

משרד החינוך

פעולות הביקורת

במשרד החינוך, בעיריית ירושלים ובמנח"י (המנהלה לחינוך ירושלים) נבדק הטיפול בנושא בינוי כיתות לימוד במזרח ירושלים. בדיקת השלמה נעשתה במשרד המשפטים. נבדקו הנושאים האלה: מצב כיתות הלימוד, הליכי התכנון וההקמה של מבני חינוך, קביעת הצורך בהם, הפקעת קרקעות, מבני חינוך בצפון מזרח ירושלים, בינוי מוסדות לחינוך מיוחד, בתי ספר על-יסודיים, מעורבותם של המשרד והנהלת העירייה בפתרון מצוקת כיתות הלימוד.

נבדקו פעולות אגף שירותי חינוך ורווחה (שח"ר) במשרד החינוך. הביקורת התמקדה בעיקר בהפעלת תכניות באגף, וביניהן תכניות "מיכאל" ו"גילת", ובפעילות הגף לתרבות ולאמנות בשכונות. הבדיקה 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 ובלשכה המשפטית.

בעמותת "רשת גני ילדים של אגודת ישראל" ובעמותת "גני ילדים ומעונות יום 'בית יעקב' ירושלים" נבדקו ענייני מינהל ושכר. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, במשרד האוצר ובעיריית ירושלים. הביקורת התמקדה בעיקר בנושאים האלה: תקצוב גני ילדים, ענייני מינהל וכוח אדם בעמותת "רשת גני ילדים של אגודת ישראל", הפעלת גנים בחינוך המוכר שאינו רשמי בירושלים וענייני תקציב ושכר בעמותת "גני ילדים ומעונות יום 'בית יעקב' ירושלים".

נבדק טיפול משרד החינוך בטיולים של מוסדות החינוך. הבדיקה נעשתה במטה המשרד ובמחוזות. בדיקות השלמה נעשו ברשות הטבע והגנים ובחברה להגנת הטבע. הביקורת נועדה, בין היתר, לעקוב אחר יישום המלצות מבקר המדינה שפורסמו בדוח שנתי 55ב של מבקר המדינה, עמ' 645.

נבדק פיקוח משרד החינוך על הוראת תחומי דעת. הבדיקה נעשתה במשרד, בעיקר באמצעות שאלונים שהמפקחים-מרכזים (מפמ"רים) התבקשו למלא. בין היתר, נבדקו נושאים אלה: הגדרת המקצועות הנלמדים במערכת החינוך, איש תפקיד יו"ר המזכירות הפדגוגית, המסגרת הארגונית של המפמ"רים, תפקיד המפמ"ר, המידע שבידי המפמ"ר על המקצוע שבפיקוחו, ועדות המקצוע, יישום ההנחיות הפדגוגיות של משרד החינוך בהוראת המקצועות ואכיפתן.

בינוי כיתות לימוד במזרח ירושלים

תקציר

ביוני 1967, לאחר מלחמת ששת הימים, החליטה ממשלת ישראל¹ לצרף את החלק המזרחי של ירושלים למדינת ישראל, והוא נעשה שטח משטחה של המדינה לכל דבר ועניין. לתושבי מזרח ירושלים מעמד של "תושבי קבע", והם זכאים לכל הזכויות המוקנות לכל אזרח, ובכלל זאת לזכויות שמקנה להם חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה).

האחריות להפעלת מוסדות חינוך במזרח ירושלים מוטלת על המדינה ועל עיריית ירושלים (להלן - העירייה). על פי נתוני העירייה, במערכת החינוך העירונית במזרח ירושלים² למדו בשנת הלימודים התשס"ח³ (2007-2008) כ-40,200 תלמידים. כ-16,600 תלמידים נוספים למדו באותה שנה במוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי⁴, וכ-20,000 תלמידים במוסדות חינוך פרטיים. במזרח ירושלים חסרות כ-1,000 כיתות לימוד, ומספרן עולה משנה לשנה.

מספר הילדים הלומדים במערכת החינוך העירונית במזרח ירושלים גדל והולך. זאת, בין השאר, בשל המצב הכלכלי הקשה של תושבי מזרח ירושלים והקושי שלהם לממן חינוך במוסדות חינוך פרטיים; ובשל בניית גדר הביטחון סביב ירושלים, שבעקבותיה חזרו לירושלים תושבי קבע בעלי תעודות זהות כחולות, שעזבו את העיר במשך השנים⁵.

המינהלה לחינוך ירושלים (להלן - מנח"י) הוקמה לפי הסכם בין משרד החינוך (להלן - המשרד) ובין העירייה בשנת התשמ"ט. היא משמשת מחוז ייחודי במשרד, המאגד את אגף החינוך בעירייה ואת מפקחי המשרד. מנח"י אחראית לתכנון מערכת החינוך ולהפעלתה על סמך צורכי האוכלוסייה ומוסדות החינוך בירושלים בתחום הפיזי, התקציבי והחינוכי.

משנת 2000 ואילך הוגשו לבג"ץ עתירות בעניין המחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים⁶. בג"ץ דן בנושא והחליט החלטות בעניינו, ובמועד סיום הביקורת, באוגוסט 2008, הוא הוסיף לדרוש עדכונים בנושא מן המשרד ומן העירייה.

1 החלטה מס' 577.

2 במערכת זו גני חובה, בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים, וכמו כן מוסדות חינוך על-יסודיים עירוניים.

3 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

4 מוסדות לחינוך מוכר שאינו רשמי נתונים בבעלות גופים ציבוריים או פרטיים ומקבלים מימון גם ממשרד החינוך.

5 ד"ר מאיה חושן, "מערכת החינוך הייחודית של ירושלים", בתוך: אורה אחימאיר ויעקב בר-סימן-טוב (עורכים), 40 שנה בירושלים 1967-2007 (2008), עמ' 55-65.

6 בג"ץ 3834/01 הקטינה מ' מוחמד חמדאן ו-27 אח' נ' עיריית ירושלים ואח', תקדין; בג"ץ 5185/01 פ' בדריה (קטיין) ו-911 אח' נ' עיריית ירושלים ואח', תקדין.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולם של המשרד ושל העירייה בנושא בינוי כיתות הלימוד במזרח ירושלים. הבדיקה נעשתה במנח"י, ביחידות שונות בעירייה ובמשרד. בדיקת השלמה נעשתה במשרד המשפטים. בביקורת נבדקו הנושאים האלה (בעניין מזרח ירושלים): מצב כיתות הלימוד; הליכי התכנון וההקמה של מבני חינוך; קביעת הצורך במבני חינוך; הפקעת קרקעות; מבני חינוך בצפון מזרח ירושלים; בינוי מוסדות לחינוך מיוחד; בתי ספר על-יסודיים; ומעורבותם של המשרד והנהלת העירייה בפתרון של מצוקת כיתות הלימוד.

עיקרי הממצאים

כיתות הלימוד במזרח ירושלים

אף על פי שבמזרח העיר יש מחסור מתמיד בכיתות לימוד, השתמשה העירייה בחלופות זמניות שונות ונקטה פעולות ל"כיבוי שרפות" במשך שנים רבות. מרבית כיתות הלימוד במזרח העיר שוכנות בחדרים שאינם תקינים, ויותר מ-10% מן הכיתות - במבנים שכורים. חלק מן המבנים השכורים אינם מיועדים לשמש מבני חינוך. לעתים גודלם מספיק כדי לאכלס רק חלק מכיתות הלימוד של בית הספר, ולכן יש שבת ספר אחד מפוזר במבנים שונים. הדעת נותנת כי פיזור הכיתות וחדרי הספח של בית הספר במבנים שונים, המרוחקים זה מזה מרחק נסיעה, פוגע פגיעה של ממש בפעילותו החינוכית והחברתית.

חלק מן המבנים ששכרה העירייה במזרח ירושלים אינם מיועדים לשמש מבני חינוך. יש שחדרי הלימוד באותם מבנים קטנים מאוד לעומת חדרים תקינים והצפיפות בהם רבה; מאחר שאין די חדרים לכיתות הלימוד, בחלק מבתי הספר אין חדר מורים וחדרי ספח אחרים.

הליכי התכנון וההקמה של מבני חינוך

1. בשלב הראשון של הקמת מוסד חינוך מנח"י קובעת את מאפייניו של המוסד הנחוץ. לאחר שקיבלה מהמשרד פרוגרמה מאושרת למוסד האמור, היא נותנת לאגף למבני ציבור (להלן - האגף למ"צ) שבעירייה הוראה לתכנון המוסד. נמצא כי במשך יותר מארבע שנים - מינואר 2004 עד אפריל 2008 - לא נתנה מנח"י הוראות תכנון. אפשר להניח כי לאחר שיסתיימו פרויקטים שכבר תוכננו על פי הוראות התכנון הישנות - מינואר 2004 או לפני כן - לא יוקמו כמעט כיתות לימוד חדשות במשך שנים אחדות.

2. במשך ארבע שנים לא מונה עובד קבוע לתפקיד מנהל המחלקה לתכנון חינוכי פיזי במנח"י. בשל המחסור החמור בכיתות לימוד במזרח ירושלים היה על העירייה לאייש בדחיפות את תפקיד מנהל המחלקה. העירייה שכרה, כפי שהודיעה לבג"ץ, את שירותיו של מתכנן כדי לסייע למנהלת המחלקה האמורה, שנכנסה לתפקידה בלי חפיפה מסודרת. אולם המתכנן שנשכר עזב את תפקידו כעבור חודשים אחדים, והעירייה לא שכרה מתכנן אחר.

קביעת הצורך במבני חינוך

כדי לקבוע אם יש לבנות כיתות לימוד ביישוב כלשהו יש צורך, בין השאר, במידע מגוון על אוכלוסיית היישוב ועל הרכבה. על פי מספר הילדים הנרשמים לכיתות א' ומספר התלמידים המבקשים לעבור ממוסד חינוך אחד לאחר, אפשר לדעת אם היצע מקומות הלימוד בבתי הספר מספק את הדרישות.

1. על פי פרשנותה של העירייה לפסק דין שנתן בג"ץ באוגוסט 2001, חובתה לרשום ילדים בבתי הספר חלה רק על הנרשמים לגני חובה ולכיתות א'; תלמידים המבקשים להירשם לכיתות ב' ומעלה, לא חלה על העירייה החובה לספק להם מקום לימוד. לפרשנות זו לא נמצאו תימוכין. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנח"י לברר עם היועץ המשפטי של העירייה אם אפשר לפרש את פסק הדין בדרך זו ואם אין הוא מחייב את העירייה לרשום לבתי ספר עירוניים גם ילדים בכיתות ב' ומעלה.

2. מנח"י אינה יודעת כמה תלמידים ביקשו להירשם לכיתות ב' ומעלה בבתי ספר רשמיים בשנת הלימודים התשס"ח ונענו בשלילה, וממילא היא אינה יודעת אם תלמידים אלה למדו בשנה זו. הדבר מקשה עליה לתכנן את בנייתן של כיתות לימוד חדשות. את הרישום לבתי הספר במערב העיר מנהלת מנח"י במערכות ממוחשבות לניהול נתונים. היא מקבלת נתונים מלאים מבתי הספר ומשבצת בעצמה את הילדים בבתי הספר. לעומת זאת, לגבי בתי הספר במזרח העיר אין לה מערכות לניהול נתונים, ומנהלי בתי הספר הם המחליטים אם לקבל את הילד לבית ספרם, והאחריות למציאת בית ספר מוטלת על הורי הילד.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהנהגת שיטת רישום שונה במזרח העיר, שהיא נחותה לעומת השיטה הנהוגה במערב, יש משום פגיעה בילדי מזרח העיר; העירייה ומנח"י אינן ממלאות את חובתן כלפי הילדים בנוגע ללימוד במוסדות חינוך רשמיים, שכן אין הן מאפשרות לחלק מהם ללמוד באותם מוסדות. הטלת האחריות למציאת בתי ספר על כתפי ההורים עלולה להובילם למצב שבו הם יעמדו חסרי אונים מול בתי ספר שאינם מקבלים את ילדם. על מנח"י להנהיג את שיטת הרישום הנהוגה במערב העיר גם במזרח ולאסוף נתונים מלאים ואמינים על הביקוש לבתי ספר עירוניים.

הפקעת קרקעות

זכויות במקרקעין מוקנות לרשויות מקומיות בחמש דרכים עיקריות, ובהן הפקעה מכוח פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, ומכוח סעיף 188 בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965; איחוד וחלוקה מכוח סעיפים 120-128 בחוק זה. פעמים רבות העירייה נדרשת לשלם פיצויים בגין קרקע שהפקיעה. במהלך השנים הסבירה העירייה כי במזרח ירושלים אפשר לבנות מבנים המיועדים לצורכי חינוך כמעט רק על קרקעות שהופקעו.

1. במשך שנים טענה העירייה כי מאחר שאפשר לפתור את בעיית המחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים רק באמצעות הפקעת קרקעות, ומאחר שלעירייה אין תקציב להפקעות - אי-אפשר לפתור את בעיית המחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים. המשרד סבר כי הפתרון היחיד לבעיית המחסור בקרקעות למבני חינוך במזרח העיר הוא הקצאת תקציבים גדולים להפקעות. עוד טענו המשרד והעירייה כי פתרון הבעיה דורש מעורבות של משרדי הממשלה, והעירייה לבדה אינה יכולה לשאת בנטל פיצוי

ההפקעה. רק לקראת דיון בבג"ץ, שבו נדרשו להופיע עובדים בכירים במשרד ובעירייה, התקיימו דיונים בנושא, וסוכם כי הממשלה תקציב כספים להפקעת קרקעות.

גם משהוקצה לעירייה תקציב להפקעות בשנת 2007, על פי החלטה שהתקבלה בדיון רב-משתתפים במשרד ראש הממשלה, לא עשתה בו העירייה שימוש מיד. נדרשו למנח"י תשעה חודשים ויותר כדי להעביר רשימה של חמישה מגרשים המיועדים להפקעה, לשם קבלת התקציב. מנכ"ל משרד ראש הממשלה התנה את קבלת יתרת התקציב להפקעות במציאת חלופות זולות להפקעות, וכדי לעמוד בתנאי הזה פעל בעירייה צוות מיוחד. אולם הצוות פעל זמן קצר בלבד. דרישתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה לא מולאה, ואף על פי כן ביקש ממנו מנכ"ל העירייה את תקציב ההפקעות לשנת 2008.

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים האמורים מלמדים שהעירייה אינה עושה די לאיתור קרקעות לבינוי מוסדות חינוך במזרח ירושלים. אמנם קיימים קשיים אובייקטיביים באיתור קרקעות, אולם אל לעירייה להיתלות בקשיים אלה ולהימנע מלעשות כל שביכולתה בתחום זה.

2. העירייה השלימה פעמיים את שני השלבים הראשונים הנדרשים להפקעתה של חלקת קרקע בשכונת ואדי ג'וז. מחלקת נכסים בעירייה השלימה חלק משלבי ההפקעה, ולאחר מכן נשכח העניין ולא טופל עוד. בשנים שהייתה העירייה צריכה לפתור את בעיית המחסור במבני חינוך היה אפשר להשתמש בקרקע הזאת, אך מנח"י לא השתמשה בה יותר מ-20 שנה.

3. הליכי ההפקעה של קרקעות במזרח ירושלים הם מורכבים וכרוכים בהשקעת משאבים רבים. אולם לא רק קשיים אלה מונעים מהעירייה להפקיע קרקעות, אלא גם חוסר שיתוף הפעולה בין מנח"י למחלקת נכסים. גם משהשלימה מחלקת נכסים שלבים מסוימים בהפקעה של קרקעות מסוימות, ההפקעה לא יצאה אל הפועל, והקמתם של מבני החינוך לא קודמה.

4. באוקטובר 2007 הסכים המשרד לאפשר לעירייה לבנות מבני חינוך על גבי קרקע שהופקעה לצורכי שימוש בלבד, אולם נמצא כי העירייה לא דנה באפשרות זו.

מבני חינוך בצפון מזרח ירושלים

בשכונות שבצפון מזרח ירושלים יש מחסור ניכר בכיתות לימוד. חלק ניכר מהתלמידים שלא התקבלו לחינוך הרשמי במזרח העיר גרים בשכונות אלה. העירייה ומנח"י פעלו בעצלתיים בעניין הקצאת קרקע לצורכי חינוך. במשך שנים קידמה העירייה עשרות תכניות לאיחוד וחלוקה בצפון מזרח ירושלים. מקצת התכניות כבר אושרו מהמחצית השנייה של שנת 2005 ואילך, אך העירייה עדיין לא החלה לבנות מוסדות חינוך על שום קרקע מהקרקעות הכלולות בתכניות אלה. כמה שנים לפני שאושרו הראשונות שבתכניות אלה כבר אושרה תכנית 6671.⁷ העירייה ומנח"י ידעו על האפשרויות הגלומות בתכנית זו, אולם בחרו שלא להשתמש בה. לדעת משרד

7 ביולי 2001 החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בירושלים לאשר את תכנית מס' 6671 בשכונת בית חנינא. התכנית כוללת שטחים לבנייני ציבור ("שטחים חומים"), ובהם מגרשים המיועדים למבני חינוך.

מבקר המדינה, הטיפול של העירייה ושל מנח"י בתכנית האמורה מעיד שהן לא היו נחושות למצוא קרקעות לצורכי חינוך.

בינוי מוסדות לחינוך מיוחד במזרח ירושלים

בית ספר "בכריה אלוי" הוא בית הספר היחיד במזרח ירושלים המיועד לילדים סיעודיים הסובלים מפיגור קשה. בכל הנוגע לתוספת למבנה של בית הספר, פעל המשרד באטיות ולא היה נחוש דיו לקדם את הבנייה. אף על פי שעבר כעשור מאז העביר המשרד לעירייה פרוגרמה ראשונה, עדיין לא החלה העירייה לבנות את כיתות הלימוד הנוספות.

בתי ספר על-יסודיים במזרח ירושלים

1. פעמים רבות מוסדות החינוך במזרח ירושלים מחולקים על פי מגדר, ורק שני בתי ספר עירוניים שבהם פועלות חטיבות עליונות (כיתות י'-י"ב), בהם התיכון "מאמונייה", מיועדים לבנות בלבד. בתי הספר העל-יסודיים במזרח ירושלים אינם יכולים לקבל את כל התלמידות המבקשות ללמוד בחטיבה העליונה, ולכן נאלצה העירייה לשכור מבנה נוסף לבית הספר "מאמונייה" בכל אחת מהשנים האחרונות. אף על פי שהבעיה ידועה לעירייה, היא שכרה את המבנים רק בסוף אוגוסט, זמן קצר לפני פתיחת שנת הלימודים, ומשום כך החלו התלמידות את שנת הלימודים באיחור.

בעת סיום הביקורת לא עסקה העירייה בבנייה של בתי ספר על-יסודיים לתלמידות, והמחסור בכיתות לימוד לתלמידות החטיבה העליונה ילך ויחמיר בשנים הבאות.

2. בית ספר "עבדאללה אבן חוסיין" הוא בית ספר עירוני על-יסודי מקיף לבנים, היחיד מסוגו במזרח ירושלים. בית הספר שוכן על קרקע הנתונה בבעלות הנהלת הוואקף המוסלמי בירושלים. עוד בשנת 1999 ידעה העירייה שהנהלת הוואקף לא נתנה את הסכמתה לבנייה בבניין בית הספר. גורמים שונים בעירייה, ובעיקר האגף למ"צ, עבדו שנים רבות כדי לקדם את הבנייה בבית הספר. בשנים אלה הועלתה סוגיית הסכמת הבעלים לפני הממונה על נכסי העירייה, אולם הוא השיב תשובות בלתי מחייבות והעדיף שלא לעסוק בפתרון הבעיה. אף שהפרוגרמה אושרה כבר לפני עשור, מחלקת נכסים לא עסקה כלל בסוגיית חתימת הבעלים בשנים אלה, ומשהשלים האגף למ"צ את הליכי התכנון הארוכים, לרבות השינוי הנדרש בתכנית, התברר שאי-אפשר לבנות את תוספת הבנייה.

