

משרד החינוך

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק במשרד החינוך (להלן - המשרד) את אופן ביצועה של אחת התכניות להארכת יום הלימודים ("פנימיות יום"), בכלל זה עמידתו של המשרד בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ובתקנות שהותקנו על פיו; את הסדרי ההתחשבות שלו עם העמותה שאיתה התקשר לשם ביצוע התכנית ואת הפיקוח והבקרה שלו על העמותה, לרבות הפיקוח החינוכי-פדגוגי. הבדיקה במשרד נעשתה במינהל הפדגוגי - אגף א' לארגון הלימודים, באגף נכסים משק ופרסומים ובחשבות. בדיקות נוספות נעשו באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר ובכמה רשויות מקומיות.

התקשרות עם עמותה למטרות חינוך

תקציר

ביולי 1997 התקבל בכנסת חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997¹, שמטרתו לתת הזדמנות שווה בחינוך לכל הילדים; להגדיל את מספר שעות הלימודים במוסדות החינוך; ולהקצות שעות רבות יותר לחינוך לערכים ולפעילות חברתית.

אחת התכניות להארכת יום הלימודים, המבוצעת עוד משנת 1995, נקראת "פנימיות יום" (להלן - התכנית). התכנית מספקת מסגרת חינוכית לילדים באזורי מצוקה, שבה שוהים התלמידים במוסד החינוך עד השעה 16.00, מקבלים ארוחה חמה, משתתפים בפעולות העשרה ומקבלים סיוע בהכנת השיעורים, והוריהם יכולים לעבוד יום עבודה מלא. בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005)² השתתפו בתכנית כ-60,000 תלמידים מגני הילדים עד החטיבה העליונה בכ-100 רשויות מקומיות. משנת הלימודים התש"ס (1999-2000) ואילך התקשר משרד החינוך ללא מכרז עם עמותה ושמה קרן סאקטא-רש"י (להלן - העמותה) לביצוע התכנית.

1 שביטל את חוק יום חינוך ארוך, התש"ן-1990.
2 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

מימון התכנית

תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, מאפשרות התקשרות ללא מכרז לביצוע מיזם ללא כוונת רווח, בין השאר למטרות של חינוך ורווחה, ובלבד שההתקשרות נעשית עם מי שתורם לפחות מחצית מעלות ביצוע המיזם.

1. משרד החינוך התקשר עם העמותה לביצוע התכנית בפטור ממכרז בנימוק שהיא תתרום מחצית מעלות התכנית, אף שידע כי תנאי יסודי זה למתן הפטור לא התקיים וכי העמותה לא התחייבה לממן לפחות 50% מעלות התכנית. בפועל נשאו בשיעור ניכר מעלות התכנית הרשויות המקומיות שבהן בוצעה התכנית והורי התלמידים שהשתתפו בה.

2. בבקשות למתן פטור ממכרז שהגישו לחשב הכללי (להלן - החשב"ל) חשב משרד החינוך דאז והחשב הנוכחי (להלן - חשב המשרד), לא צוין שאת חלקה של העמותה במימון התכנית מממנים גופים נוספים. כפועל יוצא מכך - ועדת הפטור של החשב"ל נתנה פטור להתקשרויות בפרק הזמן אוגוסט 2000 - אוקטובר 2002 בנימוק שלא תאם את המצב לאשורו.

3. לחלק משנת הלימודים תשס"ד³ ולשנת הלימודים התשס"ה שילם המשרד לעמותה כ-170 מיליון ש"ח למרות שלא ניתן בהן אישור החשב"ל להמשך התכנית. לגבי ההתקשרות עם העמותה לשנת הלימודים התשס"ו (2005-2006) המליצה ועדת הפטור לחשב"ל בדיעבד, בפברואר 2006, לתת פטור ממכרז לתקופת ביניים (עד אוגוסט 2006).

4. גם לאחר שממצאי הביקורת הובאו לידיעת הנוגעים בדבר בנובמבר 2005, המשיך משרד החינוך בהתקשרות עם העמותה באותה מתכונת, שאינה עומדת בתנאי הפטור, וועדת הפטור לא דרשה מהמשרד לעמוד על קיום תנאי הפטור.

פרסום המכרז

לפי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, על משרד ממשלתי להעדיף, ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין, לבצע בדרך של מכרז אף התקשרויות שאינן טעונות מכרז. אולם מאמצע שנת 2001 שב משרד החינוך ודחה את פרסום המכרז לביצוע התכנית בנימוקים שונים, ועד דצמבר 2005 לא פרסם אותו.

יעדי התכנית ומימושם

1. התכנית נועדה לצמצום פערים בלימודים, להצבת אתגרים אינטלקטואליים, להזנה ולהעשרה תרבותית. אלה הם יעדים כלליים, שהם בגדר הצהרת מדיניות בלבד. אולם משרד החינוך לא קבע יעדים תפעוליים לתכנית וסדר עדיפות למימושם, ולכן לא ברור מה היו אמות המידה לבחירת היישובים, המוסדות והתלמידים שהשתתפו בה.

3 לחודשים מאי-אוגוסט בלבד.

2. משרד החינוך לא דן ברשימת היישובים והמוסדות שייכללו בתכנית; המשרד קיבל רשימה זו מהעמותה ואישר אותה כפי שהיא. בכך ויתר המשרד על סמכותו השלטונית לקבוע מדיניות והותיר את ההכרעה בידי העמותה.

3. אם דרושה השתתפות כספית של הרשויות המקומיות או ההורים בתכנית, מן הראוי שאת הסכומים יקבע משרד החינוך. אולם המשרד לא קבע שעל הרשויות המקומיות וההורים להשתתף במימון התכנית, וממילא הוא לא קבע את שיעורי השתתפותם. המשרד אפשר לעמותה להחליט בנושאים אלה ואישר את החלטותיה ללא עוררין. גם סמכות זו היא מהסמכויות השלטוניות שלא היה מקום שהמשרד יעביר לידיים פרטיות.

שיעורי השתתפות לא נקבעו לפי מבחן שוויוני ואחיד: שיעור השתתפותן של כמה רשויות שסיווגן החברתי-כלכלי נמוך היה גדול מזה של כמה רשויות מבוססות יותר, ורשויות מסוימות השתתפו בשיעורים גדולים יותר מרשויות אחרות שסיווגן זהה.

התכנית הופעלה רק ביישובים שבהם הרשות המקומית וההורים השתתפו במימונה. עקב כך, יישובים רבים שמצבם החברתי-כלכלי דחוק לא נכללו בתכנית, ומנגד נכללו בה לא מעט יישובים מבוססים יחסית; דבר זה יש בו כדי להביא להגדלת הפערים בין היישובים במקום לצמצום הפערים, שהוא אחד מיעדי התכנית.

היעדר תיאום בין תכניות

הביקורת העלתה כי ב-52 יישובים שהוחל בהם חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, הפעיל משרד החינוך גם את התכנית "פנימיות יום" ותכניות נוספות שמטרתן לספק לתלמידים שיעורי תגבור והעשרה, בלא שהנחה את בתי הספר כיצד לתאם בין שתי התכניות מבחינת תוכני הלימוד ומבחינת שעות הפעילות.

קביעת התכנים והפיקוח על ההוראה

1. משרד החינוך הוא הגוף היחיד המוסמך לקבוע את תוכני תכניות היסוד ותכנית ההשלמה ואת התקנים להפעלה. הביקורת העלתה כי במשרד החינוך לא התקיימו דיונים על אודות תוכני התכנית. העמותה היא שקבעה אותם והמשרד לא דרש לאשרן.

2. על פי תקנות חינוך ממלכתי, התשי"ז-1956, הפיקוח על ההוראה מוטל על המפקח מטעם משרד החינוך. הביקורת העלתה כי המשרד לא פיקח על הלימודים במסגרת התכנית.

ביצוע תכניות אחרות במסגרת התכנית

על פי מסמכי העמותה שצורפו כנספח לחוזה עמה, התכנית יועדה לתלמידים בגן הילדים ועד חטיבת הביניים.

הביקורת העלתה כי במסגרת התכנית "פנימיות יום" לשנת הלימודים התשס"ה נכללו תכניות אחרות כגון "אקדמיה"⁴ ו"איתור וליווי"⁵, שנועדו לסייע לבוגרי החטיבה העליונה (כיתות י"ב) בלימודים לתעודת בגרות ובהכנה לקראת לימודים אקדמיים. תכניות אלה אינן מתאימות למטרות שנקבעו לתכנית ואינן מיועדות לגילאים שלהם מיועדת התכנית. יצוין כי בתקציב משרד החינוך יש תקנות ייחודיות למימון תכניות מסוג זה.

בשנת הלימודים התשס"ה, במסגרת התכנית "פנימיות יום", ביצעה העמותה ב-268 בתי ספר וב-144 גני ילדים גם תכניות אחרות. לביצוע תכניות אלה בגני הילדים ובבתי הספר הוקצבו כ-42 מיליון ש"ח; בפועל הייתה עלותן כ-37 מיליון ש"ח, והמשרד שילם לעמותה כ-14 מיליון ש"ח עבורן, שלא לפי החוזה לאותה שנה.

הערכת התכנית

כאמור, משרד החינוך לא קבע יעדים תפעוליים לתכנית, והוא אף לא העריך את מידת הצלחתה; עקב כך לא יכול המשרד לבחון במשך שנות קיומה אם ביצועה מוצלח ואם יש לעשות בה שינויים.

סדרי מימון ותקצוב

1. אופן מימון התכנית - הוצאה מותנית בהכנסה - היה אמור להשתקף בחוק התקציב השנתי בתקציב של משרד החינוך. הצעת התקציב הייתה צריכה לבטא את העלות הכוללת של התכנית⁶ לשנים 2000-2005 שהייתה בסך 833 מיליון ש"ח, מזה השתתפות משרד החינוך - 451 מיליון ש"ח, והשתתפות העמותה שהייתה צריכה להסתכם ב-382 מיליון ש"ח. אבל משרד האוצר ציין בהצעת התקציב שהגיש לכנסת את סכום השתתפותו בלבד ולא נתן ביטוי לכך שהוצאותיו על התכנית מותנות בהשתתפות של העמותה באותו סכום לפחות.

2. משרד החינוך תקצב כמה מההוצאות הכרוכות בביצוע התכנית לא בתקנת התקציב "פנימיות יום" אלא בתקנות תקציב אחרות, ולפיכך לא ניתן לעמוד על סכום ההוצאה האמתי הכרוך בתכנית, ויש בכך משום פגיעה בשקיפות.

4 על פי ההגדרה בכרטיס המיזם "אקדמיה", תכנית זו נועדה לתלמידי החטיבה העליונה בעלי יכולת ממוצעת הלומדים במסלולי לימוד ללא תעודת בגרות. מטרותיה הן השגת תעודת בגרות ולימודי המשך, וכן שירות בצה"ל במסלולים יוקרתיים.

5 על פי כרטיס המיזם ניצני עתידים ("איתור וליווי", "אחרי לאוניברסיטה"), תכנית זו נועדה גם היא לתלמידי החטיבה העליונה, בעלי הישגים לימודיים טובים, שלומדים במסלולי בגרות, אך מספר יחידות הלימוד שלהם במקצועות המדע והטכנולוגיה קטן, ועקב כך הם עלולים להתקשות להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה.

6 בכלל זה של הפעלת "פנימיות היום" ביישובי "טיפול נקודתי".

