

מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך

תקציר

במערכת החינוך בישראל פועלים, מלבד משרד החינוך (להלן גם - המשרד), גורמים חיצוניים¹ מגוונים, ובהם ארגונים ללא כוונת רווח, כגון עמותות וקרנות; גופים עסקיים הפועלים בתשלום או בהתנדבות; מתנדבים פרטיים; גופים ציבוריים דוגמת רשות מקומית או רשות שהוקמה על פי חוק. גורמים חיצוניים אלה מפעילים בבתי הספר תכניות (להלן - תכניות חיצוניות). במהלך השנים התרחבה מאוד פעילותם של הגורמים החיצוניים במערכת החינוך. דוח ביקורת זה עוסק רק בתכניות חיצוניות המופעלות בבתי הספר כחלק ממערכת השעות הפורמלית. במערכת החינוך בישראל מופעלות אלפי תכניות חיצוניות בשנה. ברובם המכריע של מוסדות החינוך מופעלות בו זמנית כמה תכניות חיצוניות.

היקף פעילותם של גורמים חיצוניים במערכת החינוך שונה במגזרי אוכלוסייה שונים: לדוגמה, בבית ספר במגזר דובר הערבית פועלים בממוצע 4.7 גורמים חיצוניים, ואילו במגזר דובר העברית פועלים בממוצע 7.9 גורמים חיצוניים; במגזר דובר העברית במרכז הארץ פועלים בממוצע 8.5 גורמים חיצוניים בבית ספר לעומת 6.4 בפריפריה.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה את מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך². הביקורת נעשתה במטרה משרד החינוך. בין השאר נבדקו עבודת המטה למיפוי תכניות חיצוניות ולהסדרת הפעלתן; אישור הפעלתן של תכניות חיצוניות במערכת החינוך והפיקוח והבקרה עליהן; מעורבות גורמים מסחריים במערכת החינוך; ניהול תכניות לקראת מבחני בגרות ומימונן; תכניות חיצוניות בעלות סממנים של כת. במסגרת הביקורת רואיינו 22 מפקחים כוללים³ בשלושה ממחוזות המשרד: מחוז הצפון, מחוז תל אביב ומחוז הדרום (להלן - המפקחים שרואיינו).

- 1 "גורם חיצוני" הוגדר בסקר שעשתה לשכת המדען הראשי במשרד החינוך ככל גורם שמפעיל תכנית חינוכית בבית הספר ואינו חלק ממשרד החינוך.
- 2 את הארגונים במדינה מודרנית נהוג לחלק לשלושה מגזרים: 1. המגזר הממשלתי; 2. המגזר העסקי, המכונה גם המגזר השני, הכולל חברות עסקיות - ציבוריות ופרטיות; 3. המגזר השלישי - ארגונים הפועלים ללא כוונת רווח ודוגלים בהתנדבות ובתרומה לקהילה; ההצטרפות אליהם והפרישה מהם רצונית.
- 3 עבודת הפיקוח נעשית בידי מפקחים כוללים המופקדים על הפיקוח על בית הספר כולו, ובידי מפקחים מקצועיים המופקדים על קידומו ופיתוחו של מקצוע הוראה מסוים. בנוגע לתפקידי המפקח הכולל - ראו להלן.

עיקרי הממצאים

עבודת המטה למיפוי תכניות חיצוניות ולהסדרת הפעלתן

משנת 2003 בוצעו מחקרים, התקיימו דיונים ונאספו נתונים על מספרן הרב של תכניות המופעלות בבתי ספר בידי גורמים חיצוניים. במשך השנים הוצגה לפני הנהלת המשרד שוב ושוב הבעייתיות שמקורה באי-הסדרת הנושא. כמו כן הוגשו לה המלצות מקיפות שיישומן נחוץ לשם טיפול נאות בנושא. אולם במשך אותן שנים לא השלים המשרד את פעולותיו כדי שהתכניות החיצוניות יופעלו באופן מבוקר; הוא לא קבע אמות מידה ועקרונות מנחים להגדרת גבולות הפעילות של הגורמים החיצוניים; ניסיונות שעשתה הנהלת המשרד למיפוי התכניות החיצוניות לא עלו יפה.

יוצא אפוא כי במשך שנים, במקום שהנעשה בשטח בעניין התכניות החיצוניות יתבסס על מדיניות מוצהרת ומושכלת, הכתיבה המציאות במידה רבה את הנעשה בתחום זה. המצב המתואר לעיל משקף מגמה של הפרטה סמויה של רכיבים במערכת החינוך, דהיינו הפרטה הנעשית שלא לפי מדיניות מכוונת ומפורשת, בלי שהמשרד הגדיר את גבולותיה ובלי שקבע כללים לביצועה.

אישור הפעלתן של תכניות חיצוניות, פיקוח ובקרה

1. זה שנים שוררת עמימות בנוגע לזהות הגורם שתפקידו לבחון הצעה לתכנית חיצונית ולהחליט אם לאשרה.

2. ממצאי ריאיונות עם המפקחים מעוררים חשש שכמה מהם לא היו ערים לדבר קיומן של תכניות חיצוניות בבתי הספר שבפיקוחם ומלמדים שחסרה תשתית פורמלית ומעשית לבחינת תכניות ולאישורן. בהיעדרה של אמת מידה לבחינה ולאישור מתקבלות החלטות בנושא על פי שיקול דעתו הסובייקטיבי של כל מפקח. בכך נפגעת היכולת להבטיח אחידות בבחינת התכניות המוצעות. עוד עולה מהריאיונות כי רק חלק מהמפקחים הכוללים מוודאים שקבלת העובדים מטעם הגורמים החיצוניים נעשתה גם על פי דרישות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001 (להלן - חוק למניעת העסקה של עברייני מין).

ממצאי הביקורת העלו אפוא חולשה ניכרת של גורמי הפיקוח במחוזות מבחינת הפיקוח על תכניות חיצוניות ולעתים עד כדי היעדר פיקוח. הצורך בקיום מערך פיקוח ממשי בתחום זה מתחזק בהתחשב בכך שבמכלול פעילותם של הגורמים החיצוניים במערכת החינוך ניכרים סממנים של הפרטה.

מעורבות של גורמים מסחריים במערכת החינוך

חוק איסור פעילות מסחרית במוסדות חינוך, התשס"ח-2007, אוסר על מנהל מוסד חינוכי לאפשר פעולות מסוימות בשטחי המוסד ובהן הצגת פרסומות בכל דרך. על אישור הפעלה של פעילות שיווקית במוסדות החינוך מופקדת הוועדה לאישור השילוב של פרסומות מסחרית במשרד החינוך (להלן - ועדת פרסומות).

1. מדי שנה בשנה פועלים במוסדות החינוך אלפי גורמים חיצוניים המפעילים תכניות. מסקרים שהוגשו למשרד עלה כי 36.5% מהגורמים החיצוניים הם גורמים

מסחריים. המשרד לא קיבל בקשות לאישור פעילותם של חלק ניכר מהגורמים המסחריים שפעילותם בבתי הספר מותנית באישור של ועדת פרסומות.

בשנת הלימודים התשע"א (2010-2011)⁴ מיפה המשרד את התכניות החיצוניות בבתי הספר ומצא מאות תכניות שמפעילות ככל הנראה חברות מסחריות. נמצא כי בידי יו"ר ועדת פרסומות לא היו נתונים על תוצאות המיפוי שעשה המשרד, הגם שיש בהן די מידע שמאפשר למשרד לאתר תכניות של חברות מסחריות שלא הוצגו לוועדה ולמותר לציין כי לא אושרו.

כאשר המשרד מאפשר לגורמים עסקיים להפעיל תכניות במוסדות חינוך, בלי שבחן את תוכניהן באופן מעמיק, ובלי שהתיר או אסר לקיימן, הוא מותיר, למעשה, בידי אחרים את שיקול הדעת השמור לגוף השלטוני, לרבות בעניין תוכני השיעורים ודרכי העברת המסרים לתלמידים. בהעברת הסמכות הזאת מאפשר המשרד לאותם גורמים לקבוע את התכנים ולהחזיר מסרים שיווקיים לבתי הספר.

2. ממסמכי המשרד עולה כי בשנת הלימודים התש"ע (2009-2010) התקיימו 68 סיורים של תלמידי בתי ספר במרכזי המבקרים של חברות מסחריות גדולות. היבט מרכזי בפעילותם של מרכזי מבקרים של חברות עסקיות הוא שיווק מוצרים לבאים בשעריהם. על פי מסמכי הוועדה, לא ניתן היה להתר לפעילות זו.

ביקור תלמידי בתי הספר בלב לבה של העשייה השיווקית של חברות מסחריות עשויה לחזק בעיניהם את אמינות המסרים השיווקיים המועברים להם. כשפעילויות אלה נושאות מסרים שיווקיים ופרסומיים, הן נעשות בניגוד לדין ולהוראות המשרד. במקרים כאלה התלמידים המשתתפים הם מעין קהל שבוי של פרסומות מסחרית, שכן פעילות של כיתה במסגרת יום הלימודים מחייבת את כלל תלמידי הכיתה.

הפיקוח הפדגוגי על תכניות תגבור לקראת מבחני הבגרות

לאגף לחינוך על-יסודי במינהל הפדגוגי במשרד אין מידע על כל התכניות לתגבור ההכנה לבגרות בבתי הספר. האגף לשירותי חינוך ורווחה במינהל הפדגוגי יזם את "תכנית העצמה לבגרות" (תה"ל), והוא מממן אותה. תכנית תה"ל לא הועברה לבחינה פדגוגית של האגף לחינוך על-יסודי. האגף לקליטת תלמידים עולים במינהל הפדגוגי משתתף במימון של שני פרויקטים שבמסגרתם מופעלות תכניות הכנה לבגרות לתלמידים יוצאי אתיופיה. בידי האגף לא היה מידע על התכניות הללו, לרבות על תוכני התכניות, על מפעיליהן ועל המורים המלמדים אותן.

במקרים אלה הותיר המשרד את קביעת העקרונות המנחים של התכניות בידי גורמים חיצוניים. בכך שמט המשרד מידי את סמכויותיו הפדגוגיות לקביעת האופן שבו יתוגברו תלמידים לבחינות הבגרות בשלוש תכניות שהוא עצמו יזם ומימן. בקיום פעילות חינוכית זו, אשר נוגעת לאחת המטרות המרכזיות של החינוך העל-יסודי - הכנה לבחינות הבגרות - יש הפרטה סמויה של שירות חינוכי-פדגוגי, שעלולה לפגוע בתלמידים.

4 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

תכניות חיצוניות בעלות סממנים של כת

1. משרד החינוך אוסר על פעילות של כתות במוסדות חינוך. אולם תכנית של גורם חיצוני שהוגדר בעבר ככת, הופעלה בשני בתי ספר על-יסודיים ובמסגרתה השתמשו תלמידים בטכניקת המדיטציה הטרנסנדנטלית אשר נדונה בוועדה בין-משרדית בשנת 1987⁵, ונמצא כי היא כרוכה בסיכונים נפשיים לתלמידים העוסקים בה (להלן - תכנית המדיטציה).

אגף השירות הפסיכולוגי-ייעוצי התיר לבצע מחקר בבית ספר, בידעו שביצוע המחקר כרוך בהפעלת תכנית שמבוססת על הטכניקה האמורה, על הסיכונים שיוחסו לה. כל זאת, ללא אישור של אנשי מקצוע מתחום בריאות הנפש ובלי שבדק את מהות התכנית. האגף אישר את קיום התכנית הלכה למעשה גם בבית ספר אחר, מבלי שנבדקה התכנית על כלל היבטיה.

2. בדוח הוועדה הבין-משרדית משנת 1987 שהוזכרה לעיל, נסקרה גם הסיינטולוגיה כאחת הכתות הפועלות במדינת ישראל. בשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004) וכן בספטמבר 2008 הורה מנכ"ל משרד החינוך לאסור על שימוש במסמכים ובתכנית הלימודים שפותחה על פיהם שכתב אבי תורת הסיינטולוגיה והופצה בידי עמותה מסוימת. למשרד הועבר מידע על הפעלת תכנית של העמותה האמורה בשנת הלימודים התשע"א. בסיום הביקורת, אוגוסט 2011, עדיין לא עשה מטה המשרד שימוש במידע.

סיכום והמלצות

בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של התרחבות בפעילותם של ארגוני המגזר השלישי והמגזר העסקי המפעילים תכניות חיצוניות במערכת החינוך, ואלה נעשו לגורם רב-השפעה בפעילות החינוכית. כאשר המשרד מאפשר לגורמים חיצוניים לפעול במוסדות חינוך תוך העברה של פעילות ומשאבים ציבוריים לידיהם, עלולים להתרחש תהליכי הפרטה בלתי מבוקרים. הפרטה בדרך של מתן אפשרות לגורמים חיצוניים לפעול במוסדות חינוך חייבת להיות פרי מדיניות מכוונת ומתוכננת, ויש להתנות בכך שהממשלה תותיר בידיה את קביעת המדיניות וכן את הפיקוח והבקרה על יישומה.

במערכת החינוך בישראל מופעלות אלפי תכניות חיצוניות בשנה. תכניות שונות שולבו במרוצת השנים בבתי ספר, פעמים רבות בלי הליכי בקשה, בחינה ואישור מוסדריים בעניינן. בהיעדר מדיניות ברורה בנוגע לסוגיית הפעלתן של תכניות אלה בידי גורמים שונים מהמגזר השלישי והמגזר העסקי, הכתיבה המציאות במשך שנים את הנעשה במוסדות החינוך בתחום זה. הדבר משקף מגמה של הפרטה סמויה של רכיבים במערכת החינוך ומלמד על חולשה של ממש בניהול נושא זה.

ממצאיו של דוח זה מחייבים טיפול יסודי ומקיף של הנהלת המשרד בסוגיית התכניות החיצוניות. על המשרד לפעול לקידום כמה נושאים מרכזיים: השלמת גיבושה של מדיניות המשרד; קביעת הנחיה ברורה באשר לגורם המופקד על בחינת התכניות ועל אישורן; גיבוש תשתית פורמלית ומעשית סדורה לבחינת תכניות;

5 דו"ח הוועדה הבינמשרדית לבדיקת נושא ה"כתות" (קבוצות חדשות) בישראל (ינואר 1987). כיו"ר הוועדה שימשה גב' מרים גלזר-תעסה, אשר כיהנה גם כסגנית שר החינוך והתרבות.

הקפדה על כך שאנשי מקצוע מתחום בריאות הנפש של המשרד יבדקו כל הצעה להפעיל תכנית חיצונית שיש חשש כי היא משפיעה על מצבם הנפשי-רגשי של תלמידים; בדיקת כוח האדם הפועל בבתי הספר במסגרת התכניות החיצוניות, שבמסגרתה יש לבדוק, בין היתר, אם הוא הוכשר כנדרש ואם הוא עומד בתנאים הקבועים בחוק למניעת העסקה של עברייני מין. כמו כן על המשרד לקבוע אמות מידה בנוגע לאופן הפעלת תכניות לתגבור ההכנה לבחינות בגרות מטעם יחידות שונות במשרד. ככלל, נודעת חשיבות לשמירה על קווי המדיניות הפדגוגיים שקבע המשרד, קל וחומר במקרים שבהם מדובר בתוכניות שתכליתן לגשר על פערים, המיועדות בעיקר לתלמידים מתקשים או לתלמידים מיישבים שאינם מבוססים ומאוכלוסיות מוחלשות.

על הנהלת המשרד לקבוע מדיניות ברורה בנוגע להפעלת תכניות אשר עלולות לעודד צריכה בבתי ספר, בייחוד תכניות מטעם חברות בעלות אינטרס מסחרי, ולכרוך אישור תכניות כאלה בהקניית חשיבה ביקורתית לתלמידים.



מבוא

במשך השנים התרחבו מאוד היקפי פעילותם של גורמי המגזר השלישי⁶ והיקף פעילותו הפילנתרופית של המגזר העסקי בישראל. אחד הביטויים של מגמה זו הוא הגידול בהיקף פעילותם של גורמים אלה ואחרים במערכת החינוך.⁷ על פי נתוני ארגון ה-OECD⁸, גורמים חיצוניים⁹ משקיעים במערכת החינוך במדינת ישראל, לרבות בהשכלה הגבוהה, פי שלושה עד פי עשרה מגורמים חיצוניים במדינות שבהן מערכות חינוך דומות, כמו צרפת, אירלנד וספרד. שיעור גבוה זה של השקעת גורמים חיצוניים בחינוך בא לידי ביטוי גם באינטראקציה הרבה שלהם עם בתי הספר ובהשפעתם הניכרת על תכניות הלימוד¹⁰.