משנת 2004 ואילך לא התערבה מנח"י בעבודתן של היחידות השונות בעירייה כדי לקדם את הטיפול בתוספת הבנייה בבית הספר "עבדאללה אבן חוסיין", לא ביקשה לברר מדוע הבנייה מתעכבת ולא ניסתה לפתור את הבעיה. הפנייה היחידה של מנח"י לבירור הנושא נעשתה על פי בקשת ועד ההורים של בית הספר. למעשה נהגה מנח"י כאילו נושא תוספת הבנייה אינו מעניינה.

3. במשך כשלוש שנים ידעה מנח"י שיש מחסור חמור בכיתות לימוד בתיכון שועפאט, ולמרות זאת לא פעלה בנחישות כדי להשלים את ההליכים הנדרשים לשם מתן הוראה לתכנון תוספת הבנייה. אפילו שאלת הבעלות על הקרקע עלתה רק כשלוש שנים לאחר שנודע לה על המחסור בכיתות, ובשל העיכוב עדיין לא הושלמו הליכי

התכנון של הבנייה. מחלקת נכסים פועלת רק לאחר שהליכי התכנון מסתיימים. כדי לקצר את הזמן שאורכת ההקמה של מבני חינוך, מן הראוי שענייני הבעלות על הקרקע והליכי תכנון הבנייה יטופלו בד בבד.

טיפול של הנהלת העירייה במחסור בכיתות לימוד

מחסור כה חמור בכיתות לימוד, כמו המחסור במזרח ירושלים, דורש מעורבות של דרגים בכירים בממשלה ובעירייה, ובראש ובראשונה - מעורבות פעילה של הנהלת העירייה. את הפעולות שיעשו הגופים האלה יש לתעד כראוי, ובכלל זאת לאסוף נתונים בשיטתיות ולהציג את הבעיות החמורות הכרוכות בנושא הצגה מלאה וממצה. מן המסמכים המעטים שנמצאו בלשכת מנכ"ל העירייה לשעבר, מר איתן מאיר, בתקופת כהונתו של ראש העירייה לשעבר, מר אורי לופוליאנסקי, עולה שהמעורבות הפעילה של הנהלת העירייה בעניין הייתה מעטה. מנובמבר 2007 עומד מנכ"ל העירייה המכהן, מר יאיר מעיין, בראש צוות שמטפל בנושא בינוי כיתות לימוד במזרח העיר. מסיכומי הדיונים עולה כי דנו בהם בעיקר במעקב אחר פרויקטים שכבר היו נתונים בשלבי תכנון וביצוע.

מעורבותו של משרד החינוך בהקמת כיתות לימוד במזרח ירושלים

המשרד והרשות המקומית צריכים לספק מקום לימוד במוסדות חינוך רשמיים לילדים ולנערים המעוניינים בכך. במזרח ירושלים נשללה הזכות לחינוך על פי החוק האמור מילדים ומנערים רבים. העירייה טענה לא פעם שאין ביכולתה לפתור את סוגיית המחסור בכיתות לימוד במזרח העיר, והמשרד צידד בטענתה וידע עד כמה חריפה הבעיה. למרות זאת לא יזם המשרד פעולות לפתרון הבעיה, ולכל היותר נענה לדרישות העירייה.

המשרד מצא לנכון להיענות לדרישות העירייה, אך לא יזם פעולות משלו ולא סייע לעירייה בנושא זה. כך נהג אף על פי שהאחריות להפעלת מוסדות חינוך במזרח ירושלים, כמו בכל מקום אחר בארץ, מוטלת גם עליו. נראה כי המשרד ראה במחסור בכיתות לימוד בעיה שהעירייה צריכה לפתור.

סיכום והמלצות

במזרח ירושלים יש מחסור חמור בכיתות לימוד, ועקב כך נשללה מילדים ומנערים רבים הזכות לחינוך על פי חוק לימוד חובה. המחסור בכיתות נובע מקשיים אובייקטיביים לא מבוטלים, ומשרד החינוך ועיריית ירושלים נדרשים להתמודד אתם ולעשות כל שאפשר כדי לספק מקום לימוד ראוי לתלמידים. ממצאי הביקורת העלו שהמשרד והעירייה לא מילאו את תפקידם ולא הצליחו להעמיד לרשות תושבי מזרח העיר מספיק כיתות לימוד בחינוך הרשמי. ראשי משרד החינוך והעירייה לא פעלו בנחישות, כפי שהיה ראוי שיעשו, כדי לאפשר לתלמידי מזרח העיר לממש זכות הנתונה להם בהיותם תושבי קבע במדינת ישראל.

הטיפול של העירייה בעניין הזה היה אטי מאוד, ולא אחת קרה שגם פתרונות שרבו לפתחה "נפלו בין הכיסאות" ולא מומשו. כך נותרו ילדים במזרח ירושלים מחוץ למערכת החינוך העירונית, והעירייה אינה יודעת מה מספרם ואם הם לומדים במוסדות חינוך כלשהם.

האחריות להפעלת מוסדות חינוך רשמיים חלה על משרד החינוך, והוא שותף של העירייה במינהלה לחינוך ירושלים, אולם הנהלת משרד החינוך לא הייתה מעורבת במידה מספקת בכל הנוגע לפתרון המחסור בכיתות לימוד במזרח העיר. המשרד לא היה שותף לניסיון של העירייה למצוא דרכים לפתרון הבעיות. יודגש כי אין מדובר במסלול לימודים ייחודי כזה או אחר, אלא בחינוך הרשמי - נתיב הלימודים המרכזי שמשרד החינוך מספק לילדי ישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנח"ל להזדרז לתת הוראות תכנון לאגף למבני ציבור, כדי שהוא יוכל להתחיל לבנות מבני חינוך במזרח העיר. עליה להנהיג את שיטת הרישום הנהוגה במערב העיר גם במזרחה ולאסוף נתונים מלאים ואמינים על הביקוש לבתי ספר עירוניים. דרך הפעולה שנקט המנכ"ל המכהן של העירייה - הקמת צוות מעקב אחר התקדמות בנייתם של מבני חינוך במזרח ירושלים, היא צעד בכיוון הנכון. אולם ממצאי הביקורת מלמדים כי לא די בכך. על ראש העירייה ומנכ"ל העירייה לוודא שתיעשה עבודת מטה מקיפה לאיתור פתרונות אפשריים לסוגיה זו. כמו כן עליהם להסיר חסמים שמעכבים את ביצועם של פרויקטים שכבר החלו, ובעת הצורך עליהם לפנות ביזמתם למשרדי הממשלה כדי לקבל מהם סיוע.

על הנהלת משרד החינוך לפעול ביתר נמרצות להקמת מוסדות חינוך במזרח ירושלים. עליה גם להתוות, בשיתוף הנהלת העירייה וגורמים נוספים בממשלה, תכנית לפתרון המחסור החמור בכיתות לימוד. עוד עליה לעקוב אחר הקמת מוסדות חינוך במזרח ירושלים ולא להסתפק בפעולות הנעשות רק לאחר פניות של העירייה.

אם משרד החינוך סבור שאין לו די כלים לטפל בבעיה זו, עליו להביא את הנושא לפני הממשלה, להציג לה חלופות שיאפשרו שימוש בקרקעות לצורכי חינוך ולקדם פרויקטים לבינוי כיתות לימוד במזרח העיר.



מבוא

ביוני 1967, לאחר מלחמת ששת הימים, החליטה ממשלת ישראל⁸ לצרף את החלק המזרחי של ירושלים למדינת ישראל, והדבר נעשה באמצעות צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), אשר קבע את גבולות שטחה של ירושלים המזרחית שנוספה לשטח המדינה. במסגרת זו, כ-70,000 דונמים נוספו לגבולותיה המוניציפליים של העיר והוחל עליהם החוק הישראלי. כך נעשה החלק המזרחי של ירושלים שטח משטחה של מדינת ישראל לכל דבר ועניין.

לתושבי מזרח ירושלים מעמד של "תושבי קבע", ועל כן הם זכאים לכל הזכויות המוקנות לכל אזרח, ובכלל זאת הזכויות שמקנה להם חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה).

חוק זה חל על כל ילד הגר בישראל, ואין זה משנה מהו מעמדו. החוק קובע כי האחריות להפעלת מוסדות חינוך רשמיים, שתפקידם לספק חינוך חובה בחינם לילדים ולנערים⁹ הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית כלשהי¹⁰, מוטלת על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית. מכאן כי האחריות להפעלת מוסדות חינוך במזרח ירושלים מוטלת על המדינה ועל עיריית ירושלים (להלן - העירייה).

בשנת הלימודים התשס"ח¹¹ (2007-2008) למדו במזרח ירושלים כ-76,800 תלמידים, מהם כ-40,200 (52%) במערכת החינוך העירונית. על פי נתוני העירייה, במערכת החינוך העירונית במזרח ירושלים (ראו להלן) חסרות כ-1,000 כיתות לימוד, ומספרן עולה משנה לשנה.

המינהלה לחינוך ירושלים (להלן - מנח"י) הוקמה לפי הסכם בין משרד החינוך (להלן - המשרד) ובין העירייה בשנת התשמ"ט. מנח"י משמשת מחוז ייחודי במשרד, המאגד את אגף החינוך בעירייה ואת מפקחי המשרד. מנח"י אחראית לתכנון מערכת החינוך ולהפעלתה על סמך צורכי האוכלוסייה ומוסדות החינוך בירושלים בתחום הפיזי, התקציבי והחינוכי. מנח"י אחראית למערכת החינוך הרשמי העברי במערב ירושלים (ממלכתי וממלכתי-דתי) ולחינוך הערבי הרשמי במזרח העיר. את עובדי מנח"י, חוץ מעובדי הפיקוח, מעסיקה העירייה. מנהל מנח"י הוא מר בן-ציון נמט, והממונה על מנח"י מטעם המשרד הוא המשנה למנכ"לית המשרד, ד"ר יצחק תומר (להלן - הממונה על מנח"י מטעם המשרד). בשנת 2007 הסתכמה ההוצאה (בפועל) של העירייה על מערכת החינוך במזרח ירושלים בכ-123.5 מיליון ש"ח (לא כולל תקציב בלתי רגיל).

בחודשים פברואר-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה את טיפולם של המשרד ושל העירייה בנושא בינוי כיתות הלימוד במזרח ירושלים. הבדיקה נעשתה במנח"י, ביחידות שונות בעירייה ובמשרד. בדיקת השלמה נעשתה במשרד המשפטים. בביקורת נבדקו הנושאים האלה (בעניין מזרח ירושלים): מצב כיתות הלימוד; הליכי התכנון וההקמה של מבני חינוך; קביעת הצורך במבני חינוך; הפקעת קרקעות; מבני חינוך בצפון מזרח ירושלים; בינוי מוסדות לחינוך מיוחד; בתי ספר על-יסודיים; ומעורבותם של המשרד והנהלת העירייה בפתרון של מצוקת כיתות הלימוד.

מידע כללי על מזרח ירושלים

המעמד החוקי של תושבי מזרח ירושלים

בפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, נקבע כי: "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בכל שטח של מדינת ישראל שהממשלה קבעה בצו". בתוספת לצו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967, נקבעו גבולות השטח של מזרח ירושלים, וכמו כן נקבע כי על השטח הזה יחולו המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה. בשנת התש"ם נחקק חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, ובו נקבע כי שטחה של ירושלים הוא השטח המתואר בתוספת להכרזה על הרחבת תחום ירושלים שבצו. כאמור, כך נעשה החלק המזרחי של ירושלים שטח משטחה של מדינת ישראל לכל דבר ועניין. לירושלים נוספו השטחים שבהם שלטה ירדן במזרח העיר, וכמו כן כמה כפרים, שהיום

-
- 9 "ילד" פירושו אדם שבראשית שנת הלימודים מלאו לו 3-13 שנים; "נער" פירושו אדם שבראשית שנת הלימודים מלאו לו 14-17 שנים.
- 10 "רשות-חינוך מקומית" כהגדרתה בחוק לימוד חובה. לגבי תחום שיפוטה של רשות מקומית, רשות החינוך המקומית היא אותה רשות מקומית.
- 11 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

הם שכונות במזרח העיר. במפה שלהלן מוצגות השכונות במזרח ירושלים על גבי תרשים כללי של העיר, שמסרה העירייה למשרד מבקר המדינה.



לאחר שנוספו השטחים האמורים לגבולותיה המוניציפליים של העיר, ניתנה לתושבי מזרח ירושלים האפשרות לקבל אזרחות ישראלית, אך רובם ככולם בחרו במעמד של תושבי קבע בעלי תעודות

זהות כחולות. לתושב קבע זכויות וחובות כלכל אורח, חוץ מהאפשרות להצביע בבחירות לכנסת ולשאת דרכון ישראלי.

מערכת החינוך במזרח ירושלים

1. במערכת החינוך הציבורית בירושלים מוסדות חינוך רשמיים - גני חובה, בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים, וכמו כן מוסדות חינוך על-יסודיים עירוניים (כל אלה יכוננו להלן - מוסדות חינוך עירוניים). כאמור, במערכת החינוך העירונית במזרח ירושלים למדו בשנת הלימודים התשס"ח כ-40,200 תלמידים - בגני ילדים ובבתי ספר, בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד. נוסף על כך למדו כ-16,600 תלמידים במוסדות חינוך מוכר שאינו רשמי¹² וכ-20,000 תלמידים במוסדות חינוך פרטיים.

2. בדצמבר 2002 פורסמה תכנית אב למוסדות חינוך במזרח ירושלים, שהכין מכון ירושלים לחקר ישראל על פי הזמנת מנח"י (להלן - תכנית האב)¹³. על פי תכנית האב, מספר התלמידים הערבים הלומדים בבתי ספר עירוניים במזרח ירושלים גדל בעשר השנים שקדמו לפרסום התכנית בכ-7% בשנה.

מספר הילדים הלומדים במערכת החינוך העירונית במזרח ירושלים גדל והולך. זאת, בין השאר, בשל המבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה הערבית - שבה ילדים רבים בכל משפחה; בשל המצב הכלכלי הקשה של תושבי מזרח ירושלים והקושי שלהם לממן חינוך במוסדות חינוך פרטיים; בשל רמת הלימודים הגבוהה במערכת החינוך העירונית, לעומת הרמה בחלק מבתי הספר הפרטיים; בשל השיפור שחל בבתי ספר עירוניים בכל מיני תחומים, כמו בתחום הפיזי ובתחום הארגון, המינהל, שיטות ההוראה והיבטים חינוכיים אחרים; בשל הרצון להוכיח זיקה לירושלים; ובשל בניית גדר הביטחון סביב ירושלים, שגררה גל הגירה גדול לירושלים – הגירה של תושבי קבע בעלי תעודות זהות כחולות, שעזבו את העיר במשך השנים¹⁴.

3. על פי נתוני מנח"י, במזרח ירושלים היה מחסור של כ-1,000 כיתות לימוד בשנת הלימודים התשס"ח. בנתונים על כיתות לימוד חסרות כללה מנח"י את כיתות הלימוד הקיימות שאינן עומדות בתקנים שקבע המשרד לכיתת לימוד¹⁵, וכמו כן כיתות לימוד שמטרתן לקלוט תלמידים המעוניינים לעבור ממוסדות לימוד פרטיים למוסדות חינוך עירוניים, אולם לא נמצא להם מקום בהם.

ממצאי הביקורת עולה כי בעניין המחסור בכיתות נקטה העירייה פעולות ל"כיבוי שרפות" במשך שנים רבות. לדוגמה, היא שכרה מבנים שאינם מיועדים לצורכי חינוך ועשתה בהם שינויים מסוימים כדי שיוכלו לשמש מוסדות חינוך. בפועל, יותר ממחצית (53%) כיתות הלימוד במזרח ירושלים פועלות בחדרים שאינם תקינים (ראו להלן).

12 מוסדות לחינוך מוכר שאינו רשמי נתונים בבעלות גופים ציבוריים או פרטיים ומקבלים מימון גם ממשד החינוך.

13 החברים בצוות התכנון היו ד"ר מאיה חושן, מר מוחמד נכאל, ד"ר בלהה פיאמנטה ומר ישראל קמחי.

14 ד"ר מאיה חושן, "מערכת החינוך הייחודית של ירושלים", בתוך: אורה אחימאיר ויעקב בר-סימן-טוב (עורכים), 40 שנה בירושלים 1967-2007 (2008), עמ' 55-65.

15 חוזר מיוחד א' של מנכ"ל המשרד בעניין פרוגרמות לתכנון מוסדות חינוך, שיצא בספטמבר 1987, קבע תקנים לחדרים במוסדות חינוך. לדוגמה, שטחו של חדר תקני לכיתה בגן ילדים המיועד לילדים שמלאו להם שלוש עד חמש שנים הוא 52 מ"ר, ושטחו של חדר תקני לכיתת לימוד בבית ספר יסודי הוא 49 מ"ר.

התשתית הפיזית של מוסדות ציבור

משנוספו השטחים האמורים לירושלים, צורפו לשטח השיפוט שלה כפרים שלמים. בכפרים אלה מתרחשים תהליכי עיור אינטנסיביים המצריכים פתרונות דיור ותשתית ומתן שירותים עירוניים, לרבות שירותי חינוך. בשטחים נרחבים במזרח ירושלים הבעלות על הקרקע אינה רשומה לפי גושי רישום, וקרקעות רבות אינן מוסדרות מבחינה זאת.

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), מתיר לרשויות להפריש חלק משטח הקרקע הכלולה בתכנית מפורטת לצורכי ציבור ושטחים פתוחים. על פי דוח מבקרת העירייה¹⁶, הקצאת שטחים לצורכי ציבור עוררה בעבר בעיות קשות במגזר הערבי, בין השאר, משום שלאוכלוסייה לא הייתה מודעות לצורך להפריש שטחים לבניית מבני ציבור. רבים במגזר הערבי בירושלים נוהגים לבנות בנייה בלתי חוקית, חלקה על שטחים המיועדים לצורכי ציבור. תופעה זו נובעת, בין השאר, ממצוקת דיור, מהיעדר בנייה ציבורית, מהקושי לקבל רישיונות בנייה ומהרצון לממש את הבעלות על הקרקע או לקבוע עובדות בשטח.

עתירות לבג"ץ

משנת 2000 ואילך הוגשו לבג"ץ עתירות בעניין המחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים. להלן מידע שנאסף מהמסמכים הקשורים בעתירות:

1. (א) במאי 2001 הגישו 26 קטינים ממזרח ירושלים (ואחרים אתם) עתירה לבג"ץ וביקשו להוציא צו על תנאי¹⁷, ולפיו יוטל על העירייה והמשרד להסביר, בין השאר, מדוע לא יורו לרשום את 26 הקטינים העותרים (וכל תלמיד אחר הזכאי ללימוד חינוך והמבקש זאת) לבתי ספר רשמיים במקום מגוריהם או סמוך לו, כנדרש בחוק לימוד חובה, בתקנות שהותקנו על פיו ובחוזרי מנכ"ל המשרד בעניין.

(ב) ביולי 2001 עתרו 912 עותרים, ובהם 905 קטינים בגיל לימוד חובה ממזרח ירושלים, נגד העירייה והמשרד, וביקשו להוציא להם צו על תנאי כדי שיסבירו: "מדוע לא ירשמו את העותרים מס' 1-905, ילדים בגיל לימוד חובה חינוך רשמיים במקום או בסמוך למקום מגוריהם, ומדוע לא יקלטו בפועל את העותרים לבתי הספר הנ"ל, וזאת בהתאם להוראותיו של חוק לימוד חובה... והתקנות שהותקנו על פיו, והנחיותיהם"¹⁸.

