

פרק א': הפעלת תוכנית הרווחה בחינוך

1. כללי

- 1.1 תוכנית הרווחה החינוכית מופעלת במשרד החינוך משנת 1975 באמצעות אגף שחי"ר. מטרתה של תוכנית זו הינה להתמודד עם בעיות של פערים במערכת החינוך בכלל ובהישגים הלימודיים בפרט.
- 1.2 התוכנית מתבססת בעקרונותיה ובכיווני פעולותיה על ההצעות שהתגבשו על-ידי שתי ועדות ממשלתיות, כדלקמן: "ועדת כץ" - 1973 - ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה והצוות לגיבוש מדיניות הטיפול במשרד החינוך והתרבות - 1974.
- 1.3 התוכנית דוגלת בפיתוח יוזמה, באוטונומיה ובמעורבות תושבים. הקצאתה כוללת את כל תחומי הגיל במסגרות החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי. תקציביה גדולים באופן יחסי והם גמישים ונזילים. מגמת הביזוריות של התוכנית מעניקה לדרגים נמוכים ומקומיים רמת אוטונומיה גבוהה.

2. מטרות העל של תוכנית הרווחה החינוכית

- 2.1 לבטל תופעות של נשירה ולהגדיל למקסימום את שיעורי הלמידה בכל שלבי החינוך.
- 2.2 לחזק את הדימוי העצמי של בני הנוער.
- 2.3 להכשיר מועמדים לפעילות בכל תחומי החיים.
- 2.4 להגדיל את פוטנציאל המועמדים להגיע לחינוך גבוה.
- 2.5 להגביר את החינוך האזרחי לכל התושבים ולחזק את הזיקה ליישובים.

3. תוכנית הרווחה החינוכית בבת-ים

- 3.1 תוכנית הרווחה החינוכית פועלת בעיר בת-ים החל משנת הלימודים תשמ"ב (ספטמבר 1981). בראשית כללה התוכנית אזור גיאוגרפי אחד בלבד, שכונת עמידר. לפני כחמש שנים כתוצאה ממיפוי ארצי חדש שערך משרד החינוך, הורחב היקף פעילותה של תוכנית הרווחה, והיא החלה לפעול בשלושה אזורים נוספים. המדובר הוא באזורים הסמוכים לבתי-הספר גורדון, נחשונים וראשונים.
- 3.2 בחירת האיזורים בהם תפעל התוכנית נעשית על סמך תוצאות הסקרים שעורך משרד החינוך לגבי מצבם הסוציו-אקונומי של תושבי העיר ודירוגם בסולם ערכים. מובן, שהאיזורים הגיאוגרפיים בהם דורגו התושבים בערכים שמשמעותם רמה סוציו-אקונומית נמוכה נמצאים בעדיפות ראשונה להפעלת התוכנית באזורים.

3.3 בשנת 1997, בעקבות הרחבת תוכנית הרווחה החינוכית לבתי-ספר ממלכתיים נוספים, פנה סגן מנהל אגף החינוך לגורמים הממונים על תוכנית זו במשרד החינוך, בבקשה לכלול בתי-ספר ממלכתיים - דתיים נוספים שאזורי הרישום שלהם חופפים את אזורי הרישום של בתי הספר שנוספו בשנה זו. לדוגמא: אזור הרישום של בית הספר ציפורי חופף ואף מקיף יותר לאזור הרישום של בית הספר ראשונים. אולם, למרות שמדובר למעשה באוכלוסייה זהה, רק בית הספר ראשונים נכלל בתוכנית הרווחה החינוכית.

3.4 למרות ההתכתבויות הרבות בנושא והמאמצים הרבים שנעשו (כולל הצגת נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנאספו במפקד האוכלוסין האחרון) הן על ידי סגן מנהל אגף החינוך והן על ידי מ"מ ראש העיר, לא צלח בידם להכליל את בתי הספר הממלכתיים - דתיים בתוכנית זו.

סגן מנהל אגף החינוך סבור, כי בעניין זה קיימת אפלייה בין בתי-הספר הממלכתיים ובתי הספר הממלכתיים - דתיים. בנוסף לכך, מעיר סגן מנהל אגף החינוך על הדיכוטומיה הקיימת בקריטריונים של תוכנית הרווחה החינוכית אשר אינה מאפשרת מדרג לפי מספר קבוצות אלא חלוקה לשתי רמות בלבד.

3.5 תוכנית הרווחה פועלת הן במסגרת החינוך הפורמלי בבתי הספר כחלק ממערכת שעות הלימודים, והן במסגרת החינוך הבלתי פורמלי במרכזים הקהילתיים כחלק ממערך החוגים והפעילות החברתית המתקיימים בו. כמו כן, פועלת התוכנית במסגרות בלתי פורמליות אחרות, כגון: הכנה לתלמידים לקראת בחינות הבגרות בשעות שלאחר שעות הלימוד הפורמליות.

3.6 בשנת תש"ס הופעלה תוכנית הרווחה החינוכית בהיקפים שונים במגזרי החינוך הבאים: הגיל הרך, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך בלתי פורמלי וחינוך מבוגרים וקהילה.

4. היקף הפעילות והתקציב

4.1 היקף הפעילות של תוכנית הרווחה החינוכית התרחב בשנים האחרונות הן מבחינת תחומי הפעולה והן מבחינה תקציבית. הדבר נבע מהרחבת האזורים בהם פועלת התוכנית ובשל כך הגדלת היקף התקציב של התוכנית.

4.2 בנוסף לכך, בשנת 1998 חבר משרד השיכון במסגרת פרויקט שיקום השכונות למשרד החינוך ולעירייה, במגמה להרחיב תוכנית זו. לשם כך הקצה משרד השיכון תקציב שהסתכם בסכום הגבוה מתקציב משרד החינוך והביא להרחבת התוכנית בהיקף תקציבי בשיעור של 150% בהשוואה לשנים בהם פעל משרד החינוך בתוכנית זו באופן בלעדי.

