

שירותי חינוך ורווחה

תקציר

אגף שירותי חינוך ורווחה (להלן - אגף שחר או האגף) במשרד החינוך (להלן - המשרד) הוקם בשנת 1988. האגף אחראי לקידום תלמידים מאוכלוסיות חלשות באזורי פיתוח ובשכונות מצוקה, ולשם כך הוא מספק שירותים לתלמידים שהגיעו מרקע חברתי-כלכלי נמוך. הילדים שבהם מטפל האגף, מטופלים גם בידי גופים נוספים כמו משרד הרווחה והשירותים החברתיים, רשויות מקומיות ועמותות. מאז הקמת האגף מנהל אותו ד"ר אבי לוי, והוא כפוף לסמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי הגב' לאה רוזנברג. התקציב הייעודי של האגף הסתכם בשנת 2008 בכ-174 מיליון ש"ח. כמו כן עומד לשימוש האגף סכום של כ-400 מיליון ש"ח מתקציב שכר לימוד, שהמשרד מעביר לבעלויות של בתי הספר העל-יסודיים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות אגף שחר. הביקורת התמקדה בעיקר בהפעלת תכניות באגף; בפעילות הגף לתרבות ולאמנות בשכונות; ובהעסקת עובדת של חברה קבלנית. כמו כן, הביקורת סקרה את פעילות האגף ביחס ליעדים שעמדו בפני המשרד. הבדיקה נעשתה במטה האגף. בדיקות השלמה נעשו במינהל הפדגוגי, במחוזות ירושלים והמרכז, בחברה למתנ"סים, בלשכת החשב, באגף משאבי אנוש, בלשכת הסמנכ"ל הבכיר למינהל ולמשאבי אנוש, בוועדת המכרזים, הנקראת במשרד ועדת הרכישות, ובלשכה המשפטית.

עיקרי הממצאים

תקציב האגף

בין השנים 2001 ל-2007 קוצץ תקציב האגף: בשנת 2007 הוא היה קטן בכ-17% יחסית לתקציב בשנת 2001. לעומת זאת מספרם של הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות גדל בין השנים 2001 ל-2007 בכ-44% והגיע לכ-419,000, ומספרם של הילדים בסיכון גדל בשנים אלה בכ-129% והגיע לכ-327,000. נוכח המגמה הזו היה על המשרד לגבש מדיניות לטיפול בבעיה האמורה, והוא לא עשה זאת.

פעילות המחלקות באגף

לפי הערכת המשרד, מספרם של התלמידים הנזקקים לשירותי האגף מהווה כשליש מכלל התלמידים, ולמרות זאת המשרד לא גיבש מדיניות כיצד בכוונתו להתמודד עם העלייה במספר הנזקקים שהחריפה במשך השנים, והניח לאגף לפעול בלי שהמשרד סיפק מענה מערכתית ושיטתי לנושא.

האגף הפעיל בין היתר תכניות לימודים בבתי הספר העל-יסודיים, כדלהלן:

תכנית מסלול בגרות רגיל (להלן - מב"ר) נועדה להגדיל את מספר התלמידים הזכאים לתעודת בגרות. אגף שחר הציב לתכנית המב"ר כמה מטרות, וביניהן צמצום פערים לימודיים ונשירה; העלאת שיעור מקבלי תעודת בגרות מלאה בקרב אוכלוסיות חלשות, ומתן כלים והזדמנויות לתלמידים משכבות חברתיות-כלכליות חלשות לכניסה למוסדות להשכלה גבוהה. נמצא, שמבין כל המטרות שהציב לעצמו, התמקד האגף בבדיקת שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב מסיימי התכנית, אך לא בדק אם תעודות הבגרות שהשיגו התלמידים אפשרו קבלה ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה ומה שיעור בוגרי התכנית שאכן המשיכו בלימודים אלה.

אתגר היא תכנית לימודים לתלמידים שהשיגיהם נמוכים משל אלה שהתקבלו לכיתות מב"ר. בשנת 2006 היו בעלויות של בתי ספר שלא העבירו לכיתות אתגר את מלוא תוספת השעות שהמשרד מימן. המשרד לא בדק אם כל התקציב הנוסף שהעביר עבור כיתות אתגר אכן הגיע לתלמידים.

המחלקה לביקור סדיר ולמניעת נשירה שבאגף מופקדת על מניעת נשירה מבתי ספר הן מבחינה פדגוגית והן מבחינה מינהלית. קציני ביקור סדיר (להלן - קב"סים) הם הגורם המקצועי המונע נשירה גלויה וסמויה ומבטיח ביקור סדיר של תלמידים בבתי הספר ובגני החובה.

לפי נתוני המשרד, בשנת 2008 נמצאו כ-490,000 תלמידים במצב של סכנת נשירה והיו זקוקים לטיפולם של קב"סים. באותה שנה קבע המשרד תקן שכל קב"ס יטפל בכ-150 תלמידים. כדי לענות לכל צורכי מערכת החינוך נדרשו כ-3,290 קב"סים. אולם המשרד לא הגדיל את תקן משרות הקב"סים, ובאותה שנה הועסקו כ-480 קב"סים ב-415 משרות בלבד שטיפלו בכ-60,000 תלמידים. יוצא אפוא, שהם טיפלו בכ-12% בלבד מהתלמידים שזקוקו לטיפולם.

במעבר בין שנות הלימוד התשס"ז-התשס"ח נשרו כ-25,000 מתלמידי כיתות ז'-יב'. עיקר הנושרים, כ-80%, היו מהחטיבה העליונה. כמו כן נשרו כ-3,500 תלמידים בכיתות א'-ו'.

המחלקה לביקור סדיר ולמניעת נשירה מפעילה גם את "המועדוניות המשפחתיות", המיועדות בעיקר לילדים בסיכון גבוה. המועדוניות פועלות לאחר שעות הלימודים ועד שעות אחר הצהריים המאוחרות.

מנתוני המשרד עולה שבשנת 2008 היה צורך בכ-29,000 מועדוניות שיספקו את שירותן לכ-435,000 תלמידים. בשנת הלימודים התשס"ח פעלו רק כ-400 מועדוניות ובהן כ-6,000 תלמידים, שהם כ-1.5% מאלה הזקוקים למועדונית או לפתרון דומה. תקציב האגף למועדוניות הסתכם בשנת 2008 בכ-50 מיליון ש"ח לשנה. היקף הפתרון שמציע המשרד לילדים הזקוקים למועדונית הוא זעום. הקמת כל המועדוניות הנדרשות כרוכה בהשקעה תקציבית של כ-3.6 מיליארד ש"ח ועל כן היא בלתי ריאלית, אך המשרד לא דן בתכניות חלופיות, שייתנו מענה לקשת רחבה של תלמידים.

אגף שחר מפעיל תכניות לטיפול בילדים בגילים 0-3 ובבני משפחותיהם. בשנת הלימודים התשס"ט מטופלים במסגרת המחלקה 1,383 ילדים והוריהם, בכ-180 גני ילדים ומעונות. לפי נתוני השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל - 2007"¹, בשנת 2007

1 בהוצאת המועצה הלאומית לשלום הילד, המרכז למחקר ופיתוח.

היו 51,330 ילדים בגילים 0-3 מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים. יוצא אפוא, שהאגף טיפל רק במספר זעום של ילדים בגיל הרך מכלל הנזקקים.

האגף מפעיל תכניות לרווחה חינוכית באזורי מצוקה במטרה לשפר את ההישגים הלימודיים ולמנוע פיגור מצטבר במיומנויות היסוד בכיתות הנמוכות. בשנת 2008 טיפל האגף בכ-120 יישובים, בעלות של כ-38 מיליון ש"ח. בחלק מהיישובים פועל האגף בשיתוף משרדי ממשלה נוספים. המשרד לא בדק אם התכניות השיגו את יעדיהן.

אגף שחר מקיים מגוון רחב של פעילויות ותכניות לימודים לכל הגילים, אולם הן אינן מופעלות ברצף טיפולי בהתאם להתפתחות הילד. יוצא שתלמידים הנמצאים בסיכון ומגלים קשיים בהסתגלות לימודית וחברתית, מטופלים על ידי האגף בעיקר לקראת סיום חוק לימודיהם, בבתי הספר העל-יסודיים.

תכניות האגף אינן נותנות מענה לטיפול ברצף התמדה והמשכיות כדי להקל על הילדים כבר בשלבים הראשונים להתפתחותם. המשרד לא בדק ביוזמתו אם טיפול אינטנסיבי בגילאים צעירים ימנע בעיות בגילאים הבוגרים יותר, יוזיל את העלויות בהמשך התהליך החינוכי ואף ייתר חלק מהתכניות בגיל הבוגר.

תכנית מיכאל

מיכאל - "מיצוי כישורים אישיים למצוינות", היא תכנית לימודים רב-תחומית שיעודה הוא פיתוח היכולות האישיות של הלומדים בה והקניית כלים למצוינות (להלן - תכנית מיכאל או התכנית). את התכנית מפעילה חברת מיכאל שירותי ניהול וחינוך למצוינות (2002) בע"מ (להלן - חברת מיכאל). בשנים 1994-2008 התקשר המשרד עם החברה להפעלת התכנית עבור 2,457 קבוצות הכוללות כ-74,000 תלמידים, בעלות של כ-91 מיליון ש"ח.

מחקרי הערכה

1. מחקרי הערכה של התכנית נעשו לבקשת חברת מיכאל לצרכיה, והאגף נסמך עליהם בבקשותיו לאשר את השתתפות המשרד במימון התכנית.

בחינת יעילותה ותרומתה של התכנית בידי המשרד החלה בשנת 2001, אך לא הסתיימה, ושום גורם במשרד לא קבע יעדים כמותיים ומדידים להשגה ולא דרש להשלים או לחדש בדיקה זו.

מהנתונים על הגידול בשיעור הזכאות לתעודת בגרות שבידי המשרד עולה שבשנים 1995-2005 עלה שיעור הזכאות לבגרות בכ-40%. מחקרים "מחמירים" העלו ששיעור הזכאות עלה רק בכ-19%. נתוני מחקר שנעשה עבור חברת מיכאל מצביעים ששיעור הזכאות לתעודת בגרות מקרב בוגרי התכנית גדל בכ-104%. נתוני המחקר מעלים את השאלה כיצד ייתכן שהנהלת המשרד, המשקיעה כספים ומשאבים רבים בתכניות שונות, וביניהן מב"ר ואתגר, לא בדקה באופן נפרד ועצמאי נתונים אלה.

התאמת התכנית לאוכלוסיית היעד של אגף שחר

בישיבת הנהלת האגף שהתקיימה באוקטובר 2006 צוין שאוכלוסיית היעד בתכנית מיכאל אינה האוכלוסייה שבה מטפל אגף שחר. נתונים שנאספו למחקר שגף הערכה ומדידה החל בשנת 2001 העלו שרוב המשתתפים בתכנית מיכאל לא תאמו לאוכלוסיית היעד של האגף.

בשנת 2008 החליט האגף שכל מחוז יכלול בתכנית מיכאל כיתות במסלולים הייחודיים שהאגף הפעיל (כמו: מב"ר ואתגר), למרות אזהרותיה של חברת מיכאל שהיא אינה ערוכה להפעלת התכנית במתכונת זו וגם אינה יכולה להיערך לכך בתקופה קצרה.

הביקורת העלתה שהתכנית בשנת 2008 לכיתות הייחודיות של אגף שחר נחלה כישלון, והצביעה על כך שהיא אינה מתאימה לאוכלוסייה שאגף שחר מופקד על טיפוחה. במצב דברים זה, לא ברור כיצד ממשיך האגף להפעיל את התכנית.

הפעלת התכנית בשנת 2008, שנעשתה לפי דברי מנהל האגף לצורך ניצול עודפי תקציב, אף על פי שלדברי חברת מיכאל כישלונה היה ידוע מראש, מהווה בזבוז כספי ציבור, והיא בניגוד לכללי המינהל התקין. במשרד ובאגף היו תכניות נוספות וחשובות שניתן היה לנצל את עודפי התקציב עבורן.

נשירה מהתכנית

בדצמבר 2002 סוכם בין המשרד וחברת מיכאל, כי שיעור הנשירה המותר הוא עד 25% ממספר התלמידים. באוקטובר 2006 נמצא ששיעורי הנשירה גבוהים בהרבה ממה שהוחלט והגיעו לכ-40%.

העלות הממוצעת לתלמיד בתכנית מיכאל הייתה במשך השנים למעלה מ-1,200 ש"ח. היות שבמהלך השנים היקף הנשירה היה כ-40%, כ-15% מעל המוסכם, יוצא שהמשרד שילם לחברת מיכאל כ-13 מיליון ש"ח עבור כ-11,000 תלמידים אלה שלא סיימו את התכנית.

פטור ממכרז

באוקטובר 1995 ניתן פטור ממכרז להתקשרות עם חברת מיכאל. המשרד הקים בשנת 1999 ועדת אד-הוק לבחינת חלופות לתכנית מיכאל. הוועדה לא צירפה לחוות דעתה פרטים על החלופות שבדקה ולא פירטה את הפרמטרים שתכנית מיכאל עמדה בהם ולכן נבחרה.

מאז שנת 1995 הופעלה התכנית בפטור ממכרז. גם לאחר שפנתה מנכ"לית המשרד למנהל האגף בשנת 2007 והודיעה שמוטלת על המשרד החובה למצוא חלופות אחרות שיש בהן להביא להשגת התוצאות המבוקשות, הוא לא השיב לפניויה ולא פנה לוועדת הרכישות שתחל בהליך של "קול קורא".

רק ביולי 2008 החליטה ועדה הרכישות להכין "קול קורא" לתכניות שיוכלו לשמש חלופות למיכאל. הוועדה אישרה את הפעלת התכנית בשנת 2008, אף שלא פורסם

ה"קול קורא". החלטת הוועדה לאישור התכנית בשנת 2008 נעשתה בלי שהיא נוכחה לדעת שחברת מיכאל היא אכן "ספק יחיד" למטרות שהמשרד מתכוון להשיג.

פעילות מנהל האגף

באתר האינטרנט של החברה² צוין שבין השותפים לעיצוב שיטת מיכאל, גם מנהל האגף. מעורבותו ופעילותו של מנהל האגף בפיתוח התכנית ובשיווקה בתוך המשרד הייתה ידועה להנהלת המשרד, אך היא לא קבעה הסדר למניעת ניגוד עניינים בין מעורבותו בפיתוח התכנית לבין הפעלתה באגף שבניהולו.

תכנית גיל"ת

גיל"ת - "גישה ייחודית להתפתחות תקינה" (להלן - תכנית גילת) - היא תכנית שנועדה לאפשר התפתחות קוגניטיבית תקינה לילדים הגדלים בתנאים של קיפוח ומצוקה סביבתית קשה, עד שהם עלולים לבלום את התפתחותם ולהביאם לפיגור סביבתי.

עד שנת 1995 זכתה תכנית גילת לתמיכת אגף שחר ומאז הופסקה על אף בדיקות שערך המשרד שהמליצו להפעילה, בגלל סכסוך בין מנהל האגף לבין מנהלת התכנית שיזמה ופיתחה אותה.

מטיפול האגף בשתי תכניות שונות לחלוטין - מיכאל וגילת - עולה תמונה קוטבית. מצד אחד, תכנית מיכאל, שמנהל האגף היה כאמור בין השותפים לעיצובה, הופעלה, אף שהמשרד לא השלים מחקרי הערכה, לא קבע יעדים מדידים להשגה ולא בדק אם היא פעלה בקרב האוכלוסייה שבה מטפל האגף. מצד שני, תכנית גילת, שנועדת מומחים ואנשי מקצוע במשרד בדקו, העריכו והצביעו על חשיבותה, מטרתיה ויעדיה, לא הופעלה, בגלל יחסים עכורים בין האגף לבין מנהלת התכנית.

גף תרבות ואמנות בשכונות

החל משנת 1988 פעל באגף שחר הגף לתרבות ואמנות בשכונות (להלן - הגף), שמטרתו קידום נושאי התרבות והאמנות בשכונות ובערי הפיתוח, במטרה להביא לצמצום פערים בחברה. במשך השנים יזם הגף בעיקר תחרויות בתחומי האמנות והתרבות, שיועדו לכישרונות צעירים, וכן השתתף במימון אירועי תרבות. בשנת 2008 הסתכם תקציב הגף בכ-13 מיליון ש"ח.

הסמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי ומנהל האגף לא היה מעורבים באופן שוטף בפעילות של הגף, והיא נעשתה באופן עצמאי ובלעדי בידי מנהלו, שהוא גם המאשר הבלעדי של הביצוע בתקנה התקציבית של הגף. השניים לא ראו בו חלק ממשי מהאגף, לא קיימו עם מנהל הגף פגישות עבודה קבועות, ולא קיבלו ממנו דיווחים שוטפים על הנעשה בגף. היעדים שהגף הציב לעצמו לא הבשילו לכדי תכנית עבודה

מגובשת. פעולות הגף לא היו מלוות בקביעת יעדים ובדיווחים על השגתם או אי-השגתם. בהיעדר כל אלה, לא ניתן לדעת אם במשך השנים השיג הגף את יעדיו.

הוועדה לקידום פרויקטים

בגף פועלת ועדה פנימית לקידום פרויקטים, שדנה בבקשות למימון אירועים או פרויקטים שונים. בראש הוועדה עמד מנהל הגף, ועם חבריה נמנו סגן מנהל אגף שחר ורכז פרויקטים הכפוף למנהל הגף.

1. הוועדה לקידום פרויקטים נועדה לטפל בהתקשרויות בסכומים נמוכים, ובכך להקל על ועדת הרכישות המשרדית, אך סך כל ההתקשרויות שהיא אישרה הגיע למיליוני ש"ח. המשרד לא קבע כללים ברורים לעבודת הוועדה, בדומה להוראות הברורות שיש לוועדת הרכישות המשרדית. המשרד לא קבע את בעלי התפקידים הראויים לשמש בה ולא הוציא כתבי מינוי למשתתפים. כמו כן הוא לא קבע את סמכויותיה, את נהליה ואת הקווים המחייב, ולא חייב שהפרוטוקולים של הוועדה יכילו פרטים שמהם ניתן יהיה ללמוד מה היו שיקוליה בעת קבלת ההחלטות.

2. הוועדה לקידום פרויקטים אישרה מימון של אירועים שנועדו לתושבי השכונות וערי הפיתוח, אך לא קבעה אמות מידה לאירועים שיתקיימו בשכונות עצמן ולאילו שיתקיימו מחוצה להן, וכיצד ניתן להבטיח שבאירועים הנערכים לקהל הרחב יהיה ייצוג של אוכלוסיית היעד של הגף. זאת ועוד, בידי הגף אין נתונים ואין מידע על מהות האוכלוסייה שהשתתפה בפועל באירועי התרבות שהגף נטל חלק במימונם. נוכח זאת, אין לגף, לאגף ולמשרד מידע המאשר כי פעולות הגף אכן הגיעו לאוכלוסיית היעד שלו.

3. הוועדה לקידום פרויקטים אישרה מימון מופע שיועד לעובדי המשרד ומימון פעילות של חבורת הזמר של עובדי המשרד. ניצול תקציב הגף, שנועד למימון פעולות תרבות לתושבי השכונות וערי הפיתוח, לרווחתם של עובדי המשרד, אינו עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

המכרז לביצוע פעולות הגף

1. באוגוסט 2007 פרסם המשרד מכרז לבחירת חברה שתבצע את הפעולות של הגף העוסקות בהפקת תחרויות וסדנאות. ועדת הרכישות אישרה את ההתקשרות עם החברה למתנ"סים "על כל מרכיביה לרבות כוח אדם". בניגוד להחלטת ועדת הרכישות, החליט מנהל הגף שהחברה למתנ"סים תעסיק עובדים לפי דרישתו ולא את אלה שהיא שילבה בהצעתה במכרז.

2. במכרז צוין היקף הפעילות הנדרשת מהמזעירים. בין היתר צוינה תדירות ההפקה של כל תחרות ומספר המועמדים הפוטנציאליים. הדרישות במכרז היו גבוהות בהרבה ממה שביצע הגף בשנים שקדמו לפרסום המכרז. להצגת נתוני הכמויות במכרז לא כהווייתם, ולהטייתם מעלה, השלכות הן על מספר המזעירים העשויים להיענות למכרז והן על גובה הצעות המחיר.

המופע "אדון עולם"

1. "אדון עולם" הוא מופע מוזיקלי שבין יוזמיו היה מנהל הגף שגם השתתף בכתיבתו, במתן ייעוץ מוזיקלי ובשירה. מנכ"לית המשרד החליטה שהמשרד ישתתף במימון המופע בסכום של 200,000 ש"ח (מתוך 300,000 ש"ח) אך לא נימקה את החלטתה.
2. נוכח ההיקף הכספי של ההתקשרות, היא הייתה אמורה להידון בוועדת הרכישות המשרדית. הגף לא הביא את ההתקשרות לאישור ועדת הרכישות המשרדית, אלא לאישור הוועדה לקידום פרויקטים שאליה צורפה נציגה מחשבות המשרד ובראשה עמד מנהל הגף.
3. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעות ש"היה לחבר ועדת המכרזים, לקרובו, או לתאגיד שהוא בעל עניין בו, עניין אישי בנושא הנדון בוועדה, לא ישתתף בדיון, ובמקומו ימונה חבר אחר לאותו נושא". מנהל הגף, שהיה יוזם המופע, אחד ממלחיני המופע והשתתף בשירה, ודאי שהיה בעל עניין אישי לכל הקשור במופע. השתתפותו כיו"ר הוועדה לקידום פרויקטים שאישרה את ההתקשרות עמדה אפוא בניגוד לתקנות.
4. לפי תקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר), "עובד אינו רשאי לעבוד בכל עבודה, גם אם אינה מכניסה שכר, ואין הוא רשאי לעסוק בכל צורה שהיא בשום עסק, אם יש בכך משום התנגשות אינטרסים עם תפקידו או עם עבודתו בשירות או אם עלול להיווצר מצב כזה". משרד מבקר המדינה מעיר, שבמקרה זה קיים חשש של ניגוד עניינים בין עבודתו של מנהל הגף כאחראי לנושאי תרבות ובין עיסוקו כאמן יוצר, אך הדבר לא הובא לידיעת המנכ"לית.

