

מוסדות להשכלה גבוהה

פעולות הביקורת

במינהלה הארצית של פרויקט פר"ח ובשלוש מינהלות אזוריות נבדקו היבטים הקשורים לניהול הפרויקט, תקצובו ומעמדו המשפטי והארגוני. בדיקות השלמה נעשו באגף שירותי חברה ורווחה במשרד החינוך התרבות והספורט, בוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (ות"ת), במכון ויצמן למדע, במשרד האוצר ובמכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית שבמשרד התעשייה המסחר והתעסוקה.

באוניברסיטה העברית בירושלים, באוניברסיטת תל-אביב, בטכניון - מכון טכנולוגי לישראל ובאוניברסיטת חיפה נעשה מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת קודמת בנושא סדרי אבטחה. בדיקות השלמה נעשו בוות"ת, במשרד לביטחון הפנים, במשטרה, בשירות הביטחון הכללי ובמטה ללוחמה בטרור.

פר"ח - פרויקט חונכות

תקציר

פרויקט חונכות (להלן - פר"ח) החל לפעול בשנת 1974 ביוזמת מכון ויצמן למדע ברחובות (להלן - מכון ויצמן). הפרויקט מתבצע במימון הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת), משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) והמכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית (להלן - מה"ט) שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. פר"ח פועל כיום במסגרת עמותת מכון דוידסון לחינוך מדעי ליד מכון ויצמן למדע (להלן - מכון דוידסון). המטרות העיקריות של פר"ח הן לסייע לתלמידים במערכת החינוך באמצעות חונכות ולסייע לסטודנטים במימון שכר הלימוד באמצעות מלגות שיקבלו בתמורה לעבודת החונכות. בשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004) הועסקו בפר"ח כ-28,000 סטודנטים. תקציב הפרויקט הוא כ-160 מיליון ש"ח בשנה; בשנות הלימודים התשנ"ד-התשס"ג השקיעה המדינה בפרויקט, באמצעות הגופים הנ"ל, כ-1.3 מיליארד ש"ח.

הביקורת העלתה שלפר"ח אין מעמד משפטי נפרד ועצמאי והוא פועל במסגרת שתי ישויות משפטיות: מכון ויצמן, החותם על הסכמים עם הממשלה ומכון דוידסון, החותם על התקשרויות עם ספקים וגופים אחרים. תפעול הפרויקט הועבר למכון

דוידסון אף כי הנהלת מכון ויצמן והגופים הממשלתיים המשתתפים בפר"ח לא קיבלו החלטה מפורשת על כך. על אף העברת פעילות פר"ח למכון דוידסון, פר"ח מנוהל בפועל כישות עצמאית, וגם המכון אינו רואה בפעילות פר"ח חלק אינטגרלי מפעילותו. הדבר יוצר עמימות לגבי מעמדו המשפטי והארגוני של הפרויקט.

לפר"ח מועצה מייצעת (להלן - המועצה) שחבריה מתמנים בידי שר החינוך. ישיבתה האחרונה של המועצה עד מועד סיום הביקורת התקיימה ביוני 2001. מסיכומי הישיבות של מועצת פר"ח בשנים 1997-2001 עולה כי היא לא מילאה למעשה את עיקרי תפקידיה כפי שנקבעו בתקנונה אף בתקופה שבה התכנסה. גם מספר דיוני ההנהלה הצטמצם במידה ניכרת. עקב כך רוב ההחלטות בעניין פר"ח התקבלו בידי המנכ"ל, בלא שהוגדרו סמכויותיו.

מועצת פר"ח והנהלת פר"ח החליטו ב-2000 וב-2003 כי 80% מהחונכים יעסקו בחונכות אישית (כל סטודנט יחונך חניך אחד). נמצא כי קבלת ההחלטות בשני המוסדות לא נעשתה על סמך בדיקה או נתונים כלשהם.

ההחלטות שקיבלה הממשלה בדצמבר 1998 ובמאי 1999 על הגברת המעורבות החברתית של הסטודנטים והגדלת מספר מלגות פר"ח, לא יושמו בידי הגופים המתקצבים את פר"ח ומשתתפים בהנהלתו - ות"ת, משרד החינוך ומה"ט.

נמצא כי ות"ת הפחיתה פעמיים את תקציב פר"ח בשנות התקציב התשס"ב-התשס"ד (2001-2004); היא אישרה לו תקציב קטן מזה שאושר לו בתקציב המדינה וקיצצה גם בביצוע התקציב שאישרה.

הועלה, כי פר"ח קיבל מסוכנות הביטוח שעמה התקשר תרומה בסך 30,000 ש"ח. בתרומה זו יש טעם לפגם, מאחר שהיא עלולה ליצור, ולו למראית עין, העדפה של סוכנות הביטוח.

על פי הנחיות פר"ח, החונכות צריכה להיות מובנית: כל חונך, בשיתוף הרכז האחראי לו, אמור להכין תכנית חונכות אישית לכל ילד ובה מטרות החונכות והאמצעים שיינקטו להשגתן. כמו כן אמור להיעשות מעקב אחר השגת המטרות. בחלק ניכר מהחונכויות שנבדקו בשלוש מינהלות אזוריות של פר"ח לא נכתבו כלל מטרות לחונכות עם פירוט היעדים והדרכים להשגתם. בחונכויות אחרות הוגדרו מטרות באופן כללי וחלקי בלא פירוט הדרכים שבהן יפעל החונך להשיגן. אחר חונכויות רבות לא נעשה מעקב או שנעשה באופן חלקי. בשנות הלימודים התשס"ג והתשס"ד החלו כשליש מהחונכויות באיחור; האיחור מקצר את תקופת החונכות ועלול לפגוע ביעילותה.

המידע המינהלי במרשם הממוחשב של פר"ח על בתי הספר והילדים המשתתפים בפרויקט חסר ואינו מאפשר עיבוד נתונים לצורך קבלת החלטות וקביעת סדרי עדיפויות.

הנהלת פר"ח לא בדקה את אפקטיביות הפרויקט באמצעות מחקר בלתי תלוי, והסתפקה בהפצת שאלוני משוב. גם האפקטיביות של פעולות ההדרכה בפרויקט לא נבדקה מעבר למילוי שאלוני שביעות רצון בידי הרכזים והחונכים.

כאמור, לפר"ח שתי מטרות עיקריות: סיוע לסטודנטים במימון שכר הלימוד וקידום תלמידים שנמצאו נזקקים ומתאימים להשתלב בפרויקט. המטרה הראשונה, סיוע לסטודנטים, מושגת בעצם מתן המלגות לסטודנטים החונכים. ואולם, מתחיבת

בדיקה באיזו מידה מושגת המטרה של קידום הילדים הנחנכים מבחינה רגשית, חברתית ולימודית, והאם לשם השגתה יש צורך לשפר את ההכשרה וההדרכה הניתנות לחונכים. תוצאות הבדיקה חיוניות לצורך הפקת לקחים ויכולו לסייע בקבלת החלטות בדבר דרכי הפעלת הפרויקט, כדי לשפרו ולהפיק ממנו את המיטב.



מבוא

פרויקט חונכות (להלן - פר"ח) החל לפעול בשנת 1974 ביוזמת מכון ויצמן למדע ברחובות (להלן - מכון ויצמן). הפרויקט מתבצע בעיקר במימון הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת), משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) והמכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית (להלן - מה"ט) שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

היעדים העיקריים של פר"ח הם לסייע לתלמידים במערכת החינוך באמצעות חונכות הנמשכת כשמונה חודשים בשנה ולסייע לסטודנטים במימון שכר הלימוד באמצעות מלגות הניתנות בתמורה לעבודת החונכות. כ-80% מהחונכים עוסקים בחונכות אישית, והיתר בחונכות קבוצתית¹. בשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004) הועסקו בפר"ח כ-28,000 סטודנטים. תמורת החונכות קיבל כל סטודנט מלגה בסך 4,562 ש"ח. נוסף על כך, מועסקים בשכר במסגרת הפרויקט כ-630 איש: מנהלי אזורים, ראשי צוותים, רכזים, יועצים וצוות המינהלה הארצית.

להלן בטבלה פירוט ההכנסות של פר"ח בשנים התשס"ב, התשס"ג והתשס"ד² (2001-2004) מהגופים המשתתפים במימונו:

הכנסות	התשס"ד		התשס"ג		התשס"ב	
	באלפי ש"ח נומינליים	מסך ההכנסות (באחוזים)	באלפי ש"ח נומינליים	מסך ההכנסות (באחוזים)	באלפי ש"ח נומינליים	מסך ההכנסות (באחוזים)
השתתפות ות"ת	108,987	69	108,979	68	108,654	65
השתתפות משרד החינוך	28,980	18	35,888	23	42,013	25
השתתפות מה"ט	8,076	5	5,905	4	7,010	4
השתתפות מוסדות אקדמיים במלגות	12,646*	8	1,555	1	1,909	1
הכנסות מרשויות מקומיות			3,639	2	2,845	2
הכנסות שונות (כולל תרומות)			3,221	2	3,961	3
סה"כ הכנסות	158,689	100	159,187	100	166,392	100

* סכום זה כולל גם הכנסות מרשויות מקומיות והכנסות שונות.

- 1 חונכות אישית היא חונכות של חונך עם חניך אחד, וחונכות קבוצתית היא פעילות של חונך או חונכים אחדים עם קבוצת חניכים.
- 2 על פי הנתונים בתקציב פר"ח להתשס"ד.

פר"ח פועל כיום במסגרת עמותת מכון דוידסון לחינוך מדעי ליד מכון ויצמן למדע (להלן - מכון דוידסון). שר החינוך, התרבות והספורט (להלן - שר החינוך) ממנה את מועצת פר"ח ובה חברים, בין היתר, נציגים ממשד החינוך, ות"ת ומה"ט. המועצה מינתה הנהלה מצומצמת שבה שמונה מחבריה. המינהלה הארצית של פר"ח נמצאת במכון דוידסון ברחובות, ותשע מינהלות אזוריות האחראיות לתפעול הפרויקט פזורות בכל רחבי הארץ; בכל אחת מהן מועסקים מנהל, ראשי צוותים, רכזים המלווים את הסטודנטים בעבודת החונכות, מזכירה ויועצים חינוכיים.

בחודשים יוני-אוקטובר 2004 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בהנהלת פר"ח שבמכון דוידסון וכן בשלוש מינהלות אזוריות, בוות"ת ובאגף לשירותי חברה ורווחה (להלן - אגף שח"ר) שבמשרד החינוך. כמו כן נעשו בירורי השלמה במה"ט, במכון ויצמן, במשרד החוץ, במשרד האוצר, במשרד המשפטים, במשרד לביטחון הפנים ובמשרד ישראל.

