

במחצית השנייה של שנת 1987 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולות המרכז בתחומים הבאים: שיתוף הפעולה בין המרכז לבין יחידות אחרות של המשרד והפעולות לעידוד היצירה והפרסומים.

2. הנושא של החדרת תכנים רוחניים הוא מתפקידה של המזכירות הפדגוגית. הפעולה הזאת של שילוב מורשת יהדות המזרח עשויה להיות מוכתרת בהצלחה בהתקיים שיתוף פעולה בין המרכז לבין המזכירות הפדגוגית. נמצא, ששיתוף פעולה כזה אינו קיים.

3. המרכז שם לו למטרה לעודד פרסומן של יצירות ספרותיות ומדעיות בנושא מורשת המזרח. כדי להשיג יעד זה הוא נעזר ב"מרכז ההדרכה לספריות ציבוריות" (להלן – המרה"ד), שהוא עמותה שהמשרד משתתף בהנהלתה. לצורך זה נקבעו נהלים. הביקורת העלתה, שנוצרו אי הבנות בין המרכז לבין המרה"ד בעניין פירושם של הנהלים. כדי להבטיח תנאים של עבודה סדירה מן הצורך להגדיר ברור יותר את הנהלים, שלפיהם שני הגופים פועלים בנושא זה.

כדי לעודד יצירות ספרותיות ומדעיות בנושא, המרכז מעניק מענקים ותמיכות ליוצרים, למוסדות להשכלה גבוהה ולמכוני מחקר. הסכום שהוקצב למטרה זו בשנת 1987 היה כ-195,000 ש"ח. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך להגדיר ברור ככל האפשר קריטריונים, שלפיהם ייקבעו סכומי המענקים והתמיכות.

4. במשך שנות קיומו של המרכז לא ערך המשרד בדיקה מקיפה כדי לדעת אם השיג המרכז את יעדיו ובאיזו מידה. רק ביוני 1982 בדק המשרד אם הושגו היעדים בתחום המצומצם של ספרי לימוד וחומרי למידה. במסגרת זו הוגש, בשנת 1983, להנהלת המשרד תזכיר, שהכינו המרכז, האגף לתכניות לימודים ובית הספר לעובדי הוראה בכירים. בתזכיר צוין, כי במשך שש השנים שחלפו מאז הקמת המרכז הושגו הישגים ניכרים בקידום הנושא. יחד עם זאת, לא נעשה די לעניין בתי ספר בנושא. הוצע שהמשרד יגביר את הפעולות הדרושות באמצעות המפקחים והמנהלים של בתי הספר אגב הסתייעות בעוזרים, כגון תכניות לימודים, וספרי לימוד; יש להמשיך בפעולות ההשתלמות למורים, ואף להרחיבן. הומלץ גם לעבד תכנית פעולה מוסכמת על דעת כל יחידות המשרד המפיקות תכניות לימודים וחומרי למידה בנושא. עדיין לא נערכה תכנית כזאת.

5. במרכז קיימים מחסן ספרים וספרייה ובהם כמה מאות ספרים. נמצא, כי סדרי הרישום והניפוק של ספרים טעונים תיקון.

היבטים בתחום החינוך המיוחד

ריכוז ממצאים

חוזר מיוחד של מנכ"ל משרד החינוך והתרבות מנחה את השירותים הפסיכולוגיים והפיקוח של החינוך המיוחד בכל הנוגע לנהלי העברת תלמידים לחינוך המיוחד. בחוזר נקבע הרכבה של ועדת השמה, המחליטה לאיזה בית ספר יועבר התלמיד. להרכב של ועדת ההשמה נודעת חשיבות רבה ולכל אחד מחבריה תפקיד ייחודי. נמצאו כמה רשויות מקומיות, שבהן לא קוימו הוראות המנכ"ל לגבי הרכב הוועדות, והמשרד לא עמד על קיומן.

ועדות ההשמה בעיריית תל אביב דנו לקראת שנת הלימודים התשמ"ח בהשמתם של 20 – 95 ילדים, בכל ישיבה. לדעת הביקורת, לא ניתן בדיון על מספר כה רב של ילדים, בלחץ זמן, להקדיש תשומת לב מספקת לבעיות של כל תלמיד.

בכמה רשויות מקומיות נמצא, שאין מקיימים דיון מקצועי בין-תחומי על העברת תלמיד מכיתה מקדמת בבית ספר רגיל לבית ספר מיוחד. יוצא איפוא, שבפני ההורים של ילדים אלה אין דרך פורמלית להגיש ערר על ההעברה, והם תלויים ברצונם הטוב של הגורמים השונים במערכת לדון בעניינם.

המפקחים במחוזות המרכז והדרום השתתפו במקרים רבים כחברים בוועדות השמה ובוועדות עררים כאחד – לגבי אותם ילדים.

בחמש השנים האחרונות עלה מספרם של תלמידי החינוך המיוחד, ואילו מצבת המפקחים הלכה והצטמצמה. עקב הצמצום במספר המפקחים אין פריסה של הפיקוח בכל המחוזות ואין בקרה מספקת על המסגרות החינוכיות של החינוך המיוחד.

למשרד אין כלים להפעיל פיקוח מקצועי של ממש על עבודתם של העובדים הפארה-רפואיים, וגם לא נעשה הסדר שמשרד הבריאות יפעיל את הפיקוח הזה. עוד לא נקבעו קריטריונים מחייבים לגבי שעות הטיפול הפארה-רפואי שיש להקדיש לילד החרגי.

העובדים הפארה-רפואיים במשרד מועסקים לפי תקן של עובדי הוראה, דהיינו על חשבון תקן השעות הרגיל של הוראת המקצועות. הם עובדים 24 – 30 שעות בשבוע לעומת עמיתיהם במשרד הבריאות העובדים 45 שעות בשבוע. לו ניתן היה להעסיק את העובדים הפארה-רפואיים במשרד החינוך והתרבות באותו מספר שעות כמו עמיתיהם במשרד הבריאות, אפשר היה להכפיל את מספר הטיפולים לתלמידים.

תפקיד הסייעת הטיפולית הוא מתן עזרה אישית לילדי החינוך המיוחד, במיוחד לאלה שיש בעיות מוטוריות והסובלים מהפרעות קשות, כך שאינם יכולים להשתתף בלימודים בלא סיוע זה. נמצא כי אין אמות מידה ברורות לגבי הקצאת תקנים לסייעות הטיפוליות בהתאם לסוגי האוכלוסיה ולמספר הכיתות בבתי הספר השונים.

מסגרות ההמשך הקיימות לילדי החינוך המיוחד, בוגרי כיתה ח', במקרים רבים אינן נותנות מענה מתאים לילדים לקויי למידה ולילדים בעלי הפרעות קשות, שהם בעלי אינטליגנציה תקינה.

לא נפתרה בעיית ליווים של ילדים, הסובלים ממגבלות הנוגעות להסעתם, מביתם לבית הספר וחזרה. בעיקר חמור הדבר לגבי ילדים שיש להם בעיות מוטוריות והתנהגותיות קשות. ההסדרים הנהוגים כיום בהסעת ילדים נכים אינם עונים בדרך כלל על תקני הבטיחות.

נוכח העדר תיאום בין המשרדים השונים בטיפול בבעיותיו של הילד החרגי המליצה ועדה בינמשרדית, בפברואר 1987 על הקמת ועדה מתמדת בינמשרדית אשר תטפל בנושא. ועדה כזאת עדיין לא הוקמה.



1. החינוך המיוחד נועד לענות על צרכיהם של ילדים המוגבלים מבחינה גופנית ו/או נפשית במידה שלא ניתן במסגרת החינוכית הרגילה, לקדם את התפתחותם והסתגלותם עד ליכולתם המירבית. החינוך המיוחד הינו מכלול של גישות, תכניות ושירותים מיוחדים: חינוכיים, פסיכולוגיים, רפואיים, פארה-רפואיים, סוציאליים ושיקומיים.

בחודשים דצמבר 1986 – ספטמבר 1987, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים הבאים: סדרי הפעלתן של ועדות השמה ושל ועדות ערער לגבי העברתם של ילדים לחינוך המיוחד: עמידה

במועדי ההעברה והרשמה שנקבעו לצורך העברת ילדים לחינוך המיוחד: הפעלת פיקוח מטעם משרד החינוך והתרבות. העסקתם של עובדים פארה-רפואיים, וסייעות טיפוליות: מסגרות המשך: הסעות תלמידים; ותיאום בין משרדי. הבדיקה נעשתה במחלקה לחינוך מיוחד במשרד, בארבעה מחוזות המשרד: ירושלים, מרכז, תל אביב ודרום; בשירות הפסיכולוגי חינוכי; בשלושה בתי ספר רגילים עם כיתות מיוחדות וב-14 בתי ספר מיוחדים; במחלקות החינוך של עיריות: ירושלים, תל אביב, חולון, רמלה ובית שמש. בדיקות השלמה נערכו במשרד הבריאות ובמרכז הדרכה ארצי לחינוך מיוחד ולשיקום, שהיא עמותה שהמשרד משתתף בהנהלתה.

כללי

1. זכאים לחינוך מיוחד הם ילדים: בעלי פיגור שכלי; בעלי הפרעות רגשיות; בעלי ליקויי למידה – ליקויים בריכוז ובקשב, ליקויים בכושר המוטוריקה הכללית (כולל ילדים בעלי ליקויים זעירים בתפקודי המוח, הקרואים ילדים "אורגניים"); בעלי הפרעות התנהגות; בעלי מום וליקויי ראייה; חרשים ובעלי ליקויי שמיעה; בעלי קשיי הגייה ודיבור; וחולים כרוניים – ילדים שמאושפזים זמן ממושך. במציאות, החריגות של הילד, מורכבת לעתים, מכמה ליקויים.

הטיפול בילדים הזכאים לחינוך מיוחד, בארץ, נעשה בידי הגופים האלה: משרד החינוך והתרבות – המחלקה לחינוך מיוחד; משרד העבודה והרווחה – השירות למפגר, אגף השיקום, השירות לעיוור, השירות לשיקום נוער, השירות לילד ונוער, רשות חסות הנוער, שירות מבחן לנוער, והאגף להכשרה מקצועית; משרד הבריאות – המחלקה לשירותי בריאות הציבור; המוסד לביטוח לאומי – מחלקת השיקום והקרן לפיתוח שירותים לנכים; השלטון המקומי – השירותים הפסיכולוגיים העירוניים, שנמצאים בפיקוח משרד החינוך והתרבות. יש גם ארגונים וולנטאריים שונים המטפלים בילדים אלה.

המחלקה לחינוך מיוחד שבמשרד החינוך והתרבות (להלן – המשרד) הייתה כפופה למוכירות הפדגוגית: משנת 1987, בעקבות הארגון מחדש של המשרד, היא פועלת במסגרת האגף לחינוך יסודי (אם כי בטיפול ילדים מגיל 3 עד גיל 21 ועד ככלל). המחלקה, כגוף מפקח מרכזי, אחראית מבחינה מקצועית לחינוך המיוחד במערכת החינוך, כולל שירותי הדרכה; הכשרה והשתלמויות מורים; ותכניות לימודים. מבחינה מנהלית היא מפקדת על תכנון ופתיחת כיתות: הקצאת תקני הוראה; הקצוב ותכנון ציודי; מידת הפיתוח; ספר שירותים פארה-רפואיים וטיפולים. המחלקה משמשת גם כגורם מנווט, בין המחלקות השונות של המשרד, המטפלות בשירותים השונים לחינוך המיוחד לבין הרשויות המקומיות.

במחלקה הועסקו בשנת הלימודים התשמ"ו: המנהל שהוא גם המפקח המרכזי של החינוך המיוחד, חמישה מפקחים, פסיכולוגית וארבעה עובדי מינהל.

ההוצאה העקרית בחינוך המיוחד היא על משכורות מורים. היא נכללת בהקצבה הכוללת למשכורות מורים. תקנות תקציב ייחודיות שנקבעו לשנת הכספים 1987 הן: עובדים פארה-רפואיים – 123,000 ש"ח; הצטיידות בחינוך מיוחד – 210,000 ש"ח; שיעורי עזר לנכים בחינוך על יסודי – 593,000 ש"ח; והוצאות חינוך חריגות – 20,000 ש"ח.

2. על פי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, רשאי שר החינוך והתרבות לחייב בצו רשות חינוך מקומית, או רשויות חינוך אחדות במשותף, לפתוח ולקיים מוסד חינוך רשמי לילדים או לנערים קשי חינוך או בעלי מום, הגרים בתחום שיפוטה של אותה רשות או רשויות חינוך והזכאים לחינוך חינוך לפי החוק. בתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התש"ט-1959, נכללו הוראות מיוחדות לגבי רישום ילדים קשי חינוך ובעלי מום לבתי ספר. לפי תקנות אלה, מופנים הילדים לחינוך מיוחד, רק לאחר שעמדו בבדיקות רפואיות ו/או איבחון פסיכולוגי ועל פי קריטריונים, שקבע המשרד (ראה בהמשך); ואם בדיקות אלה העלו, כי הילד קשה חינוך או בעל מום, על רשות החינוך להבטיח לו לימוד חינוך בגן ילדים ו/או בבית ספר.

מרבית התלמידים של החינוך המיוחד נמצאים בחינוך היסודי, במסגרות אלה:

(א) בתי ספר רגילים: (1) כיתות טיפוליות - הן פועלות במשך מספר שעות בשבוע. מטרתן לתת תיגבור בלימודים לתלמידים שנמצאים מרבית זמנם בכיתות הרגילות. כיתות אלה תומכות בדרך כלל בילדים שנתקלו באופן זמני בבעיות או במשברים משפחתיים ואחרים, המשפיעים על תפקודם. (2) כיתות מקדמות - כיתות מיוחדות, שנועדו לילדים בעלי פיגור קל. (3) כיתות לקויי למידה/אורגניות - הן נועדו לילדים שסובלים מלקויי למידה. (4) במסגרות החינוך המיוחד ניתנים גם שיעורי עזר לילדים שמאושפזים זמנית בבתי"ח; ושיעורי עזר לתלמידים של הכיתות הרגילות שזקוקים לעזרה טכנית, כמו למשל לכבדי שמיעה, או ללקויי ראייה.

(ב) בתי ספר מיוחדים: בתי ספר מסוגים שונים, בהתאם להתמחותם, כגון: למפגרים ולקויי למידה.

(ג) כיתות צמודות לבתי חולים: בעיקר לילדים חולי נפש, בשיתוף עם משרד הבריאות.

(ד) כיתות במוסדות סגורים: בדרך כלל לילדים מפגרים, בפיקוח משרד העבודה והרווחה.

3. על פי נתוני המשרד למדו בכל המסגרות של החינוך המיוחד, בכל שנה, במשך שנות הלימודים התשמ"ו והתשמ"ז כ-57,000 תלמידים, כדלקמן:

מספר	סוגי מוסדות תלמידים
1,250	גנים מיוחדים (חובה וטרם חובה)
1,700	ילדים מטופלים על ידי גננות שי"ח*
13,800	בתי ספר מיוחדים (213 בתי ספר)
14,300	כיתות מקדמות/אורגניות בבתי ספר רגילים
15,100	כיתות טיפוליות בבתי ספר רגילים
5,500	כיתות מקדמות, אורגניות וטיפוליות בחט"ב
	כיתות טיפוליות, מקדמות/אורגניות
3,450	ובתי ספר מיוחדים במגזר הערבי ובמגזר הדרוזי
1,500	תלמידים בודדים ביסודי ובחט"ב
400	תלמידים בודדים בעל-יסודי
57,000	סה"כ

* גננות שי"ח (שילוב ילדים חריגים) מסיירות בגנים הרגילים כמה פעמים בשבוע לשם טיפול יחידי בילדים הזקוקים לעזרה.

בשנת התשמ"ח נוספו עוד 2,500 תלמידים למסגרות החינוך המיוחד, מהגיל הרך ועד לבית הספר העל-יסודי.

מתוך כלל האוכלוסייה של החינוך המיוחד היו, בשנת הלימודים התשמ"ז, 48% - בעלי בעיות נפשיות קלות (תלמידים של הכיתות הטיפוליות); 39.7% - מפגרים; 7.3% - לקויי למידה; 2.5% - חרשים; 1.1% - משותקים; 1% - בעלי הפרעות קשות בהתנהגות (מופרעים קשה) ו-0.4% - עוורים.

4. בשנת 1985 שימש החינוך המיוחד נושא להצעה לסדר היום של חברת הכנסת אמירה סרטני, וביוני אותה שנה היא הגישה גם הצעת חוק פרטית. ההצעה באה לעגן בחוק את ההסדרים הנוגעים לחינוך המיוחד ולתת מענה על שאלות מרכזיות בתחום זה, כגון: מטרות החינוך המיוחד; טיבו ורציפותו; הגורמים הממשלתיים והאחרים שצריכים להיות מעורבים בו; וכיסוי ההוצאות הכרוכות בהפעלתו.

ועדת החינוך והתרבות של הכנסת דנה בהצעה לסדר היום ובהצעת החוק הפרטית דלעיל ופרסמה את מסקנותיה בסוף יולי 1985. הוועדה הביעה תמיהה על כך, שעוד לא הוקמה מסגרת שתקיף את הגופים השונים במשרדי הממשלה, המטפלים בנושא הי"ד החרגי. היא קראה למשרד לשמור על החלת יום לימוד ארוך במסגרות לחינוך מיוחד, בעזרת ארגוני מתנדבים. אם כי היתה הסכמה כללית לגבי חשיבותה, ההצעה לא התקבלה, בגלל המשאבים הרבים שהיו דרושים לביצועה.

בשנת 1987 הוגשה הצעת החוק של חברת הכנסת סרטני שנית והיא נמצאת עכשיו בשלב של דיון מוקדם בוועדת החינוך והתרבות.

השמה

1. ההחלטה להעביר ילד ממסגרת לימודים רגילה לחינוך מיוחד היא כבדת משקל. ההורים רגישים ומתלבטים: המסגרות הנפרדות של החינוך המיוחד מעניקות לילד טיפול ייחודי המותאם לצרכיו, אך עלולות לסבוע עליו חותם של "כשלוך" ולפגוע בדימויו העצמי: אולם השארתו בכיתה הרגילה אינה מביאה קידום ברמתו, והוא עלול אף להפריע ולהזיק לאחרים. מכאן, שיש להחליט על הכוונה הילד למסגרת המתאימה בהתאם לממצאי הבדיקות הנערכות לו, בהתאם ליכולת ולנכונות המסגרת הרגילה להתמודד עם בעיות הילד, ובהתאם לאפשרויות ולסביבה החינוכית-חברתית בה הוא נמצא.

ככל שהאיתור של הילד שזקוק לחינוך מיוחד נעשה מוקדם יותר, כך גדלים הסיכויים שטיפול מיוחד יוכל לעזור לו. דבר זה נכון בעיקר בקשר לילדים "גבוליים" (ילדים בעלי מנת משכל, שהוא בגבול בין הנורמאלי לבין פיגור).

תקנות חינוך ממלכתי (העברה). התשי"ט-1959, קובעות, שבשעת הדיון על העברת תלמיד "קשה חינוך" למוסד מיוחד תעניין רשות החינוך המקומית, לא רק בדו"ח ובחוות הדעת על בקשת ההעברה של מנהל המוסד, שבו לומד התלמיד, אלא גם בדו"ח מומחה שהוכר על ידי שר החינוך והתרבות: לאחר הדיון והעיון תחליט רשות החינוך המקומית אם לאשר את הבקשה או לא לאשרה. לפי תקנות אלה, כמו גם לפי תקנות רישום תלמידים קשי חינוך ובעלי מום, על הרשות המקומית להודיע להורים על החלטתה לאיזה מוסד להעביר את הילד; להורים הזכות לבקש דיון מחדש על החלטת הרשות המקומית בעניין המוסד שבו ילמד התלמיד.

