



משרד החינוך מעניק הטבות שכר לעו"ה העובדים ומתגוררים ביישובי פיתוח. ההטבות ניתנות במסגרת של תמריצים ושל חוזים אישיים. ההיקף הכספי של ההטבות בשנת 1999 היה כ-200 מיליון ש"ח. במהלך כל השנים שבהן שולמו התמריצים לא בדק המשרד באיזו מידה הם השיגו את יעדיהם והביאו לשינויים ולשיפורים הדרושים בכוח האדם ובהישגים הלימודיים באותם יישובים.

המשרד ראה בתוספות השכר שניתנו במסגרת התמריצים אמצעי לעודד עו"ה טובים ממרכז הארץ לעבור ליישובי פיתוח הזקוקים לטיפוח חינוכי. אולם היישובים שנהנו מהטבה זו לא נבחרו לפי עיקרון זה, אלא נקבעו בהחלטותיהן של הממשלות השונות על פי העדפותיהן.

לפי החלטת הממשלה, כאשר השתנתה מפת אזורי העדיפות המשיכו עו"ה לקבל תמריצים ביישובים שלא נכללו במפה החדשה. משום כך, בשנים התשנ"א-התשנ"ט גדל מספר מקבלי התמריצים ב-160% מ-8,200 ל-21,500. למעשה, עו"ה וארגוני המורים ראו בהטבה זו חלק מהשכר של עו"ה באותם יישובים.

נתוני משרד החינוך בדבר גידול שיעור האקדמאים בקרב עו"ה ביישובי הפיתוח מראים שאין קשר מובהק בין מתן התמריצים לבין שיעורי האקדמאים.

נוכח טענות בדבר הצורך בכלים חילופיים, נדרש המשרד בשנת 1994 - כ-20 שנה לאחר שהוחל בהפעלת תכנית התמריצים - לפתור את בעיית המחסור בעו"ה טובים, בעיקר להוראת מקצועות הנלמדים לקראת בחינות הבגרות ובהם מתמטיקה, אנגלית ולשון. כדי לפתור את הבעיה נאלץ המשרד להפעיל אמצעי נוסף, והוסכם בינו לבין ארגוני המורים על מכסת עו"ה נדרשים שיועסקו לפי חוזים אישיים לשנה אחת.

נמצא, שבמהלך ארבע שנים מאז הוחל בהסדר החוזים האישיים גדל רק במעט מספר עו"ה המועסקים לפי חוזים אישיים. המשרד הפעיל את הסדר החוזים בעיקר באזורים שנקבעו זכאים לתמריצים, ולא ביישובים נזקקים שלא היו זכאים להטבות הניתנות לפי מפת אזורי עדיפות לאומית.

על המשרד לבחון את יעילות התמריצים והחוזים האישיים ולשקול דרכים לניצול טוב יותר של הכספים הרבים שמושקעים בהם.

פרויקט 30 היישובים: בדיקת יישומו

בארבעה יישובים בדרום

פרויקט 30 היישובים (להלן - הפרויקט) הוגדר בידי משרד החינוך (להלן - המשרד) אחד הפרויקטים המרכזיים שלו. הפרויקט הופעל בשנים 1994-1999, בעלות כוללת של קרוב ל-200 מיליון ש"ח. בשנה הראשונה להפעלתו נכללו בו 35 יישובים, והוא נמשך ברובם כל אותן שנים.

הפרויקט הופעל ביישובי פיתוח וביישובים באזורי עדיפות לאומית, שהמשרד קבע כי הם זקוקים לתגבור משאבים חינוכיים. לפי פרסומי המשרד, נבחרו היישובים בהסתמך על נתונים סוציו-אקונומיים, הישגי תלמידים והמלצות של גופי חינוך העובדים עמם. נוסף על כך הובאו בחשבון שיקולים שנועדו להבטיח שקבוצת היישובים תהיה מגוונת מבחינות הפיזור הגיאוגרפי, סוגי האוכלוסייה (יהודים, ערבים, דרוזים), גודל היישוב ושיעור העולים החדשים המתגוררים בו.

לביצוע הפרויקט פרסם המשרד מכרז פומבי, ובו ביקש הצעות לתכניות התערבות המיועדות לשפר את תפקודן של מערכות החינוך ביישובים; התכניות יופעלו בידי הגופים שיציעו אותן, בשיתוף עם מערכות החינוך המקומיות. נענו למכרז אוניברסיטאות, מכללות וחברות העוסקות ביעוץ חינוכי. המשרד פנה גם לכמה מיחידותיו בבקשה להציע תכניות כאלה.

היעדים והתכניות הותאמו לצרכי הייחודיים של כל יישוב, אך הוצבו גם יעדים משותפים, כמו העלאת ההישגים הלימודיים, ביטול מסגרות לימודיות בדלניות, הצמחת מנהיגות חינוכית מקומית ואיגום משאבים.

המשרד קבע שמבחן חשוב ביותר להצלחתו של הפרויקט יהיה דווקא לאחר סיומו - שכן אז יהיה אפשר לנסות ולבחון אם מערכת החינוך ביישוב חוזרת לתפקוד שאפיין אותה לפני הפעלת הפרויקט, או שהפרויקט יצר שינוי חיובי לטווח ארוך בתרבות החינוכית ביישוב.

בחודשים מאי-ספטמבר 1999 בחן משרד מבקר המדינה את אופן ביצוע הפרויקט ואת המידה שבה הושגו יעדיו בארבע ערי פיתוח בדרום: נתיבות, ירוחם, אופקים ושררות (להלן - ארבעת היישובים). יצוין כי יישובים אלה אינם מדגם מייצג של היישובים שנכללו בפרויקט. הבדיקות נעשו בעיקר במשרד - במינהל הפדגוגי ובלשכת המדען הראשי, במחוז דרום של המשרד (להלן - מחוז דרום) ובארבע הרשויות המקומיות.

הבסיס התיאורטי של הפרויקט

הנחות היסוד

יוזמי הפרויקט האמינו שכדי להגיע להישגים של ממש בתחום החינוך ביישוב, יש להשפיע על מערכת החינוך שלו באופן כוללני. הפרויקט הושתת על שני עקרונות מרכזיים: "הוליום" ו"הבניה מחדש":

1. "הוליום": הנחת היסוד היתה שיש לאתר במערכת החינוך של כל יישוב את המרכיב המרכזי שיש לטפל בו, ואשר הטיפול בו עשוי להשפיע לטובה על המערכת כולה.

2. "הבניה מחדש": לפי תפיסה זו יש להחליף את הפתרונות לשעה בפעולה מערכתית ובעלת חזון. לשם כך יש לבזר את סמכויות המשרד לאנשי השדה הפועלים ביישובים, כדי שייקחו חלק ביצירת השינויים המיוחלים. על פי מסמכי המשרד, "השינוי המצופה במערכת החינוך ביישוב צריך לנבוע מכוחות של היישוב עצמו", בעיקר מסיבות אלה: מערכת החינוך המקומית מכירה את בעיותיה הייחודיות טוב יותר מהמשרד; כשגופי היישוב יהיו מעורבים יותר באיתור צרכיו ובפעולות להגשמתם, יגדלו הסיכויים ששינויים שהם יציעו יתאימו ליישוב, ושהם אף ירגישו אחריות רבה יותר להשגתם.

