתנאי פנימייה, והתלמידים משלמים עבור דמי כלכלה בלבד תשלום סמלי.

סך כל הלומדים בכל הרמות, לרבות בגני ילדים (למעט באוניברסיטאות), היה באותה שנה כ-290,000, והם היוו כשליש מכלל האוכלוסייה באזור. מעל ל-75% מכלל הלומדים למדו במוסדות חינוך ממשלתיים; עוד כ-13% למדו בבתי ספר יסודיים ומכינים במחנות הפליטים, שבאחריות ארגון הסעד והתעסוקה של האו"ם (סס"ת), והשאר במוסדות פרטיים, שרובם נוהלו על ידי ארגוני צדקה ומוסדות דתיים. בתי הספר שבאחריות סס"ת הם ברמה של חינוך יסודי ומכין. בוגרי בתי ספר אלו ניקלטים בבתי הספר הממשלתיים, בעיקר התיכוניים.

מבנה ארגוני

במטה היחידה מועסקים 12 עובדים ישראלים: הקמ"ט, עוזר לקמ"ט, ארבעה מפקחים מקצועיים, ושישה עובדי מינהל ומשק. במערכת החינוך מועסקים 7,651 מורים; היחידה מפקחת על מערכת החינוך באמצעות שש לשכות חינוך נפתיות, בהן מועסקים 315 עובדים מקומיים, מתוכם 57 מפקחים מקצועיים; הלשכות אחראיות לפקח על הניהול המינהלי והמקצועי בבתי הספר, לרבות על

המכללות ברמה על-תיכונית. היחידה נעזרת בשני משרדים אזוריים המטפלים בנושאים פדגוגיים, בפיתוח תכניות לימוד ובעריכת בחינות כלליות. הפיקוח על ניהול בתי המדרש למורים הוא באחריות ישירה של מטה היחידה.

המפקחים הישראלים אחראים לפקח על כל בתי הספר באזור בנושאי ביטחון, משק, מינהל כספים ומשמעת, כולל אימות רישום תלמידים ונוכחות מורים. כאמור רק ארבעה עובדים מועסקים ביחידה לביצוע תפקידי פיקוח אלה. על פי ההוראות נאסר, מטעמי ביטחון, על מפקח יחיד לבצע את תפקידי הפיקוח באזור והם עובדים בצוותים של שניים. הביקורת העירה כי אין לצפות מארבעה עובדים, הפועלים בשני צוותים, לבצע ביעילות פיקוח על מאות בתי ספר, ועל אלפי מורים ועובדי הוראה. לדעת הביקורת אין מספר המפקחים מספיק לביצוע תפקידי הפיקוח שהוטלו עליהם, גם אם מדובר בנושאים מצומצמים כפי שתוארו לעיל, ולא בפיקוח מקצועי כולל.

מן המסמכים עולה, כי עקב פניות היחידה התקיימו, בשנים האחרונות, במינהל האזרחי דיונים בנושא הפיקוח, והמינהל דרש מאגף התקציבים במשרד האוצר ומנציבות שירות המדינה תוספת כוח אדם מתאים לפיקוח: עד מועד סיום הביקורת דרישות המינהל לא אושרו. הביקורת העירה, כי בנסיבות הקיימות על היחידה להיערך לביצוע הפיקוח הדרוש, כולל הפיקוח על מוסדות החינוך הפרטיים, אם על ידי חלוקה אחרת של תפקידי הפיקוח בין המפקחים הישראלים והמפקחים המקומיים, או על ידי קבלת תוספת כוח אדם ישראלי למשימה חיונית זו.

מערכת החינוך

1. בתחילת כל שנת לימודים נרשמים בבתי ספר ממשלתיים רוב הילדים, שהגיעו לגיל שש. מספר התלמידים הנקלטים בבתי ספר אלה גדל משנה לשנה, לכן נדרשים בכל שנה כיתות לימוד נוספות ותקנים נוספים למורים. בשנת 1984 למשל, נוספו 167 מורים וכ-180 כיתות לימוד; לקראת תחילת שנת הלימודים 1985 תוכנן לקלוט עוד כ-200 מורים. לפי נתוני היחידה יש באזור כ-345 כיתות לימוד, בהן לומדים בצפיפות גדולה, 50 - 60 תלמידים בכל כיתה. הצפיפות מורגשת במיוחד בעיר חברון, שם רוב המבנים המשמשים בתי ספר שכורים. בחלק מהם מקיימים לימודים גם במשמרת שנייה.

2. חינוך מיוחד: חוק החינוך פוטר מלימודי חובה ילד המוגבל בבריאותו. במערכת החינוך הממשלתית אין מסגרות לחינוך מיוחד לילדים מוגבלים בבריאותם, ובהיעדר תשתית מתאימה נהגו לקבל גם ילדים כאלה למערכת החינוך הרגילה. הביקורת העירה, כי מצב זה, יש בו כדי לפגוע הן בתלמידים המוגבלים והן במהלך התקין של הלימודים בכיתה. רופאים של לשכות הבריאות הממשלתיות לא תמיד בדקו את הילדים המתקבלים לבתי הספר. הביקורת העירה, כי יש מקום לדרוש, בעת ההרשמה, תעודת רפואית מוסמכת על תקינות בריאותו של הילד הנרשם.

באזור קיימים ארגוני צדקה רבים, מקומיים ובינלאומיים, המפעילים בין השאר, בתיאום עם קמ"ט סעד, מוסדות לילדים מוגבלים או פגועים. החוק מתיר לקמ"ט חינוך להקים מוסדות טיפול מיוחדים, במסגרת אפשרויותיו. המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה כי נעשים מאמצים למציאת פתרונות הולמים לילדים מוגבלים. הביקורת העירה, כי על האחראים לנושא במינהל האזרחי לעשות לזירוז הפעולות, במגמה למצוא לילדים כאלה מסגרות חינוך הולמות, על ידי קליטתם במוסדות של ארגוני צדקה, או במסגרות חינוך מיוחדות, שיוקמו בכספים מתקציבים שיושגו למטרה זאת.

3. חינוך מקצועי: לפי נתוני היחידה, קיימת באזור דרישה של כ-15,000 תלמידים ללימוד במגמות מקצועיות. מבין 215 בתי הספר התיכוניים באזור, מפעילה היחידה רק שלושה בתי ספר בעלי מגמות לימוד מקצועיות, היכולים לקלוט רק כמה מאות תלמידים. מאז 1976 הופסקו מבחני מיון לחינוך תיכוני, ובהיעדר תשתית לקליטת תלמידים למגמות מקצועיות, נרשמו כמעט כל מסיימי בתי הספר המכינים, לבתי ספר תיכוניים עיוניים.

ביוני 1985 התליטה היחידה לערוך בחינות כלליות לכל הבוגרים של שלבי חינוך החובה באזור. תוצאות הבחינות ישמשו בסיס למיון התלמידים לחינוך עיוני או מקצועי. על פי התכנית, לא יורשה להירשם לבית ספר עיוני מי שלא עמד במבחן המיון. לפי הערכת אנשי החינוך באזור ינשרו מהחינוך העיוני עקב המבחן בין 15% ל-40% מכלל התלמידים שישתתפו בבחינות, שעמדו להיערך בקיץ 1985.

הביקורת העירה, כי היחידה לא נערכה במידה מספקת לפיתוח החינוך המקצועי, כדי להכשיר אלפי תלמידים ותלמידות, כך שיוכלו עם סיום לימודיהם למצוא לעצמם תעסוקה באזור או מחוצה לו. לביקורת נראה, כי יש מקום שגורמי המינהל האזורי: יחידת קמ"ט עבודה ויחידת קמ"ט סעד יתואמו על מנת למצוא מסגרות חינוך הולמות לקליטת תלמידים, שעקב המיון יימצאו לא מתאימים לחינוך עיוני אך לעומת זאת מתאימים לחינוך המקצועי.

4. בתי מדרש ממשלתיים למורים: בבתי המדרש הממשלתיים לומדים בתנאי פנימיה כ-660 תלמידים, המשלמים תמורת כלכלה בלבד; בשנת הלימודים 1984/85 שילם כל תלמיד דמי כלכלה בסך 55,000 שקלים לשנה. הוצאות היחידה לקניית מצרכי מזון הסתכמו עד סוף מארס 1985 בכ-65 מיליון שקלים, בעוד שההכנסה מגביית דמי כלכלה מהתלמידים הגיעה, עד לאותו מועד, ל-25.5 מיליון שקלים בלבד. הביקורת העירה, כי בהתחשב בכך שהלימודים במוסדות אלה ניתנים חינם, יש מקום לבחון מחדש את מדיניות סיבסוד כלכלת התלמידים ואת שיעורו.

לפי הערכת המינהל האזורי היו באזור בסוף שנת 1985 כשבעת אלפים מורים ואקדמאים מובטלים, ולחלק ניכר ממשפיעי המחוזיים בבתי מדרש למורים אין סיכוי להיקלט במערכת החינוך באזור. הביקורת העירה שיש מקום לבחון חיוניות המשך תפקודם של בתי המדרש בהיקפם הנוכחי בהתחשב בצרכים חזויים, המתבססים על המדיניות הכללית של החינוך באזור.

