

# משרד החינוך והתרבות

## פעולות הביקורת

נבדקו: במחלקה לארגון מוסדות החינוך היסודי — סדרי התמיכה, הפיקוח וההכרה במוסדות חינוך מוכרים, בעיקר של מרכז החינוך העצמאי; במחלקה להכשרת מורים ובמחלקה לכוח אדם בהוראה — סדרי מתן הלוואות לתלמידי בתי מדרש ומדרשות למורים ולגננות ולסטודנטים המכשירים את עצמם להוראה. במחלקה לכספים וחשבונות נבדק ביצועם של סעיפים נבחרים מהתקציב לשנת הכספים 1965/66; במיוחד נבדק: באיזו מידה נשמרה המסגרת התקציבית, אם נזקפו ההוצאות לסעיפים הנכונים, ואם נוצלו הכספים למטרות, שלהן נועדו.

### מתן אישורים על הכנסה לעובדי הוראה

בשנים האחרונות המציא משרד החינוך והתרבות לעובדי ההוראה אישורים על הכנסותיהם, טופס 106, זמן רב לאחר המועד, שנקבע לכך בחוק. עיכובים אלה נגרמו בעיקר לרגל השינויים המרורים, שחלו בשיעורי המשכורת של המורים, שהטילו על עובדי המחלקה לכספים וחשבונות במשרד הראשי ובלשכות המחוזיות עומס רב. מסירת האישורים באיחור גרמה לעובדי ההוראה קשיים, במיוחד באותם מקרים, שלשני בני הזוג יש הכנסות, ועליהם להגיש דו"ח משותף על הכנסתם. בענין זה נתקבלו תלונות במשרד מבקר המדינה. משרד מבקר המדינה דן עם משרד החינוך והתרבות על הצורך להגיע עם נציבות מס הכנסה להסדר מוסכם, שלפיו יורשו במידת הצורך עובדי הוראה להגיש דו"חותיהם לפקיד השומה במועד יותר מאוחר.

## בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים

חוק לימוד חובה, תש"ט—1949, מחייב כל ילד בגיל לימוד חובה ללמוד באופן סדיר במוסד חינוך מוכר, בין רשמי, דהיינו בית ספר ממלכתי או ממלכתי דתי, ובין במוסד חינוך מוכר, שאינו רשמי. ההכרה במוסדות, שאינם רשמיים, נעשית על ידי אכרזה מיוחדת של שר החינוך והתרבות המתפרסמת ב"רשומות" (להלן — "מוסדות מוכרים"). בתי הספר המוכרים נמצאים ברובם בבעלותו של "מרכז החינוך העצמאי" של אגודת ישראל, שהחזיק וניהל בשנת הלימודים תשכ"ז כ-120 בתי ספר יסודיים ובהם כ-25,000 תלמידים ו-1,200 מורים. אותה שנה היו קיימים גם 7 מוסדות חינוך מוכרים פרטיים ובהם כ-1,300 תלמידים וכ-40 מורים; 34 מוסדות סגורים קטנים (הכוללים שלוש כתות בממוצע במוסד) ובהם כ-2,000 תלמידים; ו-9 מוסדות חינוך על-יסודיים, המקיימים כתות לחינוך יסודי (כתות ז' וח'), ובהם כ-1,600 תלמידים.

קיומם של מוסדות החינוך הרשמיים מוטל בהתאם לחוק במשותף על המדינה ועל רשויות החינוך המקומיות. הכלל הוא, שמשרד החינוך והתרבות מכסה את ההוצאות על משכורת המורים של בתי הספר הרשמיים, ואילו הרשויות המקומיות נושאות בהוצאות האחרות בעיקר. הקמת מבני חינוך ותחזוקתם ואספקת ריהוט וציוד לימודי, בחוק לימוד חובה לא נקבעו הוראות, מי ישא בהוצאותיהם של בתי ספר מוכרים, שאינם רשמיים.

"תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953" (להלן "התקנות"), שהותקנו על פי סעיף 34 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, קובעות: סדרי אכרזה על הכרה במוסדות כמוסדות חינוך מוכרים; סדרי ההנהלה של המוסדות והפיקוח עליהם וכן הסדרים הנוגעים לתמיכת המדינה בהם. בהתאם לכך נתונים המוסדות המוכרים לפיקוח פדגוגי ומנהלי של משרד החינוך והתרבות, והם נהנים על פי בקשתם והחלטת השר מתמיכתו הכספית של המשרד. בהוצאות האחרות של בתי הספר המוכרים, כולן או חלקן, נושאות בדרך כלל הרשויות המקומיות לפי ההסדרים הנהוגים לגבי מוסדות החינוך הרשמיים, אף כי אין על כך הוראות בחוק או בתקנות.

בחודשים ינואר ופברואר 1966 בדק משרד מבקר המדינה במחלקה לארגון מוסדות החינוך היסודי שבמשרד החינוך והתרבות את סדרי התמיכה, הפיקוח וההכרה במוסדות החינוך מוכרים, בעיקר של מרכז החינוך העצמאי.

### תמיכה כספית

בתקציב המקורי של שנת 1965/66 אושרה תמיכה של 7,413,000 ל"י למוסדות מוכרים והיא הגיעה לאחר הגדלת התקציב במשך השנה לכ-10,370,000 ל"י; לשנת 1966/67 אושר תקציב של 9,970,000 ל"י. עד שנת הלימודים תשי"ז וכן בשנת הלימודים תשי"ט, התבסס שיעור התמיכה שניתנה על תקן בתי הספר — מספר הכיתות ומספר משרות הוראה. בתשי"ח ומתש"ך ואילך מחושבת התמיכה באחוזים מההוצאה הממוצעת שמשרד החינוך והתרבות מוציא על תלמיד בחינוך הרשמי. מיום 1.4.1966 נתמכים המוסדות, שבבעלות מרכז החינוך העצמאי בשיעור של 85% מההוצאות, שהמדינה מוציאה על תלמיד בחינוך הרשמי.