פיקוח כספי ומינהלי על התכנית

מתחילת ביצועה של התכנית בשנת 1995, לא קיים משרד החינוך בקרה כספית נאותה על ביצועה. משנת 2001 העסיק המשרד רואה חשבון לבדיקת ההתחשבות עם העמותה. בדוחות שהגיש, שעסקו בעיקר בשנות הלימודים התש"ס-התשס"ג (1999-2003), ציין רואה החשבון בין היתר שהמשרד שילם סכומים גדולים מאלה שהתחייב לשלם; נעשה שימוש בכספיהן של כמה רשויות מקומיות למימון ביצוע התכנית ברשויות מקומיות אחרות, ואף נעשה שימוש בכספי התכנית למימון פעילויות שאינן קשורות אליה.

בדוח שהגיש רואה החשבון בפברואר 2005 על פעילות העמותה בשנת הלימודים התשס"ג עולה כי ליקויים רבים שציין בדוח לשנת התשס"א (שהוגש במרס 2003) לא תוקנו. אי-עמידתו של משרד החינוך על תיקון ליקויים היא פגם חמור בפעולתו, העלול ללמד שהביקורת נעשית כדי לצאת ידי חובה בלבד.

תשלומי משרד החינוך לעמותה

לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, שילם משרד החינוך לעמותה משנת 2000 ועד מועד סיום הביקורת כ-431 מיליון ש"ח⁷. המשרד לא וידא לפני ביצוע כל תשלום כי הסכומים הנקובים בדוחות הביצוע שהגישה לו העמותה שולמו למימון התכנית ולא למימון פעילויות אחרות של העמותה.

העסקת עובד בכיר

חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, מטיל הגבלות על עובדי הציבור שפרשו מעבודתם, כדי להבטיח כי לא ינצלו לרעה את מעמדם בשירות הציבורי. ד"ר יאיר סמוכה, שכיהן בתפקיד סגן מנהל המינהל הפדגוגי עבד במשרד החינוך מאמצע שנת 1996 עד סוף שנת 2004, ובמהלך אותן שנים שהה כ-20 חודשים בחופשה ללא תשלום. בעת החופשה עבד ד"ר סמוכה בעמותה ומיד לאחר מכן חזר לעבוד במשרד, והמשרד התעלם מניגוד העניינים שנוצר בין נאמנותו למשרד ובין נאמנותו לעמותה. זאת ועוד, מיד לאחר פרישתו מהמשרד בסוף 2004 הוא שימש מנכ"ל "האגודה לקידום החינוך", שהייתה עד סוף שנת 2003 אחד מקבלני המשנה העיקריים של העמותה והמשרד קיים עמה קשרי עבודה שוטפים, אף שהדבר אסור על פי החוק האמור.



7 מתוך הוצאה מתוקצבת בסך 451 מיליון ש"ח כאמור לעיל.

מבוא

1. ממשלת ישראל ייחסה חשיבות להארכת יום הלימודים של תלמידים הזקוקים לתגבור ולהעשרה. ביולי 1997 התקבל בכנסת חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997 (להלן - חוק יום חינוך ארוך)⁸. מטרת החוק - לתת הזדמנות שווה בחינוך לכל הילדים, כדי שיוכלו למצות ככל האפשר את כישוריהם; להגדיל את מספר שעות הלימודים במוסדות החינוך; להרחיב ולהעמיק את הידע וההשכלה של התלמידים; להקצות שעות רבות יותר לחינוך לערכים ולפעילות חברתית - והכול על פי מטרות החינוך הממלכתי, כאמור בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953.

אחת התכניות להארכת יום הלימודים, המבוצעת עוד משנת 1995, היא התכנית "פנימיות יום" (להלן - התכנית). על פי דברי ההסבר להצעות התקציב של משרד החינוך לשנים 2000 ואילך, תכנית זו מספקת מסגרת חינוכית לתלמידים באזורי מצוקה, והתלמידים המשתתפים בה שוהים במוסד החינוך עד השעה 16.00, מקבלים ארוחה חמה, משתתפים בפעולות העשרה ומקבלים סיוע בהכנת השיעורים, והוריהם יכולים לעבוד יום עבודה מלא. על פי דברי ההסבר להצעת תקציב המשרד לשנת 2006 - בשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005)⁹ השתתפו בתכנית כ-60,000 תלמידים בגני הילדים ועד החטיבה העליונה בכ-100 רשויות מקומיות.

2. לשם ביצוע התכנית התקשר משרד החינוך ללא מכרז בשנת 1995 עם עמותה ושמה "האגודה לקידום החינוך", ומשנת 1999 ואילך התקשר, גם כן ללא מכרז, עם עמותה ושמה קרן סאקט"א-רש"י (להלן - העמותה). העמותה נרשמה אצל רשם העמותות באוגוסט 1990 ומוגדרת מוסד ללא כוונת רווח (מלכ"ר) העוסק בין היתר בניהול של מיזמים בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה.

בשנת 2005 וכן לסירוגין בשנת 2006 בדק משרד מבקר המדינה את אופן ביצוע התכנית על ידי משרד החינוך, ובכלל זה את עמידתו בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - החוק), ובתקנות שהותקנו על פיו; את הסדרי ההתחשבות עם העמותה ואת הסדרי הפיקוח והבקרה עליה לרבות פיקוח חינוכי-פדגוגי. הבדיקה נעשתה במשרד החינוך: במינהל הפדגוגי - אגף א' לארגון הלימודים, באגף נכסים משק ופרסומים ובחשבות. בדיקות נוספות נעשו באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) ובכמה רשויות מקומיות.

הדוח עוסק בפרק הזמן שממועד ההתקשרות של משרד החינוך עם העמותה ב-1999 ועד שנת 2006; באותו פרק זמן התחלפו חלק מבעלי התפקידים המוזכרים בדוח¹⁰.

8 שביטל את חוק יום חינוך ארוך, התש"ן-1990.

9 ראה הערה 2

10 להלן שמותיהם של שרי החינוך, החשבים הכלליים, מנכ"לי משרד החינוך וחשבי המשרד בתקופה הנסקרת: שרי החינוך: מר יוסי שריד - מיוני 1999 עד יוני 2000; מר אהוד ברק - מיוני 2000 עד מרס 2001; גב' לימור ליבנת - ממרס 2001 עד ינואר 2006; מר מאיר שטרית - מינואר עד מרס 2006; פרופ' יולי תמיר - ממרס 2006 ואילך. חשבים כלליים: מר ניר גלעד - מ-1999 עד 2003; ד"ר ירון זליכה - מאוקטובר 2003 ואילך. מנכ"לי משרד החינוך: גב' שלומית עמיחי - מ-1999 עד 2001; גב' רונית תירוש - מ-2001 עד 2005; מר שמואל אבואב - ממרס 2006 ואילך. חשבי משרד החינוך: מר ניסן רוז - מ-1986 עד 2002; מר מוטי מרוז - מ-2002 ואילך.

מימון התכנית

1. לפי החוק, המדינה לא תקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או מקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי שלכל אדם¹¹ הזדמנות שווה להשתתף בו. עם זאת, בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), מצוינים סוגי עסקאות שאינן טעונות מכרז.

ההחלטה על ביצוע התקשרות ללא מכרז תובא לדיון בוועדת המכרזים הפנימית של המשרד הממשלתי (להלן - ועדת המכרזים), שבראשה עומד מנכ"ל המשרד או נציגו ובין חבריה החשב או היועץ המשפטי או נציגו של כל אחד מהם. החלטות מסוג זה, למעט בדבר התקשרות הטעונה אישור החשכ"ל, טעונות אישור ועדת פטור שבין חבריה סגן החשכ"ל והיועץ המשפטי של משרד האוצר או נציגיהם (להלן - ועדת הפטור או ועדת הפטור של החשכ"ל).

אחד מסוגי העסקאות שלהם ניתן בסייגים מסוימים פטור מהתקשרות במכרז, על פי תקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים, הוא התקשרות בתחום החינוך, התרבות, הדת, המדע וכיו"ב עם תורם שתורמו היא לפחות מחצית מעלות ביצוע התכנית¹². הפטור להתקשרות אלה נועד להגדיל את משאביה המוגבלים של המדינה לשם קידום מטרות חברתיות-חינוכיות חשובות, ובה בעת לקרב תורמים מהארץ ומחו"ל למפעלים ולמיזמים בארץ.

החשכ"ל, המופקד על ביצוע הוראות החוק והתקנות שהותקנו על פיו, קבע כי התרומה של לפחות מחצית מעלות המיזם צריכה להיות כולה של התורם, וכי אם חלקו כולל השתתפות של גורמים אחרים, אין מקום לפטור ממכרז.

משרד החינוך התקשר עם העמותה בלא מכרז בנימוק שהעמותה תתרום 50% לפחות מעלות ביצוע התכנית, אף שידע שהיא לא התחייבה לממן 50% לפחות מהעלות. להלן הפרטים:

היקף החוזים שנחתמו בין משרד החינוך לעמותה לשנות הלימודים התש"ס-התשס"ה (1999-2005) הגיע לכ-589 מיליון ש"ח¹³. כדי לעמוד בתנאי הפטור ממכרז היה על משרד החינוך לחייב את העמותה לתרום מחצית מסכום זה לפחות, כלומר כ-295 מיליון ש"ח. מבדיקת הנספחים התקציביים שצורפו לחוזים אלה עולה כי חלקה המתוכנן של העמותה במימון התכנית היה רק כ-70 מיליון ש"ח, שהם כ-12% מעלות התכנית, וכי היתרה תמומן על ידי הרשויות המקומיות והורי התלמידים. לשון אחר - הוצאה בסך כ-225 מיליון ש"ח הוטלה על הרשויות המקומיות והורי התלמידים, שלא בהתאם לתנאי שעמד בבסיס הפטור.

העמותה ציינה בתכנית העבודה שהגישה למשרד החינוך מדי שנה בשנה כי כל רשות מקומית המעוניינת להשתתף בתכנית חתמה על חוזה עם העמותה ובו צוין הסכום שתשלם הרשות. בחוזה נקבע גם כי על הורי הילדים לממן 10% מעלות התכנית, וכי הרשות המקומית ממונה על גביית סכום זה, שהוא חלק בלתי נפרד מהתחייבותה הכספית לעמותה.

11 על פי פקודת הפרשנות [נוסח חדש], "אדם" - לרבות חברה או התאגדות או חבר בני אדם, בין שהם מאוגדים ובין שאינם מאוגדים.

12 התקשרות כזאת מכונה בעגה המקצועית גם "matching".

13 לא כולל מימון התכנית ביישובי "טיפול נקודתי" (ראו להלן).

זאת ועוד, בדיקת חוזה ההתקשרות בין העמותה ובין משרד החינוך לשנת הלימודים התשס"ה העלתה, שעבור ביצוע התכנית בבתי ספר בתשע רשויות מקומיות היו המשרד והרשויות אמורים לשלם לעמותה סכומים העולים על עלויות ביצוע התכנית. עקב כך, לא רק שהעמותה לא הייתה אמורה להשתתף במימון התכנית ביישובים אלה, אלא היו אמורים להישאר בידיה, על פי החוזה, כספים של גופים אחרים המשתתפים במימון.

בדיקה מפורטת שעשה משרד מבקר המדינה לגבי ביצוע התכנית בבתי ספר בשבע רשויות מקומיות אחרות בשנת הלימודים התשס"ה העלתה כי בפועל, עבור ביצוע התכנית בארבעה יישובים שילם משרד החינוך יותר מ-50% מעלות ביצועה, ולגבי שלושה מהם הוא הסתפק בהשתתפות העמותה בשיעור של 4%-5% מהעלות בלבד; במימון התכנית ביישוב אחד לא השתתפה העמותה כלל; עבור הביצוע ביישוב אחר (מבין הארבעה) נשאה העמותה ב-21% מהעלות, אך את רוב הסכום, כ-330,000 מ"ש, היא השקיעה בתכנית שמטרתה אינן עלויות בקנה אחד עם המטרות שנקבעו לתכנית "פנימיות יום". ביישוב נוסף (תל שבע) לא הופעלו באותה שנה "פנימיות יום" בבתי ספר אף שהוא נכלל בתכנית השנתית (פרטים בנושא זה ראו להלן בפרק "השתתפות הרשויות והורי התלמידים במימון"). במימון ביישוב אחד מן השבעה לא נמצאו חריגות.