5. הפיקוח על מוסדות חינוך פרטיים: על פי חוק החינוך וצו של מפקד האזור מילוי 1980, אין להקים מוסדות לימוד פרטיים, כולל אוניברסיטאות, אלא לאחר השגת רשיון מהיחידה. במסגרת השיקולים להענקת רשיון רשאי הקמ"ט, בהתייעצות עם מפקד המשטרה באזור ומפקד צבאי של הנפה הנוגעת בדבר, לכלול גם שיקולים של סדר ציבורי. מוסדות אלה ככל הרמות, כפופים לפיקוח ולביקורת שתפעיל עליהם היחידה. המוסדות נדרשים לדווח ליחידה, בין היתר, על תרומות שהם מקבלים ממקורות זרים. אם הפר בעל מוסד לימוד הוראה מהוראות החוק על הקמ"ט להתרות בו, כי עליו לתקן את ההפרה תוך עשרה ימים; אם ההפרה נמשכת, רשאי הקמ"ט להמליץ בפני ראש המינהל האזורי על סגירת המוסד לתקופה שתראה לו מתאימה. על פי המלצות הקמ"ט רשאי המינהל האזורי גם לבטל רשיון שכבר הוענק למוסד כלשהו.

לפי נתוני היחידה מופעלים באזור 444 מוסדות חינוך פרטיים, בהם לומדים עשרות אלפי תלמידים. מוסדות אלה כוללים 160 גני ילדים, 264 בתי ספר יסודיים ומכינים, כולל 99 בתי ספר של סטודנטים, 18 מוסדות על-תיכוניים, שאינם אוניברסיטאות, וארבע אוניברסיטאות.

הבדיקה העלתה את הממצאים הבאים:

(א) גני ילדים מופעלים בדרך כלל על ידי אגודות צדקה מקומיות וארגונים בינלאומיים, שפעולות הסעד שלהם הן בפיקוח יחידת קמ"ט סעד. עד מועד הביקורת לא ביקשו מוסדות אלה, מקמ"ט חינוך להעניק רשיונות לפתיחת גנים חדשים, או לחדש רשיונות של גנים שהם מפעילים. בעקבות הערת הביקורת על הצורך בתיאום בין יחידת קמ"ט סעד ויחידת קמ"ט חינוך בעניין הסדרת הפיקוח על הגנים, הן מבחינה מינהלית והן מבחינה מקצועית, הורתה יחידת קמ"ט סעד, במארס 1985, לאגודות צדקה, לפנות בכל הקשור בחידוש רשיונות להפעלת גני ילדים ליחידת קמ"ט חינוך.

(ב) באזור קיימות 18 מכללות פרטיות ברמה על-תיכונית, אשר שלוש מהן מופעלות על ידי סטודנטים. הבדיקה העלתה כי היחידה מפעילה, בדרך כלל, פיקוח על המכללות הפרטיות, להוציא את אלה המופעלות על ידי סטודנטים.

הצו האמור מיולי 1980 החיל את חוק החינוך, כולל ההוראות בדבר פיקוח, גם על אוניברסיטאות באזור. בפועל היחידה אינה מקיימת פיקוח על האוניברסיטאות.

תקציב וכספים

התקציב הרגיל של מערכת החינוך מהווה כ-40% מכלל התקציב של המינהל האזרחי שאושר לאזור. רוב התקציב של היחידה (95%) מיועד לתשלום משכורות למורים ולעובדים; לשנת הכספים 1983 אושר ליחידה תקציב של 2.9 מיליארד שקלים, מזה תקציב פיתוח לבניית בתי ספר בסך 124.6 מיליון שקלים; לשנת הכספים 1984 הסתכם התקציב המעודכן, כולל פיצוי עבור התייקרויות, ב-15.6 מיליארד שקלים, מזה 652 מיליון שקלים לבניית בתי ספר. לפי הדו"ח הכספי של קמ"ט אוצר הסתכם ביצוע התקציב לאותה שנה ב-16.4 מיליארד שקלים, מהם 266 מיליון שקלים לבניית בתי ספר. לשנת הכספים 1985 אושר ליחידה תקציב בסך 28.2 מיליארד שקלים, מזה תקציב פיתוח - 1.2 מיליארד שקלים. להלן ממצאים שהועלו בבדיקת ביצוע התקציב:

1. בשנת 1981 אצל שר האוצר לקמ"ט אוצר סמכות להעביר, במסגרת התקציב המאושר, סכומים מפרט תקציבי (כהגדרתו אז). אחד למשנהו, עד לסכום של 100,000 שקלים, ובמגבלות אחרות שנקבעו. בקשה להעברה מעל לסכום הנ"ל טעונה אישורו של אגף התקציבים במשרד האוצר. הביקורת העלתה, כי סכום התקרה נקבע עוד בשנת 1981 ומאז לא עודכן. הביקורת העירה כי על המינהל לטפל בהעלאת סכום התקרה מאחר ואי-עדכון הסכום, כמתחייב מהתפתחויות במשק, מקשה על היחידה לבצע פעולות דחופות במהלך שנת העבודה, וגורם לעתים לעיכוב בביצוע, לתקופות של חודשיים ויותר.

2. לשכירת מבנים לשיכון בתי ספר באזור הוקצב ליחידה בשנת הכספים 1984 סך 26.8 מיליון שקלים. ברוב המקרים מדובר במבנים ישנים שהושכרו עוד לפני 1967, ודמי השכירות שנקבעו בדינרים, נשארו מאז ללא שינוי. היחידה נוהגת לשלם בתחילת כל שנת כספים את דמי השכירות, שנקבעו בחוזים בשקלים, על פי השער הרשמי של הדינר ביום התשלום. לאחר שבשנת 1984 שילמה היחידה לבעלי המבנים את כל דמי השכירות במועד, נותרה יתרה מההקצבה בסך שלושה מיליון שקלים. הבדיקה העלתה, כי למרות זאת הוגדלה במשך השנה ההקצבה לתשלום דמי שכירות ל-49.5 מיליון שקלים, עקב עליית מדד המחירים לצרכן. הביקורת העירה, כי מאחר וכל דמי השכירות שולמו לבעלים עוד בתחילת השנה, לא היה מקום להגדיל את ההקצבה.

3. חלק מהמבנים שכורים מעירויות באזור. כחוזי השכירות, שנחתמו עם העירויות בראשית שנות ה-70, נקבעו דמי השכירות בלירות ישראליות, ללא הצמדה. שווי דמי השכירות של כמה ממבנים אלה היה, בעת עריכת החוזים, מעל 2,000 דינרים לשנה; הסכומים לא שוערכו במשך השנים, וערכם הריאלי היה באוגוסט 1985 פחות מדינר אחד, לכן סירבו עירויות לקבל את דמי השכירות.

לפי חוות דעת של היועץ המשפטי של האזור מדצמבר 1984, אם לא יעודכנו דמי השכירות, עלול להיווצר מצב בו יתבצעו העיריות את המינהל האזרחי לדמי שכירות ראויים בבתי משפט בישראל; עד מועד סיום הביקורת, המינהל טרם פעל לעדכון דמי השכירות.

4. ועדות בחינות הפועלות במסגרת היחידה (ראה להלן) מטפלות בעריכת בחינות כלליות למסיימי בתי ספר תיכוניים ועל-תיכוניים באזור. ועדות אלה הוסמכו על ידי קמ"ט לגבות מהתלמידים, המשתתפים בבחינות, דמי הרשמה ואגרות בעד הוצאת תעודות. בשנים קודמות נוצרו בקופות הוועדות גרעונות, והיחידה יזגה לכסותם מתקציבה השנתי. בשנת הכספים 1983 הספיקו סכומי האגרות שניגבו לכיסוי הוצאות הוועדות במלואן, וההקצבה שנועדה לכך בתקציב השנתי, בסך שלושה מיליון שקלים, לא נוצלה. בשנת הכספים 1984 הוקצב לאותה מטרה סך 11 מיליון שקלים, ושוב לא נוצלה ההקצבה. הבדיקה העלתה כי למרות שהכספים לא נוצלו, הוגדלה ההקצבה לקראת סוף אותה השנה ל-20 מיליון שקלים. בתקציב לשנת הכספים 1985 אושר לעריכת בחינות סך 64 מיליון שקלים. הביקורת העירה, כי יש מקום לשקול ביטול הסעיף בתקציב היחידה.

5. הנהלות בתי הספר ולשכות החינוך מממנות את רוב הרכישות של ציוד ואביזרי עזר לצורכי לימוד מכספים הנגבים מתלמידים, דהיינו מכספים שלא תוקצבו. הביקורת הציעה לשקול ביטול הסעיפים בתקציב שנועדו למימון רכישות כאלה, וכן גם סעיפים אחרים עליהם הצביעה הביקורת, שרק חלק קטן מהם נוצל למטרה לה נועדו. ראש המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי אגף התקציבים מעדכן, לקראת סוף שנת הכספים, את סעיפי התקציב בהתייקריות, כולל יתרות כספים בסעיפים שלא נוצלו; קמ"ט אוצר של האזור מנצל את יתרת הכספים באישור אגף התקציבים לצרכים אחרים של מערכת החינוך. הביקורת העירה, כי אישור הקצבת כספים מדי שנה ללא בדיקה עניינית בדבר הצורך בהם, נוגד סדרי מינהל תקינים.

