

המערך המסייע - פעולות הרשויות המקומיות

פעולות להגברת הביקור הסדיר ולמניעת נשירה והתנתקות

על פי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, האחריות לקיומם של מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך חובה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מסוימת, מוטלת על המדינה ועל אותה רשות חינוך. כל רשות מקומית היא גם רשות החינוך המקומית לגבי תחום שיפוטה.

האחריות לביצוע היום-יומי של החוק היא בידי קציני ביקור סדיר ברשויות המקומיות (להלן - קב"סים), ואילו הפיקוח על ביצועו בכל הארץ הוא בידי המחלקה לביקור סדיר ומניעת נשירה במינהל הפדגוגי שבמשרד החינוך. אלה תפקידיהם העיקריים של קב"סים: מעקב אחר תלמידים המועדים לנשירה ממערכת החינוך, איתורם וטיפול בהם, החזרת תלמידים נושרים למערכת החינוך והצבתם במסגרות הולמות.

קב"סים - תקנים ומצבה

1. משרד החינוך מממן 75% מעלות העסקת קב"סים, והרשות המקומית - 25%. מהשוואת נתוני משרד החינוך לשנת 2000, עולה, כי יש פער ניכר בין מספר המשרות של קב"סים שהמשרד הקצה לרשויות המקומיות והשתתף במימון לבין מספר התקנים שהיה על המשרד להקצות לפי אמות המידה שהוא עצמו קבע (להלן - התקן הראוי). הפער קיים הן במגזר היהודי והן במגזר הערבי, אולם הפער במגזר הערבי גדול פי כמה, שכן על פי נתוני הלמ"ס, היקף הנשירה בחינוך העל-יסודי במגזר הערבי גדול בהרבה מזה שבמגזר היהודי. לדוגמה - בשנת הלימודים התשנ"ז¹ שיעור הנשירה מבתי ספר על-יסודיים שבפיקוח משרד החינוך במגזר הערבי היה 13.1%, לעומת 6.6% במגזר היהודי.

2. משרד מבקר המדינה השווה בין מספר המשרות לפי התקן הראוי לבין מספר המשרות שהוקצו בחמש רשויות מקומיות: סח'נין - שאוכלוסייתה ערבית; רמלה, שאוכלוסייתה מעורבת - יהודית וערבית; אשדוד, בית שמש וקריית אתא - שאוכלוסייתן יהודית. לפי התקן הראוי היה על משרד החינוך להקצות לרשויות אלה כ-39 משרות של קב"סים, אך על פי הנתונים לשנת 2000 הוא הקצה להן 14.25 משרות, כמפורט להלן:

משרות קב"סים שהוקצו לעומת התקנים הראויים

מספר המשרות לפי התקן הראוי	בית שמש	רמלה	קריית אתא	אשדוד	סח'נין
מספר המשרות שהוקצו	3.7	8.61	4.6	15.0	6.9
שיעור המשרות שהוקצו מהתקן הראוי	2.5	3.75	2.0	5.0	1.0
	67.7%	43.6%	43.5%	33.3%	14.5%

¹ ספטמבר 1996-אוגוסט 1997.

מהטבלה עולה, כי בחמש הרשויות שנבדקו יש פער ניכר בין התקן הראוי לבין מספר המשרות שהוקצו.
3. משרד מבקר המדינה ניתח את הנתונים והעלה כדלהלן:

(א) אף שמשרד החינוך הקצה לבית שמש 2.5 משרות קב"סים, איישה עיריית בית שמש שתי משרות בלבד; במאוס 2000 הודיע משרד החינוך לעירייה, כי מאחר שזה שנתיים לא אוישה חצי משרה, הוא מקפיא אותה. נוסף על כך, פרשו חלק מהקב"סים במהלך שנת 2000 מעבודתם בעירייה או עברו באופן חלקי, ומילוי אותה שנה התקשה המחלקה לביקור סדיר של בית שמש לתפקד כראוי. באוגוסט אותה שנה התקבלו שלושה קב"סים חדשים לעבודה בהיקף כולל של 1.5 משרות, אך כבר בתחילת שנת הלימודים התשס"א (ספטמבר 2000) פרש אחד מהם. במועד סיום הביקורת - נובמבר 2000 - העסיקה העירייה שני קב"סים בהיקף כולל של משרה אחת בלבד. מהאמור עולה, שהרשות המקומית לא הצליחה לאייש משרות שאושרו לה. מנגד, גדלה אוכלוסיית התלמידים עם אכלוסה של שכונה חדשה - רמת בית שמש. מאחר שאוכלוסיית בית שמש גדלה בשנתיים האחרונות ב-37%, הגדיל משרד החינוך בסוף 2000 את התקן הראוי ל-4 משרות.

(ב) פילוח נתוני משרות הקב"סים בעיר רמלה מעלה, כי למגזר היהודי חושב תקן ראוי של 6.3 משרות, ומזה הוקצו ואוישו, בשנת הלימודים התש"ס (1999-2000)² ובתחילת התשס"א, (2000-2001) 3.25 משרות, שהן כמחצית מהתקן הראוי; ואילו למגזר הערבי חושב תקן ראוי של 2.31 משרות, אך הוקצתה רק חצי משרה - כחמישית מהתקן הראוי. בנובמבר 2000 הגדיל משרד החינוך את שיעור משרת הקב"ס שהוקצתה למגזר הערבי ל-0.75. אשר לאויש בפועל: בשנת הלימודים התש"ס לא היה קב"ס למגזר הערבי במשך ארבעה חודשים.

(ג) בקריית אתא אוישו שתי משרות של קב"סים. פילוח חלוקת העבודה בין שני הקב"סים מעלה, שאחד מהם אמור לטפל ב-400 תלמידים בני 12 ומעלה, והאחר רק בכ-50 תלמידים בגילאים אלה.

(ד) בעיר אשדוד העולים הם כ-30% מכלל תושבי העיר. בחינוך העל-יסודי מטפלים שלושה קב"סים. איש מהקב"סים המטפלים בבני נוער בחינוך העל-יסודי אינו דובר רוסית, אף כי שיעור בני הנוער יוצאי חבר העמים בקרב בני הנוער שבסכנת נשירה בעיר אשדוד הוא ניכר. כן החלה העירייה להעסיק גם קב"ס חרדי, בשל גודל האוכלוסייה החרדית בעיר (13%).

(ה) בסח'נין הפער בין התקן הראוי לבין מספר משרות הקב"סים שהוקצו גדול מאוד. שיעור הנשירה בסח'נין גבוה: בשנים התשנ"ו - התש"ס (1995-2000) נשרו בממוצע כ-20.5% מהתלמידים במעבר מכיתה י' לכיתה י"א. בקרב שכבות הגיל³ של התלמידים שסיימו את כיתה י"ב באותן השנים, השיעור הממוצע של תלמידים שנשרו לפני סיום כיתה י"ב היה 26%. שומה להדגיש, כי על פי הנתונים לשנות הלימודים התשנ"ט והתש"ס (1998-2000), שיעור ניכר מקרב הנושרים בסח'נין אף לא השתלבו במסגרות חלופיות של לימודים או עבודה, ויש חשש שהם ייהפכו לנוער מנותק.

² שנת הלימודים נמשכת מספטמבר עד אוגוסט.

³ שכבת גיל -סך כל בני הנוער שנולדו בשנתון מסוים.

לרשות המקומית בסחי'נין אין יחידות לטיפול בנוער מנותק⁴.

מידע על הנושרים ואיתורם

1. להלן נתונים רב-שנתיים על שיעורי הנושרים מבתי הספר העל-יסודיים שבפיקוח משרד החינוך⁵.

שיעור הנושרים בכיתות ט-י"א (באחוזים)			שנת הלימודים
במגזר הערבי	במגזר היהודי	בכל המגזרים	
14.2	7.3	8.3	התשמ"ז (1986/87)
12.1	6.6	7.4	התש"ן (1989/90)
13.6	6.9	7.9	התשנ"ג (1992/93)
10.7	6.5	7.2	התשנ"ו (1995/96)
13.1	6.6	7.7	התשנ"ז (1996/97)

משרד החינוך הגדיר נושרים: בני נוער שעזבו את מערכת החינוך שבפיקוח משרד החינוך; כלומר, אינם נמצאים במסגרות החינוך הרשמי. עיקר הנשירה (כ-80% ומעלה) מתרחש במעבר משנת לימודים אחת לאחרת, ובמעבר לכיתה ט' שיעור הנושרים הוא הגדול ביותר: הנושרים מכיתה ט' היו כ-42% מכלל הנושרים בכיתות ט'-י"א.