בנסיבות האמורות פועלים במערכת החינוך בישראל, מלבד משרד החינוך (להלן גם - המשרד), גורמים חיצוניים מגוונים, ובהם ארגונים ללא כוונת רווח, כגון עמותות וקרנות; גופים עסקיים

-
- 6 את הארגונים במדינה מודרנית נהוג לחלק לשלושה מגזרים: 1. המגזר הממשלתי; 2. המגזר העסקי, המכונה גם המגזר השני, הכולל חברות עסקיות - ציבוריות ופרטיות; 3. המגזר השלישי - ארגונים פרטיים הפועלים ללא כוונת רווח ודוגלים בהתנדבות ותרומה לקהילה; ההצטרפות אליהם והפרישה מהם רצונית.
- 7 חוה ביגר, חיים הלפרין, חיים להב, אמנון לוי, עירית ליבנה, אילת מלקמן, מוטי רוזנר, מירה שנער, הצעת מתווה לגיבוש יחסי גומלין ושיתוף פעולה בין משרד החינוך למגזר השלישי, מכון מנדל למנהיגות (מרץ 2004), עמ' 5 (להלן - דוח מנדל). מסמך זה הוכן בידי צוות ממשלתי התכנית לסגל הבכיר במשרד החינוך של "מכון מנדל" למנהיגות. הצוות התבקש להגיש נייר עמדה בנושא המגזר השלישי למשרד החינוך לשם היערכות של "כוח המשימה הלאומי לשיפור מערכת החינוך בישראל", הידוע בתור "ועדת דברת".
- 8 OECD (ארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי) הוא ארגון בין-לאומי של המדינות המפותחות וחברות בו 30 מדינות, ובהן ישראל.
- 9 גורמים חיצוניים - כל גורם אשר מפעיל תכנית חינוכית בבית ספר ואינו חלק ממשרד החינוך או מהבעלים של המוסד.
- 10 ורדה שיפר, יצחק ברקוביץ, שחר בר-יהודה, גרניט אלמוג-ברקת, מעורבותם של ארגוני המגזר השלישי במערכת החינוך, נייר מדיניות, מכון ון ליר (יוני 2010).

הפועלים בתשלום או בהתנדבות; מתנדבים פרטיים; גופים ציבוריים דוגמת רשות מקומית או רשות שהוקמה על פי חוק. גורמים חיצוניים אלה מפעילים בבתי הספר תכניות (להלן - תכניות חיצוניות). דוח ביקורת זה עוסק רק בתכניות חיצוניות המופעלות בבתי הספר במסגרת מערכת השעות הפורמלית ולא בפעילויות של חינוך בלתי פורמלי המתקיימות בשעות אחר-הצהריים. כפי שיוצג בדוח, במערכת החינוך בישראל מופעלות אלפי תכניות חיצוניות בשנה; ברובם המכריע של מוסדות החינוך מופעלות בו-זמנית כמה תכניות חיצוניות.

בחודשים אפריל-אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה את מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך. הביקורת נעשתה כמטה משרד החינוך. בין השאר נבדקו עבודת המטה למיפוי תכניות חיצוניות ולהסדרת הפעלתן; אישור הפעלתן של תכניות חיצוניות במערכת החינוך, הפיקוח והבקרה עליהן; מעורבות גורמים מסחריים במערכת החינוך; ניהול תכניות לקראת מבחני בגרות ומימוןן; תכניות חיצוניות בעלות סממנים של כת. במסגרת הביקורת רואיינו מפקחים כוללים¹¹ (להלן - המפקחים שרואיינו) בשלושה ממחוזות המשרד: מחוז הצפון, מחוז תל אביב ומחוז הדרום. המפקחים נבחרו באופן מקרי מבין כלל המפקחים הכוללים על החינוך הרגיל בכל מחוז תוך שמירה על ייצוג של המגזרים השונים ושל רמות החינוך השונות (בתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים וחטיבות עליונות). בסך הכול רואיינו 22 (כ-31%) מ-71 המפקחים הכוללים בחינוך הרגיל בשלושת המחוזות.

הפרטת תכניות חינוכיות והעקרונות המנחים לביצועה: רקע נורמטיבי

1. שר החינוך מופקד על ביצוע חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), המחייב את המדינה ליתן חינוך לכלל הילדים, ועל ביצוע חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי), המגדיר את מטרות החינוך הממלכתי ואת האחריות לתכנית הלימודים. גם האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד משנת 1989, אשר אושררה בידי מדינת ישראל בשנת 1991, מטילה את האחריות לחינוך על המדינה, ובין השאר קובעת שעליה לדאוג למתן חינוך יסודי חובה בחינם לכול, וכן לדאוג לך שחינוך התיכון יהיה זמין ונגיש לכל ילד.

2. ככלל, הפרטה היא תהליך של הקטנת המעורבות של המדינה באספקת מוצרים ושירותים, העשויה להתבטא בין היתר בהעברתם מן הממשלה לידיים פרטיות או בצמצום הפיקוח על פעילותם של הגורמים המספקים אותם¹². הפרטה עלולה לבוא לידי ביטוי גם בהתרחקות מרגולציה ממשלתית או במילוי תפקידים ציבוריים באמצעות המגזר השלישי.

אחת ההגדרות להפרטה בחינוך בספרות המקצועית היא: "כל מהלך המביא לכך, ששליטה בהיבטים שונים של מערכת החינוך מועברת מהציבור (ממשלה או רשות מקומית) לגורמים פרטיים (פרטים או חברות)"¹³. הפרטה יכולה להיות גלויה - על סמך מערכת סדורה של החלטות בנוגע לנחיצות ההפרטה ולדרכי ביצועה; או "הפרטה סמויה", דהיינו זו שאינה נעשית על פי החלטה

-
- 11 עבודת הפיקוח נעשית בידי מפקחים כוללים המופקדים על הפיקוח על בית הספר כולו, ובידי מפקחים מקצועיים המופקדים על קידומו ופיתוחו של מקצוע הוראה מסוים. בנוגע לתפקידי המפקח הכולל - ראו להלן.
- 12 יואב דותן וברק מדינה, "חוקיות ההפרטה של אספקת שירותים ציבוריים", משפטים 37(2) (2007), עמ' 2, 5.
- 13 נחום בלס, על הפרטה ועל חינוך, דו"ח שנתי על מצב הכלכלה והחברה, מרכז טאוב, 2005, עמ' 283. הגדרתם של בלפילד ולוין.

מפורשת אלא מתבצעת בעקבות קיצוצים וצמצום במתן השירותים הציבוריים שבגינם ניתנים השירותים על ידי גורמים פרטיים¹⁴.

בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של הגברת מעורבותם של ארגוני המגזר השלישי בפעילות החינוכית במוסדות החינוך, גם כפועל יוצא מכך שהמדינה מצמצמת את פעולותיה לעיצוב התכנים החינוכיים ודרכי העברתם ואת השפעתה בתחומים אלה. אחד מביטוייה של מגמה זו הוא הפרטה פדגוגית; לדוגמה, הפעלת תכניות לימוד וחינוך בבתי הספר בידי גופים פרטיים¹⁵.

3. על הממשלה כרשות המבצעת של המדינה מוטלת החובה לקבוע מדיניות ולהפעיל בכוחות עצמה "גרעין" של סמכויות הביצוע שלה¹⁶. יש להבחין בין שני מצבים הנוגעים לביצוע פעולות שבסמכות הממשלה בידי גורמים אחרים: (א) אצילת סמכות שלטונית מובהקת לגורמים פרטיים, שהם זכיינים המשמשים כ"ידה הארוכה" של המדינה לצורך הפעלת אחת מסמכויותיה העיקריות, בעלת אופי ריבוני או פוגעני, ואף מפעילים שיקול דעת מינהלי. הדבר אינו מותר משום שיש בכך כדי לשנות את חלוקת הסמכויות השלטוניות של המדינה; (ב) המדינה רשאית להסתייע בגורמים כאלה לביצוע סמכות "טכנית" או "ביצועית" בלבד, תוך הקפדה כי סיוע זה לא יהיה כה מקיף ועמוק עד כי ידמה לאצילת סמכות אסורה¹⁷. בפסיקה הודגש כי הסתייעות באחר כדין היא רק זו שבה נותרת בידי הרשות הסמכות לקבוע את המדיניות ואת אמות המידה לביצועה ויש לה אפשרות אפקטיבית לפקח על הגוף החיצוני; "בהאצילה סמכותה לאחר אין הרשות המינהלית רשאית להתפרק לגמרי מסמכות זו ולהותיר את הנאצל לגבש בעצמו את אמות המידה לביצועה"¹⁸.

4. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה משנת 1988, המעגנת נוהל להסדרת שיתוף הפעולה בין משרדי ממשלה לעמותות, נקבעו מקרים שבהם אין לשתף פעולה עם עמותות, ובין השאר כאשר מדובר ב"סמכויות שלטוניות של המשרד"¹⁹; על הוועדה המאשרת את שיתוף הפעולה של המשרד עם עמותה כלשהי לקבוע "כבר בעת ההתקשרות עם העמותה, את הכללים בנושא הפיקוח שהוא נושא מרכזי ביחסי משרד-עמותה".

5. באפריל 1992 קבעה הממשלה "קריטריונים להעברת שירותים ותפקידים המבוצעים על ידי הממשלה לגורמים חוץ ממשלתיים או ביטולם", ואלו עיקרים: אין לפגוע בסמכויות שלטוניות של הממשלה ובאפשרותה לפקח על השירותים; אפשר להעביר שירות או תפקיד לגורם חיצוני אם צביונם עסקי; אפשר להעביר את האחריות לאספקת שירותים למקורות חוץ אם יש בכך יתרון למשק הלאומי מבחינת הקריטריון של עלות לעומת תועלת. בשנת 2008 קיבלה הממשלה החלטה שעניינה הסדרת מערך היחסים בינה ובין המגזר השלישי והמגזר העסקי התורם למטרות ציבור. הממשלה החליטה על שיח מתמשך בין הגורמים האלו, והובהר כי "אין בקיומו של שיח זה בכדי לגרוע מתפקידיה, חובותיה וסמכויותיה של הממשלה"²⁰.

- 14 אמיר פז-פוקס וזהר כוכבי, בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, דוח שנתי 2010, מכון ון ליר בירושלים.
- 15 מסלולי לימוד ייחודיים במימון פרטי במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (7.2.11), עמ' 3.
- 16 דפנה ברק ארז, "המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים נורמות ואתגרים", עיוני משפט (3) (2008), עמ' 30.
- 17 בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם ואח' נ' שר האוצר ואח', תקדין. העתירה עסקה בהקמת בית סוהר בניהול פרטי; יואב דותן וברק מדינה, ראו הערה 12.
- 18 בג"ץ 4884/00 "תנו לחיות לחיות" ואח' נ' השירותים הווטרינריים, פ"ד נח(5) 202, 213, תקדין.
- 19 "עמותות ליד משרדי הממשלה - נוהל לשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה לבין עמותות", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 6.5100, עמ' 5.
- 20 ס' 2 להחלטה 3190 של הממשלה ה-16 שעניינה "יחסי הממשלה, החברה האזרחית והמגזר העסקי התורם להשגות מטרות ציבוריות", נספח לממשלת ישראל, החברה האזרחית והקהילה העסקית: שותפות העצמה ושקיפות, מסמך מדיניות, משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות (פברואר 2008).

6. העברת סמכויות בתחום החינוך מהמדינה לגורמים אחרים נדונה ביוני 1997 בידי הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה - ועדת משנה לענייני חינוך אשר מינה שר המשפטים. בפברואר 2003 הגישה הוועדה לשר המשפטים דוח בנושא חינוך. בדוח נכתב כי בעידן שבו סמכויות מערכת החינוך מבוזרות, תפקידים שנהגו הרשויות למלא מועברים לידיהם של אנשי ביצוע מקומיים בבית הספר ובקהילה או לידי קבלנים חיצוניים. עוד נכתב כי רפורמת הביזור בישראל - על סממני ההפרטה שלה - מבוצעת ללא עיגון נורמטיבי הולם. ועדת המשנה התריעה על שהדבר מגביר את עמימות האחריות במערכת החינוך והביעה חשש כי דגמים של אחריות מסחרית ומקצועית יהיו דומיננטיים יותר ויותר, למשל יחסי צרכן-ספק שירות עלולים להמיר יחסי מורה-תלמיד וכך לפגוע במי ש"כוח הקנייה" שלו חלש יותר.²¹

7. הזכות לשוויון בחינוך מעוגנת בחוק חינוך ממלכתי, בחוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, התשנ"ז-1997, ובאמנה הבין-לאומית בדבר זכויות הילד משנת 1989. אחריות המדינה לחינוך כוללת חובה להבטחת מימון ציבורי הולם לבתי הספר על מנת שלא יהיו תלויים בגורמים פרטיים. מימון ציבורי הולם אמור לקדם שוויון משום שהוא מאפשר לסייע לתלמידים הזקוקים לכך ולפצות ישובים דלי משאבים.²²

מכל האמור לעיל עולה כי גם בשעה שהמדינה מעבירה את ביצוע השירותים למפעיל שאינו שלטוני, הרי שחובותיה בתחום התוויית המדיניות, קביעת אמות מידה לביצועה, הפיקוח והבקרה צריכות להישאר בעינן.

נתונים על הפעלת תכניות חיצוניות

שילובו של גורם חיצוני במערכת החינוך לשם הפעלת תכנית עשוי להתרחש באופנים שונים ובעיקר באחת מהדרכים האלה: בדרך של התקשרות המשרד עם הגורם באמצעות הסכם לשם הפעלת התכנית בידי הגורם עצמו; לצורך מיזם משותף של המשרד עם הגורם; בדרך של פעולות הנתמכות כספית בידי המשרד. נוסף על כך, כפי שיתואר להלן, גורמים חיצוניים יכולים להשתלב בפעילות במוסדות חינוך שלא באמצעות התקשרות עם מטה המשרד ובאישורו, אלא בדרך של יצירת קשר ישיר עם מגוון גורמים, כגון המוסד החינוכי או הרשות המקומית, ובמימון הגורם אשר מפעיל את התכנית או גורם אחר.

1. משנת הלימודים התשס"ד (2003-2004) יזם המשרד כמה סקרים ומחקרים בנושא התכניות החיצוניות. ממצאי כל הסקרים והמחקרים העלו כי התופעה נרחבת ביותר. סקר²³ משנת הלימודים התשס"ד העלה כי בשנה זו הופעלו 675 תכניות (בסקר הזה הוגדרו כ"פרויקטים") ב-1,173 בתי הספר שנבדקו; בין-1 ל-31 תכניות לבית ספר, ובממוצע - כ-6 תכניות לבית ספר. בשנים 2007 ו-2008 נעשו שני סקרים נוספים שעסקו בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים. אחד מהם עשה המכון

21 משרד המשפטים, הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה - דוח ועדת המשנה בנושא חינוך (2004), עמ' 233.

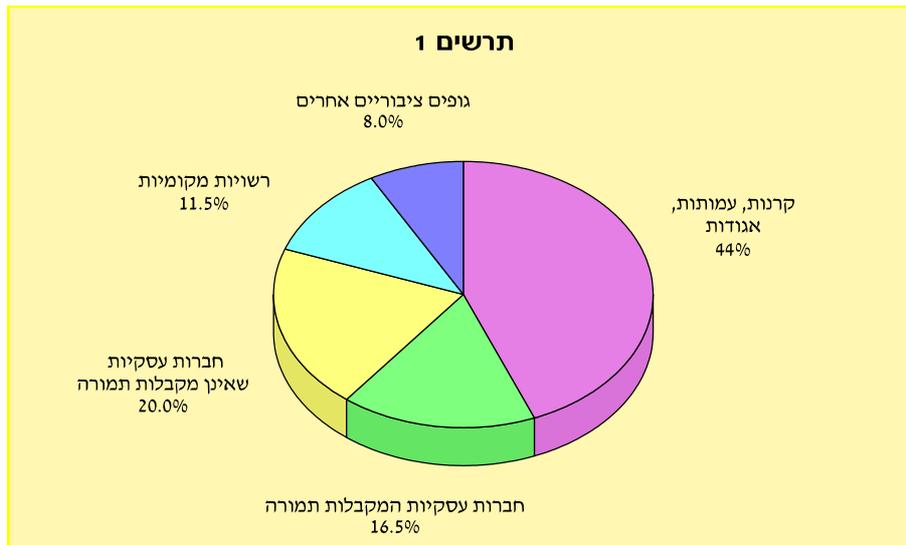
22 אורית איכילוב, "מהות האחריות הציבורית לחינוך", בתוך: אורית איכילוב (עורכת), הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל (2010), עמ' 11-12.