— התחשיב הבסיסי, לצורך קביעת היקף התמיכה בחינוך המוכר, נערך על ידי משרד החינוך והתרבות ומשרד האוצר בשנת 1960. מאז נקבעו התייקרויות ותוספות לתחשיב המקורי בדרך של משא ומתן, שהתנהל כמה פעמים בשנה בין משרדים אלה לבין מרכז החינוך העצמאי. אם כי התחשיב שימש בכל התקופה הנדונה בסיס לתמיכה במוסדות מוכרים, אין פרטיו ומרכיביו מצויים בידי משרד החינוך והתרבות. בתיקי המשרד לא נמצאו אלא זכרונות דברים בדבר התייקרויות, שאושרו מפעם לפעם, אולם לא היה בהם חומר, שלפיו ניתן היה לעמוד על הביסוס ועל דרכי החישוב של התייקרויות, שאושרו בסעיפים השונים של התחשיב המקורי, או בסעיפים, שנוספו עליו במשך הזמן.

— בשנים 1964/65 ו-1965/66 שילם משרד החינוך והתרבות למרכז החינוך העצמאי מענקים מיוחדים בסך כולל של כ-550,000 ל"י. מענקים אלה שולמו על פי הוראות משרד האוצר, בעקבות פניות של מרכז החינוך העצמאי לאוצר במישרין, בלא ששותפו במשא ומתן על מענקים אלה נציגי משרד החינוך והתרבות. ההוראות לתשלום המענקים, שנתן משרד האוצר למשרד החינוך והתרבות, לוו הנמקה כוללת, שהם דרושים מחמת גידול ההוצאות של מרכז החינוך העצמאי; ההוצאות גדלו עקב השינויים בשכר למורים, התייקרויות שונות, וכיוצא בזה.

בנובמבר 1966 הגיעו משרד האוצר, משרד החינוך והתרבות ומרכז החינוך העצמאי לידי הסכם חדש. במקום לבדוק את התייקרויות השונות, שחלו במרכיבי ההוצאה השונים, הוחלט להשוות את ההוצאה לילד בחינוך העצמאי לזו שבחינוך הממלכתי, כפי שמשתקפת בתקציב לשנת 1966/67. הוסכם, שמההוצאות לתלמיד בחינוך הרשמי יש לנכות את ההוצאות המבטאות פעולות שאינן מתבצעות בחינוך העצמאי. הסכם זה חוקפו למפרע מיום 1.4.1966 ולפי שיעור תמיכה של 85% מההוצאות מגיעה תמיכת המשרד בחינוך העצמאי לסכום של כ-345 ל"י לשנה לתלמיד.

תקנה 5(ג) לתקנות מחייבת מנהל מוסד או בעליו — גם אם המוסד אינו נתמך על ידי המדינה — להגיש למשרד החינוך והתרבות בסוף כל שנת לימודים דו"ח על ההוצאות וההכנסות של המוסד לשנת הלימודים החולפת; לפי תקנה 8(א) חייב בעל מוסד, הרוצה בתמיכת המדינה, להגיש למשרד גם הצעת תקציב. בראשית שנת 1960 הודיעו משרד החינוך והתרבות ומשרד האוצר במשותף למרכז החינוך העצמאי, שעליו להמציא למשרד החינוך והתרבות דו"חות על ההוצאות על החזקת כל בית ספר שבבעלותו, תוך הפרדה בין הוצאות המקבילות לאלו של החינוך הרשמי לבין הוצאות מסוג אחר.

— משרד החינוך והתרבות לא הקפיד על קבלת דו"חות כספיים ממרכז החינוך העצמאי ומבעלי בתי הספר המוכרים האחרים. הדו"ח הכספי האחרון, שמרכז החינוך העצמאי הגיש למשרד, התייחס לשנת 1961/62. גם דו"ח זה היה כללי ביותר וההוצאות הובאו במקובץ ולא לכל בית ספר בנפרד כפי שמחייבות התקנות. במשרד האוצר נמצאו דו"חות כספיים של מרכז החינוך העצמאי, שלא היו מפורטים די הצורך ושאלף הם הוגשו באיחור ניכר, שהגיע עד לשנתיים בקירוב.

כיוון שחישוב התמיכה בבתי ספר אלה מבוסס על תחשיב לפי מספר התלמידים, אין הדיווח דרוש במישרין לאימות גובה התמיכה המגיעה. אולם יש הצדקה לכך, שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר יפקחו, שאכן תוצא התמיכה למטרה שלה היא מיועדת. לכן מן הראוי שמשרד החינוך והתרבות ומשרד האוצר יעמדו באופן שוטף על קבלת הנתונים הבדוקים שדרשו ותוך תיאום ביניהם.

— שלושה מוסדות חינוך, שהוכרו על ידי שר החינוך והתרבות בספטמבר 1965, נתמכו על ידי המשרד עוד מתחילת ספטמבר 1964 בסכום כולל של למעלה מ-30,000 ל"י, ללא אסמכתא חוקית.

סכומי התמיכה משתלמים למרכז החינוך העצמאי במרוכז בעבור המוסדות שבבעלותו, והמוסדות המוכרים האחרים מקבלים את התמיכה כל אחד בנפרד. סכומי התמיכה מבוססים על מיפקד תלמידים, שנערך בכל שנת לימודים על ידי משרד החינוך והתרבות.

— הנהלת משרד החינוך והתרבות לא קבעה הנחיות מפורטות לעריכת מיפקד התלמידים ועקרונות להכרת תלמידים לצורך מתן התמיכה. בסוף אוגוסט 1965 הודיע משרד החינוך והתרבות למרכז החינוך העצמאי, שלא יכיר בלימודיהם של 927 מבין 25,453 תלמידים, שלמדו במוסדותיו, מחמת ליקויים ברישום תלמידים; לימודים בכיתות פסולות; והעדר ממושך של תלמידים מהלימודים. עוד הודיע המשרד למרכז החינוך העצמאי, שבעבור 600 תלמידים נוספים תשולם התמיכה רק לאחר שימולאו דרישות המשרד לתיקון ליקויים שונים במבנים ובחדרי לימוד.