על פי פסק דין חלקי שהוציא בג"ץ באוגוסט 2001 בעניין של שתי העתירות האמורות (להלן - פסק הדין החלקי), הצהירו המשיבים - כלומר המשרד והעירייה - שהם מאמצים תכנית רב-שנתית לבניית 245 כיתות לימוד חדשות בתוך ארבע שנים. בג"ץ נתן להתחייבות זו תוקף של פסק דין. בפסק הדין נקבע כי העותרים וילדיהם אחרים כמותם יוכלו להירשם בכל שנה בבתי ספר, לפי חוק לימוד חובה. על פי פרשנותה של העירייה, פסק הדין הזה מחייב אותה לרשום ילדים בבתי הספר רק כאשר מדובר בנרשמים לגני חובה ולכיתות א' (ראו להלן).

2. בספטמבר 2005 הגישו עמותת מינהל קהילתי לפיתוח בית חנינא ועותרים אחרים בקשה לפי סעיף 6 לפקודת ביזיון בית המשפט¹⁹. כל המבקשים היו עותרים בבג"ץ 5185/01. הם טענו שפסק הדין החלקי לא קיים. בנובמבר 2005 קבע בג"ץ, בין השאר, כי המשרד והעירייה לא עמדו במלוא

16 מערכת החינוך במזרח העיר, דוח שנתי של מבקרת עיריית ירושלים לשנים 2003-2004, כרך ב'.
 17 בג"ץ 3834/01 קטינה מ' מוחמד חמדאן ו-27 אח' נ' עיריית ירושלים ואח', תקדין.
 18 בג"ץ 5185/01 פ' בדריה (קטיין) ו-911 אח' נ' עיריית ירושלים ואח', תקדין (להלן - בג"ץ 5185/01).
 19 בעניין בג"ץ 5185/01 ובג"ץ 3843/01.

התחייבותם בעניין תוספת כיתות הלימוד, ובארבע השנים שחלפו מאז פסק הדין החמיר המחסור בכיתות הלימוד, אף כי נוספו כמה כיתות.

3. בדצמבר 2006 החליט בג"ץ כי בדיון שיתקיים בעניין עתירה 5185/01 יתייצבו אישית מנכ"ל משרד החינוך, ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל עיריית ירושלים ומנהל מנח"י, ויציגו "נתונים ותכנית קונקרטית לפתרון הבעיה שמעלים העותרים ושביט משפט זה במסגרת ההליך שבפניו מנסה להתמודד עימה למעלה מ-6 שנים".

4. במרס 2007 הציגו המשרד והעירייה לבג"ץ את תכניתיהם לטיפול במחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים (להלן - התכנית). בין השאר עסקה התכנית ב-400 כיתות לימוד שייבנו במזרח ירושלים בתוך חמש שנים (80 כיתות בשנה) ויעלו 400 מיליון ש"ח (כולל עלות הפקעת מקרקעין), ובתקצוב הפקעות מקרקעין בידי המדינה. העותרים טענו לפני בג"ץ שב-400 הכיתות האמורות כלולות גם 245 כיתות שהמשרד והעירייה הצהירו שיבנו עד 2005.²⁰

5. באוגוסט 2007 הודיעו המשרד והעירייה לבג"ץ כי בניית הכיתות החדשות במזרח ירושלים מתקדמת, אולם כעבור כחודשיים טענו העותרים לפני בג"ץ שהם חוששים שהתכנית האמורה לא תיושם כלשונה. באוקטובר 2007 הביע בג"ץ שביעות רצון מן התכנית וציין כי נראה שאפשר לקוות שהמצב ישתפר בעתיד הנראה לעין. הוא הורה למשיבים להוסיף לעדכן אותו בפעולותיהם לקידום התכנית. באפריל 2008 טענו העותרים לפני בית המשפט שהתכנית אינה מיושמת כהלכה ובשל כך ניוזקה בניית כיתות הלימוד נזק "מוחשי ומורגש".

6. באפריל 2008 קבע בג"ץ כי לדיון שיתקיים בעניין העתירות יתייצבו אישית, שוב, מנכ"ל העירייה, ראש אגף תקציבים במשרד האוצר, נציג בכיר של משרד החינוך ומנהל מנח"י. ביולי 2008 הודיעה העירייה לבג"ץ כי הפרויקטים לבינוי מבני חינוך מתקדמים. בג"ץ החליט כי המשיבים יסיפו לעדכן אותו בדבר התקדמות התכנית.

כיתות הלימוד במזרח ירושלים

כאמור, בשנת הלימודים התשס"ח חסרו כ-1,000 כיתות לימוד במזרח ירושלים. תכנית האב סקרה את המחסור בכיתות הלימוד בחינוך הרשמי במזרח ירושלים במשך השנים וצפתה שבשנת 2010 יחסרו כ-1,800 כיתות לימוד.

מאחר שמספר התלמידים במזרח ירושלים גדל והולך, וכמוהו המחסור בכיתות לימוד, העירייה שכרה מבנים שאינם מיועדים לצורכי חינוך, אלא למגורים או למלונאות, למשל, ועשתה בהם שינויים מסוימים כדי שיוכלו לשמש מוסדות חינוך: היא הפכה חדרי ספח, כמו חדרי מורים, לכיתות לימוד; הציבה מבנים יבילים²¹ בשטחם של בתי ספר; והפעילה "משמרת שנייה" (ראו להלן). בשנים 2002-2007 הסתכמה ההוצאה (בפועל) של העירייה על שכירת כיתות לימוד במזרח ירושלים בכ-52.4 מיליון ש"ח. התקציב שהוקצה למבנים היבילים שהציבה העירייה במזרח העיר הסתכם בכ-5 מיליון ש"ח.

מנתונים שמסרה מנח"י למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנת הלימודים התשס"ח היו במזרח ירושלים 1,322 כיתות לימוד: 459 (35%) מהן פעלו בחדרים תקינים, ובהן 20 כיתות במבנים

20 באותו חודש החליטה הממשלה להכין תכנית חומש לבניית 8,000 כיתות לימוד בשנים 2007-2011, ובהן גם כיתות במזרח ירושלים, על פי הודעת המדינה לבג"ץ.

21 מבנה יביל - מבנה שאפשר להובילו ממקום למקום.

יבילים; 163 (12%) מהן פעלו במבנים שכורים; ו-700 (53%) כיתות פעלו בחדרים שאינם תקינים. בכיתות הלימוד החסרות כלולות הכיתות הפועלות בחדרים שאינם תקינים והכיתות השכורות - סך הכול 863 כיתות - וכמו כן, כאמור, הכיתות האמורות לקלוט את התלמידים שכיום לומדים במוסדות חינוך שאינם עירוניים ומבקשים לעבור למוסדות עירוניים.

המרחק בין המבנים של בית הספר

חלק מן המבנים שהעירייה שכרה במזרח ירושלים אינם מיועדים לשמש מבני חינוך: לעתים גודלם מספיק כדי לאכלס רק חלק מכיתות הלימוד של בית הספר, ולכן יש שבית ספר אחד מפוזר במבנים שונים; חדרי הלימוד קטנים מאוד לעומת חדרים תקינים והצפיפות בהם רבה; מאחר שאין די בחדרים לכיתות הלימוד, בחלק מבתי הספר אין חדר מורים וחדרי ספח אחרים.

1. במפות שלהלן מצוינים מבנים של בתי ספר - מבנה ראשי וסניפיו - על גבי מפת השכונה.

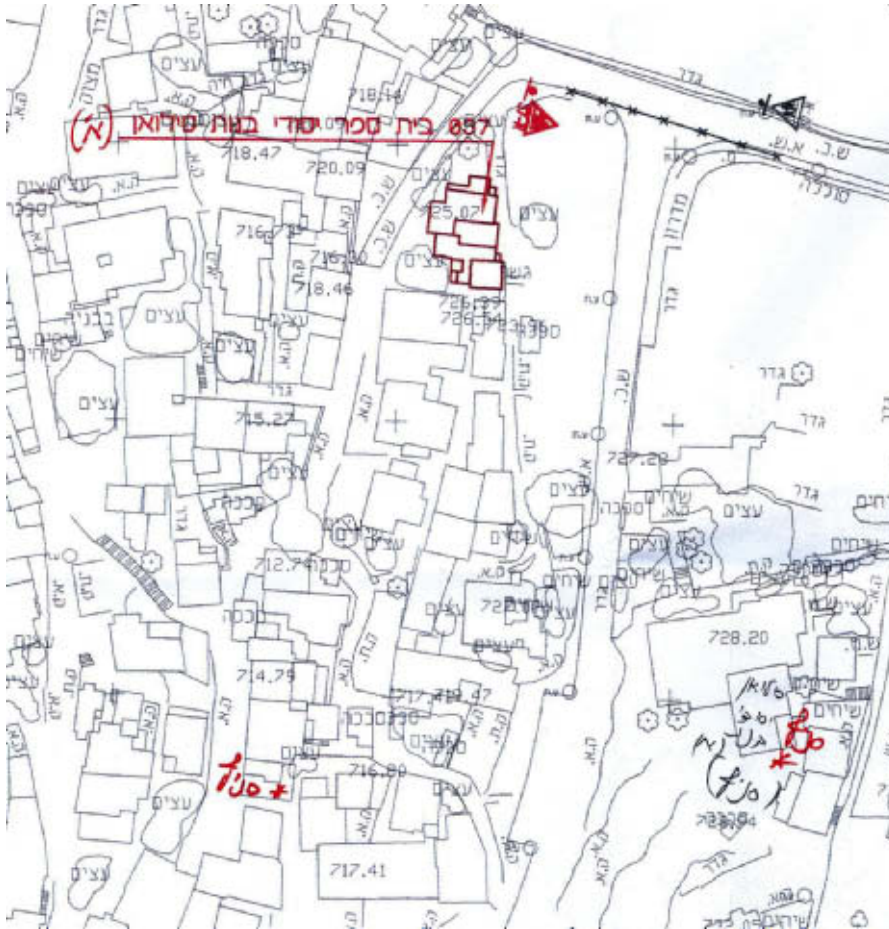


מפה מס' 1

בית ספר יסודי בשכונת אום טובא

בבית הספר היסודי בשכונת אום טובא מבנה מרכזי (במפה - סניף ראשי), הנתון בבעלות העירייה, ושני סניפים הפועלים במבנים שכורים. מהנדס מוסדות חינוך במזרח ירושלים במנח"י העריך שהמרחק בין המבנה המרכזי לכל אחד משני המבנים האחרים הוא כ-2.6 קילומטרים.

מנח"י השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008 כי היא מתכננת להקים מבנה נוסף לבית הספר היסודי בשכונת אום טובא, והפרויקט נתון בשלבי תכנון ראשוניים (ראו גם להלן בטבלה).



מפה מס' 2

בית הספר היסודי "סילוואן" לבנות (מבנה ראשי ושני סניפים)

בבית ספר "סילוואן" יש מבנה מרכזי ושלושה סניפים, שניים מהם מסומנים במפה. כל המבנים שכורים. מהנדס מוסדות חינוך במזרח ירושלים במנח"י העריך שהמרחק בין המבנה המרכזי לכל אחד משני הסניפים המסומנים במפה הוא כקילומטר.

2. ביוני 2008 ביקרו נציגי משרד מבקר המדינה בארבעה בתי ספר במזרח ירושלים. בשלושה בתי ספר יסודיים²² ניכרים צפיפות רבה בכיתות ומחוצץ להן ומחסור של ממש בחדרי ספח: לעתים קרובות שלושה תלמידים נאלצים לשבת ליד שולחן אחד, אף על פי שהוא מיועד רק לשני תלמידים; לעתים המעברים שבין השולחנות חסומים, ולכן תלמיד אינו יכול לגשת אל הלוח או לצאת מן הכיתה בלי להזיז את השולחנות שסביבו. בית הספר הרביעי הוא תיכון לבנים בשכונת צור באהר, שנפתח בשנת הלימודים התשס"ח. להלן הממצאים הנוגעים לשלושת בתי הספר היסודיים:

22 בית הספר היסודי "סילוואן" לבנות; בית ספר יסודי חדש מעורב בשכונת סילוואן; ובית ספר יסודי לבנות בשכונת סוואחרה.

(א) בבית הספר היסודי "סילוואן" לבנות למדו בשנת הלימודים התשס"ח 519 תלמידות ב-18 כיתות. כיתות הלימוד פזורות בארבעה מבנים, כאמור, ומשום כך, יש שהמורות נאלצות לעבור ממבנה למבנה במהלך יום הלימודים. במבנה הראשי יש שבע כיתות לימוד; המסדרון משמש גם חדר מורים; כמעט אין חדרי ספח נוספים ואין חצר.



תמונה מס' 1

חדר ספח בבית הספר היסודי "סילוואן" לבנות, המשמש לצרכים שונים, כגון לצורכי האחות ולצורכי הפסיכולוג.

(ב) בבית ספר יסודי חדש מעורב בשכונת סילוואן למדו בשנת הלימודים התשס"ח 525 תלמידים ב-16 כיתות. כיתות הלימוד פזורות בשני מתחמים - במבנה הראשי השכור ובמקבץ של מבנים יבילים. יש שהמורים נאלצים לעבור בין המתחמים השונים. נסיעה מן המבנים היבילים אל המבנה הראשי אורכת כמה דקות, בכביש צר ותלול.

(ג) בבית ספר יסודי לבנות בשכונת סוואחרה למדו בשנת הלימודים התשס"ח 730 תלמידות ב-26 כיתות. כיתות הלימוד פעלו בארבעה מבנים: אחד המבנים נתון בבעלות העירייה, וחדרי הלימוד בו תקינים. שני מבנים אחרים שכורים, והנסיעה מהם אל המבנה הראשון אורכת כמה דקות. תמונות מס' 2-5 צולמו במבנים השכורים. יצוין כי חדר המורים, שהוא למעשה פינה ובה ספה של שני מקומות ישיבה, כיתה מס' 1 ועמדת המחשב פועלים באותו חדר ומופרדים רק באמצעות ארון.



תמונה מס' 2

בצד ימין מבנה ובו כיתת לימוד אחת של בית ספר יסודי לבנות בשכונת סוואחרה. בצד שמאל מבנה המשמש תחנת מוניות. השביל שבין שני המבנים מוביל למבנה נוסף של בית הספר.



תמונה מס' 3

כיתה מס' 1 בבית ספר יסודי לבנות בשכונת סוואחרה. הכיתה, חדר המורים ועמדת המחשב של בית הספר פועלים כולם באותו חדר.



תמונה מס' 4

חדר המורים ועמדת המחשב בבית ספר יסודי לבנות בשכונת סוואחרה.



תמונה מס' 5

כיתה מס' 2 בבית ספר יסודי לבנות בשכונת סוואחרה.

3. העירייה מפעילה "משמרת שנייה" בחטיבת ביניים בשכונת ראס אל-עמוד, ובשנת הלימודים התשס"ט (2008-2009) לומדים בה 293 תלמידים. כלומר חלק מן התלמידים בבית הספר לומדים משעות הבוקר עד שעות הצהריים, והשאר החלו את לימודיהם רק בשעות הצהריים.

באמצע שנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) שלח ועד ההורים של בית הספר האמור להנהלת העירייה ולממונה על מנח"י מטעם המשרד מכתבים בעניין הבעיות הקשות של מערכת החינוך בשכונה (המכתב הראשון מוען גם לראש העירייה לשעבר מר אורי לופוליאנסקי): התלמידים לומדים בכיתות צפופות ודחוסות ואפילו במקלטים; בשל שיטת הלימוד ("משמרת שנייה") חסרים מורים בבית הספר; בתי הספר בשכונה אינם רבים וגדולים דיים, ועל כן אינם יכולים לקלוט את תלמידיה. הוועד ביקש, בין השאר, לבנות בתי ספר חדשים בשכונה.

מנכ"ל העירייה לשעבר, מר איתן מאיר (להלן - מנכ"ל העירייה לשעבר), השיב ליו"ר ועד ההורים במאי 2007 כי העירייה עוסקת בבנייתם של שלושה בתי ספר חדשים בשכונה ופועלת כדי להעמיד לרשות התושבים בית ספר נוסף (בעניין פעולות שעשתה העירייה לתכנון ולבנייה של מוסדות חינוך - ראו להלן בפרק על הוראות לתכנון מבני חינוך).



הביקורת העלתה כי בשל המחסור המתמיד בכיתות לימוד במזרח העיר, העירייה השתמשה בחלופות זמניות שונות. לא מדובר בהסדר זמני שהתקיים בבית ספר זה או אחר בשנה מסוימת, אלא במצב קבוע שנמשך שנים רבות. יותר ממחצית כיתות הלימוד במזרח העיר שוכנות בחדרים שאינם תקינים, ויותר מ-10% מן הכיתות - במבנים שכורים. הדעת נותנת כי פיזור בית הספר במבנים שונים, המרוחקים זה מזה מרחק נסיעה, פוגע פגיעה של ממש בפעילותו החינוכית והחברתית.

הליכי התכנון וההקמה של מבני חינוך

תהליך הקמתם של מוסדות חינוך בירושלים כולל, בין השאר, את השלבים האלה: מנח"י קובעת שיש צורך במוסד חינוך או בתוספת בנייה למוסד חינוך קיים; אם מדובר במוסד חדש - על מנח"י לאתר קרקע המתאימה למוסד חינוך ולבדוק אם היא זמינה; מנח"י מגבשת את המידע הנוגע לפרוגרמה²³, למשל בעניין החדרים המבוקשים, מטרתם ושטחם, ומבקשת מהמשרד לאשר זאת; המשרד מאשר את הפרוגרמה; מנח"י נותנת הוראת תכנון לאגף למבני ציבור בעירייה (להלן - האגף למ"צ); האגף הזה הוא הבוחר אדריכל לפרויקט ומוסר תכניות אדריכליות למשרד; המשרד מאשר את התכניות האדריכליות; האגף למ"צ מוודא שהפרויקט מקבל היתר בנייה; ועדת הכספים של העירייה מאשרת את התקציב לפרויקט; האגף למ"צ מפרסם מכרז לבנייה וועדת מכרזים של העירייה בוחרת את הזוכה בו; המשרד מאשר את תוצאות המכרז; האגף למ"צ חותם על חוזה עם הקבלן האמור להוציא את הפרויקט אל הפועל.

23 פרוגרמה היא מסמך המציג מידע על מוסד החינוך המתוכנן, לרבות פירוט החדרים ושטחם - אלה המיועדים לכיתות הלימוד ואלה המיועדים לחדרי ספח - והערות של יחידת התכנון במינהל הפיתוח במשרד. המשרד מאשר פרוגרמה על סמך בקשתה של רשות מקומית, הן לבנייה חדשה והן לתוספת למבנה קיים.

הוראות לתכנון מבני חינוך במזרח ירושלים

בשלב הראשון של הקמת מוסד חינוך מנח"י קובעת מה הם מאפייניו של המוסד הנחון: את השכונה שבה יש להקימו; את סוג המוסד - בית ספר או גן ילדים, חינוך רגיל או חינוך מיוחד; ואת שלב החינוך, כמו בית ספר יסודי או על-יסודי.

1. בטבלה שלהלן מוצגים פרטים על הוראות התכנון שנתנה מנח"י משנת 2000 ואילך בפרויקטים שונים במזרח ירושלים ועל השלב שבו היה הפרויקט נתון בדצמבר 2008.

