

מכון וינגייט לחינוך גופני — אכסון בבית מלון לספורטאים

מכון וינגייט לחינוך גופני ולספורט (להלן: המכון) משמש מרכז לפעולות ספורט, הנעשות בו על ידי מוסדות ממלכתיים ולא ממלכתיים. במסגרת המכון הופעלו מדרשה ממלכתית להכשרת מורי חינוך גופני ובית ספר למאמנים ומדריכים; בית ספר למדריכי אימון גופני ובית ספר לפיסיותרפיה. מלבד מסגרות אלה משמשים מבני המכון, מיתקניו ושירותיו לשם קיום קורסים, אימונים ופעולות אחרות הנמשכים מספר ימים בלבד והנערכים בדרך כלל על ידי ארגוני ספורט במדינה.

הגוף המחזיק את נכסי המכון ומנהל אותו הוא "אגודת חבר הנאמנים לקרן הקמת מכון וינגייט לחינוך גופני", שהוקמה על פי החוק העותומני בדצמבר 1952, ועומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), כגוף שה-ממשלה משתתפת בהנהלתו.

ב-30 ביוני 1973 נפתח במכון "בית הנבחרות", שנועד לשמש כאכסניה לנבחרות לאומיות וספורטאי צמרת בארץ ומחול, הבאים להתאמן במכון. בית הנבחרות הוקם ביזמת רשות הספורט שבמשרד החינוך והתרבות והמכון. המבנה כולל 36 חדרים זוגיים עם שירותים צמודים.

ההוצאה על הקמת בית הנבחרות לראשית מאי 1974 הסתכמה, לפי נתוני המכון, בסך כ-2.37 מליון ל"י. המימון בא מכספי תרומות מחול, מהשתתפות מוסדות הספורט בארץ, וכן ממענק מתקציב משרד החינוך והתרבות ומהלואה, שניתנה באמצעות החברה לפיתוח מפעלי תירות, לאחר שבית הנבחרות קיבל מעמד של מפעל מאושר על פי החוק לעידוד השקעות הון.

לשם תפעול בית הנבחרות הוקמה חברה בשם "מכון וינגייט — מלון הספורט בע"מ" (להלן: החברה). הון המניות הרשום של החברה הוא 800,000 ל"י. בעלי המניות של החברה הם: אגודת חבר הנאמנים של המכון, ולה 64,000 מניות בנות 10 ל"י כל אחת; והוועד האולימפי בישראל המחזיק 16,000 מניות בנות 10 ל"י כל אחת. החברה נרשמה ב-22 ביולי 1973.

עם הפעלת בית הנבחרות הותרה בו שהייה גם למי שאינם ספורטאים בתקופות, שבהן לא הייתה תפוסתו מלאה. בעקבות פנייתו של שר החינוך והתרבות אל מבקר המדינה בעניין הנורמות, שמן הראוי לנהוג לפיהן במכון ציבורי כמכון וינגייט בנוגע לקביעת הזכאות לשהייה בבית הנבחרות, ערך משרד מבקר המדינה בחודשים ספטמבר—אוקטובר 1974 ביקורת, מכמה היבטים, על הקמת בית הנבחרות וניצולו.

הביקורת נערכה במכון וינגייט, וביירווי השלמה קוימו ברשות הספורט שבמשרד החינוך והתרבות ובמרכז ההשקעות*. (בדבר ביקורת קודמת על מכון וינגייט ראה דו"ח שנתי 19, עמוד 267).

1. בכתב הבקשה, שהגיש המכון בינואר 1973 למרכז ההשקעות לשם אישור בית הנבחרות כמפעל מאושר, צוין, שהבית ישמש כמלון לספורטאים מחוץ לארץ ומהארץ הבאים להתאמן במכון. באותה עת העריך המכון, שהבית עשוי להגיע לשיעור ניכר של אירוח ספורטאים מחוץ לארץ והוא יושלם עד כדי תפוסה מלאה על ידי ספורטאי הייצוג

* ב-19.1.75 החליט מבקר המדינה על הפעלת ביקורת על חברת "מכון וינגייט — מלון הספורט בע"מ" לפי סעיף 7(ז) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב).

הישראלים. מרכז ההשקעות התנה בכתב האישור של בית הנבחרות כמפעל מאושר, שלפחות מחצית מתפוסת הבית תהיה על ידי תיירים תושבי חוץ לארץ.

