

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ג-2023



ביקורת חברתית

פעילות הרשויות המקומיות לשיפור הישגים לימודיים



פעילות הרשויות המקומיות לשיפור הישגים לימודיים

רקע

לצד משרד החינוך, הרשויות המקומיות הפכו בשנים האחרונות לגורם משפיע משמעותי על הישגי התלמידים במערכת החינוך בישראל. לצד פעולות שהרשות המקומית מחויבת בהן, קיים מגוון רחב של פעולות שהיא אינה מחויבת בהן אך יכולה ליזום בהתאם למדיניותה ולסדרי העדיפויות שלה. בכלל זה יכולה הרשות המקומית ליזום פעילויות חינוך נוספות במוסדות, כגון תוכניות העשרה ותגבור לימודי; פיתוח מקצועי של הצוותים החינוכיים; מסיבות בבתי ספר; השקעה בשיפור התשתיות; ורכש ציוד. להחלטת הרשות המקומית להקצות ממשאביה ולשתף פעולה עם גורמים חיצוניים לשם קיום פעילות חינוכית נוספת יש השפעה רבה על קידום הישגיהם הלימודיים של התלמידים בתחום שיפוטתה.



נתוני מפתח

42.9%
16.6%

שיעור הממוצע הארצי של זכאים לתעודת בגרות בחמש יחידות לימוד באנגלית ובמתמטיקה בהתאמה בשנת הלימודים התשפ"א¹ (2020 - 2021), לעומת שיעור של 17.1% ו-5.3% באופקים; 87% ו-18% בגן רווה; 38.8% ו-20.4% בכווכב אבו אל-היג'א; 73.9% ו-30.7% ברמת גן

7%
(1,867 ש"ח)

שיעור (סכום) המימון העצמי להפעלת שירותי חינוך מסך תקציב החינוך לתלמיד באופקים בשנת 2020; בגן רווה השיעור היה 14% (5,170 ש"ח); בכווכב אבו אל-היג'א השיעור היה 1% (271 ש"ח); ברמת גן השיעור היה 24% (6,538 ש"ח)

11
מיליון ש"ח

המימון העצמי של אופקים לתוכניות חינוכיות חיצוניות בשנות הלימודים התש"ף-התשפ"ב (2019 - 2022); המימון העצמי של גן רווה היה 1.3 מיליון ש"ח; המימון העצמי של כווכב אבו אל-היג'א היה 0 ש"ח; המימון העצמי של רמת גן היה 61 מיליון ש"ח

397%

הגידול במספר התוכניות החיצוניות שבמאגר משרד החינוך לאחר המעבר למערכת גפ"ק², מ-5,885 תוכניות בסוף שנת 2021 ל-23,338 תוכניות בינואר 2023. מקור כ-65% מהתוכניות בגורמים עסקיים, כ-32% במגזר השלישי וכ-1% במשרד החינוך ובמגזר הציבורי

16% בלבד

שיעור התוכניות החיצוניות שעליהן ניתן משוב ממוסדות החינוך שהפעילו אותן מסך התוכניות החיצוניות שנכללו במאגר של משרד החינוך, נכון לסוף שנת 2021 (948 מ-5,885 תוכניות)

9% בלבד

שיעור התוכניות החיצוניות שהוערכו על ידי הרשויות המקומיות שנבדקו מסך התוכניות שהופעלו בהן בשנים התש"ף-התשפ"ב (9 מ-98 תוכניות)

1 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

2 המערכת הממוחשבת גפ"ק (גמישות פדגוגית-ניהולית) משמשת ליישום הניהול העצמי בבתי הספר.



פעולות הביקורת



בחודשים יוני עד נובמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הרשויות המקומיות לשיפור הישגים לימודיים. הבדיקה נעשתה במשרד החינוך ובארבע רשויות מקומיות - עיריית **אופקים**, עיריית **רמת גן**, המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** והמועצה האזורית **גן רווה** - ובמסגרתה נבדקו הנושאים האלה: מעורבות הרשות המקומית בפעילות בתי הספר בתחום שיפוט; גיבוש תוכניות עבודה עירוניות ובית ספריות בתחום החינוך; תוכניות לימוד חיצוניות לשיפור ההישגים הלימודיים; הערכה של תוכניות חיצוניות; ותמיכה של הרשויות המקומיות בפעילויות חינוך נוספות לשיפור הישגים לימודיים. בדיקות השלמה נעשו במרכז השלטון המקומי בישראל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



השתתפות הרשויות המקומיות במימון שירותי חינוך והישגי תלמידיהן - קיימים פערים בין הרשויות המקומיות שנבדקו בתקציב החינוך לתלמיד ובשיעור המימון העצמי להפעלת שירותי חינוך. ב**כווכב אבו אל-היג'א**, המשתייכת לאשכול חברתי-כלכלי 4, שיעור המימון העצמי להפעלת שירותי חינוך מסך תקציב החינוך בשנת 2020 היה כ-1% (271 ש"ח); ב**אופקים**, המשתייכת לאשכול חברתי-כלכלי 3, היה שיעור המימון העצמי כאמור כ-7% (1,867 ש"ח); ב**גן רווה**, המשתייכת לאשכול חברתי-כלכלי 8, היה שיעור המימון העצמי כאמור כ-14% (5,170 ש"ח); ו**ברמת גן**, שגם היא משתייכת לאשכול חברתי-כלכלי 8, היה שיעור המימון העצמי כאמור כ-24% (6,538 ש"ח). המימון העצמי של תוכניות חינוכיות חיצוניות בשנות הלימודים התש"ף-התשפ"ב הסתכם ב-0 ש"ח ב**כווכב אבו אל-היג'א**; ב-1.3 מיליון **בגן רווה**; ב-11 מיליון ש"ח ב**אופקים**; וב-61 מיליון ש"ח ב**רמת גן**. שיעור הממוצע הארצי של הזכאים לתעודת בגרות במסלול חמש יחידות לימוד באנגלית ובמתמטיקה בשנת הלימודים התשפ"א היה 42.9%-ו-16.6% בהתאמה, לעומת שיעור של 38.8%-ו-20.4% ב**כווכב אבו אל-היג'א**; 17.1%-ו-5.3% ב**אופקים**; 87%-ו-18% ב**גן רווה**; ו-73.9%-ו-30.7% ב**רמת גן**.



פעילות ועדת החינוך ברשות המקומית - המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** לא הקימה ועדת חינוך³ שתפקידיה בין היתר ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לחינוך ולייעץ למועצה בתחומים אלה. ביתר הרשויות המקומיות שנבדקו - **אופקים**, **רמת גן** ו**גן רווה** - הוקמה ועדה כזו. בכל אחת מהשנים 2019 - 2021 קיימה ועדת החינוך בעיריית **אופקים** ישיבה אחת; אשר לשנת 2022, עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2022, ועדת החינוך לא התכנסה. התיעוד של דיוני ועדות החינוך בעיריית **אופקים** היה חלקי, ולא הוצג בו פירוט מלא של הדיונים.

3 בפקודת העיריות [נוסח חדש] נקבע כי מועצת העירייה תבחר ועדת חינוך. הוראה דומה לא נקבעה בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] וכן בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. ואולם מועצה אזורית ומועצה מקומית רשאיות להקים ועדת חינוך.



ועדה מלווה בית ספרית - מנהל אגף החינוך ברשות המקומית והמפקח הכולל על בתי הספר מטעם משרד החינוך אחראים במשותף להקמת ועדה מלווה בית ספרית (ועדה מלווה), שתכלול את מנהל בית הספר (מרכז הוועדה), המפקח הכולל במשרד החינוך, מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית (או נציגו), נציג הגזברות ברשות המקומית, נציג המורים ונציג ההורים. הוועדה המלווה נועדה בין היתר לייעץ, ללוות ולתמוך בנוגע לגיבוש וליישום של המדיניות הפדגוגית, הניהולית והכלכלית עבור כל אחד מבתי הספר שעוברים לניהול עצמי⁴. הוועדות המלוות של בתי הספר היסודיים בניהול עצמי בעיריות **אופקים** (בית ספר אחד) **ורמת גן** (שני בתי ספר) לא התכנסו בתדירות שנקבעה בהנחיית משרד החינוך בנושא הוועדות המלוות. לעיריות **אופקים** ו**רמת גן** אין מסמכים שבהם מפורט לגבי הגורמים שנכחו בישיבות הוועדות המלוות של שני בתי ספר **ברמת גן** ובית ספר **אופקים**. בישיבת הוועדה המלווה של בית ספר **אופקים** לא נכח גורם מטעם אגף החינוך בעירייה ונציג ההורים, ובישיבת הוועדה המלווה של בית ספר **בכווכב אבו אל-היג'א** לא נכח נציג ההורים. מפרוטוקולי ישיבות הוועדות המלוות של בתי ספר **אופקים**, **ברמת גן** וב**כווכב אבו אל-היג'א** עולה כי לא הוצגו בישיבות אלה תוכניות עבודה מקושרות משאבים; מידת השגת המטרות והיעדים שהוגדרו בתוכניות העבודה; הגורמים המעכבים והמזרזים את השגת המטרות והיעדים; ופירוט שממנו ניתן להסיק לגבי הביצוע לעומת התכנון.

תוכניות עבודה של מחלקות החינוך ברשויות המקומיות - למועצה האזורית **גן רווה** אין נתונים לגבי הישגי תלמידיה בבתי הספר התיכוניים; 78% מהם לומדים בתיכון בתחום השיפוט של המועצה האזורית ברנר. המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** והמועצה האזורית **גן רווה** לא ערכו סקרי שביעות רצון בתחום החינוך. עיריות **אופקים** ו**רמת גן**, המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** והמועצה האזורית **גן רווה** לא עיבדו את פניות הציבור בתחום החינוך שהתקבלו, לשם הפקת מידע רוחבי. אין בידי המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** והמועצה האזורית **גן רווה** פירוט לגבי ההיערכות החינוכית הנדרשת בשל צפי השינוי באוכלוסייה בשנים הקרובות. מחלקת החינוך במועצה האזורית **גן רווה** לא גיבשה תוכניות עבודה לכל אחת משלוש השנים התש"ף-התשפ"ב ובכלל זה לא הגדירה יעדים רב-שנתיים או שנתיים או משימות לשנים אלו. תוכניות העבודה של אגף החינוך בעיריית **רמת גן** לא כללו את עלות המשימות, סעיפן התקציבי ומדדים מפורטים להערכת ביצוע המשימות. תוכנית העבודה של אגף החינוך בעיריית **רמת גן** לשנת הלימודים התש"ף (2019 - 2020) כוללת מעקב אחר ביצוע המשימות שהוגדרו בתוכנית העבודה הקודמת לשנת התשע"ט (2018 - 2019), אולם בתוכניות העבודה לשנים התשפ"א והתשפ"ב לא נכלל מעקב אחר ביצוע המשימות שהוגדרו בתוכניות העבודה לשנים התש"ף והתשפ"א בהתאמה. מחלקת החינוך במועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** גיבשה תוכנית עבודה לשנת הלימודים התש"ף, אך לא הגדירה לגבי המשימות שציננה בתוכנית את עלותן, סעיפן התקציבי ולוח הזמנים לתחילת ביצוען ולא גיבשה תוכנית עבודה לשנות הלימודים התשפ"א והתשפ"ב.

תוכניות חינוכיות חיצוניות - בשנת 2013 הקים משרד החינוך מאגר תוכניות ממוחשב (המאגר), במטרה להסדיר ולהנגיש את מגוון התוכניות המופעלות או המוצעות להפעלה

4 בהתאם להחלטת הממשלה 226, "התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך" (1.8.21), בשנת הלימודים התשפ"ג (ספטמבר 2022 - אוגוסט 2023) עברו כלל בתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי וכן חטיבות הביניים בחינוך הרשמי ובחינוך המוכר שאינו רשמי ל"ניהול עצמי", שמשמעותו הנהגת מדיניות ניהולית-חינוכית שבמסגרתה מועברים לבתי הספר הללו ממשרד החינוך ומהרשויות המקומיות סמכויות, משאבים ואחריות.



במערכת החינוך. בשנות הלימודים התש"ף-התשפ"ב עיריית **אופקים** הפעילה שלוש תוכניות חיצוניות ביוזמת גופים פרטיים שלא היו במאגר, מתוך 19 תוכניות חיצוניות; עיריית **רמת גן** הפעילה חמש תוכניות חיצוניות ביוזמת גופים פרטיים שלא היו במאגר, מתוך 31 תוכניות חיצוניות; והמועצה האזורית **גן רווה** הפעילה שתי תוכניות חיצוניות ביוזמת גופים פרטיים שלא היו במאגר, מתוך 16 תוכניות. זאת שלא בהתאם להנחיות שבחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, ולפיהן לא ניתן לשלב במוסדות חינוך תוכניות ומענים שאינם רשומים במאגר. כל 32 התוכניות שהפעילה המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** היו במאגר.

הערכת תוכניות חינוכיות חיצוניות על ידי משרד החינוך - הבדיקה הפדגוגית⁵ שעורך משרד החינוך לבחינת התאמת התוכניות החיצוניות לפני הכללתן במאגר היא הבדיקה היחידה שמקיים משרד החינוך להערכת תוכניות, דהיינו הוא אינו מקיים בדיקות מסוג זה בעת הפעלת התוכניות או בסיומן. בדיקה זו היא פורמלית בעיקרה וכוללת בדיקה לגבי עמידה של התוכנית בתבחינים שנקבעו, ואינה כוללת בחינה מהותית של איכות התוכנית ויעילותה.

הערכת תוכניות חיצוניות באמצעות הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך - חוזר מנכ"ל משרד החינוך מיוני 2022 לא הנחה את הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך לקיים בקרה והערכה לגבי התוכניות שהם מפעילים. משרד החינוך גם לא הגדיר את הכלים המקצועיים שאמורים לשמש את הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך לביצוע הערכה זו, את האוכלוסייה הנבדקת (מורים, תלמידים וכו'), את כוח האדם הנדרש, את עיתוי ביצוע הבדיקות ואת המועד לדיון בממצאים. אין לעיריית **אופקים** תוכנית סדורה לביצוע בקרה והערכה לגבי תוכניות חיצוניות המופעלות במוסדות החינוכיים בעיר, לרבות קביעה אילו תוכניות ייבדקו, מועד הבדיקה, תדירות הבדיקה ואמצעי ההערכה. העירייה השקיעה בתוכניות חיצוניות במימון עצמי כ-11 מיליון ש"ח בשלוש השנים התש"ף-התשפ"ב, ובנוגע ל-16 מ-19 תוכניות היא לא ביצעה הליכי הערכה. עיריית **רמת גן** השקיעה בתוכניות חיצוניות במימון עצמי כ-61 מיליון ש"ח בשנים התש"ף-התשפ"ב, אולם לא ביצעה הליכי הערכה לגבי 25 מ-31 תוכניות חיצוניות. עיריית **אופקים** ו**רמת גן** לא העבירו את הממצאים לגבי התוכניות החיצוניות שהעריכו למשרד החינוך, כדי שישמשו רשויות אחרות. המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** לא ביצעה מעקב ובקרה לגבי תוכניות חיצוניות המיושמות במוסדותיה החינוכיים, מלבד רישום שמות התלמידים אשר השתתפו בקורס תגבור במתמטיקה בשנת 2019, אשר ממומן על ידי עמותה חיצונית. המועצה האזורית **גן רווה** השקיעה בתוכניות חיצוניות במימון עצמי יותר ממיליון ש"ח, אולם לא ביצעה הערכה מתועדת של התוכניות החיצוניות שהופעלו בבית הספר היסודי בתחום שיפוטה, לא העבירה משובים לבחינת רמת שביעות הרצון מהתוכניות ולא הגדירה מדדי הצלחה לתוכניות, אף שחלקן הופעלו במשך כמה שנים.

מעורבות המועצה האזורית גן רווה בהפעלת תיכון אזורי - מצד אחד, המועצות האזוריות **גן רווה** וגדרות סירבו לתקצב את תלמידיהן הנשלחים ברובם לבית ספר תיכון אזורי בתחום השיפוט של המועצה האזורית ברנר (התיכון האזורי) והם כמחצית התלמידים בו, חוץ מתשלום אגרת תלמיד חוץ שבה הן מחויבות, והתנו זאת בכך שיהיו שותפות בניהול

⁵ בדיקה אם התוכנית עומדת בתבחינים שונים, למשל ניסיון של המציע בהפעלת התוכנית בתקופה מסוימת; היותו של מפתח התוכנית בעל תואר מסוים; צירוף המלצותיהם של ממליצים על התוכנית וכן צירוף מדדים ותנאי הערכה, אם קיימים; צירוף תוכנית הלימודים המלאה, הכוללת מפרט לגבי התכנים, המיומנויות והערכים.



בית הספר. מצד שני, המועצה האזורית ברנר נקטה מהלכים חד-צדדיים המשפיעים על התלמידים של **גן רווה** וגדרות, ובהם סירוב לקלוט את תלמידי מועצות אזוריות אלה ושינוי שעות תחילת הלימודים וסיומם, דבר המשפיע על מערך ההסעות. ניסיונות משרד החינוך וגורמים במרכז השלטון האזורי להביא להסדרת הנושא בין הרשויות לא צלחו.

קבלת תרומות לקידום פעולות חינוכיות מעמותות - מבלי לגרוע מחשיבותו של גיוס תרומות לקידום פעילויות חינוכיות, נמצא כי הגם שעיריית **אופקים** אישרה כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בעניין "נוהל לאישור גיוס וקבלה של תרומות על-ידי רשויות מקומיות" (נוהל התרומות) גיוס תרומה מקרן פילנתרופית בסך 750,000 ש"ח להקמה של מרחבי למידה בשנת 2022, העירייה לא בחנה בוועדת התרומות את קבלתה של תרומה בשווה כסף שנכללה בהסכם עקרונות שהעירייה חתמה ב-2018 עם אותה הקרן בסכום של כ-6.7 מיליון ש"ח לתקופה של שלוש עד חמש שנים ולא תיעדה את התרומה בספרי העירייה כנדרש בנוהל התרומות⁶. עוד נמצא כי המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** לא הקימה ועדה לבחינת קבלה של תרומות, וועדה כזו לא נתנה חוות דעת אם ניתן וראוי לקבל תרומה מעמותה בסך כ-1.05 מיליון ש"ח בשנים התשע"ט והתש"ף, לשם הגברת השקיפות ולמניעת חשש לניגוד עניינים. המועצה לא חתמה על הסכם מפורט בכתב עם העמותה, המגדיר את מהות התרומה, מטרתה ותנאיה, ולא בוצע רישום של התרומה בספרי המועצה.



תוכניות עבודה - למחלקות החינוך ולאגפי החינוך בעיריות **אופקים** ו**רמת גן**, במועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** ובמועצה האזורית **גן רווה** יש חזון לגבי מערכת החינוך; תוכניות העבודה בנושא החינוך בעיריות **אופקים** ו**רמת גן** כללו יעדים אגפיים, פירוט משימות רב-שנתיות ומדדים מפורטים; עיריות **אופקים** ו**רמת גן** קיימו מעקב אחר ביצוע המשימות שהוגדרו בתוכנית העבודה.

הערכת תוכניות על ידי רשויות מקומיות - מחלקת התכנון של אגף החינוך בעיריית **רמת גן** פעלה להערכת תוכניות, ובין היתר פנתה למגוון קהלי יעד; השתמשה בכלים שונים לאיסוף מידע ולקבלת משוב; וקבעה מדדי הצלחה כמותיים ומדידים.

עיקרי המלצות הביקורת

על עיריות **אופקים** ו**רמת גן** ועל המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** לפעול לקיומם של דיונים בוועדות המלוות של בתי הספר בניהול עצמי פעם בשנה; לדון בנושאים שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, בהתאם להנחיות החוזר; ולתעד את הדיונים. מומלץ כי משרד החינוך יודא כי בבתי הספר בניהול עצמי מתקיימים דיונים של הוועדות המלוות בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך, וכי הדיונים כוללים התייחסות לנושאים שנקבעו בחוזר. זאת כדי להבטיח מעקב ובקרה לגבי פעילות בתי הספר בניהול עצמי וחתירה למימוש





יעדיהם, ולהבטיח את הקצאת המשאבים בהתאם לסדרי העדיפויות הבית ספריים ולמטרותיהם של בתי הספר, בין היתר בתחום ההישגים הלימודיים.

מומלץ כי המועצה האזורית **גן רווה** תפעל לריכוז נתונים לגבי ההישגים של כלל תלמידיה, ובכלל זה תלמידים שלומדים במוסדות מחוץ לתחום שיפוט. נתונים אלה הכרחיים להליך קבלת החלטות בתחום החינוך ולקביעת מדדים ומשימות לאגף החינוך. מומלץ לעיריית **אופקים ורמת גן**, למועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** ולמועצה האזורית **גן רווה** לכלול בתוכניות העבודה שלהן הערכת מצב של מחלקת החינוך שלהן הכוללת עיבוד של פניות הציבור בתחום החינוך, לשם הפקת מידע רחבי. מומלץ למועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** ולמועצה האזורית **גן רווה** כי מחלקות החינוך שלהן יקפידו מדי שנה בשנה על גיבוש תוכניות עבודה שנתיות שיכללו פירוט של יעדי מחלקות החינוך, הגדרת משימותיהן בכפוף ללוחות זמנים, עלויות וסעיפים תקציביים.



מומלץ לעיריית **רמת גן** להקפיד כי אגף החינוך בעירייה יקיים מעקב אחר ביצוע המשימות המוגדרות בתוכניות העבודה שלו. מומלץ למחלקות החינוך במועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** ובמועצה האזורית **גן רווה** לגבש תוכניות עבודה שנתיות ולבצע מדידה ובקרה לגבי תוכניות העבודה שיכינו למחלקות החינוך, כדי להבטיח את יעילות העבודה של מחלקות החינוך ואת השגת מטרותיהן.



על הרשויות המקומיות, ובכללן עיריית **אופקים ורמת גן** והמועצה האזורית **גן רווה**, לפעול בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך ולהקפיד להפעיל בבתי הספר בתחום שיפוטן תוכניות חיצוניות הרשומות במאגר משרד החינוך.



על משרד החינוך להמשיך לפעול לקיום הערכה איכותית של תוכנית חיצונית. כן מומלץ כי משרד החינוך יפעל לקבל משוב מובנה מכלל מוסדות החינוך שבהן הופעלו התוכניות החיצוניות, וכן ישקול לפרט את המוסדות שנתנו את המשוב. זאת במטרה להביא לשימוש רב יותר בתוכניות חיצוניות איכותיות ששביעות הרצון מהן גבוהה, וכן להקל על מוסדות החינוך בקבלת מידע ממקור ראשון אשר הפעיל בתחומיו את התוכנית החיצונית.



מומלץ כי עיריית **אופקים** תקבע תוכנית עבודה להערכת כלל התוכניות המגוונות המופעלות בתחום שיפוט, כדי שתוכל לוודא כי תוכניות אלו אפקטיביות, משיגות את המטרות שהוגדרו עבורן ומביאות לשיפור ההישגים הלימודיים, וכן כדי שהחלטות לגבי המשך הפעלה, הפסקה או הרחבה של תוכניות יתקבלו באופן מושכל. מומלץ לעיריית **רמת גן** כי הבקרה על התוכניות החינוכיות תיעשה בהתאם לתוכנית עבודה סדורה המבטאת את סדרי העדיפויות של מערכת החינוך בעיר. מומלץ כי המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** תקפיד על ביצוע מדידה מתועדת לגבי אפקטיביות התוכניות החיצוניות, כדי להבטיח בקרה איכותית ומיטבית על התוכניות. על המועצה האזורית **גן רווה** להגדיר מדדי הצלחה לתוכניות החיצוניות המופעלות במוסדות החינוך שלה ולבצע פעולות להערכת תוכנית לפני קבלת ההחלטה אם להמשיך בה, קל וחומר להרחיבה. עוד מומלץ כי עיריית **אופקים ורמת גן** והמועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** יעבירו את ממצאי הערכות התוכניות שביצעו למשרד החינוך, כדי שנתונים אלו יוכלו לשמש רשויות מקומיות אחרות.



על ראש המועצה האזורית ברנר להימנע מהודעות על סירוב לקלוט בתיכון האזורי בתחום השיפוט של המועצה האזורית ברנר את תלמידי המועצות האזוריות גדרות ו**גן רווה**, שהם

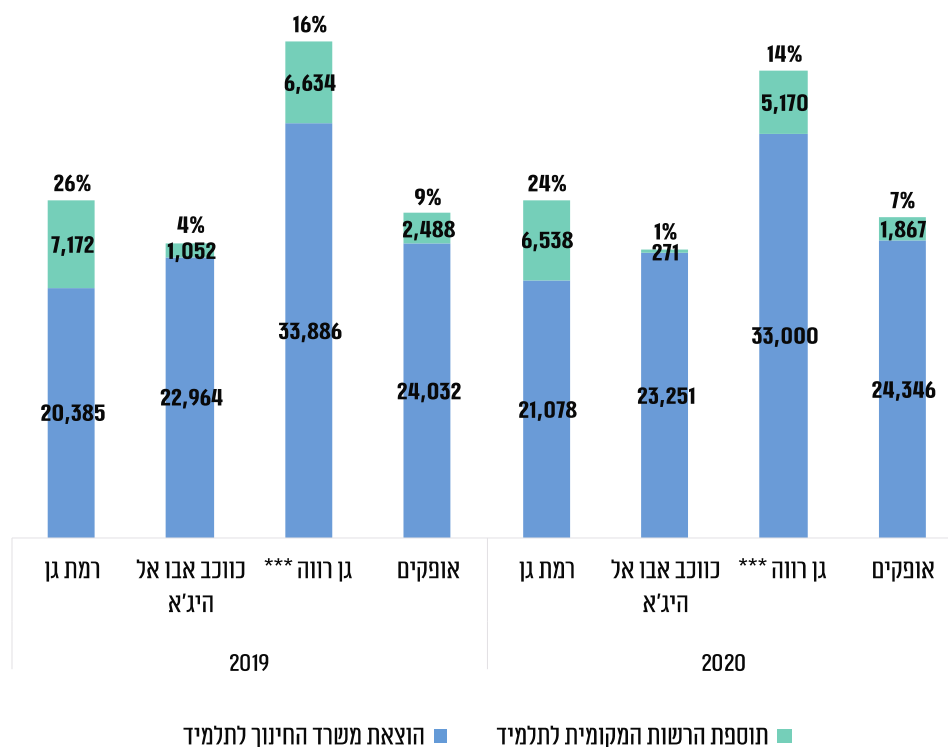




חלק ניכר מתלמידי התיכון, בהתאם להבהרות משרד החינוך כי הדבר אסור. מן הראוי כי ראשי המועצות האזוריות גדרות **וגן רווה** ישתתפו במימון ההוצאות של המועצה האזורית ברנר בגין הפעילות הנוספת, שממנה נהנים גם התלמידים שמתגוררים **בגן רווה** וגדרות, ובד בבד יפעלו מול משרד החינוך לשם טיפול בסוגיית השיתוף בניהול שהן העלו.

על עיריית **אופקים** והמועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** לפעול בהתאם לנקבע בנוהל התרומות של משרד הפנים, לרבות הקמת ועדת תרומות, בחינת התרומה בוועדה, חתימה על הסכם בכתב ותיעוד התרומה בספרי הרשות.

תקציב החינוך* המשולב לתלמיד המועבר ממשרד החינוך ומהרשות המקומית בשנים 2019 - 2020** (בש"ח)



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והתקציב החינוכי ממשרד החינוך בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * האחוזים מעל העמודות מבטאים את שיעור המימון העצמי של הרשות המקומית מסך תקציב החינוך לתלמיד באותה רשות.
 ** הנתונים מתייחסים גם לילדי גני הילדים.
 *** תקציב החינוך של המועצה האזורית גן רווה אינו כולל תמיכה ישירה בפעילות בתיכון האזורי.



סיכום

הרשויות המקומיות שנבדקו השקיעו משאבים לקידום החינוך בתחום שיפוטן. עם זאת, הועלו ליקויים בהיבטים שונים הנוגעים לפעולותיהן בתחום זה. השגת מטרות שיפור ההישגים הלימודיים מבוססת על מארג נרחב של צעדים ועל כלים מגוונים. לצורך השגת שיפור כאמור על הרשויות המקומיות לנקוט את כל האמצעים שיבטיחו את מיצוי התועלות שניתן להפיק לטובת תלמידיהן, לקיים הערכה ומדידה של כלל הפעילות החינוכית שהן מפעילות, ולבצע בחינה מקיפה של הצרכים החינוכיים בתחום שיפוטן, ובכלל זה לבחון את הצורך בקידום תוכניות מגוונות בעתיד.

משרד החינוך פעל בשנים האחרונות להסדרת הרכישה וההפעלה של תוכניות חיצוניות באמצעות תקציב ייעודי ודיווח במערכת ממוחשבת. על משרד החינוך לקיים מעקב אחר הטמעת המתכונת החדשה שהפעיל בדבר יישום הגמישות הניהולית והתקציבית בבתי הספר וברשויות המקומיות בכל הנוגע להפעלת תוכניות חיצוניות; ולבצע פעולות שוטפות של פיקוח ובקרה, בין היתר בשיתוף הרשויות המקומיות, כדי להבטיח כי הפעולות לשיפור ההישגים הלימודיים שנוקטות הרשויות ישיגו את מטרותיהן.



פעילות הרשויות המקומיות לשיפור הישגים לימודיים

מבוא

מדינת ישראל מקיימת מערכת חינוך מדינתית, הכוללת מתן שירותי חינוך במוסדות חינוך רשמיים. חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, מגדיר את החינוך שנותנת המדינה כ"חינוך ממלכתי", והוא ניתן במוסדות חינוך אשר חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), מגדירים "מוסד חינוך רשמי"⁷. לצד מוסדות החינוך הרשמיים פועלים מוסדות חינוך שאינם רשמיים, שחלקם מוכרים וממומנים באופן חלקי על ידי המדינה ומפוקחים על ידה⁸. הרשות המקומית היא היחידה הארגונית הבסיסית של מערכת החינוך, ולה מוקנית הסמכות לרשום תלמידים לבתי ספר בתחום שיפוט, כלומר, לשייך ילדים המתגוררים בטווח גיאוגרפי מסומן למוסד חינוך מסוים⁹. משרד החינוך, כגוף הממשלתי המופקד על החינוך במדינה, פועל מול הרשויות המקומיות באמצעות שישה מחוזות גיאוגרפיים.

חוק לימוד חובה קובע כי המדינה ורשות החינוך המקומית, שהיא על פי רוב הרשות המקומית¹⁰, אחראיות במשותף לקיומם של מוסדות החינוך הרשמיים. חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, קובע את סמכות שר החינוך להשתתף בתקצוב מוסדות החינוך המוכרים שאינם רשמיים.

משרד החינוך אחראי לחינוך בגני הילדים, בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים¹¹ בחינוך הרשמי, ובכלל זה לקביעת תוכניות הלימודים והבחירות הארציות. לפיכך לפי החוק, כל תהליכי הרישוי, השיבוץ והפיטורין של עובדי ההוראה במוסדות אלה מסורים למנכ"ל משרד החינוך. לגבי החינוך העל-יסודי¹², המתכונת היא שונה: המורים הם עובדי הרשות המקומית¹³ או עובדי

7 בחוק לימוד חובה הוגדר מוסד חינוך רשמי "מוסד חינוך מוחזק על ידי המדינה, או על ידי רשות חינוך מקומית, או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשות מקומית, או על ידי המדינה ורשויות מקומיות אחדות במשותף, ואשר השר [שר החינוך] הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך רשמי לצורך חוק זה".

8 לפי חוק לימוד חובה, מוסד חינוך מוכר הוא (א) כל מוסד חינוך רשמי; (ב) כל מוסד חינוך אחר שהשר הכריז עליו באכרזה שפורסמה ברשומות שהוא מוסד חינוך מוכר לצורך חוק זה. תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התש"ד-1953 שהותקנו מכוח חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 עוסקות בין היתר בהכרזה על מוסד חינוך לא רשמי כמוסד מוכר, פיקוח עליו ותמיכת המדינה.

9 סמכות הרשות המקומית לקבוע אזורי רישום קבועה בתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התש"ט-1959.

10 לפי סעיף 1 לחוק לימוד חובה, "רשות החינוך המקומית" חופפת על פי רוב ל"רשות מקומית", זולת בקיבוצים ומושבים המשתיכים לרשות מועצה אזורית, אך לעניין חינוך נשמרת האוטונומיה שלהם.

11 כיתות ז'-ט'.

12 כיתות י"ב (יצוין כי קיימים מוסדות בהם מתקיים מסלול שש שנתי של כיתות ז'-י"ב).

13 הרשויות המקומיות הן מעסיק מבחינה משפטית, אך אין להן שיקול דעת בהליכי מינוי מורים. מנהלים וסגני מנהלים מתקבלים לעבודתם לאחר המלצה של ועדת יועצים, שבה חברים גם נציגי הרשות המקומית. חוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין "נוהל מינוי מנהלים וסגני מנהלים במוסדות חינוך רשמיים", הוראת קבע 0286 ממרץ 2022.



בעלויות פרטיות¹⁴, ומשרד החינוך מממן את שכרם, המפקחים הם עובדי המדינה, ומשרד החינוך קובע את תוכניות הלימוד ומערך הבחינות הארציות.

אחד המאפיינים של המדיניות הציבורית בישראל משנות השמונים של המאה העשרים הוא העברת תחומי חיים שהוסדרו על ידי השלטון המרכזי לידי השלטון המקומי, מתוך הערכה כי כזרוע קרובה יותר לאזרח ייטיב השלטון המקומי למלא את מחויבותה של הרשות השלטונית כלפי האזרחים. דוגמה לכך היא הגדלת חלקן של הרשויות המקומיות בקביעת מדיניות לגבי מתן שירותים חברתיים¹⁵. כמו כן, מחקרים העלו כי התופעה שיותר ויותר הורים מבקשים לבחור לילדיהם מסגרות שונות מאלה שאליהן הם נשלחו, הפכה את הרשות לגורם בעל דעה בנושא זה. נוסף על כך, השינוי הפוליטי הנוגע לדרך הבחירה של ראשי הרשויות המקומיות הפך את החינוך למטבע פוליטי בשיח בין ראשי הרשויות לבחוריהם¹⁶.