התמיכה בעבור 600 התלמידים שולמה עוד לפני ביצוע התיקונים, ואילו מבין 927 התלמידים האחרים פסל המשרד לצורך מתן התמיכה, לאחר דיון עם נציגי מרכז החינוך העצמאי, שהתקיים ב-12 בספטמבר 1965, רק 124 מהמסמכים, שעמדו לרשותו של משרד מבקר המדינה, אי אפשר היה לעמוד על הנימוקים, שהביאו לשינוי ההחלטה המקורית על ידי המשרד. משרד החינוך והתרבות הודיע למשרד מבקר המדינה, שלהבא יירשמו תוצאות הדיונים והנימוקים בתיקיו.

\*

מתן התמיכה והיקפה הם עניין למדיניות הממשלה המקבלת את אישור הכנסת במסגרת אישור התקציב, ומבחניה זו אין מקום לנקיטת עמדה מצד הביקורת. אולם, הממצאים

מצביעים על כך, שקביעת התמיכה על יסוד של תחשיב ההוצאה לתלמיד בחינוך הרשמי ומפקד תלמידים אינה מבוססת די הצורך. מנקודת ראות של מינהל ציבורי תקין מן הראוי שהתמיכה, אם היא אינה ניתנת בסכום גלובלי, תושתת על נתונים מבוססים.

### האכרזה על מוסדות מוכרים

התקנות קובעות קיום תנאים מוקדמים, שבהם תותנה ההכרה, וביניהם מצב הדיור, ציוד ותנאים סניטריים, שיניחו את דעתו של שר החינוך והתרבות. בשנים 1963—1965 הוכרו על ידי שר החינוך והתרבות 17 מוסדות נוספים על אלה, שהיו קיימים עד אז. — בדיקת תיקי בתי הספר של מרכז החינוך העצמאי, המנוהלים במשרד החינוך והתרבות, העלתה, שמצב הדיור והסניטציה של בתי ספר רבים הוא גרוע, ומשרד החינוך והתרבות מתקשה להביא לשיפורו. ליקויים אלה היו קיימים בחלק ניכר מהמוסדות זה מכבר, והמשרד לא עמד על תיקונם לפני שהכיר בהם ובשלבי ההכרה. המשרד אמנם מביא בחשבון את מצבן הפיסי של הכיתות במסגרת מפקד התלמידים לצורך תשלום התמיכה (ראה לעיל), אולם אמצעי זה לא הביא, במידה שהשתמשו בו, לתיקון של ממש במצב.

על פי פקודת החינוך 1933 מוטלת הדאגה לתנאים סניטריים, היגייניים ופיסיים בכל בתי הספר על משרד הבריאות ועל משרד החינוך והתרבות. כאשר התנאים אינם מניחים את הדעת, בסמכותו של משרד החינוך והתרבות לדרוש תיקון הליקויים, שהועלו על ידי משרד הבריאות. לדעת הביקורת, על משרד החינוך והתרבות לדאוג לכך, שילדים הנמצאים במוסד חינוכי מכל סוג שהוא יימצאו בהם כתנאי תברואה ובטיחות ראויים. לכך יש להגיע בכל המקרים, בלי שים לב למידת הפיקוח החינוכי וחלוקת העומס הכספי במערכות בתי הספר השונים.

## הלוואות למשתלמים בהוראה

1. כדי למלא את חובת הדרשה לכוחות הוראה, בעיקר ביישובי עולים ואזורי פיתוח, מסייע משרד החינוך והתרבות לצעירים המכשירים עצמם להוראה. תלמידי בתי מדרש ומדרשות למורים וגננות קיבלו עד שנת הלימודים תשכ"ד הלוואות בתנאי פרעון נוחים; משנת תשכ"ה ניתנות להם הלוואות, והן הופכות מענקים לאחר מילוי התחייבויות שונות, ובמיוחד התחייבות ללמד תקופה מסוימת — בדרך כלל שנה תמורת כל שנת לימוד, שבעבורה ניתנה הלוואה — בכל מקום, שיציע להם משרד החינוך והתרבות (להלן "הלוואות מותנות"). מקבל הלוואה, שנדרש לעמוד בהתחייבותו, אך לא עשה כן, חייב להחזיר את ההלוואה בתנאי החזרה נוחים ובריבית נמוכה. סטודנטים, הלומדים במחלקות לחינוך של המוסדות להשכלה גבוהה ומכשירים עצמם להוראה בבתי ספר על יסודיים, מקבלים אף הם "הלוואות מותנות". עד תשכ"ד נתן המשרד הלוואות לסטודנטים, שכבר למדו במחלקות לחינוך של המוסדות להשכלה גבוהה, בשנה השלישית או הרביעית ללימודיהם; משנת תשכ"ה ניתנו הלוואות לסטודנטים כבר בתחילת לימודיהם כתמריץ להמשך הלימודים לקראת קבלת תעודת הוראה. הזכות לקבל הלוואה וגובהה נקבעים לגבי תלמידי בתי מדרש ומדרשות למורים וגננות על פי מצבם הכלכלי והמשפחתי, ואילו לגבי הסטודנטים היא מותנית בהישגיהם בלימודים ובעמידה בבחינות קונקורס.

2. תלמידי בתי המדרש והמדרשות למורים וגננות מקבלים את ההלוואות, שהמשרד מעניק, באמצעות בנק "מסד" של מרכז הסתדרות המורים. עד שנת הלימודים תשכ"ד ועד בכלל קיבלו הסטודנטים את ההלוואות באמצעות מוסדות ההשכלה, שבהם הם למדו; משנת תשכ"ה ניתנות גם ההלוואות לסטודנטים על ידי משרד החינוך והתרבות באמצעות אותו בנק. להלן נתונים על ההלוואות, שניתנו על ידי המשרד, בשנים 1964/65 עד 1966/67 (תשכ"ה—תשכ"ז) (בל"י):

השנה	הלוואות לתלמידי בתי מדרש ומדרשות למורים וגננות		הלוואות לסטודנטים	
	מספר ההלוואות	התקציב למעשה	מספר ההלוואות	התקציב למעשה
1964/65	1,639	1,180,700	500	928,600 <sup>(1)</sup>
1965/66	2,271	2,087,900	700	890,700
1966/67		2,472,000		1,410,000

(1) סכום זה כולל השתתפות חד-פעמית, בסך 500,000 ל"י בקירוב, של הסוכנות היהודית.