המוסדות המנהלים של בית הנבחרות קבעו, שהבית ישרת אך ורק את גורמי הספורט ובאי המכון, ובהתאם לכך קבעו סדרי עדיפויות לזכאות ליהנות משירותי הבית. על פי הסדרים אלה זכאים להתארח בבית: נבחרות לאומיות ונבחרות משנה; קבוצות ספורט ונוער יהודי מגרמניה; חניכי קורסים בכירים של מוסדות המכון; קבוצות ספורט ייצוגיות מחוץ לארץ; קבוצות ספורט מהארץ ומחוץ לארץ המשתייכות לליגות העלית; ואחרים.

2. בשנה הראשונה להפעלת בית הנבחרות היו שיעורי התפוסה בו נמוכים מן התחזיות, בין היתר, עקב הצמצום בהיקף התיירות, ובכלל זה תיירות ספורט. לפי נתוני המכון הגיעה התפוסה הממוצעת בתקופה שבין יולי 1973 לסוף מארס 1974 ל-44%. התפוסה הייתה נמוכה במיוחד בחודשים אוגוסט עד דצמבר 1973, והיא עלתה שוב בהדרגה החל מינואר 1974.

נוכח שיעורי התפוסה הנמוכים התחילו לארח בבית הנבחרות גם מי שלא היו ספורטאים ושלא הוגדרו על ידי המוסדות המנהלים כבעלי עדיפות ליהנות משירותי הבית. קודם להרחבה זו של חוגי האורחים לא הגדירו המוסדות המנהלים של הבית בצורה ברורה ומפורטת, מי הזכאים ליהנות משירותי הבית, אף כי אינם כלולים בין הקבוצות, שנקבעו כבעלות עדיפות לשהייה בו. בישיבות המוסדות המנהלים ממאי 1973 ומיוני 1974, שבהן נדונה שאלת הזכאות לשהייה בבית הנבחרות, לא צוין, מי ראוי להיכלל בקבוצה של "אחרים", ואף לא נקבעו הנחיות כלליות, שהיה בהן כדי לשמש קו מנחה להנהלה המצומצמת של הבית.

3. באירוחם של מי שאינם ספורטאים כבר הוחל בסמוך לפתיחת הבית, וביוני 1973 שלח מנהל המכון חוזר לעובדי המכון ומוסדותיו ובו ציין, שהם ובני משפחותיהם יהיו רשאים לשהות בבית בתקופת צאתם לנופש, במידה שתפוסת הבניין תאפשר זאת. לדברי מנהל המכון, נשלח החוזר גם לאנשים נוספים, ביניהם עובדים של משרד החינוך והתרבות, שבמסגרת תפקידם יש להם קשר עם המכון.

בדיקה מידגמית של ארבעה חודשים, שערך משרד מבקר המדינה, העלתה, שמספר הלינות של אורחים, שלא נכללו בקבוצות, שהוגדרו כבעלות עדיפות לשהייה בבית הנבחרות, הגיע ל-2,193. מספר זה של לינות היווה כ-25% מהתפוסה המלאה של בית הנבחרות, וכשליש ממספר הלינות למעשה באותה תקופה. האורחים נמנו עם ארבע קבוצות עיקריות בהתאם למידת הקשר שלהם לספורט או למכון: אורחים הקשורים ישירות לספורט כמאמנים וחוקרי ספורט; עובדי המכון ומוסדותיו וכן אורחים, שעיסוקם המקצועי קשור לתחומי פעולת המכון; קבוצות אורחים, שהופנו על ידי מוסדות ממסלתיים למטרות השתלמות; אורחים, מרביתם עובדי משרד החינוך והתרבות ובעלי תפקידים אחרים בשירות הממשלתי, ששהו במקום למטרת נופש. מספר הלינות הרב ביותר — כ-1,570 — היה של קבוצות משתלמים, שהופנו על ידי מוסדות ממשלתיים. מספר הלינות של קבוצות האורחים, ששהו במקום למטרות נופש, ביניהם עובדי מדינה, הסתכם בחודשים אלה ב-141.

4. תעריפי השירותים של בית הנבחרות מפורטים בלוח מחירים של המכון, המבחין בין תעריפים מוזלים לנבחרות, לקורסים, למפעלי ספורט ולזכאים אחרים לשירותי המכון, לבין תעריף שירותים לשאינם נמנים עם זכאים אלה. ההפרש בין התעריפים לשתי קבוצות אלה היה 20%.

בהתאם ללוח התעריפים, שנקבע באפריל 1974 ושהיה בתוקף בעת הביקורת, מחיר יום שהייה בבית הנבחרות למי שאינם זכאים לשירותי המכון נע בין 37.20 ל"י ל-45 ל"י. תעריפים אלה היו נמוכים, למשל, מאלה שהיו נהוגים בעת הביקורת בבתי הארחה לעובדי מדינה — 60 ל"י ליום.

