

חינוך מוכר שאינו רשמי

תקציר

במערכת החינוך בישראל יש שלושה סוגי חינוך עיקריים: חינוך רשמי - ממלכתי או ממלכתי-דתי; חינוך מוכר שאינו רשמי (להלן - חינוך מוכש"ר); ומוסדות פטור¹. בחינוך המוכש"ר מוסדות החינוך הם בבעלות גופים ציבוריים או בבעלות גופים פרטיים (להלן - בעלויות, וביחיד - בעלות), ועובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה. המוסדות הללו נהנים ממידה כלשהי של אוטונומיה בתכנית הלימודים, אך משרד החינוך (להלן - המשרד) מפקח על פעילותם ומממן אותם באופן חלקי או מלא. בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), ובתקנותיו הסדיר המחוקק את דרכי הפעלתם של מוסדות חינוך מוכש"ר ואת חובתו של המשרד לפקח עליהם. מהחוק עולה כי פתיחת מוסד חינוך מוכש"ר מותנית בקבלת רישיון.

בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008)² יש במערכת החינוך כ-5,100 מוסדות חינוך מוכש"ר, לרבות גני ילדים, ולומדים בהם כ-668,000 ילדים, מהם כ-111,000 בגני ילדים; כ-195,000 בבתי ספר יסודיים; כ-354,000 בבתי ספר על-יסודיים; וכ-8,000 במוסדות לחינוך מיוחד. רוב מוסדות החינוך המוכש"ר הם בתי ספר על-יסודיים, מוסדות חינוך במגזר החרדי ומוסדות חינוך במגזר הלא-יהודי.

פעולות הביקורת

במהלך החודשים מרס-ספטמבר 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד ובדק בו את הטיפול במוסדות חינוך מוכש"ר, לרבות אופן פעילותו של אגף בכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי (להלן - האגף), בכל הנוגע לרישוי מוסדות חינוך מוכש"ר, לפיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר במגזר החרדי, לבקרה על שכרם של עובדי בעלויות של מוסדות חינוך מוכש"ר, לטיפול בהוצאת צווי סגירה ובאכיפתם ולטיפול במקרים שיש בהם חשש לניגוד עניינים. כמו כן נעשתה ביקורת בנוגע ליחסי העבודה באגף ולטיפול של הנהלת המשרד בנושא. הבדיקה בנוגע לרישוי מוסדות חינוך מוכש"ר עסקה גם בהליכי הרישוי של מוסדות בבעלות "רשת הגנים של אגודת ישראל" (להלן - רשת גני אגו"י), שהיא גוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות, במשרד המשפטים ובמשרת ישראל³.

- 1 מוסדות פטור הם מוסדות חינוך שאינם מוכרים, שהשר פטר את התלמידים הלומדים בהם ואת הוריהם מחובת לימוד סדיר.
- 2 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.
- 3 ראו גם דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (2007), בפרק על "התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי", עמ' 27, ובפרק על "התשתיות הפיזיות במוסדות חינוך במגזר הלא-יהודי", עמ' 73.

עיקרי הממצאים

רישוי מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים

משרד מבקר המדינה בדק את אופן טיפולו של האגף בבקשות לרישיון, בין היתר באמצעות מדגם אקראי סטטיסטי. ב-57 מ-213 המוסדות שבמדגם⁴ (כלומר בכ-27% מהמוסדות) נמצא ליקוי אחד לפחות בהליך הרישוי.

1. על פי חוק הפיקוח, "המנהל הכללי יעביר העתק של הבקשה ושל מצורפותיה לרשות הבריאות"⁵, ולא יתן רישיון אלא לאחר שרשות הבריאות אישרה כי אין היא מתנגדת למתן הרישיון מבחינת התברואה... המנהל הכללי רשאי... לקבוע ברשיון תנאים שיש לקיימם אחרי נתינתו."

(א) נמצא כי המשרד טיפל בחוות הדעת של רשות הבריאות בלי שהסדיר את כל הכללים החיוניים לכך. יש במשרד אי-בהירות באשר לשאלה אם הוא רשאי להקדים ולתת למוסד חינוך רישיון מותנה בקבלת חוות דעת חיובית מרשות הבריאות בטרם התקבלה ממנה חוות דעת כזו. עד ספטמבר 2007 לא סיכם המשרד כללים ברורים ומוסכמים באשר לטיפול בחוות הדעת של רשות הבריאות, ולכן יש חשש שהטיפול בבקשות השונות לא היה שיטתי ולא היה שוויוני, כפי שאכן הועלה בביקורת.

(ב) חוק הפיקוח קובע כי מנכ"ל המשרד או רשות הבריאות רשאים לדרוש מבעל רישיון לתקן בתוך זמן סביר כל ליקוי הנוגע לבית הספר או לתברואה בו. במדגם נמצאו חמישה גני ילדים השייכים לרשת גני אגו"⁶, שבהם הודיע למשרד מנהל אגף הרישוי של הרשת, מר דוד רוזנברג (להלן - מנהל הרישוי ברשת), שהליקויים שמצאה רשות הבריאות תוקנו. אולם בכל המקרים העלו ביקורות חוזרות של רשות הבריאות שהליקויים לא תוקנו.

(ג) בשני מקרים העניק המשרד רישיון להפעלת מוסד חינוך - על פי החלטת האגף - בניגוד לאמור בחוק הפיקוח: כבר במאי 2004 הסבה רשות הבריאות את תשומת לב האגף להודעות שווא של רשת גני אגו" על כך שתיקנה ליקויים שנמצאו בגן א'. אף על פי שרשות הבריאות נתנה חוות דעת שלילית על הגן, העניק המשרד רישיון להפעלתו על סמך הודעת הבעלות כי תיקנה את הליקויים. במשך שנה המשיכה הבעלות להפעיל את הגן ברישיון, בלי שניתנה חוות דעת נוספת של רשות הבריאות ובלי שהיה מידע מהימן על תיקון הליקויים; במקרה אחר יש חשש שמא בית ספר א' פעל כשש שנים בתנאי תברואה שאינם מתאימים למוסד חינוך.

(ד) נמצא כי בשני מקרים שבהם העלתה מפקחת א' של האגף ליקויים תברואתיים חמורים בגני ילדים של רשת גני אגו" ודיווחה עליהם למרכזת רישוי גני ילדים באגף, גב' אילנה כהן (להלן - מרכזת ג"), לא פעלה המרכזת באופן מידי כנדרש: במקרה אחד היא העדיפה לאמץ את גרסתו של מנהל הרישוי ברשת על פני גרסתה של המפקחת, ורק משקיבלה חוות דעת שלילית של רשות הבריאות הודיעה לבעלות שהרישיון יבוטל; ובמקרה האחר הובא לפניו מידע שחייב נקיטת פעולות לאלתר,

4 המדגם נעשה כמדגם שכבות, כאשר בעלויות גדולות מהוות שכבות ומכל שכבה נלקח מדגם סטטיסטי של 10% ממוסדות החינוך. בסך הכול נבדקו מסמכים של 213 מוסדות חינוך מ-2,208 המוסדות של בעלויות גדולות.

5 על פי חוק הפיקוח, רשות הבריאות היא "מי ששר הבריאות מינהו כך לענין חוק זה".

שכן נאמר ששלושה ילדים כבר נפגעו בגופם ממפגע בגן. המרכזת אמנם דרשה מהרשת לתקן את הליקוי ואף איימה לסגור את הגן, אולם היא לא דיווחה על כך להנהלת האגף כדי שזו תחליט אם יש להוציא צו סגירה לגן, והגן המשיך לפעול במשך חודשים.

הממצאים בדבר הבקשות לרישיון שהגישה רשת גני אגו"י מעלים חשש שמא הדיווחים שדיווחו למשרד מנהל הרישוי ברשת והבעלות היו לא אמינים ונועדו להשיג רישיונות גם בתנאי תברואה ירודים. אפשר היה לצפות כי האגף ינקוט פעולה כלשהי כלפי הבעלות, אך ממסמכי האגף עולה כי הוא לא עשה זאת. ממצאי הביקורת מעלים חשש שמא בחר האגף לעצום את עיניו נוכח דיווחים לא אמינים.

(ה) משהתקשה האגף לקבל חוות דעת מרשות הבריאות, היה באפשרותו להפנות את הטיפול בנושא להנהלת המשרד, כדי שזו תפנה להנהלת משרד הבריאות. אין בעיכוב של גורם זה או אחר במשרד הבריאות משום אישור להעניק רישיון להפעלת מוסד חינוך בלי שהתקבלה חוות הדעת הנדרשת.

(ו) המשרד ומשרד הבריאות סיכמו כבר בשנת 2003 כי חוות הדעת של רשות הבריאות תקפה למשך שלוש שנים, אולם במדגם נמצאו שני מקרים שבהם חודש הרישיון אף על פי שעברו יותר משלוש שנים מאז ניתנה חוות הדעת האחרונה של רשות הבריאות, ובמקרה אחד עברו כשש שנים.

2. מוסד חינוך שמגיש בקשה לרישיון צריך להעביר לידי המשרד דוח של יועץ בטיחות מטעמו (להלן - יועץ הבטיחות), ובו פירוט מצב הבטיחות במוסד וחוות דעת אם המבנה מתאים לשמש מוסד חינוך (להלן - דוח הבטיחות). הממונה על הבטיחות באגף צריך, בין השאר, לאשר את הדוחות של יועצי הבטיחות וליזום בדיקות בטיחות של יועצי בטיחות מטעם המשרד במוסדות חינוך (להלן - מבדקים).

(א) ב"דוח סיכום מבדק" יש לסווג את הליקויים שהועלו לפי שלושה סוגי קדימויות. אולם מ"נוהל להגשת בקשה לרישוי מוסדות חינוך" (להלן - הנוהל או נוהל הרישוי) שפרסם המשרד עולה כי יועץ הבטיחות מטעם הבעלות לא נדרש לדרג את הליקויים שמצא על פי סוגי קדימות.

(ב) ממונה בטיחות ארצי באגף לביטחון, לבטיחות ולשעת חירום במשרד (להלן - ממונה בטיחות ארצי) מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 שהממונה על הבטיחות באגף לא יאשר דוח בטיחות שבו נמצאו ליקויים בקדימות 1, שקיומם מחייב את הסרתם המידית, ואין להגיש למשרד דוח בטיחות אם נמצא שאחד מהאישורים שחובה על הבעלות להמציא אינו תקף. בשלושה מקרים נמצא כי הממונה על הבטיחות באגף דאז או ממונה בטיחות ארצי אישרו דוחות בטיחות שהיו בהם ליקויים בקדימות 1, אף על פי שאין לאשר דוח כזה. בארבעה מקרים נמצא שהממונה על הבטיחות באגף או ממונה בטיחות ארצי אישרו דוחות שבהם חסרו אישורי חובה, למשל אישור מהנדס על יציבות המבנה, אף על פי שאין לאשר דוחות כאלה.

(ג) בביקורת נבדקו דוחות בטיחות שהגישו שמונה יועצי בטיחות. הבדיקה העלתה כי שבעה מהם העלו ליקויים, ולו ליקויים קלים, באחוז ניכר - מ-60% ועד 100% - מדוחות הבטיחות שהוגשו. לעומת זאת, יועץ בטיחות אחד, מנהל הרישוי ברשת, ששימש כיועץ הבטיחות שלה, לא העלה שום ליקויי בטיחות, אף לא קלים, בדוחות שהגיש עבור 17 מ-18 גני הילדים שעלו במדגם. דוחות בטיחות שבאופן שיטתי היו

נטולי ליקויים לא עוררו את תשומת הלב של הממונים על נושא הבטיחות במוסדות חינוך במשרד, וממילא לא קיים המשרד בדיקה במטרה לבחון את הנושא ולא נקט פעולות נגד רשת גני אגו"י.

על המשרד לקיים מבדקים במוסדות החינוך של רשת גני אגו"י כדי לוודא שדוחות הבטיחות שהגישה משקפים נכונה את מצב הבטיחות במוסדות, ובמידת הצורך לנקוט סנקציות מתאימות.

(ד) מתקני משחק שאינם תקינים עלולים לפצוע ילד גם פצעים קשים. על פי נוהל הרישוי, על יועץ הבטיחות לציין בדוח הבטיחות אם התקבל אישור ממכון התקנים או ממעבדה מוסמכת אודות בדיקתם ותקינותם של המתקנים. לחלופין עליו לציין כי אין מתקני משחק בחצר המוסד. מנהל הרישוי ברשת לא ציין ב-15 דוחות בטיחות שנבדקו אם יש מתקני משחק בחצר, וב-12 מהם הוא ציין שבדק אותם "חזותית". בכל המקרים לא היה אישור של מעבדה מוסמכת כנדרש. ממונים על הבטיחות באגף אישרו דוחות בטיחות שהוגשו באשר ל-22 גני ילדים אף על פי שיועצי הבטיחות לא ציינו אם יש מתקני משחק בחצר או שצינו שאין בה מתקנים בכלל, אולם ממסמכים אחרים עלה כי היו בחצר הגן מתקני משחק.

3. כאשר המשרד שוקל אם לתת רישיון למוסד חינוך, הוא נעזר בחוות דעת פדגוגית של מפקח; וכאשר מדובר במוסד חינוך במגזר החרדי, מפקח של האגף הוא שנותן את חוות הדעת. רק במאי 2007 הגדיר המשרד לראשונה כללים ברורים וכתובים לטיפול בכל הנוגע לחוות דעת פדגוגית, לרבות התנאים להוצאת רישיון מותנה בחוות דעת כזו. נמצאו מקרים שבהם מוסד חינוך פעל במשך שנת לימודים אחת או יותר בלי שנציג פיקוח ביקר בו וכתב חוות דעת בעניינו; את רוב חוות הדעת, שנבדקה בהן זהות ממלא חוות הדעת הפדגוגית, כתבו מדריכים ולא מפקחים (המפקחים רק אישרו את חוות הדעת בחתימתם), אף על פי שהסמכות לעשות זאת שמורה למפקח ואינה נמנית עם סמכויותיו של מדריך.

4. הביקורת העלתה כי בית ספר ז' פעל במשך שנים, לעתים אף כי הוצא לו צו סגירה; רשות הבריאות נענתה לבקשתו של מנהל מרכז החינוך העצמאי - שהוא הבעלות של בית הספר - לתת חוות דעת חיובית כדי לאפשר למשרד להעניק רישיון להפעלתו, אף על פי שבמשך שנים סברה שהמבנה שבו שוכן בית הספר אינו ראוי לשמש מוסד חינוך. ביוני 2005 חידש המשרד את הרישיון להפעלת המוסד ללא חוות דעת תקפה של רשות הבריאות. גם משפג תוקף הרישיון המשיכה הבעלות להפעיל את בית הספר באותו מבנה שפסלה רשות הבריאות לשימוש. נושא הרישוי של בית ספר זה הובא שוב ושוב בפני האגף, לעתים גם בפני מנהלת האגף, גב' לבנה אברמוביץ, הן בשל חוות דעת של רשות הבריאות, הן בשל המשך פעילותו של המוסד בניגוד לצו סגירה שהוצא נגדו, הן בשל ליקויי בטיחות חמורים והן בשל חוות דעת פדגוגיות על מיעוט תלמידות. לדעת משרד מבקר המדינה, במקרים מורכבים כגון זה הנהלת המשרד היא שצריכה לקבל את ההחלטה בדבר מתן הרישיון וחידושו, ואל לה להותיר את קבלת ההחלטה בידי האגף לבדו.

5. במדגם הועלו תשעה מקרים שבהם חודש רישיון לבתי ספר אף על פי שמספר התלמידים בהם היה נמוך מהנדרש בנוהל הרישוי.

(א) כדי שהמשרד יוכל לבחון בקשה להקמת מוסד חינוך חדש - גם בהיבט של מידת הצורך בו נוכח מצאי המוסדות הקיימים - עליו למפות את המוסדות הקיימים

גם לפי זרם החינוך שאליו הם משתייכים⁶. ממסמכי המשרד עולה כי למרות הנחיות במיפוי האמור, הוא לא בוצע עד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007).

(ב) המשרד אינו אוכף את הכללים שהוא קבע בעניין מספר התלמידים המזערי בכל מוסד חינוך. משום כך מציגים מי שמבקשים לפתוח בית ספר דוגמאות של בתי ספר שהמשרד העניק להם רישיון, על אף שמספר התלמידים בהם קטן.

(ג) כבר בשנת 2005 קבעה מנהלת האגף שאין לחדש את הרישיון להפעלת בית ספר ט', בשל מספר התלמידים הקטן, ובשנת 2006 חזרה וקבעה שבתום שנת הלימודים ייסגר המוסד. בשתי הפעמים, לאחר שפנה אליה חבר הכנסת יעקב ליצמן, שינתה מנהלת האגף את החלטתה.

הפיקוח על מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי

המחוקק קבע כי חלה על המדינה חובה לפקח על מוסדות חינוך, לרבות על מוסדות חינוך מוכש"ר. תפקידו של האגף הוא לפקח על מוסדות חינוך במגזר החרדי בכל שלבי החינוך.

1. תפקידי מפקח כוללים מטלות של פיקוח על מוסדות חינוך, ללא הבחנה בין בעלויות שונות. מכאן שמפקח יכול לבצע את המוטל עליו במוסדות חינוך של בעלויות שונות. חלוקת מוסדות החינוך בין המפקחים באגף נעשית לפי שלב החינוך במוסד⁷ וכן לפי הבעלות המחזיקה בו. כל מפקח באגף אחראי למוסדות חינוך רבים שנמצאים בכל הארץ, בפיזור גאוגרפי רחב ביותר. לדעת משרד מבקר המדינה, חלוקת מוסדות החינוך המוכש"ר בין המפקחים לפי סוגי בעלויות ובלי להביא בחשבון את הפיזור הגאוגרפי מקשה על עבודת הפיקוח, למשל על תדירות הביקור במוסדות.

2. הנהלת המשרד לא קבעה מפתח תקינה של משרות פיקוח על מוסדות החינוך המוכש"ר. מכיוון שכך, אי אפשר לדעת מהו מספר התקנים שהיה ראוי להקצות לשם פיקוח על מוסדות חינוך אלה.

3. באין מפתח תקינה של משרות פיקוח על מוסדות החינוך המוכש"ר חישב משרד החינוך את מספר תקני הפיקוח הנחוצים לאגף לשם פיקוח על מוסדות חינוך במגזר החרדי על פי מפתח התקינה בחינוך הרשמי. הביקורת העלתה כי בהשוואה למספר התקנים שנגזר ממפתח שקבע המשרד בנוגע למוסדות חינוך רשמיים, יש מחסור חמור בתקני פיקוח באגף. מספר התקנים החסרים לפיקוח על גני ילדים באגף - על פי אותו מפתח - גדול פי שמונה ממספר התקנים הקיימים; מספר התקנים החסרים לפיקוח על בתי ספר באגף גדול פי ארבעה ממספר התקנים הקיימים; ובמוסדות לחינוך מיוחד - פי שלושה.

4. משנת 2003 ואילך התריעה מנהלת האגף פעמים רבות על מחסור בתקני פיקוח באגף בהשוואה למפתח התקינה בחינוך הרשמי, אולם הנהלת המשרד לא עשתה די כדי לשנות זאת. על פי מסמכי לשכת סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד,

6 ביום 18.3.07 החליטה הממשלה לאמץ "תכנית החומש לבניית כיתות לימוד בשנים 2007-2011". בין השאר הוחלט, להטיל על המשרד לערוך סקר נכסים מקיף לשיפור איכות הנתונים המצויים בידיו לגבי סוגיית המבנים הלא תקינים, לרבות מיקום גיאוגרפי והתפלגות לפי משתני איכות.

7 חינוך קדם-יסודי, חינוך יסודי וחינוך על-יסודי.

מר גד אביקסיס (להלן - הסמנכ"ל), "על מפקח לבקר כ-4 פעמים בשנה [בכל בית ספר]". נמצא כי המספר הממוצע של מוסדות חינוך שעליהם מופקד מפקח באגף היה 880 גני ילדים או 119 בתי ספר או 100 מוסדות לחינוך מיוחד. אפשר להניח שבמצב כזה לא ביקר המפקח במהלך שנת הלימודים בכל מוסדות החינוך כנדרש. משמעות הדבר היא שהפיקוח של המשרד על מוסדות חינוך שבתחום פיקוחו של האגף רופף.

5. הסמכות לכתוב חוות דעת פדגוגיות על מוסדות חינוך שמורה כאמור למפקח ואינה נמנית עם סמכויותיו של מדריך⁸, אולם משיחות עם תשעה מפקחים באגף עולה כי שבעה מהם נעזרו במדריכים שביקרו במקומם במוסדות החינוך וכתבו בשמם חוות דעת פדגוגיות⁹.

6. שתי מפקחות על גני ילדים מסרו למשרד מבקר המדינה כי מרכזת ג"י - אשר מתפקידה בין השאר לטפל בתיקי הרישוי, שבהם מתויקות לדוגמה חוות הדעת של רשות הבריאות - לא התירה להן לעיין בתיקים של גני ילדים שבתחום פיקוחן, ובכך נפגע תפקודן. לדעת משרד מבקר המדינה, הגבלת יכולתו של מפקח לעיין בתיקי רישוי אינה סבירה. מן הראוי שמידע כאמור יהיה נגיש לכל המפקחים, והמשרד יעודד אותם לעשות בו שימוש כדי לוודא שמוסדות החינוך פועלים בתנאים נאותים.

7. נמצא כי תקן העובדים באגף כולל שלושת-רבעי משרה של מפקח - כולל בחינוך היסודי ש"נשכחה", לא אוישה ואף לא נעשה לה מכרז משנת 2001 ועד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007).

8. בדצמבר 2003 ובדצמבר 2005 פרשו לגמלאות שני מפקחים באגף, אשר פיקחו על כ-370 בתי ספר. התברר כי למרות המחסור באמור במשרות פיקוח באגף לא אוישו משרות אלה עד למועד סיום הביקורת. אחת הסיבות לעיכוב באיוש המשרות הייתה מחלוקת עקרונית במשרד בעניין דרישות הסף להשכלה במכרזים למשרות אלה. על פי החלטת משרד המשפטים, הפתרון הזמני שהושג אינו תקף לשנת הלימודים התשס"ח, ולמרות זאת עד ינואר 2008, אמצע שנת לימודים זו, לא התקיימו דיונים למציאת פתרון חלופי.

9. מנהלת האגף כתבה למנכ"ל המשרד לשעבר, מר שמואל אבואב, כי אי-איוש משרות הפיקוח האמורות גורם לעיכוב בהסמכת עובדי הוראה; אולם המנכ"ל לא השיב על מכתבה, אף על פי שהיא העלתה בעיה עקרונית שנדרש לה פתרון מיידי. מדברים שמסרו שני מפקחים עולה כי מנהלת האגף ביקשה מהם לשמש ממלאי מקום למפקחים שפרשו, אך יכולתם לפקח במקומם הייתה מוגבלת.

10. המחוקק קבע כאמור כי חלה על המדינה חובה לפקח על מוסדות חינוך מוכש"ר. הנהלת המשרד לא קבעה מפתח תקינה לפיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר, ומספר התקנים שנתנה בידי האגף קטן מהמקובל לגבי מוסדות חינוך רשמי. גם את תקני הפיקוח שניתנו לאגף לא הצליח המשרד לאייש במלואם, ולכן אין במערך הפיקוח הקיים של האגף כדי לתת מענה נאות לצורכי הפיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר.

8 בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, הוגדרו תפקידיו של מדריך, שהם, בין השאר, לבקר בכל מוסד הנתון לפיקוחו על פי הוראות הממונה עליו ולשמש מדריך ויועץ לאותם המורים במוסד.

9 כאשר המשרד שוקל אם לתת רישיון למוסד חינוך, הוא נעזר בחוות דעת פדגוגית של מפקח. על המפקח לפרט, בין השאר, מהו מספר התלמידים שהיו במוסד החינוכי בעת הביקור.