2. החלטת ועדת המכרזים בנוגע להתקשרותו של משרד עם גוף חיצוני ללא מכרז, למעט התקשרות הטעונה אישור של החשכ"ל, טעונה, כאמור, אישור ועדת הפטור של החשכ"ל. לפיכך מחובתו של משרד הפונה לחשכ"ל או לוועדת הפטור לציין במפורש בבקשתו למתן פטור את כל העובדות והנתונים הנוגעים לעניין. הביקורת העלתה כי לא כך נהג משרד החינוך בעניין ההתקשרות עם העמותה:

(א) במכתבה של העמותה על נספחיו, שנשלח במאי 2000 למנכ"לית המשרד דאז, הגב' שלומית עמיחי, במסגרת הליכי ההתקשרות עם העמותה לשנת הלימודים התש"ס, ציינה העמותה כי חלקה במימון ביצוע התכנית בשיעור 50% כולל השתתפות רשויות מקומיות, קרנות, רשתות חינוך וגופים נוספים. לעומת זאת, כאשר מנכ"לית המשרד פנתה לחשכ"ל, היא ציינה את שיעור ההשתתפות של המשרד שהוא כאמור 50% מעלות התכנית, אבל לא פירטה את כל מקורות המימון לתכנית, קרי הרשויות המקומיות והורי התלמידים.

(ב) ממאי 2000 ועד נובמבר 2003 (שנות הלימודים התש"ס-התשס"ג) אישרה ועדת המכרזים של משרד החינוך בשיבותיה את ההתקשרויות של המשרד עם העמותה לפי תקנה 3(30), בנימוק כי ההתקשרות נעשית עם גוף שתורם לפחות חצי מעלות ביצוע התכנית, אף על פי שבמסמכים שהגישה העמותה למשרד בשנים אלה צוין כי את חלקה במימון עלות התכנית יממנו גופים נוספים; ועדת המכרזים אף לא ציינה בפרוטוקולים של דיוניה כי אין כוונת העמותה לתרום 50% לפחות למימון התכנית.

(ג) עובדה זו גם לא הוזכרה, עד אמצע שנת 2004, בבקשות למתן פטור ממכרז שהגישו לחשכ"ל חשב המשרד דאז מר ניסן רז והחשב הנוכחי של המשרד מר מוטי מרוז (להלן - חשב המשרד). כפועל יוצא מכך - ועדת הפטור של החשכ"ל נתנה פטור להתקשרויות לשנות הלימודים האמורות, בנימוק שלא תאם את המצב לאשורו.

(1) משרד מבקר המדינה פנה לגורמים הנוגעים בדבר וביקש את תגובתם. להלן עיקרי התגובות: מנכ"לית משרד החינוך לשעבר, גב' שלומית עמיחי, ציינה בתשובתה מדצמבר 2005 כי "העובדות לגבי גובה ההשקעה של העמותה היו ידועות לכל מי שטיפל בהתקשרות הזו, החל מן החשב, יועץ משפטי ולמיטב זכרוני גם החשב הכללי".

גם סמנכ"ל משרד החינוך ומנהל המינהל הפדגוגי דאז, מר יצחק כהן, הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה באותו מועד כי למיטב זיכרונו, "בכל הדיונים שהתקיימו בפורומים השונים, ובכלל זה עם הסמנכ"לים במשרד החינוך, נציגי החשבות ומנהל התקציבים, היה ברור לכולם כי 50% המצוייג לחלקו של המשרד, כוללים את חלקה של העמותה, השתתפות הרשויות וההורים. נושא זה היה ברור, מוסכם וגלוי לכל המשתתפים... גם בדיון בפני החשב הכללי באוצר לקבלת הפטור, סוגיית השתתפות ההורים והרשויות המקומיות הוצגה באופן ברור וגלוי".

לעומת זאת, מר נחמן רטנר, סגן בכיר לחשכ"ל ויו"ר ועדת הפטור דאז - שקטעים מטיוטת דוח הביקורת נשלחו אליו - הודיע (בשיחה בעל פה) בדצמבר 2005 למשרד מבקר המדינה כי ועדת הפטור בראשותו הסתמכה בהחלטותיה בדבר מתן פטור ממכרז על המידע שמסר לה המשרד הנוגע בדבר, וכי הקפידה שיישלח לה הפרוטוקול של ישיבת ועדת המכרזים. מר רטנר ציין כי לו ידעה ועדת הפטור שהרשויות וההורים נשאו אף הם במימון התכנית, היא לא הייתה פוטרת את ההתקשרות עם העמותה מחובת מכרז.

גם סגן בכיר של החשכ"ל ויו"ר ועדת הפטור דהיום, מר ארנון איקן, הודיע לנציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2005, כי לו ידעה הוועדה שהעמותה לא תרמה 50%, היא לא הייתה מאשרת את מתן הפטור.

החשכ"ל הודיע בתשובתו מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה כי בפרוטוקולים של ישיבות ועדת המכרזים של משרד החינוך בעניין ההתקשרות עם העמותה לשנים 1999-2002 נכתב במפורש שהקרן תממן 50% מעלות התכנית, והבהיר גם הוא כי לו ידעה ועדת הפטור שהקרן אינה עומדת בתנאי זה, היא לא הייתה מאשרת את הפטור.

יצוין שהמסמכים שבידי משרד מבקר המדינה אין בהם כדי לבסס את הטענה שמשרד החינוך הודיע לוועדת הפטור שהרשויות המקומיות וההורים נושאים בחלק ממימון התכנית.

(2) התשובות האמורות לעיל נוגעות לאישורי ועדת הפטור עד לשנת 2004. מאותה שנה ידעו החשכ"ל וועדת הפטור מה הם בפועל מקורות המימון של התכנית, מפני שבפניות חשב המשרד לוועדה (במאי ובנובמבר 2004) בעניין שנות הלימודים התשס"ד-התשס"ה הוא ציין שהמימון הנוסף על זה של משרד החינוך מתחלק בין הרשויות המקומיות, הורי התלמידים והעמותה.

מאותה שנה ביסס משרד החינוך את בקשותיו למתן פטור ממכרז על תקנה 3(4) לתקנות חובת המכרזים, המאפשרת מתן פטור להתקשרות שהיא המשך להתקשרות הראשונה, הנעשית בתוך שלוש שנים, בתנאים זהים לאלה של ההתקשרות הראשונה או טובים מהם, בנסיבות שבהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי חיסכון או יעילות. התקשרות מסוג זה טעונה אישור החשכ"ל. בפועל ועדת הפטור בודקת את בקשת המשרד וממליצה לחשכ"ל אם לקבלה.

הביקורת העלתה כי החשכ"ל נתן למשרד החינוך פטור ממכרז להתקשרות עם העמותה לשנת הלימודים התשס"ד¹⁴, אך דרש ממנה להיערך לפרסום מכרז לבחירת הגוף שיבצע את התכנית. עם זאת, לגבי שנת הלימודים שלאחריה (התשס"ה) נמנע החשכ"ל מלקבל החלטה, והמשרד המשיך לבצע את התכנית באמצעות העמותה בלא מכרז ובלא שקיבל פטור ממכרז, שלא כדין.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה מינואר ודצמבר 2006 ציינו יו"ר ועדת הפטור והחשכ"ל כי לא ניתן למשרד החינוך אישור לפטור ממכרז לשנת הלימודים התשס"ה, היות שהוועדה לא השתכנעה

כי המשרד עמד בתנאי התקנה שלפיה ניתן לו פטור ממכרז לשנת התשס"ד, ומכיוון שלא התקבלה התחייבות המשרד לפרסם מכרז כנדרש.

לא נמצאה אסמכתה שעל פיה ניתן להסיק שוועדת הפטור של החשכ"ל דנה במתן הפטור לשנת הלימודים התשס"ה. מן הראוי היה שהוועדה תודיע מפורשות למשרד החינוך שאין היא ממליצה לתת פטור לשנה זו מהסיבות שפורטו במכתבם של החשכ"ל ויו"ר הוועדה למשרד מבקר המדינה. משלא עשתה כן, היא אפשרה פעולה לא תקינה של המשרד. המשרד המשיך בביצוע התכנית והוא שילם לעמותה כ-170 מיליון ש"ח בגין חלק משנת התשס"ד ושנת לימודים התשס"ה, שלגביהן לא ניתן פטור.

(3) בבדיקה משלימה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי גם לאחר שממצאי הביקורת הובאו לידיעת הנוגעים בדבר, בנובמבר 2005, המשיך משרד החינוך במתכונת ההתקשרות עם העמותה אף שמתכונת זו אינה עומדת בתנאי הפטור, דהיינו תרומה של 50% לפחות מהעלות. גם נמצא כי ועדת הפטור לא דרשה מהמשרד לעמוד על קיום תנאי הפטור.

לגבי ההתקשרות עם העמותה לשנת הלימודים התשס"ו המליצה ועדת הפטור לחשכ"ל בדיעבד, בפברואר 2006, לתת פטור ממכרז לתקופת ביניים (עד אוגוסט 2006) היות שמשרד החינוך פרסם מכרז בנושא.

דחיית פרסום המכרז

לפי תקנות חובת המכרזים, על משרד ממשלתי להעדיף ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין, לבצע בדרך של מכרז אף את ההתקשרויות שניתן להן פטור בתקנות. אולם מאמצע שנת 2001 שב משרד החינוך ודחה את פרסום המכרז בנימוקים שונים, ועד דצמבר 2005 לא פורסם מכרז. להלן עיקרי הדברים:

1. במאי 2001 החליטה ועדת המכרזים של משרד החינוך שלא להיענות לבקשתו של המינהל הפדגוגי לפרסם מכרז, וקבעה שעד שיגובשו דרכי הביצוע של התכנית על ידי המינהל הפדגוגי, תוסיף העמותה לבצע את התכנית. בפברואר 2002 פנה מר ציון שבת, סגן מנהל המינהל הפדגוגי (להלן - סגן המנהל), למנכ"לית משרד החינוך, ח"כ רונית תירוש, וביקש כי תחליט אם התכנית תוסיף לפעול כפרויקט משותף עם העמותה. בפנייתו זו ציין סגן המנהל בין היתר, כי אם יפורסם מכרז, יידרש המשרד לממן את מלוא עלות ביצוע התכנית, ופירוש הדבר כי הוא יאלץ להשלים פער של 20 מיליון ש"ח בשנה, סכום שהעמותה מימנה עד כה. סגן המנהל הוסיף כי במכרז עלולים להיבחר גופים חסרי ניסיון בתחום זה, שלא כגורמים המפעילים היום את התכנית. בעקבות פנייה זו החליטה המנכ"לית באותו מעמד להאריך את התקשרות המשרד עם העמותה.

ח"כ רונית תירוש הודיעה בתשובתה מדצמבר 2006 למשרד מבקר המדינה כי חוות דעתו של סגן המנהל נראתה סבירה ביותר, בייחוד משום שהקרן פעלה לשביעות רצונם של כל השותפים, בהם הרשויות המקומיות, והיא צברה ניסיון של שנים בהפעלת פנימיות היום.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטענה המשתמעת מדברי סגן המנהל, כי קיום מכרז עלול להביא לביצוע התכנית בידי "גופים חסרי ניסיון", לא היה בה ממש, משום שבפועל המפעילות העיקריות של התכנית היו הרשויות המקומיות ולא העמותה. זאת ועוד, סגן המנהל לא הציג למנכ"ל משרד החינוך דאז חלופות לאופן בחירת מפעיל מתאים לתכנית, וכך הביא לאישור המשך ההתקשרות עם העמותה.