עד מועד הביקורת באוקטובר 1974 לא היו בידי המכון ובידי החברה נתונים, שיאפשרו לקבוע, אם התעריפים כיסו את העלות הכוללת או את העלות השולית של אירוח בבית הנבחרות. לפי הדין וחשבון המאושר על ידי רואה חשבון על הכנסות והוצאות החברה מאז הקמתה ועד למאוס 1974, התהווה בתקופה הראשונה להפעלת בית הנבחרות גרעון של כ-9,000 ל"י. גרעון זה כוסה על ידי המכון.



בית הנבחרות הוקם בשטח מכון וינגייט, בין השאר, בעזרת מענק מתקציב המדינה, והוא קיבל מעמד של מפעל מאושר, ובעקבות זה הלוואת פיתוח, על סמך תכנית של מכון וינגייט, שישמש נבחרות וספורטאים מחוץ לארץ, לצד ספורטאים בארץ, הבאים להתאמן במכון.

כתשובה לפניית שר החינוך והתרבות השיב מבקר המדינה, שאם הגורמים האחראים לניהול הבית הגיעו למסקנה, כי בגלל תפוסה מועטה עלול תיפעולו של הבית לגרום הפסדים, ושעל כן יש הצדקה להרחיב את חוג האורחים מעבר לחוגים, שמלכתחילה נועד הבית לשרתם, מן הראוי היה, שדבר זה יידון בדרגים הבכירים של הנהלת המכון והבית ושיקבעו על ידם הגדרות וקריטריונים ברורים — העונים על כללי מינהל ציבורי תקין — בדבר סוגי האנשים הנוספים, הזכאים ליהנות משירותי הבית. על כל פנים, אין מקום לתת אפשרות לעובדי מדינה שישתמשו בבית הנבחרות למטרות נופש, אלא אם הדבר ייעשה על דעתה ואחריותה של הנהלת המשרד ובתיאום עם נציבות שירות המדינה.

אם גם להבא יראו המוסדות המנהלים צורך לדאוג לניצול שולי של בית הנבחרות, יש לתת את הדעת על כך, שכל הרחבה של חוג האורחים מעבר לבאים להשתמש במתקני המכון עלולה להתפרש כהעדפה בלתי מוצדקת ולעורר ביקורת ציבורית. מוטב שניצול שולי של הבית יכוון למוסדות ציבוריים בלבד לצורכי קיום קורסים והשתלמויות — רצוי על נושאים הקשורים לתחום הספורט — כפי שאמנם נעשה במידה רבה גם בעבר.

עוד יש להבטיח, שהמחירים לאירוח, שלא במסגרת המטרות המקוריות של הבית לא יהיו נתמכים — במישרין או בעקיפין — מתקציב המכון, וזאת בהתחשב בתלוונות אפר שריות בדבר תחרות בלתי הוגנת עם מוסדות אירוח בעלי רמת שירות דומה, שאינם נתמכים מכספי ציבור. בדצמבר 1974 הודיע שר החינוך והתרבות למבקר המדינה, שהנהלת המכון והנהלת הבית ינהגו בהתאם לקווים אלה.

מימון לימודים של חיילים משוחררים לבחינות בגרות

בחקי החיילים המשוחררים (הוראות שעה), תשל"ד—1973 (להלן: החוק), שנתקבל בכנסת בדצמבר 1973, נקבע, בין היתר, שאוצר המדינה יממן את שכר הלימוד של חייל משוחרר המבקש להשלים את לימודיו כדי לעמוד בבחינות בגרות. על פי תקנות החיילים

המשוחררים (תשלום שכר לימוד על ידי המדינה ועדיפות בקבלה ללימודים, תשל"ד—1974). (להלן: התקנות), הוטל הטיפול באישור בקשותיהם של חיילים משוחררים ובהעברת הכספים למימון לימודיהם על מרכז הקרנות במשרד החינוך והתרבות. עד סוף דצמבר 1974 מומנו, על פי הוראות אלה, לימודיהם של כ-5,000 חיילים משוחררים, שלמדו לקראת בחינות בגרות, וההוצאה, כולל התחייבויות לפעולה זו, הסתכמה בכ-2.3 מליון ל"י בקירוב. ההוצאה הכוללת מתקציב המשרד למימון לימודיהם של חיילים משוחררים, כולל לימודים במוסדות על-תיכוניים ולימודי שפות וכן למתן מלגות קיום לאלה מביניהם שלמדו במוסדות להשכלה גבוהה הסתכמה עד מועד זה בכ-5.9 מליון ל"י.