נוסף על כך, שיעור ניכר (כ-11%-14%) של בני נוער עוברים בכל שנה לבתי ספר אחרים בחינוך הרשמי. חלקם עוברים בשל שינוי מקום מגוריהם, וחלקם כדי לעבור לבתי ספר טובים יותר. ואולם בקרב האחרים, מעבר לבית ספר אחר עלול לאותת על אי-הסתגלות וקשיים בלימודים, שפירושו "נשירה סמויה", העלולה להפוך גם לנשירה גלויה, ואת אלה יש לגלות מבעוד מועד.

מהנתונים שלעיל עולה, כי שיעור הנשירה במגזר הערבי גדול בהרבה מזה שבמגזר היהודי. כן העלתה הלמ"ס ששיעור הנושרים ביישובים שסיווגם החברתי-כלכלי נמוך (דירוגים 1-3 בסולם של עשר דרגות) הוא הגבוה ביותר.

⁴ על הטיפול בנוער מנותק ראו בדוח זה, עמ' 121, 129, 138, 139.

⁵ המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - "התמדה בלימודים ונשירה של תלמידי בתי הספר העל יסודיים", ינואר 1999; וכן ה"חינוך בראי המספרים" - משרד החינוך, התש"ס-2000. הנתונים אינם כוללים נתונים מבתי ספר תעשייתיים ומבתי ספר לחניכים שבפיקוח משרד העבודה והרווחה.

2. מטרת משרד החינוך והרשויות המקומיות לאתר, מוקדם ככל האפשר, בני נוער על סף נשירה ממערכות החינוך, ולפעול למנוע את נשירתם, לרבות באמצעות השמה במסגרות חלופיות של לימודים ועבודה. כיוון שמספר משרות הקב"סים שהוקצו ואוישו קטן בהרבה ממספרן על פי התקן הראוי, חשוב מאוד כי הקב"סים יפעלו במרב היעילות - על בסיס מידע נאות, שעל פיו ישקלו את דרכי ההתערבות. דהיינו, עליהם לאסוף ולנתח מידע על כלל בני הנוער ושיבוצם במוסדות החינוך השונים, על נוער שבסכנת נשירה ועל נוער שנשר וטרם הושם במסגרת חלופית. האחריות לריכוז המידע היא על הרשות המקומית, שכן על פי החוק "כל רשות-חינוך מקומית תנהל כרטיסיה של כל הילדים בגיל לימוד חובה וכל הנערים הגרים בתחום שיפוטתה". דהיינו, רשות מקומית שהיא רשות חינוך אמורה לנהל מערך מידע מקיף על כל הילדים ובני הנוער הגרים בתחום שיפוטתה. משרד החינוך גם קבע בדצמבר 1994, כי "הרשות המקומית אחראית לארגון שיבוץ התלמידים בגיל חינוך חובה (עד גיל 15) במוסדות חינוך מוכרים ולמעקב אחר מקום לימודיהם של התלמידים, גם מעבר לגיל חינוך חובה (עד גיל 18)".

הביקורת העלתה, כי בפועל, המידע ברשויות המקומיות על הילדים ובני הנוער שבתחום שיפוטתה, הוא חלקי בלבד, ואין בו כדי לשמש כלי ניהולי מהימן לאיתור חריגים לשם התערבות מוקדמת ככל האפשר. בהעדר מידע נפגעת היכולת לשבח את כל התלמידים בגיל לימוד חובה במוסדות חינוך מוכרים ולעקוב אחר לימודיהם עד גיל 18.

(א) מחלקת החינוך בעיריית קריית אתא לא ריכזה במשך שנים רבות נתונים על היקף הנשירה מבתי הספר בתחום שיפוטתה. אין לעירייה מידע מקיף ושיטתי על כלל התלמידים עד גיל 18 הגרים בתחומה. אמנם העירייה מנהלת רשימות של תלמידים הלומדים במוסדות החינוך בעיר, אך אין בידיה מידע על התלמידים המתגוררים בה ולומדים במוסדות חינוך שמחוץ לעיר.

אגב הבדיקה הועלה, כי תוכנות המחשב במחלקת החינוך של העירייה אינן מאפשרות רישום של פרטי תלמידים תושבי העיר שלומדים ביישובים אחרים, והעירייה עלולה לאבד קשר עמם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2001, מסר משרד החינוך כי עוד באוגוסט 1999 פנה לרשויות המקומיות והודיע, כי הוא מוכן לממן לכל רשות מקומית הפקת מצבת תלמידים ממוחשבת, יישובית וחוף-יישובית, וכי הוא מתחייב להזרים נתונים מעודכנים לכל רשות מקומית. אולם, עיריית קריית אתא לא מצאה לנכון להיענות להצעה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית קריית אתא בינואר 2001, כי בשלהי 1999 היא רכשה תוכנה לביקור סדיר, והתוכנה תיתן בידה מידע מקיף ושיטתי על כלל התלמידים עד גיל 18. העירייה גם הודיעה כי היא נמצאת בעיצומו של תהליך מחשוב, עדכון מידע וקביעת נוהלי עבודה, ובמסגרת זו ייעשה מאמץ למסד את איסוף המידע, כדי שהמידע ישרת באופן המיטבי את כל העוסקים בחינוך.

(ב) גם לעיריית אשדוד אין נתונים מדויקים על היקף הנשירה מבתי הספר בעיר. ראש מינהל החינוך ציין בישיבת מועצת העירייה באוקטובר 2000, כי מספר הנושרים באותו מועד מגיע, להערכתו, לכ-600 בני נוער.

קב"סים בעיר אשדוד ציינו, כי רשימות התלמידים שהם קיבלו מהעירייה וממשרד החינוך על חייבי הרישום על פי חוק לימוד חובה, אינן מלאות, שכן קשה לאתר תלמידים שהעתיקו את מקום מגוריהם לאשדוד, ובני נוער עולים חדשים, שהוריהם לא מילאו את חובת הרישום של בניהם ובנותיהם על פי חוק לימוד חובה.

(ג) לעיריית רמלה יש רשימות של תלמידים שהמציאו לה מוסדות החינוך, מסודרות לפי כיתות. אך אין לה מערכת מידע ממוחשבת המאפשרת להקיף את מכלול התלמידים תושבי העיר הלוואים ברמלה ומחוצה לה, ולדעת לגבי כל ילד או נער אם הוא לומד, ואם כן באיזה בית ספר ובאיזו כיתה.

העירייה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2001, כי רכשה תוכנה שמטרתה מחשוב נתוני התלמידים, אך מעקב העלה, שהעירייה עדיין אינה משתמשת בתוכנה זו. משרד החינוך מסר בתשובתו, כי "על עיריית רמלה להתאים את תוכנת התלמידים שלה כדי שהמערכת הממוחשבת תוכל לקלוט את נתוני המשרד ואחרים".

(ד) על העדר מידע מקיף בידי הרשויות המקומיות ניתן לעמוד גם מהתשובות לשאלונים ששלח אליהן שמשרד מבקר המדינה (ראו להלן).

סדרי דיווח ושיתוף פעולה של מוסדות חינוך

העדרו של מידע מקיף נובע גם מהעדר דיווח נאות ושיתוף פעולה של מוסדות חינוך עם הרשויות המקומיות.

1. (א) על פי הנחיות משרד החינוך, פעמיים בשנה - עם פתיחת שנת הלימודים ובמועדי הרישום לחטיבת הביניים ולחטיבה העליונה - על בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים לדווח לרשות המקומית ולמשרד החינוך על המוסדות שאליהם נרשמו תלמידים המסיימים את לימודיהם או עוזבים את מוסדות החינוך מסיבה אחרת. לפני הדיווח יודאו בתי הספר שהתלמידים שעזבו אותם אכן נקלטו באותם מוסדות.

מטרת ההנחיות לדאוג לשלמות המידע וליצור כלי בקרה. בדיקה בעיר רמלה בשנת הלימודים התש"ס ובפתיחת שנת הלימודים התשס"א העלתה, שכמעט כל בתי הספר לא דיווחו למחלקת החינוך בעירייה על תלמידים שסיימו את לימודיהם או עזבו אותם מסיבה אחרת.

(ב) משרד החינוך הנחה את בתי הספר גם לדווח לו ולרשות המקומית באופן שוטף על כל תלמיד שעזב את בית הספר ולציין את המסגרת החלופית שבה נקלט. בעיר רמלה בשנת הלימודים התש"ס והתשס"א (עד נובמבר 2000) לא דיווחו בתי הספר על עזיבת תלמידים במהלך השנה.

