



דוח בדיקה בנושא מועצת התלמידים העירונית תל-אביב-יפו (חטיבה עליונה כיתות י'-יב')

כללי

1. בתאריך 9.11.06 התקבלה במשרד המבקר תלונתם של יו"ר המועצה דאז וחברת המועצה דאז המתייחסת לשנים 2004 - 2005 בהן כיהנו במועצה .
2. במכתבם צויין, בין היתר, כדלקמן:
 - א. "חל איסור על המועצה בשליחת מכתבים לכל גורם, הן בעירייה והן מחוצה לה, ללא אישור של מספר פקידי עירייה".
 - ב. "חל איסור על המועצה בדבר הבעת רעיונותיה, דעותיה והחלטותיה בפומבי ללא קבלת אישור מפקידי מינהל החינוך בעירייה".
 - ג. "חל איסור על המועצה להגיב בכלי התקשורת או לפנות אליהם".
 - ד. "העירייה מתערבת, מכשילה ופוגמת בעבודת המועצה ובניהולה התקין והשוטף".
 - ה. "לאורך כל תקופת כהונתנו, פקידים ממינהל החינוך בעירייה איימו על פיזור המועצה העירונית".
 - ו. "ביולי 2004 שלחה המועצה העירונית מכתב למנהל מינהל החינוך, בדבר צירוף תנועות נוער למועצה העירונית. לאחר מספר חודשים נתגלה על גבי המכתב קטע בכתב ידה של מנהלת המחלקת לחינוך על יסודי בעירייה: "אני רותחת!!! ממתי כותב יו"ר מועצת תלמידים למנהל מינהל החינוך?? מה זה? אני לא מוכנה לקרוא את הכתוב. אני מבקשת שיחה דחופה!!! חייב להיות סוף לעניין! נמאס לי להיות מופתעת כל פעם מחדש".
 - ז. "תקציב המועצה העירונית נקבע ע"י המחלקה לחינוך על יסודי בעירייה ואין למועצה העירונית נגישות אליו או לפרטים אודותיו. על אף בקשות למידע אודות התקציב, לראשי המועצה אין מושג מהו היקף התקציב וכיצד הכסף מנותב".
 - ח. "בינואר 2005 הצביעה המועצה העירונית על תקנון פנימי. מספר ימים לאחר ההצבעה הנהלת המועצה נקראה לשיחה דחופה עם נציגי העירייה ואלו שינו ללא דיון סעיפים מתוך התקנון לפי רוחם".
3. מטרת הביקורת היתה לבדוק באם קיים בסיס לתלונת יו"ר המועצה דאז וחברת המועצה דאז לאור התנהלות המועצה בתקופתם.



4. הביקורת שוחחה טלפונית עם יו"ר המועצה דאז, נערכו פגישות בנושא עם הרכזת החברתית במחלקת חינוך על יסודי דאז (סגן מנהלת מחלקת גני ילדים כיום) (להלן - "הרכזת החברתית") ועם מנהלת היחידה למועצות תלמידים ונוער במשרד החינוך (להלן - "מנהלת היחידה במשרד החינוך"). כמו כן נסרקו תגובותיהם בכתב של הרכזת החברתית דאז, מנהלת מחלקת חינוך על יסודי ומסמכים שונים בנושא.
5. ב"תקנון העל" של מועצת תלמידים ונוער מוגדרת מועצת תלמידים ונוער כדלקמן: "מועצה המייצגת את מגוון בני הנוער ביישוב ופועלת למענו. המועצה כוללת את כל מסגרות החינוך ביישוב, הפורמלי והבלתי פורמלי (בתי ספר, מרכזים קהילתיים, תנועות נוער וארגוני נוער) ואת כל אוכלוסיות בני הנוער. נציגי כל המסגרות המיוצגות נקבעים על בסיס בחירות דמוקרטיות, ויש לשמור על ייצוג הולם ויחסי לחברים השותפים בכל הגופים המייצגים".
6. המחלקה לחינוך על יסודי באגף חינוך שבמינהל החינוך של עיריית תל-אביב-יפו אחראית, בין השאר, על ההנחיה והמימון של מועצת התלמידים העירונית הטיבה עליונה (חט"ע) (להלן - "מועצה") במסגרת הפעילות בנושא מנהיגות נוער בעיר תל-אביב-יפו.

