

בבדיקה נמצא שמנהל מחלקת החינוך פנה בעניין הקמת יחידה לקידום נוער אל מנהל מינהל חברה ונוער במשרד החינוך כמה פעמים בשנים 1998 ו-1999. משרד החינוך השיב לעירייה ב-28.6.99 כי הוא אינו יכול להיענות לבקשת העירייה בגלל אילוצי תקציב.

מעורבות מועצת העירייה וועדותיה במניעת נשירה ובטיפול בנוער מנותק

הבדיקה העלתה, כי לאורך השנים, לא קיימה העירייה דיונים בנשירה מבתי"ס ובטיפול בנוער המנותק. בישיבות מועצת העיר וועדותיה לא התקיימו דיונים בנשירה ולא הועלו הצעות לייזום תשתיות ולהנעת מעגלים נוספים היכולים לסייע במציאת מסגרות הולמות לנוער המועד לנשירה או לנוער מנותק.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שפרנסי העיר יקבעו מתכונת דיונים לצורך מציאת דרכים להגברת הביקור הסדיר של התלמידים בבתי"ס ומניעת נשירתם וניתוקם ממערכת החינוך.



לעיריית סח'נין אין מספיק כלים ומסגרות לטיפול בנוער נושר ומנותק, כגון יחידה לקידום נוער. נוכח שיעורי הנשירה הגבוהים בסח'נין, על העירייה לדאוג בשיתוף עם משרד החינוך למציאת מסגרות חלופיות לטיפול בנוער זה, כדי למנוע תופעות חברתיות שליליות כגון שוטטות של נערים ברחובות והידרדרות לעבריינות. בתשובתה מינואר 2001 הודיעה העירייה שהיא מאמצת את עיקרי המלצות משרד מבקר המדינה. משרד החינוך לא השיב לפניית משרד מבקר המדינה עד מועד סיום הביקורת.

עיריית קריית אתא

בקריית אתא כ-53,000 תושבים, ש-20% מהם עולים מחבר העמים, מאתיופיה וממרוקו. במערכת החינוך בעיר לומדים כ-11,000 תלמידים ב-60 גני ילדים, 13 בתי ספר יסודיים, ארבע חטיבות ביניים, תיכון עירוני, ישיבה תיכונית ואולפנה לבנות.

משרד מבקר המדינה בדק בעיריית קריית אתא (להלן - העירייה) את פעולות המערך המסייע, בעיקר מההיבט של הגברת הביקור הסדיר בבית הספר, מניעת הנשירה והטיפול בתלמידים שנשרו ממסגרת לימודים.

המערך המסייע

המערך המסייע בקריית אתא כולל שלוש יחידות: מחלקת החינוך של העירייה, היחידה לקידום נוער שבמתנ"ס העירוני ומחלקת הרווחה של העירייה. מחלקת החינוך בעירייה מטפלת בכל נושאי החינוך הרשמי לילדים ובני נוער עד גיל 18. הטיפול כולל, בין היתר, מעקב אחרי הביקור הסדיר של התלמידים בבתי הספר ובגנים, פעולות למניעת נשירה ומציאת מסגרות חלופיות לנוער שנשר. המתנ"ס בעיר מטפל בחינוך הלא-רשמי (חוגים ומסגרות להשלמת השכלה לילדים ומבוגרים), ובמסגרתו פועלת היחידה לקידום נוער, המטפלת בבני נוער בני 14-18, שחלקם נשרו ממערכת החינוך הרשמית, וזאת על ידי הפעלת מסגרות חלופיות. מחלקת הרווחה בעירייה מטפלת טיפול פרטני ומשפחתי בכ-400 נערים ו-100 נערות, כמחצית מהם עולים מחבר העמים. 270 מנערים ונערות אלה הם בטיפול קצין מבחן, לאחר שהיו מעורבים בביצוע עבירות.

פיקוח על תלמידים הלומדים מחוץ לעיר

הביקורת העלתה, כי בניגוד להוראות משרד החינוך, אין בעירייה מידע על כלל התלמידים עד גיל 18 הגרים בתחומה. נמצא, כי בעירייה מנהלים רק רשימות תלמידים הלומדים במוסדות החינוך שבתחומה, ואין לה מידע על התלמידים הגרים בתחום שיפוטה ולומדים במוסדות חינוך שמחוץ לו.