החל באוגוסט 1981 הוסדר תהליך ההעברה של תלמיד לחינוך המיוחד על ידי חוזר מיוחד של מנכ"ל המשרד. החוזר נכתב בהתייעצות עם השירות הפסיכולוגי ייעוצי של המשרד, והוא מנחה את השירותים הפסיכולוגיים ואת הפיקוח על החינוך המיוחד, בכל הנוגע לנוהלי ההעברה.

על פי החוזר, העברת תלמיד על ידי רשות החינוך המקומית ממוסד חינוך בתחום שיפוסה למוסד חינוך אחר באותו תחום, מטעמים המחייבים חינוך מיוחד, נעשית בשלושה שלבים:

(א) אבחנה - אם מצא מנהל בית הספר, על יסוד החומר הנוגע לתלמיד ולאחר התייעצות עם פסיכולוג בית הספר, המחנך והצוות הבינמקצועי שבבית הספר (כגון - מורה בחינוך מיוחד, מורה להוראה מסייעת, אחות בית הספר ועובדת סוציאלית), כי אין פתרון לבעיותיו של תלמיד במסגרות השונות של החינוך הרגיל בבית הספר, יודיע להורים על הכוונה לקיים תהליכי בדיקה לקראת אבחנה. לאחר מכן יודיע מנהל בית הספר למנהל המחלקה לחינוך ברשות המקומית על המסקנה שאליה הגיע הצוות שבבית הספר.

(ב) המלצה - בכל רשות מקומית תוקם ועדת השמה בהרכב הבא: נציג הרשות המקומית - יושב ראש; נציג השירות הפסיכולוגי; והמפקח על החינוך המיוחד⁽¹⁾. לפי הצורך ישתתפו בדיונים גם נציגים של הפיקוח על החינוך הרגיל; השירות הרפואי לבתי הספר; עובדי הוראה בחינוך הרגיל;

(1) על פי המלצת ועדת באשי, שמונתה על ידי מנכ"ל המשרד בשנת 1986, במטרה לבדוק את בעיית השמת ילדים ובעיות נוספות בחינוך המיוחד, החליט המשרד לשתף בוועדה באופן נסיוני למשך שנה, במחוז תל אביב בלבד, גם נציג מטעם בית הספר.

קצין ביקור סדיר; היועץ החינוכי לחינוך המיוחד; מנהלי בתי הספר של החינוך המיוחד; עובדי ההוראה בחינוך המיוחד. לאחר שהפסיכולוג ערך בדיקה, תמליך ועדת ההשמה על המוסד בו ילמד הילד. ההמלצה של הוועדה תתבסס על ממצאי הבדיקה ותכלול תיאור בעיותיו של התלמיד והצעה לעקרונות הטיפול בילד.

להרכב של ועדת ההשמה נודעת חשיבות רבה ולכל אחד מחבריה תפקיד ייחודי: הנציג של הרשות המקומית אמור להיות בקי במערך החינוכי שלה ובעל מידע מלא על האפשרויות הקיימות לשיבוץ נאות של התלמיד; תפקידו של הפסיכולוג הוא לתת את חוות הדעת המקצועית על מצבו של הילד; תרומתו של המפקח היא בתחום הפדגוגי ובמידע על המסגרות השונות של החינוך המיוחד.

(ג) השמה – ועדת ההשמה מחליטה על בית הספר שאליו יועבר התלמיד, על משך ההשמה, ועל תאריך להערכה חוזרת של הילד. בעקבות הדיון ישלח מנהל המחלקה הודעה להורי הילד, שבה ייאמר, בין היתר, שהם רשאים לערער על ההחלטה בפני מנהל המחוז (של המשרד), בתוך 21 יום.

החוזר לא דן במפורש על דרכי העברתו של הילד מכיתה רגילה לכיתה מקדמת ו/או לכיתה ללקויי למידה באותו בית ספר, ולא על העברתו מכיתות אלה לבית ספר מיוחד.

2. משרד מבקר המדינה בדק את ישומם של הנהלים בדבר ההשמה של תלמידים לחינוך מיוחד. הבדיקה נעשתה בחמש רשויות מקומיות, כדלקמן: ירושלים, בית שמש, רמלה, חולון ותל אביב.

נמצא, שבעיריית תל אביב ובעיריית חולון לא קוימו ההוראות לגבי העברת הילדים לחינוך המיוחד, ושהמשרד לא עמד על קיום הוראות אלה:

(א) בעיריית תל אביב התקבלו ההחלטות בדבר ההשמה, בדרך כלל, עד שנת הלימודים התשמ"ז, על ידי המוסד המעביר את הילד (להלן – המוסד המעביר) בלבד, בהמלצת הפסיכולוג, ללא שיתוף נציג מחלקת החינוך של העירייה וללא שיתוף המפקח על החינוך המיוחד. רק במקרים של אי הסכמת ההורים להחלטת ההעברה הוקמו ועדות השמה (לגבי הנוהג בשנת הלימודים התשמ"ח ראה (להלן)).

לדעת הביקורת, חשוב להקפיד על קיום ההוראות בדבר פעולת ועדת ההשמה, כדי להבטיח שיפוט אוניברסלי ככל האפשר.

בתל אביב, יש מכון לחינוך מיוחד במסגרת מרכז השירות הפסיכולוגי חינוכי של העירייה. בחודשי הקיץ מפעיל המכון ועדות קבלה רק לאותם ילדים, שהופנו לבתי ספר מיוחדים ללקויי למידה ולבתי ספר מיוחדים לילדים בעלי הפרעות רגשיות. הוועדות מופעלות לאחר שהמליץ הפסיכולוג להעביר את הילד לבית הספר המיוחד ולפני שהעירייה הודיעה על כך להורים ולמוסד המעביר. הוועדות דנות על מידת התאמתו ועל הדרכים להיקלטותו הנאותה של הילד במסגרת החדשה. בוועדות משתתפים מנהלת המכון ושני פסיכולוגים (מומחים לחריגות אלה); גם בוועדות אלה אין משתתפים גורמים מחוץ למכון, כמו מפקחים או נציגים של מחלקת החינוך.

(ב) בעיריית חולון לא היה נהוג לקיים ועדות השמה במתכונת חוזר המנכ"ל חוץ ממקרים שאין לגביהם הסכמה של הורים. יש ועדות לגיל הרך, לכיתות א' ולשאר הכיתות המופעלות על ידי השירות הפסיכולוגי, לאחר שהחליטו המוסד המעביר והפסיכולוג על העברת התלמיד. בוועדות אלה אינם משתתפים המפקח על החינוך המיוחד ונציג מחלקת החינוך של העירייה.

3. אין עוררין על הצורך שוועדת ההשמה תדון באופן יסודי בכל ילד. כך למשל בעיריית ירושלים פועלת מזה שנים ועדת השמה מרכזית לחינוך היסודי. היא מתכנסת באופן קבוע ודנה, בדרך כלל, על שישה ילדים בכל ישיבה. בוועדה זו נוטלים חלק דרך קבע, לבד מהנציגים הקבועים, גם נציג מנהלי בתי הספר של החינוך המיוחד, נציג שירותי בריאות הציבור של העירייה ונציג שירות המשפחה והקהילה של העירייה. כמו כן משתתף בישיבות פסיכיאטר מיעץ לפי הצורך.

הדיון בוועדת ההשמה בירושלים נעשה על בסיס חומר מפורט הכולל דו"חות מקיפים בתחומים: החינוכי, הרפואי, הסוציאלי, הנפשי, וחומר נוסף לפי המקרה. מזה ארבע שנים פועלות בירושלים

עוד שלוש ועדות: ועדת השמה לגיל הרך, ועדת השמה לחטיבת ביניים, ועדה לטיפול עוקב, שמטרתה להחליט את מי מבין הילדים ניתן להשיב מהחינוך המיוחד לחינוך הרגיל. לעומת זאת, בתל אביב, הוקמו ועדות השמה רק לקראת שנת הלימודים התשמ"ח, לאחר דרישתו החוזרת של המשרד. בתקופה מאי - יולי 1987, דנו הוועדות על 20 - 95 ילדים בכל ישיבה: באוגוסט 1987 הן דנו על 4 - 9 ילדים בכל ישיבה. לפי נתוני העירייה, בתקופה מאי - אוגוסט 1987, התקיימו 15 ישיבות של ועדות השמה, שבהן נידונו ענייניהם של כ-513 תלמידים (כ-80% מכלל התלמידים שהופנו לוועדת השמה). קשה להניח, שבדיון על מספר כה רב של תלמידים, בלחץ זמן, אפשר לתת תשומת לב מספקת לבעיות של כל תלמיד.

מעיון בתיקים בעיריית תל אביב (לגבי שנת הלימודים התשמ"ח), עולה, שלגבי 6 מבין 15 ועדות ההשמה לא היו פרוטוקולים, אלא רק רשימות שמיות מרוכזות של התלמידים, שעל העברתם הוחלט באותו תאריך: הן היו חתומות על ידי חברי הוועדה. הפרוטוקולים של יתר תשע הוועדות התייחסו, בדרך כלל, לעניינים כלליים, כמו: סה"כ הילדים שדנו עליהם; מספר הילדים שלגביהם אושרו המלצות הפסיכולוג; ועניינם של כמה מהם יש להביא לבירור נוסף. כמו כן צורפה לכל פרוטוקול רשימת התלמידים שנדונו. ברוב המקרים לא נרשמו בפרוטוקולים, לגבי כל ילד בנפרד, מה הן בעיותיו ומה הן המלצות הוועדה בדבר עקרונות הטיפול בו.

כפי שעולה מתשובת העירייה מינואר 1988, סוכם לשפר את המצב על ידי הקמתן של שלוש ועדות השמה: לגיל הרך, לחינוך יסודי ולחינוך על יסודי. ועדות אלה תופעלנה לקראת שנת הלימודים התשמ"ט.

4. כאמור, קובע חוזר המנכ"ל, בין היתר, מה הם שלבי הטיפול בהעברת תלמיד ממוסד חינוך, שבתחום שיפוסה של רשות חינוך מקומית למוסד חינוך אחר באותו תחום.

התברר, כי במשך השנים פורש סעיף זה בצורות שונות: בעיריית תל אביב, לא דנו ועדות ההשמה בילדים, כשדובר בהעברתם מכיתה לכיתה או מבית ספר לבית ספר במסגרות השונות של החינוך המיוחד. גם בעיריית חולון לא ראו צורך לבצע העברות מסוג זה על בסיס החלטתה של ועדת השמה. לדברי רשויות אלה, חוזר המנכ"ל לא מחייב את הדבר. לעומת זאת, במחוזות ירושלים והדרום, ההעברות של תלמידים נעשות אך ורק על סמך החלטות של ועדות השמה. לדברי הפסיכולוג הראשי של המשרד, כל העברה של תלמיד לחינוך מיוחד, למעט לכיתה טיפולית שאינה כיתה אם, מחייבת דיון בוועדת השמה.

העברתו של תלמיד מכיתה מקדמת/אורגנית בבית ספר רגיל לבית ספר מיוחד מהווה שינוי רציני מבחינה לימודית וחברתית ומבחינת החותם השלילי שדבק בילד, וההשלכה על עתידו. לכן רצוי, לדעת הביקורת, שהעברה תתבסס בכל מקרה על שיקול דעת מקצועי בין תחומי - דהיינו, ועדת השמה.

המשרד הודיע שהוא יבהיר באופן חד משמעי בחוזר המנכ"ל, כי יש לפעול בדרך זו.

ועדת עררים

לפי חוזר המנכ"ל כל אחד מהורים רשאי, בתוך עשרים ואחד יום מיום קבלת הודעתו של מנהל המחלקה לחינוך על העברתו של הילד, לערור לפני ועדת עררים. חברי ועדת העררים הם: מנהל המחוז או נציגו - יושב ראש; פסיכולוג שימנה מנהל המחוז, שאינו עובד רשות החינוך המקומית שבה מתגורר התלמיד; מפקח על החינוך המיוחד; נציג רשות החינוך המקומית, שבה מצוי המוסד שאליו הוחלט להעביר את התלמיד; הממונה על הביקור הסדיר בלשכה המחוזית של המשרד. הורים שהגישו ערר על החלטת העברה יש להזמין לישיבת הוועדה והיא רשאית, ביזמתה או לפי בקשת ההורים, לשמוע חוות דעת נוספת של פסיכולוג.

הביקור העלתה, כי בתל אביב מטפלת הוועדה רק בעררים שהוגשו על העברות מהחינוך הרגיל לחינוך המיוחד. כאמור, לא מופעלות ועדות השמה לגבי מעבר מכיתה מקדמת או

בהתחשב בהקטנת מספר המפקחים החליטה המזכירות הפדגוגית לאשר כל שנה לכמה מנהלים ומדריכים בחינוך המיוחד לשמש כמפקחים, בנוסף על עבודתם הרגילה.

על המפקח מוטלים תפקידים רבים: כל מפקח אחראי לכ-270 עד 310 כיתות בממוצע; עליו להפגש עם מנהלים ומורים; לבקר בכיתות ולהאזין לשיעורים; לבקר את עבודת המורים החדשים; לערוך ביקורים חוזרים ולפתור בעיות המתעוררות מפעם לפעם. בנוסף על כך, עליו להשתתף כחבר בוועדות השמה ובוועדות עררים. על המפקח מוטלות גם עבודות מינהליות.

מתברר, שבגלל ריבוי התפקידים המוטלים עליהם, יכולים המפקחים לבצע רק חלק מעבודתם. מספר הביקורים שעורכים המפקחים בבית הספר במשך השנה אינו מספיק. הערכת המורים נעשית בחינוך היסודי על ידי המפקחים ובחינוך העל יסודי על ידי מנהלי בתי הספר בלבד; אין באפשרותם להדריך כל מורה באופן אישי, באותה תדירות כבעבר וההדרכה נעשית בקבוצות. מנהל המחלקה התייחס לנושא זה במכתבו אל שר החינוך והתרבות בתחילת אפריל 1986 וציין, שכתוצאה מהצמצום הניכר במספר המפקחים, אין פריסה של הפיקוח בכל המחוזות ואין בקרה מספקת על המסגרות החינוכיות של החינוך המיוחד.

עובדים פארה-רפואיים

1. שיקום וקידום של ילדים חריגים רבים מחייב לתת להם, באופן רצוף, שירותים פארה-רפואיים: ריפוי בעיסוק; ריפוי דיבור; ופיזיותרפיה. ללא טיפולים אלה קשה לילדים חריגים להתקדם בלימודים. בדרך כלל, הילדים עד לגיל חמש מקבלים את הטיפולים הפארה-רפואיים במרכזים להתפתחות הילד, המופעלים על פי רוב על ידי משרד הבריאות. רב המרכזים קשורים לבתי חולים, ובהם נעשית הערכת הילד; איתור בעיותיו; הדרכה לקידומו; פיקוח רפואי ומעקב. מתן שירותים כאלה במוסדות חינוך לילדים מגיל חמש ואילך הוא באחריותו של משרד החינוך והתרבות.

מאז 1973 מעסיק המשרד עובדים פארה-רפואיים על חשבון תקן השעות השבועיות. הם מועסקים בדרך כלל על ידי בתי הספר, במשרות חלקיות.

בידי המשרד אין נתונים מרוכזים על מספר העובדים הפארה-רפואיים המועסקים, ובאיזה היקף של משרה. לפי הנתונים שקיבל משרד מבקר המדינה מהאיגודים המקצועיים, מספר העובדים העוסקים בריפוי בעיסוק, במשרד, הוא כ-200, ומספרם של העוסקים בריפוי דיבור הוא כ-160.

2. קביעת מספר שעות הטיפול שיש להקדיש לילד החריג חשובה מאוד. התקן לכך אינו יכול להקבע על ידי המשרד בלבד. פניותיו של המשרד למשרד הבריאות, בענין זה לא הביאו לתוצאות. בנסיבות אלה יוצא, שאין קריטריונים מחייבים מספר שעות הטיפול שיש להקדיש לילד החריג.

הוועדה הבינמשרדית לילד החריג (ראה להלן), התייחסה בהמלצותיה מפברואר 1987, בין השאר, לענין הגדרת הצרכים של הילדים החריגים בתחומים הרפואיים והפארה-רפואיים. היא המליצה על תגבור של שעה שבועית בטיפול הפארה-רפואי הניתן לילד החריג; הרופא של בית הספר המיוחד יחד עם העובדים האחרים יקבעו את חלוקת השעות לעובדים הפארה-רפואיים בהתאם לצרכי הילדים.

3. שאלה אחרת היא בידי מי יהיה הפיקוח המקצועי על עבודתם של העובדים הפארה-רפואיים ומי ידריך אותם. מתברר, כי במשרד מדריכים ספורים המועסקים במשך שעות מועטות בלבד. כך למשל, במחוזות הדרום והצפון אין מדריכים לטיפולים פארה רפואיים; במחוז ירושלים ישנה מדריכה אחת לריפוי בעיסוק ומדריכה אחת לריפוי דיבור, כל אחת במשך יום אחד בשבוע; למקצוע הפיזיותרפיה אין מדריכה. כגלל אופי עבודתם של העובדים הפארה-רפואיים, אין ביכולתו של המשרד לפקח עליהם פיקוח מקצועי של ממש. ברם, גם לא נעשה הסדר שמשרד הבריאות יפעיל את הפיקוח הזה.

4. במשרד מועסקים עובדים פארה-רפואיים בתקן של עובדי הוראה: משמע, הם עובדים מ-24 עד 30 שעות בשבוע – ונהנים מכל החופשות וההטבות הסוציאליות של המורים – לעומת עמיתיהם המועסקים במשרד הבריאות (על פי התנאים שנקבעו בהסכמים של האיגודים המקצועיים), 45 שעות בשבוע. הוועדה הבינמשרדית הנ"ל עמדה על כך, שלו היה ניתן להעסיק את העובדים הפארה-רפואיים במשרד, במספר שעות כשל עמיתיהם במשרד הבריאות, היה אפשר להכפיל את היקף הטיפולים לתלמידים. לפי חישובי הוועדה הבינמשרדית האמורה, העובדים הפארה-רפואיים המועסקים לפי תקן עובדי הוראה מנוצלים רק בשיעור של 55% לעומת עמיתיהם העובדים במשרד הבריאות.

5. מכיוון שהמשרד לא היקצה שעות תקן לעובדים פארה-רפואיים, נאלצים מנהלי בתי הספר להעסיקם, כאמור, על חשבון תקן השעות הרגיל של הוראת המקצועות. כך לדוגמה, כפי שנאמר במכתבו של מנהל מחוז ירושלים אל מנכ"ל המשרד, מתחילת מאי 1986, הסתכם מספר השעות שהוקצו לעובדים פארה-רפואיים, ב-24 מוסדות חינוך בשנת הלימודים התשמ"ו, ב-544 (8% מתוך סה"כ 6,633 השעות לפי התקן).

6. ועדת החינוך של הכנסת דנה על בעיות שונות בתחום העובדים הפארה-רפואיים. במסקנותיה מסוף יולי 1985 היא קראה, למשרד הבריאות לקבל על אחריותו את הטיפול המונע ואת הטיפול השוטף בנער החרג במסגרת שהותו במוסדות החינוך, ולממן לאלתר את השירותים הפארה-רפואיים הניתנים במוסדות אלה.

הוועדה הבינמשרדית לילד החרג המליצה, שהעובדים הפארה-רפואיים יהיו כפופים למשרד העבודה הרווחה, בפיקוח מקצועי של משרד הבריאות: הטיפול יינתן בתוך הגנים המיוחדים, בבתי הספר ובמרכזים לרכישת מקצוע ושיקום; הפיקוח, כמו גם ייעוץ והדרכה, יינתן על ידי רופאים מהמרכזים להתפתחות הילד.

עד למועד סיום הביקורת המלצות אלה לא יושמו.