בהתאם להחלטת הממשלה מאוגוסט 2021¹⁷, בשנת הלימודים התשפ"ג (ספטמבר 2022 - אוגוסט 2023) ניתנת לבתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי וכן לחטיבות הביניים בחינוך הרשמי ובחינוך המוכר שאינו רשמי האפשרות לעבור ל"ניהול עצמי", שמשמעותו הנהגת מדיניות ניהולית-חינוכית שבמסגרתה מועברים לבתי הספר הללו ממשרד החינוך ומרשויות המקומיות סמכויות, משאבים ואחריות. הניהול העצמי מקנה לבית הספר בין היתר גמישות פדגוגית המתבטאת בהקצאת שעות ההוראה, אופן חלוקת השעות, פיתוח והפעלה של תוכניות העשרה, הרכב קבוצות הלימוד, יצירת תנאים כלכליים ללמידה וכן גמישות כלכלית וניהולית¹⁸. ועדה בין-משרדית לביזור סמכויות בשלטון המקומי¹⁹ שהוקמה בעקבות החלטת הממשלה מנובמבר 2021²⁰, המליצה באפריל 2022 להמשיך לקדם גמישות ניהולית ותקציבית בבתי הספר, בין היתר באמצעות מתן אפשרות לניצול גמיש של תקציבי פעולות בהתאם למדיניות העירונית או לפי הצורך; מתן אפשרות למנהל בית הספר לבחור את אופן ניצול המשאבים המועברים, תוך אפשרות המרה בין בעלי תפקידים ושירותים בהתאם לצורך. על פי נתוני הוועדה, משרד החינוך מקדם המלצות אלו במסגרת "פרויקט גמישות ניהולית" (ראה פירוט בהמשך).

תקציב הרשויות המקומיות למוסדות חינוך רשמיים בתחום שיפוטן מתחלק לשני חלקים: הראשון - תקציב שהרשות המקומית חייבת להעביר, ושאופיו והיקפו נקבעים על ידי משרד החינוך (להלן - תקציב הבסיס); השני - תקציב תוספתי שכל רשות מקומית קובעת למוסדות

14 מדובר בתאגידי חינוך, דוגמת רשתות "אורט", "עמל" ו"עתידי".

15 ניבי גל-אריאלי, "אחריות מחולקת: על האחריות המשותפת של משרד החינוך ורשות החינוך המקומית לחינוך בישראל", **דברים** (נובמבר 2014), עמ' 149.

16 ניבי גל-אריאלי, **איפה החינוך? מעורבות הרשויות המקומיות בחינוך ותפיסת החינוך כשירות ציבורי**, חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה" (2013), עמ' 47.

17 החלטת הממשלה 226, "התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך" (1.8.21).

18 חוזר מנכ"ל משרד החינוך מיום 1.10.17, "מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום".

19 משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים, ביזור סמכויות לשלטון המקומי, תוצר של הוועדה הבין-משרדית מכוח החלטת ממשלה 675, אפריל 2022.

20 החלטת הממשלה 675, "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת" (21.11.21).



החינוך בתחום שיפוט, על פי מדיניותה, יכולותיה וסדרי העדיפויות שקבעה (להלן - תקצוב תוספתי)²¹.

תקציב הבסיס: משרד החינוך קובע בצו²² את שיעור ההשתתפות של המדינה בקיום מוסדות חינוך רשמיים בתחומים שונים ואת שיעור ההשתתפות של רשויות החינוך המקומיות, שהינו ההפרש שבין 100 אחוזים לשיעור ההשתתפות של משרד החינוך. נוסף על כך, משרד החינוך מפרסם מדי שנה²³ חוברת בנושא "השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות והבעלויות", המרכזת את התבחינים להשתתפות משרד החינוך בנושאים השונים, בתקציב הרשויות המקומיות.

תקצוב תוספתי: הרשויות המקומיות מעבירות למוסדות החינוך הרשמיים שבתחום שיפוטן תקציבים תוספתיים, נוסף על השתתפותן בתקציב הבסיס. התקצוב התוספתי מתחלק לתקציב רגיל ולתקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר). (א) **התקציב הרגיל** - משמש למימון פעילותם השוטפת של מוסדות החינוך²⁴, ובו נכללים סעיפים כגון תחזוקה שוטפת, מים וחשמל - רכיבים שהרשות המקומית חייבת לממן מתוקף חובתה לקיים את מוסדות החינוך שבתחום שיפוט - תוך שהיא קובעת את היקף התקצוב; התקציב הרגיל כולל גם תקצוב שעליו מחליטה הרשות המקומית לשם מימון פעילויות חינוך נוספות במוסדות, כגון תוכניות העשרה ותגבור לימודי (להלן - תוכניות לימוד חיצוניות), מסיבות בבתי ספר וכיו"ב. (ב) **תב"ר** - נועד למימון פרויקטים שאינם חלק מההתנהלות השוטפת של המוסד החינוכי, כגון השקעה בשיפור התשתית, רכש של ציוד לא מתכלה ומימון עבודות בינוי במוסדות חינוך.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד נובמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הרשויות המקומיות לשיפור הישגים לימודיים. הבדיקה נעשתה במשרד החינוך ובארבע רשויות מקומיות - עיריות **אופקים (להלן גם - אופקים) ורמת גן (להלן גם - רמת גן)**, המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א (להלן גם - כווכב אבו אל-היג'א)** והמועצה האזורית **גן רווה (להלן גם - גן רווה)** - ובמסגרתה נבדקו הנושאים האלה: מעורבות הרשות המקומית בפעילות בתי הספר בתחום שיפוט; גיבוש תוכניות עבודה עירונית ובית ספריות בתחום החינוך; תוכניות לימוד חיצוניות לשיפור ההישגים הלימודיים; הערכה של תוכניות חיצוניות; ותמיכה נוספת של הרשויות בפעילות לשיפור הישגים לימודיים. בדיקות השלמה נעשו במרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי).

21 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (פורסם בשנת 2021), "תקצוב פעילותם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים והפיקוח עליהם על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 694.

22 צו לימוד חובה (שיעור השתתפות של המדינה ושל רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים לשנת הלימודים התשע"ח), התשע"ט-2018.

23 משרד החינוך פרסם חוברת זו לשנות הלימודים התשע"א-התשפ"א (2010-2021), למעט שנות הלימודים תשע"ו (2015-2016), התש"ף (2019-2020). למועד הביקורת, נובמבר 2022, החוברת לשנת הלימודים התשפ"א (2020-2021) הייתה העדכנית ביותר.

24 בשנת 2007 הוסף תיקון מספר 7 לחוק חינוך ממלכתי, התש"ג-1953 (תיקון זה מכונה "חוק נהרי"), אשר הטיל על הרשויות המקומיות את החובה לממן גם מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים הפועלים בתחומה בשיעור יחסי להשתתפותה בתקציביהם של מוסדות חינוך רשמיים דומים הפועלים בתחומה.



הרשויות המקומיות שנבדקו - סקירה כללית

הביקורת נעשתה בארבע רשויות מקומיות. הרשויות נבחרו תוך מתן ביטוי לדירוגן במדד החברתי-כלכלי; דירוגן במדד הפריפריאליות; המגזר שאליז תושבין משתייכים; ומספר התושבים המתגוררים בתחום שיפוטן, כמפורט בלוח 1 להלן:

לוח 1: נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו

עיריית אופקים	המועצה המקומית כווכב אבו אל-יהיא	המועצה האזורית גן רווה	עיריית רמת גן
מניין האוכלוסייה	32,555	3,668	6,492
האשכול החברתי-כלכלי	3 (נמוך)	4 (בינוני)	8 (גבוה)
אשכול הפריפריאליות	3 (פריפריאלי)	4 (פריפריאלי)	7 (מרכזי)
סיווג הרשות המקומית	המראה	ביניים	איתנה
ההכנסות (הביצוע) באלפי ש"ח	227,270	37,822	45,557
ההוצאות (הביצוע) באלפי ש"ח	227,228	37,239	45,491
העודף (הגירעון) השוטף באלפי ש"ח	42	583	66
העודף (הגירעון) המצטבר באלפי ש"ח	(14,326)	(3,537)	1,446
שיעור הגירעון המצטבר באלפי ש"ח	0.1%	0.1%	-

על פי נתוני הלמ"ס לסוף שנת 2020, הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת הכספים 2020 ונתוני משרד הפנים על הסיווגים הכספיים של הרשויות המקומיות נכון למועד סיום הביקורת - בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אשכול הפריפריאליות - על פי דירוג הלמ"ס בסולם של עשר דרגות (אשכולות), שבו אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. המדד מדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מקומן הגיאוגרפי לעומת ריכוזי אוכלוסייה ולפי מדד הנגישות הפוטנציאלית שלהן והקרבה לגבול מחוז תל אביב.

היחס בין ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית לכלל הכנסותיה בתקציב הרגיל.

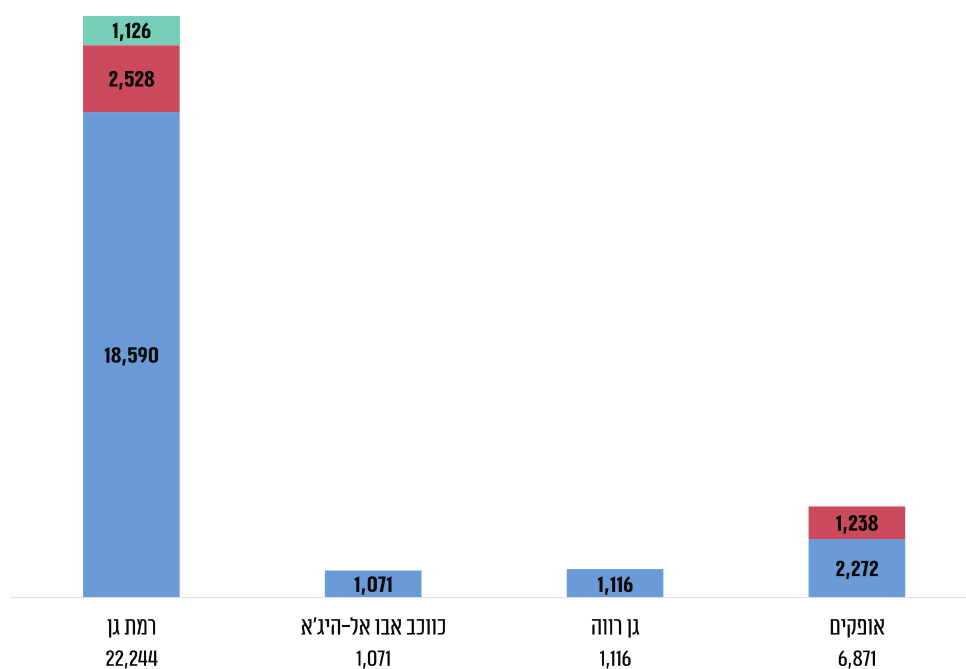
משנת 2015 מסווג משרד הפנים את כלל הרשויות המקומיות בהתאם למאזן התקציבי שלהן ולאילו השירותים שהן מספקות לתושביהן. בהתאם לקריטריונים כגון גודל הגירעון המצטבר, הזכות לקבלת מענקי איוון וסך החוב לעומת ההכנסות השוטפות, מסווגות הרשויות לקבוצות האלה: איתנות, יציבות, בהמראה, במצב ביניים, בהתייעלות או בהבראה. לפירוט הקריטריונים לסיווג הרשויות ראו משרד הפנים, **כלכלת השלטון המקומי בישראל** (2016), עמ' 38 - 44; משרד הפנים, "נוהל לסיווג הרשויות המקומיות" (15.7.21).



שיעור הגירעון המצטבר - היחס שבין הגירעון המצטבר לבין הכנסות הרשות המקומית בתקציב הרגיל המפורטות בדוח המבוקר שבו צוין הגירעון המצטבר, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה.

להלן נתונים על אודות התמונה החינוכית ועל תקציבי החינוך לתלמיד ברשויות המקומיות שנבדקו:

תרשים 1: מספר* התלמידים ברשויות המקומיות שנבדקו ופילוחם לפי הזרם החינוכי בשנת הלימודים התשפ"א (ספטמבר 2020 - אוגוסט 2021)



■ מס' התלמידים בחינוך היהודי-חרדי ■ מס' התלמידים בחינוך הממלכתי-דתי ■ מס' התלמידים בחינוך הממלכתי

על פי נתוני משרד החינוך, שקיפות בחינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מספר התלמידים בבתי הספר היסודיים, בחטיבות הביניים ובתיכונים.

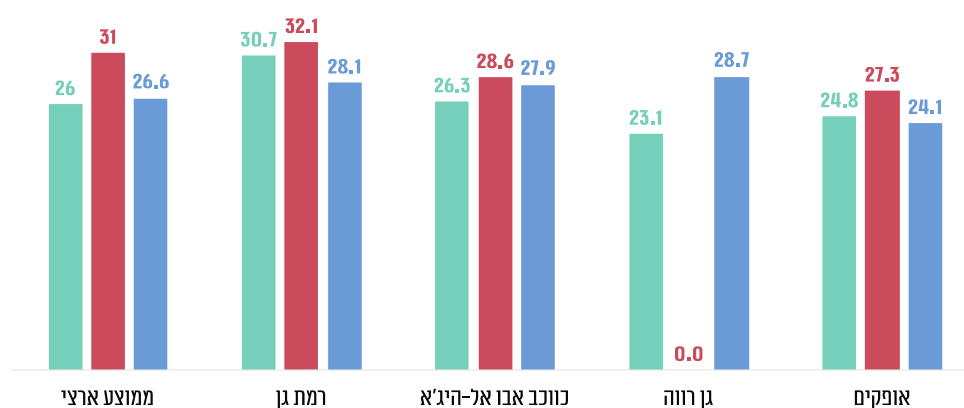


לוח 2: מספר בתי הספר ברשויות המקומיות שנבדקו, לפי שכבת גיל ומגזר בשנת הלימודים התש"ף (ספטמבר 2019 - אוגוסט 2020)

רמת גן	כווכב אבו אל-היג'א	גן רווה	אופקים	
 (27)	 	 	 (9)	יסודי
			 	יסודי והחטיבה העליונה
 	 		 	חטיבת הביניים והחטיבה העליונה
 (7)		 	 	החטיבה העליונה
45	2	3	26	סה"כ

● החינוך הממלכתי ● החינוך הממלכתי-דתי ● החינוך החרדי ● החינוך הערבי
המקור: משרד החינוך, מינהל התקשוב ומערכות המידע, "במבט רחב - מספרים על החינוך".

תרשים 2: המספר הממוצע* של תלמידים בכיתה ברשויות המקומיות שנבדקו בשנת הלימודים התשפ"א



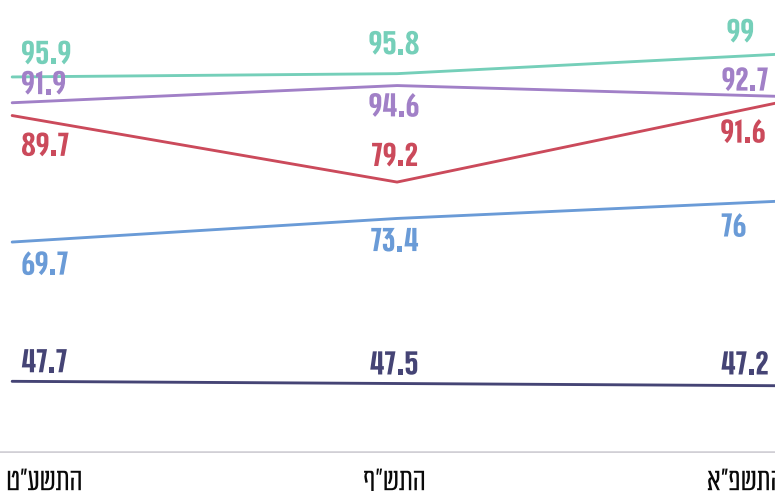
■ ממוצע התלמידים בכיתה בחטיבת הביניים ■ ממוצע תלמידים בכיתה בבית הספר היסודי ■ ממוצע התלמידים בכיתה בחטיבה העליונה

על פי נתוני משרד החינוך, שקיפות בחינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



* ממוצע התלמידים מחושב גם על תלמידים במוסדות מוכש"ר. בגן רוזה אין חטיבת ביניים.

תרשים 3: שיעור הזכאים לתעודת בגרות מקרב כלל תלמידי י"ב במוסדות המגוישים לבגרות ביחס לממוצע הארצי בשנים התשע"ט - התשפ"א ברשויות המקומיות* שנבדקו

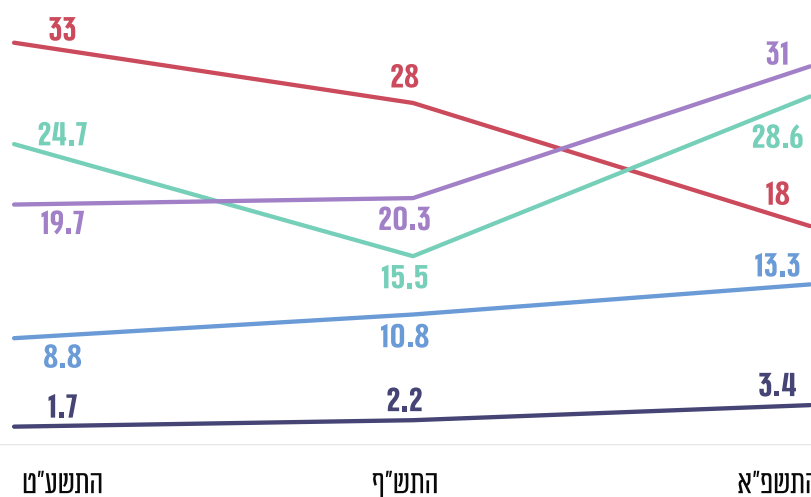


על פי נתוני משרד החינוך, שקיפות בחינוך, ונתוני תיכון אזורי בתחום המועצה האזורית ברנר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים לגבי המועצה האזורית גן רוזה מתייחסים רק לתלמידי המועצה אשר לומדים בתיכון האזורי בתחום המועצה האזורית ברנר.



תרשים 4: שיעור הזכאים לתעודת בגרות מצטיינת* מקרב כלל תלמידי י"ב במוסדות המגשים לבגרות ביחס לממוצע הארצי בשנים התשע"ט - התשפ"א ברשויות המקומיות שנבדקו**



ארצי — רמת גן — כנוכב אבנא אל-היג'א — גן רווה — אופקים

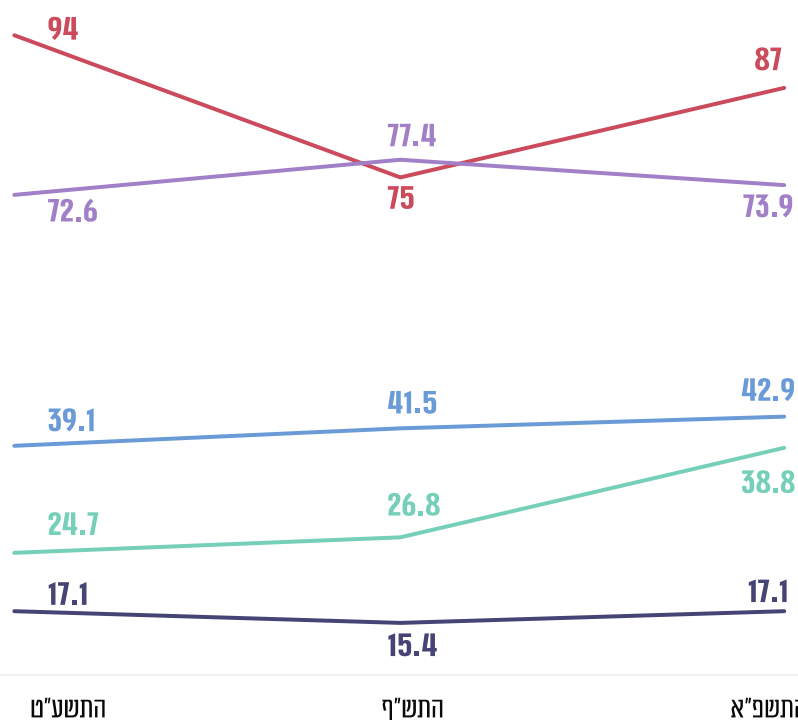
על פי נתוני משרד החינוך, שקיפות בחינוך, ונתוני תיכון אזורי בתחום המועצה האזורית ברנר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בגרות מצטיינת כוללת בגרות בחמש יח"ל במתמטיקה ואנגלית.

** הנתונים לגבי המועצה האזורית גן רווה מתייחסים רק לתלמידי המועצה אשר לומדים בתיכון האזורי בתחום המועצה האזורית ברנר.



תרשים 5: שיעור הזכאים לתעודת בגרות חמש יח"ל באנגלית מקרב כלל תלמידי י"ב במוסדות המגוישים לבגרות ביחס לממוצע הארצי בשנים התשע"ט - התשפ"א ברשויות המקומיות* שנבדקו



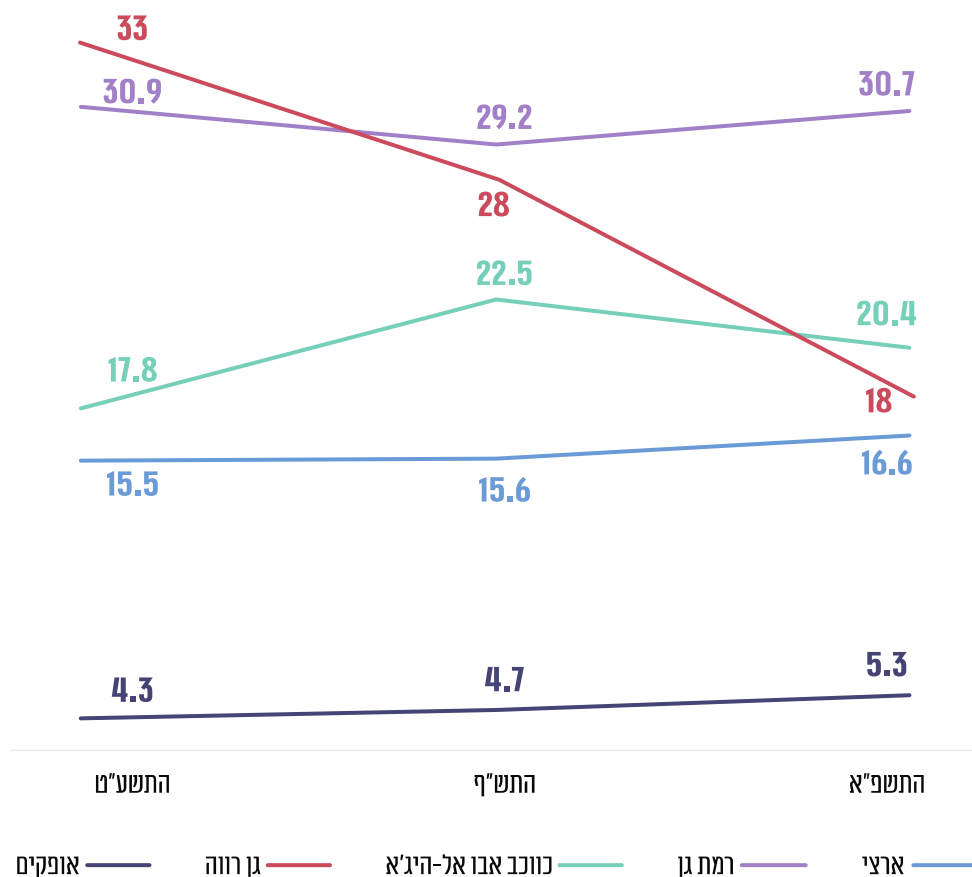
ארצי — רמת גן — כנוכב אבו אל-היג'א — גן רווה — אופקים

על פי נתוני משרד החינוך, שקיפות בחינוך ונתוני תיכון אזורי בתחום המועצה האזורית ברנר בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים לגבי המועצה האזורית גן רווה מתייחסים רק לתלמידי המועצה אשר לומדים בתיכון האזורי בתחום המועצה האזורית ברנר.



תרשים 6: שיעור הזכאים לתעודת בגרות חמש יח"ל במתמטיקה מקרב כלל תלמידי י"ב במוסדות המגוישים לבגרות ביחס לממוצע הארצי בשנים התשע"ט - התשפ"א ברשויות המקומיות* שנבדקו

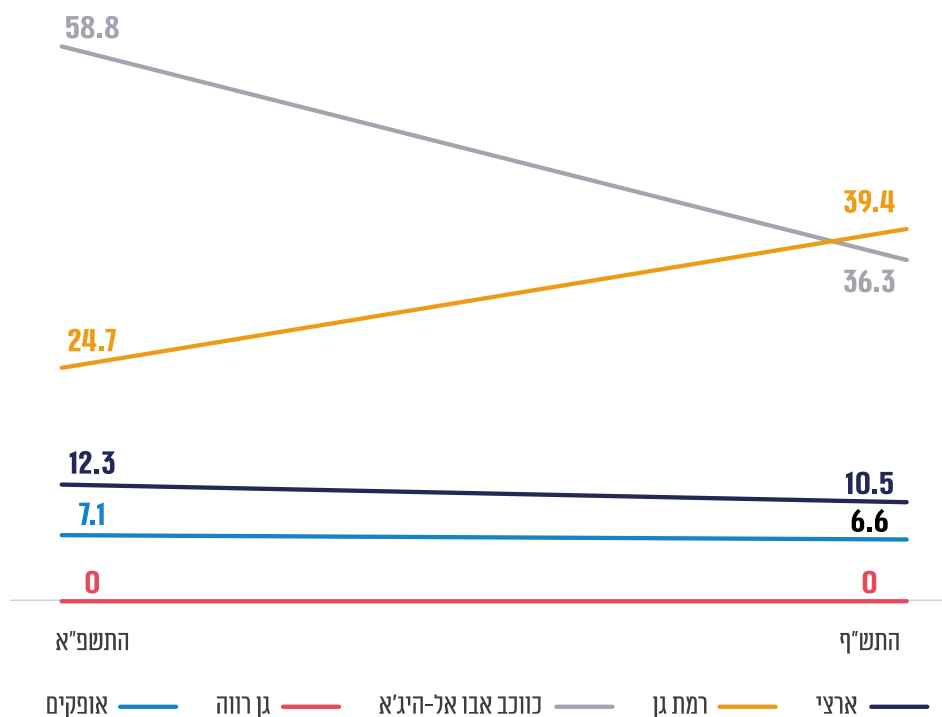


על פי נתוני משרד החינוך, שקיפות בחינוך, ונתוני התיכון האזורי בתחום המועצה האזורית ברנר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים לגבי המועצה האזורית גן רווה מתייחסים רק לתלמידי המועצה אשר לומדים בתיכון האזורי בתחום המועצה האזורית ברנר.



תרשים 7: שיעור הזכאים לתעודת בגרות עם הסמכה טכנולוגית מצטיינת*
מקרב כלל תלמידי י"ב במוסדות המגוישים לבגרות ביחס לממוצע הארצי
בשנים ** התש"ף - התשפ"א ברשויות המקומיות*** שנבדקו



על פי נתוני משרד החינוך, שקיפות בחינוך, ונתוני התיכון האזורי בתחום המועצה האזורית ברנר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* תעודת הסמכה טכנולוגית מצטיינת כוללת שלושה מקצועות מהמגמה הטכנולוגית וכן בגרות חמש יח"ל באנגלית ובמתמטיקה.

** הנתונים לשנת התשע"ט היו חלקיים ועל כן אינם מוצגים.

*** הנתונים לגבי המועצה האזורית גן רווה מתייחסים רק לתלמידי המועצה אשר לומדים בתיכון האזורי בתחום המועצה האזורית ברנר.

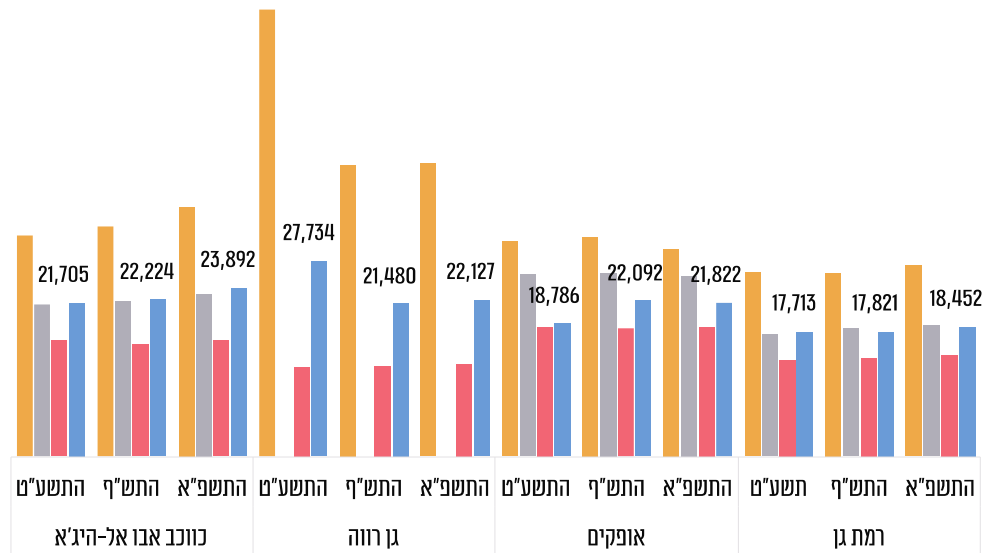


מתרשימים 3 - 7 עולה כי שיעור הזכאות לבגרות בשנים התשע"ט - התשפ"א ברמת גן (91.9%, 94.6%-92.7% בהתאמה), בכוכב אבו אל-היג'א (95.9%, 95.8%-99%) ובגן רווה (89.7%, 79.2%-91.6%) גבוה מן הממוצע הארצי (69.7%, 73.4%, 76%), ואילו באופקים (47.7%, 47.5%-47.2%) נמוך מן הממוצע הארצי; שיעור הזכאות לבגרות מצטיינת ברמת גן (19.7%, 20.3%-31%), בכוכב אבו אל-היג'א (24.7%, 15.5%-28.6%) ובגן רווה (23%, 28%-18%), גבוה מן הממוצע הארצי (8.8%, 10.8%, 13.3%), ואילו באופקים (1.7%, 2.2%-3.4%) השיעור נמוך מן הממוצע הארצי; שיעור הזכאות לבגרות באנגלית חמש יחידות לימוד (להלן - יח"ל) ברמת גן (72.6%, 77.4%-73.9%) ובגן רווה (94%, 75%, 87%) גבוה מן הממוצע הארצי (39.1%, 41.5%, 42.9%) ואילו בכוכב אבו אל-היג'א (24.7%, 26.8%, 38.8%) ובאופקים (17.1%, 15.4%, 17.1%) השיעור נמוך מן הממוצע הארצי; שיעור הזכאות לבגרות במתמטיקה חמש יח"ל ברמת גן (30.9%, 29.2%, 30.7%), בכוכב אבו אל-היג'א (17.8%, 22.5%, 20.4%) ובגן רווה (33%, 28%, 18%) גבוה מן הממוצע הארצי (15.5%, 15.6%, 16.6%), ואילו באופקים (4.3%, 4.7%, 5.3%) שיעור זה נמוך מן הממוצע הארצי.

בשנים התש"ף - התשפ"א שיעור הזכאות לבגרות עם הסמכה טכנולוגית מצטיינת ברמת גן (39.4%, 24.7%) ובכוכב אבו אל-היג'א (36.3%, 58.8%) גבוה מן הממוצע הארצי (10.5%, 12.3%), ואילו באופקים (6.6%, 7.1%) ובגן רווה (0%, 0%) שיעור זה נמוך מן הממוצע הארצי.



תרשים 8: תקציב* משרד החינוך לתלמיד** לפי שלבי חינוך בשנות הלימודים התשע"ט - התשפ"א (ספטמבר 2018 - אוגוסט 2021)



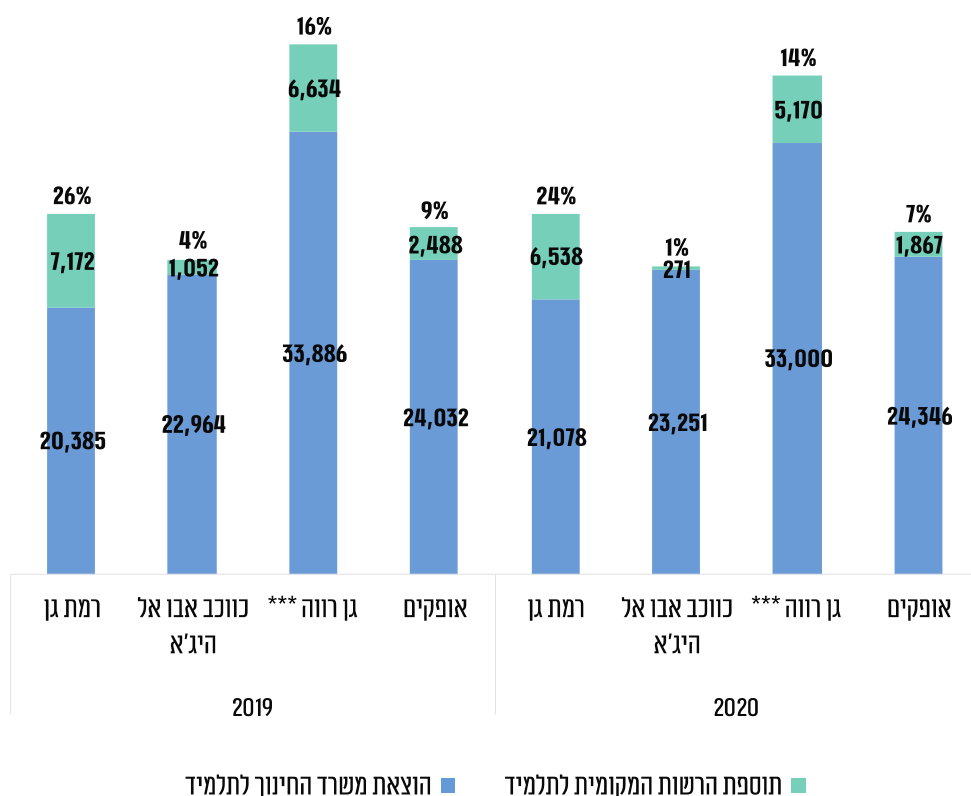
■ התקציב הממוצע לתלמיד ■ התקציב לתלמיד ביסודי ■ התקציב לתלמיד בחטיבת הביניים ■ התקציב לתלמיד בחטיבה העליונה

על פי נתוני התמונה החינוכית והתקציב החינוכי ממשרד החינוך בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הסכום המוצג בתרשים מתייחס לעמודה הכחולה שמציגה את התקציב הממוצע לתלמיד על פני כל שלבי החינוך ברשות המקומית. בגן רווה אין חטיבת ביניים.