גובה ההלוואה, שניתנת לתלמיד בית מדרש ומדרשה למורים וגננות, נע בין כמה מאות לירות ועד ל-3,000 ל"י; סטודנטים קיבלו הלוואות בסכומים גבוהים יותר, שהגיעו לאחרונה בממוצע, לכ-3,000 ל"י ובמקרים מספר עד ל-7,000 ל"י בקירוב. משנת תשכ"ז מקבלים סטודנטים הלוואות בסך 1,800 ל"י לכל אחת מארבע שנות הלימודים, ואילו סטודנטים מצטיינים יכולים לקבל הלוואות בסך 2,500 ל"י לשנת לימודים.

3. הטיפול במתן ההלוואות, במשרד החינוך והתרבות, הוא בידי המחלקה להכשרת מורים, ואילו המעקב אחר מילוי ההתחייבויות הוא בידי המחלקה לכוח אדם בהוראה. בחודשים אוגוסט—נובמבר 1966 בדק משרד מבקר המדינה בשתי המחלקות את דרכי מתן ההלוואות המותנות ואת סדרי המעקב אחר מילוי ההתחייבויות של מקבליהן (בדבר ביקורת קודמת על מתן ההלוואות למשתלמים בהוראה — ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 92).

### סדרי מתן הלוואות לתלמידי בתי מדרש ומדרשות

קיימים נהלים נפרדים בסדרי מתן הלוואות לתלמידי בתי מדרש ולתלמידי מדרשות למורים ולגננות.

1. המחלקה להכשרת מורים קובעת את הזכאות לקבלת הלוואה לגבי תלמידי בתי מדרש למורים וגננות ואת גובהה. הקביעה נעשית בהתחשב במצב הכלכלי והמשפחתי של התלמיד באמצעות טבלת ניקוד. לגבי מקרים מיוחדים קבע המשרד, שתוספת נקודות מעל המגיע על פי הטבלה תיקבע על דעת ועדה בעלת סמכות החלטה.

— נכון עשה המשרד בקבעו, שהדיון במקרים הדורשים שיקול דעת, ובמיוחד כשמדובר במתן הטבות אישיות, ייעשה על ידי ועדה; אולם המשרד לא מינה לשם כך ועדה בהרכב מתאים ובדרג נאות; במקרים אלה מטפלים שני עובדים של המחלקה להכשרת מורים, שאחד מהם היה בדרג טכני וכפוף לעובד האחר.

— בחלק מהמקרים נהג המשרד להעניק הלוואות בגובה הסכום המבוקש, אף אם הוא היה קטן מהסכום, שהגיע לתלמיד על פי טבלת הניקוד, ובחלק — בסכום גבוה יותר, כפי שמגיע לפי הטבלה. לדעת הביקורת, יש מקום להביא לידיעת התלמידים

את שיטת הניקוד, שלפיה נקבע גובה ההלוואה, שהם זכאים לקבלה, ועל ידי כך לאפשר להם לדעת את זכויותיהם (ראה גם דו"ח שנתי 14, עמ' 224). ניתנו גם הלוואות שלא בהתאם לטבלת הניקוד, מבלי שנמצאו לכך בתיקי המשרד הנמקות בכתב.

2. ההלוואות לתלמידי המדרשות למורים ולגננות ניתנות על ידי הנהלות המדרשות, שבהן הם לומדים, מכספים, שהועמדו לרשותן על ידי המשרד: המשרד העמיד לרשות המדרשות סכום לפי מספר התלמידים הלומדים בהן (1,050 ל"י לתלמיד בתשכ"ה ו-1,100 ל"י בתשכ"ו) ועל מנהל כל מוסד הוטל לחלק את ההלוואות לתלמידיו.

— המשרד לא הוציא הנחיות בדבר גובה ההלוואות, שיינתנו בכל מקרה. משרד מבקר המדינה בדק על פי מסמכי המשרד את מתן ההלוואות על ידי שלוש מדרשות. התברר, ששתי מדרשות העניקו הלוואות בסכומים אחידים לכל התלמידים, בעוד שהמדרשה השלישית השתדלה להתחשב במצב הכלכלי והמשפחתי של התלמידים, אולם בהעדר הנחיות מטעם המשרד לא הייתה שיטתיות בקביעת גובה ההלוואות, ונמצאו עיוותים בגובה ההלוואות, שאושרו לתלמידים שונים.

לדעת הביקורת, רצוי, שמתן ההלוואות לתלמידי מדרשות ייעשה אף הוא על ידי המשרד, או שתוכן לפחות טבלת ניקוד מתאימה לקביעת גובה ההלוואות לתלמידי המדרשות, שתשמש את מנהלי מוסדות אלה ותנחה אותם בקביעת גובה ההלוואות תוך התחשבות במצבו האישי של כל תלמיד.

#### מילוי ההתחייבויות על ידי מקבלי ההלוואות

תלמידי בתי מדרש ומדרשות. משרד מבקר המדינה ערך בדיקת מדגם כדי לעמוד על פעולתו של משרד החינוך התרבות להבטחת מילוי ההתחייבויות של מקבלי ההלוואות. המדגם כלל 245 תלמידי בתי מדרש ומדרשות למורים וגננות, שהיו צריכים להתחיל בעבודת הוראה בשנות הלימודים תשכ"ו או תשכ"ז.

