

משרד החינוך, התרבות והספורט

פעולות ביקורת

נבדקו סדרי האישור של ספרי לימוד במשרד והשימוש בספרים בבתי הספר. כמו כן נבדקו ההוצאה על ספרי לימוד ופעולות המשרד לצמצום ההוצאה, ובכללן הפעלת התכנית להשאלת ספרי לימוד באמצעות החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ.

נבדקו סדרי המינוי של ההתאחדות הישראלית לצלילה, מכון וינגייט לחינוך גופני ולספורט ומנהל רשות הספורט לשמש רשות לצלילה ספורטיבית והשימוש שנעשה בתקציבה של הרשות.

נבחנו ההתקשרויות של המשרד עם זכיינים שזכו בשני מכרזים לביצוע השתלמויות לעובדי הוראה בשנת הלימודים התשנ"ח, סדרי הפיקוח על ההשתלמויות וביצוע התשלומים.

במינהל התרבות שבמשרד נעשתה הביקורת על סדרי התקצוב והתמיכה של המשרד ושל גופים אחרים בקולנוע הישראלי. כמו כן נבדקה במשרד העסקת יועצים ועוזרים לשר.

ספרי לימוד בבתי הספר

ספרי לימוד נכתבים ומופקים בידי האגף לתכניות לימודים שבמשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - המשרד), בידי גופים חיצוניים, כמו מוסדות להשכלה גבוהה ובידי מחברים ומוציאים לאור (מו"לים) פרטיים.

1. לפי תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, לפי תקנות החינוך שהותקנו לפי פקודת החינוך [נוסח חדש], התשל"ח-1978, ולפי חוק הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969, אין מוסד חינוכי רשאי להשתמש בספרי לימוד שלא אושרו בידי המשרד. אישור ספרי הלימוד בחינוך העברי מופקד בידי המחלקה לאישור ספרי לימוד (להלן - המחלקה). מדי שנה בשנה מפרסם המשרד בחוזר מנכ"ל "רשימת ספרי הלימוד המאושרים ומחיריהם" (להלן - החוזר).

2. ההוצאה של ההורים על רכישת ספרי לימוד לילדם מסתכמת במאות שקלים בשנה והיא חלק נכבד מהוצאותיהם על חינוך. במרוצת השנים העלו ארגוני ההורים וועדי הורים טענות קשות על ההוצאות הגבוהות לרכישת ספרי הלימוד.

מנכ"ל המשרד מינה באוקטובר 1991 ועדה לבדיקת עלויות ספרי הלימוד (להלן - ועדת הבדיקה), והטיל עליה להציע דרכים להקטין את הנטל הכספי המוטל על ההורים. הוועדה

המליצה בתחילת שנת 1992 להפעיל תכנית להשאלת ספרי לימוד. שר החינוך, התרבות והספורט (להלן - שר החינוך), זבולון המרז"ל, אימץ את ההמלצה והמשרד החליט כי "חברת המתנ"סים תהיה המסגרת הארגונית והתקציבית של הטיפול בנושא זה". אותה שנה התקשר המשרד לשם הפעלת התכנית עם החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (להלן - החברה למתנ"סים). משנת הלימודים התשנ"ג (שנת לימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט) עד שנת הלימודים התשנ"ח הצטרפו לתכנית כ- 700 בתי ספר.

3. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים נובמבר-1997 ואוגוסט 1998, לסירוגין, את נושא ספרי הלימוד במגזר היהודי. בעיקר נבדקו סדרי אישור הספרים; ההוצאה על רכישתם והפעלת תכנית השאלת ספרי לימוד. הבדיקה נעשתה במשרד, בחברה למתנ"סים, וכן (בשלב זה) בבתי הספר בחינוך הממלכתי והממלכתי דתי במגזר היהודי. הבדיקה בבתי ספר נעשתה באמצעות שני שאלונים של משרד מבקר המדינה שעסקו בהיבטים שונים של נושא ספרי לימוד (להלן - השאלונים) - שאלון שהופנה לבתי הספר שהשתתפו בתכנית ושאלון כללי שהופנה ליתר בתי הספר. כ- 41% מבתי הספר מילאו והחזירו את השאלונים. יצוין, שהמאפיינים של בתי הספר שהשיבו על השאלונים דומים למאפיינים של כל בתי הספר.

אישור ספרי לימוד

הוראות בעניין אישור ספרי לימוד פורטו בחוזר ב- 1985 ועודכנו בדצמבר 1992. ההוראות מופנות למחברי הספרים או למו"לים, ומפרטות את התנאים שעליהם למלא בעניין תוכנו של הספר ואופן עריכתו כדי שיאושר.

1. לפי נוהלי העבודה של המחלקה, הזמן המרבי הדרוש ממועד הגשת הספר לבדיקה ועד לאישורו הוא כתשעה חודשים, למעט ספרים המחייבים בדיקה נוספת. יצוין, שבשנים 1996 ו- 1997 נבדקו ואושרו מרבית הספרים בתוך פחות מתשעה חודשים; והעיקוב באישורם של הספרים האחרים נגרם בידי המחברים שנדרשו לתקן ליקויים שהועלו בבדיקה.

2. לפי ההוראות, תוקף האישור של ספר לימוד יפוג לאחר חמש שנים, והוא יושמט מרשימת ספרי הלימוד המאושרים רק לאחר שיסומן בכוכבית במשך שנתיים לפחות לפני תום חמש השנים, כדי שלמחברים תהיה שהות מספקת לחדש את האישור. מכאן, שעל המשרד לסמן ספרי לימוד בשנה הרביעית והחמישית לקבלת האישור, שאחרת לא יושמטו מהרשימה ותוקף אישורם יוארך למעשה מעבר לפרק הזמן שנקבע בהוראות. בתום חמש שנים יש להמציא את הספר למחלקה לשם בדיקה מחודשת.

התברר שבמהלך השנים האחרונות לא סימן המשרד בחוזר ספרים רבים כנדרש בהוראות. רק לקראת הכנת החוזר לשנת הלימודים התשנ"ט עשה המשרד בדיקה מקיפה כדי לאתר את הספרים הישנים וסימנם בכוכבית. בבדיקת כשליש מרשימת הספרים שהוכנה לקראת אותה שנה נמצא, שכמחציתם היו ספרים ישנים שפג תוקף אישורם.

ספרי לימוד הפטורים מבדיקה

במרוצת השנים אישר המשרד להפיץ ספרי לימוד שחוברו או שנערכו בידי צוותים שהוא מינה, או שחוברו בידי גופים הקשורים לו בלי בדיקה של המחלקה. בכללם של גופים אלו הטלוויזיה החינוכית, מוסדות אוניברסיטאיים, מכונים טכנולוגיים ומדעיים ורשתות החינוך הטכנולוגי.