למשרד מבקר המדינה נמסר, כי מחלקת החינוך אינה עוקבת אחר ביקורם הסדיר של תלמידים בבתי ספר לאחר שעברו את גיל חינוך חובה, ושל תלמידים הלומדים מחוץ לעיר, אף אם הם במסגרת חוק לימוד חובה.

הועלה, כי תכניות המחשב המשמשות את מחלקת החינוך של העירייה אינן מאפשרות רישום של פרטי תלמידים תושבי העיר הלומדים ביישובים אחרים. יוצא שרשימת תלמידים הלומדים מחוץ ליישוב לא נמצאת במאגר התלמידים הגרים בתחום שיפוטה של העירייה, והעירייה מאבדת קשר עם תלמידים אלה.

בתשובתו מינואר 2000 מסר משרד החינוך, כי הוא "מממן הפקת מצבת תלמידים ממוחשבת, ישובית וחוקי ישובית של [הרשות המקומית], ומתחייב להזרמה עדכנית של הנתונים"; באוגוסט 1999 פנה משרד החינוך לרשויות המקומיות בנושא זה, אך העירייה לא נענתה לפנייתו. עוד מסר משרד החינוך, כי הרשויות המקומיות חייבות לפעול על פי נוהל ניהול מאגרי מידע ובקשת מידע מגופים ציבוריים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי על פי הוראות משרד החינוך, היא נדרשת לעקוב אחר כלל התלמידים הגרים בתחום שיפוטתה, עד גיל 18, ולפקח עליהם, גם אם הם לומדים מחוץ לתחום שיפוטתה. עוד העיר, כי מן הראוי שיהיה בידיה מידע אמין וערכני על מקום לימודיהם של כלל התלמידים הגרים בקריית אתא.

בתשובתה מינואר 2001 הודיעה העירייה, כי בשלהי 1999 היא רכשה תוכנה לביקור סדיר, שהציע לה משרד החינוך, וכי היא מקווה כי תוכנה זו תאפשר לה לאסוף מידע מקיף ושיטתי בדבר כלל התלמידים עד גיל 18. עוד הודיעה העירייה, כי היא "נמצאת בעיצומו של תהליך מחשוב ועדכון מידע ונוהלי עבודה על פי תקן ISO 9002... במסגרת זו ייעשה מאמץ להטמיע ולמסד את כל נושא קבלת המידע והעברתו לכל הגורמים, כדי שישירות באופן ראוי ביותר את כל העוסקים בנושא".

יצוין כי התוכנה לביקור סדיר שרכשה העירייה אמורה לשמש יומן מעקב אחר התלמידים שבטיפול קציני הביקור הסדיר, ואינה תחליף לתוכנת מצבת התלמידים שהפיק משרד החינוך, המאפשרת הפקת רשימה של כל התלמידים, לרבות תלמידים הלומדים מחוץ לעיר. עוד יצוין, כי במועד סיום הביקורת טרם הופעלה תוכנת הביקור הסדיר.

קציני ביקור סדיר

1. על פי אמות המידה של משרד החינוך התקן הראוי של משרות קציני ביקור סדיר (להלן -קב"ס) בעיריית קריית אתא הוא 4.6 משרות. הביקורת העלתה, כי בפועל היקצה משרד החינוך לעירייה רק שתי משרות. הועלה כי האחת אחראית לכל ילדי חטיבות הביניים והתיכון העירוני, וכן לכמחצית מבתי הספר היסודיים, והאחרת אחראית לגני הילדים ולמחצית מבתי הספר היסודיים, לשייבה התיכונית ולאולפנה לבנות. מרבית הפעילות למניעת נשירה מתרכזת בילדים בני 12 ומעלה. נמצא, כי חלוקת העבודה בין הקב"סיות אינה מאוזנת, ובעוד האחת מטפלת בכ-400 תלמידים בני 12 ומעלה, האחרת מטפלת רק בכ-50 ילדים בגילאים אלה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי חלוקת עומס העבודה של הקב"סיות באופן זה, אינה מביאה למיצוי אופטימלי של משאבי האנוש הנתונים לטיפול בילדים.