המעמד המשפטי של פרויקט פר"ח

1. הפרויקט החל לפעול כאמור בשנת 1974 ביוזמת מכון ויצמן, ובשנת 1976 החל גם משרד החינוך לסייע בהפעלתו. בשנת 1995 חתם המכון על הסכם עם אגודת הסטודנטים לחקלאות בישראל ולפיו תקבל עליה האגודה את תפעול הפרויקט בניהולו של המכון. תוקף ההסכם היה עד אוקטובר 1996 והוא הוארך עד 1998; באותה שנה חזר מכון ויצמן לתפעל את הפרויקט. בשנת 1999 הקים מכון ויצמן את מכון דוידסון, לשם ביצוע פעילויות בתחומי החינוך והוראת המדעים. בהחלטה של הנהלת מכון דוידסון בספטמבר אותה שנה הוא קיבל עליו את תפעול פר"ח.

מכון ויצמן כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, כי החליט להעביר את כל פעילויות החינוך שלו שאינן בגדר מחקר מדעי לידי מכון דוידסון. הסיבה להחלטה הייתה שבמכון ויצמן פעילויות החינוך והוראת המדעים משניות לפעילות המחקר, והעברתן לידי מכון מיוחד נועדה לאפשר לו להתמחות בהן ולפתחן.

יו"ר מועצת פר"ח, שהוא גם יו"ר הוועד המנהל של מכון דוידסון (להלן - יו"ר מועצת פר"ח), כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, כי בעת קבלת ההחלטה היה נשיא מכון ויצמן גם יו"ר הוועד המנהל של מכון דוידסון, וסגן נשיא מכון ויצמן והיועץ המשפטי שלו היו חברי ועד מכון דוידסון; הוא הסביר כי דווח על ההחלטה לגופים האקדמיים והמנהלים של מכון ויצמן, וות"ת ומשרד החינוך ידעו עליה וההעברה נעשתה בהסכמתם המלאה.

מכון ויצמן המציא למשרד מבקר המדינה פרוטוקולים של ישיבות במוסדות מכון ויצמן בהן דווח על החלטת הנהלת מכון דוידסון להעביר אליו את פעילות פר"ח; אולם על העברת פעילות פר"ח ממכון ויצמן למכון דוידסון החליט במפורש ובאופן מתועד רק מכון דוידסון. גם לא נמצא כי גוף אחר כגון משרד החינוך או וות"ת נתן לכך את הסכמתו המפורשת בטרם הועברה הפעילות.

מכון ויצמן הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי ההחלטה על העברת ניהול פעילות פר"ח למכון דוידסון הייתה החלטה תפעולית; מכון דוידסון הוא זרוע של מכון ויצמן לביצוע התחייבויותיו על פי ההסכם שחתם עם משרד החינוך, בעוד שהאחריות המשפטית כלפי משרד החינוך נותרה על כתפיו של המכון; ההסכם עם משרד החינוך מאפשר למכון ויצמן לבצע את הפרויקט במסגרותיו הארגוניות השונות. על כן לא היה צורך בקבלת אישור משרד החינוך לשינוי האמור. כמו כן, נציגי משרד החינוך וות"ת חברים במועצת פר"ח, ועל כן יש לראותם כמי שהסכימו לשינוי האמור.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בטיב הפעילות ובמהותה ובכך שלמכון דוידסון אישיות משפטית נפרדת מזו של מכון ויצמן ושלא עמו נחתם ההסכם להפעלת הפרויקט מלכתחילה, היה ראוי שההחלטה על העברת הפרויקט למכון דוידסון תתקבל רק לאחר דיון מפורש ומתועד במוסדות המנהלים של מכון ויצמן וקבלת אישור מראש של הגופים הממשלתיים המתקצבים את הפרויקט.

2. המעמד המשפטי של גוף ציבורי המתקצב בידי המדינה בסכומים ניכרים, מעסיק אלפי סטודנטים ועוסק בפעילויות חונכות בקרב עשרות אלפי ילדים ראוי שיהיה מוסדר באופן נאות. הועלה, שלאחר העברת פעילות פר"ח למכון דוידסון המשיך פר"ח לפעול במסגרת שתי ישויות משפטיות - מכון ויצמן ומכון דוידסון: על הסכמים עם הממשלה (משרד החינוך ומה"ט) להפעלת הפרויקט חתם מכון ויצמן, ואילו על התקשרויות עם ספקים וגופים אחרים חתם מכון דוידסון (בעניין זה ראו גם בפרק על הסכמי הממשלה עם פר"ח). זאת ועוד, הביקורת העלתה, כי ההסכמים עם החונכים לגבי העסקתם בפר"ח נחתמו בשם "מנהלת פר"ח" - גוף שאין לו ישות משפטית.

מכון ויצמן הסביר בתשובתו, כי הוא נושא באחריות המשפטית כלפי משרד החינוך, ואילו מכון דוידסון מנהל את פר"ח מבחינה תפעולית, ולכן הוא מתקשר עם ספקים וגורמים שונים לצורך ביצוע הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת המכון גם היא מצביעה על הבעייתיות במצב הקיים, בו פר"ח פועל במסגרת שתי ישויות משפטיות שונות: האחת כלפי משרדי הממשלה והאחרת כלפי ספקיו, בלא שפעולותיו מרוכזות תחת קורת גג אחת, שתישא באחריות כוללת, תהיה בעלת מלוא הסמכויות הדרושות לפעילותה השוטפת, ותשקף ראייה כוללת של מגוון הפעילויות.

3. הביקורת העלתה, כי על אף העברת פעילות פר"ח למכון דוידסון, פר"ח מנוהל בפועל כישות עצמאית, וגם המכון אינו רואה בפעילות פר"ח חלק אינטגרלי מפעילותו:

(א) על פי תקנון עמותת מכון דוידסון, מטרותיה הן: טיפוח החינוך המדעי בישראל; מחקר ופיתוח בתחום הוראת המדעים; הכשרת מנהיגות חינוכית והכשרת מורים בתחומי המדעים; הנחיה מקצועית; מתן סיוע ותמיכה למורים בתחום הוראת המדעים; סיוע למערכות ממלכתיות, ציבוריות ופרטיות לחינוך מדעי; כל מטרה אחרת הקשורה לחינוך, למדע או לפיתוח וטיפוח של הוראת המדעים.

יוצא אפוא, שעיקר תכליתו של מכון דוידסון לעסוק בפיתוח וטיפוח של הוראת המדעים; פעילות פר"ח - על אף היקפה, מורכבותה וחשיבותה - אינה מוזכרת בתקנון העמותה במפורש, אלא עשויה להיכלל בסעיף "כל מטרה אחרת שהיא הקשורה לחינוך...".

מכון ויצמן בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב, כי מכון דוידסון רק נותן לגופים השותפים בפר"ח שירותי ניהול; אין הוא "הבעלים" של הפרויקט, ואין לראות בפעילות פר"ח חלק מפעילותו אלא בקשר לשירותים שהוא נותן לשם הבטחת ניהול הפרויקט בהצלחה.

(ב) על פי תקנונה, יהיו לעמותות מכון דוידסון, מוסדות אלה: אסיפה כללית, ועד מנהל, ועדת ביקורת או גוף מבקר. לפר"ח יש מוסדות מנהלים נפרדים ותקנון נפרד מזה של מכון דוידסון. הביקורת העלתה, כי בשיבה שהתקיימה במאי 2000 בהשתתפות הסמנכ"ל לכספים ולמינהל דאז של מכון ויצמן, היועץ המשפטי דאז של המכון, יו"ר הנהלת פר"ח דאז ומנכ"ל הפרויקט, סוכם להוסיף לתקנון מכון דוידסון פרק מיוחד על פר"ח, שיקבע שמכון דוידסון יקבל עליו את החלטות הגופים המנהלים של פר"ח, אך הדבר לא נעשה. לדעת משרד מבקר המדינה, הסדר כזה יכול לשמש פתרון זמני, עד להסדרה נאותה של מעמדו המשפטי והארגוני של פר"ח, במסגרת ההולמת את היקף פעילותו, ייחודיותו ודרך התנהלותו העצמאית.

מכון ויצמן הסביר, כי "הלכה למעשה מנוהל פרויקט פר"ח על ידי מכון דוידסון כישות עצמאית, יש לו אורגנים משלו בהם מיוצגים כל הגורמים השותפים בפרויקט, הוא מעסיק רואה חשבון, עורך דוחות כספיים, ומעסיק דרך קבע רו"ח כמבקר פנימי... פעילות פר"ח מנוהלת כאמור על ידי מכון דוידסון ואולם אינה מהווה חלק מפעילותו".

לדעת משרד מבקר המדינה, הסברי המכון רק מדגישים את הצורך להסדיר את מעמדו המשפטי והארגוני של פר"ח באופן התואם את עצמאות פעילותו.

(ג) בישיבת הוועד המנהל של מכון דוידסון בפברואר 2003 שדווח בה על פעילות פר"ח נאמר: "אחריות 'במקרה צרה' - במקרים של תביעות נזיקין [נגד פר"ח] רק ות"א או משרד החינוך יכולים לקחת זאת עליהם. הטיפול הוא של המערכת המשפטית של פר"ח. יש להגיע להסכמה עם יו"ר ומנכ"לית ות"ת על נושא זה". יצוין, כי על פי ההסכם שחתם מכון ויצמן עם משרד החינוך בפברואר 1991 ואשר הוארך מאז בכל שנה, נאמר במפורש כי מכון ויצמן אחראי לבדו "לכל נזק שייגרם על ידיו או בגין רכושו ונכסיו ובידי המועסקים על ידי למטרות חוזה זה".

מכון ויצמן כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שהוא "מחזיק בדעה כי האחריות המשפטית צריך שתחול על האגד פר"ח [גוף שישקף את השותפות של כל הגופים החברים במעצת פר"ח ואשר בניהולו ובאחריותו יופעל הפרויקט]... מכון ויצמן אחראי על הפרויקט כלפי משרד החינוך... ואולם אין זה המצב המשפטי הראוי... ברור הוא כי לגופו של עניין לא על מכון ויצמן ו/או על מכון דוידסון המנהלים את הפרויקט... לשאת באחריות זו ונושא זה טעון הסדרה".