משרד מבקר המדינה בדק מהו שיעור ספרי הלימוד שפורסמו בחוזר בלי שנבדקו בידי המחלקה.

1. מנתוני המחלקה על הספרים שהיא אישרה במהלך השנים 1994-1997 עולה שמרביתם הופקו בידי הגופים האמורים ואושרו בלי בדיקה. בטבלה להלן נתונים על מספר הספרים שהיא אישרה, מספר הספרים שנבדקו, מספר הספרים שאושרו בלי בדיקה ושיעורם מכלל הספרים שאושרו בשנים 1994-1997.

השנה	נבדקו	מספר	מספר הספרים שאושרו	
			לא נבדקו	באחוזים
1994	38	76	66.7	114
1995	43	18	29.5	61
1996	34	60	63.8	94
1997	28	120	81.1	148
ס"ה	143	274	65.7	417

מהנתונים שבטבלה עולה שבשנים 1994-1997 רק כ- 34% מהספרים שאושרו בידי המחלקה גם נבדקו.

2. בחוזר מתפרסמים גם ספרים של הגופים האמורים שהמחלקה אינה אחראית לאישורם. ספרים אלה מוגשים למינהל הפדגוגי ומתפרסמים בלי בדיקה. בדיקת החוזר לשנת הלימודים התשנ"ח העלתה ששיעורם 48.3% מכלל הספרים שפורסמו בו.

ספרי לימוד הנלמדים בבתי ספר

1. בשנת 1992 עשה המשרד סקר בנושא השימוש בספרי לימוד מאושרים בבתי ספר בשנת הלימודים התשנ"ב; הסקר נעשה בכיתות א'-י"ב ב- 1,808 בתי ספר.

ממצאי הסקר הראו שיותר ממחצית ספרי הלימוד שנלמדו אותה שנה לא אושרו, ושיעורם גדל ככל שעולה שכבת הגיל: בכיתות בית הספר היסודי כ- 52% מספרי הלימוד, בחטיבות הביניים כ- 61.5% ובחטיבות העליונות כ- 76.5%.

בעקבות ממצאי הסקר מינה מנכ"ל המשרד צוות כדי לדון בממצאים ולהפיק מהם לקחים. הצוות קיים דיונים אחדים בנושא אך לא הפיק לקחים.

2. משרד מבקר המדינה בדק לפי רשימות הספרים של בתי הספר כמה מהספרים שנלמדו בכיתות ב', ו', ח' ו-י"א בשנת הלימודים התשנ"ח אינם רשומים בחוזר לאותה שנה; בסך הכול נבדקו 40 רשימות ספרים שנבחרו באקראי, 10 רשימות ספרים לכל אחת מהכיתות. נמצא, ששיעור הספרים הלא-מאושרים שנלמדו בכיתה ב' היה 19.8%,

בכיתה ו' - 21.2%, בכיתה ח' - 26.8%, ובכיתה י"א - 66.3%. עוד נמצא, ששיעור הספרים במתמטיקה ובהיסטוריה שאינם מאושרים גבוה במיוחד.

3. כ- 85% מבתי הספר ציינו בשאלונים שהם משתמשים גם בספרי לימוד לא מאושרים משום שהם טובים או מתאימים יותר מהספרים המאושרים, וכ- 39% ציינו שאין לאותו מקצוע ספרי לימוד מאושרים. מצב זה אומר דרשני לגבי הליך האישור במשרד, אם לדעת המשרד הליך זה אמנם חיוני.

4. השוואה בין קטלוג הספרים שהפיצו המו"לים הפרטיים לחנויות הספרים לקראת שנת הלימודים התשנ"ח לבין רשימת הספרים בחוזר לאותה שנה העלתה, שמו"לים אחדים לא הגישו אף לא ספר לימוד אחד לבדיקה ולאישור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1998 ציין סגן מנהל המינהל הפדגוגי (להלן - סגן המנהל), כי בבדיקות שעשה המשרד בבתי ספר נמצא, שלספרי הלימוד הטובים יש דרישה גם אם לא נבדקו ולא אושרו. לדבריו, "מו"ל שיודע להעריך את היתרונות של ספרו, לא יפנה בבקשה לעבור תהליך אישור ... כמו כן, העובדה שאין ספרי לימוד לכל תכניות הלימודים בחטיבה העליונה בעיקר בתכניות לימודים המיועדות למספר קטן של תלמידים ... מאלץ אותנו לעתים להתעלם מהתקנות".

אכיפת התקנות וההוראות

1. במאס 1997 התקיים במשרד דיון בנושא אי-הקפדה על מילוי התקנות וההוראות בעניין השימוש בספרי לימוד מאושרים. בדיון השתתפו יו"ר המזכירות הפדגוגית (להלן - יו"ר המזה"פ) סגן המנהל והממונה על אישור ספרי לימוד (להלן - הממונה), ונשקלו דרכים אחדות לאכיפה בנושא זה, אולם אף אחת מהן לא יושמה.

2. באוגוסט 1997 כינס הממונה את נציגי המו"לים ודן עמם בנושא אישור ספרי הלימוד. נציגי המו"לים העלו טענות נגד הצורך באישור, ועל הפלייתם לרעה לעומת הגופים שקיבלו פטור. לדבריהם, הבדיקה מעכבת את הפצת ספריהם לפני שנת הלימודים, ולכן הציעו שהמשרד יבטל את הבדיקה והאישור של ספרי לימוד; יכין רשימת ספרים מומלצים לכל מקצוע, ויאפשר לבתי הספר לבחור את הספרים המתאימים להם.

באותו חודש מינה יו"ר המזה"פ ועדה כדי לבחון את ההוראות בעניין אישור ספרי לימוד ולהציע הצעות לשיפור תהליך האישור. בוועדה היו חברים אנשי מקצוע מהמשרד, נציגי מו"לים, יו"ר ארגון ההורים הארצי למערכת החינוך בישראל (להלן - ארגון ההורים), ומנהלי בתי ספר.

אחדים מחברי הוועדה מתחו ביקורת על תהליך אישור ספרי לימוד ועל מעורבותו של המשרד בתחום זה. לדוגמה, מנהלת האגף לחינוך יסודי טענה כי "המערכת היום מושכת לביזור ואוטונומיה. המידע מתחדש במהירות רבה ולכן אין מקום לאישור ספרי לימוד. אין מקום לצנזורה על ידי המשרד. צריך להגדיר קווי יסוד ומדיניות ולהמליץ על ספרים". היא הציעה לתת לבתי הספר חופש בבחירת הספרים. המפקח המרכז לגיאוגרפיה ומנהלי בתי הספר שהשתתפו באותה ישיבה תמכו בדעתה.