המשרד פנה, כאמור, גם לגופים חינוכיים חיצוניים, במסגרת המכרז האמור, כדי שיעצבו ויניעו את התהליך החינוכי ביישובים על פי גישתם וניסיונם, ובכך ראה מאפיין המייחד את הפרויקט

מפרויקטים אחרים שהפעיל. בפרסומי המשרד נאמר: "אין הכוונה למצב הידוע שבו אוניברסיטה 'מנצלת' את השדה כזירה או כמעבדה למחקריה. כאן מדובר בשותפות אמת ... בקבלת החלטות ובקביעת מדיניות ... המרכז האקדמי מביא את מומחיותו ואת יכולתו 'לתופף בקצב אחר', כלומר לערער על ההנחות הבסיסיות של המערכת ולהציע גישות חליפיות ... [ו]אין לו סמכות פורמלית לכפות את רצונותיו על המערכת המקומית".

גישת ה"הבניה מחדש" התפתחה בארצות הברית על רקע תחלואי מערכת החינוך בשנות השמונים שבאו לידי ביטוי בדוחות שהצביעו על רמה הולכת ויורדת של הישגים, היעדרות ונשירה מלימודים, תחלופת מורים, שימוש בסמים ותלונות של הקהילה העסקית בדבר אי-מוכנותם של הבוגרים להיכנס לשוק העבודה.

עקרונות הפעולה של הפרויקט

1. בכל יישוב יפעל גוף מתערב, שמתפקידיו: לאתר את הבעיות המרכזיות של מערכת החינוך ביישוב; להציע תכנית פעולה לטיפול בהן וליישמה בשיתוף עם הגופים המקומיים; להציע דרכים שיבטיחו שהשפעת השינוי שיתחולל בעקבות הפרויקט תישמר גם לאחר סיומו.
2. בכל יישוב תוקם ועדת היגוי, שבראשה יעמוד ראש הרשות המקומית; הוועדה תאשר את תכנית ההתערבות ותלווה את ביצועה.
3. במסגרת הפרויקט ייעשה מאמץ לאגם את משאבי החינוך ביישוב.

ביצוע הפרויקט

הפרויקט הופעל משנת 1994 ב-35 יישובים. בשל אילוצים מינהליים ותקציביים הוגבל משך הפרויקט לשלוש שנים, בידיעה שתכנית שינוי חינוכית כלל-יישובית דורשת התערבות ממושכת יותר. בתום שלוש שנים החליט המשרד להאריך את ההתקשרות עם מרבית הגופים המתערבים, והפרויקט הסתיים למעשה לאחר חמש שנים - באוגוסט 1999.

להלן נתוני התקציב של הפרויקט בשנים 1994-1999, במיליוני ש"ח:

שנה	מסגרת תקציב	ביצוע
1994	33.43	*12.58
1995	50.98	35.45
1996	59.96	59.34
1997	48.09	46.52
1998	27.92	23.93
1999	24.25	20.27
ס"ה	244.63	198.09

*בשנת 1994 נעשו פעולות התארגנות ראשוניות, ולכן לא נוצלה מרבית התקציב השנתי.

מיסוד והערכה

הפרויקט החל ביזמתם של מנכ"ל המשרד דאז ושל יו"ר המזכירות הפדגוגית דאז. המינהל הפדגוגי מונה על ביצועו. לצורך מעקב אחר ביצוע הפרויקט מונתה הנהלה מורחבת שחבריה היו מנהל המינהל הפדגוגי, המדענית הראשית, נציגת מנהלי המחוזות, מנהל מינהל החינוך הדתי, יועץ למנכ"ל ומנהל אגף שירותי חינוך ורווחה (להלן - אגף ש"ר).

בכל יישוב הוקמה ועדת היגוי. נקבע שראש הרשות המקומית יעמוד בראשה, וחבריה ימונו על פי שיקולים של הגופים המקומיים.

12 גופים שזכו במכרז, בהם מכוני מחקר אוניברסיטאיים, בתי ספר לחינוך ומכללות למורים, נבחרו לביצוע הפעילות ב-29 יישובים. נוסף עליהם הטיל המשרד על ארבעה מחוזות שלו להפעיל את הפרויקט בחמישה יישובים ועל המינהל הפדגוגי במשרד להפעילו ביישוב אחד.

המשרד התקשר עם קבלן לצורך הפעלת הפרויקט. הקבלן סיפק לו בין היתר שירותי אדמיניסטרציה, ניהול כספים והפעלת מטה הפרויקט (להלן - המטה). תפקידי המטה היו להמליץ על מדיניות הפרויקט ביישובים; לקשר בין המשרד לבין הגופים המתערבים ולעשות הערכה של הפעילות שמתבצעת ביישובים במסגרת הפרויקט (להלן - הערכה פנימית) ובקרה על ניצול תקציבו.

ההערכה הפנימית נועדה ללוות את הפעילות ביישובים על ידי תיעוד וניתוח של התהליכים שהתרחשו בהם, להנחות את הגופים הפועלים ביישובים ולשמש כלי ייעוץ להנהלת המשרד. לביצוע משימותיו נעזר המטה בנציגים שפעלו מטעמו ביישובים.

ההתקשרות עם הקבלן נקבעה בחוזה שחודש כל שנה, מ-1994 ועד 1999. עד מועד סיום הביקורת - ספטמבר 1999 - שילם המשרד לקבלן תמורת שירותיו כ-17 מיליון ש"ח; מהם כ-5.6 מיליון ש"ח בעבור פעולות מטה שכללו ביצוע הערכה פנימית.

המשרד התקשר גם עם צוות מחקר מאוניברסיטת תל אביב (להלן - צוות המחקר) לביצוע מחקר להערכת הפרויקט (להלן - הערכה חיצונית). ההתקשרות נקבעה בחוזה שנחתם בין המשרד לבין האוניברסיטה לפרק הזמן שמנובמבר 1995 עד פברואר 1999, ועלותה הכוללת למשרד היתה כ-1.34 מיליון ש"ח.

תוצרי ההערכה והמיסוד

1. **השימוש בהערכה פנימית:** התברר שבשנתיים הראשונות להפעלת הפרויקט היתה מעורבותה של הנהלת המשרד במהלכיו רבה: הונהגו פגישות תדירות בין הבכירים בהנהלת המשרד לבין צוות המטה, הופקו דוחות הערכה שוטפים שתיעדו את הפעילות ביישובים, ואלה שימשו את הנהלת המשרד למעקב אחר ביצוע הפרויקט ולקבלת החלטות בעניינו.