2. על פי המדריך לעבודת הקב"ס, שפירסם משרד החינוך ב-1997, על הקב"ס להכין בתחילת כל שנה תכנית עבודה שנתית (שתימסר למפקח המחוזי במשרד החינוך ולמנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית). על תכנית העבודה לתאר יעדים בתחום הביקור הסדיר ומניעת הנשירה, ולתאר פעילויות מרכזיות מתוכננות לשנת העבודה. הביקורת העלתה, כי לא נמצא שמחלקת החינוך דרשה מהקב"סיות להכין בכל שנה תכנית עבודה, המפרטת יעדים בתחום הביקור הסדיר ופעילויות בתחום זה, וממילא תכניות כאלה לא הוכנו ולא נמסרו למפקח המחוזי, כמתחייב מהנחיות משרד החינוך. זאת ועוד, במחלקת החינוך לא נמצאו נתונים הנוגעים להיקף הנשירה לסוגיה, מספר התלמידים הלומדים מחוץ ליישוב וכד'.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי על מחלקת החינוך לדאוג, שנתונים בסיסיים אלה יהיו בידיה, בכל שנה, ולהשתמש בהם כבסיס לקביעת יעדיה ויעדי הקב"סיות בתחום מניעת הנשירה ולתכנון פעולותיהן בנושא.

בתשובתה הודיעה העירייה, כי הקב"סיות מגישות בכל שנה תכנית עבודה למפקחת מטעם משרד החינוך. עוד ציינה העירייה, כי יש במחלקת החינוך נתונים בסיסיים הנוגעים להיקף הנשירה.

משרד מבקר המדינה קובע, לאחר בדיקה, כי במועד הביקורת לא היו בידי מנהל מחלקת החינוך תכניות עבודה כמתחייב בהנחיות.

זאת ועוד, במועד הביקורת אכן היו במחלקת החינוך נתונים בסיסיים על התלמידים שעזבו את מערכת החינוך בעיר, אך לא היה בידה מידע על מספר התלמידים שעברו לבתי ספר מחוץ לעיר ועל התלמידים שנשרו כליל ממערכת החינוך הרשמי.

3. על פי הנחיות מנכ"ל משרד החינוך, על הקב"ס לנהל תיק מעקב אישי לכל תלמיד שבטיפולו, ובו לרשום שיחות טלפון שקיים בעניינו של התלמיד, ביקורים שקיים בביתו וכל טיפול אחר בעניינו. תיק המעקב יהיה פעיל עד הגיע הנער לגיל 16, אולם יישמר במשרדי הרשות המקומית עד הגיעו לגיל 18.

נמצא, כי הקב"סיות בקריית אתא אינן מנהלות תיקים אישיים לתלמידים שבטיפולן, כמתחייב מהנחיות משרד החינוך. עקב כך, אין בידי העירייה מידע מלא ומתועד על הפעולות שנעשו מטעמה למניעת נשירה של תלמידים.

בתשובתה הודיעה העירייה, כי בעקבות הביקורת היא נערכת לריענון הנהלים וההנחיות לקב"סיות באמצעות השתלמות מקצועית, שבה יהיו שותפים כל הגורמים העוסקים בחינוך. עוד הודיעה העירייה, כי במהלך הביקורת ניתנו הוראות בדבר מעקב אישי אחר כל תלמיד ותלמיד, ניהול רשימות מסודרות של התלמידים ותיעוד אופן הטיפול בכל תלמיד.

משרד החינוך מסר בתשובתו, כי בעקבות הביקורת הנחה את המפקחת על הביקור הסדיר מטעמו לעשות בדיקה מעמיקה בעניין תכנון עבודת הקב"סיות בקריית אתא, ובייחוד בעניין מילוי ההנחיות, כנדרש.

4. על פי הנחיות משרד החינוך, יש לדווח למשרד בתום כל חודש על תלמידים שבטיפול הקב"ס, על גבי טפסים המיועדים לכך.

