

סדרי מינהל ותקצוב של תכנית בתחום החינוך

ריכוז ממצאים

באוקטובר 1991 מינה שר החינוך, התרבות והספורט (להלן - השר) ועדה מקצועית בראשות פרופ' עליזה שנהר, רקטור דאז של אוניברסיטת חיפה, כדי לבחון את מצב לימודי היהדות בחינוך הממלכתי ולהציע הצעות בדבר המטרות והתפיסה, תכניות הלימודים וכל יוזמה אחרת שעשויה לקדם את החינוך היהודי בישראל (להלן - ועדת שנהר). מסקנות ועדת שנהר והמלצותיה סוכמו בדוח שהוגש לשר ולמנכ"ל משרדו בסוף יולי 1994 (להלן - דוח ועדת שנהר). השר והמנכ"ל אימצו את הדוח והורו ליישמו לאלתר.

המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד) הקימה "צוות היערכות ראשונית" (להלן - הצוות) שמנה שתי עובדות; והמחלקה להעמקת החינוך היהודי במשרד (להלן - המחלקה) הקימה "מטה ביצוע", שמנה שלוש עובדות ובראשו מנהל המחלקה (להלן - המנהל).

שתי עובדות הצוות גויסו לעבוד במשרד בידי עוזר השר ובידי יו"ר המזכירות הפדגוגית; ושלוש עובדות מטה הביצוע גויסו בידי המנהל. הם גייסו את העובדות לעבודה במשרד על דעת עצמם, בניגוד להוראות התקש"ר.

אחת מעובדות מטה הביצוע היא אשתו של עוזר השר. לעבודתה במטה היתה זיקה לעבודתו של בעלה בקשר ליישום דוח ועדת שנהר, ואפשר שנוצרו ביניהם יחסי כפיפות.

עובדות מטה הביצוע היו במצב של ניגוד עניינים בין עבודתן במשרד לבין עיסוקיהן האחרים בכמה מוסדות שהשתתפו ביישום דוח ועדת שנהר. המנהל ידע על ניגוד העניינים, ולא טיפל בו באופן ובדחיפות הדרושים.

הטיפול בבקשות תמיכה לשנת 1995, שהגישו מוסדות ציבור במסגרת יישום דוח ועדת שנהר, הוטל על אחת מעובדות מטה הביצוע, שלא היו לה ידע וניסיון בנושא זה. ביולי אותה שנה בחנה העובדת את הבקשות וסיווגה אותן, לפי הנחיית המנהל, שלא על פי הוראות "נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן", ולא על פי מבחנים שנקבעו למתן תמיכות כאלה ופורסמו ב"לקוט הפרסומים".

למחלקה הוגשו בינואר-יולי 1995 בקשות לתמיכה ב-73 פרויקטים, אולם המחלקה הביאה לדיון בוועדת התמיכות מנובמבר אותה שנה רק 49 פרויקטים.

שכרן של עובדות הצוות ושל עובדות מטה הביצוע שולם דרך מכללה שלא היתה כלל מעבידתן, ולא היתה קשורה כלל ליישום דוח ועדת שנהר.

המזכירות הפדגוגית והמחלקה העבירו למכללה סכום כולל של כ-100,000 ש"ח לתשלום שכר העובדות, באמצעות האגף להכשרה ולהשתלמויות מורים במשרד. האגף רשם את ההעברה בדוחותיו בתור תשלום בעד שעות הוראה שהעובדות הורו כביכול במכללה.

עובדי המזכירות הפדגוגית ועובדי המחלקה שטיפלו בהעברת סכומים לתשלום השכר לא ביקשו ולא קיבלו מהמכללה דוח על הוצאת הכספים.

עלות השכר שהמכללה שילמה לעובדות היתה בסך כולל של כ-156,000 ש"ח. התשלום כפי שנעשה היה בזבזני, בכך שבעלות השכר נכללו תקורה ומע"מ בסכום כולל של כ-40,000 ש"ח.



באוקטובר 1991 הקים שר החינוך, התרבות והספורט ועדה מקצועית בראשות פרופ' עליזה שנהר, רקטור דאז של אוניברסיטת חיפה, כדי שתבחן את מצב לימודי היהדות בחינוך הממלכתי ותציע הצעות בדבר המטרות והתפיסה, תכניות הלימודים וכל יוזמה אחרת שעשויה לקדם את החינוך היהודי בישראל (ועדת שנהר). לוועדת שנהר מונו 26 חברים, רובם אנשי ציבור ואקדמיה ומקצתם עובדי משרד החינוך, התרבות והספורט.

ועדת שנהר בחנה את מצבם של לימודי היהדות בכל שכבות הגיל בחינוך הממלכתי, למעט גני ילדים, וכן את הכשרת המורים למקצועות היהדות במכללות ובאוניברסיטאות. הוועדה כיוונה את דעתה לציבור הכללי הרואה ביהדות תרבות לאומית ופלורליסטית הנמצאת בהתהוות. לפיכך היא כללה במושג "לימודי יהדות" מקצועות לימוד, כגון: לשון וספרות עברית, היסטוריה של עם ישראל, תנ"ך, תורה שבעל-פה, מחשבת ישראל, לימודי ארץ ישראל, ארכיאולוגיה ופולקלור. אחרי שעמדה על הירידה הנמשכת במעמד של לימודי היהדות בחינוך הממלכתי, התוותה הוועדה כמה וכמה עקרונות והמלצות כלליים להכשרה ולהשתלמויות של מורים במקצועות היהדות ולהוראתם בבתי הספר הממלכתיים.

