

סיוע כספי של משרד החינוך לסטודנטים ולתלמידים

תקציר

משרד החינוך (להלן - המשרד) מעניק סיוע כספי לתלמידים במוסדות חינוך ולסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, באמצעות מענקים והלוואות. מטרת הסיוע לתלמידים היא להקל על הוריהם את מימון ההוצאות על חינוך, כמו רכישת אביזרי לימוד ומימון טיולים. הסיוע לסטודנטים נועד להקל עליהם את מימון שכר הלימוד.

בשנת 2009 העניק המשרד מתקציבו סיוע לתלמידים בסכום כולל של כ-66 מיליון ש"ח וסיוע לסטודנטים בסכום של כ-49 מיליון ש"ח, ובסך הכול 115 מיליון ש"ח. את אפיקי הסיוע ניהלו בעיקר מינהל הכשרה ופיתוח מקצועי לעובדי הוראה (להלן - המינהל להכשרה), והמינהל לכוח אדם בהוראה, תיאום ובקרה (להלן - מינהל כא"ב).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא סיוע כספי של משרד החינוך לתלמידים ולסטודנטים. הביקורת נעשתה בעיקר במינהל להכשרה, במינהל כא"ב ובמינהל הפדגוגי במשרד. בדיקות השלמה נעשו באגף החשב הכללי (להלן - החשב"ל) שבמשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

סיוע כספי לסטודנטים

האגף להכשרת עובדי הוראה שבמינהל להכשרה (להלן - האגף להכשרת עו"ה) מעניק מלגות וכן הלוואות שבתנאים מסוימים אפשר להסבן למענק (להלן - הלוואות מותנות) לסטודנטים במכללות להכשרת עובדי הוראה, אשר עומדים בכמה דרישות סף. סטודנט שקיבל הלוואה מותנית רשאי לבקש מהמשרד להסב אותה למענק בתנאי שלמד באופן סדיר וברציפות בתכנית לימודים מלאה¹ ועבד בהוראה לאחר סיום לימודיו במשך שנה כנגד כל שנה שבה קיבל הלוואה מותנית. אגף בכיר לכוח אדם בהוראה במינהל כא"ב (להלן - אגף כא"ב), אחראי לטיפול בהלוואות המותנות החל בשלב שלקראת מועד פירעון. במשך שנים חתם החשב"ל על הסכמים עם בנקים לשם מתן הלוואות לסטודנטים.

1. במשך כשני עשורים נצברים חובות לאוצר המדינה בשל טיפול לקוי של משרד החינוך ושל אגף החשב"ל בהלוואות מותנות לסטודנטים להוראה, וביוני 2010 הם הסתכמו בכ-110 מיליון ש"ח. נמצא כי לווים רבים שנטלו הלוואה מהבנק הבינלאומי

1 במשך שלוש שנים לתואר מורה בכיר (תכנית במכללה שאינה מעניקה תואר אקדמי) או במשך ארבע שנים לתואר אקדמי ראשון (B.Ed).

הראשון בע"מ² בשנים 2000-2005 לא פנו למשרד בתום לימודיהם, וכי המשרד לא החליט אם עליהם להחזירה אם לאו. מאחר שהמשרד לא נתן לבנק הוראות בנוגע ללווים אלה, נבצר מהבנק לפעול, ועקב כך שיעור ההלוואות שהמשרד לא החליט אם יש לגבותן או להסבן למענק הלך וגדל עם השנים, וכפועל יוצא תפחו החובות משנה לשנה. אף על פי כן, בהסכם החדש שחתמה הממשלה עם בנק דיסקונט לישראל בע"מ באוגוסט 2007 לא נקבע במפורש אילו צעדים על הבנק לנקוט בעניינם של לוויים שלא פנו למשרד בתום לימודיהם.

2. אגף החשב"ל היה ער לכך שחלק מההלוואות לא נפרעו והטיפול בהן נדחה משנה לשנה. אף על פי כן, במשך שנים רבות לא השכילו אגף החשב"ל ומשרד החינוך להשלים את קביעתם של הליכים לאיתור הלוויים ולבקרה בעניינם שיאפשרו לטפל באופן רציף בהלוואות בהתאם למתווה שגובש בהסכמים עם הבנקים. רק 20 שנה ויותר לאחר מועד הפירעון של חלק מן ההלוואות החל המשרד בבדיקות מקיפות לאיתור הלוויים, אולם הוא איתר רק חלק קטן מהם והסב את ההלוואות שקיבלו למענק.

3. מנהל המינהל לכא"ב מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2010 כי אגף כא"ב לא הביא לידיעתו את בעיית החובות שהצטברו, ולמותר לציין כי הוא לא דיווח עליה למנכ"ל המשרד.

4. אף שהיו בידי המשרד די נתונים שאפשר ללמוד מהם אם הלווה זכאי להסבת ההלוואה למענק, גם אם הלווה לא פנה אליו בנוגע להלוואה, נהג המשרד לדחות מדי שנה במשך כמה שנים את פירעון של חלק ניכר מהלוואות המותנות אשר לא ניתן פטור מהחזריהן, לעתים באמצעות דחייה אוטומטית בלי לבדוק אם יש לגבות את ההלוואות; חלק מאותן דחיות ניתנו מדי שנה במשך שמונה שנים. משום כך נבצר מהבנק לגבות חלק מהחובות.

5. שלבי טיפולו האחרונים של האגף להכשרת עו"ה בהלוואות מותנות הם הנפקת אישורי זכאות לסטודנטים וקבלת מידע מהבנק על סכומי ההלוואות שניתנו. התברר כי שום יחידה במשרד אינה אחראית לטפל בהלוואות המותנות משלב זה ועד מועד הפירעון המצופה של ההלוואה, שעה שהלווה כבר אמור לשמש עובד הוראה. פרק זמן זה אורך כארבע עד חמש שנים, ובמהלכו ייתכנו שינויים שמצריכים טיפול מיידי בהלוואה, למשל הקדמת מועד הפירעון. האחראיות לטיפול בהלוואות, לקראת מועד הפירעון המצופה, מוטלת על אגף כא"ב, המוסמך להחליט אם להסב הלוואות למענק.

נמצא כי תחומי האחריות וחלוקת העבודה בין האגף להכשרת עו"ה ובין אגף כא"ב לא הוגדרו בנוהל; לא נקבעו פרטי המשימות המוטלות על כל אחד מהאגפים; ולא נקבע אופן ביצוע הפעולות המחייבות שיתוף פעולה ביניהם. ממצאי הביקורת מלמדים הן על היעדר טיפול רציף של יחידות המשרד האחראיות לנושא, והן על תיאום מועט בין שני האגפים האחראים לכך. למשל, בתקופת הלימודים של הסטודנט אין לאגף כא"ב מידע על המשך לימודיו כאמור, אף שמידע זה עשוי להשפיע על מועד הפירעון בפועל. בהיעדר מידע כזה, אגף כא"ב פועל לעתים באיחור: הוא ממתין למועד הפירעון המצופה של ההלוואה גם במקרים שבהם יש לפעול לפירעון מוקדם שלה.

2 מסוף שנת 1996 עד יולי 2007 היו לחשב"ל הסכמים עם בנק זה.

דרכי העבודה של משרד החינוך המתוארות בפרק זה מלמדות על כשל יסודי בטיפול בנושא, שכן בפועל זרועו האחת לא הצליחה במשך שנים לגבות חלק ניכר מהחובות שנדרשה לגבות על פי נוהלי המשרד, ואילו זרועו השנייה המשיכה לתת הלוואות מותנות בלא שהופקו לקחים בנושא ובלא שנעשו שינויים בסדרי העבודה שנועדו להבטיח שיפור בגביית החובות.

6. המינהל להכשרה הפעיל תכניות שונות שבמסגרתן העניק בכל שנה אלפי הלוואות מותנות ומלגות לסטודנטים להוראה, ומפעם לפעם סיים תכנית אחת והחל בתכנית אחרת, בלי שהיו בידי די נתונים על מידת העמידה ביעדי התכנית שהסתיימה ובלי שבחן את האפקטיביות של התכניות השונות.

סיוע כספי לתלמידים

המשרד מסייע לקבוצות של תלמידים ולמשפחותיהם במימון הוצאותיהם על חינוך. 95% מסכומי המלגות שחילק המשרד לבתי ספר בשנת 2009 ניתנו לתלמידים לשם סיוע בקניית אביזרי לימוד ובתשלום עבור טיולים. את מרבית המלגות חילק האגף לשירות לאומי, תיאום ובקרה (להלן - האגף לש"ל), הפועל במינהל כא"ב.

את הכללים לחלוקת המלגות עיגן המשרד בחוזרי מנכ"ל - חוזר מספטמבר 2007 וחוזר שחל מנובמבר 2009 (להלן - חוזר המלגות)³. חוזר המלגות קובע בין השאר כי ההקצאה של המלגות לבתי הספר תיעשה על פי אמות מידה חברתיות-כלכליות; וכי מאחר שאי-אפשר לסייע באמצעות המלגות לכלל התלמידים הזקוקים להן, יש לאתר את הזקוקים להן ביותר ולסייע להם, ולו חלקית.

1. חוזר המלגות אינו מבהיר באופן חד-משמעי מיהם בתי הספר שתלמידיהם זכאים למלגות. נמצא שהמשרד הקצה כספים למלגות לבתי ספר יסודיים בחינוך הרשמי ובחינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר); ההקצאה למוסדות חינוך מוכש"ר לא הייתה שוויונית - כמעט כל בתי הספר שבבעלות מרכז החינוך העצמאי⁴ קיבלו הקצאה, לעומת פחות מ-2% מבתי הספר שבבעלות מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל וכ-30% מבתי הספר שבבעלות אחרת. הקצאת תקציבי המלגות לבתי הספר בחינוך המוכש"ר שיקפה מדיניות של איפה ואיפה.

2. ביולי 2006 חתם המשרד, באמצעות מינהל כא"ב, על חוזה עם חברה בע"מ (להלן - הקבלן) לשם "הפעלת מערך תשלומי מלגות ופרסים לתלמידים וסטודנטים". את המידע על פעילותם של בתי הספר בכל הנוגע לחלוקת מלגות קיבל המשרד מהקבלן, אשר עשה בקרה בנושא.

משרד מבקר המדינה בדק את מסמכי האגף לש"ל ובדק בדיקה מדגמית את טופסי הבקרה של הקבלן. הממצאים שהועלו בעניין זה מלמדים על ליקויים בהליכי התייעוד

3 נוסח החוזרים בעניינים שיפורטו להלן זהה.

4 בסעיף 3א בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבעו הכללים לתמיכה במוסדות ציבור. בחוק נקבע כי האמור בסעיף זה לא יחול על תמיכה בשני תאגידים שמפעילים בתי ספר במגזר החרדי: תאגיד "מרכז החינוך העצמאי לתלמודי תורה ובתי ספר בית יעקב בארץ ישראל" (להלן - מרכז החינוך העצמאי) ותאגיד "מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל" (להלן - מרכז מעיין החינוך התורני); תאגידים אלה יתוקצבו מתקציב משרד החינוך למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים ועל פי אמות מידה ענייניות, אחידות ושוויוניות כמו לכלל ילדי ישראל.

וקבלת ההחלטות של ועדות המלגות שפעלו בבתי הספר שנבדקו וכן על אי-עמידה בכללים שנקבעו בחוזר המלגות: ההחלטות בדבר מתן מלגות שקיבלו רוב הוועדות לא התבססו על אמות מידה; החלטותיהן של כל הוועדות התקבלו בלא שנקבעו משקלות לאמות המידה השונות; החלטות רבות לא היו מנומקות ולפיכך לא ניתן היה לדעת על מה התבססו; חלק מהנימוקים להחלטות לא התייחסו לאמות המידה שקבע המשרד.

3. כספי המלגות נועדו לסייע להורים לממן הוצאות חינוך שונות, שהם אמורים לשלם כבר בתחילת שנת הלימודים. התברר כי את הכספים למימון המלגות לטיולים בשנות הלימודים התשס"ח (2007-2008)⁵ והתשס"ט (2008-2009) העביר המשרד לבתי הספר רק בתחילתה של שנת הלימודים הבאה - התשס"ט והתש"ע (2009-2010), בהתאמה. כאשר המשרד מעביר כספי מלגות באיחור, למשל לשם סיוע במימון טיולים, נדרש לעתים בית הספר לממן את ההוצאה מכספו עד שיתקבלו כספי המלגות. עול זה אינו מתחלק באופן שוויוני בין בתי הספר: הוא כבד יותר ככל שגדל שיעור התלמידים שזקוקים למלגה משום שהוריהם מתקשים לממן הוצאות על חינוך.

פרסום מידע על אפיקי הסיוע לתלמידים ולסטודנטים

על פי חוק מירשם מלגות, התשל"ז-1976, נדרש המשרד לפרסם ברבים מידע על קרנות המעניקות מלגות, בין באמצעות מענק ובין באמצעות הלוואה, לתלמידים בכיתה ז' ואילך, וכן פרטים על הדרך לקבלתן; מדריך עדכני יוכן בכל שנה ויפורסם באינטרנט. לתפקיד רשם המלגות מונה סמנכ"ל ומנהל המינהל לכא"ב.

נמצא כי באתר האינטרנט של רשם המלגות (המעודכן למרס וליוני 2010) היה מידע רק על קרן אחת לסיוע לסטודנטים שהמשרד מפעיל - מלגות לסיוע בשכר לימוד לסטודנטים מהמגזר הבדואי. שאר אפיקי הסיוע של המשרד לסטודנטים ולתלמידים שנזכרו בדוח זה לא נכללו ברשימה שפרסם רשם המלגות, כגון: מלגות והלוואות מותנות לסטודנטים במכללות להכשרת עובדי הוראה ומלגות לרכישת אביזרי לימוד ולתשלום על טיולים.

סיכום והמלצות

1. על החשכ"ל ומנכ"ל משרד החינוך להיכנס לאלתר לעובי הקורה ולבחון את הנתונים על החובות שנצברו ואת הכשלים שנמצאו בטיפול בהלוואות המותנות. על מנכ"ל משרד החינוך לדאוג שיגובש מאגר מידע בדוק ומוסכם בנושא ההלוואות המותנות שניתנו; שייקבעו כללים ברורים בנוגע לאפשרות לדחות את מועד פירעונה של הלוואה מותנית; ויבדק באיזו מידה הושגו יעדי פרויקט ההלוואות המותנות.