4.3 בשנת הלימודים תש"ס, הסתכם תקציב תוכנית הרווחה החינוכית בעיר בסך של 2,015,000 ש"ח, מהם 778,000 ש"ח תקציב משרד החינוך ו- 1,237,000 ש"ח תקציב משרד השיכון במסגרת פרויקט שיקום שכונות.

5. מנהל התוכנית

5.1 תוכנית הרווחה החינוכית בבת-ים מנוהלת על-ידי עובד אחד - מנהל התוכנית מר ב. חמצני הפועל ללא סיוע של כוח אדם נוסף. בדיקה שערכה הביקורת ברשויות אחרות בהם פועלת תוכנית הרווחה החינוכית בהיקפים דומים העלתה, כי למנהלי התוכנית ישנו סיוע של כוח אדם בכל הנוגע לשירותי משרד.

5.2 מנהל התוכנית שהינו עובד משרד החינוך, מועסק במשרה חלקית (25 שעות הוראה שבועיות) ושכרו ממומן על-ידי משרד החינוך.

5.3 מנהל תוכנית הרווחה החינוכית בעיריית בת-ים מהווה למעשה את הגורם המתווך בין העירייה ובין משרד החינוך לשם הפעלת תוכנית הרווחה החינוכית. לצידו של מנהל התוכנית מסייעים חברי ועדות ההיגוי השונות השוקדים על הכנת תוכנית הרווחה החינוכית מידי שנה, בהתאם להכרתם את צרכי מערכת החינוך בה הם פועלים.

5.4 מנהל תוכנית הרווחה החינוכית אחראי על:

5.4.1 ארגון צוותי ההיגוי הישוביים של הרווחה החינוכית.

5.4.2 תכנון תכניות חינוך המותאמות לצרכי אוכלוסיית הרווחה.

5.4.3 מעקב וליווי ביצוע התוכניות כולל הפקת לקחים והסקת מסקנות.

5.4.4 ניהול תקציבי של פעולות הרווחה.

5.5 לצורך כך, על מנהל תוכנית הרווחה החינוכית להיות בעל הכישורים הבאים:

5.5.1 היכרות עם תוכניות חינוך הרלוונטיות לאוכלוסיית הרווחה החינוכית.

5.5.2 כושר ארגון של צוותי ההיגוי לתכנון ולמעקב.

5.5.3 יכולת תכנון וניהול תקציבי.

5.5.4 יכולת לקיים תיאום וקשר בין גורמי החינוך והרשות הקשורים לפעולות הרווחה החינוכית.

5.6 מנהל התוכנית הינו מורה ב.א. במקצועו העובד שנים רבות במערכת החינוך. מנהל התוכנית מועסק בתפקידו זה מרבית שנות קיומה של התוכנית שהחלה לפני כשני עשורים. במקביל, המשיך מר חמצני לעסוק בהוראה בבתי הספר, אולם עם השנים הצטמצמה מאד משרתו כמורה וכיום אין הוא מועסק כמורה.

5.7 במהלך הביקורת התקבל הרושם החיובי, כי מנהל התוכנית מעורה מאד בתוכניות החינוך המתקיימות במסגרת תוכנית הרווחה החינוכית, יצר שיתוף פעולה מלא עם כל גורמי החינוך הרלוונטים להפעלת התוכנית ובעל יחסי אנוש מצויינים. נתונים אלו השפיעו לטובה על אופן התנהלותה של תוכנית זו ועל הצלחתה הרבה.

5.8 מנהל התוכנית ממוקם באגף החינוך, אולם הוא פועל באופן עצמאי מול מחלקות העירייה השונות מהן הוא מקבל שירותים. כך למשל אין חשב אגף החינוך מעורה בהכנת הזמנות העבודה של תוכנית הרווחה החינוכית, ומנהל אגף החינוך אינו חותם עליהן. המעקב על אופן ניצול תקציבי הרווחה החינוכית מבוצע על-ידי מנהל התוכנית. לטענתו של מנהל אגף החינוך, נעשו בעבר נסיונות להכפיף את מנהל התוכנית לאחד ממנהלי המחלקות באגף החינוך, אולם הדבר לא צלח.

5.9 הביקורת סבורה, כי יש לשייך את מנהל התוכנית באופן פורמלי לאגף החינוך על כל המשתמע מכך, משום שמרבית מתכני תוכנית הרווחה החינוכית נוגעים לתחומים בהם עוסק אגף החינוך ומקצתם לתחומים בהם עוסק אגף תנ"ס. שיוך זה יחייב את מנהל התוכנית לפעול בהתאם לנהלי אגף החינוך, כגון בעת ביצוע הזמנת עבודה ומעקב תקציבי.

5.10 מבדיקה שערכה הביקורת עולה, כי אין בנמצא נוהלים קבועים וברורים של משרד החינוך או/ו של העירייה, לגבי אופן הפעלת תוכנית הרווחה החינוכית. אי לכך, לא ניתן היה לדעת מה הן הנורמות המצופות על ידי מפעילי התוכנית לגבי היקף כוח האדם האמור להפעיל את התוכנית היישובית, לוחות הזמנים לביצוע, ניצול התקציב ועוד.

5.11 יחד עם זאת, לרשותו של מנהל תוכנית רווחה עומדת תוכנית העבודה השנתית שגובשה על ידי צוותי ההיגוי המקומיים ואושרה על-ידי משרד החינוך, המהווה למעשה את הנורמה שעל פיה יש לבדוק את הביצוע בפועל.

5.12 כמו-כן, קיימות הנחיות עבודה בהסכם שבין משרד החינוך והעירייה לגבי חלק מתחומי הפעולה כגון: אופן הדיווח על הביצוע ולוחות זמנים לדיווח.

5.13 מנהל התוכנית מסר לביקורת, כי משרד החינוך שוקד על גיבושו של מסמך כתוב ומסודר שיגדיר את תוכנית הרווחה החינוכית ומהותה, את שיטות העבודה שיש לנקוט בביצוע התוכנית, את תפקידיו של מנהל התוכנית ועוד. מסמך זה לכשיגובש יהווה למעשה את נוהלי העבודה לתחום זה.