6. לפי חוק החינוך על היחידה לחלק חינוך ספרי לימוד שאושרו, לכל הלומדים חינוך חובה בבתי הספר הממשלתיים. לשאר התלמידים בבתי הספר הממשלתיים, וללומדים במוסדות חינוך פרטיים, יימכרו הספרים במחירי עלות, בתוספת שלא תעלה על 15%. התמורה ממכירת ספרים תיועד לרכישות לצורכי לימוד.

בינואר של כל שנה מזמינה היחידה ספרי לימוד מהמדפיס הממשלתי. כדי להבטיח שהספרים יסופקו בזמן, משלמת היחידה מראש למדפיס הממשלתי עבור ההוצאות לרכישת הנייר, המהוות כ-50% מהעלות.

הבדיקה העלתה, שבמאסר 1984 נאמדה עלות הספרים לאותה שנה בכ-113 מיליון שקלים. ליחידה אושר תקציב בסך 38 מיליון שקלים, בתוספת הוצאה מותנית בהכנסה ממכירת ספרים, בסך 43 מיליון שקלים. ההזמנה בוצעה, והספרים סופקו בזמן כמתוכנן, אך העלות הסופית הסתכמה בכ-190 מיליון שקלים. בהתאם לכך הוגדל התקציב. הביקורת העירה כי מלכתחילה, אף בהתבסס על האומדן הראשוני, היה צפוי גירעון בסכום ניכר, ומן הדין היה לכלול בתקציב הקצבה מתאימה.

המחירים שלפיהם נמכרים הספרים אינם מבוססים נקבע בחוק על עלות הספרים בפועל, בתוספת עד 15%, אלא על המחירים של אותם ספרים בשנה שלפני כן, בתוספת הפרשי מדד שנתיים, אשר בשנת 1985 נעו בין 400% ל-500%. הביקורת העירה, כי יש לקבוע את מחיר המכירה של הספרים על פי החוק, תוך עדכונו ליום המכירה. בעקבות הביקורת הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 1985, כי כך ינהג להבא.

הכנסות והוצאות מחוץ לתקציב

גביית כספים מהורי תלמידים: לפי תקנות בדבר איסוף תרומות בבתי הספר, משנת 1965, יגבו הנהלות בתי הספר מהורי התלמידים כספים בהתאם לשלב החינוך והכיתה. בשנת הלימודים 1984/85 שילמו הורי התלמידים כספים בסכומים הנעים בין שלושה דיגרים לשנה, לתלמיד בבית ספר יסודי, לבין 10 דיגרים לתלמיד בבית מדרש למורים. ההכנסות באותה שנה הסתכמו ב-561 מיליון שקלים, לא כולל הכנסות מתלמידי בתי המדרש למורים.

ילדים ממשפחות של נתמכי סעד, המצויים אישורים מתאימים מקמ"ט סעד, משלמים רק מחצית הסכום, והמחצית השנייה משולמת על ידי יחידת קמ"ט סעד. במועד סיום הביקורת קמ"ט סעד היה חייב ליחידה כ-13 מיליון שקלים. בעקבות הביקורת הודיע ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה ביולי 1985, שקמ"ט סעד סילק את כל החוב שהצטבר עד סוף שנת הכספים 1984.

בתקנות נקבעו הוראות בדבר הוצאת הכספים ובדבר הטיפול בהם. הביקורת העלתה כי היחידה לא הפעילה פיקוח שיטתי על איסוף הכספים. בדיקת תיעוד בנפת ג'נין למשל, העלתה, כי בדיקה אחרונה של לשכת הביקורת של המינהל האזרחי בוצעה ביולי 1981.

ועדות בחינות: על פי החוק מקיימת היחידה כאמור בחינות כלליות למסיימי לימודים תיכוניים, והחל משנת 1985 גם למסיימי לימוד חובה. הוועדות האחראיות לקיום הבחינות הוסמכו לגבות כספים מהתלמידים, לצורך כיסוי ההוצאות הכרוכות בביצוע הבחינות.

לפי דו"ח כספי של ועדות הבחינות מסוף מאי 1984 הסתכמו ההכנסות לאותו מועד, ב-77 מיליון שקלים וההוצאות ב-36.5 מיליון שקלים, ונותרה יתרה של 40.5 מיליון שקלים. היתרה הושקעה

כתפ"ס בינואר 1984. עד ספטמבר אותה שנה נצטברה ריבית בסך כ-12.3 מיליון שקלים (כ-31% מהקרן). בתקופה האמורה הייתה עלייה של כ-191% במדד המחירים לצרכן (פי 6.28 מהריבית שנתקבלה בפועל). ההפסד של הקרן בערכים ריאליים, במחירי ספטמבר 1984, היה כ-65 מיליון שקלים. הביקורת העירה, כי יש לקבוע הסדרים נאותים, שיבטיחו שמירה על ערך הכספים שבידי הוועדות, למשל על ידי הפקדה בבנקים בדינרים, מאחר והסכומים שניגבו נקבעו על בסיס של דינרים. כדי לחסוך תשלום עמלה לבנקים המסחריים באזור תמורת ההפקדה בדינרים, הציעה הביקורת לבחון את האפשרות להפקיד את הכספים בבנק ישראל, שם יש לקמ"ט אוצר חשבון בדינרים, ולוועדות תינתן אפשרות למשוך בעת הצורך כספים מהחשבון. הסדר כזה ימנע שחיקה בערך הריאלי של הכסף, ויתרום להעלאת הרמה והטיב של השירות.

היחידה מקבלת מוועדות הבחינות דו"חות כספיים מפורטים על הכנסותיהן והוצאותיהן, אולם אינה מפעילה עליהן ביקורת נאותה. הביקורת העירה, כי הוועדות הוסמכו לנכות ולהוציא כספי ציבור בסכומים ניכרים, ויש מקום שהמינהל האזרחי יפעיל עליהן ביקורת חשבונות שיטתית, ולא יסתפקו בקבלת דו"חות כספיים.

ועדות מס חינוך: באזור חל מס חינוך על בעלי נכסים, לפי חוק מ-1956. שיעור המס היה 3% מדמי השכירות נטו של נכסים, בהתאם לחוק מס הבניינים והקרקעות באזורים עירוניים. ב-1980 הועלה שיעור המס ל-7% לפי צו של מפקד האזור. לפי החוק הוטל הטיפול בהערכת המס ובגבייתו על ועדות מס חינוך ברשויות המקומיות, וכספי המס נועדו להשקעה בפיתוח מערכת החינוך בתחומה של הרשות המקומית בה נגבה.

על פי צו של מפקד האזור מ-1967 הועברה הסמכות לגבות מסים שונים, וביניהם מס חינוך, לקמ"ט מסים. בפועל, נמשך הטיפול בגביית מס זה בידי ועדות מס חינוך מקומיות, בתיאום עם קמ"ט חינוך. הביקורת העלתה, כי גביית מס החינוך לא הייתה מקיפה ומלאה, וכי קמ"ט חינוך, קמ"ט מסים והיחידה לא הנהיגו מעקב ופיקוח סדירים על פעולות הגבייה של הוועדות. לתקופה קצרה נבדקו הפעולות הכספיות שלהן על ידי רואה חשבון, שמונה על ידי המינהל האזרחי, אולם ביקורת זו הופסקה. בדצמבר 1984 הסב היועץ המשפטי של האזור את תשומת לב המינהל האזרחי לכך, כי הסמכות לגבות מס חינוך הועברה עוד ב-1967, לפי צו של מפקד האזור, לקמ"ט מסים.

לדעת הביקורת, על המינהל האזרחי לנקוט בכל הפעולות המתחייבות כדי להבטיח גבייה סדירה ומלאה של מס החינוך לשם פיתוח מערכת החינוך באזור. כמו כן על המינהל למסור את הטיפול במס בידי המוסמך לכך - קמ"ט מסים, או להסדיר הסמכתן של הוועדות מחדש.

הקמת בתי ספר

עד סוף 1970 היה קמ"ט חינוך אחראי להקמת מבנים לבתי ספר, כאשר המימון בא בעיקר מכספי מס חינוך. החל משנת 1971 הוטלה האחריות להקמת מבנים לבתי ספר באזור על קמ"ט שיכון, כאשר הוצאות הבנייה ממומנות, באופן שווה, על ידי המינהל האזרחי וועדות מס חינוך.

התקשרות עם קבלן מקומי: ב-1983 הוחלט להקים בית ספר תיכון בעיר ג'ניו. עבודות הבנייה בהיקף של 116,560 דינרים נמסרו לקבלן מקומי, שזכה במכרז ביום 7.8.83. הקבלן התחייב לסיים את העבודה תוך שנה מיום החתימה על החוזה; נקבע שהוצאות המימון יחולקו כמקובל בין המינהל ובין הוועדה.

בין הקבלן לבין הוועדה נתגלעו חילוקי דעות על טיב העבודה, כן היו עיכובים בביצוע, ובראשית 1985 הפסיק הקבלן את העבודה. בפברואר 1985 מינה המינהל האזרחי ועדת מומחים, בהרכב של שלושה מהנדסים; הוועדה קבעה, כי אכן קיימים ליקויים בטיב העבודה, והנוק נאמד על ידה ב-5,000 דינרים; רק כמחצית מהפרויקט הושלם, ולסיום העבודה יידרשו עוד כחמישה חודשים.