מהמתואר עולה, כי פר"ח מנוהל למעשה כישות עצמאית, אף שאינו מאוגד ככזה, והוא פועל לצורך התקשרויותיו במסגרת שתי ישויות משפטיות (מכון ויצמן ומכון דוידסון), שפעילותו אינה חלק אינטגרלי מהן. במצב דברים זה, קיימת עמימות בשאלת מעמדו המשפטי והארגוני של הפרויקט ובשאלת האחריות המשפטית. לדעת משרד מבקר המדינה, המצב אינו תקין ומצריך הסדרה של מעמדו המשפטי והארגוני של פרויקט פר"ח, באופן שיהלום את היקפו, ייחודיותו, חשיבותו והתנהלותו העצמאית למעשה. מן הראוי, שהנהלת פר"ח והגופים המשתתפים במימון הפרויקט ובהפעלתו יפעלו לשינוי המצב המתואר, כדי שיהיה גוף אחד המרכז את כלל הפעילות שיהיו לו מלוא הסמכויות הדרושות והוא יישא באחריות הכוללת.

4. בישיבת הנהלת פר"ח בנובמבר 1998, שבה דווח לחברי ההנהלה על הכוונה להקים את מכון דוידסון, סוכם גם שיש לזרז את הקמת עמותת פר"ח, דהיינו עמותה עצמאית לפעילות פר"ח. גם בסיכום ישיבת ההנהלה ביוני 2000, שבה דווח לחברי ההנהלה על העברת פעילות פר"ח למכון דוידסון, הובע הצורך במיסוד פר"ח כעמותה עצמאית.

יו"ר מועצת פר"ח כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004, כי לדעתו היה ראוי שפר"ח תהיה אישיות משפטית נפרדת ועצמאית, ובשנים 1977-2001 הוא ניסה לפעול לשם כך וקיים דיונים בנושא עם שרי החינוך, יושבי ראש ות"ת, נשיאי מכון ויצמן ויועצים משפטיים במשרד החינוך. אולם הניסיונות להקים את עמותת פר"ח כגוף עצמאי נכשלו, לדבריו, בשל מגבלה משפטית המונעת מנציגי המדינה להיות חברי הנהלה של גופים המתוקצבים בידי המדינה³. ות"ת כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004, כי ייתכנו קשיים משפטיים אם פר"ח יתאגד כישות משפטית חדשה ונפרדת. גם מכון ויצמן בתשובתו הודיע כי הוא בדעה שיש להסדיר את מעמדו המשפטי של הפרויקט.

ואולם, לא נמצא כי מכון ויצמן או המוסדות המנהלים של פר"ח בחנו באופן יסודי ומעמיק, באמצעות סיוע מקצועי וייעוץ משפטי מתאימים, פתרונות ראויים לסוגיה זו. גם לא נמצא, כי בדיונים הועלו הצעות חלופיות למבנה משפטי של הפרויקט, שיאפשרו הכרעה בנושא.

מוסדות מנהלים

מועצת פר"ח

מועצת פר"ח החלה לפעול בשנות השבעים של המאה העשרים; באוקטובר 1989 הותקן למועצה ביוזמת משרד החינוך תקנון הקובע את מבנה המוסדות המנהלים של פר"ח ואת תפקידם. על פי התקנון, תפקידי המועצה הם אלה: לייעץ בקביעת מטרות פר"ח; לעודד את הפרויקט ולסייע בהעמקתו ובהרחבתו; לתכנן ולהתוות את פעולות פר"ח; לאשר את תקציבו; לקבוע את היקף המלגות שפר"ח מעניק, את סכומן ואת כללי מתן המלגות ותנאי קבלתן; לעקוב אחר ביצוע הפרויקט; לייעץ לשר החינוך ולהמליץ לו בכל העניינים הנוגעים לפרויקט.

על פי התקנון, חברי המועצה מתמנים בידי שר החינוך. במועצה 24 נציגים ובהם נציגים מן האוניברסיטאות, ממשרד החינוך, מהמועצה להשכלה גבוהה, ממה"ט, מהתאחדות הסטודנטים, ממכון ויצמן וכן אישי ציבור. המועצה בוחרת את חברי ההנהלה המצומצמת שאמורה "לנהל באופן שוטף את תפקידי המועצה ופעולותיה". על המועצה להתכנס פעמיים בשנה לפחות לשיבות מליאה, במועדים שתקבע, ולישיבות מיוחדות לפי דרישת רוב חבריה; אחת לשנה תגיש המועצה לשר החינוך דוח שנתי על פעולותיה.

1. לפר"ח כאמור שתי מטרות עיקריות: מתן מלגות לסטודנטים וחונכות לתלמידים; לכן ראוי שבמוסדותיו המנהלים (המועצה וההנהלה) יהיה ייצוג נאות לגופים המייצגים את עניינם של החניכים. הועלה, שבמוסדות המנהלים יש ייצוג נכבד למוסדות להשכלה גבוהה, לוות"ת ולסטודנטים - גופים שעניינם הוא בחלוקת המלגות לסטודנטים (ראו בעניין זה גם בפרק על ההסכמים להפעלת הפרויקט). את האינטרסים של החניכים אמור לייצג משרד החינוך, שלו שישה נציגים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על שרת החינוך, הממנה את חברי המועצה, בשיתוף הגופים המפעילים את פר"ח, לשקול להגדיל את ייצוגם של הגופים המייצגים את עניינם של החניכים במוסדות פר"ח. הדבר עשוי גם לתרום להגברת מעורבותם של המוסדות המנהלים בתכני הפרויקט ותוצאותיו.

3 ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.5100 (60.007), 1988; פרק 43.02 בתקשי"ר.

2. הביקורת העלתה, ששיבתה האחרונה של מועצת פר"ח עד סיום הביקורת התקיימה ביוני 2001 (בעניין כינוס המועצה לאחר סיום הביקורת - ראו בתשובת שרת החינוך להלן). במצב דברים זה, המנוגד לתקנון, תיפקד פר"ח במשך כשלוש שנים בלי המועצה, המופקדת על תכנון, התוויית מטרות הפרויקט ומעקב אחר ביצועו.

3. בדיקת סיכומי הישיבות של מועצת פר"ח בשנים 1997-2001 העלתה, כי במרבית הישיבות התקבלו דיווחים והובעו דעות, אך לא התקבלו החלטות. המועצה לא יעצה בדבר קביעת מטרות פר"ח, לא התוותה ותכננה את פעולותיו; הנהלת פר"ח היא שאישרה את התקציב (אף שלפי התקנון זהו תפקידה של המועצה), ואת סכום המלגות קבעה ועדה ציבורית שמינתה הממשלה; גם לא נמצאו המלצות בעניינים הנוגעים לפר"ח שהמועצה הייתה אמורה להכין על פי התקנון. יצוין, שכבר בישיבת המועצה בדצמבר 1997 העלה יו"ר המועצה "הרהור בדבר חשיבותה של המועצה ובעיית המיעוט היחסי של המשתתפים".

מהתיאור שלעיל עולה, כי מועצת פר"ח לא מילאה למעשה את עיקרי תפקידיה כפי שנקבעו בתקנון אף בתקופה שבה התכנסה.

יו"ר המועצה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שהתקנון משנת 1989 "מעולם לא הופעל ומבחינה פורמלית אכן הדבר פגום". נוסף על כך הביע היו"ר ספקות בדבר תוקפו של התקנון עקב אי-הבהירות בעניין מעמדו המשפטי והארגוני של הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפסקת תפקוד המועצה אינו פגם פורמלי גרידא בשים לב לתפקידים החשובים שנמסרו בידיה בתקנון. אם סברה המועצה כי התקנון אינו מתאים לה ואינו משקף בצורה נאותה את תפקידה, היא יכלה להשתמש בסעיף בתקנון המאפשר לה לשנות אותו באישור שר החינוך. על הגופים המרכיבים את מועצת פר"ח ומממנים את הפרויקט לתת את הדעת על הפסקת תפקוד המועצה ולפעול לחידוש פעילותה או לשקול מתן סמכויותיה לגוף אחר שיכוון את פעולות הפרויקט ויעקוב אחריהן במקומה.

שרת החינוך, גב' לימור לבנת, כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, כי לא נראה לה תקין שמועצת פר"ח לא התכנסה ולא דנה בנושאים המהותיים שהיא מופקדת עליהם; היא הוסיפה, כי יו"ר מועצת פר"ח דיווח לה כי בעקבות הביקורת התכנסה המועצה ועיכדה הצעה לשינוי התקנון, שהועברה לאישורה, וכי בקרוב ייבחנו מחדש מטרות מועצת פר"ח והתקנון החדש ישקף אותן.

הנהלת פר"ח

לפר"ח פרויקטים רבים בתחומי פעילות שונים; הפרויקט מפעיל בכל שנה כ-28,000 חונכים, ותקציבו השנתי הוא כ-160 מיליון ש"ח לשנה; הארגון חונך יותר מ-50,000 תלמידים, חלקם בשיתוף פעולה עם גופים אחרים, כגון: קרנות הפועלות למען אוכלוסיות במצוקה ורשויות מקומיות המשתתפות במימון ביצוע הפרויקט בתחומן. פרויקטים אחרים מבוצעים בשיתוף פעולה עם גופים המייצגים מגזרי אוכלוסייה שונים: סטודנטים הסובלים מליקויי למידה, סטודנטים עיוורים, סטודנטים עולים מארצות מסוימות ועוד.

על פי תקנון מועצת פר"ח, המועצה תבחר מקרב חבריה את הנהלת פר"ח. יו"ר הנהלה יהיה אחד מחברי הנהלה. בתפקיד זה משמשים בדרך כלל מנכ"לי המועצה להשכלה גבוהה (להלן - מל"ג).

1. תפקיד ההנהלה הוגדר בתקנון פר"ח רק במשפט אחד - "לנהל באופן שוטף את תפקידי המועצה ופעולותיה". לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לפרט ולהגדיר בתקנון ביתר הרחבה את תפקידי ההנהלה וסמכויותיה ואת קשרי הגומלין בינה למועצה ולמנכ"ל פר"ח.

2. ניהול פרויקט בהיקף נרחב כמו פר"ח מחייב את ההנהלה לקבוע מטרות וסדרי עדיפויות לפי המדיניות שאמורה להתוות המועצה. עליה לקבוע באילו מגזרים לפעול, באילו קבוצות גיל להשקיע, ולאילו סוגי פרויקטים לתת עדיפות. כמו כן יש לקבוע את היקף הפעילות בכל אחד מהתחומים, דהיינו, כמה מלגות יוקצו לכל פעילות. מאחר שההחלטה על ביצוע פרויקט בשיתוף גופים אחרים משמעותה החלטה על הקצאת משאבי פר"ח שמקורם בכספי ציבור, רצוי שהחלטות על הקצאת חונכים לפרויקטים השונים ודירוג חשיבותם יידונו מדי שנה בשנה בהנהלת פר"ח. בשנים בהן המועצה לא התכנסה, היה אפשר לצפות שההנהלה תקיים דיונים תכופים. יו"ר מועצת פר"ח מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2004 שעל פי אופי הפרויקט ועל פי ניסיונו שלו, ההנהלה צריכה לדון בענייני הפרויקט כשש פעמים בשנה.

