

הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות

מבוא

בקרב בני נוער יש רבים השרויים במצוקה ובמצבי סיכון. הגדרות המצוקה והסיכון, סיבותיהם ומאפייניהם שונים ומגוונים. אוכלוסיית בני הנוער במצוקה נחלקת לקבוצות בדרגות סיכון שונות, ובהן קשיי תפקוד והשתלבות במסגרות שהחברה יצרה בעבור בני גילם, בעיקר מסגרות חינוך רשמיות, ואף להידרדרות לעבריינות.

בשנים האחרונות גדל שיעור בני הנוער הנמצאים במסגרות החינוך הרשמי, אולם יש ביניהם שאינם משתלבים היטב במסגרות החינוך. תלמידים אלה מכונים "נושרים סמויים": הם מבקרים בבתי הספר, אך נעדרים ממנו רבות, מתקשים בלימודים ויש להם בעיות התנהגות. הם אינם מצליחים להשתלב במערכת החינוך וליהנות במידה מספקת מהזדמנויות לרכישת השכלה וחינוך הניתנות להם, ואינם מגיעים להישגים הלימודיים המצופים. על היקף הנושרים הסמויים בקרב תלמידי בתי הספר אין מידע רב. הנתונים הקיימים מלמדים ש-9.3% (כ-30,000) מבני הנוער בני 15-17 אינם לומדים כלל¹. מיעוטם של הנושרים פונה לעבודה, אך מרביתם אינם לומדים ואינם עובדים וכך הם נעשים "מנותקים". המנותקים הם קבוצה פגיעה במיוחד ובדרגת סיכון גבוהה במיוחד להידרדרות להתנהגויות לא רצויות שעלולות לסכן אותם ואת סביבתם. בני נוער אלה מעורבים במעשי עבריינות יותר מבני הנוער העובדים והלומדים. כך למשל, מסקר² על בני נוער שמטופלים ביחידות לקידום נוער³ עולה: 19% מבני הנוער הלומדים היו מעורבים במעשה עבריינות, בהשוואה ל-28% מבני הנוער שאינם לומדים אך עובדים, ול-37% מבני הנוער המנותקים, שאינם עובדים או לומדים.

קבוצה נוספת הזקוקה להתערבות טיפולית-שיקומית היא בני נוער המעורבים בפעילות עבריינית, שנפתח להם תיק חקירה במשטרה. בני נוער אלה מטופלים במערכת אכיפת החוק: המשטרה, שירות המבחן לנוער, בתי המשפט ומוסדות רשות חסות הנוער. על פי נתוני המשטרה⁴ נפתחו בשנת 1999 כ-29,000 תיקי חקירה לבני נוער.

החברה בישראל מקבלת עליה את האחריות לחינוך, להקניית ערכים ולהשתתת נורמות מקובלות. ההכרה בחשיבות החינוך באה לידי ביטוי, בין השאר, בחוק לימוד חובה התש"ט-1949, הקובע שהלימוד יהיה חובה עד גיל 15 וחינם עד גיל 18. אשר לבני נוער שבסכנת נשירה ("נושרים סמויים"), גם בעניינם מקבלת עליה החברה את האחריות, ופועלת במטרה למנוע מהם את הנשירה, להשתלב בלימודים ובחברה ולהימצא במסגרות ראויות. לשם כך הוקמו מערכים מסייעים שנועדו

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2000.

² סקר בני נוער בטיפול היחידות לקידום נוער שבפיקוח מינהל חברה ונוער: מאפיינים, צרכים ומענים - דוח מחקר, מכון ברוקדייל, יוני 1999.

³ יחידות לקידום נוער מטעם משרד החינוך הפועלות ברשויות המקומיות ומטפלות בנוער לומד הנמצא בסכנת נשירה ובנוער שנשר ממערכת החינוך.

⁴ משטרת ישראל, הפשיעה בישראל, דוח סטטיסטי 1999.

להבטיח ביקור סדיר במוסדות החינוך. כן הוקמו מערכים לטיפול בבני נוער שנשרו כדי לסייע להם להשתלב במסגרות חינוך או עבודה, במטרה שלא יגיעו ל"סטטוס" של מנותקים, ויידרדרו לשולי החברה - לאלימות ולעבריינות.