במגזר החרדי. יוצא שהמשרד ויתר, ביוזעין, על קיום פיקוח ראוי על מוסדות חינוך מוכש"ר במגזר החרדי.

הבקרה על שכרם של עובדי בעלויות

חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, קובע כי מוסד חינוך לא יוכרז כמוסד מוכר אלא אם התמלאו תנאים אחדים, בהם "משכורות המורים והעובדים במוסד [הם] לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים". הביקורת העלתה שהמשרד לא עשה בקרה מספקת על שכר עובדי הבעלויות בטרם הכריז על מוסדות החינוך כמוכרים. גם לאחר שהוגשה למשרד תלונה על בעלות מסוימת, והמתלונן הגיש לאגף, ליועצת המשפטית של המשרד, עו"ד דורית מורג (להלן - היועמ"ש), ולמנכ"ל המשרד לשעבר תלושי שכר שהעידו לכאורה שהבעלות אינה משלמת לעובדיה שכר כנדרש, לא בדקו הנוגעים בדבר את התלונה.

הוצאת צווי סגירה ואכיפתם

חוק הפיקוח קובע כי המנהל הכללי של המשרד או סגנו רשאים לצוות בכתב לסגור בית ספר אם נוכחו, בין היתר, שהתקיים בו אחד מאלה: בית הספר מתנהל ללא רישיון; לא קוימה דרישת רשות הבריאות לתקן ליקויים.

1. הועלה כי במשך שש שנים לא הסדירו המשרד ומשטרת ישראל (להלן - המשטרה) את אופן הטיפול באכיפת צווי סגירה: היועמ"ש העלתה כבר ביוני 2001 את הנושא בפני המשטרה, אולם המשרדים דנו בעניין רק כעבור יותר משנתיים; המשרד לא הפנה את תלונותיו לגורם שנקבע; והמשטרה דרשה שנוסף על הליך העבודה שסוכם עמה, יגיש מפקח את התלונה ויצרף מסמכים שונים, אולם לא הפנתה דרישה זו למשרד. במהלך הביקורת, במרס 2007, פנה נציג הלשכה המשפטית במשרד לראש מחלקת החקירות במטה הארצי של המשטרה וביקש לקיים עוד פגישה בעניין. עד נובמבר 2007 לא נקבע מועד לדיון זה.

2. התברר כי משנת 2005 ועד סוף מאי 2007 פנה המשרד למשטרה 52 פעמים בעניין מוסדות חינוך. על פי נתוני המשטרה, לעומת זאת, בתקופה זו נפתח רק תיק תלונה אחד - בעוון עברה על חוק הפיקוח - והוא "נסגר באין עניין לציבור".

3. הביקורת העלתה מקרים שבהם סבר האגף שאין להתיר את המשך הפעלתם של מוסדות החינוך, בשל ליקויי בטיחות או תברואה חמורים, אולם המשרד לא הוציא להם צווי סגירה. משמעות הדבר היא - כפי שגרס המשרד - שתלמידים חשופים לסכנה במוסד החינוך שבו הם לומדים בשל ליקויי בטיחות או תברואה.

הטיפול בחשש לניגוד עניינים

1. בדצמבר 2002 סיים בעלה של מרכזת ג"י (להלן - היועץ) קורס להכשרת מנהלי בטיחות למוסדות חינוך והחל להכין דוחות בטיחות לבעלויות שונות של מוסדות חינוך מוכש"ר כיועץ בטיחות פרטי. היועץ הכין עבור בעלויות דוחות בטיחות על גני ילדים שהליך הרישוי שלהם היה בטיפול של אשתו, מרכזת ג"י כאמור. נמצא כי עד למועד

סיום הביקורת - שנה לאחר שניתן פסק הדין של בית המשפט לעניינים מנהליים, שממנו עולה כי יש להכין עבור מרכזת ג"י הסדר למניעת ניגוד עניינים - לא הוסר החשש לניגוד עניינים ואף לא נקבע כיצד יש להסירו. זאת אף על פי שבתקופה זו כבר עבד היועץ והכין אישורי בטיחות עבור בעלויות שהגישו בקשות לרישיון.

2. נמצא כי מדריך מטעם האגף שעבד בבתי הספר של בעלות א' וביצע בהם גם משימות אחדות במקומו של מפקח של האגף שפרש (להלן - מ"מ מפקח), עבד באותה העת גם כמפקח בבתי הספר של בעלות א', מטעמה. כאשר עובד מועסק בידי שני גורמים, ומטעם שניהם הוא אחראי על טיפול באותם מוסדות חינוך, יש חשש ממשי לניגוד עניינים ולפגיעה ניכרת ביכולתו של המשרד לפקח על אותם מוסדות. עובדי המשרד - מ"מ המפקח, מנהלת האגף ומנהלת לשכת ההדרכה במשרד - לא פעלו כנדרש, וללא ועדת בדיקה שגילתה זאת במקרה, היה מ"מ המפקח ממשיך לעבוד כאמור, כשיש בהעסקתו חשש לניגוד עניינים. על המשרד לבדוק באופן שיטתי אם מפקחים ומדריכים אחרים באגף עובדים גם ברשתות חינוך או בבעלויות שעל מוסדותיהם הם אחראים.

טיפול של הנהלת המשרד בתלונות על יחסי עבודה באגף

משנת 2004 ועד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007) קיבל הסמנכ"ל תלונות של עובדים במשרד על יחסי עבודה עכורים באגף, ובין השאר על יחסה לעובדים של מנהלת האגף, אולם לא נמצא שהוא בירר את פשר התלונות עם עובדי האגף כדי לפעול להסדרת יחסי העבודה בו. גם כאשר התלונה עובדת בפני המנכ"ל לשעבר של המשרד והתחננה שייאות לקבלה לשיחה, לא הגיב המנכ"ל על פנייתה. משנת 2004 ועד סוף שנת 2007 נמנעה הנהלת המשרד מלהתערב ביחסי העבודה באגף. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לפעול להסדרת יחסי העבודה באגף.

סיכום ומסקנות

כ-5,100 ממוסדות החינוך בארץ הם מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי. משרד החינוך נדרש להפעיל מערך מינהלי שיעניק רישיונות למוסדות הללו, יקצה להם כספים ויפקח על עבודתם, כשם שהוא מפקח על שאר הזרמים שבמערכת החינוך. יש חשיבות רבה לפיקוח על מוסדות אלה, שכן גם לתלמידיהם יש זכות לקבל חינוך איכותי בתנאי לימוד נאותים, וגם לעובדי ההוראה שבהם יש זכות לעבוד בתנאים הולמים ותמורת שכר הוגן.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול במוסדות חינוך מוכש"ר דורש שינויים רבים וחשובים: על המשרד לאכוף את הכללים שהוא קבע בעניין מספר התלמידים המזערי במוסד חינוך באופן אחיד ושיטתי; עליו לבחון את האפשרויות העומדות בפניו ליישום מדיניותו, הבאה להגביל את פתיחתם של מוסדות חינוך שמספר התלמידים הקטן הלומדים בהם אינו מצדיק את קיומם, מבחינה כלכלית ופדגוגית, ובין השאר לשקול, במידת הצורך, ליזום שינויי חקיקה מתאימים; עליו לרכז מידע על המוסדות הקיימים כדי שיהיה אפשר לבחון את הצורך במוסד חדש גם לפי מצאי המוסדות; על הנהלת המשרד לחדד את הכללים הנוגעים לחוות הדעת הנדרשות לשם אישור בקשה לרישיון ולהבהירם לכל היחידות במשרד שעוסקות בנושא; על המשרד לקבוע מפתח

תקינה של מפקחים באגף ולהבטיח שמעורר הפיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר במגזר החרדי יוכל לקיים פעולות פיקוח בהתאם לצרכים; עליו להעמיק את הבקרה על שכרם של עובדי בעלויות; המשרד צריך גם לפעול לאלתר בשיתוף משטרת ישראל לקביעת הטיפול הנכון באכיפת צווי סגירה.



מבוא

מערכת החינוך בישראל כוללת שלושה סוגי חינוך עיקריים: חינוך רשמי - ממלכתי או ממלכתי-דתי; חינוך מוכר שאינו רשמי (להלן - חינוך מוכש"ר); ומוסדות פטור (ראו להלן). החינוך המוכש"ר מונה בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008)¹⁰ כ-5,100 מוסדות חינוך¹¹, לרבות גני ילדים, ולומדים בהם כ-668,000 ילדים, מהם כ-111,000 בגני ילדים; כ-195,000 בבתי ספר יסודיים; כ-354,000 בבתי ספר על-יסודיים; וכ-8,000 במוסדות לחינוך מיוחד. רוב מוסדות החינוך המוכש"ר הם בתי ספר על-יסודיים, מוסדות חינוך במגזר החרדי ומוסדות חינוך במגזר הלא-יהודי.

בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח), ובתקנותיו הסדיר המחוקק את דרכי הפעלתם של מוסדות חינוך מוכש"ר ואת חובתו של המשרד לפקח עליהם; פתיחת מוסד חינוך מוכש"ר מותנית בקבלת רישיון.

אגף בכיר לחינוך מוכש"ר במשרד החינוך (להלן - האגף; המשרד) פועל במתכונת של מחוז ארצי, ובראשו עומדת מנהלת האגף, גב' לבנה אברמוביץ (להלן - מנהלת האגף). האגף אחראי, בין השאר, לטפל בהליך הרישוי של מוסדות החינוך המוכש"ר - בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד - ולפקח על פעילותם של מוסדות חינוך במגזר החרדי. במועד הביקורת היו באגף 30 עובדים.

במהלך החודשים מרס-ספטמבר 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד ובדק בו את הטיפול בחינוך המוכש"ר, לרבות פעילותו של האגף, בכל הנוגע לרישוי מוסדות חינוך, לפיקוח על מוסדות חינוך במגזר החרדי, לבקרה על שכרם של עובדי מוסדות חינוך מוכש"ר, לטיפול בהוצאת צווי סגירה ובאכיפתם ולטיפול במקרים שבהם יש חשש לניגוד עניינים. כמו כן נעשתה ביקורת בנוגע ליחסי העבודה באגף ולטיפול של מנהלת המשרד בנושא. הבדיקה בנוגע לרישוי מוסדות חינוך מוכש"ר עסקה גם בהליכי הרישוי של מוסדות בבעלות "רשת הגנים של אגודת ישראל" (להלן - רשת גני אגו"), שהיא גוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958. בדיקת השלמה נעשו במשרד הבריאות, במשרד המשפטים ובמשטרת ישראל¹².

10 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

11 נתון זה אינו כולל מוסדות חינוך מוכש"ר למבוגרים.

12 ראו גם דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (2007), בפרק על "התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי", עמ' 27, ובפרק על "התשתיות הפיזיות במוסדות חינוך במגזר הלא-יהודי", עמ' 73.

רישוי מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי

בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), הוטלה על הורים לילדים ולנערים מגיל 3 ועד גיל 15, ועד בכלל¹³, החובה לדאוג שהילדים והנערים ילמדו במוסד חינוך (מוסד ללימוד שיטתי לילדים או לנערים). החובה לקיים מוסדות חינוך רשמיים הוטלה על המדינה ועל הרשות המקומית, שהוגדרה בו "רשות חינוך מקומית". לימוד החובה יכול להיעשות בשלושה סוגי מוסדות חינוך, לפי בחירת הורי התלמיד: "מוסד חינוך רשמי"¹⁴; מוסד חינוך לא רשמי שהשר הכריז עליו שהוא מוסד חינוך מוכר (מוסד חינוך מוכש"ר); ומוסד חינוך שאינו מוכר. בסעיף 5 לחוק נקבע כי שר החינוך רשאי להורות בהוראה שתפורסם ברשומות כי הורי התלמידים הלומדים במוסדות חינוך המתוארים באותה הוראה ואינם מוכרים יהיו פטורים מחובת הלימוד הסדיר שנקבעה בסעיף 4 לחוק (מוסד פטור).

במערכת החינוך בישראל יש סוגים שונים של מוסדות חינוך, ובין היתר אפשר להבחין ביניהם על פי יסוד הבעלות והשליטה בהם ועל פי מידת כפיפותם לפיקוח המדינה: (1) החינוך הרשמי, שמוסדות החינוך בו מוחזקים בידי המדינה או בידי הרשויות המקומיות, ועובדי ההוראה בו הם עובדי מדינה; במוסדות אלה מונהג חינוך ממלכתי¹⁵ או חינוך ממלכתי-דתי¹⁶, על פי תכנית לימודים מלאה שקובע המשרד ובפיקוחו המלא; מוסדות חינוך רשמיים ממומנים באופן מלא בידי המדינה ובידי הרשויות המקומיות. (2) החינוך המוכש"ר, שמוסדות החינוך¹⁷ בו הם בבעלות גופים ציבוריים כמו רשויות מקומיות ותאגידים או בבעלות גופים פרטיים (להלן - בעלויות, וביחיד - בעלות); עובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה, והמוסדות נהנים ממידה כלשהי של אוטונומיה בתכנית הלימודים. על המשרד לפקח על פעילותם, והוא מממן אותם באופן חלקי או באופן מלא. (3) מוסדות פטור, שממומנים בידי המדינה בשיעור נמוך יחסית למוסדות החינוך המוכש"ר, והפיקוח של המשרד על פעילותם לפיכך מצומצם.

1. חוק הפיקוח קובע כי לא יפתח אדם בית ספר "שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים ושבו ניתן חינוך גן ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני או חינוך אמנותי", למעט מקרים מסוימים שפורטו בחוק¹⁸, אלא אם יש בידו רישיון לפי חוק זה והוא עומד בתנאיו. מהחוק עולה כי מי שרוצה לקבל רישיון יגיש בקשה לרישיון למנכ"ל המשרד או לסגנו ויכלול בה עניינים שונים, בין היתר את תכנית הלימודים במוסד ואת תנאי הבטיחות שבו.

- 13 בחוק לימוד חובה (תיקון מס' 16), התשמ"ד-1984, נקבע כי החלת לימוד חובה על ילדים בני 3 ו-4 תיעשה בהדרגה, במקומות שבהם החיל שר החינוך בצו את לימוד החובה.
- 14 בחוק לימוד חובה הוגדר מוסד חינוך רשמי כ"מוסד המוחזק על ידי המדינה או על ידי רשות חינוך מקומית או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות מקומית, או על ידי המדינה ורשויות מקומיות אחדות במשותף ואשר שר החינוך הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות שהוא מוסד חינוך רשמי לצורך חוק זה".
- 15 לפי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי), חינוך ממלכתי הוא חינוך הניתן מאת המדינה, על פי תכנית הלימודים, ללא זיקה לגוף מפלגתי, עדתי או ארגון אחר מחוץ לממשלה, ובפיקוחו של השר או של מי שהוסמך לכך על ידיו.
- 16 לפי חוק חינוך ממלכתי, חינוך ממלכתי-דתי הוא חינוך ממלכתי, אלא שמוסדותיו הם דתיים לפי אורח חייהם, תכנית לימודיהם, מוריהם ומפקחיהם, ובהם מתחנכים לחיי תורה ומצוות על פי המסורת הדתית וברוח הציונות הדתית.
- 17 לפי חוק לימוד חובה, מוסד חינוך מוכר פירושו: (א) כל מוסד חינוך רשמי; (ב) כל מוסד חינוך אחר שהשר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך מוכר לצורך חוק זה.
- 18 לדוגמה, בית ספר שעובדי החינוך שבו הם עובדי המדינה, כלומר מוסד חינוך רשמי, וכן מוסדות להשכלה גבוהה.

2. משנת הלימודים התשס"ד (2003-2004) ואילך פרסם המשרד "נוהל להגשת בקשה לרישוי מוסדות חינוך" (להלן - הנוהל או נוהל הרישוי)¹⁹, שבו מפורטים סדרי הגשת הבקשה לרישוי, לרבות הגדרה של מי שחייב בקבלת רישוי, ומוסבר בו באילו מקרים יש להגיש בקשה לרישוי, מה הן הדרישות השונות ממגיש הבקשה, ואילו מסמכים יש להגיש עם הבקשה (הבקשה על כל המסמכים המצורפים לה יוגדרו להלן - בקשה לרישוי).

3. מרכזת רישוי גני ילדים באגף, גב' אילנה כהן (להלן - מרכזת ג", המרכזת), אחראית לטפל ברישוי של גני ילדים, והממונה על חוק הפיקוח וכוח אדם בהוראה (להלן - מרכז ב"ס) אחראי לטפל ברישוי של בתי ספר. עד לחודש אפריל 2007 היה עליהם, גם באמצעות עובדים שכפופים להם, לעסוק בכל שלביו של הליך הרישוי: לבדוק שהבקשה לרישוי מלאה ושמצורפים לה כל המסמכים הנדרשים; להחליט אם לנתב את הבקשה לגורמים שונים שנדרשים לתת את חוות דעתם בנוגע לבקשה; ולהחליט אם לאשר את הבקשה לרישוי. במקרים שבהם התקשו השניים להחליט, הם העבירו את הבקשות לטיפול מנהלת האגף, ולעתים גם לטיפול של הלשכה המשפטית במשרד או לטיפול של מנכ"ל המשרד. משהוחלט על מתן רישוי הדפיס האגף את הרישוי והעבירו למנכ"ל המשרד לחתימה.

בספטמבר 2006 החליטה המנהלת המשרד להתקשר עם גורם חיצוני לשם טיפול בבקשות לרישוי, ובפברואר 2007 פרסם המשרד מכרז ל"מינהלת לטיפול בבקשות לרישוי מוסדות חינוך עפ"י חוק הפיקוח" (להלן - המינהלה). באפריל 2007 החלה החברה שזכתה במכרז להפעיל את המינהלה ולטפל בבקשות לרישוי לקראת שנת הלימודים התשס"ח (2007-2008).

יודגש כי המשרד הטיל על המינהלה לטפל בהיבטים המינהליים של הליך הרישוי, למשל בניתוב הבקשות לרישוי לגורמים השונים, אך הסמכות לקבל החלטות נשארה בידי האגף. כן יובהר כי משרד מבקר המדינה בדק בעיקר את כל הנוגע לקבלת ההחלטות באשר לבקשות לרישוי, דהיינו את המשימות שהיו בתחום אחריותו של האגף גם לאחר שהחלה המינהלה לפעול.

4. משרד מבקר המדינה בדק את אופן הטיפול בבקשות לרישוי גם באמצעות מדגם אקראי סטטיסטי שנעשה כמדגם שכבות: בעלויות גדולות דומו לשכבות, ומכל שכבה נלקח מדגם מקרי של 10% ממוסדות החינוך. בביקורת נבדקו מסמכי הבקשות לרישוי שהגישו בעלויות גדולות של 206 מוסדות חינוך: 42 בקשות לרישוי להפעלת בתי ספר בחינוך הרגיל; 153 בקשות לרישוי להפעלת גני ילדים בחינוך הרגיל ו-11 בקשות לרישוי להפעלת גני ילדים בחינוך המיוחד. מלבד הבקשות הללו בדק משרד מבקר המדינה מסמכים של שבעה מוסדות שעניינם הועלה בבדיקת המסמכים באגף: חמישה בתי ספר ושני גני ילדים. בסך הכול נבדקו המסמכים של 213 מ-2,208 מוסדות החינוך של בעלויות גדולות (להלן - המדגם)²⁰.

ב-57 מ-213 מוסדות החינוך שבמדגם (כלומר בכ-27%) נמצא ליקוי אחד לפחות בהליך הרישוי. יוצא שהטיפול בהליך הרישוי של יותר מרבע ממוסדות החינוך של בעלויות גדולות היה לקוי.

19 עד לאותה עת נדרש מגיש בקשה לרישוי למלא טופס בקשה לרישוי ולצרף את המסמכים הנדרשים, ללא נוהל מנחה.

20 המסמכים של 13 מוסדות חינוך נוספים לא נמצאו במשרד בעת הביקורת.

חוות הדעת של רשות הבריאות²¹

1. על פי חוק הפיקוח, "המנהל הכללי יעביר העתק של הבקשה ושל מצורפותיה לרשות הבריאות, ולא יתן רישיון אלא לאחר שרשות הבריאות אישרה כי אין היא מתנגדת למתן הרישיון מבחינת התברואה... המנהל הכללי רשאי... לקבוע ברשיון תנאים שיש לקיימם אחרי נתינתו."

בפועל נותנים נציגי רשות הבריאות - מפקחים לבריאות הסביבה של משרד הבריאות - חוות דעת לצורך בקשות לרישיון. ממסמכי האגף עולה כי לעתים חוות הדעת חיובית; לעתים היא חיובית אך מותנית בתיקון הליקויים שהתגלו במוסד החינוך; ולעתים היא שלילית, כלומר קובעת שאין לתת רישיון להפעלת המוסד. ברוב המקרים לא נהגו נציגי רשות הבריאות לציין לכמה שנים תקפה חוות דעתם.

2. משרד מבקר המדינה העלה כי יש במשרד אי-בהירות באשר לשאלה העקרונית אם הוא רשאי להקדים ולתת למוסד חינוך רישיון מותנה בקבלת חוות דעת מרשות הבריאות, בטרם התקבלה ממנה חוות דעת חיובית. להלן הפרטים:

(א) במסמכי המשרד לא נמצאו כללים כתובים המפרטים מקרים שבהם אפשר להוציא רישיון מותנה בקבלת חוות דעת מרשות הבריאות או כללים שמפרטים לכמה זמן תקפה חוות דעת זו. אמנם האגף דן בספטמבר 2003 עם משרד הבריאות בעניין חוות דעת מותנית (ראו להלן), אולם רק במאי 2007, בנוהל עבודה שהכין האגף למינהלה (להלן - נוהל העבודה), צוינו כללים, וגם אז היו אלה כללים חלקיים בלבד: חוות דעת של רשות הבריאות תקפה לשלוש שנים; "לא ניתן רישיון לבי"ס שיש לו חו"ד שלילית של משרד הבריאות (כאשר נרשם במפורש 'אנו מתנגדים')".

(ב) מנהלת האגף מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2007, במהלך הביקורת, כי במקרה של בקשה חדשה לרישיון אין להוציא רישיון כל עוד לא התקבלה חוות דעת חיובית מרשות הבריאות; אם חוות הדעת הייתה חיובית ומותנית בתיקון ליקויים, אפשר לנתב את הבקשה לרשות הבריאות לצורך קבלת חוות דעתה, ובה בעת להוציא רישיון מותנה. היא הדגישה כי האגף קבע בשנת 2003 - בשיתוף עם נציגי משרד הבריאות - שחוות הדעת תהיה תקפה לשלוש שנים. בשיבבה מספטמבר 2003, שבה השתתפו גם סגן שרת החינוך דאז, חבר הכנסת צבי הנדל, ומנכ"ל משרד הבריאות דאז, ד"ר בעז לב, סוכם כי "בקורת שנערכה במוסד ע"י לשכת הבריאות [וחוות דעתה] היא שלילית, אם הבעלות הודיעה על תיקון הליקויים, ניתן יהיה לאשר רישיון מותנה ב[חוות דעת] בריאות עד שיערך ביקור חוזר".

היועצת המשפטית של המשרד, עו"ד דורית מורג (להלן - היועצ"ש), וסגנית מנהלת מחלקה בלשכה המשפטית (להלן - סגנית מנהלת המחלקה) מסרו למשרד מבקר המדינה שבישיבה האמורה לא השתתף נציג הלשכה המשפטית של המשרד, ונודע להן עליה באקראי רק באפריל 2007. הלשכה המשפטית בדעה כי אין להוציא רישיון מותנה בחוות דעת של רשות הבריאות, אלא אם כן רשות הבריאות בעצמה התנתה את מתן הרישיון בעמידה בתנאים מסוימים. לפיכך כתבה סגנית מנהלת המחלקה למנכ"ל המשרד דאז, מר שמואל אבואב (להלן - מנכ"ל המשרד לשעבר, מנכ"ל המשרד דאז), באפריל 2007 כי "על פי הנחיות הלשכה המשפטית, אין להסתפק בהודעת הבעלות על תיקון הליקויים, אלא לחכות לחוות הדעת המאשרת של לשכת הבריאות".