23 את הסקר ביצעה מנהלת לשעבר של אגף הערכה ומדידה בלשכת מנכ"לית המשרד דאז. יובהר כי במחקר זה נכללו גם תכניות שיחידות מטה במשרד הקצו להן משאבים.

ליזמות בחינוך במכללה האקדמית "בית ברל" (להלן - סקר בית ברל)²⁴, בהזמנת משרד החינוך, ואת האחר עשתה לשכת המדען הראשי במשרד (להלן - סקר המדען)²⁵.

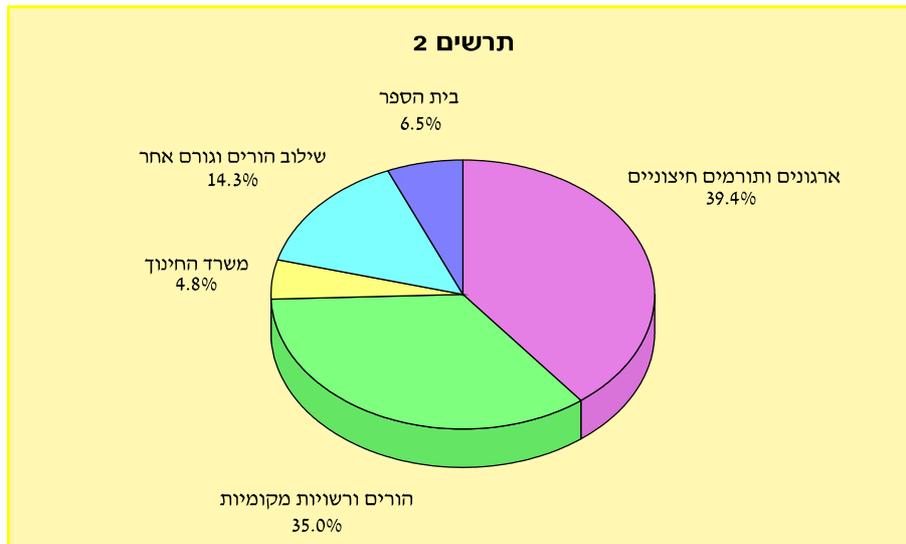
בסקרים נמצא כי כמעט בכל בית ספר משולבת פעילות של גורם חינוכי אחד או יותר. בסקר המדען נבדקו כלל הגורמים החינוכיים במוסדות החינוך, לרבות בנות השירות הלאומי ומורות חיילות, וממצאיו מלמדים כי בכל בית ספר פעלו כשבעה גורמים חינוכיים בממוצע²⁶; סקר בית ברל ריכז מידע על התכניות החינוכיות - כשלוש תכניות בבית ספר בממוצע.

2. בתרשים 1 מוצגים ממצאי סקר המדען בדבר הסוגים השונים של גורמים חינוכיים שפעלו בבתי הספר²⁷:



בתרשים 2 מוצגים ממצאי סקר בית ברל בדבר הגורמים המממנים את הפעלת התכניות החינוכיות במערכת החינוך:

24 בת חן וינהבר, רינת בן נון ואיתן שיפמן, סקר מעורבות עמותות, קרנות ופילנתרופיה עסקית במערכת החינוך, דוח ממצאים-התשס"ח, המכון ליזמות בחינוך.
 25 משרד החינוך, לשכת המדען הראשי, סקר פעילות גורמים חינוכיים בבתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים בחינוך הרגיל, העברי והערבי, דוח מסכם (אוגוסט 2008).
 26 בסקר זה נמנו גורמים חינוכיים ולא תכניות. גורם אחד עשוי להפעיל כמה תכניות בבית הספר, אולם לא כל הגורמים החינוכיים מפעילים תכניות.
 27 התרשים מציג את ממצאי הסקר לאחר שהוסרו ממנו הנתונים על מתנדבים יחידים.



מהסקרים עולה כי: (א) רוב הגורמים החיצוניים (90% מהם) מייעדים את פעילותם לתלמידי בתי הספר, רק מקצתם (3%) מייעדים אותה למורים ו-1% - להורים. כשליש מהגורמים החיצוניים הפועלים בבתי הספר עוסקים בתגבור של נושאים הנלמדים במסגרת תכנית הלימודים, בהם מתמטיקה, שפת אם, שפה זרה ומדעים, והשאר עוסקים בהעשרה; (ב) הרשויות המקומיות הן גורמים מרכזיים במימון פעילותם של גורמים חיצוניים במערכת, כך גם ארגונים ותורמים חיצוניים; המימון ברובו ובשילובים שונים מקורו בכספי ההורים, הרשויות המקומיות ומערכת החינוך; (ג) רובן של היזמות לשילוב גורמים חיצוניים בפעילות בתי הספר הן של הרשויות המקומיות ובתי הספר; (ד) 67% מן הגורמים החיצוניים פועלים במהלך יום הלימודים; 23% מהם - לאחריו; ו-10% - במסגרת יום הלימודים ולאחריו.

3. פעילותם של גורמים חיצוניים במסגרת מערכת החינוך ללא הסדרה ופיקוח עלולה להביא לעתים גם להענקת של שירותים באופן לא שוויוני לאוכלוסיות שונות.²⁸ מצבים של אי-שוויון בין מגזרים הועלו בסקר בית ברל: בבתי ספר במגזר דובר הערבית פועלות פחות תכניות חיצוניות לקידום תלמידים מתקשים מאשר בבתי ספר במגזר דובר העברית; מספרם הממוצע של הגורמים החיצוניים הפועלים בבתי ספר במגזר דובר הערבית הוא 4.7, ואילו במגזר דובר העברית מספרם הממוצע הוא 7.9. יצוין כי 73% מהתכניות החיצוניות בבתי ספר במגזר דובר הערבית הן תכניות סלקטיביות המיועדות למספר תלמידים מצומצם, זאת לעומת 57% במגזר הממלכתי דובר העברית - ו-63% במגזר הממלכתי-דתי. מהנתונים האמורים עולה שסיכוייו של תלמיד במגזר דובר הערבית להשתתף בתכנית חיצונית קטנים מסיכוייו של תלמיד במגזר דובר העברית.

גם השוואה גאוגרפית העלתה הבדלים בין מגזרים: על פי סקר המדען, במגזר דובר העברית במרכז הארץ פועלים בממוצע 8.5 גורמים חיצוניים בבית ספר לעומת 6.4 בפריפריה. תמונה דומה עולה גם מתוך השוואה על בסיס מדד טיפוח: סקר בית ברל העלה כי תלמידים בבתי ספר במדד טיפוח גבוה²⁹ (להלן - בתי ספר שאינם מבוססים) מקבלים יותר תכניות סיוע ותגבור שמרביטן פונות רק

28 ראו דוח מנדל, בהערה 7; סקר בית ברל, בהערה 24.

29 המשרד מחלק את אוכלוסיית התלמידים ל-10 קבוצות, שבכל אחת מהן 10% מהתלמידים; לדוגמה, בעשירון 10 נמצאים 10% מהתלמידים מהאוכלוסייה החלשה ביותר מהבחינה החברתית-כלכלית. לכל בית ספר מחושב ממוצע עשירוני הטיפוח של תלמידיו.

לתלמידים הזקוקים לסיוע לעומת תלמידים בבתי ספר במדד טיפוח נמוך (להלן - בתי ספר מבוססים), אשר נהנים ממגוון רחב יותר של תכניות העשרה הניתנות ברובן לכלל הכיתה. עוד נמצא כי הגורמים החיצוניים נוטים לממן את התכניות בבתי ספר שאינם מבוססים, ואילו מימון ההורים רווח יותר בבתי ספר מבוססים. על פי מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "תוספת השעות הניתנות לבית הספר שלא מהמקורות הישירים של שעות התקן של משרד החינוך מגבירה את הפער בין האוכלוסיות" ובכך מגדילה את הפער הקיים זה מכבר³⁰.

עבודת המטה למיפוי תכניות חיצוניות ולהסדרת הפעלתן

במסגרת הסדרת תחום הפעילות של תכניות חיצוניות, ראוי לוודא כי הפעלת כל תכנית כזאת תלווה בהסדר מפורט ובהיר; כי המשרד יקבע את אמות המידה שעל פיהן תיבחן התכנית המוצעת ואת זהות הגורם המוסמך להחליט אם לאשרה; וכי המשרד יקבע סדרי דיווח שיטתיים על התכניות החיצוניות המופעלות במוסדות החינוך.

בדרך כלל כאשר גורם חיצוני פועל במוסד חינוכי באמצעות התקשרות עם המשרד, מנוסח מסמך המסדיר קשר זה ומצוינים בו במפורש מהות הקשר (קבלן שנותן שירותים, מיזם משותף וכיוצא באלה), היחידה המקצועית האחראית לו במשרד, חובותיו של הגורם החיצוני והתמורה שהוא מקבל. מסמך התקשרות כזה מנוסח בדרך כלל לאחר שהיחידה המקצועית קבעה, בין השאר, אמות מידה לפעילותו של הגוף במוסדות החינוך והגדירה את דרישותיה מהתכנית שהוא מעוניין להפעיל.

1. בשנת 1988 הפיץ, כאמור, היועץ המשפטי לממשלה "נוהל לשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה לבין עמותות". על פי הנוהל, שיתוף הפעולה של משרד עם עמותה דורש תהליך מקדים של קבלת החלטות מסודר, שבמהלכו יש להביא בחשבון את ההשפעות שעשויות להיות להתקשרות כזו על המשרד ועל העמותה. מטרת הנוהל היא, בין השאר, ליצור מסגרת כללית שבה יפעלו המשרדים, מתכונת שתכלול נהלים מתאימים לשיתוף פעולה עם עמותות. על פי לשון הנוהל, יישומו כרוך בריכוז המידע לגבי העמותות שעמן משתפים המשרדים פעולה. הנוהל קובע כי כל יזמה לשיתוף פעולה עם עמותה תובא לדין בוועדה שימנה המשרד - ועדת עמותות - לשם קבלת החלטה עקרונית בעניינה; אם שיתוף הפעולה יאושר, יקבע המשרד את ההסדר ואת פרטיו. בנוהל מפורטים השיקולים שיש להביא בחשבון כדי להחליט אם המשרד ישתף פעולה עם עמותה, למשל נסיבות שבהן אין לשתף פעולה וכן אופן ההתקשרות בין הצדדים.

התברר כי משרד החינוך לא הקים ועדת עמותות כנדרש. כמו כן, במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2011, עדיין לא גיבש המשרד נהלים לשיתוף פעולה עם עמותות, הגם שכאמור עמותות רבות מפעילות תכניות חיצוניות בבתי הספר.

2. כבר בשנת 2003 התריע מבקר המדינה כי בכל הנוגע לתכניות הלימוד שמנהלות ומקדמות רשויות מקומיות בבתי ספר תיכוניים, ראוי שמשרד החינוך יקבע אמות מידה לאישורן, ידרוש

30 עוני והישגים לימודיים במערכת החינוך, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (נובמבר 2009), עמ' 9.

להציג לו אותן במתכונת מפורטת³¹ ויעגן תהליך של קבלת אישורים לתכניות פדגוגיות בחינוך העל-יסודי.

נמצא כי המלצות אלו לא יושמו. בכל הנוגע לתכניות אלו, בדומה לכלל התכניות החיצוניות, לא נקבעו אמות מידה לבחינה פדגוגית ולאישור של המשרד.

3. החל בשנת 2003 פעל המשרד כדי לרכז מידע על תכניות חיצוניות במוסדות החינוך, בין היתר באמצעות מחקרים שיום. במסגרת מחקרים אלה הועלו לפני המשרד גם המלצות לפעולה. להלן הפרטים:

(א) ניסיון של המינהל הפדגוגי לרכז מידע: בפברואר 2003 הורתה סמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי דאז למנהלי האגפים והיחידות במשרד לגבש רשימה של כל התכניות שהם מפעילים באמצעות יחידות המשרד או באמצעות גורמי חוץ ולהעבירה אליה.

ממסמכי המשרד עולה כי לא גובשה רשימה בהתאם להוראות הסמנכ"לית דאז.

משרד החינוך השיב בדצמבר 2011 כי מנהלי האגפים במשרד דיווחו על מיפוי חלקי שעשו ועל קשיים באיסוף המידע; בעקבות זאת החליטה הנהלת המשרד להקים ועדה לבדיקת הנושא (ראו להלן - ועדת זילר).

(ב) ניסיון של הנהלת המשרד לרכז מידע: בפברואר 2004 הורתה סמנכ"לית המשרד לשעבר, חברת הכנסת רונית תירוש (להלן - מנכ"לית המשרד לשעבר), למנהלים של עשר יחידות במשרד להגיש רשימות של גורמים חיצוניים.

ממסמכי המשרד עולה כי גם לאחר שניתנה הוראה זו לא הוגש למנכ"לית המידע המבוקש בדבר הגורמים החיצוניים. על פי מסמכי המשרד, המנכ"לית לא שבה ודרשה לקבל את המידע ולא עמדה על כך שהוראתה תבוצע.

(ג) ועדת זילר: ביולי 2005 מינתה מנכ"לית המשרד לשעבר את ועדת זילר (על שם יו"ר הוועדה) לדרוש בנושא המגורר השלישי ובגורמים המלווים את מערכת החינוך. סיכום עבודתה מיולי 2006 הוצג למנכ"ל המשרד דאז, מר שמואל אבואב (להלן - מנכ"ל המשרד דאז). הוועדה המליצה שהמשרד יבצע מיפוי מקיף של התכניות הקיימות במוסדות החינוך וניסחה נוהל לטיפול בבקשות גורמים חיצוניים המעוניינים לפעול במוסדות החינוך. הוועדה המליצה שהגורמים המעוניינים לפעול במוסדות החינוך יידרשו לעמוד בתנאי סף לקבלת היתר הכרה ואישור. הוועדה המליצה שמשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) לא תופעל במערכת תכנית חיצונית שלא קיבלה היתר לפעול.

המשרד לא יישם את המלצות הוועדה. עם זאת, הוא אימץ הצעה של יו"ר הוועדה לשתף פעולה עם המכללה האקדמית בית ברל, לשם השלמת תהליך המיפוי והרישוי של גורמים חיצוניים במערכת החינוך, ובספטמבר 2007 חתם המשרד על הסכם עם המכון לזימות בחינוך במכללה לצורך זה (ראו להלן).

31 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), בפרק "יזום ניהול וקידום תכניות לימודיות-חינוכיות באמצעות רשויות מקומיות", עמ' 190.

(ד) ניסיון של מנכ"ל המשרד לרכז מידע: ביוני 2006 הורה מנכ"ל המשרד דאז למנהלי המחוזות ולמנהלי יחידות במשרד להעביר אליו רשימת גורמים חיצוניים שהמשרד נמצא אתם ב"קשר חינוכי, תכני ותקציבי".

נמצא כי מכלל היחידות והמחוזות במשרד, רק שני אגפים במינהל הפדגוגי ומחוז הצפון העבירו למשרד רשימות כנדרש. המנכ"ל דאז לא שב ודרש לקבל את הנתונים מכל המנהלים ולא עמד על כך שהוראתו תבוצע במלואה.