— כדי להבטיח, שמקבלי ההלוואות ישובצו עם גמר לימודיהם בהוראה ביישובי עולים ובאזורי פיתוח, בהתאם למטרות התכנית למתן הלוואות מותנות, כפי שנקבעו על ידי המשרד ואף צוינו בדברי ההסבר לתקציב לשנים 1965/66 ו-1966/67, מן הצורך היה שהמשרד ינהיג הסדרים מתאימים לשם מעקב אחרי מילוי ההתחייבויות על ידי מקבלי ההלוואות. רק במאי 1966, יותר משנה וחצי לאחר שהוחל במתן הלוואות מותנות, אישרה הנהלת המשרד נוהל מחייב למעקב אחרי מילוי ההתחייבויות ולגביית ההלוואות מהבוגרים, שלא קיימו אותן; עד סיום הביקורת בסוף 1966 טרם הופעל הנוהל. משום כך הועלה, שבמספר רב של מקרים לא השיג המשרד את המטרות, שלשמן ניתנו ההלוואות:

58 מבין 245 התלמידים הנזכרים לא פנו בתום לימודיהם להוראה. ההלוואות שאותן קיבלו נהפכו למענקים עקב תקלות מינהליות במשרד: המחלקה להכשרת מורים לא מסרה אינפורמציה על מקבלי ההלוואות למחלקה לכות אדם בהוראה, העוסקת בהפניית עובדי הוראה לעבודה, ואף לא דאגה לכך, שהמוסדות להכשרת עובדי הוראה ימציאו אותה. אף אם המשרד יצליח לאתר את הבוגרים וירצה לשבצם בהוראה, הוא לא יוכל לחייבם לכך על פי כתב ההתחייבות, שחתמו עליו, או לדרוש החזרת כספי ההלוואות, כיוון שההתחייבות היא על כך שרק תוך שנה לאחר סיום הלימודים יכול המשרד לשבץ את התלמיד בהוראה על פי כתב ההתחייבות. 49 בוגרים אחרים קיבלו הפניות למחוזות מרכזיים ועירוניים, ולא ליישובי עולים ואזורי פיתוח.

לעיתים יש הצדקה — מסיבות רפואיות, סוציאליות ומשפחתיות — לאפשר לבוגר מוסד להכשרת עובדי הוראה לעסוק בהוראה לאו דווקא במחוז מרוחק או ביישוב עולים כפי שמחייבות הוראות המשרד (בדבר סדרי הפניית עובדי הוראה — ראה גם דו"ח שנתי 15, עמ' 179). הביקורת עמדה על כך, שכאשר המדובר במקבלי הלוואות מותנות, אין לראות בשיבוצם בהתאם להסדר זה משום מילוי ההתחייבות, שיצדיק הפיכת הלוואות למענקים.

סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה. עד תשכ"ג חתמו הסטודנטים, שקיבלו הלוואות מותנות, על כתבי התחייבות כלפי המוסדות להשכלה גבוהה, שבהם הם למדו, ועל המוסדות היה לעמוד על מילוי ההתחייבויות. משנת תשכ"ד ניתנו ההתחייבויות של הסטודנטים למשרד החינוך והתרבות, והמשרד היה צריך מאותו מועד לעקוב אחר מילויין.

— לגבי סטודנטים, שקיבלו הלוואות וסיימו לימודיהם עד סוף תשכ"ד, לא נערך מעקב אחר מילוי ההתחייבויות, לא על ידי המוסדות להשכלה גבוהה לגבי הבוגרים עד תשכ"ג, ולא על ידי משרד החינוך והתרבות לגבי בוגרי תשכ"ד. לפיכך במקרים רבים לא הושגה לגביהם המטרה, שלשמה בעיקר ניתנו הלוואות אלה: בתשכ"ד ובתשכ"ה היו צריכים להתחיל בהוראה בבתי ספר על-יסודיים 164 בוגרי האוניברסיטה העברית בירושלים, שקיבלו הלוואות. 25 מבין 90 בוגרים, שהיו צריכים להתחיל בהוראה ושתיקיהם נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה, לא פנו להוראה, ועל אף זאת לא נדרשו להחזיר את הלוואות שקיבלו.

סטודנטים, שקיבלו הלוואות החל משנת תשכ"ה, הוחתמו על ידי המשרד על כתבי התחייבות, שלפיהם התחייבו ללמד בכל מקום, שיציע להם המשרד, בעוד שעד אותה שנה התחייבו מקבלי הלוואות להורות במרחק סביר ממקום מגוריהם. מטרת השינוי של כתב ההתחייבות הייתה לאפשר למשרד לחייב סטודנטים, מקבלי הלוואות, להורות ביישובים מרוחקים. על פי מסמכי המשרד היו צריכים להתחיל בהוראה במוסדות חינוך על יסודי בתשכ"ו ובתשכ"ז 491 בוגרים. משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול ב-280 בוגרים. התברר ש-188 מהם עוסקים בהוראה, ואילו היתר נדרשו להחזיר את הלוואות או שקיבלו דחיות בדבר מועד מילוי ההתחייבות.

— המשרד לא קבע באלו מקומות עבודה יכיר לצורך מילוי ההתחייבויות; באלו מקרים על הבוגרים להחזיר את הלוואות שקיבלו; ובאלו מקרים יאושרו דחיות. כתוצאה מכך היו מקרים, שמקבלי הלוואות נדרשו להחזיר את הלוואות שקיבלו, כיוון שלא הסכימו לעבוד ביישובים המרוחקים ממרכז הארץ, בעוד שמרבם אחרים לא נדרשה החזרת הלוואות על אף סירובם לעבוד ביישובים מרוחקים ממרכז הארץ.