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בספטמבר 2000 נמצא, כי דוחות לחודשים דצמבר 1999 - אוגוסט 2000 טרם מולאו וממילא לא הוגשו במועד למשרד החינוך; ואילו משרד החינוך לא דרש מהקב"סיות דיווח עדכני - אף כי לא דיווחו לו יותר משבעה חודשים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה למלא את הדיווחים מדי חודש בחודשו, במיוחד מאחר שאין מנוהלים בה תיקים אישיים ורשימות מסודרות היכולים לשמש לעזר בעת איחור בדיווח.

בתשובתה הודיעה העירייה כי בהתאם להוראות, הקב"סיות מדווחות בסוף כל חודש על התלמידים שבטיפולן על גבי טפסים המיועדים לכך. עוד הודיעה העירייה כי במסגרת ריענון הנהלים יעסקו גם בצורך בפיקוח של מנהל מחלקת החינוך, על מילוי הדיווחים כנדרש.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה צוין כי באוקטובר 1999 הוציא המשרד למפקח במחוז חיפה מכתב שבו הוא מתריע על כך שקב"סיות קריית אתא "הפרו לצערנו את הכללים וההתחייבות כפי שהם באים לידי ביטוי בחוזר מנכ"ל משרדינו וכן בסעיף 7(א) של ההסכם שבין

הרשות המקומית למשרדינו... המפקח קיים שימוע בניהול. על פי תפיסת הרשות חשוב יותר לטפל בילדים מאשר להשקיע בזמן על דווח".

משרד מבקר המדינה מעיר שטענת העירייה כי הדיווחים כן מועברים למשרד החינוך לא אומתה, ומן הראוי כי משרד החינוך יאכוף את קיום הכללים שקבע.

מניעת נשירה

בקרוב בני נוער הלומדים בבתי ספר יש שאינם משתלבים היטב במסגרות שבהן הם נמצאים. תלמידים אלה, המכונים "נושרים סמויים" אמנם מבקרים בבתי הספר, אך נעדרים ממנו רבות, מאחרים, מתקשים בלימודים ויש להם בעיות התנהגות. קשיים אלה מונעים בעדם מלהפיק את המרב מהלימודים, והם זקוקים לתמיכה נוספת. בשנים 1999-2000 יזמה העירייה כמה תכניות למניעת נשירה של תלמידי חטיבות הביניים וביה"ס התיכון, ואלה הן:

1. כיתות הכוון בבית ספר התיכון הן כיתות לימוד קטנות, שרמת הלימוד בהן נמוכה מזו שבכיתה רגילה, אך היא מאפשרת לתלמידים חלשים להישאר בבית ספר ולסיים 12 שנות לימוד.

2. בנובמבר 1999 ביקשה העירייה ממשרד החינוך להקצות שעות לימוד לתכנית מנ"ע (מניעת נשירה עכשיו), שבהן יינתן תגבור לימודי תלמידים הנמצאים על סף נשירה מהשיבה התיכונית. נמצא, כי העירייה הקציבה מימון ל-10 שעות לימוד בשבוע, וביקשה ממשרד החינוך הקצאה של 20 שעות לימוד נוספות, כדי להפעיל את התכנית. משרד החינוך לא הקצה את השעות המבוקשות, והעירייה לא הפעילה את התכנית.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה נמסר, כי לאחר דיון פנימי, פנה מפקח המחוז מטעמו לעירייה כדי לנסות למצוא דרך להקצות שעות תגבור לתלמידים על סף נשירה, לפנים משורת הדין, אך מאחר שהעירייה פנתה למשרד בעניין זה בסוף שנת התקציב, לא התאפשר למרות כל הניסיונות להקצות 20 שעות לימוד. כמו כן נמסר, כי לשנת הלימודים התשס"א אושרה לעירייה הפעלת תכנית מנ"ע בהיקף של 15 שעות. עוד הוסיף משרד החינוך, כי "קיימת תת-תקינה משועת הן בנוגע לתקני קב"סים והן באשר למשאבים המאפשרים תכניות עומק להתערבות חינוכית מניעתית שפיתחה המחלקה".