(ה) התרעת גורמים בכירים על הצורך בהסדרת התחום: בפברואר 2007 כתבו היועצת המשפטית של משרד החינוך ויו"ר הוועדה שמינה המשרד לשם אישור שילוב של פרסומת מסחרית במזכירות הפדגוגית (להלן - המזה"פ), לשרת החינוך, פרופ' יולי תמיר (להלן - שרת החינוך לשעבר), ולמנכ"ל המשרד דאז, בעניינם של גורמים חיצוניים שפועלים בבתי הספר ללא אישור או בקרה של המשרד. הן ציינו כי למיטב ידיעתן, עדיין לא נקבעו פעולות ליישום המלצות ועדת זילר, וכי לפני שיאשר המשרד להפעיל בבתי הספר תכנית חיצונית כלשהי, עליו לקבוע אילו גורמים מוסמכים לאשרה ולבחון את התכנית על פי כללים שוויוניים, ערכיים ומנומקים; כמו כן עליו לקבוע את דרך ההתקשרות המתאימה עם גוף חיצוני, ולחלופין, עליו להחליט למנוע את פעילותו של גוף חיצוני בבתי הספר. נציג לשכת שרת החינוך לשעבר השיב ליועצת המשפטית של המשרד כי "השרה פועלת למהלך כולל להסדרת פעילותם של גופים חיצוניים המתערכים במערכת החינוך".

(ו) סקר בית ברל: בספטמבר 2007 חתם המשרד על הסכם עם המכון ליזמות בחינוך במכללה האקדמית בית ברל לשם "מיפוי פעולות גופים חוץ משרדיים" המעורבים במערכת החינוך. בהסכם נקבע כי המשרד ביקש לרכוש בדרך זו שירות של מיפוי הפעילות הזאת. המשרד שילם בעבור שירות זה 162,000 ש"ח. המחקר נעשה בשנים 2007 ו-2008.

מבצעי הסקר מסרו למנכ"ל המשרד באותה עת, ד"ר שמשון שושני (להלן - מנכ"ל המשרד), את דוח ממצאי הסקר בינואר 2010. בדוח הממצאים הומלץ, בין השאר, שהמשרד יגבש מדיניות ברורה בנושא השותפות עם גורמים חיצוניים ויפתח מאגר מידע בתור תשתית יעילה לשם גיבוש מדיניות. ואולם דוח זה לא כלל את ממצאי המיפוי של החוקרים, אשר עשוי היה לספק למשרד רשימה, ולו חלקית, של תכניות חיצוניות במוסדות החינוך בארץ.

במועד תחילת הביקורת, אפריל 2011, עדיין לא דרש המשרד מהמכון ליזמות בחינוך להעביר לו את מיפוי הגורמים החיצוניים שפעלו בבתי הספר שנסקרו. רק דוח ממצאי הסקר הועבר למשרד, ואילו מיפוי הגורמים החיצוניים הועבר אליו רק לאחר שמשרד מבקר המדינה פנה אליו בנושא.

כלי מחקר מרכזי בסקר בית ברל היה משלוח שאלונים למנהלי בתי ספר. הגם שמדובר בסקר שהמשרד יזם ומימן, שיעור ההיענות לו היה קטן: רק 180 (כ-40%) מ-440 מנהלי בתי הספר שאליהם נשלחו שאלונים השיבו עליהם. החוקרים אף ציינו בדוח כי עשו מאמצים גדולים לעודד את המנהלים להשיב על השאלונים, ואלו נשלחו אליהם שוב ושוב.

נמצא כי עוד לפני שקיבל המשרד את ממצאי סקר בית ברל הוא הקים ועדת היגוי שעסקה בנושא התכניות החיצוניות, ובה היו חברים נציגים של מטה המשרד. הוועדה גיבשה בין השאר אמות מידע לבחינת הגורמים החיצוניים ולבחינה פדגוגית של התכניות.

מכאן שמשרד החינוך יזם ומימן סקר ארצי רחב היקף, שבו נשלחו שאלונים למאות בתי ספר, אולם לא עשה שימוש בממצאי הסקר; לפני שהוגשו לו ממצאי הסקר, הוא כבר הניע מהלך אחר ומינה ועדת היגוי כדי שתעסוק באותה הסוגיה ממש³².

(1) סקר המדען הראשי: באוגוסט 2008, בד בבד עם ביצוע סקר בית ברל, הפיקה לשכת המדען הראשי במשרד דוח המסכם סקר מטעמה בבתי ספר יסודיים ובחטיבות הביניים. בדוח הומלץ בין השאר להסדיר את פעילותם של גורמים חיצוניים במוסדות החינוך; לשקול להגביל את הגופים החיצוניים הפועלים זמן רב במוסד אחד ולהקים מאגר מידע מרכזי על גופים חיצוניים. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2011, עדיין לא הוסדרה פעילות זו ולא הושלם ריכוז המידע.

4. פעולות מינהל ההכשרה: בשנת 2008 הטילה הנהלת המשרד על מנהלת המינהל להכשרה ופיתוח מקצועי לעובדי הוראה (להלן - מינהל ההכשרה) לקדם תהליך לקביעת מדיניות ומודל עבודה של המשרד עם גורמים מהמגזר השלישי ומהקהילה העסקית. לצורך זה הוקמה ועדת היגוי שנועדה לעסוק "בהתוויית המדיניות, המלצות לפעולה ומיסוד בקרת איכות, על מנת להסדיר את פעילות המגזר השלישי במערכת החינוך". מטרת הוועדה, על פי מסמכי המינהל, הייתה להפיק מסמך מדיניות ואמות מידה ברורות להתקשרות של גופי החברה האזרחית והקהילה העסקית עם מוסדות חינוך.

(א) ביוני 2009 ביקשה מנהלת מינהל ההכשרה מחברי הוועדה למפות את הגורמים החיצוניים הפועלים במוסדות החינוך. מנהלת המינהל ביקשה להשלים את המיפוי בתוך שלושה שבועות - עד תחילת יולי 2009, ואחר כך האריכה מועד זה לסוף דצמבר 2010.

יוצא אפוא כי שוב נעשה ניסיון למיפוי פעילותם של הגורמים החיצוניים. נמצא כי במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2011, עדיין לא הושלם מיפוי הגורמים החיצוניים. מינהל ההכשרה קיבל פרטים על פעילותם של גורמים חיצוניים ב-714 (כ-23%) מבין כ-3,100 בתי ספר בפקוח ממלכתי או ממלכתי דתי בשנת הלימודים התשע"א.

מתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה כי הפנייה לקבל מידע לצורך המיפוי נשלחה גם למפקחים הכוללים במחוזות. יצוין כי מריאיונות עם המפקחים בשלושה מחוזות, עלה כי 29% מהם לא קיבלו פנייה של גורם כלשהו בבקשה למפות את התכניות החיצוניות המופעלות בבתי הספר שבפיקוחם.

(ב) ביוני 2009 התקיימה הישיבה האחרונה מבין חמש הישיבות שקיימה ועדת ההיגוי. לאחר סיום עבודתה הגיש מינהל ההכשרה בדצמבר 2009 לשר החינוך מסמך המסכם את עבודתו. במסמך הומלץ להקים מנגנון לבחינת תכניות חיצוניות וכן פורטו מגוון שאלות שעלו בוועדה כרלוונטיות לנושא, בחלקן אף דנה הוועדה. אולם לא פורטו במסמך המלצותיה והצעותיה בעניינן.

(ג) ביוני 2010 פרסם המשרד חוזר מנכ"ל: "נוהל הפעלת תכניות על ידי החברה האזרחית והקהילה העסקית במערכת החינוך". על פי חוזר זה, בכוונת המשרד להסדיר מהבחינה הפדגוגית ומהבחינה הארגונית את שילובן האיכותי של תכניות חינוכיות שהמגזר השלישי והקהילה העסקית מפעילים במוסדות החינוך. בחוזר צוין כי בתוך חודשים מספר יפרסם המשרד חוזר קבע בנושא, ועד אז תיבחן כל בקשה למעורבות חינוכית של גוף מהמגזר השלישי או מהקהילה העסקית ותיבדק

32 דפוס פעולה של הקמת ועדה בעקבות ועדה קודמת, בלי שמוצתה פעילותה של הוועדה הראשונה, במשרדי ממשלה שונים נדון כבר בדוח ביקורת קודם; ראו מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011 (דצמבר 2011), עמ' 11, בפרק על "ועדות בשירות המדינה".

בידי "הגורמים המוסמכים במשרד"; רק תכנית שתענה על כל הדרישות שנקבעו תאושר להפעלה במוסדות החינוך.

בדצמבר 2010 פרסם המשרד חוזר מנכ"ל ובו "נוהל לאישור תכניות חיצוניות (גופים מהמגזר השלישי ומהקהילה העסקית)" (להלן - חוזר ההסדרה), ואלה עיקריו: פירוט התהליך לאישור תכניות חינוכיות במוסדות חינוך, לרבות תנאי הסף לאישור תכנית חיצונית, פירוט הליך הבקשה ואישורה, ופרסום התכניות במאגר שיעמוד לרשות צוותי המוסדות החינוכיים. משרד מבקר המדינה בדק את חוזר ההסדרה אל מול ההמלצות השונות שהוגשו, כאמור, להנהלת המשרד.

בסקר המדען וסקר בית ברל הועלה הצורך בהגדרת תחומי פעילות בכתי ספר שיש חילוקי דעות לגבי שילוב גורמים חיצוניים בהם: בסקר המדען נקבע כי על המשרד לקבוע פעילויות שאין להתיר לקיים במוסד חינוכי; סקר בית ברל קבע כי צריך להגדיר תחומי אחריות בלעדיים של מערכת החינוך, לעומת תחומים שבהם יהיה שיתוף פעולה עם גורמים חיצוניים. בעניין זה העלתה ועדת ההיגוי שאלות שוב ושוב, אך לא הציעה תשובות בעניין; הוועדה הסתפקה באמירה ש"חשוב להגדיר מה ליבה ומה מעטפת ושהעיסוק בליבה יישאר רק בידי אנשי המקצוע".

למרות האמור לעיל, לא קבע המשרד בחוזר ההסדרה באילו תחומים לא תותר מעורבות של גורמים חיצוניים.

בדוח ועדת זילר נקבע כי המשרד אחראי לוודא שגם לתכניות חיצוניות יוקצו משאבים על פי כללי הקצאה שוויונית, על פי אמות מידה ברורות ועל פי סדרי עדיפויות שתואמים את מדיניות המשרד. מהסקרים עולה כי התכניות החיצוניות המופעלות בפריפריה שונות מהתכניות המופעלות במרכז הארץ בהיקפן, בנושאייהן, בקהל היעד שלהן ובאופן מימוןן.

התברר שחוזר ההסדרה לא עסק בשאלת אי-השוויון שבהקצאת המשאבים של התכניות החיצוניות. על המשרד לגבש מדיניות בנוגע לשוויון בהקצאת משאבי התכניות החיצוניות. ראוי שהמשרד יסתמך בעניין זה על המלצות הסקרים והוועדות שמינה לדבר.

(ד) פחות משבועיים לאחר פרסום חוזר ההסדרה ושלושה ימים לפני מועד כניסתו לתוקף, התקיים דיון בהשתתפות שר החינוך, מר גדעון סער, ומנכ"ל המשרד. בסיכום הדיון נרשם שהפצת חוזר זה תידחה בשלושה חודשים, דהיינו עד אמצע מרץ 2011; "בזמן זה הנוסח המוצע יעבור להערות הציבור"; לאחר מכן ייבחן מחדש נוסח החוזר. כמו כן הוחלט לבחון את "יכולת הביצוע של המערכת" באמצעות "סימולציה בשטח והצגת התוצאות". ממסמך מינהל ההכשרה עולה כי יישום החוזר נדחה בשל חשש של המשרד שתנאי החוזר נוקשים מדי.

הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה)³³ הפעילה קבוצות מיקוד לשם בחינה מחודשת של תוכן חוזר ההסדרה; את עיקרי הממצאים מהפעלת קבוצות המיקוד הציגו נציגי ראמ"ה במאי 2011 לנציגי משרד מבקר המדינה.

רק ב-2.8.11 התבקשה ראמ"ה להציג את ממצאיה לפני שר החינוך ומנכ"ל המשרד.

33 יחידת סמך במשרד שהיא הגוף המנחה מהבחינה המקצועית את מערכת החינוך בתחומי המדידה וההערכה.

בדיון בלשכת שר החינוך, שבו השתתפו גם מנכ"ל המשרד ומנהלת מינהל ההכשרה, הוחלט, בין השאר, כי מינהל ההכשרה יעדכן את חוזר ההסדרה על פי ממצאי ראמ"ה; התכניות שאושרו יופיעו במאגר ממוחשב, והמינהל הפדגוגי יהיה אחראי לניהולו. באמצע דצמבר 2011 העביר מינהל ההכשרה נוהל מעודכן על פי המלצות ראמ"ה למנכ"ל המשרד, גב' דלית שטאובר.

בדצמבר 2011, אמצע שנת הלימודים התשע"ב, טרם אישר המשרד את חוזר ההסדרה. פירושו של דבר - שנת לימודים נוספת מתקיימת בלא שהמשרד הסדיר את הפעלת התכניות החיצוניות בבתי הספר ובלי שבחן את הגורמים ואת התכניות הרבות שהם מפעילים.



משנת 2003 בוצעו מחקרים, התקיימו דיונים ונאספו נתונים חלקיים על מספרן הרב של תכניות שמפעילים גורמים חיצוניים בבתי ספר. כמשך השנים הוצגה לפני הנהלת המשרד שוב ושוב הבעייתיות שמקורה באי-הסדרת הנושא. כמו כן הוגשו לה המלצות מקיפות שיישומן נחוץ לשם טיפול נאות בנושא. אולם במשך אותן שנים לא השלים המשרד את פעולותיו כדי שהתכניות החיצוניות יופעלו באופן מבוקר; הוא לא קבע אמות מידה ועקרונות מנחים להגדרת גבולות הפעילות של הגורמים החיצוניים; ניסיונות שעשתה הנהלת המשרד למיפוי התכניות החיצוניות לא עלו יפה; ולא נוצר בסיס מידע שיהיה בו כדי לתרום גם לגיבוש מדיניות מושכלת לטיפול בתחום הנדון.

יוצא אפוא כי במשך שנים, במקום שהנעשה בשטח בעניין התכניות החיצוניות יתבסס על מדיניות מוצהרת ומושכלת, הכתיבה המציאות במידה רבה את הנעשה בתחום זה. יש לתת את הדעת על כך שהמצב המתואר לעיל משקף מגמה של הפרטה סמויה של רכיבים במערכת החינוך, דהיינו הפרטה הנעשית שלא לפי מדיניות מכוונת ומפורשת, בלי שהמשרד הגדיר את גבולותיה ובלי שקבע כללים לביצועה.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעולותיו של המשרד להסדרת הפעלתן של התכניות החיצוניות מעידות על חולשה של ממש בניהול נושא זה. על שר החינוך ומנכ"ל המשרד לבצע לאלתר את הפעולות הנדרשות להשלמת גיבושה של מדיניות המשרד ולפרסם תכנית ליישומה ולהטמעתה במערכת החינוך.

אישור שילובן של תכניות חיצוניות בבתי הספר וקיום הפיקוח והבקרה על הפעלתן

1. תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן - תקנות הפיקוח), מפרטות את סמכויות המפקח הכולל בעניין המוסדות שבפיקוחו, ובהן "אישור של מדיניות החינוך ושל הוראות המשרד במוסד, וכן וידוא ביצוע שלהם, לרבות לעניין ביצוען של תכניות הלימוד, תכניות השלמה, תכניות נוספות". התקנות קובעות כי בשעה שמופעלת במוסד חינוכי תכנית לימודים נוספת כהגדרתה בחוק חינוך ממלכתי, מפקח כולל "חייב לבדוק אם היא בהתאם לאישור השר".

במסגרת יישום רפורמת "אופק חדש"³⁴ במוסדות החינוך, גיבש ביולי 2009 צוות בראשות המשנה למנכ"ל המשרד מסמך הנוגע לתפקידו של המפקח הכולל: הוא אחראי לנהל בקרה ומעקב אחרי מלוא התשומות המועברות לבית הספר מכל מקור תקציבי שהוא, לרבות תשומות מהמגזר השלישי; לוודא שהסטנדרדים החינוכיים שקבע המשרד מיושמים; לוודא שבית הספר פועל על פי כללים פדגוגיים מחייבים; להכיר את המשאבים העומדים לרשות בית הספר ואת השימוש הנעשה בהם, לרבות את לוח השיעורים ונושאים ואת תכניות הלימוד.

