

משרד החינוך

פעולות ביקורת

באגף לשירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד נבדק הטיפול בבעיית האלימות בבתי הספר. נסקרו מחקרים שנעשו בארץ ובעולם בנושא זה והמלצותיהן של ועדות ממלכתיות ובין-משרדיות. עוד נבדקו אבחון התופעה בבתי הספר ודרכי היישום של תכניות לטיפול באלימות; קשרי הגומלין בין המשרד, המחוז, הרשות המקומית ובית הספר בנוגע לאיסוף המידע על מעשי האלימות הנעשים בתחומי בתי הספר והטיפול בהם. הבדיקה נעשתה במשרד, בשלושה מחוזות שלו, ובבתי הספר והרשויות המקומיות - באמצעות שאלונים (ראו בדוח זה "הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות" עמ' 5).

נבדק במשרד המערך המסייע למערכת החינוך - האחראי על הטיפול בתלמידים בסכנת נשירה ונוער "מנותק" - ובעיקר, המבנה הארגוני וסדרי תיקובו. כן נבדקו סדרי התאום בין המערך המסייע במשרד, לבין זה שבמשרד העבודה והרווחה ולבין היחידות ברשויות המקומיות העוסקות בטיפול בנוער זה (ראו גם כן בדוח זה, עמ' 21).

במינהל חברה ונוער ובמחלקת מכרזים ורכישות באגף משק נכסים ופירסומים במשרד נבדקו ההתקשרויות של המשרד עם ספקי השירותים לארגון משלחות תלמידים לפולין ולצ'כיה, עלויות הנסיעה לתלמיד במשלחות המשרד ובמשלחות בתי הספר בשנת הלימודים התשנ"ט; סדרי ארגון משלחות בתי הספר ועלויות הנסיעה נבדקו באמצעות שאלונים לבתי הספר.

באגף לחינוך פנימייתי ותפקידים מיוחדים ובחשבות המשרד, ביחידה לפיקוח ובקרה על השירות הלאומי במשרד העבודה והרווחה ובמחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים נבדקו הנושאים האלה: מכרזים לגיוס, לשיבוץ ולהפעלה של מתנדבות במערכת החינוך; הקצאת תקני מתנדבות למוסדות חינוך; הכשרה מקצועית, ופיקוח ובקרה.

במרכז ההסברה ובאגף התקציבים במשרד האוצר נבדקו דרכי התקצוב של המרכז והקשיים בתפקודו.

נבדקו נסיעות של עובדי המשרד לחו"ל במסגרת תפקידם (ממצאי הביקורת בנושא זה מובאים בפרק "נסיעות לחו"ל בתפקיד", עמ' 164).

מסעות בני נוער לפולין ולצ'כיה

1. מערכת החינוך בישראל רואה חובה לעצמה להנחיל לתלמידיה את מלוא המשמעויות ההיסטוריות, המוסריות והחינוכיות של גורל העם היהודי בשואה. תלמידי החטיבה העליונה משלבים, במסגרת הלימודים על השואה, מסע לפולין, ומקצתם מבקרים גם בצ'כיה (להלן - מסע לפולין). משרד החינוך (להלן - המשרד) מוצא לנכון לעודד תלמידים מישראל ולסייע להם לפקוד את שרידי הקהילות היהודיות ואת אתרי מחנות ההשמדה בפולין. מסעות אלו נועדו לחזק את הרגשת שייכותם של התלמידים לעם ישראל ואת זיקתם למורשתו ולתולדותיו. המסע הוא שיאו של תהליך חינוכי ונקרא "את אחי אנכי מבקש". במרוצת השנים הוציא המשרד הנחיות בכל הקשור לארגון המסע ולקיומו, והן רוכזו בחוזרי מנכ"ל המשרד.
2. מסעות התלמידים נחלקים לשני סוגים עיקריים:
 - (א) מסעות של משלחות שהמשרד מארגן (להלן - משלחות המשרד). המשרד החל לשגר משלחות כאלה בשנת 1988. מחיר המסע לפולין לתלמיד שהשתתף במשלחת כזאת בשנת התשנ"ט (ספטמבר 1998-אוגוסט 1999) היה 1,085 דולר.
 - (ב) מסעות של משלחות שבתי הספר מארגנים בעצמם (להלן - משלחות בתי הספר). מחירי המסע לפולין או לפולין ולצ'כיה, לתלמיד שהשתתף במשלחת כזאת בשנת הלימודים התשנ"ט נע בין 960 ל-1,470 דולר.
- יש גם גופים אחרים, כמו תנועות נוער וקיבוצים, שמשגרים משלחות נוער לפולין. מספר המשתתפים במסעות גדל במרוצת השנים ובשנת 1999 הגיע לכ-14,000, מהם כ-2,770 תלמידים וכ-545 מלווים במשלחות המשרד, וכ-10,500 תלמידים ומלווים במשלחות בתי ספר¹.
3. המשרד קבע, שמספר התלמידים שיצאו במשלחות מטעמו ייקבע לפי גודל בית הספר: לבית ספר קטן יאושרו 16 תלמידים, לבית ספר בינוני 32 תלמידים ולבית ספר גדול - 64 תלמידים.
4. תקציב המשרד למשלחות בשנת 1999 היה: 2.24 מיליון ש"ח למימון הוצאות המסע של משלחות המשרד, 6.67 מיליון ש"ח להוצאות האבטחה של כל המשלחות ובכללן משלחות בתי הספר ו-200,000 ש"ח למלגות לתלמידים. המשרד התקשר עם חברת נסיעות לצורך קבלת שירותים למשלחותיו.
5. בחודשים פברואר-אוקטובר 2000 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את התקשרויות המשרד עם ספקי השירותים למשלחותיו בשנים 1995-2000, את הסכמי המשרד עם חברת "אל על" בשנת 2000 בנוגע למחירי הטיסה ואת עלות הנסיעה לתלמיד בשנת הלימודים התשנ"ט. הבדיקה נעשתה במינהל חברה ונוער ובמחלקת מכרזים ורכישות באגף משק נכסים ופרסומים שבמשרד, בחברת "אל על" ובבתי ספר. הבדיקה בבתי הספר נעשתה באמצעות שאלון שהופנה למנהלים ולמורים שמטפלים במשלחות לפולין; השאלון נשלח ל-154 בתי ספר בחטיבה העליונה בחינוך הממלכתי, הממלכתי-דתי וההתיישבותי. על השאלון ענו 105 (68%) בתי ספר שקיימו מסע בשנת התשנ"ט. נציגי משרד מבקר המדינה גם הצטרפו למשלחת המשרד שנסעה באפריל 2000.