(א) משרד מבקר המדינה בדק את תדירות התכנסויות הנהלת פר"ח בפרק הזמן ינואר 1998 - ספטמבר 2004. העלה, כי מספר הישיבות של הנהלת פר"ח נמצא במגמה של ירידה: משש ישיבות בשנת 1998 לשתיים בשנת 2004. יצוין, כי שלוש מארבע השנים שבהן היה מספר הישיבות אחת או שתיים הן השנים האחרונות (2002-2004), שבהן חדלה להתכנס מועצת פר"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, ספק רב אם בתדירות כזאת של ישיבות, יכולה ההנהלה למלא כראוי את תפקידה ולנהל באופן שוטף את הפרויקט. עקב אי-התכנסות מועצת פר"ח ומיעוט ישיבות ההנהלה, ניהול הפרויקט והבקרה עליו מופקדים בלעדית בידי המנכ"ל, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

(ב) במאי 1999 החליטה הנהלת פר"ח, כי היא "תקבע את חלוקת מספר הסטודנטים לפרויקטים השונים המצטרפים להפעלת [הפרויקט]". הביקורת העלתה, כי החלטת ההנהלה לא קוימה ברובה: בשנים שעברו מאז התקבלה ההחלטה דנה ההנהלה בפרויקטים ספורים בלבד, וגם בדיונים אלה נקבע רק לעתים נדירות מספר המשתתפים בפרויקט. גם בנוגע לפרויקטים שההנהלה דנה במספר המשתתפים בהם היא לא חזרה לדון בכך אף על פי שסביר להניח שעם הזמן השתנו צורכי הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר ממחיש כי לא היה די בתדירות התכנסויות ההנהלה למילוי משימותיה. כמו כן, על מוסדות פר"ח לקבוע באילו נסיבות יש להביא את הפרויקטים המוצעים לדיון בהנהלה לצורך אישורם, ובאילו נסיבות ההחלטה על ההשתתפות בפרויקט והיקפה תהיה של מנכ"ל פר"ח או של מנהל המינהל האזורית של פר"ח.

(ג) אחד הכלים החשובים לקיום בקרה תקציבית ולתכנון התקציב העתידי הוא דוח ביצוע התקציב. על ההנהלה לקבלו לידיה ולדון בו, כדי לבחון אם יש חריגות מהתקציב שאושר, מה הסיבות לחריגות, והאם יש צורך בביצוע שינויים בתקציב. הביקורת העלתה שבפרק הזמן ינואר 2001-ספטמבר 2004 לא דנה הנהלת פר"ח בישיבותיה בדוחות ביצוע התקציב, וממילא לא בדקה אם במהלך שנת העבודה היו חריגות מהתקציב שאישרה, והאם יש צורך בביצוע שינוי תקציבי.

(ד) הביקורת העלתה, כי חוץ מהפרויקטים המשותפים עם גופים אחרים ודוח ביצוע התקציב, לא דנה הנהלת פר"ח במגוון נושאים שמן הראוי היה שתדון בהם ותנחה את המנכ"ל לגביהם, בכללם הנושאים האלה:

(1) המנכ"ל הוא שהחליט על שיתוף פעולה עם ארגון אחר שכלל העסקת חונכים שאינם סטודנטים ממוסדות לימוד שהוכרו בידי המועצה להשכלה גבוהה. החלטה זו היה ראוי שתידון בהנהלת פר"ח ולא תתקבל בידי המנכ"ל לבדו, מאחר שהיא חורגת מדפוס הפעולה הרגיל של פר"ח⁴ - העסקת סטודנטים ממוסדות המוכרים בידי מל"ג בלבד.

(2) החלטות על הקמה וסגירה של מרכזי מחשוב ו"חווידע" (מעין מיני-מוזיאוני מדע) שהקים פר"ח בכמה מקומות בארץ אושרו בידי המנכ"ל בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שההנהלה תדון במכלול השיקולים הקשורים בהקמתם, בתפועולם וגם בהפסקת פעילותם בעת הצורך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מוסדות פר"ח להגדיר כראוי את סמכויות המנכ"ל וההנהלה, תפקידיהם ויחסי הגומלין ביניהם.

(3) ההנהלה לא דנה גם באופן בחירת תלמידים לפרויקט; על פי הנחיות פר"ח למנהלים, ליועצים ולמורים בבתי ספר, יש לבחור את החניכים מבין תלמידי כיתות שבהן יש מועמדים רבים לחניכה, ולא להתפרס על פני כל כיתות בית הספר. מנכ"ל פר"ח הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שבמחקר שנעשה בעבר התברר, כי בכיתה שבה נחנכים חמישה תלמידים ויותר ניכרת השפעת החונכות על הכיתה כולה, וכי מדובר בהמלצה ולא בניסיון לכפות בחירה זו או אחרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בקביעת סדרי עדיפויות בבחירת התלמידים שפר"ח יחנך, מן הראוי שהנהלת פר"ח תדון בנושא על כל היבטיו.

(4) ההנהלה לא דנה בנסיעות המנכ"ל לחו"ל ובפעולותיו שם. הביקורת העלתה שבפרק הזמן ינואר 2002-יוני 2004 נסע המנכ"ל לחו"ל 16 פעמים ושהה בחו"ל 130 יום. המנכ"ל פעל לייזום הקמת ארגונים דמויי פר"ח בחו"ל ופנה למספר רב של גופים בחו"ל וגם בארץ במטרה לקדם את יוזמותיו ולגייס תרומות למימון מימושו; חלק מהנסיעות אושרו בידי יו"ר מועצת פר"ח ויו"ר ההנהלה וחלקן לא אושרו. להנהלה נמסר דיווח כללי בלבד על קשרי פר"ח עם גופים בחו"ל, במסגרת סקירות שנחיות של המנכ"ל, ולא הוצגו לה נתונים מלאים על מספר נסיעותיו ועל מספר הימים ששהה בחו"ל.

מנכ"ל פר"ח כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, כי הנהלת פר"ח ראתה תמיד בחיוב את הקשר עם מוסדות אחרים ומדינות אחרות. כן הדגיש כי חלק מנסיעותיו היו על חשבון ימי חופשה, וציין, כי מימון הנסיעות לא נעשה מכספי הפרויקט אלא מכספי גופים לא ציבוריים שרובם אף אינם ישראלים. יו"ר מועצת פר"ח ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, את היוקרה הרבה שמוסיפה הפעילות הבין-לאומית לפרויקט.

הועלה, שהמנכ"ל פנה לגורמים שונים בארץ ובחו"ל כדי שיממנו את נסיעותיו לחו"ל. המימון ניתן לו במישרין ולא באמצעות הנהלת מכון ויצמן או מכון דוידסון, והנהלת פר"ח גם לא דנה בפניות המנכ"ל לגופים פרטיים לצורך גיוס תרומות למטרה זו.

לדוגמה, באוקטובר 2002 נסע המנכ"ל לחו"ל במטרה לפעול להבאתה לארץ של תערוכה, שבסופו של דבר לא הובאה לארץ. אחד הגופים שמימנו את הנסיעה היה קרן שפר"ח מקיים שיתוף פעולה הדוק עמה בפרויקטים משותפים. הנהלת פר"ח לא דנה בהבאת התערוכה מחו"ל ובנסיעת המנכ"ל לחו"ל לשם כך.

4 לעניין זה ראו גם על החלטות הממשלה ותכנית משרד החינוך בפרק "תקציב פר"ח והחלטות הממשלה על הרחבת המעורבות החברתית של הסטודנטים".

מנכ"ל פר"ח כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הקרן לא תרמה לו אישית אלא לפעילות פר"ח. מנכ"ל הקרן כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, שתרומת הקרן לצורכי התערוכה לא נועדה למימון נסיעת המנכ"ל לחו"ל. יצוין, שבתכתובת של פר"ח עם מנכ"ל הקרן התבקשה במפורש התרומה "למימון נסיעות [עבור] אוצרי ומקימי התערוכה ממקסיקו לישראל ולהיפך".

לדעת משרד מבקר המדינה, סדרי מינהל תקינים מחייבים כי יקוימו מנגנוני אישור מראש, דיווח ובקרה על פעילותו של המנכ"ל בחו"ל עבור הפרויקט או בשמו, הן מבחינת ההוצאות בגין ומקורות מימון והן מבחינת הצרכים הארגוניים וסדרי העדיפויות. על הנהלת פר"ח לקבוע כללים בעניינים אלה וכן בכל הנוגע לפנייה לגורמים פרטיים בבקשת מימון או תרומה, לפי ייעודם והשימוש בהם.

(ה) קבלת החלטות בנושא חונכות צריך שתהיה מלווה בבדיקה מקצועית של תוצאותיהן האפשריות והצגת החלופות השונות ועלותן לפני ההנהלה. במרס 2000 החליטה מועצת פר"ח, כי 80% מהחונכים יעסקו בחונכות אישית. בספטמבר 2003 קבעה הנהלת פר"ח, כי היא "שומרת על החלטת מועצת פר"ח לפיה משקל פעילות פר"ח היחידנית/מסורתית לא תקטן מ-75% מסך פעילות פר"ח".

יו"ר מועצת פר"ח הסביר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2004, כי לדעתו על רוב הפעילות בפרויקט להיות חונכות פרטנית מאחר שזו אינה מתחרה בפעילות של הוראה בבתי הספר, ועלותה נמוכה מזו של פעילויות אחרות. זאת ועוד, לא כל הסטודנטים מתאימים, לדעתו, לעסוק בפרויקטים השונים אך כל סטודנט יכול להיות חונך (לעניין זה ראו גם בפרק על ההדרכה).

לפני קבלת ההחלטות האמורות לא נעשתה בדיקה ולא הוצגו נתונים שיש בהם כדי לתמוך בהסברו של יו"ר מועצת פר"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת פר"ח לקבל החלטות בצורה מבוססת, על סמך נתונים, לרבות נתונים שיאפשרו השוואה לחלופות אחרות.

קבלת תרומה מסוכנות ביטוח

פעילות פר"ח, לרבות התקשרויות העסקיות, ממומנת מכספי ציבור. לכן חובה עליו לפעול כדי שהתקשרויות העסקיות יהיו יעילות ולנסות להשיג מחירים מוזלים ואיכות גבוהה של עבודה או שירות. כגוף ציבורי עליו גם לדאוג לתת הזדמנות שווה לספקים שונים. במסמך שהוציא פר"ח שכותרתו "הקוד האתי של פר"ח" נכתב ש"הארגון ימנע ממצב של ניגוד אינטרסים או ממראית עין של ניגוד אינטרסים".