החברה אחראית גם לנוער שכשל והידרדר לעבריינות, ולכן הוקמו מסגרות מיוחדות הנוקטות, גישות טיפוליות-שיקומיות ייחודיות, שנועדו להחזיר בני נוער אלה לחברה הנורמטיבית.

על מתן אותם שירותי סיוע, תמיכה וטיפול, מופקדת מערכת ענפה של גופים, הן ברמה הממלכתית והן ברמת השלטון המקומי. חלק מהשירותים ניתנים על פי חוק, וחלקם - על פי המדיניות וסדרי העדיפות של המשרד האחראי להם:

1. במשרד החינוך פועלים בתחום הטיפול בנוער שני מינהלים: המינהל הפדגוגי - ובמסגרתו השירות הפסיכולוגי-ייעוצי והמחלקה לביקור סדיר ולמניעת נשירה - האמור לעסוק בחינוך הפורמלי ולהתמקד בנוער הנמצא בסכנת נשירה מבתי הספר שבאחריות משרד החינוך; ומינהל חברה ונוער - ובמסגרתו תחום קידום נוער - האמור לעסוק בחינוך הלא-רשמי ולהתמקד בנוער המנותק ממסגרות הלימוד של משרד החינוך.

2. במשרד העבודה והרווחה פועל בתחום זה בעיקר האגף לשירותי תקון (Correction), שבמסגרתו מופקדים כמה שירותים ויחידות על מתן שירותי מניעה, טיפול ושיקום לבני נוער הסובלים מקשיי הסתגלות ומבעיות בתפקוד האישי-חברתי: השירות לנוער וצעירים, השירות לטיפול בנשים ובנערות, רשות חסות הנוער ושירות המבחן לנוער, המטפל בבני נוער שביצעו עבירות פליליות או החשודים בביצוען.

3. עוד פועלים בתחום זה יחידות נוער מיוחדות במשטרה, העוסקות בחקירת בני נוער החשודים בביצוע עבירות פליליות, ובתי משפט לנוער הדנים בעניינם של קטינים אלה. רוב השירותים המסייעים למערך החינוך ולשירותי הרווחה ניתנים באמצעות הרשויות המקומיות, ואילו משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה הם האחראים לקביעת המדיניות בתחום זה, משתתפים במימון השירותים ומפקחים עליהם.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הטיפול באוכלוסיית בני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות בתחומים אלה: סדרי עבודתו של המערך המסייע, מבנהו וסדרי תקצובו; סדרי התיאום בין המשרדים, הרשויות המקומיות והיחידות השונות העוסקות בטיפול באוכלוסייה האמורה. באמצעות שאלונים שנמסרו לרשויות המקומיות נבדקו פעולותיהן להגברת הביקור הסדיר ולמניעת הנשירה והניתוק, סדרי טיפולן בבני נוער במצוקה ובמצבי סיכון וסוגיות הנוגעות לקשרי עבודתן עם משרדי המשלה. כן נבדקו היבטים בטיפול של משרד החינוך באלימות של בני נוער בבתי הספר. פרק נוסף בדוח זה יוחד לטיפול בבני נוער החשודים בביצוע עבירות פליליות במשטרה, בשירות המבחן לנוער, בבתי המשפט לנוער וברשות חסות הנוער.