בעקבות חילופי השלטון ב-1996 היו חילופי אישים בהנהלת המשרד, ויוזמי הפרויקט ומארגניו הפסיקו לשמש בתפקידיהם. לדברי גופים במשרד ובמטה, "הפרויקט ההוליסטי עמד בראש סדר הקדימויות של המשרד בשנים, 1994-1996 ואילו בשנים שלאחר מכן, עם חילופי השלטון במשרד, לא זכה ... לאותה קדימות, ונושאים אחרים קודמו"; מאז הלכה ודעכה מידת ההתעניינות של הנהלת המשרד בפרויקט ובתוצריו, והיא מיעטה לכנס את המטה ולבקש ממנו דוחות הערכה.

בתשובתו של מנהל המינהל הפדגוגי למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1999 נאמר כי "בסוף התשנ"ז [1997] הפסיק מנגנון הערכה זה להתקיים ... החלטה נוספת היתה: יציאה הדרגתית

מהישובים. ... מטת הפרויקט הפיק כל הזמן לקחים על בסיס המידע השוטף והעדכני שהגיע מהישובים."

2. השימוש בהערכה החיצונית: בניגוד להערכה הפנימית, שנועדה להתחקות אחר תהליכים, כוונה ההערכה החיצונית לבחון את תוצרי הפרויקט ואת השינויים שחלו ביישובים לאורך זמן. לדברי אישים במשרד ובצוות המחקר, התכנית המקורית היתה לאפיין את מצבן ותוצריהן של מערכות החינוך ביישובים ערב הפעלת הפרויקט ולהשוותם למצב ולתוצרים שיתקבלו לאחר סיומו. ההערכה נועדה להתרכז בנתונים כגון שיעור הנשירה מלימודים, שיעור ההצלחה בבחינות הבגרות ומאפיינים של מערכת החינוך ביישוב.

בפועל נחתם החוזה בין המשרד לאוניברסיטה רק בסוף 1995 - יותר משנה לאחר שהחלה הפעלת הפרויקט, ואילו תוקפו פקע בראשית 1999 - בטרם הגיע הפרויקט לכדי סיום. במכתבו מנובמבר 1999 למשרד מבקר המדינה ציין ראש צוות המחקר כי "בגלל הקשיים והאילוצים שבהם פעלה ההערכה החיצונית (איחור רב בהתחלת ביצוע הערכה וצמצום משך ההערכה), הדוח המסכם שלנו ... מציג 'תמונה חלקית' של ממצאי הערכה המתייחסים רק לחלק ממשך הפעלתו של הפרויקט" (ההדגשה במקור).

המדענית הראשית של המשרד, במכתבה מאותו חודש למשרד מבקר המדינה, ציינה כי במשרד היתה "אי שביעות רצון מעבודתו של המעריך החיצוני ... [נ]חשש ... לתיאור תמונה חלקית ובלתי מהימנה של היישוב".

במכתב מינואר 2000 למשרד מבקר המדינה טען ראש צוות המחקר שלא הועלתה לפניו טענה של המשרד על אי-שביעות רצון מפעולות ההערכה החיצונית. לדבריו, ראוי היה כי במקום לדבר בגנות עבודת ההערכה החיצונית יסביר "משרד החינוך מדוע הוחלט להפסיק את הפרויקט בטרם הושלמה ההערכה החיצונית שלו, מדוע הוחלט אחר כך להמשיך אותו במקצת היישובים ללא כל הערכה חיצונית ... טיטת הדו"ח המסכם שלנו [הוגשה למשרד] לפני כשנה ומאז התקיים [במשרד] (בהשתתפות צוות ההערכה) דיון אחד בלבד שעסק בעיקר בצדדים המתודולוגיים של ההערכה. ... מדוע [המשרד משקיע כספים ב]ביצוע פעולות הערכה מבלי לנסות להפיק מהן תועלת ראויה". כמו כן עולה ממכתבו, כי צוות המחקר המליץ להמשיך את הפרויקט, אולם המשרד החליט להפסיקו "מבלי לדון בדו"ח ההערכה".

עד ינואר 2000 לא היה בידי המשרד דוח מסכם על ממצאי ההערכה החיצונית ומסקנותיה.

חוסר רציפות אפיין את מידת המעורבות והעניין של הנהלות המשרד במהלכו ובתוצריו של הפרויקט. נראה, שיוזמות של הנהלה אחת - שהגדירה את הפרויקט מרכזי - נדחקו הצדה לטובת יוזמות חדשות בידי הנהלה שמונתה במקומה. המשרד השקיע מיליוני ש"ח בביצוע הערכות לפרויקט שנעשו במשך שנים בידי מנגנון הערכה פנים-משרדי ובידי צוות מחקר אקדמי; השימוש בהערכה הפנימית החל לדעוך לאחר שנת 1997, ותוצרי ההערכה החיצונית לא עובדו בידי המשרד, עד מועד סיום הפרויקט, לכדי סיכום כולל שישמש בסיס להפקת לקחים מהפעלתו.

הפעלת הפרויקט בארבעת היישובים

נתוני תקציב: התקציב השנתי להפעלת הפרויקט בכל יישוב הועבר במלואו לגוף המתערב שפעל בו. להלן בטבלה נתוני התקציב וביצועו בכל אחד מארבעת היישובים בשנים 1994-1999, באלפי ש"ח:

היישוב	השנה	המסגרת התקציבית	הביצוע
נתיבות	1994	320	163
	1995	832	759
	1996	339	339
	1997	259	249
	1998	373	365
	1999	174	174
ירוחם	1994	330	*230
	1995	844	951
	1996	416	416
	1997	451	403
	1998	455	455
	1999	230	230
אופקים	1994	680	*443
	1995	970	970
	1996	674	674
	1997	638	639
	1998	263	263
	***1998		
שדרות	1994	445	*124
	1995	336	254
	1996	276	**276
	1997	464	**464
ס"ה		9769	8841

* כאמור, בשנת 1994 נעשו פעולות התארגנות ראשוניות ולכן נוצל רק חלק מהתקציב השנתי.

** בשדרות הסתיים הפרויקט כבר בשנת 1995, מסיבות שיפורטו להלן. בשנים שלאחר מכן המשיך המשרד להעביר ליישוב תקציבים מכספי הפרויקט, לביצוע תכנית חינוכית אחרת.

*** באופקים הסתיים הפרויקט בשנת 1998.

בירוחם ובאופקים הושקעו כספי הפרויקט בהכנת תלמידים מהחטיבה העליונה לבחינות הבגרות. בשנתיים הראשונות להפעלת הפרויקט בירוחם התמקדה הפעילות בשכבת י"ב, שבה למדו כ-50 תלמידים, ומהשנה השלישית טופלו גם תלמידי כיתות י'. באופקים טופלו במסגרת הפרויקט כ-120 תלמידים בבית הספר התיכון הממלכתי-דתי, ובנתיבות טופל נושא לימוד האנגלית בארבעה בתי ספר יסודיים.