סייעות טיפוליות

חלק גדול מהילדים בחינוך המיוחד, ובייחוד ילדים שלהם בעיות מוטוריות והפרעות התנהגות קשות, אינם מסוגלים להשתתף בלימודים בלא סיוע אישי. מורה בכיתות של ילדים כאלה אינו יכול להתפנות לתת את הסיוע הזה, והתפקיד הוטל על כתפי הסייעת הטיפולית. לפי חוזר המנכ"ל מאפריל 1980, תפקיד הסייעת הטיפולית הוא בתחומי מתן עזרה אישית, כגון: פתיחת ילקוטים וסגירתם, הורדה מהמכונת והעלאה אליה; בהקניית מיומנויות בפעולות מוטוריות; ועזרה למורה בעבודה קבוצתית. היקף עבודתה של הסייעת הוא 45 שעות שבועיות.

הסייעות הטיפוליות מועסקות על ידי הרשויות המקומיות. המשרד משתתף במימון ההוצאות, בשיעור של 70% ואת יתרתן מממנות הרשויות המקומיות. הקצאת תקן הסייעות לכיתה נעשה על פי קריטריונים של המשרד. בשנת הלימודים התשמ"ח אישר המשרד 882 תקנים לסייעות טיפוליות בכל הארץ. בנוסף על כך נערך הסכם עם "האגודה להתנדבות כעם" בדבר העסקת 49 בנות במסגרת השירות הלאומי.

באפריל 1985, בעקבות הקיצוץ בתקציבי המשרד, הוחלט על קיצוץ של 25% מתקן הסייעות ועל שינוי הקריטריונים להעסקתן, החל משנת הלימודים התשמ"ו. כתוצאה מכך צומצם מספר הסוגים של הילדים שזכאים לעזרת הסייעות. כך למשל, בוטלה זכאות הסיוע לילדים לקויי למידה (ביניהם ילדים "אורגניים"). על פי הקריטריונים החדשים הילדים הזכאים לסייעת הם: נכים, משותקים, אוטיסטים, פסיכוסטים, בעלי הפרעות נפשיות והפרעות אישיות קשות, וחרשים. במקרים מיוחדים ניתן לאשר סייעות גם לילדים, שסובלים מפגור בינוני ועמוק. כן הוחלט שהאישור להעסקת הסייעות לא יינתן באופן אוטומטי, אלא בכל מקרה לגופו ולאחר דיון בוועדה מחוזית מיוחדת.

ההחלטה על הקיצוץ החרף בתקן הסייעות הביאה לגל של מחאות הן בקרב המשרד והן מטעם הסתדרות המורים, ארגון ההורים הארצי, וועדי הורים שונים. תלונות נמסרו אף לנציבות תלונות הציבור.

במסגרת הביקורת שנערכה בבתי הספר דלעיל, נמצא, שאין אמות מידה ברורות לגבי הקצאת התקנים של הסייעות, בהתאם לסוגי האוכלוסייה ומספר הכיתות בבתי הספר השונים. כך למשל, בבית ספר אחד בירושלים, שבו 10 כיתות של ילדים שלהם הפרעות קשות בהתנהגות, ישנן שתי סייעות. לעומת זאת לבית ספר אחר בתל אביב, עם אותו סוג ילדים, ישנה סייעת אחת ל-11 כיתות. לבית ספר אחר בתל אביב, שבו תשע כיתות לתלמידים מאותו סוג, אושרה חצי משרה בלבד.

מסגרות המשך

1. קיומן של מסגרות המשך לילדי החינוך המיוחד המסיימים את כיתה ח' חשוב ביותר. מביקורים, שערכה הביקורת, מתברר שהרכה מבתי הספר במסגרות הקיימות אינם עונים על הצרכים של ילדים לקווי למידה וילדים בעלי הפרעות נפשיות קשות, שהם בעלי אינטליגנציה רגילה. ילדים אלה "נופלים בין הכסאות": מצד אחד, הם מעל לרמה של "כיתות המשך" של בתי הספר המיוחדים היסודיים, ומצד אחר בית ספר על-סודי רגיל אינו נותן מענה לבעיות המיוחדות שלהם. למשל, לילדים עם בעיות מוטוריות וללא כושר ביצועי קשה ללמוד בבית ספר מקצועי רגיל. אמנם יש להביא בחשבון, כי בשל רב גוניות החריגות של ילדי החינוך המיוחד ומספר הילדים המועט יחסית בכל קבוצה חריגה, לא ניתן – עקב מצוקה תקציבית – לקיים מסגרות המשך לכל קבוצה חריגה. ברם, יש לזכור, שלפי החוק על המדינה לספק חינוך חובה עד כיתה י' (גיל 16), ושהמדינה מאפשרת חינוך חינוך חנם, אם כי אינו חובה, לתלמידי החינוך הרגיל עד כיתה י"ב (גיל 18). הועלה, שבחינוך המיוחד, אינו מספיק מספר הכיתות לתלמידים בגיל חטיבת הביניים ושלכונגרי חטיבת הביניים (מגיל 16 ואילך) יש מסגרות חינוכיות ספורות.

2. בשנת הלימודים התשמ"ז ערכה הביקורת ביקור בבתי ספר מיוחדים ללקויי למידה (כמה מהם למעשה הם בתי ספר לפיגור קל): בירושלים, בלוד, ברמת גן, בחולון, בתל אביב, בבית ים ובנתיבות. עוד נערך ביקור בשלושה בתי ספר רגילים שבהם כיתות לילדים לקויי למידה: בלוד, בירושלים ובנתיבות.

התברר שבוגרי בתי הספר האלה פנו בדרך כלל: לבתי ספר מקצועיים ומקיפים רגילים; למרכזי נוער – מסגרת של החינוך הרגיל שנועדה לתלמידים בעלי פיגור לימודי מצטבר (היא מופעלת על ידי הסוכנות היהודית בשיתוף המשרד); לפנימיות לטעוני טיפוח; לכיתות ט' ולחטיבה עמלנית – זוהי מסגרת בתוך בית ספר מיוחד המשלבת לימודים עם עבודה במפעלים כמה פעמים בשבוע; למע"ש (מסגרת עמלנית שיקומית) – מיועדת לנערים ולמבוגרים כאחד שסובלים מפיגור בינוני וקשה; למפת"ן – מסגרת הפועלת במתכונת של מרכז נוער, אך היא נועדה לאוכלוסיית תלמידים יותר "קשה"; לבתי מלאכה מוגנים – מסגרת שמיועדת בעיקר לתלמידים בגיל 15 ומעלה. בית הספר יוצר את הקשר בין התלמיד לבין בית המלאכה ועוקב אחרי התקדמותו; לדעת מנהלי בתי ספר, מסגרת זו אינה מתאימה לתלמידים חריגים. המע"ש והמפת"ן מופעלים על ידי משרד העבודה והרווחה בשיתוף עם המשרד. בתי המלאכה המוגנים פועלים במסגרת משרד העבודה והרווחה. בוגרים של בית ספר אחד פנו לבית ספר על יסודי מיוחד לפיגור קל. אלה מבין הבוגרים שרמתם היתה גבוהה יותר פנו לכיתה מקדמת בחטיבת הביניים הרגילה.

המפקחת על ההדרכה של ילדים לקויי למידה עמדה על המחסור במסגרות חינוכיות לילדים לקויי למידה. לדעתה המסגרות החינוכיות העומדות לרשות בוגרי החינוך היסודי מעטות ואינן מתאימות לכל ילד. לדכריה חסרה מסגרת בעיקר לילדים בעלי אינטליגנציה תקינה ובעיות מוטוריות: הם אינם מתאימים לבית ספר מקצועי – רוב המסגרות הקיימות הן מקצועיות או עמלניות: הם אינם יכולים לתפקד היטב בבית ספר עיוני ללא תמיכה מיוחדת. המפקחת סבורה שהפתרון המיטבי הוא שילובם של ילדים אלה בחטיבות הביניים ובחטיבות העליונות הרגילות, תוך מתן עזרה מחוץ לכיתה לכמה שעות, ולא יצירת מסגרות תכונות מיוחדות נפרדות; לחלופין, ניתן ליצור "מרכזי למידה" בתוך בתי הספר העל יסודיים הרגילים, בהם יקבלו התלמידים עזרה לאחר שעות הלימודים, באמצעות שיעורים מוקלטים ועזרים אחרים למיניהם.

3. הבדיקה בשלושה בתי ספר מיוחדים לילדים בעלי הפרעות קשות בהתנהגות, שניים ב"א ואחד בירושלים, העלתה, שבשלושתם יש כיתות ט' כדי לאפשר לילדים, בעיקר לבעייתיים יותר, להשאר בבית ספר לזמן נוסף. נמסר לביקורת, שחלק מבוגרי בתי הספר פנו לבית ספר מקצועי ברמה נמוכה, שבו כיתה מקדמת, חלק פנו למרכזי נוער וחלק פנו למרכזי שיקום נוער.

לדברי המפקחים ומנהלי בתי הספר, חלק מהתלמידים בבתי ספר אלה הם בדרך כלל בעלי אינטליגנציה המאפשרת להם ללמוד ברמה של בית ספר עיוני רגיל. תלמידים כאלה נפלטים לעתים לרחוב ממרכזי נוער מסיבה של שעמום. הועלה, שהתלמידים לא נקלטים בבתי ספר רגילים בגלל דעה קדומה: בבית ספר אחר התברר, שבכל מקרה קשה יהיה לתלמידים אלה להקלט בכיתה רגילה מבחינה חברתית, בגלל בעיות התנהגות קשות. קושי נוסף, הוא פער לימודים מצטבר בין תלמידים אלה לבין התלמידים הרגילים.

גם מנהלי מחלקות החינוך ברמלה ובבית שמש, והאחראים לחינוך היסודי בעיריית חולון התריעו, בפני הביקורת, על חוסר מסגרות המשך מתאימות לחלק מבוגרי החינוך המיוחד, שסובלים מלקווי למידה, משיתוק מוחין, מפגור קל או בעיות נפשיות על רקע עזובה. מפקחים במחוז הדרום התלוננו אף הם על חוסר מסגרות המשך מתאימות.

הסעות תלמידים

לפי נוהלי המשרד, גם ילדי החינוך המיוחד, שהמוסד החינוכי נמצא במרחק רב מביתם, זכאים להסעה אל מוסדות החינוך וחזרה. את הסעות התלמידים מארגנות הרשויות המקומיות כשהמשרד משתתף בהוצאות ההסעה. במשרד לא נמצאו נתונים מרוכזים על מספר תלמידי החינוך המיוחד הנזקקים להסעות.

לתלמידים רבים בחינוך המיוחד יש מגבלות הנוגעות להסעתם, כגון: תגובות מוגבלות או העדר תגובה אינסטינקטיבית לאירועים; העדר שליטה על אברי הגוף והעדר יכולת לשמור על ישיבה יציבה; חשיפה להתקפים בכל עת; ותקשורת לקויה עם הסביבה. כדי להבטיח בטיחות מירבית בעת הסעת ילדים כאלה דרושים הסדרים מיוחדים, למשל: הסדר לליווי על ידי אנשים מבוגרים, ולמתקנים מיוחדים לילדים נכים.

ליווי תלמידים

לפי חוזרי מנכ"ל המשרד משנת 1986 בנושא הסעות תלמידים בחינוך המיוחד ועובדי הוראה, נקבע, כי כדי להבטיח את בטיחות התלמידים רצוי שכל אוטובוס ילווה על ידי אדם מבוגר: באוטובוסים המסיעים ילדי מוסדות חינוך מיוחדים, הנזקקים למסלול נסיעה ארוך, הליווי הוא חובה, למעט אוטובוסים שנהגיהם קיבלו הדרכה בטיחותית בנושא הליווי; ההדרכה תיעשה באמצעות מסירת דף תדריך, שהכין המשרד, שיימסר לנהג לקריאה ולחתימה.

אם יש ילדים שזקוקים לליווי, לא נראה לביקורת, שחתימת נהג על דף תדריך יכולה לבוא במקום ליווי כזה.

העסקתם של המלווים נתונה לשיקול דעתה של הרשות המקומית בלבד, והיא אינה מקבלת מימון מהמשרד לצורך זה. מביקורים שערכה הביקורת ב-14 בתי ספר מיוחדים, ברחבי הארץ, מהם בארבעה, שבהם לומדים ילדים משותקים (בנתיבות, ירושלים, באר שבע ותל אביב), התברר שליווי ילדים אלה לא הוסדר: הדבר חמור בעיקר לגבי הילדים, שסובלים מבעיות מוטוריות ומבעיות התנהגותיות קשות.

הועלה, שלרוב ההסעות של התלמידים לבתי הספר שנבדקו לא היה ליווי, למעט בית ספר אחד שבו יש גם ילדים עם שיתוק מוחין ובית ספר אחד ללקווי למידה. עוד נמצאו מקרים, שהליווי נעשה באופן לא סדיר, על ידי סיעות טיפוליות או מתנדבות במסגרת השירות הלאומי. יוצא איפוא, שלחלק גדול מהילדים המשותקים בשלושה מתוך ארבעה בתי הספר שנבדקו לא היה ליווי.

14 מנהלי בתי הספר שנבדקו הצביעו לפני הביקורת על מקרים שילדים הפריעו לנהגים במהלך הנסיעה וכמעט גרמו תאונות; שנהגים התנהגו בגסות אל התלמידים: שנהגים הסיעו תלמידים מעל למספר המותר; ואף מקרים שילדים נפצעו בגלל אי השגחה.

רכב ייעודי לילדים נכים

1. כיום אינה קיימת בארץ חקיקה בנוגע לבטיחות ההסעות של ילדים נכים. בחוזר המנכ"ל נקבע, כי בנוסף לליווי של ילדי החינוך המיוחד כנ"ל, מתבקשים מנהלי בתי הספר של החינוך המיוחד, אשר לומדים אצלם תלמידים בעלי שיתוק מוחין, להקפיד, שכלי הרכב המסיעים תלמידים אלה יהיו מצוידים בחגורות בטיחות בכל המושבים.

בעקבות ישיבה שקיימה ועדת הכנסת לבטיחות בדרכים באמצע דצמבר 1985, בנושא הסעת ילדים נכים וחריגים, ובה השתתפו גם נציגי משרד התחבורה, הוזמן אגף הרכב ושירותי תחזוקה במשרד התחבורה, במכון התקנים הישראלי, מחקר בנושא זה. מטרת המחקר הייתה להכין חומר עזר, לצורך קביעת הנחיות טכניות בעניין אישור רכב להובלת ילדים נכים. ממצאי המחקר סוכם בדו"ח "המלצות לשיטות הסעה בבטיחותיות של ילדים נכים ברכב ייעודי ל-15 נוסעים לכל היותר". הוא הוגש למשרד בינואר 1987.

בדו"ח נאמר, כי אין מקום לספק בדבר הסיכון הקיים בשיטות הנהוגות כיום בארץ בהסעת הילדים הנכים, במיוחד בהיעדר תקנות להסדרת הסעה זו. הדו"ח קובע, כי בפועל אין מקפידים על קיומן של הוראות המנכ"ל בעניין חגורות הבטיחות. הדבר אינו בשליטת מנהלי בתי הספר. התקנת חגורות בטיחות בכל המושבים כנדרש מחייבת שינויים ברכב, וכרוכה בעלויות, שהמסיעים לרוב אינם מוכנים לכסותן. לדברי הדו"ח יש לקבוע תנאים מתאימים בחוזה בין הרשויות המקומיות לבין המסיעים.

כרם, מהדיונים שמשרד התחבורה קיים עם הגורמים הנוגעים בדבר, על ההמלצות שתוארו בדו"ח, התברר לו, לדבריו, שהתקנת תקנות בנושא עלולה לפגוע בנכים ו/או במוסדות המטפלים בהם מסיבות, כגון: אין קריטריונים המגדירים את רמת הנכות המחייבת הסעה ברכב ייעודי; העלות להתקנתו ולהתאמתו ליעודו היא גבוהה; עם פרסום תקנות מתאימות לא תתאפשרנה הסעות נכים במוניות, ברכב מתנדבים וכדומה.

על אף זאת הודיע המשרד, לכל הגורמים הנוגעים בדבר, כי הסעת נכים חייבת להתבצע בתנאים אשר יבטיחו את מירב הבטיחות; ושגורמים אלה נדרשו לדאוג, שהסעת הנכים תיעשה ברכב המותאם לכך על פי מידת הנכות ועל פי המלצות הדו"ח הנ"ל ודרישות החובה המפורטות בו.

2. מהביקורים שערכה הביקורת בארבעת בתי הספר דלעיל, שבהם ילדים משותקים, התברר, שההסעות בוצעו בכלי רכב שאינם מתאימים לייעודם – לא היו בהם משטחים להעלות/להוריד את כסאות הגלגלים, ולא מתקנים כדי לעגן את הכסאות לרצפת הרכב. רק בבית ספר אחד לילדים משותקי מוחין בירושלים, מתבצעות חלק מההסעות ברכב ייעודי, שהושאל לצורך זה מארגון אלי"ן. כך למשל: הילדים, בבית ספר לילדים משותקי מוחין וילדים רב בעייתיים בבאר שבע, מוסעים ללא כסאותיהם, במצב של שכיבה על מזרונים המונחים על רצפת הרכב, מהם יושבים בענלות של תינוקות ומהם על ברכי המלוות. כפי שנמסר לביקורת, המלוות צריכות להחזיק, בזמן הנסיעה, בשלוש ענלות כאלה, כדי שהילדים לא יפלו. יש להזכיר, שהמדובר בנסיעות ארוכות במיוחד ובתנאי אקלים קשים.

3. כאשר לילדים שאינם זקוקים לכסאות גלגלים נמסר לביקורת, שלרוב הם אינם חגורים בחגורות בטיחות כמתחייב עפ"י הנחיות המנכ"ל.

תיאום בין משרדי

1. כאמור, הטיפול בילדי החינוך המיוחד בארץ נעשה בידי משרדי החינוך והתרבות: הבריאות, העבודה והרווחה; המוסד לביטוח לאומי; השלטון המקומי וארגונים וולונטארים שונים. זה שנים מעסיקה את הגורמים בחינוך המיוחד, שאלת התיאום בין המשרדים לבין הגופים הציבוריים האלה כשהדעה הרווחת היא, שבהעדר תיאום כזה נפגע החינוך המיוחד קשות. כך למשל במסמך של המחלקה לחינוך מיוחד מסוף דצמבר 1984, שדן "בבעיות עקרוניות, צרכי התמודדות והמלצות" נאמר, בין השאר: "דרך התפתחותו של החינוך המיוחד וההטרוגניות של האוכלוסיה הביאו לריבוי של מסגרות חינוכיות/שיקומיות-טיפוליות. העדרו של תיאום בין המסגרות השונות הן ברמה התוך-משרדית (משרד החינוך והתרבות) והן ברמה הבין משרדית הביא לליקויים הבאים: ניצול לא יעיל של משאבי כוח אדם וכספים; כפילויות במסגרות הטיפול; קשיים בהכשרת מורים והשתלמותם; אי יעילות וחוסר יכולתן של מסגרות אירגוניות קטנות לתפקד ביעילות; חוסר הגדרה ברורה של הגוף המטפל בחינוך המיוחד במשרד(תפקידים וסמכויות). במסמך הדגישו אנשי החינוך המיוחד את החשיבות של הקמת מערכת ארגונית מתואמת הן ברמה הארצית והן ברמה המחוזית: ריכוז של מסגרות מקבילות וחופפות באחריות ארגונית אחת; עריכת מחקרים ומעקבים ויצירת מאגרי נתונים; איזון ותיאום פעולות ההשתלמות וההכשרה; הגדרת הגופים המטפלים והאחרים והפניית משאבים בהתאם לצרכים".

2. בשנת 1985, בעקבות דיון בהצעת החוק של חברת הכנסת סרטני בענין החינוך המיוחד, פנתה ועדת החינוך והתרבות של הכנסת למשרד, לחסום הקמתה של ועדה עליונה, שתתאם ותכוון את הנושא. בוועדה העליונה יהיו מיוצגים: משרד העבודה והרווחה, משרד הבריאות, משרד האוצר, השירותים הפסיכולוגיים והשירותים הקהילתיים של הרשויות המקומיות, המוסד לביטוח לאומי, ונציגי האגודות המטפלות בליקויים השונים.