(ג) גם בעיר אשדוד העלתה הבדיקה שאין דיווח מלא. משרד מבקר המדינה בדק את טיפול הקב"סים ב-25 תלמידים⁶. מהבדיקה עלה כי שישה תלמידים שתיקיהם נבדקו נשרו מבתי הספר או מהפנימיות שבהן למדו, אך המוסדות החינוכיים לא דיווחו על כך לקב"ס. שלושה מששת התלמידים הללו היו מחוץ למסגרת לימודית במשך חודשיים עד שישה חודשים בטרם החל הקב"ס לטפל בהם. שמונה תלמידים אחרים סולקו מבית הספר בסוף שנת הלימודים, אך הקב"סים החלו לטפל בהם רק לקראת תחילת שנת הלימודים הבאה ואף כחודש לאחר תחילתה.

2. העדרו של מידע נאות והעדר דיווח של מוסדות חינוך בולט במיוחד במגזר החרדי ובמגזר הערבי:

⁶ בעיריית אשדוד נבדק ניהולם של 50 תיקים של תלמידים ביחידה לביקור סדיר; ב-25 מהם נבדק גם טיפול הקב"סים בתלמידים.

- (א) כ-13% מתושבי העיר אשדוד הם חרדים. אולם למינהל החינוך בעירייה אין מידע על נשירה במגזר החינוך החרדי, שכן מוסדות החינוך החרדיים אינם מדווחים לעירייה על מעבר תלמידים בין מסגרות החינוך השונות.
- (ב) אשר לסדרי הדיווח של בתי ספר במגזר הערבי בעיר רמלה - בדרך כלל לא היה שיתוף פעולה בין שלושת בתי הספר היסודיים הממלכתיים ובית הספר התיכון המקיף שבהם לומדים התלמידים הערבים לבין העירייה, ובכלל זה לקב"סית שעסקה באותו מגזר.
- (1) שלושת בתי הספר היסודיים ובית הספר התיכון המקיף לא דיווחו לאגף החינוך שבעירייה על תלמידים שסיימו את הלימודים בהם או עזבו אותם מסיבה אחרת. גם בתי הספר שאליהם התקבלו התלמידים לא דיווחו לאגף החינוך על קליטתם של התלמידים.
- (2) רק לעתים רחוקות, דיווחו בתי הספר היסודיים לקב"סית, בשנות הלימודים התש"ס והתשס"א, על היעדרות תלמידים, והם לא המציאו לה העתקים מהודעותיהם להורים על ביקור לא סדיר של ילדיהם. שניים מבתי הספר היסודיים מסרו לקב"סית באיחור את רשימת שמות התלמידים שסיימו את לימודיהם ואת ציוניהם. העירייה בתשובתה מינואר 2001, ציינה, כי "שני בתי הספר מסרו את ציוני בוגרי ח' רק לאחר שהקב"סית פנתה למפקח מטעם משרד החינוך לבירור הנושא, ולכן תהליך ההכוון היה משובש".
- (3) בית הספר התיכון הערבי המקיף לא הזמין את הקב"סית לשיבות הצוות הבין-מקצועי שלו, בשנת הלימודים התש"ס, אף שהדבר נדרש בהוראות משרד החינוך. בית הספר לא דיווח לקב"סית על תלמידים שלא ביקרו בו בסדירות, על נושרים סמויים ועל תלמידים שנשרו או הונשרו ממנו, ולא המציא לקב"סית את רשימת שמות התלמידים בבית הספר וציוניהם. רק בראשית שנת הלימודים התשס"א, עם תחילת עבודתו של מנהל חדש בבית הספר, המציא זה לקב"סית דיווחים על נשירה סמויה בבית הספר ועל תלמידים שלא ביקרו בו בסדירות.

מידע על תלמידים שלומדים מחוץ ליישוב

הועלו ליקויים מהותיים בנוגע למידע על תלמידים הלומדים במוסדות שמחוץ לתחומי הרשות המקומית ולמעקב אחריהם.⁷

1. כ-20% מהתלמידים המתגוררים בעיר רמלה לומדים במוסדות חינוך מחוץ לה, לרבות בפנימיות. בעיר זו נמצאו שבעה מקרים שבהם לא דיווחו פנימיות על עזיבת תלמידים, והמידע על כך הגיע לקב"סים ממקורות אחרים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2001 ציינה העירייה, כי "קיימים מקרים בהם נפלטו תלמידים מהפנימיות, והפנימיות אינן מדווחות למדור לביקור סדיר משיקוליהן (כגון, שיקולים כספיים) ולא תמיד ניתן לדעת 'בזמן אמת' על הנשירה".
2. הביקורת העלתה, כי לא היתה בידי הקב"סית המטפלת במגזר הערבי רשימה של תלמידים ערבים הלומדים בפנימיות, ולכן היא לא עקבה אחריהם.
3. לא נעשה מעקב שוטף אחר תלמידים ערבים הלומדים בבתי ספר תיכוניים מחוץ לרמלה; לעירייה היה מידע חלקי בלבד על תלמידים אלה. בתשובתה ציינה העירייה, כי "בתחילת שנה"ל

⁷ על היבטים דומים כבר עמדה מבקר המדינה לשעבר בדוח שנתי 45, בפרק "ביקור סדיר של תלמידים במוסדות חינוך" (עמ' 334-340).

הקב"סית דרשה מכל בתי הספר התיכוניים באזור שקולטים תלמידים מהחינוך הערבי לדווח על שמות התלמידים מרמלה הלומדים אצלם". הביקורת העלתה, כי ההיענות לפנייה זו היתה חלקית בלבד. הקב"סית טיפלה, לפי הסכריה, בבעיות ביקור סדיר במוסדות אלה רק לאחר שפנו אליה בעניין תלמיד זה או אחר.

שיתוף פעולה והעברת מידע במסגרת הרשות המקומית

מספר רב של יחידות עוסקות ברשויות המקומיות בחינוכם וברוחתם של ילדים ובני נוער. אגב שאלת הדיווח צפה ועלתה שאלה חשובה לא פחות, והיא, מידת שיתוף הפעולה, לרבות העברת מידע ותיאום, בין היחידות העוסקות בילדים ובבני נוער ברשות המקומית.

1. בעיר רמלה שתי יחידות עוסקות בהשמת ילדים ובני נוער בפנימיות, ושתייהן אמורות לעקוב אחר קליטתם: המדור לביקור סדיר שבאגף החינוך של העירייה (להלן - המדור) והמחלקה לשירותים חברתיים - המעסיקה עובדים סוציאליים. כל יחידה פועלת בתחום סמכותה ואחריותה.

במהלך הטיפול עשוי להיות בידי עובד אחת היחידות מידע, העשוי לשרת את היחידות האחרות, ומתחייבים שיתוף פעולה ונהלים להעברת מידע. ואכן, בעיר רמלה נעשה ניסיון ליצור דפוסים של שיתוף פעולה וחלוקה מוסכמת של אחריות. במהלך שנת 2000 קיימו אגף החינוך ומחלקת הרווחה דיונים משותפים בדבר תיאום ושיתוף פעולה ביניהם. בין השאר סוכם על קביעת נוהל משותף למעקב אחר ביצוע החלטות בדבר השמת תלמידים בפנימיות. עוד סוכם שכדי למנוע כפילות בטיפול, ייקבע לכל תלמיד הנמצא בטיפול, מי האחראי לקידום הטיפול בו בכל שלב ושלב; ועדות החלטה⁸ העוסקות בהשמה פרטנית יגדירו את הגוף המטפל והאחראי לכל נושא ועניין. כן נקבע בסוף שנת 2000, כי המחלקה לשירותים חברתיים אחראית לליווי נערים שהושמו בפנימיות בידי לשכת הרווחה, והמדור אחראי לליווי תלמידים שאינם מטופלים בידי לשכת הרווחה וששובצו בפנימיות בידי המדור. הגוף המלווה את התלמיד הוא האחראי לשיבוצו לאחר שנשר מפנימייה; אם נשר נער מפנימייה, עד למציאת פנימייה אחרת בעבורו, המדור אחראי לשיבוצו בבית ספר בקהילה.

בפועל, למרות הסיכומים, לא הוסדר שיתוף הפעולה בין שתי היחידות ולא התקיימה העברה תקינה של מידע: עובדים סוציאליים לא דיווחו למדור על נשירת תלמידים מפנימיות, בנימוק שחובת הסודיות אוסרת עליהם למסור מידע זה. עקב כך ומחוסר מידע, לא טיפלו הקב"סים בתלמידים.

