

תכנית קרב - ההובלה, הפיקוח והבקרה של משרד החינוך

תקציר

לצד תכניות הלימוד הפורמליות בבתי הספר ובגני הילדים, מפעיל משרד החינוך תכנית חינוכית ללימודי העשרה במוסדות חינוך - תכנית קרב. זו מבוססת על שותפות בין משרד החינוך (להלן גם - המשרד), רשויות מקומיות, הורי תלמידים במערכת החינוך וקרן קרב¹. התכנית פועלת מזה שני עשורים ומטרתה המרכזית היא לפעול לצמצום פערים חברתיים ולאפשר לתלמידים ברחבי הארץ, בעיקר ביישובי פריפריה, ליהנות מתכנית לימודים מועשרת. בשנת הלימודים התשע"א (2010-2011) פעלה תכנית קרב ב-124 רשויות מקומיות, ובתוכן ב-710 בתי ספר וב-1,902 גני ילדים, והשתתפו בה כ-267,000 תלמידים.

תחילתה של התכנית בשנת 1990, עת חברו קרן קרב ומכון ון ליר בירושלים למיזם משותף בירושלים ובבית שמש, לשם מתן תכניות העשרה לתלמידים. משהצטרפה הממשלה לתכנית, בשנת 1992, המשיכה קרן קרב לנהל את התכנית ופיתחה את מודל ההפעלה שלה (להלן - הנהלת התכנית). בשנת 2003 הקימה קרן קרב את עמותת "קרב יוזמות בחינוך" (להלן - עמותת קרב)² ובאמצעותה הפעילה את התכנית.

את הכללים להפעלת תכנית קרב ריכז משרד החינוך בחוזר מנכ"ל תשס"ד/1(א) שעניינו "תכנית קרב למעורבות בחינוך בשיתוף משרד החינוך" מספטמבר 2003 (להלן - חוזר המנכ"ל). עלות הפעלת התכנית בשנת הלימודים התש"ע (2009-2010) הסתכמה ב-218 מיליון ש"ח³. 92% מעלות התכנית מומנו על ידי המשרד (32%), הרשויות המקומיות והורי התלמידים אשר השתתפו בה (60%); 8% מעלות התכנית מימנה עמותת קרב.

פעולות הביקורת

במהלך החודשים מרץ עד אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה את נושא תכנית קרב. הביקורת נעשתה בעיקר במשרד החינוך ובמשרדי הנהלת התכנית, ונכללו בה הנושאים האלה: הסדרת השותפות בין המשרד לבין עמותת קרב; אוכלוסיית היעד של התכנית; ניהול המידע על התכנית והנגישות אליו; ניהול התכנית הלכה למעשה; מעורבות המשרד בתחום הפדגוגי; ובחינת האפקטיביות של התכנית.

- 1 קרן קרב היא תאגיד פילנתרופי שנוסד בקנדה ב-1990.
- 2 מטרותיה של עמותת קרב הן לפעול לצמצום פערים ושוויון הזדמנויות בחברה הישראלית באמצעות פעולות העשרה והעצמה במערכת החינוך, כמו גם במערכות תרבות וחברה נוספות.
- 3 מתוכם, 212 מיליון ש"ח עבור תכניות העשרה במימון משרד החינוך, הרשויות המקומיות, ההורים וכן תרומות של עמותת קרב ותרומות שהיא מגייסת עבור התכנית; וכשישה מיליון ש"ח עבור שכר עובדי הנהלת התכנית במימון עמותת קרב.

עיקרי הממצאים

הסדרת השותפות בין משרד החינוך לבין עמותת קרב

משרד החינוך הפקיד את ניהולה של התכנית, הלכה למעשה, בידי עמותת קרב, אשר העניקה לו באופן בלעדי שירותים אלה ללא תמורה כספית. על פי נוהל של היועץ המשפטי לממשלה מ-1988, משרד ממשלתי אשר מבקש לשתף פעולה עם עמותה ימנה "ועדת עמותות", והמנכ"ל של המשרד יהיה חבר בה⁴. עוד על פי הנוהל, כל יזמה לשיתוף פעולה עם עמותה תובא לפני הוועדה להחלטה עקרונית ולאישורה העקרונית; משאשרה זאת הוועדה, עליה לפרט את פרטי ההסדר או להסמך גורם אחר במשרד לעשות כן. הביקורת העלתה כי עד למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2011, לא גיבש המשרד נהלים לשיתוף פעולה עם עמותות, לא מינה ועדת עמותות⁵ ולא פעל על פי הנוהל האמור. עוד נמצא כי המשרד לא כרת חוזה עם עמותת קרב, כנדרש בנוהל זה.

אוכלוסיית היעד של תכנית קרב

1. השגת המטרה המרכזית של תכנית קרב: מטרתה המרכזית של התכנית היא לפעול לצמצום פערים חברתיים ולאפשר לתלמידים ברחבי הארץ, ובעיקר ביישובי פריפריה, ליהנות מתכנית לימודים מועשרת. ההחלטה אם יישב זכאי להצטרף לתכנית קרב במימון חלקי של המשרד (המכונה מימון רגיל), להבדיל ממימון מלא של התכנית על ידי הרשות המקומית וההורים (המכונה מימון עצמי), מותנית במצבו החברתי-כלכלי. אולם בפועל רשויות מקומיות בלתי מבוססות לא יכלו להצטרף לתכנית קרב במימון רגיל, בשל מגבלה תקציבית של המשרד ואילו כשליש מהרשויות שהשתתפו בתכנית קרב היו מבוססות. הדבר מחייב בחינה והערכה של הנהלת המשרד בנושא הרכב הרשויות המקומיות המשתתפות בתכנית ואופן חלוקת המשאבים בין הרשויות המבוססות ובין הרשויות הבלתי מבוססות, אולם המשרד לא ביצע בחינה כזו בעשור האחרון.

נמצא כי במסגרת תכנית קרב פעלו תכניות משנה שאינן חלק מליבת העשייה שלה (שהיא תכניות העשרה), במימון חלקי של המשרד, בלי שהיה ברשותו מידע מלא על אודותן ובלי שוועדת הכספים של תכנית קרב אישרה לקיימן, כנדרש, לכל הפחות בנוגע לשנת הלימודים התש"ע.

2. צירוף רשויות מקומיות לתכנית: המשרד קבע שהחלטה בדבר הפעלת התכנית ברשויות מקומיות תתקבל על פי אמות מידה שייקבעו בידי ועדת ההיגוי של התכנית ויאושרו בידי הלשכה המשפטית והחשבות של המשרד. ממצאי הביקורת מלמדים כי ההליך שקבע המשרד לא התקיים במשך שנים, ובפועל צורפו רשויות מקומיות לתכנית קרב על פי אמות מידה אשר לא נקבעו ולא אושרו בידי המשרד ידע כל זאת ושימש גורם פסיבי בלבד. למעשה, נותרו על כנם הסדרים "היסטוריים" הראויים לבחינה מחודשת.

4 "עמותות ליד משרדי ממשלה - נוהל לשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה לבין עמותות", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 6.5100, 1988.

5 ראו גם ברוח זה: מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך (2011), עמ' 629.

ניהול המידע על תכנית קרב והנגישות אליו

1. גישת למאגרי מידע: משרד החינוך העביר למעשה לגורם פרטי, הנהלת התכנית, את הסמכות לנהל אותה. כדי לעשות זאת כהלכה היה עליו להפעיל פיקוח אפקטיבי על פעילותו של הגורם הפרטי. אולם התברר כי לא היה בידי המשרד מידע הכרחי לשם פיקוח, ולו בסיסי, על תכנית קרב.

2. המידע על התכנית במימון עצמי: רשות מקומית שאינה עומדת בתנאים שקבע המשרד להפעלת תכנית קרב במימון חלקי של המשרד, רשאית להפעיל אותה במימון מלא של הרשות וההורים. במאי 2011 לא היו בידי המשרד נתונים בסיסיים מן המוכן על מקורות המימון השונים של התכנית, והוא סיים לרכזם רק כעבור שלושה חודשים, באוגוסט 2011. כמו כן, היו בידי נתונים רק על חלק מבתי הספר (79%) שבהם הופעלה תכנית קרב במימון עצמי.

ניהול תכנית קרב - הלכה למעשה

1. ועדת ההיגוי: לוועדת ההיגוי תפקיד מרכזי בהובלת תכנית קרב, בקביעת מדיניות התכנית ועקרונות הפעולה שלה. אף על פי כן נמצא שהיא לא התכנסה במשך ארבע שנים, מאוגוסט 2007 ועד יולי 2011; חברי ועדת ההיגוי לא מונו באופן רשמי; משרד החינוך לא קיבל החלטה בעניין הגורם שיעמוד בראש ועדת ההיגוי, ובפועל נותר העניין עמום.

2. ועדת הביקורת: במועד הביקורת של משרד מבקר המדינה ועדת הביקורת כללה חברים מבין חברי ועדת ההיגוי - נציגי המשרד ונציגי עמותת קרב; היא אחראית לאישור תכנית הביקורת, לבקרת ביצוע הביקורת וליישום מסקנות הביקורת. במועד הביקורת של משרד מבקר המדינה שימש כמבקר הפנימי של תכנית קרב נציג ממשרד פרטי מסוים שמשרדו שימש גם כגוף המבקר של עמותת קרב. בדיון של ועדת הביקורת הועלתה שאלת ניגוד העניינים לכאורה של המבקר הפנימי. נמצא כי שאלת ניגוד העניינים לא הובאה לפני היועצת המשפטית של המשרד, ולכן גם לא לובנה.

נציגי המשרד בוועדת הביקורת לא ביצעו את הפעולות הנדרשות: הם שותפו באופן חלקי בלבד בגיבוש תכנית הביקורת השנתית של המבקר הפנימי של התכנית, והם לא קיבלו באופן שוטף את דוחות הביקורת. האחראי מטעם המשרד על התכנית התריע על חלק מן הליקויים האלה לפני הנהלת המשרד, אולם לא קיבל מענה.

3. ניהול כוח האדם של התכנית: משרד החינוך מפעיל את תכנית קרב באמצעות עמותת קרב, אשר מעניקה לו שירותי ניהול ושירותים פדגוגיים; ובאמצעות קבלן, אשר מספק לו שירותים תפעוליים⁶. נמצא כי בין המשרד ובין הנהלת התכנית שורה אי-בהירות בעניין חלוקת הסמכויות הנוגעות לניהול השוטף של כוח האדם בתכנית, מה שעורר מחלוקות ביניהם. אמנם המשרד קבע במכרז שפרסם בשנת 2009 (להלן - המכרז) שהקבלן יהיה המעסיק של כל העובדים בתכנית קרב לכל דבר ועניין. אולם נמצא כי תפקידו של הקבלן בכל הנוגע לגיוס עובדים היה מצומצם מזה אשר

6 הקבלן נדרש, בין השאר, לטפל בהקמה, בניהול ובתפעול המערכת הארגונית והכספית של התכנית וכן להעסיק את עובדיה.

נקבע במכרז, שכן הנהלת התכנית הייתה מעורבת בגיוס עובדים, במיונם ובקביעת תנאי עבודתם ובהחלטה הסופית על קבלתם.

4. מתן הנחות לרשויות המקומיות: נוסף על השתתפותו במימון התכנית העניק המשרד לרשויות המקומיות הנחות, שמשמען הגדלת השתתפותו של המשרד במימון התכנית. שיעורי ההנחות היו בין 1.8% ל-18%. שיעורי ההנחות האלה אושרו על ידי ועדת הכספים של התכנית והן היו מיועדות לתלמידים שהוריהם מתקשים לממן את השתתפות ילדיהם בתכנית.

שמירה על עקרון השוויון בחלוקת כספים לרשויות המקומיות שנועדו להקצאת הנחות עבור תלמידים שהוריהם מתקשים לממן את חלקם בתכנית קרב טעונה אמות מידה ברורות לגבי מצבן הכלכלי של משפחות התלמידים באותן רשויות. הענקת הנחה לרשויות מקומיות ללא אמות מידה ברורות עלולה לפגוע בעקרון השוויון. התברר כי ליחידה המפקדת על התכנית מטעם המינהל הפדגוגי לא היה ידוע מי קבע את מתכונת ההנחות, כיצד נקבעו שיעוריהן ומתי הן אושרו. על ליקוי זה ניתן היה ללמוד כבר מממצאי המבקר הפנימי של התכנית משנת 2007, אולם ועדת הכספים של התכנית לא בחנה את מערכת ההנחות ולא ערכה בה שינויים. עוד נמצא שלמשרד או להנהלת התכנית לא היה מידע בדבר חלוקת ההשתתפות הכספית בתכנית בין הרשות המקומית ובין ההורים, והם לא יכלו לדעת אם ההנחות שהעניק המשרד אכן הגיעו ליעדן.

מעורבות המשרד בתחום הפדגוגי

המזכירות הפדגוגית והפיקוח הכולל מופקדים על אישור המדיניות הפדגוגית של משרד החינוך ועל תכניהן של תכניות חינוכיות במוסדות החינוך. מכלול הממצאים שהועלו בפרק זה מלמד שבפועל בכל הנוגע לתכנית קרב לא מילא המשרד את תפקידו כגורם שבודק תכניות המוצעות למוסדות חינוך ומאשר אותן. רק לאחר סיום הביקורת, בספטמבר 2011, קבע המשרד בחוזר המנכ"ל המתוקן כי הפעלת תכניות במוסדות חינוך טעונה אישור של המשרד לגביהן. אולם חוזר המנכ"ל המתוקן לא הגדיר מהו חלקה של המזכירות הפדגוגית ושל הפיקוח הכולל באישור תכניות קרב.

בחינת האפקטיביות של תכנית קרב

1. על פי תורות ניהול מקובלות, קיומה של תכנית רב-שנתית טעון הגדרה של מטרותיה והצבת יעדים מדידים ליישומה, בין השאר כדי לבדוק את האפקטיביות שלה. המשרד לא יזם ולפיכך גם לא יישם במהלך 20 שנות הפעלת תכנית קרב הערכה לגבי הפעלתה. גם כאשר הוא החליט לקיים פעולת הערכה בסוף שנת 2009, התברר כי חסרים לו מטרות ויעדים מוגדרים של התכנית וכי חסר לו גם בסיס המידע הדרוש לקיומה של הערכה כזאת.

2. במסמכי המכרז קבע משרד החינוך כי הקבלן יעסיק מנהל יחידת הערכה ומידע, אשר יהא אחראי על ביצוע הערכת התכניות והפעילות הפדגוגית בתכנית קרב. אולם התברר שבפועל הדוחות של יחידת הערכה אינם מעוברים באופן שוטף למשרד. ראוי שמשרד החינוך יהיה שותף לקביעת הנושאים שיוערכו ויקבל את תוצאות הבדיקות

שנעשות. מעורבותו זו נדרשת לצורך מילוי תפקידו כמוביל התכנית והמבקר אותה, הכולל בין היתר קיום של פעולות ההערכה האמורות, אשר אותן הוא מממן.

סיכום והמלצות

משרד החינוך מפעיל זה שני עשורים, ביזמת קרן קרב, תכנית ללימודי העשרה במוסדות חינוך, בבתי הספר ובגני הילדים. מטרתה המרכזית של התכנית היא לפעול לצמצום פערים חברתיים ולאפשר לתלמידים ברחבי הארץ, בעיקר ביישובי פריפריה, ליהנות מתכנית לימודים מועשרת. התכנית מבוססת על שותפות בין משרד החינוך, רשויות מקומיות, ההורים ועמותת קרב.

יש לברך על פעילותם של גופים מהמגזר השלישי הנרתמים לקידום מטרות חברתיות וחינוכיות. כך גם יש להבין את פעילותה של עמותת קרב במערכת החינוך בישראל ואת שיתוף הפעולה שלה עם משרד החינוך בהובלה ובניהול של תכנית קרב.

עם זאת, נמצאו ליקויים הנוגעים לאופן שבו הוביל משרד החינוך את תכנית קרב, בעיקר בכל הנוגע לגיבוש מדיניות, לקביעת מטרות התכנית ולבקרה על התנהלותה. יודגש כי תכנית קרב היא מהמרכזיות בתחום פעולות ההעשרה במערכת החינוך.

ממצאי הביקורת מחייבים קביעת סדרי ניהול, בקרה ופיקוח של משרד החינוך בכל הנוגע לתכנית קרב. על הנהלת המשרד להסדיר את שיתוף הפעולה שלו עם עמותת קרב; להגדיר בבירור ובאופן הניתן למדידה מהם המטרות והיעדים של התכנית ולבחון את הישגיה; לקבוע אמות מידה לצירוף יישובים לתכנית ולפרסמן; להגביר את מעורבותו בניהול התכנית ובהובלתה; ולוודא שיהיו בידי האמצעים והכלים לביצוע פיקוח ובקרה נאותים. כל זאת כדי להביא לניצול יעיל של המשאבים המוקצים לתכנית ולהשגת מטרותיה.



