

החברה לחינוך ימי בישראל

(בתי הספר הימיים) בע"מ

כפר הנוער מבואות ים

תקציר

כפר הנוער מבואות ים (להלן - הכפר או בית הספר) שוכן על חוף הים בלב השרון. הכפר נוסד בשנת 1951 כבית ספר להכשרת ימאים, ובמרוצת השנים הפך לבית ספר ארבע-שנתי טכנולוגי-עיוני במגמות ימיות שמכוון את תלמידיו לבחינות בגרות. בית הספר הוא בבעלות המדינה. בשנים הראשונות לקיומו היה כפוף ישירות להנהלת משרד החינוך, ובשנת 1994 עברה האחריות לו למינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער שבמשרד החינוך (להלן - המינהל). באמצע יולי 1997 הועבר בית הספר לניהול החברה לחינוך ימי בישראל (בתי הספר הימיים) בע"מ (להלן - החברה), המנהלת גם את בית הספר לקציני ים בעכו.

בכפר יש בעיות משמעת רבות; אחת העיקריות שבהן היא היעדרות של תלמידים משיעורים. הועלה, שמורים לא הקפידו למלא יומני נוכחות של התלמידים, ועקב כך נתוני ההיעדרות מוטים כלפי מטה, ודוחות הנוכחות המופקים במערכת הממוחשבת של בית הספר אינם מדויקים ואינם יכולים לשמש כלי לטיפול בבעיות משמעת בכל הכיתות.

עוד הועלה, שתלמידים לקויי למידה לא אובחנו טרם הגיעם לכפר, וחלקם אובחנו רק בכיתה י"ב. הצורך לאבחן מספר רב יחסית של תלמידים הקשה על בית הספר הן במישור החינוכי והן במישור הכספי כיוון שהוא נהג לממן חלק מעלות האבחון של תלמידים שהוריהם לא יכלו לשאת במלוא מחיר האבחון.

הכפר הפעיל בשנות הלימודים התש"ס-התשס"ב מערכת של שיעורי עזר (בית ספר ערב) שנועדו לסייע לתלמידים בלימודיהם ולהגדיל את סיכוייהם לעבור את בחינות הבגרות. התכנית לא צלחה וחלק מהשיעורים בוטל.

בכפר הופעלה גם תכנית לימודים משלימה במימון מכון ברנקו וייס, שנועדה להגדיל את שיעור ההצלחה של התלמידים בבחינות הבגרות. ואולם בית

הספר לא ניצל את כל שעות הלימוד שהוקצו לו, נוכחות התלמידים בשיעורים לא הייתה מלאה, וחלק מהם לא באו לשיעורים כלל.

מכיוון שבית הספר נמצא בפיקוח המינהל, הוא פועל על פי תקנות הקליטה של המינהל בכל הקשור לקליטת תלמידים. הביקורת העלתה שפעמים רבות הליך קליטת התלמידים במינהל, בכלל זה קביעת הדרגה שעל פיה ישלמו דמי פנימייה, ארך זמן רב, ויש שהוא נמשך גם לאחר תחילת שנת הלימודים. לתלמידים שהליך קליטתם טרם הושלם הכפר קובע דרגת תשלום זמנית. נמצא, שלחלק מהתלמידים לא תוקנה הדרגה הזמנית לפי הדרגה שקבע המינהל, והכפר המשיך לחייבם בדמי פנימייה על פי הדרגה הזמנית. חלק מהורי התלמידים לא עמדו בתשלומים שהתחייבו עליהם, ויתרת החובות של ההורים לסוף יוני 2002 הסתכמה ביותר ממיליון ש"ח. לא תמיד החזיר הכפר יתרות כספים שהגיעו להורים.

הועלו ליקויים בהתקשרות של הכפר עם קבלן המטבח: הכפר שילם לקבלן תמורת כיבוד לאורחים אף שעל פי החוזה ביניהם הוא לא היה צריך לשלם תמורתם; בספטמבר 2002 האריך הכפר את החוזה עם הקבלן בשנה נוספת בלי לדרוש מהקבלן כתנאי להארכה להחזיר את תשלומי היתר שקיבל.

היו ליקויים במכירה ובחלוקה של תלושי אוכל: אורחים רבים אכלו תמורת תלושים שנועדו לחניכים, ולא היה רישום המאפשר לקבוע כמה תלושים חולקו לעובדים בתפקיד ולאחרים. ממילא לא נזקפה ההטבה הגלומה בארוחות לשכר העובדים, ומי שחייבים לשלם בעדן לא חויבו בתשלום כמתחייב מהחוק. חלק ניכר מהעובדים לא שילמו בעבור ארוחות.

תקציב הפיתוח לשנת 2002 אושר במסגרת התמיכות של המינהל והותנה ב"אישור תקציב המדינה לשנים הבאות". באוגוסט אותה שנה אישרה ועדת התמיכות של המינהל לכפר השתתפות בפרויקט שיש לנצלה עד 15.12.02. לדעת משרד מבקר המדינה, שיטה זו של תקצוב פרויקטים היא בעייתית; שכן לא זו בלבד שההודעה על עצם אישור התקציב מגיעה לידיעת הכפר באיחור, אלא שלוח הזמנים לניצול התקציב אינו סביר. הדבר מעמיד את הכפר לפני בחירה בין שתי חלופות גרועות: ביצוע חלקי של הפרויקט או אי-ביצועו כלל, או תשלום לקבלן לפני ביצוע העבודה.

לכפר לא ניתנו תקציבים לשיפוץ מבני המגורים של עובדיו; ומצב המבנים היה ירוד, וחלקם הוגדרו מבנים מסוכנים. המינהל אפשר הקמה של מכללה ימית בשטח הכפר בלי שהוסדרו מראש בהסכם הקשרים בין המכללה לכפר, ועקב כך סבסד הכפר את המכללה בשנותיה הראשונות.



כפר הנוער מבואות ים (להלן - הכפר או בית הספר) שוכן על חוף הים בלב השרון, ליד מושב מכמורת. הכפר נוסד בשנת 1951 כבית ספר תלת-שנתי להכשרת ימאים בעל אוריינטציה צבאית. בעקבות מגמה כלל עולמית של פיתוח טכנולוגי מואץ ומחשוב כלי השיט, שמצד אחד הגבירה את הדרישה לכוח אדם בעל הכשרה טכנולוגית מתאימה, אך מצד אחר הביאה לירידה בביקוש לימאים בצי הסוחר, שינה בית הספר את מגמות ההתמחות של תלמידיו. כיום אין קשר ישיר בין הלימוד בבתי הספר הימיים לבין השתלבות בקריירה צבאית בחיל הים או בצי הסוחר. בשנת 1991 המליצה ועדה בראשות האלוף (מיל.) אברהם בוצר על פיתוח החינוך הימי בכיוון על-תיכוני, ובפרט על הקמתה של מכללה ימית. בעקבות זאת נפתחו בכפר כיתות י"ג וי"ד ללימודים לקראת תואר טכנאי או הנדסאי בתחום האלקטרוניקה, והוקמה מכללה ימית בשטח הכפר (ראו להלן).

הכפר הוא בבעלות המדינה. בשנים הראשונות להיווסדו היה הכפר כפוף ישירות להנהלת משרד החינוך, ותקציביו באו ישירות מהמשרד הראשי. בשנת 1994 עברה האחריות לכפר למינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער שבמשרד החינוך (להלן - המינהל), והוא תוקצב באמצעות המינהל. באמצע יולי 1997 נחתם הסכם בין המדינה לבין החברה לחינוך ימי בישראל (בתי הספר הימיים) בע"מ (להלן - החברה), ולפיו הועבר הכפר לניהול החברה. החברה היא חברה ממשלתית שמנהלת גם את בית הספר לקציני ים בעכו. יישום ההסכם החל בספטמבר 1997.

תלמידי בית הספר נמצאים במסגרת פנימייה, חוץ מאחדים, בעיקר מהסביבה הקרובה, שהם תלמידי חוץ. שלא כמו רוב בתי הספר הפנימייתיים, שהתלמידים מופנים אליהם בידי גופים שונים, רישום התלמידים לבית הספר נעשה ביוזמת ההורים. בית הספר פותח את שעריו לכל הפונים אליו לאחר בחינת התאמה, בכללם מספר לא מבוטל של תלמידים בעלי קשיי הסתגלות.