1 בנתוני המשרד על משלחות בתי הספר אין הפרדה בין מספר התלמידים לבין מספר המלווים.

מטרת המסע

לימוד השואה כפרק בהיסטוריה היהודית נושא אופי ייחודי בשל המשמעויות הרגשיות העמוקות המתלוות לזיכרון השואה; ואמנם יש תמימות דעים בציבור בישראל בדבר חשיבותו של לימוד הנושא בבתי הספר.

לעומת זאת, התשובה על השאלה "האם יש לשלוח את התלמידים לפולין" שנויה במחלוקת. המצדדים במסע רואים בו, בין היתר, חוויה רגשית מתקנת בכל הקשור לטראומת השואה, ומדגישים את הצורך להנחיל את הזיכרון לדורות הבאים ולחזק את הרגשת שייכותם של התלמידים לתולדות עם ישראל ולמורשתו; ואילו מבין המתנגדים יש הסבורים שאין לשוב למקום שבו נעשו הזוועות, ואפשר ללמוד את נושא השואה בארץ ולא בפולין.

לכל הדעות, הכנה נכונה ומעמיקה של התלמידים הכוללת את התכנים הלימודיים, ההיבטים הרגשיים ודפוסי ההתנהגות ההולמים, חשובה מאוד להשגת יעדי המסע ומסייעת לתלמידים להתמודד עם החוויות הקשות שמצפות להם. המשרד המליץ לשלב בהכנה למסע ביקורים במוסדות ובמכוני העוסקים במחקר ובהנצחת השואה ולשמוע עדויות מפי ניצולי שואה.

בשנת 1999 הזמינה הנהלת "יד ושם" סקר דעת קהל שנועד לבחון את עמדות הציבור בארץ כלפי היבטים שונים הקשורים לשואה. בעניין מקומה של השואה בתכנית הלימודים בבית הספר נשאלו המשתתפים "האם יש להמשיך במשלחות הנוער לפולין". 58% מהמשתתפים השיבו כי "יש להמשיך" ו-28% אחרים ציינו כי "יש להמשיך עם הכנה מעמיקה יותר". מכאן, שמרבית המשיבים (86%) מצדדים בהמשך שיגור המשלחות.

מן השאלונים שהפיץ משרד מבקר המדינה בקרב בתי הספר עולה, כי 39% מבתי הספר שמקיימים בעצמם מסע, השתתפו בעבר במשלחות המשרד. בתי הספר נשאלו "מדוע לא נסעו עם המשרד". כשליש מבתי הספר היו בדעה, שהמסלול והתוכן שקבע המשרד למסע אינם מתאימים להם; אחדים מבתי הספר טענו שאינם יכולים להשפיע על קביעת המסלול והתכנים של המסעות שהמשרד מארגן ואינם יכולים לבחור את המדריך הרצוי להם; יש שצינו שהם מעדיפים לצאת בקבוצות קטנות כדי שתהיה להם הרגשה אינטימית שחשובה למסע מעין זה. היו בתי ספר שנבצר מהם להשתתף במשלחות המשרד מאחר שהמשרד הגביל את מספר התלמידים היוצאים. טענה נוספת שהועלתה היא ש"החיבור" עם בתי ספר אחרים פוגם בציביון הייחודי של בית הספר.