בתחילת דצמבר 1985 יזמה סגנית שר הבריאות דאן דין בלשכתה, בהשתתפות גורמים ממשרדים שונים הקשורים בטיפול בילד החריג. בסיועם הודון נאמר, ש"שירותי הבריאות הקשורים בטיפול בילד החריג אינם מוגדרים; חובת מתן שירותי בריאות לילד החריג איננה מוגדרת דיה ונופלת בין המוסדות והרשויות העוסקות בתחום זה". בעקבות הדיון מינתה סגנית השר, באמצע דצמבר 1985, צוות במשרדה - מהמחלקה לשירותי בריאות הציבור - לצורך הכנת סטנדרטים למתן שירותים רפואיים ופארה-רפואיים במוסדות המטפלים בילד החריג. הצוות הגיש את מסקנותיו באמצע ינואר 1986. לאחר דיון עליהן, בהשתתפות אנשי משרד הבריאות, משרד החינוך והתרבות ומשרד העבודה והרווחה, הוקמה בסוף ספטמבר 1986 ועדה בין משרדית, במטרה להכין קריטריונים לאיתור ואבחון, חינוך, טיפול ושיקום של הילד החריג בישראל (בגילים עד 18 שנה).

3. הוועדה הגישה את המלצותיה לשרת הבריאות בפברואר 1987. הוועדה קבעה, שלא בכל האזורים במדינת ישראל קיימת מערכת אבחונית וטיפולית לילדים חריגים; אין רצף של אבחון וטיפול רפואי מהמרכזים להתפתחות הילד (משרד הבריאות) למשרד החינוך והתרבות; כמעט ואין מערכת לטיפול פסיכולוגי-פסיכיאטרי בילדים חריגים, לא במסגרת בתי הספר של החינוך המיוחד ולא במסגרות הקהילתיות, למעט יחידה לטיפול נפשי בילדים חריגים בבית"ח תל-השומר; באופן כללי אין תיאום מספיק בין השירותים הרפואיים (משרד הבריאות), השיקומיים (משרד העבודה והרווחה), והחינוכיים (משרד החינוך והתרבות) הניתנים לילד החריג. לכן המליצה הוועדה על שיתוף פעולה הדוק ומלא בין שלושת המשרדים האלה. תיאום אידיאלי, לדעתה, יתקיים אם תופעל רשות משותפת לטיפול בילד החריג אשר תרכיז בידה את כל התקציבים המיועדים מטעם המשרדים השונים לאבחון, חינוך ושיקום הילד החריג. עד שרשות כזאת תוקם, אם תוקם, הומלץ להקים ועדת היגוי ארצית, שבה ישתתפו המנכ"לים של שלושת המשרדים או נציגיהם יחד עם אנשי מקצוע; ועדות היגוי מחוזיות וועדות היגוי אזוריות מקומיות, במקומות יישוב קטנים.

עוד המליצה הוועדה, שבאופן כללי, יש לחלק את האבחון והטיפול בילדים חריגים, כדלקמן:

- (א) אלמנט איבחוני-טיפולי - ע"י רופאים אחיות ופסיכולוגים קליניים או פסיכיאטרים - משרד הבריאות. (ב) אלמנט חינוכי - משרד החינוך והתרבות, כולל אבחון פסיכולוגי-חינוכי. (ג) אלמנט

שיקומי - עובדים סוציאליים, פזיותרפיה, ריפוי בעיסוק וריפוי בדיבור - משרד העבודה והרווחה בפיקוח מקצועי של משרד הבריאות. שלושה אלמנטים אלו צריכים ללוות את הילד החרוג מאז לידתו, כאשר בכל תקופה הדגש ותחומי האחריות משתנים.

4. לדעת הוועדה, הטיפול הכוללני, בלי להתחשב בגורם המממן, צריך להינתן במסגרת החינוכית בה נמצא הילד - בגנים המיוחדים, בבתי הספר או במרכזים לרכישת מקצוע ושיקום. הוועדה גם הציעה לקבוע קריטריונים לקבלת השירותים השונים בחינוך המיוחד, כולל להגדיר את צורכי הילדים החרוגים, ומי הם אנשי המקצוע השונים שהם זקוקים להם: פסיכולוגים, רופאים, אחיות, עובדים פארה-רפואיים ועובדים סוציאליים. לבסוף, חברי הוועדה הביעו את הדעה, כי יש להקים ועדה מתמדת בינמשרדית אשר תטפל באופן שוטף בכעיות הכרוכות בילד החרוג.

5. בסוף יוני 1987 התקיים בלשכת שרת הבריאות דיון על המלצות אלה, בו השתתפו: שר העבודה והרווחה, המנכ"ל ועובדים בכירים אחרים ממשרדו; שרת הבריאות ומומחים מהמשרד בתחום הילד החרוג; משרד החינוך והתרבות השתתפו הפסיכולוג הראשי, מנהל שפ"י, והמפקח המרכז של החינוך המיוחד.

עד למועד סיום הביקורת, לא הוקמה ועדה מתמדת ולא חלה התקדמות בנושא.



אוכלוסית תלמידי החינוך המיוחד מגוונת מאוד ונכללים בה ילדים שנפגעו באופן שכלי, נפשי וגופני. הטיפול בילדים אלה נעשה בידי משרד החינוך והתרבות, משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, המוסד לביטוח לאומי, השלטון המקומי וארגונים וולונטריים שונים. כדי לענות על צורכיהם של ילדי החינוך המיוחד הקים משרד החינוך והתרבות מסגרות שונות החל בכיתות מיוחדות בבתי ספר רגילים וכלה בבתי ספר מיוחדים. מספר התלמידים במסגרות אלה היה כהתשנ"ז כ-57,000. במהלך הביקורת ניתן היה להתרשם מרמתם המקצועית וממסירותם של האנשים העושים במלאכה זאת.

משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך בקיום ההנחיות, שנקבעו על ידי הנהלת משרד החינוך והתרבות בכל הנוגע להעברת תלמידים לחינוך המיוחד, ובכך להקל, ולוא כמעט, על משפחות הילדים, שסבלו רב בלאו הכי.

נוכח הקיצוצים בתקציבים עמדה הביקורת על הצורך לבסס את הקצאת כוח האדם המקצועי - ובעיקר סיעות טיפוליות ועובדים פארה-רפואיים - על פי אמות מידה אחידות וברורות, תוך ניצול מיטבי.

בעייה כבדת משקל היא הבטחת מסגרות המשך לילדי החינוך המיוחד לאחר סיום כיתה ח'. בתחום זה עמד משרד מבקר המדינה על הצורך לפעול ביתר שאת.

הביקורת דרשה גם לשפר את כטיחות ההסעות של התלמידים לבתי הספר.

בעיית התיאום בין המשרדים לבין הגורמים השונים בנושא הטיפול בילדי החינוך המיוחד היא זה זמן רב ללא פתרון. בהעדר תיאום כזה נפגע באופן ניכר החינוך המיוחד. יש ניצול בלתי יעיל של משאבים כספיים ושל כוח אדם וכפילויות במסגרות הטיפול. בדיונים, שנערכו בוועדת החינוך והתרבות של הכנסת ובוועדות משותפות של משרד החינוך והתרבות, משרד הבריאות ומשרד העבודה והרווחה בשנים האחרונות, הוגשו בפברואר 1987 המלצות בדבר הקמתה של ועדה מתמדת בינמשרדית. כפי שעולה מהביקורת, עדיין לא חלה שום התקדמות בעניין.

הדבקת הפיגור בהנפקת תעודות בגרות

ריכוז ממצאים

משרד מבקר המדינה בדק את טיפול משרד החינוך והתרבות בפיגור המצטבר בהנפקת תעודות בגרות.

הביקורת העלתה, שממועד החלת הרפורמה בבחינות הבגרות בהתשל"ט ועד התשמ"ג היתה תכנית ממוחשבת חלקית בלבד לקביעת הזכאות לתעודת בגרות, ורק באמצע שנת 1985, יותר מחמש שנים לאחר החלת הרפורמה בבחינות הבגרות, הוכנה תכנית מחשב אמינה למדי, שאינה אלא "טלאים טלאים".

בינואר 1984 התקשר המשרד בחוזה עם חברה, שקיבלה על עצמה להדביק את הפיגור הגדול שנוצר בהנפקת תעודות בגרות. החברה לא עמדה בלוח הזמנים שעליו התחייבה – בין השאר גם בשל עיכובים במסירת חומר מידי יחידת המיכון של המשרד – והוסיפה והועסקה כאשר גדל תפקידה במשימת חיסול הפיגור, בעוד תפקידן של מחלקת הבחינות ויחידת המיכון של המשרד הולך ומצטמצם.

ריכוז חלק הארי של קביעת הזכאות לתעודת הבגרות בידי החברה פגע בשלמותו של מאגר הנתונים של המשרד וביכולת יחידת המיכון לשחזר חומר חסר.

הבדיקה העלתה, ששולמו לחברה סכומי כסף הגבוהים במידה ניכרת מן האמדנים שנקללו במסמכים. התשלומים בוצעו בלי שנבדק אם אמנם החברה זכאית למלוא הסכומים, ובלי שנעשה מעקב על איכות העבודה ועל קצב חיסול הפיגור.

ביקורת בכמה בתי ספר על-יסודיים גדולים העלתה, שבממועד הביקורת, באפריל 1987, עדיין נמצאו תלמידים בוגרי המחזורים התשמ"א עד התשמ"ה, שלא היו בידיהם תעודות בגרות, או שהתעודות שקיבלו היו שגויות.



1. נושא בחינות הבגרות, ובייחוד הקשיים בהנפקת תעודות הבגרות על ידי משרד החינוך והתרבות (להלן – המשרד), עומד, זה שנים, על סדר היום הציבורי. משנת התשל"ט (1979) עד התשמ"ה (1985) הצטבר פיגור בהנפקת תעודות לעשרות אלפי נבחנים. המשרד הנפיק לרבים מן התלמידים שנבחנו מסמך שכתובים בו ציוני בחינות הבגרות, ומצוין אם התלמיד זכאי לתעודה אם לאו. מסמך זה (להלן – אישור זכאות) איפשר לתלמידים להירשם למוסדות להשכלה גבוהה. רבים מן הנבחנים לא קיבלו אישור זה.

משרד מבקר המדינה בדק מאז 1970 מספר פעמים את מערכת בחינות הבגרות: ולאחרונה בדו"ח שנתי 31 לשנת הכספים 1979. בדו"ח זה קבע מבקר המדינה: "הפיגור במתן הודעה על ציוני הבחינות גדל בהתמדה במשך השנים: בעוד שבהתשכ"ט היה פיגור של ארבעה חודשים, הרי שבשנת התשל"ט עדיין לא ניתנה הודעה על כרבע מהציונים בעת גמר הביקורת, 16 חודשים לאחר עריכת הבחינות".

מבקר המדינה קשר את הפיגור המצטבר, ההולך וגובר, עם הרפורמה במתכונת בחינות הבגרות, שהונהגה בהתשל"ז. אמר המבקר בדו"ח שנתי 31: "כאשר החליט המשרד ... על הנהגת רפורמה במתכונת בחינות הבגרות, הוא לא נערך כדרוש לביצועה התקין מכחינה מינהלית, כולל עיבוד נתונים במחשב".

2. בחודשים נובמבר 1986 – מארס 1987, לסירוגין, ובנובמבר 1987, עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על הטיפול בהנפקת תעודות הבגרות. הביקורת נערכה נוכח פרסומים בעיתונות על עריכת מבצע לצמצום הפיגורים בהנפקת תעודות הבגרות ועל היערכות מחודשת של המשרד לטיפול בנושא זה ונוכח הצטברות מספר גדול של תלונות נבחנים על אי קבלת אישורי זכאות במועד. לצורך הביקורת נערכו גם פגישות עם גורמים במזכירות הפדגוגית, במחלקת הבחינות, ביחידת המיכון של המשרד, וכן עם יועצים, שקשורים להיערכות החדשה של המשרד בעניין זה. עוד נערכו ביקורים בשישה בתי ספר על יסודיים גדולים.

סדרי עריכת הבחינות

הנפקת תעודות הבגרות היא סיומו של תהליך ארוך ומורכב, שמרבית מרכיביו נתונים לפיקוחה של מחלקת הבחינות שבמשרד. תחילתו של התהליך בבניית מצבת תלמידים הכוללת את תלמידי כיתות י' וא' ויב' ב-500 בתי ספר בקירוב. בכל שנה נוסף מחזור של תלמידי י' ויש לעדכן את הרשימה. בסך הכל מונים תלמידי שלוש כיתות החטיבה העליונה כ-120,000 תלמידים; ובכל שנה מסיימים את לימודיהם כ-30,000 תלמידים, שנבחנים בבחינות הבגרות.

הכנת שאלוני בחינות הבגרות נעשית על ידי הוועדות המקצועיות והמפקחים המרכזים של המקצועות השונים. מחלקת הבחינות, בשיתוף עם המפקחים המרכזים, מכינה שלוש חוברות (למסלול העיוני, למסלול הטכנולוגי ולמקצועות ייחודיים) ובהן פירוט סוגי השאלונים השונים.

כתוצאה מן הרפורמה במתכונת בחינות הבגרות, שמאפשרת לתלמיד בחירה רחבה ביותר בין מקצועות שהוא יכול להיבחן בהם, וגם מבחנים כרמות שונות במקצוע אחד, הגיע מספר השאלונים השונים בשנים האחרונות ל-1,100 בקירוב בשנה.

מחלקת הבחינות שולחת חוברות עם פירוט סוגי שאלונים לבתי הספר, ומתוכה הם מזמינים את השאלונים שבחרו, על פי מספר התלמידים. שלב הזמנת השאלונים מסתיים בחודש אפריל. מחלקת הבחינות מזמינה את הדפסת השאלונים על פי הכמויות שהוזמנו ומעבירה את הבחינות המודפסות לשמירה בכספות בנקים, על פי תיאום מראש עם בתי הספר.

מועדי הבחינות נקבעים בידי מחלקת הבחינות בתיאום עם המפקחים המרכזים ועם התאגדות מנהלי בתי הספר. העברת השאלונים מכספות הבנקים, וניהול עריכת הבחינות הם באחריות בית הספר. בתום הבחינה המחברות, בצירוף ספח שעליו נרשם הציון השנתי שנתן בית הספר לתלמיד במקצוע הבחינה וכן דו"ח של המשגיחים על מהלך הבחינה, כל אלה מועברים אל תחנות הקליטה של המרכזים לבדיקת הבחינות (להלן – מרב"ד).

המרב"ד אחראי על בדיקת שלימות החומר שהועבר אליו, על העברת המחברות למעריכים ועל קבלת ציוני ההערכות. בסוף חודש אוגוסט המרב"ד מעביר את הנתונים על התלמידים, הבחינות שנבחנו, ציוני ההערכות והציון השנתי, על סרטים, ליחידת המיכון של המשרד. ציונים של בחינות בעל-פה או של עבודות גמר הועברו עד התשמ"ה באמצעות הדואר למחלקת הבחינות, ומתשמ"ו הם מועברים אליה באמצעות תחנות לקליטת ציונים (המופעלות גם הן על ידי המרב"ד).

יחידת המיכון של המשרד אחראית לעיבוד כל הנתונים: בדיקת תקינות הנתונים; קביעת ציון סופי לשאלון הבחינה (ציון בית הספר וציון הבחינה); קביעת ציון סופי למקצועות משולבים; קביעת זכאות או אי זכאות לתעודת בגרות (ראה להלן); והנפקת תעודה ממוחשבת.

מחלקת הבחינות אחראית לא רק על בחינות הבגרות, אלא גם על בחינות הסמכה למקצועות שונים ובחינות גמר, בחינות למורים לא מוסמכים ועוד.

טיפול המשרד בהנפקת תעודות הבגרות לשנים התשל"ט – התשמ"ה

1. עם החלתה של הרפורמה בבחינות הבגרות נוצרו גם הקשיים הראשונים בקביעת הזכאות לתעודת הבגרות. על פי המתכונת החדשה של בחינות הבגרות, היה צורך ב-20 יחידות לימוד כדי

לקבל תעודה. את 20 היחידות הללו ניתן היה להרכיב במאות דרכים שונות, כאשר למנהלי בתי הספר היה חופש פעולה ניכר בכל הנוגע להרכב הבחינות של תלמידיהם. תכנית ממוחשבת לקביעת זכאות לתעודת בגרות חייבת להביא בחשבון, נוסף על מספר ההרכבים השונים של בחינות ותכניות לימוד ובחינה ייחודיות של בתי ספר, גם נתונים אישיים, כגון מספר הבחינות שתלמיד נכשל בהן ובאילו מקצועות (כישלון בבחינת הבגרות במקצועות מסוימים עדיין מאפשר קבלת תעודה ובאחרים לא), סוג בית הספר (טכנולוגי, עיוני וכד') ונתונים אחרים. התכנית לקביעת זכאות לתעודת בגרות על פי מתכונת זו היא מורכבת מאד והכנתה לא הסתיימה במועד החלת הרפורמה.

הביקורת העלתה, שרק באמצע שנת 1985 הוכנה תכנית מחשב לקביעת הזכאות לתעודת בגרות והגיעה למצב שאיפשר ליחידת המיכון להפיק תעודות ממוחשבות לשיעור גבוה, יחסית, של תלמידים. לדברי מתכנניה, התכנית מורכבת "טלאים טלאים" אבל היא אימנה למדי, אם הנתונים הדרושים לקביעת זכאות – פרטים אישיים של התלמיד, ציוני הבחינות, ציונים שנתיים ועוד – נקלטים בשלימות ובלי שגיאות. הבדיקה העלתה, כי ממועד החלת הרפורמה ועד התשס"ג היתה תכנית ממוחשבת חלקית ביותר ויחידת המיכון הצליחה להתגבר על שיעור קטן בלבד של קביעת הזכאות לתלמידים וחלק ניכר של משימה זו נעשה ידנית (ראה להלן). יכולת יחידת המיכון השתפרה בהדרגה משנת התשס"ד ואילך.

2. נוכח חוסר האפשרות להפיק תעודות לכל הבוגרים, החליטה מחלקת הבחינות, שאין לחלק תעודות בגרות לחלק מכיתה, או לחלק ממחזור; זאת, כדי למנוע מחאות ותלונות מצד תלמידים, שמסיבות שונות לא קיבלו תעודה וכדי למנוע אפליה, לכאורה.

משום כך, המאמץ העיקרי של יחידת המיכון ושל מחלקת הבחינות הופנה, (עד התשס"ה) להפקת אישורי הזכאות. היחידה הפיקה את רשימת ציוני הבחינות של התלמידים כחודשיים לאחר מועד הבחינות. חודשים אחדים אחר כך הפיקה היחידה אישורי זכאות ממוחשבים לתלמידים שהיו זכאים לתעודה, ושלא התעוררו לגביהם קשיים בקביעת זכאות לתעודה: לתלמידים שאינם זכאים היא הפיקה אישורים עם ציונים, המציינים שהתלמיד אינו זכאי לתעודה. אישור זה כולל את הציונים של בחינות הבגרות (כלומר, את החלק הימני של תעודת הבגרות הרשמית) ואינו כולל ציונים במקצועות שלמד התלמיד במשך השנים בבית הספר, אבל לא נבחן בהם (אלה מודפסים על ידי בית הספר בצד השמאלי של תעודת הבגרות הרשמית). עוד מצוין באישור, אם התלמיד זכאי לתעודת בגרות אם לאו.