בשנת הלימודים התשס"ב (ספטמבר 2001-אוגוסט 2002) פעלו בבית הספר 18 כיתות ולמדו בו כ-500 תלמידים. בית הספר מאפשר לתלמידים שסיימו את לימודיהם ברמה של תעודת בגרות מלאה או חלקית ללמוד שנה או שנתיים נוספות (כיתות י"ג וי"ד) לקראת קבלת תואר טכנאי או הנדסאי. בשנת התשס"ב הועסקו בבית הספר 70 עובדי הוראה ב-72 משרות, וכן 32 מדריכים ואמהות בית ו-59 עובדי מינהל ומשק.

להלן נתונים על תקציב הכפר וביצועו (באלפי ש"ח) לשנות הכספים התשס"א (ספטמבר 2000-אוגוסט 2001) והתשס"ב (ספטמבר 2001-אוגוסט 2002):¹

1 עד סוף אוגוסט 2000 שנת הכספים של הכפר חפפה לשנה האזרחית, ומ-1.9.00 עבר הכפר לשנת כספים המקבילה לשנת הלימודים.

דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה

התשס"ב		התשס"א		
הביצוע (לא סופי)	התקציב	הביצוע	התקציב	
14,685	14,587	14,736	14,815	הכנסות: ממשד החינוך
3,264	3,200	3,865	3,860	מתשלומי הורים
458	570	631	595	שונות
18,407	18,357	19,232	19,270	סה"כ
3,301	3,457	3,193	3,155	הוצאות: הוראה
8,020	7,359	8,024	8,053	פנימייה
7,284	7,266	7,691	7,773	אחרות
18,605	18,082	18,908	18,981	סה"כ
276	275	288	289	תקורה*

* הכפר משלם לחברה על חשבון השתתפותו בתקציב ההוצאות של הנהלתה.

הטיפול בנושאים הכספיים של הכפר מרוכז בחברה, והניהול היומיומי נעשה בכפר. ביקורת פנימית בכפר נעשית בידי המבקר הפנימי של החברה. החברה היא גוף מבוקר מכוח סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 [נוסח משולב]. בחודשים פברואר-אוקטובר 2002 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות הכפר. ממצאי ביקורת קודמת על הכפר הובאו בדוח שנתי 37 של מבקר המדינה (עמוד 446) ובדוח שנתי 39 (עמוד 315).

היבטים חינוכיים

הוועדה לבדיקת הכפר: בינואר 2001 מינה המינהל ועדה לבדיקת הכפר (להלן - ועדת הבדיקה) "בעקבות אי נחת מצטברת מתפקוד מבואות ים וממקרי האלימות שהתרחשו בו לאחרונה".

בדוח שהגישה ועדת הבדיקה באמצע אפריל אותה שנה נאמר, שלכפר יש בעיות קשות מאוד הן בניהול, הן בתפקוד חלק מהעובדים והן בהגדרת המדיניות החינוכית וביצועה, ואין התאמה בין המסרים שהצוותים החינוכיים בכפר מעבירים לתלמידים; וכי בעיות

אלה הן הסיבה העיקרית לנשירה מבית הספר - ובמיוחד לנשירה בשנת הלימודים התשס"א². הוועדה קבעה שיש לנקוט צעדים נמרצים כדי לעצור את ההידרדרות ולהביא לשינוי מהותי במצב, והמליצה להעסיק גוף שייעץ להנהלת הכפר ויעזור לה בביצוע השינוי ובבניית ה"אני מאמין" של הכפר.

בעקבות דוח הוועדה האמורה שכר הכפר באמצע מאי 2001 יועץ ארגוני (להלן - היועץ). היועץ הציע באותו חודש להגדיר מחדש את המטרה שלשמה קיים הכפר. לפי הצעת היועץ הופעלו שישה צוותי עבודה משותפים לו, למינהל ולכפר. הצוותים הגדירו "קווים אדומים" בכפר שהעובר אותם ייענש: מעשים פליליים, אלימות פיזית ומילולית, אי-שמירה על רכוש ציבורי ופרטי, אי-התייצבות בשיעורים או בפעילויות שונות בלבד. הולם ובציוד מלא ויציאה מן הכפר בלא רשות.

הטיפול בבעיות משמעת

היעדרות משיעורים: אחת מבעיות המשמעת העיקריות היא היעדרות התלמידים משיעורים. בדרך כלל תלמידים הנעדרים משיעורים נמצאים בחדרים בפנימייה, אולם אמהות הבית לא דאגו שהתלמידים יחזרו ללימודים.

מאמצע שנות השמונים מופעלת בבית הספר "מערכת ממוחשבת לניהול בית ספרי" (מנב"ס). החל בשנת הלימודים התשנ"ז המערכת מאפשרת גם לעקוב אחר נוכחות התלמידים לפי חתכים שונים: תלמיד, כיתה, מורה, הקבוצה ועוד. בכל יום מוקלדים למערכת הנתונים על נוכחות התלמידים הרשומים ביומני הכיתה, שכל מורה אמור למלא בתחילת השיעור ובמהלכו.

הביקורת העלתה, ששבעה מורים אינם ממלאים יומנים כלל, ואחרים לא תמיד הקפידו למלאם בכל יום ובמהלך השיעורים. עקב כך נתוני ההיעדרות הרשומים במנב"ס מוטים כלפי מטה, והדוחות המופקים אינם מדויקים ואינם יכולים לשמש כלי לטיפול בבעיות משמעת בכל הכיתות.

מנהל הפנימייה ומנהל בית הספר אמורים לבדוק בכל ערב את הדיווחים על נוכחות התלמידים בכיתות ולהעבירם למדריכי הכיתות לטיפול. הביקורת העלתה, שיש ביניהם חילוקי דעות על האחריות לטיפול בבעיית ההיעדרות מהשיעורים, ועקב כך לא טופל הנושא כראוי לא בבית הספר ולא בפנימייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת הכפר להגדיר בבירור את התפקיד והאחריות של כל אחד מאנשי הצוות החינוכי בכפר.

2 בשנת התשס"א נשרו מבית הספר 97 (15.5%) מ-625 תלמידים שהתחילו את הלימודים. בשנת התשס"ב פחת שיעור הנשירה והגיע ל-46 (8.7%) מ-527.

משרד מבקר המדינה דגם דוחות נוכחות של תלמידים בשלושה ימים בחודש מרס 2002 בכל הכיתות (חוץ מכיתות י"ב, שלגביהן לא היו נתונים). באותן כיתות היו 327 תלמידים. נמצא, כי שיעור התלמידים שנעדרו משיעורים או איחרו בלי הצדקה נע בין 40% ל-88%. הדבר מעיד על בעיית משמעת חמורה. מאחר ששבעה מורים לא מילאו יומני נוכחות כלל, ייתכן שהבעיה חמורה עוד יותר.

הכפר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2003, שבמערכת הלימודים לשנת התשס"ג נעשו שינויים כדי להתגבר על בעיית ההיעדרויות מהשיעורים: בימי א' מתחילים התלמידים את הלימודים בצהריים, ובימי ו' מתקיים מסדר בסיום יום הלימודים. עוד מסר הכפר, כי דוחות הנוכחות היומיים המופקים מהמנכ"ס מוחזרים למחנכים לעדכון ולסימון ההיעדרויות המוצדקות, וכי בעת הכנת מערכת השעות למנהל וסגניותיו הוקפד שתמיד יהיה אחד מהם פנוי לטיפול מדי בבעיות שיתעוררו.

הטיפול בתלמידים בעלי ליקויי למידה

על פי סקרים חלקיים, שיעור לקויי הלמידה בישראל נאמד בכ-10% מכלל התלמידים. שיעור לקויי הלמידה בקרב תלמידי הכפר נאמד בכ-30%: כ-25% מהם אובחנו אבחון מקיף ונמצאו בעלי דרגות שונות של לקות למידה (רובם לא אובחנו ולא טופלו ככאלה עד הגיעם לכפר), וכ-5% הם לדעת בית הספר לקויי למידה אך עדיין לא נעשה להם אבחון.

1. סיוע במימון האבחונים: בדוח שנתי 52ב (עמוד 251)³ קבע מבקר המדינה, שרוב האבחונים לתלמידי החטיבה העליונה, שמחירם גבוה, נעשים לתלמידים ממשפחות מבוססות. אמנם יש רשויות מקומיות וקיבוצים שמסייעים למי שגרים בתחומם לממן את האבחונים, אך הנפגעים העיקריים הם תלמידים מאזורי מצוקה ומכפרי נוער, שרבים מהם עולים חדשים או שייכים למשפחות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך.