ממצאים

7. הרכזת החברתית דאז שימשה עד לתקופת כהונתו של יו"ר המועצה כמנחה/מלווה של המועצה ובזמן כהונת יו"ר המועצה היתה אחראית, בין היתר, על מלווי מועצות (מועצות בית ספריות ומועצות תלמידים עירוניות - חטיבה צעירה וחט"ע).
8. הרכזת החברתית מסרה לביקורת כי הבסיס החוקי לפעילות המועצה העירונית הוא חוזר מנכ"ל משרד החינוך ס"ב 1 א' מספטמבר 2001 פרק 7 שנושאו "חינוך חברתי וחינוך בלתי פורמאלי" סעיפים 3-9.7 שעניינם "מועצת התלמידים בבית הספר".
9. בסעיפים 3-9.7 שנושאים "מועצת התלמידים בבית הספר" מצויינת, בין השאר, ההגדרה של מועצת תלמידים עירונית כדלקמן: "מועצת תלמידים רשותית, המורכבת מנציגים נבחרים מבתי הספר, מנציגי ארגונים נבחרים ברשות, מנציגי תנועות הנוער שנבחרו לייצגם במועצה הרשותית ומנציגים שנבחרו על ידי המתנדבים ועל ידי כל גוף המוכר על ידי משרד החינוך".
10. "תקנון העל" של מועצת תלמידים ונוער שנערך על ידי חברי מועצת התלמידים והנוער הארצית בסיועם של אנשי מינהל חברה ונוער אושר לראשונה בשנת 1997 בוועידת המועצות בירושלים במעמד שר החינוך דאז והיועץ המשפטי לממשלה דאז.
11. ב"תקנון העל" שאושר מחדש בוועידת המועצות בשנת 2001 מצויין, בין השאר, כי התקנון מחייב כל מועצה נבחרת החל מהרמה הבית ספרית, דרך הרשותית והמחוזית וכלה בארצית. כמו כן נכתב בו כי על מנת שהמועצה תהיה תקנית עליה לבסס את התקנון שלה על "תקנון העל".



12. במשך כ – 15 שנות פעילותה של המועצה, כולל זמן כהונתו של יו"ר המועצה, כללה המועצה רק נציגים מבתי הספר בעיר תל- אביב- יפו וזאת בניגוד ל"תקנון העל" (ראה סעיף 5) ולחוזר מנכ"ל משרד החינוך פרק 7 סעיפים 9.7-3 בנושאם "מועצת התלמידים בבית הספר" (ראה סעיף 9).

13. לביקורת נמסרו על ידי הרכזת החברתית דאז מסמכים שמהם עולה כי במהלך שנות קיומה של המועצה נערכו מספר פניות בכתב של גורמי עירייה שונים במינהל החינוך בגין הקמת מועצה תקנית אך יוזמות אלו לא הבשילו על ידי מקבלי ההחלטות דאז לכלל מעשה.

14. להלן הפניות בכתב בנושא מועצה תקנית שהופנו למקבלי ההחלטות דאז במינהל החינוך:

א. בתאריך 11.1.93 הוציא מנהל המחלקה לצופים ותנועות נוער דאז מכתב למנהל האגף לקהילה נוער וספורט דאז בנושא "הצעה לתכנית למועצת נוער עירונית - מעורב - תל אביב" במכתב זה ציין מנהל המחלקה לצופים ותנועות נוער דאז, בין השאר, כדלקמן: "בכדי להעלות את התוכנית על פסים מעשיים מחוייבת המערכת העירונית לקבל החלטות במגוון שאלות כגון:

■ מבנה המועצה הזמנית.

■ גיוס משאבים לפעילות מועצת הנוער.

■ בחירת איש מקצוע לליזוי המועצה (חצי משרה).

■ הקמה והפעלת ועדת היגוי מלוה.

■ קשרים בין מועצת הנוער והעירייה."