— מבין 188 הבוגרים, שנכנסו לעבודה בהוראה בתשכ"ו ובתשכ"ז ושנסקרו בבדיקת המדגם, עובדים 81 בערים גדולות ובסביבתן וביישובים עירוניים במרכז הארץ, ביניהם 39 בשלוש הערים הגדולות — דבר הנוגד את מטרת הלוואות, כפי שהן משתקפות במסמכי המשרד — לספק כוחות הוראה בעיקר ליישובים מרוחקים ממרכז הארץ. רוב הבוגרים מצאו את מקומות העבודה ביזמתם, וחלקם הגדול עוד בעת לימודיהם. אף על פי כן הוכרו מקומות העבודה על ידי המשרד לצורך מילוי ההתחייבות. כתוצאה מכך נהפכו גם הלוואות, שקיבלו בוגרים אלה, בסך כולל של כ-165,000 ל"י למענקים, ביניהם 17, שקיבלו כל אחד מ-3,000 עד 6,800 ל"י.

לגבי סטודנטים, שקיבלו את הלוואות באמצעות בנק "מסד", נקבע, שהגבייה במקרה של אי מילוי ההתחייבות תיעשה על ידי הבנק על פי הוראה של משרד החינוך והתרבות,

הבנק יעביר את הכספים שגבה לחשב הכללי שבמשרד האוצר. בתשכ"ו ובראשית תשכ"ז הועברו לבנק על ידי המשרד הוראות גבייה בסך כולל של כ-50,000 ל"י.

— משרד החינוך והתרבות לא הפעיל מעקב נאות אחר ביצוע הגבייה של הלוואות, שהוחלט לגבותן. המשרד לא קיבל אינפורמציה על הגביות שבוצעו. כיוון שהמשרד לא המציא לחשב הכללי העתקים מהוראות הגבייה, ששלח לבנק, גם אגף החשב הכללי לא יכול היה לעקוב לאחר ביצוע הגבייה בהתאם להוראות המשרד.

## מוסדות להשכלה גבוהה

1. הממשלה משתתפת בהוצאות הרגילות של המוסדות להשכלה גבוהה על ידי הקצבות הכלולות בתקציב משרד החינוך והתרבות בסעיף משנה "מוסדות חינוך גבוה". המוסדות מגישים את דרישותיהם להשתתפות הממשלה לאגף התקציבים של האוצר, והוא המטפל בהכנת סעיף המשנה לשם כלילתו בהצעת התקציב. סעיף המשנה מחולק לפרטים לכל המוסדות, וכלול בו גם פרט "רורבה למוסדות חינוך גבוה", שאת חלוקתו מביא האוצר לאישור ועדת הכספים של הכנסת בהתאם לחוק התקציב. בשנת 1966/67 הייתה רורבה זו 13.5 מליון ל"י מתוך הקצבה מקורית כוללת בסך 70 מליון ל"י. לפי הסבר אגף התקציבים, הסיבה של חלוקה בדרך של הקצבת רורבה נעוצה בעובדה, שחוק התקציב מתקבל בכנסת, לפני שמסתיימים הדיונים בין האוצר ובין המוסדות, שבחלקם מאחרים להגיש דרישותיהם; לכן מפורטות ההקצבות בסעיף המשנה בגובה ההקצבות, שניתנו בשנת התקציב החולפת, ואילו הסכום הנוסף, שהממשלה מציעה להקציב, נשאר כרורבה לחלוקה תוך שנת הכספים. בעת הדיון הכולל על תקציב המדינה בכנסת לא הייתה אפוא התמונה על חלוקת ההקצבות שלמה ולא השתקפו השינויים בגידול היחסי של ההקצבות למוסדות. ההקצבה המקורית לשנת 1966/67 הוגדלה עד יום 31.1.1967 בסכום נוסף של 6.9 מליון ל"י מהרורבה המיוחדת שבתקציב המדינה, וגם סכום זה חולק למוסדות באישור ועדת הכספים.

בשנת 1966/67 הוקצב לאוניברסיטה העברית 1.3 מליון ל"י ולטכניון 0.5 מליון ל"י להכשרת סגל אקדמי. סכומים אלה מוקצבים בפרטים נפרדים במסגרת סעיף המשנה האמור ומהווים הוספה להקצבות הכלליות לשני מוסדות אלה בלבד. לפי הסברי אגף התקציבים נעשתה ההקצבה בדרך זו בגלל העומס המיוחד המוטל על שני המוסדות בהכשרה של עתודת מורים וחוקרים צעירים במוסדות ההשכלה הגבוהה; אולם, המוסדות לא נדרשו לנהל רישום נפרד על הוצאה זו.

התקציב להשתתפות הממשלה בהוצאות הרגילות של המוסדות להשכלה גבוהה היווה בשנת 1966/67 15.4 אחוזים מהתקציב הרגיל של משרד החינוך והתרבות.

מלבד ההקצבה הכללית שבסעיף המשנה הנדון מוקצבים סכומים מתקציבי משרדים שונים לתמיכה בתחומי פעולה ספציפיים, למשל: באוניברסיטה העברית — מתקציב משרד החינוך והתרבות לבית הספר לחינוך, ומתקציב משרד הסעד — לבית הספר לעבודה סוציאלית; בטכניון — מתקציב משרד החינוך והתרבות להכשרת מורים, ומתקציב הבטחון — להנדסה אווירונאוטית וגרעינית.

עם הרחבתם של המוסדות הוותיקים ועם הקמתם והתפתחותם של מוסדות חדשים, ביחוד בשנים האחרונות, הלכו וגדלו הסכומים, שהקציבה הממשלה להשכלה הגבוהה. השיעור



באחוזים של השתתפות הממשלה, לרבות ההקצבות המיוחדות, בכיסוי ההוצאה השנתית השוטפת של כלל המוסדות בשנים 1962/63 — 1965/66 נע בין כ-47% לכ-53%. חלקן של הקצבות אלה מכלל ההכנסות למעשה בתקציבים הרגילים של המוסדות הוא אף גבוה יותר, הואיל והוצאות המוסדות עלו על הכנסותיהם (על סיועה של הממשלה לחיסול הגרעונות, ראה להלן).

להלן טבלה המראה את השתתפות הממשלה בהוצאות השוטפות של המוסדות להשכלה גבוהה בשנים 1962/63 עד 1965/66, תוך ציון חלקה של השתתפות הממשלה בכלל ההוצאה השוטפת של מוסדות אלה. הטבלה נערכה לפי נתונים, שהוצגו על ידי המוסדות בדברי ההסבר לתקציבי המדינה.