נמצא, שהמשרד לא עשה כל מעקב או הערכה בקרב התלמידים כדי לבחון את ערכם החינוכי של המסעות ואת משמעותם לתלמידים. לדעת משרד מבקר המדינה, משוב מעין זה עשוי לסייע למארגנים להתאים את מסלול המסע, התכנים ואופן ההרכה, לאוכלוסיות התלמידים השונות.

מכרזים לארגון ולביצוע של המסעות

לצורך שיגור משלחות לפולין, נעזר המשרד בשנים 1989-1991 בשירותיה של חברת נסיעות (להלן - חברה א') שפעלה באמצעות עמותה "מרכז לתרבות עמים לנוער". בשנת 1991 פרסם המשרד לראשונה מכרז לארגון ולביצוע של המסעות לפולין וחברה א' זכתה בו. בשנת 1992 חתם המשרד חוזה עם חברה א' ובשנים 1993-1995 הוארך החוזה בתחילת כל שנה. המשרד פרסם עוד שני מכרזים, בשנים 1995 ו-1999, לארגון המסעות. משרד מבקר המדינה בדק את תנאי המכרזים.

הגשת ההצעות

1. בדצמבר 1995 פרסם המשרד מכרז "לארגון וביצוע סמינרים חינוכיים בפולין ובצ'כיה". על פי מסמכי המשרד, הוא מסר את טופסי המכרז ל-13 גופים. למכרז הוגשה הצעה אחת משותפת לחברה א' ולחברה אחרת (להלן - חברה ב'). ועדת הרכישות של המשרד קבעה שהן הזוכות במכרז והמשרד חתם חוזה עם חברה א' (שהיתה אחראית כלפי המשרד גם לפעולותיה של חברה ב'). החוזה נחתם לשנת 1996 והוארך בכל שנה, עד 1999. ההארכות נעשו על פי חוק חובת המכרזים ותקנותיו ולפי הוראות תקנות כספים ומשק (התכ"ם).

2. ביולי 1999 פרסם המשרד מכרז חדש "לארגון וביצוע לוגיסטי של סמינרים חינוכיים בפולין, בצ'כיה ובליטא". עשרה גופים ביקשו את טופסי המכרז. הוגשו שתי הצעות - אחת של חברה א' וחברה ב' ואחת של שני גופים אחרים. גם הפעם זכתה הצעתן המשותפת של חברה א' וחברה ב'.

תנאי המכרזים

במכרזים מ-1995 ומ-1999 נקבעה בתנאי הסף דרישה שהמזיע יהיה בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בארגון קבוצות תיירים בכל אחת מארצות היעד. בשני המכרזים נאמר שהם מופנים לגופים העוסקים בארגון קבוצות גדולות של יותר מ-200 משתתפים בקבוצה. משמעות הדבר היא שהצעה של גוף שאינו בעל ניסיון של חמש שנים בארגון קבוצות בסדר גודל כזה היתה נדחית על הסף.

1. ממידע שנמסר למשרד מבקר המדינה עולה, שבמועדי פרסום המכרזים אמנם היו כמה גופים שארגנו קבוצות לפולין, בעיקר של בתי ספר, אולם הם לא צברו ניסיון בארגון קבוצות בגודל שנדרש במכרז. יצוין, כי נסיעה לפולין בקבוצות גדולות מאפיינת את משלחות המשרד, ואילו רוב משלחות בתי הספר מנו עשרות משתתפים בלבד. מאחר שמאז שנת 1989 אורגנו משלחות המשרד על ידי חברה א', או חברות א' וב' במשותף, לא היו לגופים אחרים אפשרויות רבות לרכוש את הניסיון הנדרש.

2. כאמור, ב-1995 לקחו 13 גופים את טופסי המכרז וב-1999 לקחו 10 גופים, אך מרביתם לא הגישו הצעות. יצוין, כי חוץ מחברה א' וחברה ב' אף אחד מהגופים שלקחו את טופסי המכרז מ-1995 לא לקח את טופסי המכרז מ-1999. התברר, שמכלל הגופים שלקחו את הטפסים של שני המכרזים רק לשלושה, בכללם חברה א' וחברה ב', היה הניסיון הנדרש.