מן התשובות שהשיבו למשרד מבקר המדינה היועצ"ש ומנהלת האגף עולה כי יש ביניהן מחלוקת עקרונית בעניין הרישיונות המותנים שהוצאו לאחר שהתקבלה חוות דעת שלילית של רשות הבריאות. היועצ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי כבר בדצמבר 2005 הנחתה

21 על פי חוק הפיקוח, רשות הבריאות היא "מי ששר הבריאות מינהו כך לענין חוק זה".

הלשכה המשפטית את האגף שלא להנפיק רישיונות למוסדות חינוך שבהם התגלו ליקויי תברואה אלא לאחר שרשות הבריאות נתנה חוות דעת חיובית, וכי אין להסתפק בהודעה של הבעלות שהליקויים תוקנו; בספטמבר 2007, עם סיום הביקורת, כתבה היועמ"ש למנהלת האגף סיכום של כללים אחדים שגובשו בפגישה עם ראש המטה של מנכ"ל המשרד דאז, בתיאום עם משרד הבריאות, ולפיהם, בין השאר, אפשר לתת רישיון מותנה בתיקון ליקויי תברואה רק אם חוות הדעת של רשות הבריאות הייתה חיובית ומותנית בתיקונם; אם רשות הבריאות נתנה חוות דעת שלילית, לא יינתן רישיון לאחר שהבעלות הודיעה על תיקון הליקויים אלא אם רשות הבריאות ביקרה שוב במקום ונתנה חוות דעת חיובית.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי "כל תיק נבדק לגופו", וכי בתיקים המגיעים אל מנהלת האגף היא "מפעילה שיקול דעת נוסף". בתשובתו ציין האגף את סיכום הפגישה עם ראש המטה של מנכ"ל המשרד, כאמור, והדגיש כי התקבלה בה החלטה שחוות הדעת של רשות הבריאות תקפה לחמש שנים.

(ג) ממסמכי האגף עולה כי מנהלת האגף עצמה פעלה בניגוד לסיכום הישיבה מספטמבר 2003: בינואר 2007 כתבה מנהלת האגף למנהל אגף החינוך בעירייה א' בנוגע להודעתה של בעלות על תיקון ליקויי תברואה במוסד חינוך שבבעלותה, על כך שהאגף ביקש מרשות הבריאות לעשות במקום ביקורת חוזרת. היא ציינה כי "עלי להבהיר כי אנו מחוייבים להמתין לחו"ד חיובית מלשכת הבריאות עמ"נ לאשר רישיון לביה"ס... [מנכ"ל המשרד] לא יתן רישיון אלא לאחר שלשכת הבריאות אישרה כי אין היא מתנגדת למתן רישיון מבחינת התברואה".

כאשר למשרד אין כללים ברורים ומוסכמים באשר לטיפול בחוות הדעת של רשות הבריאות, יש חשש שמא הטיפול בבקשות השונות לא היה שיטתי ולא היה שוויוני, כפי שאירע בנוגע לעירייה א'. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לעגן בנוהל כתוב את הכללים שנקבעו כאמור בספטמבר 2007, בתיאום עם משרד הבריאות, ולהבטיח כי פעולת האגף תיעשה לפי כללים אלה.

הודעות של רשת הגנים של אגודת ישראל על תיקון ליקויים

1. חוק הפיקוח קובע כי "המנהל הכללי או רשות הבריאות רשאים לדרוש מבעל רישיון, בהודעה בכתב, לתקן תוך מועד סביר כל ליקוי בעניין הנוגע לבית הספר או לתברואה בו"; מנכ"ל המשרד או סגנו "רשאי לצוות בכתב על סגירת בית ספר אם נוכח ש... לא קויימה דרישתה של רשות הבריאות לתקן ליקויים".

במדגם נמצאו חמישה גני ילדים השייכים לרשת גני אגו"י שבאשר להם הודיע למשרד מנהל אגף הרישוי של הרשת, מר דוד רוזנברג (להלן - מנהל הרישוי ברשת), שליקויים שמצאה רשות הבריאות תוקנו. בכל המקרים העלו ביקורות חוזרות של רשות הבריאות שהליקויים לא תוקנו. להלן דוגמאות:

(א) בינואר 2004 נתנה רשות הבריאות חוות דעת שלילית על גן א', ולאחר שזו ניתנה הודיעה הבעלות לאגף במאי אותה שנה שהליקויים תוקנו. לאחר שביקורת נוספת של הרשות במאי 2004 העלתה שהליקויים לא תוקנו, היא נתנה שוב חוות דעת שלילית וכתבה למרכזת ג"י כי "בביקורת חוזרת נמצא שהליקויים לא תוקנו למרות הודעת הבעלות על תיקונם. נא תשומת לבך שהדבר חוזר על עצמו - התופעה גורמת בזבוז זמן יקר של [הרשות ומעורדת] דווח לא מדויק". בנובמבר 2004 הודיעה שוב הבעלות שכל הליקויים תוקנו, ולמחרת העניק המשרד לגן רישיון לשנה אחת, בכפוף

למילוי דרישות משרד הבריאות. כעבור כעשרה חודשים הודיעה רשות הבריאות למשרד כי "אנו מסרבים לטפל בתיק המוסד, למרות סירובנו ואי-ביצוע דרישותינו הוצא רישיון לגן". באוקטובר 2005 הודיע האגף לבעלות כי הוא לא מאשר להפעיל את הגן בשנת הלימודים התשס"ו (2005-2006). למרות חוות הדעת השלילית לא הוציא המשרד צו סגירה למוסד (בעניין צווי סגירה - ראו להלן).

בדצמבר 2005 נתנה רשות הבריאות חוות דעת חיובית על מצב התברואה בגן א' וציינה שיש לטפל בליקוי מסוים. ושוב נמצא כי הבעלות הודיעה לאגף שהליקוי תוקן, אולם בדצמבר 2006 מצאה הרשות שהליקוי לא תוקן.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי הרישיון להפעלת גן א' הוענק בנובמבר 2004 על פי הסיכום האמור עם משרד הבריאות מספטמבר 2003, ולפיו אפשר לתת רישיון מותנה במקרה שבו חוות דעת רשות הבריאות היא שלילית, והבעלות הודיעה על תיקון הליקויים; לשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) לא חודש הרישיון להפעלת הגן.

כבר במאי 2004 הסבה רשות הבריאות את תשומת לב האגף להודעות שווא של הבעלות על תיקון ליקויים. למרות זאת העניק המשרד רישיון להפעלת גן א' על סמך הודעת הבעלות כי תיקנה את הליקויים. במשך שנה המשיכה הבעלות להפעיל את הגן ברישיון, בלא שניתנה חוות דעת נוספת של רשות הבריאות ובלי שלאגף היה מידע מהימן על תיקון הליקויים. מכאן שהמשרד העניק רישיון להפעלת הגן - על פי החלטת האגף - בניגוד לאמור בחוק הפיקוח.

(ב) באוקטובר 2005 קיבל המשרד מרשות הבריאות חוות דעת שלילית מאוד על גן ג', ובה ממצאים חמורים, למשל "בשירותים הקירות סדוקים. חסרים מושבים לאסלות; נמצאו סימני צואה על הקירות". כעבור כחמישה חודשים הודיע למשרד מנהל הרישוי ברשת כי הליקויים תוקנו במלואם, אולם בביקורת חוזרת של רשות הבריאות נמצא כי הם לא תוקנו. משום כך החליט האגף שלא לחדש לגן את הרישיון.

(ג) על גן ב' נתנה רשות הבריאות חוות דעת שלילית באוקטובר ובדצמבר 2004 ובאפריל 2005, מכיוון שנמצאו בו ליקויי תברואה קשים. פעמיים הודיע מנהל הרישוי ברשת שהליקויים שהעלתה רשות הבריאות תוקנו, אולם בבדיקה שעשתה הרשות לאחר כל הודעה שכזו היא מצאה שהליקויים לא תוקנו.

בחוות דעת פדגוגית שניתנה בספטמבר 2004 על גן ב' ושעליה חתמה מפקחת על גני ילדים באגף (להלן - מפקחת א') נאמר כי "בגן פעילה תולעת עץ... יש לעשות הדברה מיידית". מן המסמכים עולה כי מנהל הרישוי ברשת הודיע למרכזת ג' על תיקונים שנעשו, לרבות הדברה, אולם באותו היום הודיעה מפקחת א' למרכזת כי לא נעשתה הדברה ו"התולעים נראות בשטח". בנובמבר 2004 ובמרס 2005 ביקש האגף מרשות הבריאות לקבל חוות דעת על הגן, אולם הוא לא הסב את תשומת לבו לטענות על הימצאותן של תולעי עץ בגן, אף על פי שיש לדבר חשיבות גם מבחינת תנאי התברואה בו. רק בינואר 2005, לאחר שרשות הבריאות נתנה בעניין הגן חוות דעת שלילית, הוציא האגף לבעלות צו סגירה לגן והורה להפסיק להעביר כספים לרשת בגין גן זה.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי משרד החינוך לא עדכן את נציגיו בנוגע להימצאותן של תולעי העץ. רשת גני אגו"י השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי היא ביצעה הדברה בגן זה. מתשובתו של האגף למשרד מבקר המדינה עולה כי עמדו בפניו שתי גרסאות, זו של המפקחת וזו של הבעלות, והוא נתן לבעלות הזדמנות לטפל בליקויים.

האגף הסתמך על חוות דעתה הפדגוגיות של מפקחת א' בנוגע למאות גני ילדים שבפיקוחה, אולם הוא לא נתן להודעותיה משקל רב יותר משנתן לדיווחי הבעלות על תיקון הליקויים. זאת אף על פי שכאמור כבר במאי 2004 ידע האגף שדיווחים מסוימים של רשת גני אגו"י על תיקוני ליקויים אינם מהימנים. למרות הטענות על הימצאותן של תולעי עץ בגן לא התריע האגף בפני רשות הבריאות על כך, ולא וידא שהן הודברו.

2. באוקטובר 2004 כתבה נציגת הפיקוח באגף להנהלת רשת גני אגו"י כי העלתה בגן ז' ליקויים, בהם פטריות בארונות המטבח. ממכתב שכתבה מפקחת א' למרכזת ג"י עולה כי לקראת סוף שנת הלימודים התשס"ד (יוני 2004) חלו שלושה מילדי הגן ואושפזו בבית חולים; רופא בבית החולים גילה שהילדים הם מאותו הגן ובירר עם הגננת אם יש פטריות בגן; הגננת ענתה בשלילה משום שחששה מתגובת רשת גני אגו"י ומפיטוריה. מפקחת א' ציינה שבמועד כתיבת המכתב עדיין צמחו פטריות בגן והוסיפה שאינה "מוכנה לקחת אחריות במקרה כזה".

בנובמבר 2004 ביקשה מרכזת ג"י מהנהלת רשת גני אגו"י לטפל בתיקון הליקויים האמורים של נציגת הפיקוח, "אחרת יבוטל הרשיון ויופסקו התשלומים, ללא הודעה נוספת", וכעבור כחצי שנה הודיע האגף כי בקשתה של הרשת לחידוש הרשיון לא תטופל כל עוד לא יתוקן הליקוי. במאי 2005 ביקשה המרכזת מרשות הבריאות לקבל את חוות דעתה, אולם היא לא הסבה את תשומת לבה לליקוי שהועלה. כעבור כחודש וחצי נתנה רשות הבריאות חוות דעת חיובית, וכעבור חצי שנה נוספת אישרה גם מפקחת א' שאפשר להעניק רשיון להפעלת הגן, והמשרד חידש את הרשיון.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי באוגוסט 2003 העלתה רשות הבריאות שיש טבח בארונות בגן בשל רטיבות, אולם בחוות הדעת שהיא שלחה לאגף בשנים 2005 ו-2006 לא הועלה שוב הליקוי; בתשובה נאמר שעובדי רשות הבריאות "הם אנשי המקצוע", ומכאן שלא היה צורך שהאגף יתריע בפניהם על הליקוי. בעניין ממצאי הפיקוח האמורים הפגין האגף בתשובתו חוסר אמון בדיווחי מפקחת א' ונציגתה. משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה כי משרד החינוך לא עדכן את נציגיו בנוגע להימצאותן של הפטריות בגן. רשת גני אגו"י השיבה למשרד מבקר המדינה כי בירור עם הגננת העלה כי "כלל לא דיבר עימה רופא וכי למיטב ידיעתה לא היו כל פטריות בגנה".

מהאמור לעיל עולה כי בשני מקרים שבהם העלתה מפקחת א' של האגף ליקויים תברואתיים חמורים בגני ילדים של רשת גני אגו"י ודיווחה עליהם למרכזת ג"י, לא פעלה המרכזת באופן מידי כנדרש: במקרה האחד העדיפה המרכזת לאמץ את גרסתו של מנהל הרישוי ברשת על פני גרסתה של מפקחת באגף, ורק משקיבלה חוות דעת שלילית של רשות הבריאות הודיעה לבעלות שהרשיון יבוטל; ובמקרה האחר הובא בפניה מידע שחייב נקיטת פעולות לאלתר, שכן עלה ממנו חשש ששלושה ילדים כבר נפגעו בגופם ממפגע שבגן. אמנם המרכזת דרשה מהרשת לתקן את הליקוי ואף איימה לסגור את הגן, אולם היא לא דיווחה על כך להנהלת האגף כדי שזו תחליט אם יש להוציא צו סגירה לגן, אף על פי שהבעלות לא הודיעה על תיקון הליקוי, והגן המשיך לפעול במשך כמה חודשים.

רשת גני אגו"י השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי דיווחיו של מנהל הרישוי ברשת "שיקפו את מצב הדברים בפועל בזמן הדיווח" וכי ליקויים לא תוקנו כנדרש או שתוקנו באיחור משום שהיו "כשלים במערכת היחסים" בין הרשת ובין נציגי משרד הבריאות. הרשת הוסיפה כי היו מקרים שבהם נציגיה ונציגי רשות הבריאות הגיעו להבנות בעל-פה בכל הנוגע לתיקון הליקויים, אולם הן לא באו לידי ביטוי בחוות הדעת של רשות הבריאות; במקרים שבהם המבנה של הגן לא תאם את דרישות רשות הבריאות לא היה באפשרותה של הרשת למצוא מבנים חליפיים בשל קשיים

כספיים שבהם היא נתונה, ולכן היא עשתה ככל יכולתה למצוא "פתרונות חליפיים שיתנו מענה מתאים".

מנהל הרישוי ברשת השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 ש"כשאני דיווחתי שהליקויים תוקנו הם אכן תוקנו"; "לצערי חלק מהליקויים שבו וחזרו וחלקם תוקנו אך התיקון לא סיפק את בקרי משרד הבריאות".

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי "סגירת מוסד חינוכי הוא לא עניין פשוט... שכן יש לחשוב על הילדים ומה תוצאות הסגירה".

הממצאים בדבר הבקשות לרישיון שהגישה רשת גני אגו"י מעלים חשש שמא דיווחיהם של מנהל הרישוי ברשת ושל רשת גני אגו"י למשרד היו לא אמינים ונועדו להשיג רישיונות גם בתנאי תברואה ירודים. בשני מקרים העבירה מפקחת באגף מידע חמור למרכזת ג"י, אולם המרכזת לא פעלה כראוי, בין השאר בכך שלא הפנתה את העניין לרשות הבריאות. גם כאשר הבעלות לא פעלה לתיקון ליקויים בשני גנים - לרבות ליקוי שהיה עלול לפגוע בבריאותם של ילדים - איפשר לה האגף להמשיך להפעילם. אכן, כשמדובר בסגירה של מוסד חינוך יש לשקול את הדבר בכובד ראש, אולם כאשר נמצאים במוסד ליקויים שלדעת המשרד או לדעת רשות הבריאות עלולים לסכן את הילדים שבגן, יש לפעול בדחיפות ואף לנקוט צעדים חריפים לשינוי המצב. ממצאי הביקורת מעלים חשש שמא בחר האגף לעצום את עיניו נוכח דיווחים לא אמינים.

מתן רישיון על אף חוות דעת שלילית של רשות הבריאות

1. בשנת 2001 נתנה רשות הבריאות חוות דעת שלילית על בית ספר א', ולמרות זאת ניתן לו באוקטובר 2003 רישיון לא מותנה למשך ארבע שנים. יצוין כי עד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007) לא נמצאה במסמכי האגף חוות דעת חיובית מרשות הבריאות, ומכאן שיש חשש שמא בית הספר פעל כשש שנים בתנאי תברואה שאינם מתאימים למוסד חינוך.

מן האמור לעיל עולה כי המשרד העניק רישיון להפעלת בית הספר - על פי החלטת האגף - בניגוד לחוק הפיקוח.

2. רשות הבריאות נתנה חוות דעת שלילית על בית ספר ה', והבעלות שלו הודיעה על תיקון הליקויים. המשרד הסתפק בתשובת הבעלות והעניק רישיון לבית הספר בטרם קיבל חוות דעת חיובית מרשות הבריאות.

מתן רישיון בניגוד לכללים

1. כאמור, המשרד ומשרד הבריאות סיכמו כבר בשנת 2003 כי חוות הדעת של רשות הבריאות תקפה לשלוש שנים, אולם במדגם נמצאו שני מקרים שבהם חודש הרישיון אף על פי שעברו יותר משלוש שנים מאז ניתנה חוות הדעת האחרונה של רשות הבריאות: הרישיון לבית ספר ב' חודש בנובמבר 2006 אף על פי שחוות הדעת האחרונה של רשות הבריאות ניתנה בשנת 1999; בפברואר 2005 העניק המשרד רישיון להפעלת גן ג', מותנה בתיקון ליקויים, ובספטמבר אותה שנה הוא חידש את הרישיון לשנה נוספת, אף על פי שחוות הדעת של רשות הבריאות ניתנה בשנת 2000.

האגף השייך למשרד מבקר המדינה כי הוא שלח בקשה לחוות דעת של רשות הבריאות במרס 2006 בנוגע לבית ספר ב', ובנובמבר הוא שלח לה תזכורת, אולם לא נענה; "מאחר ולבעלות היה את כל האישורים והמדובר בבי"ס גדול ופעיל", הונפק למוסד רישיון מותנה בחוות דעת של רשות הבריאות; האגף ביקש לקבל חוות דעת של רשות הבריאות על גן ג' בפברואר 2004, וכן שלח שלוש תזכורות בשנים 2004 ו-2005, אולם לא נענה.

מהאמור לעיל עולה שהאגף לא נקט את כל הפעולות המתחייבות כדי להבטיח את בריאות הילדים. לדעת משרד המדינה, משהתקשה האגף לקבל חוות דעת מרשות הבריאות, היה באפשרותו להפנות את הטיפול בנושא להנהלת המשרד, כדי שזו תפנה להנהלת משרד הבריאות. אין בעיכוב של גורם זה או אחר במשרד הבריאות משום אישור למתן רישיון להפעלת מוסד חינוך בלי שהתקבלה חוות הדעת הנדרשת.

2. באוקטובר 2006 חידש המשרד את הרישיון להפעלת בית ספר ג', וכעבור כחודש נתנה רשות הבריאות חוות דעת חיובית מותנית בתיקון ליקויים שנמצאו. ממכתבו של האגף לבעלות מדצמבר 2006 עולה כי היה עליה לדווח לו על תיקון הליקויים, שאם לא כן יבוטל הרישיון. במסמכי האגף לא נמצאה הודעה של הבעלות ולפיה תוקנו הליקויים, וממילא לא ביקרה רשות הבריאות שוב במוסד. למרות זאת לא ביטל המשרד את הרישיון; באוקטובר 2005 חידש המשרד את הרישיון להפעלתו של בית ספר ד', וכעבור כחודש נתנה בעניינו רשות הבריאות חוות דעת שלילית, בין השאר משום שמצאה ש-57 תלמידות למדו במכולות עשויות פח, ללא בידור, וציינה כי "אנו מתנגדים לשימוש מכולות אלו לכיתות לימוד". יצוין כי בית הספר נמצא באזור חם בדרום הארץ. רק באוגוסט 2006 הודיעה הבעלות על החלפת המבנים, ורק כעבור עוד שלושה חודשים ביקש המשרד מרשות הבריאות חוות דעת נוספת. חוות דעת הייתה חיובית. האגף השייך למשרד מבקר המדינה שכאשר מתגלה ליקוי כזה, ניתנת לבעלות אפשרות לתקן את הליקוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה סביר שבמשך שנת לימודים שלמה ילמדו תלמידים במכולות שלדעת רשות הבריאות אינן מתאימות לשמש כיתות לימוד.

חוות הדעת של יועצי הבטיחות

חוק הפיקוח קובע כי "לא יתן המנהל הכללי רישיון אלא אם הוא סבור כי תובטח רמה נאותה בהתאם לתקן ולנהוג בסוג בית הספר שהבקשה מתייחסת אליו". הדבר נוגע לכמה עניינים, בין היתר הוא נוגע לתנאי הבטיחות בבית הספר²². תקנות פיקוח על בתי ספר (בקשה לרישיון), התש"ל-1970, מפרטות את המסמכים שעל מגיש בקשה לרישיון לצרף אליה, בהם בין היתר "פרטים בדבר הוראות הבטיחות וסדרי הבטיחות במבני בית הספר וחצרותיו". בחזורי מנכ"ל המשרד על נושאי בטיחות פורטו הדרישות ממוסד חינוך בתחום זה.

1. משנת 2000 ואילך הטיל המשרד על מוסד חינוך שמגיש בקשה לרישיון להעביר לידי המשרד דוח של יועץ בטיחות מטעמו (להלן - יועץ הבטיחות)²³, המפרט את מצב הבטיחות במוסד ומחוות דעה אם המבנה מתאים לשמש מוסד חינוך (להלן - דוח הבטיחות). יועץ הבטיחות נדרש לבחון את

22 ראו גם דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (2001), בפרק על "בטיחות במוסדות חינוך" בעיריית ירושלים, עמ' 35.

23 עד שנת 2000 המשרד הוא שהכין את דוחות הבטיחות על מוסדות החינוך.

מצב הבטיחות במוסד החינוך לפי המפורט בחוזרי המנכ"ל של המשרד. עד שנת 2003 דרש המשרד שיועץ הבטיחות יגיש לו חוות דעת על עמוד אחד. משנת 2003 ואילך, בעקבות יוזמה שיוזם ממונה בטיחות ארצי באגף לביטחון, לבטיחות ולשעת חירום במשרד (להלן - ממונה בטיחות ארצי; אגף ביטחון), דרש המשרד שיוגש לו דוח בטיחות על פי טופס מיוחד שצורף לנוהל, ויפרט בו, בין השאר, את הפערים שהתגלו בין דרישות המשרד ובין הממצאים בשטח (להלן - ליקויים) וכן יציין אם נמצאו במוסד אישורים הנוגעים לנושא הבטיחות, למשל בנושא "מוכנות למניעת דליקות ומילוט" (להלן - אישורי חובה).

עד סוף שנת 2004 מילאו את תפקיד הממונה על הבטיחות באגף יועצים של אגף הביטחון, וממועד זה ואילך פועל באגף ממונה בטיחות "פנימי". הממונה על הבטיחות באגף כפוף מבחינה מנהלית למנהל האגף, ומבחינה מקצועית הוא כפוף לממונה בטיחות ארצי. על הממונה על הבטיחות באגף לאשר את הדוחות של יועצי הבטיחות, ליוזם בדיקות בטיחות של יועצי בטיחות מטעם המשרד במוסדות חינוך (להלן - מבדקים) ולבקר, באמצעות המבדקים, את דוחות הבטיחות שהגישו יועצי הבטיחות.