על פי הערכת מחלקת הבחינות ויחידת המיכון, הופקו בכל שנה כ-95% מן הציונים כחודשיים לאחר סיום מועד הבחינה. במחלקה וביחידה לא נמצאו נתונים מדויקים בדבר היקף הפקת אישורי זכאות ממוחשבים וידניים לשנים התשל"ט – התשמ"ב: כאמור, היתה תכנית הזכאות לא שלמה ועל פי הערכת מחלקת הבחינות, כ-60% מאישורי הזכאות לשנים אלה הופקו ידנית. נתונים מלאים קיימים לגבי השנים התשמ"ג, התשמ"ה והתשמ"ו (לגבי התשמ"ד חסרים נתונים). מן הנתונים הללו עולה: בשלוש השנים האמורות נבחנו כ-126,091 תלמידים: יחידת המיכון הפיקה בממוצע ל-71.5% מהם אישורים ממוחשבים – על זכאות או אי זכאות (בשנת התשמ"ו הופקו לאלתר תעודות בגרות ממוחשבות ולא הופקו אישורי זכאות): נותרו לטיפול הידני של המחלקה 28,195 אישורים לבוגרי שלושת המחזורים האמורים. על אלה יש להוסיף אישורים ממוחשבים בהם נפלו שגיאות וטעויות והם הוחזרו לטיפול ידני של מחלקת הבחינות. יחידת המיכון לא תיקנה ציונים ונתונים שגויים אחרים לאחר שכבר הופקו תעודות, כיוון שהתכנית הקיימת לא איפשרה ביצוע פשוט וקל של פעולה זו. עוד קיימים במערכת שמות של תלמידים שאינם רשומים כלל לא בקובץ הממוחשב וכל הטיפול בתעודותיהם הוא ידני. בשנת התשמ"ו ויתרה המחלקה על שלב אחד של תיקון והשלמה של הנתונים לפני הפקת התעודות בשל לחץ מצד גורמים שונים במשרד להנפיק תעודות בגרות במהירות. על פי הערכת המחלקה, בשל כך חזרו אליה לטיפול ידני מספר גדול מהרגיל של תעודות מאותה שנה.

3. הקושי להפיק אישור זכאות או תעודה מריכוז הציונים, שמפיקה יחידת המיכון, נובע מכמה גורמים ובהם: חומר לא שלם שמגיע מבתי הספר ואינו מאפשר קביעת זכאות: בחינות ייחודיות או

הרכבים ייחודיים של בחינות, שנקלטים במחשב בצורה שגויה: טעויות בשלב הקלידה. איתור חלק מהנתונים והשלמתם עלול להימשך אפילו שנים. בדרך זו הלך הפיגור בהנפקת התעודות וגדל, היות שבכל שנה נוספו תלמידי השנה השוטפת, שמסיבה זו או אחרת לא ניתן היה להפיק בשבילם תעודה.

תלמידים ובתי ספר (בשם התלמידים) פנו למחלקת הבחינות כדי לתקן ציונים שגויים, אישורי זכאות שגויים, ובמקרים רבים, כדי לוודא ולהוכיח זכאותו של תלמיד לתעודה. מחלקת הבחינות טיפלה בפניות על ידי כריכת הנתונים, התכתבות עם בית הספר ועם המפקח, איתור עבודת נמר, וכד'. אם בעקבות הבירורים הללו נקבע, שתלמיד אכן זכאי לתעודת בגרות, הנפיקה לו מחלקת הבחינות אישור זכאות ידני. תוצאות הצעדים שנקטה המחלקה בעקבות המשא ומתן שנערך בינה לבין בתי הספר (בדבר ציון משוקלל, השלמת חומר חסר, כגון ציון שנתי שנתי בית הספר, הנפקת אישור זכאות לתלמיד שלא היה זכאי לו על פי הנתונים הקודמים ועוד) לא הועברו ליחידת המיכון, הן בשל תקשורת לקויה בין היחידות והן משום שהוברר, כאמור, שיחידת המיכון אינה מתקנת נתונים שגויים של אישורים או תעודות שכבר הופקו. בעקבות זאת, זה נותרו בקבצים של יחידת המיכון נתונים לא מעודכנים, ואילו במחלקת הבחינות נערכים נתונים מעודכנים, אבל חלקיים (או נוספות בכתב יד על קבצי ציונים ממוחשבים שלא תמיד אפשר לפענח את הכתוב בהם).

בשנת 1983, לאחר שכבר נוצר פיגור ניכר בהנפקת תעודות בגרות ואישורי זכאות, החליטה המחלקה לערוך מבצע מיוחד לחיסול הפיגורים. הוחלט להזמין את מזכירות בתי הספר העל יסודיים למחלקה, ובעבודה יסודית להשלים נתונים חסרים ולתקן שגויים. המבצע התמקד בתעודות של בוגרים מן השנים התשל"ט עד התשמ"א.

לדברי מנהל המחלקה, הופק אז טופס ממוחשב (דהיינו, טופס שאת נתוניו ניתן להזין למחשב כך שיושלמו ויתוקנו הקבצים שכבר קיימים לגבי אותם תלמידים), ונציגים של כמה בתי ספר שהו במחלקת הבחינות במשך ימים ארוכים ושקדו על השלמת הנתונים של בית ספרם בעזרת הטופס.

המבצע הופסק ולא הושלם, לדברי מנהל המחלקה, כיוון שיחידת המיכון לא היתה מסוגלת לקלוט את הנתונים המעודכנים ולהפיק טופס שיאפשר לבדוק אותם לצורך קביעת הזכאות. גם העידכונים שכבר נעשו בעקבות המבצע נותרו במחלקת הבחינות ולא הועברו ליחידת המיכון: בשל כך אין הם מוצאים את ביטויים בתעודות הבגרות של בוגרי אותם המחוזים (התשל"ט - התשמ"א) המגיעות לבתי הספר מאז אמצע 1984, בעקבות המבצע הנוכחי (ראה להלן).

4. בעקבות לחץ ציבורי ותלונות רבות, החליט המשרד בינואר 1984 לעשות מבצע נוסף לחיסול הפיגור בהנפקת תעודות הבגרות. בשלב הראשון של המבצע הפיקה יחידת המיכון תעודות בגרות לכל התלמידים, שהוצא להם בשנים הקודמות אישור זכאות ממוחשב. מסוף 1984 הוצפו בתי הספר בכמויות גדולות של תעודות, שבמקצתן, כאמור, היו שגיאות, שתוקנו במהלך המגעים בין בתי הספר למחלקת הבחינות. בבתי הספר שבדק משרד מבקר המדינה, יש מספר גדול של תעודות בגרות, השונות מבחינת המידע שבהן, מאישורי הזכאות הידניים, שנמצאים בידי התלמידים, ואשר שימשו אותם כבואם להרשם למוסדות להשכלה גבוהה.

5. השלב השני כלל השלמת נתונים וקביעת הזכאות לתלמידים שלגביהם חסרו נתונים. משימה זו נמסרה לחברה חיצונית (ראה להלן), והיא איתרה את הנתונים החסרים, תחילה במחלקת הבחינות ולאחר מכן בבתי הספר עצמם. לתלמידים, שהושלמו כל הפרטים החסרים לקביעת זכאותם, הוכנו תעודות בעזרת מעבדי תמלילים: כלומר, הנתונים לא הועברו ליחידת המיכון להשלמת נתוניה היא, אלא נשארו בטיפול החברה, עד להשלמת התהליך.

התקשרות עם חברה לצורך הטיפול בפיגור בהנפקת תעודות בגרות

1. זה שנים המשרד קשור עם חברה לצורך הפעלת המרב"דים (להלן - החברה): בינואר 1984 התקשר המשרד, שלא על פי מכרז, בחוזה נפרד עם אותה חברה. בחוזה נקבע, שהחברה תקבל על

עצמה את חיסול הפיגור המצטבר בהנפקת תעודות הבגרות. תוקף החוזה היה לשלושה חודשים ואמור היה להסתיים ב-1.4.84.

במסגרת הפעלת המרב"דים החברה אחראית לחלק נכבד של תהליך הטיפול בבחינות הבגרות והיא עוסקת באיסוף הבחינות, בארגון הבדיקה, בקליטת ההערכות והעברת החומר ליחידת המיכון של המשרד לשם קביעת הזכאות והנפקת התעודות. המכרז, שעל פיו נמסרה לחברה הפעלת המרב"דים והחוזה שנחתם עמה בעקבותיו, לא כללו את הפעולות הכרוכות בהשלמת הפיגורים בהנפקת התעודות. הטיפול בהשלמת הפיגורים, למעשה אינו אלא השלב האחרון בתהליך הנפקת תעודת הבגרות, שבו אמורה היתה לטפל יחידת המיכון של המשרד.

על פי החוזה שנחתם בינואר 1984, בדבר חיסול הפיגור, התחייבה החברה לתת שירותים לעניין הנפקת אישורי זכאות לתעודות בגרות לתלמידים זכאים בוגרי השנים התשמ"א, התשמ"ב והתשמ"ג. ואלה השירותים:

א. איתור הציונים החסרים ביחידת המיכון. את הציונים שיאותרו תרשום החברה על דו"חות "חסרי"⁽¹⁾ ותעביר את החומר לניקוב במשרד. יחידת המיכון תוציא אישורי זכאות ממוחשבים לזכאים וטופסי הרכב אישיים (תעודות למי שאינם זכאים) לאלה שאינם זכאים. ב. בהדרכת עובדי המחלקה תחשב החברה את החישובים המעכבים את הזכאות (ציונים סופיים, מקצועות ראשיים וכל בעייה אחרת) ותדווח עליהם ליחידת המיכון, כדי שיוצא אישור ממוחשב. החברה תוציא אישורים ידניים לתלמידים במקרים שבהם לא תוציא יחידת המיכון אישורים בהתאם לדיווחים, אולם גם במקרים שתוציא החברה אישורים ידניים, עליה לדווח בתום התהליך ליחידת המיכון.

החוזה לא כלל מסגרת תקציבית. צוין בו תעריף, צמוד למדד המחירים לצרכן מיום 15.11.83, לכל אחד מן השירותים המתוארים. לצורך ביצוע תשלום השכר, על החברה להגיש חשבון שבו יצוינו כמויות העבודה כפי שבוצעו, על פי הסוגים והמחירים המעודכנים. היחידה תבדוק את הכמויות על פי הרישום הידני בדו"חות המחשב שתמסור לה החברה.

על פי החוזה התחייבה החברה להשלים את מתן השירותים האמורים, דהיינו הנפקת אישורי זכאות לכל הזכאים בוגרי השנים התשמ"א - התשמ"ג, עד 1.4.84, אולם החברה לא עמדה בהתחייבותה, בין השאר גם משום שיחידת המיכון איחרה במסירת חומר.

במאי 1984, לאחר שסגנית מנהל מחלקת הבחינות הגישה בקשה דחופה לסגן חשב המשרד להאריך את החוזה עם החברה, הוארך החוזה עד לסוף אוגוסט אותה שנה. בנובמבר פנה מנהל המחלקה לסגן חשב המשרד וביקש להאריך שוב את החוזה. בתשובתו מאותו חודש אמר סגן החשב: "ההסכם הנ"ל עם החברה לא הוארך כחוק כמו כן נוספו פעילויות שלא סוכם עליהן בהסכם". התברר, שהחברה מדפיסה תעודות בעזרת מעבדי תמלילים ואינה מעבירה את החומר ליחידת המיכון כפי שנקבע בחוזה; כתוצאה מכך אין התעודות עוברות בדיקות אמינות ממוחשבות ואין אפשרות לרכוז את כל החומר באופן ממוחשב במקום אחד. סגן החשב לא אישר את ההארכה הנוספת של החוזה.

2. ב-1.2.85 פנה מנהל מחלקת הבחינות במכתב אל ועדת הרכישות של המשרד בבקשה להאריך שוב את החוזה מינואר 1984 להשלמת הפיגורים. במכתבו אמר המנהל, כי העבודה לא הושלמה ולפי הערכתו תסתיים סופית, רק בסוף אוגוסט 1985. במכתבו בקש המנהל לכלול בהסכם עוד עבודה - סימון מקצועות שחייבים להיות מודפסים בתעודה (הסימון מתייחס לתלמידים שיחידת המיכון לא הפיקה בשבילים תעודות ממוחשבות), עבודה שלא נכללה, לדבריו, בחוזה הראשון; וכן הגהה של התעודות.

ועדת הרכישות דחתה את פנייתו של מנהל המחלקה והודיעה לו, שאינה יכולה לאשר את הארכת החוזה בלא שתקבל תכנית עבודה מוגדרת ממחלקת הבחינות ומיחידת המיכון אגב תיאום ביניהן.

(1) דו"ח שמרכז את הציונים החסרים, כגון ציון של מעריך אחד, או ציון שנתי. הדו"ח מופק על ידי יחידת המיכון ומחלקת הבחינות משלימה את החסר. הליך זה נעשה עוד בטרם מופקות תעודות, כשעדיין ניתן להשלים נתונים בקבצים.

במאי 1985, הגיש סגן המנהל הכללי, הממונה על המחלקה ועל יחידת המיכון, לוועדת הרכישות, מכתב ובו פירוט של העבודה הנדרשת מן החברה; מן הפירוט עולה, שבחודשים ינואר עד אוגוסט 1984 הדפיסה החברה 12,000 תעודות, איתרה 56,000 ציונים והנפיקה 25,000 אישורי זכאות, הכל כשביל בוגרי השנים התשל"ט עד התשמ"ג. לדברי הסמנכ"ל עדיין קיים פיגור בהנפקה של כ-90,000 תעודות לבוגרי השנים האמורות. סך כל העלות המבוקשת לחיסול הפיגורים עד התשמ"ג היתה 32,900 ש"ח. ועדת הרכישות אישרה הארכה נוספת של החוזה בלא מכרו.

הכמויות שנרשמו במכתב האמור לא היו מבוססות, ומהן עולה, כאילו ל-102,000 מבוגרי השנים התשל"ט עד התשמ"ג (12,000 שהנפיקה החברה במשך 1984 ועוד 90,000, שעל פי המכתב האמור, יש להנפיק) חסרו תעודות בגרות, ול-106,000 תלמידים (25,000 להם הנפיקה החברה אישורי זכאות במשך 1984, ועוד 81,000 שנותרו להנפקה) היה צורך בקביעת זכאות (דהיינו אף לא קיבלו אישור זכאות). על פי השנתון הסטטיסטי לישראל לשנים האמורות היו בשנים הללו במוצע כ-30,000 נבחנים בשנה, ובסך הכל כ-150,000 נבחנים בשנים התשל"ט עד התשמ"ג. מן הנתונים שהמציאה המחלקה לגבי בוגרי שנת התשמ"ג (כאמור, אין בנמצא נתונים אודות בוגרי שנים קודמות) עולה, שיחידת המיכון הנפיקה כ-40% מאישורי הזכאות לבוגרי השנה האמורה באמצעות התכנית הממוחשבת. גם בשנים שקדמו להתשמ"ג הופק שיעור מסוים של התעודות באמצעות התכנית הממוחשבת. עוד תעודות רבות – אלפים, על פי עדות עובדי המחלקה – הופקו באופן ידני בידי עובדי המחלקה למן התשל"ט ועד להעברת העבודה לביצוע החברה. על כן, אין זה סביר שבכל אותן שנים קיבלו רק כ-32% מכלל הנבחנים תעודות בגרות ורק לכ-30% מהנבחנים הופקו אישורי זכאות, כמשתמע ממכתב הסמנכ"ל.

3. בסוף יולי 1986 ביקש מנהל המחלקה מחשב המשרד, שיאשר תוספת לחוזה עם החברה, שעלותה 80,000 ש"ח. התוספת מתייחסת להשלמת הפיגורים לשנים התשל"ט – התשמ"ב. לדברי מנהל המחלקה כמות התעודות להנפקה מוערכת בכ-20,000 – בעלות של 4 ש"ח ליחידה. נקבע עם החברה, שיהיה עליה לסיים את העבודה, לא יאוחר מ-15.8.86. מנימוקיו של מנהל המחלקה לבקשתו לתוספת לחוזה, עולה, שבגלל אי הבנות לגבי הסדרי העבודה בין החברה לבין יחידת המיכון, לא שמרה היחידה על חומר שהדפיסה במדפסת שלה.

עבור השלמת הפיגורים לשנים התשל"ט עד התשמ"ג שולמו לחברה: 12,850 ש"ח בשנת 1984 (כ-20,119\$). על פי חישוב עלות העבודה כפי שדיווח סמנכ"ל המשרד במכתבו האמור: 575,268 ש"ח מאוגוסט 1985 עד אוגוסט 1986, אף על פי שהעלות לאותה תקופה הוערכה בבקשה להארכת החוזה כאמור ב-32,900 ש"ח בלבד; ו-80,000 ש"ח בשנת 1986. בסך הכל שולמו לחברה עד אוגוסט 1986 – 668,118 ש"ח (בגלל העדר פירוט מספיק בחשבונית (ראה להלן), יש אפשרות שסכום זה כולל תשלום קטן בגין השנים התשמ"ד והתשמ"ה; מאידך, לא נכללו בו תשלומים שנעשו לאחר אוגוסט 1986 והם מתייחסים לשנים התשל"ט עד התשמ"ג).

הועלה שמחלקת הבחינות אישרה את חשבונית החברה בלא בדיקה נאותה. החברה הגישה חשבונית חודשיים בהם מפורטות מספר היחידות לכל סוג של עבודה (הדפסת תעודה, איתור ציון וכד') כפול התעריף שנקבע לעבודה; החשבוניות לא פירוטו את השנתונים אליהם מתייחסים הציונים או התעודות. כמספר חשבוניות עד לחשבונית שהוגשה בנובמבר 1985, היו רשומות על גבי החשבוניות השגות והערות של עובדת המחלקה, ותיקונים לפרטים השונים. הסכום לתשלום שנדרש בחשבונית שהוגשה בנובמבר 1985 קוצץ בידי הבודק מכ-44,000 ש"ח לכמציתו. כפועל שולם סכום החשבונית כמלואו. יש לראות בחומרה תשלום של חשכון כמלואו לאחר שהתברר, שקיים ספק בדבר הצורך לשלם חלק ניכר ממנו.

מנובמבר 1985 לא בדקה המחלקה כלל את הנתונים שעל גבי החשבוניות והן שולמו כפי שהוגשו, למעט עיגול מספרים (שנעשה בידי הגזברות); בנובר המשרד נרשם התשלום כמקדמה. ביוני 1986 הצביעה האחראית על תכנית עבודה ומיכון, במכתב למנהל החברה, על שגיאות וטעויות של החברה, שבעטיין הורפסו תעודות כפולות, וגם בהן חזרו הטעויות.

עוד העלתה הביקורת תעודות אחדות שהנפיקה החברה לאחר שהמחלקה כבר הנפיקה תעודות לאותם תלמידים. טענות עובדת המחלקה וממצאי הביקורת מוכיחים, שלא היה מנוס מבדיקה קפדנית של החשבוניות. לא נמצא שהחברה נדרשה להחזיר כספים בעבור הרפסה חוזרת של תעודות בשל טעויות שלה עצמה.

4. הבדיקה העלתה, שהסכום 668,118 ש"ח שולם לחברה בשנים 1984 עד סוף 1986, כלי שנבדק אם אמנם היא זכאית למלוא סכום זה, ובלי שנעשה מעקב על איכות העבודה שנעשתה ועל קצב חיסול הפיגור. בחודש מארס 1987 הועבר מידע זה לחשב המשרד, ובעקבות זאת הורה החשב על בדיקה של התשלומים שנעשו לחברה. עד למועד סיום הביקורת לא הסתיימה ההתחשבות עם החברה; מבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה, שההתחשבות מבוססת על נתונים שהגישה החברה. על פי הנתונים הללו הפיקה החברה, לכאורה, בסה"כ 103,600 אישורי זכאות (או אי זכאות). חשב המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי במכתבו של סגן המנהל הכללי לוועדת הרכישות ממאי 1985 נפלה טעות בחישוב העלות. את התעריפים היה על הסמנכ"ל להצמיד למדד המחירים לצרכן מאפריל 1985 ולא למדד אוקטובר 1984 כפי שעשה. הצמדה למדד הנכון היתה מגדילה את סכום העלות מ-32,900 ש"ח ל-186,280 ש"ח, ובכך היה קטן כמידה ניכרת הפער בין העלות המוערכת לתשלומים בפועל. הביקורת העירה, שכתוצאה מטעות זו, לא הובאו בפני ועדת הרכישות נתונים נכונים על היקף העלות ועל כן אישרה ועדת הרכישות את המשך ההתקשרות עם החברה על סמך מידע שהיה, לכאורה, מוטעה.