במאס 1998 המליצה הוועדה לאפשר לכל מו"ל להוציא מהדורה ניסויית של ספר חדש למשך שנתיים, שבמהלכן יהיה על המו"ל להתחייב לתקן את הספר לפי דרישת המחלקה; לצרף לכל ספר דף למורה, בו יצינו מורים שנעזרו בספר את הערותיהם עליו, ויביאו אותן לידיעת המחלקה. אולם עד מועד סיום הביקורת לא נעשה דבר בעניין זה.

עוד המליצה הוועדה להטיל על המפקחים של בתי הספר לאשר את רשימת ספרי לימוד בבתי הספר שבפיקוחם. אולם מהתשובות על השאלונים עולה שב- 87% מבתי הספר אין המפקחים בודקים ומאשרים את הרשימות.

יו"ר המזה"פ ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1998, כי בדיון שהתקיים באוקטובר 1998 בהשתתפות שר החינוך, יצחק לוי, ועובדים בכירים של המשרד נקבע, ש"צריך שיהיה פיקוח של המשרד על הכנסת תכניות לימודים שגובשו על ידי גורמים חיצוניים לבתי הספר. צריך שתהיה מסגרת שתמנע כניסת תכניות בלתי ראויות, לפי קריטריונים ברורים. אותו עקרון צריך שיהיה גם לגבי הכנסת חומרי למידה חיצוניים לבתי הספר". הוא אף ציין, כי האחראים לכך במשרד מגבשים הצעה בדבר דרכי יישום החלטה זו, וכי הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה עשויים להחיש את סיכום הנושא.

ההוצאה על ספרי לימוד

הפיקוח על מחירי ספרי לימוד

בכל שנה קובעים שר האוצר ושר החינוך - בתוקף סמכותם לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו- 1996 - את שיעור עליית מחירי ספרי לימוד. הודעה על שיעור זה מתפרסמת ב"צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחיר מרבי לספרי לימוד)". בשנת 1997 עלה השיעור ב- 6.8% ובשנת 1998 - ב- 4.43%.

ועדת הבדיקה המליצה על כללים בעניין המפרט הטכני של ספר לימוד, כדי לצמצם את עלויות הספר. המשרד אימץ את ההמלצה ופרסם בהוראות הנחיות להפקת ספר לימוד, בכללן סוג הנייר, הכריכה ומספר הצבעים. לפי ההנחיות, על המחבר או המו"ל להמציא למשרד, במסגרת הליך הבדיקה והאישור של הספר, את המפרט הטכני שלו ואת התחשיב המפורט של מחירו לצרכן.

נמצא, שמחירי הספרים שפורסמו בחוזר היו המחירים שקבעו המו"לים, בלי שהמשרד בדק את המפרט והתחשיב. על בסיס מחיר זה עודכן מחירם מדי שנה בשיעורים שקבעו השרים.

מחירי ספרי הלימוד הנקובים בחוזר הם מחירים מרביים. הבדיקה העלתה כי 88% מבתי הספר לא ציינו את המחירים ברשימות ספרי הלימוד שמסרו להורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על בתי הספר לציין בחוזר להורים בו מצוינים שמות הספרים, את המחיר המרבי של הספרים, כדי שההורים יוכלו לבדוק אם אין הם נדרשים לשלם מחירים גבוהים מהנקוב בחוזר, ואף יוכלו לדווח למשרד על מחירים חריגים.

סל ספרי לימוד

1. בשנת 1994 הזמין המשרד מחוקר פרטי "מחקר הערכה לפרויקט השאלת ספרי לימוד" (להלן - מחקר ההערכה). המחקר אמד בין היתר את ההוצאה על סל ספרי לימוד (להלן - הסל) לפי רשימות ספרי לימוד לשנת הלימודים התשנ"ה של 59 בתי ספר יסודיים (כיתות א'-ד') ושל

38 חטיבות ביניים (כיתות ד'-ט') שהשתתפו בתכנית להשאלת ספרי לימוד. ההוצאה על הסל בשנת הלימודים התשנ"ה נאמדה מ-148 ש"ח בכיתה א' (207 ש"ח במחירי 1998) עד 382 ש"ח בכיתה ט' (535 ש"ח במחירי 1998).

2. משרד מבקר המדינה אמד את ההוצאה על הסל לשנת הלימודים התשנ"ח בהתבסס על שלושים רשימות של ספרי לימוד לכיתות ב', ו'-ו-ח'. לפי האומדן, העלות הממוצעת של הסל בכיתה ב' היתה כ-272 ש"ח, בכיתה ו' - כ-422 ש"ח, ובכיתה ח' - כ-500 ש"ח.

יצוין, כי בשאלונים נתבקשו בתי הספר לציין באיזו מידה תרם כל אחד מחמשה שיקולים שפורטו בשאלונים, לבחירת ספרי לימוד. נמצא, שרק כשליש מבתי הספר נתנו משקל רב למחיר הספר, ואילו מרביתם נתנו משקל רב יותר לשיקולים פדגוגיים.

ספרי לימוד חד-פעמיים

ספר לימוד חד-פעמי הוא ספר שהתלמיד נדרש לכתוב בו, ולכן לא ראוי להעבירו מתלמיד לתלמיד, ויש לרכשו במחיר מלא. לעומת זאת, בספר לימוד רגיל שנעשה בו שימוש, ניתן להשתמש שוב, ניתן לקבלו במתנה, וכן ניתן למכרו. מחירו של ספר משומש הוא כשני שלישים ממחירו של ספר חדש.

בעקבות המלצות ועדת הבדיקה, הוציא המשרד הוראות לבתי הספר האוסרות כתיבה בספרי לימוד, למעט בכיתות א' ו-ב' ובשנה הראשונה ללימוד שפה זרה, אך התיר להוציא חוברת עבודה לספר. עוד קבע המשרד, שהחוברת תודפס בשני צבעים לכל היותר.

1. סדרות של ספרי לימוד חד-פעמיים: מרשימות הספרים של בתי הספר עולה שבבתי הספר היסודיים משתמשים, במקצועות אחדים, בסדרות של ספרי לימוד חד-פעמיים שהתלמידים נדרשים לכתוב בהם, ובעיקר חשבון, עברית ותנ"ך.

בנייר עמדה שהכין ארגון ההורים בספטמבר 1997 נאמר, שההורים נדרשים לרכוש סדרות של ספרים, מארזים ומקבצים המיועדים לעבודה עצמית של התלמידים, על אף שלא נעשה שימוש בכל הפריטים שבסדרה.