בדיון שהתקיים במינהל האזרחי במארס 1985, בהשתתפות היועץ המשפטי של המינהל, ראש ענף מינהל ושירותים והקמ"טים לחינוך ולשיכון, הוחלט שלנוכח מסקנות ועדת המומחים, כי נעשתה עבודה רשלנית, באיכות ירודה ובניגוד לתנאי החוזה, יש להשעות את הקבלן מביצוע הפרויקט,

לבטל את החוזה שנחתם עימו, ולהוציאו מרשימת הקבלנים המוכרים המנוהלת באזור. עוד הוחלט לפרסם מכרז חדש להשלמת הבנייה, כאשר נציג קמ"ט חינוך ישתתף בהכנת המיפרטים הטכניים. ביולי 1985 הודיע ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי הקבלן הגיש תביעה כנגד המינהל האזרחי לבית המשפט המחוזי בירושלים; בית המשפט הוציא צו ביניים להפסקת העבודה עד למתן החלטה אחרת על ידו.

המינהל העביר לוועדת מס חינוך המקומית את חלקו המלא בסך 58,000 דינרים. הוועדה העבירה לקבלן סכום של 14,000 דינרים בלבד. הביקורת העירה שעל המינהל היה להעביר את חלקו בהתאם לדיווחים על התקדמות העבודה, ולא בתשלום אחד.

פיתוח מוסדות חינוך בעזרת גורמי חוץ: ניתן לבצע פרויקטים באזור בעזרת ארגונים בינלאומיים ואחרים, רק לאחר תיאום עם יחידת קמ"ט סעד, ובהסכמת המינהל האזרחי. הביקורת העלתה, שעד מועד הביקורת לא אישר המינהל מספר הצעות שהגישו לו שנה קודם לכן ארגונים בינלאומיים ואחרים, לתרום לפיתוח מוסדות חינוך. הביקורת העירה, כי במידה והצעות אלה מתיישבות עם תכניות הפיתוח של היחידה, יש מקום לזרז את תהליך הבדיקה והאישור, כדי להתחיל בביצוע הפרויקטים, על פי סולם עדיפויות שיוסכם עליו. בעקבות הביקורת הודיע ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 1985, כי כל הפרויקטים בנושא חינוך, למעט פרויקטים של פתיחת אוניברסיטאות, אושרו.

ענייני עובדים

קמ"ט חינוך אחראי לניהול ענייני העובדים של היחידה – לרבות המורים. משכורותיהם משתלמות על פי סולם הדירוג האחד הנהוג באזור. בסוף מארס 1985 העסיקה היחידה 7,966 עובדים מהם 7,651 עובדי הוראה. רוב המורים שבשירותה (7,178) היו מוסמכים להוראה; השאר (473) הם מורים בלתי מוסמכים, רובם נמנים עם העובדים הוותיקים שנקלטו עוד לפני 1967.

שיעור בוגרי האוניברסיטאות ובוגרי בתי מדרש למורים במערכת החינוך באזור גדל באופן משמעותי, בהשוואה לשנים קודמות. בשנים האחרונות נתקבלו למערכת רק בוגרים כאלה: 1,271 מורים שהועסקו בעבר ללא הסמכה כדרוש, הוסמכו במסגרת עבודתם ביחידה, כך שאחוז המורים הבלתי מוסמכים ירד מ-55% בשנת 1971, ל-6% בשנת 1985, כמפורט להלן:

שנה	בוגרי אוניברסיטאות	בוגרי בתי מדרש למורים	הוסמכו במסגרת היחידה	בלתי מוסמכים	ס"ה
1970/71	429	1,546	-	2,397	4,372
1984/85	2,030	3,877	1,271	473	7,651

באזור קיים היצע גדול של מורים. לדוגמה, במכרז שהוצא בנפת חברון ב-1984 לעשרות משרות תקניות של מורים, התקבלו מעל ל-500 הצעות, כולן ממועמדים שעמדו בקריטריונים הדרושים בנוגע להשכלה פורמלית. הבדיקה העלתה, כי על בחירת המועמדים השפיע מקום הוצאת התעודה שהמועמד מציג, תוך העדפת מועמדים בעלי תעודה מאוניברסיטאות בירדן; בחלק מן הנפות המועמדים לא רואיינו על ידי ועדה מקצועית כמקובל – כפי שהוסבר, בעיקר בגלל ריבוי הבקשות. הביקורת העירה, כי דווקא בנסיבות אלה הראוין יכול היה לשמש אמצעי טוב לבחירת המועמד המתאים ביותר, תוך מתן הזדמנות שווה לכל המועמדים. בעקבות הביקורת הודיע ראש המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי החל משנת 1985, כל מועמד יראויין.



המינהל האזרחי באזור יו"ש אחראי להפעלת מערכת חינוך מסועפת, החל מגני ילדים ועד לאוניברסיטאות, שבה מתחנכים כ-290,000 תלמידים, המהווים כשליש מכלל האוכלוסייה באזור; כ-75% מהתלמידים לומדים במוסדות חינוך ממשלתיים.

בתי המדרש למורים מכשירים מדי שנה מאות מורים, כאשר באזור מורים רבים בעלי הכשרה אקדמאית המובטלים מעבודה. לדעת הביקורת יש מקום לשקול הצדקת המשך הפעלתם של בתי המדרש בהיקף הקיים.

לא קוימה גבייה מלאה של מס חינוך, ולכן נגרם אובדן הכנסות הדרושות לפיתוח מערכת החינוך באזור. על המינהל האזרחי לנקוט בצעדים המתחייבים כדי שמס זה ייגבה במלואו.

היחידה ממלאה במידה רבה של הצלחה את המשימות שהוטלו עליה. בשנים האחרונות מתקבלים למערכת החינוך רק מורים אקדמאיים, ואחוז נכזה של המורים הבלתי מוסמכים הוסמכו על ידי המינהל בבתי מדרש למורים; נעשו גם פעולות אחרות לקידום המורים, אולם יש צורך בהגברת הפיקוח על מערכת החינוך.

מה שדורש תשומת לב מיוחדת ותכופה הוא הטיפול בהרחבת החינוך המקצועי כדי לענות על צורכי התלמידים ועל דרישות האזור.

רישום עתיקות ושימורן באזור יהודה והשומרון

ריכוז ממצאים

הקמ"ט לא תבע מבעלי רשיונות החפירה להכין את העתיקות לשם חלוקתן בין המדינה, דהיינו המינהל האזרחי, לבין בעלי הרשיון. כמויות גדולות של עתיקות, שנחשפו בחפירות באזור יו"ש, לא הועברו למחסני הקמ"ט.

המינהל האזרחי לא טיפל בהעברת עתיקות מחפירות, שהתחילו לפני 1967 ונמשכו לאחר מכן, לרשות הקמ"ט.

לא עלה בידי הקמ"ט לקבל ממרבית החוקרים דיווחים על תוצאות חפירותיהם ולא על העתיקות שגילו. עקב העדרם של הדיווחים אין בידי הקמ"ט מידע על כך, אלו עתיקות נחשפו והיכן הן מצויות.

הקמ"ט החליט לתת רשיונות חפירה לחוקרים שונים, לעובדיו ולו עצמו על פי שיקול דעתו בלבד, בלי שהתייעץ עם גורמים מקצועיים, ובלא שנתן אפשרות לערער על החלטותיו. מקצת מהרשיונות ניתנו לעובדים מקומיים, שאינם בעלי הכשרה מקצועית.

הקמ"ט נתן רשיונות לחפירות ארכיאולוגיות מטעמו לחוקרים ממוסדות מחקר בארץ ובחו"ל, ובכך הטיל על המינהל האזרחי חובות של ביטוח וחובות חוקיות אחרות, שאמורות להיות מוטלות על החוקרים ועל המוסדות שקיבלו את הרשיונות.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1977 במחסני הקמ"ט נתגלה חוסר של עתיקות רבות; עד למועד הביקורת הנוכחית (בחלוף שמונה שנים ויותר) לא הסתיים הטיפול בממצאי הביקורת דאז.



המינהל האזרחי באזור יו"ש אחראי להפעלת מערכת חינוך מסועפת, החל מגני ילדים ועד לאוניברסיטאות, שבה מתחנכים כ-290,000 תלמידים, המהווים כשליש מכלל האוכלוסייה באזור; כ-75% מהתלמידים לומדים במוסדות חינוך ממשלתיים.

בתי המדרש למורים מכשירים מדי שנה מאות מורים, כאשר באזור מורים רבים בעלי הכשרה אקדמאית המובטלים מעבודה. לדעת הביקורת יש מקום לשקול הצדקת המשך הפעלתם של בתי המדרש בהיקף הקיים.

לא קוימה גבייה מלאה של מס חינוך, ולכן נגרם אובדן הכנסות הדרושות לפיתוח מערכת החינוך באזור. על המינהל האזרחי לנקוט בצעדים המתחייבים כדי שמס זה ייגבה במלואו.