המערך המסייע - פעולות משרדי הממשלה

המערך המסייע במשרד החינוך

1. חינוך והשכלה הם המפתח להצלחת הפרט והחברה כולה. ההכרה בחשיבותם של החינוך ושל מתן הזדמנות ללמוד לכלל בני הנוער באה לידי ביטוי בכמה תחומים, ובהם הגדלת מספר שנות לימוד חובה. חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, קובע, כי לימוד חובה הוא "לימוד המיועד לילדים ולנערים והניתן בשלוש עשרה שנות לימוד, מהן שלוש בגן ילדים בגיל 3 עד 5 ... ועשר שנות-לימוד בכיתות א' עד י' לילדים ולנערים בגיל 6 עד 15". החוק גם קובע, שלימוד החובה וכן הלימוד בכיתות י"א וי"ב יהיה חינם. חינוך חובה בגיל 4-3 מוחל בהדרגה, החל בשנת הלימודים התשנ"ט.¹
- ההכרה בחשיבות החינוך לכול באה לידי ביטוי גם בהצהרת מדיניות של משרד החינוך, ולפיה: החזקת תלמידים בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים עד גמר כיתה י"ב, ושילובם מחדש של הנושרים במערכת החינוך, הם מעיקרי המדיניות החינוכית בישראל.
- עם הרחבת חובת הלימוד, הורחב גם מערך התפקידים של בית הספר, והושם דגש לא רק בהשיגים בלימודים של קבוצות נוער העשויות להגיע עד ל"קו הגמר" - כי אם גם בהגברת השוויוניות, על ידי מתן הזדמנות נאותה לכלל הילדים ובני הנוער לקבל חינוך נאות במסגרות הלימודים המקובלות.
- המדיניות שלפיה תינתן לכלל הילדים ובני הנוער הזדמנות ללמוד הציבה לפני מערכת החינוך אתגר. שכן בתי הספר נאלצים להתמודד עם אוכלוסיות של תלמידים שבעבר נשרו מהלימודים, בין היתר בשל קשיים חברתיים ומשפחתיים. כדי לממש את חוק לימוד חובה ואת מדיניות משרד החינוך, נדרש אפוא מערך מסייע לתלמיד, למורה ולבית הספר, שמטרתו לדאוג לכך שבני הנוער ימצאו במסגרות חינוכיות עד גיל 18; יגיעו להשיגים לימודיים נאותים, ותקטן "הנשירה הסמויה"; התלמידים הנושרים בכל זאת ממסגרות חינוכיות מקובלות, ישתלבו במסגרות לימודים ולחלופין, בעבודה; ותמומש האחריות הכוללת לחינוכם, השכלתם ורווחתם של כלל הילדים ובני הנוער.
2. המערך המסייע, שהתאוצה בפיתוחו החלה בשנות השישים, נחלק לשניים: מערך בתוך בית הספר, הכולל יועצים חינוכיים, מורים טיפוליים ומורים העוסקים בחינוך מיוחד; ומערך מסייע מחוץ לבית הספר, הכפוף מבחינה ארגונית ומקצועית לגופים שמחוץ לבית הספר: פסיכולוגים חינוכיים, עובדים סוציאליים, קציני ביקור סדיר, יחידות של משרד החינוך לקידום נוער שבסכנת נשירה ויחידות של משרד העבודה והרווחה (להלן - משרד הרווחה) לטיפול בנוער וצעירים.²
- על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) משנת 1999 - המעודכנים לשנת הלימודים התשנ"ו³ - 95% מבתי הספר התיכוניים הפעילו או הסתייעו לפחות באחד מחמשת שירותי הייעוץ והטיפול האישי שנותן המערך המסייע: ייעוץ חינוכי, ייעוץ פסיכולוגי, סיוע של עובד סוציאלי, טיפול בידי קצין ביקור סדיר (להלן - קב"ס) וטיפול בידי עובד קידום נוער של משרד החינוך. הייעוץ החינוכי היה השירות השכיח ביותר בבתי ספר תיכוניים-עיוניים בחינוך העברי. השירות השני בשכיחותו היה ייעוץ פסיכולוגי.

¹ ספטמבר 1998 - אוגוסט 1999.

² על שיתוף הפעולה והתיאום בין היחידות לקידום נוער במשרד החינוך ליחידות לטיפול בנוער וצעירים במשרד הרווחה ראו בפרק הבא, עמ' 13.

³ ספטמבר 1995 - אוגוסט 1996.

3. בחודשים אוגוסט - אוקטובר 2000 בדק משרד מבקר המדינה במשרד החינוך, במשרד הרווחה ובחמש רשויות מקומיות תחומים בפעולתו של המערך המסייע. נבדקו בעיקר נושאים אלה: המבנה הארגוני של המערך המסייע וסדרי תקצובו; סדרי התיאום בין המשרדים, הרשויות המקומיות והיחידות השונות העוסקים בטיפול בנוער כאמור, ופעולותיו של השלטון המקומי להגברת הביקור הסדיר למניעת נשירה וניתוק. במסגרת זו גם הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון אחיד לרשויות המקומיות.

