



مجلس محلي اكسال

מועצה מקומית אכסאל

تقرير مراقبة المجلس

דוח מבקר המועצה

מס' 12

לשנת 2011

תוכן עניינים

עמוד	נושא
3-63	השירות היעוצי הינוכי בתיכון עירוני
3	מבוא
4	תקציר
13	היקף ומטרת הביקורת
13	היקף משרה ושעות עבודה
14	שיעור משרה
15	שעות פרונטליות לפי שיעור משרה
16	כפיפות
16	תנאי עבודה
17	מיומנויות היעוץ
17	שאלון ביקורת
18	המסגרת הנורמטיבית
24	כישורי חיים
34	התאמות בחינות בגרות
44	נתוני התאמות בחינות בגרות
47	התאמות לפי מקצועות
53	חרדת בחינות
55	אקלים וסביבה פדגוגית
56	אחראי בית-ספרי לנושא טבק, אלכוהול וסמים
60	המלצות
64-93	תשלום אגרת תלמידי חוץ
64	מבוא
65	תקציר
70	מטרת והיקף הביקורת
70	מידע כללי
71	בדיקה כללית
72	מבנה ארגוני

76	המסגרת הנורמטיבית
78	התחשבנות
87	ריכוז תשלומי יתר לפי מוסדות
88	ריכוז תשלומי יתר לפי מגמות
89	נוהל ביצוע
90	אכיפה
90	בקרה
91	תגובת מנהל מחלקת חינוך
92	המלצות
93-104	התחשבנות עם קבלנים - אחזקת אתר פסולת שנסגר
93	מבוא
95	תקציר
97	היקף ומטרת הביקורת
97	המסגרת הנורמטיבית
97	מידע כללי
100	החזרה וביצועו
101	הגשת בקשה להיתר בניה
102	המשרד להגנת הסביבה- תמיכה בשיקום מפגעי פסולת בניין
104	המלצות
105-108	רקע חוקי לעבודת הביקורת

השירות היעוצי

חינוכי בתיכון עירוני

מבוא

השירות היעוצי חינוכי ניתן על ידי הרשות המקומית באמצעות היועץ החינוכי בבית ספר תיכון עירוני. היועץ החינוכי נתפס כחלק בלתי נפרד מן השירותים החינוכיים במסגרות החינוכיות השונות, הן בחינוך הרגיל והן בחינוך המיוחד, מהגן ועד להשכלת מבוגרים, ועוסק בדאגה לרווחה הנפשית של הפרט במסגרת החינוכית הן על ידי טיפול ישיר בפרט והן על ידי ייעוץ למערכת, סיוע לתלמיד, למשפחתו ולסגל המוסד החינוכי ויצירת אקלים חינוכי המטפח את גהות הנפש והמאפשר את מיצוי הפוטנציאל של התלמידים והסגל. תפקידו של היועץ החינוכי לטפל במכלול הבעיות המתעוררות בלימודיהם, בהתפתחותם ובחינוכם של תלמידים, לרבות טיפול בבעיות חברתיות ורגשיות האופייניות לגיל התלמידים ולצרכיהם המיוחדים כחידים וכקבוצות, והכוונה לתנאים, למסגרות לימודיות וחברתיות, שיאפשרו לתלמיד למצות את יכולתו ולהתמודד עם קשיי הסתגלות, והכל מתוך ראיית טובת התלמיד, הכרת עצמו, יכולתו, נטיותיו ושאיפותיו כשיקולים בבחינת מסגרות לימודים ועבודה ותכנון עתיד התלמיד. כל זאת עושים היועצים החינוכיים מתוך שיתוף פעולה עם כלל הצוות במוסד החינוכי, עם גורמים טיפוליים בקהילה כגון השירות הפסיכולוגי ושירותי הרווחה וכמובן תוך שיתוף פעולה עם הורי התלמיד ותוך כיבוד זכויותיהם וחובותיהם כהורים.

מגמת הייעוץ החינוכי לסייע לתלמיד כפרט ולבית הספר כמערכת חברתית אירגונית, במטרה להביא לתפקוד מיטבי ולמיצוי מירבי של הכוחות הטמונים בהם, באווירה תומכת ומקבלת, בהסתמך על זכויות הילד.

היועץ החינוכי כפוף לשירות הפסיכולוגי ייעוצי (להלן: שפ"י) של משרד החינוך, פדגוגית ומנהלית למנהל בית הספר והפיקוח הכולל. פעילותו נגזרת משילוב מטרות שפ"י והמערכת הבית ספרית בה הוא עובד, תוך ראייה בו זמנית של הפרט והמערכת. היועץ עוסק בפיתוח צוות בית ספרי, פיתוח והטמעת תוכנית התערבות ומניעה, ייעוץ לתלמיד, להורים, למורים ולהנהלה, וכן סיוע בבית הספר במצבי משבר וחירום.

תקציר

היקף משרה ושעות עבודה

1. היועץ מלמד שעות שבועיות פרונטליות פחות בהרבה מהנדרש ממנו.
 - א. השנה השוטפת 2011/2012 מלמד 3 ש"ש.
 - ב. בשנת 2010/2011 למד 1 ש"ש.
 - ג. בשנים 2007/2008 עד 2009/2010 לא למד אף ש"ש.
2. בשנת 2009/2010, מנהל ביה"ס דיווח למועצה על העסקת היועץ בהיקף של 32/24 (133%), המועצה שלמה ליועץ שכר לפי 140% משרה.
 3. היועץ הוכר כעובד הוראה למרות שלא למד את מכסת השעות הפרונטליות בנושאים יעוציים כנדרש ממנו, כך המועצה שלמה לו בעד שעות פרונטליות שלא עבד בהם, לפי הפירוט הבא:
 - א. ב- 2007/2008, 2008/2009 ו-2010/2011 החסיר כ- 10 ש"ש שזה כ- 42% (10/24) משרה.
 - ב. ב- 2009/2010 החסיר כ- 11 ש"ש שזה כ- 46% (11/24) משרה.
 - ג. ב- 2011/2012 החסיר 8 ש"ש שזה כ- 27% (8/30) משרה.
 4. שיבוץ שעות יעוץ פחות מהנדרש:
 - א. מנע הקצאת שעות יעוץ בכל חטיבות הגיל בבית-הספר.
 - ב. לא אפשר ליועץ לתת שירות הולם את הצרכים של התלמידים.
5. היועץ לא קבע סדרים לפחות פעם בשבוע לקבלת הורים ותלמידים בשעות אחר הצהריים.

כפיפות

- היועץ חבר בצוות המורים, תפקידו מחייב קשר קבוע עם ההנהלה, המורים ועם גורמים טיפוליים בבית-הספר ומחוצה לו. היועץ צריך להופיע בפני התלמידים, ההורים, המורים והציבור, כאיש מקצוע ולא כחלק מההנהלה הממוסדת וכאיש סמכות.
1. היועץ אינו מכין תכנית ייעוץ שנתית וממלא אינו מקיים דיון משותף לביצוע התכנית.
 2. היועץ מבצע פעולות בעלות אופי ניהולי המועברות אליו מהמנהל, זה גורם לו להופיע בפני התלמידים וההורים כחלק מההנהלה וכאיש סמכות, יותר מאשר כאיש מקצוע.
 3. היועץ אמור להיות באמצע בין ההנהלה והמורים, ובין התלמיד והמורה, בפועל היועץ נמצא עם נטייה כלפי ההנהלה והמורים.

4. היועץ מטפל ללא סמכות בקליטת תלמידי כיתות יוד, ובמקרים הוא גרם להגשרת תלמידים.

תנאי עבודה

1. מידות חדר עבודה של היועץ הוא מתאים אבל חסר בו ריהוט שמאפשר עבודה עם קבוצה/ קבוצות.

2. מיקום חדר עבודה לא עונה על צרכי שמירת הפרטיות של המטופלים.

תפקידי המורה-היועץ

היועץ החינוכי מיעץ למערכת ולהורים, מטפל בתלמיד ועוזר לו בהבנה עצמית טובה ומציאותית-כשריו, נטיותיו, ערכיו ושאיפותיו. הוא בעל המקצוע המרכזי בהכנה למעבר מחטיבת-הביניים לתיכון.

מבדיקת הביקורת לתיעוד היועץ ומהתצפיות שנערכו בבית-הספר ובסביבתו ומשיחות עם תלמידים, נמצאו הליקויים הבאים:

1. לכאורה היועץ אינו עושה מספיק כפי שנדרש ממנו בהגדרת תפקידו בנושאים הבאים:
 - א. טיפול ישיר בתלמידים כקבוצות וסיוע לתלמיד כבודד.
 - ב. ייעוץ לסגל המורים והמחנכים.
 - ג. לא מקיים קשר מספיק עם ההורים, מבצע מעט מטלות יעוץ.
2. אינו מכין תוכנית ייעוץ שנתי לפי שכבות גיל, אין מספיק תכניות התערבות ומניעה. ייעוץ לתלמיד נעשה ללא תכנון מראש, פעולות ייעוץ לתלמיד הן כיבוי שריפות. כמעט ולא קיימת פעולה יזומה ומוסדרת של יעוץ להורים. לכאורה כשאין תוכניות יעוץ לא מתקיימת הערכת תכניות.
3. לא מפעיל מספיק תכניות התפתחותיות ומניעתיות העונות על צרכי התלמיד כיחיד והתלמידים כקבוצה או שכבת גיל.
4. אינו מפתח כישורי חוסן של התלמידים, הוא מתערב לאחר שפרץ משבר בלתי רצוי, והתלמידים לא קבלו הדרכה מספיקה איך להתנהג במצבי לחץ ומשבר.
5. לדעתו חלק לא מבוטל מצוות ההוראה: "שחוק ועייף", כנראה זו הסיבה שחוסמת את היועץ מלהתערב ולהגביר את המודעות לתהליכי הלמידה.
6. היועץ לא תכנן לסייע לתלמיד בפיתוחו כעצמאי ואחראי על מעשיו ופעולותיו ויגביר את המודעות והאחריות על למידתו.

7. בדרך כלל מזדי יום נוצרים משברים בין תלמיד לתלמיד, בין תלמיד למורה, היועץ לא ניהל יומן אירועים, לא רכז מידע וסטטיסטיקות כדי לכמת את התופעות וסוגי המשברים כדי בעתיד יכין תוכנית טיפול למניעת וצמצום התופעה.
8. לא קיים הדרכה קבוצתית להורים בנושאים כמו גיל ההתבגרות, מעבר ממסגרת חינוכית אחת לשנייה, טיפול בבעיות משמעת והכנת שיעורי בית.
9. במהלך שיחות הביקורת עם היועץ, הזכיר שהתלמידים מתקשים בהבנת עצמם בצורה טובה ומציאותית. היועץ לא הפעיל תכניות ולא קיים את המוטל עליו לגילוי כישוריו, נטיותיו, ערכיו, ושאיפותיו של התלמיד.
10. אינו מנהל תיקי ייעוץ אישי ואינו מתעד משברים ואירועים ברמת תלמיד או ברמת כיתה או ברמת אירועים/ תופעות.
11. לא יזם מספיק סיורים ביחד עם מחנכי כיתות והתלמידים למכללות, אוניברסיטאות, מפעלים תעשייתיים ואתרי עבודה.
12. לכאורה נראה שבית-הספר והיועץ לא פעלו לאיתור ולזהות תלמידים מחוננים או בעלי פוטנציאל למחוננות וטיפוחם, היועץ האשים את מחלקת החינוך בהעדר משאבים ושכח את המוטל עליו כאשר לא הכין תכנית ולא פנה בצורה מסודרת ולא טרח לציין כלים ואמצעים ופעולות שצריך לנקוט בהם.
13. הוא הכחיש התרחשות אירועים ומשברים שנוצרו עם תלמידים ומורים.
14. הוא הלין על תפקוד המועצה במעבר מהבניין הישן לבנין החדש.
15. אתר האינטרנט של ביה"ס אינו כולל מידע כלשהו על עבודת היועץ.

כישורי חיים

כישורי חיים היא תכנית התפתחותית, הפועלת לפיתוח כשירות-חברתית של תלמידים, ולחזיון יכולתם להתמודד עם מצבי חיים שונים. התכנית כוללת נושאים הקשורים בהתפתחות ובמניעה. התכנית כוללת:

א. למידה של כישורים תוך-אישיים, כישורים בין-אישיים וכישורים חברתיים כגון: מודעות עצמית, ניהול והכוונה עצמית, שליטה עצמית, כישורי חברות, תקשורת בין-אישית, אמפתיה, אסרטיביות פתרון בעיות וקבלת החלטות, הצבת מטרות, התמודדות עם מצבי לחץ ומשבר.

ב. בירור ערכי, מתן ידע, ופיתוח כישורים בנושאים: חוסן, זכויות ילדים, מיניות, מגדר, משפחה, קריירה, למידה, מניעת התנהגויות סיכון, מניעת שימוש לרעה בחומרים פסיכואקטיביים, מניעת אלימות מילולית, פיזית ומינית, צריכה מושכלת של אמצעי התקשורת, של עיתונות ושל אינטרנט, חינוך להתמודדות במצבי משבר וחירום.

היועץ החינוכי מנחה מורים בתכנית כישורי חיים

נקודת המוצא בתכנית כישורי חיים היא האמונה שניתן באמצעות שיח רגשי בין מורים לתלמידים לאמן ולפתח כישורים ומיומנויות אשר יתרמו להתנהלות בריאה במצבי חיים שונים. הדרכת המורים נועדה לקדם את יכולת המורים לקיים שיח רגשי עם תלמידים בנושאים התפתחותיים נורמטיביים וסיכוניים בכיתה, בקבוצות קטנות ובמפגש פרטני. לשם כך, יש צורך בבירור עמדות רגישות וקוגניטיביות, גיבוש מסרים ברורים, חידוד ורכישת כלים להנחיה וחיזוק תחושת מסוגלותו של המורה.

משרד החינוך פרסם הנחיות להפעלת שעת "כישורי חיים" במערכת. נקבע בין היתר:

א. בחטיבה העליונה תילמד התכנית במסגרת שעת החינוך הקבועה במערכת, במקביל לנושאים נוספים.

ב. על בית הספר ליצור מבנה ארגוני שיאפשר הכשרה קבועה של המורים להפעלת התכנית.

ג. הנחיית המורים תיעשה על ידי היועץ החינוכי של בית הספר.

1. בתקופת הביקורת היועץ לא עסק בכישורי חיים כמקצוע הוראה בכיתה בהיקף העונה על

הצורך כפי שמתחייב ממנו בתקנון השירות, היקף משרתו והסכם עוז לתמורה.

2. תכנית כישורי חיים אינה מופעלת כשעה שבועית לכל שכבות הגיל הן ע"י היועץ החינוכי והן ע"י מחנכי כיתות.

3. היועץ החינוכי אינו מעביר למורים/ מחנכים הכשרה והדרכה, בהיקף שעונה על הדרישות לקיום תכנית כישורי חיים בשעת חינוך כיתה או בחלק ממנה.

4. היועץ מסר לביקורת כי הסביבה הפיזית של בית-הספר אינה מאפשרת עבודה בקבוצות קטנות ועבודה בשיטת אקורדיון (דיון סבב, סימולציה, מעגל פנימי ומעגל חיצוני). הביקורת הצביעה על האפשרות להשתמש בבנין המתנ"ס שנמצא צמוד לבנין התיכון, ויזמה סיוור משותף עם היועץ ומנהל המתנ"ס, ובכל זאת היועץ לא טרח לקדם את הנושא.

5. קיים קשר רופף בין היועץ וההורים, היועץ לא פעל כדי לערב את ההורים במתרחש בבית-הספר בכל הקשור למה שעוברים תלמידים.

6. היועץ לא קיים שיח בין מורים לתלמידים, לא יזם שיח בקבוצות קטנות ומפגש פרטני, תלמיד מורה.

7. היועץ לא הציג לביקורת יומן אירועים על מעורבותם של: רכז שכבה, רכז חינוך חברתי, הוא לא שיתף הורים ותלמידים בקביעת התכנית.

8. הכשרה, הדרכה וליווי צוות חינוכי בבית-הספר נעשו ללא תכנון ומבלי לקבוע יעדים ומטרות, ללא סדר וארגון, ובלי מפגשי הדרכה בתדירות קבועה.
9. היועץ לא הציג לביקורת תכנית או יומן אירועים על קיום הנחיה משותפת של מחנך ויועץ בהצאי כיתות.
10. לא התקיימה בקרה על יישום התכנית. לא נמסר לביקורת העתק מסקר כישורי חיים שמכין היועץ ומעביר לאגף שפ"י.
11. משיחות הביקורת עם היועץ נמצא, מנהל בית-הספר לא קיים את המוטל עליו כפי שמתחייב ממנו ליישום התכנית:
- א. לא הקצה שעה קבועה לכישורי חיים במערכת שעות הלימודים.
 - ב. לא הקצה מסגרות הדרכת מורים לצורך הכנתם להנחיית התכנית באופן קבוע.
 - ג. לא קיים בקרה אחר יישום התכנית.
12. היועץ לא שיתף את רכז שכבה לא הוביל תהליכים ומשימות חינוכיות בשכבות השונות, וממלא אינו שותף בתכנון וביישום של כל המהלכים המקדימים את ביצוע התכנית בשכבות השונות.
13. רכז חינוך חברתי לא פעל לקידום התחום החברתי-ערכי, הוא לא הדריך את צוות המורים בכל הקשור לקידום הלמידה וההתנסות החברתית-ערכית ומוביל את הבניה, את היישום ואת ההערכה של התכנית הבית-ספרית בתחום.

התאמות בחינות בגרות

התאמות בחינות בגרות הן הסדרים מיוחדים בתנאי הבחינות כגון: תוספת זמן, התעלמות משגיאות כתיב, שכתוב, בחינה בעל פה ועוד, והן נועדו להתאים את דרישות ביצוע הבחינות ללקות התלמידים. בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של עלייה במספר התלמידים המקבלים התאמות בבחינות הבגרות. ההתאמות ניתנות כביטוי לעיקרון המנחה של מתן שוויון הזדמנויות לתלמידים עם צרכים חינוכיים מיוחדים ויצירת תנאים למימוש יכולתם.

לקות למידה

תלמידים בעלי ליקויי למידה זכאים להקלות אם קיים פער משמעותי ומתמשך בין הישגיו הלימודיים של התלמיד לבין ההישגים המצופים ממנו על פי גילו ורמת כיתתו. ואם קיים פער משמעותי ומתמשך בין הישגיו הלימודיים של התלמיד לבין כישוריו האינטלקטואליים כפי שנמצאו במבחני משכל אובייקטיביים.

מחנך כיתה/ מורה ממלא תפקיד-מפתח באיתור, בזיהוי ובהערכה של הקשיים של תלמידיו, בבנייה של תכנית התערבות בתוך המסגרת החינוכית ובהפעלתה ובמעקב אחר התקדמות התלמיד.

נתונים

1. מספר תלמידים שקבלו התאמות

מספר תלמידים שקבלו התאמות בשנה			השנה
שופט	קודמת	נטו	
31	אין מידע		2007/2008
44	18	26	2008/2009
57	22	35	2009/2010
109	50	59	2010/2011

נתוני הטבלה מראים עליה משמעותית במספר התלמידים שקבלו התאמה במהלך הביקורת.

2. סוגי התאמות

סוג התאמה	השנה				סה"כ
	10/11	09/10	08/09	07/08	
התעלמות משגיאות כתיב	1		1		2
שעתוק	3		8	1	12 5%
תוספת זמן 25%	88	43	23	24	178 74%
תוספת זמן 25% והקראת לקלטת		2			2
תוספת זמן 25% והתעלמות משגיאות כתיב	5	4		1	10 4%
תוספת זמן 25% ושעתוק	9	4	7	1	21 9%
תוספת זמן 25% והקראת שאלון				1	1
תוספת זמן 25% והכתבה לבוחן ניטרלי	1		1	1	3
תוספת זמן 25%, הקראה והתעלמות משגיאות		1			1
תוספת זמן 25%, התעלמות משגיאות ושעתוק			2		2
תוספת זמן 25%, שימוש במילוני, הגדלת שאלון	1				1
תוספת זמן 25%, הגדלה והכתבה לבוחן ניטרלי		2			2
תוספת זמן 25%, הקראה, התעלמות והכתבה		1			1
תוספת זמן 25%, הגדלה, הכתבה, דף נוסחאות	1				1
תוספת זמן 25%, בע"פ, הגדלה, הכתבה ומותאם			2		2
הכתבה לבוחן ניטרלי				2	2
סה"כ	109	57	44	31	241

- א. 74% מההתאמות, תוספת זמן.
 ב. 24% מההתאמות, תוספת זמן ועוד התאמות נוספות.
 ג. רק 2% מההתאמות, התעלמות משגיאות כתיב והכתבה לבוחן ניטראלי.

3. התאמות לפי מקצועות

סה"כ	מספר התאמות לפי מקצועות																השנה
	מ י נ ה ל	ד ת	מ ה ש ב י ם	ס ו ו ל ו ג י ה	מ ו ט ב	ת ק ו ר ת	ב ו ל ו ג י ה	כ י מ י ה	פ י ז י ק ה	ת ו ל ד ו ת ע	ה י ס ט ו ר ה	מ ת מ ט י ק ה	א ז ר ה ו ת	ע ר ב י ת	א נ ג ל י ת	ע ב ר י ת	
105	5	0	1	0	0	0	1	4	0	8	18	19	11	10	17	11	07/08
167	12	2	3	3	0	2	2	4	1	24	11	30	21	13	23	16	08/09
181	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	5	49	9	41	41	25	09/10
394	3	3	18	10	17	22	8	40	12	16	38	49	18	21	59	60	10/11
סה"כ	847	20	5	22	13	17	24	11	48	13	59	72	147	59	85	140	112
אהוז	100	2	1	3	2	2	3	1	6	2	7	8	17	7	10	17	12

עיקר ההתאמות במקצועות:

- א. אנגלית ומתמטיקה 17% בכל מקצוע.
 ב. היסטוריה ותולדות ערבים 15%.
 ג. עברית וערבית, 12% ו- 10% בהתאמה.

יידוע ההורים

1. בית הספר אינו מביא לידיעת ההורים מידע על לקות הלמידה ועל הקשר המצופה עם בית הספר.
2. בית הספר אינו מעביר להורי התלמידים הודעה בכתב ומידע על לקות למידה ועל הקשר המצופה עם בית הספר ועל המועד האחרון להגשת המסמכים הנדרשים לקבלת התאמות.
3. היועץ החינוכי, מיידע את התלמידים בעל-פה על המועדים להגשת בקשות להתאמות, את הידיעה הוא מעביר בכיתות, למחנכים, ועוקב אחרי התלמידים באופן אישי שיגישו בקשות.

הישגי תלמידים שקבלו התאמות

מהמידע שקבלה הביקורת נמצאו הישגים טובים לתלמידים שקבלו התאמות, קבלו תעודת בגרות מלאה, חלקם לומדים באוניברסיטות ומכללות בארץ ואחד לומד רפואה באוניברסיטה בחו"ל.

חרדת בחינות

1. הביקורת לא מצאה טיפול נאות בחרדת בחינות, כנראה לא הופץ מידע מספיק על חרדות בחינות.
2. לא הוכנה תוכנית עבודה לאיתור תלמידים עם חרדת בחינות ודימוי עצמי נמוך.
3. לא ידוע לביקורת טיפול מתאים לגילוי תלמידים הסובלים מליקויי שמיעה והזעות יתר.
4. לא היו הקלות בשל בעיות בריאות, למעט הקלות בשל ליקויי ראייה, כנראה לא הייתה מודעות מספקת בקרב התלמידים.

אחראי בית-ספרי לנושא טבק, אלכוהול וסמים

משרד החינוך מתקצב בכל מוסדות החינוך העל-יסודיים אחראי על מניעת השימוש לרעה בסמים, בטבק ובאלכוהול. היועץ עקף את המנהל, פנה למחלקת שחר, הציג חוזר מנכ"ל ודרש תשלום גמול והמועצה נענתה לבקשתו.

1. היועץ מבצע מעט פעולות כמתחייב ממנו בתפקידו כיועץ חינוכי ולא בצורה רחבה בתוקף תפקידו אחראי בית-ספרי לנושא טבק, אלכוהול וסמים.
2. תלמידים מסרו לביקורת, מורים המלווים תלמידים בטיולים שותים אלכוהול.
3. האחראי לא מונה בכתב, ממילא לא נתקבל אישור המפקח הכולל ולא היתה התייעצות עם המפקח המקצועי.
4. המינוי נעשה קבוע, ומאז 2004 היועץ ממלא תפקיד אחראי בית-ספרי לנושא טבק, אלכוהול וסמים.
5. המועצה משלמת מדי חודש גמול לאחראי בשיעור 6% מבלי שהיועץ עוסק בפועל במניעת השימוש לרעה בסמים, בטבק ובאלכוהול.
6. בתקופה מ- 3/2004 עד 7/2005, הגמול שולם פנסיוני.
7. ב- 9/2004 הגמול שולם בשיעור 9%.

הדרישות לתפקיד האחראי

1. היועץ מונה אחראי מבלי להתחייב לקבל הכשרה בתחום מניעת השימוש לרעה בסמים, בטבק ובאלכוהול. ובכל זאת הוא ממשיך עד היום למלא תפקיד אחראי מבלי לקבל הכשרה.
2. תחילת העסקתו של היועץ היתה ב- 9/2000, הוא מונה אחראי ב- 4/2004 מבלי שיהיה לו ניסיון של 5 שנים.
3. אין ודאות שלאחראי עמדה ברורה נגד השימוש בסמים, טבק ואלכוהול.

תפקידי האחראי

1. המועצה שלמה לאחראי/ יועץ גמול מבלי שהוא יבצע את התפקיד כנדרש ממנו בחוזר מנכ"ל תשס"ד/7(א).
2. מינוי האחראי נעשה בעל-פה, וממלא לא נשלחה הודעה על מינוי האחראי למפקח המחוזי.
3. מנהל בית הספר לא הודיע למועצה על המינוי, האחראי הוא שפנה למחלקת שכר ובקש לקבל את הגמול.
4. האחראי בצע מעט מהתפקיד כמתחייב ממנו בתפקידו כיועץ חינוכי, להלן עיקר הדברים שלא בוצעו על-ידי:
 - א. לא קיים את המוטל עליו כממונה על התהליך הלוגיסטי (תכנון, ביצוע, והערכה) והדידקטי (פיתוח, הדרכה והפעלת התכנית).
 - ב. לא ערך שילוב של נושא טבק, אלכוהול וסמים בכל שכבות הגיל במסגרת תכנית העבודה הבית ספרית.
 - ג. לא קבל הכשרה ולא ארגן השתלמויות לכלל הצוותים החינוכיים בבית הספר.
 - ד. לא יזם פעולות למימוש מדיניות משרד החינוך בנושא.
5. מהמידע שקבלה הביקורת מספריית בית הספר, נמצא, האחראי לא פנה לפתוח מזרז בנושא בספריית בית הספר.
6. לא יזם ולא ארגן פעולות עם הורים ועם גורמים בקהילה.
7. לא קיים קשר שוטף עם:
 - א. מפקח הסמים ומדריך הסמים לצורך היוועצות, תכנון והפעלה.
 - ב. המתאם מטעם הרשות למלחמה בסמים בכל הקשור לפעילות הקהילתית בנושא סמים.

היקף ומטרת הביקורת

לפי תוכנית הביקורת לשנת 2010, במהלך החודשים מאי-דצמבר 2010, הביקורת היתה אמורה לסיים בדיקת הנושא. עבודת הביקורת החלה במאי 2010, נלמד הנושא, נאספו מידע ונתונים, התקיימה שיחת היכרות ושיחת פתיחה, הביקורת הכינה והעבירה שאלון ליועץ החינוכי. במהלך החודשים התקיימו שיחות, היועץ לא שתף פעולה, היו לו דרישות מוזרות כמו התנהלות מהלך הביקורת בהתכתבות, תשובות כוללניות לאירועים ספציפיים ועוד'. היועץ עצר את התהליך ובעקבות התערבות ראש המועצה ומנהל מחלקת חינוך וגורמים אחרים ברשות, חייבו אותו לשתף פעולה עם הביקורת ועבודת הביקורת חודשה בפברואר 2011.

הביקורת בדקה היבטים ארגוניים, ארגון העבודה וניהולה ומתכונת עבודת היועץ החינוכי, סדרי מנהל בפעולות היעוץ החינוכי והשלכותיהם על איכות השירות המוענק לתלמידי התיכון. היועץ החינוכי כגורם משפיע על צוות המורים בהשבחת האקלים הפסיכולוגי-חינוכי בכיתה, תרומתו לעבודת הצוות הבין מקצועי והבית ספרי, ציפיות התלמידים וההורים מהיועץ, האם היועץ החינוכי מסייע לתלמיד כפרט ולבית-הספר במערכת חברתית אירגונית, במטרה להביא לתפקוד מיטבי ולמיצוי מירבי של הכוחות הטמונים בהם, באווירה תומכת ומקבלת, בהסתמך על זכויות הילד. מעורבות היועץ החינוכי בהעברת תוכנית כישורי חיים, אופן הטיפול בהקלות בבחינות הבגרות ואיתור תלמידים המגלים קשיי וליקויי למידה.

הביקורת כללה את שנות הלימודים 2007/2008 עד 2010/2011 והשלמת נתונים משנים קודמות ומהשנה השוטפת. הביקורת סרקה מסמכים, עבדה נתונים, ערכה שיחות בלשכת המבקר ובמשרד היועץ בבית-ספר תיכון ובמחלקת החינוך, ראינה תלמידים והורים, נערכו סיורים ותצפיות.

היקף משרה ושעות עבודה

לפי סעיף 3.12.7 לתקנון שירות עובדי הוראה (להלן: תקנון השירות), ולפי הנחיות השירות הפסיכולוגי ייעוצי, אגף ייעוץ במשרד החינוך (להלן: אגף הייעוץ שפ"י) "סטנדרטים לפרקטיקה המקצועית בייעוץ חינוכי", ולפי מדריך לזכויות המורה, סעיף 12, פרק השכר ומרכיביו, נקבע:

1. מורה יועץ חייב להורות לפחות $\frac{1}{3}$ משרה בהוראה בכיתה, ובכלל זה תכנית בכיתה בנושאים ייעוציים.