לדעת הביקורת, יש לפעול למניעת הישנות של הנסיבות שבהן אושרו וזוּעו התשלומים לחברה, כלא שנקבע אם הם מגיעים לה ובלא שנבדק אם המשרד קיבל תמורה מלאה.

הוועדה לבדיקת תהליך הנפקת תעודות בגרות

בנובמבר 1985 מינה שר החינוך והתרבות ועדה של מומחים לבדיקת תהליך הנפקת תעודות בגרות, בראשות הגב' חנה ריון מהאוניברסיטה העברית בירושלים (להלן – ועדת ריון). על פי כתב המינוי ששלח השר לחברי הוועדה, על הוועדה לבדוק את תהליך הנפקת תעודות הבגרות על כל שלביו – מהכנת שאלוני הבחינות ועד להנפקת התעודות. תפקידה להמליץ על הדרכים לשפר את המערכת על כל שלביה ועל השינויים הנדרשים שתעודות הבגרות יינתנו בזמן היאות. באפריל 1986 הגישה ועדת ריון דו"ח בנדון.

הוועדה מצאה, שהפיגור מתחיל משעה שמתרכז החומר – ציוני הבחינות, ציוני בית הספר ונתונים על התלמידים – ביחידת המיכון לשם עיבודו. מכאן משתמע שתהליך הכנת השאלונים, העברתם לבית הספר, ניהול הבחינות, בדיקתן והערכתן נעשה בהתאם ללוח הזמנים שנקבע.

שניים הם מוקדי הקושי העיקריים: האחד הוא הקושי בקביעת ציון משוקלל אחד למקצוע. לציון מרכיבים אחדים בעלי משקל שונה זה מזה, כגון: בחינה בעל-פה, עבודה מעשית, עבודת גמר, ציון מגן, וציון הבחינה. איחוד כל המרכיבים, שמשקלם והרכבם הבסיסי שונה ממקצוע למקצוע, יצר "צוואר בקבוק" במחלקת הבחינות. הקושי השני נעוץ בבדיקה לקביעת הזכאות לתעודת בגרות לנבחנים. המשתנים שיש להביא בחשבון בקביעת הזכאות הם רבים, מקצתם קשורים, כאמור, להרכב הבחינות ולסך כל היחידות שהתלמיד נבחן בהן ומקצתם קשורים בסוג בית הספר שהתלמיד למד בו (עיוני או טכנולוגי) ולמשתנים נוספים.

הוועדה מצאה, שתכנית הזכאות לא נבדקה בקפדנות במשרד. במחלקת הבחינות לא נמצאו כללי זכאות כתובים בבירור. לדברי הוועדה, קיים חוזר המנכ"ל התשל"ז א' וכן חוזר המנכ"ל עידכון מ-1981 שעליו תיקונים ומחיקות רבים מספור בכתב יד. זה הוא התייעוד המילולי היחיד שבנמצא. אומרת הוועדה "מדימה העובדה כי עד היום איש במשרד אינו יכול להשיב בוודאות אם תכנית הזכאות במחשב, שהיא התכנית המרכזית להנפקת התעודות, אמנם שלימה ותקינה".

עוד מצאה הוועדה, כי מאפיין כללי לכמה ליקויים – כגון: כפילויות בהליכי איסוף הנתונים וכמות גדולה מאוד של נתונים שגויים, המצריכה עבודה ידנית מרובה – הוא היעדר תהליכי תקשורת פורמליים ולא פורמליים בין השותפים לתהליך: המזכירות הפדגוגית, המחלקה לבחינות ויחידת המיכון.

הוועדה המליצה, בין השאר, שכל החלטה פדגוגית תישקל גם במונחי העומס המינהלי והכספי הכרוך ביישומה, דהיינו, הוועדה ממליצה, למעשה, לשקול מחדש את מתכונת בחינות הבגרות.

המלצותיה של הוועדה מתייחסות לשלבים של ריכוז תוצאות הבחינות והנפקת התעודות. הוועדה המליצה להרחיב את תחום האחריות של המרכזים, כך שיכלול עיבוד של כל המרכיבים של ציון המקצוע, ולהעביר את הציון הסופי למחלקת הבחינות, לאחר שנבדק והוגה יחד עם בית הספר.

אשר להנפקת התעודות הציעה הוועדה שתי חלופות. האחת, שהתעודות יונפקו בבית הספר ויוחתמו על ידי מחלקת הבחינות. חלופה זו אפשרית בכמה בתי ספר, שיש להם מחלקות העוסקות בניהול הבחינות ובמעקב אחר הציונים. בתי הספר הללו מסוגלים לאתר ולרכז את ציוני בחינות הבגרות של תלמידיהם ואף לקבוע זכאות לתעודה אם יתבקשו לעשות כן. והשנייה – להנפיק תעודות בגרות במחשב, לאחר שתפותח מערכת ממוחשבת יעילה ומהימנה יותר מזו הקיימת כיום.

הוועדה גם המליצה לבדוק את האפשרות של ריכוז כל הפעולות – מארגון בחינות הבגרות ועד להנפקת התעודות – בגוף ציבורי שיהיה קשור למשרד, אבל לא יהיה תלוי בו מינהלית. בסיכומיה אומרת הוועדה: "אם יוחלט לאמץ את כל ההצעות האופרטיביות, שבדו"ח זה, אך מסיבה כלשהי לא ניתן יהיה לקבל החלטה על ניהול הבחינות במסגרת גוף ציבורי עצמאי אך קשור למשרד, אנו חוששים להצלחת התכנית".

מנהל מחלקת הבחינות, ששימש מרכז הוועדה, צירף לדו"ח הוועדה את הערותיו והסתייגותיו מכמה מהמלצותיה. מנהל המחלקה מסתייג, בין השאר, הן מן ההמלצה לאפשר לבתי ספר להנפיק תעודות בגרות בעצמם, והן מן ההמלצה לקבוע מסגרת ארגונית חליפית להנפקת תעודות הבגרות. הוא הציע ליישם את המלצות הוועדה במסגרות הקיימות, ורק אם תיכשל פעולה זו יהיה על המשרד לשקול אפשרות להפעיל את המערכת במסגרת ארגונית חיצונית.

פרק נפרד הקדישה הוועדה לבעיה הכאובה של אמינות הבחינות, דהיינו הצורך למצוא פתרון לבעייה של העתקות וסיוע לנבחנים על ידי המשגיחים ובתי הספר עצמם.

הטיפול בממצאי הוועדה

1. המזכירות הפדגוגית (להלן – המזה"פ) החלה לדון בהרחבה בשני נושאים שהעלתה הוועדה, עוד בטרם התפרסמו ממצאיה. האחד – שינוי במתכונת בחינות הבגרות, והשני – אמינות הבחינות. בשנים האחרונות החלה להתגבש באוניברסיטאות הדעה, שבחינות הבגרות אינן מספקות את צורכיהן. פקולטות אחדות מקיימות בחינות ידע כתנאי לכניסה, וניכרת אי שביעות רצון מבחינות הבגרות ככלי למדידת רמת הידע של בוגר בית ספר תיכון. תופעה זו קשורה, כנראה, אף היא בריפורמה בבחינות הבגרות, שאיפשרה קבלת תעודת בגרות על סמך בחינות בשורה של מקצועות שוליים, שאין בהם משום הוכחת בסיס ידע רחב.

ביוני 1986 מינה שר החינוך והתרבות צוות משותף של המשרד ושל הוועדה הבין אוניברסיטאית למדיניות קבלה, לעיבוד וניסוח הכללים של מתכונת בחינות הבגרות. הצוות מונה לאחר שכבר במאוס אותה שנה התכנסו צמרת המשרד ואנשי חינוך לדיון באותו נושא.

בשנת התשמ"ז נמשכו הדיונים בעניין מתכונת בחינות הבגרות, במגמה לצמצם במקצת את אפשרויות הבחירה של התלמידים. במועד סיום הביקורת עומדת על הפרק הצעה שבמסגרתה חובה על התלמיד להיבחן ב-15 יחידות ובאפשרותו לבחור עוד 5 עד 13 יחידות לימוד בתחומים שונים.

הנושא השני, שנדון בהרחבה במזה"פ הוא אמינות בחינות הבגרות. המדובר בשלבים שונים במערכת הבחינות: הטיפול בשאלונים, ההשגחה במועד הבחינה, ותהליך הערכת הבחינות. במהלך

שנת התשמ"ז כבר הוחל בנקיטת צעדים להגברת אמינות הבחינות, בייחוד בבתי ספר שאותרו בהם בעיות בתחום זה.

2. עד למועד סיום הביקורת, בנובמבר 1987, לא החל המשרד ליישם את ההמלצות בדבר התארגנות חדשה להנפקת התעודות. ב-21.9.86 אישרה ועדת הרכישות התקשרות נוספת עם החברה "לשם הקמת מערך ימיושם ומני להשלמת הפקת תעודות בגרות ואישורים - בחינות בגרות התשמ"ו". בנימוקים לבקשת האישור נאמר: "המיכון, מסיבה זו או אחרת, לא יוכל להנפיקם...". על פי אישור ועדת הרכישות, היתה ההתקשרות לחודש ימים בקירוב והעלות הכוללת 6,750 ש"ח. באותו יום (21.9.86) אישרה ועדת הרכישות גם את העסקת החברה לצורך הטיפול בפיגורים בהנפקת תעודות גמר לבוגרי י"ב כיתות, שאינם ניגשים לבחינות בגרות, לשנים התשל"ט - התשמ"ה. בבקשתו מיום 19.9.86, אמר מנהל מחלקת הבחינות, שהסתיים מיבצע השלמת הפיגורים להנפקת תעודות בגרות ואישורים אי זכאות לבוגרים שנבחנו בבחינות בגרות בשנים התשל"ט - התשמ"ה: כיוון שאין במשרד תכניות ממוחשבות לקביעת הזכאות לתעודות גמר מעוניינת המחלקה לגייס את החברה "אשר עובדיה כבר התמחו בעבודה זוהי" לבצוע המטלה הזאת.

ב-8.11.87 האריכה ועדת הרכישות את החוזה עם החברה עד ל-15.1.88, כדי להשלים את הנפקת תעודות הבגרות לבוגרי התשמ"ו, ולא לה מבין בוגרי התשל"ט - התשמ"ה, שעדיין אין להם תעודה.

אף על פי שלא חל, כאמור, שינוי במבנה הארגוני של היחידות העוסקות בהנפקת תעודות הבגרות, הרי שלבגי בוגרי התשמ"ז חלו כמה שינויים של ממש: הואץ התהליך כולו של הפקת הציונים; כן הוכנה ביחידת המיכון תכנית שמאפשרת תיקון נתונים גם לאחר הפקת אישורי הזכאות. באותה שנה הופקו אישורי זכאות (או אי זכאות) לכ-70% מהבוגרים. לשאר הבוגרים הוכנו טפסים מיוחדים, לטיפול ממוחשב והמידע המעודכן או ההשלמות לנתונים יוחזרו לטיפול יחידת המיכון; אישורי הזכאות, ותעודות הבגרות יופקו באמצעותה.

הדבקת הפיגור בהנפקת תעודות בגרות ברמת בית הספר

משרד מבקר המדינה ערך בירורים בשישה בתי ספר על יסודיים גדולים, שלכל אחד מהם 140 - 350 בוגרים בשנה, שניגשים כולם לבחינות הבגרות. ביקורים נערכו כדי לברר בבתי הספר, אם אמנם הושלם הפיגור בהנפקת תעודות הבגרות לשנים התשל"ט - התשמ"ה.

נציגי בתי הספר מסרו, כי באמצע שנת 1984 החלו לקבל כמויות גדולות של תעודות בגרות. בתחילה הגיעו התעודות בחבילות מסודרות על פי שנתונים, אבל מאז אמצע 1985 התעודות מגיעות במעטפות, ובהן מספר קטן של תעודות, והן אינן מסודרות על פי שנתונים. הסדר זה של משלוח מקשה מאד על בדיקתן של התעודות, מה גם שעל כל תעודה צריך בית הספר להוסיף את ציוני המקצועות שהתלמיד לא נבחן בהם (בדרך כלל במכונת כתיבה). בשל כך, עד מועד הביקורת, לא השלימו מרבית בתי הספר האמורים, את בדיקתן של התעודות, והממצאים שלהלן מבוססים על מידע חלקי.

ממצאי הביקורת לחודש פברואר 1987 מורים, שאף על פי שהמחלקה הודיעה לוועדת הרכישות שהושלם הטיפול בפיגור בהנפקת תעודות הבגרות, ואף על פי שהושקעו במשימה זו הוצאות כספיות ניכרות, עדיין לא חוסל הפיגור. בחמישה מבתי הספר שנבדקו נמצאו בעיקר שלושה סוגים של בעיות, ואלה הן:

1. תלמידים רבים למדי לא קיבלו תעודה כלל: מבין בוגרי התשל"ט חסרות תעודות ל-23 תלמידים מבית ספר אחד, ל-4 תלמידים מבית ספר אחר, ול-25 תלמידים מבית ספר שלישי. מבין בוגרי התשמ"ה חסרות תעודות ל-34, ל-13 ול-13 תלמידים של בתי הספר האמורים, בהתאמה: ומבין בוגרי התשמ"ה חסרות תעודות ל-20, ל-13 ול-13 תלמידים מבתי הספר הללו, בהתאמה. בית ספר אחר מסר, כי מבין 940 בוגריו בשנים התשל"ט - התשמ"ה חסרות תעודות ל-34 מהם (בית ספר אחד לא יכול היה לתת נתונים מספריים). ביתר בתי הספר עדיין לא הושלמה, במועד הביקורת, הבדיקה לגבי השנים המאוחרות יותר.

2. מספר גדול של תעודות שגויות, ובהן שגיאות מסוגים שונים: טעויות בציון, שביטוי הספר הודיע עליהן בעבר, אבל לא תוקנו; ציונים שהוגש ערעור עליהם ואשר תוקנו בעבר והתיקון נמסר בכתב לתלמיד, אבל לא מצא את ביטוייו בתעודה; ציונים חסרים, בייחוד של עבודות גמר; התעלמות מבחינת משנה, דהיינו התלמיד ניגש לבחינת משנה לתקן את ציונו והציון המשופר לא נקלט, ובתעודה נרשם הציון הראשון. עוד יש שקיימות שגיאות, כגון בשם התלמיד, או במספר תעודת הזהות שלו. בתי הספר נוהגים להחזיר את התעודה השגויה למחלקת הבחינות יחד עם ציון הטעות ותיקונה, ומקבלים תעודה מתוקנת. נמצאו מקרים, שבתעודה "המתוקנת" היתה שגיאה שלא היתה קיימת בתעודה המקורית. היות שהתעודות השגויות מוחזרות, ובתי הספר אינם מנהלים רישום נפרד של תעודות שמוחזרות, קשה מאד להעריך את מספרן. יש שנופלת שגיאה במספר היחידות לבחינה, כפי שאירע בשנים מבתי הספר האמורים ואז לא נמסרות התעודות לכיתות שלימות, או אף למחזורים שלמים. בבית ספר אחר היו כל התעודות של בוגרי התש"ג והתש"ה שגויות.

3. כל בתי הספר קיבלו כמות זו או אחרת של תעודות כפולות (לעתים שלוש תעודות) לתלמיד אחד. מספר התעודות הכפולות נע מבודדות באחד מבתי הספר, ועד לעשרות (37 לבוגרי התש"ל"ט, 41 לבוגרי התש"ם, 12 לבוגרי התש"א, ו-42 לבוגרי התש"ג) בבתי ספר אחרים. מחלקת הבחינות הסבירה, שהתעודות הכפולות הוכנו לתלמידים שתעודתם המקורית, או אישור הזכאות שלהם, הוחזרו למחלקה מאחר שהיו שגויים. ואולם, נמצא כי בתי ספר אחדים חילקו את התעודות המקוריות לתלמידיהם (בייחוד למי שדרשו את התעודה) בלי שמצאו בהן שגיאה, וגם התלמידים לא מצאו טעות בתעודתם ועל כן לא החזירוה למחלקה. בבדיקה בבתי ספר נמצאו העתקי מכתבים, ובהם בתי הספר מודיעים למחלקת הבחינות על החזרת עשרות תעודות כפולות, לאחר שהתעודות המקוריות כבר חולקו לתלמידים. בתי ספר שעדיין לא חילקו את התעודות לתלמידים, בייחוד משום שלא סיימו את בדיקתן, עסקו גם במציאת ההבדלים בין התעודות, והבטיחו שתינתן לתלמיד תעודה שאינה שגויה. בתי הספר לא היו ערוכים וערים לאפשרות של קבלת יותר מתעודה אחת לתלמיד. תעודות הבגרות הן מסמך רשמי, חתום בידי המנהל הכללי של המשרד, (או מיופה כוחו) ובדרך כלל הן מודפסות על נייר עם חותמת מים, כדי להקשות על זיוף. תעודה שגויה יש להחזיר למשרד ורק במקומה תישלח תעודה מתוקנת. האפשרות של קבלת יותר מתעודה אחת לתלמיד עלולה לפתוח פתח לזיוף תעודות ולמסחר בהן.

הבעיות הללו נעוצות, כפי שקבעה גם ועדת ריון, הן בתקשורת לקויה בין היחידות השונות שעוסקות בהנפקת התעודות: והן בעבודה שאיננה עומדת, ככל הנראה, תמיד באמות המידה המצופות. יחידת הקשר בשביל בתי הספר היא מחלקת הבחינות, ואליה הם העבירו במשך שנים את בקשותיהם לתיקונים באישורי זכאות, בציונים ובכל עניין אחר הקשור לבחינות הבגרות ולתעודות הבגרות. מחלקת הבחינות טיפלה בבקשות והמשיכה את ההליכים עד להפקת אישור זכאות מתוקן תיקון ידני.

עוד סכנה נשקפת לאמינות תעודת הבגרות מכך, שתהליך איסוף ציונים חסרים, תיקון השגויים וקביעת הזכאות נעשה בידי גורם מבחוץ. כחווה הראשון עם החברה (סעיף 3) נאמר: "לכל איתור כזה (של ציון) על החברה לדאוג שתהייה אסמכתא בכתב". לא ברור מהו הפיקוח שיש למחלקת הבחינות על הדרך שבה מתוקנים ציונים שגויים ובאיוז מידה אמנם קיימות האסמכתות המתאימות לקביעת נתונים חדשים, בין אם ציונים ומספר יחידות ובין אם זכאות.

עצם העובדה, שהתהליך נעשה, עד התש"מ, בצורה ידנית, והשתמשו בתכניות ממוחשבות לצורך הדפסת התעודה בלבד (דהיינו כמדפסת) מונעת אפשרות לבדוק את נכונות הנתונים, לשחזרם ולשמר קובץ אחד מתוקן ומעודכן. בידי יחידת המיכון יש קובץ נתונים היסטורי לא מעודכן, ובידי החברה ומחלקת הבחינות יש נתונים מעודכנים, אבל חלקיים, שאין אפשרות לצרפם לקבצים הממוחשבים.



משנת התשל"ט עד התשמ"ה הצטבר פיגור בהנפקת תעודות כגרות לעשרות אלפי נכחנים. משרד מבקר המדינה בדק את פעולות המשרד להדבקת פיגור זה.