אם הנהלת המשרד בוחרת להפקיד את הטיפול בהלוואות המותנות בידיהם של שני מינהלים שונים, עליה להסדיר את התיאום בין שני הגופים באופן שיבטיח טיפול סדור ושוטף בהלוואה. עליה גם להורות לגורמים המופקדים על הנושא לדווח לה על

5. שנת הלימודים בגנים ובבתי הספר מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט; שנת הלימודים האקדמית מתחילה באוקטובר ומסתיימת בספטמבר.

קשיים בטיפול בהלוואות, על פעולות שנעשות לצמצום החובות שנצברו ועל תוצאותיהן.

2. על המשרד לבחון ביסודיות את סוגיית המוסדות הזכאים למלגות לתלמידים ולקבוע מדיניות בנוגע לחלוקת כספי המלגות בין המגזרים השונים. על מינהל כא"ב לפעול לריכוז כל המידע מהוועדות שבבתי הספר, לאתר את בתי הספר שמחלקים מלגות שלא על פי אמות מידה וללא נימוקים סבירים ולפעול לתיקון הליקויים. עליו גם להבטיח כי סכומי המלגות ייקבעו על פי אמות מידה ברורות, וכי הנימוקים לקבלת ההחלטות יתועדו כראוי. עליו גם לבחון את איכות הבקרה שהוא מקיים על חלוקת המלגות באמצעות הקבלן. כל אלה נדרשים כדי להבטיח שייעשה שימוש מיטבי בתקציב המוגבל המיועד למלגות.



מבוא

משרד החינוך (להלן - המשרד) מעניק סיוע כספי לתלמידים במוסדות חינוך ולסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה, באמצעות מענקים והלוואות. מטרת הסיוע לתלמידים היא להקל על הוריהם את מימון ההוצאות על חינוך, כמו רכישת אביזרי לימוד ומימון טיולים ופעילויות חינוכיות. הסיוע לסטודנטים נועד להקל את מימון הוצאותיהם על שכר לימוד.

בשנת 2009 העניק המשרד מתקציבו סיוע לתלמידים בהיקף כולל של כ-66 מיליון ש"ח וסיוע לסטודנטים בהיקף של כ-49 מיליון ש"ח, ובסך הכול 115 מיליון ש"ח. את אפיקי הסיוע ניהלו בעיקר מינהל הכשרה ופיתוח מקצועי לעובדי הוראה (להלן - המינהל להכשרה), בראשותה של גב' גילה נגר, והמינהל לכוח אדם בהוראה, תיאום ובקרה (להלן - מינהל כא"ב), בראשותו של מר מנחם כהן.

בחודשים פברואר-יולי 2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא סיוע כספי של משרד החינוך לתלמידים ולסטודנטים. הביקורת נעשתה בעיקר במינהל להכשרה, במינהל כא"ב ובמינהל הפדגוגי במשרד. בדיקות השלמה נעשו באגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) שבמשרד האוצר.

סיוע כספי לסטודנטים

המשרד מקצה כספים לכמה אפיקי סיוע לסטודנטים; חלקם מלגות הניתנות כמענק, והשאר - הלוואות שבתנאים מסוימים אפשר להסב אותן למענק (להלן - הלוואות מותנות).

1. לשם ריכוז מידע על אפיקי הסיוע השונים של משרד החינוך פנה משרד מבקר המדינה לראשי המינהלים של המשרד בינואר 2010, וביקש פרטים על מטרותיהן של המלגות ושל הלוואות השונות שהוענקו בשנת 2009 לסטודנטים שבתחום אחריותם. בטבלה 1 שלהלן יפורטו הנתונים האמורים.

טבלה 1*

שם היחידה האחראית לחלוקת הסיוע הכספי	סוג הסיוע	התקציב לשנת 2009 (באלפי ש"ח)	סך ההוצאה בשנת 2009 (באלפי ש"ח)
האגף להכשרת עובדי הוראה שבמינהל להכשרה	הלוואות מותנות לסטודנטים במכללות להכשרת עובדי הוראה	25,152	20,128
	מלגות לסטודנטים במכללות להכשרת עובדי הוראה**	5,408	5,408
האגף לשירותי חינוך ורווחה שבמינהל הפדגוגי	מלגת פרויקט חונכות (פר"ח) במכללות להכשרת עובדי הוראה	19,537	14,845
האגף לחינוך יסודי שבמינהל הפדגוגי	מלגת פרויקט "סטודנטים חוברים לבית הספר ולגן (סח"ב)" במוסדות להשכלה גבוהה	8,257	5,782
האגף לשירות לאומי, תיאום ובקרה שבמינהל לכא"ב	מלגות עידוד להכשרת עובדי הוראה	821	821
הממונה על החינוך הדרוזי והצ'רקסי במזכירות הפדגוגית	מלגות לסטודנטים במגזר הדרוזי ובמגזר הצ'רקסי במוסדות להשכלה גבוהה	1,796	1,796
	סה"כ	60,971	48,780

* בטבלה לא מובאים נתונים על סכום של 2,032 אלף ש"ח שהוקצה לשנת 2009 ומיועד לסיוע בשכר לימוד לתלמידים בכיתות י"ג-י"ד במכללות טכנולוגיות, לסיוע בהכשרת סטודנטים בעלי צרכים מיוחדים באוניברסיטת חיפה ולסיוע בשכר לימוד לסטודנטים מהמגזר הדרוזי. התקציבים האמורים נכללו באפיקי הסיוע הכספי לתלמידים (ראו להלן).

** תקציב סיוע לסטודנטים בתכנית "מצוינים להוראה" וסיוע לסטודנטים בעלי נתוני קבלה גבוהים שלומדים מקצועות נדרשים. עוד בנוגע לשתי תכניות אלה ראו להלן.

מנתוני הטבלה עולה שכ-41 מיליון ש"ח (84%) מכספי הסיוע של המשרד לסטודנטים בשנת 2009 ניתנו לסטודנטים שלמדו במכללות להכשרת עובדי הוראה (להלן - מכללות להוראה). את מרבית הסיוע לסטודנטים אלה העניק האגף להכשרת עובדי הוראה (להלן - האגף להכשרת עובדי הוראה) שבמינהל להכשרה. בדיקת משרד מבקר המדינה התמקדה באפיקי הסיוע לסטודנטים במכללות להוראה.

2. האגף להכשרת עובדי הוראה אחראי למערכת ההכשרה להוראה - הן האקדמית והן הרגילה - בכל מגזרי החינוך ובכל שכבות הגיל. האגף מפעיל "מערך מסייע" אשר נועד לתגבר את הכשרת המורים במקצועות הוראה נדרשים, לממן תכנית להכשרת סטודנטים מצטיינים להוראה ולסייע במידת האפשר לשאר הסטודנטים במכללות להוראה במימון לימודיהם. המערך המסייע מיועד לסטודנטים שלומדים באופן סדיר לתואר ראשון בחינוך (B.Ed.) או לתעודת הוראה במסלולים לא אקדמיים, ולסטודנטים שלומדים באופן סדיר במסלול להסבת אקדמאים להוראה במכללות להוראה שהמשרד מתקצב אותן והאגף מפקח עליהן.

במסגרת המערך המסייע מעניק האגף מלגות והלוואות מותנות לסטודנטים שלומדים במסגרת תכנית "מצוינים להוראה" ולסטודנטים בעלי נתוני קבלה גבוהים שלומדים מקצועות הוראה שהמשרד קבע שהם נדרשים (ההלוואות לשתי קבוצות אלה ייקראו להלן - הלוואות מותנות

מועדפות). נוסף על כך ניתנות הלוואות מותנות לכלל הסטודנטים במכללות להוראה אשר עומדים בכמה דרישות סף (להלן - הלוואות מותנות רגילות).

בשנת הלימודים האקדמית התשס"ט (2008-2009) למדו כ-39,000 סטודנטים לימודים סדירים במכללות להוראה, כ-18,000 (46%) מהם במכללות אקדמיות להוראה בזרם הממלכתי, כ-6,000 (15%) במכללות אקדמיות להוראה בזרם הממלכתי-דתי וכ-15,000 (39%) במכללות להוראה במגזר החרדי. באותה שנה נתן המשרד 4,281 הלוואות מותנות, 2,205 (52%) מהן הלוואות מותנות מועדפות בסך 5,400 ש"ח לסטודנט, והשאר הלוואות מותנות רגילות בסך 3,000-4,800 ש"ח.

3. האגף להכשרת עו"ה אחראי לטיפול במתן הלוואות מותנות וקובע כללים לזכאות לקבלת הלוואה ואת סכומי ההלוואות וכן את הליכי הטיפול בהן (להלן - נוהל למעורר המסייע): האגף מנחה את המכללות להוראה באיזה אופן נדרשים הסטודנטים להגיש להן בקשות להלוואות; הוא דן בבקשות וקובע מי מהסטודנטים זכאים להלוואות ומהו סכום ההלוואה; הוא מנפיק לסטודנטים אישורי זכאות להלוואות ושולח אותם למכללות; על המכללה להעביר את האישורים לסטודנטים, ואלה רשאים לקבל את ההלוואה מבנק שעמו התקשרה הממשלה בחוזה (ראו להלן); המשרד מקבל מהבנק דיווח על פרטיהם של הסטודנטים שנטלו הלוואות מותנות ועל סכומי ההלוואות.

סטודנט רשאי להגיש בקשה להלוואה מותנית בכל אחת משנות הלימודים. האגף להכשרת עו"ה קבע בהנחיותיו למכללות להוראה כי סטודנט שקיבל הלוואה מותנית רשאי לבקש מהמשרד להסב אותה למענק, והוא זכאי לכך בתנאי שלמד באופן סדיר ורצוף בתכנית לימודים מלאה במשך שלוש שנים לתואר מורה בכיר (תכנית במכללה שאינה מעניקה תואר אקדמי) או במשך ארבע שנים לתואר אקדמי ראשון (B.Ed) ועבד בהוראה לאחר סיום לימודיו בהיקף של שני שלישי משרה לפחות במשך שנה⁶ כנגד כל שנה שבה קיבל הלוואה מותנית.

מועד פירעונה הצפוי של הלוואה מותנית הוא כארבע או חמש שנים לאחר קבלתה, על פי מסלול לימודי הסטודנט. יוצא אפוא כי מועד הפירעון המצופה של הלוואה שנטל הסטודנט בשנת לימודיו הראשונה הוא כשנה לאחר סיום לימודיו. מועד זה מצוין גם במערכת הממוחשבת של המשרד לצורך טיפול עתידי בנושא. ככלל, מועד הפירעון המצופה של הלוואות מותנות חל בסוף אוקטובר. אגף בכיר לכוח אדם בהוראה במינהל כא"ב (להלן - אגף כא"ב) אחראי לטיפול בהלוואות המותנות החל בשלב שלקראת מועד פירעון (בנוגע לפיצול הטיפול בהלוואות בין שני האגפים - ראו להלן).

4. במשך שנים חתם החשכ"ל על הסכמים עם בנקים לשם מתן הלוואות לסטודנטים. עד סוף שנת 1996 נתן בנק מסד בע"מ (להלן - בנק מסד) הלוואות מותנות. בנובמבר 1996⁷ ובנובמבר 2002⁸ חתם החשכ"ל על הסכמים עם הבנק הבינלאומי הראשון בע"מ (להלן - הבנק הבינלאומי), האחרון שבהם היה תקף עד יולי 2007, לשם מתן הלוואות בנקאיות למורים ומתן מענקים מותנים לסטודנטים במכללות להכשרת עובדי הוראה. במאי 2007 פרסם אגף החשכ"ל מכרז לבחירת הבנק שבאמצעותו יינתנו גם הלוואות, וזכה בו בנק דיסקונט לישראל בע"מ (להלן - בנק דיסקונט), והממשלה חתמה עמו על הסכם באוגוסט 2007.

- | | |
|---|---|
| 6 | גם שנת התמחות בהוראה נחשבת בתנאים מסוימים לשנת עבודה. |
| 7 | באוגוסט 1999 פטר החשכ"ל את הממשלה ממכרז ואפשר לה להמשיך להתקשר עם הבנק הבינלאומי עד סוף דצמבר 2002. |
| 8 | תוקף ההסכם פג כעבור ארבע שנים. בנובמבר 2006 אישרה ועדת מכרזים באגף החשכ"ל להאריך את תוקף ההסכם בחצי שנה נוספת ובד בבד לפרסם מכרז חדש. |

צבירת חובות

בהסכם שחתם החשכ"ל עם הבנק הבינלאומי בנובמבר 2002 נקבע כי בכל שנה בתקופת ההתקשרות יפקיד החשכ"ל בבנק ישראל כספים אשר ישמשו את הבנק למתן הלוואות לסטודנטים; וכי "הבנק מתחייב להחזיר לממשלה את הכספים שנמשכו מהחשבון המיוחד בבנק ישראל לשם ביצוע הלוואות בהתאם לקצב שנקבע בלוח הסילוקין של כל הלוואה, ובלי כל קשר לקצב הגבייה החוזרת בפועל". עוד נקבע בהסכם כי הבנק מתחייב למסור לחשכ"ל בסוף כל חודש מדד במרוכז דיווח על הלוואות המותנות לסטודנטים שבוצעו, בצירוף לוח סילוקין מרוכז לפי תקופה וסכומי הגבייה של הלוואות המותנות לסטודנטים אשר תנאיהן לא מולאו. כמן כן, יעביר הבנק בסוף כל חודש דיווח על השינויים בהלוואות המותנות לסטודנטים בהתאם להחלטות המשרד (מחיקות, דחיות והלוואות שהוסבו למענקים); "הפקדת הגבייה החוזרת לחשבון המיוחד בבנק ישראל תבוצע על ידי הבנק בהתאם ללוח הסילוקין".