2. ועדת המכרזים של משרד החינוך החליטה במרס 2003 כי יש לפרסם מכרז בדחיפות, אולם ביוני 2003 ביקש המינהל הפדגוגי לבטל את האישור לפרסומו בלא שציין את הנימוקים לבקשתו והוועדה אישרה את הבקשה.

3. בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים מנובמבר 2004 ובבקשת החשב מוועדת הפטור באותו מועד לפטור ממכרז את ההתקשרות עם העמותה לשנת הלימודים התשס"ה, צוין כי "לאחרונה, נקבע כי ישנה הסכמה שלא לצאת במכרז פומבי לאור הצעדים הננקטים ליישום ועדת דברת". למרות הנמקה זו, ביקשה ועדת הפטור כי המשרד יודיע לה מתי יפרסם את המכרז. צוין שוועדת הפטור פנתה בעניין זה למשרד רק ביוני 2005, יותר מחצי שנה לאחר שקיבלת את בקשת החשב לפטור ממכרז. החשב השיב בעניין זה לסגנית בכירה לחשכ"ל כי "המכרז לפנימיות היום הוכן כבר על ידי משרדנו ואילו בסיכום בין החשב הכללי לבין שרת החינוך המכרז ייצא לקראת שנת הלימודים הבאה (תשס"ז). כוונת משרדנו לפרסם המכרז לקראת תחילת שנת 2006". ועדת הפטור לא המליצה לחשכ"ל לתת פטור לשנת הלימודים התשס"ה, והוא כאמור, נמנע מלקבל החלטה בעניין.

משרד החינוך הסביר בתשובתו מינואר 2006 כי "הנימוקים למהלך שהחל באפריל 2004 [דהיינו הקפאת ההיערכות לפרסום המכרז] היו בגלל הצורך בתהליכי למידה של הפעולה, המצב הביטחוני והחשש שמכרז פומבי כה מורכב לא יוכל להתבצע באופן מלא ללא לימוד מלא של התהליך זאת, במיוחד בהתחשב בכך שקיים סיכוי שהמעבר לתפעול הפרויקט מקרן סאקט"א-רש"י לגורם קבלני חדש שהפעילות אינה מוכרת לו, עלול להיתקל בקשיים אם לא יוצא מכרז מפורט וראוי, ולכן פעל המשרד בכיוון זה. יתרה מכך, משך הזמן שעמד עד לפתיחת שנת הלימודים היה קצר מאוד להתארגנות. כפועל יוצא, נכון היה להישאר במצב זה של התקשרות ולהעמיק את הבקרה ואת התקינה של הפעולה, כחלק מתהליך למידה מעמיק יותר... למעשה היה בכך שיקול מקצועי מעמיק ואחראי של לקיחת מינימום סיכון לפני פרסום מכרז פומבי עם ספק חדש שעלול בתהליך הלמידה שלו, לגרום נזק לאלפי ילדים בגנים ובבתי הספר".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאז הוחל בביצוע התכנית בשנת 1999 בשיתוף עם העמותה, היה בידי משרד החינוך די והותר זמן ללמוד את התכנית ואת הדרך הראויה לביצועה ולהיערך לקיום מכרז כנדרש. אולם המשרד לא עשה כן, וכאשר העלה מדי פעם בפעם את הצורך לקיים מכרז, עשה זאת סמוך לפתיחת שנת הלימודים, ואז דחה את ביצועו בנימוק שעומד לרשותו זמן קצר להתארגנות.

יצוין כי ועדת הפטור של החשכ"ל נועדה לשמש גוף בקרה חיצוני למשרד שיבטיח שההחלטה בדבר התקשרות בלא מכרז תתקבל בראייה כוללת, ולא מנקודת המבט של המשרד בלבד. בנוגע להתקשרות עם העמותה כשלה הוועדה בתפקידה זה.

בחירת קבלני משנה

בית המשפט קבע כי כאשר ניתן פטור ממכרז להתקשרות של המדינה עם גוף אחר והתקשרות זו כוללת מתן סמכות מינהלית לגוף האחר, מן הראוי שהתקשרויות המשנה ייעשו באמצעות מכרז¹⁵, אם באותן ההתקשרויות אין חלים עליהן טעמי הפטור. בחירת קבלני משנה באמצעות מכרז מתיישבת עם אופייה הציבורי של התכנית ועם העובדה שמדובר בכספי הציבור, והיא עשויה להגביר את השקיפות והיעילות. לכן היה על משרד החינוך להתנות את ההתקשרות עם העמותה בכך שתפרסם מכרז לבחירת גופים שבאמצעותם תבצע אותה.

בביקורת נמצא כי משרד החינוך לא דרש מהעמותה לפרסם מכרזים לקבלת שירותים והעמותה לא פרסמה מכרזים. רק בשנת 2004, לקראת שנת הלימודים התשס"ה, כלל המשרד בחוזה ההתקשרות עם העמותה דרישה כי התקשרויותיה לביצוע פעולות שאינן פדגוגיות ייעשו באמצעות מכרזים פומביים ועל פי הכללים שנקבעו בחוק. הביקורת העלתה שגם לאחר מכן לא עמד המשרד על כך שהעמותה תבצע התקשרויות מהסוג האמור (למתן שירותי הסעה, שירותי הזנה, הספקת חומרים ושירותי כוח אדם) באמצעות מכרז.

תכנית ל"טיפול נקודתי"

1. בנובמבר 2000 החליטה הממשלה לבצע באמצעות העמותה במשך שלוש שנים תכנית להפעלת פנימיות יום ב-11 יישובים שמצבם הכלכלי-חברתי ירוד (להלן - יישובי "טיפול נקודתי"). בתכנית זו, שתכניה זהים לאלה של התכנית "פנימיות יום", הוחלט כי יושקעו 166.5 מיליון ש"ח, וכי המימון יינתן על ידי הממשלה, הרשויות המקומיות, הורי התלמידים והעמותה.

אף שהתכנית האמורה נועדה להיטיב עם הרשויות המקומיות המשתתפות בה, תנאיה הכספיים היטיבו עמן פחות מהתנאים שלפיהם ניתן הפטור ממכרז להתקשרות לביצוע התכנית "פנימיות יום", שכן הפטור ניתן בהנחה שהמימון יהיה של המדינה והעמותה בלבד, ושהרשויות והורי התלמידים לא יצטרכו לשאת במימון¹⁶.

2. גם את ההתקשרות לביצוע תכנית זו פטרה ועדת הפטור ממכרז, הפעם על פי תקנה 3(29), המאפשרת מתן פטור ממכרז להתקשרות עם גוף שהוא היחיד המסוגל לבצע את הפעולה שלשמה נעשית ההתקשרות. הביקורת העלתה כי גם תכנית זו בוצעה בעיקר באמצעות הרשויות המקומיות.

בעבר ביצעה את התכנית "האגודה לקידום החינוך", ולמשרד החינוך קשר עם עמותות נוספות שמבצעות תכניות לימודיות משלימות בבתי ספר; לכן הטענה שהעלה המשרד לפני ועדת הפטור, שהעמותה היא הגוף היחיד המסוגל לבצע את התכנית ומשום כך יש להתקשר אתה בלא מכרז, אינה מדויקת.

15 ת"א 1755/96 (ירושלים) לנ.ע. סחר ועבודות נ' קרן קיימת לישראל, תקדין.

16 בפועל, הרשויות המקומיות והורי התלמידים נשאו כאמור במימון התכנית, בניגוד לתנאי הפטור.

יעדי תכנית "פנימיות יום" ומימושם

זה כמה שנים מתבצע תהליך הפרטה - העברת הבעלות על שירותים ממשלתיים או ציבוריים לידי גופים פרטיים. בהפרטה כשלעצמה אין פסול, אך יש להבחין בין שירותים שגם גופים פרטיים יוכלו לספק, לעתים אף ביתר יעילות ובמחיר נמוך יותר, ובלבד שגופים ממשלתיים יפקחו עליהם - ובין שירותים שמן הראוי כי המדינה לא תפריטם, שכן לצורך אספקתם נדרשות סמכויות שלטוניות מובהקות שאין לאצול לגופים פרטיים. לגבי השירותים בתחומי החברה, הרווחה והחינוך, אף אם ניתן להפריטם, נדרשים מנגנוני פיקוח ובקרה כדי להבטיח את איכות השירות ואינטרס הציבור.

כדי לקדם את השגת יעדי התכנית, היה על משרד החינוך לקבוע מדדים שעל פיהם ימונו וייבחנו היישובים, בתי הספר והתלמידים שישתתפו בתכנית.

1. בנובמבר 2000 הוקמה מינהלת הפרויקט, שחבריה הם נציגי משרד החינוך והעמותה, כפי שנקבע בחוזה ההתקשרות. על פי חוזה ההתקשרות, תפקיד מינהלת הפרויקט הוא להתוות מדיניות לביצוע התכנית ודרכי יישומה: לקבוע באילו יישובים תתבצע התכנית ומה מספר התלמידים שישתתפו בה; להציע גופים מפעילים ולוודא שהגוף המפקח יבחן את התאמתם ויחליט אם לאשר את העסקתם; לקבל דיווחים שוטפים על התקדמות התכנית; לאשר את הדוחות התקופתיים שמגישה העמותה על השירותים שהיא מספקת, שלפיהם נקבע התשלום למפעילים; להנחות את הגוף המפקח ששני הצדדים ימנו ויממנו את העסקתו; לקבוע את שיעור ההשתתפות של הרשויות בתכנית ואת התפקידים כמפורט בנוהל עבודה שיהיה מוסכם על שני הצדדים.

בעת הביקורת לא נמצאו במשרד החינוך פרוטוקולים של דיוני מינהלת הפרויקט, ולבקשת משרד מבקר המדינה הם הובאו ממשרדי העמותה. הפרוטוקולים עסקו בשנות לימודים תשס"ג-תשס"ה; עיון בהם העלה שהם אינם מפורטים, רשומים בהם משפטים מקוטעים ולעתים ניסוחם אינו ברור.

מהפרוטוקולים וממסמכי משרד החינוך עולה שמינהלת הפרויקט לא מילאה כראוי אף אחד מן התפקידים שהוטלו עליה: היא לא דנה בבחירת היישובים והתלמידים שישתתפו בתכנית ובשיעורי המימון של הרשויות וההורים; בשיבותיה הועלו נושאים חשובים, אך לא נמצא שהם נדונו ושהתקבלו החלטות בעניינם. שאלות רבות שנשאלו בשיבות נותרו בלא מענה.

2. על פי חוזה ההתקשרות של משרד החינוך עם העמותה, התכנית נועדה לצמצום פערים בלימודים, להצבת אתגרים אינטלקטואליים, להעשרה תרבותית ולהזנה. אלה הם יעדים כלליים שהם בגדר הצהרת מדיניות בלבד. לא נמצאו מסמכים המעידים כי המשרד קבע לתכנית יעדים אופרטיביים וסדר עדיפות למימושם. לכן לא ברור מה היו אמות המידה לבחירת היישובים, המוסדות והתלמידים שהשתתפו בה. הביקורת גם העלתה כי לא התקיים במשרד החינוך דיון ברשימת היישובים והמוסדות שיש לכלול בתכנית, וכי המשרד אישר את הרשימה שהגישה העמותה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בכך ויתר משרד החינוך על סמכותו השלטונית לקבוע מדיניות והותיר את ההכרעה בידי העמותה.