הבדיקה העלתה, שהמשרד התקשר בינואר 1984 עם חברה' חיצונית, שקיבלה על עצמה את הטיפול בשלבים שונים של הנפקת תעודות כגרות. משנת 1984 ועד מועד סיום הביקורת היתה החברה מועסקת בנושא זה. במשך השנים גדל חלקה של החברה בתהליכי הנפקת התעודות בעוד חלקם של גורמים בתוך המשרד, כמו מחלקת הבחינות ויחידת המיכון, הלך והצטמצם. כתוצאה ממגמה זו נפגעה שלמותו של מאגר הנתונים של המשרד על הנכחנים, הציונים והבחינות. במשך שלוש שנים ויותר לא הסתיימה העבודה על הדבקת הפיגור, אבל ניכר שיפור וצמצום במספר הנכחנים הממתינים לתעודת הכגרות.

הועלו ליקויים בפיקוח של המשרד על טיב עבודתה של החברה ועל החשבונות שהגישה. הביקורת הצביעה על הימצאותן של כמויות שונות של תעודות כפולות, ואף יותר, שנשלחו (באמצעות בתי הספר) לאותם תלמידים. כן הועלו שגיאות חוזרות ונשנות בתעודות. ממצאים אלה מצביעים על חשש לאמינותן של תעודות הכגרות ועל הצורך בבדיקה ובפיקוח יעילים יותר של המשרד על פעולות החברה. הועלה, שבמהלך השנים 1985 ו-1986 שילם המשרד לחברה, בלא בדיקה נאותה, סכומי כסף גבוהים בהרבה מן האומדנים שאישרה ועדת הרכישות. כמועד סיום הביקורת החל המשרד בבדיקה של חשבונות החברה ובתהליך התחשבות עמה.

בנובמבר 1985 מינה המשרד ועדת מומחים לבדיקת תהליך הנפקת תעודות כגרות. באפריל 1986 הגישה הוועדה את המלצותיה, ובהן המלצה לשינויים מבניים וארגוניים בתהליכי הטיפול בהנפקת התעודות. עד מועד סיום הביקורת לא החל המשרד ביישום המלצות הוועדה.

הסדרים להשתלמות עובדי הוראה

ריכוז ממצאים

המחלקה להשתלמות עובדי הוראה מקיימת מסגרות השתלמות שונות, כגון: במוסדות להכשרת עובדי הוראה, באוניברסיטאות ובבי"ס מרכזי להשתלמות מורים. לביצוע ההשתלמויות המוזמנות מיחידות המשרד, שלא תמיד ניתן לקיימן במסגרות המקובלות דלעיל, התקשר המשרד באמצעות חוזים עם הסתדרות המורים - הוועדה המשותפת, ועם המכון להכשרה ולהשתלמות של עובדי הוראה וחינוך.

מהשוואה של עלות שעת השתלמות על פי החוזה, שנחתם בין המשרד לבין הוועדה המשותפת, אל העלות בפועל מתברר, כי ביניהן פער רב בשיעורים שונים מאוד ממחוז למחוז. המשרד לא בדק מה גרם לפער זה ולא עקב באופן שוטף אחרי העלות בפועל.

המשרד העביר את הטיפול בנושא חישוב של גמול ההשתלמות המתכסה מתקציב המדינה לידי הוועדה המשותפת. המשרד לא דאג לעריכת הסדרים, שיאפשרו לו לערוך בקרה נאותה על עבודתה של הוועדה בנדון.

המשרד לא הקפיד על קיום הוראות החוזים בינו לבין המכון להכשרה ולהשתלמות של עובדי חינוך והוראה וגם לא על הוראות התכ"ס. הוא שילם למכון בגין כל החוזים שנחתמו ביניהם לשנת הלימודים התשמ"ז 12 מקדמות חודשיות כאילו מדובר היה בחוזה אחד. לא נערכה בין המשרד לבין המכון התחשבות סופית בגין שנה זו.



משנת התשל"ט עד התשמ"ה הצטבר פיגור בהנפקת תעודות כגרות לעשרות אלפי נכחנים. משרד מבקר המדינה בדק את פעולות המשרד להדבקת פיגור זה.

הבדיקה העלתה, שהמשרד התקשר בינואר 1984 עם חברה' חיצונית, שקיבלה על עצמה את הטיפול בשלבים שונים של הנפקת תעודות כגרות. משנת 1984 ועד מועד סיום הביקורת היתה החברה מועסקת בנושא זה. במשך השנים גדל חלקה של החברה בתהליכי הנפקת התעודות בעוד חלקם של גורמים בתוך המשרד, כמו מחלקת הבחינות ויחידת המיכון, הלך והצטמצם. כתוצאה ממגמה זו נפגעה שלמותו של מאגר הנתונים של המשרד על הנכחנים, הציונים והבחינות. במשך שלוש שנים ויותר לא הסתיימה העבודה על הדבקת הפיגור, אבל ניכר שיפור וצמצום במספר הנכחנים הממתינים לתעודת הכגרות.

הועלו ליקויים בפיקוח של המשרד על טיב עבודתה של החברה ועל החשבונות שהגישה. הביקורת הצביעה על הימצאותן של כמויות שונות של תעודות כפולות, ואף יותר, שנשלחו (באמצעות בתי הספר) לאותם תלמידים. כן הועלו שגיאות חוזרות ונשנות בתעודות. ממצאים אלה מצביעים על חשש לאמינותן של תעודות הכגרות ועל הצורך בבדיקה ובפיקוח יעילים יותר של המשרד על פעולות החברה. הועלה, שבמהלך השנים 1985 ו-1986 שילם המשרד לחברה, בלא בדיקה נאותה, סכומי כסף גבוהים בהרבה מן האומדנים שאישרה ועדת הרכישות. כמועד סיום הביקורת החל המשרד בבדיקה של חשבונות החברה ובתהליך התחשבות עמה.

בנובמבר 1985 מינה המשרד ועדת מומחים לבדיקת תהליך הנפקת תעודות כגרות. באפריל 1986 הגישה הוועדה את המלצותיה, ובהן המלצה לשינויים מבניים וארגוניים בתהליכי הטיפול בהנפקת התעודות. עד מועד סיום הביקורת לא החל המשרד ביישום המלצות הוועדה.

הסדרים להשתלמות עובדי הוראה

ריכוז ממצאים

המחלקה להשתלמות עובדי הוראה מקיימת מסגרות השתלמות שונות, כגון: במוסדות להכשרת עובדי הוראה, באוניברסיטאות ובבי"ס מרכזי להשתלמות מורים. לביצוע ההשתלמויות המוזמנות מיחידות המשרד, שלא תמיד ניתן לקיימן במסגרות המקובלות דלעיל, התקשר המשרד באמצעות חוזים עם הסתדרות המורים - הוועדה המשותפת, ועם המכון להכשרה ולהשתלמות של עובדי הוראה וחינוך.

מהשוואה של עלות שעת השתלמות על פי החוזה, שנחתם בין המשרד לבין הוועדה המשותפת, אל העלות בפועל מתברר, כי ביניהן פער רב בשיעורים שונים מאוד ממחוז למחוז. המשרד לא בדק מה גרם לפער זה ולא עקב באופן שוטף אחרי העלות בפועל.

המשרד העביר את הטיפול בנושא חישוב של גמול ההשתלמות המתכסה מתקציב המדינה לידי הוועדה המשותפת. המשרד לא דאג לעריכת הסדרים, שיאפשרו לו לערוך בקרה נאותה על עבודתה של הוועדה בנדון.

המשרד לא הקפיד על קיום הוראות החוזים בינו לבין המכון להכשרה ולהשתלמות של עובדי חינוך והוראה וגם לא על הוראות התכ"ס. הוא שילם למכון בגין כל החוזים שנחתמו ביניהם לשנת הלימודים התשמ"ז 12 מקדמות חודשיות כאילו מדובר היה בחוזה אחד. לא נערכה בין המשרד לבין המכון התחשבות סופית בגין שנה זו.

התשלומים של המשרד למכון לא התבססו על דו"חות כספיים ועניינים שישקפו את התקדמות העבודה במועד התשלום.

החשבות ביצעה את התשלומים, בלי שקיבלה קודם לכן אישור בכתב ממנהלי היחידות שהשירות ו/או חלקו היחסי אכן ניתן. היא לא עמדה על כך שיומצאו לה הוראות תשלום.

המשרד לא דרש מהמכון להגיש לו את דו"חות הביצוע במתכונת של כל אחד מהחוזים, כדי שיוכל לברר על פיהם בנקל ובמדויק את קצב ביצוע העבודה ואת עלותה בהתאם.

המשרד שילם למכון בלא שהוא בדק בדיקה מדגמית לפחות את מסמכי המקור.

עובדים של הוועדה המשותפת ושל המכון הועסקו שלא במסגרת התחייבויות גופים אלה כלפי המשרד אלא בעבודות של המשרד עצמו. הסדר זה איפשר למשרד לחרוג מהמגבלות המוטלות עליו בנושא כוח אדם.



1. ההכרה בחשיבות ההשתלמות של עובדי הוראה משותפת לכל הגורמים הנוגעים בדבר, ומטרתה לשפר את עבודתו היומיומית של עובד ההוראה על ידי התמחות בתכני הוראה או בדרכי הוראה חדשים: להרחיב את השכלתו ולרענן את מחשבתו: ולהעלות את היוקרה של המקצוע.

המחלקה להשתלמות עובדי הוראה (להלן – המחלקה), שבמשרד החינוך והתרבות (להלן – המשרד), מופקדת על תכנון וביצוע השתלמויות עובדי הוראה בכל מגזרי החינוך. ההשתלמויות נועדו לעובדי הוראה במוסדות שבבעלות המדינה ובמוסדות שבבעלויות אחרות. לפי תקנות התקציב מספר המשרות של עובדי המחלקה בשנת 1987 היה 13.5, ובהן הועסקו: מנהלת המחלקה וסגנה, מפקחי השתלמויות ארציים ועוזרים מינהליים. בנוסף לעובדים אלה הועסקו בנושא ההשתלמויות מפקחים מחוזיים ומפקחים מקצועיים שמונו לתפקיד זה על ידי המשרד.

המחלקה מקיימת מסגרות השתלמות שונות, ובעיקר: ימי לימוד רצופים ומרוכזים במשך שנת הלימודים ובפגרות: יום לימודים מלא וקבוע אחת לשבוע: והשתלמות במסגרת שנת שבתון. ההשתלמויות נערכות במוסדות להכשרת עובדי הוראה: במדורים להשתלמויות באוניברסיטאות: במרכזים פדגוגיים המופעלים בשיתוף עם הרשויות המקומיות: במרכזי השתלמות מחוזיים של המחלקה: בביה"ס המרכזי להשתלמות מורים, ובמוסדות לימוד וחינוך שונים. לביצוע השתלמויות המוזמנות מיחידות המשרד, שלא תמיד ניתן לקיימן במסגרות האמורות, התקשר המשרד עם הסתדרות המורים – הוועדה המשותפת, ועם המכון להכשרה ולהשתלמות של עובדי חינוך והוראה.

לפי דברי ההסבר לתקציבי המשרד לשנות הכספים 1986 ו-1987, הסתכם מספר המשתלמים בממוצע בשנה ב-40,000, מהם כ-20,000 השתלמו במפעלי ההשתלמות שנערכו בפגרת הקיץ.

להלן טבלה המפרטת את ההוצאה בפועל של המחלקה לשנות הכספים 1985 ו-1986, ואת התקציב שאושר לה לשנת 1987 (ברוטו באלפי ש"ח):

הנושא	תקציב מאושר		הוצאה בפועל	
	1987		1986	1985
ניהול, פיקוח ושירותים מרכזיים קורסים וימי עיון	399		325	207
	3,945		2,775	2,068
ס"ה	4,344		3,100	2,275

התקציב דלעיל אינו כולל את ההוצאות עבור השתלמויות עובדי הוראה המבוצעות לפי דרישות יחידות המשרד השונות: אלה ממומנות מתוך תקציביהן של היחידות עצמן.

2. בחודשים אפריל – ספטמבר 1987 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ההתקשרויות בין המשרד לבין הסתדרות המורים – הוועדה המשותפת ובין המשרד לבין המכון להכשרה ולהשתלמות של עובדי חינוך והוראה, בדבר ביצוע השתלמויות לעובדי הוראה. עוד נבדקו סדרי ההתחשבות בין המשרד לבין שני גופים אלה. הבדיקה נערכה במחלקה, במזכירות הפדגוגית, באגף הנוער, באגף לחינוך טכנולוגי, באגף למבוגרים, באגף לתרבות תורנית, בחשבות המשרד ובמכון להכשרה ולהשתלמות של עובדי חינוך והוראה.

הסתדרות המורים – הוועדה המשותפת

לפני שנים רבות סוכם בין המשרד לבין הסתדרות המורים על הסדר, שלפיו ישתלמו המורים מטעם הסתדרות המורים במימון המשרד. לשם כך הוקם בהסתדרות המורים "האגף להכשרה ולהשתלמות", הנקרא במשרד "הוועדה המשותפת" (להלן – הוועדה).

לפי חוזה, הנחתם מדי שנה בין המשרד לבין הוועדה, מתחייבת הוועדה לכצע השתלמויות בעבור היחידות השונות של המשרד באמצעות המחלקה. אירגון ההשתלמויות הוא באחריותה הבלעדית של הוועדה, כולל קבלת עובדים ופיטוריהם, קביעת תנאי העסקתם, ופיקוח על עבודתם והתשלום להם. המשרד משלם לוועדה תמורת שירותיה את הוצאותיה בפועל. התשלומים נעשים על יסוד חשבונות ודו"חות ביצוע מפורטים.

לתקופה מתחילת אפריל 1985 עד סוף אוגוסט 1986 נחתם חוזה, כולל שתי תוספות, בין המשרד לבין הוועדה, בדבר עריכת קורסים וימי עיון ובדבר השתתפות המשרד בהוצאות המינהל של מפעלי ההשתלמות של הוועדה. הסכום הכולל שנועד לכך היה 1,466,631 ש"ח. בפועל שולם סך 1,334,900 ש"ח. החוזה בין המשרד לבין הוועדה בגין שנת הלימודים התשמ"ז (מספטמבר 1986 עד אוגוסט 1987) הסתכם ב-1,920,129 ש"ח.

נוסף לנקבע בחוזה, העמיד המשרד לרשות הוועדה, בהתאם להסדר הנהוג ביניהם מימים ימימה, חדרים וצידוד משרדי במבנים שברשותו במקומות שונים בארץ, שמשמשים אותו גם לצרכים אחרים.

לביצוע ההשתלמויות בשנת הלימודים התשמ"ז, העסיקה הוועדה צוות עובדים בהיקף של 22 משרות. הצוות כלל רכזים מקצועיים, מזכירות לרכזים ולמפקחים ועובדים מינהליים. את שכר העובדים מימן המשרד.

1. בשנים התשמ"ה והתשמ"ו החוזים בין המשרד לבין הוועדה אושרו ונחתמו על ידי ועדת הרכישות של המשרד באיחור. כך למשל, אישרה ועדת הרכישות את החוזה לשנת הלימודים התשמ"ז ב-8.1.87, יותר מארבעה חודשים לאחר תחילת שנת הלימודים, והחוזה נחתם רק ב-7.6.87 – מעל לתשעה חודשים לאחר תחילת שנת הלימודים.

בעקבות הביקורת שב חשב המשרד והינחה, בדצמבר 1987, את היחידות השונות של המשרד, שעליהן להקפיד על החתימה על החוזים לרכישת טובין ושירותים לפני ביצוע העסקאות.

2. בחוזה נקבע, כי קורסי ההשתלמות יערכו אם מספר המשתתפים בכל קורס יהיה 25, ולאחר אישור המפקח על ההשתלמות. התברר, שהמשרד לא עשה שימוש במידע ו/או לא עמד על קבלת המידע בדבר מספר המשתתפים בכל קורס. את המידע הזה ניתן היה לקבל משני מסמכים שמנהלי הקורסים נדרשים להמציא למשרד כתנאי לתשלום.

בעקבות הביקורת נתן המשרד הוראה לגורמים הנוגעים בדבר להקפיד על רישום מספר המשתתפים.

3. לצורך קבלת התשלומים מגישה הוועדה למשרד דו"ח על ביצוע ההשתלמויות. מהחוזה ומהדו"ח עולה, כי מספר שעות ההשתלמות בשנת הכספים 1985 נקבע ל-31,551, לעומת 20,384

שעות שהיו בפועל (64.6%). מספר השעות מאפריל עד אוגוסט 1986 נקבע ל-13,478 לעומת 11,132 שעות שהיו בפועל (82.6%).

בנספח לחוזה מפורטת, בין היתר, עלות ממוצעת לשעת השתלמות בקורס. סכום החווה מהווה מכפלת שעות ההשתלמות בעלות הממוצעת לשעה. משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין העלות לשעת השתלמות כפי שנקבעה בנספח לחוזה לבין העלות בפועל. הועלה שהעלות בפועל גבוהה בדרך כלל מזו שבחוזה, ובשעורים שונים מאוד ממחוז אחד למשנהו. לפי החוזה העלות הממוצעת לשעת השתלמות בקורס רגיל היתה 11.3 ש"ח. אולם העלות בפועל היתה: בחיפה - 27.8 ש"ח, בדרום - 25.9 ש"ח וכירושלים - 16.8 ש"ח. בחינוך הטכנולוגי, לעומת עלות ממוצעת של 17.1 ש"ח לפי החוזה, העלות בפועל היתה 46.7 ש"ח, ובחינוך הממלכתי דתי לעומת עלות ממוצעת של 18.29 ש"ח לפי החוזה, הגיעה העלות בפועל ל-52.4 ש"ח. הפערים בין העלויות שבחוזה לבין העלויות בפועל כה ניכרים, ואין להסבירם בהתיקרויות בלבד.

היות והדיווח אינו לפי המתכונת של החוזה עם פירוט מלא של מרכיבי העלות, לא ניתן לקבוע מהן הסיבות לשוני הגדול הזה. עם זאת עיון בדו"ח הביצוע מראה, שהפער בין העלות על פי החוזה לבין העלות בפועל נובע בחלקו, מתשלומים שלא נכללו בעלות לפי הנספח לחוזה, כגון: תשלומים בגין פעולות ייחודיות של מפקחים, הוצאות מינהליות ועזרה טכנית למפקחים בסכומים שנעו בין 1,771 ש"ח במחוז ירושלים לבין 11,148 ש"ח במחוז ת"א. מאחר שהוועדה קיבלה הקצבות נפרדות להוצאות מינהליות היה מקום לבדוק, אם אמנם מוצדק לשלם הוצאות כאלה גם במסגרת ההשתלמויות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד, כי יש לבדוק מה גרם לפער הרב בין העלות לפי החוזה לבין העלות בפועל, ועמד על הצורך לעקוב באופן שוטף אחרי העלות בפועל. לדעת הביקורת העובדה, שההוצאה אינה חורגת מהתקציב הכולל אין פירושה שהעלות בפועל היא סבירה, הואיל והיקף הפעולות צומצם בהשוואה לחוזה.

4. עפ"י החוזה בין המשרד לבין הוועדה, מעסיקה הוועדה בין היתר מזכירות/עוזרות למפקחים של המשרד. היקף משרותיהן בהתשמ"ה הסתכם ב-3.8, בהתשמ"ו ב-6.11 ובחוזה לשנת הלימודים התשמ"ז הוגדל היקף משרותיהן ל-7.2. שכרן משולם להן על ידי הוועדה, אך ממומן, כיתר פעולות הוועדה על פי החוזה, על ידי המשרד.

עבודת מזכירות/עוזרות היא כולה עבור מפקחי המשרד במסגרת תפקידיהם: אין היא קשורה כלל בהתחייבויות הוועדה כלפי המשרד, בעריכת קורסים והשתלמויות. בפועל הן עובדות, איפוא, כחלק מכוח האדם של המשרד.

לדעת הביקורת יש בהסדר האמור משום ניצול המסגרת של הוועדה המועסקת על ידי המשרד למתן שירותים מסויימים, כדי לעקוף את תקני כוח האדם של המשרד הנובעים משיא כוח אדם שנקבע לו בתקציבו.