2. ממצאי מחקר ההערכה הראו שבשנת 1994 הגיעה ההוצאה הממוצעת על ספרי הלימוד החד-פעמיים בכיתה א' ל-65% מההוצאה הכוללת על ספרי לימוד, ובכיתות ב'-ו'-ח' לכ-40%; בכיתות ד'-ט' חלה ירידה ניכרת בהוצאה על ספרים אלה, וההוצאה הממוצעת היתה כ-4% מההוצאה הכוללת על ספרי הלימוד.

גם מהתשובות לשאלונים עולה, ששיעור ספרי הלימוד החד-פעמיים מכלל ספרי הלימוד בבתי הספר היסודיים הוא גבוה, ואילו בחטיבות הביניים הוא נמוך במידה ניכרת בהשוואה לבתי הספר היסודיים.

3. השוואה בין מחירי חוברות עבודה למחירי ספרי הלימוד בשנת הלימודים התשנ"ט העלתה, שמחירן של חוברות רבות זהה כמעט למחיר ספר. מחיריהן של מקצת החוברות נע בין 30 ש"ח ל-40 ש"ח, ויחד עם הספר נע המחיר בין 65 ש"ח עד 80 ש"ח. מכאן, שהניסיון להקטין את הוצאות ההורים על ידי שימוש בחוברת עבודה במקום בספר לימוד חד-פעמי לא עלה יפה.

4. התברר, שהמו"לים הפיקו חוברות עבודה גם לספרי לימוד חד-פעמיים. בבדיקת רשימות ספרי הלימוד נמצא, שארבעה ספרי אנגלית היו חד-פעמיים וגם הוספו להם

חוברות עבודה. המחיר של כל ספר, כולל חוברת עבודה, היה 70 ש"ח ויותר; שלושה מהם אושרו, ולפי דרישת המשרד צוין בהם שאין לכתוב בתוך הספר. באישור שלושת הספרים הפיר המשרד עצמו את הוראותיו, גם אם דרש לציין בספרים שאין לכתוב בהם.

יצוין, שחוברות העבודה מוגשות לאישור המחלקה יחד עם ספר הלימוד והיא בודקת את תוכן. אולם אין במשרד גוף שבוחן את נחיצותה של חוברת העבודה מבחינה פדגוגית.

5. במאסר 1997 כתב הממונה לסגן המנהל מכתב בעניין ריבוי חוברות העבודה שמפיקים המו"לים. הממונה ציין, כי בדק את מחיריהם של 61 ספרים שצורפו להם חוברות עבודה ומצא, "שעלות ממוצעת של חוברת עבודה היא בגובה של 60% מעלות ספר הלימוד ... מכאן שגם אם יצליח הורה בגמר שנת הלימודים למכור את הספר ... הרי העלות הכללית של ספר וחוברת עבודה תהיה ב- 30% גבוהה יותר מהספר שבו היה מותר לכתוב, ללא חוברת העבודה".

עוד באותו חודש המליצו יו"ר המזה"פ, סגן המנהל והממונה, לבטל את חוברות העבודה, ולחייב את התלמידים לכתוב במחברות את התשובות לשאלות שבספרים. סוכם, שההמלצות יובאו לאישור המנכ"ל ויפורסמו בחוזר מנכ"ל. שנה לאחר מכן, במאסר 1998, המליצה הוועדה שמינה יו"ר המזה"פ להמשיך את השימוש בחוברות העבודה משום שיש להן "חשיבות פדגוגית יצירתית".

בתשובתו מנובמבר 1998 למשרד מבקר המדינה ציין מנהל האגף לתכניות לימודים, כי עניין השימוש בחוברות עבודה "לא נבדק ולא נחקר על ידי גורמים פדגוגיים", וכי "איסור השימוש בחוברות עבודה יש בו משום נסיגה פדגוגית ... נראה לי שמן הדין שהנושא ייחקר על התועלות שיש בקיום חוברות עבודה ועל המחיר שהמערכת תשלם על העדרן".

החלפת מהדורות

בהוראות נאמר, כי "ספרי לימוד או חוברות עבודה שאושרו על ידי המשרד יהיו תקפים לחמש שנים לפחות. לא תאושר ולא תותר הוצאת מהדורות חדשות לפני מועד זה".

1. נייר העמדה של ארגון ההורים העלה, בין היתר, את בעיית החלפת המהדורות בתדירות גדולה. לדבריו, "התלמידים נדרשים לרכוש את המהדורה החדשה גם אם השינויים שהוכנסו בה הם קטנים ואף מזעריים. התופעה חמורה במיוחד במקצוע האנגלית, שבו מתחלפות סדרות שלמות חדשות לבקרים".

2. בשנים 1997 ו-1998 נתקבלו במשרד מבקר המדינה תלונות אחדות של הורים על שהחלפת המהדורות מונעת מהם להעביר את מרבית הספרים מילד לילד או למכור אותם לחנויות. המתלוננים טענו כנגד המשרד באי-אכיפת ההוראות בנושא זה ובהעדר פתרונות לבעיות שהועלו.

3. כמה בתי ספר העלו בשאלונים את הטענה שבגלל העדר פיקוח על החלפת מהדורות ספרי הלימוד אי אפשר להעבירם משנה לשנה, והצורך ברכישת ספרים חדשים מייקר את ההוצאה על ספרי לימוד. בתי הספר ציינו במיוחד את ספרי הלימוד במקצועות המתמטיקה והאנגלית.

תכנית השאלת ספרי לימוד

סדרי הפעלת התכנית

החברה למתנ"סים החלה להפעיל את תכנית השאלת ספרי לימוד (להלן - התכנית) בשנת הלימודים התשנ"ג. לפי נתוני החברה למתנ"סים, בשנת הלימודים התשנ"ח השתתפו בתכנית כ- 665 בתי ספר ממלכתיים וממלכתיים דתיים במגזר היהודי, שהם כשליש מכלל בתי ספר אלה, ו- 35 בתי ספר במגזר הלא-יהודי. מרבית המשתתפים בתכנית הם בתי ספר יסודיים. עוד כ- 200 בתי ספר מפעילים תכניות להשאלת ספרים, שלא במסגרת התכנית.

אלה עקרונות התכנית: בית ספר שמצטרף לתכנית בשנה הראשונה להפעלתה יקבל מהמשרד תמיכה כספית באמצעות החברה למתנ"סים לרכישת ספרי הלימוד, וההורים יתבקשו למסור לבית הספר, חינם, ספרים שרכשו בשנה הקודמת; הספרים שבית הספר רוכש והספרים שמסרו ההורים ישמשו מאגר להשאלת ספרי לימוד לתלמידים. לאחר השנה הראשונה תמומן התכנית מכספי אגרת השאלה שתיגבה מההורים בכל שנה.