היחידה ממלאה במידה רבה של הצלחה את המשימות שהוטלו עליה. בשנים האחרונות מתקבלים למערכת החינוך רק מורים אקדמאיים, ואחוז נכזה של המורים הבלתי מוסמכים הוסמכו על ידי המינהל בבתי מדרש למורים; נעשו גם פעולות אחרות לקידום המורים, אולם יש צורך בהגברת הפיקוח על מערכת החינוך.

מה שדורש תשומת לב מיוחדת ותכופה הוא הטיפול בהרחבת החינוך המקצועי כדי לענות על צורכי התלמידים ועל דרישות האזור.

רישום עתיקות ושימורן באזור יהודה והשומרון

ריכוז ממצאים

הקמ"ט לא תבע מבעלי רשיונות החפירה להכין את העתיקות לשם חלוקתן בין המדינה, דהיינו המינהל האזרחי, לבין בעלי הרשיון. כמויות גדולות של עתיקות, שנחשפו בחפירות באזור יו"ש, לא הועברו למחסני הקמ"ט.

המינהל האזרחי לא טיפל בהעברת עתיקות מחפירות, שהתחילו לפני 1967 ונמשכו לאחר מכן, לרשות הקמ"ט.

לא עלה בידי הקמ"ט לקבל ממרבית החוקרים דיווחים על תוצאות חפירותיהם ולא על העתיקות שגילו. עקב העדרם של הדיווחים אין בידי הקמ"ט מידע על כך, אלו עתיקות נחשפו והיכן הן מצויות.

הקמ"ט החליט לתת רשיונות חפירה לחוקרים שונים, לעובדיו ולו עצמו על פי שיקול דעתו בלבד, בלי שהתייעץ עם גורמים מקצועיים, ובלא שנתן אפשרות לערער על החלטותיו. מקצת מהרשיונות ניתנו לעובדים מקומיים, שאינם בעלי הכשרה מקצועית.

הקמ"ט נתן רשיונות לחפירות ארכיאולוגיות מטעמו לחוקרים ממוסדות מחקר בארץ ובחו"ל, ובכך הטיל על המינהל האזרחי חובות של ביטוח וחובות חוקיות אחרות, שאמורות להיות מוטלות על החוקרים ועל המוסדות שקיבלו את הרשיונות.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1977 במחסני הקמ"ט נתגלה חוסר של עתיקות רבות; עד למועד הביקורת הנוכחית (בחלוף שמונה שנים ויותר) לא הסתיים הטיפול בממצאי הביקורת דאז.

חלק מהעתיקות שהגיעו לקמ"ט נרשמו בספרים ללא מידת פירוט מספיקה, כגון מטמון חמישה כדי הכסף שנתגלה בחפירות "אשתמוע". הועלו מקדים שבהם לא ניתן היה לקבוע, על סמך הרישומים, היכן מצויות העתיקות.



על פי החוק הירדני "חוק העתיקות, חוק ארצי מס' 51 משנת 1966" (להלן - החוק) התקף באזור יהודה ושומרון (להלן - יו"ש) והצווים בנושא עתיקות שניתנו על ידי מפקד האזור, חשיפת עתיקות מותרת על סמך רשיון לחפירה ארכיאולוגית מטעם ראש המינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון. בעל רשיון רשאי לחשוף את העתיקות הטמונות באתר, לחקרו, לפרסמן ולקנות בעלות על חלק מהן, לאחר שכל העתיקות שנחשפו בחפירה נחלקו בין המדינה, דהיינו המינהל האזרחי, לכינו, בדרך שנקבעה בחוק.

יחידת הקמ"ט פועלת במסגרת המינהל האזרחי כהתאם לחוק ובהתאם לצווים ולתקנות שהוציאו מאז 1967 הממשל הצבאי והמינהל האזרחי. סמכויות הקמ"ט מוגדרות בצו בדבר פקודת העתיקות (אזור הגדה המערבית) (מס' 119) התשכ"ז-1967, המעניק לממונה - הקמ"ט - את הסמכויות של מחלקת העתיקות ושל מנהלה, כפי שהן מוגדרות בחוק. כן הוענקו לקמ"ט סמכויות מסוימות שיוחזו בחוק לממשלת ירדן או לשר הממונה על העתיקות. ביחידת הקמ"ט חמישה עובדים ישראלים ב-4.5 משרות, מהם שלושה ארכיאולוגים, ו-17 עובדים מקומיים, מהם שני ארכיאולוגים. היחידה פועלת באמצעות ארבעה משרדים אזוריים בחברון, ברמאלה, בבית לחם ובשכם. הקמ"ט מונה לתפקידו ב-1981, והוא הרביעי המכהן בתפקיד זה מאז 1967.

במסגרת בדיקה שערך משרד מבקר המדינה במוסדות העוסקים ברישוי חפירות ובחשיפת עתיקות ומחקרן, נערכה בדיקה ביחידת קצין המטה לענייני ארכיאולוגיה (הקמ"ט) ביו"ש. הבדיקה נערכה בחודשים אוקטובר ונובמבר 1984 והתייחסה לתקופה 1967 - 1984. נבדקו נושאים הנוגעים לרישוי חפירות, דיווחים של חופרים על ממצאי חפירותיהם, העברת העתיקות מהחופרים ליחידת הקמ"ט, רישום וזיהוי העתיקות שהגיעו ליחידה והשאלת עתיקות. ממצאי הבדיקה הועברו למינהל האזרחי ביו"ש ולאגף העתיקות והמוזיאונים במשרד החינוך והתרבות (להלן - האגף).

רשיונות חפירה

ראש המינהל האזרחי רשאי לתת רשיון לחוקרים ממוסדות מחקר לחפור חפירות ארכיאולוגיות. מתן רשיון לחופרים אחרים מותנה, על פי החוק, בהמלצה של מועצה מייעצת המונה שבעה חברים, המוקמת על פי חוק. מאז 1967 המועצה המייעצת באזור יו"ש לא הוקמה.

הסמכות להעניק רשיונות חפירה היא של ראש המינהל האזרחי. לא הוצג בפני משרד מבקר המדינה מסמך המעיד, שראש המינהל האזרחי האציל לקמ"ט את סמכותו למתן רשיונות.

בתקופה מאוגוסט 1968 עד לאוגוסט 1984 העניק הקמ"ט, ללא שהוקנתה לו הסמכות לכך, כ-370 רשיונות לחפירה בכ-220 אתרים; הרשיונות ניתנו לקמ"ט עצמו, לעובדים ישראלים ומקומיים של יחידתו, לעובדי האגף ולחוקרים ממכונים ארכיאולוגים וממוסדות שונים בארץ ובחור"ל. 96% מכלל הרשיונות היו לביצוע חפירות מטעם הקמ"ט, והשאר לחפירות יוזמות על ידי מוסדות מחקר שונים.

על פי הוראות החוק על מבקש הרשיון למלא תנאים מספר: להפקיד ערבות כספית, להוכיח את ניסיונו המדעי ויכולתו הכספית ולקבוע מועד משוער של סיום החפירה. הקמ"ט לא קבע נהלים לבדיקת הבקשות ולהבטחה של מילוי אותם התנאים הנדרשים בחוק, החיוניים לביצוע מדעי של החפירות, כגון הגדרת המוסד הרשאי להעיד על ניסיונו המדעי של המבקש.

באזור יו"ש קיימים אתרים מרובים הראויים להיחפר, אך המשאבים התקציביים העומדים לרשות הקמ"ט מוגבלים ומאפשרים ביצוע מספר קטן של חפירות. קביעת סדרי העדיפויות בבחירת אתרי חפירה נעשו לפי שיקול דעתו של הקמ"ט ועל סמך התייעצות עם מטה המינהל.

לדעת הביקורת, היה על הקמ"ט לא לפעול בעניין זה, בעיקרו של דבר, על פי שיקול דעתו בלבד. בעקבות הביקורת הודיע המינהל האזרחי כי הוא מקבל את המלצת הביקורת, וקביעת סדרי עדיפויות, שלפיהם יאושרו בקשות לחפירה, יובאו לדיון בפני מועצה ארכיאולוגית, העתידה לקום באזור (בעניין הקמת המועצה ראה להלן).

על פי הנוהג הקיים באזור החפירות הארכיאולוגיות נחלקות לשלושה סוגים: סקר, הצלה, וחפירות יזומות. חפירות הצלה הן מטעם הקמ"ט והן נועדות לביצוע חפירות דחופות, בפרקי זמן קצרים, באתרים שצפויה להם סכנה עקב פעולות פיתוח. החפירות היוזמות והסקרים נועדו להתבצע על ידי חוקרים של מוסדות מחקר אקדמיים לפי תכנון מוקדם. על פי החוק ניתן לבצע חפירה יזומה לאחר שהמבקש קיבל רשיון חפירה; הרשיון ניתן לאחר שיקול דעת ציבורי.

להבחנה בין חפירות הצלה לבין חפירות יזומות מטעם מוסדות מחקר יש משמעות בכך, שמילוי דרישות החוק, ובהם חובות דיווח, שימור הממצאים והאתר, וכן ביטוח החופרים וחובות אחרות, מוטל בחפירות הצלה על המדינה, בעוד שבחפירות יזומות מוטלת אחריות זו על בעל רשיון החפירה.