השתתפות הממשלה בהוצאות השוטפות של המוסדות להשכלה גבוהה בשנים 1962/63 עד 1965/66 (באלפי לירות ובאחוזים)

1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	ההוצאה השוטפת והשתתפות הממשלה	
				המוסד	ההוצאה השוטפת והשתתפות הממשלה
23,071	26,246	42,544	(1) 46,939	האוניברסיטה העברית	ההוצאה השוטפת והשתתפות הממשלה
15,301	17,838	22,450	29,314		באחוזים
66.3	68.0	52.8	62.5		
14,499	17,161	25,986	30,988	הסכניון (2)	ההוצאה השוטפת והשתתפות הממשלה
7,430	9,220	13,861	18,620		באחוזים
51.2	53.7	53.3	60.1		
11,846	13,226	13,767	18,802	מכון ויצמן למדע	ההוצאה השוטפת והשתתפות הממשלה
2,560	2,500	4,000	5,750		באחוזים
21.6	17.9	25.6	26.9		
2,462	3,279	6,627	12,988	אוניברסיטת תל אביב	ההוצאה השוטפת והשתתפות הממשלה
260	700	2,000	4,000		באחוזים
10.6	21.3	30.2	30.8		
2,427	3,351	4,354	(1) 6,888	אוניברסיטה בר אילן (2)	ההוצאה השוטפת והשתתפות הממשלה
612	891	1,782	3,632		באחוזים
25.2	26.6	40.9	52.7		
54,305	63,263	93,278	116,605	ס"ה ההוצאות של המוסדות	ההוצאה השוטפת והשתתפות הממשלה
26,163	31,149	44,093	61,316		באחוזים
48.2	49.2	47.3	52.5		

(1) סיכום זמני.

(2) בטכניון ובאוניברסיטה בר-אילן מתחילה שנת הכספים ב-1 באוקטובר שאחרי ה-1 באפריל של אותה שנת תקציב המדינה.

בשנים האחרונות התחילה הממשלה לתמוך בשני מוסדות נוספים: במכון האוניברסיטאי של חיפה החל משנת 1963/64 (בשנת 1965/66 השתתפה הממשלה ב-800,000 ל"י) ובמכון להשכלה גבוהה בנגב החל משנת 1964/65 (בשנת 1965/66 ב-200,000 ל"י).

אגף התקציבים הסביר, שבחלוקת ההקצבות למוסדות להשכלה גבוהה מתחשבים בשוני של צורכי המוסדות ובגובה מקורות ההכנסה השונים העומדים לרשותם. גורם חשוב להבדלים בצרכים הוא התפלגות הסטודנטים לפי מקצועות, משום שיש הבדלים ניכרים בהוצאה השנתית לסטודנט לפי הפקולטות השונות. גורם משתנה זה מובא בחשבון בעת קביעת ההקצבות למוסדות: מספר הסטודנטים במקצועות הטבע, הרפואה והטכנולוגיה הוא גדול יחסית ואבסולוטית באוניברסיטה העברית ובטכניון.

לפי חישובי האוניברסיטה העברית המבוססים על ההוצאה השוטפת למעשה בשנת 1965/66, עלו ההוצאות לסטודנט בתחומי הלימודים השונים כלהלן (בל"י):

1,620	משפטים
2,590	מדעי הרוח והחברה
11,450	חקלאות
11,960	מתמטיקה ומדעי הטבע
22,360	רפואה

2. הממשלה משתתפת במימון הקמת בניינים במוסדות ההשכלה הגבוהה על ידי הלוואות מתקציב הפיתוח של המדינה. להלן פרטים על ההלוואות. שניתנו בשנים 1962/63 עד 1966/67 לפי נתוני אגף התקציבים של האוצר:

**הלוואות הממשלה מתקציב הפיתוח למוסדות ההשכלה הגבוהה  
בשנים 1962/63 — 1966/67 (באלפי לירות)**

1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	המוסד
500	700	5,000	5,650	2,300	האוניברסיטה העברית
1,200	2,400	2,400	3,000	4,250	הטכניון
				1,735	אוניברסיטת תל אביב
100		300	100	850	אוניברסיטה בר אילן
			500	1,000	מכון אוניברסיטאי של חיפה
			60	465	מכון להשכלה גבוהה בנגב
1,800	3,100	7,700	9,310	10,600	ס"ה

יתרות ההלוואות למוסדות להשכלה גבוהה מסתכמות, לפי הדו"ח הכספי של החשב הכללי ליום 31.3.1966, בסך 36 מליון ל"י. סכום זה כולל סך 31 מליון ל"י מתוך ההלוואות לאוניברסיטה העברית ולטכניון, שפרעונו נדחה ואינה נגבית עליהן ריבית. הסכמת האוצר לדחיית הפרעון ניתנה לראשונה בשנת 1964 ותוקפה הוארך לאחרונה עד 31.3.1970.

החל משנת 1961 נתן מפעל הפיס הלוואות לפיתוח למוסדות להשכלה גבוהה בסך כולל של 3 מליון ל"י. לשנת 1966/67 נקבע סכום הלוואות מפעל הפיס בסך 3 מליון ל"י המתחלק לפי המוסדות: האוניברסיטה העברית — 1 מליון ל"י; אוניברסיטת תל אביב —

950,000 ל"י; המכון האוניברסיטאי של חיפה — 650,000 ל"י; אוניברסיטה בר אילן — 400,000 ל"י. סכום זה מתווסף כהכנסה מיועדת על ההקצבה מתקציב הפיתוח לשנת 1966/67 בסך 10.6 מליון ל"י.