בהסכם גם נקבע נוהל עבודה משותף למשרד ולבנק הבינלאומי, ובו נאמר, בין השאר: הבנק יעביר למשרד את פרטי הלוואות שניתנו; לאחר מכן האחראיות לטיפול בהלוואות המותנות ובגבייתן מוטלת על הבנק; בתחילתה של כל שנת לימודים אקדמית יכין הבנק, על פי נתונים על הלוויים שקיבל מהמשרד, רשימה של סטודנטים אשר מועד מילוי התחייבותם להחזר הלוואה המותנית שלהם יחול בסוף שנת הלימודים, והוא ישלח להם הודעה בנוסח שיתואם עם המשרד; בהודעה ידווח הבנק ללווה כי הגיע מועד מילוי ההתחייבות להלוואה וכי הוא רשאי להגיש בקשה למשרד אם ברצונו להסב את הלוואה למענק או לדחות את פירעונה. המשרד ידווח לבנק כיצד עליו לפעול: להסב את הלוואה למענק, לדחות את מועד פירעון הלוואה או לגבות את הלוואה. הבנק נדרש לבצע את החלטות המשרד ולדווח לו על החלטות שלא ביצע ולהסביר מדוע נהג כך.

יוצא אפוא שהבנק התחייב לגבות את החזרי הלוואות אשר המשרד קבע שתנאיהן לא מולאו, וכדי שיוכל לעמוד בכך היה על המשרד לדווח לו על החלטתו בדבר הטיפול בהלוואה. טיפול תקין ומלא בהלוואה עד לסילוקה מותנה גם בכך שהלווה אשר קיבל את פנייתו של הבנק אכן פנה למשרד כנדרש.

1. בביקורת נמצא כי הטיפול של המשרד בחלק מן הלוואות המותנות שניתנו במשך השנים, לפחות משנת 1990, עדיין לא הסתיים (ראו להלן).

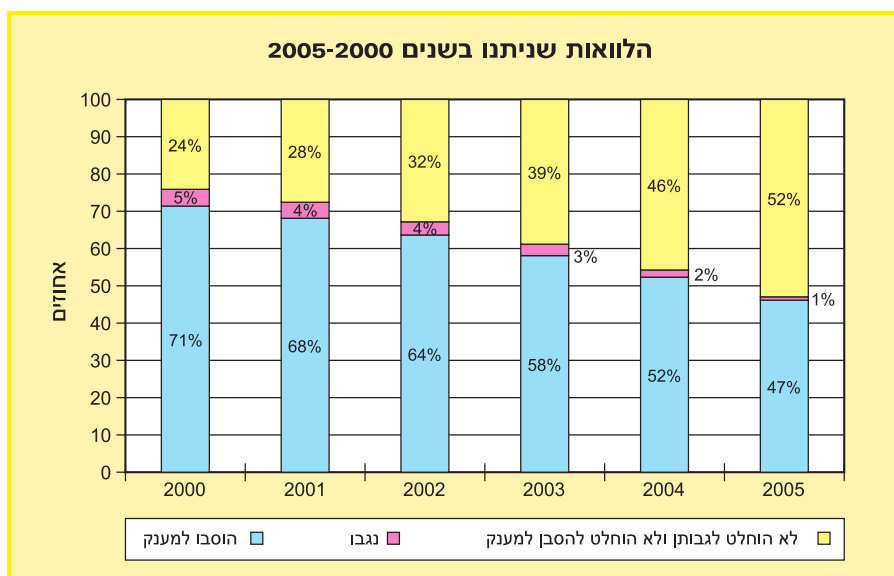
בטבלה 2 מוצגים נתונים שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה ביולי 2010 על הלוואות שנתן לסטודנטים שלמדו בשנים 2000-2005. יצוין כי הלוואות שנתן המשרד בשנת 2005 היו חייבות בפירעון או בהסבה למענק לכל המאוחר באוקטובר 2009. כל הסכומים בטבלה הם במחירים שוטפים (ללא ריבית והצמדה).

טבלה 2

השנה שבה ניתנו ההלוואות						
2005	2004	2003	2002	2001	2000	
5,488	6,074	6,012	7,242	6,632	6,753	מספרן הכולל של ההלוואות שניתנו
2,533	3,178	3,493	4,608	4,518	4,821	מספר ההלוואות שהוסבו למענק
49	117	185	256	285	304	מספר ההלוואות שנגבו
* 2,886	2,779	2,334	2,378	1,829	1,628	מספר ההלוואות שלא הוחלט לגבותן ולא הוחלט להסב אותן למענק (ל-4.7.10)

* בנוגע ל-20 הלוואות נוספות, לא ניתן לדעת על פי המידע שבמערכת הממוחשבת של המשרד האם מדובר בהלוואות שהוסבו למענק, או האם הן נגבו או האם לא התקבלה החלטה בעניינן.

בתרשימים שלהלן יוצגו שיעורן של ההלוואות שהוסבו למענק, של ההלוואות שנגבו ושל ההלוואות שבתחילת יולי 2010 עדיין לא הוחלט לגבותן ולא הוחלט להסב למענק.



מן הטבלה והתרשימים עולה כי עד יולי 2010 גבה המשרד באמצעות הבנק הבינלאומי רק שיעור קטן מאוד של ההלוואות המותנות שחולקו לסטודנטים בשנים 2000-2005 ואשר מועד פירעונן היה לכל המאוחר באוקטובר 2009 ולא הוסבו למענק; שיעור ההלוואות שהמשרד לא החליט אם יש לגבותן או להסב למענק הלך וגדל עם השנים, וכפועל יוצא מכך תפחו החובות למשרד משנה לשנה.

להלן נתוני המשרד על מספרן וסכומיהן של ההלוואות שניתנו במשך השנים (לפחות משנת 1990) ואשר המשרד עדיין לא החליט אם יש לגבותן מהלווים או להסבן למענק.

(א) בדצמבר 2009 העריך המשרד את מספר ההלוואות שניתנו ואשר החזירה טרם נגבו בכ-32,000, ואת סכומן הכולל בכ-170 מיליון ש"ח. נתון זה הוצג גם בינואר 2010 לפני חשב המשרד והממונה על הלוואות וגבייה באגף החשכ"ל. ממסמכי המשרד עולה כי הוא לא הורה לבנק הבינלאומי כיצד להמשיך את הטיפול באותן הלוואות, אף שמועד הפירעון הצפוי של רובן כבר עבר, שכן הן ניתנו בשנים 1997-2007. כאמור, מועד פירעונה הצפוי של הלוואה מותנית הוא כארבע או חמש שנים לאחר קבלתה, על פי מסלול לימודי הסטודנט.

(ב) ביולי 2010 מסר מינהל כא"ב למשרד מבקר המדינה מידע מהבנק הבינלאומי, ולפיו לא קיבל המשרד החלטה אם לגבות 22,505 הלוואות מותנות שניתנו, ואשר ערכן באותו מועד היה כ-110 מיליון ש"ח, או להסבן למענק; הלוואות אלה "קיבלו דחייה אוטומטית", כלומר מועד פירעונן נדחה בלא שנבחנו פרטיו של כל מקרה ומקרה ונתוניו של הלווה. במועד הביקורת עדיין לא היו בידי המשרד מלוא הנתונים הנדרשים על הסיבה לדחייה: כמה מההלוואות הוא דחה בעקבות פניות של הלווים אליו וכמה הוא דחה בעקבות בדיקת פרטיהם (ראו להלן).

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הפער הגדול בין הנתונים שהציג המשרד בתחילת שנת 2010 ובין הנתונים שהוא הציג כעבור כחצי שנה, מוטל על אגף כא"ב בשיתוף אגף הכספים של המשרד לבצע את השינויים והשיפורים במאגר המידע של המשרד, ולוודא שבידיו מידע בדוק ומוסכם על ההלוואות המותנות שניתנו, לרבות אלה שעדיין לא הוחלט אם לגבותן או להסבן למענק.

2. בביקורת נמצא כי פעמים רבות הליך העבודה האמור, שבו שותפים המשרד והבנק, לא התקיים במלואו. בין השאר נמצא כי המשרד לא קיבל מלווים רבים בקשות להסב את ההלוואה למענק או לדחות את מועד פירעונה, וכי המשרד לא החליט בעניינם אם לפרוע את ההלוואות אם לאו. מאחר שהמשרד לא נתן הוראות בנוגע ללווים אלה, נבצר מהבנק לפעול, ובעקבות כך נוצרו החובות האמורים.

(א) עוד בספטמבר 2001, בדיון עם נציגי משרד האוצר והבנק הבינלאומי, טענו נציגי משרד החינוך כי יש קשיים הנוגעים לאיתור לוויים שלא הובאו בחשבון בזמן חתימת ההסכם, ולכן "רוב ההלוואות נדחו במשך למעלה מ-10 שנים". במרס 2004 טענו נציגי הבנק הבינלאומי לפני נציגים מאגף החשכ"ל וממשרד החינוך כי נעשו מאמצים לאיתור לוויים של 610 הלוואות שנתן המשרד באמצעות בנק מסד אך רק מעטים מהם אותרו, ונציגי משרד החינוך דיווחו על קשיים באיתור הלוויים, לרבות באמצעות נתונים של משרד הפנים. בדיון לא נבחן אם יש מקום להמשיך לתת הלוואות במתכונת הנהוגה נוכח החובות הגדולים שנצברו.

(ב) ניתן היה לצפות שלקראת חתימה על הסכם חדש של החשכ"ל עם בנק דיסקונט באוגוסט 2007 יבחנו החשכ"ל והמשרד את הבעייתיות הכרוכה בהליכי הטיפול בהלוואות המותנות שבעטייה הצטברו החובות, יסיקו את המסקנות המתבקשות מכך וימצאו לכך פתרון אשר יבוא לידי ביטוי בהסכם החדש ויבטיח שהלוויים יאותרו והחזרי ההלוואות ייגבו; זאת בהתחשב בעובדה שמדובר בלוויים הנמצאים בשלב בחייהם שבו ניתן לצפות לשינויים תדירים בכתובת מגוריהם, במקום עבודתם, ובמצבם המשפחתי, וכן לשינויים בשם משפחתם.

התברר כי בהסכם שחתם החשכ"ל עם בנק דיסקונט הוא הדגיש את חובותיו של הבנק שמקורן באי-גביית החזרי ההלוואות והוסיף: "ממועד ביצוע ההלוואה המותנית, מוטלת האחריות לטיפול בהלוואות המותנות וגבייתן (במידת הצורך) לבנק". עם זאת, בהסכם החדש כמעט לא חל שינוי בנוהל העבודה המשותף למשרד ולבנק לעומת ההסכם שחתם החשכ"ל עם הבנק הבינלאומי בשנת 2002, לא נקבעו בו הוראות מפורטות אשר יהיה בהן כדי להבטיח צמצום ניכר במספר הלווים הבלתי מאוחרים.

משרד החינוך צירף לתשובתו למבקר המדינה סיכום דיון מספטמבר 2010, שבו השתתפו נציגים ממשרד החינוך, מאגף החשכ"ל ומבנק דיסקונט, ובו הוחלט כי הבנק "אחראי לגביית ההלוואות, מכל הסטודנטים אשר לא התקבל עבורם מאגף כא"ב שינוי סטאטוס של דחייה או הפיכה למענק".

3. במכתב ששלח הבנק הבינלאומי לאגף כא"ב בדצמבר 2007, לאחר סיום ההתקשרות של החשכ"ל עמו, הוא ציין כי עדיין לא קיבל מהמשרד הוראות כיצד עליו לפעול בעניינין של הלוואות רבות. בשנת 2009 פנה הבנק פעמיים - בפברואר - ובמרס - לאגף כא"ב וביקש לקבל מהמשרד הוראות בנוגע להלוואות ישנות שהבנק הגדירן קשות לגבייה. באוגוסט 2009 שב וביקש הבנק מהמשרד לזרז את הטיפול בבקשתו.

בספטמבר 2009 השיב אגף כא"ב לנציגי הבנק הבינלאומי כי המשרד החליט, בין השאר, לבנות מנגנון ממוחשב לטיפול בהלוואות ולהמשיך לטפל בהלוואות כמקובל. כפי שיוסבר להלן, רק לוויים מעטים שנעשה ניסיון לאתרם באמצעות המערכות הממוחשבות אכן אותרו.

4. למשרד יש מאגרי מידע ובהם נתונים על עובדי הוראה ששובצו במוסדות החינוך ועל סטודנטים בשנת ההתמחות שלהם ונתונים על הסטודנטים בתקופת לימודיהם: המכללות להוראה נדרשות לשלוח למשרד ארבע פעמים בשנה נתונים על שינויים שחלו במצבת הסטודנטים שלהם, ובכללם שינויים בכתובתם והפסקות בלימודים.

מכאן שבידי המשרד יש די נתונים שאפשר ללמוד מהם אם הלווה זכאי להסבת ההלוואה למענק, גם אם הלווה לא פנה אליו בנוגע להלוואה. אם מצא המשרד שהלווה אינו זכאי להסבת ההלוואה למענק ואף לא הגיש בקשה בנדון, עליו להודיע לבנק לגבות את ההלוואה.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי במסגרת הפקת הלקחים, החל בשנת הלימודים התשע"א (2010-2011) הוא יעביר לבנק את המידע בדבר סטודנטים שהפסיקו את לימודיהם לשם גביית החזרי הלוואות שניתנו להם. האגף להכשרת עו"ה יעביר לאגף כא"ב את המידע על סטודנטים שנשרו מלימודים בשנים קודמות, לצורך טיפול פרטני בענייני ההלוואות שקיבלו.

(א) נמצא כי אף שהיה בידי המשרד המידע האמור, אגף כא"ב בדק רק את הנתונים של חלק מהלווים לצורך קבלת ההחלטה אם להסב את ההלוואות שניתנו להם למענקים, משום כך נבצר מהבנק לגבות חלק מהחובות; בנוגע להלוואות אחרות הסתפק המשרד בדחייה אוטומטית של מועדי הפירעון, בלי שבדק אם הלווים זכאים להסבת ההלוואה למענק או אם יש לגבותה, כאמור לעיל.

(ב) בדיונים שהתקיימו בינואר ובדצמבר 2009 בהשתתפות הממונה על הלוואות וגבייה באגף החשכ"ל ונציגים מהאגף להכשרת עו"ה ומאגף כא"ב, התקבלו החלטות בענייני החובות שהצטברו ובענייני אופן הטיפול בגביית החזרי ההלוואות המותנות. בעקבות זאת עשה המשרד בדיקה ובתוך כמה חודשים הוא הצליח לאתר במאגרי המידע שלו על כוח אדם בהוראה פרטים על לוויים של כ-2,600 מבין עשרות אלפי ההלוואות האמורות אשר במשך שנים הוא לא הורה לבנק כיצד לטפל בהן. המשרד החליט לפטור לוויים אלה מהחזרי ההלוואה, כלומר הסב את ההלוואות למענקים.