מסקנות ועדת שנהר והמלצותיה סוכמו בדוח "עם ועולם - תרבות יהודית בעולם משתנה" שהוגש לשר ולמנכ"ל המשרד בסוף יולי 1994 (דוח ועדת שנהר). השר והמנכ"ל אימצו את הדוח והורו ליישמו לאלתר.

בתחילת אוגוסט אותה שנה הקימה המזכירות הפדגוגית של המשרד, למשך חמישה חודשים, צוות של שתי עובדות, כדי שיכינו, בין היתר, תכנית ראשונית ליישום הדוח ויקבעו פעולות, תקציב, לוח זמנים ואחריות של יחידות המשרד ליישומן, ויגבשו שלד של תכנית לימודים להוראת היהדות בכיתות א'-י"ב. עבודת הצוות הסתיימה בסוף דצמבר, עם הגשת התכנית האמורה להנהלת המשרד.

נוכח החשיבות שהמשרד ראה ביישום המלצות הדוח בדחיפות, מינה מנכ"ל המשרד בדצמבר 1994 "ועדת היגוי עליונה ליישום הדוח", בראשותו (להלן - ועדת ההיגוי העליונה). הוועדה מנתה 30 איש, לבד מהמנכ"ל, רובם ככולם מנהלי יחידות במשרד. הרכב זה נועד להבטיח שיתוף יחידות המשרד בהתווית מדיניות, בקבלת החלטות ובמעקב אחר יישום הדוח. עוד מינה מנכ"ל המשרד 11 מחברי ועדת ההיגוי העליונה ל"ועדה מצומצמת ליישום הדוח" (להלן - הוועדה המצומצמת). לראש ועדה זו מונה מנהל המחלקה להעמקת החינוך היהודי במשרד, אחרי שנקבע כי המחלקה תישא באחריות ותוביל את המהלך של יישום הדוח. המנהל, מצדו, הקים במסגרת המחלקה "מטה ביצוע", בראשותו. במטה הביצוע היו, לבד מהמנהל, שלוש עובדות שגויסו למטה במהלך החודשים ינואר-אפריל 1995; הן חדלו לעבוד במטה בתחילת ספטמבר, משום שהיה ניגוד עניינים בין עבודתן במטה לבין עיסוקיהן האחרים (ראה להלן).

האחריות לעבודת מטה הביצוע הוטלה על המחלקה, משום שהיא עוסקת זה שנים בהקניית ידע וערכים ביהדות ועושה פעולות, כגון הדרכה והשתלמות בנושאים יהודיים למורים בחינוך הממלכתי, קורסים במכללות להכשרת עובדי הוראה ופרויקטים ייחודיים בבתי ספר ממלכתיים-

כלליים. המחלקה עושה את הפעולות האלה בכספי שתי תקנות תקציביות: התקנה האחת - "העמקת החינוך היהודי" - מיועדת למימון רכישות והתקשרויות עם מוסדות; והתקנה השנייה - "העמקת החינוך היהודי, הקצבות" - מיועדת לתשלום תמיכות למוסדות (להלן - תקנת התמיכות) על פי "נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן" (להלן - ניהול תמיכות).

בשנת 1995, בעקבות ההחלטה על יישום דוח ועדת שנהר, נכלל בתקציב המשרד סך של 8.003 מיליון ש"ח ליישום הדוח, מזה 6.269 מיליון ש"ח בתקנה חדשה שנקבעה למטרה זו בתקציב המקורי של אותה שנה - "יישום מסקנות הוועדה לבדיקת לימודי היהדות בחינוך הממלכתי" (להלן - תקנת ועדת שנהר). באישור ועדת הכספים של הכנסת הועבר מתקנה זו, במהלך השנה, לתכניות אחרות בתקציב המשרד סכום כולל של 6.113 מיליון ש"ח. התקציב הסופי בתקנת ועדת שנהר היה 156,000 ש"ח, ולא נרשם בה ביצוע כלל. תקנה זו שימשה אפוא מעין זרובה פנימית.

האחריות לביצוע תקנת ועדת שנהר היתה בידי מטה הביצוע. לפי תכנית שהתווה המטה במהלך 1995, הועבר הסכום שתוקצב לפעולות שונות, כגון: הכשרה והשתלמויות מורים וכתבת תכניות לימודים, תמיכה במוסדות ציבור בקשר ליישום הדוח, וכן לתשלום הוצאות מינהליות ושכר בקשר לעבודת מטה הביצוע. לתשלום ההוצאות המינהליות והשכר הועבר סך של 260,000 ש"ח, מזה 157,000 ש"ח לתשלום שכר לעובדות מטה הביצוע. השכר שולם להן דרך מכללה בצפון הארץ (להלן - המכללה) בכספים שהעבירו אליה המזכירות הפדגוגית והמחלקה, באמצעות האגף להכשרה ולהשתלמויות מורים במשרד (להלן - אגף השתלמויות) (ראה להלן).

בספטמבר 1995 ובפברואר 1996 נתקבלו במשרד מבקר המדינה שתי תלונות מחבר כנסת על חריגה מסדרי מינהל תקין בעניין העסקת עובדים במשרד בקשר ליישום דוח ועדת שנהר. באותו עניין נתקבלה במשרד מבקר המדינה ביולי 1996 תלונה מאזרח.

בחודשים ספטמבר-אוקטובר 1996 בדק משרד מבקר המדינה במחלקה, בחשבות המשרד וביחידה למשאבי אנוש של המשרד, את סדרי קבלת עובדים והעסקתם במשרד בקשר ליישום דוח ועדת שנהר. בירורי השלמה נעשו באגף השתלמויות. כן נתקבלו הסברים מהמכללה ומעובדות הצוות ומטה הביצוע, שכאמור פרשו מעבודתן.