3. במסמך מנובמבר 2003 שצירף סגן מנהל המינהל הפדגוגי של משרד החינוך למכתבו למנכ"לית המשרד, נאמר כי התכנית מיועדת בעיקר ליישובי הפריפריה, עיירות פיתוח ושכונות מצוקה בערים הגדולות, וכן ליישובים הסובלים מבעיות ביטחון עקב קרבתם לאזורי עימות. לעומת זאת, בתכניות העבודה שצירפה העמותה לחוזים שעליהם חתמה עם המשרד בכל שנה, היא ציינה

שבבחרת היישובים לתכנית יושם דגש, מלבד על יישובים באזורי מצוקה, גם על יישובים שבהם מרוכזים עולים חדשים, ולא הוזכרו בהן יישובי פריפריה ואזורי עימות.

4. לפי המטרות המוצהרות של משרד החינוך, בראש ובראשונה היה מקום לכלול בתכנית יישובים מבוססים פחות, אך עיון ברשימת היישובים שנכללו בתכנית ובדיקת סיווגם לפי הדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס)¹⁷ העלה כי רק 15% מהיישובים שנכללו בה נמצאים בשני האשכולות הנמוכים - אשכולות 1 ו-2 - ושיעור זה של יישובים שנכללו בה נמצאים באשכולות הגבוהים יחסית 7 ו-8.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 ציינה העמותה כי ביישובים מבוססים היא הפעילה את התכנית בשכונות חלשות, ולפיכך התכנית מתאימה ליעדים שקבע משרד החינוך.

לרשויות מקומיות מבוססות יש יכולת גדולה יותר לתמוך בשכונות חלשות שבתחומן. לכן, לדעת משרד מבקר המדינה, היה מקום לתת בתכנית משקל ליישובים מבוססים פחות.

היעדר תיאום בין תכניות

כאמור, משרד החינוך מבצע תכניות נוספות שמטרתן לספק לתלמידים שיעורי תגבור והעשרה (בהן תכנית לפי חוק יום חינוך ארוך). על המשרד לתאם בין התכניות כדי למנוע כפילויות ולנצל ביעילות את משאביו לטובת התלמידים.

עוד בפברואר 1998 פרסם שר החינוך את צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה במוסדות חינוך), התשנ"ח-1998, שלפיו "חוק חינוך ארוך בשנת הלימודים תשנ"ח יחול במוסדות חינוך מתוך שכונות שיקום, רווחה חינוכית, יישובי עדיפות לאומית א', קו העימות, יישובים שזוהו כבעלי שיעור גבוה של אבטלה, יישובים הנמצאים באשכול הראשון והשני בדירוג החברתי-כלכלי - ברשויות חינוך מקומיות". על פי מדדים אלה נקבעו כ-100 יישובים, בהם כ-40 יישובי מיעוטים, שהצו יוחל על מוסדות החינוך בהם. בדצמבר 2004 נוספו לצו האמור חמישה יישובים, בהם ארבעה יישובי מיעוטים.

ב-52 מהיישובים שהוחל בהם חוק יום חינוך ארוך ביצע משרד החינוך גם את התכנית "פנימיות יום"¹⁸. בדיקה בארבעה מהם העלתה כי אף לא אחד מהם קיבל ממשרד החינוך הנחיות כיצד לפעול לתיאום בין התכניות הן מבחינת תכניהן והן מבחינת שעות הלימוד; נמצא, לדוגמה, כי בבית שאן מופעלות התכניות בחפיפה, ועקב כך כל אחת מהן מופעלת באופן חלקי, אך מפעיליהן נהנים ממלוא התשלום עבורן; בירוחם הלימודים מתקיימים עד שעות הערב, 18.00 או 19.00, במטרה להימנע מחפיפה בין התכניות.

מנכ"לית משרד החינוך לשעבר ח"כ רונית תירוש הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מדצמבר 2006 כי "על פניו יוצא שאותו אחוז תלמידים הזוכה לפנימיות יום, זוכה לכאורה פעמיים

17 הלמ"ס מסווגת את היישובים בישראל בעשרה אשכולות (קבוצות יישובים) לפי מצבם החברתי-כלכלי, בסדר עולה.

18 יש לציין כי ב-19 מ-52 היישובים הוחל חוק יום חינוך ארוך רק בחלק מבתי הספר שבהם פועלת התכנית.

להארכת יום הלימודים ולפיכך ההיגיון מנחה שיש להפעילם (את התלמידים הללו) בהמשך ליום לימודים ארוך. למיטב ידיעתי זו גם הנחיית משרד החינוך. ידוע לי על פנימיות יום שפעלו עד שעה 19.00 בערב, לשביעות רצונם המלאה של התלמידים והוריהם".

לדעת משרד מבקר המדינה, הצורך להאריך את שעות הלימודים ולסיימם לאחר השעה 16.00¹⁹, מעיד לכאורה כי ביצוע שתי התכניות עבור אותם התלמידים הוא בגדר בזבוז. באשר לטענת מנכ"לית משרד החינוך יש לציין, כי לא נמצאו מסמכים המעידים שמשרד החינוך הנחה את בתי הספר לפתוח את שעריהם לאחר השעה 16:00 בשל הכפילות בין שתי התכניות.

השתתפות הרשויות והורי התלמידים במימון

1. אם דרושה השתתפות כספית של הרשויות המקומיות או ההורים בתכנית, מן הראוי שאת השיעורים ואת המבחנים לקביעתם יקבע משרד החינוך. אולם לא נמצא כי המשרד קבע שעל הרשויות המקומיות וההורים להשתתף במימון התכנית וכי קבע את שיעורי השתתפותם. המשרד אפשר לעמותה להחליט בנושאים אלה ואישר את החלטותיה ללא עוררין. יודגש כי גם סמכות זו היא מהסמכויות השלטוניות שלא היה מקום שהמשרד יעביר לידיים פרטיות.

שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות לא תמיד נקבעו לפי המצב החברתי-כלכלי של היישובים: שיעור ההשתתפות של היישובים תל שבע ולקיה שבאשכול 1 היה 35% מעלות ביצוע התכנית ביישובם, ואילו רוב היישובים באשכול 3 (ירוחם, שדרות, מצפה רמון, ירכא, דימונה) מימנו עד 25% מעלות ביצוע התכנית ביישובם, וגם מרבית היישובים באשכולות 4-5 (טירת כרמל, טבריה, פקיעין ואשקלון) מימנו פחות מ-35% מהעלות.

נמצאו גם הפרשים גדולים בשיעור ההשתתפות של יישובים שסוגו באותו אשכול. לדוגמה, שיעורי השתתפותם של היישובים אבו סנאן, בני ברק ושדרות, שסוגו באשכול 3, היו 20%, 25%, ו-35%, בהתאמה; שיעור השתתפותה של עיריית רחובות, שמסווגת באשכול 7, היה 35%, ואילו שיעור ההשתתפות של עיריית קריית מוצקין, שמסווגת באותו אשכול, היה 45%.

2. כאמור, נוסף על השתתפות הרשות המקומית במימון התכנית גבתה העמותה, באישור משרד החינוך, באמצעות הרשות המקומית כספים מהורי התלמידים, ששיעורם 10% מעלות ביצוע התכנית. לפי החוזים עם הרשויות המקומיות היה עליהן לשאת בדמי השתתפותם של תלמידים שהוריהם מתקשים לשלם תשלום זה.

יוצא שדווקא ביישובים שמצבם הכלכלי דחוק, שבהם הן ההורים והן הרשויות המקומיות מתקשים יותר לשלם את דמי ההשתתפות בתכנית, הרשות המקומית נאלצת לממן את דמי ההשתתפות הללו, ועקב כך עליה לשאת בהוצאות כבדות מאלה שהרשויות המבוססות יותר נושאות בהן.

19 שהיא השעה שנקבעה לסיום יום הלימודים הארוך על פי דברי ההסבר לתכנית בהצעת תקציב המדינה.

נמצא כי עקב כך, רשויות הנתונות במצוקה כלכלית שהתחייבו לבצע תכנית הבראה התקשו למלא את חלקן במימון התכנית ונשרו ממנה או צמצמו את היקף פעילותן בתכנית. לדוגמה, בתי הספר בתל שבע אינם משתתפים בתכנית זה כמה שנים עקב קשיים כספיים של הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בשל חיוכם של הרשויות המקומיות וההורים להשתתף במימון התכנית, לא נכללו בה יישובים רבים שמצבם החברתי-כלכלי קשה, ונכללו בה לא מעט יישובים מבוססים יחסית. דבר זה יש בו כדי להביא להגדלת הפערים בין היישובים במקום לצמצום הפערים, שהוא אחד מיעדי התכנית.

חוזה ההתקשרות

1. בחוזים עם משרד החינוך התחייבה העמותה להתקשר עם תאגידים בעלי הידע והניסיון הנדרשים להפעלת "פנימיות יום", ונקבע שתאגידים אלה יהיו אחראים לפני העמותה לביצועם ולא יכוחסו. על העמותה לא הוטלה בחוזה אחריות כלפי המשרד בכל הנוגע למתן השירות.

2. התכנית בוצעה עם העמותה במשך כשבע שנים - בשנות הלימודים התש"ס-התשס"ו (1999-2006). החוזה הראשון בין משרד החינוך לעמותה נחתם בסוף שנת 2000, והמשרד האריך את ההתקשרות לתקופות נוספות.

הביקורת העלתה כי משרד החינוך ביצע את התכנית, בלא שחתם על שום חוזה מחוזי ההתקשרות במועד: מועדי חתימת החוזים היו בין חודשיים לאחר תחילת שנת הלימודים שלגביה נחתם החוזה לבין שלושה חודשים לאחר סיומה.

קביעת התכנים והפיקוח על ההוראה

1. על פי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, משרד החינוך הוא הגוף המופקד על קידומו של החינוך במדינת ישראל, על תוכני החינוך ועל רמתו. עוד נקבע בחוק זה כי שר החינוך (להלן - השר) יקבע את תכנית הלימודים - הן את תכנית היסוד, שהיא תכנית חובה, והן תכנית השלמה ותכניות נוספות²⁰. דרישות בסיסיות אלה כלולות גם בחוזה שנחתם בין המשרד והעמותה ובו נקבע כי המשרד הוא הגוף היחיד המוסמך לקבוע את תוכני התכנית ואת התקנים להפעלתה.

20 בנושא זה ראו גם את הפרק "יזום, ניהול וקידום תכניות לימודיות-חינוכיות באמצעות רשויות מקומיות", שהתפרסם בדוחות מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה ביולי 2003.

הביקורת העלתה כי במשרד החינוך לא התקיימו דיונים על אודות תוכני התכנית. העמותה היא שקבעה אותם והמשרד לא דרש לאשרן.

2. על פי תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, הפיקוח על ההוראה מוטל על המפקח מטעם משרד החינוך. המפקח "חייב לבדוק אם ההוראה היא בהתאם לתכנית היסוד ולתכנית ההשלמה שנקבעה לאותו מוסד. נקבעה למוסד תכנית נוספת... חייב לבדוק האם היא בהתאם לאישור השר".

הביקורת העלתה כי משרד החינוך לא פיקח על ההוראה במסגרת התכנית כדי לוודא שרמתה נאותה ושתוכני הלימודים הם התכנים שנקבעו.

ביצוע תכניות אחרות במסגרת התכנית

1. על פי מסמכי העמותה שצורפו כנספח לחוזה עמה, התכנית יועדה לתלמידים בגן הילדים ועד חטיבת הביניים.

הביקורת העלתה כי במסגרת התכנית "פנימיות היום" לשנת הלימודים התשס"ה נכללו תכניות אחרות כגון "אקדמיה"²¹ ו"איתור וליווי"²², שנועדו לסייע לבוגרי החטיבה העליונה (כיתות י'-י"ב) בלימודים לתעודת בגרות ובהכנה לקראת לימודים אקדמיים. התכניות האחרות אינן מתאימות למטרות שנקבעו לתכנית ואינן מיועדות לגילאים שלהן מיועדת התכנית. יצוין כי בתקציב משרד החינוך יש תקנות ייחודיות למימון תכניות מסוג זה.