העסקת עובדת קבלן

- בתקשי"ר נקבע "נוהל העסקת עובדים בעבודה בלתי צמיתה בשירות המדינה", שנועד למנוע העסקה קבלנית בלתי תקינה, ולאפשר העסקה קבלנית במקרים הכרחיים. על פי הנוהל, עובד חברה המועסק בידי משרד "לא יהיה מעורב בפעולות הביצוע הייעודיות של המשרד; הוא לא ישתלב בהיררכיה של המשרד... מקום מושבו העיקרי לא יהיה בתוך המשרד... הוא לא ייצג את המשרד כלפי חוץ".
- הטיפול במרבית סעיפי התקציב של האגף וכן הטיפול במכרזים ובחוזים הקשורים לפעילות האגף נעשה בידי עובדת חברה קבלנית שהועסקה באגף שחר כתקציבנית מאז שנת 1996 והמשיכה להיות מועסקת בו במועד סיום הביקורת בספטמבר 2008. בתפקידה היא הייתה בקשרי עבודה שוטפים עם מינהל התקציבים, הכספים והחשבות, עבדה מול ועדת הרכישות של המשרד ועסקה בהכנת מכרזים וחוזים, בין היתר גם בהכנת החוזה של הקבלן שדרכו היא הועסקה.
- העובדת ישבה באופן קבוע באגף, הוקצה לה מחשב וקוד משתמש לעבודה במערכת התקציב של המשרד, והיא השתתפה בהשתלמות מטעם המשרד.
- נוהלי העסקת עובדי קבלן היו ידועים הן למשרד והן לחברות שסיפקו עובדים למשרד, אך המשרד לא דרש להפסיק את עבודתה של עובדת החוץ. יוצא אפוא, שהמשרד התעלם בעניין זה מהוראות התקשי"ר.

למרות חוות הדעת שקיבלה מנכ"לית המשרד מבדיקה בלתי תלויה שהיא יזמה, ובסתירה להמלצות והחלטות שהתקבלו בעבר, היא החליטה ביוני 2008 "לאפשר המשך ההסדר [של העסקת עובדת החוץ] באמצעות הזכיון במתכונת הקיימת". פתרון העסקתה של העובדת צריך להיעשות בדרך של הפסקת עבודתה או הסדרתה. המנכ"לית לא בחרה באף אחת מאפשרויות אלה ובכך אשררה למעשה את המשך העסקת העובדת בניגוד לכללי מינהל תקין.

סיכום והמלצות

אגף שירותי חינוך ורווחה אחראי לקידום תלמידים מאוכלוסיות חלשות באזורי פיתוח ובשכונות מצוקה שבאים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. לפי הערכת המשרד, מספרם של הנזקקים לשירותי האגף מהווה כשליש מכלל התלמידים.

האגף מפעיל מגוון תכניות לרווחה חינוכית ולצמצום פערים חינוכיים-חברתיים. כמו כן, האגף שם לו למטרה להגדיל את מספר הניגשים לבחינות הבגרות ולצמצם נשירה של תלמידים ממוסדות החינוך. חלק מהתכניות שהופעלו לא לוו במחקרי הערכה בהתאם ליעדים מדידים של המשרד, ומרביתן נעשו ללא שמירה על הרצף הטיפולי לאורך השנים.

הגף לאמנות ותרבות בשכונות ובעיירות הפיתוח שבאגף שם לו למטרה לקדם, להעמיק ולהרחיב את החינוך לתרבות ואמנות בקרב האוכלוסייה בפריפריה. מנהל האגף ומנהלת המינהל הפדגוגי לא ראו בפעילות הגף חלק ממשי מהאגף, ומנהל הגף פעל באופן עצמאי בלי שהנהלת המשרד תפקח על פעולותיו. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקבוע כללים ברורים לעבודת הגף ולפעול למניעת חשש לניגוד עניינים בין עבודתו של מנהל הגף כאחראי לנושאי תרבות לבין מעורבותו וקשריו עם גורמים שאתם עובד האגף ועיסוקו כאמן יוצר.

תכנית מיכאל (מיצוי כישורים אישיים למצוינות) הופעלה במימון האגף. משרד מבקר המדינה לא בדק את איכותה של תכנית מיכאל, הביקורת התמקדה בהתקשרות של המשרד עם החברה ובהפעלת התכנית במסגרת אגף שחר. שיעור נשירת תלמידים מהתכנית עמד על כ-40%. התכנית פעלה ללא מחקרי הערכה של המשרד, ללא קביעת יעדים מדידים להשגה וללא בדיקה שהיא אכן פעלה בקרב האוכלוסייה שבה מטפל האגף. התכנית קיבלה פטור ממכרז על פי המלצה של ועדה מיוחדת, שהקים המשרד, בלי שהוועדה הציגה את החלופות שציינה שבדקה. מנהל האגף היה שותף לפיתוח התכנית, אך המשרד לא קבע הסדר למניעת ניגוד עניינים בין מעורבותו בפיתוח התכנית לבין הפעלתה באגף שבניהולו. לדעת משרד מבקר המדינה, בהמשך הפעלת התכנית על המשרד לוודא שהוא משיג את המטרות והיעדים המדידים שקבע לעצמו.

חינוך והשכלה הם המפתח להצלחת הפרט והחברה כולה. על הנהלת המשרד מוטלת האחריות לספק מענה מערכתי ושיטתי לטיפול באוכלוסיית היעד שלשמה הוקם אגף שחר. עליה לגבש מדיניות לטיפול ולהתמודדות עם הבעיות שהחריפו במשך השנים, תוך הסתייעות במחקרי הערכה, קביעת יעדים ומדדים ובדיקתן של התכניות השונות במחקרי הערכה. על הנהלת המשרד להקפיד שתקציבי האגף יופנו לאוכלוסיית היעד שלו, ועליה לשרש כל חשש לניגוד עניינים או לעניין אישי.



מבוא

אגף שירותי חינוך ורווחה (להלן - אגף שחר או האגף) במשרד החינוך (להלן - המשרד) הוקם בשנת 1988. האגף אחראי לקידום תלמידים מאוכלוסיות חלשות באזורי פיתוח ובשכונות מצוקה³, ולשם כך הוא מספק שירותים לתלמידים שהגיעו מרקע חברתי-כלכלי נמוך. במסגרת זו מטפל האגף בין היתר בנושאים הבאים: בתכניות לרווחה חינוכית; בתכניות לצמצום פערים חינוכיים חברתיים, בהגדלת מספר הניגשים לבחינות הבגרות; בהפעלת תכניות במרכזי חינוך ובמפתנים - מסגרות חינוכיות-טיפוליות לתלמידים בסיכון (ראו להלן); בהפעלתם של קציני ביקור סדיר לצמצום ולמניעת נשירה ממוסדות חינוך ובהפעלת מועדוניות חינוכיות לילדים בסיכון.

פעולות האגף מתרכזות במיצועי הפוטנציאל האישי ובקידום ההישגים הלימודיים בכל רמות הגיל, בעיקר כדי להגדיל את מספר מקבלי תעודות הבגרות מקרב אוכלוסיות לא מבוססות וכדי להקטין את תופעת הנשירה של תלמידים ממוסדות החינוך. הילדים שבהם מטפל האגף, מטופלים גם בידי גופים נוספים כמו משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), רשויות מקומיות ועמותות. האגף מפעיל מגוון תכניות לימודים ותכניות התערבות בכיתות לימוד בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים.

על פי השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל - 2007"⁴ (להלן - השנתון הסטטיסטי), מספר הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הגיע בשנת 2007 לכ-419,000 ילדים, מתוכם כ-327,000 נמצאו בסיכון המשפיע על התפתחות הילד ועל מהלך חייו. נתוני המשרד אף קשים יותר, ולפיהם מספרם של הילדים בסכנת נשירה מתקרב ל-500,000. כך או כך למעלה מ-400,000 ילדים, כשליש מתלמידי ישראל, נמצאו במצב שבו הם זקוקים לעזרת האגף.

מאז הקמת האגף בשנת 1988 מנהל אותו ד"ר אבי לוי (להלן - מנהל האגף), והוא כפוף לסמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי, הגב' לאה רוזנברג. בשנת 2008 הועסקו במטה האגף 20 עובדים בתקן המשרד, שני עובדי חברות קבלניות ושני עובדים ששכרם שולם מתקציב ימי הדרכה⁵. מפקחי האגף נמצאים בכל אחד משבעת מחוזות המשרד⁶, והם מהווים את חוליית הקשר בין המטה לבין השטח. רוב העובדים במחוזות מועסקים גם הם מתקציב ימי הדרכה.

בחודשים פברואר - ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות אגף שחר. הביקורת התמקדה בעיקר בהפעלת תכניות באגף, וביניהן תכניות "מיכאל" ו"גילת" ובפעילות הגף לתרבות ולאמנות בשכונות. עוד נבדקה העסקת עובדת של חברה קבלנית. הבריקה נעשתה במטה האגף. בדיקות השלמה נעשו במינהל הפדגוגי, במחוזות ירושלים והמרכז, בחברה למתנ"סים, בלשכת חשב המשרד, באגף משאבי אנוש, בלשכת הסמנכ"ל הבכיר למינהל ולמשאבי אנוש, בוועדת המכרזים, הנקראת במשרד ועדת הרכישות, ובלשכה המשפטית.

- 3 ממסמכי האגף עולה, כי באוכלוסיות אלה נכללים גם תלמידים שאמנם שייכים לקבוצות מבוססות מבחינה חברתית-כלכלית, אך מאחר שהם מתגוררים ב"יישובי מצוקה", או לומדים בבתי ספר שהוגדרו כ"טעוני טיפוח", או שהם בסכנת נשירה, הם יזכו בכל זאת לעזרה ולסיוע מהאגף.
- 4 בהוצאת המועצה הלאומית לשלום הילד, המרכז למחקר ופיתוח.
- 5 תקציב ימי הדרכה נועד לתשלום עבור מדריכי המורים. ישנן יחידות במשרד המעסיקות עובדים בתפקידי ניהול במטה מתקציב זה.
- 6 המחוזות: ירושלים, תל-אביב, מרכז, חיפה, צפון, דרום והחינוך ההתיישבותי.

תקציב האגף

לאגף יש תקציב ייעודי לפעולותיו, ותקציב נוסף שהסתכם בשנת 2008 בכ-400 מיליון ש"ח מתקציב שכר לימוד⁷, שהמשרד מעביר לבעלים של בתי הספר העל-יסודיים⁸. בטבלה שלהלן פרטים על התקציב בפועל שיועד לפעולות האגף בשנים 2001-2008:

שנה	התקציב בפועל (באלפי ש"ח)	שינוי באחוזים
2001	266,646	-
2002	261,982	(-)1.7
2003	214,532	(-)18.1
2004	189,351	(-)11.7
2005	221,656	(+)17.1
2006	198,556	(-)10.4
2007	222,318	(+)12.0
*2008	173,855	(-)21.8

* על פי הצעת התקציב של המשרד. עד סוף נובמבר 2008 נוצל כ-72% מהתקציב.

מהטבלה עולה, שתקציב האגף בשנת 2007 היה קטן בכ-17% יחסית לתקציב בשנת 2001, ובשנת 2008 הצעת התקציב הייתה נמוכה בכ-35% יחסית לתקציב בשנת 2001. יצוין, שעל פי השנתון הסטטיסטי, בינואר 2001 היו כ-290,000 ילדים מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים, ובינואר 2007 מספרם גדל בכ-44%. עוד עולה מהשנתון הסטטיסטי שב-2001 היו כ-143,000 ילדים בסיכון, וב-2007 מספרם גדל בכ-129% והגיע לכ-327,000. יוצא אפוא, שלמרות הגידול הניכר במספרם של הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ובמספרם של הילדים בסיכון, קטן תקציב האגף שאמור לטפל באוכלוסיות אלה. נוכח המגמה היה על המשרד לגבש מדיניות לטיפול בבעיה האמורה, והוא לא עשה זאת.

7 המשרד מעביר לבעלויות של בתי הספר שכר לימוד לפי מספר השעות התקניות שהוא מקציב לבית הספר, לפי עלות שעת ההוראה ולפי רמת השירות של בית הספר. רמת השירות נקבעת על פי האמצעים המושקעים בסביבה התומכת בתהליכי ההוראה והלמידה בבתי הספר. תקציב שכר הלימוד מיועד בעיקר לתשלום שכר לעובדי הוראה וכן לרכישת ציוד.

8 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 54ב (2004), בפרק על "תשלומים של משרד החינוך לחטיבות העליונות", עמ' 557.

פעולות האגף

המחלקות באגף

להלן פירוט המחלקות באגף ועיקר פעולותיהן לקידום תלמידים מאוכלוסיות חלשות:

המחלקה לשחרר: המחלקה לשחרר מטפלת בעיקר בהפעלת תכנית מסלול בגרות רגיל (להלן - מב"ר), שנועדה להגדיל את מספר התלמידים הזכאים לתעודת בגרות. התכנית פועלת מכיתה י' ועד כיתה י"ב ומתקבלים אליה תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, שממוצע ציוניהם 50-60, וכן תלמידים עם שני ציונים שליליים.

בשנת הלימודים התשס"ח⁹ (2007-2008) פעלו בארץ 995 כיתות מב"ר, והן תוקצבו בכ-100 מיליון ש"ח מתקציב שכר לימוד. מספר השעות התקני לתלמיד, במסלול העיוני, תוקצב בשנה זו לפי עלות של 1.72 שעות שבועיות (להלן - ש"ש), בעוד שתלמיד בכיתה מב"ר תוקצב לפי עלות של 2.57 ש"ש. תוספת המימון לכיתות מב"ר מאפשרת לארגן את הלימודים בכיתות קטנות של 18 עד 25 תלמידים ולהגדיל את מספר שעות הלימוד. בנוסף לכך, תלמידי המב"ר מקבלים תגבור של שעות הוראה לקראת בחינות הבגרות, שעות הוראה פרטניות והעשרה באמצעות תכניות חינוכיות שונות. ההוראה בכיתות המב"ר מונחית באמצעות מדריכים מקצועיים שמפעילה המחלקה.

אגף שחרר הציב לתכנית המב"ר כמה מטרות, וביניהן צמצום פערים לימודיים ונשירה; העלאת שיעור מקבלי תעודת בגרות מלאה בקרב אוכלוסיות חלשות; שיפור ההישגים הלימודיים; טיוב תעודת הבגרות באמצעות העלאת רמת יחידות הלימוד למקצוע מ-3 ל-4 ול-5 יחידות לימוד; סיוע ומתן כלים והזדמנויות לתלמידים משכבות חברתיות-כלכליות חלשות לכניסה למוסדות להשכלה גבוהה; והעלאת המוטיבציה, הדימוי העצמי, המסוגלות הלימודית וההתמודדות הרגשית.

מנתוני המשרד עולה, כי בין השנים 1998 ל-2005 עלה שיעור הזכאים לתעודת בגרות מקרב מסיימי תכנית מב"ר מ-36% לכמעט 51% - עלייה של כ-42%. הנתונים על שיעורי הזכאות של כלל התלמידים¹⁰ הראו, שחלה עלייה של כ-34%, מ-38.5% בשנת 1998 ל-51.7% בשנת 2005. יוצא אפוא, שבאופן יחסי העלייה בשיעור הזכאות לתעודת הבגרות של תלמידי מב"ר הייתה גבוהה מזו של כלל התלמידים.

מדידה והערכה הן חלק בלתי נפרד מהפעלת תכניות לימודים במערכת החינוך, והן נועדו לבדוק את העמידה ביעדים שהתווה המשרד¹¹. נמצא, שמבין כל המטרות שהציב לעצמו התמקד האגף בבדיקת שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב מסיימי התכנית. האגף לא בדק, למשל, אם ציוני תעודת הבגרות שהשיגו התלמידים אפשרו קבלה ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה, ומה שיעור בוגרי התכנית שאכן המשיכו בלימודים אלה.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כתב מנהל האגף, כי "האגף מיישם את החלטות משרד החינוך: הזכאות לתעודת בגרות בקרב אוכלוסיית היעד שלשמה הוקם. לפיכך אנו רואים במטרה זו מטרה אקטואלית ורלוונטית כמו כל מטרות האגף" (ההדגשה במקור). עוד הוסיף,

9 שנת לימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.
10 הנתונים אינם כוללים את מזרח ירושלים ואת המגזר החרדי.
11 בעניין מדידה והערכה של תכניות ראו את הפרק על "התקשרות עם עמותה למטרות חינוך" בדוח שנתי 58א של מבקר המדינה (2007), עמ' 139.

שהאגף מודע לחשיבות של הערכה מעצבת ומתמשכת, וכי הוא נערך לקראת "מחקר ארצי שיבחן את כל ההיבטים של התכנית ויאפשר לייעלה ולשפרה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שהמשרד יבדוק אם התכנית השיגה את כלל היעדים שהוא הציב. כך למשל עליו לבדוק, אם השגת תעודת בגרות אכן הביאה לשינוי בדימוי העצמי של התלמידים והגדילה את מספר התלמידים, בוגרי התכנית, שהתקבלו למוסדות להשכלה גבוהה.

המחלקה למרכזי חינוך וכיתות אתגר: המחלקה למרכזי חינוך וכיתות אתגר (להלן - המחלקה לאתגר) מפעילה תכנית לימודים לכיתות במסלול טכנולוגי או עיוני לתלמידי כיתות י"ב, שהישגיהם בלימודים נמוכים משל אלה שהתקבלו לכיתות מב"ר (להלן - תכנית אתגר). הלמידה בכיתות אלה מתמקדת במסגרות לימוד קטנות, בתוספת שעות לימוד ובמעקב שוטף אחר ההישגים. כיתות אתגר פועלות בבתי ספר רגילים ובמוסדות מסוג מרכזי נוער ומרכזי חינוך¹².

1. בשנת הלימודים התשס"ט (2008-2009) פעלו 936 כיתות אתגר והן תוקצבו בכ-200 מיליון ש"ח מתקציב שכר לימוד. תלמידי אתגר תוקצבו עד פי 2.15 מתלמידים בכיתות רגילות: תלמיד בכיתת אתגר שבבתי ספר רגילים תוקצב לפי 3.02 ש"ש, ותלמיד בכיתת אתגר שבמרכזי נוער או במרכזי חינוך תוקצב לפי 3.70 ש"ש. הביקוש לפתיחת כיתות אלה הוא גדול, והמשרד אינו יכול לעמוד בו. כך לדוגמה, לקראת שנת הלימודים התשס"ט עמד הביקוש על 390 כיתות אתגר חדשות ובפועל נפתחו רק 300.

2. בשנת 2006 העלה מנהל המחלקה לאתגר חשש שהבעלויות של בתי הספר (רשויות מקומיות ורשתות חינוך) שבהם קיימות כיתות אתגר לא העבירו את כל תוספת תקציב שכר הלימוד לכיתות אתגר. הוא דרש שהמינהל הפדגוגי במשרד יבדוק אם תלמידי כיתות אתגר אכן מקבלים את כל מכת השעות שהקציב להם המשרד. ממחקר שערך מכון פילת, לבקשת המשרד, בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) עלה, שיש בתי ספר שלא הקצו לתלמידי כיתות אתגר את מלוא השעות שהמשרד מימן את עלותן. עוד עלה במחקר, שהיו מקרים שבהם תלמידי כיתות אתגר קיבלו אף פחות שעות לימוד מהתלמידים בכיתות הרגילות. בעוד שממוצע מספר שעות הלימוד השבועיות לתלמידים בכיתות רגילות בכל בתי הספר בכיתות י"ב הסתכם בכ-109 שעות, הרי שבכיתות אתגר הן הסתכמו בכ-102 שעות בלבד.

בעקבות תוצאות המחקר והנתונים החמורים, פנה מנהל המחלקה לאתגר למנהלי בתי הספר שנבדקו כדי שיסבירו את הפערים שעלו במחקר. מתשובות מנהלי בתי הספר ניתן היה להבין שעורכי המחקר לא כללו את כל שעות הלימוד שהוקצו לתלמידי אתגר, ומכאן נבעו הפערים בין מספר השעות שקיבלו התלמידים בפועל לבין ממצאי המחקר. עם זאת, מנהלים השייכים לאחת מרשתות החינוך ציינו, ש"הרשת לא משחררת את כל השעות של כיתות אתגר, תופעה החוזרת על עצמה ואשר מאפשרת לרשת לחסוך לעצמה שעות"¹³.

12 מרכזי חינוך ומרכזי נוער הם מוסדות חינוכיים, שהוקמו בסוף שנות השישים כמסגרת לימודית עבור תלמידים בגיל בית ספר תיכון, שלא התקבלו לבתי ספר על-יסודיים, בניסיון למנוע את נשירתם ממערכת החינוך. במרכזים אלה הוענקו לתלמידים חינוך והכשרה מקצועית, ותעודת גמר בתום 12 שנות לימוד. מרכזי הנוער הוקמו ונוהלו על ידי הסוכנות היהודית והועברו לאחריות המשרד ב-1996. את מרכזי החינוך מנהלות רשתות החינוך השונות בפיקוח המשרד. עם הפעלת כיתות אתגר במרכזים, נוצרה האפשרות לתלמידים להיבחן בבחינות הבגרות.

13 מכתבו של מנהל המחלקה לאתגר למשרד מבקר המדינה מיום 28.9.08.

בתשובתו מנובמבר 2008 כתב מנהל האגף: "תיתכן חריגה בהקצאת שעות בפועל עבור תלמידי שח"ר, וייתכן שהחריגה נחשפת רק בדיעבד; אנשי השדה מתמודדים עם דילמה בנוסחה לקבוע דרכים למניעה עתידית של מקרים אלה. אי שיתוף פעולה עם מנהלים המנסים למנוע מתלמידי שח"ר את המגיע להם עשוי לפגוע בתלמידים הנזקקים ביותר לשירותי האגף".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי המחקר של מכון פילת, ולפיהם היו בעלויות של בתי ספר שלא העבירו לכיתות אתגר את מלוא תוספת הש"ש שהמשרד מימן להן, על המשרד לערוך בדיקה מקיפה, האם כל תקציב הש"ש שהעביר לבעלויות של בתי הספר עבור תלמידי כיתות אתגר אכן הגיע לתלמידים. עוד על המשרד לבדוק, כיצד מנכות הבעלויות את חלקן מהתוספת האמורה.