2. על פי חוזרי המנכ"ל בנושא הבטיחות, מי שעושה מבדק מטעם המשרד צריך למלא "דוח סיכום מבדק"; בדוח זה יש לדרג את הליקויים שהועלו לפי "דחיפות ביצוע הפעולות המתקנות" ולסווג אותם לפי שלושה סוגי קדימויות: "קדימות טיפול 1 מתייחסת להסרה של מפגע בטיחותי שקיומו מחייב את הסרתו המיידית"; "קדימות טיפול 2 מתייחסת לתיקון של ליקוי בטיחותי, כשגודל הפער בין הממצא לדרישה מוערך כגדול"; ו"קדימות טיפול 3 מתייחסת לתיקון של ליקוי בטיחותי קל, כשגודל הפער בין הממצא לדרישה מוערך כקטן" (להלן - קדימות 1, קדימות 2, קדימות 3). אולם מנוהל הרישוי עולה כי יועץ הבטיחות מטעם הבעלות לא נדרש לדרג את הליקויים שהוא מצא על פי קדימויות.

מנהל אגף ביטחון השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי בדרך כלל גילוי במבדק של ליקוי בקדימות 1 יוביל "לתהליך מהיר של תיקון ליקויים"; אם המוסד אינו מתקן את הליקוי, אפשר לנקוט סנקציה לסגירתו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כדי שהממונה על הבטיחות באגף יוכל לבחון ביעילות את דוחות הבטיחות מטעם הבעלויות, רצוי שגם בהם ידורגו הליקויים לפי קדימויות. מן הראוי שהמשרד ינחה את יועצי הבטיחות לעשות כן.

3. מנוסח דוח הבטיחות המפורט בנוהל הרישוי עולה כי על יועץ הבטיחות לוודא שאישורי החובה תקפים. ממונה בטיחות ארצי הסביר למשרד מבקר המדינה שאין להגיש למשרד דוח בטיחות אם נמצא שאחד האישורים אינו תקף. עוד מסר ממונה בטיחות ארצי שיועץ הבטיחות לא יגיש דוח בטיחות אם נמצא במוסד ליקוי בטיחות בקדימות 1, וממילא הממונה על הבטיחות באגף לא יאשר דוח בטיחות כזה. על יועץ הבטיחות לפרט בדוח הבטיחות רק ליקויים שהוא מצא בקדימות 2 או בקדימות 3.

4. משרד מבקר המדינה בדק באמצעות המדגם את הטיפול בבקשות לרישיון בכל הנוגע לאישורי הבטיחות, להלן הממצאים:

(א) בשלושה מקרים נמצא כי הממונה על הבטיחות באגף או ממונה בטיחות ארצי אישרו דוחות בטיחות שהיו בהם ליקויים בקדימות 1, למשל "חוסר במעקה בטיחות ביציאה מהגן" ו"מתקן סל ישן שבור ומסוכן" בחצר הגן. בגן ילדים נוסף ציינו יועצי הבטיחות בשני דוחות בטיחות כי את חצר הגן חוצים "כבלי טלפון וחשמל", ולמרות זאת אישרו שני ממונים על הבטיחות באגף, בשתי תקופות שונות, את הדוחות.

(ב) בארבעה מקרים נמצא שהממונה על הבטיחות באגף או ממונה בטיחות ארצי אישרו דוחות שחסרו בהם אישורי חובה, למשל אישור מהנדס על יציבות המבנה.

(ג) משרד מבקר המדינה בדק את דוחות הבטיחות שהגישו שמונה יועצי בטיחות. התברר כי שבעה יועצים העלו ליקויים, ולו ליקויים קלים, באחוז ניכר - מ-60% ועד 100% - מדוחות הבטיחות שעשו. לעומת זאת, יועץ בטיחות אחד, מנהל הרישוי ברשת גני אגו"י, לא העלה ליקויי בטיחות, אף לא קלים, בדוחות שהגיש עבור 17 מ-18 גני ילדים שעלו במדגם. עוד נמצא כי במסמך שהגיש בדצמבר 2003 מנהל הרישוי ברשת על מצב הבטיחות של גן ח' הוא לא ציין ליקויים, אולם כעבור כארבעה חודשים עשה המשרד מבדק בגן, ובדוח המבדק נרשמו 12 ליקויים, בהם ליקויים בקדימות 1 ו-2, למשל "אין מעקה בטיחות ביציאה מהגן לכיוון הכביש".

מנהל הרישוי ברשת השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי "מדובר לכל היותר בחילוקי דעות מקצועיים ותו לא".

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים מעלים חשש שלא רק בתחום הבריאות אלא גם בתחום הבטיחות היו דיווחיו של מנהל הרישוי ברשת ששימש כיועץ הבטיחות שלה לא אמינים, והוא לא התריע על ליקויי בטיחות כנדרש. התעלמות מליקויים כאלה מונעת סיכול מפגעים בטיחותיים, ועלולה לסכן חיי אדם.

בספטמבר 2004 העלה האגף שיועץ בטיחות של בעלות אחרת דיווח על תיקונם של ליקויי בטיחות, אף על פי שלא תוקנו, ומנהלת האגף כתבה לבעלות: "אנו רואים בחומרה רבה את העובדה שיועץ בטיחות מטעמכם... הציג בפנינו דו"ח בטיחות עם ליקויי בטיחות רבים וקשים, וכתב שהליקויים תוקנו... מאחר והליקויים, כפי שכבר ציינתי, קשים, הוחלט שלא לאשר רישיון למוסד הנ"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי נוכח היעדר הממצאים בדוחות שקיבל ממנהל הרישוי ברשת, היה עליו לקיים בקרה בחלק מגני הילדים. הדבר נדרש בעיקר נוכח המידע שכבר קיבל המשרד בעבר בדבר אי-מהימנות הדיווחים של מנהל הרישוי ברשת. על המשרד לקיים מבדקים במוסדות החינוך של רשת גני אגו"י כדי לוודא שדוחות הבטיחות שהגישו משקפים נכונה את מצב הבטיחות במוסדות, ובמידת הצורך לנקוט סנקציות מתאימות.

(ד) מתקני משחק שאינם תקינים עלולים לפצוע ילד גם פצעים קשים. על פי נוהל הרישוי, על יועץ הבטיחות לציין בדוח הבטיחות, בחלק הנוגע למתקני משחק, אם התקבל אישור ממכון התקנים או ממעבדה מוסמכת אודות בדיקתם ותקינותם של המתקנים. לחלופין עליו לציין כי אין מתקני משחק בחצר המוסד.

במדגם נמצאו 22 גני ילדים שבהם יועצי הבטיחות לא ציינו אם יש מתקני משחק בחצר או שציינו שאין בהם מתקנים בכלל, אולם ממסמכים אחרים עלה כי היו בגן מתקני משחק בחצר. למרות זאת אישרו הממונים על הבטיחות באגף, שכיחנו בתפקיד בתקופות שונות, את דוחות הבטיחות שהוכנו ל-22 הגנים. מנהל הרישוי ברשת לא ציין ב-15 דוחות בטיחות שנבדקו אם יש מתקני משחק בחצר, וב-12 מהם הוא ציין שבדק אותם "חזותית". בכל המקרים לא היה אישור של מעבדה מוסמכת כנדרש.

רשת גני אגו"י השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי "ממוני הבטיחות של מוסדות החינוך הגיעו להסכמה עם ממוני הבטיחות הארציים כי אישור מכון התקנים ו/או בדיקת מעבדה תומר בבדיקה חזותית חודשית של ממוני הבטיחות וכי החל משנת 2008 יחלו ביישום נוהל קבלת אישור מכון התקנים".

ממונה בטיחות ארצי הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 בתגובה לתשובתה של רשת גני אגו"י כי לא הייתה הסכמה כאמור בתשובת הרשת. בעניין מתקני משחק מחייב חוזר מנכ"ל המשרד בדיקה חודשית של הבעלות ובדיקה שנתי של מעבדה מוסמכת, ו"למשרד אין שום סמכות להקל בבדיקות אלו".

מן האמור לעיל עולה שרשת גני אגו"י הגישה דוחות בטיחות אשר לא עמדו בכללים שנקבעו בנוהל הרישוי בנוגע למתקני משחק.

(ה) המשרד נתן רישיון להפעלת גן ג' שבבעלות רשת גני אגו"י משנת 1999, וחדש אותו פעמיים לאחר מכן. באוקטובר 2002 עשה המשרד מבדק בטיחות בגן הילדים, העלה ליקויים רבים, בהם ליקויים בקדימות 1 והיעדר אישורי חובה, וכתב במבדק שאין מניעה לתת לגן רישיון, בתנאי שיתוקנו מידית הליקויים בקדימות 1. במסמכי המשרד לא נמצאה כל הודעה של הבעלות על תיקון הליקויים. כעבור כחמישה חודשים עשה המשרד מבדק נוסף וקבע שאין להעניק רישיון, משום שחלק מהליקויים - בהם שני ליקויים בקדימות 1 - לא תוקנו, ולא נמצאו אישורי חובה חדשים. למרות זאת קבע יועץ לאגף הביטחון ש"אין מניעה למתן רישיון", ובתנאי שיתוקנו ליקויי הבטיחות שנמצאו. רק כעבור כשבעה חודשים ממועד המבדק הראשון דרש המשרד מהרשת לתקן את הליקויים ואיים לבטל את הרישיון. כעבור כחצי שנה נוספת הגיש מנהל הרישוי ברשת למשרד דוח בטיחות שכתב וציין בו שלא נמצאו ליקויים.

באוגוסט 2005 הגיש מנהל הרישוי ברשת עוד דוח בטיחות על גן ג', שבו כתב כי לא נמצאו ליקויי בטיחות. עם זאת, באוקטובר אותה שנה קיבל המשרד מרשות הבריאות חוות דעת שלילית, ובה ממצאים חמורים, למשל "המבנה במצב פיזי ירוד ביותר". בעקבות חוות דעת זו ביטל המשרד את הרישיון כעבור כחודש. מכאן שגם במקרה זה יש חשש שהדוח שכתב מנהל הרישוי ברשת היה לא אמין.

מן האמור לעיל עולה שהממונים על הבטיחות במשרד אישרו דוחות בטיחות שכתבו יועצי בטיחות מטעם הבעלויות גם במקרים שבהם היו ליקויים בקדימות 1 וגם כאשר הבעלות לא המציאה את כל אישורי החובה. זאת אף על פי שבחלק מהמקרים שנמצאו העירו הדוחות על כך שהמוסדות אינם בטיחותיים דיים כדי לאכלס ילדים.

הממצאים האמורים בעניין רשת גני אגו"י מעלים חשש שמא לא רק בתחום הבריאות אלא גם בתחום הבטיחות דיווח מנהל הרישוי ברשת, ששימש כיועץ הבטיחות שלה, דיווחים לא אמין, ולא התריע על ליקויי בטיחות כנדרש. המשרד עצמו העלה שהיו ליקויים בקדימות 1 ו-2 בגן שעליו דיווחה הרשת שאין בו ליקויים בכלל. נוסף על כך, דוחות בטיחות שבאופן שיטתי היו נטולי ליקויים לא משכו את תשומת הלב של הממונים על נושא הבטיחות במוסדות החינוך במשרד, וממילא לא נקט המשרד פעולה כלשהי נגד רשת גני אגו"י ונגד מנהל הרישוי שלה; אף שהדבר נדרש על מנת להבטיח שהליקויים יתוקנו באופן מידי ושיתקבלו דיווחים מהימנים המשקפים את המצב במוסדות הרשת, וכדי לוודא שבשום גן ילדים פעיל לא יהיו ליקויי בטיחות בקדימות 1. התעלמות מליקויים כאלה מונעת סיכול מפגעים בטיחותיים, ועלולה לסכן חיי אדם.

חוות דעת פדגוגיות

כאמור, חוק הפיקוח קובע כי מנכ"ל המשרד לא ייתן למוסד חינוך רישיון אלא אם הוא סבור כי תובטח בו רמה נאותה, בין היתר, של תכנית הלימודים ושל הכשרתם וכושרם המקצועי של סגל עובדי החינוך. כללי פיקוח על בתי-ספר (מבחנים למתן רישיונות), התשל"א-1971, מפרטים, בין היתר, את העניינים הפדגוגיים שעל המנכ"ל לבחון.

כאשר המשרד שוקל אם לתת רישיון למוסד חינוך, הוא נעזר בחוות דעת פדגוגיות של מפקח; וכאשר מדובר במוסד חינוך במגזר החרדי, מפקח של האגף הוא שנותן את חוות הדעת. על המפקח לפרט, בין השאר, מהו מספר התלמידים שהיו במוסד החינוך בעת הביקור.

1. נמצא שרק במאי 2007 הגדיר המשרד לראשונה כללים לטיפול בחוות הדעת הפדגוגיות, וזאת במסגרת נוהל עבודה שהכין האגף עבור המינהלה. כך למשל הוא הגדיר שאי-אפשר לתת למוסד רישיון מותנה בקבלת חוות דעת פדגוגית קודם לקבלתה, אם מדובר בבקשה ראשונה לרישיון; חוות הדעת תקפה לשלוש שנים, אלא אם מנהל המחוז, למשל מנהלת האגף, ציין מפורשות את תוקפה. אולם מנהלת האגף מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי במקרים חריגים אפשר להעניק למוסד רישיון מותנה בחוות דעת פדגוגית, ובלבד שהמפקח ראיין את עובדי ההוראה שבו, ובלי שביקר בו.

2. משרד מבקר המדינה בדק באמצעות המדגם את אופן טיפולו של האגף בבקשות לרישיון בכל הנוגע לחוות הדעת הפדגוגיות. להלן פרטים:

(א) המשרד העניק רישיונות לשבעה גני ילדים שהגישו בקשה ראשונה לרישיון על סמך אישור זמני מהמפקחת ולא על סמך חוות דעת פדגוגית מפורטת. התברר שבחמישה מהם ביקרה נציגת הפיקוח בגן רק בסמוך לסוף שנת הלימודים, או אף לאחר מכן. לדוגמה, המשרד העניק רישיון לגן ט' במרס 2005, ורק יותר משנה לאחר שהחל הגן לפעול ניתנה חוות דעת פדגוגית; המשרד העניק מספטמבר 2004 רישיון להפעלת גן י' לשנת הלימודים התשס"ה (2004-2005), אולם רק לקראת סיומה של שנת הלימודים התשס"ו, ביוני 2006, ביקרה בגן נציגת הפיקוח.

מתשובת האגף למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 עולה כי חוות הדעת הפדגוגיות נכתבות במהלך חופשת הקיץ, ולעתים המפקח אינו מספיק לבקר בגני הילדים לפני ששנת הלימודים נפתחת; "אנו משתדלים... שחוות הדעת הפדגוגיות תהיה עדכנית בעת מתן הרישיון... הכל בהקשר לנסיבות, לזמן ולכמות הנדרשת לבדיקה ביחס לכוח האדם המצוי באגף ובהתאם לחוות הדעת המגיעות מהלשכות המחוזיות".

(ב) המשרד חידש את רישיונו של בית ספר ו', שנמצא בתחום פיקוחו של מחוז צפון, וקבע שהוא מותנה בקבלת חוות דעת פדגוגית, אף על פי שעברו כשבע שנים מאז ניתנה חוות הדעת הפדגוגית האחרונה. רק כעבור שלוש שנים נוספות קיבל האגף חוות דעת פדגוגית חדשה.

(ג) בתקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956, הוגדרו תפקידיו של מנכ"ל, שהם, בין השאר, לבקר בכל מוסד הנתון לפיקוחו על פי הוראות הממונה עליו ולשמש מנכ"ל ויועץ לאותם המורים במוסד.

מהשוואת תפקידי המנכ"ל לתפקידי המפקח עולה כי הסמכות לתת חוות דעת פדגוגיות על מוסדות חינוך שמורה למפקח ואינה נמנית עם סמכויותיו של מנכ"ל. מכאן שגם הסמכות לתת חוות דעת פדגוגיות שנחוצות למשרד לשם קבלת החלטה אם להעניק רישיון להפעלת מוסד חינוך שמורה למפקח.

מניתוח ממצאי המדגם בגני הילדים עולה כי כ-66% מן הבקשות לרישיון שנבדקה בהן זהות ממלא חוות הדעת הפדגוגית²⁴, כתב את חוות הדעת מדריך של האגף שביקר בגן, ואילו המפקח רק אישר את הדוח בחתימתו.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי "בהעדר כח אדם במשרות פיקוח... המדריכים מסייעים במתן חוות דעת פדגוגיות והמפקחים מאשרים את הדו"חות. עובדה זו ידועה להנהלת המשרד לאורך כל השנים" (בעניין מחסור במשרות פיקוח באגף - ראו להלן).

רק במאי 2007 הגדיר המשרד לראשונה כללים ברורים וכתובים לטיפול בכל הנוגע לחוות דעת פדגוגיות, לרבות התנאים להוצאת רישיון מותנה בחוות דעת כזו; נמצאו מקרים שבהם מוסד חינוך פעל במשך שנת לימודים אחת או יותר בלי שביקר בו נציג פיקוח וכתב חוות דעת; את רוב חוות הדעת שנבדקה בהן זהות הממלא אותן - 66% - כתבו מדריכים ולא מפקחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול ליישום נוהל הרישוי בנוגע לחוות דעת פדגוגיות, ובמידת הצורך לעדכן את הנוהל או ליזום שינוי חקיקה, כך שהאגף יוכל לעמוד בדרישות הקיימות.

החלטות על מתן רישיון לבית ספר שבבעלות מרכז החינוך העצמאי

1. בית ספר ז' שבבעלות מרכז החינוך העצמאי שוכן במבנים יבילים. ברישיון הראשון שנתן המשרד להפעלת המוסד בשנת 2000 הוא הגבילו לשנה אחת, בתנאי שבית הספר יעבור למבנה קבע. נוכח חוות דעת שליליות של רשות הבריאות הוציא משרד החינוך במרס 2003 צו סגירה לבית הספר. אולם ביוני אותה שנה קיבל המשרד חוות דעת שלילית נוספת של רשות הבריאות, ובה צוין כי "ביה"ס לא הועבר למבנה קבע", ומכאן שבית הספר המשיך לפעול. רשות הבריאות נתנה חוות דעת שליליות נוספות כעבור כשלושה חודשים וכעבור כחודש נוסף, ובהן היא שבה וקבעה כי המבנה של בית הספר אינו מתאים לייעודו.

2. בדצמבר 2003 פנה נציגו של מנכ"ל מרכז החינוך העצמאי לרשות הבריאות והצהיר כי בית הספר ייסגר לקראת פתיחת שנת הלימודים התשס"ה (ספטמבר 2004). בעקבות מכתב זה הסירה רשות הבריאות את התנגדותה להפעלת בית הספר, אך הדגישה כי בשום מקרה לא תאפשר להפעילו בשנת הלימודים התשס"ה. אי לכך העניק המשרד רישיון שתוקפו עד לאוגוסט 2004. לאחר שהרשת ביקשה לחדש את הרישיון לשנת הלימודים התשס"ה והתחייבה להעביר את בית הספר למבנה אחר עד לאותה השנה, נתנה הרשות חוות דעת חיובית הנוגעת לשנה זו. אי לכך חידש המשרד את הרישיון עד לאוגוסט 2005, וקבע בו שוב שהוא מותנה בהעברתו של בית הספר למבנה אחר.

3. ביוני 2005 חידש המשרד את הרישיון להפעלת בית הספר והאריך את תוקפו עד לסוף שנת הלימודים התשס"ו (אוגוסט 2006) אף על פי שלא קיבל חוות דעת חיובית של רשות הבריאות הנוגעת לשנה זו. מיוני 2005 ועד יוני 2007 קיבל האגף מידע על ליקויים במוסד: במבדק שעשה המשרד במוסד ביולי 2005 עלו ליקויים רבים, בהם ליקויי בטיחות בקדימות 1; בדצמבר 2006

24 במדגם גני הילדים נבדקו בסך הכול 155 גנים בחינוך הרגיל. כ-95 מהם נבדקה זהות ממלא חוות הדעת הפדגוגית, ונמצא כי כ-63 (66%) מהם מדריך מילא את חוות הדעת.

מסרה הבעלות לאגף דוח בטיחות חיובי, אך במבדק נוסף שנעשה ביוני 2007 שוב מצא המשרד ליקויי בטיחות בקדימות 1; במאי 2007 נתנה רשות הבריאות חוות דעת שלילית על בית הספר, ובספטמבר 2007 הודיע האגף לבעלות כי לא יאושר מתן הרישיון להפעלתו.

יצוין כי בפברואר 2007 ביקש האגף מרשות הבריאות חוות דעת נוספת, אף על פי שהבעלות לא הודיעה שתיקנה את הליקוי שהעלתה הרשות, כלומר לא העבירה את בית הספר למבנה חדש.

4. מספר התלמידות בבית הספר לא הצדיק, לדעת האגף, את קיומו. במאי 2004 אישרה מנהלת האגף להעניק למוסד רישיון לשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004), אך הדגישה כי לא יאושר מתן רישיון לשנת הלימודים הבאה אחריה משום שמספר התלמידות קטן במיוחד, וביישוב יש עוד מוסדות חינוך לבנות. למרות זאת, ואף שגם לקראת שנת הלימודים התשס"ו סברה מנהלת האגף שמספר התלמידות אינו מצדיק את קיומו של המוסד, חודש רישיונו פעמיים.

אף על פי שרישיונו האחרון של בית הספר פג באוגוסט 2006, לא נמצא שהמשרד הוציא לו צו סגירה (בעניין צווי סגירה - ראו להלן), אף שבית הספר המשיך לפעול במבנה הישן לאחר שנמצאו בו ליקויים בקדימות 1, ושניתנה לגביו חוות דעת שלילית של רשות הבריאות.

נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו בסביבתו של בית הספר במאי 2007 (שנת הלימודים התשס"ז). התברר כי בעת הביקור פעל בית הספר, והיו בו תלמידות; המבנים היבילים שבהם שכן בית הספר ניצבו בשדה בור ובו צמחייה יבשה וצפופה; בחלק מן המבנים הותקנו על החלונות סורגים שמונעים יציאה בשעת חירום. להלן תמונות שצולמו בעת הביקור:



תמונה מס' 1

בית ספר ז' - המבנים היבילים שבהם הוא שוכן ניצבו בשדה בור ובו צמחייה יבשה וצפופה (צולם במאי 2007)



תמונה מס' 2

בית ספר ז' - מבנה שבו הותקן על החלון סורג שמונע יציאה בשעת חירום
(צולם במאי 2007)

האגף השייב למשרד מבקר המדינה כי מדובר בבית ספר ותיק אשר מספר התלמידות בו "אינו בניגוד לחוק"; בדיונים עם הבעלות "השתכנענו שאין להם ברירה ובהתאם לכך סוכם על אישור ביה"ס"; "בכל הפעמים שהרשיון חודש היו חוות דעת חיוביות או מתפשרות של כל הגורמים"; "סגירת ביה"ס אינה עניין של מה בכך, ולכן לגיטימי שדנים ובודקים את הנתונים וההשלכות שוב ושוב". הוא הוסיף כי "ניתנה הנחיה להוציא צו סגירה" לבית הספר.