2. מורה יועץ נדרש ללמד לפחות 8 ש"ש על מנת שיוכר כמורה, ובסיס משרתו יהיה 24 ש"ש ולא כעובד מינהל שבסיס משרתו 42.50 ש"ש.

3. אגף הייעוץ של שפ"י, המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, ממליץ להקצות שעות ליועץ בכל חטיבות הגיל בבית-הספר, כדי שיתאפשר לו לתת שרות ייעוצי ההולם את הצרכים של התלמידים ומערכת בית הספר.
4. רצוי, שיחידת הזמן המוקדשת לייעוץ תהיה שעתיים רצופות, לפחות. כדי להבטיח נוכחות מרבית של המורה-היועץ בבית הספר במשך השבוע- אין לרכז מעל 5 שעות ייעוץ תקניות ביום-לימודים אחד.
5. מן הראוי, שהמורה-היועץ יהיה נוכח פעם בשבוע, לפחות, בשעות שבהן פועל בית-הספר בשעות המאוחרות של היום או אחר-הצהריים. יש לקבוע סדרים לקבלת הורים ותלמידים גם בשעות אחר-הצהריים.
6. חלק מעבודתו של המורה-היועץ משובץ במערכת השעות (הזמן המוקדש לייעוץ), ואילו עבודות הרישום, התכתביות, קשר עם גורמי חוץ, והכנות אחרות ייעשו מחוץ לשעות המערכת- להוציא מקרים שבהם ביצוע עבודות אלה אפשרי רק בשעות הלימודים.
7. מורה מחנך זכאי ל- 4 שעות חינוך כיתה, רק שעה אחת מתוך הארבע משובצת במערכת השעות של המורה.
8. ב- 14 באוגוסט 2011 נחתם הסכם קיבוצי כללי עם ארגון המורים, ליישום רפורמת "עוז לתמורה" בחטיבות העליונות (להלן: הסכם עוז לתמורה), לפיו:
- סעיף 26- מבנה שבוע העבודה בשנת תשע"ב הוא : 24 שעות הוראה פרונטאליות, 2 שעות פרטניות, 4 שעות תומכות הוראה.
 - לפי סעיף 17- שעות הוראה פרונטאליות שבועיות שיבצע היועץ החינוכי לא יפחתו מ- 8.

שיעור משרה

הטבלה הבאה מראה שיעור משרתו של היועץ ומספר שעות הוראה ושעות חינוך כיתה:

שעות		היקף משרה		השנה
חינוך כיתה	פרונטליות	באחוזים	ש"ש	
2	3	133%	¹ 40/30	2011/2012
2	1	133%	32	2010/2011
1	0	140%	² 33.6	2009/2010
2	0	133%	32	2008/2009
2	0	133%	32	2007/2008

¹ לפי הסכם עוז לתמורה.

² בספטמבר 2009 הועסק לפי 117% (28/24) משרה, באוקטובר 2009 הועלתה משרתו ל- 140%.

שעות פרונטליות לפי שיעור משרה

היועץ חייב ללמד לפחות 8 ש"ש לפי בסיס 24 ש"ש, על מנת שיוכר כמורה, הטבלה הבאה מראה כמות שעות הוראה שחייב היועץ ללמד לפי שיעור המשרה בפועל:

שעות שבועיות פרונטליות	היקף משרה	
	ש"ש	אחוז
8	24	100%
9.33	28	117%
10.67	32	133%
11.20	34	140%

- בשנת 2009/2010, מנהל ביה"ס דיווח למועצה על העסקת היועץ בהיקף של משרה מלאה (24/24), כיועץ ועוד 4/24 (17%) מחנך כיתה.
- בשנים 2007/2008 עד 2010/2011, מנהל ביה"ס דיווח על העסקת היועץ בהיקף של 32/24 (133%), 24/24 (משרה מלאה) כיועץ ועוד 8/24 (33.33%) מחנך שתי כיתות.
- בשנת 2011/2012, דיווח למועצה על העסקת היועץ בהיקף 130% משרה, יועץ ומחנך שתי כיתות.

מבדיקת הביקורת נמצאו הליקויים הבאים:

- בשנת 2009/2010, המועצה שלמה ליועץ שכר לפי 140% משרה, מזה עולה שהמועצה שלמה לו ביתר כ- 23% בכל חודש שזה 276% בשנה.
- היועץ הוכר כעובד הוראה למרות שלא למד 8 ש"ש בכיתה (לפי בסיס משרה 24 ש"ש) בנושאים יעוציים.
- למרות זאת לא למד את מכסת השעות הפרונטליות כנדרש ממנו, כך המועצה שלמה לו בעד שעות פרונטליות שלא עבד בהם, לפי הפירוט הבא:
 - ב- 2007/2008, 2008/2009 ו-2010/2011 החסיר כ- 10 ש"ש שזה כ- 42% (10/24) משרה.
 - ב- 2009/2010 החסיר כ- 11 ש"ש שזה כ- 46% (11/24) משרה.
 - ב- 2011/2012 החסיר 8 ש"ש שזה כ- 27% (8/30) משרה.
- שיבוץ שעות יעוץ פחות מהנדרש מנע:
 - הקצאת שעות יעוץ בכל הטיבות הגיל בבית-הספר.
 - לא אפשר ליועץ לתת שירות הולם את הצרכים של התלמידים.
 - היועץ לא קבע סדרים לפחות פעם בשבוע לקבלת הורים ותלמידים בשעות אחר הצהריים.

כפיפות

- לפי סעיף 3.12.7 לתקנון השירות, ולפי תנאי העסקתו וכפיפותו המקצועית הם בהתאם להגדרת שפ"י המעוגנים בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך השונים, נקבע:
1. היועץ כפוף מקצועית לדרישות הפרופסיה, ליועץ הבכיר ולאגף שפ"י, ופדגוגית ומנהלית למנהל בית-הספר והפיקוח הכולל.
 2. היועץ חבר בצוות המורים. תפקידו מחייב קשר קבוע עם ההנהלה, המורים ועם גורמים טיפוליים בבית-הספר ומחוצה לו.
 3. היועץ צריך להופיע בפני התלמידים, ההורים, המורים והציבור, כאיש מקצוע ולא כחלק מההנהלה הממוסדת וכאיש סמכות.
 4. היועץ יביא בפני המנהל את הנושאים המרכזיים בתכנית הייעוץ השנתית, לצורך דיון משותף והבטחת דרכים ארגוניות לביצוע התכנית.

מבדיקת הביקורת נמצאו הליקויים הבאים:

1. היועץ אינו מכין תכנית ייעוץ שנתית וממלא אינו מקיים דיון משותף לביצוע התכנית.
2. היועץ מבצע פעולות בעלות אופי ניהולי המועברות אליו מהמנהל, זה גורם לו להופיע בפני התלמידים וההורים כחלק מההנהלה וכאיש סמכות, יותר מאשר כאיש מקצוע.
3. היועץ אמור להיות באמצע בין ההנהלה והמורים, ובין התלמיד והמורה, בפועל היועץ נמצא עם נטייה כלפי המנהל והמורים (ראיון עם התלמיד מ.ש).
4. היועץ מטפל ללא סמכות בקליטת תלמידי כיתות יוד, ובמקרים הוא גרם להנשרת תלמידים (דוח מבקר המועצה על הנשירה (2009, עמ' 108), ראיון עם התלמיד א.ח).

תנאי עבודה

- לפי סעיף 3.12.7 לתקנון השירות, נקבע:
1. לרשות היועץ יועמד חדר עבודה מתאים, שמידותיו וריהוטו מאפשרים עבודה עם יחידים ועם קבוצות.
 2. משרד החינוך ממליץ, כי היועץ יהיה חבר בצוות ההנהלה ושותף בעיצוב מדיניות בית-הספר, כדי שיוכל להשפיע על קידום המיטביות ופיתוח אורח חיים בריא במערכת.
 3. היועץ מחויב לתהליכי פיתוח מקצועי מתמשך, בכפוף למדיניות שפ"י ובפיקוח הייעוץ הבכיר.

מבדיקת הביקורת נמצא:

1. מידות חדר עבודה של היועץ הוא מתאים אבל חסר בו ריהוט שמאפשר עבודה עם קבוצה/ קבוצות.
2. מיקום חדר עבודה לא עונה על צרכי שמירת הפרטיות של המטופלים.

מיומנויות היועץ

היועץ החינוכי פועל באמצעות ארבע מיומנויות יסוד, אשר שילובן והאיזון ביניהן מייחד את עבודתו.

1. ייעוץ counseling

מבוסס על יחסים בין-אישיים מקצועיים שנוצרים בין יועץ לנועץ, ומאפשר שיחה על הבעיות המטרידות אותו ותכנון דרכי פעולה בשיתוף עם היועץ כאיש מקצוע מיומן.

2. היועצות consultation

מבוסס על התחלקות בידע מקצועי עם גורמי מקצוע נוספים. היועץ נפגש עם אנשי מקצוע כמו פסיכולוג חינוכי, מחנכים, מורים הורים או מנהל בית הספר, ונעזר בידע מתחומי המומחיות שלהם במטרה למצוא פתרון לבעיה מסוימת.

3. תיאום coordination

מתאם בין שירותים בקהילה לבין הצרכים שאיתר בקרב תלמידים, מורים והורים. הוא מתאם בין גורמים שונים בבית הספר, ובין גורמי סיוע מחוץ לבתי הספר (שפ"י, שירותי הרווחה, שירותי בריאות הנפש ועוד) לבין צרכי הפרט.

4. ניהול תוכנית curriculum

היועץ מפעיל תוכניות התפתחותיות ומניעתיות, באמצעות הכשרת הצוות החינוכי ויישום התוכנית בקרב התלמידים. בנוסף הוא דואג ליצור בקרה והערכה על התהליך.

שאלון ביקורת

הביקורת העבירה ליועץ החינוכי שאלון ביקורת, השאלון כולל מידע על היועץ על עבודת הייעוץ החינוכי בבי"ס תיכון, בשאלון היועץ הודיע על הנתונים הבאים:

1. היקף המשרה כולל $\frac{1}{3}$ משרה שעות פרונטליות.
2. בשנים 2007/2008 ו- 2008/2009, מלמד בפועל 10 ש"ש, ובשנת 2009/2010 מלמד 11 ש"ש.
3. בנוסף לעבודת הייעוץ הוא מלמד כישורי חיים והכוון מקצועי.
4. נקבעו סדרים לקבלת הורים ותלמידים בשעות הצהריים.

5. יש תוכנית עבודה, קיים תכנון פעילות הולם היקף השעות, מדוח בכתב ומנהל תיעוד למהלך העבודה, יוצר מבנים חדשים בהתאם למטרות.
6. מגיש בקשות לסיוע במימון אבחונים של ליקויי למידה.
7. מפיץ מידע על זכויות תלמידים בעלי ליקויי למידה.
8. פוגש ונותן יעוץ והכוונה לתלמידים בעלי ליקויי למידה.
9. לא מנהלים פרוטוקול לדיוני הועדה הפדגוגית.
10. מפרסם מידע על ההקלות בבחינות הבגרות.
11. יש הרבה תלמידים שנמצאים במצבי סיכון, אבל אין נתונים מספריים.

המסגרת הנורמטיבית

מטרות היעוץ

היעוץ החינוכי, המייצג את תחום בריאות הנפש במערכת, והאמון על תהליכים התפתחותיים של הפרט והארגון, יעמיד את יכולתו המקצועית לרשות הנהלת בית הספר והצוות החינוכי, לשם חתירה מתמדת משותפת להשגת המטרות החינוכיות. לפי סעיף 3.12.3 לתקנון השירות, נקבע: היעוץ יפעל, ביחד עם המחנך וצוות בית-הספר, להשגת המטרות האלה:

1. לסייע לצוות החינוכי בבית הספר לקדם סביבה חברתית-לימודית מיטבית, המקדמת צמיחה רגשית- תוך אישית ובין אישית, המעניקה תחושת בטחון, שייכות ומסוגלות ומפתחת אוטונומיה בקרב תלמידים, מורים והורים.
2. טיפוח תנאים ואקלים בבית-הספר שבהם יוכלו התלמידים להתפתח בהתאם ליכולתם ונטיותיהם בתחומי הלימודים, החברה וחיי הרגש.
3. פיתוח מודעות של המערכת החינוכית לצורכי הפרט, לבעיות החברתיות והרגשיות האופייניות לגיל התלמידים ולצרכים המיוחדים של יחידים וקבוצות.
4. לפתח ולטפח כישורים חיוניים, אשר יעניקו כלים ויכולת התמודדות פעילה עם מצבי חיים מגוונים מעולמו של התלמיד לקראת צמיחה אישית ואורח חיים משמעותי בעתיד (כישורי חיים ו- אינטליגנציה רגשית).
5. לפתח כישורי חוסן של פרט ומערכת להתמודד עם תהליכים התפתחותיים ומשברים בלתי צפויים, וכן עם מצבי לחץ ומשבר המהווים חלק ממהלך החיים.
6. לסייע בפיתוח התלמיד כלומד עצמאי הלוקח אחריות על למידתו, תוך הגברת מודעות בצוות ההוראה לתהליכי הלמידה שלו ושל תלמידיו.
7. לפתח מודעות, רגישות, אמפתיה ואחריות לזולת, תוך הדגשת ערך התרומה והנתינה.

8. ייעוץ למערכת בנוגע לתנאים ולמסגרות לימודיות וחברתיות שיאפשרו לתלמידים למצות את יכולתם.
9. סיוע לתלמידים קשיי הסתגלות, ייעוץ למוריהם ולהוריהם.
10. סיוע לכל התלמידים להסתגל למסגרות לימודיות וחברתיות חדשות.
11. לסייע בפיתוח קשר של מעורבות ושיתוף פעולה בין ההורים ובית הספר, כיסוד לקיום אקלים מיטבי.
12. פיתוח תהליך ייעוצי שבו יגיע הפרט להכרת עצמו, יכולתו, נטיותיו ושאיפותיו-כהיבטים לשיקול דעתו בבחירת מסגרות לימודים ועבודה לתכנון עתידו.

תפקידי המורה-היועץ

בסעיף 3.12.3 לתקנון השירות, הוגדר תפקיד המורה-היועץ כדלקמן:

1. ייעוץ חינוכי-טיפולי לתלמיד

התערבות המורה-היועץ במקרים של קשיים בהסתגלות התלמיד - כגון: תלמידים תת-משיגים, בעיות חברתיות, הפרעות בהתנהגות, קשיים ריגושיים וכד'. היזמה להפנות תלמיד למורה-היועץ תבוא מן:

א. התלמיד

ב. הוריו

ג. המחנך והצוות החינוכי

ד. המורה-היועץ

תשומת לב מיוחדת תינתן לאיתור ולזיהוי מוקדם של הבעיות, תוך ריכוז מידע רלוונטי, ניצולו ההולם ושמירה על סודיותו. הייעוץ יכול להיות אינדיווידואלי, קבוצתי או במסגרת הכיתה כולה.

2. ייעוץ להורים

המורה-היועץ יסייע למחנך הכיתה בפיתוח הקשר של בית-הספר עם הורי התלמידים בדרכים אלה:

א. קשר אינדיווידואלי עם הורי התלמידים בשעת הצורך.

ב. הדרכה לקבוצות הורים בנושאים כגון: גיל התבגרות, מעבר ממסגרת חינוכית אחת לשנייה, טיפול בבעיות מיוחדות בהכנת שיעורי בית.

ג. הנחיה של חוג הורים כאמצעי לטיפול בבעיות הילד.

ד. סיוע לצוות בית-הספר בשיתוף ציבור הורים בעזרה לבית-הספר.

3. ייעוץ והדרכה לקראת המשך לימודים

- א. המורה-היועץ יעזור לתלמיד בהבנה עצמית טובה ומציאותית- כשריו, נטיותיו, ערכיו ושאיפותיו.
- ב. המורה-היועץ יטפל בהרחבת ידיעות התלמיד על עולם העבודה המקצועית ואפשרויות הלימוד הפתוחות לפניו; כן יפעל להגברת המודעות לתהליכי בחירה והחלטה.
- ג. המורה-היועץ יסייע לתלמיד ולהוריו בגיבוש תכנית פעולה מציאותית ומתאימה לו.

4. דרכי פעולה בכיתות

- א. ריכוז מידע על כלל התלמידים ממקורות מידע שונים.
- ב. קיום שיחות ודיונים כיתתיים, קבוצתיים ואישיים בנושאים כגון: הכרה עצמית, התפתחות בגיל ההתבגרות, הכרת עולם העבודה ובעיות שונות.
- ג. ביקורים וסיורים עם תלמידים במכללות ומוסדות השכלה גבוהה וכן במפעלים תעשייתיים.
- ד. ייעוץ אישי לתלמידים והוריהם.
- ה. קשר עם המוסדות הקולטים את התלמידים לשם היקלטות תקינה של התלמידים ומעקב אחר הסתגלותם למסגרת החדשה.

5. הכנה למעבר מחטיבת-הביניים

- כדי לסייע לתלמידים במעבר תקין מחטיבת-הביניים יפעל המורה- היועץ יחד עם מחנך הכיתה והצוות החינוכי בתחומים אלה:
- א. שיחות עם התלמידים בכיתה ובקבוצות בנושאים כגון: מבנה בית-ספר תיכון, הסתגלות למקום חדש.
 - ב. שיחות אישיות עם תלמידים והוריהם הזקוקים לסיוע אישי; הכנה מיוחדת למועמדים למסגרות מיוחדות.
 - ג. איסוף וריכוז מידע על התלמידים והעברתו לצוות הקולט בבית-ספר תיכון, כדי שהתלמיד ימצא את מקומו במסגרת שאליה יעבור.

6. תיאום פעילות הצוות הבין-מקצועי

- א. המורה-היועץ יטפל בקשר בין השירותים השונים בבית-הספר.
- ב. בראש הצוות הבין-מקצועי יעמוד המנהל או בא-כוחו. המורה-היועץ ירכז את הצוות שיכלול את בעלי התפקידים האלה: פסיכולוג, עובד סוציאלי, קצין ביקור סדיר, רופא, אחות, קצין מבחן, מחנכים ומורים מקצועיים, מורים במסגרות העזר וכיו"ב. לדיונים יוזמנו אנשי הצוות כולו או חלקם, לפי הנושא הנדון.

ג. הצוות ידון בבעיות כלליות של בית-הספר או של כיתה מסוימת, לשם מציאת דרכים לפתרונן. כן ידון הצוות בבעיות הקשורות לילדים חריגים (קבלת מידע, הפניה, טיפול וקבלת דיווח).

ד. הצוות הבין-מקצועי יפעל בהתאם לנוהלי הפעלת הצוות הבין-מקצועי שפורסמו בחוזר המנהל הכללי.

ה. היועץ יעקוב אחרי ביצוע המלצות הצוות ויביא את הבעיה לדיון חוזר במקרה הצורך.

7. ייעוץ למערכת

א. דיונים אישיים וקבוצתיים, לפי הצורך, עם צוות המורים לשם ליבון דרכי פעולה בנושאים לימודיים, חינוכיים וחברתיים המתעוררים במסגרת בית-הספר ובמעבר אל המסגרת וממנה (המעבר מחטיבת-הביניים לבית-הספר התיכון והמעבר למסגרות מיוחדות).

ב. ייעוץ בפיתוח מסגרות-עזר ושילובן במערכת, כגון כיתות מסייעות, טיפוליות, מקדמות, שיעורי-עזר.

ג. עידוד פעילות גומלין בין בית-הספר ומוסדות הקהילה, כגון: מתנ"ס, חוגים להורים, פעולות התנדבות.

ד. גילוי ערנות למתחדש בתחום בריאות הנפש והתאמתו לצורכי בית-הספר שבו עובד היועץ.

8. שמירה על סודיות של מידע

א. איסוף מידע על תלמיד על-ידי המורה-היועץ ייעשה רק אם המידע דרוש למטרה מוגדרת וברורה, שתסייע לתלמיד, ואם המידע ישמש למטרה זו בלבד.

ב. מידע הנאסף על-ידי מורה-יועץ, או מידע שהגיע למורה-היועץ תוך כדי טיפול בתלמיד, הוא חסוי ואין המורה-היועץ רשאי לגלותו, אלא אם כן המידע דרוש לדעת המורה-היועץ לשם טיפול תלמיד. גילוי המידע ייעשה על-סמך שיקול דעתו המקצועית של המורה-היועץ ועל אחריותו.

ג. המורה-היועץ יערוך, בעת הצורך, מבחנים שקיבל הכשרה לערכם. אין המורה-היועץ רשאי לערוך מבחנים שעריכתם הוגבלה לפסיכולוגים. מבחנים המועברים על-ידי מורה-יועץ, תוצאות מבחנים אחרים שהגיעו למורה-יועץ והמלצות של בעל מקצוע אחר שהועברו למורה-היועץ - כל אלה הם חסויים. לפי בקשתם יקבלו ההורים מהמורה-היועץ הסבר מילולי על תוצאות המבחנים.

ד. עבר התלמיד לבית-ספר אחר, יועבר החומר הנ"ל על התלמיד אך ורק ליועץ או לפסיכולוג בית-הספר שהתלמיד עבר אליו, וזאת לצורך המשך הטיפול בו.

ה. העברת תוצאות של מבחנים ייעוציים ופסיכולוגיים לגורמים מחוץ לבית-הספר שהתלמיד לומד בו, תיעשה באישור ההורים.

מבדיקת תיעוד היועץ נמצא:

1. ביצע מעט פעילות בנושא סובלנות ואלומות, עיקר הפעילות היתה בשנים 2002, 2003, 2005.
2. הפיץ חומר בנושא גלישה בטוחה באינטרנט לגילאים 6 עד 11 שנה.
3. יזם פעילות ב- 2011 בנושאי השעה.
4. קיים פעילות ב- 2011 בנושא הכוון מקצועי "اتخاذ القرار السليم والدخول للجامعة".

מבדיקת הביקורת לתיעוד היועץ ומהתצפיות שנערכו בבית-הספר ובסביבתו ומשיחות הביקורת עם תלמידים, נמצאו הליקויים הבאים:

1. לכאורה היועץ אינו עושה מספיק כפי שנדרש ממנו בהגדרת תפקידו בנושאים הבאים:
 - א. טיפול ישיר בתלמידים כקבוצות וסיוע לתלמיד כבודד.
 - ב. ייעוץ לסגל המורים והמחנכים.
 - ג. לא מקיים קשר מספיק עם ההורים, מבצע מעט יעוץ.
2. אינו מכין תוכנית ייעוץ שנתי לפי שכבות גיל, אין מספיק תכניות התערבות ומניעה. ייעוץ לתלמיד נעשה ללא תכנון, פעולות ייעוץ לתלמיד הן כיבוי שריפות. כמעט ולא קיימת פעולה יזומה ומאורגנת של יעוץ להורים. לכאורה כשאין תוכניות יעוץ לא מתקיימת הערכת תכניות.
3. לא מפעיל מספיק תכניות התפתחותיות ומניעתיות העונות על צרכי התלמיד כיחיד והתלמידים כקבוצה או שכבת גיל.
4. אינו מפתח כישורי חוסן של התלמידים, הוא מתערב לאחר שפרץ משבר בלתי רצוי, והתלמידים לא קבלו הדרכה מספיקה איך להתנהג במצבי לחץ ומשבר.
5. לדעתו חלק לא מבוטל מצוות ההוראה: "שחוק ועייף", כנראה זו הסיבה שחוסמת את היועץ מלהתערב ולהגביר את המודעות לתהליכי הלמידה.
6. היועץ לא תכנן לסייע לתלמיד בפיתוחו כעצמאי ואחראי על מעשיו ופעולותיו ויגביר את המודעות והאחריות על למידתו.

7. בדרך כלל מדוי יום נוצרים משברים בין תלמיד לתלמיד, בין תלמיד למורה, היועץ לא ניהל יומן אירועים, לא רכז מידע וסטטיסטיקות כדי לכמת את התופעות וסוגי המשברים כדי בעתיד יכין תוכנית טיפול למניעת וצמצום התופעה.
8. לא קיים הדרכה קבוצתית להורים בנושאים כמו גיל ההתבגרות, מעבר ממסגרת חינוכית אחת לשנייה, טיפול בבעיות משמעת והכנת שיעורי בית.
9. במהלך שיחות הביקורת עם היועץ, הזכיר שהתלמידים מתקשים בהבנת עצמם בצורה טובה ומציאותית. היועץ לא הפעיל תכניות ולא קיים את המוטל עליו לגילוי כישוריו, נטיותיו, ערכיו, ושאיפותיו של התלמיד.
10. אינו מנהל תיקים ייעוץ אישי ואינו מתעד משברים ואירועים ברמת תלמיד או ברמת כיתה או ברמת אירועים/ תופעות.
11. לא יזם מספיק סיורים ביחד עם מחנכי כיתות סיורים לתלמידים למכללות, אוניברסיטאות, מפעלים תעשייתיים ואתרי עבודה.
12. לכאורה נראה שבית-הספר והיועץ לא פעלו לאיתור ולזהות תלמידים מחוננים או בעלי פוטנציאל למחוננות וטיפוחם, היועץ האשים את מחלקת החינוך בהעדר משאבים ושכח את המוטל עליו כאשר לא הכין תכנית ולא פנה בצורה מסודרת ולא טרח לציין כלים ואמצעים ופעולות שצריך לנקוט בהם.
13. היועץ הכחיש משברים שנוצרו עם תלמידים ומורים.
14. היועץ הלין על תפקוד המועצה במעבר מהבנין הישן לבנין החדש.
15. אתר האינטרנט של ביה"ס אינו כולל מידע כלשהו על עבודת היועץ.

כישורי חיים

השירות הפסיכולוגי היעוצי (להלן: שפ"י) והאגף לתכנון ופיתוח תכניות לימודים במשרד החינוך, הוציא בשנת 2007 תכנית "כישורי חיים- מתווה לתכנון ולהפעלת תכנית בית ספרית" (להלן: "התכנית" או "תכנית כישורי חיים"). כישורי חיים היא תכנית התפתחותית, הפועלת לפיתוח כשירות-חברתית של תלמידים, ולחיזוק יכולתם להתמודד עם מצבי חיים שונים. התכנית כוללת נושאים הקשורים בהתפתחות ובמניעה.

כישורי חיים הינם אותן תכונות טבעיות או נרכשות, שהם תנאי לתפקודו המלא של האדם בחיי היום-יום.

משחר הציביליזציה, היה האדם יצור חברתי, שחי בקומונות ולמד להסתדר עם עצמו והסובבים אותו בעזרת תפקודי-חיים. בעידן המודרני, האדם למד להתמקצע, לחשוב ולהמציא דברים, אך לצערנו זנח את התחום של כישורי-החיים האלמנטאריים, הדרושים לתפקודו היום-יומי התקין. לפעמים נתקלים לא מעט בתלמידים מחוננים בעלי אינטליגנציה שכלית גבוהה מהרגיל, אך הם מבודדים, מתוסכלים וכועסים בשל כישלונם החברתי-בינאישי, ואינם מבינים למה. כאן תפקידו של המוסד החינוכי באיתור החסמים להצלחה, ובניית תוכנית השלמה לכישורי חיים.

פיתוח תכנית כישורי חיים מהווה הזדמנות ליישם את התפיסה של בית-הספר כזירה היכולה לשמש "מגרש אימונים" להתפתחות הרגשית, החברתית והערכית של התלמידים כחלק בלתי נפרד מהתפתחותם הקוגניטיבית ומהרחבת עולם הידע שלהם.

הצורך בכישורי חיים או כישורי חיים- לשם מה

תכנית כישורי חיים היא תוצר של ההכרה כי בית-הספר אחראי לא רק לקידום האינטלקט והידע העיוני והמקצועי של התלמידים, אלא גם לפיתוח הרגשי, החברתי והערכי. ההנחה המרכזית בבסיס התכנית היא, שלמידה רגשית, חברתית וערכית מהווה תנאי בסיסי לקיומה של הלמידה בבית-הספר וגם משלימה אותה. מדובר בכישורים נרכשים, שאותם ניתן ללמד ובהם ניתן להתאמן, התורמים לשיפור הרווחה הנפשית של התלמידים.

בית הספר הוא עולם ומלואו בזעיר אנפין: מתקיימות בו מערכות יחסים שונות, תלמידים נחשפים למצבים בין-אישיים מגוונים, ביניהם גם מצבי סיכון, ונדרשות בו התמודדויות הן ברמה האישית והן ברמה החברתית. על מנת לא ליצור מצב של ניתוק מלאכותי, שבו יהפוך בית-הספר רק למקום לרכישת ידע והשכלה ואילו על החיים ילמדו החוויות שמחוץ לכתליו, יש לזמן למידה על מצבי החיים השונים והתפתחות בתוך בית-הספר.

הרציונל מאחורי התכנית

בשנות השבעים נוסח על ידי ה- Joint Commission on Mental Health of Children תיאור היכולות של האדם הבריא בנפשו. על-פי תיאור זה מסוגל האדם הבריא בנפשו: "לראות את המציאות שנוגעת אליו ולעולמו ובדרך כלל להתמודד עמה; לקבל את דחפיו המיניים והתוקפניים ולשלוט בהם; ללמוד, ליישם את אשר למד ולבטוח בקומפוטנטיות שלו; הוא בעל ערכים המוצבים בבסיס חייו; הוא תחושה של השתייכות קבוצתית וביטחון בזהותו; האדם הבריא בנפשו ממשיך להתפתח במהלך חייו, ומגלה גמישות במפגש עם מטלות ועם מצבים חדשים".