העסקת כוח אדם

1. בצוות שהוקם במסגרת המזכירות הפדגוגית הועסקו, כאמור, שתי עובדות - עובדת א' ועובדת ב'. במטה הביצוע הועסקו, כאמור, שלוש עובדות: עובדת ב' שהועסקה גם בצוות, עובדת ג' ועובדת ד'. בצוות ובמטה הביצוע עבדו אפוא בסך הכול ארבע עובדות. עובדת ד' היא אשתו של עוזר השר (ראה להלן). לארבעתן יש תארים אקדמיים בלימודי היהדות ובהוראה, והן בעלות ניסיון מחוץ לשירות המדינה בעבודה במוסדות להוראת היהדות.

2. משרד מבקר המדינה בדק כיצד נתקבלו הארבע לעבודה במשרד. להלן פרטים:

(א) עובדות הצוות: שתי העובדות נבחרו בידי עוזר השר על יסוד השכלתן וניסיוןן בעבודה בתחומי היהדות ומחשבת ישראל לפי תפיסת העולם החילונית. תפקידן במשרד, תנאי עבודתן ושכרן נקבעו בידי יו"ר המזכירות הפדגוגית.

קבלתן לעבודה עוגנה במכתב ששלח אליהן יו"ר המזכירות הפדגוגית באמצע ספטמבר 1994 - חמישה שבועות אחרי שכבר עבדו בפועל. במכתב נאמר: "בתאום עם שר החינוך, התרבות

והספורט ... ברצוני למנותכן כצוות היערכות ראשוני ליישום דוח שנהר. מינוי זה הוא בשלב ראשון ל-4 חודשים, מ-1.8.94, יום קבלת דוח שנהר על ידי השר". במכתב פורטו תפקידי הצוות.

(ב) עובדות מטה הביצוע: שלוש העובדות נתקבלו לעבודה בידי המנהל, והוא שקבע את תפקידן, תנאי עבודתן, דרגתן ושכרן.

תנאי ההעסקה סוכמו תחילה בעל פה. בסוף אפריל 1995, זמן קצר לאחר קבלתה לעבודה של עובדת ד' וכארבעה חודשים לאחר קבלתן של עובדת ב' ועובדת ג', חתם המנהל עם כל אחת מהן על "הסכם דברים" בכתב ידו, כדלקמן: "עובדת ב' [או ג' או ד', לפי העניין] הוזמנה על ידי המחלקה להעמקת החינוך היהודי לעבוד ביישום דוח ועדת שנהר בהיקף של חצי משרת פקוח ... הסכם זה בתוקף עד אוגוסט 1995. בתקופה זו תשולם משכורתה דרך [המכללה]. לאחר תקופה זו תעבור עובדת ב' [או ג' או ד', לפי העניין] לחוזה עם המשרד ..." (בעניין תשלום השכר דרך המכללה, ראה להלן "השכר").

לפי הוראות התקשי"ר, אחראית הסמנכ"לית למינהל במשרד (להלן - הסמנכ"לית), בין היתר, לגיוס עובדים ולקביעת תנאי העסקתם בהתאם לנהלים. הבדיקה ביחידת משאבי אנוש של המשרד העלתה, כי עוזר השר, יו"ר המזכירות הפדגוגית והמנהל קיבלו את העובדות לעבודה על דעת עצמם, שלא באמצעות יחידת משאבי אנוש ובלי שקיבלו את אישור הסמנכ"לית; יו"ר המזכירות הפדגוגית והמנהל חרגו מסמכויותיהם בכך שקבעו, בעל פה או בהסכם שכתבו בעצמם, את תפקידן, תנאי עבודתן, דרגתן ושכרן.

3. על פי כללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבת משפחה), התשכ"ט-1969, ועל פי הוראות התקשי"ר, לא יתקבל אדם לעבודה במעמד קבוע או זמני ביחידה, אם מועסק באותה יחידה קרוב משפחה שלו, או מועסק ביחידה אחרת קרוב משפחה שלו, והמינוי עשוי להביא ליחסי כפיפות ביניהם.

כאמור, עובדת ד' היא אשתו של עוזר השר. התברר, כי לעבודתה במטה הביצוע היתה זיקה לעבודתו של בעלה בקשר ליישום דוח ועדת שנהר. עוזר השר עסק, כאמור, בגיוס עובדות לצוות. נוסף על כך הוא היה חבר בוועדת ההיגוי העליונה ובוועדה המצומצמת. ביולי 1995 אישרה ועדת ההיגוי העליונה את ההמלצות שהגישה לה עובדת ד' למתן תמיכות למוסדות ציבור (פרטים, ראה להלן "תמיכות").

בתשובתו של עוזר השר למשרד מבקר המדינה נאמר, כי העבודה הוצעה לאשתו בלא קשר אליו ובלי כל מעורבות שלו. לדבריו, בגלל חשש לזיקה וליחסי כפיפות שיכולים להיווצר בינו לבין אשתו, הוא נועץ בשר, ביועץ המשפטי של המשרד ובסמנכ"לית. ההתייעצויות אתם היו בעל פה, ובסיכומן ניתנו לו חוות דעת, גם הן בעל פה, כי אין מניעה להעסיק את אשתו במטה הביצוע.

השר דאז השיב למשרד מבקר המדינה, כי הודיע לעוזרו שאין הוא מתנגד להעסקת עובדת ד' במטה הביצוע, משום ש"אין להענישה על כך שהיא אשתו [של עוזר השר]", אבל התנה זאת בהסכמת היועץ המשפטי של המשרד ובהסכמת הסמנכ"לית. השניים נתנו את הסכמתם.