על פי נוהל העבודה המשותף למשרד ולבנק הבינלאומי, לווה רשאי לבקש להסב את ההלוואה שקיבל למענק. אולם בשל הטיפול המאוחר בהלוואות, הסב המשרד את 2,600 ההלוואות למענקים בלא שהלווים ביקשו ממנו לעשות זאת.

5. מנהל המינהל לכא"ב מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2010 כי אגף כא"ב לא הביא לידיעתו את בעיית החובות שהצטברו, ולמותר לציין כי הוא לא דיווח עליה למנכ"ל המשרד.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2010 כי "יתכן שאכן נכון היה לעדכן את מנכ"ל וסמנכ"ל המשרד בזמן אמת".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי שומה על יחידותיו להציג סוגיות כגון אלה שהועלו בביקורת, במלוא חומרתן, לפני הגורמים הממונים עליהן ובמידת הצורך גם לפני מנכ"ל המשרד, כדי שיינקטו בהקדם הפעולות הנדרשות לטיפול בעניינן.



זה שנים רבות נצברים חובות לאוצר המדינה בשל הטיפול הלקוי של משרד החינוך ושל אגף החשכ"ל בהלוואות מותנות לסטודנטים להוראה, נגבה רק שיעור קטן מההלוואות המותנות שנתן המשרד לסטודנטים ואשר לא הוסבו למענקים. המשרד לא החליט אם לפטור את מקבליהן של עשרות אלפי הלוואות מחובת החזר או לחייבם לפרוע את ההלוואות.

במשך שנים רבות לא השכילו אגף החשכ"ל ומשרד החינוך להשלים את קביעתם של הליכים לאיתור הלווים ולבקרה בעניינם שיאפשרו לטפל באופן רציף בהלוואות בהתאם למתווה שגובש בהסכמים עם הבנקים. נושא זה לא טופל כנדרש אף שאגף החשכ"ל היה ער לכך שהטיפול בהלוואות רבות נדחה משנה לשנה. רק 20 שנה ויותר לאחר מועד הפירעון של חלק מן ההלוואות החל המשרד בבדיקות מקיפות לאיתור הלווים, אולם הוא איתר רק חלק קטן מהם והסב את ההלוואות שקיבלו למענק.

בתשובתו מאוקטובר 2010 מסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי עבודתו של אגף כא"ב בכל הקשור לטיפול בהלוואות מותנות "מתבצעת בהתאם לנוהלי העבודה, כפי שנקבעו ע"י הנהלת האגף"; בדיונים שקיים המשרד עם נציגי משרד האוצר ונציגי הבנק התקבלו החלטות וגובשו המלצות בנוגע לטיפול בהלוואות, אך לא התקיים מעקב אחר אופן יישומן; המידע בדבר הפסקת לימודים של סטודנטים במכללות להכשרת עובדי הוראה נמצא בידי האגף להכשרת עו"ה, והוא לא הועבר לאגף כא"ב ולבנק.

משרד החינוך גם הודיע למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת והסקת מסקנות במשרד על פי ממצאיה, התקיים דיון שבו השתתפו נציגים ממשרד החינוך, ממשרד האוצר ומבנק דיסקונט, ונקבעו בו נוהלי עבודה והחלטות לטיפול בהלוואות שנתן בנק זה. המשרד הוסיף כי "מגמת המשרד הינה שכל ההלוואות המותנות שניתנו לסטודנטים במכללות להכשרת עו"ה יהפכו רובן ככולן למענקים" (ההדגשה במקור).

הסבת ההלוואות למענקים מותנית בכך שהלווים יעמדו בתנאים שקבע המשרד, ועל פי הממצאים שהובאו לעיל, רק 47%-71% מההלוואות שניתנו בכל אחת מהשנים 2000-2005 אכן הוסבו למענקים לאחר שלוויהם עמדו בתנאים הנדרשים.

לדעת משרד מבקר המדינה על החשכ"ל ומנכ"ל משרד החינוך להיכנס לאלתר לעובי הקורה ולבחון את הנתונים על החובות שנצברו ואת הכשלים שבגביית ההלוואות. עליהם גם להורות לגורמים המופקדים על הנושא לדווח על קשיים בטיפול בהלוואות, על פעולות שנעשות לצמצום החובות שנצברו ועל תוצאותיהן. יש לפעול לאלתר לפתרון הבעיות שהועלו בנושא זה, שכן אם לא יסודר הטיפול בנושא ייתכן שיהיה צורך לקיום הערכה בנוגע להמשך הזרמת התקציבים למטרה זו.

דחיית מועד הפירעון

1. סטודנט שקיבל הלוואה מותנית ומעוניין להסב אותה למענק מתחייב, כאמור, ללמוד באופן סדיר ורציף בתכנית לימודים מלאה ולעבוד בהוראה בהיקף של שני שלישי משרה לפחות במשך שנה מיד עם תום לימודיו. המשרד מאפשר לאשר ללווה במקרים מסוימים לדחות את מועד הפירעון של ההלוואה.

על פי הנוהל למערך המסייע של אגף להכשרת עו"ה ממרס 2008, "במקרים מיוחדים תדון ועדת חריגים באישור דחייה עד שנתיים מיום סיום הלימודים במילוי ההתחייבות".

לעומת זאת, בסיכום דיון מינואר 2009 שבו השתתפו נציגים מאגף כא"ב ומהאגף להכשרת עו"ה נרשם ש"במקרים בהם תתקבלנה במשרדנו פניות של סטודנטים המבקשים לקבל דחייה במועד פירעון ההלוואות שלקחו, תתאפשר דחייה של מקסימום ארבע שנים וזאת על מנת לאפשר להם לסיים את החובות הלימודיים לקבלת תעודת הוראה או תואר בוגר בהוראה... בקשות לדחייה מעבר לארבע שנים יובאו לשיקול והחלטה של חברי ועדת החריגים בהתאם לנסיבות העניין".

מההסכם של החשכ"ל עם הבנק הבינלאומי עולה כי הסכמי ההלוואות שבין הבנק ללווה יהיו ערוכים בנוסח שיאושר מראש ובכתב בידי אגף החשכ"ל. על פי הסכם ההלוואה שעשה הבנק עם הלווים, במקרים מיוחדים יהיה רשאי הלווה לפנות בכתב לאגף כא"ב ולבקש דחייה בפירעון ההלוואה למועד שלאחר גמר הלימודים; הדחייה, אם תאושר, תהיה לשנה אחת בלבד. עיקרון זה נקבע גם בהסכם בין החשכ"ל לבנק דיסקונט ובהסכם בינו ובין הלווים.

יוצא אפוא כי כל אחד מהגורמים המעורבים במתן הלוואות - שני האגפים במשרד והבנק, באישור אגף החשכ"ל - קבע כלל שונה בנוגע לדחייה המרבית של מועד הפירעון של ההלוואה המותנית, ומכאן שלא הייתה מדיניות אחידה לגבי סוגיה יסודית זו.

2. (א) מנתונים נוספים שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה על הלוואות מותנות עולה שהוא אישר לדחות את פירעונן של חלק ניכר מההלוואות המותנות: 1,613 הלוואות שנתן לסטודנטים שלמדו בשנת 2000 (שהן 83% מההלוואות שמומשו ואשר לא ניתן פטור מהחזירה), ובשנים 2001-2004: 1,829 (87%) מההלוואות, 1,811 (69%) מההלוואות, 1,318 (52%) מההלוואות ו-1,168 (40%) מההלוואות, בהתאמה.

(ב) לעתים נענה המשרד שוב ושוב לבקשות של סטודנטים לדחות את מועד הפירעון. להלן דוגמאות בולטות: בינואר 2008 החליט אגף כא"ב בעניינה של לווה שכבר ניתנו לה שש דחיות, במשך שש שנים, להקל עליה את החזר ההלוואה ולדרוש ממנה להחזיר רק שתיים משלוש ההלוואות שניתנו לה, וכן לדחות את פירעונה של הלוואה שלישית; בפברואר 2009 החליט האגף להביא לדיון נוסף בוועדת חריגים את עניינה של לווה שכבר אושרו לה שבע דחיות במהלך השנים (ראו להלן); במאי 2009 החליט האגף להקל בתנאים להחזר ההלוואה של לווה שכבר אושרו לה, לפני משורת הדין, שמונה דחיות במשך שמונה שנים; באותו החודש החליט האגף לדחות בשנה נוספת את פירעון ההלוואותיהן של שתי לווה שכבר אושרו להן שמונה דחיות בעבר.

מהממצאים שהובאו לעיל עולה כי המשרד דחה את מועד פירעונן של חלק ניכר מן ההלוואות המותנות שנתן בשנים 2000-2005 ואשר לא ניתן פטור מהחזריהן; חלק מאותן דחיות נעשו מדי שנה בשנה במשך שמונה שנים. יש להדגיש כי ההחלטות בדבר דחיית מועד הפירעון של ההלוואות לא הוגבלו לנסיבות מיוחדות, כאמור בנהל למערך המסייע ובהסכם של החשכ"ל עם הבנק הבינלאומי. דרך פעולתו זו של המשרד לא עלתה בקנה אחד עם סעיפי הנהל וההסכם המגבילים את ההחלטות בעניין זה למקרים חריגים.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2010 כי על פי מדיניותו של אגף כא"ב "ניתן סיוע לסטודנטים בהפיכת ההלוואות למענקים על ידי מתן שהות והזדמנות לסטודנטים לסיים את הכשרתם האקדמית ולהשתלב בעבודה בהוראה"; מגמת המשרד היא לאפשר למקבלי ההלוואות לעמוד בתנאיהן, ולכן הוא דוחה את החלטתו אם להסב הלוואות למענקים. בעקבות הביקורת החליט המשרד בספטמבר 2010 שמועד הפירעון של ההלוואות המותנות יחול שנתיים לאחר תום הלימודים.

האגף להכשרת עו"ה ואגף כא"ב קיבלו בתוך שנה החלטות שונות בנוגע לאפשרות לדחות את מועד פירעונה של ההלוואה, בלי שהחלטה אחת ביטלה את קודמתה, ולמעשה ההנחיה שניתנה למכללות להוראה לא עלתה בקנה אחד עם החלטה שקיבל אגף כא"ב. הבנק, באישור של אגף החשכ"ל, נתן ללווה מידע שונה באותו עניין.

לנוכח השימוש הרב שעשה אגף כא"ב בכלי של דחיית החזרי ההלוואות, על מנכ"ל משרד החינוך לדאוג שייקבעו כללים ברורים בנוגע לנסיבות המצדיקות את דחיית מועד הפירעון של ההלוואות ובנוגע למשך הזמן המרבי של דחיית פירעון ההלוואות. עוד עליו לוודא שהדחיות יתבצעו רק לפי אותם כללים.

פיצול הטיפול בהלוואות המותנות

האגף להכשרת עו"ה, הפועל כאמור במסגרת המינהל להכשרה, מסיים את תפקידו בנוגע למתן הלוואות מותנות בהנפקת אישורי זכאות לסטודנטים ובקבלת מידע מהבנק על היקף ההלוואות שניתנו לסטודנטים. האחריות לטיפול בהלוואות, לקראת מועד הפירעון המצופה, מוטלת על אגף כא"ב, הפועל כאמור במסגרת מינהל כא"ב. אגף כא"ב מוסמך לקבל את ההחלטות בדבר הסבת ההלוואות למענק.

1. הסבת ההלוואה המותנית למענק תתאפשר בין השאר בתנאי שהסטודנט למד באופן סדיר ורצוף בתכנית לימודים מלאה במשך שלוש שנים לפחות. על פי הסכם בין הבנק ללווה, בנוסח

שאישר אגף החשכ"ל, רשאי המשרד לדרוש מהלווה לפרוע את ההלוואה אם הוא יפסיק את לימודיו מסיבה כלשהי; אם לא יעמוד בחובתו להציג למשרד אישור בדבר זכאותו לתעודת הוראה בהתאם למסלול הכשרתו, עם גמר לימודיו הסדירים; או אם לא יעסוק בהוראה. מכאן שסטודנט שהפסיק את לימודיו קודם סיומם חייב להחזיר את ההלוואה בסמוך למועד הפסקת הלימודים.

המידע על הפסקת לימודים או על מעבר לתכנית לימודים שאינה מלאה חיוני למשרד, ובייחוד לאגף כא"ב, שכן הוא עשוי ללמד על הצורך לפעול לפירעון מוקדם מהצפוי של הלוואה מותנית. ניתן להניח שקל יותר לאתר לווה בסמוך להפסקת לימודיו מאשר לאתרו שנים לאחר שהפסיק את לימודיו וכבר אין לו כל קשר עם המכללה להוראה.

(א) התברר כי שום יחידה במשרד אינה אחראית לטפל בהלוואות המותנות משלב קבלת המידע מהבנק על הלוואות שניתנו ועד מועד הפירעון המצופה של ההלוואה, שעה שהלווה כבר אמור לשמש עובד הוראה. פרק זמן זה אורך כארבע עד חמש שנים, ובמהלכו ייתכנו שינויים שמצריכים טיפול מידי בהלוואה, למשל הקדמת מועד הפירעון.

(ב) עוד נמצא כי בתקופת הלימודים של הסטודנט אין לאגף כא"ב מידע על לימודיו, אף שמידע זה כבר מוזן במאגר המידע המרכזי של המשרד והוא עשוי להשפיע על מועד הפירעון בפועל. עקב כך אגף כא"ב פועל לעתים באיחור: הוא ממתין למועד הפירעון המצופה גם של הלוואות שיש לפעול לפירעון מוקדם שלהן. כאמור המידע האמור נמצא בידי אגף הכשרת עו"ה אולם אינו מוצג באופן שוטף לפני אגף כא"ב.

2. משרד מבקר המדינה בדק את הסדרת חלוקת העבודה בין האגף להכשרת עו"ה ובין אגף כא"ב בכל הנוגע לטיפול בהלוואות המותנות ואת שיתוף הפעולה בין האגפים.