שם מוסד החינוך	תאריך מתן הוראת התכנון	היקף הפרויקט	השלב שבו היה הפרויקט נתון בדצמבר 2008
בית ספר יסודי באום טובא	אפריל 2008	24 כיתות	נתון בשלבי תכנון
בית ספר "אלאמל" לחינוך מיוחד	ינואר 2004	שש כיתות (שלב ב')	הבנייה עדיין לא החלה
חטיבת ביניים לבנים בשכונת אום ליסון	ינואר 2003	13 כיתות	הפרויקט הסתיים ואוכלס בשנת 2008
בית ספר מקיף לבנות בשכונת אום ליסון	ינואר 2003	19 כיתות	הפרויקט הסתיים ואוכלס בשנת 2008
בית ספר יסודי לבנות בשכונת סילוואן	דצמבר 2002	20 כיתות	התברר שאי-אפשר להוציא את הפרויקט אל הפועל הבנייה עדיין לא החלה. סיום משוער ואכלוס בשנת 2010 לפחות
בית ספר מקיף לבנות בשכונת ראס אל-עמוד	אוקטובר 2002	25 כיתות	סיום משוער ואכלוס בשנת 2010 לפחות
בית ספר מקיף לבנים בשכונת ראס אל-עמוד	אוקטובר 2002	25 כיתות	סיום משוער ואכלוס בשנת 2010 לפחות
בית ספר יסודי חדש בשכונת ואדי ג'וז	אוקטובר 2002	12 כיתות	הבנייה עדיין לא החלה
בית ספר מכין (חטיבת ביניים) לבנים בשכונת א-טור	מאי 2002	אולם ספורט	הוחלט להקים את האולם בבית ספר אחר. הפרויקט הסתיים
בית ספר "ראשידייה"	מאי 2002	אולם ספורט	הפרויקט לא יצא אל הפועל בשל סוגיית בעלות על הקרקע
בית ספר יסודי, חטיבת ביניים וגן ילדים בשכונת צור באהר	מאי 2001	27 כיתות בבית ספר וארבע כיתות גן	גני הילדים - הפרויקט הסתיים ואוכלס בשנת 2004. בחי הספר - הפרויקט הסתיים ואוכלס בשנת 2006
חטיבה עליונה לבנים בשכונת צור באהר	אפריל 2001	29 כיתות	הפרויקט הסתיים ואוכלס בשנת 2007
חטיבת ביניים לבנים בשכונת סילוואן	יולי 2000	12 כיתות	הפרויקט הסתיים ואמור להתאכלס בתוך זמן קצר

2. מהטבלה עולה כי בשנת 2000 הורתה מנח"י לאגף למ"צ להתחיל בהליכי התכנון לבניית 12 כיתות לימוד; בשנת 2001 - 56 כיתות וארבע כיתות גן; בשנת 2002 - 82 כיתות ושני אולמות ספורט; בשנת 2003 - 32 כיתות; בינואר 2004 - שש כיתות; ובשנת 2008, עד חודש אוגוסט - 24 כיתות. עוד עולה מן הטבלה כי מן המועד שמנח"י נותנת הוראת תכנון לבניית מוסדות חינוך ועד שהמוסדות האלה מאוכלסים עובר לרוב פרק זמן של חמש שנים או יותר. מינואר 2004 עד אפריל 2008, כלומר במשך יותר מארבע שנים, בעיקר בתקופת כהונתו של מר אורי לופוליאנסקי כראש העירייה, לא נתנה מנח"י כלל הוראות תכנון. אפשר להניח כי לאחר שיסתיימו פרויקטים שכבר תוכננו על פי הוראות התכנון הישנות - מינואר 2004 או לפני כן - לא יוקמו כמעט כיתות לימוד חדשות במשך שנים אחדות.

יצוין כי בשנים 2002-2007 הוציאה העירייה כ-371 מיליון ש"ח על בניית מוסדות חינוך, מהם כ-176 מיליון ש"ח (47%) על מוסדות חינוך במזרח ירושלים.

3. הביקורת העלתה כי בשנים שמנח"י לא נתנה הוראות תכנון כאמור, עובדים בכירים בעירייה התריעו על כך: באוקטובר 2006 כתב מנהל האגף למ"צ למנכ"ל העירייה לשעבר כי נוסף על פרויקטים שבאותה עת היו נתונים בשלבים מתקדמים של תכנון או בנייה לא מתוכננים עוד פרויקטים, ומשום כך ייעצרו לגמרי התכנון והבנייה של מוסדות חינוך, והמחסור בכיתות לימוד במזרח העיר יחריף; ביולי 2007 טען מנהל האגף למ"צ לפני מנהל מנח"י וגורמים אחרים כי "יש לפחות 20 מגרשים מוכנים לבניית בתי ספר וכיוון שאין פרוגרמות של מנח"י לא ניתן להגישם ולקבל תקציב ממשרד החינוך, לצורך תכנון ובנייה"; בדצמבר 2007 כתב היועץ המשפטי לעירייה, עו"ד יוסי חביליו (להלן - היועמ"ש לעירייה), לראש העירייה ולבעלי עניין אחרים כי "בשנים האחרונות כמעט ולא הוגשו פרוגרמות לבנייה של בתי ספר במזרח העיר וזאת גם במקומות שבהם ניתן לאתר קרקעות מתאימות ללא צורך בהפקעה ולכן הנושא לא קודם".

שרשרת הפעולות שעל העירייה לעשות כדי להשלים את בנייתם של מבני חינוך מתחילה במנח"י. עד תחילת שנת 2004 נתנה מנח"י הוראות תכנון לאגף למ"צ, וכך איפשרה לו לקדם פרויקטים. מאחר שמאז ינואר 2004 הפסיקה מנח"י כמעט לגמרי לתת לאגף הוראות תכנון אין לעירייה התשתית הנחוצה כדי לבנות מבני חינוך חדשים במזרח ירושלים בשנים הקרובות. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנח"י להזדרז לתת הוראות תכנון, כדי שהאגף למ"צ יוכל להתחיל לבנות מבני חינוך במזרח העיר.

תכנון מבני חינוך במנח"י

1. תפקידו של מנהל המחלקה לתכנון חינוכי ופיזי במנח"י (להלן - מחלקת תכנון) הוא ליוזם ולהכין פרוגרמות לבניית מוסדות חינוך בירושלים, על פי הצרכים החינוכיים והדמוגרפיים בעיר. המנהל צריך, בין השאר, להכין תחזיות שנתיות ורב-שנתיות הנוגעות הן לאופיין של אוכלוסיות התלמידים הצפויות ללמוד במוסדות החינוך בעיר והן להתפתחויות הדמוגרפיות המתרחשות בשכונות השונות בעיר, בעזרת יחידות שונות בעירייה; לאתר ולמפות עבור מערכת החינוך שטחים המתאימים לבניית מוסדות חינוך בעיר; להכין פרוגרמות למוסדות החינוך בעיר; לשלב תכניות חינוכיות בתכנון פיזי של המבנים ולתאם את הפעולות של כל הגורמים הנוגעים לעניין, בין שהם פנימיים ובין שהם חיצוניים.

עד סוף שנת 2003 היו במחלקת תכנון שלוש עובדות: שתיים מהן עובדות מקצועיות בתחום התכנון והבנייה - מנהלת מחלקת תכנון לשעבר (להלן - מנהלת התכנון לשעבר) ועובדת ששימשה מתאמת בנייה ועוזרת תכנונית - ומזכירה.

בדצמבר 2003 פרשה לגמלאות מנהלת התכנון לשעבר. במשך ארבע שנים לא מונה עובד קבוע לתפקיד זה. העובדת ששימשה מתאמת בנייה ועוזרת תכנונית מונתה לממלאת מקום של מנהל המחלקה בינואר 2004 (להלן - מ"מ מנהלת התכנון), אך לא מונה עובד מקצועי נוסף בתחום התכנון.

משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שנקטה העירייה לאיוש תפקיד מנהל מחלקת תכנון:

(א) בפברואר 2005 עשתה העירייה מכרז פנימי לתפקיד מנהל מחלקת תכנון, ומ"מ מנהלת התכנון הייתה המועמדת היחידה לתפקיד. נמצא כי רק כעבור כארבעה חודשים וחצי החליטה הוועדה שלא לבחור בה, שכן בין חבריה לא שררה תמימות דעים בעניין. בדצמבר 2006 סיימה מ"מ מנהלת התכנון את עבודתה בעירייה, והעירייה ביטלה את התקן של מתאם הבנייה. עוד נמצא כי כמעט שנה לא עבד במחלקת תכנון עובד מקצועי בתחום התכנון.

(ב) רק כשנה אחרי מועד ההחלטה האמורה של ועדת המכרזים פרסמה העירייה מכרז פנימי-חיצוני, אולם בסוף אוקטובר 2006 התברר שלא נמצאו מועמדים כשירים לתפקיד. כעבור כשמונה חודשים, ביולי 2007, פרסמה העירייה מכרז פנימי נוסף, וכעבור שלושה חודשים בחרה ועדת המכרזים במנהלת חדשה למחלקת התכנון. היא נכנסה לתפקיד בדצמבר 2007.

נמצא כי הנהלת מנח"י לא פנתה לעוסקים במשאבי אנוש בעירייה או להנהלת העירייה כדי לקדם את ההליכים הנדרשים לשם איוש תפקיד מנהל המחלקה.

הדעת נותנת שבשל חשיבות תפקידו של מנהל מחלקת תכנון ובשל המחסור החמור בכיתות לימוד במזרח ירושלים היה על העירייה למצוא בדחיפות מנהל חדש למחלקה, סמוך ככל האפשר למועד עזיבתה של המנהלת היוצאת. כמו כן, היה רצוי שתיעשה חפיפה מספקת ביניהם. על אף זאת, במשך ארבע שנים לא מונה עובד קבוע לתפקיד. לדעת משרד מבקר המדינה, העירייה טיפלה בעצלתיים באיוש משרה החיונית מאוד לקידום פרויקטים להקמת מבני חינוך במזרח ירושלים.

2. באוקטובר 2007, בדיונים בעתירות הנוגעות למחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים, הודיעה העירייה לבג"ץ כי הליכי המכרז לבחירתו של מנהל מחלקת תכנון עומדים להסתיים. היא הוסיפה כי "לאור חשיבות המשימה וכתגבור לעובד שייבחר במסגרת המכרז, בכוונת העירייה לשכור את שירותיה של מתכנתת נוספת על מנת שניתן יהיה לקדם את הכנת הפרוגרמות, המהוות את התשתית שבהסתמך עליה ניתן תקצוב ממשרד החינוך לבניית כיתות לימוד". עוד הודיעה העירייה לבג"ץ כי מינתה "פרויקטור" לתכנון מבני חינוך בעירייה.

עוד ביולי 2007 הטילו מנהל מנח"י ומנהלי יחידות בעירייה על הפרויקטור משימות הקשורות בבניית כיתות לימוד במזרח העיר. בדיון שהתקיים בדצמבר 2007 הוטל עליו ועל הממונה על נכסי העירייה, מר קובי סדן (להלן - הממונה על הנכסים), להכין רשימה של מגרשים במזרח העיר שבהם אפשר לבנות בתי ספר. באותו דיון הוטל על נציגי מנח"י לקבוע אם מנהלת התכנון תוכל לסייע למנח"י בכל הנוגע לגיבוש פרוגרמות. לא נמצא כי מנח"י בדקה זאת, והיא לא שכרה את שירותיה של מנהלת התכנון.

הפרויקטור ייצג את העירייה בשני דיונים שהתקיימו במשרד החינוך בנושא הקרקעות במזרח ירושלים במחצית השנייה של שנת 2007. בינואר 2008 כתב הפרויקטור למנהל מנח"י כי הוא מפסיק את עבודתו זו בעירייה. הוא ציין כי את התפקיד הזה הציע לו מנכ"ל העירייה לשעבר, והוסיף שהחליט להפסיק את עבודתו "עקב חוסר היכולת להגיע להבנות עם הגורמים הרלוונטיים בעירייה על דרך הפעולה הראויה". העירייה לא שכרה את שירותיו של מתכנן אחר.



לדעת משרד מבקר המדינה, מנח"י והעירייה לא פעלו כראוי, שכן במשך ארבע שנים לא העמידו כוח אדם מקצועי לרשות המחלקה לתכנון, ומשום כך לא יכלה זו לקדם את תכנון כיתות הלימוד במזרח העיר.

קביעת הצורך במבני חינוך

כדי לקבוע אם יש לבנות כיתות לימוד ביישוב כלשהו יש צורך במידע מגוון על אוכלוסיית היישוב ועל הרכבה, על השינויים הצפויים להתחולל בה, על מצאי הכיתות הקיים ועל אפשרויות התכנון של כיתות לימוד נוספות. רישום תלמידים למוסדות חינוך נעשה בעירייה מדי שנה בשנה, בחודש ינואר. על פי מספר הילדים הנרשמים לכיתות א' ומספר התלמידים העוברים ממוסד חינוך אחד לאחר אפשר לדעת אם היצע מקומות הלימוד בבתי הספר מספק את הדרישות. יצוין כי מדובר ברישום של ילדים לכיתה א', ברישום של תלמיד שלא למד בשנת הלימודים הקודמת בבית ספר רשמי בירושלים ובהעברה של תלמיד מבית ספר אחד לאחר.

הביקורת העלתה כי הליך הרישום של תלמידים לבתי ספר יסודיים במערב ירושלים (לרבות בתי ספר שבהם לומדים תלמידים יהודים במזרח העיר) שונה מהליך רישומם לבתי ספר יסודיים במזרח העיר. יצוין, כי מנח"י מנהלת את הרישום לבתי ספר במערב העיר באופן נפרד מהרישום לבתי הספר במזרח.

1. רישום ילדים לבתי ספר יסודיים ממלכתיים או ממלכתיים-דתיים במערב ירושלים: עד מועד רישום הילדים לשנת הלימודים התשס"ח רשמו ההורים את ילדיהם לבתי ספר ממלכתיים או לבתי ספר ממלכתיים-דתיים בירושלים בבית הספר או במשרדי העירייה (להלן - שיטת הרישום הישנה). הרישום לשנת הלימודים התשס"ט נעשה באמצעות אתר אינטרנט - בבית התלמיד או בבית ספר כלשהו או במשרדי העירייה (להלן - שיטת הרישום החדשה). בשתי השיטות מנח"י היא ששיבצה את הילדים בבתי הספר, ולעירייה ולמנח"י היה מידע מלא לכאורה על הילדים שנרשמו לבתי הספר.

לשם רישום הילדים ושיבוצם עומדות לרשות מנח"י שתי מערכות ממוחשבות: מערכת רישום ומערכת שיבוץ. במערכת הרישום מידע מעודכן בעניין היקף הרישום (עוד בימי הרישום) ובעניין פרטי התלמיד, כמו כתובתו ומספרי הטלפון של הוריו. במערכת השיבוץ מרוכז מידע החיוני לשם שיבוץ התלמיד, כמו ארבע העדפות של הילד בעניין בתי ספר שבהם ילמד (את ההעדפות קבע הילד בעת הרישום). השיבוץ של תלמיד בבית הספר נקבע על פי אזור הרישום של מקום מגוריו ועל פי שיקולים נוספים, ובהם העדפותיו של הילד. כאמור, מנח"י היא המשבצת את הילד בבית הספר.

2. רישום ילדים לבתי ספר יסודיים ממלכתיים במזרח ירושלים: הורה יכול לרשום את ילדו לבית ספר במשרדי העירייה או בבית הספר. אין מערכת ממוחשבת לרישום תלמידים במזרח העיר, והעירייה אינה משתמשת במערכות הרישום הממוחשבות הקיימות במערב ירושלים כדי לרשום את הילדים הלומדים במזרח העיר. בימי הרישום, אם עובדי מנח"י מעוניינים לדעת אם יהיו מקומות פנויים בבית ספר כלשהו במזרח ירושלים בשנת הלימודים הבאה (עקב פניית הורים המעוניינים לרשום את ילדם בבית הספר הזה) הם צריכים לברר זאת עם מנהל בית הספר, מפני שאין להם נתונים זמינים על הרישום ועל מספר התלמידים הצפוי בשנת הלימודים הבאה.

בעת ההרשמה במשרדי העירייה, ההורים נשאלים אם פנו בעצמם לבית ספר כלשהו ואם מצאו בו מקום פנוי עבור הילד. אם ההורים לא איתרו מקום פנוי, עובדת של מנח"י מתקשרת אל מנהל בית הספר ושואלת אם יש מקום פנוי לילד זה. אם תשובתו של המנהל שלילית, העובדת מתקשרת אל הורי הילד ומציעה להם לחפש בעצמם בית ספר ובו מקום פנוי, וכזה מסתיים טיפולה של מנח"י ברישום הילד למוסד חינוך רשמי.

3. (א) כאמור, על פי פרשנותה של העירייה לפסק דין שנתן בג"ץ באוגוסט 2001 (ראו לעיל), חובתה לרשום ילדים בבתי הספר חלה רק על הנרשמים לגני חובה ולכיתות א'; תלמידים המבקשים להירשם לכיתות ב' ומעלה, לא חלה על העירייה החובה לספק להם מקום לימוד. לפרשנות זו לא נמצאו תימוכין. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנח"י לברר עם היועץ המשפטי של העירייה אם אפשר לפרש את פסק הדין כמו שפירשה אותו העירייה ואם הוא מחייב את העירייה לרשום לבתי ספר עירוניים גם ילדים בכיתות ב' ומעלה.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק אילו נתונים היו בידי מנח"י על רישום התלמידים לכיתות ב' ומעלה בשנת הלימודים התשס"ח. הביקורת העלתה כי בידי מנח"י היו נתונים על 570 תלמידים שפנו לעירייה: 225 (39%) מהם נקלטו בבתי ספר ו-345 (61%) לא נקלטו. עוד היו בידי מנח"י נתונים שקיבלה מ-46 בתי ספר: 25 מהם (54%) דיווחו כי יש תלמידים שפנו אליהם וביקשו להירשם לכיתות ב' ומעלה בשנת הלימודים התשס"ח אך נענו בשלילה. על פי רשימה זו נענו בשלילה 1,055 תלמידים סך הכול.

נמצא כי המידע של העירייה על תלמידים שביקשו להירשם לבתי ספר רשמיים בשנת הלימודים התשס"ח נשען בעיקרו על דיווחים של בתי ספר, שכן מרבית התלמידים שנענו בשלילה לא פנו לעירייה.

(ג) הביקורת העלתה שמנח"י לא הנחתה בכתב את מנהלי בתי הספר לדווח על תלמידים שנרשמו בבתי הספר ונענו בשלילה. על כן אי-אפשר לדעת אם כל התלמידים שנענו בשלילה מופיעים בנתונים שמסרו המנהלים של 25 בתי הספר האמורים, ואם כל התלמידים שפנו ל-21 בתי הספר האחרים (שעל פי נתוני מנח"י לא דחו שום תלמיד) אכן התקבלו אליהם. יתר על כן, למנח"י לא ידוע אם 345 התלמידים שפנו אליה ונענו בשלילה מופיעים גם ברשימת 1,055 התלמידים שבתיה הספר מסרו לה.