ב. בתאריך 17.6.04 הוציאה הרכזת החברתית דאז, בעקבות דיונים שהתקיימו בנושא, מסמך לסגנית מנהל המינהל ומנהלת אגף החינוך דאז שכותרתו: "מועצת תלמידים ונוער רשותית". במכתבה מציינת הרכזת החברתית דאז, בין השאר, בהקשר לנציגי בני הנוער שירכיבו את המועצה כדלקמן: "נציגים: המפתח לייצוג יקבע בשיתוף כל הגופים כמו כן הגדרת סמכויות, תחומי פעילות ודרכי עבודה".

ג. בתאריך 7.12.05 הוציא מ"מ מנהל המחלקה לצופים ותנועות נוער וחינוך ימי דאז, מנהל המחלקה דהיום, מכתב למנהל מינהל החינוך התרבות והספורט דאז בנושא: "פרלמנט הנוער העירוני". במכתבו זה מציין מ"מ מנהל המחלקה לצופים ותנועות נוער וחינוך ימי דאז, בין היתר, כדלקמן:

"בעיר תל-אביב- יפו פועלת מזה שנים מועצת תלמידים עירונית כחלק מפעילות המחלקה לחינוך יסודי בת"א.

לדעתי, ללא קשר לאירועים האחרונים, מועצת תלמידים אינה משקפת את הלך הרוח, הצרכים והרצונות של כלל הנוער בת"א – יפו. מועצה שכזו מעצם טבעה מביאה לידי ביטוי את בני הנוער כתלמידים ומכך גם אופן פעולתה משקף דפוסיים ממסדיים, שלעיתים יוצרים חוסר הלימה עם צורכי הנוער בעיר."



לדעתי יש מקום היום עם המהלך של הקמת מחלקה לנוער להקים פרלמנט נוער עירוני שיקיף את כל אירגוני הנוער בעיר באופן ממשי יותר את כלל הרבדים השונים של בני הנוער בת"א – יפו.

15. ב"תקנון העל" צויין בפרק שענינו "אחד עשר העקרונות", בין השאר, כדלקמן: "חובה על כל מועצה לכתוב תקנון שאינו עומד בסתירה ל"תקנון העל". למעט מקרים שיאושרו בוועדות הבוררות".

16. בפרק 10 ב"תקנון העל" העוסק בתקנון המועצה נכתב, בין השאר, כדלקמן: "התקנון נותן למועצה את חוקף קיומה. מועצה ללא תקנון אינה מועצה, אלא קבוצה חברתית. התקנון הופך את המועצה לגוף אשר יש לו סמכות וכח".

17. בחוברת שהוציא משרד החינוך התרבות והספורט מינהל חברה ונוער ושכותרתה "מועצות תלמידים ונוער מטרות, עקרונות ודרכי עבודה" תשנ"ו-1966 (להלן - "החוברת") פרק ח' שנושא "הגדרת תפקידי מלווה/מנחה המועצה הרשותית" צוינו, בין השאר, תפקידי המלווה כדלקמן:

א. "אחראי לקיומה של נציגות נבחרת ואמיתית מכל בתי הספר ומוסדות החינוך והנוער הפועלים ברשות".

ב. "אחראי לקשר עם הרשות, עם משרד החינוך ומינהל חברה ונוער".

ג. "אחראי ליצירת תקנון למועצה הרשותית".

ד. "אחראי לסיוע למועצה בהכנת תוכנית עבודה שנתית ומימושה".

18. הביקורת העלתה כי בתקופת כהונתם של יו"ר המועצה דאז ושל חברת המועצה דאז פעלה המועצה ללא תקנון כמתחייב מ"תקנון העל" (ראה סעיף 15) ובניגוד להנחיות המצוינות בחוברת פרק ח' המגדירות את תפקידי המנחה במועצה רשותית (ראה סעיף 17 א ו- ג').

19. בתקנון המועצה מינואר 2006 (תקופה שבה יו"ר המועצה דאז לא שימש כיו"ר) שנמסר לביקורת וחתום על ידי חברי המועצה מוגדרים, בין היתר, יחסי מועצה-עירייה כדלקמן: "הקשר בין מועצת התלמידים לעירייה יושחת על שיתוף פעולה בין הגופים. המועצה תפעל תוך שמירה על מדיניות המוסד אליה היא שייכת-עיריית תל-אביב יפו. העירייה תקצה מדרך מלווה למועצה וכן מתקן בו תתקיים פעילות המועצה. העירייה תביע את רעיונותיה ודעותיה על הפרויקטים ופעילות המועצה. במידה ויזמל ומו מצד העירייה לגבי פרויקט מסוים, המועצה תקיים דיון נוסף והצבעה לגבי המשך הפעילות של פרויקט זה".