(א) נמצא כי תחומי האחריות וחלוקת העבודה בין האגפים לא הוגדרו בנוהל; לא נקבעו פרטי המשימות המוטלות על כל אחד מהאגפים; ולא נקבע אופן ביצוע הפעולות המחייבות שיתוף פעולה ביניהם.

יצוין כי באגף כא"ב פעלה ועדת חריגים לטיפול בהלוואות מותנות, ובישיבותיה השתתף גם נציג של אגף הכשרת עו"ה. אולם במסמכי אגף כא"ב לא נמצא כתב מינוי חתום של הוועדה ולא נקבע רשמית הרכב חבריה. גם הכללים שנקבעו לפעילות ועדת החריגים בינואר 2009 היו חסרים, למשל לא נקבע באילו מקרים תטפל הוועדה ומהם הפורום הנדרש לאישור בקשות של לווים ואמות המידה לאישורן.

בתשובתו מאוקטובר 2010 מסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת הוא החליט להקים שלוש ועדות חריגים וכן קבע את הרכבן: "ועדה לבדיקת נושרים מלימודים" באגף להכשרת עו"ה; "ועדה לבדיקת אפשרויות דחייה עד 4 שנים" באגף כא"ב; ו"ועדה עליונה לקבלת פטור מהחזר הלוואות והחזרי כספים לשגויים" באגף כא"ב.

(ב) בדיקת מסמכיהם של האגף להכשרת עו"ה ואגף כא"ב העלתה שרק במקרים מעטים קיימו שני האגפים דיונים משותפים בנושא ההלוואות המותנות: אגף כא"ב עסק בעניינין של הלוואות מותנות שניתנו עשר שנים ויותר קודם לכן שהחזריהן לא נגבו ופעל למחיקתן, אולם הוא לא שיתף בכך את האגף להכשרת עו"ה. גם כאשר הציע אגף כא"ב בדצמבר 2005 לנקוט צעד חריג - לבטל חובות שמקורם באי-גבייתן של הלוואות מותנות ישנות בדצמבר 2005, הוא לא עירב בכך את האגף להכשרת עו"ה.

אשר לאגף הכשרת עו"ה, הוא אישר להעניק הלוואות בלי שהכיר את נקודות התורפה בגביית החזר ההלוואות, וממילא לא יכול היה לפעול כבר בשלבים המוקדמים, בעת מתן ההלוואות, בדרך שתמנע מבעור מועד קשיים בגבייה.

(ג) בדיון שהתקיים בינואר 2009 נדונו "בעיות ביורוקרטיות" הנוגעות להלוואות מותנות. הממונה על הלוואות וגבייה באגף החשכ"ל הציע לקיים ישיבות שוטפות בנושא עם האגף להכשרת עו"ה ועם אגף כא"ב. אולם בדיון אחר ובו השתתף נציג החשכ"ל כעבור שנה, בינואר 2010, השתתפו נציגים מהבנק הבינלאומי ומאגף כא"ב בלבד ולא השתתף נציג האגף להכשרת עו"ה.

בתשובתו מאוקטובר 2010 מסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת התקיימו שני דיונים בנושא ההלוואות המותנות: בדיון הראשון השתתפו נציגי אגף כא"ב, נציגי משרד האוצר ונציגי בנק דיסקונט. נציגי אגף הכשרת עו"ה לא השתתפו בדיון "מפאת עומס בלוחות הזמנים"; בדיון השני השתתפו נציגים משני האגפים. בדיונים נדונו עניינים שונים והתקבלו החלטות בנוגע לטיפול בהלוואות. משרד החינוך מסר כי הוחלט לקיים בעקבות שני הדיונים בדיקה נוספת לגבי הלוואות "בסטטוס 'דחייה'", לצורך בדיקה אם הלוואות עומדים בתנאים להסבת ההלוואות למענקים.

ככלל, רצוי שהטיפול בעשרות אלפי הלוואות מותנות הניתנות לסטודנטים יופקד בידי גורם מינהלי אחד. מרגע שבחר המשרד לפצל את הטיפול בנושא בין שני מינהלים, היה עליו להסדיר את התיאום ביניהם באופן שיבטיח טיפול סדור ושוטף בהלוואה.

דרכי העבודה המתוארות בפרק זה מלמדות על כשל יסודי בטיפולו של המשרד בנושא, שכן בפועל זרועו האחת לא הצליחה במשך שנים לגבות חלק ניכר מהחובות שנדרשה לגבות על פי נוהלי המשרד, ואילו זרועו השנייה המשיכה לתת הלוואות מותנות בלא שהופקו לקחים בנושא ובלא שנעשו שינויים בסדרי העבודה שנועדו להבטיח שיפור בגביית החובות. הסדרת הנושא, בין היתר לנוכח הממצאים המועלים בדוח זה, מחייבת קביעת נוהלי עבודה מפורטים על סמך בחינה וניתוח פרטניים של הליכי הטיפול השונים.

האפקטיביות של הסיוע לסטודנטים באמצעות ההלוואות המותנות

1. במשך השנים הפעיל מינהל הכשרה באמצעות האגף להכשרת עו"ה תכניות שונות להכשרת עובדי הוראה וסייע ללומדים בהן במימון שכר הלימוד באמצעות מלגות והלוואות מותנות. להלן דוגמאות: "תכנית מעו"ף" (מורים לעיירות פיתוח) פעלה במשך שנים רבות בשתי מכללות, ונועדה להכשיר מורים למתמטיקה ולאנגלית אשר ילמדו בבתי ספר בעיירות פיתוח ובמגזר הברואי. בשנת הלימודים האקדמית התשס"ז (2006-2007) נקלטו הסטודנטים האחרונים בתכנית, והם ישתתפו בה עד לסיום לימודיהם; החל בשנת הלימודים האקדמית התש"ע (2009-2010) הפעיל האגף להכשרת עו"ה מערך מסייע של הלוואות מותנות לסטודנטים להוראת מקצועות מסוימים - ובהם מתמטיקה, אנגלית וביולוגיה - במחלקות להכשרת עובדי הוראה באוניברסיטאות.

2. כאשר המשרד מקצה כספים להלוואות מותנות ולמלגות עליו להגדיר את יעדי התכניות ולקבוע מדדים לבחינת מידת הצלחתן, כגון מספר הסטודנטים ב"תכנית מעו"ף" ששובצו ללמד במוסדות חינוך בעיירות פיתוח ומספר הסטודנטים שהתמידו בכך, וכן חלקם של המתמידים בכלל מקבלי הסיוע בתכנית זו. עליו להשתמש במדדים כגון אלה כדי ללמוד על מידת האפקטיביות שלהן ולקבוע אם כדאי להמשיך להפעילן, וכן להשתמש במידע על מידת הצלחתן בעת תכנון תכניות חדשות.

מנתונים שמסרה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה למשרד בדצמבר 2009 עולה כי על פי תחזית של כוח האדם בהוראה בשנת 2015, צפוי מחסור של מורים בכמה מקצועות לימוד⁹, למשל מתמטיקה ואנגלית, וכן צפוי עודף של מורים בכמה מקצועות, למשל מורים ליהדות בבתי ספר ממלכתיים ובבתי ספר במגזר החרדי וכן מורים לעברית במגזר הערבי.

כמעט מחצית ההלוואות המותנות בשנת הלימודים התשס"ט ניתנו כהלוואות רגילות לסטודנטים, בלא שהוגדרו קבוצות יעד, כמו תחומי הוראה או מגזרי אוכלוסייה שבהם נדרשת תוספת של עובדי הוראה. את שאר ההלוואות מעניק המשרד כאמור בעיקר כהלוואות מועדפות לסטודנטים בעלי נתוני קבלה גבוהים שלומדים מקצועות הוראה שהמשרד קבע שהם נדרשים. על המשרד לדעת בין השאר מהו שיעור הסטודנטים בעלי נתוני הקבלה הגבוהים שסיימו את הכשרתם כמורים ושובצו במוסדות החינוך ואילו מקצועות הם מלמדים, כדי לדעת אם עידוד סטודנטים כאלה באמצעות מימון שכר לימוד אכן תורם להשבת כוח האדם בתחומי ההוראה של המקצועות הנדרשים.

3. משרד מבקר המדינה בדק באגף להכשרת עו"ה אם המשרד בחן את האפקטיביות של ההלוואות המותנות לגבי השגת יעדי האגף, למשל את תרומתן לתגבור הכשרת המורים במקצועות הוראה נדרשים.

מנהל האגף להכשרת עו"ה מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 כי לא ידוע לו אם המשרד בחן את האפקטיביות של ההלוואות. עוד מסר כי ניתן לקבל מאגף כא"ב נתונים על מספר הלוויים שההלוואות שקיבלו הוסבו למענק, כלומר מורים שמספר השנים שבהן עבדו בהיקף של שני שלישי משרה לפחות שווה למספר שנות לימודיהם לפחות.

יוצא אפוא שהמינהל להכשרה הפעיל תכניות שונות שבמסגרתן העניק מדי שנה בשנה אלפי הלוואות מותנות ומלגות לסטודנטים להוראה, ומפעם לפעם סיים תכנית אחת והחל בתכנית אחרת, בלי שהיו בידי די נתונים על מידת העמידה ביעדי התכנית הקודמת ובלי שבחן את האפקטיביות שלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די בנתונים על מספר הסטודנטים שההלוואה שקיבלו הוסבה למענק כדי ללמוד על האפקטיביות של ההלוואות, הגם שנודעת חשיבות לשאלה כמה ממקבלי המענק ממשיכים ללמד במוסדות חינוך גם לאחר שההלוואות הוסבו למענק. על מינהל ההכשרה לבדוק באיזו מידה השיג פרויקט ההלוואות המותנות את יעדיו, ועל פי ממצאי הבדיקה לקבוע אם להמשיך להפעילו וכיצד יש לעשות כן.

סיוע כספי לתלמידים

המשרד מסייע לקבוצות של תלמידים ולמשפחותיהם במימון הוצאותיהם על חינוך, כמו רכישת אביזרי לימוד, מימון טיולים ופעולות חינוכיות אחרות. כאמור, לשם ריכוז המידע על אפיקי הסיוע השונים של המשרד, פנה משרד מבקר המדינה לראשי המינהלים של המשרד בינואר 2010 וביקש פרטים על מטרותיהן של המלגות השונות; על תקציבי המלגות ועל הכללים לחלוקתם.

9 מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה, שבשנת 2015 צפוי מחסור של כ-1,620 מורים להוראת המתמטיקה, כ-1,150 מורים להוראת האנגלית וכ-350 מורים להוראת העברית. בנוגע למחסור במורים להוראת אנגלית, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), עמ' 857.

1. בטבלה 3 מוצגים נתונים על כל אחד מסוגי המלגות שחולקו בשנת 2009:

טבלה 3

סוג המלגה	שם היחידה האחראית לחלוקת המלגות	סכום המלגה המיועד לתלמיד (בש"ח)	סך כל המלגות שחולקו (באלפי ש"ח)
אביזרי לימוד וטיולים	האגף לשירות לאומי, תיאום ובקרה שבמינהל כא"ב	500-150	49,177
סל קליטה (אביזרי לימוד, טיולים ועוד) לתלמידים עולים	האגף לקליטת עלייה שבמינהל הפדגוגי	1,125-300	13,027
מלגות לתלמידים מחוננים שהם נזקקים ולשילוב לימודים אקדמיים במסגרת לימודיהם	האגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים שבמינהל הפדגוגי	1,600-600	1,350
סיוע במימון אבחון של ליקויי למידה	האגף לשירות פסיכולוגי ייעוצי שבמינהל הפדגוגי	1,700	1,440
מלגות לבני נוער היוצאים למסע לפולין	מינהל חברה ונוער	2,000-600	504
אביזרי לימוד וטיולים בחינוך המיוחד	האגף לחינוך מיוחד שבמינהל הפדגוגי	350-150	500
		סה"כ	65,998

* נתונים אלה מייצגים את התקציב השנתי וכן את ביצוע התקציב באותה שנה, שהם זהים.

מנתוני הטבלה עולה שכ-63 מיליון ש"ח (95%) מסכומי המלגות שחילק המשרד בשנת 2009 ניתנו לתלמידים, באמצעות שלוש יחידות במשרד, לשם סיוע במימון קניית אביזרי לימוד והשתתפות בטיולים. את מרבית המלגות חילק האגף לשירות לאומי, תיאום ובקרה (להלן - האגף לש"ל) אשר פועל במינהל כא"ב.

2. ביולי 2006 חתם המשרד, באמצעות מינהל כא"ב, על חוזה עם חברה בע"מ (להלן - הקבלן) לשם "הפעלת מערך תשלומי מלגות ופרסים לתלמידים וסטודנטים". על פי מסמכי מכרז שפרסם מינהל כא"ב ואשר צורפו כנספח לחוזה, המשרד מקיים מערך סיוע ליחידים באמצעות הענקת מלגות עידוד או סיוע או פרסי הצטיינות, על פי אמות מידה שהוא קובע; המערך ממומן מתקציבו של מינהל כא"ב ומתקציבן של יחידות אחרות במשרד (ראו טבלה 1 לעיל) או ממקורות חיצוניים שאישר המשרד.

על פי החוזה, הקבלן ישמש הגורם המנהל את מערך התפעול והענקת כספי המלגות למוסדות החינוך: את המידע על המוסדות שזכאים לקבל תקציב למלגות הוא יקבל מהאגף לש"ל ומהיחידות האחרות שאחראיות לחלוקת מלגות¹⁰; הוא יודיע למוסדות על שיעור התקציב העומד לרשותם; יקבל מן המוסדות רשימות של תלמידים שבתי הספר קבעו שהם זכאים למלגה ואת סכום המלגה לכל תלמיד ויוודא שפרטי התלמידים שברשימות נכונים; יקבל מהמשרד את הכספים למימון המלגות ויעבירם למוסדות; ויקיים בקרה על השימוש בכספי המלגות. מוסדות החינוך יעבירו את כספי המלגות לתלמידים שנמצאו זכאים להן.

10 היחידות שמעניקות מלגות מעבירות לאגף לש"ל את התקציבים למימון המלגות, ולקבלן הן מעבירות את רשימת מוסדות החינוך הזכאים לסיוע מתקציבי המלגות.

