**שירותי חינוך ורווחה**

**הגוף המבוקר: משרד החינוך**

ליקויים 12-13,18,22-24,27,29,30 תוקנו. ראה הערות רה"מ 59ב' עמ' 164.

ליקויים 31-32 תוקנו. ראה הערות רה"מ 59ב' עמ' 167.

**ליקוי**

1. בין השנים 2001 ו-2007 קוצץ תקציב אגף שירותי חינוך ורווחה (אגף שחר): בשנת 2007 הוא היה קטן בכ-17% יחסית לתקציב בשנת 2001. לעומת זאת מספרם של הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות גדל בין השנים 2001 ו-2007 בכ-44% והגיע לכ-419,000, ומספרם של הילדים בסיכון גדל בשנים אלה בכ-129% והגיע לכ-327,000. נוכח המגמה היה על המשרד לגבש מדיניות לטיפול בבעיה האמורה, והוא לא עשה זאת.

**מעקב**

**משרד החינוך**

1. המשרד הוסיף תוספות נקודתיות וחד פעמיות לשנת הלימודים תש"ע. התוספות לא תהיינה קבועות בבסיס התקציב.

**ליקוי**

2. לפי הערכת המשרד, מספרם של התלמידים הנזקקים לשירותי האגף מהווה כשליש מכלל התלמידים, ולמרות זאת המשרד לא גיבש מדיניות כיצד בכוונתו להתמודד עם העלייה במספר הנזקקים שהחריפה במשך השנים, והניח לאגף לפעול בלי שהמשרד סיפק מענה מערכתי ושיטתי.

**מעקב**

2. ישנה הרחבה חלקית באמצעות תוכנית הרווחה החינוכית וכן באמצעות כיתות מב"ר ואתגר. בכוונת המשרד להתמודד עם עלייה במספר הנזקקים באמצעות תוכנית שח"ר חדש.

**ליקוי**

3. מבין כל המטרות שהציב לעצמו האגף, הוא התמקד בבדיקת שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב מסיימי התוכנית, אך לא בדק אם תעודות הבגרות שהשיגו התלמידים אפשרו קבלה ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה, ומה שיעור בוגרי התכנית שאכן המשיכו בלימודים אלה.

**מעקב**

3. המשרד טרם ערך בדיקה. במהלך חודש ספטמבר 2010 תיערך פניה ללשכת המדען הראשי של המשרד בסוגיה זו.

**ליקוי**

4. אתגר היא תכנית לימודים לתלמידים שהישגיהם נמוכים משל אלה שהתקבלו לכיתות מב"ר - מסלול בגרות רגיל. בשנת 2006 היו בעלויות של בתי ספר שלא העבירו לכיתות אתגר את מלוא תוספת השעות שהמשרד מימן. המשרד לא בדק אם כל התקציב הנוסף שהעביר עבור כיתות אתגר אכן הגיע לתלמידים.

**מעקב**

4. המצב אינו נחלת כלל הרשויות ו/או הרשתות החינוכיות, אולם ייתכן שהתופעה אכן קיימת. אגף שח"ר יציע למשרד לשלוח חוליות ביקורת לבתי הספר לשיפור המצב בצד מתן הנחיות ונהלים ברורים על מנת שהמשאבים יגיעו לתלמידים.

**ליקוי**

5. לפי נתוני המשרד, בשנת 2008, נמצאו כ-490,000 תלמידים במצב של סכנת נשירה והיו זקוקים לטיפולם של קב"סים (קציני ביקור סדיר). באותה שנה קבע המשרד תקן שכל קב"ס יטפל בכ-150 תלמידים. כדי לענות לכל צורכי מערכת החינוך נדרשו כ-3,290 קב"סים. אולם המשרד לא הגדיל את תקן משרות הקב"סים ובאותה שנה הועסקו כ-480 קב"סים ב-415 משרות בלבד שטיפלו בכ-60,000 תלמידים. יוצא אפוא, שהם טיפלו בכ-12% בלבד מהתלמידים שנזקקו לטיפולם.

**מעקב**

5. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.

**ליקוי**

6. מנתוני המשרד עולה שבשנת 2008 היה צורך בכ-29,000 מועדוניות שיספקו את שירותן לכ-435,000 תלמידים. בשנת הלימודים התשס"ח פעלו רק כ-400 מועדוניות ובהן כ-6,000 תלמידים, שהם כ-1.5% מאלה הזקוקים למועדונית או לפתרון דומה. תקציב האגף למועדוניות הסתכם בשנת 2008 בכ-50 מיליון ש"ח לשנה. היקף הפתרון שמציע המשרד לילדים הזקוקים למועדונית הוא זעום. הקמת כל המועדוניות הנדרשות כרוכה בהשקעה תקציבית של כ-3.6 מיליארד ש"ח ועל כן היא בלתי ריאלית, אך המשרד לא דן בתכניות חלופיות, שיתנו מענה לקשת רחבה של תלמידים.