3. העירייה מפעילה שלוש פנימיות יום בבתי הספר היסודיים, שהתלמידים מקבלים בהן ארוחה חמה ומקום לשהות בו אחר הצהריים. בשנת 1999 פנתה העירייה פעמים מספר, בכתב ובעל פה, אל משרד החינוך בבקשה להרחיב את הפעילות של פנימיות היום גם לחטיבות הביניים - בעבור כ-100 תלמידים. באוקטובר 2000 חזרה העירייה ופנתה אל משרד החינוך, בדרישה כי יממן 45% מעלות הפעלתן של פנימיות היום.

משרד החינוך השיב לעירייה בנובמבר 2000, כי הוא מכיר בחשיבות פנימיות היום, ואולם הרחבת פעילותן מותנית בתוספת תקציב, וכשיתאפשר לו, ישתתף במימון הרחבתן. נוכח תשובה זו של משרד החינוך, לא הופעלו פנימיות היום בחטיבות הביניים - אף לא בהיקף מצומצם במימון העירייה - ובכך נפגעה התמיכה בילדים הנזקקים.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי היה שעיריית קריית אתא תפעיל את פנימיות היום באופן מצומצם באמצעות התקציב שייעדה לכך, ולא תתנה את הפעלתן בסיוע משרד החינוך.

נשירה מבתי הספר

בתחילת שנת הלימודים, בתי הספר מוסרים לעירייה דוח ובו פירוט התלמידים שלא באו לבית הספר בהשוואה למצבת התלמידים שהיתה בסיום השנה הקודמת. ייעודו של דוח זה הוא לאתר תלמידים שלא השתלבו במערכת החינוך של הרשות המקומית ואיתור של התלמידים שנשרו כליל ממערכת החינוך הרשמית. העירייה, באמצעות הקב"סיות, אחראית לאיתור התלמידים שלא התייצבו ללימודים בבתי הספר העירוניים, לבדיקת סיבת אי-רישומם בבתי הספר ולמציאת מסגרות חלופיות לתלמידים הזקוקים להן. להלן התפלגות התלמידים בכיתות ט'-י"ב, על פי בתי הספר השונים, בשנים התשנ"ט (1998-1999) עד התשס"א (2000-2001).

כיתה	התיכון העירוני			האולפנה לבנות			הישיבה התיכונית		
	התשנ"ט	התש"ס	התשס"א	התשנ"ט	התש"ס	התשס"א	התשנ"ט	התש"ס	התשס"א
ט'	593	617	592	54	76	69	60	55	53
י'	478	415	489	82	47	74	49	38	32
י"א	493	467	375	37	64	44	34	48	44
י"ב	498	442	414	38	37	64	24	36	48

להלן מספר התלמידים שעזבו את בתי"ס התיכוניים של העירייה:

שנת הלימודים	מעבר מכיתה ט' לכיתה י'	מעבר מכיתה י' לכיתה י"א	מעבר מכיתה י"א לכיתה י"ב
התש"ס (1999)	207	30	51
התשס"א (2000)	153	43	53

מן הטבלאות עולה, כי עיקר הנשירה ממערכת החינוך העירונית מתרחשת במעבר מכיתות ט' לכיתות י'. בשנת התש"ס עזבו את מערכת החינוך העירונית 40% ממסיימי כיתות ט' ובשנת התשס"א עזבו 25% ממסיימי כיתות ט'.

לדעת מבקר המדינה, על העירייה לדאוג לכך שיהיו בידיה נתונים סטטיסטיים על היקף הנשירה מבתי ספר שלה לסוגיה (מעבר לבתי ספר אחרים, לעומת נשירה ממערכת חינוך בכלל), ועליה להתבסס על נתונים אלה בהכנת תכניות למניעת נשירה ולטיפול בנושרים, בהצבת יעדיה בתחום זה ובבחינת השגתם.

"הנשרה" מכוונת

בתי"ס נוטים שלא לאפשר את המשך לימודיהם של תלמידים בכיתות י' ומעלה - אשר עברו את גיל חינוך חובה - שיש להם בעיות התנהגות וקשיי הסתגלות; תלמידים אלה "מונשרים" מבתי"ס, ומתפקידה של העירייה, בהיותה רשות חינוך מקומית, למצוא להם מסגרות חלופיות, כגון מסגרות לרכישת מקצוע של משרד העבודה והרווחה, בתי ספר לחניכים ובתי ספר אקסטרניים.