המערכת החינוכית בארץ עסקה בשנות ה-90 בשאלת דמותו של הבוגר הרצוי ובדמותה של המערכת החינוכית העתידית, שצריכה ליצור את התנאים המתאימים לחינוכו של הבוגר הרצוי. מתוך ניירות עמדה שנתקבלו ניתן לגזור תאור של אדם במיטבו: "אדם במיטבו, הוא אדם אוטונומי, בעל תחושות השתייכות, בעל יכולות ליצור קשרים בין-אישיים ולפעול למען הזולת, בעל מודעות עצמית לכוחות, לחולשות, לסיכויים ולסיכונים, לגבולות הפנימיים ולגבולות החיצוניים; אדם במיטבו הוא בעל הנעה פנימית; בעל יכולת לממש את נטיותיו ואת יכולתו; בעל יכולת לגמישות בהתמודדות עם שינויים ועם מצבים משתנים; בעל כישורים לניהול עצמי, הכוללים אקטיביות, יכולת להבעה, יכולת לניהול ולוויסות רגשות, שליטה עצמית, מנהיגות; בעל יכולת בחירה בחיים המכוונים על-ידי מחשבה מעמיקה ומשוחררת; בעל כישורים לרכישת ידע, לארגונו, ליצירת ידע, בעל חשיבה ביקורתית; בעל יכולת לכוון את חייו על-פי המטרות שהציב לעצמו".

גישה נוספת שהנחתה את כתיבת התכנית היא הגישה ההתפתחותית, המתייחסת להתפתחותם של כשרים אנושיים כלליים, כגון היכולת לחשוב, לחוש שלל רגשות ולקשור קשרים בין-אישיים מתמשכים. גישה זו מציעה נקודת מבט על אופן התרחשותה של ההתפתחות, על מאפייניה, על האופן שבו מתארגנות התנהגויות ומשתנות על רצף ההתפתחות, ועל הגורמים המעצבים את מהלך ההתפתחות.

מה כוללת התכנית

1. למידה של כישורים תוך-אישיים, כישורים בין-אישיים וכישורים חברתיים כגון: מודעות עצמית, ניהול והכוונה עצמית, שליטה עצמית, כישורי חברות, תקשורת בין-אישית, אמפתיה, אסרטיביות פתרון בעיות וקבלת החלטות, הצבת מטרות, התמודדות עם מצבי לחץ ומשבר.
2. בירור ערכי, מתן ידע, ופיתוח כישורים בנושאים: חוסן, זכויות ילדים, מיניות, מגדר, משפחה, קריירה, למידה, מניעת התנהגויות סיכון, מניעת שימוש לרעה בחומרים

פסיכואקטיביים, מניעת אלימות מילולית, פיזית ומינית, צריכה מושכלת של אמצעי התקשורת, של עיתונות ושל אינטרנט, הינוך להתמודדות במצבי משבר וחירום. הנושאים, מצבי החיים והכישורים מוצגים בארבעה מוקדים המתייחסים למשימות ההתפתחותית האופייניות לכל גיל, למצבים שכיחים במרוצת ההתפתחות, לפיתוח כישורים תואמי גיל, ולהתמודדות עם התנהגויות סיכון:

- א. זהות עצמית (הכרת העצמי: גופני, רגשותי, מחשבותי התנהגותי) משמעות, זהות מגדרית, זהות מינית, זהות תרבותית.
- ב. ויסות רגשי והכוונה עצמית.
- ג. כשירות בין-אישית במעגלים שונים: משפחה, קבוצת הגיל, חברות, אינטימיות, זוגיות ואהבה.
- ד. תפקודי למידה, משחק, עבודה ופנאי.
- ה. התמודדות במצבי סיכון, לחץ ומשבר.

מטרות ועקרונות מנחים

1. קידום אקלים מיטבי- אישי וחברתי.
2. התערבות הינוכית ליצירת מיטביות.
3. כישורי חיים- בסיס לקידום מיטביות.

איך תתבצע התכנית

1. זמן ומקום הפעלה- התכנית תופעל כשעה שבועית במסגרת תוכנית שעות היועץ החינוכי (שעת כישורי חיים) ובמסגרת שעת המחנך.
2. הכשרה והדרכה של המורים- ההכשרה לתכנית וההדרכה כיצד לממש תתבצע על-ידי היועץ החינוכי.
3. ההדרכה מכוונת:
 - א. לסייע למורים להשתמש בתובנות מעולם הפנימי לצורך הנחיית כישורי חיים.
 - ב. להקנות כלים ליצירת שיח המתבסס על התכנים העולים בכיתה.
 - ג. לאפשר דיון בסוגיות שעולות מתוך השיחות בכיתות.
 - ד. לפתח יכולת התבוננות ואיתור של תלמידים הזקוקים לשיחה להתערבות פרטנית.
4. אופי הפעילות- הפעילות בשעת כישורי חיים היא ברובה חווייתית. מאפשרת עבודה אישית, עבודה בזוגות, עבודה בקבוצה קטנה, עבודה במליאה, עבודה בשיטה של אקווריון (דיון בסבב, סימולציה, מעגל פנימי ומעגל חיצוני).

5. שיתוף ההורים- חשוב שהדיבור עם תלמידים על נושאים המעסיקים אותם בבית-הספר ומחוצה לו, יפתח הזדמנויות ללבן נושאים, להיחשף למגוון דעות, וליצור רצף של שיח בין ההורים לבית-הספר.

חומרי למידה

משרד החינוך הפיץ בשנת 2008 "אוגדן פעילויות לשעת כישורי חיים", לפי האוגדן בבית ספר תיכון ישולבו הנושאים:

1. למידה של כישורים תוך-אישיים, כישורים בין-אישיים וכישורים חברתיים כגון: מודעות עצמית, הכוונה עצמית, שליטה עצמית, כישורי חברות, תקשורת בין-אישית, אמפתיה, אסרטיביות פתרון בעיות וקבלת החלטות, הצבת מטרות, התמודדות עם מצבי לחץ ומשבר.

2. בירור ערכי, מתן ידע, ופיתוח כישורים בנושאים: זכויות ילדים, מניעת שימוש לרעה בסמים, באלכוהול ובטבק, חינוך מיני וחינוך לחיי משפחה, הטרדה מינית, חברות וזוגיות ללא אלימות, מניעת התנהגויות סיכון, קריירה, חינוך להתמודדות במצבי משבר וחירום.

היועץ החינוכי מנחה מורים בתכנית כישורי חיים

נקודת המוצא בתכנית כישורי חיים היא האמונה שניתן באמצעות שיח רגשי בין מורים לתלמידים לאמן ולפתח כישורים ומיומנויות אשר יתרמו להתנהלות בריאה במצבי חיים שונים. הדרכת המורים נועדה לקדם את יכולת המורים לקיים שיח רגשי עם תלמידים בנושאים התפתחותיים נורמטיביים וסיכוניים בכיתה, בקבוצות קטנות ובמפגש פרטני. לשם כך, יש צורך בבירור עמדות רגישות וקוגניטיביות, גיבוש מסרים ברורים, חידוד ורכישת כלים להנחיה וחיזוק תחושת מסוגלותו של המורה.

1. בחוזר הוראות קבע סח/3(א), משרד החינוך פרסם הנחיות להפעלת שעת "כישורי חיים" במערכת. נקבע בין היתר:

א. בחטיבה העליונה תילמד התכנית במסגרת שעת החינוך הקבועה במערכת, במקביל לנושאים נוספים.

ב. על בית הספר ליצור מבנה ארגוני שיאפשר הכשרה קבועה של המורים להפעלת התכנית.

ג. הנחיית המורים תיעשה על ידי היועץ החינוכי של בית הספר.

2. בדצמבר 2010 משרד החינוך ביטל את חוזר הוראות קבע סח/3(א), ופרסם תכנית לימודים "כישורי חיים" בחוזר מנכ"ל תשע"א/4(ב), (להלן: "תכנית כישורי חיים 2010").

נושאי התכנית כישורי חיים 2010

1. התכנית "כישורי חיים" בחטיבה העליונה תורכב ממגוון תכניות שפ"י קיימות לבני נוער, על פי המלצת היועץ החינוכי ובשיתוף עם מנהל בית הספר, רכז השכבה, רכז החינוך החברתי, קבוצת המחנכים והנהגת הורים. חשוב שהתכנית תיבנה באופן ספיראלי לכל שלוש השנים מראש כדי לתת מענה למגוון של נושאים רלוונטיים לבני הנוער. מומלץ לשתף גם את התלמידים ואת הוריהם בקביעת תוכני הלימוד.

2. להלן כמה עקרונות לבחירת התכנים:

- א. הסתכלות על רצף הגילאים י'-י"א-י"ב ובניית תכנית כוללת לכל מחזור.
- ב. שימת דגש על בניית תכנית המשכית לתכנית "כישורי חיים" שהועברה בכיתות ז'-ט'.
- ג. שימת דגש על נושא מרכזי אחד או לכל היותר שניים בכל אחת מהשנים י', י"א ו-י"ב.
- ד. מתן עדיפות להעמקה במספר מצומצם של נושאים על פני הכללת נושאים רבים ברמת "טעימות" כדי להבטיח הפנמה.
- ה. מתן מענה לסוגיות המעסיקות בני נוער (קשר זוגי, זהות מינית, פיתוי ולחץ חברתי, הטרדה מינית) על פי שלבי ההתפתחות והרלוונטיות שלהם לגיל.
 - ו. חיזוק ערכים של קבלה וסובלנות לאחר.
 - ז. הכללת סוגיות הדנות במשמעות החיים.
 - ח. הכללת ערכים ומיומנויות הקשורים במתן עזרה, בקבלת עזרה ובעבודת צוות.
 - ט. התייחסות להיבטים רב-תרבותיים.
 - י. התחשבות בהדגשים של בית הספר וביעדי המשרד באותה השנה.

הדרכת המורים והצוות החינוכי ומטרותיה

הדרכת הצוות החינוכי תתבצע על-ידי היועץ החינוכי. היא נועדה לקדם את יכולת המורים לקיים שיח רגשי עם תלמידיהם מתוך תחושת מסוגלות. ההדרכה מכוונת למטרות אלו:

1. לסייע למורים להיעזר בהתנסויות שלהם ובלמידה מתוך חוויותיהם לצורך הנחיית התכנית.
2. לבסס מיומנויות תשתית להנחיה בשונה ממיומנויות ההוראה.
3. להקנות כלים לניהול שיח בלתי מתוכנן המתפתח מתוך התכנים העולים בכיתה.
4. לפתח בקרב המורים יכולת התבוננות ואיתור של תלמידים הזקוקים לשיחה ולהתערבות.

מסגרות ההדרכה לצוות החינוכי

להלן מסגרות ההדרכה והליווי לעבודה בבית הספר:

1. מפגשי הכשרה לכל צוות המורים "חדר מורים לומד" – לפחות שלושה מפגשים בשנה.
2. מפגשי צוות מחנכים – לפחות פעם בחודש.
3. במידת הצורך מפגשים פרטניים ובקבוצות קטנות עם היועץ החינוכי כדי לתכנן את השיעור מראש, או לאחר העברתו, כדי לעבד את הנושאים שעלו.
4. בבית ספר שמתקיים בו מהלך מערכתי לקידום אקלים חינוך מיטבי (להלן: אח"ם) יהיו מפגשי הדרכת הצוות החינוכי על ידי היועץ בכישורי חיים חלק מהעשייה המערכתית לטיפוח האקלים הבית-ספרי. כמו כן אפשר להיעזר במדריך אח"ם לתכנון התכנית ולליוויה.

העברת התכנית בכיתות

1. מחנך הכיתה אחראי על העברה בפועל של התכנית בכיתתו.
2. במקרים מיוחדים אפשר לשקול עבודת הנחיה משותפת של מחנך ויועץ.
3. יש לבחון אפשרות של עבודה בחצאי כיתות כדי לאפשר מתן ביטוי אישי למספר רב יותר של תלמידים במהלך השיעור.
4. מורה מקצועי המעוניין להעביר את התכנית "כישורי חיים" בכיתה יכול לעשות זאת תוך קבלת ליווי והדרכה. אין לשלב מורים שאינם מקבלים ליווי והדרכה בהעברת התכנית.
5. אפשר ליישם תכנים מתוך התכנית גם במסגרת השעות הפרטניות.

תפוקות מצופות

1. לפני תחילת יישומה של התכנית יגדיר הצוות החינוכי שתי תפוקות שתימדדנה לפחות פעמיים בשנה. כתפוקות אפשר להגדיר את התוצרים האלה: למידה ברמת ידע ולמידה של מיומנויות והתנהגויות נצפות.
2. הצוות יגדיר גם את כלי המדידה המתאימים למעקב אחרי התפוקות שנקבעו, כגון שאלות על תיאורי אירוע, שאלונים, דפי תצפית, ריאיון אישי, דיווח עצמי, פורטפוליו.

תהליכי בקרה על יישום התכנית

1. בקרת התקן תבחן את הקצאת השעות ליישום התכנית "כישורי חיים" לכל כיתה.
2. מנהלי בתי הספר יקיימו בקרה פנים-בית-ספרית על ביצוע התכנית פעמיים בשנה (בחודשים נובמבר ומאי) ויעבירו דיווח למפקח הכולל וליועץ הבכיר על ביצוע התכנית בכיתות ועל ההיבט המערכתי הכולל את הדרכת הצוות החינוכי.
3. שאלות על יישום התכנית "כישורי חיים" יופיעו בשאלון דיווח שנתי למנהלי בתי הספר שיופץ על ידי המשרד.
4. יועץ בתי הספר, בשיתוף מנהל בתי הספר, ימלאו סקר כישורי חיים אינטרנטי מטעם שפ"י פעם בשנה.
5. מדריכי אח"ם ידווחו על יישום התכנית "כישורי חיים" בדיווח התקופתי על ההתערבות בבתי הספר.
6. בכל בית ספר תיערך פגישת משוב והערכה מעצבת של הצוות המוביל לתכנית באמצע השנה במטרה לבחון את תהליכי העבודה.
7. בבתי ספר שמתקיימת בהם התערבות מערכתית לקידום אח"ם תיערך פגישת המשוב בשיתוף הצוות המוביל אקלים מיטבי ומדריך אח"ם.

בעלי התפקידים השותפים ביישום כישורי חיים ובקידום התחום החברתי

מעורבותם ושותפותם של בעלי התפקידים השונים הקשורים בהפעלת כישורי חיים ובקידום התחום החברתי בבית הספר הן תנאי הכרחי וחשוב לקידום הלמידה הרגשית, החברתית והערכית ולהטמעתה של התכנית "כישורי חיים" ולהפיכתה לחלק מאורח החיים הבית-ספרי. התפקידים השונים פרוסים ברמת מטה המשרד, ברמת המחוז וברמת בית הספר. להלן בעלי התפקידים הרלוונטיים בבית-הספר:

מנהל בית הספר

- מנהל בית הספר הוא האחראי על יישום שעות הליבה בבית ספרו ועל ביצוע יעדי המשרד. על כן מתפקידו לאפשר את התנאים המפורטים להלן ליישום מיטבי של התכנית "כישורי חיים":
1. הקצאת שעה קבועה לכישורי חיים במערכת שעות הלימודים.
 2. הקצאת מסגרות להדרכת המורים לצורך הכנתם להנחיית התכנית באופן קבוע.

3. הקצאת מסגרות לשיח בין אנשי החינוך העוסקים בחינוך ערכי חברתי ורגשי בבית הספר (יועץ, פסיכולוג, רכז חינוך חברתי, רכז שכבה, מחנך וכו') לשם הרחבת השותפויות בתכנון ובהפעלה של תכניות הלימוד השונות.

4. מעקב ובקרה אחר יישום התכנית.

רכז שכבה

רכז השכבה אחראי להובלת התהליכים והמשימות החינוכיות בשכבתו, ועל כן הוא שותף בתכנון וביישום של כל המהלכים המקדמים את ביצוע התכנית "כישורי חיים" בשכבתו. בעל-יסודי, במסגרת ישיבת צוות מחנכי השכבה, ינחה היועץ את הצוות בהעברת התכנית "כישורי חיים".

יועץ בית הספר

יועץ בית הספר, הבקיא בקידום תהליכים חינוכיים לחיזוק הרווחה הנפשית של התלמידים ולפיתוח אקלים חינוכי מיטבי בבית הספר, יכשיר את המחנכים להנחיית התכנית. ילווה וידריך את המורים בהנחיית התכנית, יחזק את היכולות שלהם לשיח דיאלוגי עם תלמידיהם, ירחיב את יכולתם להקנות כישורים ומיומנויות להתמודדות במצבי שגרה וסיכון לתלמידים ויפעל לתאם את המעורבות ואת השותפות בין כל בעלי התפקידים בבית הספר, כגון רכז החינוך החברתי, רכז השכבה והפסיכולוג, כדי לבסס מהלך עבודה מערכתית בכישורי חיים.

הרכז לחינוך חברתי

הרכז לחינוך חברתי פועל לקידום התחום החברתי-ערכי בהתאם למדיניות המשרד. הרכז מדריך את צוות המורים בכל הקשור לקידום הלמידה וההתנסות החברתית-ערכית ומוביל את ההבניה, את היישום ואת ההערכה של התכנית הבית-ספרית בתחום.

מחנך הכיתה

מחנך הכיתה הוא שמעביר בפועל את מערכי ליבת התכנית כישורי חיים ואת התכנית "החינוך החברתי-ערכי-קהילתי", וזאת כדי לממש את התפיסה הרואה במחנך הכיתה דמות חינוכית משמעותית. שיעורי כישורי חיים ושעת החינוך מזמנים למחנך הזדמנות להעמיק ולחזק את הקשר עם תלמידיו.

מחנך הכיתה אחראי לגיבוש התכנית כישורי חיים הכיתתית השנתית בהלימה לצרכים של תלמידי כיתתו, לתכנית "החינוך החברתי-ערכי-קהילתי" לכיתות ז' עד י"ב וליעדי המשרד.

תפקיד המורים המקצועיים

על פי התפיסה החינוכית הרואה בכל מורה מחנך על כל המורים המקצועיים להיות שותפים בהדרכה הניתנת למורים בכישורי חיים מתוך כוונה לחזק את מיומנותיהם בהנחיית שיח חופשי בכיתה ולבסס את מקומם כדמויות חינוך משמעותיות עבור התלמידים. בעל-יסודי יקבלו מורים מקצועיים המעוניינים להנחות את התכנית "כישורי חיים" בכיתה מסוימת את אישורו של מנהל בית הספר בתיאום עם היועץ החינוכי.

בשיחה עם היועץ החינוכי הוא הצהיר:

1. הנחיה והדרכה- אני מקיים הנחיה והדרכה למחנכים, צוות חינוכי, רכזים (שכבה וחינוך חברתי).
2. אני מעלה נושאים בישיבות הנהלה. רוב המחנכים מעבירים את תכנית כישורי חיים במסגרת שעת חינוך כיתה. משתתף בשעת חינוך כיתה לפי בקשת המחנך.
3. תדירות הנחיה- אני מעביר בנוסף לתכנית השבועית 7 שעות במסגרת שעות מחנך. זה תלוי בנסיבות פעם בחודש/ חודשיים. עד השנה שעברה ישיבת צוות בית-הספר התקיימה פעם בחודש, השנה בכל שבועיים מתקיימת ישיבה.
4. עיקר הנושאים שהנחיתי- זוגיות ללא אלימות, הכוון מקצועי, מניעת עישון, משבר בטויל, תלמיד עבר משבר (תאונה, מוות קרוב וכו').

מבדיקת הביקורת וראיון הביקורת עם

הורים ותלמידים נמצאו הליקויים הבאים:

1. בכל תקופת הביקורת היועץ לא עסק בכישורי חיים כמקצוע הוראה בכיתה בהיקף העונה על דרישה כפי שמתחייב ממנו בתקנון השירות, היקף משרתו והסכם עוז לתמורה.
2. תכנית כישורי חיים אינה מופעלת כשעה שבועית לכל שכבות הגיל הן ע"י היועץ החינוכי והן ע"י מחנכי כיתות.
3. היועץ החינוכי אינו מעביר למורים/ המחנכים הכשרה והדרכה, בהיקף שעונה על הדרישות לקיום תכנית כישורי חיים בשעת חינוך כיתה או בחלק ממנה.
4. היועץ מסר לביקורת כי הסביבה הפיזית של בית-הספר אינה מאפשרת עבודה בקבוצות קטנות ועבודה בשיטת אקווריון (דיון סבב, סימולציה, מעגל פנימי ומעגל חיצוני). הביקורת הצביעה על האפשרות להשתמש בבנין המתנ"ס שנמצא צמוד לבנין התיכון,

- ויזמה סיור משותף עם היועץ ומנהל המתנ"ס, ובכל זאת היועץ לא טרח לקדם את הנושא.
5. קיים קשר רופף בין היועץ וההורים, היועץ לא פעל כדי לערב את ההורים במתרחש בבית-הספר בכל הקשור למה שעוברים תלמידים.
6. היועץ לא קיים שיח בין מורים לתלמידים, לא יזם שיח בקבוצות קטנות ומפגש פרטני, תלמיד מורה.
7. היועץ לא הציג לביקורת יומן אירועים על מעורבותם של: רכז שכבה, רכז חינוך חברתי, הוא לא שיתף הורים ותלמידים בקביעת התכנית.
8. הכשרה, הדרכה וליווי צוות חינוכי בבית-הספר ללא תכנון ומבלי לקבוע יעדים ומטרות, ללא סדר וארגון, ובלי מפגשי הדרכה בתדירות קבועה.
9. מחנכי כיתות אינם מקבלים הכשרה מתאימה ומספקת וממלא אינם מעבירים את התכנית בשעת חינוך כיתה.
10. היועץ לא הציג לביקורת תכנית או יומן אירועים על קיום הנחיה משותפת של מחנך ויועץ בחצאי כיתות.
11. לא התקיימה בקרה על יישום התכנית. לא נמסר לביקורת העתק מסקר כישורי חיים שמכין היועץ ומעביר לאגף שפ"י.
12. משיחות הביקורת עם היועץ נמצא, מנהל בית-הספר לא קיים את המוטל עליו כפי שמתחייב ממנו ליישום התכנית:
- א. לא הקצה שעה קבועה לכישורי חיים במערכת שעות הלימודים.
 - ב. לא הקצה מסגרות הדרכת מורים לצורך הכנתם להנחיית התכנית באופן קבוע.
 - ג. לא קיים בקרה אחר יישום התכנית.
13. היועץ לא שיתף את רכז שכבה לא הוביל תהליכים ומשימות חינוכיות בשכבות השונות, וממלא אינו שותף בתכנון וביישום של כל המהלכים המקדימים את ביצוע התכנית בשכבות השונות.
14. רכז חינוך חברתי לא פעל לקידום התחום החברתי-ערכי, הוא לא הדריך את צוות המורים בכל הקשור לקידום הלמידה וההתנסות החברתית-ערכית ומוביל את הבניה, את היישום ואת ההערכה של התכנית הבית-ספרית בתחום.
15. מחנכי כיתות לא קבלו הדרכה וליווי על-ידי היועץ החינוכי, לא הודרכו להנחיית התכנית וזה מה שמנע מהם להעביר את התכנית בשעת חינוך כיתה.

התאמות בחינות בגרות

לקות למידה

בדצמבר 2003 יצא חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ד/4(ב), שנקרא "התאמות בדרכי ההיבחנות לנבחנים בעלי ליקויי למידה" (להלן: חוזר ההתאמות), החוזר בא להחליף כל החוזרים העוסקים בנושא לקות למידה.

החוזר עוסק בין היתר:

- א. בתלמידים שלקויות הלמידה הן המאפיין העיקרי והדומיננטי שלהם והן פוגעות בהישגיהם. החוזר אינו חל על תלמידים המתקשים בלימודיהם בשל מגוון גורמים אחרים כגון קשיים רגשיים וחרדת בחינות, חסך חברתי, נכויות וכד'.
- ב. מדגיש את תפקידה של המועצה הפדגוגית כגוף המוסמך לאשר את ההתאמות או להמליץ עליהן, ומשקף את החשיבות המיוחדת לידע המצטבר הקיים בבית הספר אודות התלמיד ותפקידו הלימודי כבסיס לגיבוש ההמלצות להתאמות לבחינות.
- ג. מסדיר את נושא ההתאמות בכך שהוא מסווג את לקויות הלמידה ואת ההתאמות לשלוש קבוצות עיקריות, על פי מידת חומרתן, ובהתאם לכך נקבע גם הגורם במערכת החינוך המוסמך לאשר את ההתאמות הללו.

ליקויי למידה- הגדרה ואבחנה

ההגדרה הפורמאלית של ליקוי למידה, המקובלת על חוגים רחבים של אנשי מקצוע בתחום ליקויי למידה: "ליקויי למידה היא מונח כללי המתייחס לקבוצת הפרעות הטרוגניות המתבטאות בקשיים משמעותיים ברכישת הקשבה, דיבור, כתיבה, המשגה ו/או יכולות מתמטיות ובשימוש בהם. הפרעות אלו הן פנימיות, ומניחים שהן נובעות מדיספונקציה נוירולוגית מרכזית, ויכולות להתגלות לאורך מעגל החיים. אף שלקות למידה יכולה להתרחש בו-זמנית עם תנאים מגבילים נוספים (פגיעה חושית, פיגור שכלי, הפרעה רגשית או חברתית או תנאים חיצוניים-הבדלים תרבותיים, הוראה לא מספיקה או לא מתאימה)- ליקויי הלמידה אינם תוצאה ישירה של תנאים אלו."

להלן הגדרה לצורך קביעת אבחנה: "אדם מאובחן כלקוי למידה כאשר הישגיו במבחנים סטנדרטיים בקריאה, בחשבון או בהבעה בכתב, המועברים לו באופן אינדיבידואלי, נמוכים במידה משמעותית מהמצופה על פי גילו, רמת השכלתו ורמת המשכל שלו, ובעיות הלמידה גורמות להפרעות משמעותיות בהישגיו האקדמיים או בפעילויות יום-יום אחרות הדורשות מיומנויות קריאה, חשבון או כתיבה."

לפיכך תלמידים בעלי ליקויי למידה יוגדרו ככאלה כאשר יתקיימו שני התנאים האלה:

1. קיים פער משמעותי ומתמשך בין הישגיו הלימודיים של התלמיד לבין ההישגים המצופים ממנו על פי גילו ורמת כיתתו.
2. קיים פער משמעותי ומתמשך בין הישגיו הלימודיים של התלמיד לבין כישוריו האינטלקטואליים כפי שנמצאו במבחני משכל אובייקטיביים.

איתור ואבחון תלמידים בעלי ליקויי למידה וטיפול בהם

הליכי האיתור, האבחון, ההתערבות החינוכית וההתערבות הטיפולית נעשים בשלבים. מחנך הכיתה/המורה ממלא תפקיד-מפתח באיתור, בזיהוי ובהערכה של הקשיים של תלמידו, בבנייה של תכנית התערבות בתוך המסגרת החינוכית ובהפעלתה ובמעקב אחר התקדמות התלמיד. כאשר תלמיד ממשיך להראות קשיים משמעותיים בלמידה יש צורך להפנותו לאבחון.

1. איתור סימנים לקשיים בלמידה

קשיים בלמידה מתבטאים בראש ובראשונה בכיצוע לא יעיל של אחת או יותר ממיומנויות הלמידה הבסיסיות הכוללות קריאה, כתיבה (כתב יד, כתיב הבעה) וחשבון. בדרך כלל נלווים לקשיים הלימודיים גם קשיים רגשיים והתנהגותיים. בשלב האיתור יש צורך לשים לב לקשיים אלה תוך התייחסות למצופה ברמת הכיתה ולפערים לא מוסברים בתפקודו של התלמיד.

2. הערכת התפקוד הלימודי על ידי מחנך או מורה

הערכת התפקוד הלימודי כוללת:

- א. בחינה של רמת ההישגים הבסיסיים במיומנויות הלמידה קריאה, כתיבה וחשבון.
- ב. בחינת דפוסי למידה במקצועות הלימוד השונים כגון אסטרטגיות, כושרי ארגון וכיצוע של מטלות לימודיות. הליך ההערכה אמור להצביע אם אכן התלמיד מתפקד בפער משמעותי יחסית למצופה ברמת הכיתה.

3. בניית התערבות חינוכית לקידום התפקוד הלימודי

של התלמיד, יישומה והערכת התקדמותו של התלמיד

לאחר ההערכה של קשיי התלמיד יש לבנות עבורו תכנית התערבות חינוכית לקידום מיומנויות הלמידה של הישגיו במקצועות הלימוד השונים תוך ניתוח האופן שבו קשייו הספציפיים משליכים על ביצוע מטלות בתחומי התוכן. תכנית התערבות תיכתבנה בשיתוף עם המחנך ועם המורים המקצועיים. עבור כל תלמיד יודגש מה יהיו התכנים שילמדו, ותיבחנה דרכי הוראה מתאימות.

4. הערכה חוזרת של התפקוד הלימודי

הערכת ההתקדמות בעקבות ההתערבות החינוכית היא אמצעי להבנה משמעותית יותר של הקשיים שגילה התלמיד. ייתכנו כמה מצבים:

- א. צמצום הפער.
- ב. הפער נשאר יציב.
- ג. התרחבות הפער.

המדידה המדויקת של התפקוד בנקודות זמן שונות נותנת מידע חשוב על הצורך בבירור מעניק של מקור הקשיים ועל הערכת ההתערבות החינוכית הנדרשת.

5. הפנייה לאבחון

כאשר התלמיד אינו מתקדם כלל, או שהוא מתקדם יחסית לעצמו אך אינו מצמצם את הפער יחסית לרמת כיתתו, וכן כאשר הפער בינו לבין רמת הכיתה גדל- במקרים אלה נדרשת הפניה לאבחון.

אבחון לקויות למידה

האבחון יסביר את הקשיים בהישגים ובמיומנויות למידה בסיסיות, ובכללן קריאה, כתיב, כתיבה וחשבון, ושל קשיים בהישגים במקצועות הלימוד השונים.

סוגי האבחון

אבחון של ליקויי למידה מחייב התייחסות רב-תחומית וכולל כמה מוקדי אבחון, האבחון חייב להתבצע באופן פרטני.

1. אבחון דידיקטי

עוסק במיפוי קשייו וכשריו של התלמיד בלמידה-תוך אפיון ומיפוי של מיומנויות למידה בסיסיות, ובכללן קריאה וכתיבה, הבעה בכתב ובעל פה וחשבון- ובתיאור התנהגותו של התלמיד בתחומי הלמידה. האבחון הדידיקטי משמש בסיס לבניית תכנית חינוכית לתלמיד או לשיפור התכנית המופעלת לגביו.