הוצאות הביטוח של פר"ח לשנים התשס"ג והתשס"ב הסתכמו ב-424,000 וב-378,000 ש"ח, בהתאמה. הועלה, שבדצמבר 2003 קיבל פר"ח מסוכנות הביטוח שעמה התקשר תרומה בסך 30,000 ש"ח.

בתשובתה מנובמבר 2004 הודיעה סוכנות הביטוח שמדובר בתרומה חד-פעמית כמחווה לפעילות פר"ח ולתרומתו לקידום השכלת הנוער בישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש טעם לפגם בקבלת תרומה, גם אם היא חד-פעמית, מספק הנותן לפר"ח שירותים. תרומה כזאת עלולה ליצור, ולו למראית עין, העדפה כלפי אותו ספק ולמנוע את פתיחת השירות לתחרות, ובכך לשלול מספקים אחרים הזדמנות שווה להתחרות על מתן השירות. מן הראוי שהקוד האתי של פר"ח יתייחס במפורש למצבים כגון אלה כדי למנוע אותם.

תקציב פר"ח והחלטות הממשלה על הרחבת המעורבות החברתית של סטודנטים

כאמור, שלושה גופים מממנים את רובו הגדול של תקציב פר"ח: ות"ת, משרד החינוך ומה"ט. תקצוב הפרויקט מבוסס על העלות הכוללת לחונך, הכוללת את סך ההוצאות הכרוכות בהפעלת חונך, כגון: מלגה, החזר הוצאות נסיעה, שכר עובדי פר"ח, הוצאות על העשרה, הדרכה וביטוחים, והוצאות משרד. לפי עלות זו ולפי התקציבים שמקצים הגופים השונים, מחשב פר"ח כמה חונכים יוכל להעסיק. העלות לחונך בשנת הלימודים התשס"ד הייתה 5,589 ש"ח, מזה 4,562 ש"ח סכום המלגה. את סכום המלגה קבעה "הוועדה להורדה הדרגתית של שכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה ולבחירת הקלות אפשריות נוספות לסטודנטים" בראשות נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב (בדימוס) ד"ר אליהו וינוגרד.⁵

החלטות הממשלה על הרחבת הפרויקט

בעקבות שביתת הסטודנטים בשנת 1998, החליטה הממשלה בדצמבר אותה שנה⁶, בין היתר, להפעיל תכנית לסיוע לסטודנטים במוסדות המוכרים להשכלה גבוהה ולהגברת מעורבותם החברתית, כך שלכל סטודנט ללימודי תואר ראשון תהיה אפשרות, החל משנת הלימודים התש"ס (1999-2000), להיות מעורב חברתית בתחומים שונים במדינה, בהם: פרויקט מחשב לכל ילד, הכנה לבגרות בשכונות מצוקה ועידוד לחינוך טכנולוגי. עוד נקבע בהחלטה, כי "מתכונת הפעילות תהיה בהתאם לזו הנהוגה כיום בפרויקט פר"ח", ו"בשנת הלימודים התשנ"ט (1998-1999) יגדל מספר מלגות פר"ח, במתכונת הקיימת, ב-7,500 מלגות ל-30,000 מלגות; בשנת התש"ס ל-40,000 מלגות, ובשנת התשס"א ל-50,000 מלגות. המקורות התקציביים לנ"ל ייקבעו על-ידי משרדי האוצר, החינוך, התרבות והספורט והועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה".

אגף שירותי חברה ורווחה שבמשרד החינוך הכין, לפי החלטת הממשלה האמורה, הצעה לביצוע תכנית למעורבות חברתית של סטודנטים נוספים במוסדות המוכרים להשכלה גבוהה. ההצעה התמקדה בהפעלת סטודנטים שיטפלו בעיקר בתלמידי החינוך העל-יסודי, ופורטו בה סוגי התכניות המוצעות לתלמידי חטיבת הביניים והחטיבה העליונה ומספר החניכים והחונכים שיוקצה לכל תכנית.

5 הוועדה קבעה ברוח שהגישה בינואר 2001 ש"מלגת פר"ח תהיה, החל משנת הלימודים התשס"ב (2001-2002), בסך של 4,500 ש"ח (במחירי יולי 2000), כסכום קבוע ולא כאחוז משכר הלימוד.

הממשלה בהחלטתה מינואר 2001 אימצה את החלטות הוועדה.

6 החלטה מס' 4545 מיום 6.12.98.

במאי 1999⁷ החליטה הממשלה בהמשך להחלטתה מדצמבר 1998 "לאמץ את עקרונות הצעת משרד החינוך, התרבות והספורט, תוך מתן דגש לתגבור וסיוע לתלמידים בחינוך העל-יסודי בהכנה לבגרות. התוכנית תופעל באזורי עדיפות לאומית ובשכונות שיקום... ניהול פרויקט הסיוע לסטודנטים (פרויקט סל"ה) יבוצע בידי מנהלת פר"ח בהתאם למודל שיקבע בהנהלת פר"ח ובתיאום עם משרד החינוך, התרבות והספורט... היקף הסטודנטים הכולל במסגרת פרויקט סל"ה ותוכנית פר"ח יגדל לסך של עד 40,000 סטודנטים לשנת הלימודים התש"ס ועד לסך של 50,000 בשנת הלימודים התשס"א."

להלן בטבלה נתונים על הגידול במספר החונכים בשנים התשנ"ח-התשס"ד (1997-2004) לפי נתוני פר"ח:

השנה	מספר החונכים המרבי לפי החלטות הממשלה	מספר החונכים בפועל	ההפרש בין מספר החונכים בפועל למספר המרבי
התשנ"ח		21,548	
התשנ"ט	30,000	23,592	6,408
התש"ס	40,000	25,883	14,117
התשס"א	50,000	27,146	22,854
התשס"ב	50,000	29,934	20,066
התשס"ג	50,000	27,182	22,818
התשס"ד	50,000	27,919	22,081

מהטבלה עולה, שבשנות הלימודים התשנ"ח-התשס"ד גדל מספר החונכים, אך עדיין מספרם קטן מהמספר המרבי של חונכים שניתן לממן באמצעות מלגות פר"ח על פי החלטות הממשלה. משמעות הדבר, כי החלטות הממשלה על הגברת המעורבות החברתית של סטודנטים באמצעות התכניות שפורטו בהצעת משרד החינוך והבאת מספר הסטודנטים העוסקים במעורבות חברתית ל-50,000 - לא יושמו על ידי הגופים השונים הנוגעים בדבר, כפי שיפורט להלן.

הקצבות ות"ת לפר"ח

משנת 2001 נכללת בתקציב המדינה בסעיף "השכלה גבוהה" תקנה נפרדת לפר"ח; הסכומים בתקנה זו מוקצים לוות"ת, והיא אמורה לתקצב את פר"ח בתקציבה הרגיל. להלן בטבלה (באלפי ש"ח בסכומים נומינליים) הסכומים שהוקצו בתקנה זו בשנות הלימודים התשס"ב-התשס"ד, הסכומים שיוחדו לפר"ח בתקציב הרגיל של ות"ת וההתחייבות התקציבית של ות"ת לפר"ח כפי שהיא משתקפת בתקציב הפרויקט.

פרק הזמן	ההקצאה בתקנת פר"ח בסעיף השכלה גבוהה בתקציב המדינה	ההקצאה לפר"ח במסגרת תקציב ות"ת**	ההפרש בין תקנת פר"ח בתקציב המדינה לבין ההקצאה בתקציב ות"ת	השתתפות ות"ת בפועל בתקציב פר"ח***	ההפרש בין ההקצאה בתקציב ות"ת לבין השתתפותה בפועל
(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)=(4)-(2)	
10/01-9/02	142,088	117,130	24,958	108,654	8,476
10/02-9/03	146,183	118,644	27,539	108,979	9,665
10/03-9/04	146,762	114,123	32,639	108,987	5,136

* מאחר ששנת הפעילות של הפרויקט אינה חופפת לשנת התקציב, הסכום בתקנה חושב לפי 9 חודשים ו-3 חודשים באופן יחסי משנות התקציב המתאימות.
 ** נתוני התקציב על שינויי כפי שמסר ות"ת למשרד מבקר המדינה.
 *** בשנות התקציב שהסתיימו ב-30 בספטמבר 2002 ו-2003 על פי פירוט ההכנסות בדוחות הכספיים של פר"ח. בשנת התקציב שהסתיימה ב-30 בספטמבר 2004 על פי הנתונים בתקציב פר"ח להתשס"ד.

מהטבלה עולה, כי הסכומים שהקצתה ות"ת לפר"ח בתקציבה היו קטנים בכל שנה בכ-25-33 מיליוני ש"ח מהסכומים שאושרו לתקנה זו בתקציב המדינה. עוד עולה מהטבלה, כי השתתפות ות"ת בפועל במימון תקציב פר"ח הייתה קטנה בכל שנה בכ-5 עד 10 מיליוני ש"ח מהסכומים שהיא אישרה לכך בתקציבה השנתי. יוצא, שוות"ת הפחיתה למעשה פעמיים בתקציב פר"ח: היא אישרה לו תקציב קטן מזה שאושר למטרה זו בתקציב המדינה וקיצצה גם בביצוע התקציב שאישרה.

ות"ת השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר ובנובמבר 2004, בין היתר, כי: "מסגרת התקציב לפרויקט פר"ח אשר אישרה ות"ת בסוף שנות ה-60 ובראשית שנות ה-2000 התבססה בעיקר על הערכת הביקושים של הסטודנטים לתחומי הפעילות בפרויקט פר"ח הרלבנטית למערכת ההשכלה הגבוהה המתקצבת על ידי ות"ת... היקף הביקושים השנתי לפרויקט בפועל גדל בשנים אלו באופן נמוך יחסית לגידול שהוערך בהחלטת הממשלה מס' 4545 (מיום 6.12.98). בפועל באותן שנים הנהלת ות"ת העריכה כי התקציב שהוקצה על ידה לפרויקט תאם את הביקושים בפועל... כך שהתקציב לא היווה חסם להשתלבות סטודנטים נוספים בפרויקט... החל מתשס"ב הקפידה ות"ת להקצות לפר"ח מספר חונכים קבוע שעמד על כ-19,500". לעומת זאת, יו"ר מועצת פר"ח ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי, גם במסגרת החונכות הקיימת יש "אינדיקציות שכ-10,000 סטודנטים נוספים היו מצטרפים, אילו אפשרו להם לזכות במלגות". דהיינו, החסר בתקציב מנע מסטודנטים את ההזדמנות למעורבות חברתית ולקבלת המלגה, ומילדים את החונכות.