מהאמור לעיל עולה שמנח"י אינה יודעת כמה תלמידים ביקשו להירשם לכיתות ב' ומעלה בבתי ספר רשמיים בשנת הלימודים התשס"ח ונענו בשלילה. ממילא היא אינה יודעת אם תלמידים אלה למדו בשנה זו. עוד עולה כי במערב העיר מנח"י מנהלת את נושא הרישום באמצעות מערכות ממוחשבות לניהול נתונים, מקבלת נתונים מלאים מבתי הספר ומשבצת בעצמה את הילדים בבתי הספר, ואילו במזרח העיר היא מנהלת את נושא הרישום בלי להיעזר במערכות לניהול נתונים. במזרח ירושלים מנהלי בתי הספר הם המחליטים אם לקבל את הילד לבית ספרם, והאחריות למציאת בית ספר מוטלת על הורי הילד. מנח"י אינה יודעת בכירור כמה תלמידים מבקשים ללמוד בבתי ספר במזרח העיר, והדבר מקשה עליה לתכנן את בנייתן של כיתות לימוד חדשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהנהגת שיטת רישום שונה במזרח העיר, שהיא נחותה לעומת השיטה הנהוגה במערבה, יש משום פגיעה בילדי מזרח העיר; העירייה ומנח"י אינן ממלאות את חובתן כלפי הילדים בנוגע ללימוד במוסדות חינוך רשמיים, שכן אין הן מאפשרות לחלק מהם ללמוד באותם מוסדות. הטלת האחריות למציאת בתי ספר על כתפי ההורים, עלולה להובילם למצב שבו הם יעמדו חסרי אונים מול בתי ספר שאינם מקבלים את ילדם. על מנח"י להנהיג את שיטת הרישום הנהוגה במערב העיר גם במזרח ולאסוף נתונים מלאים ואמינים על הביקוש לבתי ספר עירוניים.

הפקעת קרקעות

זכויות במקרקעין יכולות להיות מוקנות לרשויות מקומיות בחמש דרכים עיקריות: הפקעה בידי שר אוצר מכוח פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 (להלן - פקודת הקרקעות), ובידי ועדת מקומית - של מקרקעין שנועדו לצרכי ציבור, מכוח סעיף 188 בחוק התכנון והבנייה; בחלוקה מחודשת (איחוד וחלוקה) הנעשית מכוח סעיפים 120-128 בחוק זה אפשר להפריש קרקע לטובת הרשות (בעניין תכניות לאיחוד וחלוקה - ראו להלן); חכירת מקרקעין ממינהל מקרקעי ישראל; רכישה בשוק החופשי; תרומה. הזכויות של הרשות המקומית במקרקעין מאפשרות לה לעשות פעולות שונות על פי סמכויותיה וחובותיה כלפי תושביה, כגון הקמה והחזקה של מוסדות לתועלת הציבור.

פקודת הקרקעות קובעת כי אם שר האוצר נוכח כי הדבר דרוש לצורך ציבורי כלשהו²⁴, הוא רשאי, בין השאר, לרכוש את הבעלות על כל קרקע; לרכוש את החזקה על כל קרקע או את הזכות להשתמש בה זמן מה; ולרכוש כל זכות שימוש בכל קרקע או כל זכות אחרת בה או עליה. זאת באמצעות תשלום פיצויים או תמורה מוסכמים, על פי הוראות הפקודה. ההפקעה מתבצעת לפי הליך המפורט בפקודה.

כאמור, אפשר להפקיע קרקעות גם על פי דיני התכנון והבנייה. חוק התכנון והבנייה קובע כי מותר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית) להפקיע מקרקעין שנועדו בתכנית לצורכי ציבור²⁵. לאחר שתכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת נכנסה לתוקף, הוועדה המקומית רשאית להפקיע מקרקעין בתחום התכנית, אם לדעת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה (להלן -

24 צורך ציבורי - כל צורך ששר האוצר אישר שהוא צורך ציבורי.

25 צורכי ציבור הם, בין השאר, דרכים, גנים, שטחי נופש או ספורט, מבנים לצורכי חינוך, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים ומתקנים להספקת מים.

הוועדה המחוזית) הפקעתם דרושה למטרה הציבורית שלה נועדו בתכנית האמורה. הוועדה המקומית חייבת להפקיעם אם הוועדה המחוזית דרשה זאת ממנה. סעיף 190(א) בחוק התכנון והבנייה קובע כי אם לא נקבעו הוראות מיוחדות בחוק זה, ההפקעה תיעשה על פי פקודת הקרקעות, כאילו הורשתה הוועדה המקומית בהודעה ברשומות להשתמש בסמכויות של הממשלה או של היועץ המשפטי לממשלה ולמלא את תפקידם בעניין המקרקעין העומדים להפקעה, בשינויים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה.

אם כן, פקודת הקרקעות מקנה לשר האוצר זכות להטיל כל זכות שימוש על כל קרקע (או להטיל כל הגבלה אחרת על השימוש בכל זכות הקשורה בבעלות על אותה קרקע) באמצעות תשלום פיצויים או תמורה, אם הדבר דרוש לו לצורך ציבורי (להלן - הפקעת שר אוצר); חוק התכנון והבנייה מקנה לוועדה המקומית זכות להפקיע מקרקעין ולמלא בכך תפקידים של הממשלה, על פי הכללים שנקבעו לכך בפקודת הקרקעות (להלן - הפקעה תכנונית). מנוסחי הפקודה והחוק עולה כי שלא כמו הפקעת שר אוצר, את ההפקעה התכנונית אפשר לעשות רק לאחר ששונה ייעוד הקרקע בתכנית - לצורכי ציבור.

תקצוב הפקעת קרקעות

במהלך השנים הסבירה העירייה כי במזרח ירושלים אין קרקעות פנויות לבנייה, ועל כן אפשר לבנות מבנים המיועדים לצורכי חינוך כמעט רק על קרקעות שהופקעו. אם שיעור הקרקעות שהופקעו גבוה משיעור מסוים הקבוע בדין - יש לשלם פיצויים לבעל הקרקע (להלן - פיצויי הפקעה).

1. על פי טענות העירייה והמשרד, הפקעת קרקעות לשם הקמת מבני חינוך כרוכה בעלות תקציבית גבוהה; עלות זו אינה חלק מהתקציב השוטף לבינוי כיתות ברחבי הארץ או מתקציבים ממשלתיים אחרים. עוד בפברואר 2006 ציין מנהל מנח"י במכתבו ללשכת שרת החינוך כי העירייה אינה יכולה להתמודד עם בעיה מורכבת וקשה זו ללא סיוע ממוקד של ממשלת ישראל. גם מנכ"ל המשרד לשעבר, מר שמואל אבואב, כתב ללשכת ראש הממשלה באוקטובר 2006 כי הפתרון היחיד לבעיה זו הוא הקצאת תקציבים גדולים (עשרות מיליוני שקלים) להפקעת קרקעות ולבניית בתי ספר. הוא הדגיש כי למשרד ולעירייה אין תקציבים למימון פיצויי הפקעה.

בשנים האחרונות (עד שנת 2007) הקצתה הממשלה לעירייה תקציב ייעודי למימון הפקעת מגרשים פעם אחת בלבד, בשנת 2001. התקציב הזה הסתכם ב-4 מיליון ש"ח. העירייה עצמה לא הקצתה כספים להפקעת קרקעות לשם בניית מבני חינוך.

2. במרס 2006 ביקשה סגנית מנהל מנח"י למגזר הערבי מהממונה על הנכסים לקבל רשימות של מגרשים שהופקעו, מגרשים שאפשר לקבל ללא תמורה ומגרשים שאפשר להפקיע, ולציין בהן את העלות המשוערת של ההפקעה. כעבור חודשיים העביר לה הממונה רשימה של מגרשים ובה אומדן של עלות ההפקעה של כל אחד מהם. מ"מ מנהלת התכנון כתבה לממונה על הנכסים שלא ברור אם יש להפקיע את כל המגרשים שברשימה כדי להשתמש בהם. באוקטובר 2006 מסר מנהל מנח"י למנכ"ל העירייה לשעבר את הרשימה האמורה וציין כי משרדי החינוך והאוצר הביעו נכונות לסייע גם במימון עלויות ההפקעה של המגרשים.

3. כאמור, בדצמבר 2006 החליט בג"ץ שבדיון שיתקיים לקראת סוף פברואר 2007 יתייצבו אישית מנכ"ל המשרד, ראש אגף תקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל העירייה ומנהל מנח"י, ויציגו תכנית ממשית לפתרון הבעיה. משום כך התקיימו שני דיונים רבי משתתפים, בינואר ובפברואר

2007, בלשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר רענן דינור (להלן - מנכ"ל רה"ם), והשתתפו בהם, בין השאר, מנכ"ל המשרד לשעבר, מנכ"ל העירייה ונציגי משרד המשפטים.

קודם לדיון הראשון כתבה המשנה לשעבר למנכ"ל העירייה למנכ"ל רה"ם כי אפשר להקים מבני חינוך במזרח העיר רק באמצעות הפקעת קרקעות, והעירייה אינה יכולה ואינה צריכה לשאת במימון פיצויי ההפקעה.

בדיונים במשרד רה"ם הוחלט, בין השאר, להקצות כספים לבניית 400 כיתות לימוד במשך חמש שנים, כלומר כ-80 כיתות בשנה²⁶. הממונים על העניין העריכו שעלות הקמתן של הכיתות תהיה 400 מיליון ש"ח (מחצית הסכום הזה יועד לפיצויי הפקעה); להקצות תקציב לעירייה לשם מימון פיצויי ההפקעה; לבחון בהמשך את סוגיית היקף התקציב המיועד לפיצויי ההפקעה; להקצות חלק מן התקציב בשנת 2007, ואת השאר בשנת 2008; להתנות את אישור התקציב הזה "בעבודת העירייה לגבי מציאת פתרונות זולים יותר ממתן פיצוי כספי עבור ההפקעה, כדוגמת מתן תוספת אחוזי בנייה כחלופה לפיצוי כספי וכיוצא ב"; עוד הוחלט שאת העבודה הזו תעשה העירייה בשיתוף עם גורמים אחרים, לרבות המשרד (להלן - סיכום דיון במשרד רה"ם).

בהודעה שמסרו לבג"ץ לקראת דיון שהתקיים במרס 2007 הודיעו המשרד והעירייה שהמדינה תקצה לעירייה 15 מיליון ש"ח כדי שתוכל להתחיל להפקיע מקרקעין במזרח ירושלים. עוד הודיעו כי בשנת 2008 תתקצב הממשלה את עלות ההפקעה של מקרקעין שנועדו לבנייתן של 80 כיתות לימוד.

מן האמור עולה כי בלחץ הדיון הצפוי בבג"ץ הועלתה בעיית המחסור בכיתות לימוד לפני פורום רחב של בעלי תפקידים בכירים במשרדי הממשלה, ומנכ"ל משרד רה"ם החליט החלטה לא שגרתית - להקצות לעירייה תקציב מיוחד למימון פיצויי ההפקעה.

4. משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שעשו משרד החינוך והעירייה בעקבות סיכום הדיון במשרד רה"ם. ואלה ממצאיו:

(א) באוגוסט 2007, כחמישה חודשים לאחר הדיון במשרד רה"ם, התברר שהעירייה עדיין לא הגישה למשרדי החינוך והאוצר מסמכים ובהם מידע חיוני לשם קבלת תקציב של 15 מיליון ש"ח למימון פיצויי ההפקעה, כמו רשימת מגרשים המיועדים להפקעה והעלות הצפויה של הפקעתם.

באוקטובר 2007 העביר מנהל מנח"י לשרת החינוך, פרופ' יולי תמיר, רשימה של קרקעות שעלות הפקעתן גדולה הרבה יותר מ-15 מיליון ש"ח. הוא הסביר שהדבר נועד "לאפשר גמישות בביצוע ההפקעות". בדצמבר 2007 כתב היועמ"ש לעירייה אל ראש העירייה ולבעלי עניין אחרים כי "חומרת המצב... מחייבת את העירייה ליתן עדיפות עליונה לפעולה... על העירייה לנקוט בכל הפעולות הדרושות על מנת לקבל תקציבים מהמדינה ולנצלם", וכי לאחר קבלת התקציב על העירייה להתחיל להפקיע קרקעות מיד. נמצא שהעירייה אכן קיבלה תקציב של 15 מיליון ש"ח בשנת 2007, ובתחילת שנת 2008 החלה בהליכי ההפקעה של חמישה מגרשים.

(ב) כאמור, בסיכום הדיון בלשכת רה"ם הוחלט כי העירייה תקבל את תקציב ההפקעות בתנאי שתנסה למצוא חלופות זולות ממתן פיצוי כספי עבור ההפקעה, כמו מתן תוספת אחוזי בנייה.

בדיון שהתקיים בלשכת מנכ"ל העירייה באפריל 2007 סוכם כי המשנה לשעבר למנכ"ל העירייה תקים צוות שיחפש דרכים להוזלת העלויות של ההפקעות. ממסמכי העירייה עולה כי הצוות הזה קיים דיון אחד בלבד, ביולי 2007. ביוני 2008 הגיש מנכ"ל העירייה, מר יאיר מעיין, למנכ"ל רה"ם

26 פתרון זה נקבע בתכנית לבניית כיתות לימוד בשנים 2007-2011, שקיבלה הממשלה בהחלטה מס' 1410 במרס 2007.

את בקשתה של העירייה לקבל את תקציב ההפקעות לשנת 2008. מנכ"ל העירייה לא הזכיר במכתבו את המשימה שהוטלה על העירייה, כאמור.

(ג) ביולי 2008 החליטו נציגי העירייה והמשרד כי היות שהעירייה אינה יודעת בדיוק כמה יעלו פיצויי ההפקעה והיות שעובדיה עדיין לא סיימו את עבודת התכנון הקודמת להפקעות, "לא נדרשת בשלב זה הקצאת תקציב לעיריית ירושלים לנושא הפקעות". עד מועד סיום הביקורת - באוגוסט 2008 - לא קיבלה העירייה את תקציב ההפקעות לשנת 2008.



במשך שנים טענו העירייה והמשרד שניתן לפתור את בעיית המחסור בכיתות הלימוד במזרח ירושלים באמצעות הקצאת תקציבים גדולים להפקעות. רק לקראת דיון בכג"ץ, שבו נדרשו להופיע עובדים בכירים במשרד ובעירייה, התקיימו דיונים שבהם השתתפו בכירים רבים, וסוכם בהם כי הממשלה תקציב כספים להפקעת קרקעות.

גם משהחלט לתת לעירייה תקציב להפקעות בשנת 2007, לא נעשה בו שימוש מיד. נדרשו למנכ"י תשעה חודשים ויותר כדי להעביר רשימה של חמש קרקעות המיועדות להפקעה, לשם קבלת התקציב. מנכ"ל רה"ם התנה את קבלת יתרת התקציב להפקעות במציאת חלופות זולות להפקעות, וכדי לעמוד בתנאי הזה פעל בעירייה צוות מיוחד. אולם הצוות פעל זמן קצר בלבד. דרישתו של מנכ"ל רה"ם לא מולאה, ואף על פי כן ביקש ממנו מנכ"ל העירייה את תקציב ההפקעות לשנת 2008.

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים האמורים מלמדים שאף על פי שהעירייה נתקלת בקשיים אויביקטיביים כאשר היא מנסה לאתר קרקעות המיועדות לבינוי מוסדות חינוך במזרח ירושלים, עליה להוסיף לנסות לאתר ולנצל את כל האפשרויות העומדות לפניה. אל העירייה להיתלות בקשיים אלה ולהימנע מלעשות כל שביכולתה בתחום זה.

הפקעת קרקע בשכונת ואדי ג'וז

על פי פקודת הקרקעות, הפקעת קרקע נעשית בכמה שלבים: פרסום הודעה ב"רשומות" על הכוונה לרכוש קרקע כלשהי לצורך ציבורי כלשהו; לאחר מכן אפשר להודיע למי שיש לו אחיזה בקרקע כי עליו למסור את האחיזה במועד שייקבע. לאחר מועד זה שר האוצר רשאי להיכנס לקרקע ולקנות בה אחיזה, או להכריז על מועד שהקרקע תהיה מוקנית לו או לרשות המקומית, לפי העניין.

1. בשנת 1980 השלימה העירייה שניים מן השלבים הנדרשים לשם הפקעת חלקת קרקע בשכונת ואדי ג'וז: בנובמבר 1980 פרסמה הוועדה המקומית בירושלים הודעה, ועל פיה קרקע מסוימת דרושה לה לצורכי ציבור, והיא מוכנה לשאת ולתת על רכישת הקרקע; כל התובע לעצמו זכות או טובת הנאה כלשהן בקרקע האמורה ורוצה לקבל פיצוי על כך נדרש לשלוח לוועדה הודעה על זכותו או על טובת הנאה אשר יש לו בקרקע זו בתוך חודשיים. עליו לצרף ראיות לכך, וכמו כן הודעה המפרטת את הפיצויים שהוא דורש תמורת הקרקע. כאמור, על פי פקודת הקרקעות בתום הזמן הנקוב בהודעה תהיה העירייה זכאית להיכנס אל הקרקע או לעלות עליה וכך לקנות בה אחיזה. אולם שלב זה לא יצא אל הפועל.

נמצא שהעירייה לא ניצלה את זכותה להיכנס אל הקרקע. עוד נמצא כי בשנת 1988 פרסמה הוועדה המקומית הודעה דומה, בין השאר בנוגע לאותה קרקע. מכאן שהעירייה הוציאה לפועל פעמיים את השלבים הראשונים בהפקעתה של חלקת הקרקע בשכונת ואדי ג'וז, אך לא השלימה את הליכי ההפקעה.

2. מחלקת נכסים בעירייה אחראית, בין השאר, לטיפול בהפקעות מקרקעין. בראש המחלקה עומד הממונה על הנכסים, והיא כפופה לגזבר העירייה. מעיון בתיק הנכס (במחלקת נכסים) שבו מרוכזים כל המסמכים בדבר הליכי ההפקעה של הקרקע בוואדי ג'וז (שנעשו ב-1980 וב-1988) עולה שמחלקת נכסים לא הכינה אומדן של עלות פיצויי ההפקעה של הקרקע, וממילא לא ניסתה למצוא תקציב למימון ההפקעה.

הממונה על הנכסים מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2008 כי בפברואר 2008 ביקשה מנח"י ממחלקת נכסים לפעול להפקעת חלקת הקרקע האמורה בשכונת ואדי ג'וז. בעקבות זאת מצאה מחלקת נכסים שהעירייה כבר הפקיעה שטח זה בעבר, וכל שנותר לעשות הוא לאשר את הפרוגרמה, להתחיל בתכנון ולבנות את הבניין. הממונה על הנכסים השיב למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2008, כי המידע על הפקעת השטח בעבר היה בידי מנח"י, וכאשר מנח"י מצאה שיש להקים על חלקה זו מבנה ציבור היא החלה לקדם את הליכי התכנון.

נמצא כי מחלקת נכסים השלימה רק חלק משלבי ההפקעה של חלקת הקרקע בשכונת ואדי ג'וז, ולאחר מכן נשכח העניין ולא טופל עוד. בשנים שהייתה העירייה צריכה לפתור את בעיית המחסור במבני חינוך היה אפשר להשתמש בקרקע הזאת, אך מנח"י לא השתמשה בה יותר מ-20 שנה.

פניות של מנח"י לממונה על הנכסים

1. בפברואר 2007 כתב המשנה למנהל מנח"י אל הממונה על הנכסים על "מגרש לבנייה" בשכונת בית צפאפא. מהמכתב עולה כי בשכונה זו יש מחסור בחדרי לימוד; מנח"י נדרשת לטפל במספר ההולך וגדל של תלמידים המבקשים ללמוד במוסד רשמי באזור; המינהל הקהילתי של השכונה הציע למנח"י מגרש מסוים שאפשר להעמיד לרשות העירייה. המשנה למנהל מנח"י ביקש לדעת אם המגרש פנוי, ומתי יוכל מנח"י להשתמש בו.

ממסמכי מנח"י עולה כי המשנה למנהל מנח"י לא קיבל תשובה מהממונה על הנכסים.