הקמ"ט הירשה לחופרים ממוסדות מחקר שונים לחפור חפירות יזומות באמצעות מה שכונה על ידו "הרשאה לביצוע חפירת הצלה ארכיאולוגית מטעם הקמ"ט". לחוקר מחוץ לארץ ניתנה הרשאה לבצע חפירת הצלה בחירבת רדנה, בעוד שלמעשה בוצעה באתר חפירה יזומה שנמשכה חמש שנים; לחוקר ישראלי ניתנו הרשאות לביצוע חפירות הצלה בהרודיון ובארמונות הורדוס כיריחו, שהן למעשה חפירות יזומות על ידי המכון לארכיאולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים (להלן – המכון) והקמ"ט ונמשכות זה 14 שנים; לחוקר ממוזיאון ישראל ניתנו הרשאות לביצוע חפירות הצלה בגילגל, שהיו למעשה חפירות יזומות על ידי מוזיאון ישראל, שנמשכו שבע שנים.

במתן הרשאה לחפירות הצלה לחוקרים ממוסדות מחקר לביצוע חפירות יזומות הועברה האחריות המוטלת מתוקף החוק מהחוקרים וממוסדות המחקר אל המינהל האזרחי.

המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה, כי החל מ-1981 מקפיד הקמ"ט לתת רשיונות לחפירות יזומות, ואילו הרשאות ניתנות לביצוען של חפירות הצלה בלבד. הביקורת העלתה שלמרות זאת נתן הקמ"ט ב-1983 לראש המכון לארכיאולוגיה באוניברסיטת תל אביב הרשאה לביצוע חפירת הצלה מטעמו באתר "ביתר", שהוא אחד האתרים הגדולים ביו"ש; המינהל האזרחי הודיע לביקורת כי מדובר בחפירת הצלה שמטרתה למנוע שוד עתיקות. לדעת הביקורת ביצוע חפירות ארכיאולוגיות באתר זה הן בעלות אופי יום ועשויות להמשך שנים רבות.

אחדות מחפירות ההצלה שביצע הקמ"ט התפתחו לממדים של חפירות גדולות יחסית הנמשכות שנים מספר, ובהם מושקעים משאבים ציבוריים גדולים. בין החפירות הללו "מעלה האדומים", שחפירתו התחילה בשנת 1980; תיאטרון "שכם" ב-1980 ו"הר גריזים" ב-1983; חפירות אלו לא הגיעו במועד הביקורת לכדי סיום. לדברי הקמ"ט אלה הן חפירות הצלה מובהקות.

חפירות ההצלה באזור מבוצעות על פי אישורו של הקמ"ט בלבד. התוצאה היא שבאזור התקבלו החלטות ללא שיקול דעת ציבורי מקצועי. בהיעדר שיקול דעת זה השיקול היחיד למתן הרשאות ורשיונות לחפירות למשלחות מהארץ ומחו"ל, לעובדי הקמ"ט ולקמ"ט עצמו היה של הקמ"ט בלבד, ללא מתן אפשרות של ערעור על החלטתו.

לדעת הביקורת היה על המינהל האזרחי להקים מועצה מייעצת ולהיוועץ בה בעת מתן רשיונות לחפירות יזומות ולחפירות ההצלה. המינהל האזרחי הודיע בינואר 1985 כי בעקבות הביקורת יוקפד להבא להביא נושאים כאלה לדיון ולהמלצה בפני מועצה ארכיאולוגית, ואמות המידה, שלפיהן יאובחנו חפירות יזומות וחפירות הצלה, יוגדרו בנוהל שהמינהל יקבע.

חוקרים הגישו בקשות לרשימות לפירות יוזמות רחבות היקף באתרים כגון הרודיון, ארמונות החשמונאים, סרטבא, סוסיא. הרשימות ניתנו במשותף לחוקרים מאוניברסיטאות שונות ולקמ"ט או לאחד מעובדיו. בחפירות שארכו עונות אחדות, לא תמיד היה הקמ"ט שותף לחפירות בכל העונות. הביקורת העלתה, שלא נקבעו כללים שיגדירו את תחומי האחריות של הקמ"ט בחפירות משותפות בעניין דיווחים מדעיים, אחריות על הממצאים והעברתם לקמ"ט ונושאים אחרים – לא במקרים של שותפות במשך כל עונות החפירה, ולא במקרים של שותפות הקמ"ט בחלק מהעונות; גם לא נקבעו כללים בדבר שותפויות אלה בעת חילופי גברי ביחידת הקמ"ט.

המינהל האזרחי הודיע למשרד מבקר המדינה כי בחפירה המבוצעת על ידי יותר מחופר אחד נחלקת האחריות בין השותפים בצורה שווה. לדעת הביקורת טעונה חלוקת האחריות פירוט מדויק בדבר הבעלות על הממצאים, ובדבר מילויין של שאר החובות החוקיות.

על פי הוראות החוק התקף באזור תוקפו של רשיון חפירה פג בסוף כל שנה. על המעוניין להמשיך בחפירה להגיש בקשה לחידוש רשיון. הביקורת העלתה, שהקמ"ט לא בדק האם החוקרים דיווחו על חפירותיהם כנדרש בחוק והמשיך לתת, או לחדש, רשיונות חפירה גם לחוקרים שלא מילאו את חובות הדיווח כגין רשיונות קודמים.

טופסי הרשימות

ב-1981 הנהיג הקמ"ט טפסים חדשים של רשיונות חפירה, ומאז משמשים את היחידה שלושה סוגים של טפסים: הרשאה לחפירת הצלה ארכיאולוגית מטעם הקמ"ט (הרשאה); טופס לרשיון לחפירה ארכיאולוגית (רשיון); וטופס רשיון לסקר ארכיאולוגי (סקר). עד לאותה עת היה נהוג ביחידת הקמ"ט לתת אישור אחיד לכל סוגי החפירות, ולפיו כל החפירות הן חפירות הצלה הנעשות מטעם הקמ"ט. הביקורת העלתה, כי לשניים מן הטפסים החדשים, להרשאה לחפירות הצלה ולרשיון לסקר ארכיאולוגי, אין סימוכין בחוק. החוקרים נדרשים בטפסים שונים למלא חובות שונות, ואילו למעשה מוטלות על החוקר, בתוקף החוק, חובות אחידות.

לדעת הביקורת, לא בכל מקרה מספיקות החובות שהחוק הטיל, והמינהל האזרחי רשאי להתנות את מתן הרשימות בחובות נוספים. אמנם הנהגת סדרי רישוי חדשים ב-1981 שיפרה את המצב ששרר בתחום זה, אך נדרשים עוד שיפורים, ביניהם החתמת בעל הרשיון לחפירה על התחייבות לעמידה בתנאים שנקבעו כרשיון ובחוק. עוד דרוש, שהקמ"ט ימציא למוסדות האקדמיים הפועלים ביו"ש את נוסח חוק העתירות התקף באזור, ויבהיר לחוקרים את החובות שהחוק מטיל עליהם.

במהלך הביקורת, ובעקבותיה, פנה הקמ"ט ליועץ המשפטי של מפקדת יו"ש בבקשה להסדיר את הצד המשפטי של מתן הרשימות ביו"ש.

דיווח

הוראות החוק מטילות על בעל רשיון חפירה חובות דיווח. משרד מבקר המדינה העיר למינהל האזרחי על כמה דרישות דיווח הקבועות בחוק ונקובות בטופסי הרשימות, וההרשאות שלא קוימו בפועל, כגון החובה להמציא לקמ"ט דו"ח על תוצאות החפירה לא יאחר משנתיים מיום סיומה, וכן תרשימי החפירות ורשימת התגליות וצילומיהן. גם מקבלי הרשאות לחפירות הצלה חייבים להודיע לקמ"ט תוך שבועיים מיום סיום העבודה על תוצאות החפירה, ולהמציא רשימת הממצאים, תכניות, תצלומים וכו'.

משרד מבקר המדינה בדק ביחידת הקמ"ט את הדיווחים שנתקבלו בגין 267 רשיונות לחפירה שנתינו בשנים 1968 – 1980. נבדקו הימצאותם של שלושה אלה: דו"ח על תוצאות החפירה, רשימת התגליות ותצלומים ותשריטים של החפירה ושל התגליות. נמצא, כי לגבי 155 רשיונות לא היו ביחידת הקמ"ט אף אחד מהשלושה. לגבי 88 רשיונות היו ביחידת הקמ"ט אחד או שניים מהדיווחים, ורק לגבי 24 מהרשימות היו כל השלושה. רוב הדו"חות בכתב היו חלקיים: לגבי חפירות שנמשכו עונות אחדות היו דיווחים רק על עונה אחת או שתיים; מרבית הדו"חות לא היו מסכמים אלא

סקירות קצרות: התצלומים היו מקצתם של אתרים ומקצתם של מבקרים באתרים. העובדים המקומיים, שקיבלו כשליש מכלל הרשיונות, לא דיווחו במרבית המקרים, ובמיעוט המקרים נכתבו הדו"חות בערבית ולא תורגמו לעברית. בעקבות הביקורת נקט הקמ"ט שורה של פעולות להשלמת הדו"חות החסרים, ופנה בעניין זה לחוקרים שונים שפעלו בעבר באזור. בינואר 1985 הודיע הקמ"ט, כי עלה בידו לרכז מספר ניכר מהדו"חות החסרים, בעיקר של עובדים מקומיים, והוא מטפל בהשלמת תיקי החפירה.