בסוף שנת הלימודים התש"ס (1999-2000) הונשרו מביה"ס התיכון העירוני 52 תלמידים בכיתות י' וי"א, עקב בעיות התנהגות קשות, ול-10 מהם לא נמצאה מסגרת חלופית. הועלה, כי יש מחסור במסגרות חינוך על-יסודיות חלופיות בקריית אתא, ואף ביישובים הקרובים אליה. עקב כך, הקב"סיות אינן מצליחות לשבץ חלק מהתלמידים שנשרו במסגרת המתאימה להם. בתיקי העירייה לא נמצאו מסמכים המעידים על הצעות וניסיונות שלה לפתוח מסגרות חלופיות בעיר, בשיתוף הקהילה, גופים מתנדבים ועמותות שונות. הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי מרבית המסגרות החלופיות נמצאות מחוץ לעיר. בעבור בני נוער על סף נשירה, ריחוקן של המסגרות והצורך בנסיעה ממושכת אליהן, הכרוכה בתשלום הם תמריץ שלילי להצטרפות אליהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההנשרה מעצימה את בעיית העדר מסגרות הלימודים החלופיות לבתי"ס העירוניים; מאחר שמדובר בתלמידים שהונשרו בידי בתי"ס שלא ברצונם, על העירייה לפעול ביתר שאת למצוא להם מסגרת לימוד חלופית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי היא "תמשיך לעשות כל מאמץ, בכדי לשלב את מירב התלמידים במסגרת בתי הספר המקיפים שבישוב".

החינוך הבלתי רשמי - קידום נוער

היחידה לקידום נוער בקריית אתא הוקמה בשנת 1989 כחלק מהמערך החינוכי של העירייה, והיא משמשת מסגרת ארגונית מסייעת בהכנה ובביצוע של תכניות חינוכיות ברמה האישית, הקבוצתית, המשפחתית והקהילתית.

היחידה מופעלת במסגרת המתנ"ס ביישוב; מנכ"ל העירייה משמש יו"ר הדירקטוריון של המתנ"ס. מבחינה מינהלית היחידה לקידום נוער כפופה למתנ"ס, ומבחינה מקצועית למינהל החברה והנוער שבמשרד החינוך.

אוכלוסיית היעד של היחידה היא בני נוער בגילאי 14-18 שנשרו ממערכת החינוך הרשמית לאחר קבלת פטור מלימודים על פי חוק חינוך חובה או לאחר סיום לימודי חובה, וכן נערים הלומדים במסגרת לימודים רשמית שיש להם קשיי הסתגלות ונשקפת להם סכנת נשירה. על פי נתוני היחידה לקידום נוער, בשנת התש"ס היא טיפלה ב-76 בני נוער (54 נערים ו-22 נערות), ש-53 מהם (42 נערים ו-11 נערות) אינם לומדים במסגרות חינוך רשמיות, ו-23 הם תלמידי בתי"ס המקבלים בה שיעורי תגבור.

1. חוזר המנכ"ל מפרט בין היתר את תחומי האחריות והטיפול של היחידות לקידום נוער. על פי החוזר, על היחידות לאתר בני נוער שנשרו מהלימודים, בדרכים האלה: הצלבת קובצי המידע על אוכלוסיית הנוער ביישוב עם קובצי התלמידים שהעירייה מוסרת למשרד החינוך; סיורים במוקדי הבילוי של הנוער ובמקומות שבהם הם עשויים לשוטט; קבלת דיווחים מהקב"ס על נערים שקיבלו פטור מלימודים ודיווחים מגופי חינוך וטיפול שונים (כגון: מחלקת הרווחה ושירות המבחן לנוער בעירייה) על נוער מנותק ועל נוער בסיכון. מאחר שלעירייה אין מערך מידע על כלל בני הנוער המתגוררים בתחומה, אין ליחידה לקידום נוער מידע על כלל בני הנוער המנותקים המתגוררים בתחומי העיר.