20. בפרק י' בחוברת שנושא "עבודת המנחה" סעיף 1 שענינו "המנחה והכשרתו" צויין כדלקמן: "מנחה המועצה הרשותית יהיה מדרך נוער או מורה בעל ניסיון בהפעלת קבוצות ומסגרות נוער החינוך הבלתי פורמלי ומי שעבר הכשרה מתאימה וממשיך להשתלם ולקבל הנחיה בעבודתו".

21. מברור שערכה הביקורת עם מנהלת היחידה במשרד החינוך מסתבר כי מנחי המועצה, בתקופה בה כיהנו יו"ר המועצה דאז וחברת המועצה דאז, לא נשלחו על ידי הממונים עליהם להכשרה



- המתאימה של "מנחי מועצה רשותית" שעורך משרד החינוך כמתחייב מפרק י' בחוברת סעיף 1 שנושאו "המנחה והכשרתו" ועל כן לא היו מורשים להיות מנחים.
22. לביקורת נמסר על ידי הרכוז החברתית דאז כי עד להוצאת תקנון המועצה בינואר 2006 לא הוגדרו במסמך כלשהו יחסי מועצה-עירייה. מנהלת היחידה במשרד החינוך מסרה לביקורת כי הינה שוקדת בימים אלו (ינואר 2007) על הוצאת מסמך המגדיר את קשרי הגומלין בין עירייה ומועצה.
23. בתאריך 27.6.05 שלח יו"ר מועצת התלמידים והנוער הארצית (להלן - "יו"ר המועצה הארצית") מכתב ליו"ר המועצה דאז שנושאו "תפקוד מועצת התלמידים העירונית ונציגותכם במועצה הארצית". במכתבו זה ציין יו"ר המועצה הארצית, בין השאר, כדלקמן:
- א. "מבדיקה מעמיקה שערכתי על מועצת התלמידים העירונית שולה כי המועצה אינה עומדת ב"תקנון העל" של מועצות התלמידים והנוער, לכן אין בסמכותה לייצג את בני הנוער בעיר תל אביב-יפו."
- ב. "לפיכך, בהיוועצות עם חברי המזכירות הארצית החלטתי על פתיחת ערוץ תקשורת ישיר עם מועצות התלמידים בבתי הספר, הווה אומר כי תמו תפקידיה של מועצת התלמידים העירונית עד אשר נמצא לנכון לחדשם."

מסקנות והמלצות

24. אי תקינות כינון המועצה בתקופת כהונת יו"ר המועצה דאז וחברת המועצה דאז נבעה מהסיבות הבאות:
- א. העדר נציגות של כל גופי הנוער הקיימים בעיר תל-אביב-יפו.
- ב. חסר בתקנון חתום על ידי חבריה.
- ג. אי הכשרת מנחי המועצה לתפקידם כנדרש.
- ד. אי הגדרת יחסי הגומלין בין העירייה והמועצה.
25. מקבלי ההחלטות דאז במינהל החינוך לא פעלו לכינון תקין של המועצה ובכך איפשרו את היווצרות הקרע בין הגורמים העירוניים העוסקים בנושא לבין יו"ר המועצה דאז וחברת המועצה דאז אשר הוביל למצב בו לא קיימת כיום מועצה בעיר תל-אביב-יפו.
26. התנהלות של קבוצה חברתית במסווה של מועצה הופכים את ההחלטות שהתקבלו בה לנטולות תוקף חוקי ומרוקנים מתוכן את טענות יו"ר המועצה דאז וחברת המועצה דאז כלפי שותפתם להתנהלות, קרי העירייה.
27. מומלץ כי מנהלת מינהל החינוך יחד עם הגורמים העירוניים הנוגעים לנושא במינהל החינוך יפעלו במרצות להקמת מועצה תקנית כיאה וכראוי לעיר תל-אביב-יפו.