עוד ציינה ות"ת בתשובתה, כי בהחלטות הממשלה נקבע שהפרויקט יורחב לתחומים כגון: הכנה לבגרות ועידוד החינוך הטכנולוגי בבתי ספר. הגופים המנהלים את הפרויקט רצו לשמור על ייעודו המקורי - חונכות אישית לילדי בית הספר היסודי ולא ראו טעם בהרחבתו לתחומים שבהם אין לפר"ח ניסיון, ידע, יכולת או יתרון יחסי. לפיכך, לא התאפשר להגדיל את מספר החונכים להיקפים שנקבעו בהחלטת הממשלה. בנוסף ציינה, כי גידול חד ולא מבוקר במספר החונכים היה עלול לגרום נזק לפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהסיוע לסטודנטים מעוגן במדיניות הממשלה כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטותיה האמורות, היה על ות"ת לתקצב אותו בסכום שנקבע לו בתקציב המדינה. לחלופין, אם סברה שיש מקום לשנות ממדיניות זו היה עליה לפעול לשינוי החלטת הממשלה. ות"ת לא זו בלבד שלא עשתה כן, אלא כמי שנוציגה משתתפים בהנהלת פר"ח הייתה שותפה להחלטת "הגופים המנהלים את הפרויקט" שלא להרחיב את הפרויקט לתחומים שנקבעו בהחלטות הממשלה; לא תקצבה את הפרויקט בהתאם לסכום שנקבע לו בתקציב המדינה ואף הפחיתה מהסכום שהיא עצמה אישרה לפרויקט.

אף שאגף התקציבים הוסיף בתקציב המדינה תקציב לנושא פר"ח בעקבות החלטות הממשלה האמורות, הרי שגם אם כל התקציב הנקוב בתקנת פר"ח שבתקציב המדינה היה מועמד לרשות פר"ח ומנוצל במלואו בשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004), היה אפשר להעסיק כ-6,760 חונכים נוספים, ואז היה מסתכם מספרם בכ-35,000; כאמור, הממשלה קבעה כי מספר המלגות המרבי שיעמוד לרשות הפרויקט יגיע ל-50,000, וכי המקורות התקציביים למימוש הרחבת הפרויקט ייקבעו בידי משרדי האוצר, החינוך וות"ת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגופים המממנים את פר"ח, (ות"ת, משרד החינוך ומה"ט) ואגף התקציבים לקבוע כיצד לממש את החלטות הממשלה הן באמצעות תקצוב מתאים והן באמצעות פעולה מידית במוסדות המנהלים את פר"ח שהם שותפים בהם, כדי שיהיה אפשר לקלוט את אלפי הסטודנטים הנוספים לפי התכניות שהכין אגף שח"ר במשרד החינוך, אותן אישרה הממשלה, כך שלכל סטודנט תהיה הזדמנות למעורבות חברתית ולמימון שכר הלימוד.

הבניית החונכות

על פי הנחיות פר"ח צריכה החונכות להיות מובנית: כל חונך, בשיתוף הרכז האחראי לו, אמור להכין תכנית חונכות אישית לכל ילד ובה מטרות החונכות והאמצעים שיינקטו להשגתן. בחוברת שמפיץ פר"ח לרכזי החונכים נאמר, בין היתר, כי "חשיבות הבניית החונכות הינה רבה, כיוון שהיא מאפשרת מיקוד במטרות המשלבות הן את יכולותיו של החונך והן את כוחותיו של הילד". החוברת מנחה את הרכזים לבדוק בפגישתם החודשית עם החונך את התקדמות הילד לקראת המטרות. החוברת גם מדגישה את חשיבות התייעוד המסודר של תהליך הבניית החונכות, כדי שיהיה אפשר להבחין במטרות ברורות, בדרכים שנקבעו להשגתן ובהתקדמות לקראתן. פר"ח חילק לחונכים טפסים ייעודיים להבניית החונכות ולמעקב אחריה, ובסוף החונכות אמור החונך בסיוע הרכז למלא טופס הערכה של מידת השגתן של המטרות שהוצבו.

משרד מבקר המדינה בדק את הבניית החונכות והמעקב אחריה במינהלות האזוריות של פר"ח באוניברסיטת תל אביב, באוניברסיטת בר-אילן ובטכניון - מכון טכנולוגי לישראל (להלן - הטכניון). להלן עיקרי הממצאים:

1. הועלה, שב-125 מ-300 חונכויות שנבדקו בשלוש המינהלות האזוריות של פר"ח, לא נקבעו בכתב מטרות החונכות והדרכים שבהן יפעל החונך. ב-35 חונכויות אחרות נקבעו בכתב מטרות כלליות וחלקיות בלא פירוט הדרכים להשגתן.

2. הבניית החונכות כוללת לא רק את הצבת המטרות אלא גם את המעקב אחרי החונכות ובדיקת התממשות המטרות. בביקורת הועלה כי אחרי חונכויות רבות לא עשו הרכזים מעקב או נעשה

מעקב חלקי. דהיינו, התקיימה פגישת מעקב אחת במהלך תקופת החונכות, או שתיעוד ההבנייה במסמכים המתעדים את פגישות החונך והרכז היה מועט.

3. בבדיקה בשלוש המינהלות האזוריות הועלה, שאין אחידות בהבניית החונכות ובמעקב אחריה; הרכזים והחונכים משתמשים בסוגי טפסים שונים לתיעוד פעולות אלה; על חלק מדפי המעקב לא צוין תאריך. חלק מהאסמכתאות למעקב אחר הבניית החונכות לא נמצאו כיוון שהרישומים נעשו במחברות של רכזים והם נטלו עמם את המחברות כשסיימו את תפקידם בפרויקט.

4. כאמור, השלב האחרון בהבניית החונכות הוא מילוי טופס סיכום החונכות, שאחד היסודות המרכזיים שבו הוא הערכת השגת המטרות שהתווה החונך עם הרכז מהבחינה הרגשית, הלימודית והחברתית. כמו כן החונך אמור להמליץ אם יש מקום לשנת חונכות נוספת לתלמיד שחנך. בטופס נאמר שהוא משמש לצבירת ידע על החונכות.

הביקורת העלתה, כי נעשה שימוש בטופסי סיכום החונכות רק אם בית הספר ממליץ על שנת חונכות נוספת לתלמיד. בנסיבות אלה נמסר הטופס לרכז של שנת החונכות הבאה כדי שיסייע בחונכות החדשה. מלבד זאת לא מתקיים כל תהליך של לימוד והפקת לקחים מהטפסים. באחת המינהלות האזוריות הושמדו טופסי סיכום החונכות עם כל המסמכים של שנת הפעילות שהסתיימה זמן קצר לאחר מילויים, בשל מחסור במקום אחסון. עוד הועלה, כי במינהלות האזוריות שנבדקו לא נהוג למלא טופסי סיכום לגבי חונכויות שנכשלו והופסקו לפני סיום שנת הלימודים ולפרט בהם את הסיבות לכישלון.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר אין מוצבות מטרות לחונכות ואין מעקב נאות אחר השגתן, האפקטיביות של החונכות עלולה להיפגע במידה ניכרת. על הנהלת פר"ח לעשות להטמעת הבניית החונכות בקרב הממונים על המינהלות האזוריות, הרכזים והחונכים. כמו כן ראוי שהנהלת פר"ח תשקול הנהגת טופס אחיד בכל המינהלות האזוריות להבניית החונכות ולמעקב אחריה. כך יקל על פר"ח לעשות בקרה על הבניית החונכות, שחשיבותה רבה להצלחת הפרויקט כולו. כמו כן יש להקפיד על תיעוד נאות של הבניית החונכות שיאפשר לעשות בקרה עליה, ומהטפסים של סיכום החונכות שממלאים החונכים בסוף השנה יהיה אפשר להפיק לקחים, הן מההצלחות והן מהכישלונות.

מנכ"ל פר"ח מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי קיימים קשיים אובייקטיביים במימוש תהליכים בירוקרטיים, וניתן חופש יחסי לרכזים בביצוע פעילות הבניית החונכות והמעקב אחריה, אך פר"ח מקבל את המלצות משרד מבקר המדינה והקים צוות מקצועי לבחינת הנושא. הצוות יגיש את סיכומיו בשבועות הקרובים ולכן יהיה אפשר להתחיל ליישם עוד השנה.

הדרכת הרכזים והחונכים

במסמך של משרד החינוך שכותרתו "הצעה להפעלת תוכנית למעורבות חברתית של הסטודנטים במוסדות המוכרים להשכלה גבוהה (עפ"י החלטת ממשלה 4545)" משנת 1999 נאמר, בין היתר: "תנאי הכרחי להצלחת תכנית החונכות הוא הכשרה וליווי מתמיד ושוטף של הסטודנטים לפני כניסתם לעבודה ותוך כדי עבודתם. הכשרה זו יש למקד בעיקר בהכרת הרקע והאפיונים של האוכלוסייה אתה הם עובדים, בהקניית כישורים דידקטיים של אבחון, והסבר, והשלמות בפרקי ידע

ספציפיים". המחקרים שנעשו בארץ בנושא החונכות וחשיבות ההדרכה בה הם מעטים ונעשו בשנות השבעים והשמונים. אולם גם הם מדגישים שלפעולות ההדרכה לחונכים חשיבות רבה ואף יש בהן לקבוע במידה ניכרת אם תצליח החונכות או תיכשל.

פר"ח מבצע פעולות הדרכה לרכזים, לראשי הצוותים ולמנהלי המינהלות האזוריות; החונכים מקבלים חומר בכתב שאמור לסייע להם בדבר תוכן הפעילות עם החניך. הועלה, כי האפקטיביות של פעולות ההדרכה לא נבדקה, ופר"ח הסתפק לגביה בשאלוני שביעות רצון בלבד בקרב הרכזים והחונכים.