מכון וייצמן למדע, שלא קיבל הלוואות מתקציב הפיתוח, נהנה מהלוואות ניכרות מקרן התמורה של ממשלת ארצות הברית: בשנים 1962/63 — 1966/67 קיבל המכון הלוואות כאלה בסך כולל של 66 מליון ל"י. מלבדו קיבלו גם מוסדות אחרים הלוואות מקרן התמורה: אוניברסיטת תל אביב — 9 מליון ל"י; הטכניון — 6 מליון ל"י; אוניברסיטה בר אילן — 3 מליון ל"י; האוניברסיטה העברית — 1.5 מליון ל"י. ההלוואות הן ל-20 שנה בריבית של-2%, ופרעונן בדולרים על ידי ארגוני השוחרים של המוסדות בארצות הברית.

3. בכל המוסדות להשכלה גבוהה הצטברו גרעונות בשנים האחרונות, והחל מראשית שנת 1966 מתנהלים דיונים בין האוצר ובין המוסדות בדבר קונסולידציה של חובותיהם. מגמת ההסדרים היא, שהמוסדות יקבלו הלוואות לזמן ארוך — מרביתן בעזרת שוחרים ומיעוטן בעזרת הממשלה. אגף התקציבים הסביר, שאותו חלק מן ההלוואות, שהממשלה תערוב להן, ייפרע במשך תקופה של 10 שנים מתוך הקצבות מיוחדות, שתוסיף הממשלה על השתתפותה הרגילה. ההתחייבויות הכוללות של הממשלה לפי ההסדרים האמורים עשויות להגיע ל-20 מליון ל"י בקירוב; עיקר הסכום הזה — 15 מליון ל"י — מתייחס לאוניברסיטה העברית.

4. חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958, קובע בסעיף 15, שמוסד מוכר "הוא בן חורין לכלכל ענייניו האקדמאיים והמינהליים כטוב בעיניו". הסעיף מגדיר "עניינים אקדמאיים ומינהליים" בצורה רחבה ככוללים כל פעולה מדעית, חינוכית או משקית. מלבד זה אין בחוק הוראות בדבר קביעת תקציבי המוסדות, והם נקבעים על ידי הרשויות המנהלות. שלהם לפי תקנוניהם. מאידך גיסא קובע החוק בסעיף 17, כי המועצה להשכלה גבוהה "רשאית להציע הצעות בדבר השתתפות המדינה בתקציבי המוסדות המוכרים". אולם במשך שנות קיומה עסקה המועצה בעיקר בשאלות הנוגעות להכרה במוסדות כמוסדות להשכלה גבוהה ולא טיפלה בנושאים תקציביים.

המועצה הסבירה בתשובה למשרד מבקר המדינה, שבהיות המוסדות המוכרים בני חורין בקביעת ענייניהם האקדמאיים והמינהליים, לרבות המשקיים, מוסר להם החוק למעשה את הסמכות הבלעדית לקביעת היקף תקציביהם. המועצה לא ראתה ממשות בהפעלת ההוראה האמורה בסעיף 17 לחוק, כיוון שאין בידיה הסמכות להציע שינויים בתקציבי המוסדות.

בראשית 1965 הוקמה על ידי שר האוצר ושר החינוך והתרבות ועדה תקציבית למוסדות להשכלה גבוהה, ובה השתתפו המנהלים הכלליים של משרדים אלה, היועץ לענייני השכלה גבוהה במשרד החינוך והתרבות ועובדים בכירים אחרים של שני המשרדים. הוועדה דנה בעיקר בכירור הענייני של צורכי המוסדות ושל מצבם הכספי לשנת 1965/66. מלבד זה העלתה הוועדה כמה הצעות, שמטרתן לאפשר טיפול אחיד בתקציבי המוסדות, וכן הצעות למניעת יצירתן של התחייבויות בעטיין של השקעות, שלא תוכננו די הצורך, ואשר במרוצת הזמן יצטרך התקציב השוטף של המוסדות לשאת בהן. הוועדה התקציבית ראתה את המלצותיה כזמניות, כי באותה עת קיימה את דיוניה הוועדה לחינוך גבוה (ועדת שרף).

ועדה ציבורית זו, שנתמנתה על פי החלטת הממשלה מ-31.1.1965 ושהגישה את הדין וחשבון שלה באוקטובר 1965, המליצה, שתקום רשות ממלכתית לענייני ההשכלה הגבוהה,

האוניברסיטה העברית; הסניף — מכון טכנולוגי ישראלי; מכון ויצמן למדע; אוניברסיטת תל אביב; אוניברסיטה בר אילן. ועדת הכספים של הכנסת רשמה לפניה פעולתו של מבקר המדינה בישיבתה מיום 22.6.1966. באוקטובר 1966 הוחל בביקורת באוניברסיטה העברית, ובנואר 1967 — בטכניון.

## תיקון ליקויים

### חינוך משלים

דו"ח שנתי 16, עמ' 209

בידי המחלקה לנוער לא היה מידע מדויק בדבר ריכוזי הנוער בישובים השונים, שיאפשר לה לכוון את פעולות החינוך המשלים בהתאם לצרכים הממשיים.

המחלקה הנהיגה החל בתשכ"ו מפקד שנתי של מפעלי החינוך המשלים, הקיימים בר-שויות המקומיות, והזמינה באוגוסט 1966 מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר כללי על בני הגילים 14—17 בארץ.

המחלקה לנוער קבעה את שיעורי השתתפותה בהוצאותיהן של הרשויות המקומיות לחינוך משלים, בלי שהיו בידיה הנתונים הכספיים בנושא זה, שמגישות הרשויות המקומיות ליחידות אחרות במשרד.

הוחל בהמצאת הנתונים הנ"ל למחלקה לנוער.

מתיקי המחלקה לא ניתן היה לעמוד על השיקולים והגורמים, שהביאו לקביעת שיעור התמיכה לכל ישוב. הועלו מקרים של חוסר עקביות, ואף מקרים, שרשויות מבוססות נתמכו בשיעור יחסי יותר גבוה מרשויות המבוססות פחות.

המשרד קבע קריטריונים חלקיים לקביעת שיעורי התמיכה; עם זאת נמצא שבמספר ניכר של מקרים נהגו בחוסר עקביות במתן התמיכה.