מבוא

לצד תכניות הלימוד הפורמליות בבית הספר ובגני הילדים, משרד החינוך מפעיל גם תכנית חינוכית אשר במסגרתה ניתנים לימודי העשרה במוסדות חינוך - תכנית קרב (להלן - התכנית או תכנית קרב); שעות ההעשרה הן חלק אינטגרלי מיום הלימודים ומרביתן ניתנות במהלך יום הלימודים. תכנית קרב מהמרכזיות בתחום פעולות ההעשרה במערכת החינוך פועלת מזה כשני עשורים ומטרתה המרכזית היא לפעול לצמצום פערים חברתיים ולאפשר לתלמידים ברחבי הארץ, בעיקר ביישובי פריפריה, ליהנות מתכנית לימודים מועשרת. התכנית מבוססת על שותפות בין משרד החינוך (להלן גם - המשרד), רשויות מקומיות, הורי תלמידים במערכת החינוך וקרן קרב. בשנת הלימודים התשע"א (2010-2011) פעלה התכנית ב-124 רשויות מקומיות, ובתוכן ב-710 בתי ספר וב-1,902 גני ילדים, והשתתפו בה כ-267,000 תלמידים.

תחילתה של התכנית בשנת 1990, עת חברו קרן קרב ומכון ון ליר בירושלים למיזם משותף בירושלים ובבית שמש לשם מתן תכניות העשרה לתלמידים. בשנת 1992 החליטו משרד החינוך ומשרד האוצר להרחיב את הפעילות ליישובים נוספים במימון חלקי של המדינה. משהצטרפה הממשלה לתכנית, המשיכה קרן קרב לנהל את התכנית ופיתחה את מודל ההפעלה שלה (להלן - הנהלת התכנית). בשנת 2003 הקימה קרן קרב את עמותת "קרן יוזמות בחינוך" (להלן - עמותת קרב)⁸ ובאמצעותה הפעילה את התכנית.

את הכללים להפעלת תכנית קרב ריכז משרד החינוך בחוזה מנכ"ל תשס"ד/1 (א) מספטמבר 2003, שעניינו "תכנית קרב למעורבות בחינוך בשיתוף משרד החינוך" (להלן - חוזה המנכ"ל), ולאחר מועד סיום הביקורת, בספטמבר 2011 הוא פרסם חוזה חדש.

היישובים הכלולים בתכנית קרב נחלקים לשניים: יישובים אשר משרד החינוך משתתף במימון חלקי של התכנית המופעלת בהם (להלן - מימון רגיל); ויישובים שהמשרד אנו משתתף במימון התכנית המופעלת בהם, ואשר בהם הרשות המקומית והורי התלמידים הם שנושאים במימון עלות התכנית, לעתים גם באמצעות תרומות (להלן - מימון עצמי). עלות הפעלת התכנית בשנת הלימודים התש"ע (2009-2010) הסתכמה ב-218 מיליון ש"ח⁹; בתרשים 1 מוצגת חלוקת מימון התכנית בשנה זו בין השותפים בהפעלתה¹⁰, לפי שני סוגי המימון.



מן התרשים עולה ש-92% מעלות התכנית מומנו על ידי המשרד, הרשויות המקומיות והורי התלמידים אשר השתתפו בה. 8% מעלות התכנית מימנה עמותת קרב מכספה ומגיוס תרומות: שיעור זה מהעלות נועד בין השאר לשכר עובדי הנהלת התכנית ועובדים מינהליים המסייעים בידם, וכן לשם השתתפות בעלות הפעלת התכנית שבמימון עצמי.

- 8 מטרותיה של עמותת קרב הן לפעול לצמצום פערים ושוויון הזדמנויות בחברה הישראלית באמצעות פעולות העשרה והעצמה במערכת החינוך, כמו גם במערכות תרבות וחברה נוספות.
- 9 212 מיליון ש"ח מתוך הסכום הזה עבור תכניות העשרה במימון משרד החינוך, הרשויות המקומיות, ההורים וכן תרומות של עמותת קרב ותרומות שהיא מגייסת עבור התכנית; וכשישה מיליון ש"ח במימון עמותת קרב עבור שכר עובדי הנהלת התכנית וכן הוצאות נוספות בגין הפעלת התכנית.
- 10 במועד הביקורת לא היו בידי משרד החינוך נתונים על חלוקת מימון התכנית בין הרשויות המקומיות לבין ההורים.

במהלך החודשים מרץ עד אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה את נושא תכנית קרב. הביקורת נעשתה בעיקר במשרד החינוך ובמשרדי הנהלת התכנית, ונכללו בה הנושאים האלה: הסדרת השותפות בין המשרד לבין עמותת קרב; אוכלוסיית היעד של התכנית; ניהול המידע על התכנית והנגישות אליו; ניהול התכנית הלכה למעשה; מעורבות המשרד בתחום הפדגוגי; ובחינת האפקטיביות של התכנית.



הסדרת השותפות בין משרד החינוך לבין עמותת קרב

לשם מתן שירותי ניהול ותפעול לתכנית קרב פרסם המשרד מכרז (לאחרונה ביוני 2009; להלן - המכרז), ובעקבותיו חתם על חוזה עם קבלן¹¹. היחידה לתכניות משלימות למידה במינהל הפדגוגי במשרד (להלן - היחידה) מופקדת מטעמו על התכנית. מנכ"ל המשרד בתקופת הביקורת היה ד"ר שמשון שושני. בראש המינהל הפדגוגי עומדת מאוקטובר 2010 סמנכ"לית המשרד גב' מיכל כהן (להלן - הסמנכ"לית).

במכרז הוגדרו מוסדותיה של תכנית קרב ויחסי הגומלין בין השותפים: התכנית פועלת באמצעות ועדת היגוי אשר אחראית בין השאר להתוות את מדיניותה, ועם חבריה נמנים נציגי המשרד, נציגי עמותת קרב, נציגי מוסדות אקדמיים ונציגי ציבור. ועדת ההיגוי ממנה שלוש ועדות משנה - ועדת כספים, ועדה פדגוגית וועדת ביקורת (עוד על הוועדות ראו להלן, בפרק "ניהול התכנית - הלכה למעשה"). ועדת ההיגוי גם ממנה את הנהלת התכנית, אשר כל חבריה הם עובדים של עמותת קרב, ובהם מנכ"ל התכנית וחשב התכנית. תפקידה העיקרי של ההנהלה הוא ליישם את הנחיות ועדת ההיגוי ולנהל את התכנית על היבטיה הפדגוגיים והמינהליים. על פי המכרז, עמותת קרב מעסיקה את הנהלת התכנית ומממנת את חלקה היחסי באחזקת משרדי התכנית.

על פי המכרז נדרש הקבלן, בין השאר, לטפל בכל הכרוך בהקמה, בניהול ובתפעול המערכת הארגונית והכספית של התכנית ובפיקוח עליה, לנהל את כספיה, לגייס את העובדים שלה ולהעסיקם, להתקשר עם ספקים לשם רכישת ציוד ושירותים, להפעיל בהנהלת התכנית מערך פדגוגי ומערך הערכה ובקרה, וכן להתקשר עם רשויות מקומיות ולחתום על חוזים עמם.

1. עוד בשנת 1988 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיות, ובהן נוהל לשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה לבין עמותות¹² (להלן - נוהל היועץ"ש). הנוהל, אשר בין השאר נועד ליצור אצל משרדי הממשלה מודעות לעניין שיתוף הפעולה עם עמותות - עניין שדורש תהליך קבלת החלטות מסודר, תוך התחשבות בהשלכות שעשויות לנבוע מכך על המשרד ועל העמותה - פירט את היתרונות ואת הסיכונים אשר כרוכים בשיתוף פעולה כזה, וקבע כללים לקיום קשרי עבודה שוטפים ביניהם.

11 החוזה אשר חתם המשרד עם הקבלן לא נשא תאריך, והוא תקף מספטמבר 2009 למשך שנה. על פי מסמכי המכרז רשאי המשרד להאריך את תקופת ההתקשרות בארבע שנים נוספות. באוגוסט 2010 הוא אכן האריך את ההתקשרות עם הקבלן לשנה נוספת, וכך עשה גם באוגוסט 2011. בשנת 2009 שילם המשרד לקבלן 4.6 מיליון ש"ח תמורת שירותיו במסגרת חוזה זה.

12 "עמותות ליד משרדי ממשלה - נוהל לשיתוף פעולה בין משרדי ממשלה לבין עמותות", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 6.5100, 1988.

על פי נוהל היועמ"ש, משרד ממשלתי אשר מבקש לשתף פעולה עם עמותה ימנה "ועדת עמותות", שחבריה הם: המנכ"ל של המשרד או סגנו, היועץ המשפטי של המשרד, חשב המשרד וגורם מקצועי הקרוב לעניין. כל יזמה לשיתוף פעולה עם עמותה תובא לפני הוועדה להחלטה עקרונית ולאישורה העקרוני; משאשרה הוועדה את שיתוף הפעולה העקרוני עם העמותה, עליה לפרט את פרטי ההסדר או להסמך גורם אחר במשרד שייעשה כן.

אשר לצורת ההתקשרות בין המשרד הממשלתי לבין עמותה, קבע היועמ"ש כי הוועדה "תנחה את מי שמתפל במשרד בפרטי ההסדר בדבר הצורך: לורות חוזה בין המשרד לבין העמותה; לעגן נושאים מסוימים בתקנון העמותה ולהבטיח שהתקנון לא יתוקן, בנושאים אלה, ללא הסכמת המשרד".

הביקורת העלתה כי עד למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2011, לא גיבש משרד החינוך נהלים לשיתוף פעולה עם עמותות, לא מינה ועדת עמותות¹³ ולא פעל על פי נוהל היועמ"ש. על משרד החינוך לפעול על פי נוהל היועמ"ש ולמנות ועדת עמותות.

2. כריתת חוזה של המשרד עם עמותת קרב הייתה עשויה לשמש תשתית רשמית לעבודתם המשותפת בתכנית קרב, באמצעות פירוט חלוקת תחומי האחריות והסמכויות בין המשרד לבין הנהלת התכנית; פירוט יחסי הגומלין בין השותפים לתכנית; קיום פורומים משותפים לניהול התכנית; תיאור המנגנון לעדכון ולדיווח על ביצוע התכנית; וקביעת סדרי הפיקוח והבקרה עליה.

נמצא כי המשרד לא כרת חוזה עם עמותת קרב, כנדרש בנהל היועמ"ש.

בישיבתה של ועדת ההיגוי מיולי 2011 הוחלט כי בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה יגובש הסכם בין המשרד ובין קרן קרב, עד לשיבתה של הוועדה בדצמבר 2011. התברר כי בתחילת פברואר 2012 עדיין לא התכנסה שוב ועדת ההיגוי ועדיין לא גובש הסכם כפי שהוחלט.

3. (א) עוד בשנת 1993 פנה האגף לחינוך יסודי למנכ"ל המשרד דאז, בעניין טיוטת זיכרון דברים אשר גיבש המשרד עם קרן קרב. בפנייה הוא ציין שהטיטה הייתה מקובלת גם על דעתם של נציגי קרן קרב. עיון בטיטה (אשר צורפה לאותה פנייה) מעלה שהיא דנה בשיתוף פעולה לשם ביצוע פרויקט ההעשרה בשנת הלימודים התשנ"ה (1994-1995), בסיוע קבלן, ושהיא עיגנה את יחסי העבודה בין המשרד לבין הקרן בפרויקט זה.

התברר כי המסמך ובו זיכרון הדברים לא נחתם.

(ב) כעבור 16 שנים, ב-2009, גיבש המשרד טיוטה של "סיכום ההבנות" בינו לבין "קרן קרב". גם מסמך זה נועד לעגן את יחסי העבודה ביניהם.

נמצא שגם מסמך "סיכום ההבנות" לא נחתם.

הנהלת תכנית קרב השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011, כי למרות שזיכרון הדברים שסיכם את ההבנות בין המשרד לבין קרן קרב אכן לא נחתם, שיתוף הפעולה ביניהם התבסס על המכרז שמבטא את ההסכמות שהיו בבסיס זיכרון הדברים. קרן קרב השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011, כי מסמכי המכרז האמור מקיפים ומפורטים וייתרו את הצורך בהסכם בין הצדדים.

13 ראו גם בדוח זה: מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך (2011), עמ' _____.

חוזר המנכ"ל עסק בעיקר בדרכי הפעלתה של התכנית ברשויות המקומיות ובמוסדות החינוך. יודגש כי הוא לא עסק בהגדרת מכלול תחומי האחריות והסמכות של השותפים בתכנית, לא עסק בדרכים לעדכן ולדווח על ביצוע התכנית, וגם לא בסדרי הפיקוח והבקרה של המשרד עליה. אשר למכרז, שהוא נספח לחוזה שבין המשרד לקבלן, הרי הוא מסמך המחייב את המשרד ואת הקבלן, אך לא את עמותת קרב.

משרד החינוך מפעיל את תכנית קרב בפריסה ארצית רחבה, בהיקף של כ-200 מיליון ש"ח. את ניהולה של התכנית הוא הפקיד, הלכה למעשה, בידי עמותת קרב, אשר מעניקה לו באופן בלעדי שירותים אלה ללא תמורה כספית. במהלך שני העשורים שבהם פעלה תכנית קרב לא הסדיר המשרד את שיתוף הפעולה בינו לבין עמותת קרב במסמך משפטי. הוא הסתפק בציון עצם קיומה של השותפות ובפירוט תפקידי העמותה במסמכי המכרז. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם נוהל היועמ"ש.

בתשובת משרד החינוך מדצמבר 2011 הובאה תשובתה של הלשכה המשפטית של המשרד ולפיה יש צורך בהקמת ועדת עמותות, וכן יש צורך להביא לפניה את שיתוף הפעולה של המשרד עם עמותת קרב; המשרד עוסק בהכנת מזכר הבנות. עוד ציינה בתשובתה כי לפני העברתו של "מזכר ההבנות" לחתימה, ראוי לקיים בוועדת העמותות שתוקם דיון בנושא אופן שיתוף הפעולה עם עמותת קרב, כדי שהנהלת המשרד תוכל לתת דעתה על הנושא ועל הנחיות היועמ"ש ולקבל החלטות מדיניות בעניין.

4. על רקע מחלוקת הנוגעת לקשרי העבודה שבין המשרד לבין הנהלת התכנית, ביולי 2009 החליט שר החינוך, מר גדעון סער, שיש לקיים דיון "בזיקה בין דיני המכרזים והפעילות של גופים פילנתרופיים". נמצא שלא התקיים דיון כזה.

שר החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011, כי הוא הנחה את הסמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי לדאוג שאופן הטיפול והליווי של משרד החינוך את תכנית קרב ייבדק מחדש.

על משרד החינוך להסדיר את יחסיו עם עמותת קרב. במסגרת זו ראוי שהוא יבחן חלופות אפשריות לביצוע השירותים שמספקת עמותת קרב בידי גורמים אחרים, וכן עליו לבחון את הצורך והאפשרות לנקוט הליך תחרותי לבחירת הגורם אשר ינהל את תכנית ההעשרה במערכת החינוך.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011 כי יש בכוונתו לבחון מחדש את הפעלת תכנית קרב ולשקול שינוי במבנה חלוקת האחריות; וכן לבחון את החלופות האפשריות לביצוע שירותי ניהול גם בידי גורמים אחרים, ואת האפשרות לנקוט הליך תחרותי לבחירת הגורם שינהל את התכנית.

אוכלוסיית היעד של תכנית קרב

תכנית קרב היא כאמור תכנית חינוכית שמטרתה המרכזית, כפי שהוגדרה במכרז, "לפעול לצמצום פערים חברתיים ולאפשר לתלמידים ברחבי הארץ, ובעיקר ביישובי פריפריה, ליהנות מתכנית לימודים מועשרת". על פי המכרז, תכנית קרב פועלת באמצעות תוספות של שעות לימוד במוסדות

החינוך; עיקר הפעילות מתקיים במהלך יום הלימודים ובגבולות המוסד החינוכי; תחת הגג שלה פועלות תכניות העשרה במגוון רחב של תחומי דעת ועניין; בכל שנה קובעים המשרד והנהלת התכנית את מספר שעות ההעשרה לתלמידים, בכפוף למגבלות התקציב; תכניות ההעשרה מיועדות לכל התלמידים במוסד החינוכי; על ההורים להשתתף בעלות התכניות אם הסכימו לקבלן.