בית ספר ז' פעל במשך שנים, לעתים בניגוד לצו סגירה שהוצא נגדו. מפעם לפעם התחייבה הבעלות בפני רשות הבריאות להעביר את המוסד למבנה אחר, אך בכל הפעמים לא קיימה את הבטחתה. רשות הבריאות נענתה לבקשתו של מנהל מרכז החינוך העצמאי - שהוא כאמור הבעלות של בית הספר - לתת בעניין בית הספר חוות דעת חיובית כדי לאפשר למשרד להעניק רישיון להפעלתו, אף על פי שבמשך שנים סברה שהמבנה אינו ראוי לשמש מוסד חינוך. ביוני 2005 חידש המשרד את הרישיון להפעלת המוסד ללא חוות דעת תקפה של רשות הבריאות. גם משפג תוקף הרישיון המשיכה הבעלות להפעיל את בית הספר באותו מבנה שפסלה רשות הבריאות לשימוש. יוצא שנושא הרישוי של בית ספר זה הובא שוב ושוב בפני האגף, לעתים גם בפני מנהלת האגף, הן בשל חוות דעת של רשות הבריאות, הן בשל המשך פעילותו של המוסד בניגוד לצו סגירה שהוצא נגדו, הן בשל ליקויי בטיחות חמורים והן בשל חוות דעת פדגוגיות על מיעוט תלמידות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מכלול הנסיבות האמורות לא היה מקום לחדש את הרישיון להפעלת בית הספר לשנת הלימודים התשס"ו, משום שהוא פעל בתנאים שלדעת רשות הבריאות ולדעת האגף אינם מתאימים למוסד חינוך. במקרים מורכבים כגון זה הנהלת המשרד היא שצריכה לקבל את ההחלטה בדבר מתן הרישיון וחידושו, ואל לה להותיר את קבלת ההחלטה בידי האגף לבדו.

מספר תלמידים מזערי לפתיחת מוסד חינוך ולקיומו

1. חוק הפיקוח חל על בית ספר "שבו לומדים או מתחנכים באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים ושבו ניתן חינוך גן-ילדים, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך על-תיכוני או חינוך אמנותי", למעט מקרים שפורטו בחוק.

בעניין מוסדות חינוך רשמיים קובעות תקנות חינוך ממלכתי (פתיחת מוסדות), התשי"ד-1953, בין השאר, כי רשות חינוך מקומית, שבתחום שיפוטתה קיים מוסד חינוך ממלכתי ושהורי תלמידיו הודיעו על בחירתם בחינוך ממלכתי-דתי, תפתח מוסד חינוך ממלכתי-דתי וכן, בהיפוכו של דבר, אם התמלאו תנאים אלה: (א) נרשמו ברשות החינוך המקומית או במוסד הקיים בתחום שיפוטתה לפי תקנות הרישום לפחות 25 ילדים בגיל 5 או לפחות מספר תלמידים כמפורט בתקנה 40 לתקנות הרישום²⁵; או (ב) נרשמו ברשות החינוך המקומית או במוסד הקיים בתחום שיפוטתה לפי תקנות הרישום לפחות 80 תלמידים.

בתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג-1953, המפרטות את התנאים שלפיהם יוכרז מוסד חינוך כמוסד מוכר (בעניין הכרזה על מוסדות מוכרים - ראו להלן), נקבע כי "מספר התלמידים הצפוי בכל כיתה הוא לפי השיעור הנהוג במוסדות חינוך רשמיים".

2. בנוהל הרישוי הציב המשרד דרישות הנוגעות למבנה הארגוני-חינוכי של מערך הלימודים במוסד וציין את מספר התלמידים המזערי הנדרש לשם פתיחת המוסד: בגן ילדים - כיתה גן אחת לפחות ובה 15 ילדים לפחות; בבית ספר יסודי - 3 כיתות ברצף חינוכי, מכיתה א' ואילך, ובכל אחת מהן 22 תלמידים לפחות; ובבית ספר על-יסודי - 2 כיתות לפחות, ובכל אחת מהן 22 תלמידים לפחות. כן צוין בנוהל כי "תנאי לקבלת הרישיון הוא עמידה בכל דרישות החוק ומענה מלא לכל הנדרש בנוהל זה. יחד עם זאת, המשרד יפעיל שיקול דעת נוסף ובין היתר, בכל הנוגע להימצאותם של מוסדות נוספים באזור, היכולים לקלוט ולתת מענה לתלמידים".

מדיניות המשרד, כפי שבאה לידי ביטוי בנוהל הרישוי, היא למנוע את פתיחתם של בתי ספר שמספר התלמידים בהם קטן ועל כן אינו מצדיק, מבחינה כלכלית ופדגוגית, את קיומם. עם זאת, מספר הבעלויות המעוניינות לפתוח בתי ספר המתאימים להשקפת עולמן, גם אם מספר התלמידים בהם קטן מאוד, גדל עם השנים.

3. בפברואר 2005 כתבה מנהלת האגף לשרת החינוך דאז, חברת הכנסת לימור לבנת, כי "יש לקבוע נורמות לפתיחת בתי ספר, מבחינת מספר התלמידים... יש לציין שבתי"ס הנפתחים בחינוך המוכר שאינו רשמי הם בדרך כלל קטנים מאוד... צריך למפות את בתי"ס הקיימים, על מנת לבחון אם יש צורך בפתיחת בתי"ס נוספים באזור זה או אחר, ומסוג זה או אחר... בתי"ס הקיימים מסוגלים לקלוט תלמידים נוספים ולכן אין צורך בבתי"ס קיימיים נוספים".

באותו עניין כתבה במרס 2006 היועמ"ש למנכ"לית המשרד בפועל לשעבר, גב' עמירה חיים (להלן - המנכ"לית בפועל לשעבר), כי המשרד צריך "להכין מראש, לקראת שנת הלימודים הקרובה, מערך תכנוני מפורט ומובנה, לפיו ננסה לגבש עמדה מתי לא ייפתחו מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, כאשר ישנו חשש לסגירת המוסדות הרשמיים". המנכ"לית בפועל לשעבר השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי "על המדינה לקיים חשיבה מעמיקה בכל הקשור למוסדות של המוכר שאינו רשמי. עלינו לקבל החלטה מעשית בדבר בקשות לפתיחת מוסדות אלו, זאת כאשר הנתונים הבסיסיים כמו מספרי תלמידים אינו מצדיק התקיימות של מוסד חינוכי, ויש לקיים פעולות עומק כמו חשיבה לשינוי חקיקה, זאת על מנת להסדיר זאת בצורה מסודרת, ולא בצורה של תוספת נהלים".

25 "תקנות הרישום" - תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959.

חברת הכנסת לימור לבנת השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי למיטב ידיעתה מעולם לא נעשה מיפוי של מוסדות חינוך מוכש"ר. האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי התברר שמיפוי כזה, אם יתבצע, יהיה "פיקטיבי ולא משקף את המציאות של השוני הרב בין המוסדות".

כדי שהמשרד יוכל לבחון בקשה להקמת מוסד חינוך חדש, גם בהיבטים של מידת הצורך בו ושל מצאי המוסדות הקיימים, עליו למפות את המוסדות הקיימים, גם לפי זרם החינוך שאליו הם משתייכים.²⁶ ממסמכי המשרד עולה כי למרות הנחיצות במיפוי האמור, הוא לא בוצע עד למועד סיום הביקורת, ואין בידי המשרד כלי לבחינת הצורך בבית ספר חדש נוסף.

4. סגנית מנהלת המחלקה בלשכה המשפטית מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2007 כי נוכח קביעות בערכאות משפטיות שונות,²⁷ קשה מאוד להגביל את זכות ההורים לבחור את החינוך שיינתן לילדיהם במוסדות פרטיים, בפרט בכאלה שכבר החלו לפעול; בתי המשפט לא שקלו שיקולים כלכליים של מידת הכדאיות בפתחת מוסד חינוך נוסף; למשרד יש כללים ברורים בעניין מספר התלמידים המזערי כאמור, אולם מטעמים שונים הם אינם נאכפים באופן אחיד ועקבי. משום כך "נכנס בית המשפט בנעלי המשרד"; המשרד ניצב חסר אונים מול פתיחת בתי ספר עם מספר קטן של תלמידים; בוועדות ערר²⁸ מציגים מי שמבקשים לפתוח בית ספר רשימה של בתי ספר שבהם מספר קטן של תלמידים - ואף על פי כן העניק המשרד להם רישיון. בעניין זה כתבה מנהלת האגף למנכ"ל המשרד בדצמבר 2006 כי "נסיוני בערכאות משפטיות מלמד כי הסיבה של מספר תלמידים מועט לא מהווה סיבה לאי אישור ביה"ס".

מהאמור לעיל עולה שהמשרד מתקשה ליישם את מדיניותו הבאה להגביל את פתיחתם של מוסדות חינוך שמספר התלמידים הקטן הלומדים בהם אינו מצדיק, מבחינה כלכלית ופדגוגית, את קיומם. לדעת משרד מבקר המדינה, משקבע המשרד את המדיניות האמורה באמצעות הכללים המופיעים בנוהל הרישוי, עליו לאכוף כללים אלה באופן אחיד ושיטתי. עליו לבחון את האפשרויות העומדות בפניו ליישום מדיניותו ובין השאר לשקול, במידת הצורך, ליזום שינויי חקיקה מתאימים.

5. (א) במדגם הועלו תשעה מקרים שבהם חודש רישיון לבתי ספר אף על פי שמספר התלמידים בהם היה קטן מהנדרש בנוהל.

(ב) ביוני 2006 כתבה מנהלת האגף למנהל בית ספר ח' כי "בית הספר לא הצליח לצמוח מבחינת מספר תלמידיו"; "לא נוכל לאשר את ביה"ס לתשס"ז". אולם המשרד העניק רישיון לבית הספר עד לסוף שנת הלימודים האמורה.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי הרישיון למוסד האמור "חודש לאחר שהבעלות על ביה"ס הסבירה כי אין באזור" בית ספר מאותו זרם חינוך; הנהלת בית הספר התחלפה, ויש לו "סיכוי לצמוח".

26 ראו הערה 6 לעיל.

27 לדוגמה, בג"ץ 4363/00 ועד פוריה עילית ואח' על-ידי היושב ראש איתן רון נ' שר החינוך ואח', (פורסם בפד"י נו(4) 203).

28 ועדת הערר, לפי חוק הפיקוח, מונה שלושה חברים ודנה בעררים שהגישו מבקשי בקשות לרישיון לאחר שהמנהל הכללי סירב לתת להם רישיון. הוועדה מוסמכת ליתן כל החלטה שמנכ"ל המשרד רשאי לתת בנוגע לפתיחת בית הספר ולקיומו.

לדעת משרד מבקר המדינה, דוגמה זו ממחישה את הצורך במיפוי מוסדות חינוך מוכש"ר, כדי שהמשרד יוכל לבחון בעצמו את מצאי בתי הספר הרלוונטיים, ולא ייאלץ להסתמך על חוות דעתה של הבעלות.

6. הבדיקה העלתה כי בנובמבר 2004 חידש המשרד את הרישיון לבית ספר ט' לשנה אחת בלבד, בתנאי שיהיו בו בכל כיתה 22 תלמידים לפחות, וביוני 2005 קבעה מנהלת האגף שלא יחודש הרישיון לבית הספר בשל מספר התלמידים הקטן - 110 תלמידים בשמונה כיתות.

בספטמבר 2005 כתב למנהלת האגף יו"ר ועדת הכספים בכנסת דאז, חבר הכנסת יעקב ליצמן, כי אף על פי שהאוכלוסייה הצעירה בירושלים נמצאת בירידה, בית הספר נמצא "במגמת גידול", וביקש לחדש את הרישיון לשלוש שנים נוספות. התברר כי אמנם באוקטובר 2005 הודיע האגף לבעלות שהיא מתבקשת לסגור את בית הספר, אולם כעבור כחודש כתבה מנהלת האגף לחבר הכנסת ליצמן כי "בהתאם לבקשתך, בדקנו פעם נוספת את נתוני ביה"ס שבנדון. למרות שמספר התלמידים עדיין לא עונה לנורמות המבוקשות ע"י משרדנו, החלטנו להעתר לבקשה ולאשר לביה"ס רישיון לשנת הלימודים תשס"ו".

באוגוסט 2006 חידש המשרד שוב את הרישיון לבית ספר ט', אך בשל מספר התלמידים הקטן שבו חודש הרישיון לשנת הלימודים התשס"ז בלבד. כעבור שנה שוב פנה חבר הכנסת יעקב ליצמן למנהלת האגף וביקש ש"תשקלי בחיוב את מניעת סגירתו". על גבי מכתב זה כתבה מנהלת האגף ש"הוחלט לאפשר להם שנה נוספת להוכיח את התנהלותם", וכן שיש להודיע לבעלות אילו מסמכים עליהם להמציא לשם כך.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי מנהלת האגף הגיבה לפנייתו של חבר הכנסת כמו לפנייה של כל גורם אחר; "מספר התלמידים אמנם קטן מהנורמה המבוקשת, אך אין זה בניגוד לחוק". הבעלות השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי "ניתנים רישיונות למוסדות חינוך, הגם שאינם עומדים לכאורה בנהלי משרד החינוך... בכפוף להבטחת רמה פדגוגית נאותה בהם, שאינה נפגעת כתוצאה ממיעוט תלמידים".

מהאמור לעיל עולה כי כבר בשנת 2005 קבעה מנהלת האגף שאין לחדש את הרישיון להפעלת בית ספר ט', ובשנת 2006 חזרה וקבעה שבתום שנת הלימודים ייסגר המוסד. בשתי הפעמים שינתה מנהלת האגף את החלטתה לאחר שפנה אליה חבר כנסת.

הפיקוח על מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי

חובתו של המשרד לפקח על מוסדות חינוך מוכש"ר

המחוקק קבע כי חלה על המדינה חובה לפקח על מוסדות חינוך, לרבות על מוסדות חינוך מוכש"ר, ולהגשים באמצעות מערכת החינוך את מטרות החינוך הממלכתי.

1. חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי) קובע כי "השר רשאי לקבוע, בתקנות, סדרים ותנאים להכרות מוסדות לא רשמיים כמוסדות חינוך מוכרים, להנהגת תכנית היסוד בהם, להנהלתם, לפיקוח עליהם ולתמיכת המדינה בתקציביהם, אם השר יחליט על התמיכה ובמידה שיחליט".

חוק הפיקוח קובע כי מנכ"ל המשרד לא ייתן למוסד רישיון, אלא אם הוא סבור כי בבית הספר שעבורו הוגשה הבקשה לרישיון תובטח רמה נאותה על פי התקן וכנהוג בבתי ספר מסוגו, בין השאר בעניין תכנית הלימודים ומשך הלימודים, וכן בעניין "הכשרתם וכשרם המקצועי של סגל עובדי החינוך"; תכנית הלימודים וההישגים הלימודיים של בית הספר יהיו נתונים לפיקוחו של שר החינוך והתרבות ויתאימו להוראות הכלליות הנהוגות בבתי ספר מסוג זה.

2. חובת המדינה לפקח על מוסדות החינוך מכוח המימון שניתן להם על ידי הודגשה גם בפסק דין של בית המשפט המחוזי בירושלים²⁹, ולפיו "קיומם של בתי ספר פרטיים לצידם של בתי ספר רשמיים הוא מסימני ההיכר של דמוקרטיה"; "הכרה בחינוך נפרד... אינה מחלצת את המוסד מפיקוח המדינה בגבולות מסויימים"; "הפיקוח אינו תלוי במידת הנכונות של המפקח לקבל עליו את הפיקוח"; "דרישה זו ממשרד החינוך... מתעצמת עם השקל הראשון אשר מועבר על ידי משרד החינוך למוסדות חינוך פרטיים כאלה."

מעריך הפיקוח באגף

תפקידו של האגף, בין השאר, הוא לפקח על מוסדות חינוך מוכש"ר במגזר החרדי בכל שלבי החינוך. בשנת הלימודים התשס"ז הוא פיקח על כ-3,300 כיתות של גני ילדים, על כ-800 בתי ספר ועל כ-180 מוסדות לחינוך מיוחד ברחבי הארץ, ובסך הכול על כ-4,280 מוסדות חינוך. לאגף הוקצו 12.3 תקנים של מפקח, 4.75 מהם תקנים של מפקח - כולל³⁰, ובמועד הביקורת היו מאוישים 9.58 מהם.

על פי תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן - תקנות סדרי הפיקוח), למפקח המבקר במוסד במסגרת תפקידו יהיו סמכויות אחדות של מפקח - כולל, ובהן להעריך מורים, לקבל קהל ולטפל בפניות הקשורות למוסד שבפיקוחו, ולתאם את פעולותיו של מערך ההדרכה ושל מפקחים אחרים הפועלים במוסד החינוך במסגרת תפקידם. לפי מכלול הדינים וכן לפי המצב הנורמטיבי הראוי, אין להבחין בין תפקידי מפקח בחינוך הממלכתי ובין תפקידיו במוסדות החינוך המוכש"ר. אף היועמ"ש ציינה כך בחוות דעת שכתבה בפברואר 2006. המפקחים באגף נדרשים להכין חוות דעת לצורך ההחלטה אם להעניק רישיון למוסד חינוך.

1. כדי לקיים מערך פיקוח יעיל יש לקבוע את המספר הרצוי של מוסדות החינוך שבתחום אחריותו של מפקח. במאי 2007 קבע המשרד מפתח תקינה שלפיו מפקח על בתי ספר אחראי לפקח על 30 בתי ספר במחוזות שבהם הפיזור הגאוגרפי של בתי הספר קטן או על 24 בתי ספר במחוזות שבהם הפיזור הגאוגרפי של בתי הספר גדול; ומפקח על גני ילדים אחראי לפקח על 100 כיתות גן. אגף משאבי אנוש במשרד הסביר למשרד מבקר המדינה כי מנכ"ל המשרד לשעבר החליט שמפתח התקינה אינו חל על האגף.

יוצא שהנהלת המשרד לא קבעה מפתח תקינה של משרות פיקוח בחינוך מוכש"ר. מכיוון שכך, אי-אפשר לדעת מהו מספר התקנים שראוי להקצות לשם פיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר.

2. תפקידי המפקח, כמפורט לעיל, כוללים מטלות של פיקוח על מוסדות חינוך, ללא הבחנה בין בעלויות שונות. מכאן שמפקח יכול לבצע את המוטל עליו במוסדות חינוך של בעלויות שונות.

29 עתמ 1320/03 מנחם מענדל אלקסלסי ואח' נ' עיריית ביתר עילית ואח', (פורסם בתקדין).
30 מפקח-כולל - מי שנתמנה למשרה זו בתקן כמשמעותו בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959; מפקח - מי שנתמנה למשרה זו בהתאם להוראות תקנות סדרי הפיקוח ואינו מפקח כולל.

חלוקת מוסדות חינוך בין המפקחים נעשית לפי שלב החינוך של המוסד³¹ וכן לפי הבעלות המחזיקה בו. כל מפקח באגף אחראי על מוסדות חינוך הפזורים ברחבי הארץ בפיקוד גאוגרפי רחב ביותר. יוצא שנוסף על העומס שמוטל על המפקח בשל כך שבתחום אחריותו מצויים לעתים מאות מוסדות חינוך, כפי שיפורט להלן, מוטל עליו עומס נוסף משום שהוא נדרש לבקר במוסדות חינוך בכל חלקי הארץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, חלוקת מוסדות החינוך המוכש"ר בין המפקחים לפי סוגי בעלייות, בלי להביא בחשבון את הפיזור הגאוגרפי, מקשה על המפקח לבצע את עבודתו כראוי, למשל לבקר במוסדות בתדירות הנדרשת.

3. באין מפתח תקינה של משרות פיקוח בחינוך המוכש"ר, בדק משרד החינוך את מספר תקני הפיקוח הנחוצים לאגף לשם פיקוח על מוסדות חינוך במגזר החרדי על פי מפתח התקינה בחינוך הרשמי, כמפורט להלן. משרד מבקר המדינה בדק את היקף משרות הפיקוח שהקצה המשרד לאגף בהשוואה למפתח התקינה הנוגע למוסדות חינוך רשמיים. הועלה כי יש מחסור חמור בתקני פיקוח באגף ביחס למספר התקנים הנגזר ממפתח תקינה זה.

בטבלה מס' 1 מפורטים נתונים של האגף על מספר מוסדות החינוך שבתחום פיקוחו; על מספר משרות הפיקוח של האגף בפועל בשנת הלימודים התשס"ז; ועל המספר הרצוי של מוסדות החינוך למשרת פיקוח, על פי מפתח התקינה הנוגע למוסדות חינוך רשמיים. עוד מפורטים בטבלה נתונים שמבוססים על חישוב שעשה משרד מבקר המדינה: מספר מוסדות חינוך ממוצע למשרת פיקוח באגף; המספר הרצוי של משרות פיקוח באגף, על פי מפתח התקינה; ומספר משרות פיקוח שחסרות באגף, שהוא ההפרש שבין המספר הרצוי, על פי מפתח התקינה, למספר המשרות בפועל.

טבלה מס' 1

שלב החינוך	מספר מוסדות חינוך שבפיקוח האגף	מספר משרות פיקוח באגף	מספר מוסדות חינוך ממוצע למשרת פיקוח	מספר רצוי של מוסדות חינוך למשרת פיקוח	מספר רצוי של משרות פיקוח באגף	מספר משרות פיקוח שחסרות באגף
כיתות גן	3,300	3.75	880	100	33.0	29.25
בתי ספר יסודיים ועל-יסודיים	800	6.75	119	24	33.0	26.25
מוסדות חינוך מיוחד	180	1.80	100	24	7.5	5.70
סה"כ	4,280	12.30			73.5	61.20

מן הטבלה עולה שמספר המשרות החסרות באגף לשם פיקוח על גני ילדים - על פי מפתח התקינה - גדול פי 8 ממספר המשרות הקיימות; מספר המשרות החסרות לשם פיקוח על בתי ספר גדול פי 4, ומספר המשרות החסרות לשם פיקוח על מוסדות חינוך מיוחד גדול פי 3.

31 חינוך קדם-יסודי, חינוך יסודי וחינוך על-יסודי.

4. (א) ממסמכי המשרד עולה כי משנת 2003 ואילך התריעה מנהלת האגף פעמים רבות על מחסור בתקני פיקוח באגף. לדוגמה, בדצמבר 2003 היא כתבה לסמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד, מר גד אביקסיס (להלן - הסמנכ"ל), כי "על פי המפתח הנהוג בחינוך הרשמי", יש מחסור של 60 משרות של מפקח באגף; באוגוסט 2006 כתבה מנהלת האגף לסמנכ"ל המשרד לשעבר כי "במשך כל שנות עבודתי אני מתריעה על כך שאין לי את כוח האדם לצורך הפיקוח והבקרה... ברור שבנתונים אלה, המצב עגום ואין כל אפשרות לקיים פיקוח ובקרה באופן תקין. לצערי טענותי בעניין זה לאורך כל השנים לא זכו להתייחסות ראויה".

(ב) בישיבת הנהלת המשרד מינואר 2006 ציינה הסמנכ"לית בפועל לשעבר, כי "יש מקום לתוספת פיקוח" על מוסדות חינוך מוכש"ר.

הסמנכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי המחסור בתקני פיקוח באגף ידוע להנהלת המשרד ולאגף התקציבים במשרד האוצר; "כל פניות המשרד לאגף התקציבים העלו לצערנו חרס"; "חרף המחסור במשרות פיקוח בחינוך המוכש"ר, וחוב המשרד לקיצוץ של כ-190 משרות, התקבלה החלטת ממשלה על קיצוץ נוסף של 30% ממשרות הפיקוח במשרד... במצב כזה אין להנהלת המשרד כל דרך לתת מענה כלשהו לחינוך המוכש"ר".

מתשובת אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 עולה כי משרד החינוך לא פנה למשרד האוצר בנוגע לתוספת תקני פיקוח; ככל הידוע למשרד האוצר, יש עודף בתקני פיקוח במשרד החינוך, והוא "המיר מספר פעמים תקני פיקוח בתקנים רגילים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לקבוע מהו ההיקף הנדרש של תקני פיקוח על מוסדות החינוך המוכש"ר, ועל פיו לערוך שינויים במערך הפיקוח באגף. במידת הצורך עליה לפנות למשרד האוצר.