בתשובתה מתחילת דצמבר 1996 מסרה הסמנכ"לית למשרד מבקר המדינה, כי "מובהר באופן חד-משמעי כי קבלתן של העובדות לעבודה, לא נעשתה בתיאום עם תחום משאבי אנוש ולא עם לשכת הסמנכ"לית למינהל. כמו כן, לא נעשתה כל פרוצדורה [להעסקתן] כיועצים, תחום לו אחראית הסמנכ"לית למינהל. העסקתן נעשתה באמצעות גוף אחר ונודע לי עליה בדיעבד. מאחר

ודרך ההעסקה לא נעשתה באמצעות תחום משאבי אנוש במשרד, לא הייתה אפשרות לבדוק נושאי ההתאמה לתקשי"ר (כמו העסקת קרובי משפחה). לא ידעתי כי [עובדת ד'] מסייעת בדרך כלשהי לעבודה השוטפת של המטה..."

בתשובה שנייה, מסוף אותו חודש, מסרה הסמנכ"לית למשרד מבקר המדינה, כי בהתייעצות שקיים אתה עוזר השר היא הבינה שמדובר בפיתוח חומרי הדרכה ולמידה, נושא שבו מתמחה אשתו של עוזר השר. לפיכך, חיוותה הסמנכ"לית את דעתה, כי "רעיתו [של עוזר השר] לא צריכה 'לסבול' בשל העובדה [שבעלה] המשמש כיועץ בכיר, קשור גם בדרך כלשהי ליישום הדוח".

היועץ המשפטי של המשרד השיב למשרד מבקר המדינה, כי ההתייעצות עמו התקיימה ב"שיחה כללית בטלפון כפי שמתנהלות שיחות רבות [בטלפון]. הנושא לא הופנה ללשכת היועץ המשפטי בכתב ולא נתבקשה חוות דעת בכתב". לדבריו, הוא הבהיר לעוזר השר את הוראות התקשי"ר בנושא העסקת קרובי משפחה, ואמר לו שאם אשתו תעבוד במשרד, תיבחן הסוגיה בידי מי שמוסמך לקבל עובדים למשרד. היועץ המשפטי הוסיף, כי בדיעבד נראה שאשתו של עוזר השר לא הועסקה באמצעות תחום משאבי אנוש במשרד ולא היתה עובדת המשרד.

היועץ המשפטי של המשרד ציין, כי לפי חוות הדעת שנתן לעוזר השר, "יועץ שר הוא לפי המקובל אדם שהשר רשאי לבחור בו, הוא כפוף לשר ואין לו כפופים ביחידות המינהליות של המשרד".

לדעת משרד מבקר המדינה, ככלל דברים אלה אמנם נכונים, אך בפועל, בייחוד נוכח העובדה שעוזר השר היה חבר בוועדה המצומצמת המופקדת על עבודת מטה הביצוע, הם מתעלמים מיחסי הכפיפות שהיו עשויים להיווצר במציאות. נוכח החשיבות של סוגיית ניגוד העניינים שעמדה על הפרק, היה ראוי שחוות הדעת של היועץ המשפטי של המשרד לא תהיה בדרך אגב, אלא מפורטת, מנומקת ובכתב. אילו עשה כן, לא מן הנמנע שעניין זה היה מתלבן על כל היבטיו ואפשר שמסקנת חוות הדעת היתה שונה.

4. עובדות מטה הביצוע היו במצב שיש בו אפשרות של ניגוד עניינים בין עבודתן במשרד לבין עיסוקיהן האחרים: בסוף שנת 1994, קודם שהתקבלו לעבודה במטה הביצוע, הקימו עובדות ב' ג' ו-ד' שותפות שעיסוקה פיתוח פרויקטים בחינוך ובתרבות יהודית, הכנת תכניות לימודים, כתיבה ועיבוד של חומרי למידה והנחיית מורים ליהדות המועסקים במוסדות ציבור. המשרד שכר שירותים מכמה מהמוסדות שהשתתפו ביישום דוח ועדת שנהר. בפברואר 1995 התחייבו השלוש כלפי שלושה מהמוסדות לעבוד בשבילם, על בסיס התקשרות אישית, החל באוקטובר אותה שנה.

בחודשים ינואר-פברואר 1995, סמוך לקבלתן של עובדות ב' ו-ג' לעבודה במשרד, הן מסרו למנהל בעל-פה על עבודתן בשותפות ועל התחייבותן לעבוד בשלושת המוסדות. באפריל ובמאי אותה שנה, לרגל קבלתה של עובדת ד' לעבודה, שלחו שלוש העובדות למנהל שני מכתבים בנדון.

שבועות מספר אחרי קבלת מכתבי העובדות, נועצו מנהל המזכירות הפדגוגית והמנהל עם סגנית היועץ המשפטי של המשרד בסוגיית ניגוד העניינים. ההתייעצות התקיימה בפגישה לא רשמית והיא לא סוכמה בתרשומת. באותה פגישה חיוותה סגנית היועץ המשפטי של המשרד את דעתה בעל פה, כי על העובדות לחדול מעיסוקיהן האחרים, אולם המנהל לא נקט צעדים המתבקשים מחוות דעת זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם חוות דעת זו היה ראוי שתהיה מפורטת, מנומקת ובכתב. אילו כך עשו, היתה מתבקשת מאליה נקיטת הצעדים הנדרשים.