2. כאמור, 53 מהנערים שנקלטו בפעילויות היחידה לקידום נוער בשנת התש"ס נשרו ממסגרת חינוך רשמית. 13 מהם נקלטו בפעילויות בתחילת שנת הלימודים התש"ס (בחודשים ספטמבר-אוקטובר 1999), והיתר בחודשים ינואר ופברואר 2000 (אמצע שנת הלימודים התש"ס).

האיחור בקליטת הנערים נובע מכך שבתי"ס מגישים לעירייה באיחור את הדוחות בדבר התלמידים שלא התייצבו ללימודים, והדבר דוחה את איתור הנערים לחודשים נובמבר ודצמבר.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לזרז את איתור התלמידים שלא שובצו בשום מסגרת חינוכית, כדי שהללו לא יהיו חודשים רבים בלא תעסוקה.

3. עוד עולה, כי העירייה לא קבעה הסדרים של שיתוף פעולה בין היחידה לקידום נוער, אגף החינוך ובתי הספר, במטרה לזרז את איתור התלמידים שבסכנת ניתוק ולפעול יחדיו לשילובם מחדש של המנותקים. בעירייה לא נמצא גוף המתאם ומפקח על פעולות היחידה והיא פועלת עצמאית ואינה מתואמת עם אגף החינוך בעירייה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש צורך בגורם על שמתפקידו לרכז את הטיפול בבני הנוער ולתאם בין אגף החינוך ליחידה לקידום נוער.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מן הראוי שתבחן דרכים לשיפור התיאום ושיתוף הפעולה בין הגופים האמורים לעיל. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי עליה לקבוע נהלים לעבודה עם הנוער המנותק, שבהם ייקבעו, בין היתר, תדירות הפניות אל נערים שלא הסכימו להשתלב בפעילות היחידה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי היא "תדאג לקביעת נוהל בו יוגדרו הנורמות וההליכים לשיתוף פעולה של כל הגורמים העוסקים בטיפול ביחידה לקידום נוער וזאת במאמץ לזרז את הליך איתור התלמידים שבסכנת ניתוק, דבר שנעשה היום במסגרת קידום הנוער כפי שפורט בדוח הביקורת, תוך רענון הנהלים".

4. הפעילות ביחידה לקידום נוער מתרכזת בשלושה מישורים: מערך חינוכי-טיפול - מטרתו להחזיר לנער את האמון ביכולתו ובגופים הפועלים לסייע לו כדי לשלבו מחדש בחברה; מערך חינוכי-השכלתי - במסגרתו זכאי כל נער להשתתף בתכניות לימודים ברמות שונות; מערך חינוכי-חברתי - מטרתו להקנות לבני הנוער מיומנויות חברתיות שיאפשרו להם לתפקד בהצלחה בקרב בני גילם. כל הפעילויות ביחידה מתקיימות בשעות אחר הצהריים והערב, ואילו בשעות היום הנערים חופשיים לנפשם, ואין לעובדי היחידה סמכויות על פי חוק וכלים לעקוב אחר פעילותם בשעות אלה. הביקורת העלתה, כי על פי רוב היחידה לקידום נוער אינה מציעה לנערים מסגרות חלופיות, כגון מסגרות הכשרה מקצועית של משרד העבודה ובתי"ס אחרים, אלא פעילויות בתחומה בלבד. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי היחידה מציעה לבני נוער מסגרות חינוך חלופיות, אלא שרבים מבני הנוער המגיעים ליחידה כבר היו במסגרות כאלה ונשרו מהן. כמו כן, היחידה מנסה לשלב את בני הנוער במקומות תעסוקה.

יצוין כי בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים על ניסיונות לשלב את הנערים בפעילויות במסגרות מחוץ ליחידה לקידום נוער.