2. אבחון פסיכולוגי

נועד להעריך את תחומי החוזק והחולשה בתחומים השכליים, הקוגניטיביים, הרגשיים, וההתנהגותיים, ובכלל זה יחסי הגומלין ביניהם והשפעתם על תפקודו האקדמי של התלמיד ועל תפקידיו האחרים. כמו כן מטרת האבחון הפסיכולוגי לבנות תכנית טיפול מורחבת העונה על מגוון מקורות הקושי.

3. אבחון משולב (פסיכו דינקטי)

כולל אבחון דינקטי ופסיכולוגי. הפניית התלמיד לאבחון משולב מתבצעת כאשר קשייו נובעים מגורמים שונים ונרחבים וכאשר הכשלים בלמידה חמורים במיוחד. האבחון יכול להתבצע באחד משני האופנים האלה:

- א. על ידי פסיכולוג מומחה שהוכשר לביצוע אבחון דינקטי.
- ב. על ידי אבחון פסיכולוגי ואבחון דינקטי שנעשו כל אחד בנפרד, גיבוש המסקנות, האבחנה וההמלצות הנובעת משני האבחונים גם יחד יסוכמו בחוות דעת על ידי פסיכולוג מומחה.

4. אבחון רפואי ופרא- רפואי

במקרה אם מתעורר חשד להפרעות כמו: קשב, ריכוז, שפה ודיבור, מוטוריות, ראייה, שמיעה. יופנה התלמיד לגורם אבחון מקצועי.

השלב הנדרשים בתהליך האבחון

1. איסוף נתוני רקע

בירור סיבות הפניה, איסוף נתונים על הישגים, תפקוד, רקע התפתחותי וטיפולים שנעשו בעבר.

2. איסוף נתונים באמצעות כלי אבחון

- א. אבחון מיומנויות יסוד.
- ב. אבחון התפקידים הקוגניטיביים.
- ג. אבחון היכולת השכלית (האינטליגנציה).
- ד. אבחון היבטים אישיים, רגשיים, התנהגותיים וחברתיים.

3. ניתוח ממצאי האבחון וקביעת האבחנה

4. סיכום חוות הדעת והמלצות

התאמות בדרכי ההיבחנות בבחינת הבגרות לנבחנים בעלי ליקויי למידה

1. מה הן התאמות בדרכי ההיבחנות

א. מיועדת לתלמידים שקשייהם בתפקוד הלימודי הם על רקע של ליקויי למידה ואינם נובעים מגורמים אחרים כגון חסך חינוכי-סביבתי, ביקור לא סדיר, העדר מוטיבציה ומכוונות עצמית ללמידה, הוראה לא מתאימה ועוד.

- ב. ההתאמה בתנאי הלמידה והבחינה מאפשרות לתלמידים בעלי ליקויי למידה לעקוף את תחומי הקושי ולתת ביטוי הולם לידע שרכשו ללא המגבלות הנובעת מהקלות.
- ג. ההתאמות בבחינות הבגרות הן שינויים בתנאי ההיבחנות הסטנדרטים בבחינות אלה.
- ד. אופי ההתאמה נקבע על פי הקשיים הספציפיים שאובחנו אצל התלמיד.
- ה. ההתאמות בתנאי הבחינה מחייבות תרגול, אימון והערכה במטרה לבדוק את מידת יעילותן בקידום ההישגים של תלמידים בעלי ליקויי למידה.

2. קווים מנחים בקביעת התאמות

- ההתאמות בבחינה הן נקודת מפגש של שני גורמים: הנבחן והבחינה. ההמלצה להתאמה היא תהליך הלוקח בחשבון את הגורמים הבאים:
- א. הקשר בין אופי הלקות ומקורה לבין הכשרים הקוגניטיביים הנדרשים לביצוע מטלות המבחן.
- ב. המידה שבה ההתאמות המוצעות מסייעות לעקוף את הקושי הנובע מהלקות ומאפשרות לנבחן לעמוד במטלות המבחן.
- ג. המידה שבה רמת הבחינה נשמרת באופן שההתאמה אינה פוגעת במהות הנבדקת והמבחן אכן בודק את מה שהוא התכוון למדוד.
- ההתאמות אינן באות להעניק יתרון לתלמיד בעל ליקויי הלמידה על פני תלמיד שאינו מקבל התאמות.

3. סיווג ההתאמות

- ההתאמות בתנאי ההיבחנות באות לידי ביטוי בכמה אופנים:
- א. שינויים באופן הצגת הבחינה לתלמיד.
- ב. שינויים באופן מתן התשובות על ידי התלמיד.
- ג. שינויים בהקצאת הזמן.
- ד. שינויים במהות הבחינה.

רמות ההתאמות

לפי חוזר ההתאמות, ההתאמות מחולקות לשלוש רמות:

רמה 1

להתאמות אין השפעה על נבחנים שאין להם ליקויי למידה. לעומת זאת, ההתאמות עשויות לסייע לנבחנים בעלי ליקויי למידה לשפר את הישגיהם. הגורם המאשר את ההתאמות הוא המועצה הפדגוגית, בהסתמך על אבחון דידקטי. ניתן להסתמך על אבחון פסיכולוגי שיש בו התייחסות לקשיים בתפקידו הלימודי. התעלמות משגיאות כתיב ושעתוק בשפות ב- 5 י"ל יינתנו באישור ועדת ההתאמה המחוזית.

קוד התאמה	סוג התאמה	ביטויי הלקות המצדיקים את ההתאמה	ההליך הנדרש
5	הארכת זמן הבחינה בכתב בשיעור של 25% מזמן הבחינה	איטיות בקריאה ובכתב קשיים בהתארגנות לעתים הפרעות בקשב ובריכוז	
2	התעלמות משגיאות כתיב	ריבוי שגיאות כתיב	
4	שעתוק הבחינה	רמה נמוכה של קריאות כתב היד	הנבחן יכתוב את הבחינה ויקריא אותה במלואה, הכותב יכתוב את דברי הנבחן במחברת נפרדת, ללא שינוי ותיקון.
9	הגדלת שאלון הבחינה	בעיות קריאה על רקע עיבוד חזותי ליקוי וליקויים בקשב חזותי	על ביה"ס מוטלת האחריות להגדיל את השאלון.
13	דף נוסחאות מורחב ו/או ארגון שונה של דף הנוסחאות הרגיל והמורחב	קושי בדלייה מהזיכרון ובשימור בזיכרון	דף הנוסחאות מתפרסם בחוזר מפקחים מרכזים להוראת המקצועות השונים עליהם הם ממונים (להלן: המפמ"רים). מומלץ להגדיל את דף הנוסחאות הרגיל עבור התלמיד.

ההתאמות עלולות לפגוע באופן חלקי במהות הנמדדת על ידי הבחינה והן מתייחסות בעיקר לשינויים בתנאי הבחינה אך לא בתוכנה. הגורם המאשר את ההתאמות הוא המועצה הפדגוגית, בהסתמך על אבחון דידקטי או אבחון משולב.

קוד התאמה	סוג ההתאמה	ביטויי הלקות המצדיקים את ההתאמה	ההליך הנדרש
11	הכתבת מבחן: הנבחן מכתיב את התשובות לבוחן ניטרלי	פער משמעותי בין יכולת ההבעה בעל-פה ליכולת ההבעה בכתב, כתב יד בלתי קריא לחלוטין	הנבחן יענה על שאלון הבחינה בשלמותו, והבוחן ירשום את דבריו במדויק, ללא שינוי ותיקון.
6	הקראת שאלון הבחינה ע"י קורא ניטרלי, ובאנגלית השמעת שאלון הבחינה באמצעות קלטת	קריאה איטית במיוחד או קריאה משובשת	הבוחן המקריא צריך להיות זמין לתלמיד הנבחן לצורך הקראה נוספת. בכל המקצועות, כולל מתמטיקה, שפות, מחשב ועוד, יש להקפיד על הקראה בלבד, ללא הסבר שאלות, מילים, או מונחים.
8	שימוש במילון אלקטרוני באנגלית	קשיים בשימוש אוטומטי במילון, הנובעים מקשיי שליפה, שימור בזיכרון וארגון	אפשר להשתמש רק במילון אלקטרוני שאינו מדבר.
1	הקלטת התשובות באנגלית ברמת 5 י"ל, על גבי קלטת	קושיים חמורים בתהליך הכתיבה	התלמיד יקליט את תשובותיו ישירות לקלטת, והקלטת תישלח למרב"ד.

רמה 3

התאמות אלו משנות את המהות הנמדדת על ידי הבחינה ומתייחסות לשינויים הן בתנאי הבחינה והן בתוכנה. לפיכך התאמות ברמה זו ניתנות במקרים מיוחדים בלבד, שבהם התאמות ברמה 1 ו-2 אינן יעילות. הגורם המאשר את ההתאמות הוא ועדת התאמות מחוזית.

קוד התאמה	סוג ההתאמה	ביטויי הלקות המצדיקים את ההתאמה	ההליך הנדרש
12	שאלון מותאם, הנגזר משאלון הבחינה הרגיל עפ"י ההנחיות בחוזרי המפמ"רים	ליקויים ספציפיים וחריגים המונעים מהתלמיד לענות על חלקים מהבחינה	הנחיות מפורטות לגבי שאלונים מותאמים במקצועות השונים ראה בחוזרי המפמ"רים. בשום מקרה לא יפטור בית הספר את התלמיד מלימוד פרקים בתכנית הלימודים. אישור ההתאמה דורש הנמקה ברורה על קשר בין הלקות לבין החלק בבחינה שהוא קשה במיוחד לתלמיד.
3	מבחן בעל פה	פער של שני ציונים לפחות בין ההבעה בכתב להבעה בע"פ לטובת ההבעה בע"פ, קשיים חמורים בקריאה, בכתיבה ובארגון הידע ו/או הפרעה קשה בקשב ובריכוז שאינה מאפשרת לנבחן לעבוד באופן עצמאי ו/או להכתיב לבוחן ניטרלי	הליך הבחינה בע"פ יפורסם ע"י המפמ"רים סמוך למועד פרסום המיקוד.
	המרת בחינה במתמטיקה לבחינה במקצוע מדעי אחר.	קשיים חמורים במיוחד בתחום ההבנה הכמותית וחישובים- תלמידים שאובחנו כדיסקלקולים.	ביה"ס יידע את הנבחן על המגבלות בקבלה למוסדות להשכלה גבוהה, ויפעל על פי הנחיות המפמ"ר.

הגורמים המאשרים את ההתאמות

הגורמים המצוינים להלן פועלים כגופים המוסמכים לאשר את דרכי ההיבחות המתאימות לתלמידים שיש להם ליקויי למידה בהתייחס לשלוש רמות ההתאמה המתוארות בסעיף הקודם:

המועצה הפדגוגית

1. היא הגוף המוסמך והאחראי להחליט מה הן דרכי ההיבחות המתאימות לתלמידים בעלי ליקויי למידה ברמות ההתאמה.

2. המועצה הפדגוגית רשאית להאציל מסמכותה לצוות פדגוגי נבחר שיקבע את ההתאמות הנדרשות לתלמיד.

הצוות הפדגוגי הנבחר ימונה על ידי מנהל בית הספר או על ידי נציג מטעמו, והוא חייב לכלול את שלושת בעלי התפקידים הבאים לצורך קבלת ההחלטה:

א. מנהל בית הספר או נציגו

ב. מחנך הכיתה

ג. יועץ ו/או פסיכולוג (חובה שאחד מהם יהיה בצוות).

3. אפשר לצרף מורים מקצועיים המלמדים את התלמיד את המקצועות שנדרשות בהם התאמות, וכן מורים מצוות בית הספר שהוכשרו בחינוך מיוחד ובתחום ליקויי למידה.

4. המועצה הפדגוגית תסתמך בהחלטותיה על האבחונים של ליקויי הלמידה, על המלצותיהם של המאבחנים ועל התפקוד הלימודי של התלמיד בבית הספר.

5. תוקף האבחון מכיתה ז' ומעלה. בית הספר רשאי לדרוש עדכון אבחון אם חל שינוי בתפקודו של התלמיד.

6. סמכויות המועצה הפדגוגית:

א. לאשר או לדחות את ההמלצות להתאמות.

ב. לאשר התאמות באופן הבא:

- התאמות ברמה 1 על בסיס של אבחון דידקטי (ניתן להסתמך על אבחון פסיכולוגי אם יש בו התייחסות לקשיים בתפקודו הלימודי).

- התאמות ברמה 2 על בסיס של אבחון דידקטי או אבחון משולב.

ג. להמליץ לוועדת התאמות מחוזית על התאמות המסווגות כרמה 3 על בסיס של אבחון משולב.

ועדת ההתאמות המחוזית

1. היא גוף הממונה על ידי ראש המינהל הפדגוגי ומנהל המחוז בתיאום על ידי ראש המינהל הפדגוגי ומנהל המחוז בתיאום עם חברי הועדה המחוזית בנושא ליקויי למידה.

2. היא כוללת את בעלי התפקידים האלה:
- א. מפקח כולל- נציג מנהל המחוז (יו"ר)
 - ב. נציג אגף הבחינות
 - ג. פסיכולוג מחוזי
 - ד. יועץ בכיר
 - ה. מנהל בית הספר.
3. הדיון בועדת ההתאמות המחוזית יתקיים רק אם ישתתפו בו 3 חברים לפחות: מפקח נציג מנהל המחוז, פסיכולוג מחוזי ויועץ בכיר.
4. סמכויות ועדת ההתאמות המחוזית:
- א. לאשר התאמות ברמה 3.
 - ב. לדון בערעורים על החלטת המועצה הפדגוגית.
 - ג. להניע תהליכי הערכה ובקרה.
 5. תהליך אישור ההתאמה ברמה 3:
- א. בית הספר יפנה בקשה לועדת ההתאמות המחוזית
 - ב. בית הספר ירכז את כל הבקשות על גבי טופס ריכוז ויעבירו ליושב ראש הועדה והעתק למפקח.
 6. ניתן לערער על החלטות ועדת ההתאמה המחוזית לועדת ערעורים עליונה.

סיוע במימון אבחונים

בית הספר יכול לפנות למנהל המחוז בבקשה לסיוע במימון האבחונים של ליקויי למידה לתלמידים ממשפחות שיש להן קשיים כלכליים, בתיאום עם ההורים ובהסכמתם, באמצעות טופס בקשה למימון אבחון.

1. תלמידים לא קבלו התאמות מאחר ולא עברו אבחון בשל מצוקתם הכלכלית.
2. לביקורת לא הוצגה פניה למנהל המחוז לסיוע במימון אבחונים.
3. היועץ מסר לביקורת: "תהליך המימון נמשך הרבה זמן והוא תהליך מסורבל דורש למלא טפסים והמצאת מסמכים, התכתבויות וכו'".

נתוני התאמות בחינות בגרות

בתקופת הביקורת המועצה הפדגוגית החליטה על התאמות, הביקורת רכזה את הנתונים בטבלאות להלן, כל טבלה מכילה מספר התלמידים לפי סוג וקוד ההקלה לפי שנת לימודים:

2007/2008

מספר תלמידים	התאמות	
	תיאור	קוד
24	תוספת זמן 25%	5
2	הכתבה לבוחן ניטרלי	11
1	שעתוק	4
1	תוספת זמן 25% והתעלמות משגיאות כתיב	2, 5
1	תוספת זמן 25% ושעתוק	4, 5
1	תוספת זמן 25% והקראת שאלון	6, 5
1	תוספת זמן 25% והכתבה לבוחן ניטרלי	11, 5
31		סה"כ

2008/2009

מספר תלמידים	התאמות	
	תיאור	קוד
23	תוספת זמן 25%	5
8	שעתוק	4
7	תוספת זמן 25% ושעתוק	4, 5
2	תוספת זמן 25%, התעלמות משגיאות כתיב ושעתוק	4, 2, 5
2	תוספת זמן 25%, בחינה בע"פ, הגדלת שאלון, הכתבה לבוחן ניטרלי ושאלון מותאם	9, 3, 5, 12, 11
1	התעלמות משגיאות כתיב	2
1	תוספת זמן 25% והכתבה לבוחן ניטרלי	11, 5
44		סה"כ

44 תלמידים מתוכם 18 משנה קודמת, מזה יוצא 26 התאמות בשנה השוטפת

2009/2010

מספר תלמידים	התאמות	
	תיאור	קוד
43	תוספת זמן 25%	5
4	תוספת זמן 25% והתעלמות משגיאות כתיב	5,2
4	תוספת זמן 25% ושעתוק	5,4
2	תוספת זמן 25% והקראה	5,1
2	ת. זמן 25%, הגדלת שאלון והכתבה לבוחן ניטרלי	5,9,11
1	תוספת זמן 25%, הקראה והתעלמות משגיאות כתיב	5,1,2
1	תוספת זמן 25%, הקראה, התעלמות משגיאות כתיב והכתבה לבוחן ניטרלי	5,1,2,11
57		סה"כ

57 תלמידים מתוכם 13 משנת 2008/2009, 9 משנת 2007/2008, מזה יוצא 35 התאמות בשנה השוטפת (2009/2010).

2010/2011

מספר תלמידים	התאמות	
	תיאור	קוד
88	תוספת זמן 25%	5
9	תוספת זמן 25% ושעתוק	5,4
5	תוספת זמן 25%, התעלמות משגיאות כתיב	5,2
3	שעתוק	4
1	התעלמות משגיאות כתיב	2
1	תוספת זמן 25%, הכתבה לבוחן ניטרלי	5,11
1	תוספת זמן 25%, שימוש במילונית, הגדלת שאלון	5,8,9
1	תוספת זמן 25%, הגדלת שאלון, הכתבה לבוחן ניטרלי, דף נוסחאות מורחב	5,9,11 13,
109		סה"כ

109 תלמידים מתוכם 50 משנה קודמת, מזה יוצא 59 התאמות בשנה השוטפת

השוואת התאמות לשנים 2007/2008 עד 2010/2011

מספר תלמידים לפי שנים				התאמות	
10/11	09/10	08/09	07/08	תיאור	קוד
1		1		התעלמות משגיאות כתיב	2
3		8	1	שעתוק	4
88	43	23	24	תוספת זמן 25%	5
	2			תוספת זמן 25% והקראת לקלטת	5,1
5	4		1	תוספת זמן 25% והתעלמות משגיאות כתיב	5,2
9	4	7	1	תוספת זמן 25% ושעתוק	5,4
			1	תוספת זמן 25% והקראת שאלון	5,6
1		1	1	תוספת זמן 25% והכתבה לבוחן ניטרלי	5,11
	1			תוספת זמן 25%, הקראה והתעלמות משגיאות כתיב	5,1,2
		2		תוספת זמן 25%, התעלמות משגיאות כתיב ושעתוק	5,4,2
1				תוספת זמן 25%, שימוש במילונית, הגדלת שאלון	5,8,9
	2			תוספת זמן 25%, הגדלת שאלון והכתבה לבוחן ניטרלי	5,9,11
	1			תוספת זמן 25%, הקראה, התעלמות משגיאות כתיב והכתבה לבוחן ניטרלי	5,1,2,11
1				תוספת זמן 25%, הגדלת שאלון, הכתבה לבוחן ניטרלי, דף נוסחאות מורחב	5,9,11 13,
		2		תוספת זמן 25%, בחינה בע"פ, הגדלת שאלון, הכתבה לבוחן ניטרלי ושאלון מותאם	5,3,9,11, 12
			2	הכתבה לבוחן ניטרלי	11
109	57	44	31		סה"כ

התאמות לפי מקצועות

2007/2008

סה"כ	מקצועות											קוד התאמה
	מ י נ ה ל	מ ה ש ט י ס	ב י ו ל י ג י ה	ט י מ ה	ת י ל י ד י ת ע	ה י ס ט י ר י ה	מ ת מ ט י ק ה	א ז ר ה י ת	ע ר ט י ת	א נ ג ל י ת	ע ט ר י ת	
2						1	1					2,5
5				1			1		1	1	1	4
3	1				1			1				4,5
87	4		1	3	6	14	16	9	9	15	10	5
2		1				1						5,6
5					1	1	1	1		1		11
1						1						5,11
105	5	1	1	4	8	18	19	11	10	17	11	סה"כ
100%	5%	1%	1%	4%	8%	17%	18%	10%	10%	16%	10%	אחוז

נתוני הטבלה מלמדים:

1. 83% מכלל התלמידים קבלו התאמה תוספת זמן.
2. היסטוריה במקום הראשון- 25% ממקבלי ההתאמות. 77% מהם (20) קבלו תוספת זמן, ועוד 15% (4) קבלו תוספת זמן בנוסף לעוד הקלה.
3. מתמטיקה במקום השני- 18% ממקבלי ההתאמות. 84% מהם קבלו תוספת זמן.
4. אנגלית במקום השלישי- 16% ממקבלי ההתאמות, 88% מהם קבלו תוספת זמן.
5. ערבית, עברית ואזרחות במקום הרביעי- בכל מקצוע 10% ממקבלי ההתאמות, 90% מהם קבלו תוספת זמן.

2008/2009

סה"כ	מקצועות															קוד התאמה
	מ י ל	ד ת	מ ה ש נ י ם	ס ו י ל ר ג י ה	ת ק ש ר ת	ע י ל ר ג י ה	כ י מ ה	פ י ק ה	ת ל ד ר ש ר ע י ם	ה י ס ט ו ר ה ע ל	מ ת מ י ק ה	א ז ר ה ו ת	ע ר נ י ת	א נ ג ל ל ת	ע נ ר י ת	
3									1			1			1	2
1												1				4, 2
3											1		1		1	2,4,5
2															2	2,5,11
1														1		3,9
1							1									3,5,9
1														1		3,8,9
14			2				1		4	5		2				4
14				1			1		2	2		3	1		4	4,5
118	12	1	1	2	2	2		1	17	3	26	14	9	21	7	5
3		1								1			1			5,11
3											2				1	5,9,11
1													1			5,11,12
1											1					5,9,11,12
1							1									9,11,12
167	12	2	3	3	2	2	4	1	24	11	30	21	13	23	16	סה"כ
100	7	1	2	2	1	1	2		14	6	18	13	8	14	11	אחוז

נתוני הטבלה מלמדים:

1. 71% מכלל התלמידים קבלו התאמה תוספת זמן.
2. היסטוריה במקום ראשון- 20% ממקבלי ההתאמות. 57% מהם (20) קבלו תוספת זמן, ועוד 14% (5) קבלו תוספת זמן בנוסף לעוד הקלה.
3. מתמטיקה במקום שני- 18% ממקבלי ההתאמות. 87% מהם (26) קבלו תוספת זמן, והשאר (4) קבלו תוספת זמן בנוסף לעוד הקלה.
4. אנגלית במקום שלישי- 14% ממקבלי ההתאמות, 91% מהם (21) קבלו תוספת זמן.
5. עברית במקום רביעי- 11% ממקבלי ההתאמות. 44% מהם (7) קבלו תוספת זמן.
6. ערבית במקום חמישי- 8% ממקבלי ההתאמות. 69% מהם (9) קבלו תוספת זמן.
7. מינהל במקום ששי- 7% ממקבלי ההתאמות, כולם תוספת זמן.

2009/2010

סה"כ	מקצוע						קוד התאמה	
	תולדות	היסטוריה	מתמטיקה	אזרחות	ערבית	אנגלית		
152	9	4	43	6	31	37	22	5
1				1				1+2+5
6			2		1	2	1	1+5
10			2	1	4	2	1	2+5
7			2	1	4			4+5
2	2							5+9+ 11
3		1			1		1	1+2+ 5+11
181	11	5	49	9	41	41	25	סה"כ
100	6	3	26	5	23	23	14	אחוז

נתוני הטבלה מלמדים:

1. 83% מכלל התלמידים קבלו התאמה תוספת זמן.
2. מתמטיקה במקום ראשון- 26% ממקבלי ההתאמות. 88% מהם (43) קבלו תוספת זמן, והשאר קבלו תוספת זמן בנוסף לעוד התאמה.
3. אנגלית וערבית במקום שני- 23% ממקבלי ההתאמות בכל מקצוע. 90% ו- 76%, (37) ו- (31) כסדר המקצועות קבלו תוספת זמן, והשאר קבלו תוספת זמן בנוסף לעוד התאמה.
4. עברית במקום שלישי- 14% ממקבלי ההתאמות, 88% מהם (22) קבלו תוספת זמן, והשאר קבלו תוספת זמן בנוסף לעוד התאמה.

סה"כ	מקצועות															קוד		
	מ י י ל	ד ת	מ ה ש נ י ם	ס י א י ל י ג י ה	מ ר ט נ	ת ק ש ר ת	ב י ל ר י ג י ה	כ י מ י ה	פ י י ק ה	ת ל ד ר ת ע ר	ה י ס ט ר י ה	מ ת מ י ט נ	א ז ר ת ת	ע ר נ ת	א ג ל י ת		ע ב ר ת	התאמה
2																	2	2
3																	3	4
349	3	2	17	7	15	21	5	40	12	15	25	48	14	21	58	46		5
11				2	1		2			1	2		2				1	2+5
19							1				10		1				7	4+5
2			1			1												5+11
1															1			5+8+9
6		1		1	1						1		1				1	5+9+11
1												1						5+9+13
394	3	3	18	10	17	22	8	40	12	16	38	49	18	21	59	60		סה"כ
100	1	1	5	3	4	5	2	10	3	4	10	12	5	5	15	15		אחוז

נתוני הטבלה מלמדים:

1. 89% מכלל התלמידים קבלו התאמה תוספת זמן.
2. היסטוריה- במקום ראשון- 14% (54) ממקבלי ההתאמות. מהם 74% (40) קבלו תוספת זמן, השאר 26% (14) קבלו תוספת זמן בנוסף לעוד התאמה.
3. עברית ואנגלית, במקום שני- 15% ממקבלי ההתאמות בכל מקצוע. אנגלית- 98% מהם (58) קבלו תוספת זמן. עברית- 77% (46) קבלו תוספת זמן, 15% (9) בנוסף לעוד התאמה.
4. מתמטיקה במקום שלישי- 12% (49) ממקבלי ההתאמות. 98% (48) מהם קבלו תוספת זמן.
5. כימיה במקום רביעי- 10% (40) ממקבלי ההתאמות, כולם קבלו תוספת זמן.
6. ערבית, אזרחות, תקשורת ומחשבים מקום חמישי- 5% ממקבלי התאמות בכל מקצוע.

השוואת התאמות ברמת תלמיד

קוד התאמה לפי שנה				* תלמיד
2010/2011	2009/2010	2008/2009	2007/2008	
	5,1	5	5,6	748
	1,2,5,11 1,2,5 1,5	5	2,5	502
5	4,5 5	4		154
	5	4	5,11	416
4,5	4,5 5	4		811
	5	5	11	987
2,5	2,5 5	2		350
4 5	4,5 5	4		453
5,9,11 5,9,13 5,8,9 5	5,9,11	5,11		056
2,5 2	2,5 5			207
4,5 5 4	4,5	4		823
4,5 5 2	2,5			513
4,5 5	5	4		060
4,5 5	5			426
4,5 5 4	5	4		138
4,5 5				827

* שלושה מספרים אחרונים של תעודת זהות התלמיד.

1. תלמיד 502 לא זכה להתעלמות משגיאות כתיב (קוד 2) בשנת 2008/2009.
2. תלמיד 416 לא זכה לשעתוק (קוד 4) בשנים 2007/2008 ו- 2009/2010.
3. תלמיד 350 לא זכה לתוספת זמן (קוד 5) בשנת 2008/2009.
4. תלמיד 056 לא זכה להגדלת שאלון (קוד 9) בשנת 2008/2009.
5. תלמיד 827 קבל בשנת 2010/2011 (כיתה י"ב) תוספת זמן ושעתוק, בכיתות י' ו- י"א לא טרחה להגיש בקשה למרות פניות היועץ אליו פעמים רבות.

יידוע ההורים

בכל שנת לימודים משרד החינוך מוציא נהלים להתאמות בבחינות בגרות, בנוהל נקבע: עם כניסת התלמיד למסגרת בית הספר מומלץ להביא לידיעת ההורים מידע על לקות הלמידה ועל הקשר המצופה עם בית הספר. כמו כן, על מנת להקל על ההתארגנות הבית ספרית יש ליידע את ההורים על המועד האחרון להגשת המסמכים הנדרשים מהם לבית הספר, כשבועיים – שלושה לפני מועד ההגשה האחרון לוועדות ההתאמה המחוזיות.

בפועל היועץ החינוכי כפי שמסר לביקורת, מיידע את התלמידים בעל-פה על המועדים להגשת בקשות להתאמות, את הידיעה הוא מעביר בכיתות, למחנכים, ועוקב אחר התלמידים באופן אישי שיגישו בקשות.

בית הספר אינו מעביר להורי התלמידים הודעה בכתב ומידע על לקות למידה ועל הקשר המצופה עם בית הספר.

הישגי תלמידים שקבלו התאמות

מהמידע שקבלה הביקורת נמצאו הישגים טובים לתלמידים שקבלו התאמות, קבלו תעודת בגרות מלאה, חלקם לומדים באוניברסיטות ומכללות בארץ ואחד לומד רפואה באוניברסיטה בחו"ל. להלן דוגמאות:

דוגמא 1

3 תלמידים (ר. , מ. , א.) קבלו התאמות בשל לקות ראייה. ההתאמות שקבלו: הגדלת שאלון, תוספת זמן 50% עד 100%, הקראת שאלון במהלך הבחינה, שאלון מותאם (התלמיד פותר את כל השאלות, מתקנים/ מחשבים 13 שאלות), בחינה בע"פ כימיה ואנגלית, שאלון בית ספרי, הכתבת תשובות.

דוגמא 2

בחינה מותאמת בכימיה: פטור או הקלה בגרפים. תיאור מילולי ופטור משרטוט גרפים. פטור משרטוט מלא של נוסחאות מולוקולות. התלמיד יענה על שתי שאלות מכל בחינה לפי בחירתו. אפשרות להיעזר בדף נוסחאות מורחב.

דוגמא 3

ועדת חריגים אשרה הגדלת זמן ל- 50% ול- 100%. מלווה ניטראלי לבחינה.