השגת המטרה המרכזית של תכנית קרב

ההחלטה אם יישוב זכאי להצטרף לתכנית במימון רגיל (כלומר, במימון חלקי של המשרד), מותנית בנתונים על מצבו החברתי-כלכלי. על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך העוסק באופן הקצאת המשאבים לבתי ספר יסודיים¹⁴, המשרד מחלק את אוכלוסיית התלמידים ל-10 קבוצות ובכל אחת מהן 10% מהתלמידים. בעשירון 10 נמצאים 10% מהתלמידים הגבוהים ביותר במדד, דהיינו האוכלוסייה החלשה ביותר מבחינה סוציו-אקונומית. בעשירון 1 נמצאים 10% מהתלמידים הנמוכים ביותר במדד, כלומר האוכלוסייה המבוססת ביותר מבחינה סוציו-אקונומית. לכל בית ספר מחושב ממוצע עשירוני הטיפוח של תלמידיו. ממדד עשירוני הטיפוח נגזר "מדד הטיפוח הרשותי", שהוא ממוצע עשירוני הטיפוח של תלמידים בבתי ספר יסודיים הגרים בתחום רשות מקומית מסוימת.

על פי ממצאי הביקורת ותשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה, הוא רואה ברשויות המקומיות שמדורגות חמש או יותר במדד הטיפוח הרשותי - "שכבות חלשות". לנוכח זאת חילק משרד מבקר המדינה את הרשויות לשתי קבוצות: רשויות המדורגות חמש או יותר יכוננו להלן "רשויות שאינן מבוססות", והשאר - "רשויות מבוססות".

1. בטבלה 1 מפורטים נתונים על 254 הרשויות המקומיות בארץ, אשר מחולקות על פי מדד הטיפוח הרשותי של המשרד לשנת הלימודים התשע"א; כן מפורטים נתונים לשנת הלימודים התש"ע על מספר הרשויות שהשתתפו בתכנית במימון רגיל, שיעורן מכלל הרשויות בארץ והשתתפותו הכספית של המשרד¹⁵. יצוין ששיעורי ההשתתפות של המשרד במימון התכנית ברשות מקומית היו מדורגים, והם נעו מ-8% ועד 60% מסך עלות התכנית לתלמיד (ראו להלן).

14 חוזר מנכ"ל תשס"ח/1 מספטמבר 2007. יצוין כי רוב המשתתפים בתכנית קרב בשנת הלימודים התשע"א היו תלמידים בבתי ספר יסודיים - 82% מכלל המשתתפים.

15 בין שנות הלימודים התש"ע לתשע"א לא חלו שינויים בהרכב היישובים בתכנית קרב. הנתונים על ההשתתפות הכספית של המשרד נוגעים למימון הפעילות הישירה בבתי הספר עצמם בלבד (תקציב המוסדות). עוד בנושא זה ראו הערה 16.

טבלה 1

מדר הטיפוח הרשומי	מספר הרשומות המקומיות בארץ	מספר הרשומות המקומיות אשר השתתפו בתכנית קרב במימון רגיל	שיעור הרשומות המקומיות אשר השתתפו בתכנית קרב במימון רגיל מכלל הרשומות	ההשתתפות הכספית של משרד החינוך במימון רגיל, באלפי ש"ח ¹⁶
1.99-2.00	21	0	0	0
2.99-3.00	22	4	18%	719
3.99-4.00	24	10	42%	2,664
4.99-5.00	28	17	61%	5,674
5.99-6.00	35	22	63%	12,885
6.99-7.00	48	23	48%	16,997
7.99-8.00	46	20	43%	10,673
8.99-9.00	28	4	14%	983
9.99-10.00	2	1	50%	309
סה"כ	254	101	40%	50,904

מהנתונים המובאים בטבלה עולה כי 31 מבין 101 הרשומות המקומיות שהשתתפו בתכנית קרב במימון רגיל היו רשומות מבוססות (31% מהרשומות באותן קטגוריות), דהיינו מדורגות מתחת ל-5 במדר הטיפוח הרשומי.

2. בחינת ההשתתפות הכספית של המשרד במסגרת המימון הרגיל של תכנית קרב על פי הטבלה, מלמדת כי ההוצאה בפועל של המשרד עבור השתתפות במימון התכנית ב-31 הרשומות המבוססות הסתכמה בשנת הלימודים התש"ע בכ-9 מיליון ש"ח, שהם 18% מההוצאה בפועל על קיום התכנית בבתי הספר.

מתשובת הנהלת התכנית עולה שנעשו מאמצים לצירופן של האוכלוסיות הלא מבוססות לתכנית; בשנת 2002 קבעה ועדה אשר מונתה בידי ועדת ההיגוי עקרונות להפסקת מימון המשרד ביישובים מסוימים. מתשובת המשרד עולה כי הוא לא הפסיק את מימון התכנית ב"רשומות ומוסדות שביססו את פעילותם על תכנית קרב".

3. על רקע קיצוץ בתקציב המשרד לתכנית קרב, התקיים דיון בלשכת מנכ"לית המשרד לשעבר, גב' שלומית עמיחי, במרץ 2008, שבו אמר מנכ"ל התכנית כי במקרה של קיצוץ בתקציב "קיימות 2 חלופות: הראשונה - הפסקת פעילות התכנית ביישובים מבוססים, השנייה - הוצאת יישובים מהתכנית". הוא ציין שמהלך דרסטי כמו הוצאת יישובים טעון הודעה מוקדמת לרשומות המקומיות,

16 ההשתתפות הכספית של משרד החינוך לא כללה את מרכיב "התקציב הנוסף", שלא יועד באופן ישיר למוסדות החינוך - כגון שכר רכזים אזוריים ו"מנהלי תפעול". כמו כן, ברשומות מקומיות מעורבות, שבתחומן נמצאים יישובים של המגזר היהודי ושל המגזר הערבי - חושבו שיעורי ההשתתפות של המשרד רק על פי הנתונים של המגזר היהודי בהן. משמעות הדבר היא כזאת: שיעורי ההשתתפות באותן רשומות לפי חישוב זה נמוכים יותר מהשיעורים בפועל.

עד מאי בכל שנה. בדיון לא התקבלה החלטה בעניין, ועל פי מסמכי המשרד הוא לא בחן את ההצעה של מנכ"ל התכנית.

מנהל היחידה לתכניות משלימות למידה במשרד האחראי על התכנית מטעם המשרד (להלן - מנהל היחידה) והנהלת התכנית הסבירו לנציגי משרד מבקר המדינה, כי רשימת הרשויות המקומיות אשר משתתפות בתכנית קרב במימון רגיל גובשה במהלך השנים; רשות מקומית שנכנסה לתכנית בעבר - לא הוצאה ממנה (ראו להלן).

4. התברר כי לקראת שנת הלימודים התשע"א, או לאחר פתיחתה - בחודשים יוני עד אוקטובר 2010 ביקשו שלוש רשויות מקומיות להצטרף לתכנית, אך בקשתן נדחתה בנימוק של מחסור בתקציב: ביוני 2010 ביקשה המועצה המקומית אבו סנאן, אשר מדורגת במדר טיפוח 8, משר החינוך להצטרף לתכנית. בספטמבר אותה שנה השיב לה מנכ"ל התכנית כי היא לא תוכל להצטרף באין תקציב לכך; ביולי ובאוקטובר 2010 ביקשו המועצה המקומית דיר אל אסד, אשר מדורגת במדר טיפוח רשומי 7.5, והמועצה המקומית עספיא, אשר מדורגת במדר טיפוח רשומי 6.7, ממנכ"ל התכנית להצטרף אליה, ונענו בשלילה בנימוק שמשרד החינוך לא הגדיל את התקציב ולכן אין להן אפשרות להצטרף. מנכ"ל התכנית ציין שהן יוכלו להצטרף לתכנית במימון עצמי. יצוין שבשנת הלימודים התשע"א לא הצטרפה שום רשות מקומית לתכנית קרב במימון רגיל.

יצוין, שעוד בשנת 1998 העלה משרד מבקר המדינה¹⁷ כי התקציב המיועד לתכנית קרב לא מספיק למתן הסיוע שנבקע לכל היישובים שלכאורה זכאים לו, ולכן לא כולם מקבלים את הסיוע¹⁸.

מטרתה המרכזית של תכנית קרב היא לצמצם פערים חברתיים, בעיקר בפריפריה, אולם בפועל רשויות מקומיות בלתי מבוססות לא יכלו להצטרף לתכנית קרב במימון רגיל, בשל מגבלה תקציבית ואילו כשליש מהרשויות שהשתתפו בתכנית קרב היו מבוססות. הדבר מחייב בחינה והערכה של הנהלת המשרד בנושא הרכב הרשויות המקומיות המשתתפות בתכנית ואופן חלוקת המשאבים בין הרשויות המבוססות ובין הרשויות הבלתי מבוססות, אולם המשרד לא ביצע בחינה כאמור בעשור האחרון.

על הנהלת משרד החינוך לבחון את הרכבן של הרשויות המקומיות בתכנית, תוך התמקדות בחתך החברתי-כלכלי, ולבחון אם הוא עולה בקנה אחד עם מטרות התכנית ויעדיה. ראוי כי במסגרת בדיקה זו ייבחנו גם שימושים אלטרנטיביים בתקציב המשמש למימון רשויות מקומיות מבוססות. בחינה זו עשויה לסייע לתכנון התקציבי ולבחירה בהקצאה אשר תסייע להשיג את יעדי התכנית.

5. במסגרת תכנית קרב פועלות תכניות שאינן תכניות העשרה מובהקות, למשל שתי תכניות המשנה האלה: תכנית "רשת חברתית" אשר מתקיימת בבתי ספר, ועל פי מסמכי תכנית קרב "מתקיים בהם טיפול ממוקד בילדים עם מצוקות בשיתוף הצוות החינוכי של בית הספר". העלות הכוללת של תכנית זו הסתכמה בשנת הלימודים התש"ע ב-3.5 מיליון ש"ח, שמתוכם 1.1 מיליון ש"ח במימון המשרד (והשאר במימון עצמי); וכן תכנית "קליטת עולים ורב תרבותיות" (להלן - תכנית המגשרים), אשר פעלה ברוב שנות פעילותה של תכנית קרב וכללה פעילות של מגשרים בבתי ספר וברשויות המקומיות, ב"פרויקטים חברתיים בנושא רב תרבותיות". תקציב המשרד לתכנית זו בשנת הלימודים התש"ע היה 800,000 ש"ח, שהם 40% מעלות התכנית. 60% מומנו מתקציב תכנית קרב של בתי הספר, ובסך הכול עמד התקציב על 2 מיליון ש"ח.

17 מבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1998), בפרק "תקצוב החינוך באמצעות רשויות מקומיות", עמ' 312.

18 עוד בנוגע למתן סיוע של משרד החינוך ליישובים בלתי מבוססים אל מול יישובים מבוססים, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), בפרק "התקשרות עם עמותה למטרות חינוך", עמ' 139.

על פי חוזר המנכ"ל יתקצב משרד החינוך פרויקטים חינוכיים וחברתיים, וכן נושאים נוספים אשר יאושרו בידי ועדת הכספים של התכנית. בדיון של ועדת הכספים מאוגוסט 2009 נכתב כי "הנושאים האחרים", ובהם "תקציב היישובים" אשר כולל את תכנית המגשרים ואת תכנית הרשת החברתית, אינם מאושרים. סוכם שתזומן בהקדם ישיבה שישתתפו בה הנהלת התכנית והיחידה המפקדת עליה במשרד החינוך, בתוך שבועיים. התברר כי רק בינואר 2010, אמצע שנת הלימודים התש"ע, התכנסה שוב ועדת הכספים. מפרוטוקול הדיון עולה שהיא לא דנה כלל בנושאים אלה. יצוין כי גם בדיון הבא של ועדת הכספים, ביולי 2010, היא לא דנה בנושאים האלה והסתפקה באישור כללי של תכנית העבודה ומסגרת התקציב.

מנהל היחידה מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2011 כי הנושאים האמורים, אשר לא אושרו בידי ועדת הכספים, נדונו בידי היחידה והנהלת התכנית, וכי הם אושרו ללא שינויים משמעותיים; כיוון שכך, סוכם עם חשב המשרד שאין צורך לכנס את הוועדה וניתן לאשר את השינויים בתיאום עמו, ואכן כך היה.

על פי המסמכים היו למנהל היחידה השגות על תכניות המשנה שמפעילה תכנית קרב, והמידע שהיה בידיו על התכנית לקה בחסר. בדיון של ועדת ההיגוי מיוני 2011 אמר מנהל היחידה כי "יש לשקול מחדש את סדר העדיפויות בין תכניות ההעשרה, שהן עמוד השדרה של תכנית קרב, לבין תכניות משניות (דוגמת מגשרים, רשת חברתית וכו')".

במסגרת תכנית קרב פעלו כאמור תכניות משנה שאינן חלק מליבת העשייה שלה - תכניות העשרה בלבד - במימון חלקי של משרד החינוך, בלי שלמשרד היה מידע מלא על אודותן וללא אישור ועדת הכספים, לכל הפחות בנוגע לשנת הלימודים התש"ע.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ציין המשרד כי הוועדה הפדגוגית של התכנית גיבשה נוהל עבודה חדש, שלפיו כל תכניות המשנה ייבדקו מחדש ויובאו לפניה לשם בחינה אם לאשרן (בנוגע לוועדה הפדגוגית - ראו להלן).

לדעת משרד מבקר המדינה, בתנאים של מחסור תקציבי שבגללו לא התאפשר לרשויות מקומיות בלתי מבוססות להצטרף לתכניות ההעשרה, קיום תכניות משנה שאינן מכוונות למטרתה המרכזית של תכנית קרב ואינן בליבת העשייה שלה, כמו הרשת החברתית ותכנית המגשרים, טעון בדיקה יסודית של משרד החינוך וקבלת החלטה מפורשת אם לקיימן. על הנהלת המשרד לבחון אם התכניות האלה עולות בקנה אחד עם מטרותיו שלו לגבי תכנית קרב, ולבחון אם יש חלופות לתכניות האלה במוסדות החינוך.

צירוף רשויות מקומיות לתכנית קרב

בחוזר המנכ"ל מספטמבר 2003 קבע משרד החינוך בנוגע לקבלת החלטות בעניין הרשויות המקומיות אשר ישתתפו בתכנית קרב, כי "ההחלטה על הפעלת תכנית קרב ברשות המקומית שתיבחר תתקבל על פי קריטריונים שנקבעו בוועדת ההיגוי של תכנית קרב... הקריטריונים מעניקים עדיפות בין היתר ליישובים שהמצב החברתי-הכלכלי שלהם נמוך".

1. במהלך שנת 2009 גיבש המשרד את המכרז לבחירת הקבלן, ופרסם אותו ביוני של אותה שנה, לקראת פתיחתה של שנת הלימודים התש"ע בספטמבר. לעניין ההחלטות בדבר הפעלת התכנית

ברשויות המקומיות קבע המשרד, כי אלה יתקבלו על פי אמות מידה שייקבעו בידי ועדת ההיגוי, לאחר שיאושרו על ידי החשבות והלשכה המשפטית במשרד.

2. התברר שעל אף האמור במסמכי המרכז מ-2009, לא קבעה ועדת ההיגוי אמות מידה להפעלת התכנית במוסדות החינוך. מן המסמכים עולה גם כי במשך ארבע שנים, מאוגוסט 2007 ועד יולי 2011, לא התכנסה ועדת ההיגוי, והיא התכנסה רק לקראת סיום הביקורת, בסוף יולי 2011. יצוין כי בדיון זה היא החליטה להתכנס פעמיים בשנה. יוצא אפוא שהגוף שעליו הטיל המשרד לקבוע אמות מידה לצירוף רשויות מקומיות, אשר יוגשו לאישור החשבות והלשכה המשפטית במשרד, לא פעל למעשה.

3. (א) על פי החלטת המשרד פנתה הנהלת התכנית באוגוסט 2009, לקראת שנת הלימודים התש"ע, ל-87 רשויות מקומיות המדרגות במדד טיפוח רשותי 5.0 ומעלה, אשר לא נכללו בתכנית במימון הרגיל, והציעה להן במכתב להצטרף. במסמכי המשרד לא נמצאה אסמכתה להחלטה בדבר אמת מידה כזאת לצירוף רשויות לתכנית.

במכתב האמור לרשויות המקומיות לא נרשם על פי איזו אמת מידה ייבחרו הרשויות שהוצע להן להצטרף לתכנית. כיוון שכך, לא יכלה רשות מקומית לדעת באילו תנאים היא יכולה להיכנס לתכנית; היא גם לא יכלה לבדוק אם ההחלטה שהתקבלה בעניינה מוצדקת. בכך עולה חשש כי נפגע עקרון השוויון; המשרד נהג בעניין זה בחוסר שקיפות. יודגש שאמת המידה האמורה לא פורסמה בקרב הרשויות המקומיות.