גם בעיר אשדוד נמצא, כי העובדים הסוציאליים נמנעים מלהעביר לקב"סים ולבתי הספר מידע על תלמידים בסיכון, שהם או משפחתם נמצאים בטיפול. מידע כזה עשוי היה להפנות את תשומת לבם של הקב"סים ושל בתי הספר לצורך של התלמיד בטיפול, כבר בשלב מוקדם, ולאפשר להם לפעול כדי למנוע הידרדרותו.

מנכ"ל משרד העבודה והרווחה השיב למשרד מבקר המדינה בסוף דצמבר 2000, כי ככל הנראה נובעת אי-העברת המידע מחוסר ידע מספיק של העובדים הסוציאליים על המותר והאסור על פי חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996. המנכ"ל הוסיף, שבכוונתו לייחד לכך חוזר מנכ"ל מיוחד, ולנקוט פעולות הדרכה מתאימות.

8. ועדת החלטה היא מסגרת בין-מקצועית המתכנסת בלשכת הרווחה. הוועדה משמשת מסגרת לדיון מקצועי, לאבחון ולקבלת החלטה בעניין הטיפול בילדים, בחיק המשפחה, במסגרת הקהילה ואף על הוצאת ילדים מהבית.

לתשובתו צירף המנכ"ל את תשובותיהם של מנהל האגף לשירותים אישיים וחברתיים ושל הסגן הבכיר ליועץ משפטי של משרדו. מנהל האגף ציין בין השאר, כי אין שום הצדקה לאי-העברת מידע מעובדים סוציאליים למערכת החינוך, שכן החוק אינו אוסר העברת מידע שמיועד לטיפול בלקוח, לטובתו ולשלומו. גם סגן בכיר ליועץ המשפטי של המשרד ציינה, כי חוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996 מאפשר העברת מידע על אדם, אם שוכנע העובד הסוציאלי שהמידע דרוש לשם טיפול באותו אדם.

בעקבות תשובת משרד הרווחה הנחתה מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים בעיר רמלה, בסוף ינואר 2001, את העובדים הסוציאליים במחלקתה, להודיע למנהלת המדור על כל תלמיד שנודע להם כי נשר מפנימייה. כן הודיעה מנהלת המחלקה למשרד מבקר המדינה, כי העובד הסוציאלי, "עם ידיעתו על עזיבת חניך את הפנימייה - במידה ומדובר בתהליך עזיבה מתוכנן - ימשיך ללוות את המשפחה וידאג לשיבוץ בבי"ס בקהילה, תוך כדי כך שייעדכן את מדור קב"ס. במידה ומדובר בתהליך לא מתוכנן - יפעל בהתאם לנוהלי המחלקה, לשיבוץ בבי"ס בקהילה וחזרה לדיון בוועדת החלטה. בכל מקרה יעשו כל המאמצים להחתים את ההורים על הסכמתם לויתור סודיות להעברת מידע לנציגים טיפוליים מאגף החינוך".

2. משרד מבקר המדינה בחן בעיריית אשדוד את סדרי התיאום והגדרת תחומי האחריות בין יחידותיה. מהבדיקה עלה, שאף על פי שבעירייה פועלת ועדת היגוי לענייני נוער בסיכון, אין הגדרה ברורה של תחומי האחריות ושל התפקידים של הגופים המטפלים השונים, ואין אחראי לריכוז הטיפול והמידע ולתיאום בין אותם גופים. בין הגופים המטפלים אין שיתוף פעולה המבוסס על נוהלי עבודה הדדיים. קיים רק שיתוף פעולה חלקי בין עובדים, בעניין הטיפול בנער זה או אחר. מהפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההיגוי לענייני נוער בסיכון בעירייה, מסוף 2000, עולה, כי יש בעיות של חוסר תיאום מספיק בין הגופים המטפלים בבני הנוער ו"חלוקת תפקידים לא ברורה בין אנשי המקצוע". אחת הבעיות שהועלו, הן בדיונים של ועדת ההיגוי ושל הגופים המטפלים והן בפגישות שקיים צוות הביקורת עם גופים מטפלים בעירייה, היא שיש בני נוער המקבלים טיפול מכמה גופים, ולעומתם יש בני נוער שאינם מקבלים טיפול.

דיונים במועצת העיר

1. מהבדיקה בקריית אתא עולה, כי מועצת העיר וועדותיה לא דנו במשך שנים במידת היעילות ובתרומה של גופי הטיפול השונים בעירייה המטפלים בבני נוער. הן גם לא בחנו את התיאום ושיתוף הפעולה בין הגופים האמורים, את הצורך במניעת כפילויות ובשינויים ארגוניים, תפעוליים ותקציביים. הנהלת העירייה אמנם קיימה פורומים שונים לדיון במערכת החינוך בעיר, אך הם התמקדו במניעת נשירה של תלמידים טובים מבתי ספר בקריית אתא לבתי ספר ביישובים סמוכים, ולא במניעת נשירתה של אוכלוסיית התלמידים החלשים.

2. אשר לסח'נין, גם שם במשך השנים לא דנו מועצת העיר וועדותיה ואף לא הנהלת העירייה בנשירה מבתי הספר ובסדרי הטיפול בנוער שיש חשש להתנתקותו ממערכת החינוך.

3. במאי 1998 הוגש לעיריית אשדוד דוח על "מאפייני בני הנוער המטופלים בשירותים השונים באשדוד". הדוח הצביע על חוסר שיתוף הפעולה בין השירותים המטופלים בבני נוער. בעקבות הדוח הוקמה ועדת היגוי לענייני נוער בסיכון, שהשתתפו בה נציגי גופים מקצועיים שונים. מטרת הוועדה הייתה להתוות דרכי עבודה משותפות ברמה העירונית. הוועדה התכנסה פעמים אחדות במהלך השנים 1998-2000, ובין הנושאים שבהם דנה, היה תכנון כוללני של השירותים לילדים ובני נוער בסיכון. בעקבות החלטות הוועדה הועברה בתחילת שנת 2000 היחידה לקידום נוער - המטפלת בנוער מנותק - מאחריות החברה העירונית לתרבות, ספורט ומרכזים קהילתיים בע"מ לאחריות מינהל החינוך ואוחדה עם היחידה לביקור סדיר, וכן הוקם "בית רשת" - מעון יום לנוער מנותק.

סדרי עבודתם של הקב"סים

משרד מבקר המדינה בחן את תפקודם השוטף של הקב"סים ברשויות המקומיות שנבדקו והעלה כדלקמן:

1. על פי הנחיות משרד החינוך, הקב"סים אמורים לעקוב אחר בני נוער שאינם מבקרים בבית ספר באופן סדיר. על הקב"סים לנהל לכל תלמיד שבטיפולם תיק אישי ובו פרטים על התלמיד, הטיפול הניתן לו, מידע על דיונים בענייניו וכד'. משרד מבקר המדינה בדק בעיריית אשדוד 50 תיקים של תלמידים שבטיפול קב"סים והעלה כי ניהול התיקים היה לקוי: בחלק מהתיקים לא נרשמו כל הפרטים והנתונים הדרושים על בני הנוער; התיקים אינם מתויקים בצורה שיטתית, והדבר מקשה את איתורם; אין רצף בטיפול, ויש שנפתחו לתלמיד אחד כמה תיקים בזמנים שונים. כשנער עובר לבית ספר שבאחריות קב"ס אחר - פעמים נפתח לו תיק חדש; בחלק מהתיקים לא נאמר אם הנער לומד והיכן. בכל 50 התיקים לא נמצא מעקב שיטתי ורצוף אחר בני הנוער שבטיפולם של הקב"סים.
2. (א) גם בעיר רמלה הועלו בעיות דומות. יתר על כן, בעיריית רמלה לא נפתחו תיקים אישיים לכל התלמידים שבטיפול הקב"סים, ואף לא נמצאו מסמכים כלשהם לגבי חלק מהתלמידים שהיו בטיפולם. מסמכים שנמצאו, לא תמיד היו סדורים על בסיס אישי וכרונולוגי, אלא כל המסמכים הנוגעים לתלמידים שלמדו בבית ספר מסוים תויקו בתיק אחד. במידע שנמצא על רבים מהתלמידים המטופלים, חסר מידע בסיסי, כמו פרטים מזהים ופרטי הטיפול.
- (ב) עקב העדר מידע סדור, המשך הטיפול בתלמיד היה תלוי בזיכרונו של הקב"ס, ומשהועבר הטיפול בתלמיד לקב"ס אחר, לא ניתן היה להעביר אליו מידע מתועד שלם וסדור. בשל העדר מידע סדור גם לא יכול היה משרד מבקר המדינה לקבוע את משך ההיעדרות של כל תלמיד מבית הספר, והאם תמיד ניתן הטיפול הדרוש ובמועד. בבדיקת עניינם של 50 תלמידים בסכנת נשירה, הועלה, שלא ניתן לעקוב אחר טיב הטיפול ברבים מהם, וכי לא היה בידי מדור הקב"סים שבעירייה מידע על אותם תלמידים - האם נשרו ומה עלה בגורלם.
- (ג) אשר למגזר הערבי ברמלה - מהבדיקה עלה, כי עד ינואר 2000 לא היו במדור שבעירייה מסמכים כלשהם: רשימות של תלמידים בסיכון ובטיפול, תיקי תלמידים, דיווחים, נתונים על נשירה סמויה וגלויה וכד'.
3. בדיקה דומה בקריית אתא העלתה, שגם שם אין הקב"סים מנהלים תיקים אישיים לתלמידים שבטיפולם.
4. משרד החינוך דורש מהקב"סים להכין בתחילת כל שנה תכנית עבודה שנתית ולשלוח אותה למפקח המחוזי של המשרד ולמנהל מחלקת החינוך המקומית. על תכנית העבודה לתאר יעדים בתחום הביקור הסדיר ומניעת הנשירה ולתאר פעילויות מרכזיות המתוכננות לשנת העבודה.