הביקורת העלתה, שבשנת התשס"ב סבסד בית הספר את האבחונים בכ-18,000 ש"ח. במרס 2002 פנה בית הספר אל משרד החינוך בבקשת תמיכה עבור אבחון תלמידים בעלי "פוטנציאל" ללקות למידה, אך בקשתו לא נענתה, היות שהמשרד טען שאין באפשרותו לסייע למספר כה גדול של תלמידים.

לבית הספר אין תקציב מיוחד להוצאות על אבחונים לתלמידים שיש חשש שהם לקויי למידה, ולכן נזקפו ההוצאות האלה לסעיף התקציב "תרבות, בידור וספורט". בכך לא רק חויב סעיף הוצאה לא מתאים, אלא גם נפגעה הפעילות המקורית שלה יועד התקציב באותו סעיף. בשנת הלימודים התשס"ג הוחל במימון האבחונים מסעיף תקציב מיוחד.

3 בפרק "תלמידים בעלי ליקויי למידה בחינוך הרגיל".

איגודים • החברה לחינוך ימי בישראל (בתי הספר הימיים) בע"מ

2. מועד האבחון: תלמידים שאובחנו כלקוי למידה זכאים להקלות בבחינות הבגרות ובבחינות אחרות בבית הספר וכן מקבלים שיעורי עזר כדי להתגבר על קשיי הלמידה שגורמת להם הלקות. לכן יש חשיבות רבה שהאבחון ייעשה מוקדם ככל האפשר.

הביקורת העלתה, שכמה תלמידים אובחנו רק בכיתה י"א או י"ב. בשל האבחון המאוחר נמנע מתלמידים אלה לקבל הקלות בבחינות הבגרות ובבחינות אחרות שהתקיימו בבית הספר עד למועד אבחונם.

בית ספר ערב

בית ספר ערב הוא כינוי לשיעורי תגבור הניתנים לתלמידי הכפר בשעות אחר הצהריים והערב כדי לסייע להם בלימודים ולהגדיל את סיכוייהם לעבור את בחינות הבגרות. שיעורים אלה נותנים תלמידי כיתות י"ג וי"ד, סטודנטים מהמכללה הימית ומורים שאינם מורי בית הספר.

להלן נתונים על התקציב להפעלת בית ספר הערב ועל ההוצאות בפועל (בש"ח) בשנות הלימודים התש"ס - התשס"ב, לפי דוחות הנהלת החברה:

השנה	התקציב	הביצוע
התש"ס	175,000	247,800
התשס"א	204,000	204,500
התשס"ב	350,000	271,000

נמצא, כי היו היעדרויות רבות משיעורי התגבור. בשנת הלימודים התשס"א הייתה פעילותו של בית ספר הערב חלקית ולקויה והופסקה באמצע השנה. 143,000 ש"ח מהתקציב שיועד לבית ספר הערב הוצאו על שיעורי תגבור, והשאר שימשו למימון פרויקטים מיוחדים לתלמידי כיתות י"ג וי"ד.

במרס 2002 הוכנה רשימה של תלמידים הזקוקים לתגבור בלימודים לשם כלילתה בבקשת הסיוע שבית הספר היה אמור להגיש למשרד החינוך. לפי הרשימה, 146 (30%) מ-491 תלמידי בית הספר היו זקוקים לשיעורי עזר.

הביקורת העלתה, שלא היה מי שידאג לכך שהתלמידים יבואו לשיעורים. המורים הגישו רשימה של שעות עבודתם, אך לא ניהלו רישום מסודר של נוכחות התלמידים; לא דווח לצוות החינוכי על שיעורי הערב; ולא נוצר קשר בין המורים בבית ספר הערב לבין מורי בית הספר שלימדו את התלמידים אותם מקצועות במסגרת הרגילה.

בתחילת שנת הלימודים התשס"ב לימדו בתכנית שיעורי הערב 18 מורים וסטודנטים, אך מספרם הלך ופחת, ובמאי 2002 נותרו שישה מורים בלבד. כיתות ט' קיבלו שיעורי תגבור בכל הנושאים רק בשליש הראשון של השנה. על פי התכנית הראשונית, היו אמורים כל התלמידים, לקבל שיעורי תגבור בכל המקצועות, ואילו בפועל, בשל היעדרויות התלמידים סייעו שלושה סטודנטים רק לתלמידים שפנו אליהם.

מהאמור לעיל עולה, שהפעלת בית ספר הערב, שנועדה לסייע לתלמידים בלימודיהם ולהגדיל את סיכוייהם לעבור את בחינות הבגרות, לא נחלה הצלחה. הפעילות בשנים התשס"א והתשס"ב הופסקה באמצע השנה, והתקציבים שיועדו לה לא נוצלו במלואם ויתרתם הועברה לפעילויות אחרות. חלק מן התשלומים שולמו למורים בעד שיעורים שבוטלו בשל היעדר תלמידים. בית הספר לא ניהל רישומים מדויקים של נוכחות התלמידים בשיעורי התגבור כדי שיהיה אפשר לדווח למנהל ולנקוט צעדים נגד התלמידים שנעדרו מהשיעורים. המדריכים בפנימייה וצוות בית הספר לא שיתפו פעולה כדי למנוע היעדרויות של תלמידים מהשיעורים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2003 הודיע הכפר שבשנת התשס"ג פועל מרכז מטעם בית הספר האחראי לבית ספר הערב ונמצא בו בשעות הפעילות.

תכנית ברנקו וייס

מכון ברנקו וייס (להלן - המכון) עוסק בשיתוף משרד החינוך בחינוך ובלומדי השלמה והעשרה, שמטרתם "להעלות את אחוזי ההצלחה של התלמידים בבחינות הבגרות על ידי טיפוח כישורי החשיבה, הלמידה והמנהיגות שלהם". על פי תכנית שיוזם המכון מופעלות במסגרת בתי ספר תכניות חונכות פרטניות לקבוצות קטנות של תלמידים. האחריות להפעלת התכנית היא של בית הספר, והוא אמור לקבוע את דרכי ההפעלה. המכון מסייע בהכשרה ובהנחיה של החונכים ומספק חומרי עזר פדגוגיים להפעלת התכנית, בהתאם להגדרת הצרכים של בית הספר. התקציב הניתן לבית הספר מיועד לכיסוי עלויות הלמידה עצמן, וכל העלויות האחרות חלות על בית הספר.

באפריל 2002, באמצע שנת הלימודים התשס"ב, נחתם מזכר הבנה בין הכפר ובין המכון בעניין הפעלת "פרויקט בגרות 2001" בבית הספר באותה שנת הלימודים. על פי המזכר, יממן המכון עד 1,470 שעות להוראה בקבוצות שבהן עד חמישה תלמידים, ונוסף על כך

איגודים • החברה לחינוך ימי בישראל (בתי הספר הימיים) בע"מ

יוקצו לבית הספר 440 שעות למרתונים לימודיים⁴. כל השיעורים יינתנו בתום יום הלימודים, לאחר שעות הלימוד הרגילות.

בביקורת הועלה, שבית הספר לא ניצל כלל את 440 שעות המרתון שהוקצו לו, וגם לא ניצל את מלוא 1,470 שעות הלימוד אלא רק 1,019 (69%) מהן. בדיקת הדיווחים על נוכחות התלמידים העלתה, שחלק מהתלמידים לא באו לרוב השיעורים, וחלק מהם לא באו לשיעורים כלל; בטופסי הדיווח על פעילות המורים שהגיש בית הספר היה עליו לציין בנוגע לשיעורים שבוטלו שלמורה מגיע שכר עבור 50% מזמן הפעילות המתוכנן, אך בכמה טפסים ציין בית הספר בנוגע לשיעורים כאלה שלמורה מגיע שכר עבור 100% מהזמן.

277 (27%) מ-1,019 שעות הלימוד שנוצלו הוקצו ללימודי חשמל, מקצוע שלבחינת הבגרות בו ניגשים רק תלמידי מגמת חשמל. (בשנת התשס"ב היו אמורים לגשת לבחינה 20 מ-142 תלמידים י"ב); ואילו לאנגלית, מקצוע שכל התלמידים נבחנים בו בבחינת הבגרות, הוקצו רק 105 שעות (10%).