לפני תיאור פעילותו של הפרויקט בכל יישוב, יוצגו מאפיינים של מערכת החינוך בו, על סמך נתונים מעודכנים לשנת התשנ"ט של המשרד ושל הרשויות המקומיות

נתיבות

רוב מסגרות החינוך ביישוב דתיות; כשליש מתלמידי היישוב למדו בשנת התשנ"ט בבתי ספר לא ממלכתיים. בבית הספר היסודי הממלכתי היחיד בנתיבות, שמשרת את האוכלוסייה הלא-דתית, היו בהתשנ"ט תלמידים עולים חדשים בשיעור גבוה מאד (כ-50%), ובית הספר נאלץ להתמודד עם משימות הקליטה של תלמידים רבים בעלי שפה ותרבות שונה, נוסף על משימותיו החינוכיות השגרתיות. רק בשנת התשנ"ח נפתח בית ספר תיכון ממלכתי ביישוב, ועד אז למדו, במשך שנים, יותר ממחצית מהתלמידים בחטיבה העליונה מחוץ ליישוב.

הפרויקט הופעל בנתיבות מהמחצית השנייה של שנת 1994 עד אוגוסט 1999. הגוף המתערב שנבחר לתכנון הפעילות ביישוב ולביצועה הוא מכון העוסק בחינוך ובמחקר, המשותף לאוניברסיטה העברית בירושלים. בראש ועדת ההיגוי שהוקמה לצורך הפרויקט עמד סגן ראש המועצה, ובין חבריה היו מנהל אגף החינוך בעירייה, מנהלי בתי ספר, מפקחים חינוכיים מטעם המשרד על בתי הספר וגני הילדים (להלן - מפקחים), נציגי הגוף המתערב ונציגי פרויקטים חינוכיים אחרים שהפעיל המשרד ביישוב באותה עת.

הצורך המרכזי שהעלו הרשות המקומית ומוסדות החינוך ביישוב לפני הגוף המתערב היה שיפור לימודי האנגלית. הוסבר שביישוב, שהוא דתי באופיו, רמת "לימודי החול", ובעיקר לימוד השפה האנגלית, נמוכה, בין השאר בשל העדר כוח הוראה מתאים; בשל רמת ההישגים הנמוכה באנגלית קשה לתלמידים מהיישוב להתקבל למוסדות חינוך על-יסודיים ברמה גבוהה (מחוץ ליישוב), והדבר פוגע בדימוי העצמי של התלמידים. הרשות המקומית ניסתה עוד קודם לכן לקדם את הנושא באמצעות גוף חיצוני, אך לא הצליחה להביא לשינוי של ממש.

הוחלט כי הגוף המתערב יפעל לשיפור הוראת האנגלית בארבעה בתי ספר יסודיים ביישוב. נוסף על כך, אחד מיעדי-העל של התכנית היה בנייה וחיזוק של ההנהגה החינוכית ביישוב.

הגוף המתערב מינה מטעמו רכזת לימודי אנגלית (להלן - רכזת האנגלית) בעלת השכלה וניסיון בתחום הוראת האנגלית, והיא החלה לעבוד ביישוב בסוף שנת 1994. עד ספטמבר 1997 עסקה הרכזת בעיקר בהכשרתם של המורים לאנגלית בבתי הספר היסודיים. מספטמבר 1997 היא מועסקת בידי הרשות המקומית כממונה בפועל על הוראת האנגלית ביישוב, ומלבד הכשרת המורים היא עוסקת בפעילויות כגון, תכנון מערכת שעות הלימודים ומתן העשרה לתלמידים. הגוף המתערב אף הקים בבתי הספר שבהם פעל חדרי למידה לאנגלית, שבהם עוסקים התלמידים במשחקים ובאמנות כאמצעי העשרה ללימוד הפרונטלי. במהלך הפרויקט הוכנסו שיטות הוראה חדשות, נעשה שיבוץ מחדש של המורים לבתי הספר ובוטלו ה"הקבצות לאנגלית", שכן נטען שהפעלתן פוגעת בתלמידים החלשים. הפעולות שנעשו במסגרת הפרויקט כוונו גם לחזק את הדימוי העצמי של המורים, מנהלי בתי הספר, התלמידים והוריהם.

נמצא, שנוצר שיתוף פעולה בין הגופים המעורבים בפרויקט - הגוף המתערב, המפקחים, הרשות המקומית והמשרד - ופעולותיו של הגוף המתערב זכו להערכת הגופים האחרים.

תוצרי הפרויקט: במסגרת הפרויקט נעשתה פעילות להכשרת המורים לאנגלית ביישוב ולגיבושם לצוות עבודה משותף; ואולם גם שנים לאחר תחילת הפרויקט טענו חברי ועדת ההיגוי כי רמת המורים לאנגלית ביישוב אינה מספקת. המשרד לא קיים מבחני הערכה לבדיקת השפעות הפרויקט על הישגיהם של התלמידים בשפה האנגלית.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד יבחן את תוצרי פעילותו ביישוב על פי השפעתם על הישגי התלמידים בשפה האנגלית; שהרי הפעילות שנעשתה במסגרת הפרויקט נועדה להעלות את הישגיהם.

השפעת הפרויקט לטווח ארוך - נראה כי הוראת השפה האנגלית ביישוב צברה תאוצה, והשינויים המבניים והפדגוגיים שנעשו בתחום זה במסגרת הפרויקט עשויים להביא לשיפור בהישגי התלמידים בעתיד; ואולם הפעילות שנעשתה במסגרת הפרויקט לא השפיעה על היבטים נוספים במערכת החינוך, וזו לא פיתחה כוחות של מנהיגות חינוכית הפועלת בראיה כלל-מערכתית. עוד יצוין, שלקראת סיום הפרויקט התמעטה פעילותה של ועדת ההיגוי, וכי היא הופעלה ביישוב במקביל לוועדות חינוכיות אחרות בלא שהתקיימה מסגרת המאחדת אותן.

בתשובתו מדצמבר 1999 למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה המקומית: "בימים אלה אני בוחן אפשרות של הקמת מועצת חינוך עירונית אשר תהיה מורכבת מנבחרים ציבור, אנשי פדגוגיה וחינוך, נציגי הורים וגורמי מקצוע נוספים הקשורים במערכת החינוך. על פי ההצעה מועצת החינוך העירונית תקבל מנדט לגבש מדיניות רב שנתית...".

ירוחם

מנתוני המשרד למחצית השנייה של שנות התשעים עולה ששיעור גבוה יחסית (כ-50%) של תלמידי החטיבה העליונה ביישוב למדו בשנים אלה במוסדות חינוך שמחוץ לו. הפרויקט הופעל בירוחם מהמחצית השנייה של שנת 1994 עד אוגוסט 1999. לתכנון ולביצוע הפעילות ביישוב נבחר הגוף המתערב שפעל גם בנתיבות (ראו לעיל).

ועדת ההיגוי: מאז הקמתה של ועדת ההיגוי בירוחם התחוויר ייחודה בהשוואה לוועדות ההיגוי שהוקמו בשלושת היישובים האחרים שנבדקו: בראש הוועדה, בתואר ובפועל, עמד ראש הרשות המקומית עצמו, והוא היה מעורב בכל פרטי הפרויקט.