דוגמא 4

תלמיד כיתה יוד זכה לשיעורי עזר במתמטיקה ובאנגלית בהיקף של 4 ש"ש בשל מצב בריאות.

דוגמא 5

תלמיד י"ב (ס. י.) בתקופת הבחינות, אושפז בבית חולים בשל מחלה ממארת, בחינות הבגרות התקיימו בבית החולים, קבל תעודת בגרות מלאה, לומד במכללה בארץ.

חרדת בחינות

1. היא בעיה המטרידה כ-15% מהתלמידים. מדובר בתגובת לחץ המופיעה במצבים שבהם ישנה הערכה של הביצועים. כתוצאה מכך התפקוד נפגע ועולה מצוקה ותגובות חרדה. חרדת בחינות מופיעה פעמים רבות אצל תלמידים עם לקויות למידה או הפרעת קשב והיפראקטיביות. במיוחד כאשר תלמידים אלו לא אובחנו בגיל צעיר ולא קיבלו עזרה מתאימה עלולה להיווצר דינאמיקה של חרדת בחינות עקב היסטורית כישלונות ודימוי עצמי נמוך. אין כל קשר בין רמת האינטליגנציה לבין חרדת בחינות. היא קשורה במרכיבים הנפשיים של האדם, ברמת הצפייה שלו מעצמו או רמת הציפייה של הסביבה ממנו, ולרוב מסיבות אלו היא תפתח, בלי קשר לרמת המשכל.

חרדת בחינות מתבטאת בכמה מאפיינים:

א. סימפטומים גופניים כגון הזעה, עליה בקצב הלב וכו';

ב. תגובה רגשית כגון דאגה, לחץ ופחד;

ג. שיבושים קוגניטיביים כגון שכחה, בלבול, פגיעה ביכולת הריכוז ועוד;

2. לפי חוזר מנכ"ל תשס"ד/4(ב), תלמידים הסובלים מבעיות בריאות זכאים לעיתים קרובות להקלות במבחני הבגרויות, כשמדובר בבעיות בריאות, על התלמיד להוציא אישור רפואי מתאים מהרופא המטפל, תלמידים לקויי שמיעה זכאים להתאמות של דרכי ההיבחנות ובמקרה שמתעורר חשד להפרעות אחרות יופנה התלמיד לגורם מקצועי נוסף.

מבדיקת הביקורת ולפי המידע שקבלה מבית הספר נמצא:

1. חרדת בחינות לא זכתה לטיפול נאות, כנראה לא הופץ מידע מספיק על חרדות בחינות.
2. לא הוכנה תוכנית עבודה לאיתור תלמידים עם חרדת בחינות ודימוי עצמי נמוך.
3. לא ידוע לביקורת טיפול מתאים לגילוי תלמידים הסובלים מליקויי שמיעה והזעות יתר.
4. לא היו הקלות בשל בעיות בריאות, למעט הקלות בשל ליקויי ראייה, כנראה לא הייתה מודעות מספקת בקרב התלמידים.

סיכום ממצאים:

1. כ- 75% מהתלמידים שקבלו התאמות בתקופת הביקורת זכו בתוספת זמן 25%.
2. שאר התלמידים הזכאים, קבלו התאמות בנוסף לתוספת זמן 25%.
3. כנראה חוסר מודעות ו/או חוסר התעניינות התלמידים וההורים ו/או ליקויים בהעברת המידע לתלמידים ו/או אי העברת מידע כתוב להורים ו/או עלות אבחונים, להם השפעה למספר התלמידים שמקבלים התאמות.

אקלים וסביבה פדגוגית

1. לצורך ביצוע מחקר והערכה בחינוך הוקמה במאי 2005 הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן: ראמ"ה) כיחידת סמך במשרד החינוך, וזאת מתוקף החלטת ממשלה מ-2004. ראמ"ה חרטה על דגלה, מיומה הראשון, את המוטו "מדידה בשירות למידה" - מדידה המשלבת הערכה פנימית (פנים בית-ספרית) וחיצונית. זוהי תרבות ארגונית, שבה המדידה הינה אמצעי חינוכי לשיפור הלמידה ולא מטרה לעצמה.
2. ראמ"ה היא הגוף המוביל והמנחה המקצועי של מערכת החינוך בתחומי המדידה וההערכה. היא פועלת כגורם מקצועי, אובייקטיבי ובלתי תלוי, המשרת את כל בעלי העניין במערכת החינוך ומחוצה לה. כדי להבטיח שראמ"ה תוכל למלא את ייעודה היא הוקמה כרשות עצמאית פנים-ממשלתית, במעמד של יחידת סמך מתוגברת במשרד החינוך, המדווחת ישירות לשר החינוך.
3. המידע שנדרש למילוי תפקידי ראמ"ה ייאסף בכלי מדידה מקצועיים, כגון: מבחנים, סקרים ושאלונים. חלק מהשאלונים יועבר באורח בלתי מזוהה ואחרים באורח מזוהה. איסוף המידע המזוהה באמצעות שאלונים, ייעשה תוך הפרדה בין הפרטים המזוהים לבין שאר המידע. איסוף המידע והמחקר המלווה אותו נועדו לסייע למקבלי ההחלטות לנהל את המערכת באופן מושכל ומבוסס נתונים. בהתבסס על מידע זה ניתן לאתר פערים בין קבוצות אוכלוסיה שונות וכן לאתר דפוסים שונים במערכת המחייבים מתן מענים ממוקדים, במטרה לקדם את החינוך.
4. מדי כמה שנים משרד החינוך מוציא לכלל ב"ס דוח מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית (להלן: דוח המיצ"ב), חלק ב' של דוח המיצ"ב מציג תמונה רחבה ופנוראמית של האקלים הבית-ספרי ושל הסביבה הפדגוגית המאפיינת אותו, כפי שהם נתפסים ומדווחים על ידי תלמידים ומורים.
5. המידע המוצג בחלק ב' של דוח המיצ"ב מתבסס על שאלונים שהועברו לכל תלמידי כיתות י' עד י"ב, השאלונים הועברו לתלמידים ללא זיהוי ברמת תלמיד אלא ברמת הכיתה ובית הספר שהוא משתייך אליהם.
6. התלמידים עברו הכנה וקבלו הסבר שתשובותיהם באמצעות השאלון נתפסים כחשובים מאוד ביצירת אקלים בית-ספרי חיובי ולנטוע בהם אחריות למעשיהם. כדי לעורר אצל התלמידים תחושות של שיתוף ומעורבות וכדי שהתשובות על השאלון יינתנו מתוך רצינות מרבית, ההסבר שיקבלו התלמידים בכיתות תהיה התייחסות נרחבת לשתי הנקודות האלה:
 - א. שימוש באבחון כבסיס לתוכנית התערבות- יש להסביר עד כמה חשוב מקומם כתלמידים במערכת הבית-ספרית ולהדגיש את הצורך בסיועם כדי למפות את האווירה הבית-ספרית וכדי לדעת מה הם חווים ומה הם מרגישים ביחסים שבינם לבין חבריהם ושבינם לבין המורים. את רמת ההסבר יש להתאים לרמת הכיתה.

- ב. אנונימיות השאלונים- יש להסביר כי האנונימיות מאפשרת להם לענות תשובות כנות ללא כל חשש. יש להדגיש את חשיבותן של תשובות מהימנות להצלחת האבחון. נערכו שיחות בכיתות לפני העברת השאלון. לתלמידים הוסברה מטרת האבחון והאופן שבית-הספר ישתמש בממצאים לשם יצירת בית-ספר בטוח ומיטבי לתלמידיו.
7. הנתונים המתקבלים מהווים כלי עבודה עבור בית-הספר וצוותו לתכנון תכנית העבודה בבית-הספר.
8. ראמ"ה עוסקת בבנייה ובהעמדה של כלי הערכה ומדידה לכלל המערכת, ובכלל זה מבחני המיצ"ב (מבחני הישגים) ושאלוני האקלים והסביבה הפדגוגית המתלווים אליהם, המבחנים הבינלאומיים, הערכת פרויקטים חינוכיים לאומיים ועוד. מבחני ההישגים והשאלונים עוסקים בעשייה ובפעילות החינוכית במטרה לשפרה.

העברת השאלון

לפי הנחיות ראמ"ה, השאלון למדידת אקלים וסביבה פדגוגית, יועבר על-ידי מחנכי הכיתות, והיועץ החינוכי יהיה האחראי לכל מערך העברת השאלון- הפצת השאלונים וריכוזם מהכיתות השונות והמשך הטיפול בהם. היועץ יעבור בין הכיתות בעת העברת השאלון, יענה לשאלות, יבהיר נקודות לא ברורות, יסייע לתלמידים מתקשים.

אחראי בית-ספרי לנושא טבק, אלכוהול וסמים

בחזור מנכ"ל תשס"ד/7(א) נקבע:

1. החל מינואר 2004 החליט משרד החינוך לתקצב בכל מוסדות החינוך העל-יסודיים אחראי/ממונה על מניעת השימוש לרעה בסמים, בטבק ובאלכוהול (להלן: האחראי).
2. המשרד רואה חשיבות רבה בהפעלת מערכי התערבות בנושא בצורה רחבה ומעמיקה, המערבת גורמים רבים בתוך בית הספר בשיתוף עם גורמים בקהילה.
3. האחראי הבית ספרי ירכז את כל הגורמים, הפעולות, התכניות וההנחיות בנושא וידאג ליישם בהתאם למדיניות המשרד ולמדיניות הבית-ספרית.
4. מנהל בית-הספר ימנה אחראי בית-ספרי, רצוי את יועץ בית הספר, ויאציל לו סמכויות לביצוע הנושא שבאחריותו.
5. אם היועץ החינוכי הוא האחראי הבית-ספרי הוא יהיה ממונה על כל התהליך הלוגיסטי (תכנון, ביצוע והערכה) והדידקטי (פיתוח, הדרכה והפעלת התכניות). אם יש פסיכולוג חינוכי בבית הספר, ידאג האחראי הבית-ספרי לשלבו בוועדה הבית ספרית האחראית על הליכי התערבות במקרים של אירועי שימוש בסמים של תלמידים.

מינוי האחראי

1. לפי סעיף 1.12 לתקנון השירות, פרק מינויים וגמולים של בעלי תפקידים, נקבע:
 - א. המינוי ייעשה על-ידי מנהל בית-הספר באישור של המפקח הכולל על בית-הספר.
 - ב. מינוי בעל תפקיד הינו לשנת לימודים אחת. אין חזקה לעובד הוראה על תפקיד זה.
 - ג. עובד הוראה יהיה זכאי לגמול כל עוד הוא ממלא את התפקיד שבעבורו ניתן הגמול.
2. לפי חוזר מנכ"ל תשס"ד/7(א), נקבע: אחוז הגמול 6%.

ממצאים:

1. היועץ מבצע מעט פעולות כמתחייב ממנו בתפקידו כיועץ חינוכי ולא בצורה רחבה בתוקף תפקידו אחראי בית-ספרי לנושא טבק, אלכוהול וסמים.
2. תלמידים מסרו לביקורת, מורים המלווים תלמידים בטיולים שותים אלכוהול.
3. האחראי לא מונה בכתב, ממילא לא נתקבל אישור המפקח הכולל ולא היתה התייעצות עם המפקח המקצועי.
4. המינוי נעשה קבוע, ומאז 2004 היועץ ממלא תפקיד אחראי.
5. המועצה שלמה מדי חודש גמול לאחראי בשיעור 6% מבלי שהיועץ עוסק בפועל במניעת השימוש לרעה בסמים, בטבק ובאלכוהול.
6. בתקופה מ- 3/2004 עד 7/2005, הגמול שולם פנסיוני.
7. ב- 9/2004 הגמול שולם בשיעור 9%.

הדרישות לתפקיד האחראי

1. עמדה ברורה נגד השימוש בסמים והכרה בחשיבות הנושא;
2. התחייבות לקבלת הכשרה בתחום;
3. יכולת וידע בניהול צוות;
4. יזמות, כושר שכנוע וכושר ארגון, תיאום וניהול;
5. ניסיון של 5 שנים לפחות בעבודה בית-ספרית.

ממצאים:

1. היועץ מונה אחראי מבלי להתחייב לקבל הכשרה בתחום מניעת השימוש לרעה בסמים, בטבק ובאלכוהול. הוא ממשיך עד היום למלא תפקיד אחראי מבלי לקבל הכשרה.
2. היועץ מונה אחראי ב- 4/2004 מבלי שיהיה לו ניסיון של 5 שנים.
3. אין ודאות שלאחראי עמדה ברורה נגד השימוש בסמים, טבק ואלכוהול.

תפקידי האחראי

1. שילוב הנושא בכל שכבות הגיל במסגרת תכנית העבודה הבית-ספרית וסיוע בכל הפעולות של בית הספר והפעולות המחוזיות והארציות, כגון "עמיתים", "שבוע המאבק בסמים" וכד';
2. ארגון השתלמויות לכלל הצוותים החינוכיים ואחריות להשתתפותם של מנחי התכנית בהשתלמויות בית ספריות, מחוזיות או יישוביות על פי הנדרש;
3. ייזום פעולות להבאת המדיניות של משרד החינוך לידיעתם של כלל באי המוסד החינוכי;
4. קידום המעורבות, האחריות והיזמות של תלמידים בשלבי התכנון והביצוע של התכניות;
5. ייזום וארגון פעולות עם הורים ועם גורמים בקהילה;
6. פיתוח מדור בנושא בספריית בית הספר;
7. תיאום הכניסה של גורמים חיצוניים לבית הספר כחלק מתכנית המניעה המופעלת בו;
8. סיוע למנהל להקים את הוועדה הבית-ספרית, לכנסה ולהפעילה בכפיפות להנחיות בחוזר המנכ"ל לגבי משתמש מזדמן ("נוהל הטיפול בתלמיד שנמצא מעורב בשימוש בסמים");
9. השתתפות קבועה במפגשים עם המפקח המחוזי לנושא סמים ועם המדריכים בנושא;
10. דיווח תקופתי על הפעולות הבית-ספריות למנהל בית הספר ולמפקח המחוזי בנושא הסמים או למדריך והערכה ומשוב של התכניות ועל הפעולות הבית ספריות.

תיאור מצב

1. היועץ החינוכי השתמש בנתונים שהתקבלו משאלון האקלים והסביבה הפדגוגית ככלי עבודה לתכנון והכנת תכנית עבודה לשנת הלימודים 2008/2009.
2. נתונים שעלו בתוכנית עבודה של היועץ שהתבססה על נתוני שאלון האקלים והסביבה הפדגוגית מצביעים על:
 - א. תלמידים שותים אלכוהול
 - ב. תלמידים משתמשים בסמים
 - ג. תלמידים מעשנים טבק ונרגילה.
3. בתוכנית העבודה של היועץ ציין שיש צורך חיוני ודחוף כדי למנוע השימוש לרעה בטבק, בסמים ובאלכוהול בקרב תלמידי הכיתות שהוא מחנך, הוא לא התייחס לכל תלמידי בית-הספר.
4. בסיוע ובתצפיות שערכה הביקורת בחצר ובסביבת בית הספר, נמצאו תלמידים מקוננים (מאחורי כיתות, ליד שער כניסה לבית הספר, ליד אולם הספורט ובמגרש חניה ליד בית הספר) מעשנים טבק ושותים משקאות אנרגיה.

5. מתייעוד שמסר היועץ לביקורת נמצא, במהלך השנים ועד שנת 2005 הופץ חומר כתוב למורים ולתלמידים, אודות סמים, שימוש וסיכון.
6. במאי 2004, התקיימה הרצאה להורים בנושא: "גורמים וגירויים לעישון ושימוש בסמים בקרב תלמידים, מה השיטות למניעתה". בהרצאה השתתפו: פסיכולוג חינוכי, עובדת סוציאלית ויועץ חינוכי.
7. בפועל המועצה משלם בכל חודש לאחראי/יועץ 6% גמול כתוספת למשרתו בהיותו אחראי.
8. בתיק העובד לא נמצא כתב מינוי.

מבדיקת הביקורת נמצאו הליקויים הבאים:

1. המועצה שלמה לאחראי/ יועץ גמול מבלי שהוא יבצע את התפקיד כנדרש ממנו.
2. מינוי האחראי נעשה בעל-פה, וממלא לא נשלחה הודעה על מינוי האחראי למפקח המחוזי.
3. מנהל בית הספר לא הודיע למועצה על המינוי, האחראי הוא שפנה למחלקת שכר ובקש לקבל את הגמול.
4. האחראי בצע חלק מועט מהתפקיד כמתחייב ממנו בתפקידו כיועץ חינוכי, להלן עיקר הדברים שלא בוצעו על-ידי:
 - א. לא קיים את המוטל עליו כממונה על התהליך הלוגיסטי (תכנון, ביצוע, והערכה) והדידקטי (פיתוח, הדרכה והפעלת התכנית).
 - ב. לא ערך שילוב של נושא טבק, אלכוהול וסמים בכל שכבות הגיל במסגרת תכנית העבודה הבית ספרית.
 - ג. לא קבל הכשרה ולא ארגן השתלמויות לכלל הצוותים החינוכיים בבית הספר.
 - ד. לא יזם פעולות למימוש מדיניות משרד החינוך בנושא.
5. מהמידע שקבלה הביקורת מספריית בית הספר, נמצא, האחראי לא פנה לפתוח מדור בנושא בספריית בית הספר.
6. לא יזם ולא ארגן פעולות עם הורים ועם גורמים בקהילה.
7. לא קיים קשר שוטף עם:
 - א. מפקח הסמים ומדריך הסמים לצורך היוועצות, תכנון והפעלה.
 - ב. המתאם מטעם הרשות למלחמה בסמים בכל הקשור לפעילות הקהילתית בנושא סמים.

המלצות

שירות היעוץ החינוכי

1. לחייב את היועץ החינוכי לעבוד לפי: הגדרת תפקיד שהוגדרה בתקנון שירות עובדי הוראה ולפי הנחיות השירות הפסיכולוגי היעוצי, לרבות:
 - א. ייעוץ חינוכי טיפולי לתלמיד
 - ב. ייעוץ להורים ולמערכת
 - ג. ייעוץ והדרכה לקראת המשך לימודים
 - ד. דרכי פעולה בכיתות
 - ה. הכנה למעבר מחטיבת-הביניים
 - ו. תיאום פעילות הצוות הבין-מקצועי.
2. לחייב את היועץ החינוכי לפעול להשגת מטרות הייעוץ החינוכי, בין היתר:
 - א. לסייע לצוות החינוכי לקדם סביבה חברתית-לימודית מיטבית.
 - ב. לטפח תנאים ואקלים שבהם יוכלו התלמידים להתפתח בהתאם ליכולתם ונטיותיהם בתחומי הלימודים והחברה.
 - ג. פיתוח מודעות של המערכת לבעיות החברתיות והרגשיות ולצרכים המיוחדים של יחידים וקבוצות.
 - ד. לפתח ולטפח כישורים חיוניים שיעניקו כלים ויכולת התמודדות עם מצבי חיים מגוונים מעולמו של התלמיד לקראת צמיחה אישית ואורח חיים משמעותי בעתיד.
 - ה. לפתח כישורי חוסן להתמודד עם תהליכים התפתחותיים, משברים, קשיי הסתגלות ומצבי לחץ.
 - ו. לסייע בפיתוח התלמיד כלומד עצמאי הלוקח אחריות על למידתו, והגברת המודעות בצוות ההוראה.
 - ז. לפתח מודעות, רגישות, אמפתיה ואחריות לזולת.
 - ח. ייעוץ למורים ולהורים, וסיוע בפיתוח קשר של מעורבות ושיתוף פעולה בין ההורים ובית-הספר, כיסוד לקיום אקלים מיטבי.

ט. פיתוח תהליך ייעוצי שבו יגיע התלמיד להכרת עצמו, יכולתו, נטיותיו ושאיופותיו- כהיבטים לשיקול דעתו בבחירת מסגרות לימודים ועבודה לתכנון עתידו.

3. לחייב את היועץ החינוכי ללמד נושאים יעוציים בהיקף שעות פרונטליות כאמור בהסכמי השכר השונים לרבות הסכם שכר "עוז לתמורה".

4. על המועצה לפעול להשבת כספים ששולמו ביתר בשכרו של היועץ החינוכי בשיעור 23% בשנת הלימודים 2009/2010.

5. לחייב את היועץ לפעול לפי כללי המינהל התקין ובין היתר:

א. להכין תוכנית עבודה.

ב. לנהל תיק לכל מטופל.

ג. לנהל יומן אירועים.

כישורי חיים

1. לחייב מנהל בית-הספר להקצות שעה קבועה במערכת שעות הלימודים ליישום תכנית כישורי חיים לכל הכיתות, היועץ החינוכי יעביר חלק מהשעות והשאר יועבר בהנחיתו ובהדרכתו על-ידי מחנכי כיתות.

2. לחייב את היועץ החינוכי להעביר ולהפעיל את תכנית כישורי חיים בכיתות, כפי שנקבע על-ידי האגף לתכנון ופיתוח תכניות לימודים במשרד החינוך.

3. היועץ החינוכי יפעל במסגרת המטרות והעקרונות המנחים של משרד החינוך, ובין היתר איך תתבצע התכנית, תומרי למידה שהפיץ משרד החינוך באוגדן פעילויות לשעת כישורי חיים, הנחיה והדרכת המורים והצוות החינוכי, מעקב אחר מחנכים המעבירים את התכנית בכיתות, יגדיר ביחד עם הצוות החינוכי תפוקות שתימדדנה לפחות פעמיים בשנה.

4. מנהל מחלקת חינוך נדרש לקיים תהליכי בקרה על ביצוע התכנית, ביחד עם מנהל בית-הספר יערב את המפקח והיועץ הבכיר, ויזום דיון לפחות פעם בכל שנה על ביצוע התכנית ועל ההיבטים המערכתיים.

5. לשם קידומה ולהטמעתה של תכנית כישורי חיים ולהפיכתה לחלק מאורח החיים בבית הספר, חובה לערב ולשתף בעלי תפקידים ביישום התכנית ובקידום התחום החברתי.

התאמות בחינות הבגרות

1. לקבוע תרשים זרימה לאיתור ואבחון תלמידים בעלי ליקויי למידה והטיפול בהם על מנת לזכות בהתאמות בבחינות. תרשים הזרימה יכול: הליכי איתור, האבחון, זיהוי והערכת קשיי תלמידים, בנייה של תכנית התערבות בתוך המסגרת החינוכית ובהפעלתה ובמעקב אחר התקדמות התלמיד, לאתר קשיים בלמידה והצורך בהפניה לאבחון.
2. המועצה הפדגוגית הממונה על-ידי המנהל חייבת לכלול מחנך הכיתה של התלמיד המבקש לקבל התאמות. היא תנהל את דיוניה, החלטותיה והמלצותיה בהתאם לכללי המינהל התקין, לרבות ניהול פרוטוקול.
3. מנהל בית-הספר והיועץ החינוכי ינחו את המחנכים ומורי המקצועות לאתר תלמידים עם קשיי למידה וקשיים רגשיים והתנהגותיים, לשים לב לקשיים אלה תוך התייחסות למצופה ברמת הכיתה ולפערים לא מוסברים בתפקוד התלמיד. הצוות הפדגוגי יבחן בכליון עיניים את חוות דעתם של המחנכים ומורי המקצועות ויחליט על התאמות שיתאימו ככל האפשר לקשיי התלמיד.
4. מנהל בית-הספר נדרש לפנות למשרד החינוך בבקשה לסיוע במימון האבחונים של ליקויי למידה לתלמידים שיש להם קשיים כלכליים, ולחילופין מנהל מחלקת החינוך נדרש לבדוק זכאות לתקציב העסקת מאבחן דידיקטי.
5. חובה על בית-הספר להביא לידיעת ההורים מידע על לקות הלמידה ועל הקשר המצופה עם בית-הספר, וליידע אותם על המועד להגשת בקשה להתאמות.
6. על היועץ החינוכי להתמיד להפיץ בכל שנת לימודים, מידע על חרדת בחינות, להכין תכנית לאיתור תלמידים עם חרדת בחינות ודימוי עצמי נמוך, ליקויי שמיעה והזעות יתר ולהגביר את המודעות בקרב התלמידים.

אחראי לנושא טבק, אלכוהול וסמים

1. להפסיק לשלם ליועץ החינוכי גמול אחראי כי אינו ממלא את התפקיד שבעבורו מקבל גמול. ולבחון אפשרות השבת כספים ששולמו בעקבות מחדלים במינוי ובעבודת האחראי.
2. על מנהל בית הספר ומנהל מחלקת חינוך, בהתייעצות עם המפקח הכולל, לאתר עובד הוראה שיוכל למלא את תפקיד האחראי או לחילופין להשאיר סמכות ביצוע התפקיד באחריות המנהל ו/או סגן המנהל.
3. האחראי שימונה יקיים את האמור בחוזר מנכ"ל המתייחס לנושא ויתקיימו כל הדרישות המינזי שנקבעו בתקנון השירות לרבות מינוי לשנת לימודים אחת.

תשלום אגרת תלמידי חוץ

מבוא

הרשות המקומית מופקדת על מתן פתרון חינוכי לתושביה על-ידי קיום מוסד העונה על צורכי שכבת הגיל והזרם החינוכי הנדרש או באמצעות מוסד חינוכי הנמצא בתחום שיפוטה של רשות אחרת שהרשות הגיעה להסכם אתה.

לא נמצא בתחומי הרשות המקומית פתרון חינוכי לתלמיד, כאמור לעיל, יתבטא קיום חובתה של הרשות המקומית במתן אישור לתלמיד ללמוד מחוץ ליישוב וב"תשלום עבור תלמידי חוץ" עבור הרשות הקולטת.

סיפקה הרשות מסגרת חינוכית לתלמיד, כאמור לעיל, והוריו מחליטים מיזמתם לשלחו ללמוד מחוץ לתחום השיפוט של הרשות המקומית שהוא מתגורר בה, יש לקבל אישור על כך מן הרשות השולחת והקולטת, וההורים יישאו בתשלום עבור תלמידי חוץ.

בתשלומים לתלמידי חוץ, ההתחשבות היא בין הרשויות לבין עצמן, או בין הרשויות לבעלויות בחינוך המיוחד, ואין לערב את ההורים בצורה כלשהי, למעט מקרים שבהם ההורים בחרו מיזמתם במוסד אחר מזה שהוצע לילדיהם על ידי הרשות המקומית.

רשות מקומית הקולטת במוסדות החינוך שבתחומה תלמידים מרשות מקומית שולחת וכן בעלות הקולטת תלמידים מהחינוך המיוחד זכאיות לגבות מהרשות המקומית השולחת "תשלום עבור תלמידי חוץ" בעד החלק היחסי של הוצאות החינוך הבסיסיות לתלמיד שאינן מכוסות על-ידי תקציב משרד החינוך ו/או על ידי משרדי ממשלה אחרים.

תשלום זה מחויב מתוקף אחריות של הרשויות המקומיות השולחות באשר לתלמידים הגרים בתחומן, על-פי הנקבע בחוקי החינוך.

משרד החינוך, בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי, קבע לגבי תלמידים בחינוך המיוחד סולם תעריפים דיפרנציאלי, על פי סוג החריגות הכיתתית. גובה התשלום נקבע על-פי רמות השירות המוכרות על-ידי המשרד ולא על-פי גירעונות תפעוליים. מסגרת "תשלומי החוץ" כוללת רמה בסיסית מחייבת לכל מסגרות החינוך המיוחד, על-פי קטגוריות שתפורטנה על פי רמות שירות נוספות. התשלום ייגבה לפי שלוש קטגוריות. השתייכותו של התלמיד לאחת הקטגוריות תיקבע בהתאם לאפיון החריגות הכיתתית, על פי הנתונים הקיימים בקובץ המוסדות ומצבת התלמידים במשרד. מעבר לגבייה עבור רמת השירות הבסיסית רשות מקומית ובעלות זכאיות לגבות עבור שירותים נוספים.

תקציר

בדיקה כללית

תקציב אגרת תלמידי חוץ- עודף וגרעון באלפי ש"ח, לפי הדוחות הכספיים של המועצה:

שנה	תקציב	ביצוע	עודף/גרעון	
			ש"ח	אחוז
2007		120		
2008	120	264	(144)	120%
2009	124	303	(179)	144%
2010	300	575	(275)	92%
2011	443	386	57	13%

התקציב אינו מותאם באופן עקבי לביצוע בפועל, החריגה הממוצעת בשנים 2008 עד 2010, הינה כ- 120%. תקציב מבטא את הציפיות על בסיס שיכלול של מידע ארגוני וערכים כספיים של אותו מידע. תקצוב שגוי או רחוק באופן בולט מהביצוע כפי שבא לידי ביטוי בטבלה הנ"ל חושף את הרשות לאי תשלום חובותיה, מאמצי מימון לא מתוכננים ויקרים ולעלויות מימון חריגות. בנוסף מאבד את המשמעות לשמו נוצר, בקרה ופיקוח על הביצוע.

נהלים

קיימת חשיבות רבה בכתיבת נהלים בנושאים שונים המעגנים את תהליכי העבודה הכרוכים בחינוך המיוחד: איתור תלמידים זכאים, השמה, שיבוץ, תקצוב ובקרת ביצוע על פי תוכנית, תשלומים, מעקב, איתור מוסדות מתאימים, בקרה ופיקוח. המטרה היא ליצור מערכת ארגונית, אשר תפעל באמצעות נהלים כתובים, על פי שיטות עבודה מובנות, אשר יהיו אמצעי לשיפור תהליכים והתייעלותם במחלקה ויתרמו תרומה מהותית לפעילות המחלקה. קיימת חשיבות רבה בפרסום נהלים, עדכונם וכן במעקב אחר יישום הנהלים הלכה למעשה. במחלקת החינוך לא קיימים נהלים בנושאים שונים שתפקידם לעגן את תהליכי העבודה הכרוכים במסגרות חינוך המיוחד.