בדיקה בקריית אתא העלתה, כי מחלקת החינוך בעירייה לא דרשה מהקב"סים להכין תכניות כאמור, ואלה ממילא לא הוכנו.

5. משרד החינוך דורש מהקב"סים לשלוח אליו, מדי חודש בחודשו, דיווח על התלמידים שבטיפולם. בדיקה בקריית אתא בספטמבר 2000 העלתה, כי דוחות לחודשים דצמבר 1999 -אוגוסט 2000 לא הוגשו במועד למשרד החינוך. משרד החינוך לא דרש דיווח עדכני, אף שלא קיבל דיווחים במשך שבעה חודשים ויותר. בעיר רמלה דיווחו הקב"סים רק על נערים שבהם היה לדבריהם טיפול מעמיק. בדיקת הדיווחים של הקב"סים למדור ביקור סדיר שבעירייה העלתה, שהדיווחים לא נתנו תמונה מלאה על אוכלוסיית המטופלים ועל הטיפול שניתן לה.

6. נשירה של תלמידים ממסגרות לימוד עלולה להיגרם מסיבות רבות, ובהן - קשיי השתלבות, בעיות התנהגות, קשיים סוציאליים במשפחה, ועוד. לקב"ס הכשרה בתחום ההוראה או במדעי החברה והרוח, אך לתלמידים אלה רצוי שיינתן סיוע מקצועי של פסיכולוג או עובד סוציאלי. נמצא, כי בעיר אשדוד רק 3 מ-24 הפסיכולוגים שהעירייה מעסיקה, מטפלים בתלמידי בתי הספר העל-יסודיים. הטיפול ניתן במסגרת יום לימודים אחד בשבוע לכל בית ספר, שבו מקיים הפסיכולוג פגישות עם צוות בית הספר וגם נותן טיפול פרטני לתלמידים.

העדר מסגרות חלופיות

1. ילדים ובני נוער שאינם מבקרים ביקור סדיר בבתי הספר, פעמים יש להשימם במסגרות חינוכיות חלופיות - חלקן פנימיות.

הבדיקה ברמלה, בסח'נין ובקריית אתא העלתה קשיים בהשמה, שבחלקם נבעו מהעדר מסגרות חלופיות.

בקריית אתא הונשרו בסוף שנת הלימודים התש"ס ממערכת החינוך 52 תלמידים בחטיבה העליונה (מכיתות י' ומעלה), עקב בעיות התנהגות קשות, ול-10 מהם לא נמצאה מסגרת חלופית. הועלה, כי יש מחסור במסגרות חינוך על-יסודיות חלופיות בעיר ואף ביישובים הקרובים אליה. עם זאת, לא נמצאו בתיקי העירייה מסמכים המעידים על ניסיונות העירייה ליזום פתיחת מסגרות כאלה בתחומה.

במאי 2000 עדיין לא היו רשומים במוסדות חינוך בעיר רמלה 124 תלמידים. במהלך החודשים מאי-ספטמבר הצליח המדור לביקור סדיר שבעירייה לשבץ את כל התלמידים במוסדות החינוך. אולם בנובמבר 2000 לא ביקרו באורח סדיר בבתי ספר 20 מתלמידים אלה, ובראשית ינואר 2001 - 16 מהם. משרד החינוך בתשובתו העיר, כי חלק מבעיות ההשמה והכוונה של תלמידים נובע ממחסור במסגרות מתאימות לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים ברמלה וברשויות המקומיות הסמוכות לה.

2. בעיה מיוחדת בהשמה עולה במגזר הערבי ברמלה. על פי נתוני המדור לביקור סדיר בעירייה, סיימו בסוף שנת הלימודים התש"ס 243 תלמידים במגזר הערבי את הלימודים בכיתה ח'. מנתוני הקב"סית עולה, של-93 מהם לא היה ידוע במועד סיום הלימודים, היכן ילמדו בשנת הלימודים התש"ס א; ובראשית אותה שנה לא למדו 82 מהם. ב-15.11.00 - כחודש וחצי לאחר תחילת שנת הלימודים - נותרו 13 תלמידים שטרם שובצו במסגרת חינוכית כלשהי.

אשר לשיבוץ עצמו, מנתוני הקב"סית ומנהל בית הספר התיכון המקיף עולה, כי 68 מהתלמידים שטרם שובצו בסיום שנת הלימודים התש"ס, שובצו לבסוף בבית הספר התיכון המקיף. על פי

הסברי הקב"סית השיבוץ האמור לא התאים למרבית התלמידים, אלא שבהעדר חלופה מתאימה יותר, זו היתה הדרך היחידה לשמור אותם במסגרת חינוכית כלשהי.

היוצא, שלבית הספר התיכון המקיף הערבי הועברו תלמידים רבים שאינם מתאימים ללמוד בו. בראשית שנת הלימודים התשס"א דיווח מנהל בית הספר התיכון המקיף לקב"סית, כי 40 מתלמידי בית הספר היו מועמדים לנשירה סמויה עם פוטנציאל לאלימות; 40 תלמידים לא ידעו קרוא וכתוב ו-210 תלמידים מהאגף הטכנולוגי של בית הספר היו בעלי הישגים לימודיים נמוכים ביותר (נושרים סמויים).

3. אשר לחינוך המיוחד במגזר הערבי: מנתוני הקב"סית עולה, כי 14 תלמידים בחינוך המיוחד או בעלי ליקויי למידה שסיימו את לימודיהם בכיתה ח' בשנת התש"ס, לא שובצו בשנת הלימודים התשס"א במסגרת חינוכית המתאימה להם. 12 שובצו בבתי ספר שלא התאימו לצורכיהם, מהם 9 בבית הספר התיכון המקיף; 2 התלמידים הנותרים לא שובצו בשנת הלימודים התשס"א במסגרת חינוכית כלשהי.

יצוין, כי עוד בנובמבר 1999 הודיע מנהל אגף החינוך בעירייה למפקח הכולל על המגזר הערבי במשרד החינוך, כי "לערים רמלה לוד אין היום מסגרת מתאימה לקליטת תלמידים של המגזר הערבי במסגרת החינוך המיוחד ... בית הספר התיכון מקיף ערבי קולט את רוב הבוגרים של בתי הספר היסודיים במגזר הערבי ברמלה. בית הספר אינו מספק מענה הולם לצורכי האוכלוסייה ברוב התחומים הנדרשים (הישגים לימודיים נמוכים, בעיות נשירה, בעיות אלימות, מבנה מגמות לא עדכני, חוסר בתכניות העשרה, סביבה לימודית ירודה, צפיפות בכיתות וכד')"

4. בעיר סח'נין הגיע המספר הממוצע של הנושרים במעבר מכתה י' לכתה י"א בשנים התשנ"ו-התש"ס לכ-20.5%. חלק מהנשירה הוא תוצאה של הנשרה מכוונת. בין שמדובר בנשירה ובין בהנשרה, העירייה אחראית לסייע לתלמידים במציאת מסגרות חלופיות. הביקורת העלתה, כי לעשרות רבות של תלמידים שנשרו בסוף שנת הלימודים התשנ"ט, לא נמצאו מסגרות חלופיות, והם עלולים ליהפך לבני נוער מנותקים.