5.14 הביקורת סבורה, כי מן הראוי שיגובש נוהל פנימי המסדיר את פעילות תוכנית הרווחה החינוכית על כל היבטיה, עד שיגובש מסמך זה על ידי משרד החינוך. העדר קיומו של נוהל ברור פוגם ביכולת ראוייה לבקרה.

6. התקשרות העירייה עם משרד החינוך

6.1 מדי שנה, בתחילת שנת הלימודים, נחתם הסכם סטנדרטי בין משרד החינוך ובין הרשות המקומית אשר בה מופעלת התוכנית. ההסכם מסדיר את תנאי ההתקשרות בין שני הצדדים המבוססים על תוכנית הרווחה שנקבעה לשנת הלימודים הנוכחית ואושרה על-ידי משרד החינוך.

6.2 ההסכם לשנת הלימודים תש"ס אשר נחתם בחודש ספטמבר 1999, כלל את התנאים העיקריים הבאים:

6.2.1 הרשות המקומית תבצע את התכניות שהוכנו ואושרו על-ידי צוותי ההיגוי הישובי ואושרו לביצוע על-ידי הגורמים המוסמכים במשרד החינוך.

6.2.2 משרד החינוך ישתתף במימון עלויות התוכניות הנ"ל בסכום שלא יעלה על **199,783 ש"ח**. ההעברות הכספיות ממשרד החינוך לעירייה יבוצעו אחת לחודש והסכום יחולק באופן יחסי לתקופה. סכום זה אינו כולל את מימון התוכנית באמצעות שעות תקן המשולמות על ידי משרד החינוך. היקף התשלומים בשעות התקן מסתכם ב- 547,217 ש"ח לשנת הלימודים תש"ס.

6.2.3 הרשות המקומית תמסור למשרד החינוך דו"ח ביצוע מפורט פעמיים בשנה בחודש דצמבר ובחודש יוני. דו"ח זה יאושר על-ידי מנהל תוכנית הרווחה החינוכית בעירייה, גזבר העירייה, יו"ר צוות ההיגוי, הממונה על הטיפוח, הרווחה ושיקום השכונות במחוז ומנהל המחוז. העדרו של דוח זה יעכב את העברת הכספים לעירייה.

6.2.4 כל שינוי בתוכנית יידון ויאושר על-ידי צוות ההיגוי הישובי ויכנס לתוקף רק לאחר אישור האגף לתכנון ותקצוב במשרד החינוך. לא יאושרו שינויים שבוצעו בדיעבד.

6.2.5 הרשות מתחייבת לנהל חשבונות בגין ביצוע הפעולות הנובעות מתוכנית הרווחה החינוכית וכן לערוך רישום אנוונטרי לציוד הנרכש במסגרת תוכנית זו.

6.2.6 הרשות אחראית להעסקת העובדים בתוכנית הרווחה החינוכית על כל המשתמע מכך, אולם עליה לקבל את אישור משרד החינוך להעסקתו של כל עובד ועובד.

6.3 מעת הצטרפותו של משרד השיכון לתוכנית הרווחה החינוכית נחתם הסכם נוסף בין משרד החינוך והעירייה הכולל את תקציבו של משרד השיכון לתוכנית זו. היקף תקציב זה לשנת הלימודים תש"ס הסתכם ב- 1,237,000 ש"ח, מהם 30,850 ש"ח המיועדים לתשלום שעות תקן. אמנם מדובר בתקציב של משרד השיכון במסגרת פרויקט שיקום השכונות, אולם האחריות לניצולו של תקציב זה נתונה בידי משרד החינוך.

6.4 תנאי הסכם זה תואמים את התנאים המפורטים בהסכם שהוזכר לעיל, להוציא העובדה, כי מדובר בהיקף תקציבי שונה לתוכנית הרווחה החינוכית.

6.5 הביקורת בדקה את אופן יישום תנאי ההסכמים בפועל, וממצאיה מפורטים בדוח זה על פי הנושאים השונים. באופן כללי, ניתן לומר כי הן משרד החינוך, הן משרד השיכון והן העירייה עמדו בתנאי ההסכמים אלו, והדבר בהחלט תרם ליישומה של תוכנית הרווחה החינוכית בעיר על הצד הטוב ביותר.

7. ועדות ההיגוי

7.1 ועדות ההיגוי הכוללות מפקחים - נציגים ממשרד החינוך ומנהלי מחלקות ואגפים - נציגי העירייה, אחראיות על הגדרת תוכנית העבודה השנתית בהתאם למטרות התוכנית, צרכי המערכת החינוכית בעיר והיקף התקציבים.

7.2 ועדות ההיגוי היישוביות הן למעשה נקודת המוצא לבניית תוכנית הרווחה החינוכית המקומית. מטרתן של ועדות אלו היא הגדרת תוכנית העבודה מההיבט המקצועי והתקציבי גם יחד. בתום גיבוש תוכנית זו היא מועברת לאישורם של הגורמים המוסמכים במשרד החינוך.

7.3 בועדות ההיגוי היישוביות משתתפים בעלי תפקידים ניהוליים וביצועיים מתחום החינוך והרווחה הפועלים בעיר. חברי הוועדות אחראים הן על ההיבט התכנוני והניהולי של תוכנית הרווחה החינוכית והן על ההיבט של הפיקוח והבקרה על ביצוע התוכנית.

7.4 ועדות ההיגוי היישוביות מתמחות בתחומים שונים על פי תחומי הפעולה, כגון: ועדת היגוי יישובית לתחום הגיל הרך. בכל אחת מהוועדות חברים בין 6 ל-11 בעלי תפקידים המועסקים בתחומים אלו. כמו כן, קיימת ועדת היגוי מרכזית הדנה בצרכים והחלטות של כל אחת מוועדות ההיגוי המתמחות בתחומן.

7.5 אופיין של הוועדות הינו אנקרמנטלי (תוספתי), דהיינו, התבססות על התוכנית של השנה הקודמת עם שינויים קלים ביותר בהתאם לצרכים החדשים.