ועדת השמה

תכלית הדיונים המתקיימים בוועדה השמה היא לקבל החלטות חינוכיות מיטביות ומשמעותיות בעניינם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים. לפיכך הדיונים חייבים להיות מושגתים על עקרונות הומניסטיים תוך קיום דיון הוגן, אחראי, הדוגל בשיתוף ההורים

והתלמיד ומאפשר להם להשמיע את עמדתם ולהציג את רצונם ואת תפיסתם לגבי המענה
ההולם את צורכי התלמיד כדי שתקודם איכות חייו.

בחלק מהמקרים דיוני ועדת ההשמה בתקופת הביקורת כללו בעיקר הליקויים הבאים:

1. לא נמצא טופס סיכום החלטה.
2. חסר חתימות יו"ר הועדה והמפקח על החינוך המיוחד ממשרד החינוך ובנוסף לא נרשמה עמדת ההורים.
3. חסרה עמדת ההורים.
4. היה מקרה המלצה למסגרת חינוך רגילה וגם המלצה למסגרת חינוך מיוחד.
5. הודעה על החלטת הועדה לאחד התלמידים נשלחה להורים לאחר ששה חודשים.

התחשבות

מבדיקת הביקורת המועצה שלמה בתקופת הביקורת ביתר סך 196 אלף ש"ח למסגרות החינוך
המיוחד לפי הפירוט בטבלה הבאה:

שם המוסד	תשלום יתר ש"ח לפי שנה		
	תש"ח	תש"ט	תש"ע
חברת רנד	48,040	35,999	31,323
עמותת רנד	8,165	26,702	23,628
המשפחה הקדושה	1,170	1,160	2,264
בי"ס אלביק	622	546	594
גן טיפולי יפיע	851	1,404	-
מ. א. עמק יזרעאל	1,446	920	940
בי"ס עמלני נצרת	271	634	518
בי"ס אל-רשיד	715	4,720	949
חרשים ועיוורים נצרת	-	600	1,980
סה"כ	61,280	72,685	62,196

1. תשלום לפי רמה בסיסית

בשלושה מקרים המועצה שלמה לעמותת רנד סכומים גדולים מאלה הקבועים לפי רמת
שירות בסיסית. התשלום ביתר הסתכם בסך 16,080 ש"ח.

2. תשלום עבור שירותים נוספים

א. פסיכולוג

בעלות על מוסד חינוכי מוכר שאינו רשמי אינה רשאית לדרוש תשלום בגין רכיב פסיכולוג
אם היא העסיקה את הפסיכולוג מטעמה.

המועצה שלמה לבעלויות מוסד חינוכי מוכר שאינו רשמי, עבור שירות של פסיכולוג. התשלום ביתר הסתכם בסך 19,335 ₪.

ב. שמירה

בעלות על מוסד חינוכי מוכר שאינו רשמי אינה רשאית לדרוש תשלום בגין שמירה אם היא העסיקה שומר מטעמה.

המועצה שלמה לבעלויות מוסד חינוכי מוכר שאינו רשמי, עבור שמירה. בשני מקרים נוספים, המועצה שלמה עבור שמירה לשתי בעלויות מוסד חינוך מוכר רשמי מבלי שיהיה להם שומר. התשלום ביתר הסתכם בסך 16,824 ₪.

ג. בריכה טיפולית

1. חברת רנד ועמותת רנד מסרו לביקורת רשימת תלמידים שקבלו טיפול הידרותרפיה בשנים תשס"ח ותשס"ט.

2. הביקורת בדקה עם הורי התלמידים ומצאה שלא כל התלמידים ששמותיהם נכללו ברשימות אכן מקבלים טיפול הידרותרפיה.

3. הביקורת מצאה שאין התאמה בין שמות התלמידים שקבלו טיפול הידרותרפיה בשנים תשס"ח ותשס"ט לפי רשימה שמית שהגישו חברת רנד ועמותת רנד, לבין החשבונות שהגישו.

4. עמותת רנד קבלה תשלום אגרת בריכה טיפולית עבור תלמידים אשר שמותיהם לא נכללו ברשימות מקבלי טיפול הידרותרפי שהגישה העמותה.

5. לא כל התלמידים שעבורם בקשו חברת רנד ועמותת רנד תשלום עבור בריכה טיפולית אכן מקבלים טיפול הידרותרפיה, ועוד המועצה שלמה לעמותת רנד עבור בריכת טיפולית לתלמידים שלמדו בבנין שאין בתחומו בריכת שחיה:

א. לחברת רנד המועצה שלמה ביתר בשנים תשס"ח עד תש"ע סך 74,984 ₪.

ב. לעמותת רנד המועצה שלמה בשנים תשס"ט ותש"ע סך 23,072 ₪.

ג. סה"כ הסכום ששלמה המועצה ביתר בשנים תשס"ח עד תש"ע לחברת רנד ולעמותת רנד עבור תלמידים שלא קבלו שירות בריכה טיפולית סך 98,056 ₪.

6. חברת רנד ועמותת רנד קבלו תשלום עבור בריכה גדולה במקום בריכה קטנה, חברת רנד קבלה סך 6,736 ₪. עמותת רנד קבלה סך 5,116 ₪. ביחד המועצה שלמה ביתר סך 11,852 ₪.

ד. סייעת תגבור

המועצה שלמה למוסדות חינוך מיוחד עבור סייעת תגבור מבלי שיהיה להם אישור על כך משרד החינוך. התשלום ביתר הסתכם בסך 18,303 ₪.

ה. תוספת מיוחדת עבור תפעול מגמות לימוד

המועצה שלמה למסגרות חינוך מיוחד עבור תפעול מגמות לימוד מבלי שהתקיימו שעות לימוד מעבר לשעות הרגילות. התשלום ביתר הסתכם בסך 9,984 ₪.

ו. תוכנית לימודים נוספת (תל"ן)

1. רשויות קולטות לא צרפו אישורים של מפקחת החינוך המיוחד על המוסד החינוכי ואישור בכתב ממנהל המחוז על הפעלת התל"ן לדרישות התשלום ששלחו למועצה.
2. מחלקת החינוך לא מסרה לביקורת תכנית כיתתית שהיא חלק ממערכת השעות של הכיתה והתלמיד אשר השתתפו בפועל בתל"ן.
3. המועצה לא התחייבה לשאת בהוצאות הנובעות מביצוע התל"ן.
4. תוכנית הלימודים הנוספת, לא התקיימה מעבר למערכת השעות הכיתתית הרגילה.
5. תלמידים ו/או הוריהם מסרו שלא הופעלה תל"ן.
6. המועצה שלמה ביתר סך 5,727 ₪ עבור הפעלת תל"ן.

נוהל ביצוע

מחלקת החינוך ומשרד החינוך לא קיימו את נוהל הביצוע האמור בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך:

1. מחלקת החינוך
 - א. לא בדקו את הודעות הדרישה לתשלום אגרת תלמידי חוץ.
 - ב. בחרו לא להתערב בכל תהליכי התשלום.
 - ג. לא הכינו תחזית/ אומדן בעקבות דיוני ועדות השמה ושילוב.
 - ד. לא בדקו קיום שירותים נוספים.
 - ה. לא ערכו דיון משותף או בירור עם מפקחי חינוך מיוחד בענין אישורי תשלום.
2. מפקחי חינוך מיוחד של משרד החינוך אשרו הודעות דרישה לתשלום אגרת תלמידי חוץ:

- א. מבלי לאמת את הקטגוריה שהתלמיד משתייך אליה.
- ב. בניגוד לכללי המינהל התקין תשלום עבור שירותים נוספים.

- ג. עבור בריכת שחיה טיפולית גדולה בIODעין שהבריכה היא קטנה.
- ד. עבור בריכה טיפולית למוסד שאין בתחומו בריכה.
- ה. עבור בריכה טיפולית מבלי לקבל מהמוסד תכנית לימודים כיתתית ואישית של התלמיד.
- ו. עבור סיעת תגבור ומגמות, בIODעין שהם אמורים להוציא אישור ראשוני.
- ז. למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, תשלום עבור שמירה ופסיכולוג.

אכיפה

1. הביקורת בדקה את דרישות תשלום שהתקבלו מהרשויות והמוסדות הקולטות והעתקי הוראות קיזוז של משרד החינוך לחיוב עבור חובות הרשות לרשויות/ מוסדות הקולטות. הביקורת מתרשמת כי המועצה נוהגת להעדיף תשלום דרך קיזוז על פני תשלום בצמוד לדרישת התשלום לרשות הקולטת.
2. לא עלה בידי הביקורת לקבל תיעוד לקבלת החלטה לנהוג כך על ידי המליאה של הרשות ו/או הנהלה של הרשות. בנוסף לא התקבל תיעוד למעקב על החיובים לצורך פיקוח ובקרה של התשלומים הנדרשים על ידי נותני שירות.
3. לא קיימים נהלי תשלום לרבות אישור דרישת תשלום על ידי מנהל מחלקת החינוך על ידי חתימה לעדות, תיוק האישור החתום, קבלת כרטיס ספק לבקרה ופיקוח על ידי מנהל מערכת החינוך וכיוצ"ב.

בקרה

1. הביקורת מתרשמת כי בנושא המבוקר לא היתה הקפדה יתרה למילוי אחרי הוראות הגדרת התפקיד של מנהל מחלקת החינוך, ואם היו פועלים על פיה לא היה נוצר הפער בין תקציב לביצוע כפי שבא לידי ביטוי בדוח ביקורת זה.
2. הביקורת מצאה שמחלקת החינוך לא ערכה בקרה כלשהי, הודעות דרישה ממסגרות חינוך מיוחד והודעות קיזוז ממשרד החינוך שנתקבלו שולמו או קוזזו ללא כל בדיקה.

מטרה והיקף הביקורת

תוכנית הביקורת לשנת 2011 כללה בדיקת נושא, אגרת תלמידי חוץ בשנים 2008 עד 2010, במטרת לבדוק אופן ניהול תהליך העוסק בתשלום אגרת תלמידי חוץ בחינוך המיוחד, שיבוצם למוסדות המתאימים, הכנת תקציב ומעקב הביצוע, חיוב המועצה על ידי הרשות המקבלת, רישום בספרי המועצה והבקורות השלובות בתהליך.

לשם עריכת הביקורת נערכו ביקורים במוסדות החינוך אשר ברשויות המקבלות, נסקרו כרטיסי הנהלת חשבונות, רישומים ומסמכים רלבנטיים, נערכו פגישות עם בעלי תפקידים ברשויות המקבלות, עם מפקחת חינוך מיוחד במחוז הצפון של משרד החינוך, פגישה והתכתבויות עם מפקחת מקצועית בכירה של משרד החינוך.

הביקורת זכתה לשיתוף פעולה מצד כל הנוגעים בדבר ומודה להם על כך.

מידע כללי

1. במועצה מערכת חינוך הכוללת גני ילדים טרום חובה, גני ילדים חובה, שלושה בתי ספר יסודיים, שתי חטיבות ביניים ובית ספר תיכון. וכ-50 ילדים בחינוך המיוחד מחוץ ליישוב.
2. בסעיף 2 לחוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988, נקבע, מטרת החינוך המיוחד היא לקדם ולפתח את כישוריו ויכולתו של הילד בעל הצרכים המיוחדים, לתקן ולשפר את תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי, להקנות לו ידע, מיומנות והרגלים ולסגל לו התנהגות מקובלת בחברה, במטרה להקל על שילובו בה ובמעגל העבודה.
3. בסעיף 3 לחוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988, נקבע, ילד בעל צרכים מיוחדים זכאי לחינוך מיוחד חנם במוסד לחינוך מיוחד באזור מגוריו; לא נמצא מוסד כאמור באזור מגוריו, אחראית רשות החינוך המקומית למתן חינוך מיוחד לילד במוסד מתאים, קרוב ככל האפשר לאזור מגוריו, אף אם המוסד נמצא בתחום שיפוטה של רשות מקומית אחרת.
4. לא נמצא בתחומי הרשות המקומית פתרון חינוכי לתלמיד, כאמור לעיל, יתבטא קיום חובתה של הרשות המקומית במתן אישור לתלמיד ללמוד מחוץ ליישוב וב"תשלום עבור תלמידי חוץ" לרשות הקולטת.

בדיקה כללית

להלן תקציב אגרת תלמידי חוץ באלפי ש"ח, לפי הדוחות הכספיים של המועצה:

שנה	תקציב	ביצוע	עודף/גרעון	
			ש"ח	אחוז
2007		120		
2008	120	264	(144)	120%
2009	124	303	(179)	144%
2010	300	575	(275)	92%
2011	443	386	57	13%

מעיון בטבלה עולה כי התקציב אינו מתאים באופן עקבי לביצוע בפועל, החריגה הממוצעת הינה כ- 120%. תקציב מבטא את הציפיות על בסיס שיכלול של מידע ארגוני וערכים כספיים של אותו מידע. תקצוב שגוי או רחוק באופן בולט מהביצוע כפי שבא לידי ביטוי בטבלה הנ"ל חושף את הרשות לאי תשלום חובותיה, מאמצי מימון לא מתוכננים ויקרים ולעלויות מימון חריגות. בנוסף מאבד את המשמעות לשמו נוצר, בקרה ופיקוח על הביצוע.

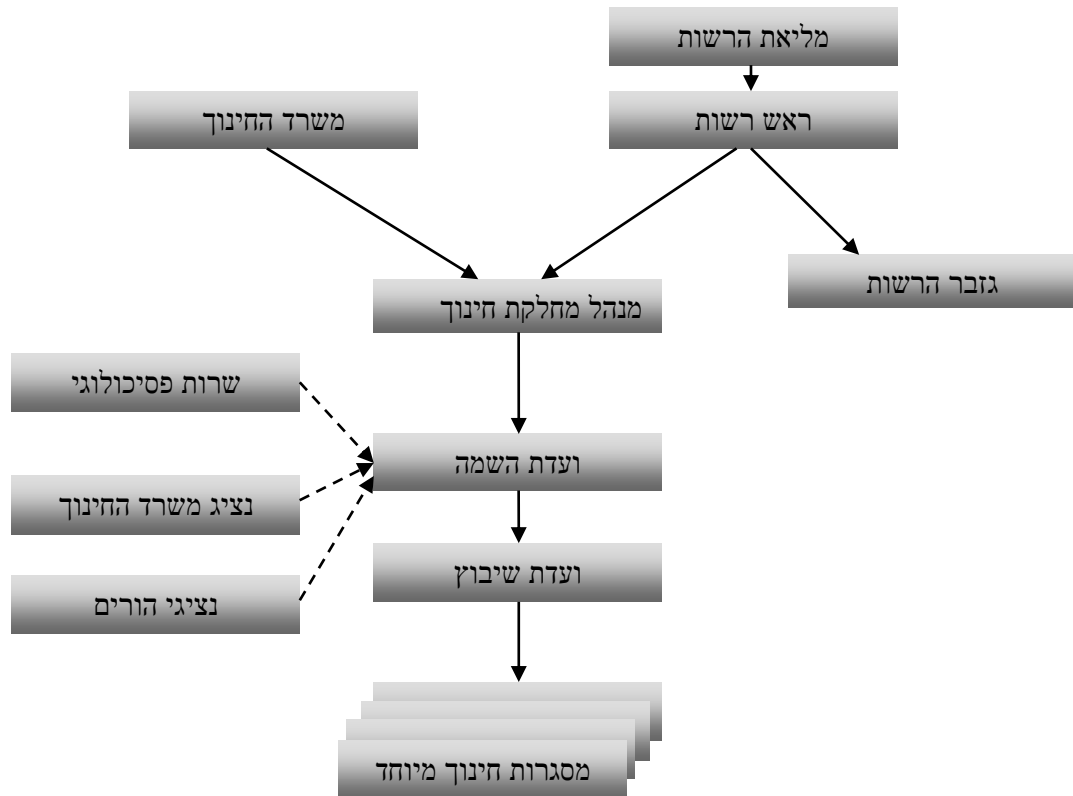
לוח זמנים לתכנון תקציב וביצוע

1. ועדת שילוב והשמה – מא/יוני לפני שנה"ל.
2. תחילת שנת לימודים – ספטמבר.
3. אישור תקציב מועצה – נובמבר/ דצמבר.
4. דרישת תשלום – סוף יולי בתם שנת הלימודים.
5. תשלום – דצמבר אחרי שנת הלימודים.

נציין כי מסד נתונים פשוט הכולל פרטי התלמידים כפי שמופיעים בסיכומי ועדת השמה ואישורי הנתונים לגביה נותנים מידע סביר לתכנון תקציב לפעילות. מסד הנתונים לא צריך להיות פומבי וכן צריך לשרת את מנהל מחלקת החינוך וגזבר הרשות בלבד ללא פרטים אישיים של התלמידים. נוסף כי על פי הגדרת התפקיד שנמסרה לביקורת מנהל מחלקת החינוך אחראי לתקצוב וכספים אשר כולל אישור דרישות התקציב, העברת כספים בפועל, קבלת מידע לגבי שימוש בתקציב ועריכת ביקורת על השימוש בתקציב. גיבוש הצעת תקציב על פי צרכים ועל פי קריטריונים מוגדרים מראש.

מבנה ארגוני

להלן תרשים המתאר את המבנה הארגוני הקשור לפעילות תלמידי חוץ בחינוך המיוחד ברשות:



משרד החינוך

מייצג ומבצע את המדיניות הממלכתית של השלטון המרכזי, לצורך הביצוע מנחה על ידי חוקים וחוזרי מנכ"ל את הרשויות. המשרד מקצה כספים ומפקח על מוסדות חינוך הזכאיות לקבלת כספי המשרד לפעילותיהם.

מליאת הרשות

הגוף הנבחר על ידי הציבור לייצג אותו בניהול הרשות, בפניו מובא התקציב השנתי לאישור ובאחריותו לאשר את ביצוע כפי שבא לידי ביטוי בדוחות הכספיים של הרשות.

מנהל מחלקת חינוך

מטלות ותחומי אחריות עיקריים כפי שמופיע במסמך הגדרת תפקידים שנמסר לביקורת הינם; גיבוש, תכנון אסטרטגי, התוויה ארגון וביצוע של מדיניות שירותי החינוך ברשות המקומית ובכלל זה פיקוח ובקרה על שירותי חינוך בגני הילדים, חינוך יסודי, חינוך על יסודי, שירות פסיכולוגי במערכת החינוך ועוד.

ועדת השמה

לפי סעיפים 5-11 לחוק החינוך המיוחד, תשמ"ח-1988. דנה בזכאותו של תלמיד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד ולהשמה ברצף המסגרות החינוכיות הקיים. סעיף 20 ה' בחוק החינוך המיוחד קובע שוועדת ההשמה תשמש גם כוועדת ערר על החלטת ועדת השילוב המוסדית.

ועדת שיבוץ

הועדה אחראית להתאים את המוסד החינוכי לצרכי התלמיד בהתאם להחלטת ועדת ההשמה. הועדה מורכבת מאותם החברים שמרכיבים את ועדת ההשמה.

גזבר הרשות

הסמכות העליונה בנושא כספים, אחראי על ניהול כספי הרשות בהתאם למקורותיה ושימושיה המגוונים.

מוסדות חינוך

מוסדות שונים ברשויות שכנות או רחוקות יותר אשר עונות על הצורך לחינוך מיוחד כפי שהוגדר על ידי ועדת ההשמה. מוסדות אלו מוכרים ומפוקחים באופן שוטף על ידי משרד החינוך ויכולות להיות בבעלות רשות מקומית או בעלות פרטית.

הגדרות תפקיד

מבדיקת הביקורת נמצא כי קיימת הגדרה כתובה לתפקידו של מנהל מחלקת החינוך. המסמך מפרט את תפקידיו של מנהל המחלקה לרבות גיבוש והתווית מדיניות, הכנת תוכנית עבודה, תקצוב וכספים, גבית אגרות, כ"א, ארגון, רכש, ביקורת, בקרה ופיקוח, השמה ילדים בעלי צרכים מיוחדים וכיוצ"ב.

נהלים

החוק וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, מנחים את הרשות בפעילויות החינוך השונות לרבות החינוך המיוחד. הביקורת סבורה שהנחיות החוק וחוזר המנכ"ל הינן כלליות מטבעם ואינם עונות על היבטים מקומיים ייחודיים לרשות.

נציין כי קיימת חשיבות רבה בכתיבת נהלים בנושאים שונים המעגנים את תהליכי העבודה הכרוכים בחינוך המיוחד: איתור תלמידים זכאים, השמה, איתור מוסדות מתאימים, שיבוץ, תקצוב ובקרת ביצוע על פי תוכנית, תשלומים, מעקב, בקרה ופיקוח.

בהגדרות התפקיד שהוצג לביקורת מנהל מחלקת החינוך נדרש להנחות ולכוון את מנהלי המדורים והיחידות להן הוא אחראי. בנוסף נדרש להכין תוכנית עבודה, לארגן ולחלק העבודה וכיוצ"ב. נהלים הם כלים הכרחיים לביצוע מובנה של מטלות אלו.

המטרה בספר נהלים היא ליצור מערכת ארגונית, אשר תפעל באמצעות נהלים כתובים, על פי שיטות עבודה מובנות, אשר יהוו אמצעי לשיפור תהליכים והתייעלותם במחלקה ויתרמו תרומה מהותית לפעילות המחלקה. קיימת חשיבות רבה בפרסום נהלים, עדכונם וכן במעקב אחר יישום הנהלים הלכה למעשה.

מבדיקת הביקורת עולה כי במחלקת החינוך לא קיימים נהלים לבחירתם של מסגרות חינוך המיוחד.

ועדת השמה

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, שתחולתו החל מיום 02.04.06 תכלית הדיונים המתקיימים בוועדה השמה היא לקבל החלטות חינוכיות מיטביות ומשמעותיות בעניינם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים. לפיכך הדיונים חייבים להיות מושתתים על עקרונות הומניסטיים תוך קיום דיון הוגן, אחראי, הדוגל בשיתוף ההורים והתלמיד ומאפשר להם להשמיע את עמדתם ולהציג את רצונם ואת תפיסתם לגבי המענה ההולם את צרכי התלמיד כדי שתקודם איכות חייו.

ישיבות 2008

מעיון בטופסי סיכומי החלטה המהווים חלק בלתי נפרד מהפרוטוקולים של ועדת השמה נמצא כי בשנה 2008 התקיימה ישיבה אחת של ועדת השמה בתאריך 3/5/08 ובה התקבלו החלטות ביחס לחמישה עשר תלמידים. לשמונה תלמידים היה זה הדיון השני, כלומר, הם נמצאים במערכת חינוכית שנקבעה בדיון ראשון בו הוחלט לראשונה על השמה במוסד מותאם לאפיון החריגות. לשני תלמידים היה זה הדיון הראשון, לשלושה תלמידים היה זה הדיון השלישי וביחס לתלמיד אחד לא סומן בטופס סיכום החלטה של הועדה מספר הדיון.

ממצאים נוספים שנמצאו:

1. לתלמיד אחד לא נמצא טופס סיכום החלטה.
2. טופס אחד חסר חתימות יו"ר הועדה והמפקח על החינוך המיוחד ממשרד החינוך ובנוסף לא נרשמה עמדת ההורים.
3. ארבעה טפסים נוספים חסרים עמדת ההורים.
4. טופס אחד מכיל המלצה למסגרת חינוך רגילה וגם המלצה למסגרת חינוך מיוחד.

ישיבות 2009

מעיון בטופסי סיכומי החלטה המהווים חלק בלתי נפרד מהפרוטוקולים של ועדת השמה נמצא כי בשנה 2009 התקיימו לפחות שתי ישיבות של ועדת השמה בתאריכים 02/05/09 ו- 09/05/09 ובהם התקבלו החלטות ביחס לחמישה עשר תלמידים. לשלושה תלמידים היה זה הדיון הראשון בעניינם. לשני תלמידים היה זה הדיון השני, לשישה תלמידים היה זה הדיון השלישי, לשלושה תלמידים היה זה הדיון הרביעי וביחס לתלמיד אחד לא סומן בטופס סיכום החלטה של הועדה מספר הדיון.

ממצאים נוספים שנמצאו:

1. (*) טופס ללא תאריך.
2. שלושה טפסים חסרים עמדת ההורים.
3. ארבעה תלמידים עברו ועדת השמה בשנה הקודמת. לשניים מהם נרשם על טופס הסיכום כי זהו דיון שני גם השנה וגם שנה קודמת.

ישיבות 2010

מעיון בהעתקי מכתבי ההחלטה של ועדת השמה שנשלחו להורים נמצא כי בשנה 2010 התקיימו חמש ישיבות של ועדת השמה, אחת בחודש אפריל, שלוש בחודש מאי ואחת בחודש אוגוסט בהם התקבלו החלטות ביחס לחמישים ואחת תלמידים. 24 תלמידים שולבו במערכות החינוך הרגילות ביישוב ואינם נכללים בדוח הנוכחי, יתרת 27 תלמידים הופנו למסגרות חוץ. נציין כי פורמט המכתבים הינו אחיד ומופקים באתר המקושר ישירות עם משרד החינוך.

ממצאים נוספים שנמצאו:

1. הורי תלמיד שכתבתם אינה ברשות השולחת.
2. הודעה על החלטת הועדה מתאריך 17/04/10 בעניין של תלמיד אחד נשלחה להורים בתאריך 20/10/10. נציין כי שאר ההורים שעניין בניהם טופל באותה ישיבה קיבלו הודעות בסמוך למועד הישיבה.
3. ארבעה תלמידים עברו ועדת השמה בשנה הקודמת. בפרטי תלמיד אחד רשום מספר תעודת זהות שונה בכל שנה.

תלמידים

1. מסמך של מחלקת החינוך מתאריך 14/10/10 מציג רשימת של 51 תלמידים בחינוך המיוחד ב- 14 מוסדות חוץ. המסמך מכיל שמות התלמידים ללא מספרי תעודת זהות, נציין כי רישום פרטים הכוללים מספרי תעודות זהות מקל על הזיהוי ומונע טעויות וכפילויות בתהליך הבקרה ומקל על הפיקוח. בנוסף אין במסמך פרטים לאיזה שנה מתייחסת הרשימה.
2. לא עלה בידי הביקורת לקבל רשימות לשנת לימודים 2009/2010.
3. מבדיקת מסמכי החיוב נמצא כי בשנת הלימודים 2009/2010 34 תלמידים למדו ב-9 מוסדות חוץ.

המסגרת הנורמטיבית

1. הרשות שולחת את תלמידיה בחינוך המיוחד למוסדות שונים. התשלום עבור תלמידי חוץ מחויב מתוקף אחריותה המשפטית של הרשות המקומית השולחת על תלמידים הגרים בתחומה על-פי המשתמע מסעיף 7א לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, וכן מסעיף 4 (ג) לחוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988.
2. משרד החינוך, בהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי ובאישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, קבע לגבי תלמידים בחינוך המיוחד סולם תעריפים דיפרנציאלי, על פי סוג החריגות הכיתתית. גובה התשלום נקבע על-פי רמות השירות המוכרות על-ידי המשרד ולא על-פי גירעונות תפעוליים. מסגרת "תשלומי החוץ" כוללת רמה בסיסית מחייבת לכל מסגרות החינוך המיוחד, על-פי קטגוריות ועל פי רמות שירות נוספות. התשלום ייגבה לפי שלוש קטגוריות. השתייכותו של התלמיד לאחת הקטגוריות תיקבע בהתאם לאפיון החריגות הכיתתית, על פי הנתונים הקיימים בקובץ המוסדות ומצבת התלמידים במשרד. מעבר לגבייה עבור רמת השירות הבסיסית, רשות מקומית ובעלות זכאיות לגבות עבור שירותים נוספים בחמישה תחומים.

3. לפי סעיף 4.5 לחוזר מנכ"ל מס' 3.7-28, בתחולה מ-1 בדצמבר 2002, נקבע:

א. אפשר לגבות "תשלום עבור תלמידי חוץ" רק עבור תלמיד אשר ועדת השמה קבעה את זכאותו לחינוך מיוחד ואשר הרשות המקומית הפנתה אותו ללימודים מחוץ למקום מגוריו, למסגרת של חינוך מיוחד.

ב. רשות/בעלות קולטת תוכל לדרוש תשלום רק עבור "תלמיד חוץ" הלומד במוסד חינוכי שבבעלותה והמוכר על-ידי משרד החינוך.

ג. לא ניתן לדרוש תשלום בגין "תלמיד חוץ" שאינו מופיע במצבת התלמידים וכן במקרה שבו הרישום במצבת אינו תואם את הפרטים של כיתות התקן שהוקצבו למוסד החינוכי.

ד. בסיס החישוב ל"תלמיד חוץ" הוא 12 חודשים בשנה. תלמיד אשר למד בשנת לימודים מסוימת רק חלק מתקופת הלימודים, תוכל הרשות השולחת לשלם רק את החלק היחסי מהתשלום, בהתאם לתקופת שהייתו במסגרת.

מדי שנה מפרסם משרד החינוך בחוזרי מנכ"ל תעריף תשלומים לתלמיד בחינוך המיוחד, אלה הקטגוריות שלפיהן ייגבה התשלום:

1. הקטגוריה הראשונה

מתייחסת לכיתות מיוחדות של החינוך הרגיל שלומדים בהן תלמידים בעלי חריגויות קלות. כוללות תלמידים בעלי משכל גבולי רב בעייתיים, בעלי הפרעות התנהגותיות/ הפרעות רגשיות קשות, לקויי למידה, מעוכבי התפתחות, מעוכבי שפה, עיוורים, לקויי ראייה ולקויי שמיעה.

2. הקטגוריה השנייה (א')

מתייחסת לכיתות הכוללות תלמידים בעלי חריגויות קלות בבתי ספר ובגני ילדים בחינוך המיוחד. כיתות הכוללות תלמידים בעלי הפרעות התנהגותיות/ הפרעות רגשיות קשות, לקויי למידה רב-בעייתיים, מעוכבי התפתחות ומעוכבי שפה.

3. הקטגוריה השנייה (ב')

מתייחסת לתלמידים לקויי חושים בבתי ספר ובגני ילדים בחינוך המיוחד.

4. הקטגוריה השלישית (א')

מתייחסת לכיתות הכוללות תלמידים בעלי לקויות קשות בגני ילדים, בבתי ספר של החינוך המיוחד ובכיתות מיוחדות בבתי ספר של החינוך הרגיל, למשותקי מוחין ולבעלי נכויות פיזיות קשות, לבעלי פיגור בינוני רב-בעייתי.