את רוב השיעורים בחשמל נתן מורה אחד, המועסק כמורה ומרכז של מגמת חשמל ובקרה בבית הספר ובכיתות י"ג וי"ד. על פי מערכת השעות לשנת הלימודים התשס"ב היה המורה זכאי לשכר בעד 1.9 משרה, ואילו לפי הוראות משרד החינוך מותר להעסיק מורה ב-1.4 משרה לכל היותר. כדי לעקוף הוראות אלה שולם למורה בעד ההפרש על פי חוזה למתן שירותים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2003 הודיע הכפר שהחל באותו חודש המורה האמור מועסק בהיקף של 1.4 משרה בלבד.

קליטת תלמידים

מכיוון שבית הספר נמצא בפיקוח המינהל, חלות עליו הוראות המינהל. בנושא קליטת תלמידים פועל הכפר על פי תקנות הקליטה (תק"ל) של המינהל.

הוריו של תלמיד שעמד בבחינה והתקבל ללימודים נדרשים לחתום על התחייבות לתשלום דמי פנימייה (דמי הפנימייה לשנת הלימודים התשס"ב היו 20,160 ש"ח). ההורים משלמים דמי פנימייה לפי דרגות תשלום שהמינהל קובע, ואת יתרת הסכום משלם המינהל. במועד ההתחייבות הסכום המוטל על כל תלמיד הוא משוער ונקבע על פי

4 ימי לימוד שבכל אחד מהם לפחות שבע שעות לימוד, והתלמידים לומדים בו ברציפות מקצוע אחד. המרתונים אמורים להתקיים בחופשות חול המועד ולפני מועדי בחינות בגרות.

דרגת תשלום זמנית, ובית הספר אמור לעדכן אותה לאחר שהמינהל קובע לכל תלמיד את דרגת התשלום הקבועה לפי מצבה החברתי - כלכלי של משפחתו. הביקורת העלתה, שפעמים רבות הליך קליטת התלמידים והקביעה הסופית של השתתפות המינהל בדמי פנימייה אורכים זמן רב ואינם מסתיימים לפני תחילת שנת הלימודים.

ערעורים שהגישו הורים במהלך שנת הלימודים על הדרגה שנקבעה להם לא התבררו תמיד במהירות הראויה, ועקב כך התקשה בית הספר לגבות את התשלומים מההורים, ונגרם לו הפסד הכנסה בשיעור ההפרש שבין הדרגה שלפיה שילמו ההורים לבין הדרגה שלפיה העביר לו המינהל את השתתפותו בדמי הפנימייה. התמשכות הטיפול בערעורים גם גרמה נזק להורים שנאלצו לשלם לפי דרגה גבוהה מזו שהיו זכאים לה על פי מצבם הכלכלי.

ממאי 2001 פועלת בכפר ועדת הנחות שחבריה הם מנהל הכפר, המנהל האדמיניסטרטיבי, מנהלת החשבונות והעובדת הסוציאלית. הביקורת העלתה, שאין נוהל לעבודת הוועדה, ואין קריטריונים למתן ההנחות, ופעמים רבות שיעור ההנחה הוא תוצאה של מיקוח עם ההורים.

משרד מבקר המדינה השווה במרס 2002 בין הדרגות שלפיהן חויבו הורי התלמידים בדמי פנימייה לבין הדרגות שלפיהן העביר המינהל את השתתפותו בדמי הפנימייה. הועלה, שחלק מהורי התלמידים חויבו על פי דרגה שונה מזו שקבע המינהל. עקב כך הפסיד בית הספר בשנת התשס"ב סך של 320,120 ש"ח. חישוב לגבי כל שנות הלימוד של תלמידים אלה - לתלמידי י"ב שלוש שנים נוספות ולתלמידי י"א שנתיים נוספות - מעלה שההפסד בפועל הגיע לכ- 1,112,000 ש"ח.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הכינה מנהלת החשבונות של הכפר בסוף אפריל 2002 רשימות של כל התלמידים שאינם משלמים על פי הדרגות שאושרו במינהל והעבירה אותן לגזבר החברה "לעיון והחלטה". עד סוף אוקטובר אותה שנה, מועד סיום הביקורת, לא תוקנו הדרגות. באותו מועד עדיין שילמו 21 מהתלמידים האמורים על פי הדרגות הזמניות, ועקב כך הפסיד בית הספר בכל חודש כ-7,000 ש"ח. הכפר גם לא מיהר להחזיר כספים לתשעה הורים ששילמו על פי דרגה גבוהה מזו שקבע להם המינהל: לאחד מהם תוקן הסכום בשנת הלימודים התשס"ב ולשלושה בשנת הלימודים התשס"ג.

חובות של תלמידים

חלק מהורי התלמידים לא עמדו בתשלומים שהתחייבו עליהם. בסוף יוני 2002 הסתכמה היתרה של חובות ההורים בכ-1.1 מיליון ש"ח. כאשר ההורים מפגרים בתשלומים הכפר מנסה תחילה להגיע עמם להסדרי תשלום. נמצא, כי הכפר נהג לחתום עם החייבים על הסכם לסילוק החוב בערכים נומינליים. במסגרת ההסכם ניתנה להורים הנחה ניכרת,

איגודים • החברה לחינוך ימי בישראל (בתי הספר הימיים) בע"מ

והחוב שנותר נפרס עד 20 תשלומים. כאשר לא הגיע הכפר להסכם עם ההורים, הוא העביר את הטיפול בגביית החוב לידי של עורך דין, שנשכר לשם כך ביולי 2000.

באמצע ינואר 2002 דנה ועדת הביקורת של דירקטוריון החברה בעניין חובות תלמידים בכפר. הוועדה החליטה, בין היתר, שנוכח הסרבול והתוצאות הדלות של הגבייה באמצעות עורך דין, תשונה השיטה של גביית החובות: בית הספר ימסור לחברה את רשימת החייבים שהוא לא הצליח להגיע עמם להסדר בעניין חובם, והיא תעביר אותה לחברה המתמחה בגביית חובות. הועלה שהחלטה לא יושמה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מינואר 2003 הודיע הכפר, שבדצמבר 2002 שונתה שיטת הגבייה, והוחלט להעסיק גובה שיבוא לבתי החייבים לשם גביית חובותיהם או לשם הערכת האפשרות לגבות אותם.

להלן נתוני הכפר על חובות התלמידים לסוף יוני 2002 (בש"ח):

סה"כ	בטיפול שוטף	נקבעו הסדרים עם ההורים	בטיפול עורך דין	סה"כ
חובות של תלמידים שעזבו או סיימו את הלימודים	93,208	115,778	372,061	581,047
חובות של תלמידים שעדיין לומדים	459,770		73,106	532,876
סה"כ	552,978	115,778	445,167	1,113,923

אם נחתם הסכם עם ההורים וניתנה להם הנחה, היא נרשמה בהנהלת החשבונות, וכל סכום החוב הופחת מיתרת החובות. לכפר אין רישום מרוכז של כל ההנחות שניתנו, שהן למעשה חובות אבודים.

הטיפול בזיכויים

במאי 2001 ניתן אישור לתשעה תלמידי כיתה י"ב במגמת מכונה להפסיק לגור בפנימייה לאחר חג הפסח ולהתכונן לבחינות הבגרות בבתייהם, והמנהל האדמיניסטרטיבי של הכפר הורה לפטור אותם מתשלום דמי פנימייה עבור חודשי הלימוד שלאחר חופשת הפסח. נמצא, שלהורים של כמה מהתלמידים האלה, ששילמו מראש דמי פנימייה נותרו בבית הספר יתרות זכות שלא הוחזרו בסך 45 - 3,600 ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את אי-החזרת הכספים להורים.

הביקורת העלתה, שמוסדות הכפר לא דנו בנושא החיוב של תלמידי י"ב בדמי פנימייה עבור חודשי הלימוד שלאחר חופשת הפסח, ולא ברור על מה הסתמכה ההוראה שנתן

המנהל האדמיניסטרטיבי. יתרה מזאת, משניתנה ההוראה, לא ברור מדוע היא כללה רק כיתה אחת ולא את כל כיתות י"ב.

ביוני 2002 ביקש המנהל האדמיניסטרטיבי ממנהל הכפר להעלות את הנושא לדיון בהנהלת הכפר כדי שהיא תקבע מדיניות אחידה לגבי תלמידי י"ב שאינם נמצאים בפנימייה בקביעות ובאים רק למבחנים ולשיעורי תגבור. נמצא, שבקשה זו לא נענתה, והטיפול בתלמידים כאלה היה פרטני, על פי פניית ההורים.