תכניות התערבות נוספות של אגף שחר: האגף מפעיל גם תכנית לימודים מעצימה (להלן - תל"ם), המיועדת לתלמידים בחטיבות הביניים. מטרת התכנית לתגבר תלמידים בכיתות ט' לקראת לימודיהם בבית הספר התיכון. בשנת הלימודים התשס"ח פעלו כ-100 כיתות תל"ם. הכיתות מנו 21-25 תלמידים; מחנכי הכיתות וצוותי ההוראה הוכשרו לעבודה זו והכיתות תוגברו במתרגלים. תכנית זו מומנה מתקציב בתי הספר, מתקציבי מחוזות המשרד ומתקציבי הרשויות המקומיות שבהן היא הופעלה. אגף שחר מתקצב את התכנית ב-20,000 ש"ח לשנה לכל כיתה.

תכנית לימודים והתערבות נוספת שמפעיל האגף היא תכנית "אומץ", המיועדת לתלמידי החטיבה העליונה הנמצאים בסיכון גבוה לנשירה והתדרדרות חברתית. בשנת התשס"ח הופעלה התכנית בכ-200 "כיתות אומץ", ועלות התכנית הסתכמה בכ-45 מיליון ש"ח.

המחלקה למפתנים, בתי ספר במעבר ומרכזי חירום: המחלקה למפתנים, בתי ספר במעבר ומרכזי חירום מטפלת בשלושה סוגים של מוסדות¹⁴: במפתנים שהם מסגרת חינוכית-טיפולית לתלמידים מנותקים, בסכנה ובסיכון, אשר נשרו מכל המסגרות הפורמאליות של המשרד; בתי ספר תעשייתיים שעברו ממשרד הרווחה וממשרד התעשייה המסחר והתעסוקה לאחריות המשרד (להלן - בתי ספר במעבר) ובמרכזי חירום שבהם שוהים ילדים שהוצאו מבתיהם.

1. התלמידים במפתנים הם תלמידים רגילים המתאפיינים באינטליגנציה תקינה אך עם מאפיינים בעייתיים בתחום הסביבתי, הטיפולי, הלימודי והחברתי. מטרת המפתנים היא מיצוי יכולתו של התלמיד תוך העלאת רמת ההישגים ופיתוח תחושת מסוגלות בתחום הלימודי, הרגשי והחברתי. בשנת התשס"ח פעלו 24 מפתנים ובהם כ-110 כיתות, שמשנת הלימודים התשנ"ח (1997-1998) הם הועברו מהאגף לחינוך מיוחד במשרד לאחריות אגף שחר, והם מופעלים בשיתוף פעולה עם משרד הרווחה.

כיתות המפתנים מתוקצבות מתקציב המשרד לפי חישוב של 26 ש"ש לכל כיתה של 12 תלמידים ובעלות כוללת של כ-15 מיליון ש"ח לשנה. שעות לימוד נוספות מממן משרד הרווחה. בנוסף לכך, אגף שחר מקצה מתקציבו כ-1.5 מיליון ש"ח לשנה עבור שעות תגבור לימודי, השתלמויות מורים ופעולות רווחה.

2. קיימים 10 בתי ספר במעבר ובהם לומדים כ-2,500 תלמידים. תכנית הלימודים כוללת תגבור ללימודי בגרות טכנולוגית, סגירת פערים ותכניות העשרה וטיפוח. מימון בתי הספר נעשה מתקציב שכר לימוד לפי 3.7 ש"ש לתלמיד.

14 המפתנים ובתי ספר במעבר נועדו לתלמידי החטיבה העליונה, ומרכזי החירום מטפלים בכל שכבות הגיל.

3. במרכזי חירום שוהים ילדים שהוצאו מבתיהם לאחר שהיה חשש שהם נתונים בסכנה או שייפגעו בידי בני משפחה. משרד הרווחה מתקצב את המרכזים ומפקח על הפעלתם, שנעשית לרוב במימון עמותות. המשרד אחראי לתחום הלימודי המוענק לילדים השוהים במרכזים אלה לתקופות שבין שלושה לשישה חודשים.

המחלקה לביקור סדיר ולמניעת נשירה: המחלקה לביקור סדיר ולמניעת נשירה (להלן - המחלקה לביקור סדיר) פועלת כסמכות המרכזית האחראית להחלת חוק לימוד חובה על כלל התלמידים. תקציב המחלקה לשנת 2008 הסתכם בכ-95 מיליון ש"ח. המחלקה מטפלת בכל הקשור בפעילויות למניעת נשירה מבחינה פדגוגית ומינהלית. כמו כן הפעילה המחלקה תכניות התערבות בבתי הספר למניעת נשירה ומחוץ להם במועדוניות משפחתיות.

1. חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, כפי שתוקן ביולי 2007¹⁵ קובע, כי חינוך החובה הוא "לימוד המיועד לילדים ולנערים והניתן בחמש עשרה שנות לימוד, מהן שלוש בגן ילדים בגיל 3 עד 5... ושתיים עשרה שנות-לימוד בכיתות א' עד י"ב, לילדים ולנערים". לפני שתוקן החוק, חינוך החובה חל עד כיתה י' והלימוד בכיתות י"א וי"ב היה חנינם. התיקון לחוק קובע את החלתו בהדרגה באופן שלימוד חובה בכיתה י"א יהיה החל משנת הלימודים התשס"ח ולימוד חובה בכיתה י"ב - יהיה לא יאוחר מתחילת שנת הלימודים התש"ע. קציני ביקור סדיר (להלן - קב"סים) הם הגורם המקצועי מטעם המשרד, הפועלים ברשויות המקומיות להבטחת ביקור סדיר של תלמידים בבתי הספר על פי חוק לימוד חובה. תפקידו של הקב"ס לא הצטמצם רק לאכיפת החוק, אלא התרחב גם לסיוע במימוש הזכות ללמוד באופן רציף וסדיר.

בשנת 2008 כלל מערך הביקור הסדיר כ-480 קב"סים בכ-415 משרות ברשויות המקומיות. הקב"סים נמצאים בקשר מתמיד עם הצוות החינוכי בבתי הספר, עם התלמידים ועם ההורים. תפקידם לקיים פיקוח והנחיה למניעת נשירה גלויה וסמויה¹⁶ של תלמידים. בשנת 2008 תקצב המשרד את העסקת הקב"סים בשיעור של 75% מעלות שכרם, בהיקף שנתי של כ-40 מיליון ש"ח, ואת יתרת העלות מימנו הרשויות המקומיות.

מבקר המדינה העיר כבר בשנת 2001¹⁷, כי מספר משרות הקב"סים שאוישו היה קטן בהשוואה לצרכים של מערכת החינוך. לפי התקן שקבע המשרד לשנת 2000, נדרשו כ-780 משרות קב"סים ומספרם בפועל הסתכם בכ-240 בלבד שהיוו כ-31% מהנדרש.

לפי נתוני המשרד, בשנת 2008 נמצאו כ-490,000 תלמידים במצב של סכנת נשירה והיו זקוקים לטיפולם של קב"סים. באותה שנה קבע המשרד תקן, שכל קב"ס יטפל בכ-150 תלמידים. כדי לענות לכל צורכי מערכת החינוך נדרשו כ-3,290 קב"סים. אולם המשרד לא הגדיל את תקן משרות הקב"סים, ובאותה שנה הועסקו כ-480 קב"סים ב-415 משרות בלבד שטיפלו בכ-60,000 תלמידים. יוצא אפוא, שהם טיפלו בכ-12% בלבד מהתלמידים שזקוקים לטיפולם.

במסמך רקע משנת 2000 בנושא "נשירת תלמידים עולים ממערכת החינוך", שהכין מרכז מחקר ומידע בכנסת לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, נכתב: "ההערכות על הנשירה הסמויה קשות... קיימת בעיה של מחסור חמור בקציני ביקור סדיר בכלל המגזרים ולא רק במגזר העולים. אי איתור בזמן של ילדים שנשרו מביה"ס עלול לגרום להגדלת הקשיים להחזירם לספסל

15 חוק לימוד חובה (תיקון מס' 29), התשס"ז-2007, ס"ח 392.

16 המושג "נשירה סמויה" מתייחס לתלמידים הרשומים בבתי ספר, אך אינם עוסקים בלמידה משמעותית: אינם מגיעים לבית הספר בסדירות או שמגיעים לבית הספר אך אינם מפקים תועלת מהביקור.

17 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2001, המערך המסייע במשרד החינוך, עמ' 10.

הלימודים". על חשיבות המאבק בנשירה אמרה שרת החינוך פרופ' יולי תמיר¹⁸ כדלקמן: "לא צריך לפחד מירידה בשיעור הזכאות לתעודת בגרות אם נאבקים בנשירת תלמידים".

מנתוני המשרד עולה, שבמעבר בין שנות הלימוד התשס"ז להתשס"ח נשרו כ-25,000 מתלמידי כיתות ז'-יב'. עיקר הנושרים (כ-80%) היו מהחטיבה העליונה. כמו כן נשרו כ-3,500 תלמידים בכיתות א'-ו'. מנהל המחלקה לביקור סדיר העריך ש"בניתוח סטטיסטי בכל יום לימודים נושרים כ-100 תלמידים".

על המשרד הייתה מוטלת החובה ליצור את התנאים לכך שכל התלמידים ילמדו עד גמר כיתה י"ב תוך נקיטת אמצעים להקטנת הנשירה הגלויה והסמויה, והוא לא עמד בה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול כנמרצות שתלמידי הנושרים ממסגרות חינוכיות מקובלות, ישתלבו במסגרות לימודים מיוחדות; ותמומש האחריות הכוללת לחינוכם, השכלתם ורווחתם של כלל הילדים ובני הנוער. כבר בשנת 2001 אמר מבקר המדינה¹⁹, "החזקת תלמידים בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים עד גמר כיתה י"ב, ושילובם מחדש של הנושרים במערכת החינוך, הם כורח ומעיקרי המדיניות החינוכית בישראל". אחת הדרכים לצמצם את ממדי הנשירה היא מילוי התקנים של קציני ביקור סדיר.

2. המחלקה לביקור סדיר מפעילה גם את ה"מועדוניות המשפחתיות". אוכלוסיית היעד המופנית למועדוניות - ילדים בכיתות א'-ו' - שרובה מוגדרת כאוכלוסייה בסיכון גבוה. מדובר בילדים ממשפחות שאינן יכולות להעניק להם ארוחות סדירות או תנאים מתאימים לגדילה ולהתפתחות. המועדוניות פועלות לאחר שעות הלימודים ועד שעות אחר הצהריים המאוחרות. הן ממלאות את הצרכים שהורי הילדים אינם יכולים למלא, ובית הספר מעצם היותו מוסד פורמאלי - אינו מספק המועדוניות פועלות במימון משותף של המשרד - 44%, משרד הרווחה - 23%, הרשות המקומית - 27% והשתתפות הורים - 6%, אך נקבע, שלא תימנע השתתפותו של ילד עקב אי-תשלום הוריו.

לפי נתוני המשרד מאפריל 2008, קיים צורך בכ-29,000 מועדוניות שיספקו את שירותיהן לכ-435,000 תלמידים. בשנת הלימודים התשס"ח פעלו רק כ-400 מועדוניות ובהן כ-6,000 תלמידים. תקציב האגף למועדוניות הסתכם בשנת 2008 בכ-50 מיליון ש"ח לשנה.

היקף הפתרון שמציע המשרד לילדים בגיל בית הספר היסודי הוא זעום והוא מופנה רק לאחוז וחצי מהתלמידים הזקוקים למועדוניות או לפתרון דומה. עמידה בדרישה להקמה של כ-29,000 מועדוניות מחייבת את המשרד להשקיע כ-3.6 מיליארד ש"ח. אף שהשקעה בסדר גודל כזה נראית על פניה בלתי ריאלית, המשרד לא דן בתכניות חלופיות זולות יותר שיתנו מענה לקשת רחבה יותר של תלמידים.

המחלקה לגיל הרך: המחלקה לילדים בגיל הרך (0-3) מפעילה תכניות לטיפול בילדים בגיל זה ולבני משפחותיהם. מטרת הטיפול היא מתן תמיכה לילד תוך התאמה לשלב ההתפתחותי ולקצב האישי שלו, וכן חיזוק ההורים באוכלוסיות החלשות על ידי הדרכה ותמיכה בהגברת המודעות לתפקידם כהורים. בין היתר מופעלות התכניות "אור" ו"אורים". התכניות מבוצעות בשיתוף גורמים מחוץ למשרד כגון: משרד הרווחה, רשויות מקומיות וארגון הג'וינט. בשנת הלימודים התשס"ט מטופלים במסגרת המחלקה 1,383 ילדים והוריהם מכ-180 גני ילדים ומעונות.

18 עיתון הארץ, 21.7.08.

19 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 51 (2001), עמ' 7.

לפי נתוני השנתון הסטטיסטי, בשנת 2007 היו 51,330 ילדים בגילאים 0-3 מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים. יוצא אפוא, שהאגף טיפל רק במספר זעום של ילדים בגיל הרך יחסית למספר הנזקקים.

בתגובתו לממצאי הביקורת כתב מנהל האגף, כי "אוכלוסיית הפעוטות בגילאי 0-3 כלל, וגם אלה המוכרים ללשכות לשירותים חברתיים... איננה אוכלוסיית היעד של האגף ואין האגף אמור לטפל בה על פי הגדרת תפקידו וייעודו... וטיפולם צריך להיעשות במסגרת המחלקות לשירותים חברתיים, שהן נתונות לאחריות משרד הרווחה".

משרד מבקר המדינה מעיר שטוב נוהג האגף שהוא פועל על פי תפיסה התואמת את תפקיד האגף ולא על פי הגדרות מהעבר. יצוין, שנשיא "כנס ישראל - שדרות לחברה", מר עוזי דיין, כתב בנובמבר 2008 כי חינוך הוא התשתית הלאומית הבסיסית וההזדמנות השווה היחידה לכל נער ונערה בצאתם לחיים. לדבריו, יש לתת עדיפות לחינוך בגיל הרך מאחר ש"תקרת הפוטנציאל ורוב הפערים נקבעים בשנים הראשונות". לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד לבחון הכוונה של יותר תכניות ומשאבים לקבוצות גיל אלה.

המחלקה לרווחה חינוכית ושיקום שכונות: המחלקה לרווחה חינוכית ושיקום שכונות פועלת לשפר את ההישגים הלימודיים, למנוע פיגור מצטבר בכיתות הנמוכות ובמיומנויות היסוד. בשנת 2008 הפעילה המחלקה תכניות רווחה חינוכית ב-120 יישובים, בעלות של כ-20 מיליון ש"ח. בתחום שיקום השכונות פועל האגף בשיתוף עם משרדי ממשלה נוספים²⁰. בשנת 2008 הופעלה התכנית ב-82 יישובים והשתתפות המשרד הייתה כ-18 מיליון ש"ח.

ליישום הרווחה החינוכית מציגה המחלקה שלל תכניות בנושאים שונים וביניהן: אוריינות, דרמה ואמנות, הפעלות הורים, חוגים ואירועי תרבות, חינוך מוזיקלי, טיפוח והעשרה, טיפול וריפוי, טכנולוגיה, לימודי סביבה וספורט, מדעים, מוזיאונים ותערוכות, מנהיגות, מתמטיקה, ניהול ותקשורת. קשת רחבה זו של תכניות צריכה לעמוד בסד התקציב שמחולק ל-97 יישובים במגזר היהודי (כ-80%), ול-23 יישובים במגזר הערבי (כ-20%). יוצא, שבמוצע כל יישוב מקבל תקציב שנתי של כ-166,000 ש"ח, וכ-14,000 לחודש.

מנהל האגף צירף לתשובתו למשרד מבקר המדינה את התייחסותה של מנהלת המחלקה לרווחה חינוכית ושיקום שכונות. לדבריה, "תכנית הרווחה והשיקום אינן פועלות בחלל ריק, ומעקרונות התכנית שיתופי פעולה עם גורמים נוספים במשרד וברשויות מקומיות כולל עם המגזר השלישי. פועל יוצא של שיתופי הפעולה הוא תקציבים גדולים יותר לכל תכנית ומכאן שאין אפשרות לבודד את השגת היעדים והאפקטיביות בהקשר ישיר לגודל התקציב".

על פי תורת ניהול מקובלות, ביצוע תכנית דורש הצבת יעדים מדידים והערכת תוצאותיה, בראש ובראשונה לבדוק את עצם ההצדקה לקיומה ולקבוע האם יש צורך בשיפורה. לדעת משרד מבקר המדינה, ריבוי התכניות במחלקה מקשה על המשרד לבדוק את כולן. לפיכך, על המשרד לבדוק אם יש צורך בריבוי התכניות ולאחר מכן לבדוק אם התכניות שהוא מפעיל משיגות את יעדיהן.

20 המשרדים הם: הבינוי והשיכון, הרווחה, התעשייה המסחר והתעסוקה, הבריאות והמשרד לקליטת עלייה.

הגף לאמנות ותרבות בשכונות: הגף לאמנות ותרבות בשכונות שם לו למטרה לקדם, להעמיק ולהרחיב את החינוך לתרבות ואמנות בקרב האוכלוסייה בפריפריה. על פעולות הגף ראו בהרחבה בהמשך הדוח.

הרצף בתכניות הטיפול

על פי השנתון הסטטיסטי, התפלגות הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים בשנת 2007 הייתה כדלקמן: כ-12% (51,330) מהילדים בסיכון הם בגיל הרך 0-3 שנים; כ-16% (67,533) הם בגיל הגן 4-6 שנים; כ-38% (160,057) הם בגיל בית הספר היסודי 7-12; וכ-34% (139,607) הם בחטיבות הביניים והעליונה בגיל 13-17.

1. אגף שחר עוסק כאמור במגוון תכניות לימודים מהגיל הרך ועד לסיום החטיבה העליונה. התכניות לגיל הרך בשנת הלימודים התשס"ח נועדו לכ-1,300 ילדים והוריהם. בכיתות בית הספר היסודי הפעיל האגף תכניות באמצעות תקציב הרווחה החינוכית בשעות הלימודים, ועיקר פעילות האגף לגילאים אלה התרכזה במועדוניות שיועדו לתלמידי בכיתות א'-ו', ובה השתתפו בשנת הלימודים התשס"ח כ-6,000 ילדים. תכנית ההתערבות לתלמידי חטיבות הביניים (תל"ם) פעלה בשנת הלימודים התשס"ח באופן ניסויי, רק ב-100 כיתות ט', ובהשתתפות של כ-2,500 תלמידים. תכניות מב"ר, אתגר ואומץ פועלות בכיתות י'-י"ב, והן מהוות את תחום הטיפול העיקרי של האגף, מאחר שבתכניות אלה משתתפים כ-53,000 תלמידים. הקב"סים פעלו בכל שכבות הגיל וטיפלו בכ-60,000 ילדים.

ממסמך של מנהל המחלקה לביקור סדיר מיוני 2004 עולה, שקיימים חמישה צומתי משבר עיקריים במסע החינוך של התלמיד. בכל צומת נדרש התלמיד להתנתק ממסגרת חינוכית מוכרת ולהסתגל למסגרת חינוכית חדשה, לעבור מתחום שבו הגיע לשליטה (אם בכלל) אל תחום חדש שאותו הוא חייב לעבור. חמשת הצמתים הם: פעוטון - גילאי 3, גן חובה - גילאי 5, כיתות ג',ד' - גילאי 8-9, חטיבת הביניים והחטיבה העליונה. על מנת להבטיח שילדים ובני נוער בסיכון יסיימו מסע חינוכי משמעותי ואיכותי תוך ביסוס הישגיהם, מגן הילדים דרך בית הספר היסודי ועד סיום החטיבה העליונה, יש להקפיד על רצף, התמדה והמשכיות.

תכניות האגף אינן מופעלות ברצף גילאי. המשרד השקיע את מרב המשאבים העומדים לרשותו בטיפול בתלמידים הבוגרים לאחר שלאורך שנים הם חוו תחושות של כישלון וירידה בביטחון העצמי. תלמידים המגיעים ממשפחות הסובלות מצוקה תפקודית, הנמצאים בסיכון ומגלים קשיים בהסתגלות לימודית וחברתית, אשר החלו בטיפול באמצעות האגף, נשארים מכיתה ו' ועד כיתה י' ללא מענה של תכניות תומכות, ורק לקראת סיום חוק לימודיהם חוזר האגף לטפל בהם.

בתשובתו מסר המנהל, כי "בכל פעילות האגף בישובים נשמר הרצף הטיפולי ולכל שכבת גיל מוצעות תכניות מתאימות להמשך קידומה... בכל הישובים מתקיימת תכנית מעברים (תכנית רצף) המכינה את הילדים למעבר לבית הספר היסודי, לחטיבת הביניים ולחטיבה העליונה... התכנית לאוכלוסיית האגף מתקיימת בעיקר בחודשי חופשת הקיץ... בשנת הלימודים תשס"ח התקיימו 304 קורסי הכנה של התכנית והשתתפו בהם כחמשת אלפים תלמידים".

משרד מבקר המדינה מעיר, שתשובת מנהל האגף אינה מצביעה על פתרון לרצף בטיפול החינוכי לכלל התלמידים. תכנית "מעברים" כשמה, מופעלת באופן נקודתי בחודשי הקיץ בלבד ונותנת מענה רק לחלק קטן מאוכלוסיית היעד של האגף. התכנית אינה נותנת מענה לטיפול ברצף, התמדה והמשכיות לתלמידים הזקוקים לכך.

2. האגף הכיר בצורך ברצף טיפולי, ובמרס 2006 החליט להפעיל בעיר עכו תכנית שתטפל ברצף הגילים 3 עד 18. בעיר הוקם צוות היגוי לנושא, והוחלט שעד יולי 2006 תושלם התכנית ותהיה מוכנה לקראת שנת הלימודים התשס"ז. עיקריה כללו: הפעלה ברצף על פני 15 שנים; התמקדות בנקודות המשמעותיות לאורך הרצף; שילובם של ההורים, התלמידים והמורים.