התקשרות עם החברה למתנ"סים

1. ועדת הרכישות של המשרד אישרה ביולי 1992 התקשרות עם החברה למתנ"סים לצורך ביצוע התכנית, בכפוף לקבלת פטור ממכרז מהחשב הכללי שבמשרד האוצר. המשרד נימק את מסירת ביצוע התכנית לידי החברה למתנ"סים בכך שהיא מפעילה 160 מרכזים קהילתיים בכל רחבי הארץ, להם עובדים מיומנים שיכולים לבצע את התכנית ולנהל משא ומתן עם מו"לים כדי לקנות מהם ספרים במחיר זול יותר. עוד באותו חודש התקבל הפטור ממכרז. באוגוסט 1992 חתם המשרד על חוזה עם החברה למתנ"סים לביצוע התכנית לשנת הלימודים התשנ"ג - 1.9.92 עד 31.8.93 (להלן - החוזה). לפי החוזה, יעביר המשרד לחברה למתנ"סים סכום של כ- 4.8 מיליון ש"ח למימון התכנית, מזה 3.6 ש"ח מיליון יועדו לתמיכה בבתי ספר באמצעות החברה למתנ"סים ו- 1.2 מיליון ש"ח יועדו למימון הוצאות החברה למתנ"סים.

התברר שבשנה הראשונה ניצלה החברה למתנ"סים פחות ממחצית הסכום שניתן לה לאותה שנה, כיוון שמספר בתי הספר שהצטרפו לתכנית היה נמוך מההערכה של המשרד, כפי שצוינה בחוזה.

לפי החוזה היה על החברה למתנ"סים להחזיר למשרד את הסכומים שלא ניצלה. המשרד לא עמד על החזרת הכספים והחברה למתנ"סים השתמשה בסכום הנותר, 2.8 מיליון ש"ח, בשנת הלימודים התשנ"ד. בשנה זו - עד מאי 1994 - לא חידש המשרד את החוזה.

2. מיוני 1994 נעשתה ההתקשרות בין המשרד לחברה למתנ"סים במסגרת חוזה כולל שהמשרד נוהג לחתום עמה כל שנה לצורך רכישת שירותים שונים. בחוזים הכוללים בשנים 1994-1997 הוקצו לתכנית תקציבים בסכומים כדלקמן: 1.9 מיליון ש"ח, 1.3 מיליון ש"ח, 1.86 מיליון ש"ח ו- 3.5 מיליון ש"ח, בהתאמה. התברר, כי משנת 1995 לא הקפיד המשרד לפרט בחוזה הכולל איזה חלק מתקציב התכנית מיועד לתמיכה בבתי הספר ואיזה חלק מיועד למימון הוצאותיה של החברה למתנ"סים.

3. ב- 1994, השנה השלישית לתכנית, העמיד המשרד את הכספים לרשות החברה למתנ"סים באיחור רב, עד כדי חשש לקיום התכנית. ב- 1997 אישר המשרד לחברה למתנ"סים תוספת תקציב לשנת הלימודים התשנ"ח רק ביוני - כחודשיים לפני תחילת השנה. מועד זה מאוחר מדי לצירוף בתי ספר לתכנית, כיוון שעליהם להיערך מבעוד

מועד להפעלתה. ממכתבו של מנהל התכנית לסמנכ"ל המשרד מדצמבר 1997 עולה, שבגלל האיחור הוא נאלץ לדחות 30 בתי ספר שביקשו להצטרף לתכנית לקראת אותה שנה.

הוצאות לשכר העובדים

לצורך הפעלת התכנית העסיקה החברה למתנ"סים מנהל, רכזים ומזכירה, וכשלוש שנים העסיקה גם עובד לשם הקמת מערכת ממוחשבת שתשרת את התכנית. בדיקת התשלומים של החברה למתנ"סים על שכר העובדים, ששולמו מכספי התכנית, מצביעה על ניצול לקוי של כספי התכנית.

1. החברה למתנ"סים מינתה למנהל התכנית עובד של המשרד שיצא לחופשה ללא תשלום בסוף 1991, לאחר שמילא תפקיד של מרכז ועדת הבדיקה (להלן - מנהל התכנית). הוא החל לעבוד בחברה למתנ"סים בתפקיד "מנהל פרויקטים כלכליים ותפקידים מיוחדים בחברה".

הבדיקה העלתה שמנהל התכנית הועסק בחברה למתנ"סים בתנאי שכר של עובדי הוראה, ואילו במשרד הוא הועסק בדירוג המח"ר. מהשוואה בין משכורתו האחרונה במשרד לבין השכר שקיבל כמה חודשים לאחר מכן מכספי התכנית באמצעות החברה למתנ"סים עולה, ששכרו גדל בכ- 100%. יצוין, שמאפריל 1992 עד סוף 1993 שולמה משכורתו מהסכום שהעביר המשרד לחברה למתנ"סים למימון התכנית.

נוסף על כך שילמה לו החברה למתנ"סים ב- 1993 החזר הוצאות בסכום כולל של כ- 19,000 ש"ח (כ- 27,500 ש"ח במחירי 1998) למימון נסיעתו לשש מדינות באירופה למשך 22 ימים. הבדיקה העלתה, שוועדת כוח אדם של החברה למתנ"סים אישרה את נסיעתו לפי מכתב הבקשה של מנכ"ל החברה למתנ"סים ממאוס 1993. במכתב צוין שמטרת הנסיעה היא ללמוד מניסיון שהצטבר במדינות המפעילות תכניות השאלה בבתי הספר; והודגש בו "הצורך לתת מענה לדרישה לשיפוץ הספרים הדורשים תיקון מידי שנה, ולכן עלה הרעיון להקים כריכיות אזוריות במתנ"סים שתספקנה שירות זה לקהילה ...".

נמצא, שכריכיות לא הוקמו ובתי הספר מטפלים בשיפוץ הספרים. בתשובת מנהל התכנית למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1998 נאמר, שהחברה למתנ"סים ניסתה להפעיל כריכיות אזוריות במתנ"סים כתכנית משלימה לתכנית ההשאלה, אך פנייתה ל"גורמים ממשלתיים וציבוריים שהתבקשו לסייע בהקמת כריכיות אלו" לא נענתה.

2. על הרכזים הוטל לשווק את התכנית בקרב הרשויות המקומיות ובתי הספר ולהדריך את המצטרפים לתכנית. בשנת הלימודים התשנ"ז החלו הרכזים לעשות גם מעקב ופיקוח על בתי הספר, כדי לוודא שהם מקיימים את התכנית ושמספר התלמידים תואם את הדיווח של בתי הספר לחברה למתנ"סים.