** התקציב הממוצע לתלמיד הוא אומדן של כלל התשומות התקציביות המועברות ממשרד החינוך לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולבעליות, בחלוקה לסך תלמידי בית הספר. בתקציב זה לא נכללים תוספות תקציביות של הרשויות המקומיות ותשלומים של משקי בית וגורמים פרטיים אחרים. התקציב המועבר לבתי הספר (ולרשויות או לבעליות המפעילות אותם) מורכב משכר המורים ומתשלומים שאינם קשורים לשכר המורים. בשכר המורים נכללים השכר עבור שעות ההוראה ושעות ההדרכה ותשלומים נוספים הכלולים במשכורות עובדי ההוראה. תשלומים שאינם קשורים לשכר המורים הם תשלומים המועברים לבתי הספר ולרשויות והבעליות המפעילות אותם בגין שירותים ורכישות הקשורים לתפעול בית הספר, כגון שכר עובדי בית הספר שאינם מורים (שרתים, לבורנטים, מזכירים, ספרנים, פסיכולוגים חינוכיים ועוד), הוצאות על תחזוקה וחומרים, הסעות וליווי, תשלומי שכר דירה, הוצאות על טיפול פרה-רפואי לתלמידי חינוך מיוחד ועוד. מתוך הכנסת - מרכז המחקר והמידע, "מונחון לביאור תקציב מערכת החינוך", (ספטמבר 2021).



**תרשים 9: תקציב החינוך* המשולב לתלמיד המועבר ממוסד החינוך
ומהרשות המקומית בשנים 2019 - 2020 ** (בש"ח)**



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והתקציב החינוכי ממוסד החינוך בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* האחוזים מעל העמודות מבטאים את שיעור המימון העצמי של הרשות המקומית מסך תקציב החינוך לתלמיד באותה רשות.
** הנתונים מתייחסים גם לילדי גני הילדים.
*** תקציב החינוך של המועצה האזורית גן רוהה אינו כולל תמיכה ישירה בפעילות התיכון האזורי בתחום המועצה האזורית ברנר.



מהתרשימים עולה כי קיימים פערים בין הרשויות המקומיות שנבדקו בתקציב החינוך לתלמיד ובשיעור המימון העצמי להפעלת שירותי חינוך. בכווכב אבו אל-היג'א, המשתייכת לאשכול חברתי-כלכלי 4, שיעור המימון העצמי היה כ-4% (1,052 ש"ח) בשנת 2019 וכ-1% (271 ש"ח) בשנת 2020; באופקים, המשתייכת לאשכול חברתי-כלכלי 3, שיעור המימון העצמי היה כ-9% (2,488 ש"ח) וכ-7% (1,867 ש"ח) בהתאמה; ברמת גן, המשתייכת לאשכול חברתי-כלכלי 8, שיעור המימון העצמי היה כ-26% (7,172 ש"ח) וכ-24% (6,538 ש"ח) בהתאמה; ובגן רווה, שגם היא משתייכת לאשכול חברתי-כלכלי 8, שיעור המימון העצמי היה כ-16% (6,634 ש"ח) וכ-14% (5,170 ש"ח) בהתאמה. בגן רווה תקציב החינוך הכולל לתלמיד היה הגדול ביותר מתוך ארבע הרשויות שנבדקו.

המועצה האזורית גן רווה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 (להלן - תשובת המועצה האזורית גן רווה) כי היא משקיעה רבות בחינוך התלמידים ומבקשת להוסיף ולהשקיע בחינוכם ובטיפוחם. בעניין זה מסרה המועצה כי יש להבחין בין ההשקעה בבית הספר היסודי, הנעשית ביד רחבה תוך פיתוח תוכניות חינוך, לבין ההשקעה בתלמידי התיכון, המנוהלת על ידי המועצה האזורית ברנר.

מעורבות הרשויות המקומיות בפעילות בתי הספר בתחום שיפוטן

חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), התשס"א-2001, קובע כי בכל רשות מקומית ימונה מנהל מחלקת חינוך. הגדרת התפקיד של מנהל יחידת חינוך כוללת בין היתר ליווי של פעילות בתי הספר היסודיים והעל-יסודיים ובקרה על הפעילות, לרבות בחינה ואישור של תוכנית העבודה השנתית של כל מוסד ומעקב אחר יישומה וכן קידום ועידוד של יוזמות פדגוגיות במוסדות חינוך²⁵.

ועדת חינוך

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש], מועצת העירייה תבחר ועדת חינוך. תפקידה של ועדת החינוך הם ליוזם ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לחינוך; להגיש לאישור המועצה את תוכניותיה ולעקוב אחר ביצוע התוכניות המאושרות; ולייעץ למועצה בתחומים הנוגעים לחינוך. חברי הוועדה יהיו כדלהלן: יו"ר הוועדה - ראש העירייה או ממלא מקומו, שלושה עד שישה חברי מועצה, שני מנהלי בתי ספר, האחד מבית ספר יסודי והאחר מבית ספר על-יסודי בתחום שיפוטת של העירייה או סגניהם, נציג ועד ההורים העירוני, ויו"ר מועצת התלמידים העירונית²⁶. תדירות ישיבות הוועדה אינה מוגדרת, ואין לה סמכויות סטטוטוריות. ואולם ברשויות רבות היא משמשת גורם המסייע ותורם לשיפור האיכות של שירותי החינוך.

25 משרד הפנים, **אוגדן תיאורי תפקידים** (עודכן בספטמבר 2016).

26 פקודת העיריות [נוסח חדש], סעיף 149ט.



הוראה דומה לא נקבעה בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] וכן בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. ואולם מועצה אזורית ומועצה מקומית רשאיות להקים בתחומן ועדת חינוך²⁷.

בביקורת עלה כי המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** לא הקימה ועדת חינוך. ביתר הרשויות המקומיות שנבדקו - **אופקים**, **רמת גן** ו**גן רווה** - הוקמה ועדה כזו. להלן תדירות הדיונים של ועדת החינוך ברשויות אלו:

לוח 3: תדירות דיוני ועדות החינוך ברשויות שנבדקו

רמת גן	גן רווה	אופקים	
2	3	1	2019
3	1	1	2020
4	4	1	2021
4	1	*---	נובמבר 2022
13	9	3	סה"כ

* עד למועד סיום הביקורת בנובמבר 2022 ועדת החינוך לא התכנסה.

מהלוח עולה לגבי עיריית אופקים כי בכל אחת מהשנים 2019 - 2021 קיימה ועדת החינוך בה ישיבה אחת בכל שנה. אשר לשנת 2022, עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2022, ועדת החינוך לא התכנסה.

בישיבת ועדת החינוך של עיריית **אופקים** בשנת 2019 הוצגו היעדים והאתגרים לשנת הלימודים הבאה; בישיבת הוועדה בשנת 2020 הוצגו שיתופי הפעולה והפעילות המדעית בעיר; ובישיבת הוועדה בשנת 2021 הוצגו נתונים על מערכת החינוך בעיר ויעדי מערכת החינוך. אולם מלבד אזכור נושא הדיון לא נמצאו במסמכים הנוגעים לדיונים אלה פרטים על תוכן הדיון והתייחסויות המשתתפים.

בשנת 2019 דנה ועדת החינוך של עיריית **רמת גן** בנושא פתיחת אזורי רישום, ובישיבה אחרת של הוועדה הוצגה הפעילות החינוכית בעיר. בשנת 2020 דנה ועדת החינוך בשיתוף ילדי עולים בפעילויות חינוכיות, בהנגשת מידע לתושבים, בהכנת סקר לבני נוער, בפיצול כיתות, בחיטוי כיתות, במילוי הצהרת בריאות במוסדות החינוך, בחלוקת מחשבים לאנשי צוות ולילדים מעוטי יכולת בזמן מגפת הקורונה, בתוכניות לימוד, בקריטריונים לחלוקת מחשבים בזמן מגפת הקורונה ובהתארגנות הנדרשת לפתיחת תיכון חדש במזרח העיר. בשנת 2021 דנה ועדת החינוך בדרכי ההתמודדות עם הקשיים שנוצרו למערכת החינוך בשל מגפת הקורונה, בהתקדמות בהקמת התיכון החדש במזרח העיר ובתכנון מרחבי למידה בבתי הספר. בישיבת ועדה נוספת הוצגה פעילות החינוך האנתרופוסופי בבית ספר בעיר. בשנת 2022 הוצגה בוועדת החינוך פעילות של

27 משרד הפנים, **המדריך לבחור ברשויות המקומיות** (אוקטובר 2018), עמ' 167.



שלושה תיכונים בעיר ופעילות בבתי ספר בנושא הכנה לשירות צבאי, וכן היא דנה בנושאים: מסלול המכוונים העירוני, שיבוץ סייעות בגני הילדים, גיוס כוח אדם לצהרונים בתי הספר, מעקב אחר מתן מענים פדגוגיים, חברתיים ורגשיים בבתי הספר, מחסור בכוח אדם בבתי ספר, פרויקט בנושא עידוד מצוינות במדעים ובמתמטיקה.

עלה כי תיעוד דיוני ועדות החינוך בעיריית **אופקים** היה חלקי, ולא הוצג בו פירוט מלא של הדיונים.

ועדת החינוך של המועצה האזורית **גן רוה** דנה בשנת 2019 בהסדרת התנועה ליד בתי הספר; בעיצוב סמלי בתי הספר; בהגברת הפעילויות הייחודיות של בתי הספר היסודיים; בהקדמת החלת לימודי אנגלית בבתי הספר בשכבות הנמוכות; בגיוס אנשי הוראה למתן תגבורים; בשיפור האקלים הבית ספרי; במימון שעות התגבור במקצועות הליבה; ברכישת מחשבים למורים; ובמינוי נציג של ועדת החינוך בוועדת טיולים. בשנת 2020 דנה ועדת החינוך בהרחבת התוכנית ללימוד מתמטיקה בבתי הספר היסודיים. בשנת 2021 דנה ועדת החינוך בהעברת תשלומים לתיכון האזורי²⁸, שבו לומדים תלמידי המועצה; במתן שיעורי תגבור; בהערכת תוכנית לימוד חיצונית; באתגרי ניהול בתי הספר; ובקשר בין בית הספר לקהילה. בדיון אחר של הוועדה בשנת 2021 הוצגו עדכונים ותוכניות עבודה. בשנת 2022 דנה ועדת החינוך בהשפעתו של בית הספר הפרטי במועצה על מערכת החינוך הציבורית; בפיצול כיתות; בהקמת "סיירת הורים"; ובשעת התחלת הלימודים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הקמתה של ועדת החינוך במועצה האזורית **גן רוה**, וממליץ למועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** להקים ועדת חינוך, כדי לקדם את מערך החינוך בתחום שיפוטה על ידי יזום ותכנון של פעילויות הנוגעות לחינוך.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית **אופקים** להקפיד לתעד את הדיונים בוועדת החינוך, לבחון אם כינוס ועדת החינוך בתדירות של פעם בשנה עונה על צרכיה, ואם לא - לפעול לכינוסה בתדירות גבוהה יותר, וכן לבחון את הסיבות לאי-כינוס הוועדה בשנת 2022. הקפדת העירייה על קיום דיונים ותיעודם עשויה להגביר את אפקטיביות פעילותה ואת אפקטיביות המעקב שלה אחר התוכניות החינוכיות בתחום שיפוטה.

ועדה מלווה בית ספרית

החלטת הממשלה²⁹ ממרץ 2011 העניקה למשרדי החינוך והאוצר סמכות לבצע ניסוי (פיילוט) לבחינת ניהול עצמי בבתי הספר. על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום" מאוקטובר 2017 (להלן - חוזר מנכ"ל בנושא מעבר לניהול עצמי או חוזר מנכ"ל משרד החינוך), רשות מקומית אשר מעוניינת בהעברת בתי הספר שבתחום שיפוטה לניהול עצמי נדרשת לחתום עם משרד החינוך על "מסמך הבנות" אשר מעגן ומסדיר את התחייבויות המשרד, הרשות המקומית ובתי הספר ברמה הכלכלית והתפעולית. המערכת הממוחשבת גפ"ן (גמישות פדגוגית-ניהולית) משמשת כאמצעי ליישום

28 ראו פירוט לגבי התיכון האזורי בתחום המועצה האזורית ברנר בהמשך.

29 החלטת הממשלה 2981, "ניהול עצמי - העצמת סמכויות המנהל בבית הספר" (13.3.11).



הניהול העצמי בבית הספר: המערכת משקפת למנהלי בתי הספר את התקציב הגמיש העומד לרשותם ומאפשרת להם לגבש תוכנית עבודה בית ספרית, לתכנן את התקציב השנתי, לרכוש מענים חינוכיים מותאמים לצורכי בית הספר ולדווח על הביצוע³⁰. כפי שצוין, באוגוסט 2021 החליטה הממשלה לפעול להחלת הניהול העצמי בפריסה ארצית. על פי נתוני משרד החינוך, נכון לדצמבר 2022 כלל בתי הספר היסודיים עברו למערכת גפ"ן, המאפשרת ליישם את הניהול העצמי, החל משנת הלימודים התשפ"ג³¹.

על פי מסמך ההבנות עליו נדרשת הרשות המקומית לחתום, מנהל אגף החינוך ברשות המקומית והמפקח הכולל על בתי הספר מטעם משרד החינוך אחראים במשותף להקמת ועדה מלווה בית ספרית (להלן - ועדה מלווה) עבור כל אחד מבתי הספר שעוברים לניהול עצמי. על פי החוזר בנושא מעבר לניהול עצמי, הוועדה המלווה תכלול באופן קבוע את מנהל בית הספר (מרכז הוועדה), המפקח הכולל במשרד החינוך, מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית (או נציגו), נציג הגזברות ברשות המקומית, נציג המורים ונציג ההורים. הוועדה תהיה פורום מייעץ, מלווה ותומך בנוגע לגיבוש וליישום המדיניות הפדגוגית, הניהולית והכלכלית של בית הספר; תשמש מסגרת לשיח משותף של גורמים שונים המעורבים בבית הספר; תשמש מסגרת לדיון תקופתי מוסדר בכלל התשומות, התהליכים והתוצרים של בית הספר הן הפדגוגיים והן הכלכליים; תסייע לממש את האחריות והמחויבות של בית הספר באמצעות הדיון על תוכנית העבודה הבית ספרית ועל האתגרים העומדים בפני בית הספר; ותאשר את תוכנית העבודה מקושרת המשאבים.

על פי חוזר מנכ"ל בנושא מעבר לניהול עצמי, הוועדה המלווה תתכנס פעמיים בשנה לפחות, כדלקמן:

1. מפגש אחד לקראת סוף שנת הלימודים (בחודשים מאי - יוני). במפגש זה יציג בית הספר סיכום של השנה החולפת, הכולל את מידת השגת המטרות והיעדים שהוגדרו בתוכנית העבודה, את הגורמים המעכבים את השגת המטרות ואת הגורמים המזריזים את השגת המטרות. נוסף על כך, יציג בית הספר תוכנית עבודה מקושרת משאבים לשנה הקרובה, לרבות מטרות בית הספר, יעדי המרכזיים, האתגרים העומדים בפניו והקצאת המשאבים בביטוי לסדרי העדיפויות של בית הספר.
2. מפגש שני באמצע שנת הלימודים (בחודשים ינואר - פברואר) לדיון ביישום תוכנית העבודה - תכנון לעומת ביצוע - והסקת מסקנות לקראת גיבוש תוכנית העבודה לשנת הלימודים העוקבת.

על פי חוזר מנכ"ל בנושא מעבר לניהול עצמי, יש לתעד את דיון הוועדה המלווה באמצעות סיכום דיון מפורט, ולהפיץ את הסיכום למשתתפים.

30 משרד החינוך, **מדריך גפ"ן לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולרשתות החינוך - שנת הלימודים תשפ"ג**, עודכן ב-19.6.22, עמ' 4.

31 בסוף דצמבר 2022 נכללו בתוכנית הגמישות הניהולית 3,580 מוסדות חינוך. מוסדות חינוך מיוחד אינם כלולים בתוכנית לשנת הלימודים התשפ"ג, כדי להבטיח את מתן שירותי החינוך המיוחד.



בפברואר 2020 הפיצה סמנכ"לית בכירה ומנהלת המינהל הפדגוגי במשרד החינוך הנחיה למנהלי המחוזות אשר מורה על קיום ועדה מלווה אחת בלבד מדי שנה, זאת במטרה להפחית את העומס המוטל על מנהלי בתי הספר (להלן - הנחיית משרד החינוך).

מלבד המועצה האזורית **גן רווה**, אשר נכון למועד סיום הביקורת לא העבירה את בית הספר היסודי שבתחום שיפוטה לניהול עצמי³², כלל בתי הספר היסודיים ברשויות המקומיות שנבדקו עברו לניהול עצמי לפני שנת הלימודים התשפ"ג³³, ועל כן היו אמורות לפעול בהם ועדות מלוות.

עיריית אופקים: צוות הביקורת בדק אם קיימים סיכומי דיונים של הוועדה המלווה של בתי הספר היסודיים א' ו-ב' באופקים לגבי השנים 2019 - 2022 (התש"ף - התשפ"ב).

בעניין הוועדה המלווה של בית ספר א', הועברו סיכומי שני דיונים: מינואר 2020 (תש"ף) ומיוני 2021 (תשפ"א). בדיון מינואר 2020 לא נכחו גורם מטעם אגף החינוך בעירייה ונציג ההורים, ובדיון מיוני 2021 לא הוצגו מידת השגת המטרות והיעדים שהוגדרו בתוכנית העבודה, הגורמים המעכבים והמזרזים את השגת המטרות והיעדים, ולא הוצגה תוכנית עבודה מקושרת משאבים לשנה העוקבת.

בעניין הוועדה המלווה של בית ספר ב', הועבר סיכום דיון ממרץ 2020 (תש"ף) וסיכום דיון בנוגע לשנת הלימודים התשפ"ב (ספטמבר 2021 - אוגוסט 2022) ללא תאריך וכן מצגת תוכנית עבודה מקושרת משאבים לשנת הלימודים התשפ"ב. לא הועבר סיכום דיון הנוגע לשנת הלימודים התשפ"א. בסיכום הדיון ממרץ 2020 אין פירוט של זהות המשתתפים בו, ומובא בו תיאור קצר של מצב ביצוע המשימות (בוצע/בתהליך/לא בוצע), ללא פירוט שממנו ניתן להסיק לגבי הביצוע לעומת התכנון. בדיון לגבי שנת הלימודים התשפ"ב לא נכח נציג ההורים.

עיריית רמת גן: צוות הביקורת בדק אם קיימים סיכומי דיונים של הוועדה המלווה של בתי הספר היסודיים א' ו-ב' ברמת גן לגבי השנים 2019 - 2022 (התש"ף - התשפ"ב).

בעניין הוועדה המלווה של בית ספר א' ברמת גן, הועברו שתי מצגות, אחת לגבי שנת הלימודים התש"ף והשנייה לגבי שנת הלימודים התשפ"א, ולא הועבר סיכום דיון הנוגע לשנת הלימודים התשפ"ב. במצגות לא צוינו מועדי דיוני הוועדה המלווה ופרטי המשתתפים בהם. המצגת לשנת התש"ף כללה הצגה של תוכנית העבודה, אולם לא כללה פירוט של דיון ביישום תוכנית העבודה והסקת מסקנות. המצגת לשנת התשפ"א עסקה במתכונת הלמידה בשגרת קורונה אולם לא כללה סיכום של השנה שעברה המפרט את מידת השגת המטרות והיעדים שהוגדרו בתוכנית העבודה ואת הגורמים המעכבים והמזרזים את השגת מטרות אלו, וכן לא כללה תוכנית עבודה מקושרת משאבים לשנה העוקבת.

בעניין הוועדה המלווה של בית ספר ב' ברמת גן, הועברה מצגת אחת שלא צוינו בה מועד דיון הוועדה ופרטי המשתתפים בו. המצגת כללה פירוט לגבי אופן יצירת קרבה ואמפתיה בשנת קורונה, יום הורים, למידה היברידית משמעותית ופירוט מידת הצלחת התלמידים בקריאה. ואולם לא פורטו בה הנשאים הללו: דיון בתוכנית עבודה מקושרת משאבים לשנה הקרובה או דיון

32 המועצה האזורית **גן רווה** עברה להשתמש במערכת גפ"ן בשנת הלימודים התשפ"ג.

33 עיריית **רמת גן** העבירה את בתי הספר בתחום שיפוטה לניהול עצמי בשנת הלימודים התשע"ב; עיריית **אופקים** ומועצה מקומית **כווכב אבו אל-היג'א** העבירו את בתי הספר בתחום שיפוטן לניהול עצמי בשנת הלימודים התשע"ה.



ביישום תוכנית העבודה - ביצוע לעומת תכנון; הסקת מסקנות לקראת גיבוש תוכנית העבודה לשנת הלימודים העוקבת.

המועצה המקומית כוכב אבו אל-היג'א: צוות הביקורת בדק אם קיימים סיכומי דיונים של הוועדה המלווה של בית הספר היסודי במועצה המקומית כוכב אבו אל-היג'א לגבי השנים 2019 - 2022 (התש"ף - התשפ"ב). הועברו מסמכים המתעדים חמישה דיונים בוועדה המלווה לגבי שנת הלימודים התש"ף: באוגוסט 2019, באוקטובר 2019, בנובמבר 2019, במרץ 2020 ובמאי 2020; שלושה דיונים בוועדה המלווה לגבי שנת הלימודים התשפ"א: באוגוסט 2020, באוקטובר 2020 ובמאי 2021; שישה דיונים בוועדה המלווה לגבי שנת הלימודים התשפ"ב: בספטמבר 2021, באוקטובר 2021, בנובמבר 2021, בפברואר 2022, באפריל 2022 ובמאי 2022. כל מסמך כלל ציון של נושאים אחדים שצוינו בכתורות. לגבי הדיון במאי 2021 הועברה מצגת שבה פורטו חוזקות, אתגרים, הזדמנויות ותובנות וכן מיפויים שנערכו בבית הספר בתחומים מרכזיים ותוכניות התערבות שהופעלו בעקבות מיפויים אלו. נוסף על כך, במצגת פורטו דרכי פעולה מתוכננים לשנה העוקבת. בדיונים לא נכח נציג ההורים. כמו כן המצגת והמסמך המתעד את הדיון לא כללו פירוט לגבי מידת השגת המטרות והיעדים שהוגדרו בתוכנית העבודה, לא צוינו בהם הגורמים המעכבים והמזרזים את השגת מטרות אלו ולא נכללה בהם תוכנית עבודה מקושרת משאבים לשנה הקרובה.

מהאמור לעיל עולה כי הוועדות המלוות של בתי הספר היסודיים בניהול עצמי בעיריות **אופקים** (בית ספר אחד) **ורמת גן** (שני בתי ספר) לא התכנסו בתדירות שנקבעה בהנחיות משרד החינוך בנושא הוועדות המלוות: הוועדה המלווה של אחד מבתי הספר באופקים התכנסה פעמיים במהלך שלוש שנות הלימודים התש"ף-התשפ"ב, מתוך שלוש פעמים כנדרש על פי הנחיית משרד החינוך; הוועדות המלוות של שני בתי ספר ברמת גן התכנסו פעם אחת ופעמיים בהתאמה במהלך שלוש שנות הלימודים התש"ף-התשפ"ב, מתוך שלוש פעמים כנדרש על פי הנחיית משרד החינוך. מהתיעוד שהועבר למשרד מבקר המדינה עולה כי הוועדה המלווה של בית ספר במועצה המקומית **כוכב אבו אל-היג'א** התכנסה לפחות פעם אחת בכל אחת משנות הלימודים התש"ף-התשפ"ב, כנדרש.

עוד עולה כי לעיריות **אופקים** **ורמת גן** אין מסמכים שבהם מפורטים הגורמים שנכחו בשיבות הוועדות המלוות של שני בתי ספר ברמת גן ובית ספר באופקים; בשיבת הוועדה המלווה של בית ספר באופקים לא נכח גורם מטעם אגף החינוך בעירייה ונציג ההורים, ובישיבת הוועדה המלווה של בית ספר בכוכב אבו אל-היג'א לא נכח נציג ההורים, כנדרש בחזר מנכ"ל בנושא מעבר לניהול עצמי.

מפרוטוקולי ישיבות הוועדות המלוות של בתי ספר באופקים, **ברמת גן** ובכוכב אבו אל-היג'א עולה כי לא הוצגו תוכניות עבודה מקושרות משאבים; מידת השגת המטרות והיעדים שהוגדרו בתוכניות העבודה; הגורמים המעכבים והמזרזים את השגת המטרות והיעדים; ופירוט שממנו ניתן להסיק לגבי הביצוע לעומת התכנון.

על עיריות **אופקים** **ורמת גן** לפעול לקיומם של דיונים בוועדות המלוות של בתי הספר בניהול עצמי פעם בשנה, בהתאם להנחיית משרד החינוך ובהתאם לחזר מנכ"ל משרד החינוך, כדי להבטיח כי הדיון יהיה מועיל.



מומלץ כי משרד החינוך יוודא כי בבתי הספר בניהול עצמי מתקיימים דיונים של הוועדות המלוות בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך ובהתאם להנחיה שפורסמה בהמשך לחזור זה, וכי הדיונים כוללים התייחסות לנושאים שנקבעו בחוזר. זאת כדי להבטיח מעקב ובקרה לגבי פעילות בתי הספר בניהול עצמי וחתימה למימוש יעדיהם, ולהבטיח את הקצאת המשאבים בהתאם לסדרי העדיפויות הבית ספריים ולמטרותיהם של בתי הספר, בין היתר בתחום ההישגים הלימודיים.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 (להלן - תשובת משרד החינוך) כי במסגרת מערכת גפ"ן המנהלים יתכננו את תוכנית העבודה בפלטפורמה שיועדה לכך, יצינו בה את מועד הוועדה ויעלו את הפרוטוקול למערכת.

ניהול תחום החינוך ברשות המקומית

לוח 4: מספר המועסקים באגף/מינהל החינוך ברשויות המקומיות שנבדקו

מינהל החינוך באופקים	אגף החינוך ברמת גן	אגף החינוך בכוכב אבו אל-היג'א	אגף החינוך בגן רוזה
21	130	12	1

תוכניות עבודה של מחלקות החינוך ברשויות המקומיות

הליך תכנון המלווה בשיח נכון יכול לחזק במידה ניכרת את התשתית הארגונית ברשות המקומית ולייצר תרבות ארגונית המיישמת אסטרטגיה ומכוננת למדדי תוצאה שהיו בעלי ערך לתושב. עבודה בהתאם לתכנון נועדה לבנות תהליך המבוסס על תקציב הרשות ויכולותיה הארגוניות, דבר המגביר את הסיכויים להשגת יעדי הרשות. בינואר 2020 פרסם משרד הפנים את מדריך התכנון לרשויות מקומיות (להלן - מדריך התכנון לרשויות מקומיות), שנועד לשמש כלי עזר לצוות התכנון ברשות המקומית. לפי מדריך זה, הליך התכנון מתחיל בהערכת המצב הקיים ונמשך בקביעת מדיניות ויעדים, כתיבת תוכנית עבודה, יישום ובקרה.

תוכניות העבודה השנתיות של הרשות המקומית על אגפיה השונים משקפות את כלל הפעולות שהרשות מתכננת לבצע בתקופה נתונה, כדי להגיע מהמצב הקיים למצב עתידי שאליו היא שואפת ויכולה להגיע³⁴. תוכניות העבודה משמשות להנהלת הרשות כלי למעקב ובקרה לגבי יעילות הפעילות של אגפי הרשות ויחידותיה ושיפור ביצועי העובדים³⁵.

בשנת 2016 פרסם משרד הפנים, באמצעות אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות מקומיות, "מודל תוכנית עבודה אפקטיבית" (להלן - מודל תוכנית העבודה). מודל תוכנית העבודה נועד

34 משרד הפנים, מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות (2016).

35 משרד הפנים, מדריך התכנון לרשויות מקומיות (2020).



להיות מדריך מעשי ליצירת תהליך תכנון וכתובה של תוכניות עבודה שנתיות ובקרה על כך ברשויות המקומיות, תוך מתן גמישות מקצועית כדי שיתאפשר לכל רשות להתאים את המדריך למאפייניה השונים. על פי מודל תוכנית העבודה, בניית תוכנית עבודה שנתית מבוססת על שישה שלבים: חזון, הערכת מצב, יעדים אגפיים, משימות, מדדים, הערכה ובקרה³⁶.

חזון למחלקת החינוך ברשות המקומית

על פי מודל תוכנית העבודה, החזון מבטא את הערכים והשאיפות של העומדים בראש הרשות המקומית בהתחשב במאפייניה הייחודיים, ומשמש בסיס לקביעת מטרות ליחידות הרשות השונות. חזון למערכת החינוך אמור לבטא את השאיפות של הרשות המקומית בתחום זה, שיהיו בין היתר בסיס לקביעת היעדים לגבי שיפור ההישגים הלימודיים בתחום שיפוטה ולקביעת תוכנית אסטרטגית בנושא.

הועלה כי למחלקות החינוך ולאגפי החינוך בעיריות **אופקים ורמת גן**, במועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** ובמועצה האזורית **גן רווה** יש חזון למערכת החינוך, כדלקמן:

לוח 5: **חזון מערכת החינוך בעיריות אופקים ורמת גן ובמועצה המקומית כווכב אבו אל-היג'א**

הרשות המקומית	חזון מערכת החינוך
אופקים	"מערכת החינוך באופקים תהווה מנוף לצמיחת העיר ולמשיכת אוכלוסיות חדשות ואיכותיות. בוגרי מערכת החינוך יהיו אנשים ערכיים עם זיקה לעיר ולמדינה, מצוידים בכלים להשתלב בהצלחה במסלולי איכות בצה"ל ובאקדמיה".
רמת גן	"מערכת החינוך ברמת גן היא מערכת מובילה, החותרת להצטיינות וחדשנות. מערכת החינוך ברמת גן נותנת מענה מגוון לביטוי אישי ולמימוש מיטבי, מהגיל הרך ועד לגיל 35. מערכת החינוך ברמת גן מחנכת לערכים יהודיים, ציוניים ודמוקרטיים, מתוך אחריות חברתית ומעורבות קהילתית".
כווכב אבו אל-היג'א	"מינוף מערכת החינוך בכווכב למערכת חינוך מהמובילות בישראל. פיתוח מערכת חינוך המאפשרת מיצוי פוטנציאל אישי ולימודי, רווחה והעצמה של כל משתתפיה. הכנה של בוגרי מערכת החינוך בכווכב להשתלבות ומצוינות בחברה דמוקרטית, טכנולוגית והישגית".
גן רווה	"המועצה האזורית גן רווה באמצעות מערכת החינוך הפורמאלי, הבלתי פורמאלי ובשותפות מלאה עם נציגי תושבי המועצה מתחייבים לקיים מערכת חינוכית/לימודית כוללת ליצירת בוגר ציוני, יהודי עצמאי בדעותיו, רחב אופקים, שולט במיומנויות למידה מתקדמות, קשוב לסביבתו החברתית והאקולוגית. בוגר זה יהא בעל ערכי מוסר, סתגלן, אינטליגנט, המקבל את השונה ומטפח אותו, המסוגל להעשיר עצמו וסביבתו בסגולותיו האנושיות, בהומניזם שבו, בפלורליזם ובסבלנות כלפי הסובבים אותו, בוגר זה יהיה בעל יכולת להנחיל כל זאת לדורות הבאים".



הערכת מצב אגפית בתחום החינוך

לאחר שהרשות המקומית קובעת את יעדיה האסטרטגיים ומגדירה את מסגרת תקציבה, עליה לבצע הערכת מצב אגפית. הערכת מצב אגפית עונה על השאלה "איפה אנחנו נמצאים עכשיו", והיא תנאי בסיסי בגיבוש התשובה לשאלה "לאן אנחנו רוצים להגיע". מטרת שלב זה היא להגדיר כיווני פעולה באגף ולתכנןם כדי שיעלו בקנה אחד עם יעדי הרשות³⁷. ההערכה מאפשרת זיהוי פערים בין התכנון לביצוע, אתגרים והזדמנויות ולהקצות משאבים בהתאם. בסיום שלב זה יהיו בידי הרשות המקומית יעדים אגפיים³⁸. הערכת מצב איכותית מתבססת על עובדות, נתונים ומידע שהרשות אוספת ממקורות מהימנים. תהליך זה מאפשר יצירת תמונת מצב מלאה המשקפת היטב את המאפיינים השונים של הרשות המקומית, על אגפיה וסביבתה³⁹.