המערך המסייע - מבנה ארגוני, הגדרת תפקידים וסדרי תיאום

1. המערך המסייע עתיר ביחידות שחלק ממטרותיהן דומות וחלקן משלימות זו את זו. יחידות אלה כפופות לגופים שונים. במשרד החינוך בלבד כמה מינהלים ויחידות הפועלים כמערך מסייע: המינהל הפדגוגי - שכולל את אגף שפ"י (שירות פסיכולוגי ייעוצי), המרכז את פעולת היועצים החינוכיים והפסיכולוגיים; אגף שח"ר (שירותי חינוך ורווחה), המרכז, בין היתר, את המחלקה לביקור סדיר ומניעת נשירה של נוער; ומינהל חברה ונוער, הכולל, בין היתר, את תחום קידום הנוער. נוסף על כך נעשים חלק מהתפקידים החינוכיים של המערך המסייע בידי החברה למתנסים שבה תומך משרד החינוך⁴.
 2. המערך המסייע בבואו לקדם בני נוער שהישגיהם נמוכים, או שנשרו ממערכת החינוך, נוקט גישות שונות, ובעקבות זאת גם מפעיל תכניות שונות: יש במערכת החינוך הממליצים לפעול בבית הספר, ואחרים - במסגרת נפרדת מחוץ למערכת החינוך המקובלת; ישנם השמים דגש בעידוד בני הנוער להגיע להישגים לימודיים, ויש השמים דגש בהסתגלות רגשית ושיקום חברתי; יש המדגישים את הצורך בשיפור ממסדי של כלל מערכת החינוך - בעיקר בתי הספר והמורים - כדי שתעמוד ביעדיה ותסייע לכלל הנוער להגיע להישגים, ובכלל זה לנוער שבסיכון לנשירה, ויש המדגישים את הטיפול הממוקד לקידום אותם בני הנוער שמתקשים להגיע להישגים והם בסכנת נשירה. מערכת החינוך בלבד, על יחידותיה ואגפיה, מפעילה יותר מ-80 תכניות שונות המבטאות את הגישות השונות.
 3. מהאמור לעיל עולה, שמדובר במערך מורכב, וראוי לבחנו ולהעריכו מפעם לפעם, כדי שיפעל באופן מושכל להגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין מרכיביו ויחידותיו, כדי למנוע כפילות בשימוש במשאבים, וכדי להתאימו לצרכים המשתנים עקב שינויים ארגוניים, תפעוליים ותקציביים.
- משרד החינוך יזם ומימן בסוף שנות השמונים בחינה מקיפה של המערך המסייע⁵. הבדיקה התמקדה בפעולתו של המערך המסייע במערכת החינוך ובחמישה תפקידים אלה: יועץ חינוכי, פסיכולוג חינוכי, קב"ס, מורה טיפולי ועובד סוציאלי. הבדיקה העלתה, כי קיימים אי-בהירות וחפיפה רבה בין חמשת התפקידים במערך המסייע. אי-הבהירות התבטאה, בין היתר, בהגדרות מגוונות מאוד של תפקידיו ואחריותו של כל אחד מבעלי התפקידים (ובלשון הדוח: "כולם עושים את הכל ולא ברור אחריותו של מי מהם לאיזה תחום"). בדוח צוין, כי חפיפה כזאת עלולה לגרום למתח תפקודי.

מאז סוף שנות השמונים חלו שינויים במערך המסייע. בין היתר, הורחבו תפקידיהם של הקב"ס, של עובד היחידה לקידום נוער ושל אגף שח"ר, וגם הוכנו תכניות והוקמו מסגרות פעולה חדשות.

⁴ וכאמור לעיל, חלק מהמערך המסייע הוא באחריות משרד הרווחה על יחידותיו.

⁵ המערך המסייע במערכת החינוך כיצד פועל? למי מסייע? המכון לחקר הטיפוח בחינוך, דצמבר 1989.

שינויים אלה לא תמיד תאמו את הגדרות התפקידים שקבעו בשעתם המנכ"לים של משרד החינוך.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך, כי ייתכן שהשינויים ראויים ותורמים ושהתכניות החדשות מועילות, אלא שעדיין עלולות להתעורר בעיות של כפילויות, אי-בהירות והתנגשויות בין תפקידים שונים הן במערך המסייע והן במערך הפדגוגי, ובה ובעת עלולים להיות תחומים שלא יטופלו כיאות. לכן ראוי שמפעם לפעם תיתן הנהלת המשרד את דעתה לשינויים שנעשו, וכן תבדוק בראייה מערכתית אם אין השינויים מחייבים גם שינויים ארגוניים ותקציביים.