הממונה על הנכסים מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2008 כי מנח"י כבר פנתה אל מחלקת הנכסים בעניין זה באוגוסט 2006, והמחלקה עסקה בחישוב אומדנים של עלות ההפקעה של כ-30 מגרשים, בהם המגרש האמור בבית צפאפא; האומדנים נמסרו למנח"י, ולכן מכתבו האמור של המשנה למנהל מנח"י "היה לא רלוונטי כאשר למעשה כל המידע היה בפניו ורק היה צריך להחליט על סדרי עדיפויות ולהודיע למח' הנכסים איזה שטחים ממליצים להפקעה". הממונה על הנכסים הוסיף כי מנח"י היא הקובעת את סדרי העדיפויות בניצול הכספים המיועדים להפקעה, ומחלקת הנכסים פועלת על פי החלטותיה. רק כאשר קיבלה מחלקת נכסים "פנייה אופרטיבית" ממנהלת התכנון במנח"י ביולי 2008, היא החלה בהליכי ההפקעה.

כדי שהעירייה תוכל להפקיע קרקע לצורכי חינוך, על מנח"י ומחלקת הנכסים לשתף פעולה. אולם מן האמור לעיל עולה כי התקשורת בין שתי היחידות הייתה לקויה, ועל כן התעכבה הפקעתו של מגרש זמין בבית צפאפא.

2. באוקטובר 2004 פנתה מ"מ מנהלת התכנון לממונה על הנכסים בעניין מגרש בשכונת בית חנינא, הנמצא על קרקע הכלולה בתכנית איחוד וחלוקה (ראו להלן - תכניות איחוד וחלוקה ותכנית מספר 6671). היא ציינה כי השטחים המיועדים למבני ציבור בתכנית זו אמורים לעבור לרשות העירייה ללא תמורה. מאחר שהממונה על הנכסים חשש שהעירייה תידרש לשלם פיצויי הפקעה, הוחלט לגדר את השטח, "ובהתאם לתגובות בשטח" להחליט כיצד להמשיך בהליך העברת הבעלות לידי העירייה. בנובמבר 2004 השיבה מחלקת נכסים כי היא מציעה להפקיע את השטח, ובדצמבר 2004 ביקש הממונה על הנכסים משמאי חיצוני להכין שומה פרטנית ואומדן פיצויי הפקעה למגרש האמור. רק כעבור יותר משנה, במרס 2006, הודיעה מחלקת נכסים למשנה למנהל מנח"י שהשלבנים הראשונים בהליך ההפקעה עומדים להסתיים.

הממונה על הנכסים מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2008 כי על מנח"י מוטל כעת לגבש פרוגרמה ולתכנן ולתקצב את בנייתו של מוסד חינוך על המגרש האמור. הוא ציין כי מחלקת הנכסים אינה בטוחה שלא יוגשו תביעות לפיצויי הפקעה או התנגדויות להפקעה, אבל אם יהיו כאלה - המחלקה תפעל בכל דרך משפטית כדי לטפל בתביעות אלה או לתת פיצויים כדין.



הפקעות הקרקע לצורכי חינוך במזרח ירושלים הן נושא מורכב הכרוך בהשקעת משאבים רבים. ואכן, העירייה טוענת כי היא מתקשה לעשות את הנדרש ממנה בעניין זה.

אולם ממצאי הביקורת מעלים כי לא רק הליכי ההפקעה המורכבים והמחסור בתקציב מונעים מהעירייה להפקיע קרקעות, אלא גם חוסר שיתוף הפעולה בין מנח"י למחלקת נכסים. לכן, גם משהשלימה מחלקת נכסים שלבים מסוימים בהפקעה של קרקעות במזרח העיר לצורכי חינוך, ההפקעה לא יצאה אל הפועל, והקמתם של מבני החינוך לא קודמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת העירייה לשפר את תהליכי העבודה המשותפים ליחידות הפועלות בה ולוודא שמנח"י ומחלקת נכסים פועלות כנדרש כדי להשלים את הטיפול בקרקעות במהירות וביעילות ככל האפשר.

הפקעה לצורכי שימוש

המשרד מקצה לרשויות המקומיות תקציבים לבינוי כיתות לימוד, המותנים בהוכחת בעלות של הרשות המקומית על הקרקע המיועדת לבנייה. בהפקעה הנעשית על פי פקודת הקרקעות או על פי חוק התכנון והבנייה, הוועדה המקומית רשאית לרכוש את החזקה על הקרקע או את השימוש בה לזמן מסוים, או לרכוש זכות שימוש בקרקע. כלומר אפשר להפקיע קרקע לשם שימוש בה או לזיקת הנאה, ולא להפקיע את הבעלות על הקרקע דווקא. מטבע הדברים, קל להפקיע קרקע לצורכי

שימוש בלבד, בהסכמת בעליה, יותר מאשר להפקיע את הבעלות על הקרקע, שכן כך בעלי הקרקע מוסיפים להחזיק בבעלות עליה.

בדיון שהתקיים בעירייה ביולי 2007 הוטל על מנהל מנח"י ועל הפרויקטור לדון עם מנהל מינהל הפיתוח במשרד על האפשרות להקים מבני חינוך על קרקע שאינה נתונה בבעלות העירייה והוועדה המקומית הפקיעה את זכות השימוש בה. בדיון נאמר כי הדבר יוכל לקדם את ההקמה של מבני חינוך על קרקעות מסוימות.

בעקבות הדיון, באוקטובר ובנובמבר 2007 נפגש הפרויקטור עם נציגי המשרד, ובהם מנהל מינהל הפיתוח ונציגת הלשכה המשפטית. הם הסכימו כי "באזורים בהם טרם נעשה 'רישום ראשון' ו/או טרם הוכנו תוכניות לצרכי רישום לאיחוד וחלוקה מחדש אך יש תכניות מפורטות ומאושרות, הקצאת הקרקע תהיה באמצעות 'הפקעת זכות השימוש'... (בתאום עם בעלי הקרקע)". נמצא כי העירייה לא דנה באפשרות להפקיע את זכות השימוש בקרקע, למרות סיכום הדיון האמור.

מתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008 עולה שהממונה על הנכסים סבור ש"אין בהסכמת משרד החינוך להסתפק בהפקעה לצורכי שימוש בלבד... כל ממש והיא ריקה מתוכן".

לדעת משרד מבקר המדינה, משהסכים המשרד להקל את התנאים לקבלת תקציב לבינוי כיתות לימוד ולאפשר לעירייה להשתמש בקרקע שהופקעה לצורכי שימוש בלבד, היה על העירייה לדון בכך ולברוק אם הדבר אכן מקל עליה למצוא קרקעות מתאימות.

כיתות לימוד בצפון מזרח ירושלים

בצפון מזרח ירושלים שוכנות, בין השאר, שתי שכונות גדולות - בית חנינא ושועפאט. בשנת הלימודים התס"ח למדו בשתי השכונות האלה 7,044 תלמידים ב-209 כיתות בשמונה בתי ספר יסודיים רשמיים, חטיבות ביניים רשמיות ובתי ספר על-יסודיים עירוניים.

הצורך בכיתות לימוד בצפון מזרח ירושלים

1. לפי נתוני העירייה, בשנת 2006 חסרו 108 כיתות לימוד בשכונת בית חנינא - 72 מהן בחינוך היסודי ו-36 בחינוך העל-יסודי - ו-145 כיתות בשכונת שועפאט - 65 מהן בחינוך היסודי ו-80 בחינוך העל-יסודי. סך הכול חסרו בשתי השכונות האלה 253 כיתות, שהן כרבע מסך כל כיתות הלימוד שחסרו במזרח העיר באותה שנה.

בינואר 2008 היה צורך בכמה מבני חינוך בבית חנינא: בית ספר יסודי לבנות, שבעת ההיא שכן במבנים שכורים אחדים; גני ילדים - אשכולות של שלושה עד ארבעה גנים בכל מתחם; אשכול של גנים ובית ספר לחינוך מיוחד; בית ספר יסודי לבנים (ובו 24 כיתות), שבעת ההיא שכן במבנה

שכור; ובית ספר על-יסודי לבנות (36 כיתות ז'-י"ב), שכן באותה עת לא היה בית ספר כזה בכל אזור צפון מזרח העיר.

מנתוני מנח"י על רישום לבתי ספר בשנת הלימודים התשס"ח עולה כי 61 תלמידים משכונת בית חנינא ו-310 תלמידים משכונת שועפאט ביקשו ללמוד בכיתה ב' ומעלה בבתי ספר בשכונתם אך נענו בשלילה. סך הכול מדובר ב-371 תלמידים לפחות משתי השכונות, שהם כ-35% מסך כל התלמידים שעל פי נתוני מנח"י לא התקבלו לבתי הספר במזרח העיר בשנה זו. כאמור, מנח"י אינה יודעת אם הנתונים שבידיה מלאים.

2. מערכת החינוך במזרח ירושלים מחולקת ברובה על פי מגדר. רק שני בתי ספר עירוניים שבהם פועלות חטיבות עליונות (כיתות י'-י"ב) מיועדים לבנות בלבד. אחד מהם פועל בשכונת ג'בל מוכבר שבדרום העיר והשני - תיכון "מאמונייה" - פועל במרכז מזרח העיר. על פי נתוני מנח"י, בשנת הלימודים התשס"ח למדו בשני בתי ספר אלה 2,447 תלמידות. בית ספר התיכון בשכונת בית צפאפא בדרום העיר מיועד לבנים ולבנות.

מכאן שבצפון העיר אין מוסד חינוך המיועד לבנות הלומדות בכיתות י'-י"ב. יתר על כן, גם בתיכון "מאמונייה" הפועל במרכז מזרח העיר אין די כיתות לימוד עבור תלמידות המבקשות ללמוד בו (ראו להלן).



מהאמור לעיל עולה כי בשכונות שבצפון מזרח ירושלים יש מחסור ניכר בכיתות לימוד. חלק גדול מהתלמידים שלא התקבלו לחינוך הרשמי במזרח העיר גרים בשכונות אלה. הבעיה חמורה במיוחד כאשר הדברים אמורים בבנות הלומדות בכיתות י'-י"ב, שכן אין חטיבה עליונה לבנות באזור זה, ובחטיבה העליונה היחידה לבנות במרכז העיר מספר כיתות הלימוד אינו מספיק.

תכניות בצפון מזרח ירושלים

לפי חוק התכנון והבנייה, מערכת התכניות הסטטוטוריות של מדינת ישראל היא מערכת היררכית, המורכבת מתכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות (להלן - תכניות מתאר), ומהן נגזרות תכניות מפורטות. חוק זה מגדיר גם את סמכויותיהם של מוסדות התכנון, של בעלי הקרקע ושל מי שיש לו עניין בקרקע בכל הנוגע לייזום תכניות. ערכה הכלכלי של הקרקע נקבע, בין היתר, לפי ייעודה ומצבה התכנוני. משרד הפנים ממונה על הטיפול בכל הקשור לחוק זה, ובין היתר על הכנת תכניות המתאר במוסדות התכנון. הרשויות המקומיות שותפות להכנת תכנית המתאר המקומית והתכניות המפורטות, וחוק זה מקנה להן, בין היתר, סמכות לקבוע את היקף השימוש בקרקע.

1. בשטחים נרחבים במזרח ירושלים יש גושי קרקע שאינם רשומים, דהיינו אין רישום של הבעלות על הקרקע לפי גושי רישום, בין השאר משום שאין מידע מלא בדבר בעלי הקרקעות. רישום זה חיוני לצורך תכנון מודרני והבטחת שטחים לצורכי ציבור.

2. על פי פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], התשכ"ט-1969 (להלן - פקודת ההסדר), אם ראה שר המשפטים שמן הראוי להכין הסדר ורישום של הזכויות במקרקעין באזור פלוני, יפרסם

ברשומות צו הסדר, ובו יקבע את מקומו וגבולותיו של אזור ההסדר ואת היום שבו יוחל הצו באזור ההסדר בתחמת חלקות והגשת תביעות. על פי חוק התכנון והבנייה, רשות מקומית יכולה להגיש תכניות בנוגע לקרקעות מוסדרות או בנוגע לקרקעות הנתונות בהליכי הסדר.

3. תכנית איחוד וחלוקה מאפשרת לתכנן חטיבת קרקע תכנון מיטבי, על פי הייעודים והשימושים הנדרשים, באמצעות איחוד מגרשים וחלוקתם מחדש ונטילת חלק מהקרקע לטובת הרשות המקומית, לצורכי ציבור. התכנית מקנה יתרון לבעלי הקרקע, שכן היא מעניקה להם תוספת זכויות בנייה, ועל כן שווי הקרקע אינו נפגע אף אם שטח הקרקע קטן.

אף על פי שבתכנית איחוד וחלוקה מופרשת קרקע לצורכי ציבור, אין רואים בה תכנית המפקיעה את הקרקע. שלא כמו תכנית שמטרתה הפקעת זכויות, שהיא חוליה ראשונה בשרשרת הפעולות הנעשות כדי לרשום את הקרקע המופקעת על שם הרשות המקומית, בתכנית איחוד וחלוקה יש תוצר קנייני²⁷ שאפשר להשיג גם בלי הוראת הפקעה. לאחר האיחוד והחלוקה נעשה רישום הקרקעות לפי המנגנון הקבוע בחוק התכנון והבנייה.

חוק התכנון והבנייה קובע כללים לאיחוד וחלוקה של מגרשים: בתכנית מתאר מקומית ובתכנית מפורטת מותר לקבוע גם הוראות בדבר איחוד מגרשים, הן בהסכמת בעליהם והן שלא בהסכמתם, וכן הוראות בדבר חלוקתם של מגרשים בין בעליהם, הן מגרשים הנתונים בבעלות משותפת והן מגרשים הנתונים בבעלות נפרדת, הן בהסכמת הבעלים והן שלא בהסכמתם (להלן - חלוקה חדשה). בתוך שמונה חודשים מיום שנכנסה החלוקה החדשה לתוקף, על יו"ר הוועדה המקומית, שבתחומה אושרה תכנית החלוקה החדשה, להגיש למנהל כהגדרתו בפקודת המדידות תכנית לצורכי רישום התואמת את התכנית של החלוקה החדשה שאושרה; בתוך חודשיים מיום שהועברה התכנית למנהל, עליו לקבוע אם אפשר לרשום אותה על פי פקודת המדידות וחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.

(א) בשנת 1992 החלה העירייה לטפל בשלוש תכניות לאיחוד וחלוקה בצפון מזרח העיר, והן אושרו בשנים 1996-1999. מכוון של תכניות אלה יזמה העירייה 50 תכניות לאיחוד וחלוקה בשכונת בית חנינא. ממסמכים שנמצאו בעירייה (שנכתבו במאי 2003) עולה כי אף שעברו כעשר שנים מאז החלה העירייה לטפל בתכניות האמורות הן עדיין לא אושרו, ומשום כך התעכבו התכנון והבנייה של מוסדות חינוך בשכונת בית חנינא.

(ב) בשנת 2005 הגישו החברה לפיתוח בית חנינא ושועפאט בע"מ ובעלי עניין אחרים עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים נגד העירייה ובעלי עניין אחרים²⁸. העותרים ביקשו מבית המשפט, בין השאר, לחייב את המשיבים להשלים מיד את הליך האיחוד והחלוקה של כל השטחים שעל פי התכנית מיועדים לכך; לקצוב למשיבים פרקי זמן קצובים וברורים להשלמת כל הליכי האיחוד והחלוקה, וכך לאפשר לעותרים לקבל היתרי בנייה. בספטמבר 2006 החליט בית המשפט שחלק מהמשיבים, ובהם העירייה, ימסרו הודעה בכתב עד סוף השנה, ובה יפרטו כיצד מתקדמים הליכי האיחוד והחלוקה האמורים. העירייה נדרשה להוסיף לדווח לבית המשפט על התקדמות ההליכים.

(ג) עד מועד סיום הביקורת אושרו 18 מן התכניות האמורות לאיחוד וחלוקה: שלוש אושרו בחודשים יוני-ספטמבר 2005; חמש אושרו בשנת 2006; תשע אושרו בשנת 2007; ואחת ב-2008. מכאן שרק מאמצע שנת 2005 ואילך אושרו תכניות לאיחוד וחלוקה שיזמה העירייה בשכונת בית חנינא. עד מועד סיום הביקורת עדיין לא החלה העירייה לבנות מבני חינוך על הקרקעות שבתכניות אלה (עוד בעניין תכניות לאיחוד וחלוקה - ראו להלן בפרק על מעורבותו של משרד החינוך בהקמת כיתות לימוד במזרח ירושלים).

27 התוצר הקנייני מושג באמצעות רישום במרשם המקרקעין על פי טבלאות הקצאה ואיוון.
28 עת"מ 521/05 החברה לפיתוח בית חנינא ושועפאט בע"מ ו-56 אה' נ' עיריית ירושלים ואח'.

4. ביולי 2001 החליטה הוועדה המחוזית בירושלים לאשר את תכנית מס' 6671 בשכונת בית חנינא (להלן - תכנית 6671), ובנובמבר 2001 פרסמה העירייה הודעה בדבר אישור התכנית. התכנית כוללת שטחים לבנייני ציבור ("שטחים חומים"), ובהם מגרש מס' 1, המיועד לבית ספר (להלן - מגרש 1); מגרש מס' 7, המיועד לבית ספר ולשלוחת מתנ"ס (להלן - מגרש 7); וחמישה שטחים המיועדים לגני ילדים ולמעונות יום. יצוין כי תכנית 6671 נוגעת בין היתר לשני גושים המוסדרים על פי פקודת ההסדר, ויש רישום מסודר של בעלי הקרקע. מכאן יתרונה.

הביקורת העלתה כי בזמן שחלף מאז אושרה תכנית 6671 ועד מועד סיום הביקורת - דהיינו יותר משש שנים - לא קידמה העירייה את ההליכים הנדרשים לשם בניית מבני חינוך על הקרקעות שהוזכרו בתכנית זו. ואלה ממצאי הביקורת:

(א) בתקנון של תכנית 6671 נקבע שהמגרשים האמורים יועברו לעירייה ללא תמורה. ממכתב ששלח מנהל המינהל הקהילתי לפיתוח בית חנינא (להלן - מינהל בית חנינא) למנהלת התכנון לשעבר בינואר 2002 עולה שאת תכנית 6671 יזם המינהל בעזרת תושבי בית חנינא ובמימונם; מאחר שבתכנית זו אין צורך לעשות איחוד וחלוקה, אפשר להתחיל מיד בתהליך ההפקעה ובתכנון מבני החינוך "באזור שכל כך זקוק לכתות לימוד לבנים ולבנות מכל הגילאים". מנהל המינהל הציג את שבעת השטחים שבהם אמורים להיבנות מוסדות חינוך וביקש שהעירייה תגדר את השטחים האלה כדי למנוע בנייה בלתי חוקית בהם. המנהל שב ופנה אל מנח"י בעניין זה כעבור שנה.

במרס 2003 כתבה מתכנתת מחוז ירושלים דאז במשרד הפנים למהנדס העיר דאז על מגרש המיועד לבניית בית ספר, המוזכר בתכנית 6671. ממכתבה עולה כי באחד השלבים הסופיים בטיפול בתכנית הרסה העירייה בתים שנבנו על המגרש הזה. היא ביקשה שהעירייה תגדר את השטח ותפקיע אותו מהר ככל האפשר כדי "למנוע השתלטות נוספת".

(ב) בפגישה שהתקיימה בעירייה בינואר 2004 בהשתתפותו של המשנה למנהל מנח"י הוחלט להקפיד את הטיפול במגרש 7 בשל מיקומו בקצה השכונה; לטפל בפנימי המבנים הבלתי חוקיים ממגרש 1, לגדר את השטח ואז להחליט כיצד להמשיך בהליך העברת הבעלות לידי העירייה; לקדם את העבודה על "תשריט ההפקעה".