5. הקטגוריה השלישית (ב')

מתייחסת לכיתות הכוללות תלמידים בעלי לקויות קשות בגני ילדים, בבתי ספר של החינוך המיוחד ובכיתות מיוחדות בבתי ספר של החינוך הרגיל, לאוטיסטים ולבעלי הפרעות נפשיות.

התחשבות

1. תשלומים לפי רמה בסיסית

תעריפי הקטגוריות שלפיהן נקבע סכום תשלום:

תעריף בש"ח לתלמיד לפי קטגוריה						שנה	רמה בסיסית
1	2 א'	גן ילדים	אשכול גנים	2 ב'	3 א'		
4,021	5,318	5,318	אינ	6,486	9,056	תשס"ח	חוק
4,282	5,705	5,705	אינ	6,579	9,137	תשס"ט	חינוך מיוחד
4,325	5,768	5,768	3,508	6,595	9,147	תש"ע	שבוע 41
4,439	5,850	5,850	אינ	6,531	9,509	תשס"ח	שעות
4,727	6,276	6,276	אינ	6,579	9,137	תשס"ט	
4,774	6,345	6,345	3,438	6,595	9,147	תש"ע	

ממצאים:

עמותת רנד לחינוך ורווחה

מבדיקת הביקורת עולה כי נמצאו שלושה מקרים בהם העמותה חייבה את המועצה ברמת שירות הבסיסית, בסכומים גדולים מאלה הקבועים לפי הקטגוריות השונות:

א. התלמיד ש. ה. ס.

סכום תשלום נקבע בשנת תשס"ט לפי קטגוריה 2א' בסך 5,276 ₪ סכום החיוב הנכון לפי קטגוריה 2א' - גן ילדים 3,498 ₪.
המשמעות הכספית תשלום ביתר בסך 1,778 ₪.

ב. התלמיד א. ת. ד.

- סכום תשלום נקבע לפי קטגוריה 3א' במקום קטגוריה 2א' - גן ילדים. המשמעות הכספית בשנת תשס"ט תשלום ביתר סך 5,639 ₪.
- בשנת תש"ע חוייב בסך 9,147 ₪ במקום 3,126 ₪. המשמעות הכספית בשנת תש"ע תשלום ביתר בסך 6,021 ₪.
- בסה"כ המועצה שלמה ביתר בשנים תשס"ט ותש"ע סך 11,660 ₪.

ג. התלמיד א. ע. ד.

חוייב בשנת תש"ע לפי קטגוריה 2א' בסך 5,768 ₪ סכום החיוב הנכון 3,126 ₪ לפי קטגוריה 2א' - גן ילדים. המשמעות הכספית תשלום ביתר בשנת תש"ע בסך 2,642 ₪.

המועצה שלמה ביתר סך 16,080 ₪ לפי הרמה הבסיסית.

בנוסף, עמותת רנד חייבה בשנת תשס"ט עבור כל התלמידים לפי תעריף חוק שבוע לימודים בן 41 שעות מבלי שברשותו אישור על כך ממשרד החינוך (המשמעות היא סמנטית בלבד וללא משמעות כספית, בשנה הקודמת התעריף היה גבוה יותר ובעל משמעות כספית מהותית במידה והחייב היה לפי 41 שעות).

2. שירותים נוספים

תעריפי שירותים נוספים שלפיהם נקבע סכום התשלום:

תעריף נח לתלמיד לפי קטגוריה							שנה	שירותים נוספים
3 ב'	3 א'	2 ב'	אשכול גנים	גן ילדים	2 א'	1		
234	234	234	234	234	234	234	תשס"ח	פסיכולוג
232	232	232	232	232	232	232	תשס"ט	
233	233	233	233	233	233	233	תש"ע	
617	271	375	194	194	194	52	תשס"ח	שמירה
715	314	434	225	225	225	61	תשס"ט	
752	331	457	237	237	237	64	תש"ע	
3,759	2,463	3,401	1,763	1,763	1,763	0	תשס"ח	בריכה
3,759	2,463	3,401	1,763	1,763	1,763	0	תשס"ט	קטנה עד
3,759	2,463	3,401	1,763	1,763	1,763	0	תש"ע	בינונית
4,401	2,884	3,982	2,065	2,065	2,065	0	תשס"ח	בריכה
4,401	2,884	3,982	2,065	2,065	2,065	0	תשס"ט	גדולה עד
4,401	2,884	3,982	2,065	2,065	2,065	0	תש"ע	גדולה מאוד

א. פסיכולוג

לפי סעיף 7א לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ולפי סעיף 4 (ג) לחוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, ולפי חוזרי המנכ"ל השונים, עלות על מוסד חינוכי במעמד מוכר שאינו רשמי רשאית לסמן את רכיב הפסיכולוג רק אם השירות סופק על ידי השירות הפסיכולוגי החינוכי העירוני. את התשלום שגבתה הבעלות מהרשויות השולחות עליה להעביר לרשות המקומית שסיפקה את השירות. יובהר כי בעלות על מוסד חינוכי מוכר שאינו רשמי אינה רשאית לדרוש תשלום בגין רכיב פסיכולוג אם היא העסיקה את הפסיכולוג מטעמה.

ממצאים:

מבדיקת הביקורת עולה כי בעלויות על מוסד חינוכי מוכר שאינו רשמי, דרשו תשלום בגין שירות של פסיכולוג, אשר מועסק ע"י הבעלות.

להלן טבלה סכומים ששולמו ביתר:

תש"ע		תשס"ט		תשס"ח		שם המוסד
סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	
3,262	233 x 14	3,248	232 x 14	3,276	234 x 14	חברת רנד
1,864	233 x 8	1,856	232 x 8	1,170	234 x 5	עמותת רנד
932	233 x 4	1,160	232 x 5	1,170	234 x 5	המש' הקדושה
233	233 x 1	232	232 x 1	234	234 x 1	בי"ס אלביק
	לא חוייב	464	232 x 2	234	234 x 1	גן טיפולי יפיע
6,291		6,960		6,084		סה"כ

המועצה שלמה ביתר למוסדות חינוך מיוחד, עבור פסיכולג סך 19,335 ₪.

ב. שמירה

לפי חוזרי המנכ"ל השונים, ההחלטה על נחיצות השמירה ועל היקפה נקבעת על ידי המשרד לביטחון פנים בתיאום עם הרשות המקומית שהמוסד החינוכי פועל בה, ובכלל זה מוסד במעמד מוכר שאינו רשמי. לפיכך בעלות על מוסד חינוכי במעמד מוכר שאינו רשמי רשאית לסמן את רכיב השמירה רק אם השירות מתבצע על ידי הרשות המקומית. את התשלום שגבתה הבעלות מהרשויות המקומיות השולחות עליה להעביר לרשות המקומית שסיפקה את השירות. יובהר כי בעלות על מוסד חינוכי מוכר שאינו רשמי אינה רשאית לדרוש תשלום בגין רכיב

שמירה אם היא העסיקה את השומר מטעמה.

ממצאים

להלן טבלה סכומים ששולמו ביתר:

תש"ע		תשס"ט		תשס"ח		שם המוסד
סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	
	לא חוייב	4,396	314 x 14	3,794	271 x 14	חברת רנד
	לא חוייב	2,512	314 x 8	1,084	271 x 4	עמותת רנד
				194	194 x 1	
361	361 x 1	314	314 x 1	271	271 x 1	בי"ס אלביק (1)
	לא חוייב	715	715 x 1	617	617 x 1	גן טיפולי יפיע (1)
		225	225 x 1			
331	331 x 1	314	314 x 1	271	271 x 1	עמק יזרעאל (2)
64	64 x 1	61	61 x 1			
	לא חוייב	314	314 x 1	271	271 x 1	בי"ס עמלני נצרת (3)
	לא חוייב		לא חוייב	715	715 x 1	בי"ס אל-ראשיד
756		8,851		7,217		סה"כ

הערות:

- (1) מוסד מוכר לא רשמי ללא שומר.
- (2) מוסד מוכר רשמי- עמדת השמירה נמצאת על יד שער בי"ס היסודי, בפועל ילדים של החינוך המיוחד נכנסים ויוצאים בשער בי"ס החינוך המיוחד שאין בו שומר.
- (3) מוסד רשמי מוכר ללא שומר.

המועצה שלמה ביתר למוסדות חינוך מיוחד, עבור שירות שמירה בסך 16,824 ₪.

ג. בריכה טיפולית

1. בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, המתייחסים לתשלום עבור תלמידי חוץ שמתפרסמים מדי שנה, נקבע בין היתר: לתפעול שוטף של בריכה טיפולית הנמצאת בתחומי המוסד החינוכי אפשר לקבל זיכוי אך ורק אם היא מקורה והפעילות בה מתרחשת לאורך כל שנת הלימודים, כחלק מתכנית הלימודים הכיתתית והאישית של התלמיד כפי שהיא מדווחת במערכת השעות של הכיתה.
2. בריכות השחייה הטיפוליות מחולקות לשתי רמות, על פי גודלן:
 - רמה א': בריכה קטנה עד בינונית.
 - רמה ב': בריכה גדולה עד גדולה מאוד.
3. על הרשות השולחת לשלם לרשות הקולטת את התשלום בגין תלמידי חוץ לפי התעריפים המתפרסמים מעת לעת בחוזרי המנכ"ל של משרד החינוך.
4. נציין כי עמותת רנד וחברת רנד הצהירו על בריכה גדולה עד גדולה מאוד. מנכ"ל החברה והעמותה מסר לביקורת כי גודלה של הבריכה הינה 10 מטר על 5 מטר שהם 50 מ"ר בלבד.
5. הביקורת מצאה, לפי תוכנית בנייה, שטח פני המים בבריכה הוא (10.90 מטר על 4 מטר) 43.60 מ"ר.
6. לפי המידע שקיבלה הביקורת ממפקחת מקצועית בכירה במשרד החינוך, "בכל הארץ אין בריכה טיפולית גדולה".
7. בסעיף 3.3.8 לחוזר מנכ"ל תשע"ב ב/4 (א), נקבע:
 - בריכה טיפולית קטנה עד בינונית, היא בריכה קטנה מברכת שחייה חצי אולימפית.
 - בריכה טיפולית גדולה עד גדולה מאוד, היא בריכת שחיה בגודל חצי אולימפי עד אולימפית.
8. חברת רנד ועמותת רנד מסרו לביקורת רשימת תלמידים שקבלו טיפול הידרותרפיה בשנים תשס"ח ותשס"ט.
9. הביקורת בדקה עם הורי התלמידים ומצאה שלא כל התלמידים מקבלים טיפול הידרותרפיה.

ממצאים:

1. הביקורת מצאה שאין התאמה בין שמות התלמידים שקבלו טיפול הידרותרפי בשנים תשס"ח ותשס"ט לפי רשימה שמית שהגישו חברת רנד ועמותת רנד, לבין החשבונות שהוצגו, להלן דוגמאות:

א. ס.ד - נדרש תשלום בשם העמותה, השם הופיע ברשימת החברה.

ב. 3 תלמידים (ר.י, ש.ס, א.ת.ד) לא הופיעו ברשימות שמות תלמידים שקבלו טיפול הידרותרפי בשנת תשס"ט, ברם בדרישת התשלום שהגישה העמותה, בקשו תשלום עבור שימוש בבריכה טיפולית.

ג. בדרישות תשלום שהגישה העמותה עבור השנים תשס"ט ותש"ע בקשה עבור שימוש בבריכה טיפולית עבור תלמידים שלמדו בבנין מעון יום שיקומי שאין בו בריכה טיפולית. (ר.י, ש.ס, א.ת.ד - תשס"ט, א.ת.ד, י.י, א.ע.ד - תש"ע).

2. עמותת רנד קבלה תשלום אגרת בריכה טיפולית עבור תלמידים אשר שמותיהם לא נכללו ברשימות מקבלי טיפול הידרותרפי שהגישה העמותה.

3. הביקורת בדקה את הרשימות ומצאה שלא כל התלמידים שעבורם בקשו חברת רנד ועמותת רנד תשלום עבור שימוש בבריכה אכן מקבלים טיפול הידרותרפי, להלן טבלה לפי שנים:

שם המוסד	מספר התלמידים מדווחים כמקבלי טיפול הידרותרפי					
	תשס"ח		תשס"ט		תש"ע	
	קבלו	לא קבלו	קבלו	לא קבלו	קבלו	לא קבלו
חברת רנד	7	9	7	8	5	9
עמותת רנד	4	1 ⁽¹⁾	4	2 ⁽²⁾	4	4

הערות:

(1) דוח עליו בחברת רנד.

(2) דרישת התשלום של עמותת רנד כלל שני תלמידים שלא דווח עליהם ברשימה.

4. טבלה - תשלום עבור תלמידים שלא קבלו טיפול הידרותרפי:

שם המוסד	סכומים בש"ח שקבלו מוסדות חינוך מיוחד ביתר לפי שנים					
	תשס"ח		תשס"ט		תש"ע	
	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ
חברת רנד	2,884x9	25,956	2,884x8	23,072	2,884x9	25,956
עמותת רנד			2,884x4	11,536	2,884x4	11,536
סה"כ		25,956		34,608		37,492

- א. סיכום תשלום ביתר לחברת רנד בשנים תשס"ח עד תש"ע סך 74,984 ₪.
- ב. סיכום תשלום ביתר לעמותת רנד בשנים תשס"ט ותש"ע סך 23,072 ₪.
- ג. המועצה שלמה ביתר עבור תלמידים בשנים תשס"ח עד תש"ע שלא קבלו שירות בריכה טיפולית סך 98,056 ₪.

חלק מהתלמידים שחייבה עמותת רנד, למדו בבנין שאין בתחומו בריכת שחיה (ראה סעיף 1.1 ג. לעיל).

תשלום עבור בריכה גדולה, במקום בריכה קטנה

סכומים בש"ח שקבלו מוסדות חינוך מיוחד ביתר לפי שנים						שם המוסד
תש"ע		תשס"ט		תשס"ח		
סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	
2,105	421x5	2,105	421x5	2,526	421x6	חברת רנד
1,263	421x3	1,263	421x3	1,684	421x4	עמותת רנד
302	302x1	302	302x1	302	302x1	
3,670		3,670		4,512		סה"כ

- א. סיכום תשלום ביתר שקבלה חברת רנד סך 6,736 ₪.
- ב. סיכום תשלום ביתר שקבלה עמותת רנד סך 5,116 ₪.
- ג. המועצה שלמה ביתר עבור בריכה טיפולית גדולה סך 11,852 ₪.

ד. סייעת תגבור

לפי חוזר מנכ"ל- תשס"ט/3, אפשר לתגבר מוסד לחינוך מיוחד בשעות סיוע נוספות (ב"סייעות תגבור") על-פי שיקול דעתו של המפקח על החינוך המיוחד במחוז. כמו כן, אפשר לתגבר כיתות לחינוך מיוחד שאין בהן הקצאה אוטומטית של שעות סיוע. הקצאת שעות התגבור לסיוע למסגרת החינוך המיוחד תיעשה במסגרת מכסת השעות שתוקצה למחוז בכל שנה. המפקח על החינוך המיוחד ומנהל המוסד החינוכי (במידת הצורך בתיאום עם הפיקוח הארצי ללקויי חושים) ייקחו בחשבון את מספר התלמידים הלומדים בפועל בכיתות, את סוג החריגות הכיתתית, את מערך כוח האדם הכולל העומד לרשות המסגרת ואת רמת תפקודם של התלמידים. במקרים חריגים אפשר לייעד ממכסת סייעות התגבור סייעת אישית לתלמיד סיעודי רב-נכותי אשר לו נכות פיזית קשה, שבנוסף לוקה בנכויות מורכבות נוספות, והוא חריג באופן קיצוני משאר התלמידים במוסד

החינוכי שהוא לומד בו, ועיקר התמיכה בו היא השגחה, סיעוד וטיפול בחלק הארי משעות השהייה במוסד החינוכי.

הקצאת שעות לסייעת תגבור היא לכל היותר לשנת לימודים אחת בלבד. בכל שנה ייבחנו מחדש הצרכים והאפשרויות להקצאת שעות סייעת כיתתית חריגה, במסגרת מכסת השעות שתוקצבה למחוז באותה שנה.

תעריף שעות סייעת תגבור

מספר השעות שבהן נוכחת סייעת תגבור כיתתית עד תקרה למוסד לפי קטגוריה, כפול תעריף שעה לתלמיד								שנה
3 ב'		3 א'		2 ב'		2 א'		
תעריף נה	תקרה ש"ש	תעריף נה	תקרה ש"ש	תעריף נה	תקרה ש"ש	תעריף נה	תקרה ש"ש	
11	326	7	374	10	361	5	464	תשס"ח
13	464	8	464	12	361	6	464	תשס"ט
13	464	9	464	12	361	6	464	תש"ע

ממצאים:

מוסדות חינוך מיוחד חייבו את המועצה עבור סייעת תגבור מבלי שיהיה להם אישור על כך

ממשרד החינוך.

תשלום ביתר עבור סייעת תגבור לפי שנים						שם המוסד
תש"ע		תשס"ט		תשס"ח		
סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	
				9,310	665x14	רנד חברה
				2,660	665 x4	רנד עמותה
				117	117 x1	בי"ס אלביק (1)
				630	630 x1	עמק יזרעאל
517.5	517.5 x1	320	320 x1			בי"ס עמלני נצרת
1,980	660 x3	600	300 x2			חרשים ועיוורים
1,332	333 x 4					משפחה הקדושה
693	693 x1	(2)146	=439 - 585			בי"ס אלראשיד
4,522.5		1,066		12,717		סה"כ

הערות:

(1) חיוב שאינו תואם את הקצאת השעות המאושרות עפ"י משרד החינוך. חיוב לפי 84 ש', ממוצע שעות עפ"י משרד החינוך 67.25 ש"ש.

(2) ביה"ס קבל ממשרד החינוך אישור הקצאה לסייעת תגבור לתקופה של 9 חודשים (1.12.2008 עד 31.8.2009), חייב את המועצה עבור 12 חודשים.

סיכום תשלום יתר שקבלו מוסדות חינוך מיוחד, עבור סייעת תגבור מסתכם בסך 18,305.50 ₪.

ה. תוספת מיוחדת עבור תפעול מגמות לימוד

נמסר לביקורת ע"י מפקחת מקצועית בכירה במשרד החינוך כי הכוונה למגמת לימוד היא לנושא שבו תלמיד מקבל תגבור של 5 ש"ש בנוסף לשעות הליבה, תוכנית הכיתה צריכה לכלול שעות אלה, כל הכיתה יוצאת לפעילות. שעות הלימוד יתקיימו מעבר לשעות הרגילות.

תעריף מגמות לימוד במהלך השנים: תשס"ח, תשס"ט ותש"ע

מגמת לימוד	ש"ש לכיתה	תעריף נח לתלמיד לפי קטגוריה											
		2 א	2 ב	3 א									
קבוצה א' ספרות ותיירות	5-10	120	232	168									
	11-14	188	363	263									
	15 לפחות	362	698	505									
קבוצה ב' נגרות, חממה טיפולית טיפול בבעלי חיים	5-10	163	314	227									
	11-14	265	512	321									
	15 לפחות	441	850	616									
קבוצה ג' צילום, מכונאות רכב אמנות שימושית	5-10	228	439	318									
	11-14	361	696	504									
	15 לפחות	577	1,113	808									
				3 ב	256	401	771	347	566	940	485	761	1,231

ממצאים:

מסגרות חינוך מיוחדת, קבלו עבור תפעול מגמות לימוד מבלי שהתקיימו שעות לימוד מעבר לשעות הרגילות.

שם המוסד	תשלום ביתר נח עבור מגמות לימוד לפי שנים					
	תשס"ח		תשס"ט		תש"ע	
	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ
חברת רנד	227 x14	3,178	227 x14	3,178		
עמותת רנד	227 x4	908	227 x8	1,816		
	163 x1	163				
בי"ס אלראשד			485 x1	485	256 x1	256
סה"כ		4,249		5,479		256

סיכום תשלום יתר שקבלו מוסדות חינוך מיוחדת בעד מגמות לימוד בסך 9,984 שח.

ו. תוכנית לימודים נוספת (תל"ן)

1. סעיף 8 בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, קובע: "השר רשאי, בתנאים שנקבעו בתקנות, לאשר למוסד-חינוך רשמי, לפי דרישת הורי התלמידים באותו מוסד, תכנית לשעות נוספות על השעות שנקבעו בתכנית הלימודים, ובלבד שכל ההוצאות הנובעות מביצוע התוספת יחולו על הורי התלמידים המתחנכים על פיה או על רשות החינוך המקומית **שהתחייבה** לשאת בהן על חשבונה".

2. לפי חוזר מנכ"ל תשס"ג/3 (א), נקבע:

א. התוספת תינתן במקרים שבהם הרשות המקומית או הבעלות על המוסד החינוכי מממנת את מלוא עלות התל"ן על חשבונה. יודגש כי הרשות המקומית השולחת מחויבת בתשלום עבור התל"ן, וזאת בתנאי **שהמוסד קיבל את האישורים המתאימים**.

ב. אפשר לגבות עבור תל"ן מהרשות השולחת בתנאי שמדובר בתכנית כיתתית שהיא חלק **ממערכת השעות** של הכיתה והתלמיד השתתף בפועל בתכנית זו. בתוכנית ישתתפו ללא יוצא מן הכלל **כל תלמידי הכיתה**.

ג. הפעלת תל"ן כיתתית במימון הרשות טעונה אישורה של מפקח החינוך המיוחד על המוסד החינוכי ואישור בכתב ממנהל המחוז. **הרשות הקולטת תצטרף אישורים** אלו לדרישות התשלום הנשלחות לרשויות השולחות.

ד. שעות התל"ן לא יהיו על חשבון יום הלימודים. תוכנית הלימודים הנוספת היא חלק בלתי נפרד ממערכת השעות הכיתתית והיא חייבת להיות מיוצגת הן בתוכנית הלימודים הכיתתית והן בתוכנית הלימודים האישית.

תעריף התל"ן - לפי שנים

תעריף שו לפי קטגוריה לשעה שבועית שנתית	ש"ש לכיתה	השנה	2 א		3 ב	
			2 א	2 ב	3 א	3 ב
	לא יותר מ- 5	תשס"ח	455			
	לא יותר מ- 6	תשס"ט		682	512	
	לא יותר מ- 8					682
	לא יותר מ- 5	תש"ע	483			
	לא יותר מ- 6			725	544	
	לא יותר מ- 8					725

ממצאים:

1. רשויות קולטות לא צרפו אישורים של מפקחת החינוך המיוחד על המוסד החינוכי ואישור בכתב ממנהל המחוז על הפעלת התל"ן לדרישות התשלום ששלחו למועצה.
2. מחלקת החינוך לא מסרה לביקורת תכנית כיתתית שהיא חלק ממערכת השעות של הכיתה והתלמיד אשר השתתפו בפועל בתל"ן.
3. המועצה לא התחייבה לשאת בהוצאות הנובעות מביצוע התל"ן.
4. בתצפיות שערכה הביקורת נמצא כי תוכנית הלימודים הנוספת, לא התקיימה מעבר למערכת השעות הכיתתית הרגילה.
5. תלמידים ו/או הוריהם מסרו לביקורת שלא הופעלה תל"ן.
6. הטבלה הבאה מראה תשלום ביתר לרשויות קולטות עבור הפעלת תל"ן.

תשלום ביתר שו עבור מגמות לימוד לפי שנים						שם המוסד
תש"ע		תשס"ט		תשס"ח		
סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	סה"כ	מס' תלמידים כפול תעריף	
545	545 x1	545	545 x1	545	545 x1	מ.א עמק יזרעאל
		4,092	4,092 x1			בי"ס אלראשיד
545		4,637		545		סה"כ

סיכום תשלום יתר שקבלו מוסדות חינוך מיוחד עבור הפעלת תל"ן בסך 5,727 שו.

ריכוז תשלומי יתר לפי מוסדות

תשלום יתר שו לפי שנה				שם המוסד
סה"כ	תש"ע	תשס"ט	תשס"ח	
115,362	31,323	35,999	48,040	רנד חברה
58,495	23,628	26,702	8,165	עמותת רנד
4,594	2,264	1,160	1,170	המשפחה הקדושה
1,762	594	546	622	בי"ס אלביק
2,255	-	1,404	851	גן טיפולי יפיע
3,306	940	920	1,446	עמק יזרעאל
1,423	518	634	271	בי"ס עמלני נצרת
6,384	949	4,720	715	בי"ס אלראשיד
2,580	1,980	600	-	חרשים ועיוורים נצרת
196,161	62,196	72,685	61,280	סה"כ

ריכוז תשלומי יתר לפי מגמות

שם מוסד	תשלום יתר שן לפי רמה בסיסית, שירותים נוספים ומגמות							סה"כ
	רמה בסיסית	פסיכולוג	שמירה	בריכה טיפולית	סייעת תגבור	מגמות לימוד	תל"ן	
רנד חברה	0	9,786	8,190	81,720	9,310	6,356	0	115,362
רנד עמותה	16,080	4,884	3,790	28,194	2,660	2,887	0	58,495
קדושה	0	3,262	0	0	1,332	0	0	4,594
אלביק	0	699	946	0	117	0	0	1,762
יפיע	0	698	1,557	0	0	0	0	2,255
מ.א. יזרעאל	0	0	1,041	0	630	0	1,635	3,306
ע. נצרת	0	0	585	0	3,418	0	0	4,003
אלרשיד	0	0	715	0	836	741	4,092	6,384
סה"כ	16,080	19,329	16,824	109,914	18,303	9,984	5,727	196,161

ממצאים נוספים:

שנת לימודים 2007/2008

1. משרד החינוך מחייב עבור תלמיד אחד סכום נמוך ב- 2,223 שן מהחיוב המוגש על ידי רנד בגלל כניסה מאוחרת למוסד של רנד.
2. משרד החינוך מחייב עבור ארבעה תלמידים סכום נמוך ב- 665 שן מהחיוב המוגש על ידי רנד. הסכום שווה לחיוב עבור סעיית תגבור.

שנת לימודים 2008/2009

1. עיריית אום אלפחם מוציאה דרישת תשלום בתאריך 19/10/10 עבור שנת הלימודים 2008/2009 (תשס"ט) לרשות השולחת. יותר משנה לאחר גמר שנת הלימודים.
2. לרשות השולחת נשלח חשבון על סך 15,469 שן על ידי מ.א. עמק יזרעאל ובחשבון לקיזוז במשרד החינוך נשלח סכום הגבוה ב- 200 שן.
3. עבור שנת הלימודים משרד החינוך מחייב 174 שן פחות מאשר החיוב המוגש על ידי רנד חברה עבור 14 תלמידים.
4. שניים מהתלמידים הנ"ל מסיימים את לימודיהם חודשיים לפני כולם אך מחויבים באותו סכום.
5. ברשימה לחיוב של עמותת רנד מופיע חיוב כפול בסכומים שונים עבור אותו תלמיד.
6. חיוב עבור תלמיד בעמותת רנד נמוך ב-55 שן מהחיוב שנשלח על ידי משרד החינוך באמצעות קיזוז.
7. חיוב עבור תלמיד במוסד בנצרת גבוה ב-1,778 שן מהחיוב שנשלח על ידי משרד החינוך באמצעות קיזוז.

8. חיוב עבור שני תלמידים במוסד בנצרת נמוך ב-150 ש"ח לכל אחד מהחיוב שנשלח על ידי משרד החינוך באמצעות קיזוז.

נוהל ביצוע

- לפי סעיף 4.5 לחוזר מנכ"ל מס' 3.7-28, בתחולה מ-1 בדצמבר 2002, נקבע:
1. מנהלי בית הספר והגן ימלאו את הפרטים האישיים אודות התלמיד במוסד החינוכי על גבי הטופס "אישור נתונים לגביית תשלומי חוץ" אשר יובא מדי שנה בחוזר המנכ"ל "הודעות ומידע".
 2. מנהלי בית הספר והגן/הבעלות יעבירו את הטפסים המלאים כנדרש לאישור המפקח על החינוך המיוחד. המפקח יאמת את הקטגוריה הכיתתית שהתלמיד משתייך אליה, ויאשר קיום שירותים נוספים.
 3. הרשות/הבעלות תוכל לבוא בדרישת תשלום לרשות השולחת אך ורק באמצעות הטופס המקורי המאושר על ידי המפקח על החינוך המיוחד.

מבדיקת הביקורת נמצאו הליקויים הבאים:

1. מחלקת החינוך
 - א. לא בדקו את הודעות הדרישה לתשלום אגרת תלמידי חוץ.
 - ב. בחרו לא להתערב בכל תהליכי התשלום.
 - ג. לא הכינו תחזית/ אומדן בעקבות דיוני ועדות השמה ושילוב.
 - ד. לא בדקו קיום שירותים נוספים.
 - ה. לא ערכו דיון משותף או בירור עם מפקחי חינוך מיוחד בענין אישורי תשלום.
2. מפקחי חינוך מיוחד אשרו הודעות דרישה לתשלום אגרת תלמידי חוץ
 - א. מבלי לאמת את הקטגוריה שהתלמיד משתייך אליה.
 - ב. אשרו קיום שירותים נוספים בניגוד לכללי המינהל התקין.
 - ג. עבור בריכת שחיה טיפולית גדולה ביודעין שהבריכה היא קטנה.
 - ד. עבור בריכה טיפולית למוסד שאין בתחומו בריכה.
 - ה. עבור בריכה טיפולית מבלי לקבל מהמוסד תכנית לימודים כיתתית ואישית של התלמיד.
- ו. עבור סיעת תגבור ומגמות, ביודעין שהם אמורים להוציא אישור ראשוני.
- ז. למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים, תשלום עבור שמירה ופסיכולוג.