3. במכרז מ-1999 העלה המשרד את דרישת הסף, ודרש ניסיון של חמש שנים בארגון קבוצות לא רק לפולין ולצ'כיה אלא גם לליטא. מתברר, שבמועד פרסום המכרז רק לשתי חברות היה הניסיון הנדרש לליטא, ובכללן חברה ב', ורק כאשר היא הצטרפה לחברה א' עמדו שתיהן יחד בכל תנאי הסף. סביר להניח, שלפחות חלק מהגופים שלקחו את הטפסים לא הגישו הצעה בשל אי-עמידתם במכלול הדרישות - ניסיון של חמש שנים בארגון קבוצות גדולות גם לפולין, גם לצ'כיה וגם לליטא. התברר, כי הביקור בצ'כיה או בליטא היה שולי בתכנית המסע. עוד התברר, כי משלחות המשרד לא נסעו כלל לליטא בשנת 2000. מכאן, שהדרישה בדבר ניסיון בליטא לא היתה חיונית, והיא צמצמה בלי צורך את מספר הגופים שיכלו להשתתף במכרז, אף שמכרז רב-משתתפים עשוי להביא להורדת המחיר.

לדעת מבקר המדינה, על המשרד לבחון אם הדרישה בדבר ניסיון של חמש שנים בכל אחת מארצות היעד היא סבירה ואם לא ניתן להסתפק בניסיון מועט מזה, ובכך להגדיל את מספר המציעים ולהזיל את מחיר הנסיעה.

תנאי התשלום לחברה הזוכה

התשלום לחברה שזכתה במכרז מתקבל משני מקורות: כספי התלמידים שיוצאים למסע, שהם החלק הארי מתקבולי החברה, וכספי המשרד למימון הוצאות שונות של המשלחות.

1. הסכום שהתלמיד משלם לחברה בעד השירותים השונים, למעט הטיסה, נקבע בידי החברה בהצעה למכרז. במכרז מ-1999 נאמר שהצעת המחיר כוללת את כל הוצאות החברה הכרוכות בביצוע המסעות, לרבות מתן שירותי לינה וכלכלה, שכירת אולמות וציוד לאירועים, ביטוח המשתתפים, מתן שירותי הסעה, תשלום דמי כניסה לאתרים, העסקת כוח אדם ואספקת שירותים ארגוניים בכל שלבי המסע בארץ ובחו"ל.
2. אשר לתנאי התשלום צוין בחוזה, כי המשרד ישלם לחברה הזוכה "בגין השתתפות עובדי המשרד ומלווים אחרים מטעמו", וכי התשלום ישולם על פי חשבונות סופיים שיוגשו לאחר כל מסע "בהתאמה למחירים שייקבעו במסגרת החוזה". מניסוח זה אין לדעת מראש מה הסכום שהמשרד ישלם, ומהו הסכום שהוא הקצה לכך.
3. בינואר 2000 נחתם חוזה בין המשרד לבין חברה א'. מעיון בנספח התקציבי לחוזה עולה, שהמשרד ייעד סכום של כ-1.6 מיליון ש"ח להשתתפות בהוצאות המסע, ובהן הוצאות למורים ומלווים במשלחות, אירועים ופעולות מיוחדות וכן הוצאות שונות, כמו למוניות וקופה קטנה.

מרשימת הנספחים לשני המכרזים, ומבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במחלקת רכישות של המשרד, עולה, שנוסח החוזה לא צורף למסמכי המכרז. המשרד פעל בניגוד לתקנות חובת המכרזים (סעיף 17 ב' (3)) הקובעות שמסמכי מכרז פומבי יכללו את נוסח החוזה.

רק לחברות א' וב', שביצעו בעבר את העבודה, היה המידע על הסכומים שהמשרד הקצה לכך בשנים קודמות, ואילו לגופים שעיינו במסמכי המכרז לא היה כל מידע על חלקו של המשרד במימון הוצאות המסע. בהעדר מידע כזה נפגע עקרון השוויון בהתמודדות על המכרז.

מלגות

לתלמידים הנוסעים במשלחות המשרד ומתקשים לממן את הנסיעה, מאפשר המשרד לקבל מלגות באמצעות "הקרן לחיזוק החזקים בין החלשים" (להלן - הקרן). כספי הקרן נועדו לסייע לתלמידים במערכת החינוך, ובכללם תלמידים היוצאים למסע. הזכאות למלגה נקבעת לפי קריטריונים שנקבעו בפברואר 1999.

1. סכום המלגה נקבע לפי מספר הנקודות שצבר התלמיד. כל נקודה מזכה ב-150 ש"ח ותלמיד יכול לצבור עד עשר נקודות. הניקוד נקבע לפי שלושה קריטריונים: הכנסה לנפש במשפחה, מספר הילדים במשפחה ואזור פיתוח. במקרים חריגים רשאי מנהל מינהל חברה ונוער להעניק תוספת של שלוש נקודות לכל היותר לפי המלצה אישית של מנהל המוסד החינוכי ועל פי מספר הבקשות המוגשות ממשפחה אחת.