בסוף אוגוסט 1995, בעקבות כתבות שפורסמו בכמה עיתונים על ניגוד עניינים בעבודת מטה הביצוע, הורה מנכ"ל המשרד למנהל המזכירות הפדגוגית ולמנהל לבדוק מה היו קשרי העבודה הפרטיים של עובדות המטה עם מוסדות שהשתתפו ביישום דוח ועדת שנהר. ממצאי הבדיקה הועברו לסגנית היועץ המשפטי, והיא שבה וחיוותה את דעתה בעל פה, שעל העובדות לחדול מעיסוקיהן האחרים. נוכח חוות הדעת הודיעו העובדות למשרד בתחילת ספטמבר אותה שנה, כי הפסיקו את עבודתן במשרד באותו מועד, משום שבכוונתן להמשיך בקשרי העבודה עם מוסדות הציבור.

בישיבה שהתקיימה בתחילת אוקטובר 1995 מסרו מנהל המזכירות הפדגוגית והמנהל למנכ"ל המשרד על השתלשלות העניינים האמורה, והמנהל המציא למנכ"ל המשרד את המכתב השני ממאי אותה שנה, שבו הודיעו העובדות על קשרי עבודתן עם כמה מוסדות. מפרוטוקול הישיבה אין לדעת איך הסביר המנהל את העובדה שלא טיפל בסוגיית ניגוד העניינים. בעקבות אותה ישיבה שלח המנכ"ל באמצע אותו חודש מכתב לסמנכ"לית, ובו נאמר: "לאחר ששוחחתי עם [המנהל] ... מתברר שהתקלה [היתה אצלו. עובדות המטה] כתבו לו [במאי 1995] כי הן עובדות במקום אחר. במקום להעביר הנושא מיד ליועץ המשפטי במשרד עוכב המכתב והתוצאה סקנדל ציבורי. ... [עובדות המטה] סיימו עבודתן [על פי חוות הדעת של סגנית היועץ המשפטי של המשרד]".

5. באותה ישיבה מסר המנהל למנכ"ל המשרד, כי שלושת המוסדות שעמם קיימו עובדות מטה הביצוע קשרי עבודה הגישו לוועדת השתלמויות במשרד בקשות לקבל הקצבות, אולם בגלל ניגוד עניינים הן לא נדונו אלא הועברו לבדיקת היועץ המשפטי של המשרד. כתימוכין לדבריו המציא המנהל למנכ"ל המשרד את פרוטוקול ישיבת הוועדה מסוף אוגוסט 1995.

משרד מבקר המדינה בדק את הפרוטוקול ומצא שנרשם בו כי המנהל ועובדת ג' השתתפו בישיבה. לפי הפרוטוקול, הוועדה אמנם לא אישרה את ההקצבה למוסד א' הנמנה עם שלושת המוסדות, אחרי ששמעה מפי עובדת ג' שבכוונתה להורות בכמה מן ההשתלמויות שיתקיימו בו. עם זאת, נרשם בפרוטוקול, שהוועדה אישרה הקצבה למוסד אחר, הנמנה אף הוא עם השלושה, מאחר שלא נאמר לה דבר על קשרי העבודה של העובדות עם מוסד זה.

עובדת ג' השיבה למשרד מבקר המדינה, כי בכל הישיבות שבהן השתתפה, כאשר עלה לדיון נושא תקצוב המוסדות שעמם היו לה קשרי עבודה, היא ביקשה לדחות את הדיון לישיבה אחרת שבה לא תשתתף. לדבריה, היא עשתה כן גם בדיון שבו אושרה ההקצבה למוסד האחר ואף ביקשה שהדבר יירשם בפרוטוקול. כאמור, אין בפרוטוקול רישום בדבר בקשה כלשהי לדחיית הדיון ונרשמה בו, כאמור, החלטה על אישור ההקצבה האמורה.

תמיכות

1. בתחילת שנת 1995 פרסם המשרד בעיתונים, כי המועד האחרון להגשת בקשות לתמיכה במוסדות לאותה שנה הוא 31.1.95, אולם המחלקה הוסיפה וקיבלה בקשות בקשר ליישום מסקנות דוח ועדת שנהר גם אחרי אותו מועד, בניגוד לנוהל תמיכות ועקרון השוויון. עד יולי אותה שנה התקבלו במחלקה בקשות מ-31 מוסדות בסכום כולל של כ-14.694 מיליון ש"ח, לתמיכה ב-73 פרויקטים. למתן תמיכות בקשר ליישום מסקנות דוח ועדת שנהר נועדו לאותה שנה בתקנת התמיכות 2.195 מיליון ש"ח, ובתקנה "המרכז לתכניות לימודים" של האגף לתכניות לימודים - 360,000 ש"ח, ובסך הכול 2.555 מיליון ש"ח.

2. הטיפול בבקשות תמיכה לשנת 1995 החל רק באמצע אפריל אותה שנה, והוטל על עובדת ד'. עד יוני אותה שנה הוגשו למחלקה בקשות של 28 מוסדות לתמיכה ב-70 פרויקטים (3 מוסדות אחרים הגישו בקשות ביולי, ראה להלן). באותו חודש בדקה עובדת ד' את הבקשות והמליצה לסווג את הפרויקטים לשלוש קבוצות, כדלקמן: (א) 46 פרויקטים, שבגינם הוגשו בקשות בסכום כולל של כ-8.559 מיליון ש"ח, יבוצעו באותה שנה ויקבלו כל אחד תמיכה בסכום של 215,000-30,000 ש"ח, ובסך הכול 2.015 מיליון ש"ח; (ב) פרויקט אחד, שבגיננו הוגשה בקשת תמיכה בסך 300,000 ש"ח, ייבדק לקראת שנת 1996, ותיבחן האפשרות לבצעו באותה שנה; (ג) 23 פרויקטים, שבעדם הוגשו בקשות בסכום כולל של כ-5.795 מיליון ש"ח, לא יקבלו תמיכה.