7.6 לקראת שנת הלימודים תש"ס (9/99-6/00), התכנסו ועדות ההיגוי בתחומים השונים ודנו בצרכי מערכת החינוך הפורמלית והבלתי פורמלית על מנת להכין הצעה לתוכנית הרווחה החינוכית לשנת הלימודים תש"ס.

7.7 ועדות ההיגוי פעלו במגזרים הבאים: הגיל הרך, בתי הספר היסודיים והנוער. היקף הפעילות בבתי הספר העל-יסודיים מצומצם ביותר, ולכן לא הוקמה ועדת היגוי למגזר זה. ועדת היגוי מרכזית בה חברים נציגים מכל אחת מוועדות ההיגוי בתחומים השונים, רכזה את סיכומי כל אחת מוועדות ההיגוי, ועל בסיס זה הוכנה תוכנית הרווחה החינוכית לשנת תש"ס והוגשה לאישור הגורמים המוסמכים במשרד החינוך.

7.8 בדיקתם של הפרוטוקולים משיבות ועדות ההיגוי השונות העלתה, כי קיימת תופעה של העדרות בעלי תפקידים משיבותיה.

משיבות אלו חסרו לא אחת בעלי תפקידים משמעותיים לעניין זה, כגון: מפקחים מטעם משרד החינוך, מנהל השירות הפסכולוגי ומנהלת מרכז התמיכה. בפרוטוקולים לא צוינה סיבת העדרותם ולא נשלח נציג מטעמם להביע את חוות דעתם בנושא הישיבה.

חלק מהחברים חסרו משיבות אלו באופן סיסטמטי ולכן יש לשקול את יכולתם למלא אחר חובה זו או את החלפתם.

לדברי מנהל התוכנית, העדרותם של בעלי תפקידים משיבות ועדות ההיגוי, לא מנעה את מעורבותם השוטפת בבניית התוכניות ובביצוען.

7.9 מנהל תוכנית הרווחה החינוכית אחראי על ארגון ישיבות ועדות ההיגוי וזימון חבריהן. כמו כן, אחראי מנהל התוכנית על סיכום הישיבות בפרוטוקולים המפרטים את מהלך הישיבות הצגתם בפני ועדת ההיגוי המרכזית ונציגי משרד החינוך.

7.10 הביקורת מצאה, כי מנהל תוכנית הרווחה החינוכית תיעד בכתב באמצעות פרוטוקולים את הדברים וחוות הדעת שנשמעו בישיבות ועדות ההיגוי על ידי כל אחד מהחברים וסיכם את החלטות הפורום. בישיבות ועדת ההיגוי המרכזית והן בישיבה עם נציגי משרד החינוך לאישור תוכנית הרווחה החינוכית בעיר, הציג מנהל התוכנית את חוות הדעת וסיכומי ועדות ההיגוי.

עם זאת נמצא, כי בפרוטוקולים משיבות ההיגוי לא הוגדרה מטרת הישיבה ולעתים לא היה ברור מעיון בפרוטוקולים האם מדובר בסקירה על אופן ביצוע התוכנית או על הצעות ורעיונות לגיבוש התוכנית לשנת הלימודים הבאה או בשניהם גם יחד.

7.11 ועדות ההיגוי היישוביות התכנסו במהלך שנת תש"ס גם במטרה לדווח על אופן ביצוע תוכנית הרווחה החינוכית בכל אחד מתחומי הפעולה. דיווחים אלו הועברו במרוכז גם בישיבות ועדת ההיגוי המרכזית.

7.12 הביקורת מצאה, כי ועדות ההיגוי היישוביות התכנסו למטרת דיווחים וסקירה על אופן ביצוע התוכנית בכל אחד מתחומי הפעולה להוציא תחום החינוך היסודי.

הביקורת לא קיבלה כל הסבר מדוע דווקא בתחום זה שהינו התחום הרחב ביותר בתוכנית הרווחה החינוכית, הן מבחינת היקף הפעילות והן מבחינת היקף התקציב, לא התכנסה ועדת ההיגוי.

לדברי מנהל תוכנית הרווחה החינוכית, ועדת ההיגוי היישובית בתחום היסודי התכנסה בהתאם לצרכים ובתיאום עם יו"ר הועדה. אולם, הביקורת לא מצאה פרוטוקולים משיבות אלו.

8. תכני הפעילות

8.1 התכנים של פעילות פרויקט הרווחה החינוכית מבוססים על מטרות הפרוייקט בהתאם לשכבות הגיל ולתחום הפעולה.

8.2 בשנת הלימודים תש"ס התמקדו תכני הפרוייקט בנושאים הבאים :

8.2.1 הגיל הרך -

8.2.1.1 מוכנות לבית-הספר

8.2.1.2 טיפוח והעשרה לילדים הבאים מבתיים הטעונים תמיכה

8.2.1.3 הדרכת גננות

8.2.2 החינוך היסודי -

8.2.2.1 קידום תלמידים חלשים ומתן תשובה וטיפול למתקדמים על-ידי עבודה יחידנית וקבוצתית

8.2.2.2 השתלמות מורים בעבודה יחידנית ובקבוצות

8.2.2.3 העשרה, הגברת העניין בנלמד ופיתוח חשיבה רב כיוונית בעזרת אמצעים בלתי פורמליים

8.2.2.4 כלים ואמצעים לתגבור וגיוון דרכי הלמידה

8.2.3 החינוך העל-יסודי-

8.2.3.1 תגבור לימודי

8.2.3.2 משחק ושיח

8.2.3.3 תוכנית ה- 1,000

8.2.3.4 הכנת בוגרי ח' לעל-יסודי

8.2.4 החינוך הבלתי פורמלי-

8.2.4.1 גיבוש חברתי וחיזוק דימוי עצמי חיובי שכונתי

8.2.4.2 העמקת הפעילות הקהילתית

8.2.4.3 יצירת סביבה תומכת מגוננת ומעשירה

8.2.5 חינוך מבוגרים וקהילה-

8.2.5.1 השלמת השכלה

8.2.5.2 ביסוס המעמד המקצועי

9. הפעילות במוסדות החינוך

9.1 הביקורת ערכה ביקורים במספר מוקדים בהם מופעלת תוכנית הרווחה החינוכית לשם בדיקת אופן ביצוע התוכנית למעשה. הביקורת הסתמכה בבדיקתה על תוכנית הרווחה החינוכית לשנת תש"ס שאושרה על ידי משרד החינוך.