תקצוב המערך המסייע

1. משרד החינוך מתקצב את פעולת המערך המסייע על יחידותיו ותכניותיו. התקציב ניתן ליחידות המשרד למימון הוצאות הנהלתן, ולמימון שיעור מסוים מעלות כוח האדם והתכניות המופעלות ברשויות המקומיות. את חלקו במימון מקצה משרד החינוך לרשויות המקומיות לפי כמה מפתחות, ושיעור השתתפותו במימון התכניות וכוח האדם הוא מ-25% עד 75%, ואת השאר משלימה הרשות המקומית. בדוח שנתי 48 של מבקר המדינה, בפרק על תקצוב החינוך באמצעות רשויות מקומיות⁶, כבר ציין משרד מבקר המדינה, כי ריבוי הסעיפים התקציביים ומספרן הרב של היחידות המקצות, מקנים יתרון לבעלי תושייה בגילוי "מקורות תקציביים".
2. את תקני כוח האדם קובע משרד החינוך לפי אמות מידה קבועות. לדוגמה: התקנים הראויים של הקב"סים הנדרשים לכל יישוב נקבעים, בין היתר, לפי שיעור התלמידים שנשרו או מועדים לנשירה; שיעור התלמידים הבאים מחוץ ליישוב ללמוד בו; שיעור התלמידים העולים; והרמה החברתית-כלכלית של היישוב לפי "המדד המשולב", שהלמ"ס ומשרד הפנים קבעו לכלל היישובים. אולם, בדוח 48 נאמר, כי משרד החינוך אינו מקצה מחדש בכל שנה, או אף בתדירות נמוכה יותר, את המשרות של קב"סים, על פי אמות המידה שקבע, וההקצאה היא תוצאה של עדכונים של מספר המשרות שנקבעו והוקצו בעבר. החיסרון העיקרי בשיטה שבה מקצה משרד החינוך את המשרות לרשויות, הוא שאין בה כדי להביא להקצאה שוויונית. כך למשל, לפי השיטה, הוקצו למגזר הערבי במשך שנים מספר קטן יותר של משרות. להלן בטבלה, על פי נתוני משרד החינוך, נתונים על מספר משרות הקב"סים שהקצה המשרד במהלך העשור האחרון למגזר היהודי, לעומת מספר המשרות שהקצה למגזר הערבי:

הקצאת משרות קב"סים במגזר הערבי ובמגזר היהודי בשנים 1990-2000

השנה	משרות במגזר היהודי	משרות במגזר הערבי	ס"ה משרות	שיעור המשרות במגזר הערבי מכלל המשרות (באחוזים)
1990	91.41	8.81	100.22	8.8
1995	141.05	25.68	166.73	15.4
2000	189.25	53.06	242.31	21.9

מהטבלה עולה, שבעשור האחרון גדל בשיעור ניכר מספר משרות הקב"סים במגזר הערבי. עם זאת, עדיין מתחייבת הקצאת נוספת של משרות, שכן על פי נתוני הלמ"ס, בסוף שנות התשעים היה שיעור הילדים ובני הנוער במגזר הערבי (מוסלמים, דרוזים ונוצרים) כ-25% מכלל הילדים ובני הנוער במדינה. נוסף על כך, יש להביא בחשבון, כי בחינוך העל-יסודי היה שיעור הנושרים במגזר הערבי בשנת 1996/97 13.1%, לעומת 6.6% במגזר היהודי. אם מביאים בחשבון פערים אלה בשיעור הנשירה - שאחד הכלים לטפל בהם הוא הקבס"ים - מספר משרות הקבס"ים שיש להקצות למגזר הערבי צריך להיות אף גבוה יותר.

להלן השוואה בין מספר משרות הקב"סים שהקצה המשרד בפועל בשנת 2000 לרשויות והשתתף במימון, לבין מספר המשרות שהיה עליו להקצות לפי אמות המידה שקבע (להלן - התקן הראוי), למגזר היהודי ולמגזר הערבי⁷:

התקן הראוי של משרות קב"סים לעומת המשרות שהוקצו בפועל

המגזר הערבי	המגזר היהודי	
346.42	435.90	מספר המשרות לפי התקן הראוי
53.06	189.25	מספר המשרות שהוקצו
15.3%	43.4%	שיעור המשרות שהוקצו ממספרן לפי התקן הראוי

מהטבלה עולה, כי יש להוסיף משרות קב"סים למגזר הערבי, כדי להשוותו למגזר היהודי (שגם בו עדיין קיימים פערים ניכרים בין התקן הראוי לבין המשרות שהוקצו). לדוגמה: ביישוב הבדואי כסיפה צריכות להיות לפי התקן הראוי 14.49 משרות, ובפועל הוקצתה חצי משרה; ברהט התקן הראוי הוא 14.03 משרות, אך הוקצתה משרה אחת.