במדריך התכנון לרשויות מקומיות נקבע כי הערכת מצב מקיפה של מחלקת החינוך או אגף החינוך ברשות מקומית תיעשה על בסיס מידע ונתונים. המדריך מציג דוגמאות לגורמים ומקורות מידע שמהם אפשר לאסוף נתונים להערכת המצב, כדלקמן: נתוני פניות תושבים למוקד העירוני; סקרי שביעות רצון חוצי רשות; סקרי שירות פנימי ברשות; שביעות רצון תושבים מטיפול בפניות⁴⁰. בהתאם, הערכת מצב של מחלקת חינוך או אגף חינוך תתבסס על מידע ונתונים נדרשים לצורך קבלת החלטות, כדוגמת: המבנה הארגוני של המחלקה או האגף; כוח האדם בחלוקה לפי יחידות; תקציב המחלקה או האגף, כולל התקציב המועבר ממשרד החינוך; מוסדות החינוך ברשות המקומית ומאפייניהם; מספר התלמידים במוסדות החינוך ברשות המקומית; מספר התלמידים המתגוררים בתחום השיפוט של הרשות המקומית; הישגי התלמידים במוסדות החינוך; ההיערכות הנדרשת בעקבות צפי לשינוי באוכלוסייה בשנים הבאות; האקלים במוסדות החינוך⁴¹; תוכניות חינוכיות שמפעילה הרשות המקומית; סקרי שביעות רצון בקרב תושבים בתחום החינוך; ניתוח פניות הציבור בתחום החינוך.

בחינות הערכה בית ספריות לביסוס הערכת מצב אגפית בתחום החינוך

הערכת מצב מהימנה אשר מזהה פערים בין המצב העדכני של הישגי התלמידים לבין יעדי אגף החינוך שנקבעו תאפשר לאגף החינוך לפעול לצמצום פערים אלו. לשם כך אגף החינוך אמור לרכז ולעבד בין היתר את הנתונים על הישגי התלמידים בבתי הספר השונים בתחום השיפוט של הרשות המקומית, בהתבסס על מידע מהימן המתקבל מהערכות חינוכיות בית ספריות.

37 משרד הפנים, מדריך התכנון לרשויות מקומיות (2020).

38 משרד הפנים, מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות (2016).

39 משרד הפנים, מדריך התכנון לרשויות מקומיות (2020).

40 משרד הפנים, מדריך התכנון לרשויות מקומיות (2020).

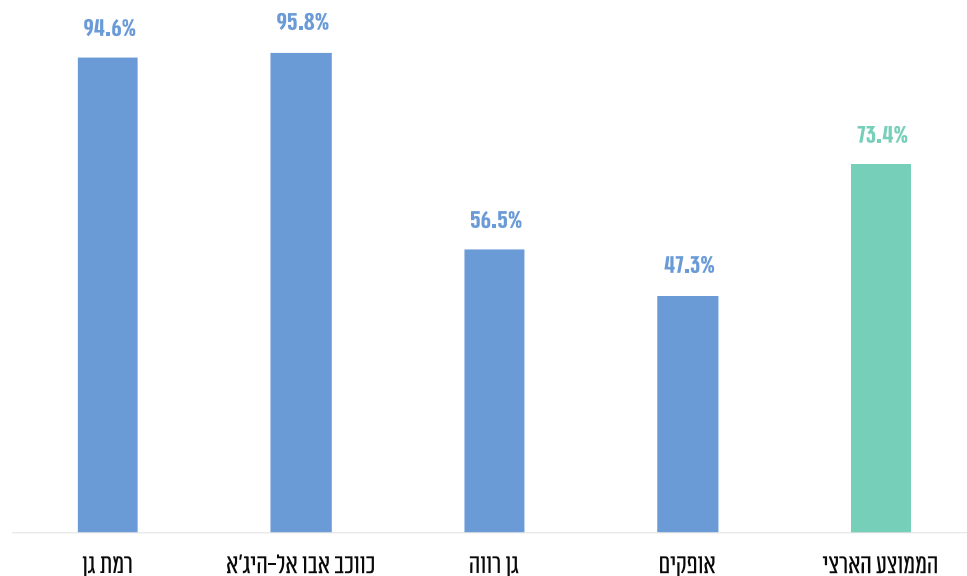
41 לפי הכנסת - מרכז המחקר והמידע, מבחני הערכה סטנדרטיים ארציים במערכת החינוך בישראל ובמבט השוואתי (2021), מדידת "אקלים בית ספרי וסביבה פדגוגית" מבוססת על סקרים המועברים לתלמידים (בכיתות ה-א), מורים ומנהלים אשר עוסקים בטווח רחב של נושאים מחיי בית הספר המשקפים את מגוון התהליכים החינוכיים והלימודיים החיוניים לעשייה החינוכית וללמידה משמעותית. במדדים אלה נכללים נושאים, כגון יחסים בין באי בית הספר (מורים, תלמידים והורים), מסוגלות עצמית ומוטיבציה ללמידה של התלמיד, מעורבות חברתית ותחומה לקהילה, תחושת מוגנות וביטחון, למידה פעילה ורלוונטיות ושיטות הוראה.



בתי ספר על-יסודיים

מבחני הערכה כלל-ארציים חיצוניים לבתי הספר בחינוך העל-יסודי הם מבחני הבגרות⁴². שיעור הניגשים למבחנים אלה, ממוצע הציונים במבחנים ושיעור הזכאים לתעודת בגרות הם מדדים לבחינת תוצריהם של מוסדות החינוך ושל מערכת החינוך בכללה. משרד החינוך מפרסם באופן פומבי נתונים, לפי רשויות מקומיות ובתי ספר, על שיעור הזכאים לבגרות; שיעור הזכאים לבגרות מצטיינת; שיעור מחברות הבחינה הפסולות; שיעור הזכאים לבגרות ברמת ארבע יח"ל באנגלית; שיעור הזכאים לבגרות ברמת חמש יח"ל באנגלית; שיעור הזכאים לבגרות ברמת ארבע יח"ל במתמטיקה; שיעור הזכאים לבגרות ברמת חמש יח"ל מתמטיקה⁴³.

תרשים 10: שיעור הזכאים לבגרות מכלל תלמידי י"ב במוסדות המגשים לבגרות בשנת הלימודים התש"ף ברשויות המקומיות שנבדקו*



על פי נתוני התמונה החינוכית והתקציב החינוכי ממשרד החינוך ונתונים מהתיכון האזורי בתחום המועצה האזורית ברנר - בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים לגבי המועצה האזורית גן רווה מתייחסים רק לתלמידי המועצה אשר לומדים בתיכון האזורי בתחום המועצה האזורית ברנר.

42 מבחני הבגרות הם מבחנים מסכמים בכל תחום לימוד הנערכים בסיום הלימודים, והם תנאי לקבלת תעודת הבגרות, שהיא מדד רשמי להשכלה תיכונית בישראל.

43 משרד החינוך, "שקיפות בחינוך": <https://shkifut.education.gov.il/national>.



מהתרחשים עולה כי בעוד בעיריית **רמת גן**, במועצה האזורית **גן רוה** ובמועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** שיעורי הזכאות לבגרות מכלל תלמידי י"ב במוסדות המגישים לבגרות - 94.6%, 79.2% ו-95.8% בהתאמה - גבוהים משיעור הממוצע הארצי העומד על 73.4%, בעיריית **אופקים**, שיעור הזכאות לבגרות מכלל תלמידי י"ב במוסדות המגישים לבגרות נמוך משיעור הממוצע הארצי ועומד על 47.5%.

בתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים

משנת 2002⁴⁴ עורך משרד החינוך מבחני מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית (להלן - מיצ"ב) להערכת מערכת החינוך. מטרת המיצ"ב היא לספק מידע על העשייה החינוכית, ההוראה והתפקוד הכללי של בית הספר במגוון נושאים, הן כדי לסייע למנהלים ולצוותים הפדגוגיים לבצע ניטור של התהליך הלימודי ושל האקלים הרגשי-חברתי בבית הספר, הן כדי לבחון ולשקף את ההתקדמות ברמת בית הספר היחיד וברמת הרשות, וכן כמדגם מייצג לגבי כלל מערכת החינוך.⁴⁵ מבחני המיצ"ב מתקיימים בכיתות ה' ו-ח' ומודדים הישגים לימודיים בארבעה מקצועות ליבה: שפת אם (עברית או ערבית), מתמטיקה, אנגלית ומדע וטכנולוגיה. נוסף על כך, המבחנים מודדים "אקלים בית ספרי וסביבה פדגוגית".

עם הקמתה של רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה)⁴⁶ בשנת 2006, הוטלה עליה האחריות לביצוע המיצ"ב. בכל שנה ראמ"ה עורכת "מיצ"ב חיצוני" בשליש מבתי הספר, כך שבכל בית ספר נערך מיצ"ב חיצוני פעם בשלוש שנים. נוסף על כך נערכים מבחנים בתחום שפת האם גם לתלמידי כיתה ב', אחת לארבע שנים. המיצ"ב החיצוני נבדק על ידי בוחנים ובודקים חיצוניים מטעם ראמ"ה, ותוצאותיו נשלחות מאוחר יותר על ידי ראמ"ה למנהל בית הספר ולמשרד החינוך. ראמ"ה מפיקה למנהל בית הספר דוח בית ספרי המכיל מידע על ההישגים הלימודיים ועל האקלים והסביבה הפדגוגית בבית הספר, הן באותה שנה והן בהשוואה לשנים הקודמות ולנתונים ארציים.

כמו כן, ראמ"ה מציעה לבתי ספר שאינם משתתפים במיצ"ב באותה השנה לקיים מיצ"ב פנימי. במסגרת המיצ"ב הפנימי ראמ"ה שולחת לבתי הספר המעוניינים בכך חוברות מבחנים וחומרים פדגוגיים. המבחנים נבדקים על ידי צוות בית הספר, והציונים המתקבלים הם לשימוש פנימי של בית הספר.

בעשור הראשון לקיום המיצ"ב, דהיינו בשנים 2002 - 2012, פורסמו נתונים כלליים על תוצאות המיצ"ב החיצוני לכלל הציבור ברמה של רשות מקומית, מחוזית וארצית, ואילו התוצאות הפרטניות של המבחנים ברמה הבית ספרית והכיתתית נמסרו רק לבית הספר עצמו ולגורמי

44 בשנים 1995 - 2001 ערך משרד החינוך בחינת משוב כלל-ארצית מדגמית בתחומים של שפת אם, מתמטיקה, אנגלית, מדעים ואזרחות. מודל מדגמי זה מאפשר עיבוד נתונים רק ברמה המערכתית-ארצית ובחתיכים לפי קבוצות אוכלוסייה (מגזרים, רקע חברתי-כלכלי וכו') ולא ברמת בית הספר.

45 הכנסת - מרכז המחקר והמידע, **מבחני הערכה סטנדרטיים ארציים במערכת החינוך בישראל ובמבט השוואתי (2021)**.

46 ראמ"ה הוקמה כרשות עצמאית פנים-ממשלתית, במעמד של יחידת סמך מתוגברת במשרד החינוך, המדווחת ישירות לשר החינוך. ראמ"ה משמשת מנחה המקצועית של מערכת החינוך בתחומי המדידה וההערכה. ראו www.education.gov.il.



פיקוח רלוונטיים ולא פורסמו פומבית⁴⁷. באוגוסט 2012 קיבל בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט לערעורים בענינים מינהליים, את ערעורה של התנועה לחופש המידע שהוגש נגד משרד החינוך ופסק כי יש לפרסם את ציוני המיצ"ב החיצוני בחתך בית ספרי⁴⁸. בהתאם לכך, מאוגוסט 2012 ועד לינואר 2019 פרסם משרד החינוך את תוצאות המיצ"ב החיצוני בחתך בית ספרי.

בינואר 2019 הודיע משרד החינוך כי הוא משהה את פרסום התוצאות של בחינות המיצ"ב החיצוני שבוצעו באוקטובר 2018⁴⁹. בשנת הלימודים התש"ף החליט משרד החינוך לבטל את מבחן המיצ"ב החיצוני ולהחיל במקומו מתכונת חדשה להערכה בית ספרית הנקראת "תמונת מצב", ובמסגרתה הפיץ לתלמידים בכיתות ה' עד י"א סקרי אקלים וסביבה פדגוגית. תוצאות הסקרים הללו הועברו למנהלי אגפי החינוך ברשויות המקומיות. בשנת הלימודים התשפ"א לא ביצע משרד החינוך כלל בחינות מיצ"ב חיצוני. בשנת הלימודים התשפ"ב בוטלו מבחני המיצ"ב החיצוני, ובמקומם נעשתה הערכה חיצונית אחת לכלל תלמידי כיתות ד' באוריינות בשפת האם.

נמצא כי משרד החינוך לא העביר את תוצאות ההערכה החיצונית בשנת התשפ"ב לרשויות המקומיות.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מטרתם הייחודית של מבחני השפה שנערכו בשנת התשפ"ב הייתה להעריך את נוקי מגפת הקורונה למערכת החינוך. משכך, הוחלט באותה שנה שהנתונים שנאספו בצל מגפת הקורונה ישמשו את בתי הספר ואת מטה המשרד בלבד.

על פי מידע שפרסמה ראמ"ה, בשנת הלימודים התשפ"ג היא תקיים לתלמידי כיתות ד' וח' בכלל בתי הספר בחינות מיצ"ב חיצוני בנושא מיומנויות שפה, וכן תקיים סקרי אקלים לתלמידי כיתות ה'-י"א.

נמצא כי במועד סיום הביקורת לא החליט משרד החינוך אם תוצאות הבחינות החיצוניות הללו יועברו לרשויות המקומיות.

47 הכנסת - מרכז המחקר והמידע, **מבחני הערכה סטנדרטיים ארציים במערכת החינוך בישראל ובמבט השוואתי (2021)**.

48 ע"מ 1245/12 **התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך ואח'**, (פורסם במאגר ממוחשב 23.8.12).

49 התנועה לחופש המידע הגישה ביולי 2019 בקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט בעקבות החלטת משרד החינוך להשהות את פרסום תוצאות בחינות המיצ"ב [עת"מ 966/07 **התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך** (פורסם במאגר ממוחשב 29.12.11)]. על פי בקשה זו, במענה לפניית התנועה לחופש המידע השיב משרד החינוך כי החלטתו התקבלה בשל "שינוי נסיבות משמעותי" שהתבטא בשלושה אופנים: (א) פרסום תוצאות בחינות המיצ"ב ברמה הבית ספרית גרם לפגיעה של ממש בתפקוד התקין של מערכת החינוך, הכוללת בין היתר פגיעה בתהליכי למידה והוראה, פגיעה בתלמידים ובמורים, פגיעה במהימנות הבחינות של כיתה ה' במקצועות מתמטיקה ואנגלית בשנת הלימודים התשע"ח (ספטמבר 2017 - אוגוסט 2018) ושיבוש הולך וגובר בתהליכי ההוראה והלמידה של המורים והתלמידים; (ב) פרסום תוצאות בחינות המיצ"ב הוא הגורם העיקרי להכרזת סכסוך עבודה על ידי ארגוני המורים ולקריאתם שלא לשתף פעולה עם בחינות המיצ"ב; (ג) פרסום התוצאות הוא הגורם העיקרי לקריאתם של ארגוני ההורים שלא לשתף פעולה עם קיום בחינות המיצ"ב הקרובה.



בביקורת הועלה כי מנהל מחלקת החינוך ברשות מקומית יכול לקבל נתונים בעל פה ממפקח משרד החינוך על תוצאות מבחני המיצ"ב הפנימיים בבית ספר מסוים במהלך השיח השוטף ביניהם. אולם משרד החינוך אינו מעביר באופן מוסדר למחלקות החינוך ברשויות המקומיות את תוצאות מבחני המיצ"ב הפנימיים שביצעו בתי ספר בתחום השיפוט של הרשות המקומית.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מהבחינה המקצועית, המיצ"ב הפנימי הוא כלי עבור בית הספר, המשמש אותו להבין את מצבו ולהתאים את המענים לתלמידים ולצרכים.

קיימת חשיבות למסירת מידע מוסדר ומרוכז לרשות המקומית על הישגי התלמידים בה, בפילוח בית ספרי, כפי שנמדדו במבחני ההערכה. זאת כדי שהרשויות המקומיות יוכלו לגבש הערכת מצב עדכנית הנדרשת לרשות לבניית תוכנית עבודה חינוכית מיטבית וליזום מהלכים לשיפור ההישגים הלימודיים בתחום שיפוטן. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבחון יצירת מתווה אשר יאפשר העברת מידע לרשויות המקומיות על הישגי התלמידים, בפילוח בית ספרי, הן לפי הערכות חיצוניות שיפורסמו לכלל הציבור והן לפי הערכות פנימיות שיועברו לרשויות המקומיות לגבי בתי הספר שבתחומן.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במהלך התקופה שחלפה ממועד סיום הביקורת בנובמבר 2022 ועד מועד שליחת תגובתו במרץ 2023 הושלם הליך גיבוש המדיניות החדשה ביחס לפרסום נתוני המיצ"ב החיצוני. ככלל, בשנת התשפ"ג, יתפרסמו נתוני ההערכה של בתי הספר באופן שונה מבעבר. במקום הצגת ציון מספרי, יוצגו לבתי הספר נתונים השוואתיים על רמת ההישגים שלהם ביחס לבתי ספר דומים, היקף הפערים בין תלמידים בתוך בית הספר, כיווני השינוי ביחס למבחני השפה של שנת התשפ"ב ופירוט על אודות החוזקות והחולשות שניתן להסיק מנתוני התשובות בבחינה. המשרד יפרסם נתונים אלה באופן מלא לציבור ולרשויות המקומיות, והם יוכלו לסננם ולקבל את המידע הדרוש להם להשתתפות בהליך גיבוש תוכניות העבודה ולמעקב אחר מדדי התוצאות.

הערכות מצב אגפיות בתחום החינוך ברשויות המקומיות שנבדקו

1. **"תמונה חינוכית":** משרד החינוך מפיק בכל שנה "תמונה חינוכית", ותמונה זו מפורסמת במסגרת מיזם "שקיפות בחינוך"⁵⁰. התמונה החינוכית משקפת את מכלול תחומי העשייה בבתי הספר העל-יסודיים, משמשת כלי עזר לארגון העבודה החינוכית ועשויה לתרום להליך קבלת החלטות מושכל. התמונה החינוכית כוללת את הנתונים האלה: התקציב השנתי שהועבר ממשרד החינוך; פירוט מוסדות החינוך ברשות המקומית ומאפייניהם; מספר התלמידים במוסדות החינוך ברשות המקומית; מספר התלמידים המתגוררים בתחום

50 מיזם שקיפות בחינוך של משרד החינוך כולל מערכת מידע המציגה מחד נתונים תקציביים אודות מוסדות החינוך, ומאידך נתונים אודות העשייה החינוכית. מתוך: המנהל לכלכלה ותקציבים משרד החינוך, מערכת שקיפות חינוך: שנים תשע"ב, תשע"ד-תשפ"א, 13.9.22.



השיפוט של הרשות המקומית; ונתונים על הישגי התלמידים בבחינות הבגרות ועל האקלים במוסדות החינוך.

לעיריות **אופקים ורמת גן**, למועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** ולמועצה האזורית **גן רווה** קיימת תמונה חינוכית לשנות הלימודים התשע"ה - התשפ"א (ספטמבר 2014 - אוגוסט 2021).

נמצא כי התמונה החינוכית ל**גן רווה** אינה נותנת תמונה מלאה לגבי תלמידי המועצה שכן היא אינה מתייחסת ל-78% מתלמידיה שלומדים בתיכון האזורי במועצה אזורית ברנר. עוד נמצא כי למועצה אין נתונים לגבי הישגי תלמידיה שלומדים בתיכון זה.

מומלץ למועצה האזורית גן רווה שתפעל לריכוז נתונים לגבי ההישגים של כלל תלמידיה, גם כאלה שלומדים במוסדות מחוץ לתחומה. נתונים הכרחיים להליך קבלת החלטות בתחום החינוך ולקביעת מדדים ומשימות לאגף החינוך כפי שיורחב בהמשך.

2. מיופי וסקרים: בביקורת עלה כי עיריית **רמת גן** ערכה בשנים 2017 ו-2020 סקר בקרב בני נוער ברמת גן. הסקר שנערך בשנת 2020 כלל כ-4,000 תלמידים בחינוך העל-יסודי, והיו בו שאלות המתייחסות לחינוך הפורמלי והבלתי פורמלי⁵¹. מועצת הנוער העירונית הציגה את תוצאות הסקר להנהלת העיר, למנהלי אגפים בעירייה ולמנהלי מחלקות באגף חינוך וכן בפורום חינוך חברתי. בעקבות הסקר, בו התברר שחלק מבני הנוער אינם נחשפים לפעילויות לנוער הנערכות בשעות הפנאי, החלה העירייה לחשוף ולקדם באופן ממומן תכנים אלו ברשתות החברתיות וכן להפיץ מידע על פעילויות שיא לקבוצות הנוער באמצעות מחנכי הכיתות. בנוסף, בעקבות הסקר נבנתה תוכנית פנאי למרכז נוער חדש.

נוסף על כך, ערכה העירייה בשנת 2021 סקר שביעות רצון בקרב הורים לגבי שירות ההסעות שהיא מציעה לתלמידי החינוך העל-יסודי, לתלמידים מחוננים ולתלמידי החינוך המיוחד.

עיריית **אופקים** ביצעה בשיתוף עם קרן פילנתרופית סקרים ייעודיים בקרב ילדים ובני נוער⁵², צוותי חינוך⁵³ וציבור התושבים בכללותו⁵⁴, וכן סקר השכלה גבוהה⁵⁵. בסקר שנערך בשנת 2021 ובו השתתפו 105 תלמידים הלומדים או מתגוררים באופקים, העידו התלמידים, בין היתר, כי הם מתנסים בלמידה עצמאית ובלמידת חקר, וכי בית הספר מאפשר להם פיתוח כישורים חברתיים. התלמידים הצביעו על תחושת המסוגלות כגורם המשפיע על החלטתם אם להשתתף בתוכנית מצוינות. רבע מהמשיבים לא האמינו כי יוכלו לרכוש השכלה אקדמית ורבע נוסף מהם לא האמינו כי יוכלו לעמוד בעלות הלימודים. בסקר

51 הנושאים שנכללו בסקר הם תפיסות לגבי שיעורי חינוך; היקף תופעות שתיית אלכוהול ואלימות ברשת, תוך התייחסות לפעולות החינוכיות שנעשות; עמדות כלפי פרויקט מעורבות חברתית (נבדק בשנת 2020 בלבד); תפיסות ועמדות כלפי מועצת התלמידים; הגורמים המשפיעים על החלטות לגבי שירות צבאי או לאומי; הכנה לשירות צבאי.

52 בקרב 455 ילדים ובני נוער.

53 בקרב 108 אנשי צוות חינוכי.

54 בקרב 218 תושבים.

55 בקרב 316 צעירים לפני לימודים גבוהים, סטודנטים ובוגרים.



שנערך בשנת 2021 ובו השתתפו 108 מורים בבתי ספר יסודיים ועל יסודיים עלה, בין היתר, כי כלל המורים הסכימו במידה פחותה כי התלמידים בבית ספרם מתנסים במיומנויות מחשב, וכי המורים פועלים עם ההורים להכנת תלמידים לאתגרי העתיד. בסקר שנערך בשנת 2022 ובו השתתפו 316 צעירים לפני לימודים גבוהים, סטודנטים ובוגרים עלה, בין היתר, כי רוב המשיבים היו מעוניינים ללמוד במכללה מתוקצבת, ורק רבע מהמשיבים באוניברסיטה. לדעת עורכי הסקר ממצא זה מצביע על "תקרת זכוכית" מובנית בתפיסה של הצעירים אשר מתפשרים מראש על סוג מוסד הלימודים. בעקבות הסקרים החליטה העירייה בשיתוף עם הקרן הפילנתרופית כי יש לפעול לקידום המצוינות כבר בשלבים המוקדמים של ההשכלה ולפעול לחיזוק תחושת החשיבות שהתלמידים מקנים לתואר האקדמי מחד, ויצירת מנגנוני תמיכה שיאפשרו את הלימודים הגבוהים.

נמצא כי המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** והמועצה האזורית **גן רווה** לא ערכו סקרי שביעות רצון בתחום החינוך.

3. פניות הציבור: נמצא כי עיריית **אופקים ורמת גן**, המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** והמועצה האזורית **גן רווה** לא עיבדו את פניות הציבור בתחום החינוך שהתקבלו, לשם הפקת מידע רוחבי.

4. הערכות חינוכית בשל צפי השינוי באוכלוסייה: בביקורת עלה כי אגף החינוך בעיריית **רמת גן** הכין הערכת מצב לשנת הלימודים התשפ"א, והיא נכללה בתוכנית העבודה שלו. הערכת המצב כללה פירוט של מספר גני הילדים ומספר בתי הספר היסודיים העתידיים להיבנות עד שנת 2025 (ללא פירוט השכונות שבהן הם עתידים להיבנות); מספר בתי הספר היסודיים שלהם עתידים להתווסף אגפים עד שנת 2025 (ללא פירוט באילו בתי ספר מדובר); פירוט בתי הספר שבהם יוחל בבינוי לשם שדרוג בשנת הלימודים התשפ"א.

בהערכת המצב של אגף החינוך בעיריית **רמת גן**, כפי שהובאה בתוכנית העבודה של האגף לשנת התשפ"א, קיים פירוט לגבי ההערכות החינוכיות הנדרשת ברמת גן בשל צפי השינוי באוכלוסייה בשנים הקרובות. ואולם פירוט כזה לא נכלל בהערכת המצב של אגף החינוך כפי שהובאה בתוכנית העבודה שלו לשנים התש"ף והתשפ"ב.

עוד עלה כי בשנת 2021 ערכה עיריית **אופקים** ניתוח לגבי צפי אכלוס העיר בתושבים חדשים על פי שכונות עד לשנת 2024 ותוספת התלמידים הצפויה עד שנה זו.

נמצא כי אין בידי המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** והמועצה האזורית **גן רווה** פירוט לגבי ההערכות החינוכיות הנדרשת בשל צפי השינוי באוכלוסייה בשנים הקרובות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית **אופקים ורמת גן**, למועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** ולמועצה האזורית **גן רווה** לכלול בתוכניות העבודה שלהן הערכת מצב של מחלקת החינוך שלהן הכוללת עיבוד פניות הציבור בתחום החינוך, לשם הפקת מידע רוחבי.



משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** ולמועצה האזורית **גן רוה** לשקול לערוך סקרי שביעות רצון של התושבים בתחום החינוך, ולכלול בהערכת המצב ממצאים אודות סקרי שביעות רצון אלו ופירוט על ההערכות החינוכיות הנדרשת בשל צפי השינוי באוכלוסייה בשנים הקרובות. מידע זה יסייע להן לבסס את תוכניות העבודה על מידע שלם, לצורך גיבוש משימות האגף גם בהיבט של שיפור ההישגים הלימודיים.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 (להלן - תשובת עיריית רמת גן) כי קיימים ערוצים מגוונים לקבלת משוב והתייחסות מציבור ההורים, כמו שעות קבלת קהל באגף החינוך ובלשכת ראש העירייה, מפגשים עם ועדי הורים ועוד. עם זאת, העירייה תפעל להקמת מנגנון לעיבוד המידע המתקבל ממערכת ה-CRM (ניהול קשרי לקוחות) ומסקרי ציבור.

יעדים אגפיים, משימות ומדדים

היעדים האגפיים עונים על השאלה "לאן רוצים להגיע" ברמת האגף. היעדים נשענים על החזון והמטרות של ראש הרשות ועל הערכת מצב אגפית; מכוונים להישגים רחבים, שנתיים או רב- שנתיים; ומכוונים את מנהלי האגפים בבחירת המשימות וכתובת תוכניות העבודה⁵⁶.

בכדי שהמשימות תהיינה אופרטיביות ומדידות, יש להגדיר לגבי כל משימה את עלותה ואת הסעיף התקציבי שלה וכן לוח זמנים לתחילת ביצוע המשימה ולסיום הביצוע⁵⁷. הגדרת לוח זמנים כאמור מאפשרת למנהלים לבנות גאנט פעילות שנתי ליחידה⁵⁸.

המדדים מגדירים את ההישג המתבקש ויוצרים בסיס נתונים של מה שכבר הושג. המדידה יוצרת בסיס להערכה והסקת מסקנות, לצורך ביצוע שינויים והתאמות. המדד יכול להיות מדד ביצוע, המתאר ביצוע משימה ומוגדר במונחים של תפוקות, או מדד תוצאתי, המתאר את התועלת המצופה מהשגת המשימה⁵⁹.

להלן פרטים בדבר הכנת תוכניות עבודה למחלקות החינוך ואגפי החינוך ברשויות המקומיות שנבדקו:

עיריית אופקים

מינהל החינוך בעיריית **אופקים** גיבש תוכניות עבודה לכל אחת מהשנים 2019-2022. תוכניות העבודה הללו כוללות יעדים אגפיים שנתיים; פירוט משימות שנתיות ורב-שנתיות, ובכלל זה מועדים לסיום המשימות; מדדים חצי שנתיים לצורך מעקב אחר ביצוע המשימות; העלות התקציבית; הסעיף התקציבי; ומדדים מפורטים.

תוכניות העבודה של מינהל החינוך בעיריית **אופקים** תאמו את הנתונים שעלו מהתמונה החינוכית. להלן פירוט: מתמונת המצב של משרד החינוך עולה כי הנתונים של אופקים במדדים

56 משרד הפנים, **מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות** (2016).

57 משרד הפנים, **מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות** (2016).

58 משרד הפנים, **מדריך התכנון לרשויות מקומיות** (2020).

59 משרד הפנים, **מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות** (2016).



החינוכיים המרכזיים נמוכים מהממוצע הארצי. בהתאם, יעדי תוכניות העבודה של עיריית אופקים לשנים התש"ף - התשפ"ב כללו בין היתר: השבחה והתמקצעות של צוותי ההוראה בבתי הספר היסודיים והעל יסודיים; הכשרת מורים לחמש יח"ל מתמטיקה ואנגלית; קפיצת מדרגה במערכת החינוך בתחום הפדגוגי, המנהלי והפיזי.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את קיומן של תוכניות עבודה בנושא חינוך בעיריית **אופקים** הכוללות יעדים אגפיים, פירוט משימות רב-שנתיות ומדדים מפורטים. מומלץ כי העירייה תמשיך בפעילות זו בכדי להביא לשיפור בהישגי תלמידיה.

עיריית רמת גן

אגף החינוך בעיריית **רמת גן** גיבש תוכניות עבודה לשנות הלימודים התש"ף, התשפ"א והתשפ"ב וכן תוכנית עבודה נוספת לשנת הלימודים התשפ"א העוסקת בדרכי ההתמודדות עם משבר הקורונה, בחלוקה לשלבי חינוך. תוכניות העבודה הללו כוללות יעדים אגפיים שנתיים ופירוט משימות שנתיים ורב-שנתיות.

נמצא כי תוכניות העבודה של אגף החינוך בעיריית **רמת גן** לא כללו את עלות המשימות, סעיפן התקציבי ומדדים מפורטים להערכת ביצוע המשימות.

תוכניות העבודה של אגף החינוך בעיריית רמת גן תאמו את הנתונים שעלו מהתמונה החינוכית. להלן פירוט: מתמונת המצב של משרד החינוך עולה כי בכל המדדים החינוכיים המרכזיים הנתונים של רמת גן גבוהים מהממוצע הארצי ובחלקם אף ניכרת מגמת עלייה, אולם בחלקם יש ירידה. כך, מחד המדדים גבוהים מהממוצע הארצי, אולם מאידך קיים קושי להמשיך במגמת עלייה ואף לשמרם. תוכניות העבודה של אגף החינוך בעיריית רמת גן כוללות את היעדים: פיתוח חשיבה לוגית מדעית⁶⁰; אנגלית מדוברת⁶¹; טיפוח סקרנות וחשיבת חקר בתחומי המדעים⁶²; קיום שוויון הזדמנויות והוגנות בחינוך⁶³; שיפור הישגים הכולל שיפור ציוני הבגרות, חיזוק הקריאה והקניית שיטות הוראה מקדמות הנאה ותחושת מסוגלות.

60 בתוכנית העבודה לשנת התשפ"א פעולות של הרחבת לימודי שחמט ותרגול באפליקציה; סביבות משחק מתוקשבות, רובוטיקה, תכנות ופיתוח אפליקציות; מגמות סייבר ומדע חישובי; ותוכנית במתמטיקה. בתוכנית העבודה לשנת התשפ"ב פעולות של תוכנית עבודה עירונית רב שנתית למתמטיקה.

61 בתוכנית העבודה לשנת התשפ"א פעולות של תוספת שיעור אנגלית מדוברת ופתיחת שימוש באפליקציה ייעודית. בתוכנית העבודה לשנת התשפ"ב המשך תוכנית אנגלית מדוברת.

62 בתוכנית העבודה לשנת התשפ"א פעולה של תוכנית הרצאות של מדענים. בתוכנית העשרה לשנת התשפ"ב פעולות של שילוב תוכניות בתחומי המדעים, תוכנית העשרה לתלמידים מצטיינים; פיתוח פרויקטים בתחומי חשיבה חישובית; קורס סייבר או תכנות.

63 משימות העוסקות בתלמידי החינוך המיוחד ומשימות אשר מקדמות מיומנויות בספורט.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את קיומן של תוכניות עבודה בנושא חינוך בעיריית **רמת גן**, הכוללות יעדים אגפיים, ופירוט משימות רב-שנתיות. מומלץ לעיריית רמת גן כי תוכניות העבודה של אגף החינוך בה יהיו מקושרות לתקציב, דבר שעשוי להגביר את השקיפות ולסייע בעריכתה של בקרה תקציבית.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את המלצת המבקר ותפעל להטמעת עלויות, סעיף תקציבי, ומדדים מפורטים בתוך תוכנית העבודה.

המועצה האזורית גן רווה

נמצא כי מחלקת החינוך של המועצה האזורית **גן רווה** לא גיבשה תוכניות עבודה לכל אחת מן השנים התש"ף - התשפ"ב, ובכלל זה לא הגדירה יעדים רב-שנתיים, שנתיים ומשימות לשנים אלו.

עוד נמצא כי ועדת החינוך של המועצה האזורית גן רווה החליטה בשנת 2019 על גיבוש מטרות ויעדי-על אשר בהסתמך עליהם תיבנה תוכנית עבודה שנתיית של מחלקת החינוך, אולם הדבר לא נעשה.