התקשרויות עם גורמי חוץ

התקשרות עם קבלן להפעלת המטבח

תשלומים שלא על פי החוזה

1. **כיבוד לאורחים:** בחוזה שנחתם עם הקבלן בינואר 1999 נקבע שאם יזמין ממנו הכפר כיבוד לאורחים, הוא ישלם לו מחיר עלות בלבד. בבדיקה שעשה המנהל האדמיניסטרטיבי של הכפר באפריל 2001 נמצא, שבפועל שילם הכפר לקבלן על פי דרישתו מחירים גבוהים עד 200% ממחירי העלות. מנתוני הנהלת החשבונות של הכפר לא ניתן ללמוד אם הוא קיזז את הסכומים העודפים מסכומים המגיעים לקבלן.

במכרז שפורסם באוגוסט 2001, שהקבלן זכה בו ותנאיו כלולים בחוזה ההתקשרות שנחתם עם הקבלן לאחר הזכייה, נקבע כי "הגשת כיבוד לאורחי הנהלה, ישיבות או מסיבות בית ספריות עפ"י דרישת המנהל, הזמנה עפ"י תאום בין הקבלן לאם בית מרכזית כל זאת במסגרת ההסכם וללא תמורה נוספת" (ההדגשה במקור). מכאן שהקבלן היה אמור להגיש את הכיבוד בלא לדרוש תשלום תמורתו. הביקורת העלתה, שבניגוד לחוזה שילם הכפר לקבלן מספטמבר 2001 עד סוף יוני 2002 סכום של כ-40,000 ש"ח עבור כיבוד שהוגש בישיבות.

2. **פינוי אשפה:** ליד המטבח מוצבת מכולת אשפה לשימוש ומפנים אותה חמש פעמים בשבוע. בפברואר 2001 פנה המנהל האדמיניסטרטיבי של הכפר אל הקבלן והודיע לו כי היות שהמכולה היא בשימוש הבלעדי של המטבח, עליו לשאת בעלות הפינוי - 234 ש"ח לכל פינוי - החל בספטמבר 2000; וכי עלות זו תקוזז מהחשבונות שהוא מגיש לכפר. במרס 2001 פנה הכפר אל הקבלן בבקשה שישתתף בעלויות של שלושה מחמישה פינויים שנעשו בכל שבוע בפרק הזמן ספטמבר 2000 - פברואר 2001, דהיינו 16,000 ש"ח עבור 69 פינויים. הועלה, שחשבון הקבלן לא חויב בדמי הפינוי. יתר על כן, בהארכת החוזה שנחתם עם הקבלן בעקבות המכרז מאוגוסט 2001, שתוקפו עד סוף אוגוסט 2003, לא נכלל סעיף המחייב אותו להשתתף בהוצאות הפינוי.

בספטמבר 2002 הוארך החוזה עם הקבלן בשנה נוספת. נמצא כי הכפר לא דרש מהקבלן כתנאי להארכת החוזה להחזיר לו את כל סכומי היתר שגבה ממנו שלא על פי תנאי החוזה.

חיוב עבור ארוחות

בחדר האוכל מוגשות לתלמידים שלוש ארוחות ביום. המדריכים ואמהות הבית רשאים לאכול בלא תשלום את כל הארוחות המוגשות בו, אם הם בתפקיד; יתר העובדים רשאים לאכול רק ארוחת צהרים, אך הם חייבים בתשלום. כל סועד מוסר לקבלן תלוש בחדר האוכל, והכפר משלם לקבלן עבור הארוחות על פי מספר התלושים שהוא מציג.

1. בכפר נהוגים סוגים שונים של תלושים: תלושים לתלמידים ולעובדים חינוכיים בתפקיד, הניתנים בלא תשלום; תלושים לעובדים הזכאים לאכול ארוחת צהרים בלבד, הניתנים תמורת תשלום הנמוך מעלות הארוחה וזקיפת ההטבה לשכרם; תלושים לאורחים תמורת תשלום; תלושים לבני משפחה של עובדים המתגוררים בכפר, הניתנים תמורת תשלום מסובסד בלא זקיפת ההטבה לשכר העובדים; ותלושים לאורחים הניתנים בלא תשלום.

התלושים מודפסים בבית דפוס חיצוני ומועברים למחסן הראשי. במועד הביקורת (25.4.02) היו אמורים להימצא במלאי על פי הרישום 176,000 תלושים ששוויים, אם יוגשו לקבלן, כ-2.5 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). מאחר שלא נעשתה ספירת מלאי, לא ניתן לדעת מהי יתרת התלושים בפועל.

2. מלאי התלושים המיועדים לחניכים מוחזק במחסן הראשי. אחת לפרק זמן נמסרים תלושים לאם הבית הראשית, האחראית גם לחלוקת התלושים בכל יום; היא נותנת פנקסים של 100 תלושים כל אחד לשני מדריכים תורנים לשם חלוקתם לחניכים בכניסה לחדר האוכל, ויש להחזיר לה את התלושים העודפים. נמצא, שאם הבית הראשית לא ניהלה רישום של מספר התלושים שקיבלה מהמחסן הראשי, של מספר התלושים שמסרה בכל יום למדריכים ושל מספר התלושים שהוחזרו לה.

3. מלאי התלושים המיועדים לעובדים, לבני משפחה ולאורחים נמצא בכספת שבהנהלת החשבונות. הביקורת העלתה, שמלאי התלושים אינו מנוהל כראוי: בהנהלת החשבונות לא רשום מתי התקבלו תלושים ומה מספרם; כמה תלושים יש במלאי, כמה תלושים חולקו לאורחים, ולפי איזו הוראה.

4. במאי 2001 הונהג נוהל לספירת תלושים, ולפיו נציג הקבלן ונציג הכפר אמורים לספור יחד את התלושים שמסרו הסועדים ולהכין דיווח יומי שבו יפורטו בנפרד מספר

התלושים שמסרו החניכים ומספר התלושים שמסרו העובדים, ועם סיום הספירה ייגרסו התלושים.

משרד מבקר המדינה בדק את התשלומים עבור ארוחות לפני הביקורת הפנימית ולאחר הפעלת נוהל הספירה המשותפת. נמצא, שבחודשים ספטמבר, אוקטובר ונובמבר 2000 ההפרש בין מספר הארוחות המוזמנות למספר הארוחות שסופקו על פי תלושים היה קטן מאוד, שכן התלושים לא נספרו בכל יום והדיווחים הסתמכו על ההזמנה. ממאי 2001, המועד שבו הוחל בספירה יומית של התלושים, התגלו הפרשים ניכרים בין מספר הארוחות שהוזמנו לבין מספר התלושים.

תשלומי עובדים עבור ארוחות: עובדים זכאים לרכוש תלושים לארוחות צהרים בלבד עבורם ועבור בני משפחתם הגרים בכפר. בהוראות של נציבות מס הכנסה נקבע כי במפעל שיש בו מסעדה שהעובדים נהנים בה מארוחות מוזלות לפי תלושים, תיחשב טובת ההנאה כהכנסה בידי העובד.

בכפר מועסקים 22 מדריכים ועשר אמהות בית. נמצא כי אין רישום של התלושים הניתנים להם, ולכן אי אפשר לקבוע כמה עובדים כאלה אכלו. בנסיבות אלה גם אין זוקפים הטבה לשכר העובדים שהיו בתפקיד.

בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה החל הכפר לרשום את התלושים המחולקים לחברי ההנהלה, לאמהות הבית ולמדריכים ולזקוף הטבה לשכרם. אך הוא אינו מחייב את חברי ההנהלה לשלם עבור הארוחות, כמתחייב מהחוק ומהוראת המינהל.

משרד מבקר המדינה ריכו על פי הדוחות החודשיים של הספירה המשותפת את הסכומים ששולמו לקבלן עבור ארוחות שניתנו בשנים התשס"א והתשס"ב (עד סוף אפריל 2002) על פי תלושים המיועדים לעובדים הזכאים לארוחת צהריים בלבד. נמצא כי בשנת התשס"א נמכרו לעובדים 5,192 תלושים כאלה, ואילו לקבלן שולם עבור 7,867 תלושים, ובשנת תשס"ב (עד סוף אפריל) נמכרו לעובדים 3,488 תלושים, ולקבלן שולם עבור 4,277 תלושים. הפסד ההכנסות שנגרם לכפר כתוצאה מאי-גביית התשלום עבור כל התלושים הגיע לכ-33,000 ש"ח. לא ניתן הסבר לפערים ניכרים אלה. את הצטמצמות הפער בשנת התשס"ב יש לזקוף ככל הנראה לספירת התלושים היומית ורישומם שהונהגו החל במאי 2001 (ראו לעיל).