יוצא אפוא כי רשויות מקומיות נבחרו על פי אמת מידה אשר לא נקבעה בידי ועדת ההיגוי ולא אושרה בידי החשבות והלשכה המשפטית של משרד החינוך. המשרד לא פעל לצירוף הרשויות המקומיות בהתאם להליך שהוא עצמו קבע במרכז.

(ב) במכתב האמור לרשויות המקומיות ציין מנכ"ל התכנית שמסתמנת אפשרות להפעלת התכנית בשנת הלימודים התש"ע ביישובים חדשים, בהיקף מצומצם, תוך מתן עדיפות ליישובים שמימנו את התכנית בכוחות עצמם - ללא השתתפות המשרד. עוד ציין שעל הרשויות המקומיות המעוניינות בכך להשיב לו באופן מיידי, בתוך שבוע ימים לכל היותר, בצירוף התחייבות עקרונית של ראש הרשות והגזבר למימון חלקם של ההורים והרשות.

ממסמכי הנהלת התכנית עולה כי 7 מתוך 87 רשויות מקומיות השיבו למנכ"ל התכנית במכתבים אשר בהם הביעו את רצונן להצטרף לתכנית. במסמכי היחידה והנהלת התכנית לא נמצאו אסמכתאות להחלטות אם לקבל את בקשותיהן של 7 הרשויות האמורות, אם לאו. כמו כן לא קיבלו הרשויות מענה בכתב. הנהלת התכנית שלחה הסכם הצטרפות לתכנית ל-5 רשויות, והקבלן חתם עם ארבע מהן¹⁹.

(ג) אשר לשתי הרשויות המקומיות שלא נשלח אליהן הסכם הצטרפות לתכנית - התבררו הפרטים הבאים:

(1) קרית גת מדורגת במדד טיפוח רשותי 6.8. באוגוסט 2009 כתב ראש העירייה למנכ"ל התכנית: "האפשרות לרתום את כל הגורמים קרי הורים, משרד החינוך והרשות במימון התכנית מציבה בפנינו אתגר ואנחנו מוכנים לעשות הכל על מנת לאפשר קיום התכנית עבור 1,500

19 הרשות המקומית החמישית ביקשה אמנם להצטרף, אולם על פי דברים שמסר מנכ"ל התכנית היא ביקשה להגדיל את המימון של המשרד; כיוון שהוחלט שלא להגדיל את שיעור המימון אשר ניתן לה, לא הצטרפה הרשות לתכנית.

תלמידים. את חלקה של הרשות אנו נעביר כמתבקש לאחר אישורכם הסופי". משלא קיבל מענה למכתבו, כתב ראש עיריית קרית גת על הבקשה גם לשר החינוך. כעבור חודשיים כתב לו מנהל היחידה כי בקשתו נדחתה משום שלא צורפה אליה התחייבות של הגזבר למימון התכנית.

(2) המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור מדורגת במדר טיפוח 5. באוגוסט 2009 כתב ראש המועצה למנכ"ל התכנית שהישוב מעוניין להצטרף לתכנית בשנת הלימודים התש"ע, ולשם כך המועצה מתחייבת לממן את חלק הרשות וחלק ההורים בתכנית. בשלב הראשון מעוניינת המועצה להפעיל את התכנית בכיתות א' עד ג'.

מנכ"ל התכנית מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2011, כי התקציב שיועד לתוספת היישובים היה מוגבל, ולפיכך ניתנה עדיפות ליישובים אשר מבוססים פחות מהמועצה המקומית פרדס חנה-כרכור, והצטרפותה לא אושרה בסופו של דבר.

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה, כי הנהלת התכנית השיבה לרשויות המקומיות בתיאום עם המשרד ובאישורו, גם אם אין תיעוד לכך. הוא הוסיף כי פרק הזמן הקצר שניתן לרשויות למתן תגובה נבע מהניסיון להספיק להפעיל את התכנית ביישובים החדשים עם פתיחתה של שנת הלימודים התש"ע.

רשות מקומית שאינה מבוססת מבחינה כלכלית צריכה לשקול שיקולים בעלי משמעות בבואה להחליט החלטות על הקצאת כספים מתקציבה לשעות העשרה לתלמידים, ועל גביית כספים למימון תכנית כזאת מהורים לתלמידים שבתחומה; על הרשות גם להתייעץ עם מוסדות החינוך שבתחומה כדי לברר מה עמדתם בנוגע להצטרפותם לתכנית, אל מול חלופות אפשריות; לאחר גיבוש מסקנותיה, נדרשת הרשות להחליט על ההחלטה ועל התחייבות כספית את ראש הרשות ואת הגזבר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הדרישה מעשרות רשויות מקומיות להשיב על הפנייה האמורה בתוך כשבוע ימים במהלך חופשת הקיץ, ימים ספורים לקראת פתיחתה של שנת הלימודים התש"ע, היא דרישה בלתי-סבירה שאינה מאפשרת לקיים הליכי בחינה והחלטה ראויים בנוגע להפעלת התכנית. זאת ועוד, הסמכות לקבל את ההחלטה אם לצרף רשויות מקומיות לתכנית קרב מסורה למשרד החינוך ועליו לתעד את החלטותיו ואת הנימוקים לה.

4. לקראת שנת הלימודים התשע"ב, ביוני 2011, שלח מנכ"ל התכנית מכתבים ל-48 רשויות מקומיות אשר מדורגות במדר טיפוח רשותי 7.5 או יותר, והציע להן להצטרף לתכנית קרב במימון רגיל, קרי במימון חלקי של המשרד. המנכ"ל ציין שעל הרשויות להודיע לו אם הן מעוניינות להצטרף לתכנית, ואם כן - עליהן לצרף לתשובה התחייבות למימון חלקם של הרשות ושל ההורים בתחומה, בחתימת ראש הרשות והגזבר. כל זאת - בתוך 11 ימים.

(א) במסמכי המשרד והנהלת התכנית לא נמצאה אסמכתה להחלטה בדבר אמת מידה כזאת לצירוף רשויות לתכנית. כיוון שכך, אין לדעת איזה גורם אישר אותה. יצוין כי הלשכה המשפטית וחשבות המשרד לא אישרו אמת מידה כזאת. עוד עולה מן המסמכים כי מנהל היחידה קיבל מהנהלת התכנית דיווח על הפנייה לרשויות.

(ב) משרד מבקר המדינה מעיר כי גם במקרה זה דרש משרד החינוך מעשרות רשויות מקומיות להשיב על הפנייה בתוך 11 ימים, כלומר לעמוד בלוח זמנים צפוף לשם קבלת החלטה אם להצטרף לתכנית קרב ולמלא את ההתחייבות כנדרש.

(ג) כעבור שבועיים ממועד שליחת המכתבים לרשויות, באמצע יוני 2011, דיווח מנכ"ל התכנית למנהל היחידה על שבע רשויות מקומיות אשר השיבו לפנייה אליהן. הוא ציין כי ארבע רשויות

מקומיות²⁰ עמדו באמות המידה הנדרשות; ושלוש רשויות נוספות לא עמדו בהן: שתי רשויות אשר ביקשו להפעיל את התכנית רק בגני הילדים, ורשות אשר מכתבה היה חתום בידי ראש הרשות בלבד, ללא חתימת הגזבר. יצוין כי שלוש הרשויות מדורגות במדר טיפוח רשומי 8.

התברר ששתי הרשויות המקומיות שבקשתן להצטרף אל התכנית נדחתה, לא קיבלו מענה בכתב. על המשרד, ובפרט על הסמנכ"לית כמנהלת המינהל הפדגוגי המופקד על תכנית קרב, לוודא שיינתן מענה בכתב לבקשות להצטרף לתכנית; אם תשובת משרד החינוך שלילית - יש לציין מהם הנימוקים לכך.

(ד) מן המסמכים עולה כי ההחלטות לאשר את הבקשות של הרשויות המקומיות להצטרף לתכנית התקבלו על פי תנאים שלא נקבעו באופן רשמי ולא אושרו כנדרש: דירוג במדר טיפוח רשומי 7.5 או יותר, ורמות החינוך שבהן ביקשה הרשות לקיים את התכנית (למשל, גני ילדים).

לאחר סיום הביקורת, בספטמבר 2011, פרסם המשרד חוזר מנכ"ל חדש בנוגע לתכנית קרב. בעניין תהליך ההצטרפות של רשויות מקומיות לתכנית קבע המשרד בחוזר זה: בקשה של רשות מקומית להפעיל את התכנית במוסדות חינוך בתחומה תוגש למשרד; יינתן אישור של המשרד להצטרפות הרשות לתכנית וייקבעו היקף התקציב וחלוקת ההשתתפות במימון התכנית בין המשרד, הרשות וההורים; "ההחלטה על הצטרפות רשות מקומית לתכנית בהשתתפות תקציבית של המשרד תיקבע על פי מדר הטיפוח העדכני של המשרד".

5. בנוגע להשגת המטרה המרכזית של תכנית קרב השיב משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי יש תכניות נוספות אשר מיועדות לאוכלוסייה בלתי מבוססת; למשל יום חינוך ארוך, מיל"ת²¹ או תכנית ההזנה. המשרד טען כי אין לראות בתכנית קרב חזות הכול, אלא יש לבחון את כלל התכניות והתקציבים אשר מועברים לרשויות בלתי-מבוססות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי יש לבחון את הנושא בשני רבדים: בחינת מכלול התכניות אשר מיועדות לאוכלוסיות בלתי מבוססות, כדי לחלק את משאבי המשרד באופן היעיל והמיטבי, וכן בחינה של כל תכנית בנפרד. במסגרת בחינות אלה יש להביא בחשבון את יעדי המשרד לגבי כל תכנית ואמות מידה לחלוקת המשאבים. כמו כן יש לתת את הדעת למאפיינים השונים של התכניות, ולמטרות המשרד בקיום התכניות, כמו למשל תכנית העשרה דוגמת תכנית קרב אל מול תכנית ההזנה שנועדה לסייע בפתרון בעיית חוסר הביטחון התזונתי של תלמידים בבתי ספר באמצעות אספקת ארוחה חמה.



20 באחת הרשויות פעלה התכנית גם בשנת הלימודים התשע"א, והיא ביקשה להרחיבה למוסדות חינוך נוספים בשנת הלימודים התשע"ב. בקשתה זו לא אושרה.

21 תכנית מסגרות יום לימודיות תוספתיות (מיל"ת) היא מסגרת פעילות לימודית תוספתית בגני ילדים ובבתי ספר לשיפור הישגי התלמידים במקצועות הלימוד ולהרחבת הידע בנושאים ייחודיים.

אישור אמות המידה אשר לפיהן ייקבעו הרשויות המקומיות אשר במסגרתן תפעל תכנית קרב פירושו אחריות בעלת מאפייני סמכות שלטונית המוטלת על משרד החינוך. ממצאי הביקורת האמורים מלמדים כי המשרד קבע הליך סדור אשר נועד להבטיח את קביעת אמות המידה לעניין זה בידי ועדת ההיגוי ואישורן בידי הלשכה המשפטית והחשבות שלו. אולם במשך שנים לא התקיים הליך זה, ובפועל צורפו רשויות מקומיות לתכנית קרב ללא אמות מידה שנקבעו מראש ואושרו בידי המשרד. כל זאת בידיעת המשרד, אשר שימש גורם פסיבי בלבד. למעשה, נותרו על כנם הסדרים "היסטוריים" הראויים לבחינה מחודשת.

משרד החינוך וועדת ההיגוי של תכנית קרב מופקדים על קביעת המדיניות של התכנית. אולם ממצאי הביקורת מלמדים שהם לא ביצעו היטב את תפקידם: ועדת ההיגוי לא פעלה כלל במשך ארבע שנים; והמשרד לא היה מעורב באופן ממשי בהפעלה של הסמכות השלטונית העיקרית - גיבוש אמות מידה לצירוף רשויות מקומיות לתכנית קרב והפעלתן הלכה למעשה.

על המשרד לשאוף להרחבת האפשרויות של רשויות מקומיות בלתי-מבוססות לממש את זכותן להצטרף לתכנית, וליהנות ממימון המשרד. הפעלת תכנית קרב כרוכה בהשקעה כספית של הרשות המקומית ובגביית כסף מהורי התלמידים, ולכן סביר להניח כי רשויות בלתי-מבוססות יתקשו לגייס כספים למימונה ויהססו להצטרף אליה. משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח המטרה המרכזית של תכנית קרב - לפעול לצמצום פערם חברתיים ולאפשר לתלמידים ברחבי הארץ, בעיקר ביישובי פריפריה, ליהנות מתכנית לימודים מועשרת, על משרד החינוך לבחון אם מערך ההפעלה הקיים והתנאים להצטרפות לתכנית מביאים לקידומה של המטרה האמורה. לעניין זה נדרשות בחינה והכרעה גם בנוגע לרשויות שהתכנית כבר מופעלת בהן.

על הנהלת המשרד לבחון סוגיות יסודיות בהפעלת תכנית קרב: אמות המידה לצירוף יישובים חדשים וחלוקת התקציב הקיים בין השימושים האלטרנטיביים השונים - תכניות העשרה לעומת תכניות משנה, יישובים ותיקים ומבוססים לעומת יישובים חדשים בלתי מבוססים. נוסף על כך, עליה לוודא שהסמכויות לקבוע מדיניות ולקבל החלטות עקרוניות הנוגעות לניהול התכנית ולהפעלתה ייוותרו בידיו.

ניהול המידע על תכנית קרב והנגישות אליו

משרד החינוך מפעיל את תכנית קרב באמצעות עמותת קרב, אשר מעניקה לו שירותי ניהול ושירותים פדגוגיים; ובאמצעות הקבלן (שזכה במכרז), אשר מספק לו שירותים תפעוליים. האחריות לביצוע התכנית מוטלת על המשרד, כפי שנקבע במכרז, ולפיכך חשוב שיהיו ברשותו כלים לפקח על אספקת השירות, על כל היבטיה, ולוודא שהיא מבוצעת בצורה המיטבית.

בידי הקבלן והנהלת התכנית נמצאים מאגרי המידע של התכנית ובאלה מרוכזים נתונים שנדרשים לשם הפעלתה וניהולה ולשם קבלת ההחלטות. על פי המכרז, המאגרים האלה כוללים מערכת לניהול נתונים על תקציב התכנית, שמיועדת לתכנון תקציב שנתי של תכניות ההעשרה. לצד המאגרים האלה ישנן מערכות תמיכה נוספות: מערכת אשר מספקת מידע על רשימת מוסדות החינוך המתקצבים ופרטי התקציב שלהם; מערכת שבה מרוכזים הנתונים על רכש של תכניות חינוכיות (למשל, התכניות המצויות בכל מוסד חינוכי), הכוללים את מספר העובדים בכל תכנית

ואת שעות הלימוד בה; מערכת לניהול כוח האדם, הלוגיסטיקה והשכר, הכוללת מידע על העובדים בתכנית (עובדי הנהלת התכנית ועובדי הקבלן), לרבות נתונים על שכרם; וכן מערכת לניהול נתונים על רכש ציוד, לרבות רישום מלאי הציוד הקבוע והציוד המתכלה במוסדות החינוך.

מממצאי הביקורת עולה כי לעובדי משרד החינוך אין הרשאות למאגרי הנתונים של תכנית קרב. נציגת הקבלן מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2011, כי המשרד מסר לקבלן מערכות מידע לצורך הפעלת תכנית קרב. אולם המשרד אינו מחובר למערכות המידע האלה, וכאשר הוא זקוק למידע הקשור בתכנית הוא מבקש אותו מהקבלן; אנשי הנהלת התכנית, שהם עובדי עמותת קרב, מחוברים למערכות המידע האלה ויש להם הרשאות כניסה.

1. משרד מבקר המדינה ביקש ממנהל היחידה לפרט את סוגי הנתונים והמידע שמקבל משרד החינוך מהקבלן ומהנהלת התכנית, וכן את תדירות קבלתם. ביולי 2011 מסר מנהל היחידה שהוא מקבל מהקבלן חשבונות חודשיים ודוחות כספיים; לא מתקיימת שגרת עבודה של העברת מידע מהנהלת התכנית.
2. התברר כי גם לשם קבלת מידע, לרבות נתונים בסיסיים על מוסדות חינוך המשתתפים בתכנית, כמו מספר תלמידים וגובה התקציב לא די היה בנתוני הקבלן, והמשרד נזקק למידע ולנתונים גם מהנהלת התכנית. כן התברר כי הנתונים על תקציבי מוסדות החינוך וקביעת מספר התלמידים בתכנית היו בידי הנהלת התכנית, אולם לא היו בידי המשרד.
3. בינואר 2011 כתב מנהל היחידה למנכ"ל התכנית, וביקש לקבל מידע על כספים שהוקצו לרשויות המקומיות: "כיוון שכל החומר מצוי תחת ידכם מבקש לקבל אותו".
4. במאי 2011 ביקש משרד מבקר המדינה ממשרד החינוך נתונים על מוסדות החינוך המשתתפים בתכנית, כמו למשל הוותק של המוסדות השונים בתכנית ושעות הפעילות בהם. התברר כי בידי המשרד לא היו נתונים כאלה. יצוין כי חלק מן הנתונים הללו גובש באותה העת על ידי יחידת ההערכה והמידע של התכנית (להלן - יחידת ההערכה), במסגרת פיילוט שנעשה בקרב 200 בתי ספר.