מומלץ למועצה האזורית גן רווה כי מחלקת החינוך שלה תקפיד מדי שנה על גיבוש תוכנית עבודה שנתיית שתכלול פירוט של יעדי מחלקות החינוך, הגדרת משימותיהן בכפוף ללוחות זמנים, עלויות וסעיפים תקציביים. נוסף על כך, מומלץ כי התוכניות יכללו מדדים להערכת ביצוע, כדי להבטיח ניצול מיטבי של משאבי המחלקה ואת השגת מטרותיה, בין היתר בתחום שיפור ההישגים הלימודיים.

המועצה המקומית כווכב אבו אל-היג'א

מחלקת החינוך של המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** גיבשה תוכנית עבודה לשנת הלימודים התש"ף שכללה יעדים ומדדים. התוכנית כללה סיווג משימות לפי בתי ספר, גני ילדים, מרכז תרבות וספרייה עממית, ללא פירוט של המשימות. נוסף על כך, המועצה לא הגדירה לגבי המשימות שציננה בתוכנית העבודה את עלותן, סעיפן התקציבי ולוח הזמנים לתחילת ביצוע המשימה.

התוכנית לשנת הלימודים התש"ף תאמה את הנתונים שעלו מהתמונה החינוכית של המועצה. להלן פירוט: בתמונת החינוכית של המועצה המקומית כווכב אבו אל-היג'א לשנת התשע"ט, עלה כי שיעור הזכאים לבגרות באנגלית חמש יח"ל היה נמוך מהממוצע הארצי. תוכנית העבודה של המועצה לשנת הלימודים התש"ף כללה יעד של צמצום פערי הציונים במיצ"ב אנגלית בביה"ס היסודי⁶⁴. בתמונה החינוכית שיעור הזכאות לבגרות במתמטיקה חמש יח"ל היה גבוהים מהממוצע הארצי. תוכנית העבודה כללה יעד של העלאת אחוז התלמידים הניגשים לבגרות

64 התוכנית כללה: מיפוי תלמידים באנגלית; מתן מענה דיפרנציאלי בהתאם; הקצאת שעה שבועית להאזנה והבנת הנשמע; השתלמות מורים באנגלית במרכז פסג"ה; תקצוב מאגר שפה אנגלית דיגיטלי, הקמת פורום לקידום והקצאת שעה לשימוש במאגר בכיתות ג'-ד'; הקמת מועדון קוראים לעידוד הקריאה באנגלית, ניהול יומן קריאה וביקור אחת לשבועיים בספרייה הציבורית לכיתות ג'-ד'.



במתמטיקה חמש יח"ל⁶⁵. לפי תמונת המצב באקלים החינוכי של המועצה לשנת התש"ף שיעור המדד "עידוד המעורבות החברתית והאזרחית של תלמידי החטיבה העליונה" היה נמוך ביחס לממוצע הארצי, 39% לעומת 54% בהתאמה. תוכנית העבודה של המועצה כללה יעד של העלאת אחוז התלמידים המעידים על מעורבות חברתית.

נמצא כי מחלקת החינוך של המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** לא גיבשה תוכניות עבודה לשנות הלימודים התשפ"א והתשפ"ב.

מומלץ למועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** כי מחלקת החינוך שלה תקפיד מדי שנה על גיבוש תוכנית עבודה שנתית שתכלול הגדרת משימותיה בכפוף ללוחות זמנים, עלויות וסעיפים תקציביים.

מדידה ובקרה

תוכנית העבודה היא כלי ניהולי יעיל לבקרה על הביצוע ועל איכותו⁶⁶. בחינת מידת ההתקדמות בביצוע תוכנית העבודה חיונית ליצירת תמונת מצב ולקבלת החלטות שיאפשרו מתן מענה לאתגרים ולחסמים בנוגע להשגת היעדים וקידום ביצוע המשימות⁶⁷.

מחלקת החינוך של המועצה האזורית **גן רווה** לא גיבשה תוכניות עבודה לכל אחת מן השנים התש"ף - התשפ"ב, ומחלקת החינוך במועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** לא גיבשה תוכנית עבודה לשנות הלימודים התשפ"א והתשפ"ב, וממילא הן לא ביצעו מדידה ובקרה לגבי ביצוע תוכניות העבודה בשנים אלו.

מחלקת החינוך במועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** ביצעה מעקב ובקרה לגבי ביצוע תוכנית העבודה לשנת הלימודים התש"ף.

מומלץ למחלקות החינוך במועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** ובמועצה האזורית **גן רווה** לגבש תוכניות עבודה שנתיות ולבצע מדידה ובקרה לגבי תוכניות העבודה שיכינו למחלקות החינוך, כדי להבטיח את יעילות העבודה של מחלקות החינוך ואת השגת מטרותיהן.

המועצה האזורית **גן רווה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשנה"ל התשפ"ב החל תהליך, הנמשך גם בשנה"ל התשפ"ג, לכתיבת תוכנית חינוכית חדשה ומעודכנת למחלקת החינוך ולמסגרות החינוך במועצה. במסגרת בניית התוכנית נעשה תהליך עומק ונבחן המצב הקיים. נערכו מפגשים עם גורמים רבים: ועדת החינוך, גננות, סייעות, צוותים של בתי ספר,

65 המשימות ליעד זה כללו: הפעלת מאגר העשרה דיגיטלי במתמטיקה לשעתיים שבועיות עבור כל שכבות הגיל בבית"ס המקיף; הפעלת חדר המחשבות מתמטי לשעתיים שבועיות לשכבות ג' ו-בית"ס היסודי; ליווי ועדות מקצוע ורכזי מקצוע ליישום תוכנית "מעברים" למעקב אחר הרצף המתמטי; הקמת פורום מקצועי יישובי במתמטיקה; הטמעת כלי עבודה להוראה דיפרנציאלית; ליווי פיקוח משרד החינוך והרשות המקומית את בית"ס המקיף להכנת ויישום תוכנית מבוססת נתונים להעלאת אחוז התלמידים הניגשים לבגרות חמש יח"ל במתמטיקה.

66 משרד הפנים, **מודל תוכנית עבודה אפקטיבית - קווים מנחים לרשויות מקומיות** (2016).

67 משרד הפנים, **מדריך התכנון לרשויות מקומיות** (2020).



מנהלי בתי ספר, נציגי קהילה, גורמים בלתי פורמליים וכו'. בניית התוכנית עתידה להסתיים בתחילת שנה"ל התשפ"ד.

נמצא כי תוכנית העבודה של אגף החינוך בעיריית **רמת גן** לשנת הלימודים התש"ף כוללת מעקב אחר ביצוע המשימות שהוגדרו בתוכנית העבודה הקודמת לשנת התשע"ט. ואולם בתוכניות העבודה של השנים התשפ"א ותשפ"ב לא נכלל מעקב אחר ביצוע המשימות שהוגדרו בתוכניות העבודה לשנים התש"ף והתשפ"א בהתאמה. עוד נמצא כי רק בשנת 2022 ביצע אגף החינוך בעיריית רמת גן מעקב חצי-שנתי אחר ביצוע תוכנית העבודה לשנת התשפ"ב. במסגרת מעקב זה צוין מצב הביצוע של כל משימה, אולם לא צוינו פרטים נוספים, כגון פרטי הביצוע, פירוט תכולת העבודה שנותרה ומועד הביצוע הצפוי בנוגע למשימות המוגדרות "מבוצע" או "יבוצע".

משרד מבקר המדינה מציין את קיומו של מעקב אחר ביצוע המשימות שהוגדרו בתוכנית העבודה לשנת התשע"ט ובתוכנית העבודה לשנת התשפ"ב בעיריית רמת גן. מומלץ לעיריית רמת גן להקפיד כי אגף החינוך בעירייה יקיים מעקב אחר ביצוע המשימות המוגדרות בתוכניות העבודה של האגף.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2020 - 2021 מגפת הקורונה יצרה שיבוש במערך התוכניות הרגיל של אגף החינוך ומוסדות החינוך, אולם החל בשנת 2022 שב האגף לבצע מעקב ובקרה על תוכניות העבודה.

תוכניות העבודה של מינהל החינוך בעיריית **אופקים** לשנים 2020 - 2022 כוללות פירוט לגבי שיעורי הביצוע של כל אחת מהמשימות, בחלוקה לשלוש רמות ביצוע: רמה גבוהה - 85% ביצוע ומעלה; רמה בינונית - 45% - 84% ביצוע; רמה נמוכה - מתחת ל-44% ביצוע. נוסף על כך, אגף החינוך בעיריית אופקים פירט בתוכנית העבודה את הסיבות לסיווג משימות ברמת ביצוע בינונית או נמוכה, וציין אם ביצוע המשימה נפגע בשל משבר הקורונה.

משרד מבקר המדינה מציין את קיומו של מעקב אחר ביצוע המשימות שהוגדרו בתוכניות העבודה של מינהל החינוך בעיריית **אופקים** לשנים 2020 - 2022. מעקב ובקרה כאמור מסייעים להבטיח כי מינהל החינוך בעיריית אופקים יגשים את מטרותיו ויפעל ביעילות.





מהאמור עולה כי ההליך התכנוני של הרשויות המקומיות שנבדקו בתחום החינוך היה חלקי: מחלקת החינוך של המועצה האזורית **גן רווה** לא גיבשה תוכניות עבודה לאף אחת משנות הלימודים התש"ף-התשפ"ב ובכלל זה לא הגדירה יעדים רב-שנתיים, יעדים שנתיים או משימות בתחום החינוך; מחלקת החינוך של המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** לא גיבשה תוכניות עבודה לשנות הלימודים התשפ"א והתשפ"ב. המועצה האזורית **גן רווה** והמועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** לא ערכו סקרי שביעות רצון, לא עיבדו את פניות הציבור בתחום החינוך ולא ערכו ניתוח לגבי צפי אכלוס הרשות בתושבים חדשים, נושאים שיכולים לתמוך בקביעת תוכניותיהן בתחום החינוך. עיריות **אופקים** ו**רמת גן** לא עיבדו את פניות הציבור בתחום החינוך, ועיריית רמת גן ערכה ניתוח לגבי צפי אכלוס העיר בתושבים חדשים בתוכנית עבודה אחת מתוך שלוש בשנים התש"ף - התשפ"ב.

תוכניות העבודה בתחום החינוך של המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** (לשנת התש"ף) ושל עיריית רמת גן ואופקים, תואמות את הנתונים שעלו מהתמונה החינוכית. התוכניות של מועצה מקומית **כווכב אבו אל-היג'א** ושל עיריית רמת גן כוללות יעדים ומדדים, אולם ללא פירוט עלות המשימות, סעיפן התקציבי ומדדים מפורטים להערכת ביצוע המשימות.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו - העיריות **אופקים** ו**רמת גן**, המועצה האזורית **גן רווה** והמועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** - להקפיד על הכנת תוכניות עבודה בתחום החינוך שיתבססו על הליך תכנוני מלא בהתאם לצורכיהן. הליך תכנוני כזה נועד לסמן את המצב העתידי אליו רצוי וניתן להגיע בתחום החינוך, ותוכניות עבודה יוכלו לשמש כלי למעקב ובקרה שיאפשר לבחון את יעילותה של הפעילות ומועילותה.

תוכניות חינוכיות חיצוניות

משרד החינוך הגדיר תוכנית חינוכית חיצונית כפעולה המתבצעת על ידי גורם מחוץ למוסד החינוכי (גורם מהמגזר הראשון, השני או השלישי)⁶⁸. הן משרד החינוך, הן הורי התלמידים⁶⁹ והן הרשות המקומית יכולים לממן ביחד או לחוד תוכניות חיצוניות למוסדות חינוך. להפעלת תוכניות חיצוניות במוסדות חינוך עשויים להיות יתרונות ניכרים, מאחר שלגורמים החיצוניים גמישות העסקה מגוונת יותר, ועל כן יש להם יכולת משופרת לתת מענה מגוון לצרכים משתנים ולקדם יצירתיות בבתי הספר. נוסף על כך, תוכניות חיצוניות עשויות להטמיע בבתי הספר ידע מקצועי חדש ולהפרות את אנשי החינוך הפועלים בהם. ואולם מנגד קיים חשש מהפעלת תוכניות שאינן

68 חוזר מנכ"ל משרד החינוך "מאגר התכניות והמענים", הוראת קבע 0295 מיוני 2022. חוזר זה החליף את חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "שילוב תוכניות חינוכיות חיצוניות במערכת החינוך" מאוקטובר 2018, שקבע כי פעילות חד-פעמית (הרצאה, מופע, סדנה יחידה, יום שיא וכו') אינה תוכנית, ומקומה אינו במאגר.

69 בהתאם להוראת שעה 0302 של מנכ"ל משרד החינוך בנושא "תשלומי הורים" מיולי 2022, מימון הורי התלמידים הוא באמצעות רכישת שירותים שעשויים לכלול בין היתר חוגים, תוכניות העשרה ותגבור, שהתשלום בעבורם נעשה מרצונם החופשי של ההורים ומתחייבים לגביו אישור כל הורי התלמידים המקבלים את השירות ואישורו של מפקח בית הספר.



עומדות בסטנדרטים החינוכיים והתוכניים של משרד החינוך⁷⁰. לפיכך חשוב שמשרד החינוך יקיים הליך אישור ובקרה לגבי גורמים חיצוניים המפעילים תוכניות חינוכיות בבתי הספר.

מאגר תוכניות ממוחשב המנוהל על ידי משרד החינוך

מבקר המדינה העלה בדוח משנת 2012 כי במשך השנים הוצגה להנהלת משרד החינוך הבעייתיות שבאי-הסדרת תוכניות שמפעילים גורמים חיצוניים בבתי ספר. משנת 2003 בוצעו מחקרים, התקיימו דיונים ונאספו נתונים חלקיים על מספרן הרב של תוכניות שמפעילים גורמים חיצוניים בבתי הספר. ואולם במשך השנים משרד החינוך לא קבע אמות מידה ועקרונות מנחים להגדרת גבולות הפעילות של הגורמים החיצוניים; ניסיונותיו למיפוי התוכניות החיצוניות לא עלו פה; ולא נוצר בסיס מידע שיהיה בו כדי לתרום לגיבוש מדיניות מושכלת בתחום זה⁷¹.

בשנת 2013 הקים משרד החינוך מאגר תוכניות ממוחשב (להלן - המאגר), במטרה להסדיר ולהנגיש את מגוון התוכניות הפועלות או המוצעות להפעלה במערכת החינוך. באותה עת כלל המאגר שלושה מסלולים של תוכניות: **המסלול הירוק** - תוכניות המלוות⁷² על ידי נציג משרד החינוך; **המסלול הכחול** - תוכניות ללא ליווי של נציג משרד החינוך; **המסלול האדום** - תוכניות שאינן מאושרות להפעלה במוסדות החינוך, משום שמטרתן או תוכניהן או אנשי צוותיהן נמצאו נוגדים את ערכי משרד החינוך, או שיש בהם משום פגיעה אפשרית בתלמידים.

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך מאוקטובר 2018 בנושא "שילוב תוכניות חינוכיות חיצוניות במערכת החינוך", אסור להפעיל במוסדות החינוך תוכנית הנמצאת במסלול האדום וכן תוכנית שאינה במסלול הירוק או הכחול⁷³, כלומר תוכנית שמחוץ למאגר התוכניות.

השימוש במאגר כשלעצמו לא גורם להעברת מידע למשרד החינוך לגבי התוכניות החינוכיות החיצוניות שבחרו והפעילו בתי הספר בפועל. משכך, בשל אי העברת נתונים למשרד החינוך הן באמצעות המאגר והן באמצעות אמצעי אחר, אין למשרד החינוך מידע ונתונים שניתן היה לעבדם על היקף השימוש של בתי הספר בתוכניות חינוכיות חיצוניות עד לשנת הלימודים התשפ"ג, מועד תחילת איסוף הנתונים באמצעות מערכת הגפ"ן, ובכלל זה מידע על מספר המוסדות שבהם הופעלה כל אחת מהתוכניות ומספר התלמידים שהשתתפו בכל אחת מהן.

בסוף שנת 2021 היו רשומות במאגר 5,885 תוכניות, מהן 227 תוכניות המלוות על ידי נציג משרד החינוך (המסלול הירוק לשעבר) והיתר במסלול הכחול. הפילוח של יוצרי התוכניות נכון לדצמבר 2021 הוא כדלהלן: כ-66% מהם - גורמים חיצוניים עסקיים; כ-27% - המגזר השלישי;

70 הכנסת - מרכז המחקר והמידע, **תוכניות חינוך חיצוניות במערכת החינוך** (2014).

71 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), "מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך", עמ' 645.

72 על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "שילוב תוכניות חינוכיות חיצוניות במערכת החינוך" (15.10.18), ליווי משרד החינוך "נע על פני רצף שבין יזום, חשיבה, פיתוח, הדרכה, הטמעה, הפעלה, תקצוב, הערכה ובקרה והמתרחש באופנים שונים".

73 בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, "מאגר התוכניות והמענים" מיוני 2022, נקבעו דברים דומים.



כ-5% - משרד החינוך; כ-2% - המגזר הציבורי⁷⁴. סיווג התוכניות השתנה בשנת 2022, כפי שיפורט בהמשך.

משנת הלימודים התשפ"ג, עם המעבר של בתי הספר היסודיים בחינוך הרשמי וחיטובות הביניים בחינוך הרשמי ובחינוך המוכר שאינו רשמי לניהול עצמי, מנהלי מוסדות החינוך מנהלים את התקציב השנתי שהקצו לבית הספר משרד החינוך והרשות המקומית, המכונה "סל בית הספר"⁷⁵, באמצעות מערכת גפ"ן, תוך שיקוף פעילותם באמצעות המערכת למשרד החינוך ולבעלי תפקידים ברשות המקומית, ובהם ראש הרשות, גזבר הרשות ומנהל אגף החינוך ברשות.

נוסף על כך, משנת הלימודים התשפ"ג משרד החינוך מקצה לכל הרשויות המקומיות "סל רשותי" שנתי; הרשות המקומית משתתפת בתקציב הסל הרשותי בשיעור הנע בין 2.5% ל-35% מהתקציב. תקציב הסל הרשותי מנוהל על ידי הרשות המקומית, באמצעות מערכת גפ"ן. מטרת הסל הרשותי היא לשמש את הרשות המקומית כדי שתוכל לבנות את תוכנית העבודה האפקטיבית ביותר לטובת קידום החינוך בשטח השיפוט שלה, בכל שכבות הגיל. בניגוד ל"סל הבית ספרי", המיועד אך ורק לבתי הספר המשתתפים בתוכנית לגמישות ניהולית, באמצעות הסל הרשותי ניתן לתת מענה לכלל האוכלוסיות בתחום החינוך.

משנת הלימודים התשפ"ג השימוש בתקציב סל בית הספר ובתקציב הסל הרשותי על ידי מנהל מוסד חינוכי ורשות מקומית בהתאמה, בין היתר לרכש תוכניות חינוכיות חיצוניות, יוכל להיעשות רק באמצעות מערכת גפ"ן. מערכת הגפ"ן אינה מאפשרת רכישה של תוכניות אשר אינן מצויות במאגר.

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך מיוני 2022, חל שינוי בסיווג המסלולים במאגר, ואלו הם המסלולים העדכניים:

- 1. המסלול הסגול:** תוכניות ומענים משרדיים המופעלים על ידי משרד החינוך.
 - 2. המסלול הירוק:** תוכניות ומענים שעברו הליך מכריז לגבי מאגר התוכניות והמענים, שכלל בדיקה מינהלית ופדגוגית.
 - 3. המסלול הכחול:** תוכניות ומענים שלא עמדו בתנאי המכרז לגבי מאגר התוכניות והמענים או לא ניגשו למכרז, אך לא נמצאה מניעה לשלבם במערכת.
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך מיוני 2022 קובע גם הוא, בדומה לחוזר המנכ"ל מאוקטובר 2018, כי "אסור לשלב במוסדות חינוך תוכניות ומענים שאינם רשומים במאגר".

74 הכנסת - מרכז המחקר והמידע, **מידע על היקף ההפעלה של תוכניות חינוכיות חיצוניות במערכת החינוך ועל עובדי החינוך במסגרתן** (2021).

75 שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית נגזר ממנגנון התקצוב הדיפרנציאלי, המחושב בהתאם לאשכול הכלכלי-חברתי שאליו הרשות משתייכת; לדירוג הפריפריאלי שלה; לנתוני משרד הפנים לגבי האיתנות שלה; ולנתוני משרד הפנים לגבי קבלת מענקי איוון. משרד החינוך, **מדריך גפ"ן לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולרשתות החינוך לשנת הלימודים תשפ"ג** (עודכן בספטמבר 2022). בפועל משרד החינוך מעביר לבתי הספר הן את תקציב משרד החינוך לבתי הספר והן את סכום ההשתתפות של הרשות המקומית כפי שנקבע בהתאם למנגנון התקצוב הדיפרנציאלי, ומקצו סכום זה מהרשות המקומית.



בביקורת עלה כי לקראת כניסת מערכת גפ"ן לשימוש בשנת הלימודים התשפ"ג, אשר מחייבת כי התוכניות החיצוניות הנרכשות באמצעותה יהיו במאגר, חלה עלייה חדה במספר התוכניות שהתווספו למאגר: בבדיקת השלמה שערך צוות הביקורת בינואר 2023 נמצא כי נכללו במאגר 23,338 תוכניות, לעומת 5,885 תוכניות שכאמור היו במאגר בסוף שנת 2021 - כ-45% מהן (10,589 תוכניות) במסלול הירוק, כ-53% מהן (12,418 תוכניות) במסלול הכחול, וכ-1% מהן (331 תוכניות) במסלול הסגול.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בעקבות פתיחת מכרז המאגר נוספו תוכניות רבות. עוד מסר המשרד, כי נכון למועד תשובתו הוא מעדכן את המדיניות לשילוב תוכניות במסלול הכחול, ובהתאם לכך יחל תהליך מזורז לעדכון המידע ולהוצאת תוכניות שאינן פעילות או רלוונטיות מן המאגר.

עוד עלה כי המקור של כ-65% מהתוכניות במאגר היה גורמים חיצוניים עסקיים, המקור של כ-32% היה המגזר השלישי, והמקור של כ-1% היה משרד החינוך והמגזר הציבורי (משרדי ממשלה ורשויות מקומיות).

בלוח שלהלן נתונים לגבי התוכניות החיצוניות שהופעלו ברשויות המקומיות שנבדקו, בחלוקה לתוכניות מהמאגר ולתוכניות שלא מהמאגר:

לוח 6: התוכניות החיצוניות שהופעלו ברשויות המקומיות שנבדקו בשנות הלימודים התש"ף-התשפ"ב (ספטמבר 2019 - אוגוסט 2022)

תוכניות שנכנסו למאגר לאחר המועד שבו הופעלו	סך התוכניות	תוכניות לא מהמאגר ביוזמת גוף ציבורי* או קרן פילנתרופית	תוכניות לא מהמאגר ביוזמת גופים פרטיים	תוכניות מהמאגר	
2	19	9	3	**7	עיריית אופקים
5	16		2	14	המועצה האזורית גן רווה
	32			32	המועצה המקומית כווכב אבו אל-היג'א
6	31	9	5	17	עיריית רמת גן

הוכן בידי משרד מבקר המדינה

* הרשות המקומית או משרד ממשלתי. העובדה כי תוכניות אלה אינן כלולות במאגר אינה מעידה על כך שהן פסולות.

** נכללו גם תוכניות בשיתוף משרד החינוך.



מהאמור עולה כי עיריית **אופקים** הפעילה שלוש תוכניות ביוזמת גופים פרטיים שלא היו במאגר מ-19 תוכניות חיצוניות, עיריית **רמת גן** הפעילה חמש תוכניות ביוזמת גופים פרטיים שלא היו במאגר מ-31 תוכניות חיצוניות, והמועצה האזורית **גן רווה** הפעילה שתי תוכניות ביוזמת גופים פרטיים שלא היו במאגר מ-16 תוכניות חיצוניות, שלא בהתאם להנחיות שבחוזרי מנכ"ל משרד החינוך ולפיהן לא ניתן לשלב במוסדות חינוך תוכניות ומענים שאינם רשומים במאגר. בביקורת עלה כי המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** לא הפעילה תוכניות שלא היו במאגר.

יחד עם זאת יודגש כי העובדה כי תוכניות מסויימות שהופעלו ברשויות המקומיות לא היו במאגר אינה מעידה על איכות התוכניות, אלא מדובר בתוכניות שלא עברו את ההליך שקבע משרד החינוך בהוראותיו לצורך בקרה על התוכניות שמופעלות במוסדות החינוך.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אגף החינוך מפתח תוכניות ייחודיות, כמו תוכניות לתלמידים מצטיינים במדעים ולמצטיינים ביצירה ואומנות, וכי תוכניות אלה הן בלעדיות לעיר, ולא נדרש רישום שלהן במאגר הארצי. עיריית **אופקים** מסרה בתשובתה מאפריל 2023 (להלן - תשובת עיריית אופקים) כי התוכניות המוצעות במאגר משרד החינוך הן בגדר המלצה בלבד, וכי התוכניות שאינן במאגר ענו על הצורך בקידום המצוינות ובראייה מערכתית של העיר. המועצה האזורית **גן רווה** מסרה בתשובתה כי הפעילה תוכניות לרווחת התלמידים, וכי משנה"ל התשפ"ג הצטרפה המועצה למערכת גפ"ן. המועצה האזורית הוסיפה כי כל תוכניות הלימוד שהיא מעבירה מאושרות על ידי משרד החינוך ולקוחות מהמאגר.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי קיימת במאגר אפשרות לרישום תוכניות המופעלות על ידי הרשות המקומית, וכי לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, גם תוכניות אלו צריכות להיות רשומות במאגר. משרד החינוך הוסיף כי היחידה במשרד החינוך האמונה על הקשר עם הרשויות המקומיות תלווה רשויות ותסייע בבחירת תוכניות רשותיות, במסגרת מערכת גפ"ן, וכי הרשויות המקומיות מציגות את תוכנית העבודה שלהן, לרבות התוכניות והמענים שבחרו, למנהל המחוז לקבלת אישורו במסגרת "פורום מחולל חינוך". רק לאחר אישור מנהל המחוז הרשות יכולה לממש את התוכנית. נוסף על כך, משרד החינוך מקיים תוכנית ליווי פרטנית ל-50 רשויות מקומיות במיקוד, ולרשויות אלה ניתן ליווי אינטנסיבי של יועץ ארגוני, מלווה פדגוגי ויועץ כלכלי, למטרת קידום האפקטיביות החינוכית ברשות. במסגרת הליווי ייבחנו כלל התוכניות הפועלות ברשות מכל הבחינות. משרד החינוך ציין כי בכל מחוז פועלת מדריכה מחוזית האחראית לתחום הרשויות ומלווה אותן בכל ההיבטים התפעוליים והפדגוגיים, על פי צורך ומיקוד.

על הרשויות המקומיות, ובכללן עיריות **אופקים** ורמת גן והמועצה האזורית **גן רווה**, לפעול בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך ולהקפיד להפעיל בבתי הספר בתחום שיפוטן תוכניות חיצוניות הרשומות במאגר משרד החינוך. עוד מומלץ שכל רשות תמפה את התוכניות המופעלות בתחומה שאינן כלולות במאגר ותפעל מול מפעילי התוכניות ומשרד החינוך להכנסת התוכניות הראויות למאגר.



משרד מבקר המדינה מציין את כשרת הדרך שעבר משרד החינוך בשנים האחרונות - ממצב שבו הוא התקשה להבטיח באופן מלא כי בתי הספר מפעילים תוכניות חיצוניות הנמצאות במאגר בלבד, לא ריכוז נתונים על רכש התוכניות ולא עיבוד מידע זה לצורך קבלת החלטות וטיוב הפעלת התוכניות החיצוניות במערכת החינוך, למצב שבו הוא הסדיר רכישה של תוכניות חיצוניות באמצעות תקציב ייעודי ודיווח באמצעות מערכת ממוחשבת, באופן שיאפשר לו בעתיד לקיים בקרה על השימוש שעושות הרשויות במאגר, לאסוף נתונים ולעבדם.

עם זאת, יש לציין כי בקרת מערכת גפ"ן נעשית על השימוש בתקציבי הסל הבית ספרי והסל הרשותי בלבד, ומשום כך לא ניתן לקיים באמצעותה בקרה לגבי רכש תוכניות חיצוניות באמצעות תקציב הרשות המקומית שלא במסגרת הסל הרשותי, אם יתבצע.

מומלץ לרשויות המקומיות, ובכללן עיריות **אופקים ורמת גן**, המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** והמועצה האזורית **גן רווה**, כי עם גיבוש תוכנית העבודה השנתית של אגף החינוך על יעדיה ומטרותיה, יוצגו למליאת מועצת הרשות, התוכניות החיצוניות שהוחלט על שילובן במוסדות החינוך, בהיותן נדבך להשגת המטרות והיעדים בתחום החינוך לשנת הלימודים.

הערכת תוכניות חיצוניות

הערכת תוכניות חיצוניות על ידי משרד החינוך

לפני הפעלת מערכת גפ"ן בשנת הלימודים התשפ"ג, היחידה לניהול תוכניות ושותפויות במינהל הפדגוגי במשרד החינוך, שהיא האחראית לניהול המאגר, צירפה למאגר תוכניות חינוכיות שהיו של משרד החינוך או ששותף בהכנתן נציג של משרד החינוך (למסלול הירוק), ותוכניות אחרות (למסלול הכחול) אשר עמדו בתנאי הסף האלה: ניהול תקין לגבי מוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים) ופורמט מקביל לגופים עסקיים; הצהרה שהגוף פועל על פי כל דין⁷⁶; הצהרה שהגוף אינו פועל נגד מטרות של מדינת ישראל ו"מטרות החינוך"; התחייבות והצהרה בדבר הימנעות מפרסום גלוי וסמוי במערכת החינוך.

דירוג התוכניות במאגר התבצע לפני הפעלת מערכת גפ"ן, ומתבצע גם לאחר שהחל השימוש בה, באמצעות המנהלים ואנשי הצוותים החינוכיים המפעילים את התוכניות. דירוג התוכניות במאגר נעשה לפי סולם של 1 - 5 ומתבסס על מענה על שמונה שאלות העוסקות בהיבטים

76 העסקה על פי חוקי העבודה, אי-העסקת עברייני מין וכד'.



שונים בתוכנית⁷⁷ ועל חוות דעת מפורטת לגבי נקודות לשימור או שיפור⁷⁸. נוסף על כך, המפקחים והמדריכים אשר הפעילו את התוכניות יכולים אף הם לכתוב חוות דעת (ללא דירוג מספרי) באופן חסוי⁷⁹.

נמצא כי עד מרץ 2022 נתנו 2,195 מוסדות חינוך משוב על 948 תוכניות שונות, שהן כ-16% מ-5,885 התוכניות שהיו רשומות בסוף שנת 2021 במאגר.

בסקר שערכה ראמ"ה בקרב מנהלי בתי ספר בשנת 2018 על דירוג התוכניות במאגר כפי שהיה לפני כניסת מערכת גפ"ן וכפי שמתקיים גם לאחר כניסתה, הועלה כי מנהלים הצרו בין היתר על חוסר האפשרות להשוות בין תוכניות במאגר ולקבל המלצות עליהן⁸⁰.

לאחר הפעלת מערכת גפ"ן הורחב הליך בדיקת התוכניות לפני הכללתן במאגר, כך שיכלול הן בדיקה פדגוגית והן בדיקה מינהלית, בהתאם להליך המרכזי שמנוהל על ידי משרד החינוך, כדלקמן:

בדיקה מינהלית: בדיקה אם לבקשת ההצטרפות צורפו בין היתר האישורים האלה: תעודת רישום של אגודה או עמותה; אישור על ניהול ספרי חשבונות; תצהיר בדבר היעדר הרשעות בעבירות לפי חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, ולפי חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987; הצהרה של המציע כי הוא עומד בכל דרישות אבטחת המידע; הצהרה של המבקש על שימוש בתוכנות מקוריות, שמירת סודיות ואי-הפרת קניין רוחני; הצהרה של המציע בעניין דרישות ביטוח; התחייבות לפעול לפי הוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001 (להלן - החוק למניעת העסקת עברייני מין)⁸¹.

מעבר לבדיקה זו שעורך משרד החינוך בשלב ההליך המרכזי, מחלקות החינוך של עיריות **אופקים ורמת גן**, המועצה האזורית **גן רוה**, והמועצה המקומית **כווכב אבו אלהיג'א** אינן דורשות הצהרות ואישורים עדכניים בשלב בחירת התוכניות החיצוניות ממפעיל התוכנית, בנושאים כמו עמידה בדרישות אבטחת המידע; הצהרה על שימוש בתוכנות מקוריות, שמירת סודיות ואי-הפרת קניין רוחני; הצהרה בעניין דרישות ביטוח; ואינן מנחות את מנהלי בתי הספר לדרוש אישורים כאמור.

77 השאלות הן האם התוכנית השיגה את המטרות שלשמן היא הופעלה; האם התוכנית מתאימה לאוכלוסיית היעד (מבחינת גיל, רמת קושי ומגזר); באיזו מידה היית מעריך את המקצועיות והמומחיות של הצוות המפעיל את התוכנית; באיזו מידה התוכנית מקדמת ומעשירה את צוות המוסד החינוכי השותף לתוכנית; באיזו מידה מוטמעת התוכנית באורח החיים של המוסד החינוכי; באיזו מידה התוכנית הצדיקה את ההשקעה בה (משאבים, כוח אדם, שעות מורה, שעות תלמיד), לעומת התועלת; באופן כללי מהי מידת שביעות הרצון מהתוכנית; באיזו מידה תמליץ למנהלים נוספים לבחור בתוכנית.

78 הפרטים של נותני המשוב ושל המוסדות נשארים חסויים במערכת, אם כי מוצגים פרטים כלליים לגבי אופי המוסד נותן המשוב וכן יכולים להיות מוצגים גם פרטי הממליצים.

79 חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "שילוב תוכניות חינוכיות חיצוניות במערכת החינוך" מאוקטובר 2018.

80 ראמ"ה, **שילוב תוכניות חינוך חיצוניות במערכת החינוך: שימוש במאגר התוכניות הממוחשב ובתבחינים לבחירתן, עמדות מנהלים בשנה"ל תשע"ח**.