תכניות נוספות היו אמורות להתבצע ב-268 בתי ספר וב-144 גני ילדים, ולביצוען הוקצבו כ-42 מיליון ש"ח. בפועל הייתה עלות ביצוען כ-37 מיליון ש"ח, והמשרד שילם לעמותה עבורן כ-14 מיליון ש"ח, שלא לפי ההסכם לשנת הלימודים התשס"ה. יצוין כי לגבי 11 מוסדות מימן המשרד את מלוא עלות הביצוע של אותן תכניות בסך כ-434,000 ש"ח.

ראוי לציין כי מימון פעולות אלה באמצעות תקציב התכנית התאפשר משום שהעמותה לא ביצעה את התכנית בכל המוסדות שנקבעו וכן בשל היעדר פיקוח ובקרה נאותים של משרד החינוך על ביצוע כל התכנית בידי העמותה (פרטים על הבקרה הכספית והמנהלית על התכנית ראו בהמשך הדברים).

2. במכתב ששלח מנהל אגף א' לארגון לימודים במשרד החינוך (להלן - מנהל האגף) לסמנכ"ל העמותה עוד באוגוסט 2003, הוא קבל כי העמותה ביצעה כמה פעילויות שלא הגישה למשרד החינוך נימוקים לביצוען, ואף פעילויות שביצוען לא תואם עם המשרד ושלא היו למשרד נתונים על היקפן ופריסתן. למנהל האגף לא נשלחה תשובה על מכתבו האמור, והמשרד לא נקט צעדים בגין החריגות.

21 ראו הערה 4.

22 ראו הערה 5.

הערכת התכנית

על פי תורות ניהול מקובלות, ביצוע תכנית, ובוודאי תכנית רב-שנתית בהיקף ניכר, דורש הצבת יעדים מדידים והערכת תוצאותיה, בראש ובראשונה כדי לבדוק את עצם ההצדקה לקיומה ולקבוע האם יש צורך בשיפורה. הערכת תכניות ראויה יש בה כדי לשפר את שיטות ביצוען ולהעלות את רמתן, וכך לאפשר את השגת יעדיהן ביעילות רבה יותר. על חשיבותה של הערכת תכניות כבר כתב מבקר המדינה בדוחות קודמים²³.

1. בישיבות מינהלת הפרויקט צוין כמה פעמים, בין היתר במרס ואוקטובר 2004, שיש לבצע מחקר להערכת תוצאות התכנית, ונמסרה הודעה כי "יצא מחקר לדרך בנוהל מזורז", אך עד סוף שנת 2006 לא נעשה המחקר. סגן מנהל המינהל הפדגוגי דאז, ד"ר יאיר סמוכה, טען בהצעתו לביצוע מחקר הערכה מפברואר 2004 כי אחד הקשיים העיקריים בהערכת תוצאות התכנית הוא היעדר הגדרה אופרטיבית של מטרות התכנית.

מאחר שמשרד החינוך לא קבע לתכנית יעדים אופרטיביים ולא העריך את תוצאותיה, הוא לא היה יכול לבחון אם יש הצדקה לביצועה ואם יש לעשות בה שינויים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מינואר 2006, ציין משרד החינוך כי הן במערכת החינוך והן במחקר החינוכי אין תהליך מוסכם לקביעת ההישג הלימודי או קביעת איכותה של התכנית, והדבר נעשה באמצעים שונים ועל פי מודלים שונים של הערכה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משרד החינוך לא בחן את תוצאות התכנית על פי מודל כלשהו. ריכוזן של שיטות ההערכה אין פירושו שהמשרד פטור מלהעריך את תוצאות התכניות שהוא מבצע, בשיטה המתאימה ביותר.

2. לתשובתו מינואר 2006 צירף משרד החינוך חוברת ששמה "הפדגוגיה בפנימיות היום בבי"ס יסודי, דוח קבוצת למידה". החוברת עוסקת בביקורת שנעשתה בשנת הלימודים התשס"ה ב-11 בתי ספר שמתתפים בתכנית. בדוח נאמר כי ההישגים הלימודיים של התלמידים לא השתפרו כלל, וההישגים של כמה מהם אף הידרדרו. עם זאת, הייתה לתכנית השפעה חיובית בתחום החברתי; היה בה כדי להועיל לתלמידים להשתלב בכיתה ולהגביר את תחושת השייכות שלהם ואת ביטחונם העצמי.

לדעת משרד מבקר המדינה, האמור בחוברת מחזק את הצורך בהערכת התכנית ובהכוונתה על פי תוצאות ההערכה.

23 ראו את הפרק "הערכת תכניות בפרויקט לשיקום ולהתחדשות השכונות" בדוח שנתי 41 של מבקר המדינה (1991), עמ' 150, ואת הפרק על הערכת יעילותו של מיזם פרח בדוח שנתי 55ב (2005), עמ' 1005.

סדרי מימון ותקצוב

1. כדי לקבוע את תקציב התכנית היה על משרד החינוך להרכיב "סל" אחד ושוויוני של פעילויות ולקבוע תעריפים לשירותי העמותה.

הביקורת העלתה כי תקציב התכנית לשנת הלימודים התשס"ה בכל מוסד חינוך נקבע על בסיס ההוצאות על התכנית בשנים קודמות ולא על בסיס סל מתוכנן של פעילויות ועל תמחורן.

2. תקציב התכנית היה למעשה תקציב של הוצאה מותנית בהכנסה - הכנסה מהשתתפות העמותה - ולכן היה על משרד האוצר לבטא בהצעות התקציב של משרד החינוך את הסכום הכולל שיוצא על התכנית בשנים 2000-2005, 833 מיליון ש"ח, את הסכום שתקצבה המדינה, 451 מיליון ש"ח, ואת הסכום שהקצתה העמותה, שהיה אמור להסתכם על פי חישובי משרד מבקר המדינה ב-382 מיליון ש"ח²⁴. אבל משרד האוצר ציין בהצעות התקציב לשנים האמורות שהגיש לכנסת את הסכום שיקצה משרד החינוך בלבד ולא נתן ביטוי לכך שהוצאותיו על התכנית מותנות בהשתתפות של העמותה בסכום השווה לפחות לסכום שיקצה המשרד.

3. על פי כללי שקיפות ובקרה תקציבית יש לכלול בתקנה תקציבית אחת את כל ההוצאות בגין הפעולה שאותה תקנה תקציבית נועדה להציג. אולם הביקורת העלתה שהוצאות שונות שהיה על משרד החינוך לממן באמצעות התקנה התקציבית "פנימיות יום", הוא מימן באמצעות תקנות תקציב אחרות. למשל, בשנות הלימודים התשס"ג והתשס"ד שילם את שכרן של הגננות והסייעות שהועסקו בתכנית, שהסתכם בכ-11 מיליון ש"ח בשנה, באמצעות תקנות התקציב "גננות עובדות מדינה" ו"השתתפות בשכר עוזרות גננות", הכלולות בתכנית "גני חובה". בשיטת תקצוב זו לא ניתן לעמוד על היקף ההוצאה האמיתית של התכנית, ויש בה משום פגיעה בשקיפות.

פיקוח כספי ומינהלי על התכנית

גוף המשקיע משאבים רבים בתכנית נדרש לקבוע אמות מידה לניצול השקעה זו וסדרי מעקב ובקרה על ביצועה. הביקורת העלתה כי משרד החינוך לא קיים פיקוח נאות על ביצוע התכנית.

1. בשנת 2001 שכר משרד החינוך את שירותיו של רואה חשבון חיצוני כדי שיבדוק אם ההתחשבות עם העמותה נעשתה כיאות. במרס 2003 הגיש רואה החשבון דוח ביקורת ראשון, ובפברואר ומאי 2005 - דוחות נוספים. דוחות אלה עסקו בעיקר בשנות הלימודים התש"ס-התשס"ג.

רואה החשבון ציין בדוחותיו, בין היתר, שמשרד החינוך שילם סכומים גדולים מאלה שהתחייב לשלם. למשל, בשנת הלימודים התשס"א הוא מימן 60% מעלות ביצוע התכנית אף שהתחייב לממן 50% לכל היותר; נוסף על כך נעשה שימוש בכספי כמה רשויות מקומיות למימון הפעלת התכנית ברשויות מקומיות אחרות, ואף נעשה שימוש בכספי התכנית למימון פעילויות שלא במסגרת התכנית.

24 סכום זה כולל את השתתפות העמותה במימון התכנית "טיפול נקודתי", ששיעורה קטן מ-50%.

כבר מדוח הביקורת על פעילות העמותה לשנת הלימודים התשס"ג, שהגיש רואה החשבון בפברואר 2005, עלה כי ליקויים רבים שצוינו בדוח לשנת הלימודים התשס"א (שהגיש במרס 2003) לא תוקנו. אי-עמידתו של משרד החינוך על תיקון הליקויים סמוך להפקת דוח הביקורת היא פגם בפעולתו. ביצוע ביקורת בלא תיקון הליקויים המועלים בה כמוה כביצוע ביקורת כדי לצאת ידי חובה בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2006 ציין משרד החינוך כי בעקבות קבלת הדוחות נקט כמה פעולות, ובהן הפסקת השימוש בכספי התכנית למימון תכניות אחרות של העמותה וקביעת מבנה מוגדר לדוח הביצוע שעל העמותה להגיש לו. עוד ציין המשרד, כי החל משנת הלימודים תשס"ה רואה החשבון מלווה את התכנית באופן שוטף, זאת נוסף על ביצוע ביקורת מסכמת של שנת הלימודים שבעקבותיה הוא מגיש דוח ביקורת מסכם; "הליווי השוטף" כולל בדיקות שונות לרבות בדיקת דוחות הביצוע השוטפים שמגישה הקרן, ולפחות פעם אחת במהלך השנה כוללת בדיקה זו גם בדיקה מדגמית של החשבוניות הכלולות בדוח הביצוע.

לא נמצאו אסמכתאות המעידות כי רואה החשבון מקיים ליווי שוטף של ביצוע התכנית ובקרה שוטפת על התשלומים. כמו כן, משרד מבקר המדינה מעיר כי בדיקתו של רואה החשבון אינה נוגעת להתחשבות בין הרשויות המקומיות שבהן מתבצעת התכנית²⁵ לבין העמותה.

2. ביוני 2004 ציין מנהל האגף, במכתבו לסמנכ"ל משרד החינוך, כמה וכמה ליקויים בביצוע התכנית: המשרד אינו מפקח על היקפה ועל תכניה, מאפשר להפעיל את התכנית באמצעות גופים שאינם מוכרים לו ומבצע במסגרתה פעולות שעלותן גבוהה ואינה מוצדקת.

לא נמצא שהמשרד דן בליקויים שהעלה מנהל האגף.

3. בדצמבר 2004 חתם משרד החינוך עם חברה שנבחרה במכרז (להלן - החברה) על חוזה לביצוע בקרה על התכנית במוסדות החינוך. בחוזה חויבה החברה להגיש למשרד את תקציר הממצאים על כל מוסד לא יאוחר מ-15 יום ממועד סיום הפעילות בו דורח מלא אחת לשנה או לפי דרישת המשרד.

רק בספטמבר 2005, לאחר בקשות חוזרות ונשנות של משרד מבקר המדינה, המציא לו משרד החינוך טיוטות ראשונות של דוחות הכוללות את ממצאי הבקרה שעשתה החברה ב-127 גני ילדים בשנת הלימודים התשס"ה.