לשם פיקוח על תפעולה וניהולה של תכנית קרב, משרד החינוך מוכרח להשתמש באופן מושכל ושיטתי במאגרי המידע שבידי הקבלן והנהלת התכנית, אולם הוא טרם הסדיר את אפשרות הגישה של נציגי למאגרים אלה.

5. התברר כי במהלך שנות הלימודים התשס"ט, התש"ע והתשע"א אישרה היחידה הפדגוגית של התכנית 43 תכניות, על פי נוהל שגיבשה הנהלת התכנית. יצוין כי היחידה הפדגוגית כוללת מנהל שהוא עובד של עמותת קרב, ועובדים המועסקים על ידי הקבלן, ואין בה נציגים של המשרד²²; 47 תכניות נוספות היא בחנה אך לא אישרה (ראו להלן בפרק "מעורבות המשרד בתחום הפדגוגי"). משביקש נציגו של מנהל היחידה במשרד במרץ 2011 לקבל מידע על תכניות העשרה שנדחו, העביר לו מנהל היחידה הפדגוגית של התכנית נתונים כלליים על מספרי התכניות שאושרו ונדחו, ללא פירוט רשימת התכניות; את הנתונים האלה העבירה הנהלת התכנית רק כעבור חודשיים ממועד הבקשה של מנהל היחידה. הנהלת התכנית השיבה למשרד מבקר המדינה שתהליך הפקת המידע ארך כחודשיים, משום שהיה צורך לסרוק עשרות תכניות אשר גובשו במשך שלוש שנות עבודה.

22 יש להבחין בין היחידה הפדגוגית של התכנית לבין הוועדה הפדגוגית של התכנית, אשר אחראית בין השאר על אישור המדיניות הפדגוגית של התכנית ועל מעקב אחר ביצועה.

משרד החינוך העביר למעשה לגורם פרטי, הנהלת התכנית, את הסמכות לנהל אותה. כדי לעשות זאת כהלכה היה עליו להפעיל פיקוח אפקטיבי על פעילותו של הגורם הפרטי. אולם התברר כי לא היה בידי המשרד מידע הכרחי לשם פיקוח, ולו בסיסי, על תכנית קרב (ראו להלן בפרק "בחינת האפקטיביות של תכנית קרב").

משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל ביתר שאת להעביר אליו את השליטה המלאה על המידע.

המידע על תכנית קרב במימון עצמי

על פי חוזר המנכ"ל, רשות מקומית שאינה עומדת בתנאים להפעלת תכנית קרב במימון רגיל (דהיינו תכנית בהשתתפות כספית של המשרד), רשאית להפעיל תכנית במימון עצמי על פי אישור ועדת הכספים של התכנית. מנתוני משרד החינוך עולה שבשנת הלימודים התש"ע עלות הפעלת התכנית במימון עצמי עמדה על כ-50 מיליון ש"ח, שהם כרבע מעלות התכנית כולה.

1. בחוזר המנכ"ל נקבע גם כי כל ההוראות בו יחולו על התכנית במימון עצמי. כיוון שכך, על המשרד לרכז נתונים גם בעניינם של רשויות מקומיות ומוסדות חינוך אשר בהם פועלת התכנית במימון עצמי.

(א) במאי 2011 ביקש משרד מבקר המדינה ממנהל היחידה נתונים על מקורות המימון השונים של התכנית - שיוצגו לפי חלוקת התכנית למימון רגיל ולמימון עצמי - לשנת הלימודים שחלפה - התש"ע. למשרד החינוך לא היו נתונים בסיסיים כאלה מן המוכן, והוא סיים לרכזם רק כעבור שלושה חודשים, באוגוסט 2011.

(ב) לשם מימון תכנית קרב במימון רגיל, המשרד מקזז מן התשלומים שהוא מעביר לרשויות המקומיות את חלקן ואת חלקם של ההורים במימון הפעילות. את הנתונים על הקיזוזים שיש לבצע מעביר הקבלן למשרד. המשרד מפעיל מנגנון כזה של קיזוזים גם בחלק מן הרשויות המקומיות שמשותפות בתכנית במימון עצמי. אשר לרשויות מקומיות שאינן משותפות במנגנון הקיזוזים, הגורמים המממנים את התכנית נדרשים להעביר את התשלומים ישירות לקבלן.

מנתונים שהעביר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה ביוני 2011 על מוסדות החינוך שהשתתפו בתכנית בשנת הלימודים התשע"א, עולה שהיו בידיו נתונים רק על חלק מבתי הספר שבהם הופעלה התכנית - על 561 בתי ספר ב-106 רשויות - זאת בעוד שעל פי נתוני הנהלת התכנית היא הופעלה ב-710 בתי ספר וב-124 רשויות. יוצא אפוא כי מנתוני המשרד נעדרו 149 בתי ספר (21% מכלל בתי הספר המשתתפים בתכנית) ב-18 רשויות מקומיות. התברר כי מדובר במוסדות חינוך שבהם פעלה תכנית קרב במימון עצמי שלא באמצעות מנגנון הקיזוזים של המשרד, אלא באמצעות תשלום ישיר לקבלן על ידי הגורמים המממנים את הפעלת התכנית שבמימון עצמי.

במצב שבו אין למשרד מידע מלא על הרשויות המקומיות שבהן תכנית קרב מופעלת במימון עצמי ועל מוסדות החינוך שבהן, אין ביכולתו לוודא שהתכנית מתקיימת על פי הוראותיו כנדרש.

המשרד השיב כי מאז קיבל את טיוטת ממצאי הביקורת, דאג להשלים את כל המידע החסר.

2. בנוהל היועמ"ש פורטו העניינים שעל משרד ממשלתי להביא בחשבון בעת ההתקשרות עם עמותה, למשל: במידה שהעמותה מקבלת תרומות מתורם במדינה אחרת, על המשרד הממשלתי לתת את הדעת בכל הקשור להוראות החוקיות במדינת התורם, המזכות אותו בפטור ממס בגין תרומה. הנוהל גם מפרט סיכונים אפשריים, כמו העובדה שלפעילים במוסדות העמותה יש אינטרסים משלהם ועל המשרד הממשלתי להיות ער לכך שלא תמיד הם יעלו בקנה אחד עם מטרותיו הוא.

בהתאם לחוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות), הגישה עמותת קרב לרשם העמותות דוח בדבר פעילותה לשנת הכספים 2009. על פי הדוח הסתכם השימוש שעשתה בכספי תרומות לשנה זו בכ-21 מיליון ש"ח; כ-18 מיליון ש"ח מתוכם שימשו למימון הנהלת התכנית ולמימון "פרויקטים יעודיים של מעורבות בחינוך", דהיינו תכנית קרב.

בדיון של ועדת ההיגוי ביולי 2011, הסבירו חשב משרד החינוך וסגנית היועצת המשפטית שלו כי "המימון מהרשויות ותורמות קרב אינם מפוקחים על ידי המשרד, ועלולים לפתוח פתח לשימוש בתכנית לשם אינטרסים לגיטימיים של התורמים, אשר לאו דווקא עומדים במסגרת כללי התכנית. לפיכך, יתכן שעדיף לקבוע שתכנים הממומנים מכספי תרומות יתקיימו מחוץ לחסות התכנית".

3. בשנת הלימודים התשע"א הפעילה תכנית קרב את התכנית "בני מצווה", כתכנית במימון עצמי. כאמור, חוזר המנכ"ל קובע כי תכנית במימון עצמי כפופה לכללים שנקבעו לתכנית קרב במימון רגיל. תכנית "בני מצווה" פעלה בחמישה בתי ספר בארבעה רשויות מקומיות, ובמסגרתה העסיק הקבלן 40 מדריכים.

התכנית "בני מצווה" פעלה גם ביישוב גדול במרכז הארץ. ביוני 2010 כתב מנכ"ל תכנית קרב לראש הרשות המקומית ביישוב כי תכנית קרב קיבלה תרומה ייחודית לשם פיתוח תכנית ל"העמקת הפעילות החינוכית בתחומי הזהות והתרבות היהודית", ומשרד החינוך תומך בה. כן כתב שהנהלת התכנית משערת שהיא תתרחב בשנים הבאות, ושעליה לקבל החלטה אילו יישובים ייהנו מתכנית ההעשרה הייחודית כבר בשנת הלימודים התשע"א.

נמצא כי מנהל היחידה לא הכיר כלל את פרטיה של תכנית "בני מצווה", ובידי משרד החינוך לא היה מידע עליה. בפברואר 2011 כתב מנהל היחידה לסמנכ"לית כי "בני מצווה" לא הגיעה לדיון בוועדה הפדגוגית של התכנית, ולו עצמו נודע עליה באקראי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לרכז נתונים על כל מוסדות החינוך שבהם מופעלת תכנית קרב, לרבות מקורות המימון שלה. עליו גם להקפיד לעשות הבחנה ברורה בין מקורות המימון של התכנית - המימון הממשלתי, הציבורי או הפרטי. על הנהלת המשרד לדון בהצעתם האמורה של החשב ושל סגנית היועצת המשפטית שלו ולפעול על פי ההחלטות שיתקבלו.

ניהול תכנית קרב - הלכה למעשה

ועדת ההיגוי

ועדת ההיגוי היא שאחראית להתוות את מדיניות התכנית ולאשר את התפיסה הפדגוגית שלה; לקבוע אמות מידה לבחירת הרשויות המקומיות המשתתפות בה; לקבוע את שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות ושל ההורים; לקבוע לקראת כל שנת לימודים את התקציב שזכאי לו כל תלמיד; לאשר את תקציב התכנית ואת נהלי העבודה; למנות את חברי ועדות המשנה של ועדת ההיגוי - הוועדה הפדגוגית, ועדת הכספים וועדת הביקורת; ולקבל דיווחים מהוועדות האלה.

1. על פי המכרז, בוועדת ההיגוי חברים נציגי משרד החינוך, בהם מנהל מחוז, ויש להקפיד שהם יהיו בה רוב קולות; בכל הנוגע למדיניות ולסמכויות שלטוניות, עמדת המשרד היא הקובעת. עוד על פי המכרז חברים בוועדה גם נציגי עמותת קרב - מנכ"ל התכנית וחשב התכנית, נציג הסתדרות המורים, נציג איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות ונציג ארגון ההורים.

על פי רשימת החברים והמשקיפים בוועדה, שצורפה לתשובת הנהלת התכנית למשרד מבקר המדינה, עולה שהיא כללה 16 חברי ועדה שרק 7 מהם היו נציגי המשרד, וכן 4 משקיפים, ובהם נציגי עמותת קרב - מנכ"ל וחשב התכנית; בין חברי הוועדה אין מנהל מחוז במשרד ואין נציג של ארגון ההורים, כנדרש במכרז. יצוין כי בדיון של הוועדה מיולי 2011 רק מחצית המשתתפים היו נציגי המשרד, ומכאן שלא נשמר להם רוב כנדרש.

מתשובת הנהלת התכנית עולה כי הרכב ועדת ההיגוי בפועל אינו תואם את ההרכב שנקבע במכרז; לא נשמר רוב לנציגי משרד החינוך, ולא צורף אליה מנהל מחוז במשרד. יש חשש כי במצב כזה אין למשרד משקל משמעותי כנדרש בהתוויית מדיניות התכנית ובאישור התפיסה הפדגוגית שלה. על הנהלת המשרד לוודא שיעשו השינויים הדרושים בהרכב ועדת ההיגוי, כך שיישמר רוב לנציגיו, כפי שנקבע במכרז.

2. פירוט תפקידיה של ועדת ההיגוי מלמד על תפקידה המרכזי בהובלת תכנית קרב, בקביעת עקרונות הפעולה שלה ובניהולה. אף על פי כן נמצא שוועדת ההיגוי לא התכנסה במשך ארבע שנים. יודגש שבמשך השנים הללו המשיכו לפעול ועדות המשנה של ועדת ההיגוי.

עוד הועלה כי חברי ועדת ההיגוי לא מונו באופן רשמי. בחוזר המנכ"ל החדש מספטמבר 2011 קבע המשרד מי יעמוד בראשן של הוועדה הפדגוגית וועדת הכספים: נציג המינהל הפדגוגי וחשב המשרד, בהתאמה. אולם התברר כי הוא לא קבע בו מי יעמוד בראש ועדת ההיגוי, אשר הופקדה על מדיניות התכנית ועל עקרונות ניהולה והפעלתה.

יצוין כי בטיוטה שגיבש המשרד לחזור המנכ"ל המתוקן מאוקטובר 2010, הוא לא הזכיר את ועדת ההיגוי. בהערותיו של מנכ"ל התכנית לחוזר זה, הוא ציין כי בראש ועדת ההיגוי תעמוד מנהלת קרן קרב בישראל. בדיון שהתקיים באפריל 2011 בלשכת הסמנכ"לית, בהשתתפות מנהל היחידה ומנכ"ל התכנית, סוכם כי ניהול הוועדה יוטל על הסמנכ"לית ועל מנהלת קרן קרב גם יחד.

עולה אפוא כי אף שהעניין עלה כמה פעמים לא קיבל משרד החינוך החלטה בעניין הגורם שיעמוד בראש ועדת ההיגוי, ובפועל נותר העניין עמום, גם עם פרסום חוזר המנכ"ל המתוקן מספטמבר 2011. משרד מבקר המדינה מעיר כי זהו עניין יסודי ואין להתירו עמום וללא הסדרה מפורשת, שכן יש בכך משום הנחת תשתית מינהלית בלתי תקינה אשר תשפיע על ההובלה והניהול של הפרויקט כולו. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שלוועדת ההיגוי, שהיא המוסד המרכזי של תכנית קרב, אשר ממומנת בעיקר מכספי ציבור - לרבות כספי המשרד עצמו - ימונה יו"ר מטעם המשרד. כמו כן יש לשמור על הרכב ועדת ההיגוי ולוודא שלחברי המשרד יהיה רוב בוועדה. כמו כן מוצע לקבוע גם את התדירות המינימלית שבה תתכנס ועדת ההיגוי. את כל אלה יש לקבוע במסמך רשמי אשר יעגן את השותפות בין משרד החינוך לעמותת קרב.

ועדת הביקורת

על פי מסמכי המכרז, ועדת הביקורת כוללת חברים מבין חברי ועדת ההיגוי; היא אחראית על אישור תכנית הביקורת, על בקרת ביצוע הביקורת ועל יישום מסקנות הביקורת; עליה לדווח על מעשיה לוועדת ההיגוי וליחידה במשרד. נציגי משרד החינוך בוועדת הביקורת הם מנהל היחידה וסגנית מנהלת האגף לחינוך יסודי במינהל הפדגוגי. עוד קובע המכרז כי ועדת ההיגוי רשאית למנות מבקר פנימי לתכנית.

1. בעניין מבקר פנימי קבע בג"ץ²³ ש"לצד בחינת כישוריו של המועמד והיכרותו את הארגון, כורכת הפעלה ראוייה של שיקול הדעת גם הקפדה על מינויו של מבקר פנים שיהיה עצמאי, בלתי תלוי ושאינו מצוי במצב של ניגוד עניינים"; "יש לשמור, ככל האפשר, על עצמאותו ואי תלותו של העוסק בביקורת"; "יכולתו של המבקר למלא את תפקידו קשורה קשר הדוק ליכולתו לפעול תוך כדי אי תלות ונייטרליות".

חוק העמותות קובע כי לכל עמותה יהיו, בין השאר, אספה כללית וועדת ביקורת; האספה הכללית רשאית להחליט כי במקום ועדת הביקורת ימונה רואה חשבון, או גוף שאושר לעניין זה בידי רשם העמותות (להלן - הגוף המבקר). במועד הביקורת התברר כי מי שמשמש כמבקר הפנימי של תכנית קרב הוא נציג ממשד פרטי מסוים, העוסק בין השאר בייעוץ ובבקרה. על דוחות הביקורת חתום המשרד הפרטי. התברר שאותו משרד שימש גם כגוף המבקר של עמותת קרב.

יצוין כי לקראת סיום הביקורת, במחצית אוגוסט 2011, התקיים דיון של ועדת הביקורת שמנהל היחידה הציג בו את שאלת ניגוד העניינים לכאורה של המבקר הפנימי. בסיכום הדיון נכתב שחשב קרן קרב והמבקר הפנימי עצמו הודיעו ש"אין בכך פגם ואין ניגוד עניינים". ממסמכי משרד החינוך עולה כי שאלת ניגוד העניינים לא הובאה לפני היועצת המשפטית של המשרד, ולכן גם לא לובנה.