מעורבות מועצת העירייה וועדותיה במניעת נשירה ובטיפול בנוער מנותק

הבדיקה העלתה, כי במשך השנים לא בחנו מועצת העירייה וועדותיה את מידת היעילות של אופן תפעול המערך המסייע בעירייה ואת התיאום ושיתוף הפעולה בין מרכיביה, לשם קביעת מדיניות בעניין מניעת נשירה וטיפול בנוער מנותק. בשיבות מועצת העיר ובישיבות ועדת החינוך העירונית לא התקיימו דיונים באופן מניעת הנשירה של תלמידים חלשים ממערכת החינוך, ובמציאת דרכים שונות למניעת הנשירה, אלא במניעת מעבר תלמידים טובים לבתי"ס ביישובים קרובים. בתשובתה הודיעה העירייה כי "המאמצים מושקעים לא רק בנשירת תלמידים טובים אלא בטיפול מקיף בנושאי החינוך תוך דגש על אינטגרציה במערכת החינוך בעיר. מועצת העיר ונציגי ציבור משתתפים במאמץ לשיפור מערכת החינוך שנמצא בהתהוותו בעירייה, בשיתוף הורים, מורים, תלמידים ומנהלים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שפרנסי העיר לא ידונו רק בנשירת תלמידים טובים לבתי ספר ביישובים אחרים ובאינטגרציה במערכת החינוך העירונית, אלא יקבעו מתכונת דיונים לצורך מציאת דרכים להגברת הביקור הסדיר של התלמידים בבתי הספר ומניעת נשירתם וניתוקם ממערכת החינוך, ובכך למנוע שוטטות של בני הנוער וסיכון להידרדרותם למעשים בלתי רצויים.



ממצאי הביקורת מעלים ליקויים בתחום הטיפול במניעת הנשירה ובנוער המנותק: מספר משרות קב"סים קטן ממספרם לפי התקן; מחסור בתכניות מסייעות למניעת נשירה; מעקב לקוי של העירייה אחר התלמידים המתגוררים בתחומה ואחר הנוער הנושר; מחסור בנהלים בעניין העבודה עם הנוער המנותק; חוסר תיאום בין המערך העוסק במניעת הנשירה לבין היחידה לקידום נוער. מן הראוי שהעירייה תפעל לתיקון הליקויים כדי לצמצם את נשירת התלמידים וניתוקם ממערכת החינוך, וכדי למנוע תופעות חברתיות שליליות כגון שוטטות של הנערים ברחובות והידרדרותם לעבריינות.

עיריית רמלה

רמלה היא עיר מעורבת שתושביה יהודים וערבים, והיא קולטת עלייה. לפי נתוני עיריית רמלה (להלן - העירייה), בשנת 1999 היה מספר תושבי העיר כ-66,000 נפש, מזה כ-54,000 יהודים וכ-12,000 ערבים. כ-22% מהאוכלוסייה היהודית ברמלה - כ-14,500 - הם עולים חדשים שעלו ארצה בעשר השנים האחרונות. עם העולים נמנים כ-9,500 יוצאי מדינות חבר העמים - רובם מבוכרה - וכ-5,000 עולים מאתיופיה. העיר מאופיינת באוכלוסייה בעלת רמה חברתית-כלכלית נמוכה; על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדורגת רמלה בשלב 4 בסולם חברתי-כלכלי של 1 עד 10 (שבו שלב 1 הוא הנמוך ביותר). כ-40% מהאוכלוסייה הם בני פחות מ-20 וכ-12% בני יותר מ-60. לפי נתוני אגף החינוך של העירייה, מדצמבר 2000, מספר התלמידים תושבי רמלה בשנת הלימודים התשס"א⁷ (2000-2001), היה 17,541, מזה 14,007 תלמידים במגזר היהודי ו-3,534 במגזר הערבי. 3,468 מהתלמידים למדו במוסדות חינוך מחוץ לרמלה, מזה 3,119 תלמידים במגזר היהודי ו-349 תלמידים במגזר הערבי.

המדור לביקור סדיר

קציני הביקור הסדיר (להלן - הקב"סים) בעירייה פועלים במסגרת המדור לביקור סדיר (להלן - המדור) שבאגף החינוך. המדור מופקד על הבטחת הביקור הסדיר של תלמידים בבתי הספר ועל מניעת נשירתם ממערכת החינוך. המדור עוסק, על פי תכנית עבודתו, באיתור תלמידים שאינם משובצים במסגרות לימודיות והשמתם במסגרות כאלה; במניעה וצמצום של הנשירה של תלמידים בעלי קשיים לימודיים על ידי שיפור

7 שנת הלימודים נמשכת מספטמבר עד אוגוסט.