9.2 מרכז התמיכה - הגיל הרך

9.2.1 אוכלוסיית הגיל הרך המטופלת במרכז התמיכה כוללת ילדים מגיל הגן ועד ראשית בית-הספר היסודי. בסה"כ בתוכנית הרווחה החינוכית כלולים 50 גני ילדים ומעון אחד. אוכלוסייה זו מונה כ-1,750 ילדים.

9.2.2 מרכז התמיכה מיועד לסייע לילדים בגילאי גן החובה אשר אותרו על ידי הגננות כחריגים ולקדםם באמצעים שונים. לשם כך נדרשת הכשרת הגננות לאיתור הילדים החריגים וקידום הילד באמצעות אנשי המקצוע הפועלים במרכז התמיכה.

9.2.3 תוכנית הרווחה החינוכית לשנת הלימודים תש"ס בתחום הגיל הרך אישרה למרכז התמיכה שני סוגי פעילות, כדלקמן:

9.2.3.1 45 שעות שבועיות לפעילות מרכז התמיכה הכוללת תוכניות להורים וילדים לכלל ילדי הגנים וטיפוליים פרטניים או קבוצתיים לילדי הגן. מטרת פעילות זו הינה הכנת ילדי הגן לקראת בית-הספר היסודי וטיפול והעשרה לילדים מבתים טעוני טיפוח. היקף התקציב לפעילות זו מסתכם ב-138,825 ש"ח.

9.2.3.2 שש שעות שבועיות להדרכת הגננות במרכזייה הפדגוגית. מטרת פעילות זו הינה הדרכת הגננות לשם איתור הילדים החריגים בשלב מוקדם בטרם היכנסם לבית-הספר היסודי. היקף התקציב לפעילות זו מסתכם ב-18,510 ש"ח.

9.2.4 הביקורת מצאה, כי קיים פירוט של התוכנית בנושא הדרכת הגננות במרכזייה הפדגוגית, אולם לא קיים פירוט לגבי פעילות מרכז התמיכה להורים וילדים המסתכם בכמות נכבדה של שעות שבועיות (45).

הדרכת הגננות - מרכז התמיכה יתן תמיכה לגננת בגן הרגיל הכוללת איתור, תצפיות ליווי מתמיד, הדרכה והשתלמויות. זאת, במטרה לשפר את הנכונות ואת היכולת של גני הילדים להכיל בגן ילדים מתקשים בגילאי 3-5 ולמנוע נשירה ותיוג.

ההנחה היא, שקשיים חינוכיים רבים ניתנים לאיתור ולטיפול כבר בשלבים הראשונים. הפעילות תתקיים במשותף עם השירות הפסיכולוגי החינוכי, ההורים והגננות. במהלך השנה יתקיים מעקב מתמיד.

המרכז יפעל בשעות הבוקר ואחר-הצהריים. הטיפול יכלול את התחומים הפרה-רפואיים (קלינאיות תקשורת, ריפוי בעיסוק, התחום הלימודי ועוד), הטיפוליים (אומנות, תנועה, יצירתיות וכדו') וההדרכתיים (לגנות ולהורים). התוכנית מקיפה 50 גני ילדים המצויים באזורים בהם פועלת תוכנית הרווחה החינוכית. במסגרת זו יטופלו כל ילדי הגנים המונים כ-1,750 ילדים.

9.2.5 המדדים להצלחת התוכנית כפי שנקבעו בתוכנית הרווחה החינוכית הם כדלקמן:

9.2.5.1 דבר מרכז התמיכה יגיע לידיעתם של הגנות ושל הורי הילדים בגנים אשר מצויים באזורים בהם פועלת התוכנית.

9.2.5.2 כל ילדי הגנים הזקוקים לטיפול הניתן במרכז התמיכה יגיעו אליו.

9.2.5.3 מרבית מהגנות (90%) יחוו דעה חיובית על תרומתו של מרכז התמיכה בהדרכתן ובטיפולו בילדי הגנים.

9.2.5.4 יחול גידול בשיעור של 80% בהכלת ילדים חריגים בגני הילדים בחינוך הרגיל.

9.2.6 הביקורת בדקה את אופן הפעלתן של שתי תוכניות אלו, ולהלן הממצאים:

9.2.6.1 מרכז התמיכה הגיש תוכנית שבועית הכוללת 45 שעות שבועיות לפיה מועסקות במרכז חמש עובדות בשעות הבוקר ואחר הצהריים במקצועות הבאים: מרפאה בעיסוק - 15 שעות שבועיות, קלינאית תקשורת - 15 שעות שבועיות, תרפיה בתנועה - 5 שעות שבועיות ומתגברת - 10 שעות שבועיות.

9.2.6.2 בנוסף לכך, מדווחת מנהלת מרכז התמיכה מספר פעמים בשנה על מספרי הילדים המטופלים על פי תחומי הטיפול וגני הילדים בהם הם מבקרים.

9.2.6.3 על פי הדיווחים הללו מסתבר, כי ישנה קבוצה לא קטנה של ילדים (כ-50) הממתינים לטיפול וטרם נענו בשל העדר שעות במרכז התמיכה.

9.2.6.4 במרכזייה הפדגוגית נערכה השתלמות בת שש שעות שבועיות לגנות. ארבע שעות שבועיות יועדו לייעוץ, הדרכה וליווי לצוות מרכז ההעשרה בגאולים ו-שתי שעות שבועיות יועדו להנחיית גנות וצוותים בגישות פדגוגיות חדשניות.

9.2.7 על-פי הפרוטוקולים משיבות צוות ההיגוי של הגיל הרך עולה, כי קיימת מודעות גבוהה של הגנות באיתור הילדים החריגים בגני הילדים. אי-לכך, ישנן פניות רבות למרכז התמיכה וקשרי העבודה הדוקים.