סגנית היועצת המשפטית למשרד החינוך הסבירה למשרד מבקר המדינה ביולי 2011 כי על המפקח הכולל לבדוק את כל התכניות במוסד החינוכי שעליו הוא מופקד, לרבות תכניות שמפעילים גורמים חיצוניים; על בדיקה זו להיעשות מראש וכתנאי להפעלת תכנית במוסד, הן בנוגע לתכניה והן בנוגע לכוח האדם שיפעיל אותה; אם נעשתה בדיקה מקדימה כזאת במטה המשרד, לא נדרש המפקח לבחון אותה שוב, אך מכל מקום עליו לבחון את יישומה בפועל.

2. תקנות הפיקוח קובעות שהמזה"פ מוסמכת לפקח על "ביצוע תכנית הלימוד, תכנית ההשלמה, תכניות נוספות, ניסויים פדגוגיים, תיקונים ושינויים בהם וכיוצא באלה". מכאן שעל המזכירות הפדגוגית לפקח על כל התכנים של כל התכניות שבמוסד חינוכי.

3. בשנת 2007 קבע מבקר המדינה³⁵ בנוגע להפעלת תכנית לימודים על ידי גורם חיצוני כי יש סמכויות שלטוניות מובהקות שאין להעבירן לידי גופים פרטיים, ובכלל זה הסמכות לקבוע את תוכני הלימודים. כמו כן קבע המבקר כי משרד החינוך לא דן בתוכני התכנית; כי הגורם החיצוני הוא שקבע אותם והמשרד לא דרש לאשרם; וכי המשרד לא פיקח על ההוראה במסגרת התכנית כדי לוודא שרמתה נאותה ושתוכני הלימודים בה הם אלה שנקבעו.

הגורם האחראי לאישור תכניות חיצוניות

1. במכתב מפברואר 2007 ששלחו לשרת החינוך היועצת המשפטית של המשרד ויו"ר הוועדה במזה"פ אשר מינה המשרד לשם אישור שילובה של פרסומת מסחרית במוסדות חינוך, הועלה הצורך לקבוע את זהות הגורם המוסמך לאשר תכניות חיצוניות, לפני שהמשרד יאשר את פעילותן בבתי הספר. בהיעדר הגדרה ברורה, גורמים בכירים במשרד (סמנכ"לית, מנהלי מחוזות ומנהלי אגפים) חלוקים בדעותיהם בשאלה זו. יש הסבורים כי היחידות במינהל הפדגוגי, למשל האגף לחינוך על-יסודי וכן המזה"פ, הן הגורמים המוסמכים לאישור תכנית חיצונית, וכי המפקחים הכוללים אינם מוסמכים לאשר את הפעלתן. אחרים, ובהם גורמי המטה עצמם, סבורים כי הגוף המקצועי הרלוונטי במטה הוא המוסמך לבדוק תכנית חיצונית ולאשרה, למשל אגף השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (להלן - שפ"י) מוסמך לאשר הפעלת תכניות שנוגעות לאקלים הבית-ספרי. בה בעת יש הסבורים כי המפקח הכולל אמור לבדוק את תכניות הלימודים הנוספות ויש לו כלים לעשות כן.

בתשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 הובאה עמדתה של מנהלת אגף שפ"י ולפיה "חוות הדעת של שפ"י על התכנית אינה שווה או מחליפה תהליך אישור של תכנית"; "לאישור תכניות צריך שיתקיים מנגנון שיוכל לבחון אותן בשטח ולאפשר בקרה ופיקוח עליו". עוד הובאה בתשובת המשרד תשובתה של מנהלת האגף לחינוך על-יסודי ולפיה אישור תכנית צריך

34 רפורמה שיישומה החל בשנת הלימודים התשס"ח, ומטרתה - כפי שהגדירן המשרד - הן לקדם את הישגי מערכת החינוך בתחום החינוכי, החברתי והלימודי ולשפר את המעמד המקצועי ואת הפיתוח המקצועי של המורה.

35 מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), בפרק "התקשרות עם עמותה למטרות חינוך", עמ' 155.

להתבצע במטה, ואילו ההחלטה אם התכנית מתאימה לבית ספר מסוים צריכה להתקבל בידי המפקח.

2. 18 מ-22 המפקחים שרואיינו סבורים שהם הגורמים שעליהם מוטלת המשימה להחליט אם לאשר את הפעלת התכניות במוסד החינוכי.

ברי כי במצב זה, שבו אין תמימות דעים בין גורמים שונים במשרד בדבר הגורם שתפקידו לאשר תכניות חיצוניות, הגורמים החיצוניים אינם יודעים למי עליהם לפנות בעניין זה. למשל, בסקר בית ברל נמצא כי גורמים חיצוניים פנו ל-62 גורמים שונים במשרד כדי לשלב את תכניותיהם במערכת החינוך.

על משמעותו של מצב זה ניתן ללמוד מהמתרחש בתחום החינוך הגופני: על פי הסקר שנעשה בלשכת המדען הראשי במשרד, בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) ביצעו גורמים חיצוניים פעילויות ספורטיביות בכ-36% מבתי הספר היסודיים וחיטבות הביניים שנסקרו. ברוח ממצאי הסקר ציינו החוקרים כי בתחום החינוך הגופני עלול להיגרם לתלמיד נזק פיזי אם התכנית מופעלת בידי מי שאינו איש מקצוע.

ואולם המפקח המרכז את מקצוע החינוך הגופני מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2011 כי לא הובאו לבחינתו ולאישורו תכניות חיצוניות הפועלות בתחום החינוך הגופני במוסדות החינוך.

3. בדיון שהתקיים באוגוסט 2011 בלשכת שר החינוך הוחלט כי תוכני התכניות החיצוניות ייבחנו ויאושרו במינהל הפדגוגי, ובמקרים המתאימים תינתן לו הסמכות להעביר את האישור לגורם מקצועי הנוגע לעניין. כמו כן נקבעו דרכי פעולה לעדכון חוזר ההסדרה ולאישורו על ידי שר החינוך ומנכ"ל משרדו.

מדברים שמסר המינהל הפדגוגי בתשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 עולה כי עד אותה עת הוא לא עסק בבחינה ובאישור של תכניות חיצוניות; המינהל עוסק בהבניית כלי עבודה למיפוי התכניות הפנים-משרדיות המתקיימות במוסדות החינוך. כמו כן נמסר שעם סיום התהליך הזה יורחב המהלך גם לתכניות חיצוניות.

מן האמור לעיל עולה כי זה שנים שוררת עמימות בנוגע לזהות הגורם שתפקידו לבחון הצעה לתכנית חיצונית ולהחליט אם לאשרה. אמנם מתשובת משרד החינוך עולה כי הוא החליט לאחרונה שאישור תכניות יהיה בתחום סמכויותיו של המינהל הפדגוגי, אולם לא הובהרה חלוקת העבודה בין המטה ובין המפקחים הכוללים. מבדיקה משלימה שעשה משרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 עולה כי ההחלטה טרם בוצעה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח החלטתו האמורה של השר מאוגוסט 2011, ראוי שהמשרד יפרסם בקרב יחידותיו הנחיה ברורה שתבהיר מיהו הגורם המופקד על בחינת התכניות ועל אישורן וכן תבהיר מי מוסמך לאשר הפעלת תכנית במוסד חינוכי זה או אחר.

כלים לבחינת תכניות חיצוניות

על פי סקר המדען, מנהלי בתי הספר מסרו כי פעמים רבות אין להם כלים לבחינת איכות כוח האדם הפועל בבתי הספר מטעם גורמים חיצוניים ואת מידת המקצועיות שלהם. בדיקת ראמ"ה באמצעות קבוצות מיקוד העלתה אף היא שחלק מהמנהלים סבורים שאין להם כלים לבחינת תכניות הלימוד.

התברר כי המשרד לא קבע אמות מידה לבחינת תכנית חיצונית ולקבלת החלטה אם לאשרה. כל המפקחים שרואיינו, למעט אחד, מסרו כי הם פעלו בנושא זה בהתאם לשיקול דעתם בנוגע לאמות המידה הנדרשות לאישור תכנית. 20 (כ-90%) מהמפקחים שרואיינו מסרו שהם לא קיבלו מהמשרד הנחיות כתובות בנוגע לבדיקת תכניות חיצוניות ובנוגע לאמות המידה שלפיהן מתקבלת ההחלטה אם לאשרן.

המשרד נדרש לבחון אלפי תכניות בשנה ולהחליט אם לאשרן. יש להבטיח שההחלטות בנוגע לאישור תכניות לא יהיו תלויות בזהות הבודק. לפיכך על מנכ"לית המשרד לפעול לגיבוש אמות מידה ועקרונות מנחים ובכך לתת את הכלים הנחוצים לגורמים אשר יידרשו לאשר את הפעלת התכניות.

הפיקוח על ביצוע התכניות החיצוניות

בנסיבות שבהן פועלות תכניות שונות בבתי הספר, יש לוודא כי אין חפיפה או סתירה בין תכנים חינוכיים של תכניות חיצוניות, ובין לבין תכניות של המשרד. מהגדרת תפקידיו של המפקח הכולל, עולה שעליו מוטלת החובה לרכז את המידע על מכלול המשאבים העומדים לרשות בית הספר ועל השימוש שנעשה בהם.

משמקבל מפקח הצעה להפעיל תכנית חיצונית במוסד חינוכי, עליו להקפיד לקבל מהגורם המציע מסמך כתוב שיפורטו בו, לכל הפחות, מטרות התכנית, אופן הפעלתה, כוח האדם המיישם אותה והדרכים להערכת תוצריה.

1. משרד מבקר המדינה ניתח את ממצאי הריאיונות עם המפקחים ואת תמונת המצב שהצטיירה לנוכח ממצאי הסקרים, אשר העלו כי ברובם המכריע של בתי הספר הופעלה תכנית חיצונית אחת לכל הפחות. ארבעה (18%) מהמפקחים שרואיינו ציינו כי בבתי הספר שבפיקוחם לא מופעלות תכניות חיצוניות בשנת הלימודים התשע"א³⁶. המידע שנמצא בידי חלק מהמפקחים האחרים אינו מלא; רק 14 (64%) מהמפקחים שרואיינו ציינו כי בכל פעם שבית הספר או הרשות המקומית הביאו לאישורם הפעלת תכנית חיצונית, נעשה הדבר בכתב; רק 59% מכלל המפקחים שרואיינו ציינו כי בכל פעם שמופנית אליהם הצעת תכנית לאישור, מפורטים בה גם תכניה. המפקחים גם נשאלו אם לאחר אישור תכנית חיצונית יש בידי אחד מגורמי משרד החינוך עותק של הבקשות לאישור בצירוף חתימות הגורמים שאישרו את הפעלתה. כל המפקחים השיבו בשלילה³⁷.

בתשובתו של משרד החינוך הובאו דבריה של מנהלת מחוז דרום, ולפיהם מנהלי בתי הספר הונחו שלא לאפשר לגורמים חיצוניים לפעול בבתי הספר ללא אישור המשרד; המפקחים הונחו ללוות את

36 בתחום פיקוחו של כל אחד מהמפקחים כ-21 בתי ספר בממוצע.

37 יצוין כי במחוז תל אביב נמצאו מסמכי אישור לתכניות התל"ן (תכנית לשעות נוספות) בלבד, בלא פירוט התכנים.

המנהלים ובתי הספר, לבדוק את התכניות המוצעות ולוודא שתכנית שאושרה תיכלל בתכנית העבודה הבית-ספרית, בהתאם למדיניות המשרד והמחוז.

ממצאי הריאיונות עם המפקחים מעוררים חשש שכמה מהם לא היו ערים לדבר קיומן של תכניות חיצוניות בבתי הספר שבפיקוחם. כמו כן עולה כי חלק ניכר מהם לא קיבלו מידע מלא וכתוב על התכניות המוצעות. מכאן שחסרה תשתית פורמלית ומעשית לבחינת תכניות, לאישורן ולתיעוד האישור. ההחלטה אם לאשר תכנית חיצונית מתקבלת לעתים על יסוד מידע חלקי או מידע שנמסר בעל פה בלבד. זאת ועוד, בהיעדרה של אמת מידה לבחינה ולאישור מתקבלות החלטות בנושא על פי שיקול דעתו הסובייקטיבי של כל מפקח. בכך נפגעת גם היכולת להבטיח אחידות בבחינת התכניות המוצעות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו לקבוע כללים לעניין תיעוד של הבקשות להפעיל תכניות חיצוניות ושל ההחלטות אם לאשרן. על מנהלת המינהל הפדגוגי ומנהלי המחוזות לוודא שהכללים יוטמעו בקרב עובדי המשרד ויושמו.

2. הפיקוח על כוח האדם, כישורי העובדים והשכלתם, חשוב במיוחד משום שרובם המכריע עובד במשרת עם תלמידים. על פי תקנות הפיקוח, בין סמכויות המפקח הכולל בעניין המוסדות שבפיקוחו "אישור של...הוראות המשרד במוסד, וכן וידוא ביצוע שלהם, לרבות... לעניין התאמתם של מורים ועובדי שירות לדרשות המשרד ולתקן המקובל באותו תחום". מנהלת מחוז הדרום מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2011 בעניין זה כי המפקח הכולל צריך, להבנתה, לבדוק כל מורה או מדריך שמתחיל לפעול בבית הספר שבתחום פיקוחו.

(א) סקר המדען וסקר בית ברל העלו כי ברוב המקרים העביר את התכנית החיצונית כוח אדם מטעם הגורם החיצוני - 64% ו-58% (בהתאמה); ב-7% וב-17% מהמקרים (בהתאמה) כלל כוח האדם את נציגי הגוף החיצוני בשיתוף סגל בית הספר. מדוח ועדת זילר עולה שבמסגרת תכניות אלו פועל בבתי הספר כוח אדם שהוא מיומן ומקצועי פחות מעובדי ההוראה שבהם.

אף על פי כן, 12 (54%) מ-22 המפקחים שרואיינו מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה שהם אינם גורמים הבדקים את כישוריהם של העובדים המפעילים את התכניות החיצוניות; רק חמישה (23%) מהמפקחים מסרו כי בדקו בקביעות את כישורי העובדים המפעילים את התכניות החיצוניות; שניים (9%) מהמפקחים מסרו כי הם עושים זאת לעיתים; ושלושה (14%) מהם השיבו כי אילו היו בבתי הספר שבפיקוחם תכניות חיצוניות, הם היו עושים בדיקה כזאת.

(ב) החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001 (להלן - חוק למניעת העסקה של עברייני מין), קובע כי מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסד, בין בעד תמורה ובין בהתנדבות, לפני שקיבל ממשטרת ישראל אישור שאין מניעה להעסיקו לפי חוק זה. החוק מגדיר "מוסד", בין השאר, כבית ספר שלומדים בו קטינים. חוק זה ותקנות סדרי הפיקוח שלעיל, מטילים על המפקחים הכוללים את החובה לוודא שקבלת עובדים - מורים ומדריכים - במסגרת התכניות החיצוניות נעשית על פי דרישות החוק. מבקר המדינה כבר הפנה בדוח קודם את תשומת לבו של המשרד לחובתו לוודא שהחוק ייושם³⁸.

38 מבקר המדינה, דוח שנתי 61 ב (2011), בפרק "התקשרות עם החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ לשם מתן שירותים לנוער מנותק", עמ' 1014.

אולם רק שלושה (כ-14%) מהמפקחים הכוללים שרואיינו מסרו כי הם מוודאים שקבלת העובדים מטעם הגורמים החיצוניים נעשתה גם על פי דרישות החוק למניעת העסקה של עברייני מין; שניים (9%) מהם השיבו כי אילו היו בפיקוחם תכניות חיצוניות, היו גם הם עושים כן. מכאן עולה כי רוב המפקחים אינם מוודאים שדרישות החוק מיושמות.

על המפקחים הכוללים לבדוק את כוח האדם הפועל בבתי הספר במסגרת התכניות החיצוניות, לרבות את הכשרתו ואת עמידתו בתנאים הקבועים בחוק למניעת העסקה של עברייני מין.