2. הסכום המרבי שתלמיד היה זכאי לקבל מהקרן בשנת הלימודים התשנ"ט היה 1,500 ₪ (350 דולר בקירוב) - כשליש ממחיר המסע. מרבית התלמידים שנוקקו למלגה קיבלו סכומים קטנים מזה. כדי לסייע לתלמידים לממן את המסע, נאלצו בתי הספר לחפש מקורות מימון נוספים כמו רשויות מקומיות, ועדי הורים של בתי ספר, תרומות וכספי בית הספר. יש בתי ספר שמעודדים תלמידים שמתקשים לשלם את מחיר הנסיעה לעבוד תמורת שכר במסגרת בית הספר או ברשות המקומית שבתחומה הם גרים.
3. בשנת 1999 קיבלו מלגות כ-325 תלמידים (12%) מבין 2,769 תלמידים שיצאו למסע במסגרת משלחות המשרד. באותה שנה היה תקציב הקרן 200,000 ש"ח. בשנת 2000 היה התקציב המקורי של הקרן 209,600 ש"ח. התקציב לא הספיק למתן המלגות ובעקבות בקשה של מינהל חברה ונוער להגדלת התקציב אושרה תוספת בסך 120,000 ש"ח, בתנאי שמנהל המינהל יחזיר את הסכום עם קבלת תקציב למלגות בשנת 2001.

4. מתברר, שמרבית המלגות מהקרן ניתנו לתלמידים שנסעו במשלחות המשרד. רק תלמידים מעטים ממשלחות בתי הספר, שפנו למשרד ביוזמתם, קיבלו מלגות. המשרד לא הביא לידיעת בתי הספר ששיגרו משלחות עצמאיות כי הוא מחלק מלגות, וכי התלמידים יכולים לפנות אליו בבקשה לקבל מלגה. משרד מבקר המדינה בירר, באמצעות השאלונים, בכמה בתי ספר שמשגרים משלחות מטעמם קיבלו התלמידים סיוע בהתשנ"ט. נמצא שב-20% מבתי הספר שהשיבו על השאלון אין כל סיוע לתלמידים; כ-28% ציינו שקיבלו סיוע מהרשות המקומית שבתחומה הם נמצאים; היתר ציינו, שקיבלו סיוע ממקורות שונים, בעיקר מתרומות של קרנות, עמותות, בית הספר וועד ההורים.

המחירים והעלויות של המסע

תלמידים הנוסעים במשלחות רוכשים את "חבילת" המסע לפולין, ובכללה את כרטיס הטיסה, באמצעות סוכנויות נסיעות: משלחות המשרד רוכשות זאת, כאמור, באמצעות חברות א' ו-ב', ואילו משלחות בתי הספר - באמצעות סוכנויות נסיעות שבחרו. מחיר הטיסה הוא כמחצית ממחיר ה"חבילה".

מחירי הטיסות

הטיסות הסדירות מישראל לפולין בוצעו בידי שתי חברות תעופה בלבד: החברה הישראלית "אל על" (להלן - "אל על"), והחברה הפולנית "לופט" (להלן - "לופט"). כל משלחות המשרד טסו ב"אל על" ואילו משלחות בתי הספר בחרו באחת מהשתיים.

1. משרד מבקר המדינה השווה בין מחירי הטיסה בשתי חברות התעופה האמורות ונמצא, כי "אל על" גבתה מחירים גבוהים יותר. כך לדוגמה, באוגוסט 1999 שילמו תלמידים שטסו ב"אל על" כ-100 דולר יותר מתלמידים שטסו ב"לופט" - 588 דולר לעומת 485 דולר.

מהשאלונים עולה, כי בשנת התשנ"ט טסו ב"אל על" 43% מבתי הספר, ואילו 57% מבתי הספר טסו ב"לופט". סביר להניח, כי בשל מחירה הגבוה יותר של טיסה ב"אל על" בחרו בתי ספר רבים יותר לטוס בחברת התעופה של פולין ולא בחברת התעופה הישראלית.

2. בין המשרד לבין חברת "אל על" נעשו הסכמים מפעם לפעם לפי השינויים בתנאי השוק הנוגעים למחירי הטיסות ולתנאים הנלווים להם. להלן פירוט ההסכמים שנעשו בשנת 2000:

(א) הסכם לראשית שנת 2000: לקראת שנת 2000 הוסכם בין "אל על" לבין המשרד שהתעריף לתלמיד במשלחת המשרד יהיה 532 דולר באותה שנה, והמשרד יקבל כרטיסי חינוך, הנחות לטיסות בתפוסה מלאה והטבות נוספות. לתלמידים במשלחות בתי הספר נקבעו בהסכם האמור חמישה תעריפי טיסה שנעו בין 515 דולר ל-588 דולר, בהתאם למועדי הטיסה. בחודשי החורף, שבהן הטמפרטורות בפולין נמוכות מאוד, ובזמן חופשת הקיץ של בתי הספר, היו התעריפים זולים במקצת למשלחות בתי הספר.