תקציב התמיכות לשנת 1995 היה, כאמור, כ-2.6 מיליון ש"ח, ולא היה אפשר להקצות תמיכה לפרויקטים שבעדם הוגשה בקשה לאותה שנה, אלא בסכומים קטנים מהמבוקש. עובדת ד' בדקה את הפרויקטים וסיווגה אותם על פי 11 אמות מידה, 8 מהן לבחינת התאמתם למסקנות דוח ועדת שנהר, ו-3 לבחינת הבהירות של הצגת תקציב ולוח זמנים לביצוע הפרויקטים.

ביולי 1995 הודיעה עובדת ד', במכתב לכל אחד מ-28 המוסדות, אם אושרה בקשתו או נדחתה. לשלושה מוסדות, שהגישו בקשות באותו חודש, הודיעה העובדת כי הן לא נדונו, משום שהסתיימה חלוקת התמיכות לאותה שנה, והם יוכלו לשוב ולהגיש בקשות בשנת 1996. בהודעה למוסדות נאמר, כי הדיון בבקשות וההחלטה לאשרן או לדחותן, היו בוועדת ההיגוי העליונה.

הליך בדיקת הבקשות על פי אמות המידה האמורות ואישור התמיכה או דחייתה בוועדת ההיגוי העליונה איננו תקין: לפי נוהל תמיכות, צריכה הבדיקה להיעשות בהתאם למבחנים שפורסמו בספטמבר 1992 ב"ילקוט הפרסומים", ויש להביא את הבקשות לדיון ולהחלטה בוועדת תמיכות, אשר לה הסמכות הבלעדית לדון בהן ולאשר תמיכה למוסדות ציבור. המבחנים שפורסמו קובעים, כי המשרד יבדוק, בין היתר: אם יש ביכולתו של מוסד המבקש תמיכה להשיג את המטרות ולשרת את אוכלוסיית היעד על פי מדיניות המחלקה; אם המוסד מקיים פעילות בנושא שבעדו ביקש תמיכה והגיש מסמכים המעידים על הפעילות; ואם הוא רשום כחוק ומנהל ספרים כחוק. לפי המבחנים, יש לקבוע את סכום התמיכה בפרויקט על פי אמות מידה, כגון רמתם המקצועית והאקדמית של מבצעי הפרויקט; מידת החדשנות שיש בפרויקט לעומת פרויקטים קיימים; וכן מספר הפעולות שהוא מקיים ומספר המשתתפים בהן. לכל אחת מאמות המידה האלה נקבע משקל יחסי בקביעת סכום התמיכה.

הבדיקה העלתה, כי עובדת ד' התקבלה לעבודה במטה הביצוע והועסקה בטיפול בבקשות בלי שהיו לה ידע וניסיון בנושא תמיכות במוסדות ציבור. התברר, כי המנהל לא הנחה אותה ולא אמר לה שיש לבחון את הבקשות על פי מבחנים שנקבעו ופורסמו כאמור, וכי יש להביא את הבקשות לדיון ולהחלטה בוועדת תמיכות.

נהפוך הוא, התברר כי עובדת ד' הונחתה לבחון את הפרויקטים על פי אמות מידה שאינן תואמות את המבחנים שנקבעו ולהביא את הבקשות לאישור בוועדת ההיגוי העליונה. הנחיה זו עוגנה בנוהל עבודה הקרוי "עקרונות העבודה עם גופי חוץ", שהותווה והוצג בידי המנהל באמצע יוני 1995 בישיבת ועדת ההיגוי העליונה. הוועדה אישרה את נוהל העבודה, גיבשה אותו לכדי מסמך רשמי ופרסמה אותו ביולי אותה שנה בחוברת "תוכנית יישום להמלצות דוח עם ועולם". יוצא, שהמשרד קבע

ביודעין נוהל עבודה לטיפול בבקשות תמיכה של מוסדות ציבור שהוראותיו אינן עולות בקנה אחד עם הוראות נוהל תמיכות.

3. באמצע אוקטובר 1995 פרסם המנהל "הודעה לעיתונות בנושא תמיכות בעקבות המלצת דוח ועדת שנהר". בהודעה נאמר, כי ב"ילקוט הפרסומים" מספטמבר 1992 פורסמו מבחנים לחלוקת כספים למוסדות ציבור; מוסדות הסבורים שהם עומדים במבחנים מוזמנים להגיש בקשות עד תחילת נובמבר 1995; מוסדות שהגישו בקשות במהלך אותה שנה, אינם צריכים להגישן בשנית, אלא אם כן ברצונם לתקן אותן או להוסיף עליהן.

בנובמבר 1995 התכנסה ועדת התמיכות פעמיים ודנה בבקשות של 27 מוסדות לתמיכה ב-54 פרויקטים: הבקשות בגין 49 מהם הוגשו למחלקה בינואר-יוני אותה שנה וועדת ההיגוי העליונה אישרה להם תמיכה, והבקשות בגין ה-5 הנותרים הוגשו לראשונה באוקטובר-נובמבר, בעקבות אפשרות שניתנה לשוב ולהגיש בקשות עד תחילת נובמבר אותה שנה.

בתשובתו של המנהל למשרד מבקר המדינה נאמר, כי "כל התמיכות ניתנו על פי המבחנים שנקבעו ... וכל הבקשות הובאו [לוועדת התמיכות והיא דנה] בהן עפ"י אותם [מבחנים] ... ידענו כי לא ניתן להעביר תקציב ללא ועדת [תמיכות] ולא היתה כוונה אחרת. בסופו של דבר הגופים קיבלו [את התמיכה] עפ"י הנוהל המקובל שנבדק מראשיתו ועד סופו".