במועד הביקורת טיפל הקבלן במלגות, למעט מלגת הסיוע במימון אבחונים של ליקויי למידה וחלק מהמלגות לתלמידים עולים (ראו להלן), וכן טיפל במקצת אפיקי הסיוע של המשרד לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה.

3. המשרד קבע בנהליו שהמלגות יחולקו על פי אמות מידה שרובן נוגעות למצב חברתי-כלכלי של משפחת התלמיד. להלן יפורטו נוהלי המשרד ואמות המידה הנוגעים לשלושה מסוגי המלגות שנותן המשרד.

(א) **מלגה לרכישת אביזרי לימוד ולמימון טיולים:** את הכללים לחלוקת המלגות עיגן המשרד בחוזרי מנכ"ל - חוזר מספטמבר 2007 וחוזר שחל מנובמבר 2009 (להלן - חוזר המלגות)¹¹. חוזר המלגות קובע כי ההקצאה של מלגות אלה לבתי הספר תיעשה על פי אמות מידה חברתיות-כלכליות; התקציב לכל מוסד נקבע על פי שכבת הגיל של תלמידי בית הספר ועל פי העשירון שבית הספר מדורג בו במדד הטיפוח¹², וכן הוא נקבע על פי מספר תלמידי המוסד; כדי שיהיה אפשר להקצות את עיקר התקציב לבתי הספר שתלמידיהם במצב קשה יחסית מהבחינה הכלכלית-חברתית, נקבע כי בתי הספר הנמצאים בעשירונים 1 ו-2 לא יקבלו כלל הקצאה למלגות. המשרד הדגיש בחוזר זה כי אי-אפשר לסייע באמצעות המלגות לכלל התלמידים, וכי מטרתו לאתר את הזקוקים להן ביותר ולסייע להם, ולו חלקית. שיעור המלגה לתלמיד בבית ספר יסודי הוא 150-350 ש"ח לשנה, ולתלמידים בבית ספר על-יסודי - 250-500 ש"ח לשנה.

(ב) **מלגות לתלמידים מחוננים שהם נזקקים ולשילוב לימודים אקדמיים במסגרת לימודיהם:** האגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים מחלק מלגות לשני סוגים של תלמידים מחוננים: כ-70% מתקציב האגף למלגות בשנת הלימודים התשס"ט הוקצו לתלמידים נזקקים שלמדו במרכזי מחוננים ובכיתות ייחודיות למחוננים בבתי ספר רגילים (להלן - מלגות לתלמידים מחוננים נזקקים), לצורך סיוע בתשלום שכר לימוד בתכניות ייחודיות למחוננים הפועלות בשעות הבוקר. האגף מקצה כספים לבתי הספר, וועדת המלגות של בית הספר או של מרכז מחוננים מוסמכת לקבל החלטות בנוגע לאופן חלוקת תקציב המלגות של המוסד לתלמידים, על פי הכללים האמורים בחוזר המלגות. את שאר תקציבו למלגות הקצה האגף למלגות לתלמידים ששילבו לימודים בבית ספר עם לימודים לתואר אקדמי במוסד להשכלה גבוהה, כדי לסייע להם בתשלום שכר לימוד למוסד להשכלה גבוהה.

(ג) **מלגות לבני נוער המשתתפים במסע לפולין:** מלגות אלה מחלק מינהל חברה ונוער לתלמידים בכיתות י"א ו-י"ב בבתי ספר, על פי אמות מידה הנוגעות למצבה הכלכלי-חברתי של משפחת התלמיד ועל פי ניקוד שהוא קבע לכל אמת מידה (להלן - מלגת פולין).

11 נוסח החוזרים בעניינים שיפורטו להלן זהה.

12 מדד הקובע את הפרופיל הכלכלי-חברתי של כל מוסד חינוכי ומשמש בסיס לחישוב שיעור המלגה שתלמיד זכאי לה. בשנת הלימודים התשס"ח החל המשרד להשתמש במודל חדש של מדד טיפוח שקבעה "ועדת שטראוס" בראשותו של המדען הראשי דאז, פרופ' סידני שטראוס. במדד הטיפוח מדורגים התלמידים לפי עשירונים שנקראים "עשירוני טיפוח" - האוכלוסייה נחלקת לעשר קבוצות ובכל אחת מהן 10% מהתלמידים. לעשירון העשירי משתייכת האוכלוסייה החלשה ביותר מבחינה הכלכלית-חברתית ולעשירון הראשון - האוכלוסייה המבוססת ביותר מבחינה זו. לכל בית ספר מחושב ממוצע עשירוני הטיפוח של תלמידיו.

חלוקת תקציבי המלגות לרכישת אביזרי לימוד ולמימון טיולים בין בתי הספר

במערכת החינוך בישראל יש שלושה סוגי חינוך עיקריים: חינוך רשמי - ממלכתי או ממלכתי-דתי - שכולל בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים¹³; חינוך מוכר שאינו רשמי (להלן - מוכש"ר), שכולל בין השאר את כל החטיבות העליונות וכן מוסדות חינוך של המגזר החרדי; ומוסדות פטור. מוסדות החינוך המוכש"ר הם בבעלות גופים ציבוריים או גופים פרטיים, ועובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה. המוסדות הללו נהנים ממידה מסוימת של אוטונומיה בתכנית הלימודים; המשרד מפקח על פעילותם ומממן אותה באופן חלקי או מלא.

1. בחזור המלגות נקבע כי "המלגות מיועדות רק לתלמידים בבתי הספר שבפיקוח הרשמי של משרד החינוך".

במערכת החינוך יש כאמור, על פי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), שלושה סוגי חינוך עיקריים, ושלושתם נתונים לפיקוח חלקי או מלא של המשרד¹⁴. המונח "מוסדות בפיקוח רשמי" אינו מעוגן בחוקי החינוך, ומשמעותו על פי הסבריו של מינהל כא"ב - כל מוסד חינוכי שנתון לפיקוח המשרד.

יוצא אפוא שחזור המלגות אינו מבהיר באופן חד-משמעי אילו מוסדות זכאים לקבל כספים למלגות.

2. משרד מבקר המדינה השווה את נתוני המשרד על חלוקת המלגות לאביזרי לימוד ולטיולים לבתי ספר בחינוך היסודי בשנת הלימודים התשס"ט (2008-2009) לרשימת מוסדות החינוך על פי השתייכותם לשלושת סוגי החינוך העיקריים שפורטו לעיל ולבעלי המוסדות השונים.

מנתוני המשרד עולה כי בשנת הלימודים התשס"ט (2008-2009) חילק המשרד מלגות לרכישת אביזרי לימוד ולמימון טיולים בסך כולל של כ-12.6 מיליון ש"ח ל-1,572 בתי ספר יסודיים - בחינוך היסודי הרשמי והמוכש"ר. המשרד לא הקצה כספים למימון מלגות למוסדות פטור. בטבלה 4 מפורטים נתונים לשנת הלימודים התשס"ט על בתי הספר היסודיים בחינוך הרגיל (להבדיל מהחינוך המיוחד) שמשויכים לעשירוני הטיפוח 3-10; בתי הספר בחינוך המוכש"ר חולקו לפי בעליהם.

13 בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, הוגדר מוסד חינוך רשמי כ"מוסד המותזק 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".

14 סמכויות הפיקוח של המשרד על מוסדות שאינם רשמיים מעוגנות בחוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969.

טבלה 4

בתי ספר יסודיים בחינוך המוכש"ר*				בתי ספר יסודיים בחינוך הרשמי	
סך כל בתי הספר בחינוך המוכש"ר	בתי ספר בבעלות אחרת	בתי ספר מועיין החינוך התורני	בתי ספר בבעלות מרכז החינוך העצמאי**		
533	196	128	209	1,039	מספר בתי הספר בעשירוני הטיפוח 10-3
269 (50%)	63 (32%)	2 (2%)	204 (98%)	1,039 (100%)	מהם: בתי ספר שקיבלו תקציב למלגות***

* נתוני המשרד על דירוג בתי הספר לפי עשירונים כללו נתונים רק על חלק מבתי הספר בחינוך המוכש"ר. מאחר שבין בתי הספר בחינוך המוכש"ר שדורגו לפי עשירונים לא נכללו בתי ספר יסודיים בעשירון 1, ורק מעטים היו בעשירון 2, הובאו נתונים על כלל בתי הספר היסודיים, בחינוך הרגיל בחינוך המוכש"ר (ראו גם הערה 12).

** בסעיף 3א בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבעו הכללים לתמיכה במוסדות ציבור. בחוק נקבע כי האמור בסעיף זה לא יחול על תמיכה בשני תאגידים שמפעילים בתי ספר במגזר החרדי: תאגיד "מרכז החינוך העצמאי לתלמודי תורה ובתי ספר בית יעקב בארץ ישראל" (להלן - מרכז החינוך העצמאי) ותאגיד "מרכז מעיין החינוך התורני בארץ ישראל" (להלן - מרכז מעיין החינוך התורני); תאגידים אלה יתוקצבו מתקציב משרד החינוך למטרות חינוך בלבד, לפי אמות מידה שוות לשני התאגידים ועל פי אמות מידה ענייניות, אחידות ושוויוניות כמו לכלל ילדי ישראל.

*** במספרים מוחלטים ובשיעורם מכלל בתי הספר.

מהטבלה עולה כי הקצאת כספים למלגות לחינוך המוכש"ר לא הייתה שוויונית - כמעט כל בתי הספר שבבעלות מרכז החינוך העצמאי קיבלו הקצאה, לעומת פחות מ-2% מבתי הספר שבבעלות מרכז מעיין החינוך התורני וכשליש מבתי ספר שבבעלות אחרת. הקצאת תקציבי המלגות לבתי הספר בחינוך המוכש"ר שיקפה מדיניות של איפה ואיפה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2010 אישר משרד החינוך שבחוזר המלגות נעשה שימוש במונח שגוי - "פיקוח חינוכי רשמי"; וציין כי מדיניותו היא להעניק מלגות למוסדות חינוך "בפיקוח ממלכתי", דהיינו "מוסדות יהודים, ערבים, דרוזים, בדואים כולל בחינוך המוכר שאינו רשמי כגון מוסדות כנסייתיים וכד' - יסודי ועל יסודי", וכן למוסדות ב"פיקוח ממ"ד - מוסדות יהודים בלבד בחינוך יסודי ועל יסודי", ולא לחלק מלגות למוסדות חינוך ב"פיקוח אחר - בו נכללים רשת החינוך העצמאי, מעיין החינוך התורני, מוסדות הפטור והישיבות הקטנות".

עוד הסביר המשרד בתשובתו ש"כחריג היסטורי קיבלו מוסדות של מרכז החינוך העצמאי הקצאה למלגות אף על פי שעל פי סוג הפיקוח עליהם הם לא היו זכאים לכך... מצב זה היה ידוע להנהלת המשרד לדורותיה". המשרד ציין כי בעקבות הביקורת הוא החליט להקצות כספים למלגות גם למוסדות החינוך של רשת מעיין החינוך התורני.

מממצאי בדיקתו של משרד מבקר המדינה ומתשובת משרד החינוך עולה אי-בהירות בנוגע לשאלה אילו מוסדות חינוך זכאים לקבל כספים למלגות. חוזר המלגות אשר פרסם מנכ"ל המשרד אינו עולה בקנה אחד עם מדיניותו של המשרד ועם אופן יישומה הלכה למעשה בידי האגף לש"ל.

על המשרד לקבוע מדיניות ברורה בנוגע לחלוקת כספי המלגות בין המגזרים השונים. בהתאם לכך יש לקבוע מיהם בתי הספר שתלמידיהם זכאים למלגות ולפרט בחוזר המנכ"ל, וכן לפעול לכך שדרכי ההקצאה יעלו בקנה אחד עם החוזר.

הליכי הטיפול בבקשות למלגות וקבלת ההחלטות בעניינן

מאחר שהתקציב מוגבל ואפשר להקצותו רק לחלק מן התלמידים הנזקקים, יש להקצות את המלגות לפי אמות מידה אובייקטיביות ומדידות וכן לקבוע את משקלה של כל אמת מידה. חוזר המלגות, אשר חל על סוגי המלגות האמורים למעט מלגות לבני נוער המשתתפים במסע לפולין, קובע כי בית הספר יקים ועדת מלגות, והיא תחליט אילו תלמידים זכאים למלגה ומהו סכום המלגה לתלמיד. קבלת ההחלטות הוטלה על ועדה בית-ספרית בהנחה שהצוות החינוכי בבית הספר מכיר היטב את צורכי התלמידים והוא יחלק את התקציב באופן מושכל והוגן. עוד נקבע בחוזר כי על הנהלת בית הספר לקבוע אמות מידה ומשקלות לחלוקת המלגות. עם זאת הנחה המשרד את ועדות המלגות של בתי הספר להביא בחשבון גם את אמות המידה האלה: "סך הכנסות ההורים; האם שני בני הזוג עובדים; מה מספר הנפשות בבית; מהי ההכנסה לנפש; מה מספר האחים הלומדים באותו מוסד; האם הילדים באים ממשפחות חד-הוריות; האם המשפחה מטופלת על-ידי לשכת הרווחה; האם יש לילד או להוריו מגבלות רפואיות; האם הילד בא ממשפחה של עולים חדשים".

את המידע על פעילותם של בתי הספר בכל הנוגע לחלוקת מלגות קיבל המשרד מהקבלן, אשר עשה בקרה בנושא. הקבלן ריכז בדוח שנתי את המידע על פעילותו בשנת הלימודים, לרבות את ממצאי הבקורות שעשה, והגישו לאגף לש"ל. הדוח לשנת הלימודים התשס"ט (להלן - דוח בקורות התשס"ט) כלל נתונים על כל בתי הספר שבהם ביקר הקבלן ועל ממצאיו. באותה שנה ביקר הקבלן ב-153 בתי ספר, מרביתם (143) חילקו באותה שנה מלגה לרכישת אביזרי לימוד ולמימון טיולים, ומקצתם (10) חילקו מלגת פולין או מלגות לתלמידים עולים מאתיופיה, או מלגה לתלמידים מחוננים נזקקים.