הנהלת פר"ח הסבירה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2003 ובתשובתה מנובמבר 2004, כי המספר הגדול של החונכים (כ-28,000) אינו מאפשר קיום פעולות הדרכה עבורם, וההנהלה מארגנת פעולות הדרכה לסגל הבכיר של המינהלות האזוריות ולרכזים, המלווים את החונכים בעבודתם, בהנחה שהם ידריכו את החונכים. נוסף על כך מפיצה ההנהלה חומר מודפס שאמור לסייע לחונכים בעבודתם עם החניכים. עוד ציינה את מפגש ההדרכה החודשי של הרכז עם כל חונך ואת מפגשי ההדרכה הקבוצתיים של הרכז עם החונכים. יו"ר מועצת פר"ח בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 הזהיר שעלויות הפרויקט עלולות לגדול משמעותית אם יתקיימו השתלמויות אינטנסיביות לחונכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח פרק הזמן הממושך שבו פועל פר"ח, בהתחשב בהיקף המשאבים המושקעים בו, ובהיעדר מחקרים עדכניים בנושא ההדרכה, יש מקום לבדיקה של אפקטיביות פעולות ההדרכה בפר"ח במגמה לבחון אם יש מקום לשפרן; בהתאם לצורך ולשיקולים רלבנטיים אחרים, על פר"ח לשקול את דרכי הפעולה.

מנכ"ל פר"ח מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי יכול את שאלת הדרכת החונכים בתכנית העבודה של מחלקת המחקר וההערכה של מכללה שפר"ח שכר את שירותיה במטרה לבדוק ולהעריך את פעולות הפרויקט (ראו להלן).

בחירת בתי הספר לפרויקט

פר"ח ואגף שח"ר במשרד החינוך בוחרים יחד את בתי הספר המשתתפים בפרויקט, וסגל בית הספר ממליץ לפר"ח על התלמידים המועמדים לקבלת חונכות. בחירת בתי הספר נעשית לפי "מדד הטיפוח" שקבע משרד החינוך לבתי הספר היסודיים. לכל ילד ניתן ציון לפי מדד זה, המבטא את מצבו החברתי-כלכלי בהשוואה לשאר תלמידי בתי הספר היסודיים במדינה. המדד מבטא בעשירונים, ובעשירון העשירי נמצאים התלמידים שמצבם החברתי-כלכלי הוא הגרוע יותר. לכל בית ספר מחושב העשירון הממוצע של תלמידיו (להלן - ציון הטיפוח), וככל שהציון המשוקלל גבוה יותר, מצבם החברתי-כלכלי של תלמידי בית הספר גרוע יותר.

משרד מבקר המדינה בדק בכל היישובים שפר"ח פועל בהם את מידת ההתאמה בין ציוני הטיפוח של בתי הספר היסודיים לבין פעילות פר"ח בהם. להלן הממצאים:

1. ב-19 מ-182 היישובים שפר"ח פעל בהם בשנת התשס"ד נמצאו בתי ספר שלא השתתפו בפרויקט אף על פי שציוני הטיפוח שלהם גבוהים יותר משל בתי הספר המשתתפים בפרויקט באותו יישוב. לדוגמה, בבת ים, בשלושה מבתי הספר המשתתפים בפרויקט ציוני הטיפוח נמוכים מ-5, ואילו שמונה בתי ספר שציוני הטיפוח שלהם גבוהים מ-5 אינם כלולים בפרויקט. ביבנה פועל

הפרויקט בבית ספר שציון הטיפוח שלו הוא 3.22, ואילו ארבעה בתי ספר בעלי ציוני טיפוח גבוהים יותר אינם כלולים בו.

2. באוגוסט 2002 פנה מנהל מחלקת חינוך, תרבות, נוער וספורט במועצה המקומית ביישוב מסוים למנכ"ל פר"ח וביקש לשלב את היישוב בפרויקט. בנימוקים לבקשה הוא ציין, כי ביישוב "כ-200 משפחות מחבר העמים, כ-50 משפחות חד הוריות וכמות נכבדה של ילדים בעלי צרכים מיוחדים הנובעים ממצבים חברתיים התנהגותיים שונים". בספטמבר 2002 ענה לו מנכ"ל פר"ח ש"לאור הקיצוצים שיחולו ככל הנראה בפעילותינו, לא נראה לי כי יכולים היינו - גם לו פנייתך באה במועד - לכלול במסגרתנו את יישובכם, המצוי בקצה [התחתון] של סולם הנזקקות. אני ער לעובדה כי בכל יישוב קיימות אוכלוסיות חלשות, אך מחויבותנו הראשונית היא לאותם ישובים ומוסדות בהם אחוז גבוה של הזקוקים לסיוע ועזרה".

הביקורת העלתה, שפר"ח פועל ב-54 בתי ספר - הנמצאים ב-21 יישובים - שציוני הטיפוח שלהם נמוכים מזה של בית הספר ביישוב שנדחה ולכן לכאורה הם זקוקים לפר"ח פחות ממנו.

מנכ"ל פר"ח מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בחירת בתי הספר שפר"ח יפעל בהם נעשית "על ידי נציגי אגף שח"ר במחוזות משרד החינוך וברשויות המקומיות, בכפיפות להימצאותם ונכונותם של סטודנטים לפעול באזור נתון". כן ציין שמדד הטיפוח הנו מרכיב מרכזי בבחירת בתי הספר, אך נלקחים בחשבון גם גורמים נוספים שיש בהם כדי להשפיע על בחירת בתי הספר, כגון: סיוע נוסף שקיבל בית הספר ממשרד החינוך או מהרשות המקומית; מספר השנים שבהן קיבל בית הספר חונכים מטעם פר"ח ונכונותו לקלוט חונכים ולסייע להם.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, שאכן בתי הספר שנבחרים לפרויקט אינם תמיד הזקוקים לכך ביותר לפי מדד הטיפוח. אולם לעתים לא ניתן לשבץ חונכים רק על פי מדד הטיפוח "בגלל סיבות אובייקטיביות (מוכנות בית הספר, המנהל, צוות המורים, וכו'), אך עם זאת יפעל ברוח המלצות המבקר".

לדעת משרד מבקר המדינה, על פר"ח ומשרד החינוך להקפיד על בחירת בתי הספר לפי מדדים מוגדרים, אובייקטיביים ועדכניים, ועל סמך בדיקה נאותה.

ניצול יעיל של זמן החונכות

חניכי פר"ח נבחרים בידי בית הספר ורכזי פר"ח עוד בשנת הלימודים הקודמת לשנת הלימודים שבה ייחנכו. הרשמת הסטודנטים לפרויקט מתחילה באוגוסט. שנת הלימודים במוסדות האקדמיים מתחילה בדרך כלל באוקטובר. כדי שהחניכים יפיקו את המרב מן החונכות, יש לנקוט מבעוד מועד את כל הפעולות הדרושות כדי שהחונכות תתחיל מיד עם תחילת שנת הלימודים במוסדות האקדמיים.

החונכות יכולה להתחיל רק לאחר שרכזי פר"ח קבעו איזה תלמיד ייחנך על ידי כל חונך (להלן - ההצמדה). ככל שההצמדה תתחיל מוקדם יותר תתחיל החונכות מוקדם יותר. לפי הסברי פר"ח⁸,

8 בחוברת "פר"ח - פרויקט חונכות" (ללא תאריך).

"כל תחום הגיוס והרישום של החונכים מוחשב במלואו. למרות הלחץ הגדול על מינהלות פר"ח והרכזים מוצבים חונכים לפעילות במועד מוקדם מבעבר. עד ה-15.11 בכל שנה מופעלים קרוב ל-100% מכלל החונכים".

משרד מבקר המדינה בודק את מועדי ההצטרפות במינהלות האזוריות; את הנתונים הפיק פר"ח לבקשת משרד מבקר המדינה:

התשס"ד											
מועד ההצטרפות		ירושלים	הדרום	ת"א	המרכז	השפלה	הטכניון	חיפה	הצפון	הנגב	סה"כ
אוקטובר- נובמבר	מספר החונכים	1,572	2,372	1,619	2,329	1,410	1,881	2,784	1,938	1,687	17,592
	באחוזים	49	78	59	75	70	59	80	49	67	65
דצמבר- ינואר	מספר החונכים	1,646	660	1,134	757	616	1,296	708	2,045	820	9,682
	באחוזים	51	22	41	25	30	41	20	51	33	35
סה"כ הצטרפות		3,218	3,032	2,753	3,086	2,026	3,177	3,492	3,983	2,507	27,274

התשס"ג											
מועד ההצטרפות		ירושלים	הדרום	ת"א	המרכז	השפלה	הטכניון	חיפה	הצפון	הנגב	סה"כ
אוקטובר- נובמבר	מספר החונכים	1,840	2,235	1,811	2,542	1,507	1,832	2,441	1,955	1,262	19,337
	באחוזים	61	83	72	76	71	64	87	74	47	71
דצמבר- ינואר	מספר החונכים	1,160	470	708	804	611	1,015	363	685	1,451	7,831
	באחוזים	39	17	28	24	29	36	13	26	53	29
סה"כ הצטרפות		3,000	2,705	2,519	3,346	2,118	2,847	2,804	2,640	2,713	27,168

מהטבלאות עולה, שכ-35% מההצטרפות בשנת התשס"ד וכ-29% מההצטרפות בשנת התשס"ג נעשו בחודשים דצמבר וינואר. כמו כן בולטת בנתונים שונות רבה בין המינהלות האזוריות: בהתשס"ד בארבע מינהלות (ירושלים, תל אביב, הטכניון והצפון) יותר מ-40% מההצטרפות נעשו בחודשים דצמבר וינואר, לעומת כ-20% בלבד בשתי מינהלות אחרות (הדרום וחיפה).

מנכ"ל פר"ח הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי פר"ח עושה מאמצים רבים להפעיל את החונכים מוקדם ככל האפשר. בין היתר, הוקדם מועד ההרשמה, שוכללה שיטת ההרשמה באמצעות האינטרנט, והוקדם מיון החניכים. הוא גם ציין את חוסר הוודאות בדבר התקציב, שבגללו לעתים עד ינואר לא ידוע מה יהיה היקף הפעילות האפשרי של הפרויקט. דבר זה מקשה את פעילותן של מינהלות פר"ח ואת הקצאת מכסות החונכים והחניכים לרכזים ומעכב את ההצטרפות.

תחילת החונכות בדצמבר או בינואר מקצרת את תקופת החונכות והיא נמשכת חצי שנה, ואף פחות, במקום כשמונה חודשים (אם מביאים בחשבון חגים, שירות מילואים, חופשות מחלה ותקופת בחינות). האיחור עלול גם להכביד על החונך כאשר הוא מקצר את פרק הזמן שבו עליו לצבור את מספר הפגישות המזכה אותו במלגת פר"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת פר"ח בסיוע הגופים המתקצבים את הפרויקט לפעול להקדים ככל הניתן את ההצמדות ולצמצם במידה ניכרת את מספר ההצמדות שנעשות באיחור. יש לתת את הדעת על כלל החונכויות, אך יש למקד את המאמץ במינהלות ששיעור ההצמדות המאוחרות בהן היה גבוה במיוחד.