(א) הביקורת העלתה, שלא היתה לרכזים תכנית עבודה ולא נקבע סדר עדיפויות לביקוריהם ביישובים ובבתי הספר. בחירת בתי הספר שבהם תשווק התכנית קבעה למעשה גם את בתי הספר שיצטרפו ראשונים לתכנית. לפיכך, היה ראוי שמנהל התכנית יקבע, בשיתוף עם המשרד, באילו בתי ספר תשווק התכנית.

(ב) בשנים 1997 ו-1998 הועסקו שני רכזים במשרה מלאה. מבדיקת דיווחי האש"ל של שניהם בחודשים יולי-1997 ויולי 1998 עולה, כי רכז א' שהתגורר באזור חיפה נסע כמעט בכל יום לבתי ספר, לרבות בדרום הארץ, ובממוצע שילמה לו החברה למתנ"סים בעד כ- 3,800 ק"מ בחודש. לרכז ב' שולם שכר בגין משרה מלאה למרות שביצע את עבודתו רק בכמחצית מימי החודש.

בתשובת מנהל התכנית נאמר שהחברה למתנ"סים ערה לכך שיש צורך במשרה וחצי בלבד לרכזים והיא תפעל לשבץ את רכז ב' בתפקיד אחר בחברה למתנ"סים בהיקף של חצי משרה.

3. לפי החוזים, בתום כל שלושה חודשים ועם גמר מתן השירותים על החברה למתנ"סים לתת למשרד חשבון ודיווח מפורטים בכתב על השירותים שסיפקה באותם חודשים.

הבדיקה העלתה, שמינואר 1994 מדווחת החברה למתנ"סים למשרד דיווח כולל על הוצאותיה בכל שנה, בלי לפרט את השירותים שסיפקה. המשרד לא עמד על כך שהחברה למתנ"סים תגיש לו דיווח כספי מפורט, ואף לא הקפיד שהיא תדווח לו בכל שנה על בתי הספר שהצטרפו לתכנית.

מעקב אחר בתי הספר המשתתפים בתכנית

1. סכומי התמיכה שנתנה החברה למתנ"סים לבתי הספר, נקבעו לפי מספר התלמידים הנקוב בבקשה להצטרפות. התברר שבארבע השנים הראשונות להפעלת התכנית לא בדקה החברה למתנ"סים את אמינותם של הנתונים שבטופסי הבקשה. רק בשנת הלימודים התשנ"ז החלה החברה למתנ"סים לשלוח את הרכזים לבתי הספר שביקשו להצטרף לתכנית, כדי לבדוק את מספר התלמידים שלומדים בהם ולברר אם נערכו לביצוע התכנית.

2. בבדיקות שעשתה החברה למתנ"סים בבתי הספר החל משנת הלימודים התשנ"ז נמצא פער בין מספר התלמידים הנקוב בבקשה להצטרף לתכנית, לבין מספרם בפועל. התברר, שהחברה למתנ"סים לא עדכנה את התשלומים לפי המספר בפועל. משום כך היו בתי ספר שקיבלו תמיכה גדולה מהמגיע להם והיו גם בתי ספר שקיבלו פחות מהמגיע להם.

בתשובתו הסביר מנהל התכנית, כי יש שמספר התלמידים משתנה לאחר תחילת שנת הלימודים ובדרך כלל מספרם גדל, אולם החברה למתנ"סים אינה נוהגת להגדיל את התמיכה. לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה למתנ"סים לעדכן את נתוניה על מספר התלמידים ולשלם את התמיכה לפי מספרם בפועל.

תהליך ההצטרפות לתכנית והקריטריונים לתמיכה

בכל שנה מאז הפעלת התכנית, מפרסם המשרד בנספח לחוזר את הכללים והעקרונות להפעלתה. במהלך השנים נקט מנהל התכנית פעולות שונות לפרסום ולשיווק התכנית בקרב ועדי הורים ואגפי החינוך העירוניים.

מהשאלונים שמילאו בתי הספר שאינם משתתפים בתכנית עולה, כי קרוב ל- 28% מהם לא ידעו עליה. מכאן, שהפרסום בנספח לחזור אינו בולט דיו, ועל המשרד למצוא דרך להבליטו.

1. בית ספר שמעוניין להצטרף לתכנית חייב להגיש בקשה בכתב למנהל התכנית. לא נקבעו קריטריונים להצטרפות לתכנית, ומנהל התכנית קבע אילו בתי הספר יצטרפו לתכנית בשנה פלונית לפי מועד הגשת הבקשה ולפי התקציב שאושר לתכנית באותה שנה, לפי הכלל של "כל הקודם זוכה". זאת, כשהמטרה היא שבמרוצת השנים יצטרפו לתכנית כל בתי הספר המעוניינים בכך.

התברר, כי 44% מבתי הספר שהצטרפו לתכנית משנת הלימודים התשנ"ג ועד שנת הלימודים התשנ"ח היו בשלוש הדרגות העליונות של מדד טיפוח בית ספרי שפיתח המשרד, לעומת 28% מכלל בתי הספר שהיו באותן דרגות. מכאן, שבתי ספר שתלמידיהם באים ממשפחות חלשות מבחינה כלכלית ראו בתכנית דרך לצמצם את הוצאות ההורים על ספרי הלימוד.

2. בחוזר מנכ"ל נאמר, שהסיוע לבתי הספר "הוא חד-פעמי, לשנת המעבר בלבד, והוא יינתן לבתי הספר שיעברו לשיטת ההשאלה". יש בתי ספר שמשאילים ספרי לימוד לתלמידים ביוזמתם או ביוזמת הרשות המקומית, שלא במסגרת התכנית שמפעילה החברה למתנ"סים.

לדברי מנהל התכנית, מגבלות של תקציב הביאו את המשרד לקבוע שהתמיכה תינתן רק לבתי ספר שיצטרפו לתכנית, בשנה הראשונה להצטרפותם, ולא לבתי ספר שעברו לשיטת ההשאלה עוד לפני שהחברה למתנ"סים החלה בהפעלת התכנית.

(א) נמצא, שבניגוד להוראת המשרד נתנה החברה למתנ"סים תמיכות ל- 12 בתי ספר שהחלו להפעיל תכנית השאלה עוד לפני שהחברה למתנ"סים החלה בהפעלת התכנית.