ייחוד נוסף של הוועדה היה שהיא התגבשה כ"ממשלת חינוך יישובית", ושותפו בה נציגי כל הגופים הנוגעים לחינוך ביישוב: הרשות המקומית, הגוף המתערב, פרויקטים חינוכיים שונים, מנהלי בתי ספר, מורים, מפקחים, הורים ונציגי מועצת תלמידים. הוועדה לא הסתפקה בפיקוח על ביצוע הפרויקט אלא עסקה בכל ענייני החינוך ביישוב.

אבחון צרכים שעשה הגוף המתערב העלה כי הבעיה המרכזית היא התדמית השלילית של מערכת החינוך ביישוב ותחושה של חוסר יכולת ודימוי עצמי שלילי בקרב מורים, תלמידים והורים. תדמית שלילית במיוחד היתה לבית הספר התיכון, שרוב מסלולי הלימוד שלו לא כוונו לקבלת תעודת בגרות. פרויקטים חינוכיים הופעלו חדשות לבקרים, אך ללא הועיל, והדבר הוסיף לאווירת התסכול וחוסר האמון הכללי במערכת החינוך.

הוחלט להתמקד בחיזוקם הלימודי של תלמידי התיכון לשם שיפור הישגיהם בבחינות הבגרות, בהנחה שהצלחתם תחזק את הדימוי העצמי ביישוב ואת תדמיתה של מערכת החינוך שלו.

בשנה הראשונה התמקדה הפעילות בקידום כ-35 (מבין 50) תלמידי כיתות י"ב, שהיו במסלול של בגרות חלקית, לקבלת תעודת בגרות מלאה. התכנית התבססה על שיטה חינוכית-סוציולוגית הכוללת בין היתר עקרונות אלה: חלוקת נטל מבחני הבגרות באופן סמסטריאלי, לימוד מרוכז ומתוגבר של המקצועות שבהם ייבחנו התלמידים באותו סמסטר ומעקב פרטני אחר התקדמות תלמידים.

בשנה הראשונה הופעל הפרויקט אחר הצהריים בידי מורים מחוץ לבית הספר. הישגי התלמידים בבית הספר אמנם עלו באופן דרמטי – מ-18% זכאים לבגרות בהתשנ"ה לכ-55% בהתשנ"ו -

אולם אליה וקוץ בה: לדברי אישים ברשות המקומית, קיומה של חלופה לימודית משופרת פגעה עוד יותר בתדמיתו הרעועה ממילא של התיכון ועוררה ניכור בין סגל בית הספר לבין מפעילי הפרויקט.

עקב כך הוחלט כי בשנה השנייה של הפרויקט תתקיים הפעילות בבית הספר בשיתוף סגל ההוראה. התברר כי שינוי זה גם תרם למיסוד הפעילות ולהמשכיותה. גם בשנה זו היו הישגי הבגרות מרשימים, ושיעור הזכאים לתעודת בגרות בתיכון הגיע לכ-50%

בשנה השלישית של הפרויקט הפעיל אגף שח"ר ביישוב את תכנית "אומץ", שנועדה גם היא לקדם את תלמידי התיכון למסלול של תעודת בגרות. הפרויקט ותכנית "אומץ" פעלו יחדיו באיגום משאבים לקידום כל תלמידי התיכון לתעודת בגרות, והטיפול בהם החל בכיתה י'.

המנהיגות המגובשת של ועדת ההיגוי בראשותו של ראש הרשות המקומית, היה בה כדי לרתום את הגופים והאישים השונים ביישוב לפעילות משותפת, ולמנוע התנגדות שהיתה עשויה להתעורר בשל מאבקי כוח בדרכי הביניים. פעולותיו של הגוף המתערב זכו לשבחים של אישים ביישוב ובמשרד. לדבריהם, הגוף המתערב היה מקצועי מאוד והשכיל ליצור עם הגופים המקומיים סגנון הידברות המבוסס על הנחיה וייעוץ בלא לכפות עליהם רעיונות או שיטות פעולה.

השפעת הפרויקט לטווח ארוך: עקב השיפור המשמעותי בהישגי בחינות הבגרות של התלמידים בבית הספר התיכון שביישוב, הישגים שנשמרו בכל שנות הפרויקט, השתפרה לדברי אישים ברשות המקומית ובמשרד תדמיתם של בית הספר ושל מערכת החינוך ביישוב.

ראוי לציין כי בכל שנה הושקעו במסגרת הפרויקט מאות אלפי ש"ח בעשרות מעטות של תלמידים, נוסף על הכספים שהושקעו בהם במסגרת תכנית "אומץ" ועל התקציב הרגיל מטעם המשרד; ההשקעה לתלמיד ביישוב, במסגרת ההכנה לבחינות הבגרות, היתה גבוהה בהרבה מההשקעה הארצית הממוצעת לתלמיד תיכון.

תוצר-על מרכזי היה גיבושם של כוחות מנהיגות חינוכית ביישוב. עם השנים הלכה ופחתה תלותו של היישוב בגוף המתערב כגוף מנחה, והרשות המקומית, שיזמה את הפעילות וניצחה עליה, הצמיחה כוחות משלה ואף החלה להעסיק את נציגו של הגוף המתערב.

ערב סיום הפרויקט נמצא שוועדת ההיגוי הוסיפה להתקיים במתכונת כלל-מערכתית. גם השינויים המבניים ושיטות הלימוד החדשות שהוכנסו לבית הספר במסגרת הפרויקט נשמרו וטופחו. הרשות המקומית ציינה כי בתקופה זו גם התייצב כוח ההוראה ביישוב, שבעבר התאפיין בתחלופה מתמדת.

נראה כי הגורם שתרם יותר מכול להישגיו של הפרויקט ביישוב, היה קיומה של מנהיגות מקומית שהשכילה להיות מעורבת בפעילות, לקחה לידיה את האחריות ליצירת השינוי המיוחל ועשתה זאת בשיתוף פעולה עם המשרד ועם הגוף המתערב.

אופקים

מנתוני המשרד למחצית השנייה של שנות התשעים עולה ששיעור גבוה יחסית (כ-40%) של תלמידי החטיבה העליונה ביישוב למדו בשנים אלה במוסדות חינוך שמחוץ לו.

הפרויקט הופעל ביישוב מהמחצית השנייה של 1994 עד אוגוסט 1998. הגוף המתערב שנבחר לתכנן ולבצע את הפעילות ביישוב הוא גוף חינוכי וקהילתי, הפועל בכל הארץ זה שנים רבות לצד המשרד ובשיתוף עמו.