הערכת תכניות חיצוניות

בשנת 2003 כבר כתב מבקר המדינה ברוח שעניינו ייזום, ניהול וקידום תכניות לימודיות-חינוכיות באמצעות רשויות מקומיות, כי ראוי שימוסדו תהליכי הערכת תכניות כאלה והפקת לקחים בנוגע להן³⁹, וכי מן הראוי שמנהלי המחוזות יוודאו שהמפקחים ייתנו חוות דעת פדגוגית על אופן ביצוע התכניות הפדגוגיות בבתי הספר העל-יסודיים. בשנת 2007 חזר משרד מבקר המדינה ועמד על חשיבות ההערכה של תכניות ועל הצורך לפעול על פי תוצאותיה⁴⁰. בעניין זה העלה סקר בית ברל כי ל-65% מהתכניות החיצוניות לא נקבעה מסגרת הערכה סדורה ומקצועית, ולכ-14% מהתכניות לא נעשתה שום הערכה.

19 מהמפקחים שרואיינו נשאלו מיהו הגורם שאמור להעריך תכניות חיצוניות ולבקרן. שישה (כ-32%) מהם השיבו כי המפקחים אמורים לעשות זאת; ארבעה (21%) מהם השיבו כי אילו היו בפיקוחם תכניות חיצוניות, הם היו מבצעים בקרה והערכה; השאר השיבו שגורמים אחרים אחראים לכך, למשל מנהל בית הספר, הרשות המקומית או הגורם החיצוני עצמו.



כאשר המשרד מאפשר לגורמים חיצוניים להפעיל תכניות במוסדות חינוך, הוא מאציל להם מסמכויותיו. ואולם אצילת סמכויות זו, על פי הפסיקה, יכולה להתבצע רק כשלמשרד יש אפשרות אפקטיבית לפקח עליהם; את אמות המידה לביצוע התכניות צריך המשרד לקבוע בעצמו.

ממצאי הביקורת העלו חולשה ניכרת של גורמי הפיקוח במחוזות מבחינת הפיקוח על תכניות חיצוניות, ולעתים עד כדי היעדר פיקוח. לדוגמה, המשרד לא קבע אמות מידה לבחינת תכנית חיצונית ולקבלת החלטה אם לאשרה; במוסדות חינוך פעלו תכניות חיצוניות שהמשרד לא בדק כראוי ולא אישר. הצורך בקיום מערך פיקוח ממשי בתחום זה מתחזק בהתחשב בכך שבמכלול פעילותם של הגורמים החיצוניים במערכת החינוך ניכרים סממנים של הפרטה, הנעשית בלי שהמשרד החליט על כך ובלו שהבטיח כי מתקיימים התנאים לביצועה.

39 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), בפרק "ייזום ניהול וקידום תכניות לימודיות-חינוכיות באמצעות רשויות מקומיות", עמ' 199.

40 מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), "התקשרות עם עמותה למטרות חינוך", עמ' 156.

מעורבות גורמים מסחריים במערכת החינוך

מחקרים קבעו כי ילדים מבינים את הכוונה המסחרית של הפרסומת כבר בהיותם בני 10-12, וכי היכולת להתמודד עם טכניקות שיווק ופרסום לא מסורתיות מתפתחת בדרך כלל בגיל מאוחר יותר. האקדמיה האמריקנית לרופאי ילדים קבעה כי ילדים צעירים מגיל שמונה הם חסרי יכולת להתגונן מפני פרסומת מהבחינה הקוגניטיבית והפסיכולוגית. הם אינם מבינים את הכוונה למכור ולעתים קרובות הם מקבלים את האמור בפרסומת כלשונו⁴¹. ניתן להניח כי יכולתם המוגבלת של ילדים להתמודד עם טכניקות שיווק ופרסום תחול גם בענייניו של תוכן שיווקי סמוי המובא במסגרת החינוכית של הילד.

חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, אוסר על שימוש בדרך של שיווק שעלולה להטעות קטין, לגרום לניצול גילו, תמימותו או חוסר ניסיונו, או לעודד פעילות שיש בה כדי לפגוע בבריאותו הגופנית או הנפשית.

חוק איסור פעילות מסחרית במוסדות חינוך, התשס"ח-2007 (להלן - חוק איסור פעילות מסחרית), אוסר על מנהל מוסד חינוכי לאפשר פעולות מסוימות בשטחי המוסד ובהן הצגת פרסומות בכל דרך, חלוקת חומר פרסומי וכן "שימוש בעזרי לימוד לשם פרסום או קידום מכירות". הוראה דומה מובאת גם בתקנות הגנת הצרכן (פרסומת ודרכי שיווק המכוונים לקטינים), התשנ"א-1991 (להלן - תקנות הגנת הצרכן). עוד אוסר חוק איסור פעילות מסחרית על חלוקת מתנות בשעות שבהן מתקיימת פעילות במוסד החינוך ועל קבלת פרטים מזהים מתלמידים - בין שמדובר בפרטיהם שלהם או בפרטי בני משפחתם. הוועדה לאישור השילוב של פרסומת מסחרית במזה"פ (להלן - ועדת פרסומות) מופקדת במשרד על אישור לביצוע פעילות שיווקית העומדת בדרישות החוק ועל כן ניתנת להפעלה במוסדות החינוך.

חוזר מנכ"ל העוסק באיסור שילוב של פרסומת מסחרית במוסדות חינוך (להלן - חוזר פרסומת מסחרית)⁴² מגדיר פרסומת מסחרית כ"כל הודעה ברבים... וכן מכירה, שירות או שיווק של מוצר או של אירוע שאינו בטיפול ישיר של משרדי הממשלה". החוזר מפרט את הכללים לקבלת היתר בעניינים מסוימים וקובע כי מטרת ועדת פרסומות היא "לבחון ולהתיר או לאסור פעילות חינוכית, התקשרות או מתן וקבלה של חסות המשלבים פרסומת מסחרית גלויה או סמויה מעצם מהותם". החוזר קובע כי "יש להביא לפני הוועדה כל שיתוף פעולה עם גורם חוץ-מוסדי, לרבות גוף עסקי, לצורך פעילות במערכת החינוך, לרבות התקשרות או מתן או קבלה של חסות", וכי שילוב תכנית חינוכית שכזאת מחייבת גם אישור מקצועי של הגורם האחראי לתחום במשרד. עוד קובע החוזר כי מנהל המוסד החינוכי או בעל תפקיד במשרד לא יכירו בפנייה של גורם חוץ-מוסדי שלא קיבלה היתר מהוועדה; וכי האישור שתנפיק הוועדה יפרט את כל תנאי ההיתר ויגדיר את תוקפו. יו"ר הוועדה מסרה בספטמבר 2011 כי ההיתר ניתן לשנה אחת בלבד.

41 ילדים וצרכנות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (22.11.10), עמ' 2, 4.
 42 חוזר מנכ"ל התשס"ט/3(א), "האיסור הכללי לשלב פרסומת מסחרית במוסדות החינוך והתנאים לקבלת היתר במקרים מסוימים", 2.11.08.

פעילות של גורמים מסחריים במערכת החינוך בלא היתר מוועדת פרסומות

1. להערכתה של יו"ר ועדת פרסומות, היא מקבלת כ-30 בקשות להיתרים בכל שנה. יו"ר הוועדה המציאה למשרד מבקר המדינה את הדיווחים שמסרה לוועדת החינוך, התרבות והספורט בכנסת (להלן - ועדת החינוך), על פי חוק איסור פעילות מסחרית, וכן את מסמכי הבקשות לשנת התשע"א, כלהלן: מספטמבר 2007 (תחילת שנת הלימודים התשס"ח) ועד דצמבר 2008 (אמצע שנת הלימודים התשס"ט) נתן משרד החינוך 16 היתרים; 17 היתרים ניתנו בהמשך שנת הלימודים התשס"ט ובשנת הלימודים התש"ע; תשעה היתרים הונפקו לשנת הלימודים התשע"א.

במערכת החינוך פועלים כ-3,100 בתי ספר רשמיים. כאמור על פי סקר המדען, ב-100% מבתי הספר פעלו גורמים חיצוניים. יוצא אפוא כי מדי שנה בשנה פועלים במוסדות החינוך אלפי גורמים חיצוניים המפעילים תכניות. מהסקרים עלה כי 36.5% מהגורמים החיצוניים הם גורמים מסחריים. מכאן שהמשרד לא קיבל בקשות לאישור פעילותם של חלק ניכר מהגורמים המסחריים שפעילותם בבתי הספר מותנית באישור של ועדת פרסומות.

אכן, ממיפוי של תכניות חיצוניות שעשה מינהל ההכשרה ב-714 בתי ספר עולה כי בשנת הלימודים התשע"א פעלו במוסדות החינוך גורמים עסקיים רבים שלא קיבלו היתר מוועדת פרסומות כנדרש. בסך הכול מנה המיפוי 238 פעילויות בבתי ספר של גורמים ששמן מעיד עליהם כי מדובר בחברות מסחריות.

2. עמותה א' היא עמותת חינוך בתחום התעשייה, ומטעמה פועלות תכניות חיצוניות שונות במוסדות חינוך ברחבי הארץ. ממכתבה של יו"ר ועדת פרסומות לעמותה ממרץ 2008 עולה כי הגם שמדובר בגוף שפועל ללא כוונת רווח, הרי שהתכניות מטעם העמותה אשר קיבלו היתר של ועדת פרסומות באותה שנה פעלו בשיתוף חברות מסחריות, מהגדולות במדינת ישראל.

ממסמכי ועדת הפרסומות עולה כי בשנת הלימודים התשס"ח היא נתנה לעמותה א' היתר לקיים ארבע תכניות; בשנת הלימודים התשס"ט - אישרה רק תכנית אחת של העמותה; והחל משנת הלימודים התש"ע - לא נתנה הוועדה היתרים אחרים לעמותה. אולם מהמיפוי עולה כי ב-17 מקרים שונים הופעלו תכניות באמצעות עמותה א' בשנת הלימודים התשע"א. באתר האינטרנט של עמותה א' נכתב כי בכל שנה נחשפים לתכניתה כ-25,000 תלמידים. בחינת ההיתרים שנתנה הוועדה, על פי מסמכיה, מלמדת כי חלק מהתכניות שהופעלו באמצעות העמותה בשנת הלימודים התשע"א לא קיבלו היתר גם בעבר.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה הובאו דבריו של מנהל המינהל למדע ולטכנולוגיה: למינהל יש תכניות ופעילויות משותפות עם העמותה האמורה במסגרת הסכם ומיזם משותף; לא כל התכניות והפעילויות שמפעילה העמותה הן בפיקוח של המינהל; ארבע התכניות שהוזכרו לעיל לא התקיימו בשיתוף פעולה עם המינהל למדע ולטכנולוגיה. עמותה א' השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי החל בשנת 2010 היא לא הגישה בקשות לאישור ועדת פרסומות משום שהתכניות פותחו יחד עם המינהל למדע ולטכנולוגיה; לפיכך, להבנתה, אין צורך באישור ועדת פרסומות. יצוין כי בעקבות הביקורת אישרה ועדת פרסומות תכנית נוספת של חברה עסקית בשיתוף עמותה א'.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך שהעמדה העולה מתשובתו אינה מתיישבת עם הוראות חוזר המנכ"ל; כי על יחידותיו השונות להקפיד להעביר לבדיקת ועדת פרסומות כל בקשה לתכנית שבה יש שיתוף פעולה עם גורם חוץ-מוסדי, לרבות גוף עסקי, לצורך פעילות במערכת החינוך, הן במסגרת התקשרות עם המשרד, הן בהיעדרה, כאמור בחוזר המנכ"ל; וכי עליו לפעול על פי החלטותיה של הוועדה.

3. בעמוד הבית באתר האינטרנט הרשמי של משרד החינוך (אוח) הוצגה בספטמבר 2011 כתבה בנושא "יום ממתקיאדה" בבית ספר א'. בכתבה הוסבר כי עובדי חברת מזון ידועה עשו יום פעילות בבית הספר ובמסגרתו בנו עם התלמידים בית ממתקים שעליו מתנוסס בבירור שם החברה. עיון בתמונה שצורפה לכתבה מלמד שעל גבי הבית הודבקו עשרות מוצרים של החברה, בייחוד ממתקים, שהם מותגים מוכרים היטב בציבור.

נמצא כי לא ניתן לחברה היתר לקיום הפעילות הזאת. על המשרד לפעול על פי נהליו ולוודא כי לא תיעשה במערכת החינוך פעילות הכרוכה בפרסומת מסחרית, כהגדרתה בחוזר פרסומת מסחרית, בלא היתר של הגורם המוסמך לכך.

תוכן שיווקי ועידוד הצריכה בתכניות שאישרה ועדת פרסומות

בתקנות הגנת הצרכן נקבע כי לא ינקוט אדם דרכי שיווק המכוונות לקטינים שיש בהן משום עידוד לרכוש מצרך אלא אם כן הוא מסוג שסביר שקטין ירכוש אותו והוא עשוי, במאמץ סביר, להיות בהישג ידו; שיש בהן עידוד של קטינים להפציר בהוריהם לרכוש עבורם מוצר או שירות; שיש בהן כדי לגרום לקטינים לחוש מקופחים או נחותים לעומת אחרים אם לא ירכשו את המוצר; שיש בהן רמיזה כי המוצר יעניק לקטין יתרונות או תכונות שאינם קשורים במוצר.

על פי מסמכי ועדת הפרסומות, בשעה שהיא מקבלת פנייה לאישור תכנית חיצונית, עליה לבחון את תרומת חומר הלימוד או הפעילות לחינוך ולקידומו בכפיפות לתנאים ולאמות מידה שקבעה, מתוך כוונה לקדם נושאים שהמשרד מעוניין בהם או שאין להם מענה בתכניות הקיימות.

במחקר שעניינו מדיניות המשרד בנושא מעורבות של גורמים עסקיים בבית הספר נטען כי אמת המידה המעורפלת של "ערך מוסף חיובי" הנוהגת בדיוני הוועדה, מאפשרת לחברות עסקיות להסוות פעילות שיווקית במראית עין חינוכית⁴³. עוד נטען כי פעילות עסקית בבית הספר מקדמת זהות ותרבות צרכנית. במחקר צוין גם כי מסרים פרסומיים מתאפיינים בהצגת מידע חד-צדדי ומוטה ומנסים לצמצם הפעלה של שיקול דעת ביקורתי, וכך מקדמים תהליך הפוך מזה המצופה ממערכת החינוך; כי חשיפת תלמידים למוצרי צריכה יוצרת בהכרח הבחנה בין תלמידים המסוגלים לשלם בעבור המוצרים לאלו שאין בידם לעשות כן; וכי האפשרות לבחור בין כמה מוצרים אינה מעודדת חשיבה ביקורתית, שכן היא מעלימה את האפשרות להחליט שלא לצרוך את המוצר כלל.

1. אמנם לחשיפת תלמידים למרכזים תעשייתיים נודעת חשיבות חינוכית, אולם יש לציין כי היבט מרכזי בפעילותם של מרכזי מבקרים של חברות עסקיות הוא שיווק מוצרים לבאים בשעריהם, ובחלק ממרכזים אלה אף מחלקים את המוצרים חנם למבקרים בהם. ביקור תלמידי בתי הספר בלב

43 אסף שטיין, "ללמוד מהעסק - לחנך את השוק: מדיניותו של משרד החינוך ביחס למעורבותם של גופים עסקיים בבית הספר", הפרטה ומסחר בחינוך הציבורי בישראל, הוצאת רמות (2010).

לבה של העשייה השיווקית של חברות מסחריות עשויה לחזק בעיניהם את אמינות המסרים השיווקיים המועברים להם. כשפעילויות אלה נושאות מסרים שיווקיים ופרסומיים, הן נעשות בניגוד לדין ולהוראות המשרד. במקרים כאלה התלמידים המשתתפים הם מעין קהל שבו של פרסומת מסחרית, שכן פעילות של כיתה במסגרת יום הלימודים מחייבת את כלל תלמידי הכיתה.

כאמור, מטרת ועדת פרסומות היא "לבחון ולהתיר או לאסור פעילות חינוכית, התקשרות או מתן וקבלה של חסות המשלבים פרסומת מסחרית גלויה או סמויה מעצם מהותם", ויש להביא לפני הוועדה "כל שיתוף פעולה עם גורם חוץ-מוסדי, לרבות גוף עסקי, לצורך פעילות במערכת החינוך".