(ב) עיריית חולון מפעילה תכנית להשאלת ספרי לימוד בבתי הספר בעיר; היא החלה בהפעלתה עוד לפני שהתכנית החלה לפעול. הבדיקה העלתה, כי בשנת הלימודים התשנ"ג קיבלו 29 בתי ספר יסודיים בחולון תמיכה בסך 76,500 ש"ח, אולם רק בגין התלמידים העולים.

יצוין, כי התמיכה לא ניתנה לבתי ספר בגין תלמידים עולים ברשויות מקומיות אחרות שמפעילות תכנית השאלה. לדוגמה, עיריית חיפה לא קיבלה תמיכה אף שהיא מפעילה זה שנים רבות תכנית השאלת ספרים בכל בתי הספר ולומדים בהם גם עולים רבים.

מנהל התכנית ציין בתשובתו, כי בשל חוסר תקציב החליט המשרד לתמוך רק בבתי ספר בחולון ולא ברשויות מקומיות אחרות. לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת המשרד לתמוך רק בעיריית חולון לא התבססה על נימוק ענייני.

3. בחוזר מנכ"ל נאמר כי "אם בית הספר או הרשות אינם יכולים לבצע את תכנית ההשאלה, ניתן לפנות למתנ"ס המקומי שיקבל על עצמו את ביצוע השאלת הספרים. במקרה כזה יועברו למתנ"ס כספי התגמול בגין העבודה המינהלית הכרוכה בביצוע ההשאלה".

(א) לפי נתוני החברה למתנ"סים, לא הפעילו המתנ"סים המקומיים בשנות הלימודים התשנ"ג-התשנ"ו את התכנית, למעט בשני בתי ספר בשנת הלימודים התשנ"ד ובבית ספר אחד

בשנת הלימודים התשנ"ו. עד שנת הלימודים התשנ"ח הפעילו 17 מתנ"סים מקומיים את התכנית ב- 65 בתי ספר, שהם כ- 10% בלבד מכלל בתי הספר שצורפו לתכנית עד אז, בניגוד לציפיית המשרד כפי שציין בנימוקיו לוועדת הפטור ממכרז.

(ב) בתי ספר שמפעילים בעצמם את התכנית ואינם מסתייעים במתנ"סים, אינם מקבלים תגמול על כך, אלא רק בשנה הראשונה. לעומתם, בתי ספר שמסתייעים במתנ"סים מקבלים בעקיפין תקציב שוטף, נוסף על התקציב החד-פעמי.

מהשאלונים עולה שכ- 36% מבתי הספר שאינם משתתפים בתכנית אינם מעוניינים להשתתף בה. 86% מכלל בתי הספר שאינם מעוניינים להשתתף בתכנית ציינו שהעדר מנגנון להפעלת התכנית בבית הספר מונע במידה רבה את הצטרפותם לתכנית.

אגרת השאלות ספרי לימוד

לאחר השנה הראשונה, ממומנת התכנית מכספי אגרת ההשאלה (להלן - האגרה) שבתי הספר גובים מההורים כל שנה לרכישת ספרים חדשים ולשיפוץ ולתיקון של ספרים משומשים. תעריפי האגרה נקבעו לפני שנים רבות ופורסמו בחוזר מנכ"ל "תשלומי הורים". תעריפים אלה חלו בבתי ספר וברשויות מקומיות שהפעילו תכנית השאלה באופן עצמאי. ועדת הבדיקה המליצה לגבות אותם תעריפים גם בתכנית, באמצעות החברה למתנ"סים.

1. התעריפים המרביים של האגרה בשנת הלימודים התשנ"ח נעו בין 177 ש"ח בכיתה א' לבין 225 ש"ח בכיתה י"ב.

הבדיקה העלתה, שרק כמחצית מבתי הספר גבו בשנת הלימודים התשנ"ח אגרה בסכומים שאינם גדולים מהסכומים המרביים שאישר המשרד. כרבע מבתי הספר גבו 10% יותר מהסכום שאושר, ועשירית מבתי הספר גבו כ- 40% ויותר מהסכום שאושר.

מהשאלונים עולה, כי 74% מבתי הספר קובעים את סכום האגרה במידה רבה בתיאום עם ועד ההורים. לא נמצאו הבדלים בין שיעור האגרה שגובים בתי הספר טעוני טיפוח לבין בתי הספר שמעמדם הסוציו-אקונומי גבוה.

2. השוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין הוצאות ההורים על רכישת סל ספרי לימוד חדשים לשנת הלימודים התשנ"ח לכיתות ו' ו-ח', לבין האגרה שקבע המשרד באותה שנה, מראה שההורים חסכו בשנת הלימודים התשנ"ח יותר ממחצית ההוצאה על ספרי לימוד. עם זאת ראוי לציין, שאומדן החיסכון מוטא כלפי מעלה, כי סביר להניח שלא כל ספרי הלימוד שנרכשו היו חדשים.

3. בשאלונים נשאלו בתי הספר, אם בשנת הלימודים התשנ"ח כיסו הכנסותיהם מהאגרה הוצאות אלה: שיפוץ ספרים ישנים; החלפת ספרים שהתבלו; רכישת חוברות עבודה; החלפת ספרי לימוד או מהדורה. נמצא, שרק לכ- 17% מהם הספיקו ההכנסות למימון כל ההוצאות, ולכ- 68% הספיקו ההכנסות למימון עד מחצית ההוצאות בלבד. כמחצית בתי הספר קיבלו סיוע כספי מגוף חיצוני כלשהו לאחר שקיבלו סיוע מהמשרד בשנה הראשונה, היות שהכספים שקיבלו מהמשרד ומכספי האגרה לא הספיקו להפעלת התכנית.

מנהל התכנית ציין בתשובתו, כי בדיקה שנעשתה הראתה שאפשר להפעיל את התכנית מכספי האגרה בלבד וכי במסגרת ההדרכה שהחברה למתנ"סים נותנת לבתי הספר היא מנחה אותם גם כיצד לנהל את התכנית מבחינה כלכלית כדי שלא ייווצרו גירעונות.

בחוזרי מנכ"ל בנושא תשלומי הורים לשנות הלימודים התשנ"ג-התשנ"ו צוינו הסכומים המרביים שיש לגבות מההורים למימון הוצאות הפעלת התכנית, אולם לא נאמר בבירור אם הסכומים נועדו גם לכיסוי ההוצאות לרכישת חוברות עבודה וספרי לימוד חד-פעמיים (להלן - חוברות עבודה). רק בחוזר לשנת הלימודים התשנ"ז צוין במפורש שהאגרה נועדה גם למימון חוברות העבודה. לפי אומדנים של מחקר ההערכה ושל משרד מבקר המדינה, עלות חוברות עבודה לכיתות א'-ו' היא במוצק כ- 40% מעלות הסל שלהן.