ההשלכות של מערך הפיקוח המצומצם באגף

1. ממכלול תפקידי המפקח, כפי שהוגדרו כאמור בתקנות סדרי הפיקוח, יוצא שפיקוח על בית ספר כולל גם ביקורים בו במהלך השנה. יצוין כי על פי מסמכי לשכת הסמנכ"ל, "על מפקח לבקר כ-4 פעמים בשנה [בכל בית ספר]".

כאמור, מספר מוסדות החינוך הממוצע למשרת מפקח באגף היה 880 גני ילדים או 119 בתי ספר או 100 מוסדות לחינוך מיוחד. אפשר להניח שבמצב כזה לא ביקר המפקח ארבע פעמים במוסדות החינוך במהלך שנת הלימודים כנדרש.

מדברים שמסרו שישה מפקחים באגף לנציגי משרד מבקר המדינה עולה כי הם ביקרו ברוב מוסדות החינוך שבפיקוחם פעם עד פעמיים בשנת הלימודים התשס"ז, ושני מפקחים אחרים מסרו כי הם ביקרו רק בחלק מן המוסדות. שני מפקחים הסבירו כי היכולת שלהם לפקח באופן סביר על בתי ספר היא מוגבלת בשל המספר הרב של המוסדות שבאחריותם.

2. (א) כאמור, הסמכות לתת חוות דעת פדגוגיות על מוסדות חינוך שמורה למפקח ואינה נמנית עם סמכויותיו של מנכ"ל ומנהל המינהל להכשרה, השתלמות והדרכה במשרד התריע באפריל 2006 בפני הסמנכ"לית בפועל לשעבר כי עובדי הוראה ומדריכים משמשים בתפקידי מפקחים, והיועמ"ש קבעה שהדרכה אינה יכולה להחליף את הפיקוח. אולם משיחות עם תשעה מפקחים באגף עולה כי שבעה מהם נעזרו במדריכים שביקרו במקומם במוסדות החינוך וכתבו חוות דעת פדגוגיות. יתר על כן, ארבעה מהם אף מסרו שמדריכים ביקרו בחלק ניכר ממוסדות החינוך

שנבדקו וכתבו חלק ניכר מחוות הדעת שנדרשו למשרד כדי שיוכל להחליט בעניינן של בקשות לרישיון; ולאחר שהמפקחים קראו את חוות הדעת והעירו הערותיהם אישרו את חוות הדעת בחתימת שמם לצד חתימתם של המדריכים.

(ב) ממסמכי האגף עולה כי המפקחים באגף הגישו למנהלת האגף תכנית עבודה חודשית, ובה פורטו מוסדות החינוך שבהם הם מתכוונים לבקר במהלך החודש. אולם בתכנית לא פורטה רשימת מוסדות החינוך שבהם מתכוונים לבקר במקומם מדריכים, ומכאן שמנהלת האגף לא הייתה יכולה לדעת אם נציגי האגף מבקרים במוסדות החינוך כנדרש.

3. בשנת 2006 מינה מנכ"ל המשרד דאז ועדה לבדיקת נסיבות אירוע מיולי 2006, שבו נהרג תלמיד במהלך טיול של כיתתו. בדוח שהגישה הוועדה בשנת 2007 (להלן - דוח ועדת הבדיקה) נכתב ש"נתגלתה לעינינו תמונה עגומה הנוגעת למכלול מצב הפיקוח על בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים... מצאנו בית ספר שלמעשה אין לו מפקח מטעם משרד החינוך, אלא מדריך המשמש מ"מ המפקח ללא מינוי רשמי... ההנחיה המקצועית למדריך וממלא מקום מפקח, היא לעסוק ברובד מסוים של עבודתו, והוא מתן חוות הדעת הנדרשת לחידוש רישיון המוסד מעת לעת... רמת הפיקוח, הבקרה והאכיפה המקצועית בכל הקשור לטיולים ופעילויות חוץ בית ספריות, נמצאה חסרה... תהליך ההכנות לטיול בבית הספר היה לקוי ביותר".

מהאמור לעיל עולה כי בשל המחסור האמור במשרות פיקוח באגף, ביחס למפתח התקינה הנוגע למוסדות חינוך רשמיים, נבצר מהמפקחים לבקר במוסדות החינוך שבפיקוחם כנדרש, כתיבת חלק ניכר מחוות הדעת הוטלה על מדריכים, ובמקרה אחד נמצא שרמת הפיקוח בנוגע לטיולים של בית ספר הייתה חסרה. גם ממצאיה של ועדת בדיקה על ליקויים בפיקוח על מוסדות חינוך מוכשר לא הניעו את המשרד לערוך שינויים במערך הפיקוח של האגף על מוסדות אלה.

כלי עבודה של המפקחים באגף

1. שתי מפקחות על גני ילדים מסרו למשרד מבקר המדינה כי מרכזת ג"י, אשר אחראית בין השאר לטפל בתיקי הרישוי, לא התירה להן לעיין בתיקים של גני ילדים שבפיקוחן. בכך נפגע תפקודן של שתי המפקחות. יצוין כי תיקים אלה הם המקור העיקרי למידע חיוני עד מאוד שדרוש למפקח, למשל ממצאי ביקורות על המצב התברואתי במוסדות החינוך שבפיקוחו.

מנהלת האגף השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 שבבירור עם שתי מפקחות מסוימות המפקחות על גני ילדים מסרה האחת שאין לה "גישה חופשית לתיקים", ומתשובתה של השנייה עולה שהגישה לתיקים מוגבלת; בבירור שעשתה עם שאר העובדים באגף, בהם מפקחות על גני ילדים, מסרו העובדים ש"מעולם אף אחד לא אסר עליהם לעיין בתיקים", והמפקחות הוסיפו שממילא הן "לא פונות לעיין בתיקים"; מרכזת ג"י ועובדות שמטפלות ברישוי גני ילדים טענו שמעולם לא סירבו לבקשתו של עובד לעיין בתיקים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגבלת יכולתו של מפקח לעיין בתיקי רישוי, כפי שעולה מממצאי הביקורת וגם מתשובתה של מנהלת האגף, אינה סבירה. מן הראוי שמידע כאמור יהיה נגיש לכל המפקחים ושהמשרד יעודד אותם לעשות בו שימוש כדי לוודא שמוסדות החינוך פועלים בתנאים נאותים.

2. כאמור, מתפקיד המפקח גם להעריך מורים ולטפל בפניות הקשורות למוסד שבפיקוחו. מדברים שמסרו שבעה מפקחים באגף עולה כי אין להם גישה ישירה למאגרי המידע של המשרד,

למשל למאגר המידע על מצבת התלמידים במוסדות החינוך, והם נעזרים לשם השגתו בעובדים אחרים במשרד. יוצא שלמקצת המפקחים באגף אין כלי עבודה בסיסיים לצורך ביצוע תפקידם.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי "כל מפקח יכול להתחבר לכל מאגרי המידע של האגף ומעבר לכך, יש מי שמנצל ומשתמש בהם ויש מי שלא".

מתשובה זו עולה שהמשרד נכון לתת למפקחים באגף גישה ישירה למאגרי מידע. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהלת האגף להבהיר זאת למפקחים ולעודד אותם לעשות שימוש במאגרים אלה.

מהאמור לעיל עולה כי הנהלת המשרד לא קבעה מפתח תקינה לפיקוח על מוסדות חינוך מוכשר. המחסור בתקני פיקוח באגף, העולה מהשוואה למפתח התקינה המקובל בחינוך הרשמי, היה ידוע להנהלת המשרד זה זמן רב, אך היא לא עשתה די כדי לשנות זאת. משמעות הדבר היא שהפיקוח של המשרד על מוסדות חינוך שבתחום פיקוחו של האגף רופף. למשל, האגף אינו בקיא כנדרש בפעילות הפדגוגית של מוסדות אלה. נוסף על כך, האגף עצמו הגביל את יכולתם לפקח של המפקחים מטעמו.

איוש משרות פיקוח באגף

1. נמצא כי תקן העובדים באגף כולל 0.75 משרה של מפקח בחינוך היסודי ש"נשכחה" ולא אוישה משנת 2001, ואף לא נעשה לה מכרז עד למועד סיום הביקורת - ספטמבר 2007.

2. במצב שבו מספר משרות הפיקוח הקיימות באגף קטן במידה ניכרת ממספרן הרצוי, אפשר היה לצפות שכאשר מפקח פורש לגמלאות, יפעל המשרד לאיוש המשרה בתוך זמן קצר ככל האפשר. בדצמבר 2003 פרש לגמלאות מפקח א', ובדצמבר 2005 פרש מפקח ב'. משרד מבקר המדינה העלה כי למרות המחסור החמור במשרות פיקוח באגף, כאמור, לא אוישו משרות אלה עד למועד סיום הביקורת. אחת הסיבות לעיכוב באיוש המשרות הייתה מחלוקת עקרונית במשרד בעניין דרישות הסף להשכלה במכרזים למשרות אלה. להלן הפרטים:

(א) איוש משרת מפקח באגף מחייב בשלב ראשון עשיית מכרז פנימי שאליו יכולים להגיש מועמדות עובדי המשרד בלבד. עד לסוף שנת 2002 כללו דרישות הסף למשרה זו במוסד חינוך מוכשר תואר אקדמי שני או "דרגת שכר אקויוולנטית" - השכלה תורנית המקבילה להשכלה אקדמית - וכן השכלה פדגוגית. אולם הלשכה המשפטית של המשרד סברה כי "יש לבטל את ההכרה בהשכלה תורנית כאקויוולנטית לתארים אקדמיים... ולהשוות את דרישות הסף".

(ב) ממאי 2003, כחצי שנה לפני שפרש מפקח א', ולפחות במשך חמישה חודשים, דנו הלשכה המשפטית של המשרד והלשכה המשפטית של נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) בנושא דרישות הסף למשרות פיקוח באגף, ומנהלת המחלקה לענייני עבודה במשרד המשפטים דאז החליטה לבטל את ההכרה בהשכלה תורנית כאקויוולנטית לתואר אקדמי במכרזי הפיקוח (להלן - ההחלטה). רק ביוני 2004 פרסם המשרד את המכרז למשרה זו, ורק כעבור ארבעה חודשים נוספים התכנסה ועדת הבחנים לבחירת הזוכה במכרז. במכרז זה ובמכרז נוסף שפרסם המשרד בפברואר 2005 לא נמצאו מועמדים מתאימים לאיוש המשרה.

(ג) בעקבות טענתם של גורמים שונים במשרד ולפיה ההחלטה "פוגעת ביכולת לגייס לתפקידי פיקוח בחינוך הדתי", מועמדים שהכשירו עצמם בישיבות ובמוסדות להכשרה תורנית, הוחלט במאי 2005 שהלשכה המשפטית תקיים בדיקה נוספת ותגיש את המלצותיה עד סוף יוני 2005. אולם

רק באוקטובר 2005 פנתה הלשכה המשפטית במשרד למחלקה לענייני עבודה במשרד המשפטים לשם דיון בסוגיית דרישות הסף. במשך חמישה חודשים נוספים, עד פברואר 2006, התכתבו שני המשרדים זה עם זה, ובמשך חמישה חודשים נוספים, עד יולי 2006, התקיימו דיונים פנימיים נוספים במשרד. רק בסוף יולי 2006, כתשעה חודשים לאחר שהחלו שני המשרדים לטפל יחד בסוגיה, התקיימה ישיבה משותפת בעניין. בישיבה הוחלט על פתרון ביניים למכרזים שיתקיימו בשנת הלימודים התשס"ז, ולפיו יידרש בעל השכלה תורנית גבוהה "להציג עמידה במבחני הרבנות הראשית לישראל כתנאי לכך, שהשכלתו תוכר כאקוויולנטית להשכלה אקדמית לצורך המכרז".

היועמ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה כי לא הייתה ללשכה המשפטית אפשרות להגיש המלצותיה עד יוני 2005, משום שהיא לא קיבלה את כל המסמכים הדרושים לשם כך ובשל עומס עבודה רב המוטל על הלשכה בחודשים אוגוסט-ספטמבר. היא הוסיפה שכל החלטה שהתקבלה בעניין הייתה כרוכה בזימון גורמים מכמה משרדי ממשלה, ולכן לא ניתן לקבוע שמשרד החינוך נושא באחריות לעיכוב בטיפול בסוגיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהתקשתה הלשכה המשפטית לקדם את הפיתרון לסוגייה כבדת משקל זו, היה עליה להציג את המשמעויות של העדר הפתרון לפני מנכ"ל המשרד, ובאמצעותו גם לפני ההנהלות של יחידות הממשלה הנוגעות בדבר, כדי להחיש את הטיפול.

(ד) בהמשך לפנייתה של היועמ"ש אל משרד המשפטים, הוחלט בפברואר 2007 שגם נשים מועמדות יוכלו להציג אישור על לימודים שאינם עונים על דרישות המכרז, וכל מקרה יישקל לגופו; מאחר שהפתרון שהושג הוא חד-פעמי ונועד לאפשר את קיומם של הליכי המכרז לשנת הלימודים התשס"ז, "משרד החינוך יפנה לנציבות שירות המדינה לגבי המכרזים העתידיים שיערכו, על מנת לקבל את עמדתה [בסוגיה]".

יוצא כי פתרון הביניים שנקבע לגבי גברים שונה מהפתרון שנקבע לגבי נשים. היועמ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2008 כי פתרון הביניים מטרתו להיטיב עם בעלי דרגת שכר אקוויולנטית שבעקבות קבלת ההחלטה לא יכלו להגיש מועמדות למשרת פיקוח; והוסיפה כי מועמדת תגיש בקשה מיוחדת לעניין השכלתה, והבקשה תובא לדיון בפני היועמ"ש וראש המינהל לחינוך ממלכתי-דתי במשרד; וכי בחינת הבקשה תיעשה במטרה להבטיח, ככל הניתן, שוויון בין גברים לנשים לעניין ההכרה בהשכלה תורנית גבוהה כשוות ערך להשכלה אקדמית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פתרון הביניים משמעותו הסדר מפלה על בסיס מגדר. עד ינואר 2008 לא התקיימו דיונים נוספים בעניין דרישות הסף, ומכאן שבאשר לשנת הלימודים התשס"ח אין הסדר דומה תקף.

(ה) במרס 2007 אישרה היועמ"ש את נוסח המכרזים למשרות הפיקוח באגף. כעבור כשלושה חודשים, ביוני 2007, פרסם אגף משאבי אנוש במשרד את המכרזים האמורים, ועד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007) לא התכנסה ועדת הבוחנים.

הסמנכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה כי העיכוב באיוש המשרות האמורות נובע מדיונים רבים, ממושכים ומורכבים; במצב שכזה אין להנהלת המשרד דרך לתת מענה למחסור במפקחים בחינוך המוכש"ר.

מהאמור לעיל עולה כי למרות המחסור הגדול במפקחים באגף לא אוישה משרת פיקוח שהתפתנה כבר בשנת 2001. כן הועלה שהמשרד לא הצליח לאייש שתי משרות פיקוח נוספות - אחת מהן במשך כארבע שנים - למרות הדחיפות הרבה שנודעה לכך. אמנם מנהלת האגף התריעה פעמים אחדות, מנובמבר 2004 ואילך, על העיכוב באיוש ועל משמעותיותו, אך הסמנכ"ל והיועמ"ש לא עשו די כדי להזדרז ולמצוא פתרון לבעיות שמנעו את פרסום מכרזי הפיקוח של האגף. על פי החלטת משרד המשפטים, פתרון זמני שהושג אינו תקף לשנת הלימודים התשס"ח, ולמרות זאת עד ינואר 2008, אמצע שנת לימודים זו, עדיין לא התקיימו דיונים למציאת פתרון.

מילוי מקום של מפקחים

1. מפקחת על כ-130 בתי ספר על-יסודיים לבנות מסרה למשרד מבקר המדינה שהיא מילאה את מקומו של מפקח א' ופיקחה גם על כ-260 בתי ספר על-יסודיים לבנים. המפקחת מסרה כי אין היא יכולה להיכנס לבתי ספר לבנים מסיבות דתיות, ולכן מדריכים הם שנותנים את חוות הדעת לצורך הטיפול בבקשות לקבלת רישיון, והיא חותמת על חוות הדעת כמפקחת; העומס המוטל עליה הוא רב, ולכן המידע הפדגוגי שברשותה על בתי הספר לבנים אינו מעודכן דרך קבע. מדריך בבתי הספר של בעלות א' (להלן - מ"מ המפקח) מסר למשרד מבקר המדינה כי בסמוך למועד פרישתו של מפקח ב' ביקשה ממנו מנהלת האגף למלא את מקומו ולפקח על 108 בתי ספר יסודיים של הבעלות, בפריסה ארצית; בשנת הלימודים התשס"ז הוא ביקר רק בחלק מבתי ספר אלה, שכן הוא הועסק במשרד במשרה חלקית בלבד. מ"מ המפקח השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 כי הוא לא מונה למלא מקום מפקח, אלא "היות וכבר שימשתי כמדריך בפועל במוסדות... נתבקשתי ע"י [מנהלת האגף] לסייע בתחומים ספציפיים".

2. חוזר מיוחד של מנכ"ל המשרד קובע: "עובד הוראה המועסק בגן ילדים או בבית ספר יסודי - רשמי או מוכר - תוטלנה עליו בחינות החל מהשנה השנייה לעבודתו... לאחר שעובד ההוראה עמד בהצלחה בכל הבחינות שהוטלו עליו, הוא חייב בקבלת חוות דעת חיובית של הפיקוח על עבודתו המעשית" לשם הסמכתו.

באוגוסט 2006 כתבה מנהלת האגף למנכ"ל המשרד לשעבר כי "מזה כשמונה חודשים פרש לגמלאות... [מפקח ב'], לרשת זו אין לנו מפקח נוסף. כידוע, עד היום לא נתמנה מפקח במקומו... חלק מתפקידו של המפקח הוא להסמיך מורים להוראה במערכת ובמשרדנו ממתינים כבר כמה חודשים כ-25 מורים/ות לביקור מפקח למתן חוות דעת להסמכה. אי הסמכתם גורמת להם להפסדים כספיים... כמו כן, מוסדות [של בעלות א'] מופעלים ללא פיקוח על כל המשתמע מכך... לאור מצב אבסורדי זה, אבקש הנחיותיך כיצד לנהוג". מ"מ המפקח מסר שבדצמבר 2006 הוא החל להסמיך מורים לפי הוראת מנהלת האגף. האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי ההסדר הזה אושר בידי אגף כוח אדם בהוראה במשרד וכן בידי יועץ בכיר למנכ"ל לשעבר.

בדיקה בלשכת המנכ"ל העלתה כי המנכ"ל לשעבר לא השיב על מכתבה של מנהלת האגף אף על פי שהיא העלתה בעיה עקרונית הזקוקה לפתרון מיידי.

מנהלת האגף השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 שהיא "לא מינתה את [המפקחת] ואת [מ"מ המפקח] כממלאי מקום מפקח" אלא ביקשה מהם לסייע לה ב"מספר נושאים הקשורים לעבודה השוטפת", וכן ביקשה להיעזר בהם בטיפול בבקשות לקבלת רישיון; השימוש שעשה המדריך בתואר "ממלא מקום מפקח" נועד "להביע 'עמדה' כלפי בתי הספר".

יוצא שבשל העיכוב הניכר באיוש שתי משרות פיקוח באגף נאלצה מנהלת האגף למצוא פתרון דחק ולהטיל כמה ממשימות הפיקוח על שני עובדים באגפה, ולכן בפועל מילאה מפקחת גם את מקומו של מפקח שפרש; אולם סביר להניח שאין ביכולתה לפקח כהלכה על כ-260 בתי ספר לבנים, בפריסה ארצית, מה גם שאינה נכנסת אליהם. נוסף על כך שימש מדריך ממלא מקום מפקח, אך יכולתו לעשות זאת הייתה מוגבלת.



כאמור, המחוקק קבע כי חלה על המדינה חובה לפקח על מוסדות חינוך מוכש"ר. הנהלת המשרד לא קבעה מפתח תקינה לפיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר, ומספר התקנים שנתנה בידי האגף קטן מהמקובל לגבי מוסדות חינוך רשמי. גם את תקני הפיקוח שניתנו לאגף לא הצליח המשרד לאייש במלואם, ולכן אין במערך הפיקוח הקיים של האגף כדי לתת מענה נאות לצורכי הפיקוח על מוסדות חינוך מוכש"ר במגזר החרדי. יוצא שהמשרד ויתר, ביודעין, על קיום פיקוח ראוי על מוסדות חינוך מוכש"ר במגזר החרדי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להבטיח שמערך הפיקוח על מוסדות חינוך במגזר החרדי יוכל לקיים פעולות פיקוח לפי צורכי הפיקוח.

הבקרה על שכרם של עובדי בעלויות

חוק חינוך ממלכתי קובע כי "השר רשאי לקבוע בתקנות, סדרים ותנאים להכרזות מוסדות לא-רשמיים כמוסדות - חינוך מוכרים". תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג-1953 (להלן - תקנות מוסדות מוכרים), קובעות כי "בקשה להכרזה תוגש בכתב ובחתימת בעלו ומנהלו של המוסד"³² ותכלול פרטים שונים; מוסד חינוך לא יוכרז כמוסד מוכר אלא אם התמלאו תנאים אחדים, בהם "משכורות המורים והעובדים במוסד [הן] לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים"; "השר רשאי לתמוך במוסד מוכר בשיעור הנראה לו לגבי כל מוסד ומוסד". כאמור, המשרד מממן את פעילותם של מוסדות החינוך המוכש"ר באופן חלקי או באופן מלא.

1. על פי נוהל הרישוי, מי שמבקש רישיון להפעלת מוסד חינוך ממלא טופס שבו הוא מתחייב, בין השאר, "להעסיק את העובדים ולשלם את שכרם עפ"י כל דין ועפ"י הסכמי השכר הרלוונטיים למורים ולעובדים שאינם עובדי הוראה" (להלן - שכר עובדי הבעלויות). מוסד שקיבל רישיון ורוצה שיכריזו עליו כעל מוסד מוכר צריך להגיש "בקשה להכרזה במוסד כמוסד שאינו רשמי", שבה עליו לציין את פרטיו; ועל המפקח למלא טופס אחר ולציין בו, בין השאר, "האם משכורות המורים והעובדים במוסד יהיו לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים".

2. על פי הנוהל, יש לצרף לבקשה לרישיון, בין השאר, את רשימת העובדים במוסד, לרבות שעות העסקה שבועיות ועלות שכר חודשית, ולהגיש לאגף הכספים במשרד. הבדיקה באגף

32 על פי התקנות, "הכרזה" - הכרזה על מוסד חינוך לא רשמי כמוסד מוכר לפי חוק חינוך ממלכתי ולפי חוק לימוד חובה.

הכספים העלתה כי הוא בדק את השימוש שעשו הבעלויות בכספים שהעביר להן למימון פעילויותיהם של מוסדות החינוך. לעתים העלתה בדיקתו ממצאים המעידים שלא שולם שכר כיאות, ולכן נוצר פער בין סך התקציב שהעביר המשרד לבעלי המוסד ובין ההוצאות של הבעלים על שכר; לעתים ביצע אגף הכספים פעולה מידית בעקבות ממצאים כאלה וקיצו כספים מהתשלומים שהעביר לבעלויות, ולעתים נעשתה ביקורת עומק בבעלות על פי ממצאים ראשוניים אלה.

3. התברר שהמפקחים באגף מקבלים מהבעלויות הצהרה בעניין השכר של עובדי הבעלויות; שלושה מפקחים ציינו שידוע להם על תלונות של עובדי הבעלויות ששכרם אינו עומד בתנאים האמורים.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי המפקחים אינם יכולים לבדוק אם שכרם של עובדי ההוראה במוסדות משולם כנדרש; "לפחות חלק מהמפקחים מחתימים את הבעלויות על תצהיר שאמנם הם משלמים את השכר כנדרש"; לאגף אין כלים, כוח אדם ויכולת לבדוק את הנושא.