מסמכי המשרד עולה כי בשנת הלימודים התש"ע התקיימו 68 סורים של תלמידי בתי ספר במרכזי המבקרים של חברות מסחריות גדולות. על פי מסמכי ועדת הפרסומות, לא ניתן היתר של הוועדה לפעילות זו.

על הנהלת המשרד לגבש את עמדתה בכל הנוגע לביקורי תלמידים במרכזי מבקרים של חברות מסחריות במסגרת של יום הלימודים ולהקפיד שפעילויות כאלה יתקיימו רק באישור המשרד. לעניין זה יש מקום כי ייקבעו אף קווים מנחים אשר יבטיחו צמצום המסרים המסחריים במסגרת סורים אלו.

2. במכתב היתר לעמותה א' ממרץ 2008 ציינה יו"ר ועדת פרסומות כי יש להקפיד שלא תיעשה כל פעילות שיווקית או מסחרית במהלך הפעלת התכנית. אולם בחינה של תכנית שצורפה למכתב מעלה שהמשרד אישר תכנית שתכניה עשויים לגלם גם היבטים שיווקיים, כמפורט להלן:

תכנית חיצונית של חברת תקשורת ידועה התקיימה כסדנה, בין השאר כדי לחשוף את הלומד לטכנולוגיית הפס הרחב של מכשירי טלפון סלולריים מ"הדרור השלישי" ולשינוי שהוא מחולל בקרב המשתמשים. במהלך הסדנה מושם דגש על התפתחויות בתחום זה ועל התייחסות למכשיר הסלולרי כאל מצלמה; התלמידים מצלמים תמונות מהווי בית הספר במכשירי טלפון סלולרי. לצורך הפקת התמונות נותן מפעיל התכנית לתלמידים מכשירים סלולריים, ובהמשך הסדנה דנים בשאלות כגון "כיצד עזר או הפריע מכשיר הסלולרי במלחמה האחרונה?"; "כיצד יכול מכשיר סלולרי לסייע לאנשים מן היישוב?"; ו"כיצד יכול מכשיר סלולרי לסייע לתלמיד?".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו לבחון בקפדנות את התכניות שמציעות חברות מסחריות ולוודא כי הפעלתן אינה מעוררת קושי בהתחשב בהוראות תקנות הגנת הצרכן. ההחלטות בנושא זה חייבות להתקבל ברגישות ומתוך מודעות לפערים הכלכליים וליכולות המוגבלות של רבות ממשפחות התלמידים. על הנהלת המשרד לנסח מדיניות ברורה בנוגע להפעלת תכניות אשר עלולות לעודד צריכה בבתי ספר, בייחוד תכניות מטעם חברות בעלות אינטרס מסחרי. יש לכוון אישור תכניות כאלה בהקניית חשיבה ביקורתית לתלמידים. כמו כן על הנהלה לפקח על יישום מדיניות זו במוסדות החינוך.

אכיפה ופיקוח

1. יו"ר ועדת פרסומות מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2011 את עמדתה ועל פיה תפקיד הוועדה לברר תלונות המגיעות אליה ולבחון אותן; היא אינה יוזמת בדיקה של פעילות בעלת היבטים מסחריים המבוצעת ללא היתר. הוועדה אף אינה עוסקת באכיפת החלטותיה, תפקיד

שלשיטתה נמצא בתחום אחריותם של המחוזות. ממצאי הביקורת העלו כאמור חולשה ניכרת של גורמי הפיקוח במחוזות על תכניות חיצוניות המגיעה לעתים עד כדי היעדר פיקוח.

ממצאי הביקורת העלו כי אכן המשרד הסתפק בפניות של גורמים חיצוניים לקבל היתרים ובכירור תלונות הציבור, ולא פעל ביזמתו כדי לבדוק אם ההוראות שנקבעו בנושא זה נשמרות.

2. בשנת הלימודים התשע"א מיפה מינהל ההכשרה את התכניות החיצוניות בבתי הספר ומצא מאות תכניות ששמות המפעילים שלהן מעידים שמדובר בחברות מסחריות. נמצא כי בידי יו"ר הוועדה לא היו נתונים על תוצאות המיפוי שעשה מינהל ההכשרה. יצוין כי אמנם אין המיפוי מספק את כל הפרטים הנדרשים לשם דיון בישיבות ועדת פרסומות, אולם יש בו די מידע שמאפשר למשרד לאתר תכניות של חברות מסחריות שלא הוצגו לוועדה ולמותר לציין כי לא אושרו.

על הנהלת המשרד לשקול לקבוע דרכי פעולה נוספות על אלה שנוקטת ועדת הפרסומות, כדי שכל התכניות שדורשות את בחינתה יובאו לפניה. הדבר נועד להבטיח שפעילות גורמים מסחריים במוסדות חינוך עולה בקנה אחד עם המגבלות שנקבעו בתחום זה בדיון ובהוראות המשרד. על מנהלת מינהל ההכשרה לרכז את הנתונים שבידה ולהעבירם ליו"ר הוועדה כדי שניתן יהיה להרחיב ולחזק את פעולות המשרד לבחינה, להתרה או לאיסור של תכניות שמפעילים גורמים מסחריים בבתי הספר.



כאשר המשרד מאפשר לגורמים עסקיים להפעיל תכניות במוסדות חינוך, בלי שבחן את תכניהן באופן מעמיק, ובלי שהתיר או אסר לקיימן, הוא מותיר, למעשה, בידי אחרים את שיקול הדעת השמור לגוף השלטוני, לרבות בעניין הנושאים שיילמדו, תוכני השיעורים ודרכי העברת המסרים לתלמידים. בהעברת הסמכות הזאת מאפשר המשרד לאותם גורמים לקבוע את התכנים ולהחזיר מסרים שיווקיים לבתי הספר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו להפיץ לבתי הספר רשימה של תכניות של גורמים מסחריים שקיבלו היתר לפעול במוסדות חינוך ולהבהיר שאין להפעיל תכנית של גורם מסחרי ששמו אינו מופיע ברשימה.

הפיקוח הפדגוגי על תכניות תגבור לקראת מבחני הבגרות

סקר המדען העלה כי שיעורן של תכניות חיצוניות שעניינן תגבור לימודי הוא גדול. בכ-73% מבתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים מופעלת תכנית חיצונית אחת או יותר הנוגעת למקצועות הליבה במערכת החינוך. בהידרשה לנושא זה גרסה ועדת זילר כי מעורבות גורמים חיצוניים עלולה לגרום נזקים, ובהם חשש לפגיעה במעמד המורה בבית הספר וכן פגיעה בתחושת האחריות של הצוות

החינוכי לנעשה בבית הספר. ביטוי לממצאי המחקרים האלה ניתן למצוא בכל הנוגע לתכניות חיצוניות להכנה לקראת מבחני הבגרות (להלן - תגבור ההכנה לבגרות) בחינוך העל-יסודי, כמפורט להלן.

1. האגף לחינוך על-יסודי במינהל הפדגוגי שבמשרד מופקד, על פי המוסבר באתר האינטרנט שלו, על תיאום מהלכים פדגוגיים הקשורים למוסדות החינוך שבאחריותו עם אגפי הגיל האחרים ועם האגפים המקצועיים הרלוונטיים. 5 (כ-42%) מ-12 המפקחים שרואיינו אשר בתחום פיקוחם בתי ספר על-יסודיים העידו כי בבתי הספר האמורים (לכל הפחות בחלקם) מופעלת תכנית חיצונית לתגבור ההכנה לבגרות.

התברר כי לאגף לחינוך על-יסודי אין מידע על כל התכניות לתגבור ההכנה לבגרות בבתי הספר. מנהלת האגף הציגה לנציגי משרד מבקר המדינה שתי תכניות שמפעיל האגף ביזמת המשרד ובמימונו וציינה שיש תכניות נוספות, גם הן ביזמת המשרד ובמימונו, אלא שלאגפה אין מידע על כולן.

2. האגף לחינוך על-יסודי קבע עקרונות מנחים לתכנית שבה ניתן תגבור לתלמידים לקראת בחינות הבגרות, במסגרת תכנית כזאת שהוא מפעיל באמצעות קבלנים: התכנית תפעל תמיד כתכנית פעילות תוספתית - נוסף על שעות הלימוד הרגילות ולא במקומן; המורים בתכנית יהיו מצוות בית הספר על מנת שאם בעתיד יחדל הגוף החינוכי מלפעול, יישמר הידע בבית הספר.

אגף שח"ר (האגף לשירותי חינוך ורווחה) במשרד מופקד על קידום של אוכלוסיות תלמידים מיישובים שאינם מבוססים. האגף יזם את "תכנית העצמה לבגרות" (תה"ל) שמטרתה, בין השאר, הגדלת שיעור הזכאים לבגרות בכלל וביישובים שאינם מבוססים בפרט והוא אף מממן אותה; התכנית מופעלת על ידי רשויות מקומיות באמצעות גורמים חינוכיים על פי בחירת הרשות.

מנהלת האגף לחינוך על-יסודי ומנהל אגף שח"ר מסרו כי תכנית תה"ל לא הועברה לבחינה פדגוגית של האגף לחינוך על-יסודי. נוסף על כך אגף שח"ר לא הגדיר את דפוס הפעולה בבתי הספר, לדוגמה הוא לא קבע אם המורים יהיו מצוות בית הספר או מורים חיצוניים. לשיטת האגף, הרשות המקומית היא המופקדת על פיתוח התכנית לתגבור ועל גיבוש תכניה.

על המשרד להעביר לרשויות המקומיות את העקרונות שקבע האגף לחינוך על-יסודי בנוגע למטרות התכנית, ליעדיה ולדפוס הפעלתה בבתי הספר.

3. האגף לקליטת תלמידים עולים במשרד מופקד על מתן מענה ייחודי לתלמידים עולים ולתלמידים שהם תושבים חוזרים. האגף משתתף במימון של שני פרויקטים אשר מפעילים גורמים חינוכיים, שבמסגרתם מופעלות תכניות הכנה לבגרות לתלמידים יוצאי אתיופיה.

בידי האגף לקליטת תלמידים עולים לא היה מידע על התכניות, לרבות על תכניהן, על מפעיליהן ועל המורים המלמדים אותן - האם הם מצוות בית הספר או מחוצה לו.



כשליש מהתכניות החיצוניות עוסקות בתגבור לימודי, וחלק ניכר מהן ממומן מכספי ציבור. כשהמשרד מבקש להפעיל פרויקט חינוכי בבתי הספר, עליו להקפיד שגורם פדגוגי מוסמך מטעמו יבחן אותו ויאשרו. אף על פי כן בשלוש תכניות שנבחנו במסגרת הביקורת הותר המשרד את קביעת העקרונות המנחים של תכניות בידי גורמים חיצוניים. בכך שמט המשרד מידיו את סמכויותיו הפדגוגיות לקביעת האופן שבו יתוגברו תלמידים לבחינות הבגרות בתכניות אלו שהוא עצמו יזם ומימן ולא פיקח עליהן. על המשרד לתת את הדעת על כך שבקיום פעילות חינוכית זו אשר נוגעת לאחת המטרות המרכזיות של החינוך העל-יסודי - הכנה לבחינות הבגרות, יש הפרטה סמויה של שירות חינוכי-פדגוגי, שעלולה לפגוע בתלמידים. ככלל, נודעת חשיבות לשמירה על קווי המדיניות הפדגוגיים שקבע המשרד, קל וחומר במקרים כגון אלה, שבהם מדובר בתכניות שתכליתן לגשר על פערים, המיועדות בעיקר לתלמידים מתקשים או לתלמידים מיישובים שאינם מבוססים ומאוכלוסיות מוחלשות.

על הסמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי במשרד לקבוע אמות מידה בנוגע לאופן הפעלת תכניות לתגבור ההכנה לבחינות הבגרות מטעם יחידות שונות במשרד. עליה גם להקפיד על שיתוף פעולה בין יחידותיו של המינהל הפדגוגי ועל תיאום ביניהן.

תכניות חיצוניות בעלות סממנים של כת

על פי דוח הסיכום של סקר המדען מאוגוסט 2008, "משרד החינוך צריך לגבש מדיניות לגבי תכנים שהוא מעוניין לעודד את הכנסתם ומנגד תכנים אשר אינם מקובלים". כמו כן צוין בו כי "חוג שנמצא בסקר ומידת הלגיטימיות שלו במסגרת בית הספר שנויה במחלוקת הוא מדיטציה". בדוח הומלץ לקבוע אמות מידה לגבי כשירות כוח האדם המפעיל תכניות אשר דורשות הכשרה והסמכה פורמלית.

המדיטציה הטרנסנדנטלית

בשנת 1987 בחנה ועדה בין-משרדית את נושא הכתות במדינת ישראל. הוועדה בחנה כמה קבוצות, בהן המדיטציה הטרנסנדנטלית והסיינטולוגיה, ועל פי דוח הוועדה היא ראתה בקבוצות אלה כתות⁴⁴. הוועדה הבין-משרדית עסקה גם בנוזקים האפשריים הטמונים בחשיפה של מתבגרים למדיטציה טרנסנדנטלית. היא הדגישה ש"יש מקום לחשוב כי מעורבות עמוקה... עלולה, כשמדובר במקרי גבול, להטות את הכף לכיוון משבר פסיכטי. היא עלולה גם לפגוע באנשים צעירים או כאלה שלא 'התבררו' ושבגבולות האני' שלהם אינם מגובשים או רופפים"; הסכנה נשקפת בגין החלת טכניקה זו על כל אדם, יהיה אשר יהיה הרקע האישי שלו או המבנה הנפשי שלו; הדבר יכול לזרז הופעה של מחלת נפש סמויה או להחמיר את מצבה של מחלה קיימת; עוד

44 דו"ח הוועדה הבינמשרדית לבדיקת נושא ה"כתות" (קבוצות חדשות) בישראל (ינואר 1987). כיו"ר הוועדה שימשה גב' מרים גלזר-תעסה, אשר כיהנה גם כסגנית שר החינוך והתרבות.

נכתב ברוח כי המנחים של טכניקה זו אינם אנשי מקצוע, ואינם יכולים לדעת למי מהעומדים מולם מתאימה הטכניקה ובאיזו מידה.

עמותה ב' מפעילה תכנית אשר במסגרתה משתמשים בטכניקת המדיטציה הטרנסנדנטלית. יו"ר עמותה ב' והמנהל הארצי שלה השיבו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי המדיטציה הטרנסנדנטלית אינה כת, וכי תרגול הטכניקה אינו כרוך בהצטרפות לכת.

לנוכח קביעותיה של הוועדה הבין-משרדית לגבי הסיכונים הנשקפים למשתמשים בטכניקה זו - בלי לקבוע אם המדיטציה הטרנסנדנטלית היא כת, ואף כי מסקנות הוועדה פורסמו זמן רב לפני מועד סיום הביקורת - מוטל על המשרד לבדוק לעומק כל הצעה לחשוף אליה תלמידים, ולנהוג משנה זהירות בעת ששוקלים את הכנסתה למערכת החינוך, בייחוד משמדובר בנערים בגיל שבו הם נוחים להשפעה.

1. בביקורת נמצא כי תכנית חיצונית אשר במסגרתה נעשה שימוש בטכניקת המדיטציה הטרנסנדנטלית הופעלה בשנת הלימודים התשס"ט בבית ספר על-יסודי במחוז צפון (להלן - בית ספר ב').

2. על פי הוראות מנכ"ל המשרד, לשכת המדען הראשי במשרד היא בעלת הסמכות הבלעדית להנפקת היתרים למחקר, אשר לצרכיו מתוכננת הפעלה של תכנית התערבות בקרב הנבדקים. לפיכך ביצוע מחקר אקדמי בבית ספר בהשתתפות תלמידים טעון אישור מלשכת המדען הראשי.

בפברואר 2009 שלח המנהל לשעבר של בית ספר ב' לגורמים שונים במשרד בקשה לאשר את הפעלת התכנית שבה נעשה שימוש בטכניקת המדיטציה הטרנסנדנטלית בבית הספר. לבקשתו צירף המנהל בקשה של חוקר ממכללה אקדמית להתיר ביצוע מחקר על הפעלת התכנית.