**מעקב**

6. המשרד בדעה כי לא ניתן למצוא חלופות למועדוניות. נראה בשלב זה, שניתן יהיה תקציבית-כלכלית למלא את הצורך.

**ליקוי**

7. אגף שחר מפעיל תכניות לטיפול בילדים בגילים 3-0 ובבני משפחותיהם. בשנת הלימודים התשס"ט מטופלים במסגרת המחלקה 1,383 ילדים והוריהם, בכ-180 גני ילדים ומעונות. לפי נתוני השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל - 2007", בשנת 2007 היו 51,330 ילדים בגילאים 3-0 מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים. יוצא אפוא, שהאגף טיפל רק במספר זעום של ילדים בגיל הרך מכלל הנזקקים.

**מעקב**

7. התוכניות הורחבו במגזר היהודי ובמגזר המיעוטים במידה שעדיין אינה עונה על כל הצרכים.

**ליקוי**

8. האגף מפעיל תכניות לרווחה חינוכית באזורי מצוקה במטרה לשפר את ההישגים הלימודיים ולמנוע פיגור מצטבר במיומנויות היסוד בכיתות הנמוכות. בשנת 2008 טיפל האגף בכ-200 יישובים, בעלות של כ-38 מיליון ש"ח. בחלק מהיישובים פועל האגף בשיתוף עם משרדי ממשלה נוספים, המשרד לא בדק אם התכניות השיגו את יעדיהן.

**מעקב**

8. אגף שח"ר פנה למדען הראשי של המשרד, בבקשה לבצע הערכה לתכנית מיכא"ל. בבדיקה שנערכה בלשכת המדען למדידת אחוז הזכאות לבגרות בקרב בוגרי מיכא"ל, נמצא כי 76% מבוגרי התכנית זכאים לתעודת בגרות. במקביל, פנה המדען למנכ"לית ראמ"ה, והנ"ל מסרה כי הבקשה נמצאת בתכנית העבודה של ראמ"ה.

**ליקוי**

9. אגף שחר מקיים מגוון רחב של פעילויות ותכניות לימודים לכל הגילים אולם הן אינן מופעלות ברצף טיפולי בהתאם להתפתחות הילד. יוצא שתלמידים הנמצאים בסיכון ומגלים קשיים בהסתגלות לימודית וחברתית, מטופלים על ידי האגף בעיקר לקראת סיום חוק לימודיהם, בבתי הספר העל-יסודיים.

**מעקב**

9. האגף מקיים כבר מגוון רחב של פעילויות ותוכניות לימודים לכל הגילאים, ברצף טיפולי משותף לכלל מחלקות האגף.

**ליקוי**

10. תכניות האגף אינן נותנות מענה לטיפול ברצף התמדה והמשכיות כדי להקל על הילדים כבר בשלבים הראשונים להתפתחותם. המשרד לא יזם בדיקה האם טיפול אינטנסיבי בגילאים צעירים ימנע בעיות בגילאים הבוגרים יותר, יוזיל את העלויות בהמשך התהליך החינוכי ואף ייתר חלק מהתכניות בגיל הבוגר.

**מעקב**

10. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.

**ליקוי**

11. מהנתונים על הגידול בשיעור הזכאות לתעודת בגרות שבידי המשרד עולה שבשנים 2005-1995 עלה שיעור הזכאות לבגרות בכ-40%. מחקרים "מחמירים" העלו ששיעור הזכאות עלה רק בכ-19%. נתוני מחקר שנעשה עבור חברת מיכאל (מיצוי כישורים אישיים למצוינות), מצביעים ששיעור הזכאות לתעודת בגרות מקרב בוגרי התכנית גדל בכ-104%. נתוני המחקר מעלים את השאלה, כיצד ייתכן שהנהלת המשרד, המשקיעה כספים ומשאבים רבים בתכניות שונות, וביניהן מב"ר ואתגר, לא בדקה באופן נפרד ועצמאי נתונים אלה.