מאגר המידע של פר"ח

כדי שפר"ח יתפקד בצורה יעילה ואפקטיבית ויהיה אפשר לבדוק את תרומתו לחניכים, מן הראוי שיהיה ברשות מפעיליו מאגר מידע מעודכן ורלוונטי על האוכלוסיות שהוא משרת.

1. הביקורת העלתה, שזיהוי התלמידים הנחנכים במאגר המידע הממוחשב של פר"ח נעשה על פי שמותיים בלבד ללא מספר זיהוי, ולכן אין זיהוי חד-ערכי שלהם במאגר הממוחשב; כתוצאה מכך המידע הנמצא בידי פר"ח על התלמידים המקבלים חונכות אינו שלם; לדוגמה, אין בידי הנהלת פר"ח מידע מלא על מספר התלמידים המקבלים שנת חונכות שנייה; מידע זה היה יכול לסייע למקבלי ההחלטות בפר"ח לקבוע סדרי עדיפויות להקצאת החונכויות.

2. הועלה, שבידי הנהלת פר"ח יש מידע חלקי בלבד על התלמידים שהחונכות שלהם הופסקה לפני סיום שנת הלימודים; אין בידי ההנהלה הארצית של פר"ח נתונים זמינים על חונכים שהפסיקו לחנוך תלמיד מסוים והתחילו בחונכות עם תלמיד אחר או במסלול אחר כגון חונכות לימודית (סיוע בלימודים לתלמיד או לקבוצת תלמידים).

3. מספרי הקוד של בתי הספר במאגר המידע הממוחשב של פר"ח אינם תואמים את מספרי הקוד שלהם במערכת הממוחשבת של משרד החינוך; הדבר מקשה על פר"ח לוודא שבתי הספר שהוא פועל בהם הם בעלי ציון גבוה במדרג הטיפוח של משרד החינוך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מוסדות פר"ח לנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים כדי שבידי פר"ח יהיו הנתונים הדרושים לקבלת החלטות בענייני הפרויקט: נתוני זיהוי מלאים של התלמידים, קודי זיהוי של בתי הספר תואמים לאלה המשמשים את משרד החינוך ונתונים מלאים על חונכויות שהופסקו.

מנכ"ל פר"ח כתב בתשובתו, כי הוא מאמץ את המלצת משרד המבקר המדינה וכי "נבדקת כבר עתה התאמת הקודים ויופעל לחץ על בתי הספר לספק פרטים מלאים (ת.ז.) של התלמידים - המועמדים לחונכות".

הערכת יעילות הפרויקט

מטרות פר"ח הוגדרו בידי פר"ח עצמו בכמה מסמכים⁹; בחלקם ברמה כוללנית ובחלקם ברמה מעשית יותר. להלן חלק ממטרות הפרויקט שפורטו במסמכים השונים:

"הענקת סיוע לילדים על ידי יצירת קשר אישי בין סטודנט-חונך לילד לשם קידום הילד הן בלימודים והן בתפקודי אישיותו... הפגישה בין הסטודנט לילד נועדה, בעיקרו של דבר, להקנות לילד בטחון ביכולתו, לעודדו למאמץ והתמדה, להרחיב אופקים ולמתן עזרה בלימודים". "להעניק לכל ילד הזדמנות לממש את הפוטנציאל הטמון בו; להקטין את הפערים החברתיים והלימודיים בין ילדי ישראל; לספק תוכניות העשרה לילדים נזקקים בבתי ספר; לגרום למעורבות ומודעות של הסטודנטים לבעיות החינוכיות והחברתיות של מגזרים שונים במדינה; לסייע לסטודנטים במימון שכר הלימוד". "קידום ופיתוח כשרונות אצל הילדים על ידי יצירת קשר בינם לבין סטודנטים מהאוניברסיטאות". "להעניק סיוע לילדים תת-משיגים, החיים בתנאים של מצוקה כלכלית וחברתית, במטרה להעשיר את עולמם, לצמצם את הפערים החברתיים והתרבותיים, לקדם בלימודים ולשפר את הישגיהם."

ניהול תקין של פרויקט מחייב, כי מדי פעם בפעם תיעשה הערכה של האפקטיביות שלו, וקל וחומר כשמדובר בפרויקט בהיקף כה נרחב מבחינת התקציב ומבחינת מספר המשתתפים בו. בעוד שהמטרה של סיוע לסטודנטים מושגת בעצם מתן המלגה, הרי שהשגת מטרות הפרויקט הנוגעות לתלמידים מחייבת בדיקה והערכה. מנכ"ל פר"ח מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי פר"ח עשה בדיקות באמצעות שאלוני משוב שהופצו בקרב כל הנוגעים בדבר (בתי ספר, רכזים, חונכים, ולעתים אף הורים ותלמידים).

לדעת משרד מבקר המדינה, שאלוני משוב אינם תחליף למחקר בלתי תלוי הבודק את אפקטיביות הפרויקט מבחינת התרומה לרווחתם של החניכים על-ידי מדידה של משתנים הנוגעים למטרות וליעדים שהוצבו לקבוצת יעד זו. נוכח הזמן הרב שבו פועל הפרויקט (כ-30 שנה) וסכומי הכסף המושקעים בו (כ-160 מיליון ש"ח בשנה), מן הראוי שהנהלת הפרויקט בשיתוף הגופים המשתתפים במימונו יבחנו אם הפרויקט משיג את יעדיו באופן מיטבי, ואם ניתן לעשות בו שינויים כדי להגדיל את התועלת שהוא מביא לחניכים ואת התמורה שהמדינה מקבלת למשאבים שהיא משקיעה בו. תוצאות הבדיקה חיוניות לצורך הפקת לקחים ויכולו לסייע בקבלת החלטות בדבר דרכי הפעלת הפרויקט, כדי לשפרו ולהפיק ממנו את המיטב.

מנכ"ל פר"ח ציין בתשובתו, כי בעקבות הביקורת הוא סיכם עם מחלקת המחקר של מכללה מסוימת על ביצוע מחקר שיבדוק את התקדמותם ואת שיפור הישגיהם של חניכי פר"ח. בקשה בעניין הועברה לאישור משרד החינוך.

9 מסמכים אלה: הצעות תקציב של פר"ח, אתר האינטרנט שלו, מכתב להורי החניכים, הקוד האתי של פר"ח, חוברת לרכזי פר"ח.

החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים

בשנת 2001 נחקק החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים, התשס"א-2001. החוק אוסר על מעסיק לקבל לעבודה במוסד, לרבות מוסד חינוכי ששוהים בו קטינים, אדם בגיר שהורשע בעבירת מין שעשה בהיותו בגיר ונידון עליה לשנת מאסר בפועל או יותר. בתקנות שהותקנו מכוח החוק¹⁰ נקבע, כי מעסיק, כהגדרתו בחוק, יגיש למשטרה במישרין או באמצעות אחר בקשה לאישור כי אין מניעה לפי החוק להעסקת בגיר בעבודה במוסד כאמור בחוק.

בתקנות נקבעו גם הסדרים המאפשרים למעסיק או מוסד שמקיים קשר קבוע עם המשטרה להגיש בקשה מרוכזת הנוגעת ללא פחות מ-50 בגירים, אם קיבל אישור לכך מאת ראש מדור מידע פלילי במחלקת חקירות ותביעות במשטרה (להלן - ראש מדור מידע פלילי במשטרה).

בספטמבר 2003 ביקש מנכ"ל פר"ח מהמשטרה לאשר לפר"ח להגיש לה בקשה מרוכזת כאמור. מתשובות הגופים המעורבים בטיפול בנושא מנובמבר 2004 למשרד מבקר המדינה עולה, כי באוקטובר 2003 ביקש ראש מדור מידע פלילי במשטרה מהיועץ המשפטי של המשרד לביטחון הפנים להנחותו בקשר לבקשת פר"ח, ומחלקת הייעוץ המשפטי במשרד לביטחון הפנים ביקשה בנובמבר 2003 ממשרד המשפטים לחוות את דעתו בנושא. עמדת משרד המשפטים לפיה יש מקום להכיר בפר"ח כמעסיק לעניין החוק ניתנה בעל פה רק במרס 2004, ובאותו חודש שלח ראש מדור מידע פלילי במשטרה הודעה בכתב לפר"ח המפרטת כיצד עליו לפעול לקבלת האישורים הדרושים על פי החוק. תשובתה זו של המשטרה לא הגיעה לפר"ח, ובמהלך הביקורת (בספטמבר 2004), פנה מנכ"ל פר"ח למחלקת הייעוץ המשפטי במשרד החינוך בירושלים בבקשה שתזוז את הטיפול בבקשה.

רק בנובמבר 2004, לאחר פניית משרד מבקר המדינה לגופים האמורים לעיל, הודיע מנכ"ל פר"ח למשרד מבקר המדינה, כי העניין הוסדר, וכי הוא נמצא בקשר עם המשטרה לתיאום העברת המידע הקשור ליישום החוק בדרך של הגשת בקשה מרוכזת.



לפר"ח שתי מטרות עיקריות: סיוע לסטודנטים במימון שכר הלימוד וקידום תלמידים מאוכלוסיות נזקקות.

נוכח עלותו הגדולה של הפרויקט, על הגופים המממנים אותו ועל המוסדות המנהלים אותו לבחון את האפקטיביות שלו ושל ההדרכה הניתנת לחונכים, ולבדוק אם יש צורך לשנות דפוסי פעולה כדי לשפר את תפוקות הפרויקט ולהתאימן ליעדיו. כמו כן, עליהם לפעול ליישום החלטות הממשלה בדבר הרחבת מסגרת הפרויקט והגברת המעורבות החברתית של הסטודנטים.

10 תקנות למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים (אישור המשטרה), התשס"ג-2003.

על מכון ויצמן בשיתוף הגופים האחרים שמפעילים את הפרויקט ושותפים בהנהלתו להסדיר את מעמדו המשפטי והארגוני באופן ההולם את היקף פעילותו, ייחודיותו, חשיבותו והתנהלותו העצמאית ואת הקשרים בין הגופים המנהלים אותו: המועצה, ההנהלה והמנכ"ל.

פרויקט פר"ח הוא מפעל ייחודי המשלב סטודנטים בפעילות סיוע בקהילה. במשך השנים השיג הפרויקט הישגים רבים. ביצוע הערכת אפקטיביות של הפרויקט ושל ההדרכה בו, הקפדה על הבניית החונכות ותחילתה במועד והסדרת מעמדו המשפטי והארגוני של הפרויקט, יבטיחו את המשך פעילותו בדרך שתאפשר לחונכים ולחניכים להפיק ממנו את המרב והמיטב.