81 מתוך מכרז משרד החינוך 13/3.2022 להקמת מאגר ספקי תוכניות ומענים עבור מערכת החינוך ממרץ 2022.



התחייבות לפעול לפי הוראות החוק למניעת העסקה של עברייני מין: חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ג/2(א) בנושא בטיחות, ביטחון ושעת חירום⁸² קובע, בין היתר, כי כל מנהל מוסד חינוכי או בעלים של מוסד חינוכי, או מי מטעמו, המעסיק אדם באמצעות קבלן או בכל דרך אחרת, באופן קבוע או סדיר או זמני, נדרש לוודא כי יש לאותו האדם האישור המתאים ממשטרת ישראל על העדר הרשעה בגין עבירות מין. עוד נקבע כי מנהלי מחלקות חינוך ברשות המקומית חייבים לוודא את יישום דרישות החוק למניעת העסקת עברייני מין וההנחיות בחוזר מנכ"ל בנושא.

נמצא כי מינהל החינוך בעיריית **אופקים**, ומחלקת החינוך במועצה המקומית **כווכב אבו אלהיג'א** אינם מודאים את יישום דרישות החוק למניעת העסקת עברייני מין וההנחיות בחוזר מנכ"ל בנושא, בבתי הספר שבתחום הרשות המקומית. נמצא כי אגף החינוך בעיריית **רמת גן** דורש ממנהלי בתי הספר בתחומו לנהל תיק בטחון שבו יתועדו העתקים של אישורי משטרת ישראל על העדר הרשעה בגין עבירות מין בנוגע למפעילי התוכנית החינוכית בבית הספר. בבדיקה של שתי תוכניות לימוד חיצוניות מתוך 31 תוכניות בשנת הלימודים תשפ"ב נמצא כי אין ברשות בתי הספר בעיריית רמת גן העתקי אישורי משטרת ישראל מלאים על העדר הרשעה בגין עבירות מין בנוגע למפעילי תוכניות אלו.

נמצא כי מחלקת החינוך במועצה האזורית **גן רווה** דורשת ממנהל בית הספר שבתחומה להעביר לקצין הבטחון של המועצה העתקים של אישורי משטרת ישראל על העדר הרשעה בגין עבירות מין בנוגע למפעילי התוכנית החינוכית בבית הספר. בבדיקה של שתי תוכניות לימוד חיצוניות מתוך 11 תוכניות בשנת הלימודים תשפ"ב נמצא כי ברשות המועצה האזורית גן רווה העתקי אישורי משטרת ישראל על העדר הרשעה בגין עבירות מין בנוגע למפעילי תוכניות אלו.

על עיריית **אופקים** ו**רמת גן** והמועצה המקומית **כווכב אבו אלהיג'א** להקפיד כי מנהלי מחלקות החינוך בתחומן יוודאו את יישום דרישות החוק למניעת העסקת עברייני מין וההנחיות בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות מחלקת החינוך במועצה האזורית **גן רווה** בנושא.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את המלצות ותקפיד על יישום דרישות החוק.

הבדיקה הפדגוגית: בדיקה אם התוכנית עומדת בתבחינים הנדרשים לצורך שיוכה לאחד מארבעת הסלים. לדוגמה, תוכנית שהוגשה בקשה להכלילה תחת "אשכול שפות" שנמצא תחת "סל מענים פדגוגיים ורגשיים", נדרשת לעמוד בין היתר בתבחינים האלה: ניסיון של המציע בהפעלת התוכנית שנה אחת לפחות; היותו של מפתח התוכנית בעל תואר שני בתחום השפה הרלוונטית; צירוף המלצותיהם של שלושה ממליצים על התוכנית וכן צירוף מדדים ונתוני הערכה, אם קיימים; צירוף תוכנית הלימודים המלאה, הכוללת מפרט תכנים, מיומנויות וערכים. יתרה מכך, הצוות המקצועי רשאי להתחשב באחד או יותר מהסעיפים האלה: תוכניות שעברו הליך חיצוני של הערכה ומדידה; תוכניות הפועלות בפריסה גיאוגרפית רחבה ובפריפריה; תוכניות בעלות ערך פדגוגי נוסף על תוכנית הלימודים⁸³.

82 חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשע"ג/2(א) בנושא בטיחות, ביטחון ושעת חירום מאוקטובר 2012.

83 מתוך מכרז משרד החינוך 13/3.2022 להקמת מאגר ספקי תוכניות ומענים עבור מערכת החינוך ממרץ 2022.



נמצא כי הבדיקה הפדגוגית שנערכת לבחינת התאמת התוכניות לפני הכללתן במאגר היא הבדיקה היחידה שמקיים משרד החינוך להערכת תוכניות, דהיינו הוא אינו מקיים בדיקות מסוג זה בעת הפעלת התוכניות או בסיומן. בדיקה זו היא פורמלית בעיקרה וכוללת בדיקה לגבי עמידה של התוכנית בתבחינים שנקבעו, ואינה כוללת בחינה מהותית של איכות התוכנית ויעילותה.

הועלה כי הוקמה ועדת היגוי המורכבת מגורמים שונים במשרד החינוך ובראמ"ה, לביצוע הערכה איכותית של תוכניות חיצוניות. על פי התוכנית המתגבשת, מפעילי התוכניות יידרשו למלא פרמטרים שישמשו תשתית לבקרת התוכניות, ותבוצע בקרה מדגמית באמצעות ביקורי שטח לשם בדיקת התוכניות. בשלב הראשון ייבדקו תוכניות מהמסלול הירוק, ובהמשך ייבדקו תוכניות מהמסלול הכחול.

על משרד החינוך להמשיך ולפעול בכדי לקיים הערכה איכותית של תוכנית חיצונית. כן, מומלץ כי משרד החינוך יפעל לקבל משוב מובנה מכלל מוסדות החינוך בהן הופעלו התוכניות החיצוניות, וכן ישקול לפרט את המוסדות שנתנו את המשוב. זאת במטרה להביא לשימוש רב יותר בתוכניות חיצוניות איכותיות יותר ששביעות הרצון מהן גבוהה, וכן להקל על מוסדות החינוך בקבלת מידע ממקור ראשון אשר הפעיל בתחומיו את התוכנית החיצונית.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2015 עלה לראשונה הנושא של משוב תוכניות במאגר, וכי הוא אכן היה וולונטרי, ובתוכניות שבהן היה קיים הוא איפשר השוואה ובחינה מושכלת המבוססת על חוכמת המשתמשים, וכי הוא הוקפא עקב שדרוג המשוב והמערכת. עוד מסר משרד החינוך כי ממאי 2023 יעלה משוב משודרג למערכת. כמו כן, משוב התוכניות שיפעלו במוסדות חינוך במסגרת מערכת גפ"ן יהיה חובה, דבר שיאפשר קבלת מידע נרחב שיסייע בבחירה מושכלת ומקצועית של תוכניות המבוססת בין השאר על חוכמת המשתמשים. משרד החינוך הוסיף כי הוא מגבש מתווה להערכה ולבקרה של תוכניות, שיופעל בהתאם לתוכנית עבודה וסדרי עדיפויות. בשלב הראשון יינתן ככל הנראה דגש על תוכניות משרדיות ועל תוכניות שזכו במכרז המאגר. לדברי משרד החינוך, הוא ימשיך לשקוד על פיתוח תבחינים נוספים שיקלו על המנהלים בחיפוש ואיתור של מידע.

הערכת תוכניות חיצוניות באמצעות רשויות מקומיות ומוסדות החינוך

חוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין "שילוב תוכניות חינוכיות חיצוניות במערכת החינוך" משנת 2018 קובע כי כדי לסייע למנהל המוסד החינוכי לבחור תוכניות חינוכיות חיצוניות המקדמות את התפיסה ואת העשייה החינוכיות הבית ספריות גובש בין היתר המסמך "מודל לשילוב תוכניות", המומלץ לשימוש המנהלים. במסמך זה נקבע כי בסיום הפעלת התוכנית החיצונית יתקיים בוועדה המלווה דיון מסכם ויוצגו תוצאות ההערכה, הידע הנצבר בתוכנית ינוהל, וכן ייכתב משוב במאגר התוכניות. חוזר זה הוחלף ביוני 2022 בחוזר "מאגר התוכניות והמענים", אשר בו לא נקבעה הוראה דומה הממליצה על השימוש בכלי "מודל לשילוב תוכניות".



נמצא כי במסגרת החוזר העדכני מיוני 2022 משרד החינוך לא הנחה את הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך לקיים בקרה והערכה לגבי התוכניות שהם מפעילים. משרד החינוך גם לא הגדיר מהם הכלים המקצועיים שאמורים לשמש את הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך בתחום שיפוטן לביצוע הערכה זו, האוכלוסייה הנבדקת (מורים, תלמידים וכו'), כוח האדם הנדרש, עיתוי ביצוע הבדיקות והמועד לדיון בממצאים.

מומלץ כי במסגרת גיבוש התוכנית להערכת תוכניות חיצוניות יקבע משרד החינוך לרשויות המקומיות ומוסדות החינוך בתחום שיפוטן מתווה מוסדר ומפורט לביצוע הערכה, הן בעת קיום התוכניות החינוכיות והן בסיומן, כדי להבטיח כי התוכניות החינוכיות יופעלו ביעילות וישיגו את מטרותיהן באופן המיטבי, וכן כדי להבטיח אחידות בין הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך בעניין ביצוע הערכה זו.

תוכניות חיצוניות ברשויות המקומיות שנבדקו

בלוח שלהלן מרוכזים נתונים על סיווגן של התוכניות שהופעלו, ועל מספר התוכניות שבהן הרשות המקומית ביצעה הערכה בשנות הלימודים התש"ף-התשפ"ב (ספטמבר 2019 - אוגוסט 2022):

לוח 7: סיווג התוכניות החיצוניות שהופעלו על ידי הרשויות המקומיות בשנות הלימודים התש"ף-התשפ"ב, ומספר התוכניות שבהן הרשות המקומית ביצעה הערכה

רמת גן	כוכב אבו אל-היג'א		גן רווה	אופקים		סיווג התוכנית במאגר	
	יסודי	על-יסודי		יסודי	על-יסודי		
4	7	5	2	7	3	1	לימודי
4	-----	9	10	5	----	2	חברתי-ערכי
2	-----	5	1	2	----	1	רווחתי-רגשי
10	7	19	13	14	3	4	סה"כ מהמאגר
2	1	-----	----	1	----	1	מתוקשב מהמאגר



רמת גן	כוכב אבו אל-היג'א		גן רווה	אופקים		סיווג התוכנית במאגר	
	יסודי	על-יסודי		יסודי	על-יסודי		
5	-----	-----	2	3	---		תוכניות שאינן מהמאגר, ביוזמת גוף פרטי
1	8	-----	-----	5	4		תוכניות שאינן מהמאגר, ביוזמת גוף ציבורי** או קרן פילנתרופית
16	15	19	13	11	8		סך התוכניות
	6	-----	-----	1	2		תוכניות שבהן בוצעה הערכה על ידי הרשות המקומית

הוכן בידי משרד מבקר המדינה

* לגבי תלמידי על-יסודי בגן רווה ראו בפרק "מעורבות המועצה האזורית גן רווה בהפעלת תוכן אזורי".

** הרשות המקומית או משרד ממשלתי. העובדה כי תוכניות אלה אינן כלולות במאגר אינה מעידה על כך שהן פסולות.

הרשות המקומית מתקצבת את התקצוב התוספתי בכלל ואת התוכניות החיצוניות בפרט בהתאם ליכולתה, מדיניותה ומקומו של החינוך בסדר העדיפויות שלה. עם זאת, תקצוב פעילות מערכת החינוך מכספי הציבור מחייב את הרשות המקומית, כגורם מממן, לקיים מנגנונים של פיקוח ובקרה על השימוש בכספים⁸⁴. בהתאם לכך, הרשות המקומית צריכה לפעול כדי להבטיח כי התוכניות החינוכיות המופעלות מתקציבה אכן משיגות את מטרותיהן באופן מיטבי, וכי ניהול התוכניות ותקצובן מתבצעים ביעילות, תוך חיסכון בכספי הציבור.

להלן נתונים על המימון שנתנו הרשויות המקומיות שנבדקו לתוכניות החיצוניות שהופעלו בתחום שיפוטן בשנות הלימודים התש"ף-התשפ"ב:

84 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 (פורסם בשנת 2021), "תקצוב פעילותם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים והפיקוח עליהם על ידי הרשויות המקומיות", עמ' 682.



לוח 8: המימון העצמי* שנתנו הרשויות המקומיות לתוכניות החיצוניות שהופעלו בתחום שיפוטן בשנים 2020 - 2022 (בש"ח)

	אופקים		גן רווה**		כווכב אבו אל-היג'א		רמת גן	
	התקציב לתלמיד	התקציב	התקציב לתלמיד	התקציב	התקציב לתלמיד	התקציב	התקציב לתלמיד	התקציב
2020	3,836,344	595	572,232	693	0	0	19,814,470	920
2021	2,662,114	385	169,950	214	0	0	19,921,500	916
2022	4,115,285	568	523,079	669	0	0	21,660,778	993
סה"כ	10,613,743		1,265,261		0		61,396,748	

על פי התמונה החינוכית ומינהל רכש, טכנולוגיה ומערכות מידע במשרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* ללא מימון מהמדינה ומקרנות פילנתרופיות.

** נתוני המועצה האזורית גן רווה אינם כוללים את תלמידי התיכון אשר לומדים בתיכון אזורי בתחום המועצה האזורית ברנר.

מלוחות 7 ו-8 עולה כי עיריות **אופקים ורמת גן** שבהן היה מימון עצמי של תוכניות חיצוניות בהיקף מצטבר של כ-11 מיליון ש"ח וכ-61 מיליון ש"ח בהתאמה בשנים התש"ף - התשפ"ב, העריכו 16% מהתוכניות (3 מתוך 19 תוכניות) ו-19% מהתוכניות (6 מתוך 31 תוכניות). מועצה אזורית גן רווה אשר השקיעה מתקציבה למעלה ממיליון ש"ח בתוכניות חיצוניות לא העריכה אף אחת מתוכניות אלו.

מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, עלה כי בעיריות אופקים ורמת גן יש בתי ספר של החינוך הממלכתי דתי. אולם בעוד עיריית אופקים מפעילה את כלל התוכניות החינוכיות בתחומה הן בבתי הספר הממלכתיים והן בבתי הספר הממלכתיים-דתיים, עיריית רמת גן מפעילה 12 מכלל 31 תוכניות באופן משולב בבתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים, בעוד שאת שאר 19 התוכניות החיצוניות היא מפעילה בבתי הספר הממלכתיים בלבד. עלותן הכוללת של תוכניות אלו שהופעלו בבתי הספר הממלכתיים בלבד עמדה בשנות הלימודים התש"ף-התשפ"ב על סכום של כ-4.4 מיליון ש"ח.

מומלץ לעיריית רמת גן לבחון את חלוקת משאביה בין כלל מוסדות החינוך בתחומה ואת הסיבות לפיהן חלק מהתוכניות אינן מופעלות בבתי הספר הממלכתיים-דתיים, ולבחון את הצורך בהפעלתן בהם.

להלן פירוט על תוכניות מרכזיות שהופעלו ברשויות שנבדקו ועל קיום הליך הערכת תוכניות ברשויות אלו:



עיריית אופקים

1. משנת 2018 העיר **אופקים** נכללת ב"תוכנית הלאומית לקידום מצוינות במתמטיקה, מדעים, אנגלית ומדעי המחשב" של משרד החינוך, שמטרתה צמצום פערים וקידום מצוינות בחינוך המדעי בפריפריה⁸⁵ (תוכנית STEM⁸⁶ למצוינות בפריפריה). התוכנית כוללת בין היתר מימון של משרד החינוך לצורך תגבור שעות הוראה במקצועות מתמטיקה, אנגלית, פיזיקה, מדעי המחשב וכימיה, וכן שדרוג מעבדות. בהתאם לתוכנית, עיריית אופקים מינתה בתיאום עם משרד החינוך ובמימונו ממ"ר (מנהל מצוינות רשות), שתפקידו בין היתר הוא לגבש, לעצב וליישם את המדיניות לקידום מצוינות ברשות המקומית, לנהל ולתכלל את תוכניות המצוינות העירוניות, ליזום ולתכלל משאבים לתוכניות למצוינות, ובפרט לפתח שיתופי פעולה עם גורמים ברשות ומחוצה לה⁸⁷.

2. בשנת הלימודים התשפ"ב עיריית **אופקים** שיתפה פעולה עם חיל החינוך בצה"ל, המרכז לחינוך סייבר, משרד החינוך וקרן פילנתרופית, לשם הפעלת תוכנית, שבמסגרתה חיילת בצה"ל העבירו שיעורים שבועיים בתחום הסייבר לתלמידי חטיבות הביניים בעיר.

3. בשנת 2019 עיריית **אופקים** שיתפה פעולה עם עמותה, לשם הקמת מכינה בעיר. המכינה פועלת מספטמבר 2019 במבנה שהעירייה העמידה לצורך כך. במסגרת שיתוף הפעולה חניכי המכינה משתתפים בתוכניות לימוד בתחום המדעים ומתנדבים להפעיל תוכניות לחינוך מדעי בחינוך הפורמלי והבלתי פורמלי באופקים.

צוות הביקורת קיים שני מפגשים באופקים עם תלמידים המשתתפים בתוכניות האלה: (א) תוכנית במסלול דו-שנתי לכיתות ח'-ט' אשר מקנה ידע מדעי, טכנולוגי ומעשי בתחום החלל, המיועדת לתלמידים בכיתה המדעית-טכנולוגית בתיכון באופקים⁸⁸; (ב) תוכנית רובוטיקה לכיתות ח'-י"ב⁸⁹ אשר כוללת התנסות בתכנון, תכנות, שרטוט הנדסי ובניית רובוט. התוכנית מיועדת לתלמידים נבחרים מכלל בתי הספר בעיר אופקים. במפגשים השתתפו 23 ו-26 תלמידים לכל תוכנית, בהתאמה.

שתי התוכניות כוללות לימודים תיאורטיים, ביצוע משימות והשתתפות בתחרויות בארץ ובחו"ל. המשימות מוטלות על תלמידי הכיתות והן מתבצעות בחלוקה לצוותים. להפעלת התוכניות

85 תוכנית שמטרתה צמצום פערים וקידום מצוינות בחינוך המדעי בפריפריה במקצועות מתמטיקה, אנגלית, פיזיקה, כימיה ומדעי המחשב. התוכנית החלה להיות מיושמת בשנת הלימודים התשע"ט, והופעלה במועד הביקורת, דצמבר 2022, ב-26 רשויות פריסה ארצית בדרום ובצפון, בפריפריה החברתית והגיאוגרפית ובחינוך העל-יסודי בכיתות ז'-י"ב. בשנת הלימודים התשפ"ב הוחל בניסוי בשבע רשויות מקומיות להפעלת התוכנית בבתי הספר היסודיים. התוכנית פועלת לקידום שותפויות ושיתופי פעולה רחבים עם ארגונים, פרויקטים ומשרדים ממשלתיים כחלק מבניית תשתית למצוינות איכותית בפריפריה.

86 STEM (Science, Technology, Engineering, Mathematics) - תהליך למידה רב-תחומי במקצועות הליבה במדעים. למידה בגישת STEM מתאפיינת בידע של מושגי מפתח וביכולת לקשר ידע זה בין הדיסציפלינות. נוסף על כך, מתאפיינת אוריינות STEM בניתוח בעיות רלוונטיות לחיי היום-יום של הלומד ושל החברה ובפתרון בעיות אלה.

87 משרד הפנים, מינהל השלטון המקומי, אגף בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות, הגדרת תפקיד ממ"ר (מנהל מצוינות רשות), ספטמבר 2022.

88 הכיתה המדעית הינה כיתה אחת בכל שכבה בתיכון החל מכיתה ז'.

89 בשל משבר הקורונה התוכנית לא הופעלה בשכבות י"א-י"ב.



נדרשה עיריית אופקים להשקיע בהכנת תשתית, בין היתר היא רכשה מכשור טכנולוגי מתקדם ומערכות מחשב והקימה מגרש ניסויים עבור רובוטים.

במפגשים עם צוות הביקורת הביעו התלמידים שביעות רצון גבוהה מן התוכניות. התלמידים ציינו כי התוכניות שיפרו את יכולותיהם הלימודיות והמקצועיות, ובכלל זה יכולת הלימוד העצמי, והקנו להם מיומנויות כגון התמודדות עם אתגרים, יכולת לשתף פעולה בעבודת צוות וניהול נכון של לוחות זמנים. התלמידים הוסיפו כי בתוכניות מתקיים הליך מסודר של מתן משובים מאת התלמידים, הן באופן שוטף והן משוב מסכם בסוף השנה.

כל המשתתפים ציינו שביעות רצון גבוהה במיוחד גם בתחומים החברתיים-רגשיים, כתוצר לוואי של התוכניות: גיבוש חברתי, חיזוק התקשורת הבין-אישית, חיזוק הדימוי העצמי וההערכה העצמית, גיבוש שאיפות לתרומה משמעותית בשירות הצבאי בתחום הטכנולוגיה הגבוהה, חיזוק תחושת היכולת והרצון לפנות ללימודים אקדמיים בתחום. כל התלמידים הדגישו כי המקום שבו מתקיימת הפעילות משמש להם מעין בית שני, וכי הם שוהים בו מרצונם החופשי שעות רבות, גם לאחר שעות הלימוד הפורמליות.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את יוזמתה ופועלה של עיריית אופקים בקידום התוכניות החיצוניות האמורות לעיל ואת הכרתה בתרומתן של התוכניות לחיזוק יכולותיהם הלימודיות, החברתיות והאישיות של התלמידים.

הערכת תוכניות חינוכיות חיצוניות

בביקורת עלה כי **עיריית אופקים** מדדה באמצעות מינהלת היישוב⁹⁰ את הישגי תוכנית בתחום הניידות (המוביליות) החברתית בנושאים האלה: הגיל הרך, מיומנויות המאה העשרים ואחת, חינוך בלתי פורמלי ושירות משמעותי. המדידה בוצעה בשנות הלימודים התש"ף או התשפ"א, במטרה להשוות את נתוני המדידה עם מדידה שבוצעה בשנת התשפ"ב או תבוצע בשנת התשפ"ג. בתחום מיומנויות המאה העשרים ואחת נמדדו בין היתר התחומים האלה: שיעור הסטודנטים הפונים למקצועות ה-STEM בהשכלה גבוהה; שיעור התלמידים אשר בוחרים במקצועות האומנות; שיעור התלמידים אשר לומדים חמש יח"ל מתמטיקה; שיעור התלמידים אשר לומדים חמש יח"ל אנגלית; שיעור התלמידים בלימודי עתודה; שיעור התלמידים בתוכניות אקדמיות; שיעור החשיפה לתוכניות מצוינות; שיעור המורים שעברו הכשרת STEM; שיעור המורים המפנים לתוכניות STEM.

עוד עלה כי תוכניות נוספות אשר הופעלו בבתי הספר בעיר הוערכו על ידי גורמים חיצוניים כמפורט להלן: (א) בשנת 2021 ביצעה עמותה הערכה⁹¹ של פעילות קהילת המורים במתמטיקה ושל ליווי פרטני שניתן למורים; (ב) בשנת 2022, עם סיום הקורס הראשון, העבירו מפעילי תוכנית טכנולוגית סקר למשתתפי התוכנית, ובו נבדקו שביעות הרצון מהתוכנית ומאופן ההנחיה וכן

90 מינהלת היישוב באופקים הוקמה במאי 2019 ובה 54 חברים, בהם ראש עיריית אופקים, מנכ"ל העירייה וגורמים אחרים.

91 באמצעות מדידת הישגי תלמידי החינוך העל יסודי במתמטיקה וכן באמצעות שאלונים שהועברו למורים באמצע השנה ובסופה, ראיונות עם רכזי מתמטיקה, מנהלי בתי ספר ומנחות הקהילה.



השפעת התוכנית על האמונה בהצלחה אישית בלימודי תכנות; (ג) בשנת 2022 ביצע מכון מחקר הערכה מלווה לתוכנית⁹² אשר פועלת בבתי הספר היסודיים בעיר משנת התשפ"ב⁹³.

משרד מבקר המדינה מציין את מדידת הישגי תוכניות ובדיקת שביעות הרצון מהן, וכן הערכת שלוש תוכניות שבוצעו על ידי עיריית **אופקים** בשיתוף גורמים נוספים. עם זאת, נמצא כי אין לעיריית אופקים תוכנית סדורה לביצוע בקרה והערכה לגבי תוכניות חיצוניות המופעלות במוסדות החינוכיים בעיר, לרבות קביעה אילו תוכניות ייבדקו, מועד הבדיקה, תדירות הבדיקה ואמצעי ההערכה. עוד נמצא, כמפורט בלוח 7, כי בנוגע ל-16 מ-19 תוכניות העירייה לא ביצעה הליכי הערכה, וכי העירייה לא העבירה את הממצאים לגבי התוכניות החיצוניות אותן העריכה למשרד החינוך שיוכלו לשמש רשויות אחרות.

מומלץ כי עיריית אופקים תקבע תוכנית עבודה להערכת כלל התוכניות המוגוונות המופעלות בתחום שיפוט, כדי שתוכל לוודא כי תוכניות אלו אפקטיביות, משיגות את המטרות שהוגדרו עבורן ומביאות לשיפור ההישגים הלימודיים, וכן כדי שהחלטות לגבי המשך הפעלה, הפסקה או הרחבה של תוכניות יתקבלו באופן מושכל. עוד מומלץ כי העירייה תעביר את ממצאי הערכות התוכניות אותן ביצעה למשרד החינוך על מנת שנתונים אלו יוכלו לשמש רשויות מקומיות אחרות.

עיריית רמת גן

1. עיריית **רמת גן** הקצתה בשנים 2014 - 2022 לבתי הספר היסודיים כ-2,300 שעות שבועיות⁹⁴ עבור תוכניות חיצוניות, שיעורי תגבור ושיעורי עזר. הקצאה זו שימשה גם עבור העסקת מורי בתי הספר, לצורך צמצום מספר התלמידים בכיתות.
2. העירייה הפעילה ומימנה בשנות הלימודים התש"ף-התשפ"ב כמה תוכניות לצמצום פערים רגשיים ולימודיים. להלן פירוט:
 - א. 80 שיעורי חונכות וטיפוח בשנה עבור תלמידי החינוך העל-יסודי שקיים לגביהם סיכון לנשירה או תלמידים עם בעיות פרט והתמדה. התגבור ניתן בקבוצות קטנות

92 תוכנית לפיתוח אישי והצלחה בתחומים של העצמה, אימוץ דפוסי חשיבה מקדמים, ביסוס מסוגלות אישית, מצוינות והתמודדות עם אתגרים.

93 באמצעות שאלון מקוון, ריאיון טלפוני וקבוצות מיקוד. בהערכה נבדקו בקרב כ-700 ממשתתפי התוכנית בין היתר הנושאים האלה: השפעת התוכנית על תפיסת העתיד של המשתתפים; ההבדל בין ילדים בעלי מאפיינים שונים; השפעת הפעילות על המוטיבציה של המשתתפים ללמידה, על תפיסת ההצלחה שלהם, על תפיסת המסוגלות העצמית שלהם ועל פיתוח תמונת העתיד שלהם בתחומי ה-STEM; העמדות כלפי לימוד אנגלית ומתמטיקה בהיקף של חמש יח"ל; ושביעות הרצון מהפעילות. נוסף על כך נבדקו בהערכה עמדותיהם של מנהלי המצוינות הרשתיים לגבי מענה הפעילות על צורכי היישוב וההתאמות הנדרשות לכך; אתגרים; עבודה מול מנהלי התוכנית.

94 לפחות שתי שעות שבועיות לתלמיד.



- במקצועות אנגלית ומתמטיקה ובמקצועות רבי מלל⁹⁵ על ידי מורים המועסקים בשכר שעות, באמצעות החברה העירונית "מפעלי בית עמנואל"⁹⁶.
- ב. ליווי וטיפול רגשי במכינות לימודיות ומכינות התנהגותיות. בתוכניות אלה משתתפים בכל שנה יותר מ-100 תלמידים בסיכון בכיתות ז'-ח'.
- ג. תגבור לכ-250 תלמידים שהם עולים חדשים, בני עולים או תושבים חוזרים - מהגיל הרך ועד לסיום התיכון, באמצעות העסקה של כ-25 מורים לעברית.
- ד. תוכנית חוסן עירונית לתלמידים שהופעלה משנת 2019 למשך שלוש שנים וכללה מתן כלים, כמו מיקוד שליטה פנימי, ויסות רגשי וגמישות התנהגותית.
3. עיריית **רמת גן** הפעילה חמש תוכניות מצוינות שונות לתלמידי החינוך היסודי והעל-יסודי שעמדו בתנאי הקבלה לתוכנית. נוסף על כך, בשנים 2020 - 2022 הפעילה העירייה תוכניות חינוכיות חיצוניות בתחום המצוינות שיועדו לכלל התלמידים בשכבות גיל מסוימות בבתי הספר שהתוכניות הופעלו בהם. להלן פירוט:
- א. תוכניות לפיתוח חשיבה חשבונית בכל שכבות הגיל - פיתוח חשיבה חשבונית⁹⁷ ותוכנית לפיתוח חשיבה מתמטית⁹⁸; תכנות כשפה שלישית לכל תלמידי העיר ופיתוח מיומנויות תכנות; תוכניות בנושא מדעים - תוכניות חשיפה לתגליות מדעיות⁹⁹, חשיפה למדענים ומדעניות¹⁰⁰, חשיפה לחדשנות ישראלית במדע וטכנולוגיה¹⁰¹; כנס עירוני לעבודות חקר במדע וטכנולוגיה¹⁰²; הקתון עירוני¹⁰³; עתודה מדעית-טכנולוגית (עמ"ט) לבנות¹⁰⁴.
- 95 מקצועות הכוללים מילים רבות, דוגמת ספרות, תנ"ך, לשון, היסטוריה.
- 96 חברה לתועלת הציבור (חל"צ) אשר הוקמה בשנת 1987 על ידי עיריית רמת גן במטרה לספק שירותי חינוך משלים לאוכלוסייה העירונית. החברה פועלת כזרוע הביצועית של עיריית רמת גן ומקיימת פעילות בתחום תרבות הפנאי והחינוך המשלים ברחבי העיר.
- 97 תוכנית המבוססת על משחקים בשיטת הבלש לפתרון בעיות. התוכנית הועברה לתלמידי כיתות א'-ג'.
- 98 תוכנית בין-לאומית לפיתוח חשיבה מתמטית באמצעות פתרון חידות מתמטיות בסביבה מתקשבת המספקת משוב מיידי. המורים המפעילים את התוכנית מקבלים ליווי דידקטי ומתמטי. בסיום התוכנית התלמידים מוזמנים להשתתף בתחרות בין-לאומית בפתרון חידות מתמטיות. התוכנית הועברה לתלמידי כיתות א'-ז'.
- 99 כאמצעי להגברת המוטיבציה לבחירת מסלולי לימוד מדעיים.
- 100 תוכנית בהשתתפות 1,600 תלמידי כיתות ו' בעיר.
- 101 תוכנית שבמסגרתה כל בתי הספר בעיר ביקרו באופן וירטואלי בתערוכות החדשנות, בליווי הסברים על החדשנות המדעית והטכנולוגית בישראל.
- 102 תוכנית עירונית לתלמידי כיתות ה'-ח' החוקרים ומפתחים המצאות מדעיות לטובת החברה. בסיום התהליך מציגים התלמידים את התוצרים בכנס עירוני נושא פרסים, הכולל גם הרצאת השראה.
- 103 הקתון עירוני היברידי אשר נערך בשיתוף תלמידים ומורים מהחינוך היסודי והעל-יסודי, מפקדים מבית הספר למקצועות המחשב והסייבר בצה"ל וסטודנטים מהמחלקה להנדסת תוכנה במכללת שנקר.
- 104 תוכנית להגדלת מספר הבנות בחינוך הטכנולוגי-מדעי ועידוד בנות לבחון אופק תעסוקתי במקצועות המדעים. במסגרת התוכנית כ-300 תלמידות בכיתה ט' בכל התיכונים בעיר נפגשות עם מדעניות בעלות שם באוניברסיטה ובתעשייה.



ב. תוכניות יישוביות שבהן יכולים להשתתף תלמידים מכלל בתי הספר בעיר - תוכנית¹⁰⁵ להרחבת חמש יח"ל בפילוסופיה ובספרות בשיתוף מוסד אקדמי; ותוכנית ננו-טכנולוגיה¹⁰⁶.

4. עבור החינוך העל-יסודי מימנה עיריית **רמת גן** בשנים 2020-2022 כ-3,117 שעות שבועיות עבור שיעורי תגבור בין היתר באנגלית, מתמטיקה ולשון.

הערכת תוכניות חינוכיות חיצוניות

אגף החינוך בעיריית **רמת גן** כולל מחלקת תכנון אסטרטגי ובקרה ייעודית לתחום החינוך (להלן - מחלקת התכנון), שבה מועסקים מנהל ושני עובדים. יעדי המחלקה הם בין היתר בקרה והערכה לגבי תוכניות חינוכיות תוספתיות שמתקצבת העירייה; הערכה מעצבת לגבי יוזמות ותוכניות חדשות בשלב הפיילוט; איסוף וניתוח של נתונים בנושאים הנמצאים במוקד החשיבה וקבלת החלטות ברמת אגף החינוך.

בשנים 2020 - 2022 העריכה מחלקת התכנון שש תוכניות חיצוניות במימון עיריית **רמת גן**, מתוך 31 תוכניות חיצוניות שהופעלו באותה עת. בשנים 2018 - 2022 העריכה מחלקת התכנון עשר תוכניות חיצוניות בסך הכול, שמונה מהן היו במימון מלא של העירייה, והשתיים הנוספות היו במימון עיקרי של העירייה, והיתרה במימון משרד החינוך¹⁰⁷. חמש מעשר ההערכות בוצעו על פי בדיקת כיתות בחינוך העל-יסודי, ארבע ההערכות בוצעו על פי בדיקת כיתות בחינוך היסודי, והערכה אחת בוצעה הן על פי בדיקת כיתות בחינוך העל-יסודי והן על פי בדיקת כיתות בחינוך היסודי. ארבע ההערכות כללו דגימה של בין בית ספר אחד¹⁰⁸ לארבעה בתי ספר, ארבע ההערכות כללו דגימה של בין שמונה ל-11 בתי ספר, ושתי ההערכות כללו דגימה של 19 ו-20 בתי ספר.