4. (א) בעלות ב' (להלן - בעלות ב' או העמותה) קיבלה בשנת 1998 רישיון להפעלת מוסד חינוך מוכשר לחינוך מיוחד, ולשם כך היא מקבלת מהמשרד תקציבים. בפברואר 2005 שלחה למנכ"לית המשרד דאז, גב' רונית תירוש, עובדת לשעבר בבעלות ב' (להלן - המתלוננת) תלונה על תנאי שכרה בעמותה. בעקבות התלונה הזמינה מנהלת האגף לפניית הציבור במשרד את המתלוננת להתקשר עמה. עד מאי 2007 פנו באותו עניין המתלוננת ובעלה (להלן - המתלונן) כמה פעמים לשרת החינוך, גב' יולי תמיר, ולגורמים שונים במשרד. בנובמבר 2006 השיבה מנהלת האגף למתלונן שהמשרד אינו יכול לבדוק טענה כללית כזו ו"לי אין את כוח האדם והכלים הנדרשים כדי לבדוק טענה זו בכל מוסדות החינוך"; "נתברר לי שבמוסד זה נעשו מספר בדיקות [גם] של חשב המשרד... ולא קיבלתי שום הערות לגבי נושא השכר וזכויות עובדי ההוראה".

(ב) במרס 2007 פנה המתלונן אל מנהלת האגף ואל היועמ"ש במכתב שבו שטח את טענותיו, וצירף לו תלושי שכר שהפיקה העמותה, שמוכיחים, לטענתו, כי "לא משולם פנסיה לעובדי ההוראה כנדרש... לא משולמים כל רכיבי השכר הנדרשים". מנהלת האגף לא השיבה על המכתב האמור, ובאפריל 2007 היא הפנתה שאלות בעניין לחשב המשרד, אולם מתשובת האגף למשרד מבקר המדינה עולה כי החשב לא השיב.

(ג) במאי 2007 שב ופנה המתלונן אל שרת החינוך, ולמחרת השיבה לו לשכת השרה כי מכתבו הועבר לטיפולם של היועמ"ש, של חשב המשרד ושל מנהלת האגף, והם ישיבו לו במישרין. התברר שהמתלונן לא קיבל תשובות לפנייתו. באותו החודש פנה המתלונן למנכ"ל המשרד באותו עניין והוסיף כי "יש מגבלה חריפה על המורות [בבעלות], לפנות לרשויות, מחשש לפיטורים מידיים". ביוני 2007 השיבה לשכת המנכ"ל שהוא העביר את התלונה לטיפולו של חשב המשרד, והוא ישיב לו במישרין. ביולי 2007 פנה המתלונן שוב למנכ"ל המשרד וצירף למכתבו תצלומים של תלושי שכר כאמור. כעבור כחודש השיבה לו לשכת המנכ"ל שכאשר תסתיים בדיקתה של פנייתו הוא יקבל תשובה. התברר כי עד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007) לא ניתנה תשובה למתלונן.

היועמ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות פניותיהם של המתלוננים פנתה לשכתה לאגף ולאגף הכספים בסוף מרס 2007 כדי לברר את העובדות בעניין התלונה; פניות הלשכה לא נענו, ו"בהעדר מידע עובדתי ונתונים מאת היחידות המקצועיות" לא השיבה היועמ"ש על התלונות.

5. משרד מבקר המדינה בדק איזה מידע היה לאגף הכספים במשרד על בעלות ב'. לבקשתו של אגף הכספים עשו רואי חשבון "ביקורת עומק" בבעלות. מקצת מממצאי דוח הביקורת מינואר 2006 העידו על ליקויים בנושא תשלומי השכר שמשלמת הבעלות, כלהלן: "בהתאם להנחיות משרד החינוך נדרש שלפחות 85% מתקציב משרד החינוך ישמש לתשלום משכורות לעובדי ההוראה. הנחיה זו לא מתקיימת [בבעלות]"; בהסכם שחתמה הבעלות עם אחת מעובדותיה נכלל סעיף

ש"מנוגד לחוקי העבודה"; הבעלות "מסכמת עם עובדים שכר על בסיס נטו"³³. אגף הכספים מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 כי מיד לאחר שקיבל את דוח הביקורת של רואי החשבון הוא הפסיק להעביר כספים לבעלות; בפברואר 2006, לאחר שקיים ישיבה עם נציגי הבעלות ולאחר שהבהיר את "הנהלים הנדרשים", שב אגף הכספים להעביר כספים לבעלות.

עוד השיב אגף הכספים למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי "עקב החילופים של נושאי משרות באגף הכספים... נוצר מצב בו הופסק הטיפול ביישום ותיקון ממצאי הביקורת" בבעלות ב'; אגף הכספים החל לעשות ביקורת חוזרת. הבעלות השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי "במשך השנים שחלפו פעל ופועל ביה"ס בכל מאורדו על מנת ליישם את כללי ההעסקה של העובדים עפ"י כל דין והנחיות הגופים הרלוונטים"; "המתלוננת קיבלה את כל המגיע לה עפ"י חוק ותקנה".



מהאמור לעיל עולה שהמשרד לא עשה בקרה מספקת על שכר עובדי הבעלויות בטרם הכריז על מוסדות החינוך שלהן כמוכרים. גם כאשר הוגשה להנהלת המשרד תלונה על בעלות מסוימת, לא בדקו אותה הנוגעים בדבר. זאת אף על פי שיותר משנה קודם לכן קיבל המשרד דוח ביקורת מפורט ובו טענות על ליקויים בנושא שכר העובדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להעמיק את הבקרה על תנאי שכרם של עובדים בבעלויות כדי לוודא שהם עומדים בכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים, כנדרש בתקנות מוסדות מוכרים.

הוצאת צווי סגירה ואכיפתם

חוק הפיקוח קובע כי המנהל הכללי³⁴ של המשרד רשאי לצוות בכתב על סגירת בית ספר אם נוכח, בין היתר, שהתקיים בו אחד מאלה: בית הספר מתנהל ללא רישיון; לא קוימה דרישת רשות הבראות לתקן ליקויים. עוד נקבע בחוק, כי "צו סגירה ייכנס לתקפו בתום 30 יום מיום מסירתו... זולת אם נקבע בו מועד מאוחר יותר לכך, והוא יעמוד בתוקף עד אשר יבוטל על ידי המנהל הכללי או על ידי בית-המשפט".

מנתוני האגף עולה כי משנת 2003 ועד ספטמבר 2007 הוציא המשרד 95 צווי סגירה לגני ילדים ו-97 צווי סגירה לבתי ספר, לא כולל צווי סגירה שבוטלו לאחר שהוצאו.

33 בנספח לרוח צוין שהעמותה הודיעה כי "החל משנה"ל התשס"ז יערכו ויחתמו הסכמי עבודה עם העובדים", והם "יכללו נתוני משכורות ברוטו ולא נטו ויכללו סעיפים עפ"י הוראות משרד החינוך".

34 המנהל הכללי - מנכ"ל המשרד או סגנו.

התיאום בין המשרד ובין משטרת ישראל

1. ביוני 2001 כתבה היועמ"ש לראש אגף חקירות במטה הארצי של משטרת ישראל (להלן - ראש אגף חקירות) מטא"ר; המשטרה או משטרת ישראל), על אכיפת צווי סגירה של מוסדות חינוך. היא ציינה שהמשרד הוציא רבים מצווי הסגירה בשל ליקויי בטיחות חמורים ו"מוסדות חינוך פועלים ללא רשיון... ואף בניגוד לצו סגירה, והתלמידים הלומדים בהם חשופים לליקויי בטיחות ובריאות לעיתים קרובות, כאשר משרד החינוך נסמך אך ורק על פעולתה הבלעדית של משטרת ישראל". היועמ"ש ביקשה "לתאם במשותף נוהל, באמצעותו יועברו תלונות משרד החינוך בנוגע לאי-קיום צווי - סגירה לידי משטרת ישראל לשם חקירה והגשת כתבי אישום במקרה הצורך", וכן ביקשה לתאם בהקדם האפשרי ישיבה משותפת לשני הגופים.

2. משלא נענתה היועמ"ש היא כתבה שוב ביוני 2003 לראש אגף חקירות מטא"ר בעניין זה וציינה שלמשרד "אין הכלים המתאימים לאכיפת הצווים"; המשרד מסתפק בהגשת תלונות למשטרה, ופעמים רבות התלונות אינן מטופלות. גם במכתב זה ביקשה היועמ"ש לזמן לישיבה את שני הגופים. התברר שפגישה בעניין התקיימה רק באוקטובר 2003, כלומר רק כעבור שנתיים וארבעה חודשים ממועד מכתבה הראשון של היועמ"ש. בפגישה השתתפו, בין השאר, היועמ"ש וקצין יעוץ וחקיקה במדור נוער במטה הארצי של המשטרה.

3. כעבור כארבעה חודשים ממועד הפגישה הפיצה הלשכה המשפטית במשרד פרוטוקול ובו הבנות שגובשו (להלן - מסמך ההבנות), שעיקריו: "משרד החינוך יגיש תלונה מפורטת למשטרה, בשים דגש מיוחד על הסכנה הנשקפת לתלמידים... לקצין אגף חקירות מחוזי במחוז בו מתבצעת העבירה, והעתק התלונה יישלח גם לראש מחלקת חקירות במטא"ר"; "אנשי המשטרה יעדכנו את אנשי משרד החינוך בפרטי החקירה ותוצאותיה"; "המשטרה תיתן עדיפות לחקירת התלונות ולהגשת כתבי אישום"; "על משטרת ישראל לבדוק בידי מי מצויה הסמכות להגשת כתבי אישום בעבירות אלה. כמו כן, יש לבדוק מי מבצע את אכיפת צווי הסגירה."

מתשובתה של היועמ"ש למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 עולה שמסמך ההבנות הוא נוהל שמטרתו "להגביר את האפקטיביות בפעולת המשטרה כלפי מוסדות הפועלים ללא רישיון". המשטרה, לעומת זאת, השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי "בהעדר המשכיות למגעים בין משרד החינוך לבין המשטרה, לא נעשו פעולות לכתיבת נוהל עבודה מסודר... אין חולק כי רצוי היה להסדיר זאת בנוהל, אך לא ניתן יהיה לגבשו מבלי לקיים את הדיון המשותף בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים".

משרד מבקר המדינה העלה כי מנובמבר 2003 ועד ספטמבר 2007 פנה האגף למשטרה 81 פעמים, ובכל פעם דיווח על מוסד חינוך - גן ילדים או בית ספר - שהמשרד הוציא לו צו סגירה, אולם המוסד המשיך לפעול³⁵. מבדיקת פניות אלה עלה שרק 27 מהן (33%) הופנו לקצין אגף חקירות מחוזי, כנדרש במסמך ההבנות. יתר הפניות - 67% - הופנו לגורמים שונים במשטרה, בהם "אגף מבצעים משטרת ישראל" בתחנת משטרה מקומית כלשהי, בניגוד לנדרש במסמך ההבנות. יודגש שבחלק מן הפניות לא שלח המשרד עותק לראש מחלקת חקירות במטא"ר כנדרש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 כתבה המשטרה ש"נמצא כי מרבית הפניות של משרד החינוך נשלחו לכתובות שגויות ולבעלי תפקידים שאינם קיימים כלל במשטרה".

4. במאי 2007 מסרו ראש מדור חקירות במטא"ר ועוזר לראש חטיבת החקירות במטא"ר לנציגי משרד מבקר המדינה כי מפקח של המשרד צריך להגיש את התלונה בתחנת משטרה, ועליו להסביר

35 ב-35 מקרים מהמקרים הללו הודיע האגף למשטרה לאחר שהוגשה התלונה שיש להפסיק את תהליך החקירה בנושא צו הסגירה, מכיוון שהבעלות המציאה לאגף את המסמכים הדרושים לשם מתן הרישיון.

מדוע הוצא צו הסגירה וכן להציג מסמכים שונים בעניין, לרבות חוות דעת פדגוגית; מאז הדיון "לא היו פניות של משרד החינוך אליהם בנוגע לנושא צווי הסגירה"; מפקח של המשרד צריך "לבצע את סגירת המוסד החינוכי, אולי בליווי שוטר מן אגף מבצעים של המשטרה". הם הדגישו שאגף התביעות במשטרה עמוס ביותר, ויכולתו לעסוק בתביעות של המשרד נגד מוסדות החינוך היא מוגבלת, ולכן לדעתם על המשרד לנהל בעצמו תביעות כאלה בבית משפט לעניינים מקומיים, והוסיפו כי על המשטרה לשוב ולדון בעניין זה עם המשרד ולקבוע, בין השאר, מי הוא הגורם שיוסמך לסגור בפועל מוסדות חינוך.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי עמדת המשטרה, ולפיה על מפקח של המשרד להגיש את התלונה על אי-קיום צו הסגירה ועל המשרד לנהל בעצמו תביעות כאלה לערכאות משפטיות, אינה מקובלת עליו; האגף ומפקחיו "אינם הגוף המבצע".

המשטרה השיבה למשרד מבקר המדינה כי "הדוח והעדות של המפקח חשובים, לא רק לצורך סגירת המוסד, אלא מאפשרים לפתוח בחקירה גם על עבירות לפי חוק העונשין, למשל בגין ליקוי בטיחות או בריאות המסכנים את הילדים. במידה שבדוח הפדגוגי יצוינו בעיות בטיחות קשות תינתן עדיפות לטיפול בתלונה".

לדעת משרד מבקר המדינה, אם לדעת המשטרה נדרשת עדות מפקח, עליה להסדיר זאת לאלתר עם המשרד, שכן הדבר לא נקבע במסמך ההבנות.

היועמ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה כי "המשרד, ובכלל זה לשכת היועצת המשפטית, אינו ערוך ואין זה מתפקידו לבצע בפועל צווי הסגירה ולסגור מוסדות הפועלים ללא רישיון כדין בכל רחבי המדינה, וזהו תפקידה של משטרת ישראל והתובעים במחוזות". המשטרה השיבה למשרד מבקר המדינה כי "מערך החקירות אינו עוסק בסיוע לביצוע צווי סגירה ולצורך כך יש לקיים דיון נפרד עם נציגי אגף המבצעים של משטרת ישראל".

5. במהלך הביקורת, במרס 2007, פנה נציג הלשכה המשפטית במשרד לראש מחלקת חקירות במטא"ר בבקשה לקיים פגישה נוספת בעניין. כעבור חודשיים וחצי ענתה המשטרה לפנייתו וציינה את שמותייהם של אנשי המשטרה שיש לזמן לדיון. מן התשובות שניתנו למשרד מבקר המדינה עולה שעד נובמבר 2007 לא נקבע מועד לדיון זה.

6. משרד מבקר המדינה השווה את נתוני המשרד בנוגע לפנייתו למשטרה לנתוני המשטרה בנוגע לתיקי תלונות שפתחה בעקבות תלונות על צווי סגירה שלא קוימו. התברר כי משנת 2005 ועד לסוף מאי 2007³⁶ פנה המשרד למשטרה 52 פעמים בעניין מוסדות חינוך. על פי נתוני המשטרה, לעומת זאת, בתקופה זו נפתח רק תיק תלונה אחד - בעוון עברה על חוק הפיקוח - והוא "נסגר באין עניין לציבור".

מהאמור לעיל עולה שבמשך שש שנים לא הסדירו המשרד ומשטרת ישראל את אופן הטיפול באכיפת צווי סגירה: היועמ"ש העלתה כבר ביוני 2001 את הנושא בפני המשטרה, אולם המשרדים דנו בעניין רק כעבור יותר משנתיים; המשרד לא הפנה את תלונותיו לגורם שנקבע בנוהל; המשטרה דרשה שנוסף על הליך העבודה שסוכם עמה, יגיש מפקח את התלונה ויצרף מסמכים שונים, אולם לא הפנתה דרישה זו למשרד.

36 נציגי המשטרה הסבירו כי משנת 2005 פעלה מערכת מידע ממוחשבת חדשה, והנתונים האמורים נאספו ממערכת זו.

טיפולו של המשרד בהוצאת צווי סגירה

במדגם שעשה משרד מבקר המדינה הועלו ארבעה מקרים שבהם נמצאו ליקויים חמורים בגני ילדים, שלושה מהם בבעלות רשת גני אגו". להלן הפרטים:

1. רשות הבריאות העלתה באוקטובר 2005 ליקויי תברואה חמורים בגן ג' של רשת גני אגו" (בעניין ממצאי הביקורת ראו בפרק על רישוי מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי). בנובמבר 2005 ביטל המשרד את הרישיון להפעלת הגן רטרואקטיבית מספטמבר אותה שנה, אולם לא הוציא צו סגירה. בבדיקה עלה שהגן המשיך לפעול במשך שמונה חודשים, עד סוף שנת הלימודים התשס"ו. מתשובת האגף למשרד מבקר המדינה עולה שמשנת הלימודים התשס"ז הגן פועל במבנה אחר.

משרד מבקר המדינה סבור שעם היוודע דבר הממצאים החמורים הללו של רשות הבריאות היה על המשרד להוציא צו סגירה לגן הילדים ולא להסתפק בביטול הרישיון למוסד.

2. ביוני 2006 הגישה רשת גני אגו" בקשה ראשונה לרישיון להפעלת גן י"א, ובנובמבר אותה שנה נתנה בעניינו רשות הבריאות חוות דעת שלילית. בינואר 2007 הודיעה מרכזת ג"י לבעלות כי "אנו לא מאשרים את הפעלת הגן לשנה"ל תשס"ז ויש בכוונתנו להוציא צו סגירה לגן". יודגש כי בניגוד לנאמר במכתבו של המשרד באשר לכוונתו לסגור את הגן, הוא לא הוציא לו צו סגירה, וזאת אף על פי שהיה ידוע לו שהגן המשיך לפעול, שכן באפריל 2007 ביקרה בו נציגת האגף ואף כתבה על כך דוח.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי "הפרקטיקה היום יומית... והעומס הרב בעבודה - הם אלה שהכריעו", ומטרת האיום בהוצאת צו סגירה הייתה לזרז את הטיפול; הדוח האמור נכתב שלא לצורך רישוי, והמטפלים ברישוי גני ילדים לא יכלו לדעת אם הגן המשיך לפעול; לא הונפק רישיון להפעלת הגן בשנת הלימודים התשס"ז.

במשך כמעט שנה מאז ניתנה חוות הדעת השלילית של רשות הבריאות ועד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007), לא הוציא המשרד צו סגירה לגן. לדעת משרד מבקר המדינה, אם סבר המשרד שיש לסגור את הגן, היה ראוי שיפעל לעשות זאת בהקדם. כן היה אפשר לצפות שכאשר נציג האגף מבקר במוסד חינוך, יהיה בידיו מידע חיוני, למשל על כך שלגן לא ניתן רישיון, כדי שיוכל לפעול כנדרש בעת ביקורו בגן ולהעביר את רשמיו לאגף.

3. ביולי 2003 העניק המשרד רישיון להפעלת גן ד' של רשת גני אגו" עד לסוף שנת הלימודים התשס"ז, מותנה בתיקון ליקויים שהעלתה רשות הבריאות. משנת 2003 ועד שנת 2007 נתנה רשות הבריאות בעניין גן זה ארבע חוות דעת שליליות. למרות זאת לא ביטל המשרד את הרישיון שניתן לגן ולא הוציא לו צו סגירה, והגן המשיך לפעול.

רשת גני אגו" השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי "נכון להיום כלל הליקויים תוקנו בגנים אלו למעט גן אחד שאכן נסגר". האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי באוקטובר 2004 הוא כתב לבעלות "שבמידה ולא יטופלו הליקויים תוך 14 יום יבוטל הרישיון עם כל המשתמע מכך וללא הודעה נוספת"; "בשל העומס הרב לא נערך מעקב ולפיכך לא בוטל הרישיון".

4. כאמור בפרק על רישוי מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי, המשרד לא הוציא צו סגירה לבית ספר ז' שבבעלות מרכז החינוך העצמאי למרות הליקויים החמורים שהתגלו בו, לרבות ליקויי בטיחות ותברואה; האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 ש"ניתנה הנחיה להוציא צו סגירה" לבית הספר.



מהאמור לעיל עולה כי במשך שנים לא נאכפו צווי סגירה שהמשרד הוציא למוסדות חינוך. נושא זה נמצא בתחום טיפולם של המשרד ושל המשטרה, אולם במשך שנים לא הסדירו הצדדים את הטיפול בנושא כראוי. כאשר צווי סגירה אינם נאכפים באופן שיטתי, יכולתם להרתיע פוחתת. ואכן, מוסדות חינוך המשיכו לפעול גם לאחר שהוצא להם צו סגירה. כן הועלו מקרים שבהם סבר האגף שאין להתיר את המשך הפעלתם של מוסדות חינוך, אולם המשרד לא הוציא להם צווי סגירה.

משמעותם של ממצאים אלה היא שמוסדות חינוך ממשיכים לפעול בניגוד לצווי הסגירה, ולעתים קרובות נחשפים בשל כך התלמידים הלומדים בהם לליקויי תברואה ובטיחות. על היועמ"ש ועל האגף להעלות את הבעיה בפני הנהלת המשרד, כדי שזו תפנה אל הגורמים המתאימים במשרד לבטחון פנים ובמשטרת ישראל, ובמידת הצורך תפנה גם ליועץ המשפטי לממשלה כדי לגבש עמם דרכי פעולה מוסכמות לטיפול בבעיה.

הטיפול בחשש לניגוד עניינים

הוראות תקנון עובדי המדינה (התקשי"ר) קובעות כי "עובד ציבור עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית כאשר עניין עליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שלו או תפקיד אחר שהוא ממלא". עוד נקבע כי "ככלל, בחינת שאלת ניגוד העניינים וגיבוש פתרון ייעש" על פי הנחיה של היועץ המשפטי לממשלה³⁷. הנחיה זו קובעת כי האיסור החל על עובד ציבור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים מבוסס על כמה מקורות, ובהם כללי הצדק הטבעי, האוסרים על עובד הציבור להימצא במצב שיש בו אפשרות למשוא פנים או לדעה משוחדת, וכן על קיום יחסי אמון בין עובד הציבור ובין הציבור, שמהם נובע כי עובד הציבור חב כלפי הציבור חובות מסוימים. כללי האתיקה לעובדי המדינה שפרסמה נציבות שירות המדינה בשנת 2002 (להלן - כללי האתיקה) אוסרים על עובד מדינה להימצא במצב של ניגוד עניינים בעבודתו הציבורית כאשר עניין שעליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שלו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא. על פי התקשי"ר, יש לבחון אם אדם מצוי במצב של ניגוד עניינים באמצעות, בין השאר, מילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. החשש לניגוד עניינים ייבחן על ידי היועץ המשפטי של המשרד.

37 הנחיה מס' 1.1555 - עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה.

חשש לניגוד עניינים בעבודתה של מרכזת רישוי גני ילדים

1. מרכזת ג"י, גב' אילנה כהן, אחראית להעביר את חוות הדעת של יועץ הבטיחות אל ממונה הבטיחות באגף, והוא מאשר אותה; במידת הצורך היא מעבירה לבעלות את דרישות המשרד לתקן ליקויי בטיחות שנמצאו במבנה של גן ילדים; במקרים רבים היא קובעת אם יש לתת לבעלות רישיון.

מרכזת ג"י השיבה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2007 כי "תאור תפקידי בכל המתייחס לזיקה לחו"ד של יועץ הבטיחות אינו הולם את המציאות. אין לי כל נגיעה וזיקה (למעט טכנית מינימאלית) לדוחות הבטיחות".