בראש ועדת ההיגוי עמד מחזיק תיק החינוך בעירייה (להלן - מחזיק תיק החינוך), שהיה גם סגן ראש העירייה, ובין חבריה היו מנהל אגף החינוך בעירייה, מפקחים, נציגי הגוף המתערב ומוזמנים אחרים על פי העניין. לא מונו לוועדה כחברים מן המניין מנהלי בתי ספר, נציגי מורים, הורים ותלמידים. ראש הרשות המקומית לא השתתף בישיבות הוועדה, ובחודשי הפעילות הראשונים של הפרויקט, גם מעורבותו של סגנו (ראש ועדת ההיגוי) בנעשה בוועדה היתה מועטה.

לדברי אישים במשרד וביישוב, בעת כניסתו של הגוף המתערב לפעילות ביישוב הוא נתקל במערכת חינוך רעועה: תחלופתם של המורים והמנהלים היתה גבוהה; בשני בתי הספר התיכונים שביישוב הוחלפו המנהלים בעשור האחרון בכל שנה, ולעתים אף כעבור חודשים אחדים; הדיווח על מצבת התלמידים בבתי הספר היה לקוי, ותקציביהם נפגעו מכך; היו עימותים בין הגופים החינוכיים השונים ביישוב; ומצבם הפיזי של מוסדות החינוך היה ירוד. כל אלו הובילו לדבריהם לחוסר אמון של התושבים במערכת החינוך המקומית, ובעלי היכולת שלחו את ילדיהם ללמוד מחוץ ליישוב.

הבעיה המרכזית שהעלו הגוף המתערב והרשות המקומית היתה רמה נמוכה של כוח ההוראה ביישוב. מחזיק תיק החינוך אמר בעניין פרויקטים חינוכיים שונים שמפעיל המשרד, כי "המטרות חוזרות על עצמן, מאז שנות החמישים, בווריאציות שונות ... הבעיה המרכזית היא גיוס מורים טובים ליישומן". עם זאת הוסיף מחזיק תיק החינוך, שהתחלופה של המורים גבוהה, ומורים רבים שהושקעו כספים להכשרתם לא נשארו ללמד ביישוב, ולפיכך הפעם יש להשקיע את המשאבים ישירות בתלמידים. הוחלט שהפעילות תתמקד בהעלאת הישגי התלמידים בבחינות הבגרות.

הפעילות התרכזה בעיקר בכיתות י'-י"ב של בית הספר התיכון הממלכתי-דתי. חוסר היציבות בהנהלתו של בית הספר התיכון האחר (הממלכתי) היה כה חריף, עד שלא היה סגל הוראה והנהלה קבוע שאפשר היה לעבוד אתו על פרויקט רב-שנתי מסוג זה.

כאמור, הנהלות בתי הספר לא היו יציבות, וגם מעורבותם של ראשי הרשות המקומית לא ניכרה בתחילה בוועדת ההיגוי. לעומת זאת הורגשה מאוד השפעתם של המפקחים, והם ביקשו לצרף לפעילותו של הגוף המתערב קבלן משנה שעבד עמם בעבר וזכה לאמונם (להלן – קבלן המשנה).

בשנה הראשונה ביצע קבלן המשנה את הפעילות, והשפעתו של הגוף המתערב כמעט לא הורגשה. בדוח הערכה של המשרד נכתב שקבלן המשנה פעל "בהרבה מקרים ללא תיאום עם מנהל ההתערבות, דבר שיוצר בעיות בשטח. ... קשר מסוג זה בין גוף מתערב וקבלן משנה אינו הולם את רוח הפרויקט".

ממסמכי המשרד ומפגישות עם האישים הנוגעים בדבר עלה, שהמפקחים לא שיתפו פעולה ברצון עם הגוף המתערב. הם טענו שלא היו שותפים בבחירתו והביעו ספקות בקשר לכישוריו הפדגוגיים. בתמצית, כשהוחל בהפעלת הפרויקט היו הגופים החינוכיים ביישוב חלוקים ומנוכרים, ולא התקיימה מנהיגות יישובית חינוכית שתאחד את הכוחות. לדברי אישים ביישוב, מחלוקות נגרמו בין היתר בשל אי-בהירות בדבר מהות הפרויקט ומטרותיו, שאף נתפס בידי מקצת מהגופים ביישוב כתוספת כספית גרידא למערכת החינוך שלו.

המפקחים אף טענו שמנהלי בתי הספר והמורים עמוסים מכדי לעסוק גם בפרויקט זה, הנוסף על פרויקטים אחרים שהופעלו בבתי הספר.

בעקבות האמור לעיל החליף הגוף המתערב, בשלהי השנה הראשונה לפעילותו ביישוב, על פי דרישת המשרד, את מנהל ההתערבות שפעל מטעמו ביישוב. המנהל החדש התנגד למעורבותו של קבלן המשנה בפרויקט. הקונפליקט בין הגוף המתערב לבין המפקחים ביישוב הגיע לכדי משבר, ובסופו של דבר הוחלט שקבלן המשנה יוסיף לפעול בבתי הספר היסודיים מתקציבים אחרים של המשרד, והגוף המתערב יפעל בבית הספר התיכון מתקציב הפרויקט.

בשנה השנייה והשלישית התרכזו הפעילות בקידום הישגי התלמידים בבית הספר התיכון הממלכתי-דתי בבחינות הבגרות, בשיטה דומה לזו שנקטה בירוחם (ראו לעיל). הגוף המתערב החל לטפל גם בנוער שנשר ממערכת הלימודים, אולם פעילות זו דעכה לאחר שנה. הפעילות לוותה בקשיים רבים ובהתנגדות של מפקחים ושל אישים במחוז דרום, שכפרו בשיטותיו של הגוף המתערב ומצאו בהן כשלים פדגוגיים.

בשנת הלימודים התשנ"ח שלח המשרד ליישוב נציג מטעמו שסייע לגוף המתערב ויעזור למערכת החינוך "לעמוד על רגליה". נציג המשרד תיאר לפני משרד מבקר המדינה תמונה עגומה של מערכת החינוך ביישוב: שוב הוחלפו מנהלי בתי הספר התיכונים; היו ליקויים בפעילות המנהלים והעירייה בנוגע להרכבת תכניות הלימודים ולניהול האדמיניסטרטיבי של בתי הספר; ודימויה של מערכת החינוך לא השתפר. מן המסמכים עולה גם שוועדת ההיגוי כמעט חדלה להתכנס. בסוף אותה שנה נפסקה הפעלתו של הפרויקט ביישוב. הפעילות העיקרית שנעשתה במסגרת הפרויקט היא הכנת שכבה של כ-120 תלמידים לבחינות הבגרות, שהחלה כשהיו בכיתה י' ונקטעה באמצעה בסוף לימודיהם בכיתה י"א.

תוצרי הפרויקט: הפרויקט גרם לאכזבה ותסכול בקרב גופי החינוך שפעלו ביישוב, והם האשימו זה את זה באי-הצלחתו. המפקחים ונציגי מחוז דרום של המשרד אף גרסו כי במסגרת הפעלתו נעשה שימוש בזבזני וחסר תכלית בכספים. עם זאת, בעקבות הפעילות עלו הישגי התלמידים בכמה בחינות בגרות.