(ג) נמצא כי אף על פי שבתקנון של תכנית 6671 נקבע, כאמור, שהמגרשים האמורים יועברו לעירייה ללא תמורה, הממונה על הנכסים סבר שהיא תידרש לשלם פיצויים בגין ההפקעה. משום כך הוחלט שמגרש 1 ישמש "פיילוט". בתחילת שנת 2005 החלה העירייה בהליך ההפקעה שלו, ורק במרס 2006 הודיע הממונה על הנכסים למשנה למנהל מנח"י שהליך ההפקעה, הנעשה על פי סעיפים 5 ו-7 בפקודת הקרקעות, עומד להסתיים.

(ד) ביולי 2005 נדון בעירייה גם נושא הקמת בתי ספר בשכונת בית חנינא, והתברר כי מנח"י לא הכינה פרוגרמה לקרקעות הכלולות בתכנית 6671 ולא הביאה אותה לאישור במשרד; הוחלט שכאשר תקבל העירייה את הפרוגרמה היא תתחיל מיד בתכנון. באוגוסט 2005 החליטו מנהל מנח"י ואחרים שהעירייה תתחיל להפקיע את חלקות הקרקע האמורות ומנח"י תקדם את הכנתה של פרוגרמה עבור בית ספר תיכון לבנות שייבנה במגרש 1.

(ה) בספטמבר 2007 כתבה סגנית מנהל מנח"י למגזר הערבי לממונה על הנכסים שמגרש 7 יכול לשמש בסיס למבנה של בית ספר על-יסודי לבנות, והטיפול בו עומד בראש סדר העדיפויות של מנח"י. אולם בסיכום של דיון שהתקיים בינואר 2008, שבו השתתפו, בין השאר, המשנה למנהל מנח"י וסגנית מנהל מנח"י למגזר הערבי, הוצג סדר העדיפויות של מנח"י בכינוי מבני חינוך בשכונת בית חנינא, ושום מגרש מהמגרשים המיועדים לכך לא נכלל בתכנית 6671. לעומת זאת נרשם בסיכום הדיון שבית ספר יסודי לבנים עתיד להיבנות על קרקע הנכללת בתכנית שעדיין לא

אושרה. יצוין כי גם בסיוורים שעשו נציגי מנח"י והאגף למ"צ במזרח העיר במאי 2008 כדי לבחון מגרשים המיועדים להפקעה נמצא שמגרש 7 הוא "גדול ונוח טופוגרפית", ולכן הומלץ להפקיעו.



מן האמור לעיל עולה שהעירייה ומנח"י פעלו בעצלתיים בעניין הקצאת קרקע לצורכי חינוך. במשך שנים קידמה העירייה עשרות תכניות לאיחוד וחלוקה בצפון מזרח ירושלים. מקצת התכניות כבר אושרו מהמחצית השנייה של שנת 2005 ואילך, אך העירייה עדיין לא החלה לבנות מוסדות חינוך על שום קרקע מהקרקעות הכלולות בתכניות אלה. כמה שנים לפני שאושרו הראשונות שבתכניות אלה כבר אושרה תכנית 6671. העירייה ומנח"י ידעו על האפשרויות הגלומות בתכנית זו, אולם בחרו שלא להשתמש בה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול של העירייה ושל מנח"י בתכנית האמורה מעיד שהן לא היו נחושות למצוא קרקעות לצורכי חינוך.

בינוי מוסדות לחינוך מיוחד במזרח ירושלים

בשנת הלימודים התס"ח היו במזרח ירושלים תשעה מוסדות לחינוך מיוחד, ובהם שני אשכולות גנים ושבעה בתי ספר. המחסור בכיתות לימוד במוסדות לחינוך מיוחד במזרח העיר חמור במיוחד. על פי תכנית האב, בשנת 2010 יחסרו שם 240 כיתות²⁹.

ההמלצות בתכנית האב וביצוען

בתכנית האב נסקרו כל התכניות במזרח ירושלים ונמצא כי רק בשתי תכניות בשכונת בית חנינא הוקצתה קרקע למוסדות לחינוך מיוחד. הקצאות אלה יכולות לספק רק חלק קטן מצורכי החינוך המיוחד, ולכן הומלץ בתכנית לשנות את ייעודן של הקרקעות מ"שטחים פתוחים ציבוריים" לשטחים המיועדים למוסדות לחינוך מיוחד, בשלושה אזורים: באזור השכונות בית חנינא ושועפאט, במורדות המזרחיים של שכונת א-טור (סמוך לכביש מעלה אדומים) ובאזור שכונת ג'בל מוכבר. בתכנית הודגש כי התלמידים במוסדות לחינוך מיוחד מגיעים אליהם בהסעות, ולכן המיקום של המוסדות האלה חשוב פחות מהמיקום של בתי ספר רגילים, אולם רצוי לרכז בתי ספר נוספים לחינוך מיוחד "מקו העיר העתיקה ודרומה".

29 התכנית הסתמכה על ההנחה שבכיתה לחינוך מיוחד לומדים תשעה תלמידים בממוצע, ואילו בכיתה רגילה - 35 תלמידים בממוצע.

נמצא כי העירייה לא החלה לטפל בשינוי ייעודן של הקרקעות בשלושת האזורים האמורים, כמומלץ בתכנית האב, אף שזו נכתבה עוד בשנת 2002.

בניית תוספת כיתות בבית ספר "בכריה אלויין"

בית הספר "בכריה אלויין" לחינוך מיוחד, הפועל בשכונת ואדי ג'וז (להלן - ב"ס ב"א), הוא היחיד במזרח ירושלים המיועד לילדים סיעודיים הסובלים מפיגור קשה. בשנת 1999 הסתיימה בנייתו של ב"ס ב"א. באוגוסט 1998 העביר מינהל הפיתוח במשרד לעירייה פרוגרמה להרחבת ב"ס ב"א, שהייתה אמורה לצאת אל הפועל לאחר שתסתיים בניית החלק הראשון שלו, ובה אישור לבניית 1,380 מ"ר (נטו). בספטמבר 2000 העבירה מנהלת התכנון לשעבר למינהל לתכנון, הנדסה ותחבורה בעירייה הוראה לתכנון, ובה תוספת של ארבע כיתות ומעון יום בב"ס ב"א. בהוראת התכנון צוין שיש לאכלס את המוסד בשנת הלימודים התשס"ג (2002-2003).

עד מועד סיום הביקורת לא החלה העירייה בבניית התוספת לבי"ס ב"א.

1. במאי 2002 שוב העביר מינהל הפיתוח במשרד לעירייה פרוגרמה מאושרת לשם הרחבת ב"ס ב"א. ממסמכי העירייה עולה שהמשרד הציג שאלות עקרוניות לעירייה גם לאחר אישור הפרוגרמה. הדבר דרש בירורים נוספים ביניהם ועיכב את תחילת הבנייה בחצי שנה ויותר.

2. בספטמבר 2006 ביקשה מפקחת ארצית במשרד, הממונה על שירותי חינוך מיוחדים, לעשות שינויים בתכנית, לדוגמה לאחד כמה כיתות לימוד לכיתה גדולה אחת. בדצמבר 2006 הציגו נציגי האגף למ"צ לאדריכל יועץ למשרד החינוך תכנית מתוקנת לפי הערותיה של המפקחת הארצית, והוחלט שהיא תבקש לאשרר את התכנית. באפריל 2007 קבעו נציגי המשרד, ובהם המפקחת הארצית, ונציגי העירייה כי "הפרוגרמה שלפיה נבנה ביה"ס אינה מתאימה, החדרים הקיימים [הם] בגודל של 42 מ"ר, החדרים שייבנו יהיו בגודל של 60 מ"ר". יצוין כי בשתי הפרוגרמות שאישר המשרד - בשנת 1998 ובשנת 2002 - היה שטחן של כל כיתות האם אמור להיות 42 מ"ר.

המפקחת הארצית השיבה למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2008, כי מספר הילדים הסיעודיים בבית הספר גדל ולכן היא ביקשה לבנות גם כיתות לימוד ששטחן 60 מ"ר; הצורך בכיתות כאלה לא היה חיוני באותה מידה כשנתן המשרד לעירייה פרוגרמה להרחבת ב"ס ב"א.

מן האמור עולה כי המשרד והעירייה עסקו בתכנון של תוספת למבנה של ב"ס ב"א, מתוך הנחה ששטחה של כיתת אם הוא 42 מ"ר. רק שמונה שנים וחצי לאחר המועד שאישר המשרד את הפרוגרמה הראשונה הוא החל לשתף בדיונים את נציגת האגף לחינוך מיוחד. זו דרשה מנציגי העירייה ששטחה של כיתת אם יהיה 60 מ"ר, והדבר הצריך תכנון מחודש של המבנה.

3. ביוני 2007 כתב מנהל האגף למ"צ למנהל אגף פיתוח ותקצוב במינהל הפיתוח במשרד כי הפרוגרמה של ב"ס ב"א אינה מסוכמת, והמשרד משנה אותה פעם אחר פעם. הוא ציין שהדבר מקשה על השלמת תכנון המבנה. באוקטובר 2007 העביר המשרד למנח"י פרוגרמה מאושרת לבי"ס ב"א - בפעם השלישית.



במזרח ירושלים יש מחסור חמור בכיתות לימוד במוסדות לחינוך מיוחד. אולם נמצא שבכל הנוגע לבי"ס ב"א, שהוא, כאמור, בית הספר היחיד במזרח העיר המיועד לילדים סיעודיים הסובלים מפגיגור קשה, המשרד פעל באטיות ולא היה נחוש דיו לקדם את הבנייה. אף על פי שעבר כעשור מאז העביר המשרד לעירייה פרוגרמה ראשונה, עדיין לא החלה העירייה לבנות את כיתות הלימוד הנוספות.

בתי ספר על-יסודיים במזרח ירושלים

חינוך על-יסודי לבנות

1. למרות המחסור הרב בכיתות לימוד לתלמידות החטיבה העליונה במזרח ירושלים, בייחוד בצפון מזרח העיר, עד מועד סיום הביקורת לא עסקה העירייה בבנייה של מוסד חינוכי כזה באזור הזה.

מתשובת מנח"י למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2008, ומבירורים בעירייה התברר כי באותה עת השלימה העירייה את ההליכים הנדרשים לשם התחלת בנייתו של בית ספר מקיף לבנות בשכונת ראס אל-עמוד (כמפורט בטבלה לעיל), ומנח"י עסקה בשלבי תכנון ראשוניים של שני בתי ספר על-יסודיים לבנות - בשכונת עיסאווייה ובשכונת בית חנינא (בצפון מזרח העיר). התברר כי עד סוף 2008 עדיין לא אישר המשרד את הפרוגרמות, והעירייה ממילא לא החלה לבנות את בתי הספר.

2. (א) באוגוסט 2005, כשלושה שבועות לפני פתיחתה של שנת הלימודים התשס"ו (2005-2006), החליטה מנח"י שיש לשפץ מבנה של מוסד חינוך ולצרפו לתיכון "מאמונייה", כדי שהתיכון יוכל לקבל 500 תלמידות שנרשמו אליו אך לא נמצא להן מקום לימוד בו.

(ב) לקראת פתיחתה של שנת הלימודים התשס"ח, בספטמבר 2007, התברר למנח"י שלא נמצא מקום לימוד לכ-250 תלמידות שסיימו את לימודיהן בשנת הלימודים התשס"ז בכיתות ט' בבתי ספר רשמיים והן מעוניינות ללמוד בחטיבה עליונה עירונית. עד תחילת אוגוסט 2007 לא נמצא פתרון לבעיה, ובדיון שהתקיים בלשכת מנכ"ל העירייה הוחלט כי הממונה על הנכסים יסדיר שכירת מבנה לתיכון "מאמונייה" עד לאחר החגים. בתחילת ספטמבר שכרה העירייה מבנה של בית מלון והסבה אותו למבנה חינוך כדי שישמש את בית הספר לצורכי לימוד.

(ג) עד אוגוסט 2008 1,165 תלמידות שסיימו ללמוד בכיתות ט' בבתי ספר רשמיים במזרח ירושלים נרשמו לתיכון "מאמונייה" לשנת הלימודים התשס"ט, ול-565 מהן לא נמצא בו מקום. באותה עת - פחות מחודש לפני מועד פתיחתה של שנת הלימודים - עדיין לא מצאה מנח"י פתרון לבעיה זו. בסוף אוגוסט שכרה העירייה מבנה נוסף, והוא החל לשמש את בית הספר ב-10.9.08. כלומר 565 התלמידות האמורות החלו ללמוד במבנה זה רק כעשרה ימים לאחר תחילת שנת הלימודים.



מהאמור לעיל עולה כי בתי הספר העל-יסודיים במזרח ירושלים אינם יכולים לקבל את כל התלמידות המבקשות ללמוד בחטיבה העליונה, ולכן נאלצה העירייה לשכור מבנה נוסף לבית הספר "מאמונייה" בכל אחת מהשנים האחרונות.

אף על פי שהבעיה ידועה לעירייה, היא לא פתרה את העניין בעוד מועד, ושכרה את המבנים רק בסוף אוגוסט, זמן קצר לפני פתיחת שנת הלימודים. משום כך החלו התלמידות את שנת הלימודים באיחור.

בעת סיום הביקורת לא עסקה העירייה בבנייה של בתי ספר על-יסודיים לתלמידות, והמחסור בכיתות לימוד לתלמידות החטיבה העליונה צפוי להחמיר בשנים הבאות.

בית ספר "עבדאללה אבן חוסיין"

בית ספר "עבדאללה אבן חוסיין" (להלן - ב"ס עא"ח) הוא בית ספר עירוני על-יסודי מקיף לבנים, היחיד מסוגו במזרח ירושלים. ב"ס עא"ח שוכן על קרקע הנתונה בבעלות הנהלת הוואקף המוסלמי בירושלים (להלן - הוואקף). בשנת הלימודים התשס"ח למדו בו 704 תלמידים ב-23 כיתות ז'-י"ב. בנובמבר 1996 אישר המשרד פרוגרמה להרחבת בית הספר, ובה תוספת של אגף סדנאות וחדרי ספח.

1. בשנת 1998 התברר למנח"י כי כאשר תוכנן כביש מס' 1 בירושלים שונתה התכנית המקורית שבה נכלל שטח בית הספר, וחלק ממנו יועד לפיתוח נופי ("שטח ירוק"); כדי לבנות את תוספת הבנייה בב"ס עא"ח יש לשנות את הייעוד של חלק מהשטח הזה בתכנית, כדי שיוכל לשמש לצורכי ציבור.

2. בנובמבר 1999 פנה הממונה דאז על תכנון מבנים בעירייה למנהל הוואקף דאז, וביקש ממנו "לחתום כבעלי הקרקע על תכנית בניין העיר", כדי שיהיה אפשר להרחיב את ב"ס עא"ח. באותו חודש השיב בא כוח הוואקף שמרשיו לא יחתמו על תכנית הנוגעת לנכס בטרם יומצאו להם תכניות מפורטות לתוספת הבנייה שהעירייה מתכוונת לבנות.

במרס 2000 העביר יועץ ראש העירייה דאז לבא כוח הוואקף את התכניות לתוספת בנייה בב"ס עא"ח ופירט את מטרת השינוי בתכנית. משלא נענה, כתב מכתב נוסף באוגוסט 2000, ובו ציין ש"אנו רואים בכך את הסכמתכם לתוספת הבנייה ומודיעים לכם פעם נוספת כי, בכוונת העירייה לגשת לבניית התוספות בראשית שנת 2001". הוואקף לא השיב גם על מכתב זה.

3. העירייה הוסיפה לקדם את ההליכים הדרושים לבניית התוספת לב"ס עא"ח. מנהלת התכנון לשעבר פעלה לקידום התכנון של התוספת לב"ס עא"ח, וביולי 2003 אישר המשרד את הפרוגרמה לבית הספר. בד בבד פעל האגף למ"צ כדי להכניס את השינוי האמור לתכנית. בפברואר 2003 התעוררה השאלה מי יירשם במסמכי התכנית כבעל זכות בנכס - הוואקף או העירייה. הממונה על הנכסים קבע שיחתום על התכנית, וכעבור כעשרה חודשים כתב כך: "אודה על קידום התוכנית בשלב זה ללא חתימת בעלים. אני מקווה שעד להפקדה נמצא פתרון יצירתי לבעייה". כעבור כחודשיים שב וכתב הממונה כי: "כבר באוגוסט 2000 התקיימו מגעים עם בא כוח בעלי הקרקע (הוואקף)... ומשלא נתקבלה התנגדותם בכתב אנו רואים בכך הסכמה ולדעתי אין כל מניעה לקדם התוכנית... אח"כ ירחם ה' ונמצא פתרון לעניין על היתר הבנייה".

4. ביולי 2006 פרסמה העירייה הודעה בדבר אישור השינוי האמור בתכנית, ובדצמבר 2006 אישר המשרד את התכנית האדריכלית של העירייה. במאי 2007 העביר מנהל האגף למ"צ למנהל מנח"י את הרשאת המשרד לבניית התוספת למבנה והמשיך בהליכים לקראת קבלת היתר בנייה.

העירייה היא דיירת מוגנת בשבעה נכסים של הוואקף במזרח ירושלים. מרביתם משמשים מוסדות חינוך, ואחד מהם הוא ביי"ס עא"ח. העירייה והוואקף חלוקים בעניין שיעור דמי הארנונה שעל הוואקף לשלם לעירייה ובעניין שיעור שכר הדירה שעל העירייה לשלם לוואקף. באוגוסט 2007 הגיש הוואקף תביעה לבית המשפט השלום בירושלים נגד העירייה (ת.א. י-ם 8760/07) וביקש לפנות אותה ממבנה הנתון בבעלותו.

5. בנובמבר 2007 כתב נציג האגף למ"צ לוואקף על תוספת הבנייה בבי"ס עא"ח, צירף את התכניות המצורפות לבקשה להיתר בנייה וביקש שמנהל הוואקף יחתום על התכניות כבעל הזכות בנכס. בינואר 2008 השיב בא כוח הוואקף שהוואקף מתנגד בתוקף לכל בנייה, והזכיר את התביעה האמורה הנוגעת לפינוי העירייה מן המבנה הנתון בבעלותו.

בפברואר 2008, משהועלתה בעירייה האפשרות לגנוז את תכניות הבנייה בבי"ס עא"ח, כתב מנהל האגף למ"צ ללשכה המשפטית בעירייה כי ביטול הפרויקט אינו סביר, משום שהושקעו זמן וכסף בשינוי התכנית כאמור ובתכנון הבנייה. בינתיים הורה מנכ"ל העירייה לאגף למ"צ להמשיך בתכנון של תוספת הבנייה.

הממונה על הנכסים מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2008 כי: "בשלב זה מסרבים בווקף לאשר את הבניה ולמעשה התנגדו בתוקף לכל בניה"; "לא אחת שיקולים שאינם ענייניים משפיעים וגורמים לכך שנושאים שקשורים בשרות לציבור במזרח ירושלים נפגעים". מתשובתו של הממונה על הנכסים למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2008, עולה כי בעבר הנפיקה העירייה היתרי בנייה גם ללא אישורם של בעלי הקרקע לבנות בנכס, אולם בשנים האחרונות השתנתה מדיניותה, וכעת אפשר לקבל היתר בנייה רק אם בעלי הקרקע מאשרים לבנות בנכס.

6. בשנים 2005-2006 הקצה המשרד תקציב לבינוי תוספת הבנייה בבי"ס עא"ח, והסב את התקציב הזה להשלמת בנייתם של בתי ספר אחרים. גם במאי 2008 ביקש מנהל האגף למ"צ להסב את התקציב האמור לשיפוץ של מבנה חינוך אחר, אולם נציגת מינהל הפיתוח במשרד הסבירה לנציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2008 כי אי-אפשר לעשות זאת, שכן אין שום פרוגרמה מאושרת למבנה חינוך במזרח ירושלים.