כפי שעולה מדוח זה, בעיקר בפרק העוסק ברישוי מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי, לעתים אחדים מעובדי האגף, בהם מרכזת ג"י, מפעילים שיקול דעת בבואם לענות על השאלה אם לנוכח מכלול הנתונים שאסף האגף בתחומים השונים יש להעניק רישיון או לחדשו. כמו כן, לעתים הם מפעילים שיקול דעת בבואם לענות על שאלות כגון: האם לבטל את הרישיון משלא הודיעה הבעלות על תיקון הליקויים? האם להעניק רישיון אף על פי שהאגף לא קיבל את אחת מחוות הדעת הנדרשות? וכיצד לנהוג בבקשה לרישיון של בעלות שדיווחה על תיקון ליקויים נמצאו לא אמינים?

2. התברר כי בדצמבר 2002 סיים בעלה של מרכזת ג"י (להלן - היועץ) קורס להכשרת מנהלי בטיחות למוסדות חינוך והחל להכין עבור בעלויות שונות דוחות בטיחות על מוסדות חינוך מוכשר כיועץ בטיחות פרטי. כן נמצא כי היועץ הכין דוחות בטיחות עבור בעלויות של גני ילדים שהליך הרישוי שלהם היה בטיפול של אשתו, מרכזת ג"י כאמור.

3. בכללי האתיקה נקבע כי "עובד המדינה אשר מוטל עליו לטפל בעניינו של אדם אשר היו ביניהם קשרי עבודה, חברות, משפחה או כל קשר אחר ואשר יש חשש כי עקב כך יושפעו שיקוליו המקצועיים, יפסול את עצמו מלטפל בעניין ויודיע על כך לממונה עליו".

ביוני 2004 פנתה מרכזת ג"י לסגנית מנהלת מחלקה בלשכה המשפטית במשרד ושאלה אם יש חשש לניגוד עניינים בין עבודתה ובין עבודתו של בעלה כיועץ בטיחות. סגנית מנהלת המחלקה הסתפקה בפנייתה של המרכזת בעל-פה ולא ביקשה ממנה להציג את פרטי המקרה בכתב. בתשובה היא כתבה למרכזת באותו חודש כי "באופן עקרוני אין מניעה שלקוחות יפנו באופן פרטי לבעלך כבעל מקצוע פרטי לקבלת חוות דעת של יועץ בטיחות לצורך קבלת רישיונות מהמשרד. עם זאת, ברור כי חל עליך איסור להפנות לקוחות - בעלי גנים לבעלך כיועץ בטיחות באופן מוחלט".

היועמ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה כי "השאלה [של מרכזת ג"י] היתה עקרונית וכללית בלבד ולא פרטנית, והתייחסה, כאמור, לאפשרות כי בעלה, יפעל כיועץ בטיחות פרטי מול גופים פרטיים כבעל מקצוע. חוות הדעת לא התייחסה לשאלת ניגוד העניינים של המרכזת, ולא התיימרה לפטור אותה מנקיטת צעדים כמקובל לגבי עובדת ציבור במקרים של ניגוד עניינים"; לא נמסר לסגנית מנהלת המחלקה כי היועץ כבר עובד כיועץ בטיחות של גופים פרטיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי שסגנית מנהלת המחלקה תבדוק את נסיבות העניין עוד לפני שנתנה את חוות הדעת למרכזת ג"י.

4. (א) בדצמבר 2005 כתב ממונה בטיחות ארצי למנהלת האגף על בעיות מקצועיות ובעיות אתיות שאינן מאפשרות לקבל את אישורי הבטיחות של היועץ. הוא הנחה אותה "כי לא יתקבלו אישורי הבטיחות" של היועץ עד שיתברר הנושא. בינואר 2006 כתב עורך דין בשם היועץ אל ממונה בטיחות ארצי, ובפברואר אותה שנה הוא כתב גם ליועמ"ש, ודרש מהם, בין השאר, לבטל את ההנחיה. התברר שהיועמ"ש לא השיבה על המכתב.

(ב) במאי 2006 עתר היועץ לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים נגד המנכ"לית בפועל לשעבר ונגד ממונה בטיחות ארצי וביקש שבית המשפט "יורה לרשות לתקן דרכיה ויימנע ממנה לרמוס את זכויותיו של העותר". באוגוסט 2006 קבע מנהל אגף ביטחון כי היועץ "יתבקש שלא לטפל בגני ילדים בשל קירבתו למרכזת רישוי גני ילדים... ומחשש לניגוד עניינים הנובע מכך... יובהר כי אם פעילותו של [היועץ] לא תוגבל, כאמור, לא תוכל [מרכזת ג"] להמשיך ולשמש בתפקיד, והמשרד יאלץ להעבירה מתפקידה".

(ג) בספטמבר 2006 נתן בית המשפט לעניינים מינהליים תוקף של פסק דין להסכמה שאליה הגיעו הצדדים, ולפיה "החלטות המשיב בענייניו של העותר אשר נידונו בעתירה, מבוטלות"; כאשר השאלת ניגוד העניינים יפעלו הצדדים על פי חוות דעת של מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ) במשרד המשפטים מאוגוסט 2006. בחוות דעת זו נאמר כי יש לערוך למרכזת ג"י הסדר למניעת ניגוד עניינים על פי הנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה, ובו היא תקבל על עצמה "להימנע מלטפל בבקשות של מוסדות חינוך שלוו בחוות דעת של בעלה".

מרכזת ג"י השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא פעלה על פי סיכום שסוכם בינה ובין מנהלת האגף בינואר 2007, ולפיו "כל התיקים לרישוי גני ילדים שלהם צורפה חו"ד בטיחות מבעלי, מועברים לבדיקה ולאישור של [מרכז ב"ס]"; רק לאחר שמרכז ב"ס "נותן בכתב חו"ד באשר למתן הרישיון, אני מבצעת טכנית הקלדת נתוני רישיון למערכת הממוחשבת ודואגת להמשך התהליך". היועמ"ש השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כי מנהלת האגף מסרה לה בעל-פה את פרטי הסיכום האמור ואף הודיעה על יישומו בלי שקיבלה את חוות דעתה.

5. נמצא שרק כעבור שבעה חודשים - בסוף אפריל 2007 - העבירה היועמ"ש למנהלת האגף הצעת הסדר למניעת ניגוד עניינים, ולפיה, בין השאר, לא תעסוק מרכזת ג"י בהליך הרישוי של גני ילדים אלא רק באלה של מוסדות חינוך אחרים. היועמ"ש ציינה כי "אמנם למספר בעלויות יש בתי ספר וגני ילדים גם כן, אך רוב הבעלויות אינן מפעילות את שני סוגי מוסדות החינוך". מתשובתה של מנהלת האגף ליועמ"ש במאי 2007 עולה שהיא התנגדה לנוסח ההצעה, ובאותו החודש כתבה מרכזת ג"י ליועמ"ש כי "למיטב הבנתי גם [מנהלת האגף] אינה רואה את ההסדר שהכנת כהסדר סביר, אין לי אלא להמתין לקבלת החלטתכם. מכל מקום, אינני מקבלת את החלטתך".

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2007) - שנה לאחר שניתן פסק הדין - לא הוסר החשש לניגוד עניינים. זאת אף על פי שבתקופה זו כבר עבד היועץ וכתב אישורי בטיחות עבור בעלויות שהגישו בקשות לרישיון. יתר על כן, יש בעלויות שבבעלותן כאמור גם גני ילדים וגם בתי ספר. מכאן שהצעת ההסדר לניגוד עניינים אינה מספקת, שכן המשרד בא בקשרים עם הבעלות ולא עם מוסדות החינוך.

מתשובתה האמורה של היועמ"ש למשרד מבקר המדינה עולה כי הטיפול בהסדר למניעת ניגוד עניינים נמשך זמן רב, משום שהוא היה כרוך בהתייעצות עם גורמים בנש"מ ובמשרד המשפטים וכן בדיונים עם מנהלת האגף. היא הוסיפה כי לאחר כל זאת התברר לה במהלך דיון שהתקיים בנש"מ ביולי 2007 כי מתנהלת חקירה כלשהי של נש"מ בנושא משמעת, שהיא רלוונטית להסדר האמור; בדיון הוחלט גם שהיועמ"ש תכין טיוטת חוות דעת בנושא ותגיש אותה לסמנכ"ל רק לאחר שיעשו בנש"מ בירורים מסוימים; רק בנובמבר 2007 אישרה נש"מ ליועמ"ש להעביר את חוות הדעת כפי שנקבע.

יוצא שבמשך יותר משנה ממשיכה מרכזת ג"י לעבוד, אף על פי שיש חשש לניגוד עניינים. יתר על כן, מתשובתה של היועמ"ש עולה שעדיין לא נקבע כיצד יוסר החשש האמור. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול לאלתר כדי להסיר את החשש לניגוד עניינים.

חשש לניגוד עניינים בעבודתו של מדריך באגף

1. נמצא כי מ"מ המפקח, ששימש מדריך מטעם האגף בבתי ספר של בעלות א' עד סוף שנת 2005, ומתחילת שנת 2006 עבד כאמור כממלא מקומו של מפקח, עבד גם כמפקח מטעם בעלות א' בבתי ספר שלה משנת 2003 במשך יומיים וחצי בשבוע.

יוצא שמ"מ המפקח פיקח על בתי הספר של בעלות א' מטעמים של שני גורמים: המשרד והבעלות, ולכן היה חשש לניגוד עניינים בין עבודתו במשרד לעבודתו בבעלות. מ"מ המפקח נדרש, כמדריך וכמפקח, גם לחוות את דעתו אם מבחינה פדגוגית אפשר להעניק רישיון להפעלתם של בתי ספר שהבעלות שלהם מעסיקה אותו ומשלמת לו שכר.

2. מ"מ המפקח מסר שהוא דיווח למנהלת האגף בעל-פה על עבודתו כמפקח בבעלות א' כבר בתחילת שנת 2006; מנהלת האגף החליטה שהוא לא יעסוק במשימות של מפקח מטעם המשרד על מוסדות חינוך שעליהם הוא מפקח מטעם הבעלות, פרט למשימות שכרוכות בטיפול בבקשות לקבלת רישיון ופרט לבדיקת תלונות על המוסדות; הוא לא פנה בעניין זה לגורם אחר במשרד. בינואר 2006 כתבה מנהלת האגף למנהלת לשכת ההדרכה במשרד כי "בהעדר מפקח על בתי"ס היסודיים של בעלות א' ביקשה מנהלת האגף ממ"מ המפקח למלא את תפקיד המפקח, ולו באופן חלקי.

3. דבר עבודתו של מ"מ המפקח כמפקח הועלה בדוח האמור של ועדת הבדיקה משנת 2007, שדן בנסיבות אירוע שבו נהרג תלמיד במהלך טיול של כיתתו³⁸. בדוח נכתב כי מ"מ המפקח "משמש 'בשני כובעים' - בבעלות א' ובאגף, וכן "ככפל 'פיקוח' על אותם בתי ספר... דבר זה מציג ניגוד עניינים מדאיג". הוועדה המליצה בפני מנכ"ל המשרד לבחון את העניין עד תחילת מרס 2007, לכל המאוחר.

מתשובתו של מ"מ המפקח למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 עולה כי "במחצית שנה"ל", דהיינו בתחילת שנת 2007, העלתה הלשכה המשפטית במשרד חשש לניגוד עניינים, והדיונים עמה נמשכו עד סמוך לסיום שנת הלימודים. בספטמבר 2007 כתבה בעלות א' למנהלת האגף כי מ"מ המפקח הפסיק את עבודתו כמפקח בבעלות משנת הלימודים התשס"ח.

4. מ"מ המפקח משמש מדריך ארצי מטעם המשרד. על פי חוזר מנכ"ל המשרד משנת 2003, לשכת ההדרכה שבמשרד ממנה מדריכים ארציים ומטפלת בהליכי מינויים; עובד הוראה שמעוניין לעבוד כמדריך נדרש למלא שאלון למועמד לתפקיד הדרכה, והממונה עליו נדרש לאשר את נכונות הפרטים ולהמליץ על המועמד לתפקיד הדרכה; מנהלת לשכת ההדרכה במשרד מסרה שמוטל עליה לבדוק את השאלון, למעט את הנתונים על השכלת המועמד.

לקראת שנות הלימודים התשס"ו והתשס"ז חתם מ"מ המפקח על שאלונים והצהיר בהם כי מלבד היותו מועסק במשרד הוא מועסק גם בבעלות א', בחצי משרה. הוא לא ציין מה תפקידו בבעלות. מנהלת האגף ציינה בשאלון לקראת שנת הלימודים התשס"ז כי תחום העשייה המרכזי שלו הוא "מילוי מקום מפקח" ואישרה בחתימתה את נכונות הפרטים שמסר. מנהלת לשכת ההדרכה מסרה במאי 2007 שהיא לא ידעה על דבר העסקתו של מ"מ המפקח כמפקח בבעלות.

סמנכ"ל ומנהל המינהל להכשרה, השתלמות והדרכה לעובדי הוראה במשרד השיב בדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי על פי חוזר מנכ"ל המשרד, הממונה המקצועי הישיר של המדריך אחראי על נושאים מינהליים הקשורים בו, ובכללם מניעת ניגוד עניינים. מתשובתה של מנהלת האגף

38 בעניין הוועדה ראו לעיל בפרק על הפיקוח על מוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי.

למשרד מבקר המדינה עולה שהיא לא ידעה שהוא עובד כמפקח בבעלות א' כאשר הציעה לו לבצע משימות פיקוח כאמור אלא סברה שהוא עובד בה כעובד הוראה.

משרד מבקר המדינה מעיר שגם נוכח המידע על היותו של מ"מ המפקח עובד הוראה בבעלות היה על מנהלת האגף לברר לעומק עם הלשכה המשפטית אם יש חשש לניגוד עניינים בעבודתו.

כאשר עובד מועסק בידי שני גורמים, ומטעם שניהם הוא אחראי על טיפול באותם מוסדות חינוך, יש חשש ממשי לניגוד עניינים ולפגיעה ניכרת ביכולתו של המשרד לפקח על אותם מוסדות. לדעת משרד מבקר המדינה, מ"מ המפקח היה צריך להימנע מהעסקה כפולה כאמור, ולכל הפחות היה עליו לדווח על כך באופן רשמי, מידי וברור ללשכה המשפטית במשרד; מנהלת האגף הייתה צריכה לברר עם מ"מ המפקח מהו תפקידו בבעלות עוד כשעבד באגף כמדריך בלבד, והיה עליה להימנע מלהעסיקו במשימות פיקוח כאלה ואחרות; מנהלת לשכת ההדרכה הייתה צריכה לבדוק היטב את השאלון ולברר מהו תפקידו של מ"מ המפקח בבעלות א'. בבדיקה כזאת לא היה מנוס מלהבחין בחשש לניגוד עניינים. יוצא שעובדי המשרד לא פעלו כנדרש, ולולא ועדת הבדיקה שגילתה זאת במקרה, היה מ"מ המפקח ממשיך לעבוד אגב חשש לניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד יבדוק באופן שיטתי אם מפקחים ומדריכים אחרים באגף עובדים גם כרשתות חינוך או בבעלויות שעל מוסדותיהם הם אחראים.

יחסי עבודה באגף וטיפול של מנהלת המשרד בהם

משנת 2004 ועד למועד סיום הביקורת קיבל הסמנכ"ל מידע על תלונות של עובדים במשרד על יחסי העבודה באגף, ובין השאר על יחסה לעובדים של מנהלת האגף, גב' לבנה אברמוביץ. להלן הפרטים:

1. בלשכת הסמנכ"ל נמצא מכתב שכתבה בנובמבר 2006 הממונה לשעבר על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה בנש"מ למשנה לנציב שירות המדינה, ובו סיפרה לו על "תלונות קשות" של עובדי האגף שהצטברו אצלה במשך השנים נגד מנהלת האגף.

מתשובתה של מנהלת האגף למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 עולה כי הסמנכ"ל לא העביר את המכתב האמור לתגובתה ולא נתן לה את האפשרות להגיב ולהתגונן בפני ההאשמות כלפיה.

2. (א) מנתוני אגף משאבי אנוש עולה כי בשנת 2004 עזבו את האגף שלוש עובדות, על פי בקשתן; שתיים מהן עזבו את האגף משום שיחסייהן עם הממונים עליהן באגף "עלו על שרטון"; העובדת השלישית עבדה במשרד באמצעות חברה לשירותי כוח אדם, ומן התיעוד עולה שהיא העדיפה לעזוב את המשרד על פני המשך העבודה באגף. ממסמכי השימוע שעשה לה אגף משאבי אנוש עולה כי מנהלת האגף הייתה מעוניינת שהעובדת תמשיך בעבודתה באגף, אולם העובדת העדיפה להפסיק את עבודתה בו, אף על פי שמשמעות הדבר הייתה איבוד משרתה במשרד. העובדת הסבירה כי הסיבה לכך היא שהאווירה באגף אינה בריאה, ו"נוצרים תנאים נפשיים קשים".

(ב) במכתב מיולי 2006 שנמצא בלשכת הסמנכ"ל כתבה אליו עובדת א' באגף כי "איני יכולה עוד להמשיך ולתפקד באגף... אבקש את העברתי לכל תפקיד אחר במשרד, שאין לו זיקה לאגף". הסמנכ"ל הודיע לעובדת א' כי אי אפשר להעבירה לתפקיד אחר. בלשכת הסמנכ"ל נמצאה גם

תלונתו מאוגוסט 2006 של אחראי לענייני משמעת, נהלים ובקרה במשרד, שהתלונן על התנהגותה של מנהלת האגף.

(ג) ביוני 2006 התלוננה מנהלת האגף בפני הסמנכ"ל על חששותיה ששתי עובדות באגף מצותות לשיחותיה. היא ציינה שהעובדות מנסות "לחבל בעבודה ולגרום למתח רב ולאווירה עכורה". כעבור שבוע השיב לה האחראי לענייני משמעת כי "הינך רשאית לזמן את העובדות לשיחה ולהעיר להן על כך".

הסמנכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי הוא קיים פגישות ושיחות רבות עם מנהלת האגף בכל הנוגע לתפקוד האגף - גם מבחינת יחסי העבודה - ושוחח עמה גם בעניינה של עובדת א'. מתשובתה של מנהלת האגף למשרד מבקר המדינה בינואר 2008 עולה שלא כל התלונות הוצגו בפניה, וכי לא ניתנה לה ההזדמנות להגיב על התלונות של העובדים.

מהמידע שקיבל הסמנכ"ל עלתה תמונה של יחסי עבודה עכורים באגף. במקרים אחדים אגף משאבי אנוש, המצוי בתחום אחריותו של הסמנכ"ל, הציע לעובדים באגף לעבוד ביחידה אחרת במשרד. לא נמצא שהסמנכ"ל בירר את פשר התלונות עם עובדי האגף כדי לפעול להסדרת יחסי העבודה בו.

3. עובדת ב' של האגף הגישה תלונות אחדות נגד מנהלת האגף ונגד מרכזת ג". בין השאר כתבה העובדת למנכ"ל דאז של המשרד בדצמבר 2006: "אני מתחננת בפניך להתערב... אודה לך מקרב לב אם תמצא חצי שעה זמן בתוך כל עומס העבודה שלך כדי לשוחח איתי."

הבדיקה העלתה כי העובדת לא קיבלה מענה ממנכ"ל המשרד דאז.

מנכ"לית המשרד, גב' שלומית עמיחי, השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי "מנהלת האגף היא עובדת מסורה ונאמנה, העומדת בראש אגף מורכב ותובעני, ואני מתנגדת לביקורת האישית שהוטחה בה בדו"ח. יחד עם זאת ברור לי כי נהלי העבודה [באגף] מחייבים בדיקה יסודית ושינוי ארגוני".



הביקורת עסקה בעיקר בתקופה שמשנת 2004 ועד סוף שנת 2007, שבחלקה כיהן מר שמואל אבואב כמנכ"ל המשרד. הנהלת המשרד, בראשות המנכ"ל לשעבר, נמנעה מלהתערב ביחסי העבודה באגף. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד בראשות המנכ"לית לברר לאלתר את נסיבות התלונות, לנקוט צעדים מתאימים ולפעול להסדרת יחסי העבודה באגף.



כ-5,100 ממוסדות החינוך בארץ הם מוסדות שהחינוך שניתן בהם הוא חינוך מוכר שאינו רשמי. משרד החינוך נדרש להפעיל מערך מינהלי שיעניק רישיונות למוסדות החינוך הללו, יקצה להם כספים ויפקח על עבודתם, כשם שהוא מפקח על שאר הזרמים שבמערכת החינוך. לפיקוח על מוסדות אלה יש חשיבות רבה, שכן גם לתלמידיהם יש זכות לקבל חינוך איכותי בתנאי לימוד נאותים, וגם לעובדי ההוראה שבהם יש זכות לעבוד בתנאים הולמים ותמורת שכר הוגן.

את רוב המשימות הכרוכות בטיפול במוסדות החינוך המוכש"ר הטיל המשרד על האגף לחינוך מוכר שאינו רשמי. האגף נדרש לפקח על מוסדות חינוך מוכש"ר במגזר החרדי, אולם מספר תקני הפיקוח שנתנה בידיו הנהלת המשרד היה קטן מהמקובל לגבי מוסדות חינוך רשמי, וגם תקנים אלה לא הצליח המשרד לאייש במלואם. וכך המדינה מממנת חלק נכבד מעלות הפעלתם של מוסדות חינוך במגזר החרדי, בלי שהבטיחה מתן מענה נאות לצורכי הפיקוח על מוסדות אלה ובלי שפעלה להבטיח את זכויותיהם של עובדי ההוראה.

ההחלטה אם להעניק רישיון להפעלת מוסד חינוך חדש תלויה, בין השאר, במצאי המוסדות הקיימים. כאשר למשרד אין מיפוי של המוסדות, הוא מתקשה לדעת אם יש הצדקה לפתיחתו של מוסד חדש. על המשרד לרכז מידע על המוסדות הקיימים כדי שיהיה אפשר לבחון את הצורך במוסד חדש גם לפי מצאי המוסדות.

הליך הרישוי הוא מורכב, ובמצב הקיים טווח שיקול הדעת של עובדי האגף בבואם להחליט אם לאשר מתן רישיון להפעלת מוסד הוא רחב. חלק ממצאי הביקורת על החלטות כאלה חמור מאוד, ולעתים מדובר במוסדות חינוך שפועלים בתנאים שמסכנים את שלומם של תלמידי בית הספר או של ילדי הגן. ממצאי הביקורת מעלים חשש שמא בחר האגף לעצום את עיניו נוכח דיווחים לא אמינים. מן הממצאים עלתה גם תמונה של אגף הנתון בלחצים של בעלויות ובמערכת יחסים מורכבת עם רשת גני אגו"י. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לברר את טיב הקשר שבין האגף ובין הרשת.

הועלו מקרים של חשש לניגוד עניינים אשר המשרד התקשה לנטרל. בשולי הדברים עלתה מערכת יחסי עבודה עכורים באגף, והנהלת המשרד נמנעה מלטפל בה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול במוסדות חינוך מוכש"ר דורש שינויים ניכרים: על המשרד לאכוף את הכללים שהוא קבע בעניין המספר המזערי של תלמידים במוסד חינוך באופן אחיד ושיטתי; עליו לבחון את האפשרויות העומדות בפניו ליישום מדיניותו ובין השאר לשקול, במידת הצורך, ליזום שינויי חקיקה מתאימים; על הנהלת המשרד לחדד את הכללים הנוגעים לחוות הדעת הנדרשות לשם אישור בקשה לרישיון ולהבהירם לכל היחידות במשרד שעוסקות בנושא; על המשרד לקבוע מפתח תקינה של מפקחים באגף ולהבטיח שמערך הפיקוח על מוסדות חינוך אלה יוכל לקיים פעולות פיקוח לפי צורכי הפיקוח; עליו להעמיק את הבקרה על שכרם של עובדי בעלויות; עוד על המשרד לפעול לאלתר עם משטרת ישראל לקביעת הטיפול הנכון באכיפת צווי סגירה.