בתשובתו מדצמבר 1999 למשרד מבקר המדינה ציין מנהל מחוז דרום כי המפקחים "היו שותפים מלאים בגיבוש התוכנית" והמשבר בינם לבין הגוף המתערב נגרם באשמת הגוף המתערב, ש"חוסר עקביות אפייין את [עבודתו] ... [ולא היתה נכונות [שלו] להקשבה".

השפעת הפרויקט לטווח ארוך: כפי שעלה מן האמור לעיל, לא הצליח הפרויקט להשאיר אחריו השפעה חיובית ממשית. ועדת ההיגוי חדלה, כאמור, לתפקד, והרשות המקומית, ששיתפה פעולה עם הגוף המתערב, לא הצמיחה מתוכה מנהיגות חינוכית פעילה ויוזמת; הדבר התבטא גם בחילופי אישים בהנהלת בית הספר התיכון שבו התמקדה הפעילות, ובחזרתו למתכונת הלימודים שהיתה בו לפני הפעלת הפרויקט.

נראה אפוא שחוסר שיתוף הפעולה בין המפקחים לגוף המתערב וחוסר היוזמה של הרשות המקומית, מנעו את זיהוי יעדי-העל של הפרויקט ואת ניצול ההזדמנויות שסיפק, וגרמו לכך שהוא הופעל ביישוב כפרויקט חינוכי מצומצם ובר-חלוף.

שדרות

בשנת הלימודים התשנ"ט כ-30% מהתלמידים במוסדות החינוך ביישוב היו עולים חדשים. מנתוני המשרד למחצית השנייה של שנות התשעים עלה, ששיעור גבוה יחסית (כ-45%) של

תלמידי החטיבה העליונה ביישוב למדו בשנים אלה במוסדות חינוך שמחוץ לו. יצוין שהפרויקט בשדרות הופסק באיבו.

הפרויקט החל לפעול בשדרות במחצית השנייה של שנת 1994 והסתיים בשנת 1995, לאחר חודשי פעילות ספורים. הגוף המתערב שנבחר הוא מכללה חינוכית הפועלת בבאר שבע.

הגוף המתערב עשה "אבחון צרכים" והעלה כמה בעיות: תדמית שלילית של מערכת החינוך ביישוב ובעקבותיה "בריחת תלמידים" ללימודים מחוץ לו; מוסדות החינוך ביישוב, שממילא שימשו בעיקר את האוכלוסייה החלשה, לא היו ערוכים לטפל גם בבעיות קליטתם של העולים החדשים הרבים. החיכוך בין התלמידים העולים החדשים לוותיקים הוליד אלימות פיזית ומילולית בין כותלי בית הספר; מחסור ותחלופה של מורים, ורמה בלתי מספקת שלהם ושל סגל הניהול בבתי הספר. כל אלו, בשילוב עם תנאים פיזיים ירודים במוסדות החינוך, תרמו לאווירה העכורה.

לאחר אבחון הצרכים החלו הגוף המתערב והרשות המקומית לגבש תכנית פעולה, אך עקב חילוקי דעות ביניהם החליט הגוף המתערב להפסיק את פעילותו ביישוב. גם חוות הדעת של אישים במשרד העלתה שהיישוב אינו ערוך להשתתף בו, ולפיכך הופסקה הפעלתו ביישוב בשלב מוקדם זה.

בשנת הלימודים שלאחר מכן המשיך המשרד להעביר ליישוב תקציבים מכספי הפרויקט להפעלת תכנית חינוכית אחרת. התכנית הופעלה ביישוב כשלוש שנים ועסקה בעיקר בתגבור הלימודים בבתי ספר יסודיים ובפעילויות העשרה למורים. את התכנית הפעיל המשרד באמצעות קבלן משנה. יצוין כי גם קבלן המשנה עשה אבחון צרכים וציין שביישוב כבר הופעלו פרויקטים חינוכיים רבים, ולא ניכר שהניבו בו שינוי ממשי.

מקומו של הפרויקט בין יתר הפרויקטים של המשרד

המשרד הגדיר את הפרויקט תכנית חינוכית מרכזית המכוונת לטפל באופן הוליסטי במערכות החינוך ביישובים. נמצא, שבארבעת היישובים הופעלו במקביל לפרויקט עוד מגוון תכניות חינוכיות. התכניות הופעלו בידי אנשים ומחוזות שונים של המשרד, בלא שהיה ביניהן לכאורה קשר מערכתית מאחד.

כמה מהגופים בארבעת היישובים וכמה מפקחים ציינו לפני משרד מבקר המדינה, כי בפועל לא ניכר שהפרויקט כוללני יותר מפרויקטים אחרים או שיש שוני מהותי אחר בינו לבין פרויקטים אחרים. לדוגמה, בנתיבות הופעל הפרויקט לקידום לימוד השפה האנגלית במקביל לתכניות תגבור במקצועות לימוד אחרים; באופקים פעל הפרויקט בבית ספר אחד בלבד, לצד פרויקטים שהתנהלו בבתי הספר האחרים. ואילו בירוחם הפעיל גם אגף שח"ר תכנית הכנה לבחינות הבגרות ומינה ועדות היגוי לפעולותיו השונות. אישים ביישובים גם טענו שריבוי הפרויקטים שיוזם המשרד יוצר לעתים בלבול ועומס יתר על מנהלי בתי הספר, המורים והתלמידים.

משרד מבקר המדינה השווה בין הפרויקט, שהפעיל המינהל הפדגוגי, לבין תכנית הרווחה החינוכית, המופעלת משנות השבעים באמצעות אגף שח"ר, המשתיך אל המינהל הפדגוגי.

הועלה, כי שתי התכניות כוונו לטפל באזורי עדיפות לאומית וביישובי פיתוח, וכי כמעט כל היישובים שנכללו בפרויקט טופלו גם בתכנית הרווחה החינוכית. שתי התכניות קבעו להן מטרות-על זהות כמעט: צמצום פערים חינוכיים וחברתיים; שיפור ההישגים הלימודיים; חיזוק הדימוי העצמי ביישובים; צמצום שיעורי הנשירה מהלימודים - וכל זאת על ידי איגום המשאבים החינוכיים של היישוב. שתי התכניות לוו בידי ועדות היגוי, בשתייהן שכר המשרד את

שירותיהם של גופים מחוץ לו - כגון אוניברסיטאות ומוסדות לייעוץ חינוכי - ובהפעלתן שותפו גופים מקומיים.

מנהל אגף שח"ר, שהפעיל ביישובים תכניות חינוכיות שונות, טען שאין בפרויקט כל חדשנות בהשוואה אליהן. לעומתו טענו אישים שהיו בין יוזמי ומפעילי הפרויקט במשרד, כי הוא שונה מתכנית הרווחה החינוכית, משום שתקופת פעילותו הוגבלה כדי שלא יראו בו הגופים ביישובים מקור תקציבי קבוע; משום שבפרויקט הודגשה העברת היוזמה לשינוי מן המשרד לגופים חינוכיים חיצוניים ולרשויות המקומיות; ומשום שהודגשה בו חשיבות הטיפול בבעיה מרכזית במערכת החינוך של היישוב כדי להשפיע על המערכת בכללותה, בניגוד לתגבור נקודתי שהיה מטרת תכניות רבות אחרות.