המשרד הפרטי אשר משמש כמבקר הפנימי של תכנית קרב השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011, כי פעילותו כגוף מבקר בעמותת קרב מסתכמת ב-20 שעות בשנה, והיא כוללת בחינה של הדוחות הכספיים של העמותה ומתן המלצה לוועד המנהל של העמותה בנוגע לאישורם. משרד החינוך צירף לתשובתו למשרד מבקר המדינה את תשובתה של נציגת היועצת המשפטית למשרד, לפיה נושא המבקר הפנימי לא הועלה מעולם בפניה ויש להעביר מקרה זה לבחינתה.

23 בג"ץ 5682/02 פלוני נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נז(3), 84, עמ' 92-93.

על היועצת המשפטית של משרד החינוך לבחון אם קיים חשש לניגוד עניינים בעבודתו של המבקר הפנימי. על הנהלת המשרד לדון בממצאי בדיקתה ולהבטיח שהמבקר הפנימי של תכנית קרב יהיה בלתי-תלוי.

2. (א) בשנים 2009-2010 התכנסה ועדת הביקורת שש פעמים. בדיוניה לא נקבעה תכנית העבודה של המבקר הפנימי. אשר לתכנית העבודה לשנת הלימודים התשע"א - רק לקראת סיום הביקורת, עם כינוסה של ועדת הביקורת במחצית אוגוסט 2011, הציג המבקר הפנימי את הצעתו העקרונית לתכנית העבודה לשנות הלימודים התשע"א, התשע"ב והתשע"ג. יצוין כי באותה עת הסתיימה כבר שנת הלימודים התשע"א.

(ב) ביוני 2009 כתב מנהל היחידה למנכ"ל התכנית כי את תכנית הביקורת קבעה הנהלת התכנית; הוא העביר עותק מהמכתב לגורמים בכירים במשרד, בהם שר החינוך, מנכ"ל המשרד, המשנה למנכ"ל וחשב המשרד. במכתב הוא התריע שהמשרד אינו שותף לקביעת תכנית העבודה של המבקר הפנימי. ממסמכי היחידה עולה שמנהל היחידה לא קיבל מענה על מכתבו.

כעבור שנה וחצי, בפברואר 2011, התריע מנהל היחידה לפני הסמנכ"לית שהמשרד אינו שותף לקביעת תכנית העבודה של המבקר הפנימי, ודיווח על דוח ביקורת של המבקר הפנימי אשר "לא התייחס לנקודות המבט של המשרד".

יצוין, כי גם על התרעה זו לא קיבל מנהל היחידה מענה.

הנהלת התכנית השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011, כי תכנית העבודה השנתית של המבקר הפנימי מגובשת כלהלן: המבקר הפנימי מגיש להנהלת התכנית המלצה בדבר תכנית העבודה; הנהלת התכנית מקיימת עמו דיון, ואחר כך מעבירה לו את הערותיה ובקשות לבדיקת נושאים נוספים; המבקר מעביר את המלצתו לוועדת הביקורת, שמקיימת דיון נוסף ומקבלת החלטות בדיון; לא פעם מבקשים נציגי משרד החינוך או חברי ועדת הביקורת האחרים להוסיף נושאים לביקורת או לשנות את המלצת המבקר.

(ג) בין השנים 2008-2010 הגיש המבקר הפנימי ליו"ר ועדת הביקורת, ששימש גם בתפקיד חשב קרן קרב וחבר עמותת קרב, 10 דוחות ביקורת והעביר עותק מהם למנכ"ל התכנית. הדוחות עסקו בין השאר בניהול כספי התכנית, בנאותות תהליך אישור וביצוע התשלומים לספקים, ובתהליך קביעת שיעורי ההנחות לרשויות המקומיות ואופן יישומן. עיון ב-10 דוחות הביקורת מלמד שבמהלך הבדיקות לא רואיינו נציגי המשרד, אשר משמש שותף בכיר בתכנית. התברר כי בידי המשרד לא היו העתקים של דוחות הביקורת.

(ד) בכמה מדוחות הביקורת שהגיש המבקר הפנימי נדונו נושאים כספיים, לדוגמה: בדוח מינואר 2008 נדון נושא ה"הנחות" לרשויות המקומיות, ואשר המבקר העלה בו ליקויים רבים (ראו להלן בפרק זה); בדוח ממרץ 2010 נדון נושא התמחור של תכניות חינוכיות שגיבשו חברות חיצוניות; דוח מאוגוסט 2010 עסק בנושא "סקר סיכונים בתכנית קרב".

חשב משרד החינוך, שהוא הנציג הבכיר של המשרד בוועדת הכספים, אמר לנציגי מבקר המדינה ביולי 2011 כי הוא לא ידע כלל שיש לתכנית קרב ועדת ביקורת, וממילא לא הכיר את הדוחות של המבקר הפנימי.

מהאמור לעיל עולה כי נציגי משרד החינוך אמנם שותפו בוועדת הביקורת, אולם בפועל לא ביצעו את הפעולות הנדרשות: הם שותפו באופן חלקי בלבד בגיבוש תכנית הביקורת השנתית של המבקר הפנימי, והם לא קיבלו באופן שוטף את דוחות הביקורת. מנהל היחידה התריע על חלק מן הליקויים הללו לפני הנהלת המשרד, אולם לא קיבל מענה.

גיבוש המכרז

במהלך גיבוש המכרז שפרסם משרד החינוך ב-2009 הוא ביקש לקבוע כללים חדשים אשר לא נכללו במכרז הקודם שפורסם ב-2004. המכרז גובש בדיוני ועדת המכרזים של המשרד, אשר מוסמכת בין השאר להחליט על כל התקשרות לביצוע עבודה או לרכישת שירותים של המשרד או של יחידה שבו, להחליט על עריכת מכרז ולאשר את מסמכי המכרז.

ממסמכי המשרד עולה שהוא נתקל בהתנגדות של מנכ"ל התכנית לכללים החדשים: במרץ 2009 כתב מנכ"ל התכנית למנהל היחידה שנוסח טיוטת המכרז "מהווה סטייה חמורה מהמכרז שפעל עד היום"; "תהליך כתיבת המכרז נעשה באופן חד צדדי ללא שיתוף קרן קרב והנהלת התכנית". הוא הוסיף: "אנו מבהירים באופן חד משמעי, שלא נשתף פעולה עם נוסח המכרז שנשלח אלינו". לאחר כחודש השיב לו מנהל היחידה כי נעשו שינויים בנוסח המכרז, המתאימים לאחריות המוטלת על המשרד בנושאים שונים הנוגעים להפעלת התכנית. ביולי 2009 חזר מנכ"ל התכנית על עיקרי טענותיו לפני מנהל היחידה.

באותו עניין קיבלה מנכ"לית המשרד לשעבר מכתב ממנהלת קרן קרב בישראל, במרץ 2009, ובו טענה שמבנה תכנית קרב כפי שתואר במסמכי המכרז החדש "מהווה סטייה מוחלטת מעקרונות והסכמות שהיו קיימים בין משרד החינוך לבין הגורמים המממנים האחרים - וביניהם קרן קרב". בדיקה במסמכי לשכת המנכ"לית דאז ובדיקה שנעשתה עם עובדיה, העלו שהיא לא השיבה לפנייה זו.

ביוני 2009 כתב מנכ"ל התכנית לשר החינוך: "חלה לאחרונה הידרדרות חמורה ביחסים בין משרד החינוך לקרן קרב"; היחסים שבין המשרד לקרן קרב באו לידי ביטוי בין השאר ב"קבלת החלטות מהותיות וחד צדדיות" של המשרד. בפגישה שהתקיימה בלשכת השר ביולי 2009, בהשתתפות נציגי קרן קרב ומנכ"ל תכנית קרב, החליט השר שיש לקיים דיון "בזיקה בין דיני המכרזים והפעילות של גופים פילנתרופיים".

נמצא שלא התקיים דיון כזה.

מנהלת קרן קרב בישראל השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011, כי ב-2009 גיבש משרד החינוך מכרז שכלל שינויים במבנה הפרויקט כולו, ללא התייעצות עם קרן קרב וללא שיתופה; מדובר היה בניסיון חד-צדדי לשנות את המבנה המוסכם ולהדיר את מנהלי התכנית.

הנהלת תכנית קרב השיבה שלאורך כל שנות קיומה של התכנית גובשו המכרזים בעבודה משותפת ותוך הסכמה מלאה בין משרד החינוך לתכנית קרב ועמותת קרב; במהלך גיבוש המכרז מ-2009 התברר להנהלה כי הופרו ההסכמות שהיו קיימות כל השנים בין השותפים השונים, וכן התגלעו קשיים בתפיסת הניהול, שהתבטאו בין השאר בפגיעה יסודית בסמכותה של הנהלת התכנית. עוד השיבה הנהלת התכנית כי משלא הושגו הסכמות היא פנתה לשר החינוך; בסופו של דבר התקיימה פגישה עם מנהלת המינהל הפדגוגי דאז, שבה הוחלט להשיב את המכרז למתכונתו הקודמת.

הטיפול בגיבוש ובסיכום של מכרז להפעלתה של תכנית חינוכית ארצית, לרבות מתכונת הניהול שלה וקביעת חלקם של השותפים להפעלתה, הם בתחום אחריותו של משרד החינוך. ראוי כי המשרד ירכז את מכלול ההתייחסויות של הגורמים המעורבים בנושא בעת הטיפול במכרז. ואולם יש להדגיש כי המשרד הוא הגורם המוסמך לקבל החלטה באשר לנוסח המכרז ולבחירת הקבלן. על הנהלת המשרד להבהיר זאת לכל השותפים בתכנית קרב, ולהקפיד לנהוג באופן זה.

ניהול כוח האדם של התכנית

בשנת הלימודים התש"ע העסיק הקבלן במסגרת התכנית 4,747 מדריכים. הוא גם העסיק עובדים שאינם מדריכים, בהם מנהלי תפעול אזוריים, רכזי יישובים ועובדים מינהליים.

1. משרד החינוך קבע במכרז שהקבלן יהיה המעסיק של כל העובדים בתכנית קרב לכל דבר ועניין, למעט עובדי הנהלת התכנית; הקבלן יידרש, על פי הצורך, לגייס עובדים בעלי כישורים התואמים את מאפייני התכנית, כפי שייקבעו על ידי ועדת ההיגוי; במסגרת גיוס העובדים יידרש הקבלן לאתר את העובדים, למיין ולהכשיר אותם, למלא את כל הטפסים הנדרשים ולהחתים את העובדים על הסכם העסקה מתאים. הנהלת התכנית תציע לוועדת ההיגוי אמות מידה לשכר ולתנאים הנלווים של העובדים, בהתאם למקובל בתכנית, ועל הקבלן תחול החובה לפעול לפי אמות המידה הללו.

2. נושא הסמכויות של הקבלן ושל הנהלת התכנית עלה לדיון אצל מנהל היחידה באוקטובר 2010, במטרה "לבחון אם קיים פער בין האמור בהסכם שבין המשרד לקבלן, לבין המציאות בשטח". נציגי הקבלן טענו כי הנהלת התכנית היא "גוף ללא אחריות, רק עם סמכות", והדבר יוצר קושי בתפעולה. סגנית היועצת המשפטית של המשרד הבהירה בדיון כי על פי המכרז, תפקידה של הנהלת התכנית הוא לנהל את התכנית באופן שוטף, והיא לא אמורה לטפל בענייני כוח האדם שלה.

(א) במהלך החודשים יולי-אוגוסט 2010 ערך המבקר הפנימי של תכנית קרב ביקורת בנושא כוח אדם ושכר. המבקר פירט את הליך קליטתו של עובד חדש: מנהל מחלקה בתכנית קרב מבקש לקלוט עובד חדש ומנמק זאת; מנכ"ל התכנית מחליט אם לאשר את הבקשה; מיון המועמדים נעשה בידי עובד הקבלן וגם בידי עובדי הנהלת התכנית; מנכ"ל התכנית מראיין את שלושת המועמדים שנמצאו המתאימים ביותר, וההחלטה הסופית מתקבלת בהנהלה; הנהלת התכנית מסכמת עם העובד את תנאי שכרו, בהתאם לטבלאות שכר אשר נכללות בקובץ הנהלים של התכנית (אשר לפי נוסח המכרז גובש על ידי הקבלן וועדת ההיגוי); על סיכום תנאי עבודתו ושכרו של העובד חותמים מנכ"ל וחשב התכנית וכן מנהל המחלקה של העובד החדש; המידע על כך נמסר לקבלן, והוא מכין את חוזה העבודה.

מהתיאור לעיל עולה כי תפקידו של הקבלן בכל הנוגע לגיוס עובדים היה מצומצם ממה שנקבע במכרז, שכן הנהלת התכנית הייתה מעורבת בגיוס עובדים, במיונם ובקביעת תנאי עבודתם ובהחלטה הסופית על קבלתם.

(ב) מדברים שמסרה מנהלת תכנית קרב מטעם הקבלן לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2011, מתברר כי לא חל שינוי בחלוקת העבודה שבין הקבלן לבין הנהלת התכנית, שעולה בקנה אחד עם דברי המבקר הפנימי. דהיינו, הקבלן אמנם מעסיק את עובדי התכנית, אולם הוא לא מחליט מי מבין

המועמדים התקבל ואינו קובע את שכרם; למעשה, הקבלן הוא רק הגורם המשלם לעובדים את שכרם, והנהלת תכנית קרב, שאנשיה הם עובדי עמותת קרב, היא שקובעת את גובה השכר ואת תנאי העבודה של עובדי הקבלן.

3. במכרז קבע המשרד מי הם הגורמים שאמורים להנחות את הקבלן ולתת לו הוראות: העבודה תוזמן על ידי היחידה, וכל הודעה או מסמך או הנחיה אשר צריכים להינתן לפי תנאי מכרז זה, יינתנו על ידיה; הקבלן יקבל מנהלת התכנית הנחיות לעניין התפעול השוטף; על הקבלן ליישם את ההחלטות וההנחיות של ועדת ההיגוי; ועדת ההיגוי תקבע כללים לפעילות הקבלן, אשר יהיה אחראי לניהול הכספי של התכנית ולחלוקה מדויקת של התקציב על פי תכניות הפעולה שאושרו; המשרד רשאי בכל עת לבדוק את המערכת התקציבית ואת הנהלת החשבונות של הקבלן. כן נקבע במכרז כי הקבלן יעמיד לרשותו ולעיונו של המשרד, או לנציג מטעמו, את כל החומר והמידע שידרוש, על פי שיקול דעתו הבלעדי של המשרד או של נציגו.

(א) בנובמבר 2010 כתב מנכ"ל תכנית קרב למנהל היחידה כי הופתע מכך שהלה נפגש עם נציגי הקבלן בלי ידיעתו, וכי הנהלת התכנית רואה בחומרה "מהלך חד צדדי זה". המנכ"ל ציין: "אנו מבהירים באופן חד משמעי שאנו מתנגדים להנחיה של [הקבלן] להפגיש בינך לבין מנהלי התפעול האזורי, תוך עקיפה בוטה של הנהלת תכנית קרב. הנחיתי את מנהלי התפעול האזוריים לא להשתתף בפגישה זו עד לברור מקיף של העניין בין הדרגים הגבוהים במשרד החינוך ובהנהלת קרן קרב".

למחרת השיב מנהל היחידה למנכ"ל התכנית והבהיר לו את סמכויותיו של משרד החינוך: המשרד רשאי להיפגש עם עובדי הקבלן, כמי שהתקשר עם הקבלן לשם תפעול התכנית. באפריל 2011 הודיע אפוא מנהל היחידה למנהלת תכנית קרב מטעם הקבלן שהוא מזמן לפגישה את עובדי הקבלן אשר משמשים מנהלי תפעול אזוריים בתכנית.

עד למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2011, לא התקיימה פגישה כזאת.