אולם הבדיקה העלתה, שרק 20% מבתי הספר שלחו משלחות במועדים האמורים. לעומת זאת, בשני המועדים שבהם התעריפים יקרים יותר - החודשיים הראשונים של שנת הלימודים ומתחילת חופשת הפסח ועד סוף שנת הלימודים – כ-80% מבתי הספר נהגו לשלוח משלחות, כיוון שתקופות אלה מתאימות להם יותר הן מבחינת תכנית הלימודים והן בגלל מזג האוויר הנוח. עוד העלתה הבדיקה, שגם בהטבות - מספר כרטיסי החינוך וההנחה על טיסות בתפוסה מלאה - משלחות בתי הספר קופחו בהשוואה למשלחות המשרד.

(ב) הסכם למחצית השנייה של שנת 2000: ביוני 2000, סמוך למועד יציאתן של משלחות המשרד, הוסכם בין המשרד לבין "אל על" שמחיר הטיסה למשלחות המשרד יוזל ל-399 דולר לתלמיד, בכל מועד בשנה. הוזלת המחיר על אף ההסכם שנעשה בתחילת שנת 2000 נבעה מהסכם טיסות השכר שנכנס לתוקף ב-1.9.00 (ראו להלן). בעקבות ההוזלה האמורה צומצמו ההטבות שניתנו למשלחות: מספר כרטיסי החינוך פחת ובוטלו ההנחות על טיסות בתפוסה מלאה. באותו מועד נקבע כי מחיר הטיסה למשתתף במשלחות בתי הספר יהיה 499 דולר בכל ימות השנה - 100 דולר יותר ממחיר הטיסה שנגבה מתלמיד במשלחות המשרד.

יש לציין, שבתי הספר שילמו את המחיר הנהוג בשוק. היה צפוי שבתי הספר, שרבים מהם שולחים קבוצות תלמידים בכל שנה, ייהנו ממחיר זול מזה שנגבה מנוסעים אחרים.

בתשובת המשרד מנובמבר 2000 למשרד מבקר המדינה ציין מנהל מינהל חברה ונוער, כי המשרד מקיים משא ומתן עם "אל על" להורדת מחירי הטיסות. עוד ציין כי הם "נערכים להכנת מכרז כללי לחברות הטיסה כדי לבחון הטיסה הזולה והטובה ביותר עבור תלמידינו לשנת הלימודים תשס"ב".

3. טיסות שכר - ב-1.9.00 נכנס לתוקפו הסכם טיסות השכר לפולין, שנחתם בין מינהלי התעופה של ישראל ושל פולין. ההסכם נעשה במטרה להוזיל את הטיסות של המשלחות. על פי התכנון, המטוסים מישראל ינחתו בשדה התעופה בקטוביץ (הנמצא קרוב למחנה הריכוז אושוויץ). למטוסים בטיסות השכר אין אישור לנחות בוורשה ובקרקוב בשל טיסות המובילים הסדירים.

שתי חברות תעופה נערכו להפעלת טיסות אלה: "ארקיע" ו"ישראיר". מבירור עם שתי החברות עולה, שעד מועד סיום הביקורת באוקטובר 2000 לא התחילה "ארקיע" להפעיל טיסות שכר לפולין, ואילו חברת "ישראיר" התחילה להפעיל טיסות שכר במתכונת מצומצמת. מחיר טיסת שכר לתלמיד הוא כ-280 דולר. הוזלה זו במחיר הטיסה אמורה להוזיל את מחיר המסע לתלמיד.

יצוין, כי משלחות המשרד ומרבית משלחות בתי הספר לא טסו בטיסות השכר עד מועד סיום הביקורת. לדברי מנהל מינהל חברה ונוער, לטיסות אלה יש שתי מגבלות עיקריות המכבידות על המשלחות: החברות אינן יכולות לספק מטוסים גדולים לקבוצות של המשרד; המטוסים נוחתים במקום אחד בלבד - בקטוביץ - ולכן הקבוצות צריכות לחזור לשם כדי לטוס לישראל, דבר הכרוך בתוספת של עלויות וזמן. לדברי "ישראיר", היא נושאת ונותנת עם סוכני טיסות במטרה להפעיל בקביעות טיסות שכר לבני הנוער; החברה צופה שבחודשים מארס-אפריל 2001 יגדל במידה ניכרת מספר טיסות השכר לפולין.

4. בבירור שעשה משרד מבקר המדינה במשרדי הביטחון והחוץ, שעובדיהם מרביתם בנסיעות לחו"ל, נמצא, כי משרדים אלו פטורים, על פי אישור החשב הכללי במשרד האוצר, מהזמנת כרטיסי טיסה באמצעות משרדי נסיעות וכי הכרטיסים מוזמנים ישירות מ"אל על". בשל פטור זה מקבלים המשרדים האמורים הנחה במחיר הכרטיסים. לפי מידע שבידי משרד מבקר המדינה, ההנחה למשרד הביטחון היא בשיעור של 10% מהמחירים שמשלמים גופים שרוכשים את כרטיסי הטיסה באמצעות משרדי נסיעות, שהוא שיעור העמלה הניתנת לסוכני הנסיעות.