על העדר מסגרות חלופיות במגזר הערבי עמד משרד מבקר המדינה עוד בשנת 1996.⁹



האחריות להגברת הביקור הסדיר ולמניעת נשירה והתנתקות של בני נוער היא בידי הרשויות המקומיות, והממשלה משתתפת במימון פעילותן בתחום זה ומפקחת עליה. כדי לאתר בני נוער בסכנת נשירה והתנתקות ולטפל בהם מוקדם ככל האפשר, חשוב מאוד לרכז מידע על כלל התלמידים הגרים בתחום הרשות המקומית, ובכלל זה מידע על בני נוער שבסכנת נשירה ועל בני נוער שנשרו וטרם הושמו במסגרת כלשהי. הביקורת העלתה, שהמידע ברשויות המקומיות הוא חלקי בלבד, ואין בו כדי לשמש כלי ניהולי מהימן. הדבר נובע, בין השאר, מהעדר דיווח מספק של מוסדות החינוך לרשות המקומית על עזיבת תלמידים - הן במוסדות חינוך שבתחום הרשות המקומית והן מחוצה לה.

⁹ ראו דוח 46 של מבקר המדינה, בפרק "ביקור סדיר של תלמידים במוסדות חינוך במגזר הערבי", עמ' 362-367.

סדרי העברת המידע, התיאום ושיתוף הפעולה בין היחידות השונות המטפלות בבני נוער ברשות המקומית לוקים אף הם בחסר. הועלו קשיים בהשמתם של בני נוער שנשרו ממסגרות חינוכיות, הנובעים, בין היתר, ממחסור במסגרות חלופיות המתאימות להם. כמו כן נמצא, שיש צורך בשיפור סדרי עבודתם של קציני הביקור הסדיר.

על הרשויות המקומיות לפעול להגברת שיתוף הפעולה בין הגופים השונים המטפלים בבני נוער ברשות. ראוי שהרשות המקומית, על הנהלתה ומועצתה, תהיה מעורבת יותר בתחומי חינוך ורווחה, ובכלל זה במניעת נשירה והתנתקות, תבחן את המערכות ופעולתן ותתווה מדיניות ראויה בתחומים אלה.

סדרי טיפול הרשויות המקומיות בנוער במצוקה

הטיפול בבני נוער במצוקה ובמצבי סיכון במסגרת הרשויות המקומיות נתון בידי מספר רב של יחידות ובעלי תפקידים: יועצות חינוכיות בבתי הספר, קציני ביקור סדיר, השירות הפסיכולוגי, יחידות לקידום נוער, יחידות לטיפול בנוער ובצעירים, יחידות לטיפול בנעורות במצוקה, מרכזי ייעוץ לנוער ומתנ"סים. היחידות ובעלי התפקידים הללו כפופים לאגפים שונים של הרשות המקומית, ונתונים לפיקוח של משרדי ממשלה אחדים שאף משתתפים במימנם.

משרד מבקר המדינה בחן, באמצעות שאלונים, את סדרי הטיפול של הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) בבני נוער במצוקה ובמצבי סיכון. השאלון נשלח לרשויות המקומיות בכל המגזרים (היהודי, הערבי, הדרוזי, הבדואי ורשויות מקומיות מעורבות). הנושאים שנבדקו מוינו לשלוש קטגוריות עיקריות: קביעת המדיניות בדבר טיפול בבני נוער במצוקה; איסוף נתונים ומידע; אלימות של תלמידים בבתי הספר. הנתונים שנאספו נוגעים לשנת 1999 (לשנות הלימודים התשנ"ח-התשנ"ט). כמו כן נבחנו, באמצעות שאלות הערכה, העמדות של הרשויות המקומיות בסוגיות תקציביות ובסוגיות הנוגעות לקשרי הגומלין בין משרדי הממשלה לבין הרשויות המקומיות בטיפול בנוער. השאלונים נשלחו ל-239 רשויות מקומיות, ו-142 (כ-60%) מהן השיבו במועד על השאלונים. בקרב הרשויות הערביות והדרוזיות היתה ההיענות פחותה מזו שבקרב מגזרים אחרים (49% לעומת 64%). לא נמצאו הבדלים ממשיים בין הרשויות המקומיות שענו לבין אלה שלא ענו מבחינת רמתן החברתית-כלכלית¹⁰ וגודלן¹¹.

10 לפי דוח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, איפיון הרשויות המקומיות ודירוגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 1999, פרסום מס' 1118. בדירוג זה הרשויות שהמצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתן הוא הגרוע ביותר מדורגות ברמה 1 והרשויות שהמצב של אוכלוסייתן הוא הטוב ביותר מדורגות ברמה 10.

11 לצורך הניתוח הוגדרה "רשות קטנה" רשות שמספר התושבים בה קטן מ-4,560 (הרשויות הקטנות הן הרבעון התחתון של 239 הרשויות); "רשות בינונית" - בין 4,560 ל-20,100 תושבים; "רשות גדולה" - יותר מ-20,100 תושבים (הרבעון העליון).

להלן תוצאות ניתוח השאלונים לפי נושאים:

מדיניות

1. משרד מבקר המדינה ביקש לקבל, באמצעות השאלון, מידע בדבר קיומה או אי-קיומה של מדיניות בעניין הטיפול בנוער. הדבר נבדק באמצעות השאלות המפורטות בטבלה. להלן התפלגות התשובות של הרשויות המקומיות באחוזים:

השאלה	כן	לא	באופן חלקי	אין תשובה
האם יש גוף מרכזי העוסק בקביעת מדיניות ובתיאום הטיפול בנוער	50.00	47.18	0.70	2.11
האם נקבעה מדיניות כוללת בנושא הטיפול בנוער	30.28	64.79	0.70	4.23
האם נעשתה בשנים האחרונות בדיקה של המדיניות ושל דרכי הפעולה בטיפול בנוער	18.31	54.23	22.54	4.93
האם הוכן דוח שנתי המסכם את פעולות הרשות בתחום הטיפול בנוער	17.61	61.27	19.01	2.11

מניתוח נתוני הטבלה עולים הממצאים העיקריים האלה:

(א) כמחצית מהרשויות המקומיות הקימו גוף מרכזי או ועדה קבועה לצורך קביעת מדיניות בתחום הטיפול בנוער ותיאום בין היחידות ובעלי התפקידים העוסקים בחינוך של בני נוער, בטיפול בהם ובשיקומם, אולם רק כשליש מהרשויות קבעו מדיניות כוללת, לכל היחידות, בנושא הטיפול בנוער.

(ב) פחות ממחצית מהרשויות המקומיות עשו בשלוש השנים האחרונות בדיקה של המדיניות, המבנה, הארגון ודרכי הפעולה של היחידות השונות העוסקות בטיפול בנוער, ושל אופן שיתוף הפעולה ביניהן, וסיכמו את פעולותיהן בנושא - מקצתן באופן מלא ומקצתן באופן חלקי.

איסוף נתונים ומידע

1. איסוף נתונים ומידע נבדק באמצעות השאלות המפורטות בטבלה. להלן התפלגות התשובות של הרשויות המקומיות באחוזים:

השאלה	כן	לא	חלקי	אין תשובה
האם יש גוף אחד המרכז נתונים כמותיים על נוער במצבי סיכון	28.17	36.62	33.10	2.11
האם נעשית הצלבת נתונים בין מערכות המידע של הרשות לבין אלה של משרדי הממשלה השונים	21.83	39.44	30.99	7.75
האם נעשה שימוש בנתונים לצורך איתור סוגי בעיות שיש לטפל בהן	35.92	27.46	28.87	7.75
האם נעשה שימוש בנתונים לצורך איתור מוקדי הבעיות	30.99	35.92	26.06	7.04
האם בידי הרשות נתונים מרוכזים על נוער מנותק	56.34	16.20	21.83	5.63
האם יש לרשות מידע על בני נוער הזקוקים לטיפול ואינם מטופלים	29.58	30.99	29.58	9.86
האם קבעה הרשות נוהל להעברת מידע בין הגופים המטופלים בנוער במצוקה או בסיכון	45.77	45.07	4.93	4.23
האם יש גוף מרכזי שאוסף מידע על מכלול תכניות המניעה וההעשרה לנוער בסיכון שמציעים משרדי הממשלה וגופים אחרים	40.14	52.82	1.41	5.63

מניתוח נתוני הטבלה עולים הממצאים העיקריים האלה:

(א) בכשליש מהרשויות המקומיות אין גוף מרכזי אחד המרכז באופן שיטתי ושוטף נתונים מכל השירותים העוסקים בנוער במצוקה ובמצבי סיכון (נשירה מבתי ספר, שימוש בסמים, עבריינות וכו'), ורק בכשליש מהן יש גוף כאמור. ליתר הרשויות המקומיות יש נתונים חלקיים בלבד. תמונה דומה עולה גם באשר לשימוש שנעשה בנתונים אלה לצורך איתור סוגי הבעיות ומוקדיהן. בכמחצית מהרשויות אין גוף אחד המרכז באופן שוטף מידע על מכלול התכניות והפרויקטים המיועדים לנוער במצבי סיכון, שמציעים משרדי הממשלה וגופים אחרים.