החל בחודש מאי 2002 הופסקה לחלוטין הספירה הנפרדת של התלושים שנמכרו לעובדים עבור ארוחות ולכן לא ניתן עוד לעשות השוואה בין מספר התלושים האלה למספר התלושים מסוגם שבעבורם שולם לקבלן. לדברי האחראי לספירה הדבר נעשה על פי הוראת אם הבית הראשית.

מנהל המשק מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי נתפסו תלושים מזויפים, שכלל הנראה צולמו במכונת צילום. מאחר שאין רישום של המספרים הסידוריים של התלושים הניתנים לעובדים, והתלושים מושמדים בכל יום, אי אפשר לבדוק את המספרים הסידוריים כאשר יש חשש שהתלושים זויפו.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם עלה חשש לזיוף תלויים, כי אז יש לראות בחומרה את העובדה שהכפר לא פעל בנמרצות בעניין זה, עד כדי הגשת תלונה למשטרה. נוכח סדרי הבקרה הלקויים בכל הנוגע לתלויי האוכל ולהתחשבות עם הקבלן, יש מקום שהכפר יפעל לאלתר לשיפור השיטה של חלוקת התלויים, לבקרה קפדנית על הזכאות לאכילה בלא תשלום ועל ההתחשבות עם הקבלן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע הכפר, שכל העובדים, ובכללם הזכאים לארוחות חינם, מדווחים על מספר הארוחות שאכלו לצורך זקיפת ההטבה לשכרם; הכפר מנהל משא ומתן עם הקבלן על הסדר, ולפיו ישולם לו תשלום גלובלי עבור ארוחות התלמידים ותבוטל חלוקת תלויים לתלמידים בכניסה לחדר האוכל; וכל העובדים יחויבו לרכוש תלויים, ובלעדיהם לא יהיו זכאים לאכול בחדר האוכל.

קייטנה

בסוף מאי 2002 פנה קצין הביטחון של הכפר אל מנהל הכפר והציע לנהל קייטנה בשיתוף גורם חיצוני, בזמן שהייתו בחופשה. לפי ההצעה, הקייטנה תופעל בתאריכים 2.7.02 עד 23.7.02 בשטח הכפר, ולעובדי הכפר תינתן אפשרות לצרף את ילדיהם במחיר מסובסד של 210 ש"ח. ההצעה התקבלה והקייטנה נפתחה כמתוכנן. משרד מבקר המדינה בדק אם הפעלת הקייטנה עולה בקנה אחד עם נוהל החברה שעניינו יזמות עסקית (להלן - הנוהל), החל על בית הספר (ועל בית הספר לקציני ים בעכו) מאז דצמבר 1999. להלן הפרטים:

ב-4.7.02, יומיים לאחר פתיחת הקייטנה, נחתם חוזה עם מפעיל הקייטנה החיצוני. החוזה נחתם בידי המנהל האדמיניסטרטיבי של הכפר, שאינו מורשה חתימה. על פי החוזה העמיד הכפר את כל המתקנים הנדרשים ושניים מעובדיו לרשות הקייטנה בלא תמורה כספית, למעט ההנחה שניתנה לילדי העובדים.

על פי הנוהל היה על מנהל הכפר להגיש למנכ"ל החברה תכנית פעולה הכוללת פירוט של עלויות ותמורה, של מועדי הפעילות המתוכננת ושל היקף הפעילות; ומנכ"ל החברה היה צריך להעביר את התכנית לבדיקת היועץ המשפטי, רואה החשבון ומבקר הפנים. הביקורת העלתה שהדבר לא נעשה. עוד נמצא, שכמחצית מ-40 הילדים שהשתתפו בקייטנה לא היו ילדי עובדים; לכפר אין מסמכים שמהם אפשר ללמוד כיצד חושבו העלויות של הפעלת הקייטנה.

מקרקעין

הכפר הוקם על קרקע בחוף הים השייכת למדינה, סמוך לגן הלאומי שליד נחל אלכסנדר, בתחום המועצה האזורית עמק חפר (להלן - המועצה האזורית). ב-1997, המועד שבו הועבר ניהול הכפר לחברה, נקבע בחוזה שנחתם בין המדינה לבין החברה שהבעלות על הקרקע תישאר בידי המדינה, והחברה תוכל להשתמש במקרקעין אך ורק לצורך הפעלת הכפר. החברה התחייבה שלא למכור, להשכיר או לשעבד את המקרקעין ולא לשנות את ייעוד הנכסים של כפר הנוער אלא באישור המינהל.

המעגן

בשטח הכפר יש מעגן ימי המשמש בעיקר את הכפר, אך משתמשים בו גם המכללה הימית (מסוף 1997), המרכז הימי של המועצה האזורית (להלן - המרכז הימי) ותושבי מכללת. המעגן הועבר לכפר בשנת 1952, והכפר השלים את בנייתו. מאמצע שנות השמונים המועצה האזורית מפעילה במעגן חוגים לילדים במסגרת מרכז ימי וספורט ימי.

במעגן עוגנים דרך קבע 31 כלי שיט: עשרה של בית הספר, חמישה של המכללה הימית, 12 של המרכז הימי וארבעה של תושבי מכללת. עד סוף 1999 מימן הכפר את רוב ההשקעות במעגן ונשא בהוצאות השוטפות על תחזוקתו ותפעולו. בינואר 2000 הוחלט בין המשתמשים שהכפר יישא ב-50% מההוצאה, המכללה הימית והמרכז הימי יישאו כל אחד ב-22.5% ומכללת ב-5%. בפברואר אותה שנה חתמו הגופים האמורים על הסכם לשנת ניסיון, ונקבע שתוקם מינהלת מעגן.

1. הביקורת העלתה, שהגופים האמורים מבצעים במעגן תיקונים שונים על חשבונם, ומקזזים את עלות התיקונים מהתשלומים השנתיים בלי לצרף אסמכתאות להוצאות ומסמכים המלמדים מי אישר אותן.

2. על פי הרישומים בהנהלת החשבונות של הכפר, ההוצאות על הפעלת המעגן בפרק הזמן ינואר 2001-אפריל 2002 הסתכמו ב-41,600 ש"ח. מנהל החברה הסביר למשרד מבקר המדינה שהוצאות נוספות על הפעלת המעגן נזקפו בטעות להוצאות השמירה, הניקיון והימאות של הכפר.

על פי דוח שהוכן באוקטובר 2002 על הכנסות המעגן והוצאותיו בפרק הזמן 1.9.01-31.8.02, נגרם גירעון של 33,000 ש"ח מהפעלתו.

המכללה הימית

באפריל 1997 אישר משרד החינוך הקמה של מכללה ימית בכפר שתופעל בידי עמותה החל בשנת הלימודים התשנ"ח. במכללה שני חוגים המכשירים כוח אדם אקדמי למשק הימי: החוג למדעי הים והחוג לכלכלה וניהול מערכות ימיות. באוגוסט 1997 חתמה המכללה על הסכם עם המדינה, ולפיו העניקה המדינה לעמותה זכויות שימוש במקרקעין ובשני מבנים טרומיים שנמצאים בכפר, וכן זכות להשתמש בציוד שנמצא בכפר. סוכם, שתמורת זכויות השימוש תשלם המכללה למדינה סך של 10 ש"ח בשנה. הכפר והחברה אינם צד להסכם. שנת הלימודים הראשונה במכללה החלה בנובמבר 1997.

בשנת הלימודים התשנ"ז היה מנהל הכפר גם הממונה על החינוך הימי במינהל, דהיינו המפקח מטעם משרד החינוך על בית הספר, ובשנת הלימודים התשנ"ח הוא שימש גם מנהל המכללה, שקיבלה שירותים מהכפר, וגם מפקח על החינוך הימי ומורה לכיתות י"ג בכפר. בנסיבות אלה היה מנהל הכפר במצב של ניגוד עניינים, והדבר אף בא לידי ביטוי ביחסים הכספיים בין הכפר למכללה.

באמצע יוני 1997 הוסדרו באופן לא רשמי הקשרים בין הכפר למכללה, כדלקמן: המכללה תשלם לכפר את חלקה היחסי בשימוש בשירותים או בתשתיות שתקבל; ובשנה הראשונה תשלם לו סך של 88,000 ש"ח עבור שירותי תחזוקה, אפסנאות, משרד, מעבדות, מעגן וכלי שיט. התברר, שהמכללה קיבלה מהכפר שירותים נוספים, והועמדו לרשותה עובדים ונכסים בלי שהדברים הוסדרו באופן רשמי.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לעגן בהסכם רשמי את ההסדרים הנוגעים לתשלומי המכללה לכפר, בכלל זה התעריפים. בתשובת הכפר מינואר 2003 נאמר שבדצמבר 2002 נחתם הסכם בעניין האמור בינו לבין המכללה.