1. בסעיף 6 לחוק נקבע, שאוצר המדינה יממן את לימודיו של חייל משוחרר במוסד חינוך המעניק — בפיקוחו, או על פי אישורו של משרד החינוך והתרבות — את ההשכלה הדרושה לצרכי בחינות הבגרות. לפי זה, צריך שהמוסד יעמוד דרך כלל בפיקוחו של המשרד או שיאושר על ידי המשרד כמוסד, שההשכלה הניתנת בו היא ברמה הדרושה, כדי שהלומדים בו יוכלו לעמוד בבחינות הבגרות. לפי הנתונים של משרד החינוך והתרבות, מבין 50 מוסדות החינוך, העוסקים בהכנת תלמידים לבחינות הבגרות החיצוניות, רק מוסד אחד פועל על פי רשיון לפי חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט—1969* ; על שאר המוסדות אין המשרד מפעיל פיקוח כל שהוא. נמצא שמוסדות אלה לא ענו על התנאי שנקבע בחוק לגבי הזכאות למימון לימודיהם מאוצר המדינה.

בפברואר 1974 עיבד המשרד הנחיות, שלפיהן בצד מוסדות המכינים לבחינות בגרות, שהוחל עליהם חוק הפיקוח על בתי ספר, תשכ"ט—1969, יממן אוצר המדינה לימודי חיילים משוחררים גם במוסדות אחרים, שהם בעלי נסיון של למעלה משנתיים בהכנת תלמידים לבחינות בגרות. בהתאם להנחיות אלה על מוסד, המעוניין להיכלל ברשימת המוסדות, שתלמידיהם יהיו זכאים למימון לימודיהם מאוצר המדינה, לבקש אישור ממנהל מרכז הקרנות במשרד. בספטמבר 1974 עיבד המשרד הצעה להוראות נוהל לאישור מוסדות חינוך לצורך החוק. הצעה זו לא אושרה, כיוון שלפי חוות דעת של היועץ המשפטי של משרד החינוך והתרבות, אשר היועץ המשפטי לממשלה סמך ידו עליה באוקטובר 1974, יש לפרש את החוק, באופן שפיקוח המשרד על מוסד לעניין סעיף 6 לחוק צריך להיות דרך קבע — דבר שלא נתקיים במוסדות שמדובר בהם.

2. בהנחיות המשרד מפברואר 1974 לא התנה המשרד מתן אישורו למוסדות בהבטחת רמת לימודים נאותה בהם, ולא הנהיג הסדרים, שיאפשרו לה לקבוע, אם אמנם רמת הלימודים עונה על הדרוש. בשנת הלימודים תשל"ד גם לא נדרשו המוסדות לחתום על התחייבות, שלפיה יקיימו את הלימודים ברמה נאותה ובאורח תקין על ידי מורים בעלי הכשרה מתאימה, ויאפשרו ביקוריהם של מפקחי המשרד במהלך הלימודים. במרכז הקרנות נמצאו העתקים של מספר תכניות לימודים, שהוגשו על ידי אחדים מהמוסדות, אולם תכונות, שעיינה בהן הביקורת, לא נבדקו על ידי המרכז. במשרד החינוך והתרבות נתקבלו תלונות של חיילים משוחררים על רמת לימודים נמוכה וסדרים ניהוליים לא תקינים במספר מוסדות. החל בנובמבר 1974 נדרשו המוסדות לחתום על כתבי התחייבות כלפי משרד החינוך והתרבות, ובהם נכללה, בין היתר, התחייבות בדבר שמירת על רמת לימודים נאותה.

3. בתקנות נקבעו הסדרים להגשת בקשות על ידי חיילים, המעוניינים בקבלה סיוע במימון לימודיהם, ולטיפול בבקשות אלה על ידי המשרד. על החייל לצרף לבקשתו אישור

* דובר ביקורת על סדרי רשיון בתי ספר לפי חוק פיקוח על בתי ספר, תשכ"ט—1969, ראה דו"ח 24, עמ' 310.

על השכלתו התיכונית בציון המקצועות בהם הוא חייב להיבחן כדי לקבל תעודת בגרות. אישור הבקשה על ידי מרכז הקרנות ייעשה לאחר בדיקתה. בהתאם להסדרים, שהונהגו ע"י המשרד, הועברו למוסדות מקדמות בסכומים גבוהים — 100 ל"י בגין כל תלמיד לכל מקצוע; יתרת הסכום אמורה הייתה להיות משולמת עם הגשת חשבון סופי ע"י המוסד.