האגף לש"ל דרש מהקבלן, באמצעות טופס בקרה שהכין עבורו, לבדוק אם ועדות המלגות חילקו את המלגות על פי אמות המידה שקבעו. משרד מבקר המדינה בדק אם בתי הספר פעלו על פי הנחיות המשרד שנקבעו בחוזר המלגות (אשר אינו חל כאמור על מלגת פולין), ובין השאר אם הם קבעו אמות מידה ומשקלות. הבדיקה התבססה על הנתונים שהוצגו בדוח בקורות התשס"ט וכן על בדיקה של מסמכי הקבלן וטופסי הבקרה שלו הנוגעים ל-28 בתי ספר שנבחרו באופן אקראי מקרב 153 בתי הספר האמורים (18%), ואשר חילקו מלגות ל-663 תלמידים בסך הכול (להלן - בתי הספר שנבדקו), וכן המסמכים שצורפו אליהם.

1. המידע שהיה בידי האגף על חלוקת המלגות בפועל במוסדות החינוך התבסס רובו ככולו על ממצאי דוח הבקורות, כמפורט להלן, ועל פי בדיקת משרד מבקר המדינה הוא לא שיקף את המצב בפועל.

(א) על פי דוח בקורות התשס"ט אשר הגיש הקבלן לאגף לש"ל, 150 (98%) מ-153 בתי הספר שביקר הקבלן - דהיינו רובם המכריע - חילקו מלגות לפי אמות מידה, כנדרש. אולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי: ל-20 (71%) מבתי הספר לא היו מסמכים המעידים כי החלטותיהם בנושא המלגות התבססו על אמות מידה שקבע בית הספר¹⁵; לגבי 19 מ-20 בתי ספר אלה, המידע שהציג הקבלן בטופסי הבקרה לא עלה בקנה אחד עם המסמכים שאסף בבתי הספר: הוא רשם בטופס הבקרה כי נקבעו בהם אמות מידה לחלוקת המלגות, ומידע זה הוא הציג לאגף לש"ל, אף שלפי המסמכים שהיו בידו המלגה ניתנה שלא על פי אמות מידה מוסכמות.

(ב) עוד נמצא כי המשרד לא דרש מהקבלן לבדוק אם בית הספר קבע משקלות לאמות המידה, כנדרש בחוזר המלגות, ולא כלל בטופס הבקרה שאלה בעניין. על פי המסמכים, כל בתי הספר שנבדקו - לרבות שבעת בתי הספר אשר קבעו אמות מידה לחלוקת המלגות - לא קבעו משקלות בעניין.

2. לפי הכללים שקבע המשרד, יש לחלק את רוב סוגי המלגות - מלגה לרכישת אביזרים ולמימון טיולים (בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד), מלגה לתלמידים מחוננים נזקקים ומלגת פולין - לפי אמות מידה חברתיות-כלכליות. בחוזר המלגות הנחה המשרד את בתי הספר להיעזר במסמכים רלוונטיים לשם קבלת ההחלטה אם להעניק מלגה¹⁶.

נמצא כי האגף לש"ל לא דרש מהקבלן לבדוק אם החלטותיהם של בתי הספר קיבלו החלטות בנוגע להענקת מלגות התבססו על מסמכים שהגישו הורי התלמידים והמעידים על הצורך במלגה.

3. האגף לש"ל דרש מהקבלן לבדוק באמצעות טופס הבקרה "האם יש נימוק סביר בתיק התלמיד מדוע קיבל מלגה".

(א) נמצא כי ברוח בקורות התשס"ט לא כלל הקבלן תוצאות בדיקה בדבר מתן נימוקים סבירים להחלטות להעניק מלגות.

(ב) ממצאי הביקורת אשר יפורטו להלן מלמדים כי רבות מההחלטות של בתי הספר באזורי שונים בארץ בדבר מתן מלגות התבססו על נימוקים כלליים ביותר, למשל "מצב כלכלי קשה", או על מצב משפחתי, למשל "גרוש+ילד". ביסוס ההחלטה בדבר מתן מלגות על קביעות כאלה - שאינן די מדויקות כדי להבחין בין רמות שונות של נזקקות כלכלית - אינו מתיישב עם מטרת המשרד שנקבעה כאמור בחוזר המלגות - איתור הזקוקים ביותר למלגות כדי לסייע להם, ולו באופן חלקי.

(ג) שלושה מבתי הספר אשר לא ציינו מהן אמות המידה, לא נימקו חלק מההחלטות על הענקת המלגות: בית ספר א' לא נימק את החלטתו בנוגע ל-30 מ-30 תלמידים (100%); בית ספר ב' - בנוגע ל-30 מ-64 (47%) תלמידים; ובית ספר ג' - בנוגע ל-11 מ-18 (61%) תלמידים.

בית ספר ד' העניק מלגה ל-64 תלמידים. במסמכים שאסף הקבלן לא נרשמו אמות המידה שקבע בית הספר, ובנוגע ל-33 תלמידים לא צוינה הסיבה למתן המלגה. למשפחה ובה שתי בנות העניק בית הספר מלגה ובסעיף שבו יש לפרט את הנימוקים נרשם: "חייבים כספים מעל 4,000 ש"ח לשתי הבנות. חייבים לבוא לשלם, המלגה תינתן בתנאי שיבואו להסדיר את התשלומים. הוחלט על 400

15 בנוגע ל-7 (25%) מ-28 בתי הספר שנבדקו היו מסמכים המעידים על אמות המידה שקבע בית הספר לעניין חלוקת המלגות. בית ספר אחר לא נדרש להמציא מסמך כזה משום שחילק רק מלגת פולין, שחולקה כאמור על פי שיטה שקבע מינהל חברה ונוער.

16 חוזר קבע של מנכ"ל המשרד, תשס"ג 3(א), הנוגע לתשלומי הורים, קובע כי הורים שהכנסתם נמוכה יהיו חייבים להמציא לחברי ועדת המלגות כל מסמך שיידרש לשם אישור המידע בדבר מצבם הכלכלי, כדי להעמיד את בקשתם במבחן.

ש"ח לכל בת". במקרה אחר אושרה מלגה לשני תלמידים ובסעיף שבו יש לפרט את הנימוקים נרשם: "לא הוגשה בקשה למלגה, חייב כספים, לכל אחד מהם הוענקה מלגת שכר לימוד". על פי חוזר המלגות אין בחוב כספי לבית הספר כדי להצדיק מתן מלגה.

עוד הועלה כי הקבלן לא ציין בטופסי הבקרה של בתי ספר ב' ו-ג' אם נמצאו נימוקים סבירים למתן המלגה אם לאו, ובנוגע לבית ספר א' רשם שלא היו נימוקים למתן המלגה.

(ד) בארבעה בתי ספר אחרים נמצא כי הנימוקים של ועדות המלגות התבססו על אמות המידה שקבע המשרד, אולם מן המסמכים השונים לא ניתן ללמוד כיצד נקבעו סכומי המלגה שקבעה הוועדה, כמפורט להלן:

(1) בית ספר ה' ציין בפרוטוקול של אחד מדיוני הנהלתו את אמות המידה שקבע למתן מלגות: תינתן מלגה לתלמידים ממשפחה מרובת ילדים, ממשפחה חד-הורית, וממשפחה שמצבה הכלכלי קשה ומקור פרנסתה היחיד הוא כספי המוסד לביטוח לאומי. על פי הפרוטוקול, כל אמות המידה האלה תקפות לגבי 10 מ-15 תלמידי החטיבה העליונה ששמותיהם צוינו בו ואשר קיבלו מלגות בסכומים שונים שבין 250 ש"ח ל-500 ש"ח. מן המסמכים לא ניתן ללמוד מה היו נימוקי הוועדה להבדל בסכומי המלגות שקיבלו התלמידים.

(2) בית ספר ו' העניק מלגה לתלמידים על סמך הפרמטרים האלה: "יתום", "משפחה חד-הורית", "מצב משפחתי קשה"; מקבל "קצבת ביטוח לאומי". לשלושה תלמידים בכיתות ז-ח בגיל בית הספר היסודי הוא העניק מלגה בנימוק "מצב משפחתי קשה", וכל אחד מהם קיבל סכום שונה; שני תלמידים מכיתה ז' קיבלו מלגה בשל "קצבת ביטוח לאומי"; האחד קיבל מלגה בסך 250 ש"ח והשני - מלגה בסך 300 ש"ח. ממסמכי בית הספר לא ניתן ללמוד כיצד נימקה הוועדה את החלטתה לתת מלגות בסכומים שונים.

(3) בית ספר ז' העניק מלגה לשני תלמידים אחים הלומדים בכיתות ז-ח משום שלמשפחתם הכנסה נמוכה וארבעה מילדי המשפחה לומדים במוסדות חינוך. האחד קיבל מלגה בסך 250 ש"ח, והשני - מלגה בסך 300 ש"ח. בית ספר ח' העניק מלגות לחמישה תלמידים בכיתות ט'-י"ב משום שמשפחתם סובלת מקשיים כספיים ומתקשה, על פי הכתוב במסמכי בית הספר, לעמוד בתשלומי ההורים לבית הספר. לתלמיד אחד ניתנה מלגה בסך 250 ש"ח, לשלושה - 300 ש"ח, ולתלמיד אחר - 350 ש"ח. ממסמכי בית הספר לא ניתן ללמוד מה היו נימוקי הוועדה להבדלים בין סכומי המלגות האמורים.



הממצאים שהועלו בפרק זה מלמדים על ליקויים בהליכי הטיפול, התייעוד וקבלת ההחלטות של ועדות המלגות שפעלו בבתי הספר שנבדקו: ההחלטות בדבר מתן מלגות שקיבלו רוב הוועדות בבתי הספר שנבדקו לא התבססו על אמות מידה; החלטותיהן של כל הוועדות בנושא התקבלו בלא שנקבעו משקלות לאמות המידה השונות; החלטות רבות לא היו מנומקות ולפיכך לא ניתן לדעת על מה התבססו; חלק מהנימוקים להחלטות לא התייחסו לאמות המידה שקבע המשרד.

על המשרד לאתר את בתי הספר שמחלקים מלגות שלא על פי אמות מידה וללא נימוקים סבירים ולפעול לתיקון הליקויים. יש להימנע מקבלת החלטות בנושא הקצאת כספי מלגות על סמך נימוקים כלליים, כגון "קשיים כלכליים", ולהבטיח כי סכומי המלגות ייקבעו על פי סרגלי הקצאה כמותיים. על המשרד גם להגדיר ביתר פירוט את אמות המידה שקבע וכן לקבוע אילו מסמכים רשמיים יכולים להעיד על מידת הנזקקות של משפחה.

כמו כן על המשרד לבחון את איכות הבקרה שהוא מקיים באמצעות הקבלן. בעניין זה יש לתת את הדעת על סוגיות שונות, כגון הצורך לבסס את ממצאי הבקרה באמצעות כל המסמכים הנדרשים והצורך לקבל מכל בית ספר דיווח מפורט על אמות המידה לחלוקת מלגות.

השימוש בממצאי הבקרה על חלוקת המלגות

1. על פי החוזה הקבלן יעשה ביקורת, בין השאר, על העברת תשלומי המלגות להורים, ובטופס הבקרה הוא נדרש לציין אם נמצאו אישורים חתומים בידי ההורים על קבלת המלגות. בדוח הבקורת התשס"ט הוצגו נתונים על ליקויים שנמצאו בבתי הספר, והעיקרי שבהם: ב-39 (25%) מ-153 בתי הספר שנעשתה עליהם בקרה לא היו אישורים חתומים בידי הורי התלמידים המעידים על קבלת המלגות.

מנהל האגף לש"ל הסביר למשרד מבקר המדינה כי נעשו פעולות לתיקון הליקויים שהעלתה הבקרה. יצוין כי במסמכי המשרד לא נמצאו אסמכתאות לפעולות כאלה.

2. בחוזה נקבע כי הקבלן יטפל בכמה סוגי מלגות, ובתכנית העבודה שקבע המשרד לקבלן פורטו הסוגים שייבדקו, ובהם מלגות לתלמידים מחוננים נזקים.

התברר כי מנהלת האגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים כלל לא ידעה שהקבלן נדרש לעשות בקרה שיטתית על חלוקת המלגות, וכי לא הובאו לידיעתה ממצאים שהעלה הקבלן בנוגע לחלוקת המלגות לתלמידים מחוננים. לשם בקרה על חלוקת המלגות ביקש האגף מבתי הספר למסור לו פרוטוקולים של ישיבות ועדות המלגות, שנבחרו במדגם, וקיבל מבתי הספר מידע שוטף בשיחות עמם. עם זאת ציינה מנהלת האגף כי האגף אינו בודק באופן שיטתי אם כספי המלגות אכן הוענקו לתלמידים שהיו אמורים לקבלם.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מסרה מנהלת האגף לתלמידים מחוננים ומצטיינים שבעקבות הביקורת, לאחר שהובאו לידיעתה פרטי ההתקשרות של המשרד עם הקבלן, התקיימה פגישה עם נציגיו "על מנת לקבוע מודל הפעלה התואם את פעולות האגף".

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנהל האגף לש"ל להביא את פרטי ההתקשרות עם הקבלן - ובייחוד את הפרטים הנוגעים לבקרה - לידיעתם של מנהלי היחידות במשרד שמעניקות מלגות באמצעות הקבלן, ונוסף על כך עליו להתייעץ עמם בנוגע לאופן הבחירה של המוסדות שיבוקרו. כמו כן על האגף להביא את ממצאי הבקרה לידיעת אגפים הרלוונטיים וכן לדון עמם בליקויים שהעלתה הבקרה ולהחליט בשיתוף עמם כיצד לתקן ליקויים אלה. באופן זה ניתן יהיה להבטיח שהבקרה תהיה אפקטיבית.

עיכוב בהעברת כספי מלגות לבתי הספר

חוזר תשלומי הורים קובע כי בתי ספר יגבו תשלומי חובה מהורי התלמידים לקראת פתיחתה של שנת הלימודים; תשלום חובה שלא יוסדר עד 15 בספטמבר, ניתן להצמידו למדד יוקר המחיה של

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. תשלומי ההורים משמשים למימון פעולות בבית הספר, כגון טיול השנתי של התלמידים. כדי לתכנן פעילויות מסוג זה נדרש בית הספר לדעת אילו מקורות כספיים עומדים לרשותו.