מן הראוי שהמשרד יפעל למציאת דרכים להוזלת מחירי הטיסה באמצעות חברות המפעילות טיסות סדירות או באמצעות חברות המפעילות טיסות שכר. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לדאוג שבכל פעולה שהוא נוקט להורדת מחירי הטיסות יישמרו במידה שווה האינטרסים של התלמידים הנוסעים במסגרת משלחות המשרד ושל אלו הנוסעים במשלחות בתי הספר.

מחיר הנסיעה לתלמיד

1. מחיר הנסיעה לתלמיד במשלחות המשרד נקבע כאמור בהסכם בין חברה א' לבין המשרד. מחיר הנסיעה לתלמיד במשלחת שבית ספר מארגן נקבע בהסכם שנעשה בין בית הספר לבין סוכנות הנסיעות שנבחרה לארגן את הנסיעה. מהשאלונים עולה שכ-70% מבתי הספר בחרו בסוכנות הנסיעות לאחר שבחנו כמה הצעות מחיר.
2. משרד מבקר המדינה השווה בין עלות הנסיעה לתלמיד במשלחות המשרד לבין עלות הנסיעה לתלמיד במשלחות בתי הספר, בשנת הלימודים התשנ"ט. ההשוואה נעשתה בין מסעות שהתקיימו בתנאים דומים: טיסה ב"אל על" למסע של שמונה ימים לפולין בלבד. יש לציין שבין מסעות בתי הספר לבין מסעות המשרד אין הבדלים מהותיים במסלולים וברמת בתי המלון שהתלמידים שוהים בהם. תלמיד שהשתתף במשלחת המשרד נהנה מסבסוד של המשרד, שכן המשרד מממן מתקניו חלק מהוצאות המשלחות. להלן פירוט העלויות:
 - (א) תלמיד במשלחת המשרד שילם בהתשנ"ט (באפריל 1999) - 1,085 דולר (כולל 30 דולר תשר).
 - (ב) סבסוד המשרד לתלמיד היה כ-208 דולר (ובסך הכל 186,930 דולר ל-898 תלמידים). בתשלומי המשרד נכללו "מענק שר החינוך" לתלמידים (35,920 דולר), טקסים ואירועים (23,000 דולר), מימון פעולות שונות (16,000 דולר) והרכיב בסכום הגבוה ביותר - תשלום בעבור מלווים (112,010 דולר).

תלמידים במשלחות בתי הספר מממנים מכספם את כל הוצאות המשלחת לרבות העלויות הקבוצתיות, כמו רכב, מלווים והדרכה. מהשאלונים עולה, שהמחיר הממוצע לתלמיד שנסע בשנת הלימודים התשנ"ט במשלחות בתי הספר בטיסת "אל על" לפולין למסע של שמונה ימים היה 1,175 דולר.

מנתונים אלה יוצא, שעלות הנסיעה לכל תלמיד שנסע במשלחת המשרד (תשלום התלמיד ותשלום המשרד) היתה גבוהה ב-118 דולר (ב-10% מהעלות הממוצעת של נסיעת תלמיד במשלחת בית ספר.

כל זאת למרות שהיה צפוי שעלות הנסיעה של תלמיד במשלחות המשרד תהיה נמוכה מזו של תלמיד במשלחות בתי הספר, מסיבות אלו:

- (1) מחיר הטיסה למשלחות המשרד ב"אל על" היה זול מהמחיר למשלחות בתי הספר.
- (2) כל משלחת של המשרד מנתה יותר מ-1,000 נוסעים ואילו מרבית משלחות בתי הספר מנו רק כמה עשרות נוסעים. בזכות היתרון לגודל קיבל המשרד מ"אל על" הטבות נוספות על אלה שקיבלו בתי הספר. היה צפוי שיתרון זה יבוא לידי ביטוי גם במחירים שחברות א' ו-ב' גובות בעד שירותי הקרקע שהן מספקות למשרד.
- (3) בתי ספר שילמו בהתשנ"ט בין 1,400 דולר ל-2,000 דולר למדריך לקבוצה של כ-40 נוסעים. לעומת זאת, המדריכים במשלחות המשרד עושים את עבודתם ללא תמורה כספית, כחלק מתנאי ההשתלמות שלהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבדוק את הסיבות לעלויות הגבוהות של משלחות המשרד ולייעל את המערך הארגוני שלו, כדי לצמצם את עלויות הנסיעה הממומנות מתקציב המשרד. כאמור, חברה א' סיפקה למשרד את שירותי הקרקע ב-12 השנים האחרונות, בכללן כמה שנים יחד עם חברה ב', וייתכן שהעלויות הגבוהות של משלחות המשרד נובעות, בין היתר, מהעדר תחרות ממשית.