עם קבלת הבקשה ביקשה לשכת המדען הראשי ממנהלת אגף שפ"י שבמינהל הפדגוגי לקבל חוות דעת בנוגע להפעלת התכנית. מנהלת האגף השיבה: "אנו מוצאים כי אין מניעה מבחינתנו להתיר את התכנית ואת עריכת המחקר". כך אישר אגף שפ"י את קיום התכנית הלכה למעשה, על הטכניקה האמורה שנכללה בה, בבית ספר ב'; לשכת המדען הראשי אישרה לקיים בו את המחקר על התכנית. לקראת סיום שנת הלימודים התשס"ט הופסק המחקר ואף הופסקה הפעלת התכנית.

יוצא אפוא כי בבית ספר ב' הופעלה תכנית חיצונית זו שתכניה נדונו בעבר ברוח הוועדה הבין-משרדית, ואשר על פי ממצאיה הם כרוכים בסיכונים בנוגע למצבם הנפשי של התלמידים המשתתפים בה. אישור הפעלתה של תכנית כזאת מחייב בדיקה של כלל היבטיה האמורים, קודם להפעלתה, ולו בבית ספר אחד לצורכי מחקר. בפועל אושרה התכנית לביצוע בבית ספר זה בלי שנעשתה בדיקה כזו.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי האישור המקצועי להפעלת המחקר אינו אישור להפעלת התכנית במערכת החינוך אלא אישור לבחינתה על ידי הפעלתה ובחינתה במחקר מבוקר כדי לבחון את השפעתה על האקלים הבית-ספרי.

המנהל לשעבר של בית ספר ב' השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2011 כי עוד בשנת 2007 העלה בית הספר את האפשרות להפעיל במסגרתו את התכנית, וזו נכללה בתכנית העבודה של בית הספר לשנת הלימודים התשס"ט, אשר הוגשה למחוז צפון. מנהל בית הספר לא קיבל הערות מהמחוז בנוגע לתכנית זו; בינואר 2009 פנה מנהל בית הספר בכתב למנהלת המחוז בבקשה לאשר את הפעלת התכנית בבית הספר; במרץ 2009 ביקרו בבית הספר מנהלת המחוז והמפקחים עליו - בביקור השתתפו גם נציגי עמותה ב' אשר הציגו למשתתפים את התכנית על פרטיה ומטרותיה.

3. באוגוסט 2009 ביקשה מנהלת בית ספר על-יסודי (להלן - בית ספר ג') אשר בפקוח המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער במשרד (להלן - המינהל לחינוך התיישבותי)⁴⁵ את הסכמתם של מפקחים במינהל האחראים לבית הספר להפעיל בו תכנית חיצונית משנת הלימודים התש"ע (2009-2010), שבה ילמדו תלמידים ומורים מדיטציה טרנסנדנטלית ויתרגלו אותה. מבקשתה של המנהלת עולה שמתכונת הפעולה הייתה דומה לזו שבבית ספר ב': הפעלת תכנית שבה מתרגלים מדיטציה טרנסנדנטלית, אשר חוקר מן המכללה האקדמית מבצע מחקר על תוצאותיה; המחקר מותנה בהפעלת התכנית. בסוף אותו חודש ביקש החוקר מנציג לשכת המדען הראשי לקבל אישור למחקר בבית ספר ג' בנוגע להשפעותיה של מדיטציה טרנסנדנטלית, בדומה לזה שנעשה בבית ספר ב'.

(א) בספטמבר 2009, ביקשה לשכת המדען הראשי משפ"י חוות דעת על בקשתה של מנהלת בית ספר ג'. מנהלת אגף פסיכולוגיה בשפ"י השיבה כי משהחליט בית הספר זה מכבר לאמץ את התכנית החיצונית האמורה, הרי שחוות דעתה נוגעת למחקר על התכנית בלבד ולא לתכנית עצמה; וכי מן הבחינה העקרונית אין מניעה לבצע את המחקר. בפברואר 2010 אישרה לשכת המדען הראשי את ביצוע המחקר. במסמך להורי התלמידים שכתב החוקר הוא ציין שהמחקר אושר בין השאר על סמך חוות דעתו של אגף שפ"י. בהסתמך על אישור זה אפשרו בית הספר והמפקחים עליו את הפעלת המחקר והתכנית החיצונית החל במאי 2010.

כפי שעולה מן הממצאים, אגף שפ"י התיר לבצע מחקר בבית ספר ג', בידעו שהדבר כרוך בהפעלת תכנית שמבוססת על הטכניקה האמורה, על הסיכונים שיוחסו לה. כל זאת, ללא אישור של אנשי מקצוע מתחום בריאות הנפש ובלי שבדק את מהות התכנית. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לוודא כי בכל הנוגע לתכניות הנוגעות לתחום הנפשי-רגשי של תלמידים, ייבדקו התכניות רק בידי אנשי מקצוע מתחום זה, והם שיחליטו אם לאשרה.

(ב) ממסמכי לשכת המדען הראשי עולה כי לשם אימון במדיטציה טרנסנדנטלית הכרוך בתכנית האמורה, יש לכל תלמיד מנטרה אישית - מילה חסרת משמעות שעיקרה הוא הצליל; התלמיד נדרש לשמור על סודיות המנטרה ולא לגלותה לאיש. באפריל 2009 אסרה לשכת המדען הראשי להחתים את התלמיד על התחייבות לשמור על המנטרה בסוד, כפי שתוכנן במקור.

באוקטובר 2010 קיבלו שר החינוך, מר גדעון סער, ומנכ"ל המשרד מכתב תלונה על הפעלת התכנית האמורה בבית ספר ג', שבמסגרתה הודרכו תלמידים בני 12-14 להשתמש בטכניקת המדיטציה הטרנסנדנטלית. לפי הנטען בתלונה, התלמידים הוחתמו על התחייבות לשמור על סודיות ולא לספר על המתרחש בחדר אף לא לחבריהם. על פי דוגמת הטופס שהועבר, כנטען בתלונה, לתלמידי בית ספר ג' שנרשמו ללימודי התכנית, התבקש כל תלמיד להתחייב שהוא "מסכים/ה שלא למסור או לגלות באופן ישיר או בלתי ישיר לאף אדם את המנטרה שאני מקבל/ת ו/או את השימוש בה ... אני מסכים/ה לא לגלות, לא לפרסם ולא לנסות בדרך כל שהיא להדריך או למסור את הטכניקה של המדיטציה הטרנסנדנטלית עד הזמן שבו אקבל באופן אישי... את ההכשרה הנחוצה כדי להיות מורה מוסמך/ת למדיטציה הטרנסנדנטלית". מיד לאחר קבלת התלונה השיב מנכ"ל המשרד למתלוננת כי "חל איסור מוחלט במערכת החינוך על פעילות של כתות מכל סוג שהוא".

התכנית והמחקר עליה הופסקו זמן קצר לאחר תחילת הפעלתם, לאחר שניים-שלושה מפגשים, בעקבות סערה ציבורית שהתחוללה בגינם.

45 המינהל לחינוך התיישבותי הוא יחידת סמך של משרד החינוך; הוא משמש כמחוז ארצי המפקח על בתי הספר של המועצות האזוריות, בתי הספר האזוריים-התיישבותיים ובתי הספר בכפרי נוער והמספק שירותי חינוך והדרכה לבתי ספר אלה.

יוצא אפוא כי המשרד קיבל מידע ולפיו תלמידים מוחתמים על התחייבות שאינה מתיישבת עם עמדתה האמורה של לשכת המדען הראשי, ולפיה אמנם אפשר לבקש מהתלמיד שלא לגלות את המנטרה, אך לא ניתן להחתים אותו על התחייבות לכך.

יצוין כי בדצמבר 2010 החליט מנכ"ל המשרד כי אגף שפ"י יבחן מחדש את התכנית. בעקבות זאת התכנסה ועדה לבחינת התכנית המבוססת על טכניקת המדיטציה הטרנסנדנטלית, ובין חבריה היו מנהלת אגף שפ"י ונציגים של גורמים חיצוניים למשרד. ביולי 2011 הביעו כל חברי הוועדה את התנגדותם לאישור הפעלת התכנית האמורה בבתי הספר.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי הוועדה האמורה קבעה שככלל, אין התנגדות לשימוש בכלים של הרפיה ומדיטציה בבתי ספר, המסייעים בהפחתת מתחים ובהקניית כלים אישיים להרגעה ולריכוז; עם זאת קבעה הוועדה שאין היא מאשרת את הפעלת התכנית האמורה בשל היעדר פיקוח מלא עליה, בשל הטקסיות המלווה ללימוד השיטה ובשל יצירת חוזה אישי עם התלמידים המחייב סודיות שלא מאפשרת מעורבות של הורים.

4. בתקנות הגנת הצרכן נקבע כי לא יעשה אדם פרסומת ולא ינקוט דרכי שיווק שיש בהן, במישרין או בעקיפין, שימוש בפרטים אישיים של קטין - ובכלל זה שם הקטין - אלא בהסכמת הורה או אפוטרופוס.

משרד מבקר המדינה העלה בבדיקתו כי לאחר שהופסקה התכנית החיצונית האמורה בשני בתי הספר ביולי 2011, פורסמו באתר האינטרנט של עמותת ב' עדויות - שעל פי הנטען בו הן עדויות של תלמידים - על השימוש בטכניקת המדיטציה הטרנסנדנטלית, כפי הנראה מתוך כוונה לשווקה למוסדות אחרים. באתר הוצגו תמונות התלמידים וצוינו שמותיהם, לחלקן גם צורף סרטון וידאו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד להבהיר לעובדיה במחוזות ולמנהלי בתי ספר את האיסורים הנובעים מתקנות הגנת הצרכן כדי למנוע חשיפת פרטים אישיים על תלמידים בידי גורמים חיצוניים הפועלים בבתי הספר, למעט במקרים שבהם הסכימו לכך ההורים במפורש.



משרד החינוך, על פי קביעת המנכ"ל, אוסר על פעילות של כתות כמוסדות חינוך. אף על פי כן נמצא כי תכנית של גורם חיצוני, שהוגדר בעבר ככת, הופעלה בשני בתי ספר על-יסודיים ובמסגרתה השתמשו תלמידים בטכניקת המדיטציה הטרנסנדנטלית, ללא בדיקה מעמיקה של המשרד בנושא. על הנהלת המשרד לוודא שכל הצעה להפעיל תכנית חיצונית, אשר עולה ממנה חשש להשפעה על מצבם הנפשי-רגשי של תלמידים, תיבדק בידי אנשי מקצוע מתחום בריאות הנפש של המשרד.

על משרד החינוך לקבוע קווים ועקרונות מנחים אשר יסייעו לגורמים המקצועיים בבואם לבחון תכניות כגון אלו שפורטו בפרק זה, בקבלת ההחלטות באשר למותר ולאסור בנוגע לפעילויות כאלה וזאת הן במישור של תוכן הפעילות, והן במישור של דרך הפעלתה. לנוכח ריבוי הגורמים אשר טיפלו כמתואר לעיל בבקשות להפעיל תכנית חיצונית, וכן לנוכח ממצאי הביקורת בנוגע לגורם המוסמך לאשר תכנית, מוטל על הנהלת המשרד להביא לידיעתם של מנהלי מוסדות החינוך מיהו הגורם אשר מוסמך לאשר הפעלת תכנית חיצונית במוסד.

הסיינטולוגיה

בדוח הוועדה הבין-משרדית משנת 1987 שהוזכר לעיל נסקרה גם הסיינטולוגיה כאחת הכתות הפועלות במדינת ישראל. הדוח תיאר ניסיונות ראשוניים ללמד קורסים ברוח הסיינטולוגיה במערכת החינוך. משנמשכו ניסיונות אלה במרוצת השנים, הורה מנכ"ל המשרד בשנת הלימודים התשס"ד (2003-2004), ולאחר מכן בספטמבר 2008, לאסור על שימוש בחוברת מסוימת אשר צוינה בחוזר בשמה, שכתב אבי תורת הסיינטולוגיה והופצה בידי עמותה ג'; וכן נאסר השימוש בחומרים הנלווים אליה ובתכנית הלימודים שפותחה על פיה.

עיון בנתונים שאסף המינהל במסגרת מיפוי התכניות החיצוניות במרץ 2011 מעלה כי המנהל לשעבר של בית ספר יסודי במחוז צפון (להלן - בית ספר ד') דיווח על הפעלת תכנית של עמותה ג' בשנת הלימודים התשע"א. באוקטובר 2011 מסר מנהל בית הספר לנציגי משרד מבקר המדינה כי הוא ניהל את בית הספר בשנת התשע"א בלבד, ועוד קודם לכן כבר פעלה התכנית במוסד.

מתשובתו של משרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה כי רק בשנת הלימודים התשע"ב (אשר החלה בספטמבר 2011) הופסקה התכנית האמורה בבית ספר ד'.

יוצא אפוא כי עד למועד סיום הביקורת, אוגוסט 2011, עדיין לא השתמש מטה המשרד במידע שהעביר לו מנהל בית ספר ד' ולפיו הופעלה בבית ספר יסודי תכנית של גורם חיצוני שהמשרד אסר להפעיל תכנית שלו.

סיכום

בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של התרחבות בהיקף פעילותם של ארגוני המגזר השלישי והמגזר העסקי המפעילים תכניות חיצוניות במערכת החינוך, ואלה נעשו לגורם רב השפעה בפעילות החינוכית. כאשר המשרד מאפשר לגורמים חיצוניים לפעול במוסדות חינוך תוך העברה של פעילות ומשאבים ציבוריים לידיהם, עלולים להתרחש תהליכי הפרטה בלתי מבוקרים. הפרטה בדרך של מתן אפשרות לגורמים חיצוניים לפעול במוסדות חינוך חייבת להיות פרי מדיניות מכוונת ומתוכננת, ויש להתנותה בכך שהממשלה תותיר בידיה את קביעת המדיניות וכן את הפיקוח והבקרה על יישומה.

במערכת החינוך בישראל מופעלות אלפי תכניות חיצוניות בשנה. תכניות שונות שולבו במרוצת השנים בכתי ספר, פעמים רבות בלי שבוצעו הליכי בקשה, בחינה ואישור מוסדרים בעניינן. בהיעדר מדיניות ברורה בנוגע לסוגיית הפעלתן של תכניות אלה בידי גורמים שונים מהמגזר השלישי והמגזר העסקי, הכתיבה המציאות במשך שנים את הנעשה במוסדות החינוך בתחום זה. הדבר משקף מגמה של הפרטה סמויה של רכיבים במערכת החינוך ומלמד על חולשה של ממש בניהול נושא זה.

ממצאיו של דוח זה מחייבים טיפול יסודי ומקיף של הנהלת המשרד בסוגיית התכניות החיצוניות. על המשרד לפעול לקידום כמה נושאים מרכזיים: השלמת גיבושה של מדיניות המשרד; קביעת הנחיה ברורה בנוגע לגורם המופקד על בחינת התכניות ועל אישורן; גיבוש תשתית פורמלית ומעשית סדורה לבחינת תכניות; הקפדה על כך שאנשי מקצוע מתחום בריאות הנפש של המשרד יבדקו כל הצעה להפעיל תכנית חיצונית שיש חשש כי היא משפיעה על מצבם הנפשי-רגשי של תלמידים; בדיקת כוח האדם הפועל בבתי הספר במסגרת התכניות החיצוניות ובכלל זה בדיקה אם הוא הוכשר כנדרש ואם הוא עומד בתנאים הקבועים בחוק למניעת העסקה של עברייני מין. כמו כן על המשרד לקבוע אמות מידה בנוגע לאופן הפעלת תכניות לתגבור ההכנה לבחינות בגרות מטעם יחידות שונות במשרד. ככלל, נודעת חשיבות לשמירה על קווי המדיניות הפדגוגיים שקבע המשרד, קל וחומר במקרים שבהם מדובר בתכניות שתכליתן לגשר על פערים, המיועדות בעיקר לתלמידים מתקשים או לתלמידים מיישובים שאינם מבוססים ומאוכלוסיות מוחלשות.

על הנהלת המשרד לקבוע מדיניות ברורה בנוגע להפעלת תכניות אשר עלולות לעודד צריכה בבתי ספר, בייחוד תכניות מטעם חברות בעלות אינטרס מסחרי, ולכרוך אישור תכניות כאלה בהקניית חשיבה ביקורתית לתלמידים.