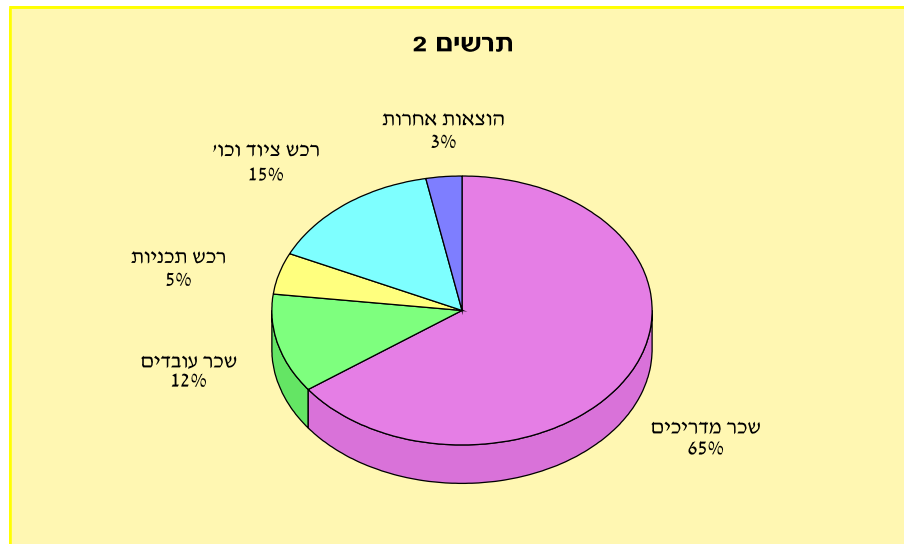
(ב) במסמכי היחידה נמצא מכתבו של מנכ"ל התכנית מאוגוסט 2009 אל המשנה למנכ"ל המשרד, אשר שימש נציג הנהלת המשרד בתכנית. במכתב הוא ציין כי תכנית קרב מנוהלת בידי קרן קרב וכי העבודה מול הקבלן נעשית אך ורק באמצעות הנהלת התכנית, דהיינו מנכ"ל התכנית והחשב שלה; כי המשרד יקבל דיווחים רק ממנכ"ל התכנית או מהחשב שלה, ואלה יפנו לקבלן במידת הצורך ויעבירו את נתוניו למשרד. מנכ"ל התכנית הדגיש כי לא תיעשה פנייה ישירה לקבלן, אלא באמצעות הנהלת התכנית. הוא שטח גם את טענותיו נגד מנהל היחידה, על רקע המחלוקת בין המשרד לעמותת קרב בנוגע ליחסי העבודה ביניהם.

לשכת המשנה למנכ"ל המשרד מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2011 כי מכתבו של מנכ"ל התכנית לא התקבל בלשכה, וממילא - המשנה למנכ"ל לא השיב עליה.

יוצא אפוא שיש אי-בהירות בעניין חלוקת סמכויות הניהול השוטף של כוח האדם בתכנית קרב בין משרד החינוך לבין הנהלת התכנית, מה שעורר מחלוקות ביניהם. על המשרד ועמותת קרב להסדיר את המחלוקת בנושא זה, שכן מדובר בסוגיה יסודית ומהותית של הליכי הניהול השוטפים.

מרכיבי ההוצאה להפעלת תכנית קרב

על פי נתוני הנהלת תכנית קרב לשנת הלימודים התש"ע מאוגוסט ומנובמבר 2011, ההוצאות על התכנית קרב הסתכמו ב-212 מיליון ש"ח. עיבוד שעשה משרד מבקר המדינה לנתונים שמסרה הנהלת תכנית קרב העלה כי בשנת הלימודים התש"ע נחלקו סך הוצאות התכנית כמפורט בתרשים 2.



יוצא אפוא ש-65% מההוצאה על תכנית קרב שימשו לשכר המדריכים בה, ו-35% שימשו לשכר של עובדים אחרים וכן לרכש ציוד ותכניות.

ממסמכי ועדת הכספים של התכנית, וכן ממסמכי משרד החינוך עולה שנושא חלוקת ההוצאה על התכנית בין עלות ההדרכה במוסדות החינוך לבין מרכיבים אחרים בה לא נדונו בוועדת הכספים ובמשרד.

הנהלת התכנית השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2011, ששיעורי העשרה כוללים גם קניית חומרים וציוד ורכישת תכניות חיצוניות; תכנית קרב משקיעה בכוח האדם שלה הכשרה מקצועית ופדגוגית, ולשם כך מעסיקה מנחים שידריכו את המדריכים.

סיווג וניתוח של מרכיבי ההוצאה הכוללת על תכנית קרב, לרבות השוואת ההוצאה על שכר המדריכים להוצאות אחרות, חיוניים לשם בחינת יעילות הפעלה. על משרד החינוך לקבל נתונים על מרכיבי ההוצאה בתכנית קרב ולבחון אותם, לרבות את החלוקה בין הוצאות ישירות על ביצוע התכנית בכיתות, מול התלמידים, ובין שאר ההוצאות.

מתן הנחות לרשויות המקומיות

על פי המכרז, ועדת הכספים אחראית לבדיקה ולאישור התקציב ומאזנו וכן לבקרה על תהליכים כספיים ומינהליים. בוועדת הכספים חברים אחדים מחברי ועדת ההיגוי. מעיון בסיכומי הדיונים של ישיבות ועדת הכספים בשנים 2009 ו-2010 עולה שמטעם משרד החינוך השתתפו בה בעיקר חשב המשרד ומנהל היחידה; מטעם הנהלת התכנית השתתפו בה מנכ"ל התכנית וחשב התכנית, וכן מנהלת התכנית מטעם הקבלן. הישיבות נערכו פעמיים בשנה.

על סדרי העבודה של הכנת מתווה התקציב ואישורו ניתן ללמוד ממסמך שהגישה הנהלת התכנית להנהלת המשרד, לקראת ההיערכות לשנת הלימודים התשע"ב: בשלב הראשון מגבשת הנהלת התכנית את מסגרת התקציב, לרבות שיעור ההשתתפות של הרשויות המקומיות ושל ההורים במימון התכנית, ומציגה אותה לפני מנהל היחידה לצורך קבלת אישור להמשך הכנת התקציב. בשלב האחרון מגישה הנהלת התכנית לוועדת הכספים חוברת שבה מפורטים בין השאר מסגרת התקציב של התכנית; טבלת שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות וכן ההנחות שניתנות להן (ראו להלן) ותקציב התכנית במימון רגיל. משאשרה ועדת הכספים את מסגרת התקציב, נדרש הקבלן לחתום על הסכם התקשרות עם כל רשות מקומית שהתכנית פועלת בתחומה. בהסכם מצוינים שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית ושל ההורים בעלות התכנית וכן שיעור ההשתתפות של המשרד.

1. עד לשנת הלימודים התש"ע קבע המשרד את שיעור ההשתתפות שלו במימון התכנית ביישוב מסוים על פי מדד חברת-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - מדד הלמ"ס); החל בשנת הלימודים התשע"א הוא קובע זאת על פי מדד משולב שמגולמים בו הן מדד הטיפוח הרשותי של המשרד והן מדד הלמ"ס (המדד המשולב)²⁴.

גובה ההשתתפות של הרשויות המקומיות בשנת הלימודים התש"ע, כפי שאשרה ועדת הכספים, נקבע על פי המפתח הבא: באשכולות מדד הלמ"ס 3-4 השתתפות ב-60% מעלות המימון של התכנית; אשכול 5 - 67%; אשכול 6 - 84%; אשכולות 7-9 - 92%. נוסף על אלה העניק המשרד לרשויות המקומיות הנחות שנעו מ-1.8% ועד 18%. שיעורי ההנחות האלה אושרו על ידי ועדת הכספים של התכנית והן היו מיועדות לתלמידים שהוריהם מתקשים לממן את ההשתתפות ילדיהם בתכנית. לדוגמה, רשות מקומית שנדרשת לממן - גם באמצעות כספי ההורים - 60% מעלות התכנית ואשר מקבלת הנחה בשיעור של 8%, תצטרך לממן 52% בלבד. יצוין שהנחות אלה ניתנו בשנים התש"ע והתשע"א באופן אוטומטי, דהיינו לא על פי בקשות של הרשויות המקומיות.

2. משרד מבקר המדינה בירר מי הגורם אשר קבע את מתכונת ההנחות, כיצד נקבעו שיעוריהן ומתי הן אושרו. מנהל היחידה מסר ביולי 2011 כי לא ידוע לו מי אישר אותן, מתי וכיצד; הוא נכנס לתפקידו ב-2007 ונמסר לו כי ועדת הכספים של התכנית אישרה אותן עוד קודם לכן, וכי מתכונת ההנחות היא "היסטורית".

3. התברר כי עוד ב-2007 העלה המבקר הפנימי של התכנית ליקויים רבים במערכת ההנחות. בין היתר הוא התריע על קביעת שיעורי ההנחות ללא תיעוד מספק, ואף העלה חשש לחלוקה שרירותית. כאמור, את דוחות הביקורת הגיש המבקר הפנימי ליו"ר ועדת הביקורת שהוא חשב קרן קרב.

24 על פי חוזר מנכ"ל העוסק במדד הטיפוח הרשותי מחושב בין השאר על פי השכלת ההורים וארץ הלידה של התלמיד. מדד האשכולות של הלמ"ס מחושב על פי נתונים של תושבי היחידה הגאוגרפית, כמו למשל מידת הצפיפות ומאפייני תעסוקה ואבטלה.

נמצא כי למרות ממצאי המבקר הפנימי לא בחנה ועדת הכספים את מערכת ההנחות ולא ערכה בה שינויים, כמפורט להלן. זאת ועוד, חשב משרד החינוך מסר ביולי 2011 כי הוא אינו מכיר כלל את ועדת הביקורת ואת תוצריה, כאמור לעיל.

4. משרד מבקר המדינה בירר עם מנהל היחידה ועם הנהלת התכנית אם מאז בדיקתו של המבקר הפנימי נקבעו אמות מידה חדשות לחישוב ההנחות. כל הגורמים האמורים ציינו כי לא ידוע על אמות מידה כאלה.

5. בדיקת הפרוטוקולים של ועדת הכספים העלתה כי בדיון שהתקיים לקראת פתיחתה של שנת הלימודים התש"ע, בספטמבר 2009, אושרו הנחות העבודה לבניית תקציב התכנית שהגישה הנהלת התכנית; הנחות העבודה כללו את מערכת ההנחות האמורה. בינואר 2010 החליטה ועדת הכספים כי לקראת שנת הלימודים התש"ע יתקיים דיון בנושא ההנחות, אולם בדיון שהתקיים ביולי 2011, לקראת פתיחתה של שנת הלימודים הנוכחית, אושרו המרכיבים הכספיים של התכנית אשר כללו מטבע הדברים את מערכת ההנחות הקיימות. יודגש שבשלושת הדיונים השתתף חשב המשרד.

התברר כי עד למועד סיום הביקורת לא התקיים דיון בוועדת הכספים על מערכת ההנחות.

6. התברר כי בשנת הלימודים התש"ע, כמו בשנת הלימודים שקדמה לה, קיבלו הנחות 86 מבין 97 הרשויות המקומיות שהשתתפו בתכנית (89%), ואילו היתר - 11 רשויות שהן המבוססות ביותר, לא קיבלו הנחה. מנתוני התקציב של תכנית קרב לשנת הלימודים התש"ע עולה שסכומי ההנחות שהעניק המשרד הסתכמו ב-6.9 מיליון ש"ח, שהם כ-10% מתקציבו של המשרד למימון התכנית באותה שנה (69.6 מיליון ש"ח).

התקציב שהוקצה להנחות בחזור המנכ"ל מיועד לתלמידים שהוריהם מתקשים לממן את השתתפות ילדיהם בתכנית. בדוח ביקורת של המבקר הפנימי מינואר 2008 הועלה כי בהסכם שחותם הקבלן עם הרשות המקומית אין התייחסות לאופן חלוקת ההשתתפות הכספית בינה לבין ההורים, ולכן ייתכן שההנחה שניתנה לרשות המקומית לא הועברה להורים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שגם שלוש שנים לאחר שפורסמו ממצאי המבקר הפנימי לא היה למשרד החינוך או להנהלת התכנית מידע בדבר חלוקת ההשתתפות הכספית בין הרשות המקומית ובין ההורים, וממילא הם לא יכולים היו לדעת אם ההנחות שהעניק המשרד לרשויות המקומיות אכן הגיעו ליעדן - תלמידים שהוריהם מתקשים לממן את השתתפות ילדיהם בתכנית.

7. משרד מבקר המדינה בדק אם הוצגו לפני הרשויות המקומיות באופן מפורש ההנחות שהוא העניק להן. לשם כך נערך מדגם אקראי של 22 מבין 97 הרשויות (23%) שהשתתפו בתכנית קרב בשנת הלימודים התש"ע. התברר כי על פי שיעורי ההנחות שאישרה ועדת הכספים, 19 מבין 22 (86%) הרשויות היו זכאיות לקבל הנחה. אולם בחינת ההסכמים שחתמו הרשויות המקומיות עם הקבלן בשם משרד החינוך העלתה, כי מבין ההסכמים שחתמו 22 הרשויות האמורות - רק בהסכם של רשות אחת צוין בפירוט שיעור ההנחה שהעניק לה המשרד.

מנכ"ל התכנית מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2011, כי בדרך כלל ההנחות אינן נרשמות בהסכמים שחותם הקבלן עם הרשויות המקומיות - בהסכמים אלה נרשם שיעור ההשתתפות של המשרד במימון התכנית ביישוב; הפרטים על אודות ההנחות נרשמים במכתבים אשר נשלחים לראשי אותן רשויות. במכתבים אלה מצוין כי ההנחה מיועדת לסיוע להורים מעוטי יכולת. בדיקת מכתב כזה אשר נשלח לקראת שנת הלימודים התש"ע העלתה כי חתם עליו מנכ"ל התכנית; לא נרשם בו במפורש כי מדובר בכספי משרד החינוך.

שמירה על עקרון השוויון בחלוקת כספים לרשויות המקומיות שנועדו להקצאת הנחות עבור תלמידים שהוריהם מתקשים לממן את חלקם בתכנית קרב טעונה אמות מידה ברורות לגבי מצבן הכלכלי של משפחות התלמידים באותן רשויות. הענקת הנחה לרשויות מקומיות ללא אמות מידה ברורות עלולה לפגוע בעקרון השוויון. כמו כן בהענקת הנחות ללא ציון שיעוריהן בהסכמים עם הרשויות המקומיות יש כדי לפגוע בשקיפות, אשר נועדה להבטיח את תקינות פעילותו של המינהל הציבורי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי ההסכם אשר הקבלן חותם עם הרשות המקומית בשם המשרד צריך לכלול את כל המידע הנוגע להתקשרות ולשיעורי ההשתתפות של המשרד, לרבות ההנחות שהעניק לרשות המקומית. על המשרד לקבל את ההחלטות בנוגע למערכת ההנחות, ובעיקר עליו לקבוע את אמות המידה להענקתן.

מעורבות המשרד בתחום הפדגוגי

תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956 (להלן - תקנות הפיקוח), קובעות שהמזכירות הפדגוגית במשרד החינוך (להלן - המזה"פ) מוסמכת לפקח על "ביצוע תכנית הלימוד, תכנית ההשלמה, תכניות נוספות, ניסויים פדגוגיים, תיקונים ושינויים בהם וכיוצא באלה", משמע - היא מוסמכת לפקח על התכנים של כל התכניות במוסד החינוכי. תקנות הפיקוח מפרטות את סמכויות המפקח הכולל הנוגעות למוסדות שבפיקוחו, וביניהן: "אישור של מדיניות החינוך ושל הוראות המשרד במוסד, וכן וידוא ביצוע שלהם, לרבות לעניין ביצוען של תכניות הלימוד, תכניות השלמה, תכניות נוספות". משמעות הדבר - המפקח הכולל מוסמך לוודא שהמדיניות של משרד החינוך והוראותיו מיושמות בנוגע לכל התכניות במוסד החינוכי.

בשנת הלימודים התשע"א הציעה תכנית קרב למוסדות החינוך 152 תכניות העשרה ב-17 תחומי דעת, ובהן טבע וסביבה, מדע וטכנולוגיה, מוזיקה, ספורט, אמנות ומחשבים. על פי המכרז, המערך הפדגוגי של הנהלת התכנית צריך לערוך מיון קפדני של כל תכניות ההעשרה. על המיון לכלול בקרה על התכנים, בקרה תפעולית וחתומה על חוזה התקשרות. משרד החינוך לא קבע במכרז מי הגורם אשר מאשר את התכניות.

1. בספטמבר 2003 פרסם משרד החינוך את חוזר המנכ"ל וקבע בו כי תכניות ההעשרה של המוסד החינוכי ייבחרו בידי ועדת היגוי של המוסד החינוכי, זאת לאחר שנבדקו ואושרו על ידי היחידה הפדגוגית של תכנית קרב.

2. קבוצת המפקחים במשרד החינוך נחלקת לשניים: מפקחים כוללים ומפקחים מקצועיים²⁵. חוזר המנכ"ל קבע כי בכל בית ספר שבו פועלת תכנית קרב יש להקים ועדת היגוי בית-ספרית בראשות מנהל בית הספר. ביוני 2001 החליטה הנהלת המשרד שהמפקח הכולל יהיה חבר בוועדת ההיגוי של תכנית קרב בבתי הספר שבתחום פיקוחו, כיוון שהיא חלק מתכנית הפעילות הבית-ספרית ורוב הכספים למימונה הם ממשאבי המשרד.