9.2.8 עם זאת, קיים צורך להרחבת שעות מרכז התמיכה ופתיחת מרכז חדש על מנת לטפל בכל הילדים הממתינים.

בי"ס גורדון

9.2.9 אוכלוסיית בית-הספר גורדון מונה כ-600 תלמידים. אוכלוסייה זו מאופיינת באחוז הגבוה מעל הממוצע של משפחות בעלות רמה סוציו-אקונומית נמוכה. בנוסף לכך, 40% מאוכלוסיית בית-הספר הינם עולים חדשים. אפיונים אלו של אוכלוסיית בית-הספר מסבירים את הצורך החיוני בטיפול והעשרה לתלמידי בית-הספר.

9.2.10 תוכנית הרווחה החינוכית לשנת הלימודים תש"ס בתחום החינוך היסודי אישרה לבי"ס גורדון שני סוגי פעילות, כדלקמן:

9.2.10.1 20 שעות שבועיות לפעילות מרכז תומך לתלמידים נזקקים בכיתות ד'-ז'. היקף התקציב לפעילות זו מסתכם ב-68,520 ש"ח.

9.2.10.2 בפרויקט מדעים - "יחד" - חונכות של תלמיד בוגר לתלמיד צעיר בתחום המדעים- ירכשו ציוד וחומרי למידה. היקף התקציב לפעילות זו מסתכם ב-10,278 ש"ח.

9.2.11 הביקורת מצאה, כי קיים פירוט של התוכניות המתקיימות בבי"ס גורדון.

9.2.12 מרכז תומך - מענה לפרט

יוקם מרכז תומך לתלמידי כיתות ד'-ז' בעלי בעיות סוציו-אקונומיות ומשפחתיות קשות, שתוצאתן פערים לימודיים וחברתיים גדולים. מטרות המרכז התומך הינן: צמצום הפערים הלימודיים, טיפול בבעיות החברתיות ושילוב הילדים במסגרת הרגילה. הטיפול מתייחס לטווח הקצר והמיידי וכן לטווח הרחוק והמעמיק. מוקדי הטיפול הם אוריינות וחשבון. בתחומי ההעשרה מופעלים חוגים במגוון רחב. צוות המורים שותף פעיל במרכז זה. בשנת הלימודים תש"ס יטופלו באופן אישי כ-80 תלמידים, ובחוגי ההעשרה ישתתפו יתר התלמידים.

9.2.13 המדדים להצלחת התוכנית כפי שנקבעו בתוכנית הרווחה החינוכית הם כדלקמן:

9.2.13.1 המרכז התומך יטפל באופן אישי בשנת הלימודים תש"ס בכ-80 ילדים.

9.2.13.2 80% מהמשתתפים ישפרו את הישגיהם הלימודיים.

9.2.13.3 80% מהמורים מידווחו על 80% מהמשתתפים שניכר בהם שיפור משמעותי בשילובם במסגרת הכיתה הרגילה.

9.2.14 יחד - מדעים

תופעלנה קבוצות של תלמידים בוגרים החונכים תלמידים צעירים בתחומי המדע. עלות הציוד וחומרי הלמידה ימומנו במסגרת תוכנית הרווחה החינוכית.

9.2.15 המדדים להצלחת התוכנית, כפי שנקבעו בתוכנית הרווחה החינוכית, הם כדלקמן:

9.2.15.1 כל החונכים יוכשרו לעבוד בצורה מתאימה עם החניכים.

9.2.15.2 90% מהחניכים יוכלו לבצע ניסוי המתאים לרמת הגיל והידע, בדרך של חקירה מדעית: העלאת השערה ואימותה בדרך של ניסוי והסקת מסקנות.

9.2.16 הביקורת בדקה את אופן הפעלתן של שתי תוכניות אלו, ולהלן הממצאים:

9.2.16.1 תוכנית הרווחה החינוכית פועלת בבית-הספר החל משנת הלימודים תשנ"ו (ספטמבר 1995). בשנת הלימודים תש"ס השתתפו בתוכנית זו בסה"כ 75 תלמידים.

9.2.16.2 שעות התוכנית המאושרות משובצות במערכת שעות הלימוד הפורמלית של בית-הספר. העבודה עם התלמידים מאופיינת באוריינטציה טיפולית תוך כדי מענה לימודי ורגשי.

9.2.16.3 מנהלת בית-הספר, האחראית ליישום התוכנית ולפיקוח על הביצוע בבית-ספרה, מקפידה להעביר למנהל התוכנית בעירייה רשימות מסודרות ועדכניות בנוגע לפעילות המתקיימת בתחום זה.

9.2.16.4 הדיווחים על ביצוע התוכנית כוללים דיווח על שינויים, רישום שוטף של נוכחות תלמידים ומורים, דיווח על התקדמותו של כל תלמיד ותלמיד חוות דעת על הפרוייקט ועוד. הדיווחים מתבצעים על גבי טפסים אותם ערך מנהל התוכנית.

9.2.16.5 על סמך חוות דעתם של עובדי ההוראה השותפים לפרוייקטים אלו, קיים שיפור משמעותי בהישגים הלימודיים אצל התלמידים הנוטלים חלק בפרוייקטים.

9.3 מרכז קהילתי נגבה

9.3.1 בתוכנית הרווחה החינוכית כלולים שישה מרכזים קהילתיים, כדלקמן: נגבה, גאולים (ניצנה), הבונים, אילת, כנרת וגורדון. הפעילות המתקיימת בשעות אחר הצהריים במרכזים הקהילתיים הינה פעילות בעלת אופי בלתי פורמלי.

9.3.2 מטרת תוכנית הרווחה החינוכית הפועלת במרכזים אלו, הינה גיבוש חברתי וחיזוק הדימוי העצמי החיובי מההיבט השכונתי. כמו כן, העמקת הפעילות הקהילתית ויצירת סביבה תומכת, מגוננת ומעשירה.