התכנית בעכו הייתה אמורה לתת מענה למגוון רב של בעיות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, ברצף בין הגילים 3 ל-18, ועיקר חשיבותה היה בכך שהיא הייתה אמורה לכלול הערכה על הטיפול וההתערבות בגיל הרך והשפעתם על ההצלחה בגיל מאוחר יותר. בסופו של דבר התכנית בעכו לא יצאה אל הפועל, ולדברי מנהל האגף "חוסר תקציבי מנע מימוש התכנית".

בדצמבר 2008 כתב מנהל האגף, כי "בחירת תחום הגיל הינה עניין לשיקול דעתה של היחידה המקצועית".

משרד מבקר המדינה מעיר, שעל המשרד היה לזווג בדיקה אם טיפול אינטנסיבי בגילים צעירים יפחית או אף ימנע בעיות בגילים מאוחרים יותר, יוזיל את העלויות בהמשך התהליך החינוכי, ואולי אף ייתר חלק מהתכניות בגיל הבוגר.

תכנית מיכאל

1. מיכאל - "מיצוי כישורים אישיים למצוינות", היא תכנית לימודים רב-תחומית, שפותחה בשנת 1988. ייעוד התכנית, לדברי יזמיה הוא פיתוח היכולות האישיות של הלומדים בה והקניית כלים למצוינות, והיא מתבססת על האמונה ביכולתו של כל אדם להצטיין בכל תחום שייבחר (להלן - תכנית מיכאל או התכנית). לדברי מפתחי התכנית, התכנית קושרת בין מיומנויות ונושאי לימוד רבים ומגוונים - ביניהם זיכרון, קריאה מהירה, חשיבה מתמטית, אנגלית, מחשבים, מוסיקה ומדע - לבין יצירת שינוי בתפיסת התלמיד את עצמו ואת יכולתו להצליח. את תכנית מיכאל מפעילה חברת "מיכאל שירותי ניהול וחינוך למצוינות (2002) בע"מ" (להלן - חברת מיכאל או החברה).

בפרסומי חברת מיכאל נאמר, שהתכנית זכתה לתמיכה רחבה של אישי ציבור ביניהם ארבעה שרי חינוך לשעבר, והיא מונחת בידי אקדמאים מצטיינים מתחומים שונים שעברו תהליך מיון ארוך שלאחריו הם קיבלו הכשרה ייחודית בעקרונות התכנית וידע בסיסי בכ-70 תחומי לימוד שונים. ההכשרה נועדה לפתח את יכולתם להנחות קבוצות מהיבטים רבים ומגוונים וכן להכשירם להיות דמויות לחיקוי והזדהות עבור התלמידים.

2. החל משנת הלימודים התשנ"ד (1993-1994) מופעלת התכנית במערכת החינוך ברחבי הארץ, בעיקר לתלמידי החטיבה העליונה, במימון המשרד, מתקציב אגף שחר. במשך השנים הורחבה התכנית גם לבתי ספר במגזר הערבי, הדרוזי והבדואי. בכיתת לימוד בתכנית מיכאל מספר התלמידים המרבי הוא 30 (חמישה מועמדים נוספים מיועדים להיות עתודה). התכנית נמשכת

כשלושה חודשים וחצי והיא כוללת 14 מפגשים שבועיים הנמשכים ארבע שעות כל אחד, לאחר שעות הלימודים.

בספטמבר 1995 קבעו המשרד וחברת מיכאל שהמחיר לכיתת לימוד יהיה 22,811 ש"ח, ובשנת 2002 הוא נקבע ל-39,837 ש"ח. החל בדצמבר 2005 נתנה חברת מיכאל למשרד הנחה וקבעה מחיר של 39,000 ש"ח עבור כל כיתת לימוד (המחירים אינם כוללים מע"מ). לפי נתונים של מנהל האגף, בין השנים 1994-2008 התקשר המשרד עם החברה להפעלת התכנית עבור 2,457 קבוצות הכוללות כ-74,000 תלמידים. על פי נתוני חשבות המשרד בשנים אלה שילם המשרד לחברה כ-91 מיליון ש"ח.

מאז שנת 1995 סיווגה ועדת הרכישות של המשרד את ההתקשרות עם חברת מיכאל כפטורה מחובת מכרז. באמצע 2003 הנחתה המנכ"לית דאז, גב' רונית תירוש, לא לחדש את ההתקשרות עם חברת מיכאל, ובמשך כשלוש שנים לא מימן האגף את הפעלת התכנית בבתי הספר. במרס 2006 החליט שר החינוך דאז מר מאיר שטרית להמשיך בהפעלת התכנית במערכת החינוך. השרה, פרופ' יולי תמיר, אישרה את החלטת קודמה בתפקיד ובספטמבר 2006 חודשה ההתקשרות החוזית בין המשרד לבין החברה.

3. משרד מבקר המדינה לא בדק את איכותה של תכנית מיכאל, את תכניה, מרכיביה, הרציונאל המנחה אותה, תחומי הלימוד, יעדיה ואיכות מדריכיה, כפי שהוגדרו בידי חברת מיכאל. הביקורת התמקדה בהתקשרות של המשרד עם החברה, ובהפעלת התכנית במסגרת אגף שחר. להלן הממצאים:

מחקרי הערכה

הערכת יישומן של תכניות שונות במערכת החינוך היא חלק בלתי נפרד מכל יזמה חינוכית. יש לבחון אם התכניות עונות לצרכים שלשמן הן פותחו, האם הן מתאימות לאוכלוסיות שלהן הן יועדו והאם הושגו היעדים שנועדו להן. לפיכך, חובה שכל תכנית חינוכית תלווה בהערכה מעצבת בתחילתה, והערכה מסכמת לאחר התבססותה. הערכות אלו יתמכו בהחדרת תכניות המוכוונות להשגת יעדים וציפיות מוגדרים היטב, ומנגד, יגרמו להפסקה בהפעלת תכניות שלא עמדו ביעדים ובציפיות. על המשרד, האחראי להפעלת התכניות במערכת החינוך, להפעיל מנגנוני מחקר שיטתיים ומסודרים של בקרה ומעקב לאורך זמן בעקבות הטמעה של כל התערבות חינוכית.

1. בשנים 1997 ו-2001, ערכה חברת מחקר שני מחקרי מעקב עבור חברת מיכאל. המחקרים עסקו בהישגים השונים של התלמידים שהשתתפו בתכנית.

המחקרים נעשו בהזמנת חברת מיכאל, ולא הוצגו בפני המדען הראשי של המשרד כדי שיחווה את דעתו בנוגע לממצאים הכלולים בהם. הביקורת העלתה, שהאגף לא קבע לתכנית יעדים מדידים ולא העריך את תוצאותיה, ולפיכך הוא לא היה יכול לבחון אם יש הצדקה לביצועה ואם יש לעשות בה שינויים.

(א) הדוח על המחקר הראשון (להלן - המחקר הראשון) הוכן ביוני 1997. לדברי חברת המחקר, הדוח היה תמצית של שורת מחקרים שנערכו בשנים 1996 ו-1997. המחקרים כללו תצפיות בשיעורים, ראיון עם חלק מבוגרי התכנית וחלק מהנושרים ממנה (בעניין הנשירה מתכנית מיכאל

ראו להלן), מעקב אחר תלמידי שני המחזוריים הראשונים בנושאים של הצלחה בבחינת הבגרות והמשך הלימודים, ניתוח סטטיסטי של הישגים במבחנים, בדיקת שאלוני המשוב והמוטיבציה, ומחקר על המנחים בתכנית. המחקר כלל גם 2,501 תלמידים שהשתתפו במחזור ו' של התכנית שמתוכם נשרו 1,193 תלמידים (47.7%).

בפרק הדין בהצלחה בבחינות הבגרות נכתב ש"לגבי שני המחזוריים הראשונים, מצאנו אחוז גבוה של זכאות לבחינות בגרות, גם בהשוואה לאוכלוסיה הכללית של התלמידים בארץ, ובמיוחד בהשוואה לבוגרי בתי הספר שבהם נערכה התכנית". על פי המחקר הראשון, "שיעור הזכאות לבגרות מלאה בקרב התלמידים שנבדקו ועברו קורס מיכאל הגיע ל-73.5% לעומת הזכאות לבגרות מלאה של 36% מהתלמידים באותם בתי הספר שלא עברו את קורס מיכאל".

משרד מבקר המדינה מעיר, שהמחקר נעשה לבקשת חברת מיכאל לצרכיה. כאשר המשרד רוכש שירות בסכומי כסף ניכרים, שהסתכמו בסופו של דבר בכ-90 מיליון ש"ח היה עליו לעשות מחקר בעצמו, לוודא שהשירות שרכש משיג את יעדיו ולא להסתפק בנתונים שהעביר אליו ספק השירות.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כתב מנהל האגף, ש"מעולם לא נדרשתי להסתמך על תוצאות מחקרים כאלה או אחרים כדי לקבוע את חוות דעתי המקצועית על תוכניות ופרויקטים". בדצמבר 2008 כתב מנהל האגף: "ככלל איני נזקק או נדרש לבעלי מקצוע אחרים להסקת מסקנות בתחום המחקרים... מקצועיות וניסיוני הרב בתחום זה מקנים לי את הסמכות להסיק מסקנות ממחקרים באופן עצמאי".

למרות עמדתו זו, ועל אף שאין מדובר במחקר נפרד ועצמאי שהופעל או הונחה על ידי המשרד הציג מנהל האגף את המחקר הראשון בפני ועדת הרכישות ובפני הנהלת המשרד בבקשותיו לאשר את השתתפות המשרד במימון התכנית. מסקנות המחקר אף הוצגו בפני השרים שטרית ותמיר, ובפני מנכ"לית המשרד הגב' שלומית עמיחי כאשר אלה החליטו לחדש את ההתקשרות עם חברת מיכאל (לאחר הפסקה של כשלוש שנים). יצוין, שכאשר מסקנות המחקר הוצגו בפני מנהלת המינהל הפדגוגי היא כתבה בנובמבר 2006, שיש "להתנות את המשך הפעלתה [של התכנית] בהערכה ובדיווח על הישגי התלמידים בבחינות הבגרות", דבר זה לא נעשה.

מנתוני המשרד עולה כי בין השנים 1995-2005 שיעור הזכאות לתעודת בגרות עלה בכ-36%. מחקרים "מחמירים"²¹ בניתוח שיעור הזכאות לתעודת בגרות באותן השנים העלו שהשיעור עלה בכ-19% בלבד. מנתוני המשרד על שיעור הזכאות לתעודת בגרות של תלמידי מב"ר בין השנים 1998-2005 עלה ששיעורם גדל בכ-41%. בעוד שעל פי מסקנות המחקר הראשון, גדל ב-104% שיעור הזכאים לתעודת בגרות בבתי הספר שבהם הופעלה התכנית (73.5% מקרב בוגרי מיכאל לעומת 36% שלא השתתפו בתכנית).

בין נתוני המשרד ומסקנות המחקר הראשון קיימים פערים גדולים, ועל המשרד היה לתת את הדעת לכך. פערים אלה מעלים את השאלה, כיצד ייתכן שהנהלת המשרד המשקיעה כספים ומשאבים רבים בתכניות שונות לכלל התלמידים ולאוכלוסיית האגף כפרט (בתכניות כמו מב"ר ואתגר), לא בדקה את נתוני המחקר, ולא עמדה על כך שיהיו בידיה נתונים ממחקר בלתי תלוי שיאמת את ממצאי המחקר של החברה.

21 מתוך נתונים של מרכז "אדווה" בנושא "זכאות לתעודת בגרות", אוגוסט 2006.

(ב) הדוח על המחקר השני (להלן - המחקר השני) הוגש לחברת מיכאל בספטמבר 2001. מחקר זה התבסס על 168 משתתפים ממחוזים ג' וד' של התכנית, שנדגמו בדגימה אקראית מתוך כלל המשתתפים: 138 סיימו אותה ו-30 (כ-18%) נשרו ממנה.

גם ממצאי המחקר השני היו אמורים לעורר שאלות אצל מקבלי ההחלטות במשרד ולהניע אותם לערוך מחקר עצמאי מטעם המשרד. כך למשל: המחקר השני לא ציין מה היה מספרם של כלל המשתתפים במחוזים אלה ומה היה שיעור הנושאים; המחקר נסמך על ראיונות עם התלמידים, ובמקרים שבהם לא ניתן היה להשיג את התלמידים עצמם, התקבלו הנתונים מהורי התלמידים. המחקר לא ציין מהו שיעור הנתונים שהתקבלו מן ההורים, שמדרך הטבע יכולתם לענות על השאלות פחותה בהרבה משל המשתתפים עצמם.

יצוין, שבמחקר השני הוצגו נתונים מהמחקר הראשון שלא פורסמו בשעתו, שהתייחסו לנתוני הזכאות לתעודת בגרות של תלמידי המדגם. מהנתונים החדשים שפורסמו עלה, שאף ש-82.6% מהנשאלים במחקר הראשון אמרו שהם זכאים לתעודת בגרות, הרי שעל פי נתוני המשרד רק 73.5% מהם היו זכאים לתעודה - הפרש של כ-11%. פער זה מעלה שאלה לגבי מסקנות המחקר השני, שכאמור גם הוא נסמך רק על ראיונות עם המשתתפים במדגם, ושלפיו 75.3% מהמשתתפים אמרו שהם זכאים לתעודת בגרות מלאה.

2. ביולי 2001 החליט גף הערכה ומדידה²² במשרד לבחון את יעילותה ותרומתה של תכנית מיכאל לתלמידים ולמערכת החינוך, בטווח הקצר והארוך, ונשלחה הודעה על כך למנהלי בתי הספר שהפעילו את תכנית מיכאל. המחקר היה אמור לכלול 130 כיתות שיועדו להשתתף באותה שנה בתכנית, והגף היה אמור לקבל נתונים על כ-3,900 תלמידים.

ביולי 2003, בדיון בוועדת החינוך והתרבות של הכנסת בעניין תכנית מיכאל, מסרה מנהלת גף הערכה ומדידה, שהערכת התכנית שהחלה בשנת 2001 לא הסתיימה. מתברר שאף לא גורם אחד במשרד דרש להשלים את הערכת התכנית. רק עם חידוש הפעלת תכנית מיכאל במשרד בשנת 2006, העלתה ועדת הרכישות שהמחקר האמור משנת 2001 הופסק. הוועדה דרשה שהמחקר יושלם כדי לקבל ממצאים מובהקים המעידים על התרומה החיובית של הפרויקט לתלמידים; אולם היא חזרה בה מדרישתה נוכח הסברו של מנהל אגף שחר שאין טעם להמשיך במחקר משנת 2001. יוצא אפוא שהמשרד המשיך את מימון התכנית ללא שעשה מחקר הערכה מטעמו.

3. באפריל 2001 כתבה מפקחת על הטיפול העל-יסודי במחוז המרכז למנהל האגף על ניסוי שערכה בשנת 1998 בחטיבת הביניים בהוד השרון. הניסוי ברק את תכנית מיכאל שבה התחילו 61 תלמידים וסיימו 59. היא חזרה ובדקה את מצבם הלימודי של התלמידים דלעיל בפברואר 2001. בסיכום הניסוי כתבה המפקחת, שהיא התרשמה מהתוצאות, ששילוב התכנית בכיתה ט' תרם להגברת מוכנותם של התלמידים לקראת לימודיהם בחטיבה העליונה, ונראה כי התלמידים שלקחו חלק בתכנית הצליחו יפה במהלך לימודיהם בבית הספר התיכון. עם זאת, היא כתבה, ש"על מנת לקבוע במדויק את השפעת הקורס יש לקיים בדיקה מקפת כולל קבוצת ביקורת". יוצא אפוא שמסקנותיה היו מסויגות והניסוי לא התיימר להיות מחקר מקיף או מייצג.

המפקחת פנתה למנהל האגף במכתב נוסף בקשר לניסוי באוקטובר 2002, ובו נתונים שהתקבלו על הזכאות לבגרות לאחר סיום הלימודים. בעוד שבשנת 2001 היו ההמלצות של המפקחת מסויגות, בשנת 2002 המליצה המפקחת על "הרחבת הטמעת מיכאל" במעבר בין חטיבת הביניים לעליונה.

22 הגף היה קיים עד סוף נובמבר 2005. באפריל 2005 הוקמה במשרד יחידת סמך בשם "רשות ארצית למדידה והערכה" (ראמ"ה), שנועדה להחליף את הגף למדידה והערכה, ולנהל את המדידה והערכה של מערכת החינוך.

משרד מבקר המדינה פנה אל המפקחת בבקשה שתסביר את הסיבות לשינוי המשמעותי במסקנותיה בין המכתב מאוקטובר 2002 לבין המכתב מאפריל 2001. בפגישה שהתקיימה בספטמבר 2008, עם נציג משרד מבקר המדינה הסבירה המפקחת, שהיא עזבה את תפקידה הקודם במחוז מרכז בנובמבר 2003, ולא שמרה את החומרים הקשורים לניסוי הוד השרון. לא זכורים לה ההבדלים בין המכתבים השונים, ולכן אינה יכולה לתת לכך הסברים.

על אף שמדובר בניסוי שערכה המפקחת בקבוצה של 61 תלמידים בלבד, שכאמור אינו מדגם מייצג ושלא ניתן להסיק ממנו מסקנות על הישגי התכנית, מנהל האגף הסתייע בו וטען שתוצאות הניסוי מלמדות על תרומת התכנית לחיסכון ויעילות בתקציב המשרד. ביוני 2008 הוא כתב למנכ"לית המשרד, כי מהניסוי "עולה בכירור כי תלמיד המשתתף בתכנית מיכאל"ל חוסך השקעה משמעותית בתקציב משרד החינוך בשל העדר נחיצות השתתפותו בתכניות טיפוח מתמשכות". אמירות אלה לא לוו בנתונים מספריים וכמותיים. הניסוי הוצג גם בפני ועדת הרכישות אך היא לא יזמה בדיקה לאימות מסקנותיו.



המשרד לא השלים מעולם מחקר הערכה עצמאי כדי לבדוק האם תכנית מיכאל משיגה את יעדיה. הוא גם לא ריכז נתונים שמהם היה ניתן לעקוב אחר התפתחות התכנית והשפעתה. נתוני האגף על הצלחת התכנית התבססו בעיקר על מחקרים שנערכו ביזמת ספק התכנית. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להפריד באופן מוחלט בין האינטרסים שלו כרוכש שירותים מחברה פרטית לבין האינטרסים של חברת מיכאל המספקת שירותים אלה למשרד. על המשרד לערוך מחקר עצמאי ולבדוק האם תכנית מיכאל משיגה את יעדיו.

התאמת התכנית לאוכלוסיית היעד של אגף שחר

עיקר תפקידו של אגף שחר הוא, כאמור, קידום תלמידים מאוכלוסיות חלשות באזורי פיתוח ובשכונות מצוקה. בהתייחסותו לתכנית מיכאל התבטא מנהל האגף לא אחת, כי התכנית "הביאה להישגים מדהימים בנושא הבגרויות בקרב אוכלוסיות חלשות". בנובמבר 2007 כתב מנהל האגף למנכ"לית המשרד, כי "התכנית הותאמה ליעד טיפוח המצוינות בקרב האוכלוסיות החלשות איתן אנו מתמודדים, ובמרוצת השנים הפכה לתכנית הדגל של המשרד בקידום אוכלוסיות אלה".

1. בשנים 1994-2003 הנחה האגף את בתי הספר שהשתתפו בתכנית, שמבין 30 התלמידים שייבחרו לכיתת מיכאל, 18 (60%) ייבחרו על פי קריטריוני הטיפוח כאשר כל תלמיד מב"ר יתקבל אוטומטית, ו-12 (40%) התלמידים הנוספים ייבחרו בהגרלה מכלל התלמידים בבית הספר שירצו להשתתף בתכנית.

משרד מבקר המדינה העלה תמונה שונה מהקריטריונים שקבע האגף. להלן הממצאים:

(א) במחקר שגף הערכה ומדידה החל בשנת 2001, ואשר לא הבשיל לכדי סיכום (כמתואר לעיל), התבקשו מנהלי בתי הספר להקפיד שבחירת התלמידים לכיתות מיכאל תיעשה לפי הקריטריונים שהוזכרו לעיל. המנהלים התבקשו לפרט בטופס את הליכי המיון הן לגבי תלמידים

שהתקבלו לתכנית או לעתודה והן לגבי אלו שנדחו. ביחס לתלמידים שהתקבלו לתכנית, נדרשו מנהלי בתי הספר לפרט בטופס את נימוקי הקבלה, וביניהם השתייכות לכיתת מב"ר או מצב חברתי-כלכלי נמוך.

משרד מבקר המדינה בדק את הטפסים של 34 כיתות, שהן כרבע מכלל 130 הכיתות שהשתתפו במחקר בשנת הלימודים התשס"א (2000-2001) והעלה: ב-13 מהטפסים (38%) לא היו פרטים על התלמידים ועל הרקע החברתי-כלכלי שלהם או על השתייכותם לכיתות מב"ר; משני טפסים נוספים עלה, שתלמידי מב"ר ותלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך התקבלו רק לעתודה. רק ב-19 מהטפסים (56%) דיווחו בתי הספר על תלמידי כיתות מב"ר או על הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים.

ניתוח 19 הטפסים שבהם מולאו הפרטים האישיים של התלמידים בכל כיתה העלה, ששיעור המשתתפים שענו על קריטריוני הטיפול לא עמד בדרישות אגף שחר: בארבע כיתות שיעור התלמידים שענו על הקריטריונים היה עד 10%; בתשע כיתות שיעורם היה בין 11% ל-20%; בשלוש כיתות שיעורם היה בין 21% ל-30%; בשתי כיתות שיעורם היה בין 30% ל-40% ובכיתה אחת שיעורם היה 50%. אף לא אחת מהכיתות שלגביהן מולאו הטפסים שהעבירו מנהלי בתי הספר ונבדקו עמדה בקריטריונים של הפעלת התכנית. אם האגף והמשרד היו בודקים את הטפסים הם היו מגלים שתמהיל המשתתפים בפועל בכיתות רבות לא עמד בקריטריונים שנקבעו.