5. בדצמבר 1986 פנה יו"ר האגף להכשרה ולהשתלמות של מרכז הסתדרות המורים אל הנהלת המשרד וביקש מהמשרד לאשר כ-5.3 משרות נוספות לכוח האדם של הוועדה. לדבריו, מאז דו"ח עציוני, שפורסם בסוף שנת 1979, הורחב תחום פעולתם של עובדי הוועדה (גמולי השתלמות, מענקים וחוזרי שכ"ל), עד שאין ביכולתם למלא את תפקידם כדבעי.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה באמצע יוני 1987 הועלה, כי הוועדה העסיקה ארבעה עובדים בחצי משרה לטיפול בגמולים, מענקים וחוזרי שכר לימוד. יוצא איפוא, שהמשרד העביר את הטיפול בנושא חישוב גמול ההשתלמויות לידי הוועדה, כשהכספים לכך באים מתקציב המדינה. הביקורת העלתה, כי ההסדרים הקיימים אינם מבטיחים בקרה נאותה מטעם המשרד.

לדעת הביקורת מן הדרוש הוא, שביצוע של פעולות שיש להן השלכה ישירה על כספי המדינה, כמו במקרה הזה של חישוב גמול ההשתלמויות של עו"ה, ימסר לעובדי המדינה.

בכל אופן אין למסור את הדבר לידי איגוד מקצועי, שמטבע הדבר יש לו ענין לדאוג לחבריו.

6. החל בשנת הכספים 1986 אישרה הסתדרות המורים לכל המזכירות והעוזרות לענייני השתלמות של המפקחים והרכזים, תשלום בגין שעות נוספות גלובאליות בהיקף של 20 - 45 שעות. האישור ניתן בלא ידיעתו של המשרד. בסוף דצמבר 1986 פנה המשרד אל הסתדרות המורים והודיע על התנגדותו למתן התשלום הנ"ל. הסתדרות המורים דחתה את התנגדות המשרד והוסיפה לשלם למזכירות ולעוזרות תשלומים בגין שעות נוספות גלובאליות על חשבון המשרד. המשרד לא עמד בתוקף על התנגדותו לכך וכיסה את תשלומי היתר של הוועדה.

המכון להכשרה ולהשתלמות של עובדי חינוך והוראה

המכון להכשרה ולהשתלמות של עובדי חינוך והוראה (להלן - המכון) הוקם כאגודה עותומנית בשנת 1975, ביוזמת המשרד. תפקידו העיקרי של המכון הוא לארגן השתלמויות שונות בשביל המשרד.

המכון הוקם שלא למטרות רווח. הוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה - כגוף שהממשלה, ע"י נציגי המשרד, משתתפת בהנהלתו.

ההתקשרות בין המשרד לבין המכון, היא על פי חוזה סטנדרטי לפיו יחידות המשרד קובעות את תכניות ההשתלמות, מזמינות את המרצים, המנחים, המדריכים והמורים, ולעיתים אף בוחרות את המקומות בהם תערכנה ההשתלמויות. בדרך כלל היחידות גם מפקחות על ביצוע ההשתלמויות. מחובת המכון להעסיק את האנשים שהוזמנו על ידי יחידות המשרד, על פי הקריטריונים המקובלים במערכת החינוך; לשלם את שכר המרצים ואת הוצאות חומרי הלימוד. בהתאם למתכונן ולמאוסר מראש. התשלומים נעשים על פי כרטיסי המרצים, ואישורים על ביצוע העבודה; ועל פי חשבוניות בגין רכישות חומרים, עריכת סיורים לימודיים, שכירת פנימיות וכו', שמפקחי היחידות והמרכזים מעבירים למכון.

ההתקשרות בין המשרד לבין המכון נעשית בשתי דרכים: התקשרות ישירה בין היחידות לבין המכון; התקשרות באמצעות המחלקה.

לשנת הלימודים התשמ"ז נחתמו בין המשרד לבין המכון חמישה חוזים (מהם שלושה בהתקשרות ישירה ושניים באמצעות המחלקה), בסכום כולל של 1,615,312 ש"ח. לשנת הלימודים התשמ"ז נחתמו ביניהם ארבעה חוזים (מהם שלושה בהתקשרות ישירה ואחד באמצעות המחלקה), בסכום כולל של 3,463,197 ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק את ביצועם של ארבעה מבין חמשת החוזים שנחתמו בין המשרד לבין המכון לשנת הלימודים התשמ"ז, ואת סדרי ההתחשבות בינם.

1. על פי החוזה הסטנדרטי שנחתם בין המשרד לבין המכון, על המשרד לשלם למכון תמורת כל שירותיו והתחייבויותיו, על יסוד חשבוניות ודו"חות ביצוע מפורטים בכתב, שאושרו על ידי מנהל היחידה הנוגעת בדבר. בנוסף לכך על המכון להמציא כל דיווח מיוחד שיידרש ממנו ביחס להתקדמותו בביצוע החוזה. עוד נקבע בחוזה, כי מתוך הסכום המפורט בו יתן המשרד למכון מקדמה.

באשר לתשלום המקדמות נקבע בהוראות התכ"ס, כי הסכום המרבי של מקדמה לא יעלה על 25% מערך העסקה וכי תשלומי המקדמות יבוצעו רק לאחר קבלת חשבוניות ואישור מטעם האחראי לכך, כי השלב בגינו נדרש התשלום בוצע בהתאם להסכם ההתקשרות.

הועלה, כי המשרד לא הקפיד על קיום הוראות החוזה ונמ לא על הוראות התכ"ס. הוא שילם למכון בגין כל החוזים שנחתמו ביניהם לשנת הלימודים התשמ"ז כאחד, 12 מקדמות חודשיות בסך כולל של 1.6 מיליון ש"ח, כמעט מלוא הסכום שנקבע בכל החוזים - 1.62 מיליון ש"ח. התשלומים של המשרד לא התבססו על דו"חות כספיים וענייניים, ששיקפו את

התקדמות העבודה למועד התשלום. החשבות ביצעה את התשלומים בלא שקיבלה קודם לכך, אישור בכתב ממנהלי היחידות, כי השירות או חלקו היחסי אכן ניתנו. היא אף לא עמדה על כך שיומצאו לה הוראות תשלום.

עד מועד סיום הביקורת אף לא נערכה התחשבות סופית בין המשרד לבין המכון בגין שנת הלימודים התשמ"ו. הסדר של תשלום מקדמות במשך תקופה ממושכת בלא התחשבות סופית, לפחות פעם בשנה, הוא בניגוד לסדרי מינהל תקין.

בתשובתו מדצמבר 1987, הודיע חשב המשרד, כי מתחילת שנת הלימודים התשמ"ז מקפידה החשבות, שהדו"ח יאושר על ידי היחידה הנוגעת בדבר.

2. המכון אמנם הגיש לחשבות המשרד ולמחלקה להשתלמות עו"ה דו"חות ביצוע תלת חודשיים, אך הדו"חות האלה הוכנו במתכונת תקנות התקציב של המשרד והציגו את סה"כ ההוצאות שבוצעו בגין כל החוזים כאילו מדובר בחוזה אחד.

המשרד לא דרש מהמכון להגיש את הדו"חות במתכונת של כל אחד מהחוזים, כדי שיוכל לברר על פיהם בנקל ובמדויק, את קצב ביצוע העבודה ואת עלותה בהתאם לכל חוזה בנפרד. כך למשל: בחוזה, שלא כדו"חות, נרשמה התקורה בסעיף נפרד לגבי כל יחידה שהזמינה את העבודה ויש בו פירוט שעות ההוצאות לפי סוגן ועלותן, מספר העובדים לפי מקצועם ושכרם וכו'.

בתשובת המשרד דלעיל נאמר, כי על פי דרישת המשרד, החל בסוף התשמ"ז, הדו"חות מוגשים בהתאם לסעיפי החוזים.

כדי לערוך השוואה בין הביצוע על פי הדו"חות לבין הנקבע בחוזים נזקק המשרד למסמכים הנמצאים בידי המכון. הביקורת העלתה, שהמשרד שילם למכון בלא שערך ההשוואה ובלא שנוקק למסמכים. לדעת הביקורת אין להסתפק בדיווחי המכון בלבד ועל המשרד לבדוק, בדיקה מדגמית לפחות את מסמכי המקור.

3. כאמור, שני חוזים בין המשרד לבין המכון לשנת הלימודים התשמ"ז נערכו באמצעות המחלקה ושלושה חוזים נערכו בין יחידות המשרד לבין המכון במישרין. דו"חות של המכון אין התייחסות נפרדת לחוזים מהסוג השני – חוזה מ-2.7.85 ע"ס 146,286 ש"ח: חוזה מ-25.8.85 ע"ס 277,210 ש"ח: וחווה מ-1.9.85 ע"ס 422,335 ש"ח (במחירי אפריל 1985). התברר, שיחידות המשרד לא דרשו מהמכון להמציא להן העתק מהדו"ח.

4. תפקיד המחלקה בקשר לביצוע שני החוזים לשנת הלימודים התשמ"ז, שהמשרד חתם באמצעותה עם המכון, כלל את קבלת תכניות ההשתלמויות מהיחידות, את עריכת החוזים ואת אישור ההזמנות לביצוע של היחידות. הועלה, כי המחלקה קיבלה אמנם את הדו"חות התקופתיים מהמכון, אך היא לא בדקה אותם.

בעקבות הביקורת נבדקו בהתשמ"ז הדו"חות ונרשמו בספרי המחלקה.

5. נמצאו מקרים שמפקחים מטעם יחידות המשרד עסקו בהזמנת מרצים, שכירת פנימייה, קניית חומרים וכו', ובו בזמן אישרו את החשבוניות בגין הוצאות אלה והעבירו למכון לתשלום. הביקורת העירה על ריכוז תפקידים זה והצביעה על הצורך שהמשרד ישמור על כללי מבדק פנימי.

המשרד מסר בתשובתו, כי המחלקה הונחתה, שלהבא עליה לנהוג על פי הכללים המקובלים במבדק פנימי.

העסקת עובדים

בשנת הלימודים התשמ"ז העסיק המכון 144 עובדים ב-70.6 משרות (בשנת הלימודים התשמ"ז מספרן היה 68.3). העובדים האלה הועסקו בארגון השתלמויות, בכתבת תכניות לימודים, במינהל, בריכוז אדמיניסטרטיבי ומקצועי (חינוך). העובדים הועסקו על פי חוזים מיוחדים. בנוסף על כך הועסקו עובדים מזדמנים – כגון מרצים ורכזים – לפי שעות.

הביקורת העלתה כי מקום עבודתם של מקצת מעובדי המכון הוא ביחידות השונות של המשרד, הם מועסקים בעבודות שאינן קשורות לעבודות המכון. בשנת הלימודים התשמ"ז היה מספרם 16: 3 במרכז למורשת יהדות המזרח (ראה בדו"ח זה עמ' 300); 7 באגף לחינוך טכנולוגי וביחידותיו בארץ: 3 באגף לטיפול ורווחה (בהתשמ"ז הפסיק המכון את העסקתם של שניים מהם): 1 בכל אחת מהיחידות - חינוך מבוגרים, השתלמות עובדי הוראה ומזכירות פדגוגית. בהתשמ"ז הועסקו במזכירות הפדגוגית - היחידה לחינוך לדמוקרטיה, עוד שלושה עובדי המכון שהיו העובדים היחידים של יחידה זו.

לא נשמרת ההפרדה הדרושה בין עובדים בשירות המדינה לבין עובדים בגופים לא ממשלתיים. למעשה ממלאים אותם עובדי המכון את עבודתם כעובדי משרד החינוך והתרבות (ראה לעיל).

לדעת הביקורת, ניצול כוח אדם, המועסק על ידי גוף חיצוני, שפעולותיו מוזמנות וממומנות על ידי המשרד לצורכי עבודה שוטפת במשרד ממשלתי מאפשר חריגה מהמגבלות הנקבעות בחוק התקציב בעניין שיא כח אדם ומונע איפוא פיקוח כנוגע לשמירה על מגבלות אלה.

מאזנים

בסוף כל שנת לימודים נערך מאזן. שנבדק ואושר על ידי רואה חשבון. הטבלה הבאה מתארת את המאזנים של המכון לשנים 1984, 1985 ו-1986 (שנות הלימודים התשמ"ד, התשמ"ה, והתשמ"ו (בש"ח)).

31.8.84	31.8.85	31.8.86	
			אקטיב
			רכוש קבוע:
3,597	3,597	3,597	ציוד וריהוט
			רכוש שוטף:
40,194	224,082	530,151	חייבים ויתרות חובה
49,511	268,509	40,508	מוזמנים בקופה ובבנקים
89,705	492,591	570,659	ס"ה
93,302	496,188	574,256	ס"ה אקטיב
			פסיב
			קרן כללית:
2,353	43,226	253,042	יתרה משנה קודמת
40,873	209,816	(118,042)	עודף הכנסות על הוצאות
43,226	253,042	135,000	ס"ה
39,193	116,983	365,796	התחייבויות שוטפות
7,286	122,566	69,863	זכאים ויתרות זכות
46,479	239,549	435,659	ס"ה
			קרן נכסים:
3,597	3,597	3,597	ציוד וריהוט
93,302	496,188	574,256	ס"ה פסיב

מניתוח המאזנים עולה, כי ליום 31.8.84 וליום 31.8.85 היה למכון עודף הכנסות על הוצאות בסך 40,873 ש"ח ו-209,816 ש"ח בהתאמה. לעומת זאת, ליום 31.8.86 היה למכון עודף הוצאות על הכנסות בסך 118,042 ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק את רשימת החייבים למכון בשלוש השנים דלעיל. הבדיקה מראה, כי בעל החוב הגדול ביותר הוא המשרד כמתואר בטבלה דלהלן (בש"ח):

התשמ"ו	התשמ"ה	התשמ"ד
530,151	224,082	40,194
473,749	211,115	40,159

ס"ה חייבים
החוב של המשרד

כפי שעולה מהמסמכים שבתיקי המשרד, פנה המכון אל המשרד מפעם לפעם בדבר החזרת הכספים שהמשרד חייב לו. בפנייה מאפריל 1986 לא העביר המשרד כספים בטענה של חוסר כספים; בפנייה מספטמבר 1986, הוא החליט, כי היתרה לא תועבר למכון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר חשב המשרד, כי הוחלט שלא לשלם את יתרת החוב למכון לשנת התשמ"ו בגלל העודפים שהצטברו במכון.

מתברר, כי לאחר שנוצרו עודפים במכון סוכם בין המכון לבין המשרד, שבהתשמ"ו לא ייגבו תשלומים תמורת תקורה במשך חצי שנה בגין תשלומי משכורת, ובמשך תשעה חדשים בגין הוצאות אחרות.

לדעת הביקורת, צריך המשרד לקבוע הסדר שלפיו סכומי התקורה השונים ייקבעו כך, שיאפשרו למכון לכסות הוצאותיו בלי שיווצרו עודפים או גרעונות.



משרד החינוך והתרבות פועל רבות להרמת קרנו של מקצוע ההוראה ולחיוזוק מעמדם של המורים באמצעות השתלמויות. חלק מההשתלמויות נערכות במסגרת שני גופים, שאתם התקשר המשרד: יחידה בהסתדרות המורים הקרויה "הוועדה המשותפת"; והמכון להכשרה ולהשתלמות של עובדי הוראה, שהוא עמותה שהוקמה על ידי המשרד.

התברר שהעלות של קורסים רבים, שנערכו מטעם הוועדה המשותפת, חרנה באופן ניכר בשיעורים שונים, מזו שנקבעה בחוזה שבין המשרד לבין הוועדה, בלא שהמשרד בירר את הסיבות לחריגות ולשוני בשיעורים. משרד מבקר המדינה הדגיש בפני המשרד את הצורך לפקח באופן שוטף על העלות בפועל.

משרד החינוך והתרבות סיכם עם הוועדה, שהיא תערוך את החישובים של גמול ההשתלמויות המגיע לעובדי הוראה. לדעת הביקורת, אין מקום לכך, שפעולה, שלה השלכה ישירה על תקציב המדינה, תיעשה על ידי האיגוד המקצועי הנוגע לדבר, בלא שיתקיימו הסדרים מתאימים שיאפשרו למשרד להפעיל בקרה נאותה על פעולה זו.

הועלו ליקויים בסדרי ההתחשבות בין המשרד לבין המכון בגין ביצוע הקורסים. המשרד שילם למכון מקדמות, בלא שנערכה התחשבות סופית אחת לשנה, דבר שאינו מתיישב עם סדרי מינהל תקינים. המשרד גם לא עמד על כך, שהמכון יניש באופן סדיר דוחות כספיים וענייניים נאותים, שישקפו את התקדמות העבודה במועד התשלום.

אותם מפקחים של המשרד שארגנו השתלמויות גם אישרו את החשבוניות בנינו. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך, שהמשרד ישמור במקרים כאלה על כללי מבדק פנימי.

נמצא שהוועדה והמכון העסיקו מעל ל-20 עובדים, שלמעשה ביצעו עבודות במסגרת יחידות של המשרד ועבור יחידות אלה, ללא קשר לשירותים שהוועדה והמכון אמורים לספק למשרד. הביקורת העירה שהסדרים מסוג זה מאפשרים למשרד לעקוף את הוראות חוק התקציב כאשר לשיא כוח אדם הנקבע בו.

ממצאי מעקב

רשת הגנים של אגודת ישראל

דו"ח שנתי 36, עמ' 417

בחודשים אפריל – נובמבר 1985 נערכה ביקורת על פעולות "רשת הגנים של אגודת ישראל" (להלן – הרשת), הרשומה כאגודה לפי החוק העותומני. הממצאים פורסמו בדו"ח שנתי 36, עמ' 417.

הביקורת התמקדה בעיקר בפעולות של מוסדות האגודה העותומנית, בהסדרים לרישומם של התלמידים בגני הילדים, בשנת הלימודים התשמ"ה; בסדרי גביית שכר הלימוד מן ההורים לאותה שנה; ובתנאי העבודה של המועסקים באגודה.

בינואר 1988 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת מעקב כדי לברר באיזו מידה תוקנו הליקויים שהעלתה הביקורת.

אלה ממצאי המעקב:

מוסדות האגודה

1. בדו"ח 36 קבע מבקר המדינה, שמוסדות האגודה העותומנית לא פעלו באופן תקין: האסיפה הכללית של האגודה לא התכנסה זה שנים; גם ועדת ביקורת לא נבחרה. לגבי ההנהלה של האגודה היתה קיימת אי בהירות: כמה שנים פעלה הנהלה מצומצמת שניים מחבריה – המנכ"ל והסמנכ"ל – הם חברי הנהלת מרכז החינוך העצמאי (להלן – מח"ע). הנהלת מח"ע נענתה בשנת 1971 לפניית מרכז אגו"י לקבל על עצמה את האחריות הכספית, החינוכית והמינהלית של הרשת לניסיון של כמה שנים.

בביקורת המעקב הועלה, שביולי 1986 הסמיכה ההנהלה המורחבת של מח"ע את ההנהלה המצומצמת האמורה לנהל את ענייניה השוטפים של הרשת.

2. בפברואר 1984 הגישה הרשת בקשה לרישום כעמותה. הרישום הותנה בידי רשם העמותות בקיום כמה תנאים. עד מועד סיום הביקורת, בסוף 1985, לא קוימו תנאים אלו. בביקורת המעקב נמצא, שהרשת עוד לא נקטה צעדים למילוי התנאים שקבע הרשם.

תנאי עבודה

1. על פי ההסדרים עם העובדים המינהליים של הרשת, בשבוע העבודה שלהם 28 שעות בלבד, הפרשות על פני חמישה ימים בשבוע.

בדו"ח 36 הצביע מבקר המדינה, שתשלום משכורת מלאה בעבור תפקיד מינהלי, המבוצע בשבוע עבודה מקוצר של 28 שעות, אינו מקובל בשירות המדינה ולא בשירות הציבורי.