הביקורת העלתה שעד סוף 2006 לא הגישה החברה למשרד החינוך דוחות בקרה מסכמים על ביצוע התכנית בגני ילדים, ולגבי בתי הספר - לא הגישה דוחות כלל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2006 ציין משרד החינוך כי "גני ילדים אינם עומדים לשירות הבקרים, יש להם לוח זמנים פדגוגי וארגוני... הבקרה אותה אנו מפעילים, נתפסת כטרדה... הלימודים לקראת חגי האביב מעסיקים את הגננות, חופשת פסח קטעה את הבקורות, ואחרי החופשה הגננות עסוקות במועדי הזיכרון (לשואה והגבורה, וחללי מערכות ישראל), ביום העצמאות, בחג

25 רק פעם אחת הגיש רואה החשבון דוח על ביקורת ברשות מקומית שעסק באופן ביצוע התכנית (דוח על עיריית דימונה שהוגש בספטמבר 2005), וזאת על פי דרישה מיוחדת של המשרד.

השבועות ובהכנות לסוף שנת הלימודים". המשרד לא השיב על הערת משרד מבקר המדינה לגבי היעדר דוחות מסכמים את הפעילות בבתי ספר.

מטיוטות הדוחות שהמציא משרד החינוך עולים ליקויים מהותיים בביצוע התכנית: בגנים רבים לא בוצעו תכניות העשרה, ותפקיד הגננות הסתכם בהשגחה על הילדים; לא הוכנו תכניות עבודה שנתיות ושבועיות. הפעילות שהתקיימה אחר הצהריים בחלק מפנימיות היום הייתה המשך של הפעילות שהתקיימה לפני הצהריים ולא היה כל הבדל בין שתיהן; העמותה העסיקה מנחים לצוות החינוכי של התכנית, אולם הדבר לא הובא לידיעתן של חלק מהגננות; המנחים ביקרו בגנים פעם או פעמיים בשנה לכל היותר, אף שבחווה נקבע כי יבקרו בכל גן אחת לשבועיים; המנחים המעיטו לעסוק בעשייה הפדגוגית ועסקו בעיקר בארגון. כמעט לא בוצעו פעולות העשרה להורים וילדים; נמצא כי היו תלונות רבות על טיב האוכל; נמצאו ליקויים חמורים בארגון ההשתלמויות לצוות החינוכי של התכנית.

הביקורת העלתה כי הנהלת המשרד לא דנה בממצאים שצוינו בטיטות הדוחות של החברה על הפעלת התכנית בגני הילדים, כדי להפיק לקחים ולשקול אם יש מקום להנהיג שינויים במתכונת התכנית.

עוד העלתה הביקורת, כי סיורי הבקרה שעשתה החברה במוסדות החינוך היו מתואמים מראש עם המוסדות. לדעת משרד מבקר המדינה לא די בסיורי בקרה מתואמים, וכדי להפיק את מרב התועלת מהבקרה יש לקיים גם סיורים לא מתואמים.

תשלומי משרד החינוך לעמותות

העמותה מגישה למשרד החינוך במשך שנת הלימודים בקשות תשלום בצירוף דוחות ביצוע חלקיים, והמשרד משלם לה על פי בקשות אלה מקדמות לכיסוי הוצאותיה עד להגשת דוח הביצוע הסופי. לאחר תום שנת הלימודים העמותה מגישה למשרד דוח ביצוע סופי לצורך התחשבות סופית עבור אותה שנה.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן ההתחשבות בין העמותה למשרד החינוך ולהלן ממצאיו:

1. לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, משנת 2000 ועד סוף שנת 2005 שילם משרד החינוך לעמותה כ-431 מיליון ש"ח²⁶. המשרד לא וידא לפני ביצוע כל תשלום כי הסכומים הנקובים בדוחות הביצוע שהגישה העמותה שולמו למימון ביצוע התכנית ולא עבור פעולות אחרות של העמותה.
2. לדוחות ביצוע בהיקף כספי גדול דרוש אישור רואה חשבון מטעם הגוף המגיש אותם. משרד החינוך לא דרש כי רואה חשבון מטעם העמותה יבקר את נתוני דוחות הביצוע שהגישה לו העמותה.
3. הוראות התכ"ם קובעות כי תשלומים עבור טובין ושירותים ייעשו כנגד חשבונית מקור. אם לא הציג הספק חשבונית מקור מסיבה מוצדקת, עליו לחתום על הצהרה כי לא קיבל תשלום עבור השירותים או הטובין וכי ישא בכל נזק שייגרם לגוף המזמין עקב כפל תשלום. חלופה זו נועדה

26 מתוך הוצאה מתוקצבת בסך 451 מיליון ש"ח כאמור לעיל.

למקרים חריגים כדי למנוע נזקים לספקים, שבהיעדר חשבונית מקור עלולים שלא לקבל תשלום המגיע להם.

נמצא כי בשנים 2003-2005 שילם משרד החינוך לעמותה כ-73 מיליון ש"ח כנגד עשר הצהרות מסוג זה במקום כנגד חשבוניות במקור. לדעת משרד מבקר המדינה השימוש שעשה משרד החינוך בחלופה להגשת חשבוניות במקור הוא רב מדי.

4. תשלומים שלא על פי התכנית: העמותה הגישה במאי 2005 למשרד החינוך דוח ביצוע חלקי. בדוח דיווחה העמותה על ביצוע התכנית ב-86 בתי ספר וב-133 גני ילדים שלא היו אמורים להיכלל בה על פי החוזה עם העמותה לאותה שנה, וחייבה את המשרד בכ-8.9 מיליון ש"ח עבור ביצוע התכנית במוסדות אלה. המשרד שילם לעמותה סכום זה. לעומת זאת, יש לציין כי העמותה לא הפעילה את התכנית ב-60 בתי ספר וב-101 גני ילדים שהתחייבה להפעיל בהם את התכנית, והמשרד לא נקט צעדים בעניין זה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2006 הודיעה העמותה כי יש שיישובים ומוסדות מצטרפים לתכנית במהלך שנת הלימודים, וכי היא קיבלה ממינהלת התכנית אישורים לביצוע התכנית במוסדות האמורים.

במשרד החינוך לא נמצאו מסמכים המעידים שהמשרד אישר את השינויים בתכנית, ומכל מקום השינויים הרבים שחלו בתכנית המקורית מעידים, לכאורה, על תכנון לקוי. מהאמור לעיל עולה שמשנת 2000 שילם המשרד לעמותה מאות מיליוני שקלים, בלי לנקוט את הצעדים הדרושים כדי לוודא שהתכנית מבוצעת כמתוכנן ושדרישות התשלום עומדות בהוראות התכ"ם ובכללי בקרה מקובלים.

תשלומי הרשויות המקומיות לעמותה

העמותה מתחשבת עם הרשויות המקומיות המבצעות מטעמה את התכנית²⁷ לפי דרישות תשלום שהן מגישות לה.

1. לפי כללי חשבוניות מקובלים, יש לרשום בספרי החשבונות כל הוצאה וכל הכנסה בנפרד. בביקורת נמצא כי ההתחשבות בין העמותה לרשות המקומית נעשית בשיטת הקיזוזים. כלומר, הרשות המקומית אינה רושמת בספריה את מלוא ההכנסות וההוצאות עבור התכנית, אלא את ההפרש בין הוצאותיה להכנסותיה, כל אימת שהיא מתחשבת עם העמותה. לפיכך הרישום בספרי הרשות המקומית אינו משקף את מלוא פעילותה. שיטת רישום זו מנוגדת לכללי הרישום המקובלים, אינה מאפשרת בקרה נאותה, והיא גורמת לעיוות התוצאות הכלכליות והחשבוניות.
2. הטיפול של הרשויות המקומיות בתכנית מחייב אותן להקצות משאבים כספיים עבור שכר עבודה והוצאות נלוות וכן תקורה על שימוש באמצעים העומדים לרשותן לביצוע הפעילות, כגון: ציוד, מבנים וכוח אדם. אולם הביקורת העלתה כי הרשויות המקומיות אינן מתמחרות הוצאות אלה ואינן זוקפות אותן לחובת הוצאותיהן על התכנית. לדוגמה, הרשויות המקומיות משלמות לגננות

27 רשויות מקומיות רבות משמשות קבלניות משנה לביצוע תכניות של העמותה בתחומן.

ולסייעות המועסקות במסגרת התכנית את שכרן, אך אינן זוקפות את שכרן לחובת הוצאות התכנית אלא לחובת השכר הכולל של עובדיהן. מכאן שהוצאות הרשויות המקומיות על ביצוע התכנית היו גדולות מהסכום שהוטל עליהן לממן בהסכם ההתקשרות.

מן הראוי כי הרשות המקומית תזקוף הוצאות אלה לחובת הוצאות התכנית, וכך תקיים את עקרון הגילוי הנאות.

להלן ממצאי הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשתי רשויות מקומיות:

בית שאן

1. במסגרת פעולות שנקטה החברה הכלכלית לבית שאן בע"מ²⁸ (להלן - החברה הכלכלית), היא ביקשה מקבלן משנה של העמותה ("תפנית") למסור לה את כרטיסי הנהלת החשבונות שלו כדי לתאם עמו את חשבונותיה. החברה הכלכלית מצאה בכרטיסים כי "תפנית" חייבה אותה בסכומים שלא צוין עבור מה שולמו ושלא צוינו בכרטיסיה שלה. למרות זאת שילמה החברה הכלכלית סכומים אלה; בשנת 2005 שילמה ל"תפנית" כ-166,000 ש"ח בלי שהומצאו לה אסמכתאות המבהירות עבור מה שולם הסכום.

2. נמצא כי על פי דיווחי רכו הפנימיות באחד מבתי הספר בבית שאן, מספר התלמידים שהשתתפו בתכנית בבית הספר בינואר 2005 היה קטן ממספר התלמידים שהיו אמורים להשתתף בה (30 תלמידים במקום 35).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2006 מסרה עיריית בית שאן כי מתכונת הפעילות בבית הספר הייתה של 35 תלמידים, אך רק 30 מהתלמידים שנרשמו אליה השתתפו בה בהתמדה. עוד מסרה העירייה כי באמצע השנה פרשו כמה תלמידים מהתכנית, ובאותו חודש היא ביצעה מיון לקבלת תלמידים חדשים.

יצוין כי משרד החינוך לא היה מעורב בהחלטות העמותה כיצד לפעול בעניין תלמידים הרשומים לתכנית ואינם משתתפים בה, לרבות בהחלטות הנוגעות לחישוב התשלומים שעל המשרד לשלם לעמותה.

ירוחם

1. המועצה המקומית ירוחם מבצעת את התכנית בשני בתי ספר. לעומת זאת העמותה דיווחה כי בוצעו תכניות בשלושה בתי ספר ביישוב. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשלושת בתי הספר בוצעו גם תכניות שאינן נכללות בתכנית "פנימיות יום", ומשרד החינוך שילם לעמותה כ-83,000 ש"ח עבור ביצוען בשנת הלימודים התשס"ה.

2. בשנת הלימודים התשס"ה הייתה התכנית אמורה להיות מופעלת ב-16 גני ילדים בירוחם. הביקורת העלתה כי ב-14 גנים אכן מתקיימת אחר הצהריים פעילות כלשהי, אך לא באמצעות הרשות המקומית, לא במסגרת התכנית ושלא לפי ההסכם שנחתם עם משרד החינוך.

סדרי ההעסקה של עובד בכיר

מבקר המדינה כבר ציין בעבר כי "האיסור על ניגוד עניינים הוא מעקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל והוא חל בתחומי המשפט הציבורי וכן בתחום המשפט הפרטי. משמעו של עיקרון זה הוא שאסור לאדם הממלא תפקיד להעמיד את עצמו במצב שבו עלול להיות ניגוד בין חובת הנאמנות שלו לתפקיד לבין אינטרס אחר שלו או של גורם הקשור אליו"²⁹.