(ב) בישיבת הנהלת האגף שהתקיימה באוקטובר 2006, העלה הממונה הארצי על ביקור סדר ומניעת נשירה טענה, שאוכלוסיית היעד בתכנית מיכאל היא לא האוכלוסייה שבה מטפל אגף שחר. מנהל האגף השיב לו "ניתן לבדוק את הטענות הנ"ל"; אך הוא לא יזם בדיקה שתאמת או תכחיש טענות אלה.

2. בשנת 2007, לאחר שמנהל המחלקה לשחר באגף מונה להיות אחראי על תכנית מיכאל, החליט האגף שבשנת 2008 כל מחוז יכלול בתכנית מיכאל כיתות מב"ר, אתגר ותל"ם, כיתות שעל טיפוחן מופקד האגף. בדיקת 35 הקבוצות שהשתתפו בשנת 2008 בתכנית (להלן - מחזור ל"ז) העלתה שבכל הקבוצות רוב התלמידים אכן היו מהכיתות האמורות ומאוכלוסיית התלמידים שבהן מטפל האגף.

(א) חברת מיכאל התנגדה להפעלת התכנית בתמהיל המפורט לעיל. בפברואר 2008 כתב יו"ר חברת מיכאל למנהל מחלקת שחר, שהפעלת התכנית כמבוקש דורשת מהחברה "לשנות את התמהילים השונים בתוך הסדנה לרבות משך הסדנה עולם התוכן והגדרה מחדש [של] תפקידי המנחה, הכיתה, בית הספר וההורים. אין לנו בעיה לנסות להתמודד עם מטלת פיתוח חדשה מסוג זה אם נתבקש על ידכם לעשות זאת ותמצאו תקציב מתאים לכך. נוכל להתחיל בפעילות פיתוח וניסויים במשך שנתיים שלוש כדי לגבש סדנה ייחודית לאוכלוסייה מסוג זה".

על אף ההסתייגות של יו"ר חברת מיכאל, האגף החליט להפעיל את התכנית ב-35 הכיתות האמורות למרות הידיעה שחברת מיכאל לא הייתה ערוכה להפעילה במתכונת זו, וגם לא יכלה להיערך לכך בתקופה קצרה. יצוין שבהתייחסות לאחת הכיתות כתבה חברת מיכאל למנהל המחלקה לשחר שאין היא אחראית לתוצאות והוסיפה ש"כדי לקיים סתם שיעורים בכיתה, אפשר לקחת סתם מורה במחיר הרבה יותר נמוך. לא חבל על כספי הציבור?". משרד מבקר המדינה מעיר, שהחלטת האגף על קיום התכנית במתכונת הרגילה בלי להתמודד עם האמור במכתבו של יו"ר חברת מיכאל מפברואר 2008, נידונה מראש לכישלון.

(ב) בסוף שנת הלימודים התשס"ח, ביוני 2008, קיים מנהל המחלקה לשחר דיון בהשתתפות נציגי המחוזות על הפעלת התכנית באותה שנה. בדיון עלה שהתכנית לא התאימה לאוכלוסיית התלמידים שלמענה הפעיל אותה אגף שחר. בין היתר נאמר בדיון, שמנחי מיכאל חייבים להכיר את אוכלוסיית היעד; "ילדי שחר לא מקבלים את התכנית והם אלה הזקוקים לה ביותר"; יש להתאים את התכנית לאוכלוסיית שחר מאחר שהמסגרת נוקשה ואינה מתאימה לתלמידי שחר, וכיוון שקצב הלימודים מהיר עבור תלמידים שמתקשים בלמידה. יו"ר חברת מיכאל שהשתתף בדיון טען, ש"מאוד קשה לנו לשנות את התכנית כי לתכנית ולספר [שעל פיו לומדים] יש רציונל ומערכי שיעור מאוד ברורים ומוקדמים". על כך השיבו נציגי מחוז דרום ומרכז, ש"אם לא יהיה שינוי מותאם לשחר זה לא יעבוד".

בתשובתו מנובמבר 2008 לממצאי הביקורת כתב מנהל האגף, כי "בפועל במחזור האמור נערך ניסוי על 35 קבוצות שמטרתו הייתה לכוון את מיכאל אך ורק לכיתות הנ"ל [מב"ר, אתגר ותל"ס] ולא בנוהל של 60%-40%. ניסוי זה נערך למרות התנגדותם הנחרצת של מנהלי מיכאל אשר טענו שסטייה מהנוהל המוסכם והעברת התכנית רק לאוכלוסיה חלשה באופן אקסלוסיבי, תפגע מאד ביכולת של מיכאל לסייע לתלמידים... מחזור זה הוא מחזור לא טיפוסי ולא מייצג שכן, נעשה בנסיבות מיוחדות... מעבר לכך מדובר במחזור מזדמן ובלתי מתוכנן שניתן בעקבות ניצול עודפי תקציב במשרד ובא בעקבות השביתה הגדולה".

משרד מבקר המדינה מעיר, שלניסוי הבא לאשר או לשלול הנחות מסוימות יש להיערך מראש, לתכנן בקפידה וללוותו בכל השלבים החל מתכנונו וכלה בהסקת מסקנות על מידת הצלחתו. יש לראות בחומרה כניסה לניסוי שנעשה באופן מזדמן ובלתי מתוכנן ובידיעה שספק השירות מתנגד להפעלת התכנית במתכונת שהוצעה. לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד התכנית מתבצעת באגף שחר, חובה על המשרד לערוך ניסוי כאמור, ויש לעשות זאת בתכנון מראש, להגדיר יעדים ולוודא שכל הגורמים המעורבים ערוכים ומוכנים לניסוי.

זאת ועוד, הפעלת התכנית רק לצורך ניצול עודפי תקציב, הרי היא כזבוז כספי ציבור, ונעשתה בניגוד לכללי המינהל התקין. במשרד ובאגף היו תכניות נוספות וחשובות שניתן היה לנצל את עודפי התקציב עבורן. בכל מקרה, על המנכ"לית ועל חשב המשרד לתת את דעתם לכך, שהאגף עשה שימוש בעודפי תקציב, שעה שידע מראש שהחברה לא תוכל לספק את התמורה. בלי להתייחס לתוצאות הפעלת תכנית מיכאל במחזור זה או אחר, על האגף והמשרד לבדוק את מידת ההתאמה של תכנית מיכאל לאוכלוסיית היעד של אגף שחר.

הפיקוח על התכנית

1. בפניות של מנהל האגף, הן להנהלת המשרד והן לוועדת הרכישות, בעניין חידוש תכנית מיכאל, הוא ציין ש"התכנית הינה תוכנית מובנית שפותחה, עוצבה וגובשה בשיתוף פעולה מלא עם האגף, בליווי צמוד של מפקחי שחר". משרד מבקר המדינה העלה שבאגף אין כל מסמך המורה על ליווי שכזה. האגף לא פנה אל המפקחים כדי שיעקבו אחר התכנית, ויציגו בפני הנהלת האגף את ממצאיהם. זאת ועוד, בשיחה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם מנהל המחלקה לשחר הוא טען שאין באפשרותו להקציב כוח אדם לפיקוח על התכנית.

2. מנהל האגף ציין לא אחת בפניותיו לוועדת רכישות שהפרויקט הוכיח הצלחה בקרב בוגריו במספר תחומים וביניהם העלאת רמת הציונים. לדבריו, חברת מיכאל עורכת מבחנים למשתתפים בתכנית. המבחן הראשון נקרא "שאלוני פתיחה", ובו מספר שאלונים העוסקים בחלק גדול מהתחומים שיימדו בתכנית. המבחן השני נקרא "שאלוני סיום" והוא דומה במהותו לראשון. לדבריו החברה נוהגת להציג פערים גדולים ושיפור ניכר בין שאלוני הפתיחה לשאלוני הסיום.

הביקורת העלתה, שהמבחנים שחברת מיכאל עורכת אינם מתייחסים להשפעת התכנית על המקצועות הנלמדים בבית הספר אלא לתחומים הנלמדים בתכנית. מפקחי אגף שחר לא בדקו ביוזמתם את השפעת התכנית על הציונים במקצועות הנלמדים בבתי הספר. חברת מיכאל אף לא מתחייבת לשפר את הציונים, וראיה לכך - בהסכם שחותמת חברת מיכאל עם הורי תלמידים פרטיים המשתתפים בתכנית שלא באמצעות המשרד נכתב, כי אין בהשתתפות בתכנית משום התחייבות מצד חברת מיכאל כלפי המשתתף לשיפור הישגים או כל הצלחה אחרת, ואין להטיל על החברה כל אחריות מלבד חובתה להעביר את התכנית על ידי מנחה מוסמך ולעשות מאמצים להצלחה לפי קנה מידה הנהוג במיכאל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד היה לעשות מעקב בבתי הספר בסמוך לסיום התכנית, כדי לדעת אם לתכנית יש השפעה על הישגי התלמידים שהשתתפו בה. האגף לא פנה לבתי הספר שבהם פעלה התכנית כדי שיעיגו לפחות השוואה בין התעודה של התלמידים לפני השתתפותם בתכנית לבין התעודה הסמוכה לסיום התכנית. במצב זה אין למנהל האגף על מה לסמוך בטיעונו שהתכנית מביאה להעלאת רמת הציונים.

בתשובתו מנובמבר 2008 לממצאי הביקורת כתב מנהל האגף שהמנכ"לית, אנשי האגף וחברת מיכאל סיכמו, "כי ממחזור ל"ט הנוכחי ואילך נאסוף את ציוני המשתתפים לפני ואחרי" הפעלת התכנית. כתמיכה לתשובתו הוא צירף נספח, ולפיו חברת מיכאל פנתה למנהל המחלקה לשחר בבקשה "לספק למנחי מיכאל" את כל האינפורמציה הנדרשת... כמו כן נודה על קבלת ציוני התלמידים מסוף שנת הלימודים האחרונה במקצועות מתמטיקה, אנגלית ולשון".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל האגף, שאין זה ראוי שמדידת התרומה של התכנית להישגי התלמידים תוטל על הגורם שמפעיל את התכנית.

נשירה מהתכנית

ממסמכי המשרד עולה שבממוצע כ-40% מהתלמידים שהחלו בתכנית לא סיימו אותה ונשרו ממנה במהלכה. כבר בשנת 1997, במחקר הראשון שעשתה חברת המחקר, שבו בדקה את שני המחזורים הראשונים של התכנית, נכתב "בבדיקה זו בלט גם אחוז הנשירה הגדול במהלך התכנית". בדיון בנושא מיכאל סיכמו בדצמבר 2002 נציג אגף הכספים במשרד, מנהל האגף ונציגי החברה כי "שיעור הנשירה המותר הוא עד 25% מגודל הכיתה".

הנתונים על הנשירה הגבוהה מתכנית מיכאל חרגו מהסיכום משנת 2002. בישיבת הנהלה של אגף שחר שהתקיימה באוקטובר 2006, עלו טענות על שיעור הנשירה הגבוה מהתכנית ומנהל האגף סיכם והשיב ש"ניתן לבדוק את הטענות הנ"ל"; אך האגף והמשרד לא בדקו אותן. יצוין, שבמחזור ל"ז (שנת הלימודים התשס"ח) שיעור הנשירה נע בין 49% לבין 74%.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנהל האגף, כי הגורמים לנשירה הם רבים. לדבריו, "רובם המכריע של הנושרים פרשו מרצונם מהתכנית בשל סיבות שונות, שרובם אינם קשורות לתכנית... רוב הנושרים נושרים בשל לחץ בלימודים, מבחנים ולו"ז צפוף וסיבות אישיות משפחתיות וחברתיות". עוד מסר מנהל האגף, שעובדי האגף ואנשי מיכאל חיפשו "דרכים ושיטות כיצד להגדיל את אחוז המסיימים של התכנית, מבלי לפגוע בעקרונות הפדגוגיים שלה". לדבריו, שיעור המסיימים גדל עם השנים "ושיעור הלא מסיימים עומד כיום בכתות במימון משרד החינוך על 39%".

משרד מבקר המדינה מעיר, שהאגף לא הציג את הניסיונות שהוא עשה לבדוק מהם הגורמים לנשירה מהתכנית. כמו כן האגף לא הסביר מהן הדרכים והשיטות שנקט כדי להגדיל את שיעור המסיימים של התכנית.

לנשירה הגבוהה מהתכנית יש היבטים פסיכולוגיים, פדגוגיים ואף כספיים. משרד מבקר המדינה אינו הגורם המקצועי לעסוק בהיבטים הפסיכולוגיים והפדגוגיים, אך אין הדבר כך לגבי המשרד והאגף, שזו חובתם, והם לא עשו זאת באופן שיטתי. אשר להיבט הכספי יצוין, כי לפי נתונים שמסר מנהל האגף למשרד מבקר המדינה, במשך השנים החלו כ-74,000 תלמידים את התכנית; היות שהיקף הנשירה היה כ-40% - כ-15% מעל הסיכום מדצמבר 2002 בין המשרד לבין חברת מיכאל - יוצא שהמשרד שילם עבור כ-11,000 תלמידים שלא על פי המוסכם. במשך השנים העלות הממוצעת להשתתפות של תלמיד בתכנית הייתה למעלה מ-1,200 ש"ח ומכאן שהמשרד שילם לחברת מיכאל כ-13 מיליון ש"ח עבור תלמידים אלה.

התקשרות בפטור ממכרז

כל התקשרות של משרד ממשלתי צריך שתיעשה לפי הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 ותקנות כספים ומשק שקבע החשב הכללי (הוראות התכ"ם). מתוקף התקנות והתכ"ם מתמנה ופועלת בכל משרד ועדת מכרזים. חוק חובת המכרזים והתקנות קובעים כי ככלל משרד ממשלתי לא יתקשר בחוזה לרכישת שירותים או טובין אלא על פי מכרז. בצד חובה זו פורטו בתקנות הנסיבות שמאפשרות פטור מפרסום מכרז. בתקנות נקבע שכל החלטה להתקשר ללא מכרז ובדרך של מכרז סגור תובא לדיון בוועדת המכרזים כדי שזו תסוג את ההתקשרות ותקבע אם ההתקשרות פטורה ממכרז או חייבת במכרז סגור. עם זאת נקבע בתקנות כי יש להעדיף "ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין, לבצע את ההתקשרויות [הפטורות ממכרז] בדרך של מכרז".

עוד קובעות התקנות כי החלטות ועדת המכרזים על מתן פטור ממכרז כאשר שווי ההתקשרות עולה על 700,000 ש"ח, טעונות אישור של ועדת הפטור במשרד האוצר. תקנה 3 (29) לתקנות מאפשרת לוועדת המכרזים לפטור ממכרז "התקשרות עם מי שלפי זכויות מכוח דין או בהתאם למצב הדברים בפועל הוא היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות, ובלבד שמי שהוא הסמכות המקצועית במשרד לאותו עניין חיווה את דעתו בכתב על כך שהמתקשר הוא יחיד כאמור, והמנהל הכללי של המשרד אישר את ההתקשרות".

בשנת 1995 החליטה ועדת הרכישות לפטור ממכרז את ההתקשרות עם חברת מיכאל והחלטתה אושרה בידי ועדת הפטור באגף החשב הכללי. הפטור ניתן על פי חוות הדעת של מנהל האגף על ייחודיותו של הפרויקט. בינואר 1997 אושרה התקשרות נוספת בין המשרד לבין חברת מיכאל אף

היא בפטור. באפריל 1999 עם הרחבת ההתקשרות גם למגזר הערבי (כולל הדרוזים והבדואים) אושרה התקשרות נוספת בין המשרד לבין חברת מיכאל בפטור ממכרז.

1. לבקשת ועדת הפטור באגף החשב הכללי במשרד האוצר, הקים המשרד בשנת 1999 ועדת אד-הוק מיוחדת (להלן - הוועדה המשרדית) לבחינת חלופות לתכנית מיכאל. הוועדה המשרדית הגישה את מסקנותיה באוגוסט 1999, ובהן נכתב "אנו מודעים לכך שיש לבדוק חלופות לכל תכנית חינוכית ובתוכן גם תוכנית זו. עם זאת אנו נחושים בקביעתנו שכיום אכן תוכנית מיכאל היא יחידה מסוגה ולכן אנו ממליצים לפטור אותה ממכרז".

הוועדה המשרדית ציינה, שהיא בדקה חלופות ביחס לתכנית לפי הפרמטרים הבאים: "תרומתה של מיכאל ביחס לתוכניות חלופיות להשגת היעד הלאומי בהתאם להחלטת הממשלה ומדיניות משרד החינוך, לאמור 'כל תלמיד שני יזכה בתעודת בגרות וכל תלמיד שלישי יזכה בתואר אקדמי'; תרומתה של מיכאל ביחס לתוכניות חלופיות לקידום ההישגים האישיים והלימודיים של התלמידים; ועלות החלופות ביחס למיכאל במונחי שעת לימוד, לתלמיד ולכיתה".

הוועדה המשרדית לא צירפה לחוות דעתה את החלופות שבדקה, ולא הסברים מדוע אין הן עונות על הפרמטרים שקבעה ומדוע תכנית מיכאל כן עונה על פרמטרים אלה. לעומת זאת, לחוות הדעת צורפו מסמכים של חברת מיכאל על ממצאי מחקר מעקב על הישגי בוגרי מיכאל בבחינת הבגרות. התברר שאף לא גורם אחד במשרד בדק אם האגף הכין מחקרי הערכה משל עצמו כדי ללמוד על תרומת התכנית לתלמידי האגף (בעניין מחקרי הערכה ראו לעיל).

2. כאמור, מאז 1995 הופעלה התכנית בפטור ממכרז. רק בשנת 2006 החליט המשרד לפרסם "קול קורא". במודעה בעיתונות שהמשרד פרסם באוגוסט 2006 הוא הודיע על כוונתו להפעיל את התכנית בבתי הספר במגזרים השונים ולהתקשר עם חברת מיכאל על פי תקנה 3 (29) לתקנות. בשולי ההודעה נכתב שעל כל גורם המעוניין להגיב על התקשרות זו לפנות אל המשרד עד 27.8.06. ממסמכי המשרד עולה שמנהל האגף טען שפרסום ההודעה "הזמינה בעלי תוכניות דומות להגיש הצעותיהם", אך לדבריו "בהיות התכנית מיוחדת מבחינה פדגוגית ופסיכולוגית לא הוגשה ולו הצעה אחת".

משרד מבקר המדינה מעיר שבהודעה מאוגוסט 2006 לא נאמר כלל שהמשרד מבקש מבעלי תכניות אחרות להגיש את תכניותיהם לבדיקת המשרד אלא היא רק ביקשה לקבל תגובות על ההתקשרות עם חברת מיכאל. זאת ועוד, ההודעה גם לא ציינה מהם המטרות, היעדים והתפוקות שהמשרד רוצה להשיג באמצעות התכנית. יוצא אפוא, שגם אם קיימות תכניות דומות שמטרתן להשיג מטרות, יעדים ותפוקות דומים, המשרד לא פנה במפורש לקבל תכניות אלה. המשרד גם לא פעל בכל דרך אחרת כדי לוודא שאין עוד גורמים המפעילים תכנית מסוג זה לתכנית מיכאל או תכניות אחרות המשיגות את אותן המטרות שתכנית מיכאל אמורה להשיג.

3. בנובמבר 2007 כתבה מנכ"לית המשרד למנהל האגף בעניין תכנית מיכאל כדלקמן: "מוטלת עלינו החובה למצוא חלופות אחרות אשר יכולות להשיג את התוצאות המבוקשות". בינואר 2008 היא כתבה באותו נושא, "אפשר שקיימות תכניות נוספות המשיגות את היעדים שהצבנו ומן הראוי לבחון את מכלול האפשרויות העומדות לרשותנו, איכותן ועלותן".

מנהל האגף לא השיב לפנייות המנכ"לית ולא הציג בפניה את החלופות שנבדקו בעבר או בדיקות אחרות, שלדבריו נעשו באגף, המצדיקות את ההתקשרות עם חברת מיכאל. הוא גם לא הציג את מכתביה בפני ועדת הרכישות שתחל בהליך של פרסום קול קורא.

רק ביולי 2008 דנה ועדת הרכישות בבקשת האגף לאישור רב-שנתי להתקשרות עם חברת מיכאל, והיא החליטה "לפרסם קול קורא מפורט הכולל את השלבים בביצוע הפרויקט לרבות תשומות פדגוגיות ומשאבים בצד תפוקות פדגוגיות הניתנות למדידה".

יוצא אפוא, שרק ביולי 2008 בעקבות החלטה של ועדת הרכישות החל הליך פרסום ה"קול קורא", שנמשך מספר חודשים. במצב זה ועדת הרכישות אישרה הפעלה של התכנית בסכום של כ-4.5 מיליון ש"ח (כולל מע"מ), בלי שנוכחה לדעת שחברת מיכאל היא אכן ספק יחיד ליעדים שהמשרד מתכוון להשיג.

הסכם עם חברת מיכאל

1. בשנת 2006 פנה אגף שחר לוועדת הרכישות לאשר הארכת ההתקשרות עם חברת מיכאל. בהחלטת ביניים של הוועדה עלה הצורך בבדיקת ספרי החשבונות של החברה. על הצורך בבדיקת הספרים כתבו סגן חשב המשרד וסגנית היועצת המשפטית לחברת מיכאל, שעל המשרד מוטלת חובה זו מאחר שמדובר בתקציבים ציבוריים שהמדינה אמורה להבטיח כי שימשו למטרתם. הם הוסיפו כי מדובר בדרישה כלפי כל הספקים שזכו במכרזים, כולל ספקים שההתקשרות עמם היא בפטור ממכרז. במאי 2006 הודיעה חברת מיכאל למשרד שנוציגי המדינה רשאים "לעיין בכל עת סבירה בספרי החשבונות בכל הקשור בביצוע חוזה רכישת 100 סדנאות מיכאל"ל לקיץ 2006 התשס"ו".