4. מנהל התכנית הכין דוח סיכום של הפעלת התכנית בשנות הלימודים התשנ"ג-התשנ"ז ובו ציין כי "מתגובות מנהלים ומורים בשטח, התברר כי בכיתות היסוד (א'-ו') קיימת תופעה של שימוש נרחב ביותר בספרים ובוחרות עבודה שכותבים בהם ... במספר רב של בתי"ס שהצטרפו לפרויקט, דרשו מן ההורים סכומים נוספים - מעבר לאגרה - בגין רכישת חוברות העבודה החד פעמיות".

מהתשובות לשאלונים עולה שכ- 30% מבתי הספר אינם משתמשים בכספי האגרה לרכישת חוברות עבודה; כ- 50% מבתי הספר שרוכשים חוברות מכספי האגרה מעריכים שהיא מכסה עד מחצית מעלותן; בתי הספר שרוכשים חוברות מכספי האגרה גבו במוצק אגרה בשיעור גבוה מהשיעור הממוצע שגבו בתי הספר שלא השתמשו בכספי האגרה לרכישת החוברות. עוד נמצא, שאצל כ- 42% מהמשיבים צמצמה התכנית את השימוש בחוברות עבודה.

5. מהתשובות לשאלונים עולה ש- 86% מבתי הספר מרוצים מהתכנית, והיתר אינם מרוצים במידה זו או אחרת; ככל שכספי האגרה מכסים חלק גדול יותר מעלויות הפעלת התכנית כן עולה שביעות הרצון ממנה.

*

בתי הספר אינם רשאים להשתמש בספרי לימוד שלא אושרו בידי משרד החינוך, התרבות והספורט. המשרד מפרסם בכל שנה רשימה של ספרי לימוד שאושרו. בדיקת ספרי הלימוד ואישורם מופקד בידי המחלקה לאישור ספרי לימוד. רק מקצת הספרים ברשימה עברו את תהליך הבדיקה כיוון שהמשרד פטר, במהלך השנים האחרונות, כמה מהגופים שהפיקו את מרבית ספרי הלימוד מהצורך בבדיקת ספריהם.

הועלה, שבתי הספר משתמשים בספרי לימוד שלא הוגשו לבדיקה ולאישור המשרד. השימוש בספרים אלה נבע לעתים ממחסור בספרי לימוד מאושרים שמותאמים לדרישות בתי הספר או לתכניות לימודים בכמה מקצועות לימוד. עוד הועלה, שהמשרד אינו מחייב את בתי הספר להשתמש אך ורק בספרים שאישר. על המשרד ליצור כלים לאכיפת התקנות וההוראות בעניין זה, ולחלופין לבחון מחדש את מדיניותו בנוגע לאיסור להשתמש בספרי לימוד לא מאושרים בכל מקצועות הלימוד.

כדי לצמצם את ההוצאה של ההורים על ספרי לימוד, הגביל המשרד את תדירות החלפת המהדורות ואת השימוש בספרים חד-פעמיים ובכללם חוברות העבודה. אולם הוא לא הצליח לאכוף את הוראותיו ולכן הנטל הכספי על ההורים לא פחת.

המשרד מסר את הפעלת תכנית השאלת ספרי לימוד בבתי ספר לידי החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ והיא החלה להפעילה בשנת הלימודים התשנ"ג. הועלה, שרק כ- 10% בלבד מכלל בתי הספר שצורפו לתכנית עד שנת הלימודים התשנ"ח מסתייעים במתנ"סים המקומיים בהפעלת התכנית, והיתר נאלצים להתמודד בכל הכרוך בהפעלת התכנית, בכוחות עצמם. זאת בניגוד לציפיית המשרד שהחברה למתנ"סים, באמצעות 160 המתנ"סים המקומיים ברחבי הארץ, היא שתסייע לבתי הספר.

משרד מבקר המדינה התריע על ניצול לקוי של הכספים שהעביר המשרד לחברה למתנ"סים לשם מימון שכר העובדים, ועל כך שהמשרד לא פיקח כראוי על השימוש שעשתה החברה למתנ"סים בכספים אלה. על המשרד לפקח על הפעלת התכנית בידי החברה למתנ"סים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להחיש את קצב ההצטרפות של בתי הספר לתכנית.

הרשות לצלילה ספורטיבית

1. ב- 30 השנים האחרונות התפתח העיסוק בצלילה בישראל לענף ספורט עממי בחופי הים התיכון, מפרץ אילת וחצי האי סיני. באמצע שנות השישים היו בארץ כ- 8,000 צוללים, ובשנת 1998 - כ- 88,000, מהם כ- 35,000 פעילים. בד בבד גדל גם מספר העסקים בתחום שירותי הצלילה. בשנת 1998 פעלו בארץ 37 מרכזי צלילה, רובם היו גם בתי ספר לצלילה; כ- 370 מדריכי צלילה; 5 תחנות למילוי מכלי צלילה באוויר; 2 תאי לחץ לטיפול בצוללים שנפגעו בתאונות צלילה; ו- 6 נציגויות של ארגוני צלילה בין-לאומיים (להלן - ארגוני צלילה).

בשנת 1979 נחקק חוק הצלילה הספורטיבית, התשל"ט- 1979 (להלן - החוק), עקב ריבוי תאונות צלילה בשל חוסר ידע מקצועי, אי-הקפדה על כללי זהירות נאותים ושימוש בציוד צלילה לא תקין. הוא נחקק כדי להבטיח שהעיסוק בצלילה יהיה לפי תכנים, כללים ומבחנים מקצועיים מוגדרים וברורים ובפיקוח מתמיד וקפדני. השר הממונה על ביצוע החוק הוא שר החינוך, התרבות והספורט (להלן - השר). בשנים 1980 ו- 1993 התקין השר תקנות מכוח החוק (להלן - התקנות), שמטילות חובת ביטוח על צוללים, מגדירות מכשירי צלילה אישיים ושירותי צלילה, ועוסקות בכל הנוגע למתן תעודות לצוללים ולמדריכי צלילה ורישיונות למרכזי צלילה ולתשלום אגרה בעדם. בחוק נקבע, כי תמונה "רשות מוסמכת" שהיא "יחיד או תאגיד שמינהו השר לעניין חוק זה, לתקופה שקבע" (להלן - רשות הצלילה).

החוק מקנה לרשות הצלילה סמכויות שונות, בהן פיקוח (באמצעות פקחים) על ביצוע הוראות החוק והתקנות שעל פיו, ואילו התקנות מקנות לרשות הצלילה סמכויות בנוגע להסמכת צוללים ומדריכי צלילה ורישוי מרכזי צלילה ובתי ספר לצלילה.