25 תפקידי המפקח הכולל הם, בין השאר, קיום הערכה של המוסד החינוכי ובקרה עליו, הערכת מורים ופיטוריו של עובד הוראה אם עולה הצורך בכך. למפקח מקצועי, המבקר במוסד חינוכי במסגרת תפקידו, יש כמה מסמכיותיו של מפקח כולל הנוגעות לתחום המקצועי שבו הוא מתמחה.

ביוני 2011 ראינו נציגי משרד מבקר המדינה מפקחים כוללים בשלושה ממחוזות המשרד: מחוז הצפון, מחוז תל אביב ומחוז הדרום. המפקחים נבחרו מבין כלל המפקחים הכוללים על החינוך הרגיל בכל מחוז, באופן מקרי ותוך כדי שמירה על ייצוג של מגזרים שונים ושל רמות חינוך שונות (בתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים וחטיבות עליונות). בסך הכול ראינו 22 מ-71 מפקחים (31%) בשלושת המחוזות.

6 מפקחים (27%) השיבו כי לא מתקיימת פעילות של תכנית קרב בבתי הספר שבתחום פיקוחם; 16 מפקחים (73%) השיבו כי התכנית מתקיימת. 14 מבין 16 האחרונים (88%) השיבו שהם מכירים את רוב התכניות שפועלות בבתי הספר שלהם במידה כזו או אחרת, והיתר השיבו כי אינם מכירים את התכנית. מבין 16 המפקחים האמורים השיבו שניים (13%) שהפעלת התכניות שפועלות במסגרת תכנית קרב מותנית באישורם, ו-12 מפקחים (75%) השיבו שהפעלת התכניות אינה מותנית באישורם.

בתשובת משרד החינוך הובאה תשובתה של מנהלת מחוז הדרום, ולפיה ניתנה הנחיה למפקחים ולמנהלי בתי הספר במחוז לבדוק את התכניות המופעלות במסגרת תכנית קרב ואת התאמתן לבתי הספר; המדריכים במחוז הדרום קיבלו את אישור הפיקוח.

מלשון תקנות הפיקוח עולה כי משרד החינוך מופקד על אישור תכניות במוסדות חינוך, חרף זאת הוא קבע שגורם חיצוני - היחידה הפדגוגית של התכנית - מוסמך לאשר את תכניות ההעשרה.

3. לאחר סיום הביקורת, בספטמבר 2011, פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל חדש (מתוקן), ובו נכתב: "התכניות המוצעות למוסדות חינוך במסגרת תכנית קרב מחייבות את אישור המשרד לפני כניסתן להפעלה במסגרת ניסוי. לאחר שנתיים של הרצת התכנית במסגרת ניסוי תובא התכנית שנית, עם המלצות היחידה הפדגוגית של תכנית קרב, לאישור הוועדה הפדגוגית במשרד. כל חמש שנים תובא התכנית לאישור מחדש לוועדה הפדגוגית במשרד החינוך".

התברר שהמשרד והנהלת התכנית לא מינו בכתב את חברי הוועדה הפדגוגית ולא קבעו את הרכבה ואת הכללים לפעילותה.

4. המזה"פ היא הסמכות העליונה בכל הנושאים הפדגוגיים במערכת החינוך, והזרוע להתוויית המדיניות הפדגוגית ולגיבוש מדיניות הוראת המקצועות ודרכי ההדרכה. במזה"פ יש מפקחים מרכזים (להלן - מפמ"רים), וכל אחד מהם אחראי לתחום דעת מסוים.

(א) המפמ"ר לחינוך גופני מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2011 כי נציגי תחום החינוך הגופני במשרד אינם נוטלים חלק בוועדה הפדגוגית של התכנית; למפמ"ר אין מידע על התכניות שמקיימת תכנית קרב בתחומו; אין לו מידע על המדריכים ועל הכשרתם. לדעתו, חשוב שלתחום החינוך הגופני יהיו נציגים בוועדה הפדגוגית של התכנית, בין השאר משום שבתחום זה יכולות להיווצר בעיות בטיחותיות. הוא ציין כי החל בשנת 2009 התקיימו פגישות בין נציגי התכנית לבינו או נציגיו, לדיון בעניינים נקודתיים; לא נערכו פגישות עבודה סדירות, למעט כמה פגישות בעניינים נקודתיים.

(ב) ממסמכי היחידה עולה כי המפמ"רית למוזיקה התריעה בפני מנהל היחידה, במרץ 2011, על כך שמנהלי בתי ספר משבצים מורים מתכנית קרב במקום להקצות שעות תקן למוזיקה במימון המשרד, וציינה שיש כפילות בין התכניות של תכנית קרב לבין תכניות המשרד במהלך יום הלימודים. היא הביעה את הסתייגותה מרמת ההוראה בתכניות ההעשרה של תכנית קרב, אשר לדעתה היא נמוכה.

המפמ"רית למוזיקה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2011, שהיא אינה מכירה את כל תכניות ההעשרה במוזיקה אשר פועלות במסגרת תכנית קרב; היא אינה יודעת מהן אמות המידה לקבלת מורים ומדריכים בתכנית קרב ומי מאשר את העסקתם, ואינה יודעת מהי הכשרתם המקצועית. גם המפמ"רית לאמנות ולתיאטרון, אשר כיהנה בתפקיד עד מאי 2011, הציגה טענות דומות.

(ג) שלושת המפמ"רים האמורים כיהנו בתפקידם עשר שנים או יותר. הם מסרו לנציגי מבקר המדינה שבמשך עשר השנים האחרונות הם לא זומנו לישיבות הוועדה הפדגוגית של התכנית; כמו כן הם לא נדרשו לחוות דעתם לגבי תכניות ההעשרה של התכנית. שלושתם הדגישו את החשיבות שיש בשיתופם בדיוני הוועדה הפדגוגית של התכנית.

רק לאחר סיום הביקורת, בספטמבר 2011, קבע המשרד בחוזר המנכ"ל המתוקן כי הפעלת תכניות במוסדות חינוך טעונה את אישורן בידי המשרד. אולם חוזר המנכ"ל המתוקן לא הגדיר מהו חלקה של המזה"פ ושל הפיקוח הכולל באישור התכנית.

5. האגף לחינוך קדם-יסודי אחראי בין השאר להתאים את מדיניות משרד החינוך לגני הילדים. בשנת הלימודים התשע"א פעלה תכנית קרב ב-1,902 גנים, והשתתפו בה כ-49,000 ילדים, המהווים כ-20% מכלל המשתתפים בתכנית. למרות זאת, לא היה נציג לאגף זה בישיבות הוועדה הפדגוגית של התכנית.



המזה"פ והפיקוח הכולל מופקדים על אישור המדיניות הפדגוגית של משרד החינוך ועל תכניהן של תכניות חינוכיות במוסדות החינוך. מכלול הממצאים שהועלו בפרק זה מלמד שבפועל בכל הנוגע לתכנית קרב לא מילא המשרד את תפקידו כגורם שבדרך תכניות המוצעות למוסדות חינוך ומאשר אותן.

על הנהלת משרד החינוך לקבוע מה תפקידם של המזה"פ ושל המפקחים הכוללים בכל הנוגע לתכנית קרב.

בחינת האפקטיביות של תכנית קרב

על פי תורות ניהול מקובלות, קיומה של תכנית רב-שנתית טעון הגדרה של מטרותיה והצבת יעדים מדידים ליישומה. זאת כדי לבדוק את האפקטיביות שלה, דהיינו את מידת עמידתה ביעדים, ולבחון אם המשך הפעלתה מוצדק לנוכח החלופות שקיימות לה, ומהם השיפורים והשינויים הנדרשים בה. הערכת תוצאות היישום של התכנית מחייבת איסוף שיטתי של מידע מקיף ומהימן הנוגע לחלקיה השונים.

במסמכי המרכז קבע משרד החינוך כי הקבלן יעסיק מנהל יחידת הערכה ומידע, אשר יהא אחראי על ביצוע הערכת התכנית והפעילות הפדגוגית בתכנית קרב. בתקציב התכנית לשנת הלימודים התש"ע נכלל סעיף להוצאות בגין הפעלת יחידת הערכה, בהיקף של 1.1 מיליון ש"ח (10% מתקציב ניהול התכנית).

1. מנהלת יחידת ההערכה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2011, כי תכנית העבודה השנתית של יחידת ההערכה נבנית באמצעות דיאלוג עם הנהלת התכנית ומנהלי המחלקות השונות בתכנית, כגון רכזים אזוריים; עם לקוחותיה של יחידת ההערכה נמנים הנהלת התכנית והיחידה הפדגוגית בה, מנהלי התפעול של התכנית, בתי ספר ורשויות מקומיות. היא ציינה כי בשנת הלימודים התשע"א עסקה היחידה בין השאר בנושאים האלה: מחקר פיילוט בקרב 200 בתי ספר לסקירת תכניות ההעשרה וסקר עמדות של מדריכים.

מנהלת יחידת ההערכה מסרה גם כי דוחותיה אינם מועברים באופן שוטף למשרד החינוך, אלא רק על פי דרישה. עם זאת, לעתים המשרד עצמו מזמין בדיקה מסוימת.

הנהלת התכנית השיבה למשרד מבקר המדינה כי מדובר ביחידת הערכה "פנימית מעצבת" אשר תפקידה לתת שירות לתכנית קרב, כדי לשפר את איכות עבודתה; מאחר שמדובר בפעולות של הערכה פנימית, דוחותיה אינם מועברים אוטומטית למשרד, אלא רק לפי דרישתו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי ראוי שיהיה שותף לקביעת הנושאים שיוערכו ויקבל את תוצאות הבדיקות שנעשות. מעורבותו זו נדרשת לצורך מילוי תפקידו כמוביל התכנית והמבקר אותה, הכולל בין היתר קיום של פעולות ההערכה האמורות, אשר אותן הוא מממן.

2. מסיכום דיון שנערך באוקטובר 2009 בלשכת המשנה למנכ"ל המשרד, בהשתתפות מנכ"ל התכנית, וממסמכי המשרד האחרים עולה כי עד לאותה העת לא הכיר משרד החינוך את פעילותה של יחידת ההערכה וכי תכנית קרב לא הוערכה בידי גוף חיצוני. מסיבה זו עוד באותו חודש ביקש המשנה למנכ"ל מהרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה)²⁶ להעריך את תכנית קרב. בדצמבר 2009 הוחלט שראמ"ה תחל בגיבוש הערכה חיצונית לתכנית, ושלשם כך תוקם ועדת היגוי לקביעת נושאי הערכה, ושצוות פנימי של המשרד ידון בנושאים אשר מציע המשרד להעריך.

בעניין זה הבהירה ראמ"ה למשרד החינוך בספטמבר 2009, כי מטרות התכנית כפי שהגדירה אותן קרן קרב מוכרות לה, אך המשרד צריך לבחון את מטרותיו שלו בנוגע לתכנית, בהתחשב בתכניות אחרות אשר קיימות במערכת החינוך ובהתחשב בעשייה הפדגוגית בתחומים השונים; שכן מן המטרות של התכנית נגזרות מטרות ההערכה. ראמ"ה גם הבהירה שהמשרד צריך לקבוע יעדים מדידים, וכן לבחון את השינויים והשיפורים שהוא מקווה להשיג במוסדות החינוך באמצעות התכנית. היא הדגישה: כל אלה הם בבחינת תנאי הכרחי להמשך התקדמות ההערכה של התכנית. במסמך שהגיש מנהל היחידה לראמ"ה בפברואר 2010, הוא הציע 14 נושאים להערכה ולבקרה חיצונית של תכנית קרב, ובהם השפעת לימודי ההעשרה במסגרת תכנית קרב על הישגי התלמידים.

(א) התברר כי בתחילת 2011 טרם גיבש משרד החינוך את התשתית הנדרשת לביצוע הערכה מקיפה של תכנית קרב: הוא לא הגדיר בבירור את מטרותיו ואת יעדיו בנוגע לתכנית; כמו כן, לא היו בידי בסיסי נתונים מספקים.

(ב) בפברואר 2011 כתבה נציגת ראמ"ה למנהל היחידה כי מאחר שהיחידה לא הגישה לה את התייחסותה למודל ההערכה של תכנית קרב (בעניין תהליך הבקרה) - אין באפשרות ראמ"ה לבצע

26 ראמ"ה היא הגוף המנחה מהבחינה המקצועית את מערכת החינוך בתחומי המדידה וההערכה. מעמדה הוא יחידת סמך במשרד.

בשנת הלימודים התשע"א את ההערכה. מנהל היחידה השיב לה כי תהליך ההערכה שהציעה ראמ"ה חייב מידע שאינו נמצא בידי משרד החינוך, וציין שלמרות המגבלות "התחלנו באיסוף המידע אף שהוא מתנהל בעצלתיים".

יצוין כי בשנות הלימודים התשס"ד (2003-2004) והתשס"ה (2004-2005), נערכו שני מחקרים על תכנית קרב - על השפעותיה והשגת מטרותיה של התכנית ביישובים ובמוסדות החינוך שבהם היא פועלת.²⁷ את צוותי המחקר הנחתה ועדת ההיגוי של תכנית קרב. מדוחות המחקרים עולה שהם לא דנו במטרות משרד החינוך וביעדי התכנית מנקודת ראותו, כפי שהובאו לעיל.

יוצא אפוא כי משרד החינוך לא יזם, ולפיכך גם לא יישם, הערכה לגבי הפעלתה של תכנית קרב במהלך 20 שנות הפעלתה. גם כאשר החליט המשרד לקיים פעולת הערכה בסוף שנת 2009 באמצעות ראמ"ה, התברר כי חסרים לו מטרות ויעדים מוגדרים על התכנית וכי חסר לו גם בסיס המידע הדרוש לקיומה של הערכה כזאת.

על הנהלת משרד החינוך לקבוע את מטרות תכנית קרב ויעדיה, ולקבוע מדדים אשר יסייעו לבחון את האפקטיביות שלה. כמו כן, עליה להיות מעורבת בעבודתה של יחידת ההערכה של התכנית. את תוצאות פעולות ההערכה יש לבחון ולהסיק מהן מסקנות בהתאם, וכן יש להפיצן לכל עובדי המשרד אשר עוסקים בנושא. על המשרד לוודא שלא נמנעת ממנו האפשרות לעשות שימוש במידע ובנתונים שנאספים על תכנית קרב באמצעות יחידת ההערכה.



סיכום

משרד החינוך מפעיל זה שני עשורים, ביזמת קרן קרב, תכנית ללימודי העשרה במוסדות חינוך, בבתי הספר ובגני הילדים. מטרתה המרכזית של התכנית היא לפעול לצמצום פערים חברתיים ולאפשר לתלמידים ברחבי הארץ, בעיקר ביישובי פריפריה, ליהנות מתכנית לימודים מועשרת. התכנית מבוססת על שותפות בין משרד החינוך, רשויות מקומיות, ההורים ועמותת קרב.

יש לברך על פעילותם של גופים מהמגזר השלישי הנרתמים לקידום מטרות חברתיות וחינוכיות. כך גם יש להבין את פעילותה של עמותת קרב במערכת החינוך בישראל ואת שיתוף הפעולה שלה עם משרד החינוך בהובלה ובניהול של תכנית קרב.

עם זאת, נמצאו ליקויים הנוגעים לאופן שבו הוביל משרד החינוך את תכנית קרב, בעיקר בכל הנוגע לגיבוש המדיניות, לקביעת מטרות התכנית ולבקרה על התנהלותה. יודגש כי תכנית קרב היא מהמרכזיות בתחום פעולות ההעשרה במערכת החינוך.

27 יאיר נוימן ואורי איל, מחקר הערכה על תכנית "קרב", דוח המחקר הכמותי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, נובמבר 2005; נעמה בר און, אלה ברונשטיין, ירון וייס, ברברה רוזנשטיין, רחל רייקין, השפעותיה של תכנית קרב, המרכז לצמיחה במערכות חינוך, אוניברסיטת בן גוריון בנגב והמכללה לחינוך ע"ש קיי, באר שבע, התשס"ד-התשס"ה.

ממצאי הביקורת מחייבים קביעת סדרי ניהול, בקרה ופיקוח של משרד החינוך בכל הנוגע לתכנית קרב. על הנהלת המשרד להסדיר את שיתוף הפעולה שלו עם עמותת קרב; להגדיר בבירור ובאופן הניתן למדידה מהם המטרות והיעדים של התכנית ולבחון את הישגיה; לקבוע אמות מידה לצירוף ישובים לתכנית ולפרסמן; להגביר את מעורבותו בניהול התכנית ובהובלתה; ולוודא שיהיו בידי האמצעים והכלים לביצוע פיקוח ובקרה נאותים. כל זאת כדי להביא לניצול יעיל של המשאבים המוקצים לתכנית ולהשגת מטרותיה.