בתקנות או בהוראות המשרד לא הוגבלו החיילים המשוחררים במספר המקצועות, שאותם רשאים היו ללמוד על חשבון אוצר המדינה. לבקשותיהם של חיילים, שהועברו באמצעות המוסדות אל המשרד, לא צורפו אישורים על השכלתם, כפי שנדרש בתקנות. חלק מהתלמידים ציינו בבקשותיהם, שיש להם עניין ללמוד מספר רב של מקצועות, ובהעדר אישורים על השכלתם שוחררו ע"י המשרד סכומי המקדמות לכל המקצועות שפורטו, בלא לוודא שאמנם בכל אותם מקצועות היה עליהם להיבחן לשם קבלת תעודת בגרות.

ביוני וביוולי 1974, כאשר ערכה היחידה לביקורת פנימית של המשרד בדיקות במספר בתי ספר, היא עמדה על כך, שרבים מהתלמידים לא השתתפו בלימודים ביותר משני מקצועות. רבים מהתלמידים, שנרשמו ללימודים, נשרו בסמוך לאחר תחילת לימודיהם. עוד העלתה הבדיקה שדיווחיהם של חלק מהמוסדות, ששימשו בסיס לתשלום המקדמות, לא שיקפו את המציאות: חלק מהם כללו שמות של תלמידים, שלא היו רשומים ביומנים או ברישומי התלמידים של המוסדות, והיו דיווחים, שכללו מקצועות לימוד, שלא נלמדו כלל במוסדות אלה. במשך 1974 הוגשה ע"י אחד המוסדות, העוסקים בהוראה בשיטת ההתכתבות למשרד, תביעה, שבהתאם לדיווחיו על מספר תלמידיו והמקצועות הנלמדים בו, יכולה להסתכם בכמליון ל"י. התביעה עדיין נמצאת בבירור היועץ המשפטי של המשרד נוכח הליקויים בדיווח המוסד, שעמדה עליהם היחידה לביקורת הפנימית.

בהתאם להמלצות היחידה לביקורת פנימית הוצאו ע"י המשרד ביוני 1974 הוראות חדשות על סדרי התשלום למוסדות המלמדים לפי שיטת ההתכתבות ועל הדיווחים הנדרשים כתנאי לתשלום. נקבע שהמקדמה, שתשולם על ידי המשרד, תהיה בסכום של 30 ל"י בלבד למקצוע ותשלומים נוספים יועברו על פי דיווחים תקופתיים. לא ישולם עבור יותר משני מקצועות לתלמיד, אלא אם כן ניתן לכך אישור מראש. הסדר זה לא הונהג לגבי מוסדות המלמדים בשיטה החזותית (פרונטלית); להם המשיך המשרד לשלם מקדמות בסך 100 ל"י למקצוע לתלמיד. בכתבי ההתחייבות, שעליהם נדרשו כל המוסדות לחתום החל בנובמבר 1974, נקבעו סדרי תשלום מקדמות בסכומים קטנים יחסית ולתשלומים נוספים במהלך הלימודים על פי דיווחים תקופתיים של המוסדות.

4. הסכומים, ששולמו מתקציב המדינה, למימון לימודיהם של חיילים משוחררים, נקבעו על פי משא ומתן עם כל אחד מהמוסדות. עם חלקם — בעיקר אלה המלמדים בשיטת ההתכתבות — סוכם על מחירים אחידים. אותם בתי ספר, שלא הסכימו להסדר זה, שולמו להם סכומים יותר גבוהים: בתקנות או בהוראות של המשרד לא נאסר על המוסדות לגבות סכומי כסף ישירות מהתלמידים. במצב זה עלול היה לקרות שמוסדות גבו שכר לימוד מחיילים משוחררים, אף כי לימודיהם אמורים היו להתממן מאוצר המדינה ובהתאם לכך גם שולמו למוסדות מקדמות באמצעות משרד החינוך והתרבות. לקראת סוף 1974 יום המשרד חוספת לתקנות, שלפיה יאסר על בתי הספר לדרוש ולקבל כל תשלום מחייל משוחרר בעד התקופה, שעל אוצר המדינה לשלם את שכר הלימוד שלו עבורה. קביעה ברורה זו נכללה גם בכתבי ההתחייבות, שעליהם נדרשו המוסדות לחתום החל בנובמבר 1974.