ב-1983 העביר הקמ"ט את תיקי החפירה לארכיון המדעי של האגף. לדברי הקמ"ט, הוא הגיע להסדר עם מנהל הארכיון, ולפיו הטיפול בהשלמת הדו"חות החסרים יהיה בידי המנהל. לדעת הביקורת, ספק אם יש ביכולתו של האגף, עקב היעדר סמכות, לעקוב אחר הנעשה ביו"ש, ועל יחידת הקמ"ט לטפל בעצמה בהשלמת התיקים.

זיהוי עתיקות ורישומן

הזיהוי המדעי של עתיקה כולל רישום המקום שבו היא נחשפה, מהותה, שימושה, הרכבה, ממדיה, תאריך משוער של ייצורה ותיאורה התמציתי. עתיקה שלא זוהתה הינה בבחינת "כלי אין חפץ בו", כלומר חפץ המשולל ערך מדעי; גם ערכה הכספי של עתיקה נמוך לאין ערוך מעתיקה שזוהתה מבחינה מדעית. לפי רישומי הקמ"ט מצויים ברשות יחידתו כ-7,500 פריטים: מרביתם אינם מזוהים מבחינת מדעית. כך לדוגמה לא זוהו מרבית העתיקות שהועלו בחפירות ההצלה, בעיקר באזורים שכם וחברון, ושהועברו למחסנים האזוריים; לא זוהו גם עתיקות שחשפו מקבלי הרשאות לחפירות הצלה מקרב העובדים המקומיים, שאינם בעלי השכלה בתחום הארכיאולוגיה, ואין ביכולתם לזהות את העתיקות. לא זוהו עתיקות המצויות במחסני הקמ"ט, שמקורן בהחרמות של עתיקות שהמטרה ביצעה באזור. כמו כן, לא זוהו מאות ממצאים שהועברו סמוך למועד הביקורת, מהמחסן האזורי בשכם למחסן המרכזי של הקמ"ט.

הועלו ליקויים ברישום העתיקות ביחידת הקמ"ט. שיטת הרישום הנהוגה בספר היחידה אינה קושרת את הממצא הרשום בספרים לרשיון החפירה. עתיקות הועברו למחסני היחידה בלי כרטסת הממצאים שהכין החופר, המאפשרת את זיהויים. במקרים אחרים לא נרשמו העתיקות במידת פירוט מספקת. "מטמון אשתמוע", המכיל כ-26 ק"ג מטילי כסף, מאות חפצים קטנים ותכשיטים שנמצאו בחמישה כדים, נרשם בספרי היחידה בחמישה פרטי רישום, בכל אחד מהם נכתב: "כד עם מתכת כסף".

עתיקות שנמצאו בחפירות שביצעו עובדי יחידת הקמ"ט נרשמות בספרי המצאי: במקצת מהמקרים הן נרשמו באיחור רב, שמגיע לעתים לשנים אחדות, וזאת גם כשהממצאים מצויים במתקני היחידה. לדעת מבקר המדינה יש לרשום את החפצים בספרי הקמ"ט סמוך ככל האפשר למועד חשיפתם: במידת הצורך ניתן להשאילם לחופרים לזיהוי ולסיכום מדעי, ולהשלים במועד מאוחר את פרטי הזיהוי החסרים.

לא נרשמו עתיקות שהיו מצויות במחסני המשרדים האזוריים ומקורם בחפירות לפני 1967.

הקמ"ט הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוא נקט ונוקט פעולות להעברת העתיקות מהמחסנים האזוריים למחסן המרכזי. ההעברה תיעשה, לדברי הקמ"ט, לאחר רישום וזיהוי מסודר של העתיקות.

בעלות על העתיקות

על פי החוק, על בעל הרשיון להכין את העתיקות שנתגלו בחפירה שביצע לחלוקה בינו לבין המדינה (המינהל האזרחי). עתיקות המתגלות בחפירות מטעם הקמ"ט, שהן, כאמור כ-96% מהחפירות, שייכות כולן למדינה ואינן כפופות לשום הליך של חלוקה. החלוקה מבוצעת בידי ועדה המורכבת מהמנהל (הקמ"ט), עוזרו הטכני ומנהל לשכת המחוז שבו בוצעה החפירה. לפי נוסח החוק, על הוועדה לדאוג שבעל הרשיון יקבל "חלק הגון" מהעתיקות. אין בחוק הוראות בדבר

שימור העתיקות וביטוחן, ובדבר הבעלות על עתיקות שנותרו ברשותו של בעל הרשיון לאחר החלוקה, כלומר אם הן נותרות בבעלותו של בעל הרשיון או מועברות למוסד שמטעמו בוצעה החפירה.

המינהל האזרחי לא קבע נוהל שיגדיר את חובותיהם של החוקרים ושל המוסדות שבמתקניהם מאוחסנות העתיקות בעניין ביטוחם, שימורם, זיהויים וקטלוגם של ממצאים בפרק זמן שבין חשיפתם לחלוקתם בין המדינה לבין בעל הרשיון. בפברואר 1985 הודיע המינהל האזרחי, כי הוא מוכן לאמץ כל נוהל מקצועי שיגיע מהאגף, ושיגדיר את חובות החוקרים שבמתקניהם מאוחסנות העתיקות, בתנאי שהנוהל לא יפגע בחוק הקיים באזור.

עתיקות שהועלו בחפירות הקמ"ט, בעיקר מחפירות שביצעו העובדים המקומיים, הועברו למחסנים האזוריים בשכם וברמאלה ולמחסן המרכזי בלי רשימות של ממצאים, שלפיהן ניתן לוודא שכל הממצאים הועברו⁽¹⁾.

מעטים מבין החוקרים שפעלו מטעם הקמ"ט ושלא היו עובדי יחידתו, דיווחו לקמ"ט על הממצאים שנחגלו, ורק מעטים מהם העבירו אליו את העתיקות שנחשפו. מבין האתרים שנחפרו, ושממצאיהם לא הועברו לקמ"ט, מצויים כאלה שחפרו משלחות מחו"ל. אין בידי הקמ"ט נתונים על היקף העתיקות לסוגיהן – כלי חרס, כלי אבן, מטבעות, ארונות קבורה, חפצי מתכת, כלי זכוכית, תכשיטים ועתיקות אחרות שהועלו בחפירות באזור מאז 1968, לא פרטים על מי שמחזיק בעתיקות אלו. ולא על רישומם במוסדות אקדמיים, במוזיאונים ובמוסדות ציבוריים ופרטיים, וגם לא על שימורם והאם פורסמו בפרסומים פופולריים או מדעיים. חלק מהממצאים שנחשפו בחפירות אלו הושאלו למשלחות בחו"ל לפרקי זמן קצובים, בלי שנרשמו בספרי יחידת הקמ"ט, ובלי שנערך מעקב אחר החזרתם. להלן דוגמאות:

(א) תל-תענך: הרשאה לחפירת הצלה ניתנה לחוקר מחו"ל. באתר התנהלו חפירות יוזמות החל ב-1963. ונמצאו לוחות הכתובים בכתב יתדות, כן פולחני וממצאים רבים נוספים. ב-1977 נתן הקמ"ט דאז רשיון לחפירה באתר והחוקר הגיש דו"ח חלקי. באותה שנה אישר האגף להוציא מהארץ 67 פריטים, שנועדו להחזרה במארס 1978.

ביחידת הקמ"ט אינן מצויות העתיקות מכל תקופות החפירה, ואין מצויות רשימות של העתיקות שנחשפו. אין ביחידה מסמכים המעידים כי היא ערכה מעקב אחר הפריטים שאמורים היו להיות מוחזרים מחו"ל: לא נמצאו בעת הביקורת מסמכים המעידים על טיפול היחידה בהעברת הממצאים ליחידה.

(ב) תל-בלטה: הרשאה לחפירת הצלה ניתנה ב-1968 לחוקר מחו"ל. בפועל בוצעו חפירות יוזמות. ב-1980 נתן האגף רשיון ליצוא עתיקות מחפירה זו הארוזות כחמישה ארגזים, והן היו אמורות להיות מוחזרות ב-1982. לא נמצאו ביחידת הקמ"ט רשימות מסודרות של כל הממצאים שנחשפו באתר זה בעונות השונות, ולא נערך מעקב אחר החזרת העתיקות שיוצאו ועל העברתן למחסני היחידה.

(ג) גבל-קעקיר: הוא אתר קבורה גדול, שבו נערכה ב-1971 חפירה יוזמה בידי חוקר מחו"ל. לחופר לא ניתן רשיון חפירה, אלא מכתב הסכמה ממפקדת האזור. מפקד האזור חתם על רשיון ליצוא עתיקות שהיו, לפי דברי ההסכר לרשיון זה, את חלקן של החופר בחלוקה. ביחידת הקמ"ט לא נמצאו מסמכים המעידים על קבלת עתיקות, שהם חלקה של המדינה באותה חלוקה.

(ד) תל-ביוט: ב-1975 ניתן לעובד מקומי בשכם רשיון לביצוע חפירת הצלה באתר קבורה, שנחגלה תוך כדי הקמת בית באזור שכם. המדובר במערת קברים, כנראה מהגדולות שנחגלו בארץ ישראל. החפירה בוצעה לא בידי מקבל הרשיון אלא בידי עובדת זמנית של האגף, שלא קיבלה רשיון חפירה. לפי איומדנים, נמצאו בחפירה כ-3,000 פריטים, מהם

(1) ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 774.