תשובת המנהל אינה מתיישבת עם העובדה שלמחלקה הוגשו מינואר עד יולי 1995 בקשות לתמיכה ב-73 פרויקטים, ואילו לוועדת התמיכות הובאו לדיון בקשות לתמיכה רק ב-49 מהם, והבקשות לתמיכה ב-24 הפרויקטים הנותרים לא הובאו לדיון.

שכר

1. שכרן של עובדות הצוות ושל עובדות מטה הביצוע שולם להן דרך המכללה בצפון הארץ, שלא היתה כלל מעבידתן, ולא היתה קשורה כלל ליישום דוח ועדת שנהר. ההחלטה לשלם את השכר לעובדות הצוות דרך המכללה התקבלה במזכירות הפדגוגית, ולעובדות מטה הביצוע - במחלקה.

המכללה שילמה את השכר מכספים שקיבלה בשנים 1994 ו-1995 מאגף השתלמויות. בשנתיים האמורות הוקצה לאגף, מתקנה של המזכירות הפדגוגית ומתקנת ועדת שנהר סך כולל של 148,800 ש"ח לתשלום שכר העובדות, אולם האגף העביר למכללה סך של 100,134 ש"ח בלבד. להלן פרטים:

(א) במכתב מאמצע אוקטובר 1994 ביקשה תקציבנית המזכירות הפדגוגית (להלן - התקציבנית) מסגנית מנהל אגף התקציבים במשרד להעביר 66,800 ש"ח מתקנת "פעולות המזכירות הפדגוגית" לתקנה "סמינרים שכר מורים" של אגף השתלמויות. הבקשה היתה על דעת יו"ר המזכירות הפדגוגית, המנהל וסגן מנהל אגף השתלמויות. במכתב נאמר, כי הכספים נועדו לתשלום שכר של שתי עובדות הצוות בחודשים אוגוסט-דצמבר 1994 ב"פרויקט [דוח ועדת שנהר] שמתבצע באמצעות [המכללה]". משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שבעד עבודה שנעשתה במשרד בידי עובדיו (עובדות א' ו-ב') נתבקשה הקצאת תקציב לתשלום שכר באמצעות גוף חיצוני.

בד בבד עם הבקשה האמורה שלחה התקציבנית שני מכתבים: מכתב אחד לסגן מנהל אגף השתלמויות, ובו התבקש להעביר למכללה את התקציב האמור המיועד לתשלום שכר עובדות הצוות; ומכתב אחד לגזבר המכללה, ובו התבקש לשלם את השכר בכספי התקציב שיקבל מאגף השתלמויות.

בדצמבר העביר אגף השתלמויות למכללה סך 66,800 ש"ח לתשלום שכר עובדות הצוות. הבדיקה באגף השתלמויות העלתה, כי הוא רשם את ההעברה בדוח שכותרתו "פירוט [שעות הוראה] נוספות שאושרו [למכללה]" בתור תשלום שכר בעד 120 שעות הוראה שהורו כביכול עובדות א' ו-ב' במכללה בארבעת החודשים ספטמבר-דצמבר אותה שנה. לפי הדוח האמור, עלות השכר החודשי של כל אחת מהן היתה בסך 8,350 ש"ח; הסכום חושב על פי עלות ממוצעת בסך 556 ש"ח לשעת הוראה כפול 15 שעות הוראה בחודש.

(ב) בחליפת מכתבים שהיתה בחודשים ינואר-אפריל 1995, בין העוזר הראשי במחלקה (להלן - העוזר) לגזבר המכללה, ביקש העוזר לשלם לעובדות מטה הביצוע שכר מכספי תקציב שיועבר אליו מאגף השתלמויות. הבקשה היתה על דעת המנהל. באוגוסט אותה שנה ביקש המנהל מסגנית מנהל אגף התקציבים במשרד להעביר לאגף השתלמויות 82,000 ש"ח. בבקשה רשם המנהל לצד התקציב המבוקש "מכללה", ועדת שנהר", ולא פירט למה הוא נועד. סגנית מנהל אגף התקציבים העבירה את התקציב בלי שביקשה ובלי שקיבלה מהמנהל הסבר מפורט למה הוא נועד. בדצמבר העביר אגף השתלמויות למכללה סך של 33,334 ש"ח מהסכום האמור. העברה זו, בדומה לקודמתה, נרשמה כתשלום שכר בעד 48 שעות הוראה שהורו כביכול עובדות ב', ג', ו-ד' במכללה בארבעת החודשים ספטמבר-דצמבר אותה שנה. יצוין, כי בתחילת ספטמבר פרשו שלוש עובדות המטה מעבודתן במשרד (ראה לעיל), ומכאן, שגם לא היה נכון לזקוף את תשלום השכר לחודשים האמורים. עלות השכר החודשי של כל אחת מהשלוש היתה בסך של 4,170 ש"ח (עלות ממוצעת בסך 695 ש"ח לשעת הוראה כפול שש שעות הוראה בחודש).

סגן מנהל אגף השתלמויות הסביר למשרד מבקר המדינה, כי התקנה של האגף שימשה צינור להעברת תקציב למכללה, משום שהאגף אחראי להקצבה השוטפת שהמשרד משלם למכללה. לדבריו, התקציבנית והמנהל לא אמרו לו שעובדות הצוות ועובדות המטה ביצעו במשרד עצמו עבודה שכלל לא היתה קשורה בעבודת הוראה במכללה. הוא טען, כי לא היה זה מתפקידו לברר מה באמת הסתתר מאחורי העברת התקציב למכללה.