ד"ר יאיר סמוכה (להלן - העובד) עבד באגודה לקידום החינוך מספטמבר 1988 עד יוני 1996 ועסק בהוראה, ומיוני 1996 ועד סוף 2004 שימש כסגן מנהל המינהל הפדגוגי במשרד החינוך. באותה תקופה שהה 20 חודשים בחופשה ללא תשלום (בחודשים מרס 2000 עד נובמבר 2001; להלן - החל"ת), ובסיומה חזר לעבוד במשרד בתפקידו הקודם. ממועד פרישתו מהמשרד בסוף 2004 משמש העובד כמנכ"ל האגודה לקידום החינוך. הבדיקה העלתה את הממצאים שלהלן:

ע ב ו ד ה ח ל " ת : לפי הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), בעת חל"ת אסור לעבוד עבודה פרטית בגוף שיש לו קשרי עבודה עם הגוף שהעובד הועסק בו לפני החופשה.

בינואר 2000 הגיש העובד בקשה לצאת לחל"ת בתחילת מרס 2000 כדי לעבוד בעמותה כמנהל תחום חינוך. נציבות שירות המדינה אישרה את הבקשה בכפוף למילוי שני תנאים: העובד לא ייצג את העמותה כלפי משרד החינוך בכל עניין שהוא, והוא יפעל במסגרתה אך ורק בעניינים שאינם קשורים לענייני המשרד. תנאים אלה הובאו לידיעתם של כל הנוגעים בדבר במשרד.

ממכתביהם של העובד ושל מנכ"ל העמותה מר אלי אלאוף, מאוקטובר 2001, אל הסמנכ"ל למינהל במשרד, שבהם תואר תפקידו של העובד בקרן, עולה כי התנאים האמורים לא מולאו: מהמכתבים עולה כי במסגרת תפקידו בעמותה עבד העובד, בין היתר, בשיתוף פעולה מלא עם המינהל הפדגוגי; ייצג את העמותה בוועדות שונות, בכללן ועדות של משרד החינוך; תיאם עם משרד החינוך את ביצוען של תכניות חינוכיות ובהן "פנימיות יום", וכי הייתה חפיפה גדולה בין שני התפקידים שמילא העובד במשרד ובעמותה.

העובד הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2005 כי נאלץ לצאת לחל"ת ולעבוד בעמותה עקב מחלתה של אשתו, שכן העבודה בעמותה הייתה תובענית פחות ואפשרה לו להימצא קרוב יותר למקום מגוריו. לעצם העניין, הוא ציין בתשובתו כי בפרק הזמן האמור לא הייתה לו כל נגיעה לתכנית "פנימיות יום", שכן באותה עת ניהלה את התכנית האגודה לקידום החינוך. הוא הודה כי תיאור התפקיד במכתבו של מנכ"ל העמותה לא הלם את המציאות, וכי מטרת המכתב הייתה לנמק בקשה להכיר בתקופת החל"ת כמזכה בגמול פיקוח.

יצוין כי כשהעובד שהה בחל"ת ועבד בעמותה, התקשר משרד החינוך ישירות עם העמותה לצורך הפעלת התכנית "פנימיות יום"; על המשרד היה לבדוק אם העובד שעוסק בעבודה פרטית בעת החל"ת, ממלא את הוראות התקשי"ר ואת התנאים הנוספים שהתחייב לעמוד בהם.

29 דוח מבקר המדינה על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2004), עמ' 5. בעניין זה ראו גם בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פ"ת נ' מועצת עיריית פ"ת ואח', פ"ד לד(2) 566, 571-572, וכן את פסק דינו של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניין הערעור על פסקי דין של בית הדין למשמעת של עובדי המדינה בירושלים, בעש"ם 6529/03 רואי קליגר נ' נציבות שירות המדינה מ-9.12.03.

ניגוד עניינים לאחר חזרת העובד למשרד החינוך: לאחר שהעובד סיים את החל"ת וחזר לתפקידו במשרד בדצמבר 2001, הוא הוסיף לעבוד בשיתוף פעולה מלא עם העמותה וגם פיקח על עבודתה; הוא אף השתתף כנציג המשרד בישיבות מינהלת הפרויקט.

העובד הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2005, כי בעת החל"ת, סגן אחר של מנהל המינהל הפדגוגי היה "ממונה על הטיפול הנקודתי ועל כן גם על התכנית פנימיות יום. בתקופה זו הטיפול הנקודתי היה במשבר עמוק בגלל חסר תפקוד", ולכן הוטלה במאי 2002 האחריות לתכנית זו על העובד, ואילו האחריות לתכנית "פנימיות יום" הוטלה עליו רק באוקטובר אותה שנה.

מנהלת המינהל הפדגוגי במשרד החינוך צירפה לתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2006 מכתב ששלחה לחשב המשרד בסוף אוקטובר 2002, ובו ציינה: "מהסיבות שמנית החליט מר איציק כהן, קודמי בתפקיד, כי עם שובו של ד"ר יאיר סמוכה מהחל"ת למשך שנה ימונה מר ציון שבת לתפקיד; עם תום שנת 'הצינון' ועל פי החלטתו הקודמת של מר איציק כהן חזר ד"ר סמוכה לתפקידו; אני מקווה כי בכך נפתרה גם בעיית מראית העין ויותר מכך גם הקשר הענייני בין ד"ר סמוכה לקרן רש"י".

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר חזר העובד לתפקידו במשרד החינוך, היה על המשרד לבצע תהליך ראוי של בדיקה, להגדיר את תחומי עיסוקו ולהגבילם לפרק זמן מסוים כדי למנוע ולו למראית עין ניגוד עניינים בכל הנוגע לעבודתו עם העמותה, שלא מכבר הועסק בה. המשרד לא יצא ידי חובה במכתבה של מנהלת המינהל הפדגוגי, שנכתב כשנה לאחר חזרתו של העובד למשרד והופנה לחשב המשרד.

אי-עמידה בהגבלות לאחר פרישה: חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הצינון), מטיל הגבלות על עובדי הציבור שפרשו מעבודתם, כדי להבטיח שלא ינצלו לרעה את מעמדם בשירות הציבורי³⁰.

לפי סעיף 4 בחוק הצינון, מי שפרש משירות הציבור ובתוקף תפקידו היה מוסמך להחליט או להמליץ על הענקת זכות לאחר, לא יקבל זכות מאדם שנוקק במהלך עסקיו להחלטתו בתחום הסמכות האמורה. אך חוק זה מאפשר לעובד שפרש מהשירות הציבורי לקבל היתר המשחרר אותו מהאיסורים הקבועים בו, מוועדה שבראשה עומד שופט בית המשפט המחוזי.

ממסמכי משרד החינוך עולה כי מאז פרש העובד מהמשרד בסוף שנת 2004, הוא משמש כמנכ"ל האגודה לקידום החינוך. כאמור, מתוקף תפקידו במשרד היו לו קשרי עבודה עם האגודה, שהייתה אחד מקבלני המשנה העיקריים שביצעו את התכנית "פנימיות יום" מטעם העמותה עד סוף 2003, והעובד אף השתתף כנציג משרד החינוך בדיוני מינהלת הפרויקט. נוסף על כך, האגודה והמשרד קיימו קשרי עבודה שוטפים בעניין הפעלת פנימיות ובתי ספר ברחבי הארץ, לרבות בעניין תקצובם.

נוכח הוראות חוק הצינון, היה על העובד להמתין שנה לאחר פרישתו (תקופת צינון) בטרם יתחיל לעבוד באגודה לקידום החינוך, ולחלופין לבקש מהוועדה הקבועה בחוק זה היתר לעבוד באגודה לפי ההליך המפורט בו, בתקנות ובתקשי"ר. המעבר המידי של העובד אל האגודה, ובייחוד לתפקיד המנכ"ל, נוגד את הוראות החוק והתקשי"ר. על משרד החינוך היה להסדיר את העניין עם העובד ועם נציבות שירות המדינה.

30 בעניין זה ראו גם סעיפים 43.611, 43.622 ו-43.623 בתקשי"ר.

העובד ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "האגודה לקידום החינוך היא זרוע ביצוע של משרד החינוך ואין ניגוד עניינים בינה לבין המשרד". הוא הוסיף כי "מעברים ממשרד החינוך לעמותות או לרשויות ולהפך מקובלים מאוד"; הוא גם צירף רשימה של מוסדות מתוקצבים שיש מגבלות על העסקת גמלאי המשרד בהם, והאגודה לקידום החינוך אינה מצוינת בה.

אין די בדפוס התנהגות מקובל בגוף כלשהו כדי לפטור את הגוף בכלל ואת העובד בו בפרט מהחובה לפעול על פי הוראות החוק כלשונן.



זה כעשור מבצע משרד החינוך בשיתוף עמותת "קרן סאקט"א-רש"י" תכנית הקרויה "פנימיות יום". תכנית זו מיועדת לילדים בגנים ובבתי ספר באזורי מצוקה, ומטרתה להוסיף על שעות הלימוד הרגילות במוסדות החינוך, לצורך העשרה, תגבור וסיוע בהכנת שיעורי הבית.

ועדת הפטור של החשכ"ל אישרה מתן פטור ממכרז להתקשרות עם העמותה על סמך הצהרה של ועדת המכרזים כי העמותה תתרום לפחות מחצית מעלות ביצוע התכנית. בפועל התנאי למתן הפטור לא מולא, שכן את רוב הסכום שהיה על העמותה לתרום שילמו הרשויות המקומיות והורי התלמידים שהשתתפו בתכנית: בשנים 1999-2005 הוטלה הוצאה בסך כ-225 מיליון ש"ח על הרשויות המקומיות והורי התלמידים, שלא בהתאם לתנאי שעמד בבסיס הפטור.

אמנם משנת 2002 נקט המשרד כמה פעולות להגברת הפיקוח הכספי והמינהלי על העמותה, כגון העסקת רואה חשבון וחברת בקרה למעקב אחר פעילותה, אולם לא היה בכך די - היקף פעולות אלה היה מצומצם מהנדרש, לעתים תוצאותיה לא נדונו כפירום המתאים ולא תוקנו כל הפגמים שנמצאו.

זה כמה שנים מתבצע תהליך הפרטה - העברת הבעלות על שירותים ממשלתיים או ציבוריים לידי גופים פרטיים. בהפרטה כשלעצמה אין פסול, אך יש להבחין בין שירותים שגם גופים פרטיים יוכלו לספק, לעתים אף ביתר יעילות ובמחיר נמוך יותר, ובלבד שגופים ממשלתיים יפקחו עליהם - ובין שירותים שמן הראוי כי המדינה לא תפריטם, שכן לצורך הפעלתם נדרשות סמכויות שלטוניות מובהקות שאין לאצול לגופים פרטיים. לגבי השירותים בתחום החברה, הרווחה והחינוך אף אם ניתן להפריטם, נדרשים מנגנוני פיקוח ובקרה כדי להבטיח את איכות השירות ואינטרס הציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, כמה מהסמכויות שהעביר משרד החינוך לעמותה בפועל, לצורך הפעלת "פנימיות יום", הן סמכויות שלטוניות מובהקות, שאין להעבירן לידי גופים פרטיים. בין סמכויות אלה הסמכות לבחור את היישובים, המוסדות והתלמידים שישתתפו בתכנית, הסמכות לקבוע את שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות והורי התלמידים בעלות התכנית ולגבות מהם כספים והסמכות לקבוע את תוכני הלימודים.

חיובם של רשויות מקומיות ושל הורי התלמידים במימון התכנית משמעותה שרשות שאינה יכולה לעמוד בתנאי זה - נמנע ממנה להשתתף בתכנית. לדעת משרד מבקר המדינה הדבר אינו מועיל לצמצום הפערים בלימודים, אחת ממטרותיה המוצהרות של התכנית.