9.3.3 תוכנית הרווחה החינוכית במרכזים הקהילתיים פועלת בשיתוף פעולה מלא עם פרויקט שיקום השכונות של משרד השיכון. בתחום המרכזים הקהילתיים היקף הפעילות של פרויקט שיקום השכונות גדול במיוחד בהשוואה להיקף ההשתתפות של משרד החינוך בתחום זה.

בשנת תש"ס, הסתכמה פעילות פרויקט שיקום השכונות במסגרת תוכנית הרווחה החינוכית במרכזים הקהילתיים בכ- 75% מכלל הפעילות במרכזים, לעומת היקף פעילות של משרד החינוך שהסתכם בכ- 25% בלבד.

9.3.4 בפעילות המרכז הקהילתי נגבה נוטלים חלק כ-500 משתתפים בחודש, מהם 75% ילדים ונוער. תוכנית הרווחה החינוכית פועלת במרכז הקהילתי למתן מענה לצורכי הנוער, פיתוח היצירתיות, הביטחון העצמי וכושר הביטוי, עזרה לתלמידים בשיעורי הבית ועוד. בפעילויות אלו הושם דגש על שיתוף גורמים עירוניים וחיצוניים רבים בפרוייקטים הקהילתיים שהתקיימו.

9.3.5 תוכנית הרווחה החינוכית לשנת הלימודים תש"ס בתחום החינוך הבלתי פורמלי אישרה למרכז קהילתי נגבה 14 סוגי פעילות, כדלקמן:

התוכנית	הגדרת הבעיה	היעד האופרטיבי	אוכלוסיית הגילאים	מדדי הצלחה
4 חוגי מוסיקה אורגנית וגיטרה למתחילים ולמתקדמים	חוסר בפעילויות פנאי בתחום המוסיקה	העשרה מוסיקאלית ובילוי בשעות הפנאי	ילדים ונוער גילאי 7-16	התמדה ונשירה עד 15%
תיאטרון קהילתי למבוגרים	משקעים חברתיים	המחזה עצמית בנושאים מהווי השכונה	מבוגרים תושבי השכונה	המשכיות בייצוג השכונה
תיאטרון קהילתי לנוער	העדר מסגרת ביטוי לנוער	פיתוח ביטוי והעברת מסרים לילדים ונוער והצגתם מחוץ למרכז	ילדים ונוער	פעמיים בשנה לפחות מופע מחוץ למרכז

התוכנית	הגדרת הבעייה	היעד האופרטיבי	אוכלוסיית הגילאים	מדדי הצלחה
פעילות חברתית	העדר מסגרת פעילות לנוער חילוני ודתי	פעילות חברתית עשירה	ילדים ונוער מכיתה ד'-יב'	הגדלת הפעילות ויישום פרויקטים שכונתיים
מוכנות לכיתה א'		הכנת הילדים והרחבת הידע הכללי ומיומנות מעשית	ילדי גן חובה	השתתפות של 10 ילדים לפחות בקבוצה
משחקייה	מציאת מסגרת לילדים מעבר לחוגים	חינוך לשחק סביב שולחן במשחקים דידיקטיים	ילדים מכל שכבות הגיל	הרחבת הפעילות לשכבות גיל בוגרות
חוגי תקשורת/עיתונאות		עתונות משחק מול מצלמה וצילום בוידאו	לכיתות ד'-ח'	הרחבה לשתי קבוצות והפצת עיתון קהילתי
העשרה במועדונית בתחום הספרות		פיתוח קשב וריכוז ויצירת עניין בסיפורים.	גן-ד'	הפקת שני סיפורים מקוריים
חוג טבע - "הוטריןר הצעיר"		הכרת קבוצות בע"ח ואופן תפקוד מערכות הגוף.	א'-ד'	השתתפות של 15 ילדים
עזרה בהכנת שיעורי בית לילדי המועדונית		הקניית כלים וידע להתמודדות עם שיעורי בית	גן-ד'	פיתוח אחריות אישית להכנת שיעורי בית

התוכנית	הגדרת הבעייה	היעד האופרטיבי	אוכלוסיית הגילאים	מדדי הצלחה
מועדונית לילדים	העדר מסגרת חינוכית לילדי הורים עובדים בשעות הצהרים	הקמת 4 קבוצות	גן-ד'	בדיקת נשירה עד 30%
קייטנות בחגים ובחופשת הקיץ	העדר מסגרת חברתית-חינוכית	קיום קייטנות בחופשות	4-11	הרשמה לקייטנות
חוגי העשרה	העדר פעילות העשרה לגיל הרך	פתיחת חוגי אנגלית, מדע ואומנות ועוד	5-7	לפחות 10 משתתפים בקבוצה ונשירה של עד 20%
אירועי תרבות בשכונה	העדר פעילות תרבות בשכונה	הרחבת אופקים בתחום התרבותי	3-14	השתתפות התושבים

9.3.6 הביקורת בדקה את אופן הפעלתם של תוכניות אלו ולהלן הממצאים :

9.3.6.1 מכלל 14 הפרוייקטים המפורטים בטבלה לעיל פועלים למעשה רק 4 פרוייקטים. לדברי מנהל התוכנית, פירוט 14 הפעילויות אינו מתייחס להיקף התקציב שנקבע למרכז הקהילתי נגבה, אלא למכלול הפעילויות האפשריות לשימוש בתקציב שנקבע. השתתפות תוכנית הרווחה החינוכית בתקציב המרכז הקהילתי אינה באה לידי ביטוי בתוכניות מסויימות, כפי שמתנהל בתחום החינוך הפורמלי, אלא בהשתתפות כללית בתקציב תפעול המרכז.

9.3.6.2 **פעילות חברתית לנוער חילוני ודתי** - הפעילות מסתכמת במפגשי נוער פעמיים בשבוע במרכז הקהילתי. אופיים של מפגשים אלו נטול תוכן מוגדר ולא מתקיים כל מעקב או/ו פיקוח מקצועי על אופן התנהלותם. מטרת המפגשים בין השאר היא לקיים מפגש חברתי לנוער במצוקה על מנת למנוע את התדרדרותו לעולם הפשע. הביקורת סבורה, כי ללא יד מקצועית מכוונת לא ניתן להגיע לתוצאות הרצויות.