משרד מבקר המדינה העלה, שהמשרד לא המשיך לדבוק בעמדתו בדבר הצורך בבדיקה כוללת של ספרי החברה, ולא פעל שבדיקה כזו תיעשה. לבדיקה כזו יש חשיבות במיוחד כאשר מדובר בהתקשרות בסכומי כסף ניכרים ובפטור ממכרז לאורך שנים. בסופו של יום, חתם המשרד על הסכם הארכה עם החברה בלא שבדק את ספרי החשבונות של החברה.

זאת ועוד, על פרוטוקול הדיון של ועדת הרכישות מספטמבר 2006, שאישרה את הסכם ההארכה, כתבה סגנית החשב בכתב יד, שחסרה דרישה לאישור של החשב הכללי ושצריך הסכם חדש ולא הסכם הארכה. במשרד התעלמו מהסתייגותה של סגנית החשב, ונחתם הסכם הארכה במקום חוזה חדש.

2. בדצמבר 2007 נחתם הסכם חדש בין המשרד לבין חברת מיכאל להפעלת התכנית, לתקופה של תשעה חודשים 1.12.07-31.8.08. ההסכם התייחס להפעלת התכנית ב-35 קבוצות (מחזור ל"ז), בסכום של 1,365,000 ש"ח ללא מע"מ. נספח א' להסכם כלל את ההצעה של חברת מיכאל, ובה פורט כי העלות הכוללת לקבוצת לימוד של מיכאל היא 39,000 ש"ח לא כולל מע"מ, וכי מספר התלמידים בכל קבוצת לימוד הוא 35, ומכאן שהעלות לתלמיד היא 1,114 ש"ח. לעומת זאת, בנספח ג' להסכם ישנה הערה שמדובר בקבוצה של 30 תלמידים, מכאן שהעלות לתלמיד היא 1,300 ש"ח בתוספת מע"מ.

יצוין כי בפניות של חברת מיכאל לבתי הספר בקשר להפעלת התכנית נכתב: "מספר התלמידים הרצוי לפתיחת קבוצת מיכאל הינו - 20 תלמידים. לעומת זאת, החברה מאפשרת רישום של 30 תלמידים מתוך הערכה שמספר תלמידים יעזבו, או יאלצו לעזוב את ההכשרה, בשל חוסר רצון אישי, או בשל אי מילוי תנאי המשמעת ו/או דרישת הלימודים". לא נמצא שהחברה התייחסה במקרה כלשהו לאפשרות של הפעלת התכנית עם 35 תלמידים.

כל הגורמים שהיו מופקדים במשרד על עריכת ההתקשרות לא עמדו מלכתחילה על הסתירות בין הקביעות השונות בהסכם של מספר התלמידים בקבוצת לימוד. גם בעת החתימה על ההסכם המשרד לא נתן דעתו לכך שבנספח א' העלות לתלמיד הוצגה בפניו באופן מוטא כלפי מטה.

3. על פי הסכם שחתמה חברת מיכאל עם הורי תלמידים המבקשים להשתתף בתכנית שלא במסגרת ההסכם עם המשרד, עלות ההשתתפות היא 1,700 ש"ח, הכוללים 200 ש"ח דמי הרשמה. על פי ההסכם, כל משתתף יהא רשאי להודיע על ביטול השתתפותו. במקרה והודעתו תגיע עד שבעה ימים לפני תחילת התכנית יוחזרו לו הסכום ששולם, למעט דמי ההרשמה. הודעת ביטול עד סיום המפגש הראשון תזכה את המשתתף ב-850 ש"ח, ועד סיום המפגש השני יוחזרו לו 550 ש"ח. לאחר מועדים אלה לא יהא זכאי המשתתף לכל החזר כספי.

לא נמצא שהמשרד שקל במהלך המשא ומתן עם החברה ליישם סעיף כזה גם בהסכם שלו ולא קבע הסדרים דומים להחזרת תשלומים כאמור לעיל. בעוד שהמשרד הביא בחשבון נשירה בשיעור של 25% (ראו לעיל), ובעוד שלמעשה שיעור הנשירה היה הרבה יותר גבוה, התשלום לכיתה נשאר כשהיה. על המשרד היה לזווג בדיקה מקיפה על אופי הנשירה על פי שלביה השונים של התכנית, ובהתאם לבדיקה זו לנסות ולהוזיל את תשלומיו לחברה.

פעילות מנהל האגף

1. באתר האינטרנט של החברה²³ צוין שבין השותפים לדרך, הוגי הדעות ואנשי חינוך ורוח שהיו שותפים לעיצוב שיטת מיכאל נמנה גם ד"ר אבי לוי (מנהל האגף). כאמור, הוא פעל רבות להפעלת תכנית מיכאל באמצעות האגף. הוא השתמש בסמכותו הניהולית-מקצועית כדי לשכנע את כל בעלי התפקידים הרלוונטיים במשרד בנחיצותה, בייחודיותה ובמיקודה לקהל היעד של האגף, ומנהלי המשרד קיבלו את המלצותיו והמשיכו להפעיל את התכנית.

2. פניותיו הרבות להנהלת המשרד לאישור הפעלת התכנית בהתקשרות רב-שנתית לוו בעובדות ובנתונים שנסמכו על נתונים שמסרה החברה ולא על נתונים שהאגף והמשרד היו אמורים לאסוף ולרכז בעצמם. ממסמכי המשרד עולה, שגם במקרה אחד שבו נעשה באגף מחקר בנושא "שיטות הוראה בפרויקט מיכאל"ל, סוכם ש"את התצפיות יערוך [החוקר שהחברה העסיקה] על פי בקשת אנשי פרויקט מיכאל"ל". יתרה מזו, המחקר נעשה על שיטות ההוראה בתכנית ולא עסק בנקודה המרכזית מבחינת המשרד: האם התכנית משיגה את יעדיה.

3. במהלך כתיבת דוח ביקורת זה הועברו למנהל האגף טיטות של הדוח לעיונו. תשובותיו שהתקבלו בנובמבר ובדצמבר 2008 היו רצופות בתיאור של נושאים הקשורים לחברה ולעובדיה, וייצגו יותר את האינטרסים של החברה מאשר את הצרכים, היעדים, הפיקוח והבקרה של המשרד והאגף על התכנית.

מטבע הדברים במספר עניינים יש בין החברה והמשרד זהות אינטרסים, אך אין להתעלם מהשונויות ביניהם. מנהל האגף בחר לשים דגש על ענייני החברה ולמעשה דיבר בקולה. הוא אף הציג בפני משרד מבקר המדינה נתונים עסקיים של החברה ומחירים שהיא גבתה מגופים אחרים, שלטענתו הם גבוהים מהמחיר שנקבע במשא ומתן עם המשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדה שלמנהל האגף הייתה נגישות למידע מסחרי של החברה מעלה את החשש של אי-שמירת מרחק נאות.

מעורבותו של מנהל האגף בפיתוח התכנית ובשיווקה במשרד הייתה ידועה להנהלת המשרד, אך היא לא קבעה הסדר למנוע ניגוד עניינים בין מעורבותו בפיתוח התכנית לבין הפעלתה באגף שבניהולו ולא קבעה הסדר למניעת ניגוד עניינים. לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד לבחון את הפעלת התכנית באמצעות מנהל אגף שחר, שקיים חשש ששיפוטו ביחס לתכנית והיעדים שהיא משיגה מושפעים ממעורבותו בפיתוחה.

תכנית גיל'ת

גיל'ת - "גישה ייחודית להתפתחות תקינה", היא תכנית שנועדה לאפשר התפתחות קוגניטיבית תקינה לילדים הגדלים בתנאים של קיפוח ומצוקה סביבתית קשה, שעלולים לבלום את התפתחותם ולהביאם לפיגור שכלי למרות שנוולדו תקינים (להלן - תכנית גיל'ת). מטרת התכנית היא להביא ילדים אלה לחינוך הרגיל ולשלבם בו. התכנית מיועדת לילדים בגיל הינקות (החל משנת החיים הראשונה) המטופלים לפי הצורך עד סוף כיתה א'. התכנית פותחה בידי פסיכולוגית שעבדה בשירות הפסיכולוגי של המשרד (בבאר שבע ובירושלים) ובבתי ספר, והחלה לפעול בשנת 1981 במסגרת משרד החינוך. בשנת 1984 הוקמה העמותה "שוחרי גיל'ת", על מנת לתמוך בתכנית ולהבטיח את הפעלתה.

הילדים המיועדים לתכנית הם בעלי פוטנציאל תקין, ואין להם סימנים של פיגור או של פגיעה מוחית. הורי הילדים אינם יכולים להפיק תועלת מהדרכה או ייעוץ, מאחר שהם באים מסביבה קשה מאוד. לרוב מדובר בהורים מפגרים, או בעלי פיגור סביבתי קשה, הורים מזניחים או פסיכופטים והורים בעלי הפרעות נפשיות שאינן מאפשרות התייחסות נאותה לילדים.

הטיפול הקוגניטיבי נעשה ישירות עם הילד ולא דרך הדרכת הוריו. ההתערבות בתכנית נעשית לרוב בביתו של הילד בתכיפות גבוהה של 4-6 שעות שבועיות. התכנית חושפת את הילד למגוון רחב של התנסויות, תוך מאמץ להתייחס לחוויותיו, ונועדה להיענות לצרכיו ולהתעניינותו של הילד, ולא לכפות עליו מטלות מראש.

1. תכנית גיל'ת עברה הערכה של גורמים שונים במשרד כדלקמן:

(א) לבקשת מנהל אגף שחר, בשנת 1990 העריכה פסיכולוגית שהייתה מפקחת באגף (להלן - המפקחת) את תכנית גיל'ת. בהערכה היא המליצה כדלקמן: "רצוי מאוד להמשיך, ובמידת האפשר להרחיב את התמיכה בתכנית גיל'ת". לדבריה אין אלטרנטיבה לטיפול באוכלוסייה הקשה בה

מטפלת התכנית, והיא ציינה את הרמה המקצועית הגבוהה של התכנית, של הצוות המטפל ואיכות עבודתם.

המפקחת הוסיפה בהמלצתה, שיש להבטיח לתכנית מימון רצוף של 4-5 שנים כדי לתת למפתחיה אפשרות להכשיר אנשי מקצוע נוספים, להבטיח עבודה רצופה עם הילדים. באותה שנה תמך המשרד בתכנית בסכום של 45,000 ש"ח.

(ב) בשנת 1994 ביקש שר החינוך התרבות והספורט דאז, פרופ' אמנון רובינשטיין, מהמדענית הראשית במשרד להעריך את תכנית גילת. המדענית הראשית דאז, פרופ' פרלה נשר, מינתה ועדה שהגישה ביוני 1995 דוח בנושא (להלן - דוח הוועדה).

מההמלצות שבדוח הוועדה עלה, שמטרותיה של התכנית והעקרונות שעליהם היא מושתתת והאוכלוסייה שבה היא מטפלת גילת היא תכנית ייחודית שאין לה תחליף, וכתוצאה מכך לא הייתה אפשרות להשוותה לתכניות אחרות. בדוח הוועדה נכתב עוד, שהתכנית "ממלאת יעד הומניטארי ראשון במעלה, ושכוחה להציל נפשות. מגבלותיה נובעות במידה מכרעת ממיעוט באמצעים העומדים לרשותה, שאינו מאפשר הגדלת מספר המטופלים. ישנם רבים שהיו נשכרים ואינם זוכים".

לגבי בקשת העמותה לתמיכה מהמשרד, נכתב בדוח הוועדה: "ראוי להדגיש כי מדובר בבקשה לתמיכה של כ-600 אלף ש"ח. נראה לוועדה כי אין זה סכום גדול באופן מוחלט, ואף לא גדול יחסית לבעייתיות של האוכלוסייה ולאיינטנסיביות הנדרשת בטיפול".

2. על אף ההמלצות השונות, התכנית המשיכה לפעול ללא מימון המשרד, הסיבה לכך הייתה הרעה מתמדת של מערכת היחסים בין הנהלת התכנית והאגף. יצוין שעוד בשנת 1995 בדוח הוועדה נכתב ש"עמדת הוועדה היא שסכסוך מעין זה, שהוא אישי בעיקרו ולא מקצועי אינו יכול לשמש עילה לשלילת תמיכה בתכנית שמטפלת בילדים הזקוקים מאוד להתערבות זו. משום כך מוטלת על המשרד האחריות למצוא את הדרך המינהלית לתמוך בתכנית ולהפעיל אותה בצורה נאותה בישובים הקיימים למרות הבעיות האישיות שהתעוררו" (ההדגשה במקור).

3. באוגוסט 2005 כתב פסיכולוג מחוז ירושלים במשרד למנהלת דאז של השירות הפסיכולוגי הייעוצי (שפ"י), ד"ר בלהה נוי, שבאוקטובר 2004 הוא קיבל על עצמו לפקח על גילת מבחינה מקצועית. הוא כתב שלתכנית יש שיטות ייחודיות, וכי התרשם מאוד לטובה מן התכנית וכי "החשוב ביותר הוא שרוב ילדים אלו לא היו מקבלים עזרה ותמיכה מאף גוף בקהילה אם צוות גילת לא היה נכנס לתמונה".

4. בית המשפט העליון נדרש להפעלת תכנית גילת²⁴ בעתירה שהגישה העמותה ומנהלתה נגד המשרד והשר בעניין תמיכה בתכנית. בפסק הדין משנת 1996 נקבע שאין עילה משפטית לחייב את המשרד לממן את התכנית או להגדיל את תקציבה. עם זאת, ציין בית המשפט ש"קשה שלא לחוש אהדה לעניינם של העותרים... עמותת גילת והעומדת בראשה שואפים בכל לב לקדם מטרה חינוכית חשובה". בית המשפט אף המליץ על המשך התמיכה בתכנית כל עוד לא מופעלות תכניות אחרות במקומה.

מאז שנת 1995 לא קיבלה התכנית תמיכה מאגף שחר על אף ההערכות החיוביות עליה, כפי שפורטו לעיל. הסכסוך עם המנהלת שיוזמה ופיתחה את התכנית הביא לכך שבמשך שנים התמקד האגף במאבק איתה במקום לעסוק בטיפול ענייני באוכלוסייה הקשה ביותר, ובסופו של יום הנפסדים העיקריים הם הילדים שניתן היה להציל כל אותן שנים.

24 בג"ץ 1554/95 עמותת "שוחרי גילת" נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד נ 2(3), 34 (1996).



מטיפול האגף בשתי תכניות שונות לחלוטין - מיכאל וגילת - עולה תמונה קוטבית. מצד אחד, תכנית מיכאל, שמנהל האגף היה כאמור בין השותפים לעיצובה, הופעלה על אף שהמשרד לא השלים מחקרי הערכה, לא קבע יעדים מדידים להשגה ולא בדק אם היא פעלה בקרב האוכלוסייה שבה מטפל האגף. מצד שני, תכנית גילת, שוועדת מומחים ואנשי מקצוע במשרד בדקו, העריכו והצביעו על השיבות מטרותיה ויעדיה, לא הופעלה, בגלל יחסים עכורים בין האגף לבין מפתחת התכנית. לדעת משרד מבקר המדינה, בהמשך הפעלת התכניות על המשרד לקבוע מטרות ויעדים מדידים שבכוונתו להשיג, ליזום מחקר עצמאי לגבי יעילות התכניות ולבחון אם ראוי שהפעלתן תיעשה בידי אגף שחר או אגפים אחרים במשרד.

גף תרבות ואמנות בשכונות

בשנת 1988 הקים שר החינוך דאז, מר יצחק נבון, יחידה שמטרתה קידום נושאי התרבות והאמנות בשכונות ובערי הפיתוח, במטרה להביא לצמצום פערים בחברה. כממונה על היחידה שהייתה כפופה לשר, הוא מינה את מר אברהם (אלברט) מרציאנו.

בסוף אותה שנה החליטה נציבות שירות המדינה, שהיחידה תעבור לאגף שחר ולאחריות מנהל האגף, והיחידה הפכה לגף לתרבות ואמנות בשכונות (להלן - הגף). בשנת 2003 החליטה שרת החינוך דאז, הגב' לימור ליבנת, להעביר את הגף לאחריותו של מנהל התרבות. הגף לא השתלב במינהל התרבות, ובשנת 2005 נעשה ניסיון להעביר את הגף לאחריות מינהל חברה ונוער, אך בתחילת 2006 הוחזר הגף לאחריות אגף שחר. מאז הקמתו ועד מועד סיום הביקורת ניהל מר מרציאנו את הגף (להלן - מנהל הגף), למעט בתקופה שבין ספטמבר 2002 לנובמבר 2004, שבה שהה בחופשה והגף היה באחריותו של מנהל האגף.

במשך השנים יזם הגף תחרויות בתחומי האמנות והתרבות שיועדו לכישרונות צעירים וביניהן: "מאסטרו" - תחרות נגינה לנוער בגילאי 10-18, "כוכב נולד - קולות וצלילים" - תחרות בכל תחומי המוזיקה המיועדת לגילאי 16-26, ו"להיות כוכב" - תחרות זמר לגילאי 9-16. כמו כן יזם הגף סדנאות לילדים ונוער העוסקות בכתיבת סיפורים בסיוע של סופרים, וסדנאות העוסקות בתחום האמנות הפלסטית ובתחום הציור. בנוסף לפעילויות אלה, מימן הגף הופעות של אומנים והצגות בשכונות וביישובי הפיתוח. בשנת 2006 הסתכם תקציב הגף בכ-1.5 מיליון ש"ח. ב-2007 הסתכם התקציב בכ-7.5 מיליון ש"ח, אולם רובו לא נוצל וכ-6 מיליון ש"ח הועברו לתקציב 2008 שהסתכם בכ-13 מיליון ש"ח.

תכנית עבודה

אוכלוסיית היעד של הגף הם תושבי השכונות וערי הפיתוח. הגף הציב לעצמו כמטרה להשיג את היעדים הבאים: לאתר ולקדם אמנים ויוצרים; לגבש תכניות ופרויקטים, ליצור ולצרוך תרבות

ואמנות; להכיר את מורשת עדות ישראל; לצמצם פערים תרבותיים; לקיים יחסי גומלין בין אוכלוסיות שונות ברחבי הארץ; לגלות, לטפח ולעודד כישרונות; לארגן, לתכנן ולבצע פעילויות של תרבות ואמנות.

1. הביקורת העלתה, שהסמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי ומנהל האגף לא היו מעורבים - לא מהותית ולא מינהלית - באופן שוטף בפעילות של האגף, והיא נעשתה באופן עצמאי ובלעדי בידי מנהלו. השניים לא קיימו עם מנהל האגף פגישות עבודה קבועות, ולא קיבלו ממנו דיווחים שוטפים על הנעשה בגף. מעורבותם לא התבקשה על ידי מנהל האגף, והם מצדם לא יזמו בדיקות ובקורות על התנהלות האגף.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת כתב מנהל האגף, כי "הערת הביקורת לפיה אין מעורבות של הנהלת האגף והמשרד בפעילות האגף אינה משקפת את המציאות. פעילות האגף אינה יכולה להתקיים ללא אישורים מתאימים על פי הנהלים המתאימים, ואלו נתנו וניתנים לאחר מפגשים ודיונים עם הנהלת האגף... התקשרויות בנושאים שהיו טעונים את אישורה של המנכ"לית ושל ראש מינהל פדגוגי נתקבלו בהתאם".

מנהל האגף כתב למשרד מבקר המדינה, ש"בנושא תרבות ואמנות בשכונות יחידה זו, כמעט נכפתה על אגף שח"ר כאשר קמה כצורך של הדרג השלטוני... יחידה זו פעלה באופן עצמאי... אגף שח"ר שימש לה אכסנייה בלבד". מנהל האגף הוסיף ש"מעולם לא הייתי ממונה מהותי על יחידה זו כאשר זו גם אינה מומחית ורק נענית להחלטת השרים לאפשר תחושה של שותפות בעשייה בקרב אוכלוסיית יעד דומה".

משרד מבקר המדינה מעיר שדווקא בגלל שפעילות האגף שונה במהותה משאר פעילויות המשרד והאגף, היה על המשרד לבדוק חלופות למיקומו המתאים של האגף ולקבוע מנגנוני פיקוח על פעילותו. לדעת משרד מבקר המדינה, אין להסתפק בשיבוץ האגף באגף רק לצרכים מנהליים, ונדרשת מעורבות של מנהל האגף ושל הנהלת המינהל הפדגוגי הן בנושאים המינהליים והן בנושאים המהותיים.

2. תכניות עבודה הן כלי מרכזי בניהול של כל ארגון או יחידה. תכניות אלו נועדו, בין היתר, להגדרת יעדים, לקביעת אומדני הוצאות צפויות והקצאת משאבים לפי פעילויות, לקביעת מדדי ביצוע ולוחות זמנים ולהפעלת תהליכי מעקב ובקרה לבחינת יישום התכנית והשגת היעדים. בהעדר כל אלה, לא ניתן לדעת אם במשך השנים השיג האגף את יעדיו.

הביקורת העלתה, שהיעדים שהגף הציב לעצמו לא הבשילו לכדי תכנית עבודה מגובשת. האגף הכין אמנם תכניות עבודה שנתיות, שבהן פורטו הפעילויות שבכוונתו לעשות במהלך השנה, אולם התכניות לא היו מלוות בקביעת יעדים ובדיווחים על השגתם או אי-השגתם, בהסברים על סדרי העדיפות ובנימוקים מדוע בחר האגף להתרכז ביעדים מסוימים על חשבון האחרים. האגף גם לא הכין דוחות ביצוע.

הוועדה לקידום פרויקטים

בתקנון כספים ומשק (להלן - תכ"ם) נקבע שמשרדי ממשלה רשאים לבצע התקשרות לרכישה של סחורות או שירותים בהליך מקוצר ללא הליך מכרז. התקשרות מעין זו לא תהיה טעונה מכרז אם שוויה אינו עולה על 43,000 ש"ח; ובלבד שבשנת התקציב שבה נעשית ההתקשרות לא ייערכו התקשרויות ללא מכרז בין המשרד לבין ספק מסוים בשווי מצטבר העולה על 86,000 ש"ח. במקרה שהרכישה אמורה להסתכם בסכום גבוה יותר, תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), והתכ"ם מחייבים שהנושא יובא לדיון בוועדת הרכישות.