**מעקב**

11. האגף בודק במהלך השנה ובסופה את נתוני הזכאות לבגרות בתכניותיו. להלן נתוני גידול הזכאים לשנה"ל תשס"ט לעומת תשס"ח:

מב"ר – 55.5% זכאים - עלייה של כ-6% בזכאות לבגרות לעומת תשס"ח.

אתגר – 30% זכאים - עלייה של כ-3% בזכאות לבגרות לעומת תשס"ח.

אמ"ץ – 56% זכאים - עלייה של 6% בזכאות לבגרות לעומת תשס"ח.

**ליקוי**

14. התכנית בשנת 2008 לכיתות הייחודיות של אגף שחר נחלה כישלון, והצביעה על כך שהיא אינה מתאימה לאוכלוסייה שאגף שחר מופקד על טיפוחה. במצב דברים זה, לא ברור כיצד ממשיך האגף להפעיל את התכנית.

**מעקב**

14. המשרד יצא כבר למכרז. הזוכה במכרז הינה חברת מיכא"ל.

**ליקוי**

15. הפעלת התכנית בשנת 2008, שנעשתה לפי דברי מנהל האגף לצורך ניצול עודפי תקציב, אף על פי שלדברי חברת מיכאל כישלונה היה ידוע מראש, מהווה בזבוז כספי ציבור, והיא בניגוד לכללי המינהל התקין. במשרד ובאגף היו תכניות נוספות וחשובות שניתן היה לנצל את עודפי התקציב עבורן.

**מעקב**

15. האגף סיים כבר את דיוניו בנושא מניעה/צמצום כשירות תלמידים. פורסם מכרז וסוגיה זו קיבלה ביטוי הולם.

**ליקוי**

16. בדצמבר 2002 סוכם בין המשרד וחברת מיכאל, כי שיעור הנשירה המותר הוא עד 25% מגודל הכיתה. באוקטובר 2006 נמצא ששיעורי הנשירה גבוהים בהרבה ממה שהוחלט והגיעו לכ-40%. העלות הממוצעת לתלמיד בתכנית מיכאל הייתה במשך השנים למעלה מ-1,200 ש"ח. היות שבמהלך השנים היקף הנשירה היה כ-40%, כ-15% מעל המוסכם, יוצא שהמשרד שילם לחברת מיכאל כ-13 מיליון ש"ח עבור כ-11,000 תלמידים אלה שלא סיימו את התכנית.

**מעקב**

16. בעקבות החוזה שנחתם עם הספק, המשרד שילם תשלום למחזור נוסף של מיכא"ל.

**ליקוי**

17. רק ביולי 2008 החליטה ועדה הרכישות להכין "קול קורא" לתכניות שיוכלו לשמש חלופות למיכאל. הוועדה אישרה את הפעלת התכנית בשנת 2008, על אף שלא פורסם ה"קול קורא". החלטת הוועדה לאישור התכנית בשנת 2008 נעשתה בלי שהיא נוכחה לדעת שחברת מיכאל היא אכן "ספק יחיד" למטרות שהמשרד מתכוון להשיג.

**מעקב**

17. התקבלו תוצאות ה-r.f.i בעקבותיו יצא המשרד למכרז. ועדת הרכישות אישרה בעקבות המכרז קיום מחזור נוסף.

**ליקוי**

19. מטיפול האגף בשתי תכניות שונות לחלוטין - מיכאל וגילת - עולה תמונה קוטבית. מצד אחד, תכנית מיכאל, שמנהל האגף היה כאמור בין השותפים לעיצובה, הופעלה, על אף שהמשרד לא השלים מחקרי הערכה, לא קבע יעדים מדידים להשגה ולא בדק אם היא פעלה בקרב האוכלוסייה שבה מטפל האגף. מצד שני, תכנית גילת, שוועדת מומחים ואנשי מקצוע במשרד בדקו, העריכו והצביעו על חשיבותה מטרותיה ויעדיה, לא הופעלה, בגלל יחסים עכורים בין האגף לבין מנהלת התכנית.

**מעקב**

19. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.

**ליקוי**

20.הסמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי ומנהל האגף לא היה מעורבים באופן שוטף בפעילות של הגף לתרבות ואמנות בשכונות, והיא נעשתה באופן עצמאי ובלעדי בידי מנהלו, שהוא גם המאשר הבלעדי של הביצוע בתקנה התקציבית של הגף. השניים לא ראו בו חלק ממשי מהאגף, לא קיימו עם מנהל הגף פגישות עבודה קבועות, ולא קיבלו ממנו דיווחים שוטפים על הנעשה בגף. היעדים שהגף הציב לעצמו לא הבשילו לכדי תכנית עבודה מגובשת. פעולות הגף לא היו מלוות בקביעת יעדים ובדיווחים על השגתם או אי-השגתם. בהעדר כל אלה, לא ניתן לדעת אם במשך השנים השיג הגף את יעדיו.