רוב תקציבו של האגף לש"ל המיועד למלגות (60% מהתקציב האמור) משמש למימון מלגות לרכישת אביזרי לימוד, והשאר - למימון מלגות לטיולים. המשרד מעביר את הכספים למלגות לרכישת אביזרי לימוד בדצמבר, כלומר באמצע שנת הלימודים. יצוין כי המשרד מעביר את כספי המלגות רק לאחר שהתקציב לכך נרשם בתקנה התקציבית של האגף לש"ל.

התברר כי את הכספים למימון המלגות לטיולים בשנות הלימודים התשס"ח והתשס"ט העביר המשרד לבתי הספר רק בתחילתה של שנת הלימודים הבאה - התשס"ט והתש"ע, בהתאמה. כאשר המשרד מעביר באיחור כספי מלגות המיועדות למימון פעילות שבית הספר מארגן, כגון טיולים, בית הספר נדרש לעתים לממן את ההוצאה מכספו עד שיתקבלו כספי המלגות. עול זה אינו מתחלק באופן שוויוני בין בתי הספר: הוא כבד יותר ככל שגדל שיעור התלמידים שזקוקים למלגה משום שהוריהם מתקשים לממן הוצאות על חינוך.

ביוני 2008, לקראת סיומה של שנת הלימודים התשס"ח, פנו חמישה מנהלי בתי ספר אל מנהל האגף לש"ל וקבלו על שלא קיבלו את הכספים למימון המלגות לטיולים. הם טענו כי בתי הספר אפשרו את ההשתתפות בטיול גם לתלמידים שהוריהם אינם יכולים לממן, משום שסברו שבתוך פרק זמן קצר יכסה המשרד הוצאה זו באמצעות כספי המלגות.

מנהלת של אחד מבתי הספר האלה כתבה באותו החודש, כי אוכלוסיית בית הספר חלשה מאוד מהבחינה הכלכלית, וכמחצית התלמידים ביקשו לקבל הנחה בתשלומי הורים; בית הספר מימן את יציאתם לטיולים ו"כעת איננו יודעים כיצד נשלם עבור הטיולים". מנהלת בית ספר אחר כתבה ביולי 2008 כי חלק ניכר מתלמידיו הם ממשפחות קשות יום, ומשום כך מלגות לטיולים "מהוות הצלה של ממש לקופת ביה"ס" ומאפשרות לספק לכל תלמיד תכנית חברתית עשירה ומגוונת.

מנהל האגף לש"ל הסביר למשרד מבקר המדינה ביולי 2010 שהעברת הכספים לבתי הספר התעכבה משום שלא היה בידי האגף תקציב מספיק למימון כל המלגות בשנת הלימודים.

כספי המלגות נועדו לסייע להורים לממן הוצאות חינוך שונות, שאותן הם אמורים לשלם כבר בתחילת שנת הלימודים. ראוי היה שמלגה שנועדה לממן באופן חלקי הוצאות אלה תינתן להורים בסמוך ככל הניתן לאותו מועד וכך תאפשר להם לשלם תמורת שירותים שילדיהם מקבלים, בלי לאלץ את בית הספר לממן הוצאות כאלה, ולו באופן זמני. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול לכך שכספי המלגות יועברו לבתי הספר בתחילתה של שנת הלימודים.

פרסום מידע על אפיקי הסיוע לתלמידים ולסטודנטים

1. בחזרה המלגות קבע המשרד כי על הנהלת בית הספר לוודא שכל התלמידים הזקוקים לסיוע יהיו ערים לכך שהוא מקצה מלגות לרכישת אביזרי לימוד ולמימון טיולים. המידע על דבר קיומן

של מלגות יובא במכתב שיישלח להורים בנוגע לתשלומי הורים ויפורסם בלוחות המודעות בבתי הספר.

במאי 2009 הגיש מרכז המחקר והמידע של הכנסת לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת מסמך עדכון בנושא "תשלומי הורים במערכת החינוך", אשר עסק בין השאר בתקציבי המלגות של המשרד. במסמך צוין כי "אחת הטענות הנשמעות דרך קבע בעניין הטיפול של משרד החינוך בנושא תקציב המלגות היא פרסום לא מספק של האפשרות לקבל מלגה" (ההדגשה במקור). המסמך הוגש לוועדה לקראת דיון שהתקיים למחרת, ובו השתתפו גם מנכ"ל המשרד, ד"ר שמשון שושני, ומנהל האגף לש"ל.

המסמך התבסס בין השאר על ממצאי סקר בנושא תשלומי ההורים במערכת החינוך שביצעה המועצה הלאומית לשלום הילד, באמצעות מכון מחקר, בפברואר 2007. על פי המסמך, אוכלוסיית הסקר - שכללה 400 הורים לתלמידים במערכת החינוך - היא מדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת ביישובים היהודיים בישראל. ממצאי הסקר מלמדים ש-69% מההורים אינם יודעים שהמשרד מעניק מלגות סיוע; ככל שהכנסת ההורים והשכלתם נמוכים, גדלה הסבירות שהם לא יהיו ערים לדבר קיומן של המלגות.

התברר כי אף שממצאי הסקר האמור הובאו לידיעת המשרד לפני סיומה של שנת הלימודים התשס"ט, הוא לא בדק אם בתי הספר פרסמו את דבר קיומן של המלגות לשנת הלימודים התש"ע כנדרש בחוזר המלגות. יצוין כי המשרד היה יכול לבדוק זאת בין היתר במסגרת הבקרה - שהוא עושה ממילא - על חלוקת המלגות בבתי הספר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול לכך שבתי הספר ירחיבו במידה ניכרת את היקף הפרסום בדבר האפשרות לקבל מלגות.

2. על פי חוק מירשם מילגות, התשל"ז-1976 (להלן - חוק מרשם מלגות), נדרש המשרד לפרסם ברבים מידע על קרנות המעניקות מלגות, בין באמצעות מענק ובין באמצעות הלוואה, לתלמידים בכיתה ז' ואילך, וכן פרטים על הדרך לקבלתן. קרן, על פי החוק, היא אחד מאלה: מוסד חינוך המעניק מלגות; תאגיד שעיקר מטרתו מתן מלגות; גוף המעמיד כספים, שלא באורח חד-פעמי, לצורך מתן מלגות בסכום שנתי כולל העולה על סכום שנקבע בתקנות מירשם מילגות, התשל"ז-1977.

על פי חוק מרשם מלגות, שר החינוך יכין עד ט"ו בתמוז בכל שנה מדריך מלגות עדכני ויפרסמו באינטרנט; מדי שנה בשנה החל במועד האמור יופץ מדריך המלגות העדכני למכירה ויוצג לעיון, בין השאר, במשרד; שר החינוך גם יפרסם בכל שנה מודעות בדבר פרסומו של מדריך המלגות העדכני והמקומות שבהם ניתן לעיין בו או לרכוש אותו; פרסום זה ייעשה ברשת תקשורת המחשבים ובעיתונים. לתפקיד רשם מלגות מונה סמנכ"ל ומנהל המינהל לכא"ב, מנחם כהן.

המשרד מקצה כאמור בקביעות כספים לשם סיוע כספי לסטודנטים ולתלמידים. מרבית אפיקי הסיוע האלה היו מיועדים לאוכלוסייה שעליה חל חוק מרשם המלגות - סטודנטים ותלמידים בחינוך העל-יסודי. לפיכך היה עליו לפרסם ברבים מידע על כלל אפיקי הסיוע שהוא עצמו העניק, כנדרש בחוק מרשם המלגות¹⁷.

17 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 56 (2006), עמ' 965.

(א) בדיקות שנעשו באתר האינטרנט של רשם המלגות במרס וביוני 2010 העלו כי רשומות בו כ-142 קרנות, ובהן רק אחת מהקרנות שהמשרד מפעיל - מלגות לסיוע בשכר לימוד לסטודנטים מהמגזר החרדי. שאר אפיקי הסיוע של המשרד לסטודנטים ולתלמידים שנזכרו בדוח זה (ראו לעיל טבלה 1 וטבלה 3) - לא נכללו ברשימה שפרסם רשם המלגות.

(ב) בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי קשה לאסוף מידע כולל על אפיקי הסיוע שמעניק המשרד לסטודנטים ולתלמידים. בהעדר שקיפות ובאין כתובת אחת לקבלת מידע, נאלץ משרד מבקר המדינה, כאמור, לפנות לכל המינהלים שבמשרד ולבקש מידע על אפיקי הסיוע.

לאחר שהתקבל מידע זה מן המינהלים התברר שהוא חלקי בלבד, שכן בתשובתה של הסמנכ"לית והמנהלת של המינהל הפדגוגי מדצמבר 2009 פורטו רק ארבעה אפיקי סיוע ולא נכללו שניים אחרים: מלגת פרויקט חונכות (פר"ח) במכללות להכשרת עובדי הוראה, שמנוהל בידי האגף לשירותי חינוך ורווחה, ומלגות לרכישת אביזרי לימוד ולמימון טיולים המיועדות למוסדות לחינוך מיוחד שמנהל האגף לחינוך מיוחד.

ניתן להניח שסטודנט או הורים לתלמיד בבית ספר יתקשו עוד יותר לרכז מידע מן היחידות השונות במשרד על אפיקי סיוע אפשריים, ובכלל זה מלגה לרכישת אביזרי לימוד ולמימון טיולים, מלגה לתלמידים עולים ומלגה לתלמידים מחוננים באקדמיה.

על רשם המלגות לכלול בפרסומיו גם מידע על כל אפיקי הסיוע של המשרד באמצעות קרנות שחייבות ברישום כמתחייב מחוק מרשם מלגות, ובכללם מלגות לתלמידים ולסטודנטים והלוואות מותנות לסטודנטים, כנדרש בחוק.

בתשובתו מאוקטובר 2010 מסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה שבעקבות הביקורת הוא נערך לריכוז כל המידע על אפיקי הסיוע השונים לתלמידים ולסטודנטים ולפרסומם באתר רשם המלגות בשנת הלימודים התשע"א.

סיכום

1. הממשלה מעניקה הלוואות מותנות לסטודנטים, כדי לעודד אותם ללמוד ברציפות ולהשתלב כמורים במוסדות חינוך, ומי שעומד בכך נהנה מהסבת ההלוואה למענק. אולם בנוגע לעשרות אלפי הלוואות לא החליט המשרד אם יש לפטור את מקבליהן מחובת החזר או לחייבם לפרוע את ההלוואות, ונגבה רק שיעור קטן מההלוואות המותנות שנתן המשרד לסטודנטים ואשר לא הוסבו למענקים. דרכי העבודה המתוארות בדוח זה מלמדות על כשל יסודי של המשרד בטיפול בנושא, שכן בפועל זרועו האחת שלו לא הצליחה במשך שנים לגבות חלק ניכר מהחובות שנדרשה לגבות על פי נוהלי המשרד, ואילו הזרוע השנייה המשיכה לתת הלוואות מותנות. בשל הטיפול הלקוי של משרד החינוך ושל אגף החשכ"ל בגבייתם נצברו במשך שנים חובות גדולים לאוצר המדינה.

על החשכ"ל ומנכ"ל משרד החינוך להיכנס לאלתר לעובי הקורה ולבחון את הנתונים על החובות שנצברו ואת הכשלים שנמצאו בטיפול בהלוואות המותנות. יש לפעול לאלתר לפתרון הבעיות שהועלו בנושא זה, שכן אם לא יוסדר הטיפול בנושא, ייתכן שיהיה צורך להעריך אם ראוי להמשיך להקצות תקציבים למטרה זו.

על משרד החינוך לדאוג שמאגר המידע שברשותו על ההלוואות המותנות שניתנו יהיה שלם ומהימן, לרבות בנוגע להלוואות שעדיין לא הוחלט אם לגבותן או להסב אותן למענק; שייקבעו כללים ברורים בנוגע לאפשרות לדחות את מועד פירעונה של הלוואה מותנית; ושיבדק באיזו מידה הושגו יעדי פרויקט ההלוואות המותנות. על פי ממצאי הבדיקה יש לקבוע כיצד להמשיך להפעיל את הפרויקט.

אם הנהלת המשרד בוחרת להפקיד את הטיפול בהלוואות המותנות בידיהם של שני מינהלים שונים, עליה לפעול לתיאום ביניהם באופן שיבטיח טיפול סדור ושוטף בהלוואה. עליה גם להורות לגורמים המופקדים על הנושא לדווח לה על קשיים בטיפול בהלוואות, על פעולות שנעשות לצמצום החובות שנצברו ועל תוצאותיהן.

2. הביקורת העלתה ליקויים גם בנושא המלגות לתלמידים. בין השאר, הקצאת התקציבים למלגות למוסדות בחינוך מוכש"ר לא הייתה שוויונית; ליקויים נמצאו גם בהליכי התייעוד וקבלת ההחלטות של ועדות המלגות שפעלו בבתי הספר שנבדקו.

על משרד החינוך לבחון ביסודיות את סוגיית המוסדות הזכאים למלגות ולקבוע מדיניות בנוגע לחלוקת כספי המלגות בין המגזרים השונים; בהתאם לכך יש לקבוע מדיניות ברורה בנוגע לאוכלוסייה שזכאית לקבל מלגות ולפרסם מדיניות זו בחוזר המנכ"ל, וכן לפעול לכך שדרכי ההקצאה יעלו בקנה אחד עם המדיניות שנקבעה. עליו גם לפעול לתשלום כספי המלגות לבתי הספר כבר בתחילת שנת הלימודים.

על המשרד לאתר את בתי הספר שמחלקים מלגות שלא על פי אמות מידה וללא נימוקים סבירים ולפעול לתיקון הליקויים. יש להימנע מקבלת החלטות בנושא הקצאת כספי מלגות על סמך נימוקים כלליים, כגון "קשיים כלכליים", ולהבטיח כי סכומי המלגות ייקבעו על פי סרגלי הקצאה כמותיים. על המשרד להגדיר ביתר פירוט את אמות המידה שקבע וכן לקבוע אילו מסמכים רשמיים יכולים לשמש כלי לבחינת מידת הנזקקות של משפחה. עליו גם לבחון את איכות הבקרה שהוא מקיים על חלוקת המלגות באמצעות הקבלן. כל אלה נדרשים כדי להבטיח שייעשה שימוש מיטבי בתקציב המוגבל המיועד למלגות.