עוד נקבע בתקנות שהתקשרות שאינה עולה על 43,000 ש"ח טעונה בדיקת מספר הצעות. תקנה 3(11) לתקנות חובת המכרזים מאפשרת לפטור ממכרז "התקשרות לרכישת שירותים או טובין ייחודיים שעניינם תרבות, אמנות, בידור או הווי". התקשרות כזו היא עילה לפטור מבירור מחירים. אולם, הפטור מבירור מחירים הוא בסמכותה של ועדת הרכישות.

1. בגף פועלת ועדה פנימית לקידום פרויקטים ופעולות תרבות ואמנות בשכונות (להלן - הוועדה לקידום פרויקטים או הוועדה) שמאשרת או דוחה בקשות למימון אירועים או פרויקטים שונים. בפני הוועדה הובאו בקשות למימון פעילויות שונות של תרבות, אמנות ובידור. הוועדה דנה גם בעבודות הקשורות לפעילויות אלה והוציאה הזמנות לרכישת השירותים. בראש הוועדה מכהן מנהל הגף ועם שאר החברים נמנו סגן מנהל אגף שחר ורכז פרויקטים הכפוף למנהל הגף.

משרד מבקר המדינה העלה, שלא כמקובל בוועדת רכישות המשרד לא הוציא כתבי מינוי למשתתפים בוועדה לקידום פרויקטים, לא קבע את סמכויותיה ואת נהליה ואת הנושאים שיידונו בה. כמו כן, הוא לא קבע את בעלי התפקידים הראויים לשמש כיו"ר, את החברים האחרים דוגמת נציג החשבות או נציג הייעוץ המשפטי, את מועדי כינוסה ואת הקוורום המחייב. בפרוטוקולים של הוועדה אין הנמקות, שיקולים או פרטים אחרים על דרך קבלת ההחלטות, והאם ההחלטות היו מקובלות על כל חברי הוועדה.

בדיקת 23 הפרוטוקולים של הוועדה לקידום פרויקטים שנמצאו בגף, העלתה שבין אפריל 2006 לאפריל 2008 דנה הוועדה בפרויקטים בסכום של 7.2 מיליון ש"ח. עוד נמצא, שעל 13 מהפרוטוקולים (57%) היו חתומים רק מנהל הגף וחבר נוסף, וברובם החבר הנוסף היה עובד הכפוף למנהל הגף.

בתשובותיו הסביר מנהל הגף, כי "מאחר ומדובר בוועדה פנימית אין צורך בכתבי מינוי או בתקנון מסודר לפעולות הוועדה... הפרוטוקולים לא חייבים להיות סטנוגרמה ויכולים להכיל רק את ההחלטות... והעובדה כי כל החברים חותמים מהווה עדות לכך שנתנו את הסכמתם לתוכנם".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שגם הפרוטוקולים של הוועדה לקידום פרויקטים העוסקת בהקצאת משאבים, בדומה לפרוטוקולים של ועדת הרכישות המשרדית, יכילו פרטים שמהם ניתן יהיה ללמוד מה היו שיקולי הוועדה בעת שקיבלה את החלטותיה. על המשרד לקבוע כללים ברורים לעבודת הוועדה לקידום פרויקטים.

2. הוועדה אישרה מופעים שלא בהכרח נועדו לתושבי השכונות, ושקהל היעד שלהם לא נמנה דווקא עם האוכלוסייה שאגף שחר אמור לדאוג לטיפוחה. להלן דוגמאות: באוקטובר 2006 אישרה הוועדה השתתפות במימון אירועי הפסטיבלים²⁵ במסגרת חגיגות היין, שפנה לקהל הרחב;

בנובמבר 2006 השתתף הגף במימון אירוע בשיתוף עם סניף הפדרציה העולמית של יהדות מרוקו, ומימן את ההצגה "חלומות מרקש". הוועדה אישרה גם מימון לפסטיבל מספרי סיפורים בכל אחת מהשנים 2006 ו-2007. הפסטיבל הופק בידי חברה פרטית ולמופעי הפסטיבל נמכרים כרטיסים לקהל הרחב.

נמצא שהוועדה לא פנתה לוועדת הרכישות בבקשה שתיתן לה פטור מבידור מחירים ולא קיבלה אישור להתקשרות בדרך של פניה ישירה לספק אחד. הוועדה גם לא הסבירה מדוע בחרה פרויקטים מסוימים ולא נימקה את הסכמתה להשתתף במימון מופעים אלה, וכן לא בדקה מראש כמה מהצופים יהיו מתושבי שכונות או מערי הפיתוח.

בתשובתו מנובמבר 2008 לממצאי הביקורת כתב מנהל הגף, כי כל האירועים שאישרה הוועדה היו מיועדים גם לעולים חדשים, תושבי שכונות ועיירות הפיתוח. לפיו, "דבר זה תואם את מדיניות הגף המשלבת אוכלוסיות שונות בפעולות תרבות. המטרה שתושבי השכונות לא יידחקו 'לגטאות' ושיהיה להם קשר עם שכונות ואוכלוסיות אחרות".

משרד מבקר המדינה אינו חולק על דבריו של מנהל הגף, שלפיהם יש חשיבות לקיום יחסי גומלין בין אוכלוסיות שונות, אך אין זה פוטר את המשרד מקביעת מבחנים להשתתפות המשרד במימון של אירועי תרבות ואמנות. כך לדוגמה, על המשרד הייתה מוטלת החובה לקבוע מבחנים לאירועים שיתקיימו בשכונות עצמן ולכאלה שיתקיימו מחוצה להן, וכיצד ניתן להבטיח שבאירועים הנערכים לקהל הרחב תהיה השתתפות ניכרת של אוכלוסיית היעד של הגף. זאת ועוד, בידי הגף אין נתונים ואין מידע איזו אוכלוסייה השתתפה בפועל באירועי התרבות שהגף נטל חלק במימוןם. נוכח זאת, אין לגף, לאגף ולמשרד מידע המאשר שכספי הגף אכן נוצלו למטרות שלהן הם יועדו, וכי פעולותיו אכן הגיעו לאוכלוסיית היעד שלו.

3. בשנת 2007 קנה הגף כ-740 ספרים לצורך חלוקה למשתתפים בתחרויות שונות שהוא מארגן. במהלך הביקורת, מצא משרד מבקר המדינה באחד מחדרי האגף ארגזים ובהם חלק מהספרים שנרכשו. לבקשת נציגי משרד מבקר המדינה, הסביר מנהל הגף במכתב, כי הספרים שנרכשו אושרו בידי הוועדה לקידום פרויקטים שבגף. יצוין שפרוטוקול הוועדה לא הציג נימוקים לבחירת הספרים, התאמתם למשתתפים בתחרויות והצורך בכמות גדולה מהם.

עוד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי 150 מהספרים נמצאים במחסן, אך הוא לא פירט באיזה מחסן, ו-400 ספרים אוחסנו בחדרי האגף. לדבריו, "נערכו חיפושים בחדרים באגף שחר ונמצאו שלוש חבילות ובהם כ-150 ספרים". יצוין, שבביקורת נספרו בחבילות אלה כ-200 ספרים. לגבי יתרת הספרים הוא הסביר במכתבו ש"אנו תקווה כי ימצאו הספרים הנותרים...". בנובמבר 2008 הודיע מנהל הגף למשרד מבקר המדינה, כי "לצערנו מבדיקה שנעשתה עולה כי נעלמו מספר ספרים... לאחרונה, לאור הפקת הלקחים, קיבלנו מקום ראוי עם מפתח המתאים לאחסנת ספרים".

יוצא אפוא, שמנהל הגף הביא לאישור הוועדה נושא בלי שנבחן האם יש צורך בכמות גדולה של ספרים שלא לכולם הוא נצרך. גם לאחר הרכישה הבלתי מבוקרת, הספרים לא נרשמו במלאי המשרד, לא אוחסנו באופן ראוי וחלקם נעלמו.

4. בינואר 2007 אישרה הוועדה מימון של 8,750 ש"ח למופע "בוסתן ישראלי לצהרי זמר" שהוצג בפני עובדי המשרד. במרס 2007 אישר הגף מתקציבו סכום של 42,000 ש"ח עבור פעילות

חבורת הזמר של עובדי המשרד. הסכום נועד לעריכת מבחנים למועמדים, לכתיבת תווים ועיבודים, לקיום חזרות ולהקלטות באולפן. מופעים אלה אינם קשורים לפעילות הגף והם הופקו בידי המרכז למוסיקה (ראו להלן).

בתשובתו מנובמבר 2008 לממצאי הביקורת הסביר מנהל הגף למשרד מבקר המדינה לגבי המופע "בוסתן ישראלי לצהרי זמר", כי מנכ"ל המשרד לשעבר, מר שמואל אבואב, "החליט לגבש את צוות העובדים וביקש לבצע, פעם בחודש, ערב זמר לעובדי המשרד - דבר הנותן מוטיבציה ומעלה את מורל העובדים". לגבי חבורת הזמר הוא הסביר, ש"כתוצאה מיוזמה ופנייה של ועד העובדים ומנכ"ל המשרד להקים חבורת זמר מקרב העובדים במערכת החינוך... הושם דגש על עובדים שהיו תושבי שכונות. הלהקה שרה באירועים וטקסים של המשרד וכך נחסך כסף ולא היה צריך להזמין אומנים מהחוץ".

בתשובתו מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כתב מנכ"ל המשרד לשעבר, מר אבואב כדלקמן: "בתפקידי מנכ"ל המשרד לא יזמתי ולא הקמתי חבורת זמר של עובדי המשרד. עם כניסתי לתפקיד הייתה חבורת זמר במשרד והיא לא הוקמה לא בתקופתי ובודאי שלא ביוזמתי. אני יזמתי מפגשי עובדים סביב ל"ז השנה העברי... באמצעות אגף מנו"ף [משק נכסים ופרסומים] ולא באמצעות אגף שח"ר, כך שהדברים שנכתבו בדווח אינם תואמים את המציאות".

תשובת המנכ"ל לשעבר סותרת את תשובתו של מנהל הגף ובידי משרד מבקר המדינה אין אפשרות להכריע בין הגרסאות המנוגדות. מכל מקום ממצאי הביקורת עולה, שכ-50,000 ש"ח מתקציב הגף הועברו לנושאים שאין קשר בינם לבין פעילות הגף. חוסר המעורבות והיעדר פיקוח של גורמי ההנהלה הביאו לכך שאף לא אחד התריע שפעילות זו אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי תקציב הגף נועד לרווחתם של אזרחים, שמלכתחילה חשובים פחות לאירועי תרבות ואמנות, ולא כדי להיטיב עם עובדי המשרד. יש לדאוג בחומרה שהגף השתמש בתקציב המשרד שנועד למימון פעולות תרבות בשכונות ובערי פיתוח לרווחתם של עובדיו.

5. לצורך הפקת תחורות, סדנאות הופעות ואירועים נעזר הגף במפיקים פרטיים, בחברות המספקות שירותי מוזיקה והגברה, בחברות המייצגות אמנים ובספקי שירותים נוספים. בין היתר נעזר הגף בשתי עמותות - יובל והמרכז למוסיקה. בשנים 2006-2007 שילם הגף ליובל סך של כ-100,000 ש"ח, ולמרכז למוסיקה כ-246,000 ש"ח. ההתקשרויות אושרו בוועדה לקידום פרויקטים.

משרד מבקר המדינה העלה, שמנהל הגף היה בין מייסדיה של עמותת יובל, שימש יושב ראש הוועד שלה עד דצמבר 1992 וכתובת העמותה הייתה ביתו הפרטי. עוד עלה, שרכז הפרויקטים של הגף, נמנה עם מייסדי עמותת המרכז למוסיקה והיה חבר בוועד העמותה עד מאי 2002.

עוד בשנת 1996 נדרש המשנה דאז ליועץ המשפטי לממשלה מר מני מזוז לנושא הקשרים בין הגף ובין העמותות. במכתבו ליועץ המשפטי של המשרד הוא כתב, ש"סוגיית טיפולם של עובדי המדינה במסגרת תפקידם בעמותות, אשר אליהן היה להם קשר בעבר, הינה רגישה... מן הראוי שבנסיונות כגון אלה, ימנעו עובדי המשרד לעסוק בטיפול בעמותות, במיוחד אם שימשו במסגרתן מנהלים או שייסדו אותן". עוד הוסיף, כי "במקרים בהם אין מנוס ממעורבותו של עובד המשרד בטיפול בענייני עמותה, לה היה קשור בעבר, מן הראוי כי העובד ימסור הודעה מוקדמת למשרד על קיומו של הקשר הנ"ל".

הקשר עם העמותות נעשה בעיקר באמצעות הוועדה לקידום פרויקטים שמנהל הגף מכהן כיו"ר שלה ורכז הפרויקטים הוא חבר בה. במקרים אלה המשרד לא פעל בהתאם להוראות התקשי"ר ולחוות דעתו של המשנה דאז ליועץ המשפטי לממשלה. כמו כן, המשרד לא בדק אם קיים ניגוד עניינים בין עבודתם בגף לבין הקשר שלהם עם העמותות. משרד מבקר המדינה מעיר שעל המשרד היה לבדוק אם להפסיק את ההתקשרויות עם העמותות או להתנות את הקשרים בין העמותות לבין המשרד בכך שוועדה שלחבריה לא היה קשר עם העמותות תדון בהתקשרויות אלה. יצוין, שבין השנים 2002-2004 שהה מנהל הגף בחופשה ובאותה תקופה הגף לא התקשר עם שתי העמותות.

6. הגף החליט להכין הערכות וסקרים לבדיקת התרומה של פעילויות התרבות שהוא מבצע בשכונות ובערי הפיתוח. בספטמבר 2006 קיבל הגף, על פי דרישתו, שלוש הצעות. במרס 2007 החליטה הוועדה לקידום פרויקטים לשכור את שירותיה של אחת מהחברות המציעות, שתכין את השאלון שעל פיו יבוצעו הסקרים וההערכות, בעלות של 42,000 ש"ח. גם עבור ביצוע הסקרים בכל יישוב דרשה החברה סכום של 42,000 ש"ח. שתי ההצעות האחרות היו יקרות יותר.

בידי הגף רשימה של 96 יישובים שבהם הוא פועל. מכאן שעריכת המחקר בכל היישובים הללו הייתה אמורה להסתכם בלמעלה מ-4 מיליון ש"ח. בסופו של דבר החברה שנבחרה רק פיתחה שאלונים, שלדבריה הכילו את היסודות לבניית מערך איסוף מידע וניתוח סטטיסטי, ושמהם ניתן היה לבנות מודלים לאגירת מידע ולפילוחו בכלים מדעיים.

החלטת הגף לערוך את הסקרים מתקציב שיועד לתרבות ואמנות בשכונות לא נדונה בהנהלת המינהל הפדגוגי ובהנהלת האגף. זאת ועוד, החלטת הוועדה לקידום פרויקטים התקבלה בידי מנהל הגף ועוזרו (רכז הפרויקטים), בלא שהם התייעצו תחילה עם בעלי הסמכות המקצועית לנושא סקרים ומחקרים וביניהם המדען הראשי של המשרד.

בתשובתו של מנהל הגף מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה לא הייתה התייחסות מפורטת לאמור לעיל. מנהל הגף מסר בתשובתו, "מהגדרת תפקידי עולה כי הנני אחראי לעריכת סקרים וקבלת דוחות בנושאים שונים עליהם אני מופקד". לדבריו, עד עתה "נוצר שלב א', שבו בוצע ניתוח עומק והופקו הכלים שיופעלו בשלבים הבאים, כתיאום עתידי עם המדען הראשי". הוא הוסיף כי היציאה לשטח "תבוצע במקביל לפעילות תחת מכרז ארצי ובתיאום אפשרי עם המדען הראשי".

תשובתו של מנהל הגף מלמדת, שהוא התכוון שלמחקר יהיו שני שלבים. כאמור לעיל, מדובר במחקר בסכום המחייב פרסום מכרז פומבי והיערכות ארוכת טווח. במשרד ובגף אין תכנית עבודה שנעשתה הן לגבי עריכת המחקר והן לגבי המקורות התקציביים לכך. זאת ועוד, גם אם כוונת הגף הייתה שהמחקר ייעשה בשני שלבים, הרי שכבר בשלב א' נדרשו מיומנויות של העובדים במשרד האמונים על פרסום מכרזים.

משרד מבקר המדינה העלה שעד נובמבר 2008 המחקר לא החל. יוצא אפוא, שהגף שילם עבור הכנת השאלון 42,000 ש"ח בלא שעשה בו שימוש. משרד מבקר המדינה מעיר שהוועדה לקידום פרויקטים לא אמורה לדון בהעסקת יועצים ומומחים, ולכן הייתה מנועה מלהתערב באישור ההתקשרות. מאחר והעלות הכוללת של הסקרים אמורה להסתכם בכ-4 מיליון ש"ח, על מנהל הגף היה להביא את הנושא לדיון בוועדת הרכישות המשרדית, ולא לדון בה בוועדה שאין לה כל ניסיון בפרסום מכרזים, ושעיקר עיסוקה היה באישור התקשרויות בסכומים שאינם מחייבים עריכת מכרז.

המכרז לביצוע פעולות הגף

1. באוגוסט 2007 פרסם המשרד מכרז לבחירת חברה שתבצע את הפעולות של הגף העוסקות בהפקת תחרויות וסדנאות. למכרז ניגשו שתי חברות. חברה אחת נפסלה על הסף מאחר שהערבות הבנקאית שהגישה לא תאמה את הנוסח שנדרש במכרז. החברה האחרת הייתה החברה למתנ"סים, שנבחרה בנובמבר 2007, לאחר שוועדת הרכישות החליטה, ש"היא עומדת בכל דרישות האיכות ובעלת ציון משוקלל גבוה". החוזה עם החברה למתנ"סים נחתם רק באפריל 2008.

במכרז נכתב, כי "המשרד רשאי לבחון מראש את התאמתו של כל עובד מבחינה מקצועית לדרישות המכרז". ואמנם ועדת הרכישות בחנה ואישרה את ההסכם עם החברה למתנ"סים, וציינה על גבי החוזה: "מצרפת הצעת החברה כפי שאושרה ע"י ועדת המכרזים על כל רכיביה לרבות כ"א... האמור לעיל מתייחס להצעות החברה לכל תחומי האמנות הכלולים במכרז".

על אף אישורה של ועדת הרכישות להתקשרות "על כל מרכיביה לרבות כוח אדם", פנה מנהל הגף לחברת המתנ"סים והודיע לה כי הוא רוצה שמנהלי התחומים השונים יוחלפו. לאחר משא ומתן הסכימה החברה למתנ"סים שחמשת מנהלי התחומים יוחלפו.

יוצא אפוא, שמנהל הגף החליט על דעת עצמו לשנות את החלטת ועדת הרכישות. מנהל הגף הביא לכך שהחברה למתנ"סים החליפה את העובדים ששילבה בהצעתה במכרז, וזאת בלי להביא את הנושא לדיון חוזר בוועדת הרכישות.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה העלה מנהל הגף את הטענה הבאה: "זהות העובדים של החברה למתנ"סים, גם אם אושרה עקרונית בוועדת הרכישות, עדיין הייתה החברה מחויבת להביאם להתרשמות בפני מנהל הגף. ועדת הרכישות לא ראתה את האנשים ולא ראינה אותם ולא יכלה להתרשם מהם. האישור של כוח האדם היה עקרוני".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מנוסח ההחלטה של ועדת הרכישות עולה, שהחלטה לא הייתה בבחינת "אישור עקרוני", אלא החלטה לביצוע שמנהל הגף לא היה מוסמך לשנותה. כאמור, הוועדה ציינה בהחלטתה שהצעת החברה למתנ"סים "אושרה ע"י ועדת המכרזים על כל רכיביה לרבות כוח אדם".

2. בדרישות המכרז צוין היקף הפעילות הנדרשת מהמזעירים. בין היתר צוינה תדירות ההפקה של כל תחרות ומספר המועמדים הפוטנציאליים להשתתפות במיונים ובתחרויות. הדרישות התייחסו לשש תחרויות: "כוכב נולד-קולות וצלילים", "להיות כוכב", "מאסטר", "רקדן נולד", "אמנות פלסטית" ו"הסיפור העברי הקצר".

הביקורת העלתה שהדרישות במכרז היו גבוהות בהרבה מהביצוע בפועל בשנים האחרונות. תדירות האירועים שביצע הגף הייתה נמוכה מזו שנדרשה במכרז. כך למשל: במכרז נדרש לערוך כל פעילות מדי שנה בשנה שעה שלא כל האירועים אכן נערכים מדי שנה בשנה; מספר המשתתפים הן בתחרויות והן בסדנאות היה נמוך בהרבה מכפי שנדרש במכרז. בתחרות "כוכב נולד - קולות וצלילים", הדרישות במכרז התייחסו לכ-2,000 משתתפים בממוצע שעה שבפועל השתתפו בשנת 2008 רק כ-225 ילדים.

נמצאו גם פערים בין הדרישות במכרז לבין הפעילות בפועל. כך למשל: במכרז נדרשה הצעה למועדוניות זמר, על אף שפעילות זו אינה מתקיימת כבר מספר שנים; במכרז בפרק המתאר את אופן ביצוע הפעילות בתחרויות "כוכב נולד - קולות וצלילים", "להיות כוכב" ו"מאסטרו" צויין, כי המיונים ייערכו בכ-65 יישובים. הביקורת העלתה שבשנת 2006 נערכו מיונים לשלוש התחרויות ב-21 יישובים, בשנת 2007 בשני יישובים ובשנת 2008 ב-18 יישובים בלבד.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה מסר מנהל הגף, כי ועדת הרכישות, החשבות והלשכה המשפטית "ערכו בדיקה מסודרת ומדוקדקת ווידאו שתנאי המכרז תואמים את המטרות והיעדים של הפעילות כפי שמנהלי המשרד היו רוצים לראות". עוד מסר מנהל הגף, "כי השנים 2006-2008 אינם מיצגים את יעדי הפעילות". לדבריו, תת-הביצוע נבע בעיקר בגלל קיצוץ בתקציב, עיכובים בפרסום המכרז ותפקוד לקוי של הזוכה במכרז.