**מעקב**

20. התקיים דיון בין מנהל הגף ומנהל אגף שח"ר ואושרו המטרות והיעדים, כפי שמופיעים במכרז.

**ליקוי**

21. הוועדה לקידום פרויקטים נועדה לטפל בהתקשרויות בסכומים נמוכים, ובכך להקל על ועדת הרכישות המשרדית, אך סך כל ההתקשרויות שהיא אישרה הגיע למיליוני ש"ח. המשרד לא קבע כללים ברורים לעבודת הוועדה, בדומה להוראות הברורות שיש לוועדת הרכישות המשרדית. המשרד לא קבע את בעלי התפקידים הראויים לשמש בה, ולא הוציא כתבי מינוי למשתתפים. הוא לא קבע את סמכויותיה, נהליה ואת הקוורום המחייב, ולא חייב שהפרוטוקולים של הוועדה יכילו פרטים שמהם ניתן יהיה ללמוד מה היו שיקוליה בעת קבלת ההחלטות.

**מעקב**

21. הוצאו כתבי מינוי חדשים שאיפשרו את חידוש עבודת הועדה לקידום פרויקטים.

**ליקוי**

25. במכרז צוין היקף הפעילות הנדרשת מהמציעים. בין היתר צוינה תדירות ההפקה של כל תחרות ומספר המועמדים הפוטנציאליים. הדרישות במכרז היו גבוהות בהרבה ממה שביצע הגף בשנים שקדמו לפרסום המכרז. להצגת נתוני הכמויות במכרז לא כהווייתם, והטייתם מעלה, השלכות הן על מספר המציעים העשויים להיענות למכרז והן על גובה הצעות המחיר.

**מעקב**

25. פורסם מכרז חדש הנותן מענה לסוגיה זו.

**ליקוי**

26. "אדון עולם" הוא מופע מוזיקלי שבין יוזמיו היה מנהל הגף שגם השתתף בכתיבתו, במתן ייעוץ מוזיקלי ובשירה. מנכ"לית המשרד החליטה שהמשרד ישתתף במימון המופע בסכום של 200,000 ש"ח (מתוך 300,000 ש"ח) אך לא נימקה את החלטתה.

**מעקב**

26. אירועי גף תרבות ואמנות בשכונות מתבצעים במסגרת מכרז בהתאם לתכנית מפורטת. תכנית העבודה מובאת בכל שנה לאישור ועדת הרכישות, לאחריו, נחתם הסכם עם הספק לביצוע הפעולות שעליו חותמים מנהל הגף, חשב המשרד והמנכ"ל. זאת על-פי חוק חובת המכרזים. אירועים מיוחדים שלא במסגרת המכרז נתונים לאישורו ונימוקיו של המנכ"ל.

**ליקוי**

28. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעות ש"היה לחבר ועדת המכרזים, לקרובו, או לתאגיד שהוא בעל עניין בו, עניין אישי בנושא הנדון בוועדה, לא ישתתף בדיון, ובמקומו ימונה חבר אחר לאותו נושא". מנהל הגף, שהיה יוזם המופע, אחד ממלחיני המופע והשתתף בשירה, ודאי שהיה בעל עניין אישי לכל הקשור במופע. השתתפותו כיו"ר הוועדה לקידום פרויקטים שאישרה את ההתקשרות עמדה אפוא בניגוד לתקנות.

**מעקב**

28. המשרד מוודא כבר כי לוועדות מכרזים ימונו חברים שאין להם כל נגיעה לאותו נושא בו אמורים לדון במכרז.

**ליקוי**

33. חינוך והשכלה הם המפתח להצלחת הפרט והחברה כולה. על הנהלת המשרד מוטלת האחריות לספק מענה מערכתי ושיטתי לטיפול באוכלוסיית היעד שלשמה הוקם אגף שחר. עליה לגבש מדיניות לטיפול ולהתמודדות עם הבעיות שהחריפו במשך השנים, תוך הסתייעות במחקרי הערכה, קביעת יעדים ומדדים ובדיקתן של התכניות השונות במחקרי הערכה. על הנהלת המשרד להקפיד שתקציבי האגף יופנו לאוכלוסיית היעד שלו ועליה לשרש כל חשש לניגוד עניינים או לעניין אישי.

**מעקב**

33. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.