⁷ ההשוואה נעשתה על פי נתוני משרד החינוך לשנת 2000.

3. הפער בין המגזר הערבי למגזר היהודי קיים גם בתקצוב שירותים אחרים הכלולים במערך המסייע. להלן נתונים השוואתיים של הלמ"ס ושל משרד החינוך לשנת הלימודים התשנ"ו

(1995/96) בדבר היקף שירותים נוספים הכלולים במערך המסייע, בשני המגזרים:

שיעור בתי הספר התיכוניים (לפי מגזרים) המקבלים שירותי חינוך ורווחה

שיעור בתי הספר המקבלים שירות (באחוזים)		סוג השירות
המגזר הערבי	המגזר היהודי	
74.4	94.0	ייעוץ חינוכי
34.8	65.8	ייעוץ פסיכולוגי
40.8	52.7	עובד סוציאלי

הטבלה מצביעה על פערים בתחום זה בין בתי הספר התיכוניים בשני המגזרים. יצוין, כי על פי נתוני משרד החינוך יש פערים גדולים בתחום זה גם בין בתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים בשני המגזרים. מאחר שבמגזר הערבי הצרכים גדולים יותר - משום שהיקף הנשירה גדול יותר וההישגים נמוכים - הפערים לרעת מגזר זה הם אף גדולים יותר.

4. כאמור, משרד החינוך משתתף רק בחלק מעלות המימון של המשרות, ומימון היתרה נופל על כתפי הרשות המקומית. עקב כך עולה חשש, שכאשר רשות מקומית חלשה תידרש לממן את חלקה במשרות חדשות ולהקצות כספים לתכניות חדשות, לא ימצא לה המקור הכספי לכך. לפיכך, אפשר לשקול דרכי מימון חלופית, פרוגרסיביות, דוגמת שיטה שבה שיעור ההשתתפות במימון המשרות הנדרש מהרשויות המקומיות החלשות, לפי דירוג חברתי-כלכלי, יהיה קטן מזה הנדרש מהרשויות המקומיות החזקות⁸; או הקצאת "סל תקציב" ששיעורו גדל ככל שמדרג הטיפוח היישובי נמוך יותר.

איגום משאבים

1. כאמור, משרד החינוך משלם לרשויות המקומיות תשלומים מיוחדים למימון תכניות פדגוגיות, תכניות סיוע לאוכלוסיות נזקקות ועוד. כמו כן, המשרד משלם ישירות לבתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים בעד שעות הוראה להפעלת תכניות ויוזמות פדגוגיות.

הקצאת התשלומים המיוחדים נעשית בידי מנהלים של אגפי המשרד, מפקחים מקצועיים ומפקחים כלליים במחוזות המשרד. ואולם, בדוח 48 של מבקר המדינה כבר נאמר, כי ההחלטות לאילו רשויות מקומיות ולאלו בתי ספר יינתנו התשלומים וכמה יוקצה לכל אחד ואחד מהם, אינן מתקבלות על פי אמות מידה ברורות וגלויות, ואין מי שאתראי לחלוקתם הראויה.

⁸ ראו גם בדוח זה בפרק על ממשד העבודה והרווחה: "תקצוב שירותי רווחה לרשויות מקומיות".

⁹ ראו גם דוח שנתי 48, "תקצוב החינוך באמצעות רשויות מקומיות", עמ' 312-334.

עוד נאמר, שיש רשויות מקומיות ובתי ספר שנהנים מתשלומים מיוחדים רבים ויש שכמעט אינם נהנים. ככל שהעלתה הביקורת, המצב טרם השתנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד החינוך יבחן את האפשרות לקבוע לרשויות המקומיות תקציב כולל - "סל שירותים" - לתכניות, ליוזמות ואף לתקני כוח אדם. כל רשות מקומית תקבל סל תקציבי שיאוגמו בו המשאבים בתחומים אלה, והיא תקבע, בתיאום עם המשרד, את מספר בעלי המקצוע שבהם עליה להסתייע בכל אחד מתחומיו של המערך המסייע, ואת התכניות שתיישם. ואילו המשרד יפקח באמצעות יחידותיו על השימוש בתקציב בידי הרשות המקומית לקידום אוכלוסייתה.