(ב) אמנם למרבית הרשויות המקומיות יש מידע, מלא או חלקי, על נוער מנותק (שאינו לומד או עובד) ועל נוער שזקוק לטיפול ואינו מטופל, אולם רק כמחציתן קבעו נוהל להעברת המידע בין היחידות השונות המטפלות בנוער כזה.

אלימות בבתי ספר

1. נושא האלימות בבתי הספר¹² נבדק באמצעות השאלות המפורטות בטבלה. להלן התפלגות התשובות של הרשויות המקומיות באחוזים:

השאלה	כן	לא	חלקי	אין תשובה
האם בתי הספר מדווחים למחלקת החינוך ברשות על מעשי אלימות "חריגים"	38.03	7.04	49.30	5.63
האם למחלקת החינוך נתונים על מעשי אלימות "חריגים" שהתרחשו בבתי הספר בתחום שיפוטם	47.18	42.96	2.82	7.04
האם לרשות יש מידע המאפיין את בתי הספר השונים על פי רמת האלימות בהם	32.39	54.93	2.82	9.86
האם יש שיתוף פעולה מוסדר בין משרד החינוך למחלקת החינוך ברשות לטיפול בנושא האלימות בבתי הספר	24.65	33.10	38.03	4.23
האם פועלת ועדת היגוי משותפת לרשות המקומית ולמשרד החינוך בנושא הטיפול באלימות בבתי הספר	20.42	72.54		7.04

מניתוח נתוני הטבלה עולים הממצאים העיקריים האלה:

- (א) רק לכמחצית ממחלקות החינוך ברשויות המקומיות יש נתונים על מעשי אלימות "חריגים" (שכללו פגיעה פיזית או פגיעה ברכוש) שהתרחשו בבתי הספר בתחום שיפוטן, ורק לכשליש מהן יש מידע המאפיין את בתי הספר על פי רמת האלימות בהם.
- (ב) כשני שלישים מהרשויות המקומיות דיווחו, כי אין שיתוף פעולה מוסדר בין מחלקות החינוך שלהן לבין משרד החינוך בנושא הטיפול באלימות בבתי הספר - כמחצית מאותן רשויות שהשיבו כך ציינו, כי אין שום קשר בין מחלקות החינוך שלהן לבין משרד החינוך בתחום זה, וכמחציתן ציינו שיש שיתוף פעולה חלקי. כמו כן, רק במקצת הרשויות המקומיות פועלת ועדת היגוי משותפת לרשות ולמשרד החינוך בנושא.

¹² ראו גם בפרק "טיפול משרד החינוך באלימות בבתי ספר", בעמ' 40.

הערכת טיב הטיפול והיקפו

1. על פי התשובות לשאלונים, העריך משרד מבקר המדינה את טיב הטיפול בנוער במצוקה ובמצבי סיכון ואת היקפו, באמצעות השוואה בין הרשויות לפי כמה מאפיינים. להלן הממצאים העיקריים:

(א) השוואה לפי רמה חברתית-כלכלית מעלה, שהרשויות המקומיות שבהן טיב הטיפול היה הנמוך ביותר והיקפו היה קטן ביותר, היו רשויות ברמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר (10) וברמות הנמוכות (1-4). הרשויות המקומיות שבהן טיב הטיפול היה הגבוה ביותר והיקפו היה הגדול ביותר היו ברמה החברתית-כלכלית הבינונית-גבוהה (7-9). התפלגות דומה מתקבלת גם בהשוואה לפי נושאי הבדיקה.

(ב) מהשוואה לפי מגזרים עולה, שברשויות המקומיות במגזר הערבי והדרוזי טיב הטיפול היה הנמוך ביותר והיקפו הקטן ביותר. בהשוואה לפי כל אחד מהנושאים נמצא, שבמגזר הערבי טיב הטיפול היה הנמוך ביותר והיקפו היה הקטן ביותר.

(ג) נמצא מתאם חיובי מובהק בין גודל הרשות ובין טיב הטיפול והיקפו. כך המצב גם בכל אחד מהנושאים שנבדקו.

הערכת הרשויות המקומיות בדבר דרכי הטיפול בבני הנוער

באמצעות שאלות הערכה הביעו הרשויות המקומיות את עמדתן בעניין סוגיות שונות הקשורות לטיפול בבני הנוער. מניתוח התשובות עולה כדלקמן:

1. כמחצית מהרשויות המקומיות ציינו שיש בעיה בעניינים האלה:

(א) תוצאה מריבוי משרדי הממשלה העוסקים בטיפול בבני נוער, יש קשיים בקביעת מדיניות משותפת ובסדרי התיאום הבין-משרדי; כתוצאה מריבוי התכניות לטיפול בנוער יש הוצאות רבות על ניהול ופיקוח; ריבוי הגופים והתכניות יוצר כפילות וזבוז.

(ב) יותר ממחצית הרשויות המקומיות (61%) אינן נמנעות מלהפעיל תכניות לטיפול בנוער עקב מגבלות תקציב. עם זאת, מרבית הרשויות ציינו שמשך הפעלת התכניות קצר - עד שנה - ורק 14% מהרשויות ציינו שמשך הפעלתן יותר משנה.

(ג) יותר ממחצית מהרשויות המקומיות (כ-60%) ציינו שלא נקבעו מדדים להערכת הצלחתן של תכניות, ושלא נקבע הליך שיטתי משותף עם משרדי הממשלה להערכת התועלת המופקת מהן.

2. ברוב המכריע של הרשויות המקומיות (90% - 95%) יש הסכמה בעניינים האלה:

(א) יש חשיבות רבה לקיומו של הליך משותף של נציגי השלטון המקומי עם משרדי הממשלה לקביעת מדיניות בנושא, לרבות הגדרת תפקידו ואחריותו של בית הספר לא רק בתחום ההישגים בלימודים אלא גם בטיפול במניעת נשירה.

(ב) יש לבדוק את המדיניות בתחומי הרווחה והחינוך של בני נוער וילדים ואת אופן יישומה. מרבית הרשויות (63%) סבורות שיש לעשות בדיקה זו בשיתוף עמן.

(ג) הרשות המקומית היא האחראית לרווחתם, לחינוכם ולקידומם של כל הילדים ובני הנוער הגרים בתחומה, לפיכך יש להרחיב את סמכויותיה בתחום קביעת המדיניות וסדרי העדיפויות הנוגעים לטיפול באוכלוסייה זו. במסגרת זו, על הרשות המקומית לבחון את המבנה והארגון הפנימי של יחידותיה.

תמונת מצב ומסקנות

1. הטיפול בבני נוער במצוקה ובמצבי סיכון במסגרת הרשויות המקומיות נתון בידי מספר רב של יחידות ובעלי תפקידים הכפופים לאגפים שונים במסגרת הרשות המקומית, ונתונים לפיקוח של משרדי ממשלה אחדים, שאף משתתפים במימון. מצב שבו מופעלים שירותים הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית טומן בחובו בעיות: כל אחד מהגופים קובע לעצמו את מדיניותו ואת דרכי פעילותו; קשה לשמור על רצף הטיפול והתיאום בין היחידות; עלול להיווצר מצב של חפיפה וכפילות בין היחידות השונות. כמחצית מהרשויות המקומיות העלו לפני משרד מבקר המדינה בעיות אלה ואף הוסיפו דוגמאות להן. נתונים אלה מחייבים את משרדי הממשלה, ובעיקר משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה, לעשות, כל משרד בתחומו וגם במשותף, בדיקה בנדרש.

חלק מההתמודדות עם הבעיות האמורות לעיל הוא בידי הרשויות המקומיות עצמן, אולם מרביתן לא פעלו לפתרון: במחצית מהרשויות אין גוף מרכזי שמתפקידו לתאם בין היחידות ובעלי התפקידים השונים במתן הטיפול, ומרביתן לא קבעו מדיניות כוללת לטיפול בבני הנוער, המשותפת לכל היחידות ובעלי התפקידים הפועלים בתחומי הרשות. כתוצאה מכך, אפשר שההתמודדות עם הטיפול בבני הנוער במצוקה תהיה פחות יעילה ומועילה.