מחלקת התכנון העריכה את התוכניות באמצעות שאלונים למורים ולצוותים החינוכיים, שאלונים לתלמידים, ראיונות עם צוותים חינוכיים ותצפיות. מרבית ההערכות כללו הן שאלון והן תצפית. לדוגמה, ההערכה לגבי תוכנית לאנגלית מדוברת כללה שאלונים לתלמידים¹⁰⁹ ולמורים¹¹⁰.

105 תוכנית להקמת בתי חינוך למדעי הרוח לתלמידי התיכון ולתלמידי היסודי במוסדות האקדמיים ברחבי הארץ. במסגרת התוכנית לומדים תלמידי תיכון מרחבי הארץ את מקצועות הספרות, ההיסטוריה והפילוסופיה ברמה של חמש יח"ל לבגרות.

106 במסגרת התוכנית תלמידים בכיתה י' עובדים עם דוקטורנטים ומסטרנטים באוניברסיטה על פרויקט מחקרי שלהם. התוכנית מופעלת על ידי העירייה זה 15 שנים.

107 תוכנית פיתוח חשיבה מתמטית - משרד החינוך תקצב את שנתון כיתה ד' ועיריית רמת גן הרחיבה את התוכנית לעוד חמישה שנתונים; תוכנית בית ספר מנגן - משרד החינוך השתתף ב-80,000 ש"ח, והעירייה ב-2.7 מיליון ש"ח.

108 הערכה זו מתייחסת לשתי תוכניות חיצוניות יישוביות אשר בהן קובצו תלמידים מכמה בתי ספר.

109 השאלות שנשאלו התלמידים היו האם האנגלית המדוברת שלך השתפרה בעקבות השתתפותך בתוכנית? האם השיעורים הועברו באמצעי למידה מעניינים (סרטונים, מוזיקה, משחקי תפקיד, פרזנטציות של תלמידים וכד')? האם המורה היה מעניין? האם בשיעורים של אנגלית מדוברת אתה מתרגל דיבור באנגלית? האם בעקבות התוכנית "אנגלית מדוברת" את משתתף יותר בשיעורי אנגלית רגילים? האם תרצה להמשיך בשנה הבאה בתוכנית זו? מה אהבת יותר ומה פחות בתוכנית זו?

110 השאלות שנשאלו המורים לאנגלית היו האם אתה מכיר את התוכנית "אנגלית מדוברת"? האם לתפיסתך, שיפור באנגלית מדוברת תורם ללימוד השפה האנגלית בשיעורים שלך? האם להתרשמותך חל בקרב תלמידיך שיפור באנגלית מדוברת בעקבות ההשתתפות בתוכנית? האם לדעתך רצוי להמשיך בתוכנית "אנגלית מדוברת" גם בשנה הבאה?



ותצפיות בשיעורים. רמת שביעות הרצון שנמדדה בעשר התוכניות שהעריכה מחלקת התכנון הייתה כדלהלן: גבוהה-גבוהה מאוד - בחמש תוכניות; בינונית-גבוהה - בשתי תוכניות; בינונית - בתוכנית אחת; ונמוכה-בינונית - בשתי תוכניות. רמת שביעות הרצון הנמדדת עשויה להביא לשינויים בהפעלת התוכנית. לדוגמה, הופסקה ההתקשרות עם שניים מארבעת הספקים לתוכנית לאנגלית מדוברת, בשל רמת שביעות הרצון הנמוכה שמדדה מחלקת התכנון.

נוסף על כך, מחלקת התכנון בודקת את העמידה של התוכניות במדדי ההצלחה שהגדירה. לדוגמה, כשהעריכה את תוכנית השחמט ואת התוכנית בית ספר מנגן, בדקה המחלקה מול מועדון השחמט והקונסרבטוריון העירוניים בהתאמה אם חלה עלייה בכמות התלמידים שנרשמו לתוכניות אלה.

מנהל מחלקת התכנון מסר כי הבחירה בתוכניות שלגביהן תתבצע הערכה נובעת בין השאר מגודל ההשקעה הכספית בתוכנית, בדגש על תוכניות שבהן חלקה של הרשות במימון הוא גדול או מלא.

מנהל מחלקת התכנון מסר לצוות הביקורת סיכומי פגישות עבודה שבהם צוינו המשימות הפתוחות ומצב הביצוע שלהן. אולם נמצא כי אין למחלקת התכנון תוכנית עבודה שנתית שבה מפורטת תוכניתה לביצוע הערכה של תוכניות חינוכיות חיצוניות, לרבות הגדרת אופן הביצוע, הקריטריונים לבחירת התוכניות להערכה, לוחות הזמנים והיקף העובדים הנדרש.

מלבד הבקרה וההערכה לגבי תוכניות מסוימות שעושה מחלקת התכנון, מנהלת תוכניות חינוכיות רשותיות המועסקת במחלקת החינוך היסודי באגף החינוך בעיריית **רמת גן** (להלן - מנהלת התוכניות) מבצעת בקרה שוטפת על התוכניות החיצוניות שמממנת העירייה: היא נמצאת בקשר שוטף עם ספקי התוכניות ועם בתי הספר שבהם התוכניות מופעלות, מבצעת בקרה מול מנהלי בתי הספר על דוחות הביצוע וסיכום הפעילות שספקי התוכניות מעבירים אליה, עורכת תצפיות על התוכניות ובודקת אותן באופן מדגמי כאשר עולה צורך בכך מצד מנהלי בתי הספר, מנהלת אגף חינוך יסודי בעירייה או הספק. לדוגמה, כאשר הוערכה אפקטיביות תוכנית מתוקשבת, מנהלת התוכניות בדקה את מספר כניסות התלמידים למערכת ופילחה את התלמידים שנכנסו למערכת לפי כיתה, רמה והישגים. מנהל מחלקת התכנון מסר כי מנהלת התוכניות ומחלקת התכנון עובדים בשיתוף פעולה: קיים שיח בין מחלקת התכנון למנהלת התוכניות לפני ביצוע הבקרה, מתקיים תיאום בנוגע לשיטת הבדיקה, ומחלקת התכנון נעזרת במנהלת התוכניות בהפצת שאלונים ומנתחת עימה את תמונת המצב העולה מכלי ההערכה שהפעילה.

נמצא כי מנהלת התוכניות באגף החינוך בעיריית **רמת גן** אינה מתעדת את התצפיות שהיא עורכת. כמו כן, לא קיימת תוכנית עבודה סדורה לפעילותה המבטאת את סדרי העדיפויות של האגף ומסייעת להבטיח כי מדגם ביצוע התצפיות יהיה מייצג ומבוסס על קריטריונים התואמים את יעדי אגף החינוך. עוד נמצא, כמפורט בלוח 7, כי לגבי 25 מ-31 תוכניות עיריית רמת גן לא ביצעה הליכי הערכה, וכי העירייה לא העבירה את הממצאים לגבי התוכניות החיצוניות אותן העריכה למשרד החינוך כדי שיוכלו לשמש רשויות אחרות.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות מחלקת התכנון של אגף החינוך בעיריית **רמת גן** בנושא הערכת תוכניות, לרבות הפנייה למגוון קהלי יעד; השימוש בכלים שונים לאיסוף מידע ומשוב; והאפיון של מדדי הצלחה כמותיים ומדידים. פעילות מובנית וסדורה יכולה לסייע לעיריית רמת גן להבטיח כי התוכניות החיצוניות בבתי הספר אפקטיביות, וכי היא מקצה את כספה ביעילות מרבית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית רמת גן כי הבקרה על התוכניות החינוכיות תיעשה בהתאם לתוכנית עבודה סדורה המבטאת את סדרי העדיפויות של מערכת החינוך בעיר. זאת כדי להגביר את אפקטיביות הבקרה ולהבטיח כי המשאבים יוקצו ביעילות, תוך מתן עדיפות לתוכניות שיש להן השפעה והמספקות מענה מיטבי לצרכים, וכן יש בהן כדי לתרום להשגת היעדים שקבעה העירייה. עוד מומלץ כי כלל בדיקות הבקרה והתצפיות הנערכות על ידי יתועדו, כדי להבטיח כי הבקרה תהיה יעילה ובהתאם לסדרי העדיפויות שהותוו בתוכניות העבודה של אגף החינוך. עוד מומלץ כי העירייה תעביר את ממצאי הערכות התוכניות אותן ביצעה למשרד החינוך על מנת שנתונים אלו יוכלו לשמש רשויות מקומיות אחרות.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תשקול לשתף את ממצאי הערכת התוכניות עם משרד החינוך ועם עיריות אחרות, אך נדרשת פנייה של משרד החינוך בבקשה לשיתוף כזה.

המועצה המקומית כווכב אבו אל-היג'א

המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** הפעילה בשנת הלימודים התשפ"ב תוכניות חיצוניות שבחרו בתי הספר בתחום שיפוט. התוכניות מומנו על ידי משרד החינוך במסגרת תקציבים ייעודיים. להלן פירוט התוכניות: תוכנית ללמידה רגשית חברתית ולצמצום האלימות; תוכנית הכלה והשתלבות; תוכנית לצמצום פערי קורונה; תוכנית תוכן דיגיטלי. נוסף על כך, המועצה המקומית נבחרה להשתתף בתוכנית "אתגרים לקידום מערכת חינוך חברתית-ערכית-קהילתית בחברה הערבית" (להלן - תוכנית אתגרים) של משרד החינוך, שבמסגרתה בין היתר הועבר לה תקציב ממשרד החינוך לצורך הפעלת תוכניות חיצוניות לקידום מערכת החינוך בתחום שיפוט. להלן פירוט:

תוכנית אתגרים

תוכנית אתגרים היא חלק מיישום החלטת הממשלה 11922¹¹¹ בנושא "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016 - 2020", והחלטת הממשלה 12468¹¹² בנושא זה. מטרת התוכנית היא "לשכלל מיומנויות אישיות וחברתיות ולפתח תחושת מסוגלות אישית לטובת פיתוח אופק הדמיון, לעצב את עתידם כרצונם ולהביא למוביליות חברתית".

111 מ-31.12.15. בהחלטה נקבע בין היתר שיש "לאמץ את הודעת משרד החינוך להתמקד בקידום הנושאים הבאים לגבי אוכלוסיית המיעוטים: הכשרה ופיתוח מקצועי לעובדי הוראה, הישגים לימודיים וחינוך בלתי פורמלי".

112 מ-25.10.20. בנושא "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016 - 2020 - תיקון החלטת ממשלה".



על פי הקריטריונים לתקצוב משנת הלימודים התשפ"ב שהוציא משרד החינוך¹¹³ (להלן - הקריטריונים), בעלות של מוסד חינוכי, לרבות רשות מקומית, תתקצב אם תאושר תוכניתה "להעשרה ותרבות פנאי חינוכית", שתגובש על ידי צוות שבו יהיו חברים בין היתר מנהל בית הספר, רכז וצוות החינוך החברתי במוסד החינוכי, נציג ועד ההורים, מנהל יחידת הנוער ברשות ורכז בית הספר כעוגן בקהילה. התוכנית תופעל על ידי הבעלות או הרשות המקומית במסגרת פעילות חוץ בית ספרית שאינה מתקיימת במסגרת יום הלימודים, ותוכלל על ידי מנהל יחידת הנוער. על התוכנית לכלול פעילות חינוכית המקדמת חמישה יעדים: טיפוח ושיפור של מיומנויות רכות וחברתיות; טיפוח מנהיגות צעירה, יזמות ומעורבות חברתית פעילה לאורך זמן; חיזוק ויצירה של רצף חינוכי והגדלת מעורבות ההורים והקהילה; חיזוק תחושת השייכות לקהילה המקומית, לחברה ולמדינה; חיזוק החוסן החברתי, הערכי והקהילתי ומניעת התנהגויות בסיכון.

על פי הקריטריונים, יוקם מנגנון שולחן עגול שיכלול את מנהלי בתי הספר ונציגים של מועצת התלמידים וועד ההורים, בתיאום עם מנהל אגף החינוך ובשיתוף מפקח רשותי מטעם מינהל חברה ונוער במשרד החינוך. השולחן העגול יתכנס לפחות פעמיים: בשלב התכנון וכן בשלב הסיכום להפקת לקחים ותכנון לעתיד. בשולחן העגול ייבחנו היעדים של תוכנית אתגרים והתאמתם למענים החינוכיים הנדרשים, וייקבעו תהליכים מקדמים בין היתר לבניית תוכנית עבודה. דיוני השולחן העגול יתועדו בפרוטוקולים מסודרים. הרשות המקומית נדרשת למנות רכז בית ספר כעוגן בקהילה ב-50% משרה.

בביקורת עלה כי המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** קיימה דיון שולחן עגול בינואר 2022 לגבי תוכנית אתגרים לשנת התשפ"ב.

עם זאת, נמצא כי במועד סיום הביקורת, נובמבר 2022, המועצה לא קיימה דיון שולחן עגול בנושא סיכום והפקת לקחים לשנת התשפ"ב, אף שקיימה בנובמבר 2022 ישיבת תכנון והיערכות לתוכנית אתגרים לשנת התשפ"ג.

על המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** לכנס ישיבות שולחן עגול לצורך דיון בתוכנית אתגרים, כדי להפיק לקחים מהתוכנית ולתכנן תוכנית מיטבית לשנת הלימודים הבאה.

במסגרת תוכנית אתגרים בחרה המועצה המקומית בשנת התשפ"ב לבית הספר המקיף **כווכב אבו אל-היג'א** בין היתר את תוכנית יזמות ברובוטיקה ותוכנית להעצמת נערות ושיפור השליטה בשפה האנגלית.

תוכנית יזמות ברובוטיקה: תוכנית זו מתקיימת בכיתות ז'-ט' בבית הספר התיכון ובכיתה ה' בבית הספר היסודי. במסגרת התוכנית התלמידים מתחלקים לקבוצות של כ-15 עד 20 תלמידים ומכינים פרויקט בתחום הרובוטיקה, תוך יישום עבודת צוות וגילוי יצירתיות. לאחר סיומו של הפרויקט הקבוצה מציגה אותו במסגרת תחרות ארצית. התלמידים שהשתתפו בתוכנית המשיכו בה זו השנה השנייה, וחלקם אף החלו בתוכנית כמה שנים קודם לכן בבית הספר היסודי.

צוות הביקורת קיים מפגש עם 11 תלמידים בכיתה ט' בבית הספר המקיף **כווכב אבו אל-היג'א** שהשתתפו בתוכנית בשנת הלימודים התשפ"ב.

¹¹³ קריטריונים לתקצוב בעלויות על מוסדות חינוך במגזר הערבי והבדואי עבור: אתגרים לקידום החברתי - ערכי - קהילתי במודל בית ספר כעוגן בקהילה משנת הלימודים תשפ"ב ואילך, ללא תאריך.



כלל התלמידים שהשתתפו בתוכנית יזמות ברובוטיקה והשתתפו במפגש עם צוות הביקורת הביעו שביעות רצון רבה מהתוכנית וציינו את תרומתה לבקיאות בתחום הרובוטיקה, לפתרון בעיות, להעלאת המוטיבציה, לשיפור הדימוי העצמי ולגיבוש החברתי. התלמידים העלו טענה ולפיה צוות הבוחנים בתחרות הרובוטיקה שבה הוצג הפרויקט הקבוצתי לא כלל דובר ערבית, דבר שלטענתם הקשה עליהם להציג את הפרויקט.

במטרה להפיק את מלוא התועלת מהתוכנית מומלץ למשרד החינוך, בשיתוף המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א**, לבחון שילוב בוחנים דוברי ערבית בצוות הבוחנים בתחרויות שבהן משתתפים נציגים מהאוכלוסייה הערבית.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בכל בחירה ושילוב של תוכנית חינוכית הוא ממליץ ומבקש ממנהלי בתי הספר לבצע התאמות ותיאום ציפיות מול הספק. משרד החינוך הוסיף כי בהנחיות לבתי הספר תחודד ההמלצה לבחון את הסטנדרטים ואת הצרכים שלהם.

תוכנית להעצמת נערות ושיפור השליטה בשפה האנגלית: מטרת התוכנית, כפי שמוצג באתר משרד החינוך, היא "לתת הזדמנות לנערות להעצים את האישיות תוך דגש על התפקיד שלהן בייצוג הולם בקהילה". בתקציר התוכנית נכתב בין היתר כי "הנערות יפגשו נשים מצליחות דוברות אנגלית בארץ שהאנגלית הובילה לשינוי בחייהן".

צוות הביקורת קיים מפגש עם 12 תלמידות בכיתה י"א בבית הספר המקיף כווכב אבו אל-היג'א שהשתתפו בתוכנית בשנת הלימודים התשפ"ב.

במפגש עם צוות הביקורת כל המשתתפות בו הביעו שביעות רצון רבה מהתוכנית וציינו את תרומתה להגברת הביטחון העצמי שלהן, להעצמתן ולשיפור רמת האנגלית שלהן. עם זאת, המשתתפות ציינו לפני הצוות כי לא התקיימה כל פגישה עם עוד נשים, מלבד מדריכות התוכנית, וזאת שלא בהתאם לכתוב בתקציר התוכנית במאגר משרד החינוך.

מומלץ למועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** לברר עם מפעילי התוכנית אם ביצועה בפועל תואם את התכנון ולשתף במידע את משרד החינוך. מסירת המידע כאמור למשרד החינוך תסייע לו להבטיח כי רכיבי התוכניות החיצוניות הכלולים במאגר התוכניות החיצוניות שהוא מפעיל אומנם ייושמו בפועל. מומלץ למועצה להקפיד, אם באופן ישיר ואם באמצעות בתי הספר שהיא מפעילה, שהתוכנית החינוכית תכלול בפועל את כל הרכיבים בהתאם לתיאורה במאגר.

מומלץ למשרד החינוך בעת גיבוש תוכנית להערכה איכותנית של התוכניות החינוכיות לכלול הליך בקרה על כך שרכיבים מהותיים בתוכניות החינוכיות אכן תואמים את הרכיבים כפי שהם מוצגים על ידי ספקי התוכניות למשרד החינוך ולבתי הספר.

התוכנית להעצמת נערות ושיפור השליטה בשפה האנגלית כללה שמונה מפגשים בשנת הלימודים התשפ"ב. כל מפגש נמשך שעה וחצי (שעתיים אקדמיות), כך שבפועל כללה התוכנית 16 שעות מפגש אקדמיות.

נמצא כי המועצה המקומית ומשרד החינוך שילמו לספק התוכנית בעבור 35 שעות מפגש, דהיינו כ-118% אחוזים מעל השעות שבוצעו בפועל על ידו.



על המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** להקפיד לקיים בקרה על שעות ביצוע התוכניות החיצוניות בפועל ולשלם לספקי התוכנית לפי הביצוע בפועל.

מעקב ובקרה במסגרת תוכנית אתגרים

על פי הקריטריונים, על רכז בית הספר כעוגן בקהילה, לקיים מעקב מתועד ומסודר אחר נוכחות המשתתפים בתוכנית ולערוך על פי הרישום לתוכנית רשימת משתתפים שתכלול את הפרטים האלה: השם, מספר תעודת הזהות, הכתובת, תאריך הלידה, הכיתה, שם בית הספר, מספרי הטלפון של ההורים. על המדריך בכל תוכנית לנהל רישום נוכחות באופן עקבי בתחילת כל מפגש של התוכנית. על רכז בית הספר כעוגן בקהילה, לאסוף את רשימות הנוכחות במהלך קיום התוכנית ולחתום על גבי הרשימות. על הרכז לוודא כי הרישום מתקיים ולשמור באופן מרוכז זמין את כל הרשימות של המשתתפים בתוכניות וגיליונות הנוכחות.

המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** מסרה לצוות הביקורת כי שני רכזי בית ספר כעוגן בקהילה, מגיעים לכל המפגשים, ובסוף כל חודש מדווחים למנהל מחלקת הנוער במועצה על נוכחות התלמידים בכל מפגש. אם המדובר בחוסר נוכחות חריג, הוא מדווח באופן מיידי.

נמצא כי אין בידי המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** רשימות נפרדות לכל שיעור שהתקיים במסגרת תוכנית חיצונית אשר נכללת בתוכנית אתגרים ושחתומות על ידי רכז בית הספר כעוגן בקהילה, כעדות לכך שהתלמידים הרשומים ברשימה אכן השתתפו בשיעור מסוים. חלף זאת, נמצאה טבלה אחת אשר מרכזת את הפרטים מכלל השיעורים ובה: שמות התלמידים אשר השתתפו בתוכנית, מספר תעודת הזהות שלהם וסימון בטבלה לאילו מפגשים הגיע כל אחד מהם מתוך כלל המפגשים שהתקיימו. יתרה מכך, בטבלה המרכזת אין פירוט של פרטי התלמידים הבאים: כתובת, תאריך הלידה, כיתה ומספרי הטלפון של ההורים ואין בה כדי להעיד כי רכז בית הספר כעוגן בקהילה הקפיד לנהל את רישום הנוכחות בכל מפגש. יצוין כי יש חשיבות לניהול קפדני של הרישומים, כדי שבאמצעות המסמכים יהיה ניתן לעקוב אחר כמות המפגשים בכל תוכנית ואחר זהות התלמידים שהשתתפו בכל מפגש.

על המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** להקפיד לפעול בהתאם לקריטריונים שהתווה משרד החינוך לתוכנית אתגרים, בנוגע לקיום מעקב מתועד ומסודר אחר נוכחות המשתתפים בתוכניות החיצוניות במסגרת תוכנית אתגרים. המעקב יכול להבטיח כי אכן התוכנית מופעלת כמוסכם ולהגביר את האפקטיביות שלה.

על פי הקריטריונים, תישלל מהרשות המקומית הזכאות למימון כספי אם אגף הבקרה של משרד החינוך ימצא בשלוש בקורות לפחות כי החוג או התוכנית החינוכית אינם פעילים כלל. זכאות הרשות המקומית למימון כספי תופחת אם אגף הבקרה ימצא בשלוש בקורות לפחות בחוג או בתוכנית חינוכית כי מספר המשתתפים קטן ממספר המשתתפים המזערי - 12 משתתפים.

נמצא כי בידי משרד החינוך מסמכים המעידים על ביצוע שלוש בקורות על שתי תוכניות חיצוניות במסגרת תוכנית אתגרים בכווכב אבו אל-היג'א בשנת הלימודים התשפ"ב, אשר בוצעו פעם בשבוע במשך שלושה שבועות רצופים בחודשים מאי-יוני 2022. עוד נמצא כי אין בידיו מסמכים המעידים על ביצוע בקרה כאמור בשנת הלימודים התשפ"א.



מומלץ כי משרד החינוך יקפיד לבצע בקרה על תוכנית אתגרים, מידי שנה, אשר תתקיים הן בתחילת שנת הלימודים, הן במחציתה והן בסופה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מפעיל מערך בקרה על התוכניות במשך השנה. עוד מסר משרד החינוך כי נכון למועד התשובה, הוא מדייק את הבקרה בתחומים האלה: ביקורות כספיות בבתי הספר וברשויות המקומיות, ביקורות פיזיות במוסדות החינוך וביקורות ממוחשבות.

הערכת תוכניות חיצוניות על ידי המועצה המקומית כווכב אבו אל-היג'א

תוכניות חיצוניות שמממן משרד החינוך, מלבד תוכנית אתגרים: המועצה המקומית מסרה לצוות הביקורת כי המורים בבתי הספר מדווחים למחלקת החינוך במועצה על השינוי שחל אצל התלמידים בעקבות התוכניות החיצוניות שממומנות על ידי משרד החינוך ועל שיעור הנשירה של תלמידים מהתוכניות הללו, אולם לא נמצאה לכך אסמכתה בכתב.

תוכניות חיצוניות הממומנות על ידי עמותה חיצונית: המועצה סיכמה עם עמותה חיצונית בישיבת עבודה מספטמבר 2019 כי מנהל בית הספר המקיף ישלח למנהל מחלקת החינוך במועצה את שמות התלמידים שישתתפו בקורסים במתמטיקה שימומנו על ידי העמותה. המועצה מסרה לצוות הביקורת מסמך המפרט את שמות התלמידים שהשתתפו בקורסי תגבור במתמטיקה ממרץ עד מאי 2019.

נמצא כי מלבד רישום שמות התלמידים אשר השתתפו בקורס תגבור במתמטיקה בשנת 2019, הממומן על ידי עמותה חיצונית, המועצה המקומית כווכב אבו אל-היג'א לא ביצעה מעקב ובקרה לגבי תוכניות חיצוניות המיושמות במוסדותיה החינוכיים.

תוכנית אתגרים: על פי הקריטריונים של תוכנית אתגרים, חשוב שהבעלות תבצע תהליך למידה לגבי התאמת התכנים בתוכנית ליעדיה, לתפוקות שלה ולתוצאות החינוכיות שהוגדרו עבורה. זאת באמצעות כלי הערכה, דוגמת משוברים, שאלונים, סקרים בקרב הצוותים החינוכיים ובקרב ילדים ובני נוער המשתתפים בתוכנית, בקרב הורים ובקרב שותפים בקהילה.

במפגש שקיים צוות הביקורת עם תלמידות שהשתתפו בתוכנית להעצמת נערות ושיפור השליטה בשפה האנגלית מסרו התלמידות כי בסיום התוכנית הועבר להן משוב, אולם לא נמצאו בידי המועצה מסמכים לגבי משוב זה ותוצאותיו. עוד נמצא כי אין בידי המועצה מסמכים הנוגעים למדידת אפקטיביות התוכניות במסגרת תוכנית אתגרים באמצעות כלי הערכה.

כדי להבטיח בקרה איכותית ומיטבית על התוכניות החיצוניות, מומלץ כי המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** תקפיד על ביצוע מדידה מתועדת לגבי אפקטיביות התוכניות. תיעוד יסייע לערוך שינויים והתאמות בהפעלת התוכניות, יאפשר לבצע מעקב ארוך טווח אחר האפקטיביות שלהן, להשוותן זו לזו לפי משתנים שונים ולהפיק לקחים לגבי הפעלה של תוכניות עתידיות. עוד מומלץ כי המועצה תעביר את ממצאי הערכות התוכניות אותן ביצעה למשרד החינוך על מנת שנתונים אלו יוכלו לשמש רשויות מקומיות אחרות.



המועצה האזורית גן רווה

בבית הספר היסודי שבתחום השיפוט של המועצה האזורית **גן רווה** הופעלו בשנים 2020 - 2022 תוכניות חיצוניות שונות, ובהן תוכניות בתחום הפדגוגי-רגשי והחברתי-ערכי. נוסף על כך הופעלו שתי תוכניות בתחום הלימודי וכן סביבת למידה מתוקשבת למורים.

הערכת תוכניות חיצוניות על ידי המועצה האזורית גן רווה

המועצה האזורית **גן רווה** לא ביצעה הערכה מתועדת של התוכניות החיצוניות שהופעלו בבית הספר היסודי; לא העבירה משובים לבחינת רמת שביעות הרצון מהתוכניות; ולא הגדירה מדדי הצלחה לתוכניות, אף שחלקן הופעלו במשך כמה שנים.

אף שמפרוטוקול ועדת החינוך היישובית מיולי 2021 עלה חוסר שביעות רצון מתוכנית א', המועצה האזורית **גן רווה** לא ביצעה הערכה מובנית ומתועדת של תוכנית זו. לאחר שראש המועצה העלה את האפשרות לבדוק לעומק את פעילות תוכנית א', את היתרונות והחסרונות שלה ו"חלופות נוספות", השיבה יו"ר ההנהגה המוסדית כי התוכניות המועברות במסגרת התוכנית "הן מעולות והבעיה היא לעיתים המדריכים או המפעילים את ההעשרה בכיתות".

המועצה האזורית **גן רווה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לגבי תוכנית א' אין מסמכים כתובים, אך לקראת כל סוף שנה מתקיימת ישיבה עם צוות בית הספר, רכזת התוכנית מטעם בית הספר, מנהלת מחלקת חינוך ונציג ועד ההורים; כי מדי שנה בשנה נבחנות התוכניות ומשתנות בהתאם לצורך; וכי במשך השנה מתקיימות פגישות שוטפות עם מנהלת תוכנית א', לשם שיח שוטף ומתן מענה מידי לדברים שעולים מהשטח.

בביקורת עלה כי המועצה הרחיבה באופן הדרגתי במשך ארבע שנים את הפעלתה של תוכנית ב' אשר עוסקת בלימודי מתמטיקה¹¹⁴. הרחבת התוכנית בשנת התש"ף והחלתה על כיתות ב' ו-ג', מלבד כיתה א' וגני הילדים, התבססה על דיון בוועדת החינוך של המועצה שהתקיים בפברואר 2020.

מפרוטוקול הדיון עולה כי מייסדת תוכנית ב' השתתפה בדיון. ראש המועצה ציין בדיון כי הוא מכיר אותה "עשרות שנים והיא מלווה אותנו בהצלחה ומערכת היחסים שלנו איתה אף הביאה אותנו לזכות בפרס חינוך מחוזי". מייסדת התוכנית תיארה בדיון באופן נרחב את יתרונות התוכנית והייתה נוכחת בהצבעה על הרחבתה. המייסדת גם ציינה בדיון את התרשמות החיובית של מפקחות משרד החינוך מהתוכנית, אולם לא הובאה חוות דעת בכתב או אסמכתה אחרת שממנה יכלו חברי הוועדה להתרשם בנוגע לחוות דעתן של מפקחות משרד החינוך. לפי הפרוטוקול, מנהלת מחלקת החינוך במועצה ציינה אף היא את התרשמות החיובית מהתוכנית, אולם בפרוטוקול לא פורט כיצד גיבשה את מסקנתה בנוגע להתרשמות חיובית זו, ואם היא מבוססת על בדיקה של הערך המוסף של התוכנית בשיפור הישגי התלמידים במתמטיקה.

114 משנת הלימודים התשע"ח (ספטמבר 2017 - אוגוסט 2018) התוכנית הופעלה בגנים. לקראת שנת הלימודים התש"ף הוחלט להרחיב את התוכנית לכיתות א'. לקראת שנת הלימודים התשפ"א הוחלט להרחיב את התוכנית לכיתות ב' ו-ג'.



המועצה האזורית **גן רווה** מסרה בתשובתה כי בשנת התש"ף בית הספר במועצה ביצע מיפוי במתמטיקה לתלמידי כיתה א', ובשנת התשפ"ב ביצע מיפוי כאמור לתלמידי כיתות ב'-ו'. אשר לשנת הלימודים התשפ"ג, בשנת לימודים זו קיים בית הספר את המיפוי לתלמידי א' וכן לתלמידי כיתות ד'-ו'.

מהאמור עולה, כפי שגם מובא בלוח 7, כי המועצה האזורית **גן רווה** לא ביצעה הליכי הערכה מתועדים ל-16 התוכניות שהופעלו בבית הספר היסודי.

על המועצה האזורית גן רווה להגדיר מדדי הצלחה לתוכניות החיצוניות המופעלות במוסדות החינוך שלה ולבצע פעולות להערכת תוכנית לפני קבלת ההחלטה אם להמשיך בה, קל וחומר להרחיבה. מומלץ שהמועצה תימנע ממצב בו מפעיל או מייסד של תוכנית חיצונית משתתף בשלב הצגת המלצת גורמי המקצוע על התוכנית ובעת ההחלטה הנוגעת לתוכנית אותה ייסדו או שהם מפעילים, וכי תפעל לכך שחוות הדעת לגבי תוכנית חינוכית תישען על גורמים במחלקת החינוך ובמשרד החינוך.

מעורבות המועצה האזורית גן רווה בהפעלת תיכון אזורי

משרד החינוך משבץ את תלמידי כיתות ט'-י"ב במועצה האזורית גן רווה בתיכון האזורי בתחום השיפוט של המועצה האזורית ברנר (להלן - התיכון האזורי). התיכון האזורי הוא המסגרת החינוכית לתלמידים מהמועצות האזוריות **גן רווה**, **גדרות** ו**ברנר** (להלן - שלוש המועצות)¹¹⁵. בשנת הלימודים התשפ"ב 275 (כ-78%) מתלמידי החינוך העל-יסודי במועצה האזורית גן רווה למדו בתיכון האזורי, 40 מהתלמידים (כ-11%) למדו בתיכון כפר הנוער עיינות, ו-40 מהתלמידים (כ-11%) למדו במוסדות חינוך אחרים¹¹⁶. התיכון האזורי כפוף למינהל לחינוך התיישבותי פנימייתי ועליית הנוער של משרד החינוך (להלן - המינהל לחינוך התיישבותי)¹¹⁷.

חוק לימוד חובה קובע כי רשות מקומית השולחת תלמיד למוסד חינוך הנמצא בתחום שיפוט של רשות מקומית אחרת, תשלם לרשות הקולטת או למוסד החינוך "סכום השתתפות" שנתי (להלן - אגרת תלמידי חוץ)¹¹⁸. במועד עריכת הביקורת הסתכמה האגרה ב-868 ש"ח לתלמיד בחטיבת הביניים וב-872 ש"ח לתלמיד בחטיבה העליונה¹¹⁹.

115 מלבד זאת, תלמידים יכולים להתקבל ללימודים בכפר הנוער עיינות הנמצא בתחום השיפוט של המועצה שקולט מספר מוגבל של תלמידים מיישובי הסביבה במסלול שאינו פנימייתי. כן יכולים תלמידים להתקבל ללימודים בכל מוסד חינוכי ביישוב אחר המאפשר קבלה אליו וההגעה אליו היא עצמאית.

116 מסגרות לחינוך הממלכתי-דתי, לחינוך המיוחד ולתלמידים מצטיינים.

117 המינהל לחינוך התיישבותי הוא מחוז על-אזורי מדין ועד אילת המשמש גורם מטה של משרד החינוך. המינהל מפקח על בתי הספר העל-יסודיים במועצות האזוריות וכן על מסגרות חינוך חוץ ביתי, הכוללות כפרי נוער, פנימיות חינוכיות, אולפנות ושיבות.