9.3.6.3 **משחקייה** - המשחקייה המיועדת לשמש כפעילות לילדים ללא צורך להרשם לחוג כלשהו, משמשת בפועל כתחנת מעבר בין חוג אחד למשנהו. בכך, נפגמת למעשה מטרת הפרוייקט.

9.3.6.4 המדריכים האחראים על פעילות המשחקייה עורכים מעקב שוטף אחר נוכחותם של הילדים בפעילות אולם מתעלמים מהעובדה כי רבים מהילדים משתתפים באופן חלקי בלבד בפעילות משום שהם עוברים לפעילות החוגים.

9.3.6.5 המעקב אחר נוכחות המדריכים מתבצע באמצעות דוח נוכחות המועבר לעירייה אחת לחודש.

10. פיקוח ובקרה

10.1 אופייה של תוכנית הרווחה החינוכית מחייב, כי יתבצעו פעולות של פיקוח ובקרה במטרה להשוות בין התוכנית שנקבעה בתחילת שנת הלימודים ובין הביצוע בפועל של תוכנית זו.

10.2 פעולות הפיקוח והבקרה צריכים להתבצע בשני כיוונים לפחות. מחד, מנהל התוכנית צריך לבקר מפעם לפעם במוסדות בהם מתקיימים פעילויות תוכנית הרווחה החינוכית ולוודא כי אכן אלו מתקיימות על פי המתוכנן ומאידך, האחראים על ביצוע התוכנית בכל אחד ממוסדות אלו חייב להגיש דיווח תקופתי למנהל התוכנית על אופן ביצועה.

10.3 הביקורת בדקה ומצאה, כי מנהל התוכנית ביקר במוסדות החינוך אשר בהם פעלה תוכנית הרווחה החינוכית וערך רשימה של ביקורים אלו. תוצאות הביקורים נרשמו על גבי טיוטות. בשנת הלימודים תשס"א, הכין מנהל התוכנית טופס מיוחד למטרה זו ובו צוינו כל פרטי הביקורים. ביקורים אלו חשובים על מנת לודא אם אכן תוכנית הרווחה החינוכית יושמה באופן מלא ובהתאם למה שנקבע בתחילת שנת הלימודים.

10.4 עם זאת, בשל העובדה, כי מנהל התוכנית עובד לבד ללא סיוע של כוח אדם נוסף, תדירות הביקורים אינה מספקת ואינה מקיפה. אי לכך, התמונה המתקבלת מביקורים אינה מלאה.

10.5 מנהל התוכנית יזם מילוי שאלונים שונים שאותם הפיץ בקרב מוסדות החינוך בהם פעלה תוכנית הרווחה החינוכית. הביקורת מצאה חלק משאלונים אלו בתיקי המשרד. לדברי מנהל התוכנית, השאלונים מולאו על ידי מרבית ממנהלי מוסדות החינוך בהן פועלת התוכנית.

10.6 הביקורת סבורה, כי נציגי ועדות ההיגוי אשר מחליטות על אופייה ותוכנה של תוכנית הרווחה החינוכית חייבים לבצע בדיקות במוסדות בהם מופעלת התוכנית על מנת לפקח על אופן הביצוע וחשוב יותר להסיק מסקנות לעתיד.

10.7 במשרד החינוך אחראי אגף שח"ר על הפעלת תוכנית הרווחה החינוכית ביישובים. הממונה על אגף שח"ר במחוז תל-אביב אחראי לפיקוח ובקרה על אופן תפקודו של מנהל התוכנית שהינו עובד משרד החינוך.

הפיקוח והמעקב אחר תפקודו של מנהל התוכנית באים לידי ביטוי במספר מישורים, כדלקמן: בדיקת תוכנית העבודה השנתית שגובשה על ידי צוותי ההיגוי ונערכה על ידי מנהל התוכנית, אישורה של תוכנית זו, השתתפות מעת לעת בדיונים של צוותי ההיגוי השונים לשם קבלת החלטות על היקף התקציב ויעדי התוכנית, ביקורים במוסדות החינוך בהם פועלת התוכנית לשם התרשמות מאופן הביצוע ומהצרכים הספציפיים של מוסדות אלו ואוכלוסיות היעד של התוכנית, בדיקת הדיווחים בכתב הנשלחים על-ידי מנהל התוכנית אחת לתקופה והמפרטים את הביצוע בפועל כולל פירוט ניצול התקציב ועוד.

10.8 משיחה עם הממונה המחוזי באגף שח"ר עולה, כי הגורמים המפעילים את תוכנית הרווחה החינוכית במשרד החינוך שבעי רצון מתפקודו של מנהל התוכנית בעיר ומדפוס העבודה התקינים שהנהיג בתפקידו זה. יתרה מכך, הממונה המחוזי מביע את צערו על כך שעובד כה מסור, יסודי ומקצועי כמנהל זה פורש מתפקידו.

10.9 בעניין זה, יש לציין בחיוב רב גם את אנשי המקצוע הפועלים במסגרת תוכנית הרווחה החינוכית, החל ממפקחי העל במשרד החינוך ומנהלי המחלקות באגף החינוך וכלה בעובדי ההוראה אשר מקצועיותם ומסירותם מהוים נכס יקר לתושבי העיר.

11. אישור העסקה

11.1 על-פי ההסכם הקיים בין העירייה ובין משרד החינוך, על העירייה לקבל ממשרד החינוך אישור להעסקתם של העובדים המועסקים בתוכנית הרווחה החינוכית (סעיף 15 בהסכם). תנאי זה חל על כל אחד מהעובדים ואין להעסיקם לפני קבלת האישור.

11.2 הביקורת בדקה ומצאה, כי מנהל התכנית אינו מדווח למשרד החינוך על העובדים המועסקים בתוכנית הרווחה החינוכית, ואינו מקבל את אישורו של משרד החינוך להעסקתם. לדבריו, משרד החינוך אינו דורש זאת, למרות שהדרישה מופיעה כתנאי בהסכם.