בתי הספר התבקשו לפרט בשאלון את רכיבי מחיר הנסיעה לתלמיד. התברר, שבמרבית הצעות המחיר שהגישו סוכנויות הנסיעות לבתי הספר אין פירוט של מחירי השירותים השונים, כמו: הטיסה, בתי המלון, הארוחות וההדרכה. הסוכנויות נוקבות בדרך כלל במחיר הכולל של המסע.

בשאלונים ובתלונות שהגיעו למשרד מבקר המדינה, שבה ועלתה הטענה שבעד המסע נדרשים התלמידים לשלם מחירים גבוהים מאוד ויש לעשות ככל האפשר להוזלתם.

מן הראוי שבתי הספר ידרשו מסוכנויות הנסיעות לקבל פירוט מלא של מחירי השירותים המוצעים להם, כדי שיוכלו לעשות השוואה יסודית בין ההצעות ואף לקיים משא ומתן יעיל יותר להוזלתם.



המפעל החינוכי של המסעות לפולין שיזם המשרד לפני כ-13 שנים מאפשר לתלמידים רבים ללמוד בדרך מוחשית וחוויתית פרק חשוב בהיסטוריה של העם היהודי. מספר הנוסעים במסגרת מפעל זה הלך וגדל עם השנים וב-1999 הגיע לכ-14,000. כ-25% מהם יצאו במסגרת משלחות המשרד והיתר - במסעות שבתי הספר ארגנו בעצמם.

לצורך ארגון המסעות של משלחותיו רכש המשרד את השירותים מסוכנות נסיעות באמצעות מכרז. חברה אחת זכתה בכל שלושת המכרזים שפרסם המשרד החל ב-1991 (בחלק מהשנים עם חברה אחרת). הועלה, שכמה מהתנאים שקבע המשרד בשני המכרזים האחרונים מנעו מחברות נוספות להגיש הצעות. עוד הועלה, שבמכרזים לא היתה שקיפות מלאה בכל הקשור לתנאי התשלום לחברה שתזכה בו, ודבר זה מנוגד לדיני המכרזים, ואף פגע בעיקרון השוויון בהתמודדות על המכרז. הממצאים מראים, שהמשרד השקיע את עיקר מאמציו להוזלת הנסיעות של המשלחות מטעמו. אי-השוויון בטיפול המשרד במשלחות לפולין התבטא גם בעובדה שתלמידים שהשתתפו במשלחות בתי הספר לא קיבלו מלגות מהמשרד, והוא אף לא סבסד את מסעותיהם. יתרה מזו, משלחות בתי הספר לא נהנו מההנחות ומההטבות שקיבל המשרד מ"אל על".

על אף זאת העלתה הבדיקה, שעלות הנסיעה הכוללת של תלמיד במשלחות המשרד היתה גבוהה מזו של תלמיד במשלחת בית ספר. מן הראוי שהמשרד יפעל להקטנת עלות המסעות של כלל המשלחות, בלי לפגוע באיכותם, כשלנגד עיניו גם האינטרסים של משלחות בתי הספר.

הפעלת מתנדבות לשירות לאומי במוסדות חינוך

1. (א) בחוק שירות הביטחון, התש"ט-1949, בחוק שירות הביטחון (תיקון) התשי"ב-1952 ובחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 נקבע, כי אשה שהיא בגדר "יוצא צבא", תהיה פטורה משירות חובה בצה"ל, אם הוכיחה לרשות בדרך שנקבעה בתקנות והצהירה לפני שופט או דייין כי טעמים שבמצפון או טעמים שבהווי משפחתי דתי ושבהכרה דתית וכו' מונעים אותה מלשרת.

בשנת 1953 חוקקה הכנסת את חוק שירות לאומי, התשי"ג-1953, כדי להסדיר מסגרת של שירות חלופי לבנות שהופטרו משירות ביטחון, כאמור. חוק זה מחייב את הבנות בשירות לאומי לשרת 24 חודשים בעבודה חקלאית או הכשרה חקלאית, בעבודה למען צה"ל או בעבודה אחרת למען ביטחון המדינה, במחנה עולים, במעברה או במוסד לחינוך, לסעד או לטיפול רפואי, או במוסד אחר שנקבע לעניין זה, כל זאת אגב הבטחת האפשרות לשמור על אורח חיים דתי.

חוק שירות לאומי לא הופעל כלל, עקב הסתייגות של המחנה הדתי מהמתכונת של שירות לאומי כשירות חובה. לפיכך, הוספה לו עוד ביולי 1979 הוראה הקובעת ש"ביצועו ... לא יחל אלא לאחר שהממשלה תחליט על כך".