ועדת הרכישות ביקשה מהגף נתונים על היקף התקציב ופירוט על היקף הפעילויות שביקש הגף לבצע באמצעות המכרז. ועדת הרכישות לא בדקה את הנתונים שמסר הגף ונסמכה על נתוניו שלא היו עדכניים ולא שיקפו את פעילות הגף בשנים האחרונות ואישרה לפרסם מכרז בלי שהתייחסה להיקפי הפעילות בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר, שלהצגת הנתונים במכרז על היקף הפעילות שאינם מייצגים את המציאות נכונה אלא מטה אותם מעלה, השלכות הן על מספר החברות שהיו עשויות להיענות ולהגיש הצעות למכרז והן על הצעות המחיר.

המופע "אדון עולם"

"אדון עולם" הוא מופע מוזיקלי המורכב מנציגי שלוש הדתות המונותאיסטיות: יהודים, נוצרים ומוסלמים. לדברי מנהל הגף, יש במופע זה מסר של פתיחות וסובלנות דרך השירה והאמנות. בפרסומים שונים על המופע נכתב, שיוזם המופע היה מנהל הגף והוא גם השתתף בכתיבתו, במתן ייעוץ מוזיקלי ובשירה. המופע הוצג לראשונה במסגרת אירועי פסטיבל ישראל בשנת 2000.

1. במרס 2008 פנה מנהל הגף אל חשב המשרד בבקשה לאשר את ביצוע הפרויקט במלאת 60 שנה למדינה, וציין שיוזמנו אליו תושבי השכונות. לבקשת החשב הוא צירף הצעה תקציבית שהסתכמה ב-555,000 ש"ח; החשב לא אישר את ההוצאה. באפריל פנה מנהל הגף למנהלת לשכת השרה והפעם צירף הצעת תקציב בסכום של 365,000 ש"ח; גם הצעה זו תוקנה ביום הגשתה והועמדה על סך של 300,000 ש"ח. בבקשתו הוא הסביר שהמשרד יתקצב את האירוע ב-200,000 ש"ח בלבד, וסכום של 100,000 ש"ח יתקצב משרד המדע.

במאי 2008 אישרה מנכ"לית המשרד הגב' שלומית עמיחי את קיום המופע, לאחר שקיבלה התחייבות מהחשבות של משרד המדע למימון המופע עד לסכום של 100,000 ש"ח. המנכ"לית לא נימקה את החלטתה לקיום המופע במימון המשרד.

בינואר 2009 כתבה מנכ"לית המשרד הגב' שלומית עמיחי למשרד מבקר המדינה כי "אישרתי אומנם את מימון המופע חלקית ע"י המשרד וזאת משום שהועמדתי בפני העובדה שכל ההכנות כבר נעשו". היא הוסיפה שהמופע נראה לה "מאד מתאים ומסייע לקרוב לבבות".

יוצא אפוא, שהמנכ"לית אישרה את המופע מאחר ולדבריה כל ההכנות כבר נעשו והאישור התבסס על התרשמותה. משרד מבקר המדינה מעיר שהחלטה על השתתפות המשרד במימון אירוע לציון 60 שנה למדינה הייתה צריכה להיות לאחר תהליך של קבלת החלטות מסודר במשרד, החל משלב ההחלטה לקיים אירוע ועד לבחירת האירוע המתאים מבין מספר חלופות.

2. לאחר האישור העקרוני של מנכ"לית המשרד, נדרש היה לאשר את ההוצאות והתשלומים לאירוע בסך כולל של 300,000 ש"ח. בהתאם לתקנות ולתכ"ס, היה על הגף להביא את ההתקשרויות עם הספקים השונים לאישורה של ועדת רכישות. הגף לא הביא את ההתקשרויות לאישור ועדת הרכישות המשרדית אלא לאישור הוועדה לקידום פרויקטים (ראו לעיל) שאליה צורפה נציגה מחשבות המשרד ובראשה עמד מנהל הגף.

התקנות קובעות, ש"היה לחבר ועדת המכרזים, לקרובו, או לתאגיד שהוא בעל עניין בו, עניין אישי בנושא הנדון בוועדה, לא ישתתף בדיון, ובמקומו ימונה חבר אחר לאותו נושא". מנהל הגף, שהיה יוזם המופע, אחד ממלחיני המופע והשתתף בשירה, ודאי שהיה בעל עניין אישי לכל הקשור במופע. השתתפותו כיו"ר הוועדה לקידום פרויקטים שאישרה את ההתקשרות עמדה אפוא בניגוד לתקנות.

מנהל הגף הסביר למשרד מבקר המדינה, כי "לא היה לי עניין אישי בפרויקט... דבר מעורבותי ידועים למנהלי המשרד. יוזכר כי אני אמן שמופיע מפעם לפעם באירועי המשרד. כל מעורבותי נעשית בזמני הפנוי וללא כל תמורה". מנכ"לית המשרד כתבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2009 "אודה כי עד לקריאת דו"ח זה לא ידעתי (או לא זכרתי) מעורבותו האישית של מנהל הגף במופע. התייחסתי למעורבותו בהיבט המקצועי בלבד".

לפי התקשי"ר, עובד אינו רשאי לעבוד בכל עבודה, גם אם אינה מכניסה שכר, ואין הוא רשאי לעסוק בכל צורה שהיא בשום עסק, אם יש בכך משום התנגשות אינטרסים עם תפקידו או עם עבודתו בשירות או אם עלול להיווצר מצב כזה. משרד מבקר המדינה מעיר, שבמקרה זה קיים חשש של ניגוד עניינים בין עבודתו של מנהל הגף כאחראי על נושאי תרבות ובין עיסוקו כאמן יוצר, הדבר לא הובא לידיעת המנכ"לית.

העסקת עובדת קבלן

בתקשי"ר נקבע "נוהל העסקת עובדים בעבודה בלתי צמיתה בשירות המדינה". הנוהל נועד למנוע את ההעסקה הקבלנית הבלתי תקינה, ולאפשר העסקה קבלנית במקרים הכרחיים. לפי הנוהל, קבלן או עובד חברת כוח אדם המועסק בידי משרד "לא יהיה מעורב בפעולות הביצוע הייעודיות של המשרד; הוא לא ישתלב בהיררכיה של המשרד ולא יעביר הוראות לעובדים אלא באמצעות הנהלת

המשרד או על ידי עובד אחראי שנקבע לכך. מקום מושבו העיקרי לא יהיה בתוך המשרד ואין להקצות לו חדר, מזכירה ושירותים משרדיים אחרים. הוא לא ייצג את המשרד כלפי חוץ ולא ישתמש בניר הרשמי של המשרד לצרכי התכתבות".

1. על פי הנתונים של אגף משאבי אנוש במשרד, קיימת באגף משרה בתקן של "ראש ענף (מינהל ותקציב)" (להלן - ראש הענף) והיא מאוישת בידי עובדת קבועה במשרד. תיאור התפקיד שנעשה בידי נציבות שירות המדינה פירט את התפקידים העיקריים למשרה וביניהם: מרכז את הכנת מסגרת התקציב של האגף לשירותי חינוך ורווחה על פי המשימות וקריטריוני ההקצאה של המשרד ומביא לאישור הממונה; מרכז ועדות חריגים; מרכז הקצאת משאבים לרשויות ולקציני ביקור סדיר; מרכז ומתאם פעולות ההקצאה בשיקום שכונות; ומתאם כל נושא התקציב עם הנוגעים בדבר באגף התקציבים במשרד.

הביקורת העלתה, שהטיפול במרבית סעיפי התקציב של האגף וכן הטיפול במכרזים ובחוזים הקשורים לפעילות האגף נעשה בפועל בידי עובדת חברה קבלנית (להלן - עובדת חוץ), שהועסקה באגף שחר מאז שנת 1996 והמשיכה להיות מועסקת בו במועד סיום הביקורת בספטמבר 2008. העסקתה נעשתה באמצעות חברות כוח אדם שהתחלפו מעת לעת, והיא כיהנה בתפקיד של תקציבנית האגף. בתפקידיה היא הייתה בקשרי עבודה שוטפים עם מינהל התקציבים, הכספים והחשבות, עבדה מול ועדת הרכישות של המשרד, ועסקה בהכנת מכרזים וחוזים, בין היתר גם בהכנת החוזה של הקבלן שדרכו היא הועסקה. יוצא אפוא, שאת המטלות שאמורה לבצע עובדת האגף המועסקת בו על פי תקן, מבצעת למעשה עובדת של חברת כוח אדם.

עוד העלתה הביקורת, שהמשרד הקצה לעובדת החוץ מחשב שמעת לעת הוחלף ושודרג לצורך עבודתה, קוד משתמש לעבודה במערכת התקציב וכתובת דואר אלקטרוני של המשרד להתכתבות עם גורמים בתוך המשרד ומחוצה לו. לכל אלה נדרשה נוכחותה במשרד והיא ישבה באופן קבוע באגף, בחדר הספרייה. כמו כן היא השתתפה בהשתלמות ממושכת מטעם המשרד ללימוד התוכנה "מרכב"ה" שנכנסה לשימוש במשרד במהלך 2008.

יצוין שהמחלקה לביקור סדיר באגף מקבלת שירותים מעובד חברה המטפל בתקציבי היחידה. הוא אינו מורשה לשבת במשרד, אלא במשרדי החברה שמעסיקה אותו. אין לו קוד למערכת התקציב של המשרד והוא אינו מקושר לדואר האלקטרוני המשרדי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב מנהל האגף, שתפקידה של ראש הענף "לא הוגדר מעולם כתקציבנית אגף שח"ר לא על ידי נציבות שרות המדינה ולא על ידי המשרד. נהפוך הוא, בתיאור תפקידה הודגש ההיבט הלוקלי-מחלקתי. בתיאור תפקידה של ראש הענף כמנהלת אגף תקציב ומינהל מודגש בעיקר תחום פעילותה המחלקתי, שבמסגרתו לא היה עליה לקיים מערך פעילות גלובלי בענייני תקציב באגף שח"ר" (ההדגשות במקור). לדבריו, בגלל שינויים רחבי היקף שחלו באגף שח"ר, הוא מצא לנכון להעסיק גם את עובדת החוץ במשימות ייחודיות בשל הניסיון הרב שצברה; בשנת 2000 הוגדר שוב תפקידה של ראש הענף, במסמך שהדגיש שעבודתה תתמקד במחלקה לשחר, לכיתות אתגר ולמפתנים.

משרד מבקר המדינה מעיר, שתיאור התפקיד של נציבות שירות המדינה שפורט לעיל ציין במפורש שהתפקיד כולל ריכוז, הכנה וטיפול במסגרת התקציבית של האגף, ולא רק של מחלקות בודדות. זאת ועוד, ההגדרה משנת 2000 היא חלוקה פנימית שעשה האגף אך היא לא הובאה לאישור הנציבות. בכל מקרה, עובדת החוץ עוסקת בפעילות השוטפת של האגף. אם מנהל האגף נזקק לעזרה במשימות ייחודיות עליו להעסיק עובד משרד בתקן ולא עובד של חברה חיצונית.

משרד מבקר המדינה העלה שההתעלמות ממעמדה כעובדת חיצונית הייתה מוחלטת עד כדי כך שבפברואר 2008, בישיבה של הנהלת האגף, שהתקיימה בהשתתפות עובדת החוץ, הציעה מנהלת מחלקה באגף שעובדת החוץ תהיה יו"ר של ועדת השתלמויות. מנהל האגף לא התריע בפני הנוכחים בישיבה שהיא אינה יכולה לשמש בתפקיד זה, מאחר שהתפקיד אינו בגדר סיוע אלא כרוך בקבלת החלטות ובקשרי עבודה עם יחידות נוספות במשרד, והתפקיד שהוצע הוא בניגוד לאמור בנוהל העסקת עובדים בעבודה בלתי צמיתה בשירות המדינה.

2. נוהלי העסקת עובדי קבלן היו ידועים הן למשרד והן לחברות שסיפקו עובדים למשרד; מעת לעת דרש המשרד מהחברות, שעובדיו לא ייצגו את המשרד, לא ישאו תואר של עובדי משרד ומקום מושבם הקבוע יהיה במשרדי החברות ולא במשרד. החברות נהגו ליידע את העובדים בכללים אלה באמצעות מכתבים.

(א) החברה שהעסיקה את עובדת החוץ הודיעה לה בספטמבר 2001, כי היא אינה רשאית לייצג את המשרד, לחתום על מסמכיו ולשאת תואר של עובדת המשרד.

(ב) בינואר 2002 פנתה המנכ"לית דאז של המשרד, הגב' רונית תירוש, לכל מנהלי המחוזות, המינהלים והאגפים והתריעה בפניהם, כי "על פי חוות דעת [של] הלשכה המשפטית במשרד, חל איסור מוחלט על ישיבתם של עובדים אלה במבני ובמתקני המשרד, כמו השימוש האסור בתארים שונים ובייצוג המשרד". עוד הוסיפה, "כי במידה ועד סוף ינואר ימשיכו לשהות עובדים אלה במתקני המשרד וייצגו את המשרד בחוסר סמכות, תוטל האחריות על אותם מנהלים שאפשרו מצב בלתי חוקי זה, תוך נקיטת אמצעים משמעותיים, על כל המשתמע מכך".

(ג) ביולי 2002 נערך דיון בהשתתפות סמנכ"ל בכיר דאז למשאבי אנוש במשרד, (להלן - הסמנכ"ל), מנהל אגף שחר, האחראי לענייני משמעת במשרד, המנהלת דאז של אגף משאבי אנוש, ונציגי ועד העובדים של המשרד. בדיון דרשו נציגי הוועד שלא להמשיך את העסקתה של עובדת החוץ מאחר שהיא שובצה לעסוק בעניינים תקציביים שעה שבאגף הייתה עובדת משרד שתפקידה היה "ראש ענף תקציביים".

(ד) בספטמבר אותה שנה, בעקבות הדיון, הודיע הסמנכ"ל למנהל האגף כי עובדת החוץ "לא תוכל להשתתף בעבודה באגף שחר", וכי נאסר עליה להיכנס ולשבת במתקני המשרד ולייצגו בפני גורמים כלשהם.

(ה) במרס 2003 פנה שוב האחראי לענייני משמעת אל חשב המשרד דאז והודיע לו כי עובדת החוץ "אינה עובדת המשרד, ואין לאפשר לעובדי לשכת החשב ולעובדי אגף בכיר (כספים וחשבונות) לעבוד מולה בכל הקשור להסכמים, חוזים וכיוצא ב".

הנהלת המשרד לא התמידה בדרישתה להפסיק את עבודתה של עובדת החוץ, ובין השנים 2004-2008 המשיכה עובדת החוץ לעבוד באגף במעמד של עובדת חברת כוח אדם. הנהלת המשרד גם לא פעלה בהתאם למכתבה של המנכ"לית מינואר 2002, לא נקטה אמצעים להפסקת מצב בלתי חוקי זה, והסמנכ"ל לא עמד על כך שעבודתה תופסק. יוצא אפוא, שהנהלת המשרד, כולל החשבות ולשכת היועץ המשפטי, התעלמו מהוראות התקשי"ר ומהחלטות קודמות של הנהלת המשרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 כתב מנהל האגף: "האם לא סבור המבקר, כי אולי למרות הכל העובדת הייתה כה חיונית למשרד עד כי הוא עצמו הבין שיש צורך חשוב בעבודתה? אולי סבר המשרד כי ויתור על שירותיה הינו נזק בלתי הפיך". עובדת החוץ מסרה למשרד מבקר

המדינה בדצמבר 2008, כי "במהלך כל שנות עבודתי באגף שח"ר היה ברור לי כי נושא הסדרת תקן עבורי הוא 'עניין של זמן'".

משרד מבקר המדינה מתריע על העסקה לאורך שנים של עובדת באופן שהיה מנוגד להוראות התקשי"ר והתכ"ם. אם לדעת האגף עבודתה של עובדת החוץ היא כה חיונית היה על המשרד למצוא דרך להעסיקה כעובדת המשרד.

3. במאי 2008 קיבלה סגנית חשב המשרד, מכתב אנונימי המליץ על העסקתה של עובדת החוץ. היא העבירה את המכתב לטיפולו של האחראי על המשמעת. העתקים נשלחו גם לשרת החינוך, לנציב שירות המדינה, למנכ"לית המשרד, ליועצת המשפטית ולחשב המשרד. בעקבות המכתב האנונימי מינתה המנכ"לית את מנהל האגף הבכיר לארגון הלימודים וסגן מנהלת המינהל הפדגוגי לבדוק את הנושא.

במאי 2008 העביר מנהל האגף הבכיר את מסקנותיו למנכ"לית ולפיהן יש "להוציא הנחייה מפורשת למינהל התקשוב למחוק את שמה של עובדת החוץ מרשימת אנשי הקשר של משרד החינוך". עוד המליץ להנחות את הקבלן וליידע אותו על כל פגישה במשרד שבה השתתפה עובדת החוץ; להנחות את מנהל האגף להימנע מלהיפגש עם עובדי הקבלן במשרד. המלצה נוספת של מנהל האגף הבכיר התייחסה לכל המשרד, ולפיה יש לבצע סריקה של כל רשימת "אנשי קשר" באתר הדואר האלקטרוני של המשרד ולהוציא ממנו את כל אלו שהם עובדים של גורמי חוץ, קבלנים ועמותות, וכן מי שאינו מוסמך לקבל דואר רשמי פנימי של המשרד.

ביוני 2008 הורתה המנכ"לית גב' שלומית עמיחי לסמנכ"ל "לאפשר המשך ההסדר [של העסקת עובדת החוץ] באמצעות הזכייין במתכונת הקיימת, כולל ההרשאה ששימשה אותה בעבר". בינואר 2009 הסבירה המנכ"לית למשרד מבקר המדינה כי החלטתה נבעה מכך "שראיתי הכרח לפתור את הבעיה לעומקה ולא להסתפק בכיסוי שטחי של הפסקת עבודתה של הגברת. היא הוסיפה כי "מאחר שידעתי כי המשרד עומד בפתח שינוי בעבודת אגף שח"ר שילווה בהסדרה המתבקשת של כוח אדם, ראיתי לנכון להמשיך לתקופה קצרה, עד להסדרת השינוי את עבודתה... בדיעבד, השינוי הארגוני מתמשך מעבר למתוכנן ועתה, בעקבות הערת המבקר בעניין, אפעל לזירוז סיום הסדרת השינוי הארגוני ולהסדרת עבודת הגברת, על פי הנהלים".

על פי כללי מינהל תקין פתרון הבעיה של עובדת החוץ צריך להיעשות על ידי הפסקת עבודתה או הסדרתה. המנכ"לית בחרה שלא לטפל בנושא באופן ענייני והחליטה להמשיך ולהעסיקה בניגוד להמלצות ולהחלטות שהתקבלו בעבר. החלטה זו של המנכ"לית אשררה למעשה את המשך העסקת העובדת בניגוד לנוהלי נציבות שירות המדינה.

סיכום

אגף שירותי חינוך ורווחה אחראי לקידום תלמידים מאוכלוסיות חלשות באזורי פיתוח ובשכונות מצוקה שבאים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. לפי הערכת המשרד, מספרם של הנזקקים לשירותי האגף מהווה כשליש מכלל התלמידים.

האגף מפעיל מגוון תכניות לרווחה חינוכית ולצמצום פערים חינוכיים-חברתיים. כמו כן, האגף שם לו למטרה להגדיל את מספר הניגשים לבחינות הבגרות ולצמצם נשירה של תלמידים ממוסדות החינוך. חלק מהתכניות שהופעלו לא לוו במחקרי הערכה בהתאם ליעדים מדידים של המשרד, ומרביתן נעשו ללא שמירה על הרצף הטיפולי לאורך השנים.

הגף לאמנות ותרבות בשכונות ובעיירות הפיתוח שבאגף, שם לו למטרה לקדם, להעמיק ולהרחיב את החינוך לתרבות ואמנות בקרב האוכלוסייה בפריפריה. מנהל האגף ומנהלת המינהל הפדגוגי לא ראו בפעילות הגף חלק ממשי מהאגף, מנהל הגף פעל באופן עצמאי בלי שהנהלת המשרד תפקח על פעולותיו. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקבוע כללים ברורים לעבודת הגף, ולפעול למניעת חשש לניגוד עניינים בין עבודתו של מנהל הגף כאחראי לנושאי תרבות לבין מעורבותו וקשריו עם גורמים שאיתם עובד האגף ועיסוקו כאמן יוצר.

תכנית מיכאל (מיצוי כישורים אישיים למצוינות) הופעלה במימון האגף. משרד מבקר המדינה לא בדק את איכותה של תכנית מיכאל, הביקורת התמקדה בהתקשרות של המשרד עם החברה, ובהפעלת התכנית במסגרת אגף שחר. שיעור נשירת תלמידים מהתכנית עמד על כ-40%. התכנית פעלה ללא מחקרי הערכה של המשרד, ללא קביעת יעדים מדידים להשגה וללא בדיקה שהיא אכן פעלה בקרב האוכלוסייה שבה מטפל האגף. התכנית קיבלה פטור ממכרז על פי המלצה של ועדה מיוחדת, שהקים המשרד, בלי שהוועדה הציגה את החלופות שציינה שבדקה. מנהל האגף היה שותף לפיתוח התכנית, אך המשרד לא קבע הסדר למניעת ניגוד עניינים בין מעורבותו בפיתוח התכנית לבין הפעלתה באגף שבניהולו. לדעת משרד מבקר המדינה, בהמשך הפעלת התכנית על המשרד לוודא שהוא משיג את המטרות והיעדים המדידים שקבע לעצמו.

חינוך והשכלה הם המפתח להצלחת הפרט והחברה כולה. על הנהלת המשרד מוטלת האחריות לספק מענה מערכתי ושיטתי לטיפול באוכלוסיית היעד שלשמה הוקם אגף שחר. עליה לגבש מדיניות לטיפול ולהתמודדות עם הבעיות שהחריפו במשך השנים, תוך הסתייעות במחקרי הערכה, קביעת יעדים ומדדים ובדיקתן של התכניות השונות במחקרי הערכה. על הנהלת המשרד להקפיד שתקציבי האגף יופנו לאוכלוסיית היעד שלו ועליה לשרש כל חשש לניגוד עניינים או לעניין אישי.