אכיפה

לפי סעיף 4.5 לחוזר מנכ"ל מס' 3.7-28, בתחולה מ-1 בדצמבר 2002, נקבע: רשות שולחת שאינה עומדת בתשלום חובותיה לרשות/בעלות הקולטת בגין תלמידי חוץ בחינוך המיוחד, ולאחר פניותיה של הרשות/הבעלות הקולטת היא ממשיכה באי-עמידה בתשלום חובותיה, יבדוק משרד החינוך אפשרות של חיוב חשבונה בגובה חובותיה במערכת התשלומים המאוחדת של המשרד וזיכוי חשבונה של הרשות/הבעלות הקולטת.

הביקורת סקרה את הדרישות תשלום שהתקבלו מהרשויות והמוסדות הקולטות והעתקי הוראות קיזוז של משרד החינוך לחיוב עבור חובות הרשות לרשויות/מוסדות הקולטות. הביקורת מתרשמת כי הרשות נוהגת לעדיף תשלום דרך קיזוז על פני תשלום בצמוד לדרישת התשלום מספק השרות.

נציין כי לא עלה בידי הביקורת לקבל תיעוד לקבלת החלטה לנהוג כך על ידי המליאה של הרשות ו/או הנהלה של הרשות. בנוסף לא התקבל תיעוד למעקב על החיובים לצורך פיקוח ובקרה של התשלומים הנדרשים על ידי הספקים.

כאמור לא קיימים נהלי תשלום לרבות אישור דרישת תשלום על ידי מנהל מחלקת החינוך על ידי חתימה לעדות, תיוק האישור החתום, קבלת כרטיס ספק לבקרה ופיקוח על ידי מנהל מערכת החינוך וכיוצ"ב.

בקרה

במסגרת הגדרות התפקיד של מנהל מחלקת החינוך הוגדר בסעיף 2.3 למסמך שהוצג לביקורת כי הבקרה מהווה כלי המאפשר בחינה שיטתית של פעילות הרשות, בחינת עמידה ביעדים שעוצבו, הבטחת פעילות בהתאם לכללי מנהל תקין, יעילות וחסכון. בהמשך מפרט הצורך בבניה תהליך בקרה שיכלול הצבת מדדים המנוסחים כתחזית או ביצוע במושגים של כסף, יחידות זמן או שילוב של כל אלה.

הביקורת מתרשמת כי בנושא המבוקר לא היתה הקפדה יתרה למילוי אחרי הוראות הגדרת התפקיד ואם היו פועלים על פיה לא היה נוצר הפער בין תקציב לביצוע כפי שבא לידי ביטוי בדוח הביקורת.

הביקורת מצאה שמחלקת החינוך על ערכה בקרה כלשהי, הודעות דרישה ממסגרות חינוך מיוחד והודעות קיזוז ממשרד החינוך נתקבלו ולא נבדקו.

בעקבות הביקורת מנהל מחלקת חינוך פנה בינואר 2012 לאגף תלמידי חוץ במשרד החינוך ובקש לא לקזז עבור אגרת תלמידי חוץ.

מועצה מקומית אכסאל

מחלקת חינוך ותרבות

אכסאל מיקוד 16920 - ת.ד. 6



مجلس اكسال المحلي

قسم المعارف والثقافة

اكسال ميكوند ١٦٩٢٠ - ص.ب: ٦

נתקבל

21.2.012

مجلس اكسال المحلي

25-02-2012

מועצה מקומית אכסאל
מכתב המראי לשכת המבקר

לכבוד:-- מר יוסף דראושה

מבקר המועצה

שלום רב,

הנדון:-- תגובת לטיטות הדוח עבור אגרות תלמידי חוץ (תשלומי יתר).

במחלקת החינוך מקיימים ועדות השמה 3-4 פעמים בשנה, בה מחליטים על סוג החריגות והמשך שיבוץ אותם לתלמידים למסגרת המתאימה בשיתוף משרד החינוך והסכמת ההורים לפי קריטריונים ברורים וקבועים בחוק.

למחלקת החינוך אין נגיעה ישירה למסגרת בה משובץ התלמיד.

מחלקת החינוך דואגת להסעות לתלמידים כולל מלווים בהסעות ובתחום הזה כמעט ואין תלונות בקרב ההורים ואם יש תלונה מצד ההורים או בעיה אנו במחלקה מתערבים ותומכים בהורים.

בנושא תכנים לימודיים ושירותים פרא רפואיים אותם מקבלים התלמידים במסגרות אליהם שובצו, אין אנו מתערבים בשיקולים המקצועיים ולכל מוסד יש את הפיקוח האחראי על תוכניותיו וביצוען.

אנו מקבלים דרישות תשלום מהמוסד לגבי סל שירותים אותם התלמיד מקבל, דרישה זו מגובה בחתימת מנהל המוסד וחתימת המפקח לחינוך מיוחד, כאשר התשלום נקבע על פי קריטריון של משרד החינוך.

מחלקת החינוך אינה יכולה לדעת ולבדוק לפרטי פרטים נושאים כגון גודל הבריכה וכד'. אין באפשרותי כמנהל מחלקת החינוך לרדת לפרטים הללו, כמו כן לא קיים כוח אדם מספיק לבדיקת תוכניות הלימודים של כל תלמיד וסל השירותים לו הוא זכאי.

אני כמנהל מחלקת חינוך מסתמך על הבקרה של מפקחת החינוך המיוחד שזה תפקידה וכן על היושרה של מנהל המוסד. עלי להדגיש שבמחלקה שלי עובדים בה שני פקידים ומזכירה בחלקיות משרה.

לי כמנהל מחלקת החינוך העוסק בתחומים רבים ומגוונים ודואג לרווחת התלמידים ולהתנהלות נאותה של מערכת החינוך בכפר על כל היבטיה. אין את כוח האדם שיכול לבצע ביקורת מדוקדקת על כל המסגרות הללו. לכן הצעתי למנות אדם אשר יבצע את הביקורת השוטפת לכל המסגרות הנ"ל. בד בבד ובעקבות טיוטת הדו"ח שלחתי מכתב לג הדר הלוי וביקשתי ממנה להפסיק לקזז את האגרות עבור תלמידי אכסאל למסגרות שהופיעו בטיוטת הדו"ח עד לבירור העניין עם הבעלויות הנ"ל.

בכל זאת יש לציין שאני משתף פעולה ככל שאדרש עם המבקר ושיתוף הפעולה, להערכתך, חשוב ביותר לטובת המערכת.

כבוד רב,

מנהל מחלקת החינוך

מועצה מקומית אכסאל

מנהל מחלקת החינוך והתרבות

המלצות

1. לפעול להשבת כספים ששולמו ביתר למסגרות חינוך מיוחד.
2. מנהל מחלקת חינוך יכין נהלים בנושאים השונים המעגנים את תהליכי העבודה הכרוכים בחינוך מיוחד: איתור תלמידים, השמה, איתור מוסדות מתאימים, שיבוץ, תקצוב ובקרת ביצוע על פי תכנית, תשלומים, מעקב, בקרה ופיקוח.
3. על מנהל מחלקת חינוך לאשר חשבונות אגרת תלמידי חוץ לפני ביצוע התשלום.
4. על המועצה להפסיק לאלתר תשלום על ידי קיזוז מהכספים המגיעים לה ממשרד החינוך.
5. לחייב מנהל מחלקת חינוך להצהיר עם אישור תשלום כל חשבון, על קיום בקרות נאותות שיבטיחו תשלום מדויק וימנעו מקרים של אי סדרים או טעויות או תשלום יתר למסגרות חינוך מיוחד.
6. לדרוש ממנהל מחלקת חינוך התחייבות אישית המאשרת כי הבקרה הפנימית על תשלום המועצה למסגרות חינוך מיוחד הינה אפקטיבית.
7. גזברות המועצה תערוך מדי שנה בדיקה על-ידי גורם חשבונאי, כדי להבטיח קיום בקרות נאותות והולמות ולמנוע תשלומי יתר בעתיד.
8. מנהל מחלקת החינוך יפנה למשרד החינוך (מחוז הצפון ומחוז חיפה), ויעלה בפניהם את הליקויים באישור המפקחים של החינוך המיוחד לחשבונות האגרה שהתקבלו ממסגרות חינוך מיוחד.

התחשבות עם קבלנים

אחזקת אתר פסולת שנסגר

מבוא

הפסולת היא תוצר בלתי נמנע של החברה האנושית המודרנית. הגידול הדמוגרפי והעלייה ברמת החיים וברמת הצריכה תובעים מחיר סביבתי כבד, הן במשאבי הטבע והן בהצטברותה של פסולת מוצרי הצריכה.

פסולת מוצקה הינה שיירים שונים במצב מוצק הנותרים לאחר פעילויות שונות שהאדם מקיים מדי יום. הפעילויות הללו כוללות פעילות שגרתית כגון: אכילה, הפרשות, שימוש בכלים וכן פעילות מאסיבית יותר, הכרוכה בכמויות פסולת גדולות כגון: תעשייה ובנייה.

בעבר הרחוק הפסולת המוצקה נעלמה מהעולם במעגל מיחזור טבעי. השיירים של פעילות האדם הכילו חומרים שפורקו באופן טבעי באמצעות אורגניזמים שונים. כיום בשל גידול האוכלוסייה והכנסת מגוון חומרים מלאכותיים (פלסטיק, גומי וכו') למעגל החיים, הטבע אינו מסוגל עוד לפרק את הפסולת המוצקה ולכן היא הולכת ונצברת בכמויות גדולות. מקורות הפסולת המוצקה הינם התעשייה, חקלאות, ענף הבניין, גרוטאות שונות וכן משק הבית שמספק את הכמות הגדולה ביותר של הפסולת המוצקה.

מאפייני הפסולת המוצקה הינם הנפח הרב שהיא תופסת, היווצרות חומרים רעילים מפירוק הפסולת וכן מטרדי ריח. חומרי המזון שבפסולת מושכים מזיקים שונים ואילו החומרים הרעילים עלולים לחדור לקרקע ולזהם מי תהום.

1. בעבר נהגה המועצה לפנות את הפסולת המיוצרת בתחומה למזבלה מקומית, וכתוצאה מכך צמחו הרי פסולת שגרמו למפגעים נופיים קשים, למפגעי ריח, למפגעי זיהום אויר עקב השריפות החוזרות ונשנות שפרצו.
2. בשנת 1989 גובשה סופית תוכנית מתאר ארצית לטיפול בפסולת- תמ"א 16, שעקרונותיה צמצום מספר אתרי סילוק אשפה תוך מזעור פוטנציאל הזיהום. העברת הפסולת מאזורי איסוף לאזורי הסילוק. מתן הכשר לאתרים קיימים עד להקמת חלופות.
3. ביוני 1993 קיבלה הממשלה, בעידוד המשרד לאיכות הסביבה, החלטה לסגור את מאות המזבלות הבלתי מוסדרות ולשקמן, ולשפר באופן ניכר את תהליכי הטיפול בפסולת.
4. בשנת 2003 קיבלה הממשלה החלטה (החלטת ממשלה מס' 2927) שמטרתה להסדיר את הטיפול בפסולת הבניין תוך שלוש שנים. נתקבלה תוכנית שהתייחסה למחזורת או הפנייה של הפסולת לאתרים מוסדרים, מניעת השלכתה ברשות הרבים, הגברת האכיפה וכן ניקוי פסולת שהושלכה לשטחים הפתוחים ושיקומם (חוזר מנכ"ל 1/2010).

עיקרי התוכנית:

א. פעילות ברשויות המקומיות:

1. הקמה והפעלה של תחנות מעבר לפינוי פסולת בנין.
 2. יישום חובת כימות הפסולת שתיווצר בבניה, לעת מתן היתרי בניה.
 3. מיחזור פסולת בניין בתחנות המעבר.
 4. חיוב ביצוע גריסה באתרי בנייה עד כדי 50%, וביצועה במסגרת חקיקת משנה.
 5. ניקוי שטחים פתוחים בבעלות מינהל מקרקעי ישראל ובבעלות פרטית.
 6. הכנת חוק עזר עירוני לדוגמה על-ידי שר הפנים, לטיפול בפסולת הבניין.
- ב. קידום פתרונות-קצה לשימוש חוזר בפסולת:
1. בחינת חיוב השימוש בחומר ממוחזר בפרויקטים ציבוריים, בשיעור של לפחות 20%.
 2. פרסום "קול קורא" להצעות לפיתוח פתרונות לשימוש בפסולת הבניין.
- ג. פיקוח ואכיפה.
- ד. תקצוב.

5. בשנת 1984 התקבל בכנסת חוק שמירת הניקיון, מטרת החוק היא להגן ולשמור על איכות נאותה של הסביבה ולשפרה ולמנוע פגיעה בסביבה או בבריאות הציבור, באמצעות עיגון והרחבה של סמכויות הפיקוח והאכיפה של עובדי המשרד להגנת הסביבה.

הגדרות:

1. "פסולת"- לרבות שיירי מזון, קליפות, ניירות, בקבוקים, תיבות, קופסאות, קרטונים, אריזות למיניהן, גרוטאות, פסדים, צמיגים, גזם, גזרי עץ, קרשים, סמרטוטים, בדלי סיגריות, אשפה מכל סוג וכן כל דבר אחר העלול לגרום אי נקיון או אי סדר, למעט פסולת בנין וגרוטאות רכב.
2. "פסולת בניין", "פסולת גושית"- חומרים ושיירי חומרים המשמשים לבניה, או שמשמשים בהם בקשר לעבודות בניה, לרבות ערימות אדמה וחלקי הריסות של מבנים.

1. המועצה התקשרה עם 6 קבלנים תושבי המקום לאחזקת האתר.
2. המועצה שלמה בממוצע במהלך השנים 2000 עד 2011 את הסכומים לפי הטבלה הבאה:

ממוצע הוצאות האחזקה		תקופה
דולר	ש"ח	
54,060	235,046	2003 -2000
48,654	200,797	2008 -2004
48,590	176,604	2011 -2009

3. בנוסף לסכום אחזקת האתר ששלמה המועצה לקבלנים עבור עבודות נוספות.
4. במהלך השנים המועצה התקשרה עם קבלנים בניגוד להוראות המכרזים, היה מקרה שהתקבלו הצעות מקבלנים במקום פרסום מכרז פומבי, ובמקרים האחרים התקבלו הצעות ממספר קבלנים פחות מהקבוע בהוראות המכרזים, להלן פירוט:
 - א. אחזקת המזבלה על-ידי קבלן ה' נעשתה ללא חוזה.
 - ב. נמצאו שני מקרים (חוזה עם קבלן ב' וקבלן ג') לא נחתמו ביד ראש המועצה.
 - ג. בכל המקרים שהיתה הארכת חוזה (קבלן א', ב', ד', ו'), ההארכה נעשתה לא כדין. הארכת ההסכם ללא חתימות ראש המועצה והגזבר כנדרש.
5. בנוסף החוזה קיימות סתירות:
 - א. בפרק מהות העבודה הוגדרה "עבודות אחזקה ונקיון, פינוי פסולת גושית פסדים ושמירה באתרים להלן: "...".
 - ב. בפרק נקבעו 4 אתרים: אתר המזבלה ועוד 3 אתרים שהם דרכים חקלאיות, ועוד נקבע שכל תחום שיפוט המועצה נקבע כאתר.
 - ג. בסעיף 1 לפרטי ההסכם עבודת הקבלן הוגדרה "על הקבלן להציב שמירה ופיקוח באתרים".

- ד. בסעיף 2 לפרטי ההסכם "הקבלן מציב באתר המזבלה- 3 מכולות אחת לפסולת ביתית, אחת לפסולת גושית, ואחת לפגרים".
- ה. בסעיף 4 הוטלה על הקבלן החובה לדווח לרשויות המוסמכות כגון המשרד לאיכות הסביבה על מבצעי העבירות ושופכי הפסולת.
6. הסתירות בחוזה הקשו על הקבלנים ביצוע העבודה והשגת המטרות של המועצה.
7. קבלנים לא פנו פסולת מהמזבלה.
8. המועצה לא קבעה מהו היקף ומנגנון שמירה ופיקוח באתר.
9. קבלנים לא ספקו מכולות לאיסוף פסולת.
10. המועצה לא קבעה דרישות מהקבלנים, לא קבעה מהות השמירה והפיקוח ודיווח על עבירות.
11. המועצה לא קבעה בקרות על עבודת הקבלנים.
12. המועצה אחראית על הפעלת ואחזקת אתר פסולת שלא הוצא עברו היתר בניה, וללא רישיון עסק.

הגשת בקשה להיתר בניה

באפריל 2011 המועצה הגישה בקשה להיתר בניה "תחנת מעבר לפסולת". ביולי 2011 הועדה המקומית לתכנון ולבניה "מבוא העמקים", אשרה את בקשת המועצה והמליצה לוועדה המחוזית להתיר את הבקשה לשימוש חורג לשלוש שנים לתחנת מעבר לפסולת באזור שיעודו חקלאי.

המשרד להגנת הסביבה- תמיכה בשיקום מפגעי פסולת בניין

המשרד להגנת הסביבה החליט, לסייע לרשויות מקומיות בהקמת תשתיות לטיפול בפסולת בניין, בפברואר 2012 המועצה פרסמה מכרז "שירותי פינוי, טיפול ומחזור של ריכוזי פסולת". עד פרסום דוח זה הקבלן הזוכה לא התחיל בביצוע העבודה.

היקף ומטרת הביקורת

לפי בקשת ועדת הביקורת, הביקורת נדרשה לבדוק "אחזקת המזבלה משנת 2003 ועד היום ותשלום הוצאות במשך השנים". בדוח מבקר המועצה לשנת 2000 הביקורת בדקה אתר פינוי פסולת בנין וגרוטאות. הביקורת קבעה לפי שיקול דעתה את דרך ביצוע בדיקת הנושא. הביקורת הקיפה את השנים 2003 עד 2011 ולפי הצורך השלימה נתונים משנים קודמות. הביקורת בדקה חשבונות קבלנים שהמועצה התקשרה אתם לאחזקת האתר, האם קוימו הוראות המכרזים וקבלת הצעות, התקשרות עם קבלנים חתימת חוזים וביצועם.

מידע כללי

1. עד סוף שנות השמונים של המאה הקודמת, המועצה הפעילה אתר לסילוק אשפה ביתית.
2. האתר נמצא באזור שלא יועד לכך, האתר נסגר כי לא מולאו הדרישות החוקיות להקמתו ולהפעלתו, וממילא לא הוקם לפי היתר בניה והופעל ללא רישיון עסק.
3. מאז סגירת האתר המועצה פינתה פסולת ביתית לאתר הטמנה מאושר.
4. בהיות האתר סגור תושבים פינו בעצמם פסולת (בעיקר פסולת בנין, פסדים, גרוטאות וגזם), והאתר הפך במשך השנים למפגע תברואי קשה.
5. בסוף 1999 המשרד לאיכות הסביבה הגיש נגד המועצה, ראש המועצה והתברואן, כתבי אישום (תיק בימ"ש: פ 7361/99) בגין ניהול אתר אשפה בניגוד לחוק רישוי עסקים.
6. ב- 20.05.2002 בית המשפט הטיל על המועצה קנס בסכום 70 אש.

המסגרת הנורמטיבית

1. סעיף 192 לצו המועצות המקומיות (א) מחייב את המועצה לנהוג לפי הוראות התוספת הרביעית (הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות) בכל מקרה שהיא רוצה להזמין טובין, לקבל שירותים או לבצע עבודה.
2. סעיף 3 לתוספת הרביעית (הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות), (להלן: הוראות המכרזים). מאפשר למועצה להתקשר בחוזה ללא מכרז, אם החוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 15.000 ₪.
3. סעיף 8 להוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות קובע:
 - א. מועצה מקומית רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכו עולה על 15.000 ₪ אולם אינו עולה על 75.000 ₪, על פי מכרז שאינו פומבי (להלן מכרז זוטא).

ב. הועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האמורים, הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור, כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו,

ג. הועדה תמציא אחת לשנה למועצה ולמבקר המועצה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור

ד. הודעה על מכרז זוטא לספקים או לקבלנים ... תיעשה ... בידי מזכיר המועצה ... לפי הפירוט להלן:

1. אם ערכו של החוזה המוצע עולה על 15.000 ₪ ואינו עולה על 37.500 ₪- לארבעה ספקים או קבלנים לפחות הכלולים ברשימה.

2. אם ערכו של החוזה המוצע עולה על 37.500 ₪ ואינו עולה על 75.000 ₪- לשישה ספקים או קבלנים לפחות הכלולים ברשימה.

ה. ...

ו. ... יהיה רשאי להשתתף במכרז זוטא כל ספק או קבלן הכלול ברשימה לסוג החוזה המוצע, אם ביקש זאת והגיש את מסמכי המכרז תוך המועד שנקבע להגשת הצעות.

4. הסכומים הנקובים בסעיפים 3 ו- 8 להוראות המכרזים יתואמו ב- 16 בכל חודש לפי שיעור עליית המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון לעומת מדד היסודי (מדד מאי 1988).

סכומים הנקובים בהוראות המכרזים (סעיפים 3 ו- 8) מתואמים לשיעור עליית המדד

סכומים באלפי שקלים חדשים, מתואמים לפי שיעור עליית המדד לפי שנים											סעיף	
2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001		1989
66,7	64,3	62,0	60,1	58,0	58,0	56,5	56,0	57,3	54,3	52,7	15,0	3
66,7	64,3	62,0	60,1	58,0	58,0	56,5	56,0	57,3	54,3	52,7	15,0	א 8
333,5	322,0	310,3	300,5	290,2	290,1	282,4	280,2	286,7	271,6	263,4	75,0	
66,7	64,3	62,0	60,1	58,0	58,0	56,5	56,0	57,3	54,3	52,7	15,0	178
166,6	160,9	155,1	150,2	145,1	145,0	141,2	140,1	143,3	135,8	131,7	37,5	
166,6	160,9	155,1	150,2	145,1	145,0	141,2	140,1	143,3	135,8	131,7	37,5	278
333,5	322,0	310,3	300,5	290,2	290,1	282,4	280,2	286,7	271,6	263,4	75,0	

מבדיקת הביקורת עלו הנתונים הבאים:

(1) בתקופת הביקורת המועצה התקשרה עם 6 קבלנים תושבי המקום.

(2) המועצה שלמה במהלך השנים 2000 עד 2011 את הסכומים לפי הטבלה הבאה:

שנה	סכום הוצאות אחזקת אתר פסולת	
	ש"ח	\$
2000	280,800	69,490
2001	280,800	63,590
2002	188,840	39,840
2003	189,744	43,320
2004	190,678	44,240
2005	191,882	41,710
2006	205,625	48,610
2007	207,900	54,000
2008	207,900	54,710
2009	158,614	41,960
2010	180,960	50,970
2011	190,240	52,840
סה"כ	2,457,813	601,030
ממוצע	204,818	50,086

3) הוצאות אחזקת אתר פינוי פסולת לפי קבלנים:

שנה	סכום הוצאות אחזקת אתר סילוק פסולת ב-ש לפי קבלן					
	א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'
2000	280,800					
2001	257,400	23,400				
2002		188,840				
2003		189,744				
2004			190,678			
2005			106,882	85,000		
2006				119,000	86,625	
2007						207,900
2008						207,900
2009						158,614
2010						180,960
2011						190,240

(4) הוצאות עבודות נוספות

שנה	סכום הוצאות עבודות נוספות באתר סילוק פסולת ב-ש לפי קבלן					
	א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'
2001	40,528					40,528
2002		71,574				71,574
2003		0				0
2004			10,000			10,000
2005				2,796		2,796
2006					8,432	8,432
2007						20,328
2008						11,088
2009						8,111
2010						5,800
2011						3,400

(5) חובה לקיים מכרז פומבי או מכרז זוטא

השנה	מכרז פומבי	הודעה על מכרז זוטא ל-	
		6 קבלנים	4 קבלנים
2000	X		
2001		X	
2002		X	
2003		X	
2004		X	
2005			X
2006			X
2007		X	
2008		X	
2009		X	
2010		X	
2011		X	

החזרה וחתירתו וביצועו

1. לפי סעיף 190 לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, (להלן: צו המועצות המקומיות) נקבע: ראש המועצה רשאי להתקשר בחוזה ללא החלטת המועצה אם ההוצאה הכספית קיימת בתקציב המאושר.

2. לפי סעיף 193 לצו המועצות המקומיות, נקבע: חוזה שבו התחייבות כספית מטעם המועצה, יחייב אותה אם חתמו עליו ראש המועצה והגזבר.

מבדיקת הביקורת לחוזים עם קבלנים נתקבלו הנתונים הבאים:

הערות	ההסכם נושא חתימת		תקופה	קבלן
	גזבר המועצה	ראש המועצה		
	X	X	2001, 2000	א
(1)			12/2002 – 10/2001	
	X		10/2002 - 11/2001	ב'
(2)			1/2004 – 11/2002	
	X		7/2005 - 2/2004	ג'
	X	X	12/2005 - 8/2005	ד'
(3)			7/2006 – 1/2006	
(4)			12/2006 - 8/2006	ה'
	X	X	12/2007 - 1/2007	ו'
	X		10/2008 – 1/2008	
(5)			12/2011 – 11/2008	

הערות:

- (1) עבודת הקבלן הופסקה ב- 11/2001.
- (2) הארכת הסכם ללא חתימת הסכם.
- (3) הארכת הסכם.
- (4) קבלן ה' הועסק 5 חודשים ללא הסכם.
- (5) ההסכם הוארך 5 פעמים, נכתבו תאריכים וסכומים בכתב יד של הגזבר, ההארכה ללא חתימות.

הגשת בקשה להיתר בניה

1. באפריל 2011 המועצה הגישה בקשה להיתר בניה "תחנת מעבר לפסולת".
2. ביולי 2011 הועדה המקומית לתכנון ולבניה "מבוא העמקים", אשרה את בקשת המועצה והמליצה לוועדה המחוזית להתיר את הבקשה לשימוש חורג לשלוש שנים לתחנת מעבר לפסולת באזור שיעודו חקלאי.
3. עד הגשת דוח זה המועצה לא קבלה המועצה היתר בניה.

המשרד להגנת הסביבה- תמיכה בשיקום מפגעי פסולת בניין

1. במצב הקיים היום רוב פסולת הבניין מגיעה לשטחים הפתוחים, לשדות חקלאיים ולצידי הדרכים, תוך יצירת מפגעים סביבתיים.
2. כתוצאה ממצב זה, המשרד להגנת הסביבה (להלן: המשרד) החליט במהלך השנים 2012-2015, לסייע לרשויות מקומיות בהקמת תשתיות לטיפול בפסולת בניין, התמיכה הכספית תהיה בשלושת הנושאים הבאים:
 - א. ביצוע פעולות שיקום שטחים אשר בהם הושלכה פסולת בנייה, ובכלל זה ניקוי השטח.
 - ב. הקמת תחנות מעבר לטיפול בפסולת בניין.
 - ג. סיוע בפעולות אכיפה.
3. בפברואר 2012 המועצה פרסמה מכרז "שירותי פינוי, טיפול ומחזור של ריכוזי פסולת".
4. בסוף פברואר 2012 ועדת המכרזים בחנה את ההצעות והכריזה על קבלן זוכה.
5. במרץ 2012 המשרד להגנת הסביבה הודיע למועצה כי הקבלן הזוכה אינו עומד בתנאי הסף.
6. באפריל 2012 המועצה אשרה לפי המלצת ועדת המכרזים והמשרד את הקבלן הזוכה הבא בתור.

בעקבות הביקורת גזבר ומהנדס המועצה, מסרו לביקורת כי לאחר קבלת היתר בניה, יפרסמו מכרז הפעלת תחנת מעבר, ויפעלו בהתאם להנחיות הביקורת.

מבדיקת הביקורת נמצאו הליקויים הבאים:

1. אחזקת המזבלה על-ידי קבלן ה' נעשתה ללא חוזה.
2. נמצאו שני מקרים (חוזה עם קבלן ב' וקבלן ג') לא נחתמו ביד ראש המועצה.
3. בכל המקרים שהיתה הארכת חוזה (קבלן א', ב', ד', ו'), ההארכה לא נעשתה כדין. הארכת החוזה ללא חתימת ראש המועצה והגזבר כנדרש.
4. בנוסח החוזה קיימות סתירות:
 - א. בפרק מהות העבודה הוגדרה "עבודות אחזקה ונקיון, פינוי פסולת גושית פסדים ושמירה באתרים להלן: "...
 - ב. בפרק נקבעו 4 אתרים: אתר המזבלה ועוד 3 אתרים שהם דרכים חקלאיות, ועוד נקבע שכל תחום שיפוט המועצה נקבע כאתר.
 - ג. בסעיף 1 לפרטי ההסכם עבודת הקבלן הוגדרה "על הקבלן להציב שמירה ופיקוח באתרים".

- ד. בסעיף 2 לפרטי ההסכם "הקבלן מציב באתר המזבלה- 3 מכולות אחת לפסולת ביתית, אחת לפסולת גושית, ואחת לפגרים".
- ה. בסעיף 4 הוטלה על הקבלן החובה לדווח לרשויות המוסמכות כגון המשרד לאיכות הסביבה על מבצעי העבירות ושופכי הפסולת.
5. הסתירות בחוזה הקשו על הקבלנים ביצוע העבודה והשגת המטרות של המועצה.
6. קבלנים לא פנו פסולת מהמזבלה.
7. המועצה לא קבעה מהו היקף ומנגנון שמירה ופיקוח באתר.
8. קבלנים לא ספקו מכולות לאיסוף פסולת.
9. המועצה לק קבעה דרישות מהקבלנים, לא קבעה מהות השמירה והפיקוח ודיווח על עבירות.
10. המועצה לא קבעה בקרות על עבודת הקבלנים.
11. המועצה לא פעלה למניעת שריפות באתר.
12. המועצה אחראית על הפעלת ואחזקת אתר פסולת שלא הוצא עבורו היתר בניה ורשיון עסק.

המלצות

1. מהנדס המועצה נדרש לזרז תהליך קבלת היתר בניה ורשיון עסק לתחנת מעבר.
2. מהנדס המועצה נדרש להכין מפרט לפרסום מכרז מיד לאחר קבלת היתר בניה ורשיון עסק.
3. מחלקת תברואה תגביר את הפיקוח והאכיפה במטרה להגן ולשמור על איכות נאותה של הסביבה ולשפרה ולמנוע פגיעה בסביבה או בבריאות הציבור.