7. מאוקטובר 2003 עד מאי 2006 לא התערבה מנח"י בקידום הבינוי בבי"ס עא"ח. במאי 2006 כתבה סגנית מנהל מנח"י למגזר הערבי למנהל האגף למ"צ כי בעקבות בקשתו של ועד ההורים בבי"ס עא"ח, היא מבקשת לדעת מתי יתחילו עבודות הבנייה בבית הספר. למעשה, מנח"י הניחה ליחידות אחרות בעירייה לקדם את הפרויקט ולא עסקה עוד בכך.



עוד בשנת 1999 ידעה העירייה שהוואקף לא נתן את הסכמתו לבנייה בבניין ביי"ס עא"ח. גורמים שונים בעירייה, ובעיקר האגף למ"צ, עבדו שנים רבות כדי לקדם את הבנייה בבית הספר. בשנים אלה הועלתה סוגיית הסכמת הבעלים לפני הממונה על הנכסים, אולם הוא השיב תשובות בלתי מחייבות והעדיף שלא לעסוק בפתרון הבעיה. אף שהפרוגרמה אושרה כבר לפני עשור, מחלקת נכסים לא עסקה כלל בסוגיית התימת הבעלים בזמן הזה, ומשהשלים האגף למ"צ את הליכי התכנון הארוכים, לרבות השינוי הנדרש בתכנית, התברר שאי-אפשר לבנות את תוספת הבנייה.

משנת 2004 ואילך לא התערבה מנח"י בעבודתן של היחידות השונות בעירייה כדי לקדם את הטיפול בתוספת הבנייה בבי"ס עא"ח, לא ביקשה לברר מדוע הבנייה מתעכבת ולא ניסתה לפתור את הבעיה. הפנייה היחידה של מנח"י לבירור הנושא נעשתה על פי בקשת ועד ההורים של בית הספר. למעשה נהגה מנח"י כאילו נושא תוספת הבנייה אינו מעניינה.

בית ספר תיכון שועפאט לבנים

בבית ספר תיכון שועפאט לבנים למדו בשנת הלימודים התשס"ח 1,157 תלמידים בכיתות ז'-י"ב. בבית הספר מחסור חמור בכיתות לימוד. בתכנית האב נקבע שבחינוך העל-יסודי בצפון מזרח ירושלים - דהיינו בשכונות שועפאט, בית חנינא וכפר עקב - יחסרו 177 כיתות בשנת 2010. קביעה זאת הסתמכה, בין השאר, על מצאי הכיתות בבית ספר על-יסודי חדש (תיכון "אבן חלדון") שהקימה העירייה בשכונת בית חנינא, שאוכלס בספטמבר 2004. על פי רישומי מנח"י, לקראת שנת הלימודים התשס"ח פנו 100 תלמידים לתיכון שועפאט וביקשו להירשם ללימודים בו אולם נענו בשלילה. כאמור, נתונים אלה הם חלקיים בלבד.

בינואר 2005 החלה העירייה לשקול לבנות תוספת כיתות לימוד בתיכון שועפאט על הבניין הקיים. לבנייה כזאת יתרון, שכן אין צורך לאתר עבודה קרקע חדשה.

1. כבר בינואר 2005 פנה מנהל תיכון שועפאט לסגנית מנהל מנח"י למגזר הערבי בעניין המחסור החמור בכיתות לימוד בבית הספר. באוגוסט 2006 פנה גם ועד ההורים של בית הספר למנח"י וטען כי בתיכון אין חדר מורים; ל-36 מתלמידי כיתה י' אין חדר לימוד; וחלק מן התלמידים לומדים במקלט. יצוין כי באוקטובר 2006 ביקרו בבית הספר נציגי העירייה, והוחלט שמחלקת בדיקת בית של העירייה תתכנן כמה וכמה שינויים במבנה בית הספר ותוציא אותם לפועל.

2. באוגוסט 2007 השיב המשרד לבקשת העירייה לקבל תקציב לבנייתם של מוסדות חינוך בשנת 2008. בעניין תיכון שועפאט השיב המשרד שבמבנה הקיים לומדות 33 כיתות אף על פי שהוא מתאים רק ל-24 כיתות, ועל העירייה להגיש לו טפסים לשם הכנת פרוגרמה להרחבת המבנה הקיים.

המשרד מאשר את הפרוגרמה ואת התקציב לבינוי רק בתנאי שהרשות המקומית יכולה להוכיח שהיא הבעלים של המגרשים המיועדים לבנייה, ועד אז הוא נותן לה טיוטת פרוגרמה בלבד. בספטמבר 2007 העבירה מחלקת נכסים "טופס קרקע" למשרד. בדצמבר 2007 השיב המשרד כי הטופס האמור אינו מוכיח שהקרקע המדוברת נתונה בבעלות העירייה, ולכן בפברואר 2008 העביר לעירייה טיוטת פרוגרמה בלבד לתוספת של 12 כיתות לימוד בתיכון שועפאט.

3. בפברואר 2008 החלה מנח"י לנסות לפתור את בעיית הבעלות על הקרקע של תיכון שועפאט, ומנהלת מחלקת תכנון במנח"י ביקשה מהממונה על הנכסים לטפל בהפקעתו של המגרש. במרס 2008 החליטה הוועדה המקומית להפקיע את הקרקע, ובמאי התריעה מנח"י על עיכוב הטיפול בהסדרת הבעלות על הקרקע במחלקת נכסים. ביולי 2008 חתם הממונה על הנכסים על תצהיר, ובו נאמר שלמיטב ידיעתו, העירייה מחזיקה בקרקע ובמבנה מאז שנת 1967, והיא נוהגת בהם מנהג בעלים לכל דבר ועניין. התצהיר סיפק למשרד את ההוכחה הנדרשת לבעלות של העירייה על המגרש האמור. באוגוסט 2008 מסרה נציגת מינהל הפיתוח במשרד למשרד מבקר המדינה כי היא ממתנה שהעירייה תעביר לה נתונים שיאפשרו לה לתת פרוגרמה מאושרת.



מהאמור לעיל עולה כי מינואר 2005 עד דצמבר 2007, כלומר כשלוש שנים, מנכ"ל ידעה שיש מחסור חמור בכיתות לימוד בתיכון שועפאט, ולמרות זאת לא פעלה בנחישות כדי להשלים את ההליכים הנדרשים לשם מתן הוראה לתכנון תוספת הבנייה. שאלת הבעלות על הקרקע עלתה רק לאחר כשלוש שנים, ובשל העיכוב האמור עדיין לא הושלמו הליכי התכנון של הבנייה. הגורמים השונים בעירייה אינם פועלים בעת ובעונה אחת, ולכן מחלקת נכסים פועלת רק לאחר שהליכי התכנון מסתיימים. כדי לקצר את הזמן שאורכת ההקמה של מבני חינוך, מן הראוי שענייני הבעלות על הקרקע והליכי תכנון הבנייה יטופלו בד בבד.

טיפול של הנהלת העירייה במחסור בכיתות לימוד

מחסור כה חמור בכיתות לימוד, כמו המחסור במזרח ירושלים, דורש מעורבות של דרגים בכירים בממשלה ובעירייה, ובראש ובראשונה - מעורבות פעילה של הנהלת העירייה. את הפעולות שיעשו הגופים האלה יש לתעד כראוי, ובכלל זאת לאסוף נתונים בשיטתיות ולהציג את הבעיות החמורות הכרוכות בנושא הצגה מלאה וממצה. אפשר היה לצפות שהנושא יובא תדיר לפני הנהלת העירייה, ושהיא תורה ליחידותיה לעשות את כל הפעולות הנדרשות כדי לפתור את העניין.

1. משרד מבקר המדינה סקר את המסמכים של לשכת מנכ"ל העירייה שנכתבו מתחילת שנת 2005 עד אפריל 2008. התברר כי בשנים 2005-2007, בזמן כהונתו של ראש העירייה לשעבר, מר אורי לופוליאנסקי, ומנכ"ל העירייה לשעבר, היו בלשכת המנכ"ל מסמכים מעטים בנושא בינוי כיתות הלימוד במזרח העיר, ובעיקר המסמכים האלה: מסמכים הנוגעים לשני הדיונים האמורים בלשכת מנכ"ל רה"ם; פנייה של מנכ"ל העירייה למנכ"ל המשרד לשעבר ולממונה לשעבר על התקציבים במשרד האוצר, שנכתבה בנובמבר 2006, ובה ביקש שהממשלה תקצה לעירייה תקציב למימון פיצויי הפקעה; ומסמכים אחדים המתעדים התכתבויות של עובדי העירייה.

מנכ"ל העירייה לשעבר השיב למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2008, כי בימי כהונתו נעשתה עבודת מטה מקיפה בנושא, לרבות ישיבות תקופתיות וקשר ישיר עם גורמים בכירים בממשלה לשם קידום הבניית של כיתות הלימוד, והמשנה לשעבר למנכ"ל העירייה מונתה לפקח על טיפולן של היחידות השונות בעירייה בבינוי כיתות הלימוד.

2. בנובמבר 2007 עומד מנכ"ל העירייה המכהן בראש צוות שמטפל בנושא בינוי כיתות לימוד במזרח העיר, יחד עם מנהלי יחידות בעירייה. הצוות מתכנס מדי כמה שבועות. מסיכומי הדיונים עולה כי דנו בהם בעיקר במעקב אחר פרויקטים שכבר היו נתונים בשלבי תכנון וביצוע.

מעורבותו של משרד החינוך בהקמת כיתות לימוד במזרח ירושלים

1. המחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים מונע מתלמידים רבים את הזכות ללמוד במוסדות חינוך רשמיים, הקבועה בחוק לימוד חובה. העירייה טענה לא פעם שאין ביכולתה לפתור את סוגיית המחסור בכיתות לימוד במזרח העיר, והמשרד צידד בטענתה.

מן המסמכים הרבים שנאספו בביקורת עולה שהמשרד ידע עד כמה חריפה בעיה זו, ולכן נענה לבקשותיה של העירייה מזמן לזמן ושינה כמה כללים הנוגעים לעבודתו: בנוגע לאפשרות לבנות בתי ספר "רבי קומות" כאשר עתודות הקרקע למבני חינוך מעטות; בנוגע לניפוק טיטות פרוגרמה למבני חינוך במזרח ירושלים לפני שהעירייה הוכיחה את בעלותה על השטח כדי לזרז את הליכי תכנון המבנה; ובנוגע לתקצוב מבני חינוך שייבנו על קרקע שהעירייה הפקיעה לצורכי שימוש בלבד ולא לצורכי בעלות.

המשרד מצא לנכון להיענות לדרישות העירייה, אך לא יזם פעולות משלו ולא סייע לעירייה בנושא זה. כך נהג אף על פי שהאחריות להפעלת מוסדות חינוך במזרח ירושלים, כמו בכל מקום אחר בארץ, מוטלת גם עליו. נראה כי המשרד ראה במחסור בכיתות לימוד בעיה שהעירייה צריכה לפתור.

2. על פי עמדת משרד המשפטים, אם מבקשים להכין תכנית איחוד וחלוקה בקרקע שאינה מוסדרת ואשר זהות בעליה אינה ידועה, לא יהיה אפשר לרשום את הקרקע על שם הבעלים גם לאחר השלמת התכנית. במצב כזה אפשר לעשות "מעין תכנית איחוד וחלוקה". בתכנית זו התכנון של חטיבת הקרקע מיטבי, יעיל ומתחשב בצורכי הציבור, ובמקום לרשום את הקרקעות על שם בעליהן, אפשר לציין שמי שהיה הבעלים של מגרש מסוים "במצב הנכנס" יהיה הבעלים על מגרש זה "במצב היוצא" (כלומר לא נרשמת הזהות המפורשת של בעל הקרקע).

כאמור, במזרח ירושלים יש קרקעות רבות שהליכי ההסדר שלהן לא הושלמו. מאחר שהמשרד דורש מהרשות המקומית לספק לו הוכחה לבעלות שלה על הקרקע לפני שיאשר את הפרוגרמה, לא יהיה אפשר לקבל תקציב ממשלתי לבניית מבני חינוך על קרקעות אלה. דרישה זו, שהיא מוצדקת לעתים קרובות, עלולה למנוע את הקמתם של מבני חינוך על חלק מן הקרקעות שתקבל העירייה לצורכי ציבור ב-50 התכניות האמורות לאיחוד וחלוקה בצפון מזרח העיר, שכן לכאורה העירייה לא תהיה הבעלים של הקרקעות הלא מוסדרות.

עד מועד סיום הביקורת לא העלתה העירייה סוגיה זו לפני המשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה ומשרד החינוך לפעול יחד כדי לפתור את הבעיה בעזרת היועצים המשפטיים שלהם.

גם בעניין זה, כמו בעניין בית ספר ב"א ובית ספר ע"א, לא פעלו המשרד והעירייה בעת ובעונה אחת – כלומר לא הסדירו את נושא הבעלות בעת העבודה על הליכי התכנון. יש חשש שרק כעבור שנים - כאשר יאושרו תכניות האיחוד והחלוקה, יושלמו הליכי הרישום הנדרשים ויתוכננו המבנים - המשרד והעירייה ידונו באפשרות לתקצב מבני חינוך המוקמים על קרקעות שאינן נתונות בבעלות העירייה. במצב זה נוצרת סחבת ופרויקטים של בינוי מבני חינוך אינם מושלמים.

3. טיוטת דוח ממצאי הביקורת הועברה למנכ"לית המשרד, גב' שלומית עמיחי, כדי לקבל את הערותיה. המנכ"לית העבירה למשרד מבקר המדינה את תשובותיהם של מנהל המינהל לפיתוח מערכת החינוך ושל נציגת הייעוץ המשפטי, שעסקו רק בהיבטים מסוימים של הנושא. בתשובות פרטניות אלה לא היה משום תגובה כוללת של המשרד על ממצאי הביקורת. המשרד לא הבהיר כיצד בדעתו להתמודד עם המחסור המתמשך בכיתות לימוד במזרח העיר.



לדעת משרד מבקר המדינה, הנהלת משרד החינוך לא הייתה מעורבת במידה מספקת בכל הנוגע לפתרון המחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים. עליה לעקוב אחר הקמת מוסדות חינוך במזרח ירושלים, ולא להסתפק בפעולות הנעשות רק לאחר פניות של העירייה. אם משרד החינוך סבור שאין לו די כלים לטפל בבעיה זו, עליו להביא את הנושא לפני הממשלה, להציג לה חלופות שיאפשרו שימוש בקרקעות לצורכי חינוך ולקדם פרויקטים לבינוי כיתות לימוד במזרח העיר.

סיכום

במזרח ירושלים יש מחסור חמור בכיתות לימוד, ועקב כך נשללה מילדים ומנערים רבים הזכות לחינוך על פי חוק לימוד חובה. המחסור בכיתות נובע מקשיים אובייקטיביים לא מבוטלים, ומשרד החינוך ועיריית ירושלים נדרשים להתמודד אתם ולעשות כל שאפשר כדי לספק מקום לימוד ראוי לתלמידים. ממצאי הביקורת העלו שהמשרד והעירייה לא מילאו את תפקידם ולא הצליחו להעמיד לרשות תושבי מזרח העיר מספיק כיתות לימוד בחינוך הרשמי. ראשי משרד החינוך והעירייה לא פעלו בנחישות, כפי שהיה ראוי שיעשו, כדי לאפשר לתלמידי מזרח העיר לממש זכות הנתונה להם בהיותם תושבי קבע במדינת ישראל.

הטיפול של העירייה בעניין הזה היה אטי מאוד, ולא אחת קרה שגם פתרונות שרצו לפתחה "נפלו בין הכיסאות" ולא מומשו. כך נותרו ילדים במזרח ירושלים מחוץ למערכת החינוך העירונית, והעירייה אינה יודעת מה מספרם ואם הם לומדים במוסדות חינוך כלשהם.

האחריות להפעלת מוסדות חינוך רשמיים חלה על משרד החינוך, והוא שותף של העירייה במינהלה לחינוך ירושלים, אולם הנהלת משרד החינוך לא הייתה מעורבת במידה מספקת בכל הנוגע לפתרון המחסור בכיתות לימוד במזרח ירושלים. המשרד לא היה שותף לניסיון של העירייה למצוא דרכים לפתרון הבעיות. יודגש כי אין מדובר במסלול לימודים ייחודי כזה או אחר, אלא בחינוך הרשמי - נתיב הלימודים המרכזי שמשרד החינוך מספק לילדי ישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנכ"י להזדרז לתת הוראות תכנון לאגף למבני ציבור, כדי שהוא יוכל להתחיל לבנות מבני חינוך במזרח העיר. עליה להנהיג את שיטת הרישום הנהוגה במערב העיר גם במזרחה ולאסוף נתונים מלאים ואמינים על הביקוש לבתי ספר עירוניים. דרך הפעולה שנקט המנכ"ל המכהן של העירייה - הקמת צוות מעקב אחר התקדמות בנייתם של מבני חינוך במזרח ירושלים, היא צעד בכיוון הנכון. אולם ממצאי הביקורת מלמדים כי לא די בכך. על ראש העירייה ומנכ"ל העירייה לוודא שתיעשה עבודת מטה מקיפה לאיתור פתרונות אפשריים לסוגיה זו. כמו כן עליהם להסיר חסמים שמעכבים את ביצועם של פרויקטים שכבר החלו, ובעת הצורך עליהם לפנות ביזמתם למשרדי הממשלה כדי לקבל מהם סיוע.

על הנהלת משרד החינוך לפעול ביתר נמרצות להקמת מוסדות חינוך במזרח ירושלים. עליה גם להתוות, בשיתוף הנהלת העירייה וגורמים נוספים בממשלה, תכנית לפתרון המחסור החמור בכיתות לימוד. עוד עליה לעקוב אחר הקמת מוסדות חינוך במזרח ירושלים ולא להסתפק בפעולות הנעשות רק לאחר פניית של העירייה.

אם משרד החינוך סבור שאין לו די כלים לטפל בבעיה זו, עליו להביא את הנושא לפני הממשלה, להציג לה חלופות שיאפשרו שימוש בקרקעות לצורכי חינוך ולקדם פרויקטים לבינוי כיתות לימוד במזרח העיר.

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 ושיטתית 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 שייעודה 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 לפניוניה 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, מטרותיה 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 בהשתלמויות 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. הבידקה 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 לשחר: המחלקה לשחר 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 מונחת באמצעות מדריכים מקצועיים שמפעילה המחלקה.

אגף שחר 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 שנזקקו 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 מפקימים 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 מיפירה 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 השתתפות 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 בשיפור. 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"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 ממצוקה 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 למציאות", היא תכנית לימודים רב-תחומית, שפותחה בשנת 1988. ייעוד התכנית, לדברי יזמיה הוא פיתוח היכולות האישיות של הלומדים בה והקניית כלים למציאות, 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 למציאות (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 כמערכת 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 חשבונות 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 המחזורים 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 המחזורים 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... מקצועיותי 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 בדק 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%-ו-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 רכש-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 שנציגי המדינה רשאים "לעיין בכל עת סבירה בספרי החשבונות בכל הקשור בביצוע חוזה רכישת 100 סדנאות מיכאל" ללקיץ 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 ש"לתכנית 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 חשיבות 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 מנהל 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 נעשת 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 מיעודים 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 שבנסיבות 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 ורכזו 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 ולפילווח 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, בתיאום 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 יחלפו. לאחר משא ומתן הסכימה החברה למתנ"סים שחמשת מנהלי התחומים יחלפו.

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 ממוצע 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" צוין, 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 שיוזמו 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"ם, 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 העסקת הקבלנית הבלתי תקינה, ולאפשר העסקת 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 שירות 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 לכלל 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 הזכיין 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.