כ-1,000 כלי חרס שונים, תכשיטים וחפצים שלמים אחרים. כל הממצאים, לבד מעשרות בודדות של כלים שנרשמו והושאלו למוזיאון ישראל לצורכי תצוגה, מאוחסנים במחסני האגף במוזיאון רוקפלר, ואינם רשומים בספרי האגף. בעת הביקורת כבר לא עבדה העובדת באגף. נמסר, כי העובדת ממשיכה באופן חלקי לטפל בממצאים, לקטלגם, לרשםם ולהכניסם לקראת פרסום.

בתחילת 1985 הודיע המינהל האזרחי למשרד מבקר המדינה, כי חלק מהממצאים שהועלו בחפירות באזור לפני 1967 הועברו למכון לארכיאולוגיה במזרח ירושלים, המנוהל בידי חוקרים מחו"ל, והטיפול בהם אינו באחריות הקמ"ט. לדעתו, אין להפריד בין ממצאים שנחפרו לפני 1967 לבין כאלה שנחפרו לאחר מכן, והועברו אף הם למכון (דוגמת הממצאים מחפירות תל-בלטה ותל-תענך). לפיכך הודיע המינהל האזרחי, שאין ביחידת הקמ"ט רישומים או מעקב ביחס לעתיקות אלו. בעניין עתיקות תל ביוט הודיע המינהל האזרחי, כי הן נמצאות במחסן סגור באגף; אין המינהל רואה עצמו אחראי להן ואין באפשרותו לרשום בספרי המלאי שלו עתיקות שאינן באחריותו; לדעתו על האגף לרשום את העתיקות. המינהל לא וידא אם האגף מוכן, ורשאי, לקבל עליו אחריות זו. בפועל האגף לא קיבל את האחריות על החפירה ועל הממצאים שהתגלו בה.

לדעת הביקורת, הסרת האחריות של המינהל מהחפירה בתל ביוט ומהממצאים שנחשפו לפני 1967 היא בניגוד לחוק התקף באזור ולסדרי מינהל תקינים. השיקולים של המינהל היו מוטעים בעת שהסיר מעצמו את הטיפול בחפירות תל ביוט והטילה על האגף ועל מתנדבת מחו"ל, ובעת שקבע סדרי עדיפויות תקציביים של יחידת הקמ"ט שעל פיהם אין מועברים עוד תקציבים לסיום החפירה ולפרסומה המדעי.

השאלת עתיקות

על פי החוק רשאי הקמ"ט להשאל עתיקות לאגודות מדעיות או למוזיאונים. כדי שההשאלה תיעשה דרוש שהקמ"ט יכרך את סיבת ההשאלה – תצוגה, מחקר, שיפוז העתיקה או סיבה אחרת – יקבע את זבאותו של המבקש לשאול עתיקות, יציב דרישות לביטוח ולשמירת העתיקה, יקבע את מועד סיום ההשאלה ויחתים את השואל על התחייבות לאחוז בעתיקה, בהתאם לתנאים שהקמ"ט קבע, ולהחזירה בתום מועד ההשאלה.

הקמ"ט השאל עתיקות למוזיאונים ולמוסדות שונים. בבדיקת רישומי ההשאלות הועלו ליקויים שונים: במועד לא ידוע, כנראה בראשית שנות ה-70, הועברו מיחידת הקמ"ט לאוניברסיטת תל אביב כדים עתיקים; במאי 1980 הכינה היחידה טופס השאלה לגבי 25 כדים וציינה בספריה כי הכדים הושאלו. אין בידי הקמ"ט חתימה מטעם האוניברסיטה המאשרת את ההשאלה בראשית שנות ה-70, ולא במועד מילוי טופס ההשאלה, שהוכן שנים רבות לאחר מכן בלי אישור השואל, ואין בידיה אישור של הקמ"ט בעת ההשאלה המעיד כי השאל את הכדים האמורים. בנובמבר 1985 הודיע המינהל האזרחי, שהקמ"ט החתים את אוצרת אוניברסיטת תל אביב על טופס השאלה.

לא הוגדרו בידי המינהל תנאי הביטוח, שהמוסדות השואלים חייבים למלאם, תנאי האחזקה ותקופות ההשאלה. הועלה, כי עתיקות הושאלו למוסדות ולאנשים ביו"ש ובישראל, לא נערך אצל השואלים מעקב אחר החפצים כדי לברר האם הם עדיין אצלם, תנאי החזקתם, והאם תמה תקופת ההשאלה, שקבע הקמ"ט.

בינואר 1985 הודיע המינהל האזרחי כי על פי הוראות החוק רשאי ראש המינהל האזרחי להשאל עתיקות לאגודות מדעיות או למוזיאונים, וכי ההגדרה מהו מוזיאון או מהי אגודה מדעית לא נדרשה מהקמ"ט, והחלטותיו אם להשאל עתיקות למוסדות שונים מתבססות על שיקול דעתו של הקמ"ט.

ניהול מלאי

מבקר המדינה העיר בעבר בדו"ח שנתי 29, עמ' 774, על אי סדרים בעניין ניהול מלאי העתיקות ביחידת הקמ"ט. בדו"ח נאמר בין השאר, כי 806 פריטי עתיקות לא היו במחסן בעת הספירה ולא ניתן היה לאתרם בשנת 1977, השנה שבה נערכה הספירה.

בעקבות הביקורת נערכו ספירות מלאי בידי עובדי היחידה, מפקדת האזור ומשרד החינוך והתרבות. בספירת מלאי שערכה היחידה בסוף 1981 ובתחילת 1982 נתגלה חוסר של 597 פרטים.

עד למועד סיום הביקורת לא הגיעו לכדי סיום הכירורים בעניין ממצאי ספירות המלאי השונות שנערכו ביחידה, לא אותרו מרבית העתיקות שחסרו, ולא נקטו ההליכים הנדרשים לביטול הרישומים של הממצאים החסרים, ולקביעת האחראים לחסרונם.

במארס 1980 טען הקמ"ט דאז בפני מפקדת האזור, כי אחת הסיבות להיעדרם של ממצאים נעוצה בעתיקות שהוחרמו בידי צה"ל או המשטרה ואחר כך הוחזרו לבעליהן. טענה זו נבדקה בביקורת הנוכחית ונמצא, כי מקצת מן העתיקות, שהקמ"ט טען שמקורם בהחרמות, הושאלו למוזיאונים, ומקצתן היו מצויות במחסנים של יחידת הקמ"ט. כך לדוגמה, מבין 71 פריטים שהוחרמו בפברואר 1968, 12 פריטים היו, לפי מסמכי היחידה, במוזיאון בחברון, פריט אחד הושאל לקיבוץ שמיר, 41 נמצאו במחסן היחידה, ולגבי 17 הנתורים נאמר שהוחזרו לבעליהם, אולם אין כל אישור על כך, חתום בידי הבעלים.

ביחידה לא נמצאו מסמכים המעידים כי עתיקות הוחזרו לבעליהן ושניתן יהיה, על סמך מסמכים אלה, לזכות את ספרי המלאי של היחידה.

בנובמבר 1985 הודיע המינהל האזרחי, שנמשכים המאמצים לאיתור הפריטים החסרים; להערכת המינהל, אין אפשרות מעשית להתחקות כיום אחר האחראים לחוסר שנתגלה ב-1977.

משרד מבקר המדינה הודיע למינהל האזרחי, שהטיפול בתיקון הליקויים נמשך כבר שמונה שנים ויותר וטרם הסתיים; דרוש, שהמינהל האזרחי יעשה את הפעולות הדרושות לאיתורם של הפריטים החסרים.



עתיקות אזור יהודה והשומרון מהוות חלק ממורשת ארץ ישראל; האחריות לעתיקות באזור מוטלת על המינהל האזרחי, ומטעמו על הקמ"ט ועל עובדי יחידתו. צוות העובדים המקצועיים המצומצם של יחידת הקמ"ט עסק בביצוע חפירות הצלה רבות וחפירות יזומות בהיקף ניכר, ותרם לחשיפתם ולשימורם של אתרים ארכיאולוגיים רבים באזור.

על המינהל האזרחי ויחידת הקמ"ט לעשות את כל הדרוש כדי לרכז ברשות המדינה את העתיקות שהתגלו באזור. עליהם לאכוף את הוראות החוק בעניין חלוקת העתיקות; כן עליהם לקבוע נוהל שיסדיר את פעולת יחידת הקמ"ט בתחומיה השונים, ובמיוחד בנושאים של רישוי חפירות, פיקוח עליהן, וביצוע על ידי יחידת הקמ"ט של חפירות הצלה וחפירות מתוכננות. עוד מוטל על הקמ"ט לרכז נתונים על החפירות שהתנהלו באזור, על העתיקות שנחשפו ועל תוצאות המחקרים, לרשום בספרי המלאי ובכרטיסייה מדעית את העתיקות המגיעות ליחידתו, ולהבטיח שמלאי העתיקות המצוי ברשות היחידה ינוהל על פי סדרי מינהל תקינים.