מגורי עובדים

1. על פי הנוסח המעודכן של חוקת העבודה לעובדים במוסדות חינוך חקלאיים ופנימייתיים מספטמבר 1998 (להלן - החוקה) ועל פי נוהל הדיור של המינהל מ-1994 (להלן - נוהל הדיור), הנהלת המוסד זכאית לכלול בתנאי העבודה של העובד את החובה לגור במוסד. המגורים בדירה במוסד מוגבלים לפרק הזמן שהעובד ממלא תפקיד הדורש מגורים במקום.

בכפר 32 דירות שירות בבעלות המינהל שהועמדו לרשות העובדים, ולא הועברו לניהול החברה בעת שנחתם עמה ההסכם לניהול הכפר. העובדים הגרים בדירות השירות נדרשים לחתום על חוזה שכירות המתחדשים מדי שנה בשנה. נוהל הדיור קובע, שאין למסור לעובד דירת שירות בטרם יהיה ברשות ההנהלה חוזה חתום בידי; העברת עובד ממעמד של עובד זמני למעמד של עובד קבוע וכן החלפה של דירת שירות בדירה אחרת, הגדלת

הדירה או שינוי משמעותי בבניין מחייבים חתימה של חוזה שכירות חדש; על העובד לצרף ערבות בנקאית להבטחת מילוי התחייבויותיו. לקראת שנת הלימודים התשס"ב החליפו דירות שבעה עובדים, אך לא נחתמו עמם חוזים חדשים.

באוגוסט 1999 הוציא המינהל הוראות בעניין החתימה על חוזי שכירות, ולפיהן על הדייר לצרף לחוזה ערבות בנקאית בסך 3,000 ש"ח. הכפר לא פעל על פי ההוראות: בנובמבר 2000 הוציא המנהל האדמיניסטרטיבי חוזר לדיירים, ובו קבע ש"על מנת להקל על התושבים בכפר הוחלט כי ייחתם חוזה באופן חד פעמי וכי לכל חוזה תצורף המחאה אישית ע"ס 4,000 ש"ח לפקודת הכפר וללא תאריך".

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה באפריל 2002 נמצא, שתיקי השכירות אינם מנוהלים בהתאם להוראות:

(א) אין העתקי חוזים בתיקים האישיים;

(ב) 13 חוזים חדשים חתומים בידי הדייר בלבד ואינם מבוילים;

(ג) שבעה עובדים לא הפקידו המחאה אישית;

(ד) אין חוזים עם חמישה עובדים; 11 עובדים חתומים על חוזים מהשנים 1979 עד 1992 שלא חודשו.

2. **ניהול הדירות:** נוהל הדיור קובע, כי האחראי לדיור בכפר ינהל תיקייה של המבנים שבכפר. לכל בניין יהיה תיק נפרד, ובו יתויקו כל המסמכים הנוגעים אליו: תכנית מאושרת של המבנה וסביבתו, החוזים שנחתמו עם הדיירים, כל בקשות הדיירים ואישורי ההנהלה בעניין שיפוצים ותוספות.

נמצא כי הכפר אינו מנהל תיקי בניין. כל ההוצאות על התיקונים והשיפוצים שנעשים בדירות נרשמות בהנהלת החשבונות בכרטיס אחד. באפסנאות מנוהל רישום חלקי: על ביצוע תחזוקה שוטפת ועל עבודות קטנות נעשה רישום לפי דירות ובלא ערכים כספיים. לכפר אין קריטריונים לשיפוצים, ואי אפשר לעקוב על פי הרישומים אחר השיפוצים והתוספות שנעשו בדירות במהלך השנים.

כאמור, המבנים שבכפר נותרו בבעלות המינהל. ואולם הכפר לא קיבל מן המינהל תקציב לשיפוצים. על פי נתוני הכפר, הוצאותיו על שיפוצים ותחזוקה מהתקציב השוטף בשנת התש"ס (בפרק הזמן 1.1.00-31.8.00) הסתכמו ב-141,000 ש"ח, בשנת התשס"א הן הסתכמו ב-35,000 ש"ח ובשנת התשס"ב ב-143,000 ש"ח.

בספטמבר 1999 עשה מהנדס חיצוני סקר של יציבות מבני המגורים שבכפר ובמבנה של מחסן הבגדים. בסקר נקבע, שחמישה מבנים דו-משפחתיים, וכן המחסן, הם מבנים מסוכנים. העלות של תיקון הליקויים הבטיחותיים הוערכה בכ-480,000 ש"ח (כולל מע"מ). עד למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2002, הליקויים לא תוקנו.

בסוף 2002 עשתה החברה סקר על מצב הדירות, ונמצא שיש צורך בתיקונים בטיחותיים ועבודות תחזוקה שוטפת בסכום של 1.5 מיליון ש"ח. החברה הודיעה למינהל שהיא מוכנה לקבל עליה את התחזוקה של הדירות, שאינן בבעלותה, בתנאי שיימסרו לה במצב תקין. בינואר 2003 החליטה ועדת הדיור של המינהל לשפץ את הדירות בסכום של 1.2 מיליון ש"ח בשלוש שנים ולהעביר את הדירות ששופצו לניהול החברה. השיפוץ הותנה בחתימה של כל דייר על חוזה שכירות ועל הסכמתו לשאת בתשלומים בגין צריכת מים וחשמל.

3. **הרחבת דירות:** הדירות בכפר נבנו לפני שנים רבות. רבים מהדיירים גרים בהן יותר מעשרים שנה. בישיבת ועדת הדיור במאי 1997 החליטה הוועדה שלא ייבנו תוספות של חדרי מגורים בבתים הקיימים. בפועל הורחבו בכפר שבע דירות בשנים 1998-2002 בלא קבלת היתרי בנייה כנדרש.

מאז הקמת הכפר לא התגוררו בו מנהליו. באוגוסט 1998 אישר המינהל לכפר לקנות מבנה יביל כדי שישמש למגורי המנהל, הכפר הציב את המבנה בלא לקבל את האישורים הנדרשים.

4. **תשלומי עובדים:** על פי נוהל הדיור ועל פי החוקה, עובד הגר בדירת שירות יהיה פטור מתשלום שכר דירה, ושווי שכר הדירה יזקף למשכורתו כהכנסה; עליו לשלם עבור חשמל, מים ופינוי האשפה; סכום התשלומים שייקבע לא יפחת מהעלות בפועל, והתשלומים ינוכו ממשכורתו של העובד מדי חודש בחודשו.

נמצא, שהעובדים הגרים בדירות שירות לא חויבו עבור צריכת המים כלל. באפריל 2002 הגיש המבקר הפנימי דוח ביקורת, ועל פיו עלות הצריכה הממוצעת למשפחה היא כ-66 ש"ח בחודש; מכאן שהכפר שילם במקום העובדים האמורים כ-24,000 ש"ח בשנה. מינואר 2003 החל הכפר לזקוף למשכורותיהם את ההטבה בגין המים. מנתוני הכפר עולה, של-29 משפחות המונות 93 נפשות נזקפה הטבה בגין שימוש ב-259 מ"ק מים בלבד בחודש, דהיינו פחות מ-3 מ"ק בממוצע לאדם בחודש. עוד נמצא, שהכפר אינו מחייב את העובדים בגין פינוי האשפה, שעלותו כ-30,000 ש"ח בשנה.

ענייני כספים

החברה מפעילה את הכפר כיחידת משק סגורה. ההכנסות העיקריות של הכפר הן הקצבות ותמיכות של משרד החינוך שהוא מקבל באמצעות המינהל. הכפר, בתיאום עם המינהל, מכין הצעות לתקציב שוטף ולתקציב פיתוח ומביא אותן לאישור ועדת הכספים והדירקטוריון של החברה. החברה מבצעת עבור הכפר את כל תשלומי השכר, הניכויים

השונים והתשלומים לספקים, מנהלת בקרה על כל סעיפי התקציב ומוציאה דוח חודשי ותקופתי על ביצוע התקציב והחריגה ממנו.