שיטת "סל השירותים" או "איגום המשאבים" תאפשר לרשות המקומית לפעול ביתר גמישות בקביעת התכניות וכוח האדם שהיא מעוניינת בהם. זאת בניגוד למצב היום, שבו הרשות מתקשה לעשות שינויים מהותיים בתקציב שמקצה לה משרד החינוך לכל מטרה. איגום המשאבים ברשות המקומית גם עשוי לחסוך משאבי כוח אדם, כי אם הרשות המקומית היא שתקבע את מרכיבי הסל בתיאום עם משרד החינוך, האחריות למניעת כפילויות בכוח אדם ובתכניות ולניצולם הראוי תחול עליה.

2. רעיון נוסף של איגום משאבים במשרד החינוך עצמו, עלה במאי 1998, כשהגיש מנהל אגף שח"ר שבמשרד לשר החינוך דאז, הרב יצחק לוי, מסמך ובו "הצעה להיערכות המשרד לקידום תלמידים יוצאי שכבות חברתיות חלשות" (להלן - המסמך). השתתפו בהכנת המסמך מומחים חיצוניים ויועצים בתחום החינוך, וכן חברות לייעוץ ארגוני-חינוכי.

במסמך נאמר, כי המצב הנוכחי "יוצר בעייתיות רבה הבאה לידי ביטוי בכפילויות, ניפוח מנגנון, היעדר בקרה תפעולית, חוסר עקיבות מקצועית, ולעיתים אף סתירה בעקרונות ההפעלה הגורמת לבלבול, מבוכה וכעסים בבתי הספר וביישובים". לפיכך, יש לאגם במינהל אחד במשרד החינוך את כל המשאבים המקצועיים והכספיים הנוגעים למניעת נשירה, איתור נושרים והחזרתם למערכת החינוך. במסמך גם נאמר, כי הקמת המינהל תאפשר, בין היתר, טיפול יעיל בנשירה; הפחתה ניכרת של מספר הגופים המתערבים; העמקת ההתמחות המקצועית, מניעת כפילויות, צמצום מנגנונים ותקורות של יחידות שונות העוסקות כיום באותם נושאים, ללא תיאום ביניהן, והרחבת הפעילות החינוכית באותו היקף תקציבי; שיפור השירות הניתן לתלמיד, להורה, למורה, למוסד החינוכי וליישוב, באמצעות גמישות רבה יותר בתפעול ופישוט מרכיבי של המבנה הארגוני; אפשרות לאיחוד תקנות תקציביות ופישוט תהליכים.

במסמך צוינו עשרות תקנות תקציביות בהיקף של כ-1.6 מיליארד ש"ח ויותר, שניתן וראוי לאגמם.

הועלה, כי המסמך לא הוליך לבדיקה מערכתית ומקיפה של הסוגיות שהועלו בו, ושיטת התקצוב והתפעול הנוכחית נמשכת.

3. בביקורת על הטיפול בנוער וצעירים שפורסמה בדוח שנתי 47 של מבקר המדינה, הוצע לבחון את האפשרות לנצל ביתר יעילות את כוח האדם העוסק בטיפול בנוער ובצעירים במצוקה, על ידי ריכוז הפעולות של כמה רשויות מקומיות קטנות ביחידה אזורית אחת, או על ידי שילוב פעולתה של רשות מקומית קטנה בפעילות של רשות מקומית גדולה סמוכה.

המעקב העלה, שלא נבחנה האפשרות לייעל את הקצאת כוח האדם בדרך האמורה לעיל. עקב כך אפשר שנפגעת האפשרות להרחיב את הטיפול באוכלוסייה הנזקקת לכך ביישובים קטנים ובפריפריה.



אחד מהיעדים המוצהרים של מדיניות החינוך הוא שיפור ההישגים הלימודיים של כלל התלמידים. לשם מימוש יעד זה שומה על מערכת החינוך לבחון את אפשרות יישומן של רפורמות פדגוגיות וטיפוליות, מבניות וארגוניות, לרבות בתחום סדרי התקצוב ואיגום המשאבים - במשרד וברשויות המקומיות.