בתשובתו מדצמבר 1999 למשרד מבקר המדינה כתב היו"ר לשעבר של המזכירות הפדגוגית במשרד, שהיה מיוזמיו וממנהליו הבכירים של הפרויקט כי "אין ספק שבעניין הכפילויות בין פרויקטים שונים, הצבעתם על בעיה מרכזית לא רק לגבי פרויקט 30 היישובים".



זה עשורים אחדים מתגבר משרד החינוך את מערכות החינוך ביישובים באזורי עדיפות לאומית וביישובי פיתוח על ידי תוספת משאבים כספיים ושעות לימוד, ועל ידי תכניות חינוכיות לקידום אוכלוסיות חלשות. התגבור הביא לשיפור בהישגים הלימודיים ביישובים שונים, אך רמתם עדיין נופלת מרמת ההישגים הממוצעת בארץ.

בשנים 1994-1999 הפעיל המשרד את פרויקט 30 היישובים, שאותו הגדיר אחד הפרויקטים המרכזיים שלו, בעלות כוללת של קרוב ל-200 מיליון ש"ח.

ייחודו של הפרויקט בכך שהמשרד ביזר את סמכויותיו למערכות החינוך המקומיות ביישובים ולגופי חינוך חיצוניים, והם היו אמורים לגבש תכניות חינוכיות על פי תפיסתם וליישמן. באופן זה ביקש המשרד לאפשר את כניסתם של כוחות ורעיונות חדשים למערכות החינוך המקומיות, לחזקן ולהביא אותן להצמיח מנהיגות חינוכית יוזמת ופעילה. הפרויקט כוון ליצור ביישובים שינוי שישפיע לטובה על כלל מערכת החינוך היישובית וישמר לטווח ארוך.

בארבעת היישובים שבדק משרד מבקר המדינה - נתיבות, ירוחם, אופקים ושדרות - היו במשך שנים הישגים לימודיים נמוכים במיוחד וחוסר אמון של התושבים במערכות החינוך המקומיות.

ככל הנראה, מידת הצלחתו של הפרויקט בכל יישוב היתה תלויה רבות במידת מעורבותה של הרשות המקומית ובמידת שיתוף הפעולה בינה לבין הגוף המתערב. בירוחם היה שיתוף פעולה רב בין גופי החינוך ביישוב, וראשי היישוב היו מובילי הפרויקט, ונראה שהפרויקט חולל שינוי משמעותי במערכת החינוך היישובית. בנתיבות היה שיתוף פעולה בתחום אחד - לימודי האנגלית - ובו נוצר שינוי. באופקים הסתמן ניכור בין מפקחי המשרד לגוף המתערב, הרשות המקומית לא מילאה תפקיד פעיל בפרויקט, והגופים החינוכיים חשו תסכול ואכזבה מהפעלתו. בשדרות

נחלקו הדעות בין הגוף המתערב לבין הרשות המקומית כבר בשלביו הראשוניים של הפרויקט, והוא נקטע באיבו. בסיכומו של דבר, מוקד הצלחתו של הפרויקט היה במקום שבו השכילו ראשי היישוב לקחת לידיהם את האחריות להצלחת העשייה, זיהו את ההזדמנויות שסיפק בשל בסיסו הרעיוני הייחודי, וידעו להתעלות מעל מאבקי כוח של דרגי ביניים.

בד בבד עם הפעלת הפרויקט הפעיל המשרד ביישובים באמצעות אגפיו ומחוזותיו השונים, עוד מגוון תכניות חינוכיות שלכאורה לא היה ביניהן קשר מערכתי מאחד. התברר כי הדבר יצר לעתים כפילויות בפעולותיהן של תכניות, ואף בלבול ועומס יתר בקרב מנהלי בתי הספר, המורים והתלמידים. על המשרד לבחון את תכניותיו השונות ביישובים ולהבטיח שהן יפעלו בתוך מסגרת מערכתית מאחדת, שתבטיח ניצול יעיל של המשאבים.

הפרויקט, שהחל את דרכו ב-1993 במעורבות רבה של הנהלת המשרד בו, ונשא עמו בשורה וחזון - לשנות את מערכות החינוך המקומיות - הסתיים ב-1999, בטרם הושלמו במשרד הפעולות להערכתו, שהוחל בהן ב-1996. מן הראוי שהמשרד יפעל לגיבוש המידע על השפעות הפרויקט על מערכות החינוך ביישובים, ויפיק מהן את המסקנות והלקחים שינחו אותו ביישום תכניותיו החינוכיות בעתיד.

תמיכה בעמותות "במות"

1. משרד החינוך (להלן - המשרד) תומך, בין היתר, במדרשות ובמוסדות על תיכונים הרשומים כעמותות ומקיימים הרצאות וקורסים שאינם מקנים תעודה. במסגרות אלה נלמדים נושאים, כגון היסטוריה של ארץ ישראל, שפה והיסטוריה עברית וערבית ומדע וטכנולוגיה. משנת 1994 ואילך נקבע בתקציב המשרד, בתקנה "מדרשות ומוסדות על תיכונים" (להלן תקנת "מדרשות"), סכום שנועד לחלוקה לעמותות.

בפברואר 1992 קבע שר האוצר, מכוח הסמכות שהוענקה לו בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשנ"ב-1992, "נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהם" (להלן - נוהל תמיכות). בנוהל זה נקבעו כללים מפורטים להגשת בקשות לתמיכה ממשרדי הממשלה, ולדיון בהן בוועדה מיוחדת לעניין זה (להלן - ועדת תמיכות). בהתאם לכך, קבע שר החינוך, התרבות והספורט (להלן - שר החינוך) בשנת 1994, לאחר שנועץ ביועץ המשפטי לממשלה, מבחנים למתן כספי תמיכה מתקציב משרדו למוסדות להשכלה על תיכונית (להלן - המבחנים); המבחנים פורסמו ב"ילקוט הפרסומים" בינואר 1995. לפי המבחנים, תינתן התמיכה לקיום הרצאות וקורסים על פי תכנון שנתי ולפי תכנית לימודים שהוכנה בידי צוות מומחים, לפעולות הדרכה לקבוצות, לרכישת ציוד לימודי ולהעסקת צוות מקצועי ומינהלי. במאי 1996 קבע שר החינוך מבחנים מתוקנים לפעולות להשכלה בלתי פורמלית ולהעשרה תרבותית; מבחנים אלה החליפו את המבחנים מ-1994 ופורסמו ב"ילקוט הפרסומים" בסוף יוני 1996.

2. נושא התמיכות במדרשות ובמוסדות על תיכונים הוא באחריות אגף המכללות של המשרד (להלן - האגף). המשרד הטיל על האגף להיות בקשר הדוק עם העמותות, לקבל מהן בקשות