1. התקציב השוטף: עיקר התקציב השוטף נקבע לפי מספר התלמידים הלומדים בבית הספר. משרד החינוך מקצה לבית הספר סל שעות לימוד על פי מספר התלמידים ומגמות הלימוד. משרד החינוך קובע את דמי הפנימייה על פי סל צרכים. בשנת הלימודים התשס"ב הסתכם הסל ב-2,016 ש"ח בחודש לתלמיד. כאמור, ההורים משתתפים בתשלום על פי סולם דרגות, בהתאם למצב החברתי-כלכלי של המשפחה, ואת ההפרש משלים המינהל. נוסף על כך משרד החינוך מעביר לכפר כספי תמיכה עבור חינוך ימי על פי הסדר מיוחד.

בתקציב הרגיל לשנת הלימודים התשס"ב יש 23 סעיפי הוצאות ראשיים, הנחלקים לסעיפי משנה, אך לסעיפי המשנה לא נקבעה תקרה תקציבית. ההוצאות בפועל נזקפו לסעיף הראשי ולא מוינו לפי סעיפי המשנה. בהיעדר מידע על ההוצאה בכל אחד מסעיפי המשנה, הופסקו במשך השנה הפעילויות הנוגעות לכמה סעיפי משנה מחשש לחריגה תקציבית אף שאין ודאות שהייתה חריגה דווקא באותם סעיפים. בתקציב הכפר לשנת הלימודים התשס"ג נקבעה תקרה תקציבית גם בסעיפי המשנה.

2. תמיכות: הכפר מגיש בכל שנה רשימה של נושאים בתחום הפעילות השוטפת ובתחום הפיתוח שבעבורם הוא מבקש השתתפות של המינהל במסגרת תמיכות. הכפר הגיש את הבקשות לתמיכות לשנת 2002 במרס אותה שנה. אישור התמיכות נעשה במשך כל שנת הכספים, לעתים בחודשים האחרונים של השנה. כיוון שהכפר לא יודע מראש אילו תמיכות יאושרו, הוא לא כולל אותן בתקציבו.

כדי לקבל את כספי התמיכות הכפר צריך להמציא אישורים על ביצוע הפעילויות שבעבורן ביקש תמיכה ואסמכתאות על התשלום בפועל. אחדות מבקשות התמיכה נוגעות לפעילויות שהכפר מבצע במסגרת תקציבו השוטף, כגון שיעורי עזר, מחשוב והדרכה, ולכן אין לו קושי להמציא אסמכתאות על הסכומים שהוצאו על פעילויות אלה במשך השנה. ואולם כאשר מדובר בפרויקט שהתמיכה אמורה להיות המקור היחיד או העיקרי למימונו, הכפר אינו יכול להתחיל בביצועו לפני אישור התמיכה, ואיחור באישורה גורם לו לנהוג שלא על פי הכללים שקבע המינהל. להלן דוגמה:

הכפר הגיש למינהל בשנת 2001 בקשה לתמיכה עבור התקנת מערכת לכיבוי אש. התקנת המערכת הייתה אמורה להסתיים עד 15.12.01, אך התמיכה, בסכום של 125,000 ש"ח, אושרה רק ב-15.11.01. החוזה עם הספק הזוכה נחתם ב-17.2.02, והעבודה הסתיימה ביולי 2002. נמצא, כי בדצמבר 2001, עוד קודם שהספק זכה במכרז, הוא הגיש לכפר שתי חשבוניות בסכום כולל של 146,000 ש"ח (כולל מע"מ). הכפר העביר למינהל את החשבונית הראשונה כהוכחה לביצוע העבודה, אף שלמעשה עוד לא הוחל בביצועה, וקיבל מהמינהל את מלוא סכום התמיכה - 125,000 ש"ח. ב-14.6.02 הגיש הספק לכפר חשבונית סופית על סך 194,000 ש"ח (כולל מע"מ).

לבקשת המינהל עשה משרד רואה חשבון חיצוני במאי 2002 ביקורת בכפר בנושא התמיכות. בין היתר נבדקה התמיכה למערכת לכיבוי אש. בדוח הסופי שהגיש רואה החשבון נאמר, שהעבודות והתשלומים לא בוצעו בתקופה המאושרת והחלו רק בשנת 2002, וכי "אין לאשר ככלל תמיכות בשלהי שנת התקציב ללא חוות דעת מקצועית המעריכה את פרק הזמן לביצוע. העברת הכספים תועבר בחלקים על פי דוח התקדמות הפרויקט וכפוף לתשלומים שבוצעו בפועל, מלוא סכום התמיכה יועבר לאחר אישור סיום הפרויקט על ידי הגורם המוסמך".

3. תקציב הפיתוח : תקציב הפיתוח לשנת 2001 הסתכם ב-600,000 ש"ח ויועד בעיקר לעבודות שיפוץ. תקציב הפיתוח לשנת 2002 הסתכם ב-1.5 מיליון ש"ח, וכולו אושר במסגרת התמיכות שיועדו לשיפוץ אחד ממבני הפנימייה. המינהל אישר עקרונית את חידוש הפנימייה בסכום כולל של 4.5 מיליון ש"ח, שיפרס על פני שלוש שנים החל ב-2002, והודיע לכפר שהפרויקט "מותנה באישור תקציב המדינה לשנים הבאות". בישיבת ועדת התמיכות של המינהל באוגוסט 2002 אישרה הוועדה לכפר השתתפות של המינהל בסכום של 1.5 מיליון ש"ח, שיש לנצל עד 15.12.02.

באותו חודש הכין מנכ"ל החברה לוח זמנים חזוי לביצוע הפרויקט, ולפיו התכנן והמכרז לבחירת הקבלן יסתיימו במועד, אך עבודות השיפוץ יחלו רק בתחילת 2003. לכן יוכל הכפר להשתמש רק בכ-400,000 ש"ח מהתקציב שאושר לו לשנת 2002. בישיבת דירקטוריון החברה בסוף ספטמבר 2002 הסביר המנכ"ל כי "כדי לקבל את תקציב הפיתוח יש להגיש חשבוניות ואישור תשלום עד 15.12.02, ברור שהעבודה תתבצע ב-2003 והמשמעות קבלת כסף לפני ביצוע העבודה והביקורת הפנימית של המינהל כבר העירה על כך". באוקטובר 2002 הודיע מנכ"ל החברה שהקבלן שיזכה במכרז יוכל להגיש חשבונית על מקדמה כנגד ערבות בנקאית. הכפר פרסם מכרז ב-24.10.02, ונקבע שהמועד האחרון להגשת ההצעות יהיה 21.11.02.

לדעת משרד מבקר המדינה, שיטה זו של תקצוב פרויקטים היא בעייתית; שכן לא זו בלבד שההודעה על עצם אישור התקציב מגיעה לידיעת הכפר באיחור, אלא שלוח הזמנים לניצולו הוא בלתי סביר. הדבר מעמיד את הכפר לפני בחירה בין שתי חלופות גרועות: ביצוע חלקי של הפרויקט או אי-ביצועו כלל, או מתן תשלום לקבלן לפני ביצוע העבודה.



כפר הנוער מבואות ים הוא פנימייה חינוכית טכנולוגית-עיונית במגמות ימיות המכוון את תלמידיו לבחינות הבגרות. לכפר מתקבלים בין היתר תלמידים בעלי ליקויי למידה או תלמידים שהישגיהם הלימודיים אינם גבוהים, ולכן יש צורך להשקיע מאמצים מיוחדים כדי שיסיימו בהצלחה את לימודיהם.

כדי לסייע לתלמידים להשלים פערים בלימודים, ניתנו להם שיעורי תגבור במסגרת בית ספר ערב ובמסגרת תכנית לימודים משלימה, שהצריכו השקעת משאבים ניכרת ומומנו מתקציב הכפר ומסיוע חיצוני. הביקורת העלתה, שתכניות אלה נחלו הצלחה זעומה בלבד בשל אי-ניהול נכון ואי-הקפדה של ההנהלה על נוכחות התלמידים בשיעורים.

עוד הועלה שתלמידים לקויי למידה רבים לא אובחנו טרם הגיעם לכפר, והדבר הקשה עליו גם במישור החינוכי וגם במישור הכספי, היות שהוא נשא בחלק מעלות האבחון.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להשיג את המטרה החינוכית שלשמה הוקם הכפר, על הכפר לפעול בנחרצות לתיקון הליקויים המינהליים שנמצאו בו ולוודא שהמשאבים המוקצים לתגבור הלמידה של חניכיו ינוצלו ביעילות.