לדעת מבקר המדינה, הסבריו של סגן מנהל אגף השתלמויות אינם מניחים את הדעת. כאמור, במכתב מאוקטובר 1994 ששלחה התקציבנית לסגן המנהל נאמר, שהתקציב נועד לתשלום השכר של "עובדות פרויקט דוח שנהר"; אין כל אפשרות לפרש זאת כמתן שכר בעד הוראה במכללה. למותר לציין, כי אגף השתלמויות השתתף ביישום דוח ועדת שנהר וידע מהי העבודה לאשורה שעשו עובדות מטה הביצוע.

2. בתחילת נובמבר 1994 ביקשה התקציבנית מגזבר המכללה לשלם לכל אחת משתי עובדות הצוות שכר חודשי נטו בסך 3,000 ש"ח. בינואר וביוני 1995 ביקש העוזר מגזבר המכללה לשלם לשלוש עובדות מטה הביצוע שכר חודשי נטו, כדלקמן: לעובדת ב' 3,000 ש"ח, לעובדת ג' 2,400 ש"ח, ולעובדת ד' 2,590 ש"ח. בתיקי המשרד לא נמצאו נתונים על השכר שהמכללה שילמה לעובדות הצוות ולעובדות מטה הביצוע. התברר, כי איש מעובדי המזכירות הפדגוגית או מעובדי המחלקה שפעלו להעברת כספים לתשלום השכר לא ביקש ולא קיבל מהמכללה דוח על הוצאת הכספים.

לבקשת משרד מבקר המדינה מסר לו גזבר המכללה נתונים והסברים מפורטים שהכין רואה החשבון של המכללה על התקציב שהיא קיבלה לתשלום השכר ועל עלות השכר שהיא שילמה לעובדות הצוות ולעובדות מטה הביצוע.

(א) מנתוני המכללה עולה, כי עלות השכר שהיא שילמה בעד 26 חודשי עבודה מצטברים של שלוש העובדות הללו, שעבדו בחצי משרה בתקופה אוגוסט 1994-אוגוסט 1995, היתה בסך

ש"ח. באותה תקופה קיבלה המכללה מאגף השתלמויות לתשלום שכרן סך של 100,134 ש"ח. לפי זה, המשרד נותר חייב למכללה סך של 55,659 ש"ח.

(ב) עוד עולה מן הנתונים, כי בעלות השכר נכללו עלות מעביד בסך 135,473 ש"ח ותקורה בסך 20,320 ש"ח; שיעור התקורה היה 15% מעלות המעביד. בעלות מעביד נכללו שכר נטו בסך 69,747 ש"ח, ניכוי מס הכנסה במקור בשיעור 40% בסך 45,965 ש"ח, ומע"מ בסך 19,761 ש"ח. אשר לתקורה הסביר גזבר המכללה, כי המכללה מבקשת בדרך כלל תקורה בשיעור 30%, אולם במקרה דנן היא הסתפקה ב-15% אחרי שהפחיתה מן התקורה הוצאות, כגון תחזוקה, חשמל, מים, דואר, שמירה, גינון, ניקיון וביטוח, משום שהעבודה בוצעה מחוץ לכותלי המכללה.

לדעת מבקר המדינה, שילם המשרד לעובדות שכר בניגוד לכללי מינהל תקין ובדרך פסולה. בחומרה יתרה יש לראות את העובדה שפעילות המשרד בעניין זה היתה כרוכה באמירות שאינן אמת בקשר להקצאת כספים. התשלום גם היה בגדר בזוז כספי ציבור, שכן הוא היה כרוך בתשלום מע"מ בסך 19,761 ש"ח ותקורה בסך 20,320 ש"ח, שהם כרבע מעלות השכר.



משרד החינוך, התרבות והספורט שם לו למטרה להגביר ולהעמיק את לימודי היהדות בחינוך הממלכתי, על פי השקפת העולם החילוני הרואה ביהדות תרבות לאומית ופלורליסטית השרויה בתהליך של התהוות. כדי להשיג את היעד הזה הוקמו במשרד צוות היערכות ראשונית ומטה ביצוע, ונקבע תקציב מיוחד להשגת הנושא.

הביקורת העלתה ליקויים חמורים בסדרי גיוס כוח אדם ובסדרי תשלום שכר לעובדות שגויסו. הממצאים מצביעים על אפשרות לניגוד עניינים בין עבודת כמה מהעובדות הללו לבין עיסוקיהן מחוץ למשרד. עוד הועלה, כי הטיפול במתן תמיכות למוסדות ציבור הופקד בידי עובדת חסרת ידע וניסיון בתחום זה. בנסיבות אלה חולקו התמיכות שלא על פי נוהל תמיכות.

ממצאי הביקורת משתקפת תמונה לא נאותה על ניהול משאבי אנוש, סדרי תקצוב וסדרי תשלומים של המשרד. על המשרד לעשות בדק בית בתחומים הללו ולשמור בהקפדה על קיום נוהל תמיכות.

טיולי בתי ספר

ריכוז ממצאים

משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד) מייחס חשיבות לעריכת טיולים שנתיים ורואה בהם חלק מתכנית הלימודים השנתית. המשרד פרסם הנחיות הנוגעות לארגון הטיולים ולביצועם, בעיקר בנושאי ביטחון, בטיחות ותשלומים.

פקחי הטיולים הפועלים מטעם המשרד, שעיקר תפקידם לעשות ביקורות בשטח במהלך הטיולים ולדווח על ליקויים, לא מסרו דיווחים מפורטים על ממצאיהם אלא רק מידע כללי ביותר.