2. מערכת מידע היא תנאי בסיסי והכרחי לאיתור סוגי הבעיות, היקפן ומוקדיהן. רק על בסיס כזה ניתן לגבש את הפתרונות המתאימים, לקיים פיקוח ובקרה על אופן ביצועם ולבדוק את יעילותם. מערכת מידע חשובה גם לאיתור בני נוער שעלולים "ליפול בין הכיסאות".

במרבית הרשויות המקומיות אין גוף מרכזי אחד האחראי לאיסוף שוטף ושיטתי של נתונים מכל היחידות על נוער במצבי סיכון. בהעדר נתונים מרוכזים, אין לדעת מהו ההיקף הכולל של האוכלוסייה הזקוקה לטיפול, כמה בני נוער טופלו ומה היו תוצאות הטיפול. לכמחצית מהרשויות המקומיות לא היה מידע מרוכז על מכלול התכניות והפרויקטים המיועדים לנוער במצבי סיכון שאותם מציעים משרדי הממשלה וגופים אחרים. העדר מידע זה מקשה על בחירה מושכלת של תכניות המתאימות לצורכי בני הנוער שבתחום שיפוטה של הרשות. כמו כן אין לכמחצית מהרשויות המקומיות מידע מרוכז על מעשי האלימות שהתרחשו בבתי הספר שבתחום שיפוטן.

3. אשר לקשרי הגומלין שבין הרשויות המקומיות לבין משרדי הממשלה השונים בנושא הטיפול בבני נוער במצוקה - מרבית הרשויות המקומיות אינן שבעות רצון מהמצב הקיים. כמחצית מהרשויות ציינו כי ריבוי משרדי הממשלה העוסקים בנושא וריבוי התכניות המוצעות, מקשים את התיאום הבין-משרדי וגורמים לבזבוז משאבים ולכפילויות. רובן המכריע של הרשויות המקומיות שואפות ליתר שיתוף פעולה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בקביעת המדיניות ואופן הפעלתה.

כמו כן הן סבורות, כי יש להרחיב את סמכויותיהן בכל הנוגע לקביעת המדיניות המקומית וסדרי העדיפויות לטיפול בבני הנוער ברשות. במצב האמור יש לכאורה מקום לבדיקה מערכתית של קשרי העבודה בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לבין השלטון המקומי.

4. תמונת מצב חמורה עולה נוכח הממצאים, שלפיהם ברשויות מקומיות שהרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן נמוכה יחסית, טיב הטיפול בנוער במצוקה ובמצבי סיכון היה נמוך מזה שברשויות מקומיות ברמות הבינוניות והגבוהות. מצב דומה בחומרתו עולה בנוגע לטיפול במגזר הערבי והדרוזי. תפקידה של המדינה, באמצעות משרדיה, לקבוע דרכי הקצאת תקציבים וסדרי עדיפות שסייעו לצמצום הפערים. התמונה העולה מדיווחי הרשויות מעלה, כי נדרש שידוד מערכות ועוד רבה המלאכה. על עניינים אלה, לרבות סדרי שיתוף הפעולה עם השלטון המקומי, שומה על משרדי הממשלה לתת את הדעת בהקדם.



1. חינוך והשכלה הם מפתח להצלחת היחיד והחברה כולה. ההכרה בחשיבות החינוך באה לידי ביטוי בהרחבת תחולתו של חוק לימוד חובה ובהצהרת מדיניות של משרד החינוך, ולפיה: לימוד בבתי הספר היסודיים והעל-יסודיים עד גמר כיתה י"ב, ושילובם מחדש של הנושאים במערכת החינוך, הם מעיקרי המדיניות החינוכית. כדי לסייע למערכת החינוך לממש מדיניות זו הוקם מערך מסייע, הכולל, בין היתר, יועצים חינוכיים, מורים טיפוליים, פסיכולוגים חינוכיים, עובדים סוציאליים, קציני ביקור סדיר ויחידות של משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה לקידום נוער שבסכנת נשירה וניתוק.

האחריות לתקצוב רוב פעולות המערך המסייע והאחריות המקצועית לתפעולו מוטלות על גופי השלטון המרכזי, ובראשם משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה. האחריות לתפעול השוטף של מערך זה לרווחתם של הילדים ובני הנוער מוטלת על כתפי השלטון המקומי.

2. המערך המסייע מרוכב ביחידות, בגישות טיפוליות ובתכניות. ועדות ציבוריות, ועדות מומחים וכן גופים שונים בשלטון המרכזי הצביעו במשך השנים על כפילויות וחוסר תיאום, על ניצול לא נאות של משאבים. חזרה ונשנתה ההמלצה לעשות שינויים במערך, הן במשרדי הממשלה והן ברשויות המקומיות, ולפתוח להגביר את התיאום ושיתוף הפעולה בין הגופים העוסקים בתחום זה. גם הממשלה קיבלה החלטות בנדון, אך מעט מדי נעשה.

(א) בשנות התשעים חלו שינויים במערך המסייע, ובכלל זה שונו הגדרות תפקידים ונוצרו תכניות ומסגרות פעולה חדשות, אולם לא נעשו ניתוח, מחקר והערכה של פעולות המערך המסייע.

(ב) דוגמה בולטת להעדר שיתוף פעולה ולכפילות, היא היחידות לקידום נוער שבאחריות משרד החינוך והיחידות לטיפול בנוער וצעירים שבאחריות משרד העבודה והרווחה. שני השירותים בשני המשרדים מייחדים משאבים לטיפול בנוער שבסכנת נשירה. לעומת זאת, חלק ניכר מבני הנוער שכבר נשרו ממערכת החינוך והתנתקו ממסגרות של לימודים ועבודה, אינם מטופלים אף בידי אחד משני השירותים. הממשלה, הכנסת ועדות שונות נדרשו במשך שנים לעניין והחלטות התקבלו, אך, כאמור, מעט מדי נעשה.

3. מהביקורת גם עלה צורך חיוני להגביר את התיאום ושיתוף הפעולה בדרג השלטון המקומי. נמצא כי חסר מידע נאות ומקיף, יש כפילויות בתפקידים, והעדר שיתוף פעולה בין ארגונים ויחידות שבאותה רשות מקומית.

נתוני שאלונים שעליהם השיבו הרשויות המקומיות הצביעו על העדר מדיניות ומעורבות מעטה של הנהלת הרשות המקומית ומועצתה בנוגע לטיפול בבני נוער. רק כמחצית מהרשויות המקומיות הקימו גוף מרכזי, או ועדה קבועה, לצורך קביעת מדיניות ותיאום בין היחידות ובעלי התפקידים העוסקים בחינוך של בני נוער, בטיפול בהם ובשיקומם. רק כשליש מהרשויות קבעו מדיניות כוללת בנדון. כמו כן פחות ממחצית מהרשויות המקומיות בדקו בשלוש השנים האחרונות את מדיניותן בתחום זה, את המבנה והארגון של היחידות העוסקות בנושא ואת דרכי הפעולה שלהן בתחום הטיפול בנוער.

4. יש לשקול, בין היתר, איגום משאבים, באמצעות מתן "סל תקציבי" לכל רשות מקומית, אשר תקבע את אופן השימוש במשאבים ובתכניות של המערך המסייע. אשר לתפקידי השלטון המקומי והאפשרות להגביר את אחריותו, שומה להדגיש, כי הרשויות המקומיות רואות חשיבות רבה בקיומו של תהליך משותף לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי לקביעת מדיניות ולהגברת האחריות של השלטון המקומי בתחום זה. ראוי שמשרדי הממשלה ייתנו את דעתם למידת המעורבות והאחריות של הרשות המקומית בכל הנוגע לרווחתם, לחינוכם ולקידומם של הילדים ובני הנוער שבתחום שיפוטתה.

5. ראוי לשים לב גם לנתונים המלמדים שברשויות מקומיות שהרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן נמוכה יחסית, טיב הטיפול בנוער שבמצוקה היה נמוך מזה שברשויות שהרמה החברתית-כלכלית של אוכלוסייתן בינונית וגבוהה. מצב דומה בחומרתו עולה מהנתונים בדבר הטיפול במגזר הערבי. אף שבשנים האחרונות נעשה רבות להגברת השוויון בין המגזר הערבי ליהודי, עדיין לא תמה המלאכה, ויש לפעול להגברת השוויוניות, ובכלל זה לבחינת סדרי הקצאת המשאבים. תמונת המצב הכוללת של הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות מעלה, כי יש עוד רבות לעשות, והנושא מחייב בחינה מעמיקה ושידוד מערכות.