118 על פי החוק, סכום זה נקבע על ידי שר החינוך, בהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי ובאישור ועדת החינוך של הכנסת.

119 על פי תקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת), התשס"ה-2005; חוזר מנכ"ל משרד החינוך שפורסם באוקטובר 2021, ובו נקבע סכום ההשתתפות העדכני, המוצמד למדד המחירים לצרכן.



הוראות הדין, ובהן הוראות חוק לימוד חובה, התקנות שהותקנו מכוחו וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, אינן מתייחסות למוסד חינוכי ששיעור ניכר מתלמידיו מתגוררים ברשות מקומית אחרת, לרבות לסוגיית מתן סמכויות הנוגעות לניהול המוסד החינוכי לרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בה. עקב כך אף ש-52% (571) מתלמידי התיכון האזורי מתגוררים בתחום השיפוט של המועצות האזוריות גדרות וגן רווה (להלן גם - מועצת גדרות, מועצת גן רווה)¹²⁰, ואף ש-87% (308) מתלמידי מועצות אזוריות אלה בהתאמה לומדים בתיכון האזורי, הדין הישראלי אינו מסדיר את מעורבותן של המועצות האזוריות גן רווה וגדרות בניהול התיכון האזורי, לרבות קביעת תוכניות חינוכיות לשיפור ההישגים הלימודיים.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מספטמבר 2018¹²¹, שבו עודכנו תעריפי החיוב לשנת הלימודים התשע"ט, נכתב כי הרשות השולחת (את תלמידי החוץ) והרשות הקולטת רשאיות לקבוע בהסכם, שהרשות השולחת תשתתף בתשלומים נוספים על אלו שקבועים בתקנות ובחוזר המנכ"ל. בחוזר המנכ"ל צוין כי התשלומים הנוספים נדרשים מאחר שהרשות הקולטת מקצה שעות לימוד נוספות על שעות התקן שמקצה למוסד משרד החינוך, וכן בשל שירותים נוספים שנותנת הרשות הקולטת (למשל תוכניות חיצוניות).

בסיומה של שנת הלימודים התשע"ט התפנתה משרת מנהל התיכון האזורי. בפברואר 2019, במהלך אותה שנת לימודים, פנו ראשי המועצות האזוריות גדרות וגן רווה לראש המועצת האזורית ברנר בהצעה שלפיה מצד אחד הן יהיו שותפות בניהול התיכון האזורי, ומצד שני ישלמו בעבור כל תלמיד שלהן שילמד בתיכון סכום מסוים בעבור תוכניות לימוד, זאת מלבד אגרת תלמיד חוץ שבה הן מחויבות.

מהאמור עולה כי שתי הרשויות השולחות הסכימו להשתתפות בהוצאות הנוספות בגין הפעילות הנוספת שמקיים התיכון האזורי, בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין זה, אולם להצעתן הוסיפו דרישה להשתתפות בניהול בית הספר.

במרץ 2019 חתמו שלוש המועצות על הסכם שכותרתו "הסכם עקרונות בין הרשויות בנוגע לתיכון האזורי". בהסכם נקבע בין היתר כי המועצות גדרות וגן רווה יעבירו בעבור כל תלמיד סכום של 1,000 ש"ח בגין הפעלת תוכניות פדגוגיות והעשרה, מלבד אגרת תלמידי חוץ שבה הן מחויבות. מצד שני נקבע בהסכם כי בחירת מנהל התיכון האזורי תיעשה בשותפות מלאה בין המועצות, וכי תוקם ועדה מלווה אשר בין היתר תאשר תוכנית עבודה בית ספרית. יו"ר הוועדה המלווה יהיה אחד מראשי המועצות, כפי שיוסכם.

יצוין כי הסכם העקרונות בין שלוש הרשויות נחתם בלי שמשרד החינוך היה צד לו.

במאי 2019 הודיע ראש המועצה האזורית ברנר לראשי המועצות האזוריות גן רווה וגדרות כי המועצה האזורית ברנר בחרה מנהל לתיכון האזורי. בהמשך הוא כתב כי ניתן ביטוי לצורך בשותפות עם ראש מועצת גן רווה בבחירת מנהל התיכון, בכך שנציג מטעם מועצת גן רווה זומן כמשקיף לוועדה לבחינת המועמדים. בתגובה הודיע ראש מועצת גן רווה כי היות שראשי

120 יתרת התלמידים מתגוררת בתחום המועצה האזורית ברנר.

121 בנושא "תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך הרגיל: עדכון תעריפי החיוב לשנת הלימודים התשנ"ט". יצוין כי הנחיה זו מופיעה בחוזרי מנכ"ל שוטפים בנושא זה, ובכלל זה בחוזר האחרון לשנת הלימודים התשפ"ב.



המועצות גן רווה וגדרות לא שותפו בהליך הבחירה של מנהל התיכון, ההסכם שנתחם בין שלוש המועצות מבוטל.

כשבועיים לאחר ההודעה על בחירת מנהל לתיכון על ידי המועצה האזורית ברנר נתנה מנהלת המינהל לחינוך התיישבותי במשרד החינוך גושפנקה לבחירה זו. המועצות האזוריות גן רווה וגדרות לא העבירו למועצה האזורית ברנר את הסכום הנוסף בעבור כל תלמיד שנרשם לתיכון האזורי, אלא רק את אגרת תלמידי חוץ שבה הן מחויבות, ובתגובה הודיע ראש המועצה האזורית ברנר ביולי 2019 להורי התלמידים מגן רווה ומגדרות שנרשמו לתיכון האזורי כי הרשמתם מבוטלת. בדיון שהתקיים כשבוע וחצי לאחר ההודעה זו בהשתתפות בעלי תפקידים במשרד החינוך הובהר כי משרד החינוך תקצב את המועצה האזורית ברנר גם בעבור קליטת תלמידים מהמועצות האזוריות גן רווה וגדרות, ולפיכך היא נדרשת לאפשר להם ללמוד בתיכון האזורי.

באוגוסט 2019 חתמו הצדדים על הסכם נוסף, ובמאי 2020 הסכימו על מתווה להפעלת בית הספר התיכון. ואולם במאי 2020 ובפברואר 2021 הודיע ראש המועצה האזורית ברנר כי לא יקלוט תלמידים מגן רווה וגדרות, לטענתו, בשל אי-עמידתן של מועצות אלה בעקרונות המתווה.

במרץ 2021 הסכימו ראשי המועצות האזוריות, בתיווך משרד החינוך, על מתווה נוסף. ואולם גם מתווה זה לא צלח, בשל טענות המועצות האזוריות גדרות וגן רווה כי שיתופן בניהול התיכון האזורי אינו מספק, וסירובן להעביר תקציב נוסף על אגרת תלמידי החוץ.

לאחר התערבות גורמים שונים, ובהם מנכ"ל משרד החינוך, והבהרות משרד החינוך כי לראש המועצה האזורית ברנר אסור למנוע את קליטת תלמידי גן רווה וגדרות בתיכון האזורי, הוסכם במאי 2021 על מתווה נוסף, שכלל בין היתר הקמת ועדה פדגוגית משותפת לשלוש המועצות, ובסיכומו של דבר קלט התיכון האזורי את התלמידים. אולם מאוחר יותר שוב התגלעו מחלוקות בין שלוש המועצות לגבי ניהול בית הספר ומימון התקציב הנוסף, ובהן ניסה לתווך בין היתר יו"ר מרכז השלטון האזורי (בשמו הקודם - מרכז המועצות האזוריות).

חוסר שיתוף הפעולה בין שלוש המועצות לגבי התיכון האזורי השפיע על נושאים נוספים, כדלהלן: במאי 2021 הודיע מנהל התיכון האזורי באופן חד-צדדי על שינוי שעת תחילת הלימודים. זאת ללא הסכמת המועצות גן רווה וגדרות, המפעילות בכל בוקר מערך הסעות לתיכון ומתקשות להתאימו לשעת הלימודים החדשה. נוכח סירוב המועצה האזורית ברנר לשנות החלטה זו, הודיעה לה המועצה האזורית גן רווה כי תקדים את שעת הגעת ילדי הגנים למתחם בית הספר, וכי על המועצה האזורית ברנר להיערך בהתאם. ביולי 2022 התלוננה מנהלת מחלקת החינוך במועצה האזורית גדרות לפני מנהל התיכון האזורי על ששינה בנוגע לשנת הלימודים הבאה את שעות סיום הלימודים באופן חד-צדדי, אף שהמועצה האזורית גדרות מפעילה מערך הסעות ותתקשה להתאימו לשינוי שעת סיום הלימודים.





מן האמור עולה כי מצד אחד, המועצות האזוריות **גן רווה וגדרות** סירבו לתקצב את תלמידיהן הנשלחים ברובם לבית הספר התיכון האזורי והם כמחצית התלמידים בו, מעבר לאגרת תלמיד חוץ שבה הן מחויבות, והתנו זאת בכך שיהיו שותפות בניהול בית הספר; ומצד שני, המועצה האזורית **ברנר** נקטה מהלכים חד-צדדיים המשפיעים על התלמידים של שתי המועצות האחרות. ניסיונות משרד החינוך וגורמים ממרכז השלטון האזורי להביא להסדרת הנושא בין הרשויות לא צלחו.

המועצה האזורית **ברנר** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 כי בשל הרצון ההולך וגובר שלה להשקיע בתחום החינוך במועצה, היא השקיעה סכומי עתק בתיכון האזורי, ומהשקעות אלה נהנו בין היתר גם תלמידי המועצות גדרות וגן רווה. היות שהסכום השנתי של אגרת ההשתתפות אינו מכסה את העלויות בפועל של מועצת ברנר בגין כל תלמיד, תושביה נאלצו לממן את תלמידי החוץ מהמועצות האזוריות גדרות וגן רווה. המועצה האזורית ברנר הוסיפה כי סירובה לקלוט את תלמידי גן רווה איננו סירוב שהתקבל כלאחר יד ובאופן לא סביר. לדברי המועצה, מדובר בהחלטה שהתקבלה לאחר שכל מאמצי ההידברות בין הצדדים כשלו, למרות ניסיונם של מגשרים שונים לקדם הבנות והסכמות בין הצדדים, ולאחר שנקבע בכמה הסכמים כי מועצת גן רווה נדרשת לשלם בעד התוספות הפדגוגיות, אך מועצה זו לא העבירה את התשלומים בגין התוספות כאמור.

המועצה האזורית **גדרות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2023 כי מעולם לא סירבה לשלם בגין תכני לימוד נוספים, ובלבד שדעתה תישמע.

המועצה האזורית **גן רווה** מסרה בתשובתה כי נציגיה פנו פעמים רבות למועצה האזורית ברנר וביקשו להשתתף בניהול בית הספר ולקבל מידע בנוגע להשקעה הכספית בתלמידים, אך לא זכו לשיתוף פעולה. עוד מסרה מועצת גן רווה כי נציגיה פנו בנושא למשרד החינוך כמה פעמים, אך פניות אלה לא הביאו לקבלת המידע המבוקש.

על ראש המועצה האזורית **ברנר** להימנע מהודעות על סירוב לקלוט בתיכון האזורי את תלמידי המועצות האזוריות גדרות וגן רווה, שהם חלק ניכר מתלמידי התיכון, בהתאם להבהרות משרד החינוך כי הדבר אסור. יתרה מכך, על המועצה האזורית ברנר להימנע מנקיטת מהלכים חד-צדדיים נוספים כדוגמת הודעה על שינוי שעות תחילת הלימודים וסיומם, למרות שהדבר משפיע על מערך ההסעות אותן מפעילות המועצות האזוריות גן רווה וגדרות.

מן הראוי כי ראשי המועצות האזוריות **גדרות וגן רווה** ישתתפו במימון ההוצאות של המועצה האזורית ברנר בגין הפעילות הנוספת, שממנה נהנים גם התלמידים שמתגוררים בגן רווה ובגדרות, ובד בבד יפעלו מול משרד החינוך לשם טיפול בסוגיית השיתוף בניהול שהן העלו.

מומלץ כי מתוקף אחריותו של המינהל לחינוך התיישבותי ונוכח מאפייני הרכב התלמידים בתיכון האזורי, יפעל משרד החינוך מול שלוש המועצות כדי לגבש יחד מנגנון שותפות ביניהן לניהול בית הספר ולמימון תוכניות לימוד תוספתיות, ובכך להבטיח את הסדרת לימודיהם התיכוניים של תלמידי המועצות האזוריות גדרות וגן רווה. מומלץ בעניין זה כי משרד החינוך יפעל כדי שיהיו בידיו הכלים לקיום השותפות, אם באמצעות הסכם שהוא יהיה צד לו ואם באמצעים אחרים שיקבע.



נוכח היעדר התייחסות בדין לנושא מתן סמכויות הנוגעות לניהול מוסד חינוכי לרשות מקומית שרבים מתלמידיה לומדים בו, אולם הוא נמצא בתחום השיפוט של רשות מקומית אחרת, ונוכח רצונן של המועצות האזוריות גן רווח וגדרות להסדיר עם המועצה האזורית ברנר ניהול משותף של התיכון האזורי - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לתת את דעתו על סוגיה זו ולבחון בין היתר אם ניהול משותף הוא ישים במקרה זה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי המינהל לחינוך התיישבותי וגורמים רבים ובכירים במשרד החינוך עשו ככל יכולתם במשך כמה שנים כדי לגבש מנגנון שותפות מוסכם על שלושת ראשי המועצות בנוגע למערך של תוכניות לימוד תוספתיות לתיכון האזורי ולתקצובן של תוכניות אלה, והסתייעו לשם כך במגשרים שונים. אולם כל ההסכמים שנחתמו לא קוימו. משרד החינוך הוסיף כי במועד מתן התשובה הנושא מטופל על ידי מינהל הפיתוח, ומסתמן פתרון לשנה"ל התשפ"ד (ספטמבר 2023 - אוגוסט 2024).

קבלת תרומות לקידום פעולות חינוכיות מעמותות

קבלת תרומות מגוף פרטי על ידי רשות מקומית עשויה לתרום לרווחת תושבי הרשות ולהביא לקידום ערכים שונים. עם זאת, התרומה עלולה להשפיע על קבלת ההחלטות ברשות ולהטות את מדיניותה. חוזר מנכ"ל משרד הפנים בעניין "נוהל לאישור גיוס וקבלה של תרומות על-ידי רשויות מקומיות" (להלן - נהל התרומות), שפורסם במאי 2016, קובע הליכים שמטרתם להבטיח שמירה על מינהל תקין ושקיפות בעת קבלת תרומות. לפי נהל התרומות, תרומה יכולה להינתן באמצעות "הענקת נכס, מענק, שירות, או סיוע אחר בכסף או בשווה כסף לרשות מקומית או לתאגיד הנשלט על ידי רשות מקומית ללא תמורה".

1. נהל התרומות קובע כי בכל רשות מקומית תוקם ועדה לבחינת קבלה של תרומות שחבריה הם המנכ"ל או המזכיר של הרשות המקומית, היועץ המשפטי של הרשות והגזבר שלה. הוועדה תבחן את מידת עמידתה של תרומה בהוראות נהל התרומות וכל דין אחר ותמליץ לראש הרשות המקומית בחוות דעת מטעמה אם ניתן וראוי לקבל את התרומה. על הוועדה לבחון בין היתר אם הרשות המקומית עלולה להימצא במצב של ניגוד עניינים עקב קבלת התרומה.
2. נהל התרומות קובע כי לא תתקבל תרומה לרשות מקומית ללא הסכם בכתב עם התורם המגדיר את מהות התרומה, מטרתה ותנאיה והחתום על ידי מורשי החתימה של הרשות המקומית.
3. נהל התרומות קובע כי תרומה כספית תופקד בקופת הרשות המקומית, ויתבצע רישום מתאים בספרי החשבונות של הרשות. עוד קובע הנהל כי "תרומה בשווה כסף תוערך על ידי שמאי, על ידי מעריך מוסמך, או על בסיס מידע מהימן אחר, לרבות מידע חשבונאי רלוונטי", וערכה יירשם בספר נכסי הרשות המקומית על פי כל דין.



עיריית אופקים

עיריית **אופקים** חתמה באוגוסט 2018 על הסכם עקרונות עם קרן פילנתרופית לשיתוף פעולה בהפעלת "יוזמת אסטרטגיית השקעה ממוקדת יישוב" (להלן - היוזמה), שמטרתו לחזק את הניידות החברתית באמצעות חיזוק רשויות מקומיות. ההסכם מקדם את הנושאים האלה: ביסוס התאגדות (פלטפורמה) יישובית בהובלת הרשות המקומית המרכזת את כל בעלי העניין לשותפות רב-מגזרית; חיזוק ופיתוח של יכולות ארגוניות אנושיות ומקצועיות ברשות המקומית; ריכוז השקעות בתחומים שהוגדרו על ידי הרשות המקומית כחשובים לקידום ניידות חברתית.

על פי ההסכם, התחומים אשר כלולים ביוזמה ייקבעו בנוגע לכל רשות מקומית שבתחום שיפוטת היוזמה פועלת בין היתר בהתאם לצרכיה של הרשות ולחזון שלה ובהתאם למדיניות הקרן. אם הצדדים להסכם יסברו כי לגבי אחד התחומים או יותר אשר יוחלט לאמץ ולכלול ביוזמה, יש להעלות על הכתב את ההסכמות שיתקבלו - הם יערכו מסמך נוסף בעבור התחום או התחומים שהוחלט לאמץ.

עוד על פי ההסכם, עיריית אופקים נדרשה להקים מינהלה יישובית שתורכב בין היתר מבעלי תפקידים בכירים בעיריית אופקים, נציגי משרדי ממשלה, נציגי תושבים, נציגי הקרן, נציגי המגזר העסקי ונציגים העוסקים במתן תרומות. המינהלה היישובית הוקמה במאי 2019 וכללה 54 חברים, ובהם ראש עיריית אופקים, מנכ"ל העירייה וגורמים נוספים כנדרש בהסכם.

על פי נספח להסכם, הקרן תעביר סכום כולל שנאמד בכ-6.7 מיליון ש"ח במשך שלוש עד חמש שנים. זאת בעבור (א) "בניית צוות ויכולות", ובין היתר העמדת שירותי ניהול, תוכן והכשרה, הערכה ומדידה ומערכות מידע ומחקר (כ-1.44 מיליון ש"ח). הקרן תעמיד שירותים לטובת היוזמה, בין באמצעות הון אנושי ויכולות הקיימים בעמותה ובין באמצעות גופים שעמם היא מתקשר; (ב) "תשתיות חברתיות", ובין היתר הקמת ארגון שדרה, מחקר ומיפוי, חיבור ארגונים לסדר יום משותף, ריכוז והובלה של מינהלה יישובית וגיוס השקעות (כ-2.1 מיליון ש"ח); (ג) השקעה בהתערבויות, בהתאם להחלטת המינהלה היישובית (כ-3.15 מיליון ש"ח).

עלה כי עיריית **אופקים** אמנם פעלה בהתאם לנוהל תרומות ואשרה תרומה בסך 750,000 ש"ח שנתקבלה מהעמותה בשנת 2022 בוועדת התרומות. עם זאת, התרומות שנקבעו בנספח להסכם העקרונות שנחתם באוגוסט 2018 בהיקף כולל של כ-6.7 מיליון ש"ח לא אושרו בוועדת התרומות כנדרש בנוהל התרומות ולא נרשמו בספרי הרשות.

עיריית **אופקים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקיימת את הכללים בנוגע לקבלת תרומות, וכי קבעה נוהל תרומות וזה נכנס לתוקפו עוד בשנת 2014, לפני שמשרד הפנים פרסם את נוהל התרומות. היועצת המשפטית של עיריית אופקים ציינה בתשובה כי כשהובא ההסכם לאישורה הובהר לה כי מדובר בהסכם עקרונות אשר מכוחו יבוצעו פרויקטים ספציפיים. כמו כן הובהר לה כי הקרן אינה התורמת הישירה, וכי לכל פרויקט ספציפי יש תורם, ולגביו יש לבדוק את ניגוד העניינים. עיריית אופקים ציינה כי סכום האומדן המופיע בהסכם מתייחס לסכום שהקרן כלל אינה מעבירה לעירייה, אלא לסכומים שהיא משקיעה בפרויקט שהיא היוזמת שלו ואשר מתבצע בשיתוף פעולה עם עיריית אופקים, ומשכך לא מדובר בתרומה. יובהר, כי עם קבלת תרומה קונקרטית מהקרן במועד מאוחר יותר (בשנת 2022) קיים נוהל קבלת תרומות, נבחנה הסוגייה של ניגוד עניינים ובוצע כל הנדרש על פי הנוהל.



משרד מבקר המדינה מציין כי מבלי לגרוע מחשיבות פעילות הקרן ותרומתה לקידום "יוזמת אסטרטגיית השקעה ממוקדת יישוב" באופקים ולחיוזקה של העיר, הענקת שירות או סיוע אחר לרשות מקומית שאינו כולל העברת כסף באופן ישיר אלא הוא בשווה כסף, נחשב תרומה לפי המוגדר בנוהל תרומות שקבע משרד הפנים, ולפיכך היה על עיריית **אופקים** לפעול בהתאם לנוהל התרומות לגבי הסכם העקרונות שנחתם באוגוסט 2018, לשם הגברת השקיפות ומניעת חששות לניגוד עניינים.

המועצה המקומית כוכב אבו אל-היג'א

בביקורת עלה כי המועצה המקומית קיבלה תרומה לשנת הלימודים התשע"ט בסכום של כ-605,000 ש"ח ותרומה נוספת לשנת הלימודים התש"ף בסכום של כ-450,000 ש"ח מעמותה א', שהתורמת העיקרית לה היא חברה בע"מ. פעילותה העיקרית של עמותה א' היא "חלוקת מלגות לסטודנטים ותמיכה בתלמידים זקוקים, עריכת שיעורי תגבור לתלמידים, עריכת קורסי הכנה ללימודים אקדמיים, עריכת קורסים, תמיכה במוסדות חינוך ובתי ספר לרבות מתקנים וציוד"¹²².

המועצה המקומית מסרה לצוות הביקורת העתקי מסמכים מאוגוסט 2018 ומיולי 2019, שלדבריה היו מסמכי הצעה שהועברו מהמועצה לעמותה בנוגע לאופן השימוש בכספי התרומה מהעמותה עבור שנות הלימודים התשע"ט והתש"ף. המסמכים לא היו חתומים על ידי גורם, לא מטעם המועצה ולא מטעם העמותה, וכללו פירוט לגבי השימוש המוצע בכספי התרומה.

מבלי לגרוע מחשיבות גיוס המשאבים לתמיכה בפעולות החינוך בתחומי המועצה המקומית כוכב אבו אל-היג'א, נמצא כי המועצה המקומית **כוכב אבו אל-היג'א** לא הקימה ועדה לבחינת קבלה של תרומות כאמור בנוהל התרומות, וועדה כזאת לא נתנה חוות דעת בנוגע לשאלה אם ניתן וראוי לקבל את התרומה מהעמותה, לרבות בחינה למניעת חששות לניגוד עניינים. עוד נמצא כי המועצה לא חתמה על הסכם מפורט בכתב עם העמותה המגדיר את מהות התרומה, מטרתה ותנאיה, וכן לא בוצע רישום של התרומה בספרי הרשות.

המועצה המקומית **כוכב אבו אל-היג'א** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי על התרומה האמורה לא חל נוהל תרומות מהטעמים האלה: אין מדובר בתרומה בכסף או בשווה כסף; הפעילות החינוכית מבוצעת על ידי העמותה באופן ישיר מול המורים והתלמידים אחר הצהריים, ושיתוף הפעולה של המועצה בעניין זה מסתכם בהקצאת מבנה בית הספר לרשות העמותה, המורים והתלמידים. העמותה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 דברים דומים.

122 פעילותה העיקרית של העמותה כפי שנוסחה בדוח העמותה לרשם העמותות לשנת 2021.



משרד מבקר המדינה מציין כי על פי נוהל תרומות, גם תרומה ב"שווה כסף" היא תרומה שמתחייבים בעניינה בין היתר אישור בוועדת התרומות, חתימה על הסכם בכתב ורישום בספרי הרשות. כמו כן, במסמכים מאוגוסט 2018 ומיולי 2019 שמסרה המועצה לצוות הביקורת נכתב כי המועצה מבקשת את שיתוף הפעולה של עמותה א', לטובת פרויקטים שלא נמצא להם מימון מהמשרדים השונים, תוך ציון עלויות כל פרויקט באופן המעיד כי המועצה הייתה מעורבת בפעילות החינוכית של העמותה.



על עיריית **אופקים** והמועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** לפעול בהתאם לנקבע בנוהל התרומות של משרד הפנים: על עיריית אופקים לבחון את קבלתן של תרומות בוועדת התרומות ולרשום את התרומות בספרי הרשות; על המועצה המקומית כווכב אבו אל-היג'א להקים ועדת תרומות ולבחון את קבלתן בוועדה, לחתום על הסכם בכתב ולרשום את התרומות בספרי הרשות.

פעילות נוספת לשיפור הישגים לימודיים ברשויות המקומיות שנבדקו

הכשרות למורים ואנשי צוות

עיריית **רמת גן** מפעילה משנת 2020, בשיתוף מכללה, תוכנית עירונית להסבת אקדמאים להוראה, ובאמצעותה שילבה עד כה 52 מורים חדשים בבתי הספר בעיר. למורים אשר המשיכו ללמד בעיר ניתן על ידי העירייה תגמול חד-פעמי בסך 13,000 ש"ח. משנת 2016 הפעילה עיריית רמת גן תוכנית להכשרת מורים מאמנים לפרחי הוראה במקצועות המדעיים בחינוך העל-יסודי, בשיתוף מוסדות להשכלה גבוהה. משנת 2018 מפעילה העירייה, בשיתוף מכון למנהיגות, תוכנית להכשרת מנהלים בחינוך העל-יסודי; בכל שנה נשלחים לכל בית ספר ברמת גן חמישה עד שישה פרחי ניהול מהתוכנית. משנת 2020 העירייה מפעילה תוכנית מבוססת גישת למידה חברתית-רגשית לפיתוח מיומנויות וכלים דיאלוגיים ושיתופיים בקרב התלמידים, והיא מועברת לכלל צוותי החינוך בעיר. בשנת 2019 הפעילה העירייה למשך שלוש שנים תוכנית חוסן עירונית לצוותים החינוכיים בעיר, בשיתוף עמותת העוסקת בתחום. בשנת 2021 הקימה העירייה קהילת מורים שמטרתה להעצים מורים צעירים או מורים שטרם הגישו תלמידים לבגרות ברמת חמש יח"ל. צוותי מחקר ופיתוח (מו"פ) מקרב הצוותים החינוכיים מקדמים מדי שנה בשנה יוזמות ופרויקטים לשיפור החדשנות בהוראה ולקידום תלמידים ואוכלוסיות מגוונות. מלבד תוכניות פיתוח אלו, העירייה ייעדה 18 דירות שנבנות בימים אלו כדיור עירוני למורים.



עיריית **אופקים** בנתה בשנת 2019, בשיתוף אגף אסטרטגיה במטה משרד החינוך, מחוז דרום במשרד החינוך ומרכז פסג"ה¹²³ אזורי נתיבות, מודל יישובי לפיתוח מקצועי למורים למתמטיקה, לשפה ולנושאים אחרים בבתי הספר היסודיים בעיר. המודל היישובי הופעל במשך שלוש שנים, ובהן השתלמו באמצעותו כ-190 מורים. בשנת 2021 הקימה העירייה, בשיתוף עמותה, קהילה מקצועית של מורים למתמטיקה, אשר מטרתה היא העלאת מספר התלמידים במסלול חמש יח"ל במתמטיקה, תוך חיזוק התלמידים המתקשים ברמה זו וקידום הישגיהם. נוסף על כך, כל המורים למדעים בבתי הספר היסודיים השתתפו בהדרכה חודשית בנושא STEM, וגובשו צוותים בית ספריים לקידום התוכנית. העירייה גם הקימה בשנת 2022 פורום מדעים אשר כולל את אגף החינוך בעירייה, מפקחי משרד החינוך, צוותי החינוך בבתי הספר, קרן פילנתרופית ורשת בתי ספר תיכוניים בעיר, במטרה לקיים חשיבה משותפת על פעולות ותוכניות עבודה לקידום STEM במערכת החינוך בעיר.

מימון שירותי הסעה

עיריית **רמת גן** מממנת שירותי הסעה חנם של 16 אוטובוסים לבתי הספר התיכוניים השונים במסלולים שונים ברחבי העיר בימים א'-ה'; זאת בשעות הבוקר, לקראת פתיחת יום הלימודים. כן מממנת העירייה שירותי הסעה לחווה החקלאית בעיר במסגרת פעילות חינוכית חיצונית.

המועצה האזורית **גן רוה** מממנת הסעות תלמידים למוסדות הלימוד בעיינות החל מגיל שלוש¹²⁴. יתר על כן, מערך ההסעות ממשיך את פעילותו במימון המועצה בכל שעה גם לאחר שעות הלימודים, עבור החינוך הבלתי פורמלי, לחוגים וכיו"ב.

רכישת מחשבים לתלמידים ואנשי צוות

עיריית **רמת גן** רכשה 133 מחשבים לתלמידים בעיר בעת מגפת הקורונה.

בשנת 2021 חילקה המועצה המקומית **כוכב אבו אל-היג'א** לתלמידי בית הספר היסודי 130 מחשבים ו-60 מחשבי לוח (טאבלטים).

בשנים 2019 - 2022 רכשה המועצה האזורית **גן רוה** 50 מחשבים ניידים למורים וחמישה מחשבים ניידים לתלמידים מבתי מעוטי יכולת, ונוסף על כך רכשה, בשיתוף עמותה, 17 מחשבי לוח למורי החינוך המיוחד.

123 מרכז פסג"ה הוא מוסד אזורי פדגוגי לפיתוח סגלי הוראה במערכת החינוך בישראל. המרכז מיועד לתת מענה לצורכיהם של עובדי ההוראה ושל מוסדות החינוך וליצור מסגרות להתפתחות מקצועית ולהעצמה של עובדי ההוראה. המרכזים מונחים ומופעלים על ידי אגף מרכזי הפסג"ה במטה משרד החינוך, בשיתוף המחוזות ומנהלי החינוך ברשויות המקומיות.

124 המועצה מקבלת תקציב ממשרד החינוך עבור הסעות אלו רק לילדים מגיל 5.



שונות

בשנים 2019-2022 פיצלה עיריית **רמת גן** 44 כיתות בשכבות ז'-י"ב בשישה בתי ספר תיכוניים שונים.

בשנים התש"ף-התשפ"א מימנה המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** באמצעות עמותה קורס הכנה לכיתה א' עבור תלמידי הגנים העולים לבית הספר. כמו כן, המועצה מממנת בכל שנה שליש מעלות קורס ההכנה למבחן הפסיכומטרי עבור תלמידי בתי הספר התיכוניים, במטרה לתמרץ אותם לגשת למבחן.

המועצה האזורית **גן רווה** הפעילה ומימנה חלקית בשנים התשע"ט-התשפ"ב מרכזי למידה במתמטיקה ואנגלית לכיתות ז'-ח'; קבוצות הלמידה היו קטנות, ופגישות הלמידה התקיימו פעם בשבוע.



מהאמור עולה כי עיריות **אופקים** ו**רמת גן**, המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** והמועצה האזורית **גן רווה** יישמו יוזמות חינוכיות ולימודיות מגוונות, שכללו מתן מענים רגשיים וחברתיים, שיפור הסביבה הפיזית ופיתוח צוותי חינוך ותמרוץ, וכן הפעילו מערך הסעות הן בשעות הלימודים והן לאחר מכן - כל זאת כדי לשפר בין היתר את ההישגים הלימודיים בתחום שיפוטן.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו לבצע בחינה מקיפה של הצרכים החינוכיים בתחום שיפוטן, ובכלל זה לבחון את הצורך בקידום תוכניות מגוונות בעתיד. עוד מומלץ כי הרשויות יקפידו לקיים הערכה ומדידה על כלל הפעילות החינוכית אותה הן מפעילות.



סיכום

לצד משרד החינוך, הרשויות המקומיות הפכו בשנים האחרונות לגורם משפיע משמעותי על הישגי התלמידים במערכת החינוך בישראל. לצד פעולות שהרשות המקומית מחויבת בהן, קיים מגוון רחב של פעולות שהיא אינה מחויבת בהן אך יכולה ליזום בהתאם למדיניותה ולסדרי העדיפויות שלה, ובהן תקצוב תוכניות חיצוניות (תוכניות לימודיות, תגבורים, מענים חברתיים ורגשיים וכד'), שיפור סביבת הלמידה הפיזית ופיתוח מקצועי של הצוותים החינוכיים. להחלטת הרשות המקומית להקצות ממשאביה ולשתף פעולה עם גורמים לקיום פעילות חינוכית נוספת, יש השפעה רבה על קידום הישגיהם הלימודיים של התלמידים בה.

הרשויות המקומיות שנבדקו השקיעו משאבים לקידום החינוך בתחום שיפוטן. למשל, השקעתן של עיריית אופקים ושל המועצה המקומית כוכב אבו אל-היג'א (אשכול חברתי-כלכלי 3 ו-4 בהתאמה) בשנה"ל התש"ף הסתכמה בכ-1,867 ש"ח ובכ-271 ש"ח לתלמיד, בהתאמה; השקעתן של עיריית רמת גן והמועצה האזורית גן רווה (שתיהן בדירוג אשכול חברתי-כלכלי 8) בשנה"ל התש"ף הסתכמה בכ-6,538 ש"ח ובכ-5,170 ש"ח לתלמיד, בהתאמה. עם זאת, הועלו ליקויים בהיבטים שונים הנוגעים לפעולותיהן של הרשויות שנבדקו בתחום זה: המועצה האזורית **גן רווה** והמועצה המקומית **כוכב אבו אל-היג'א** לא גיבשו תוכניות עבודה מקושרות משאבים הכוללות יעדים רב-שנתיים או משימות בתחום החינוך, בכפוף ללוחות זמנים; בעיריית **אופקים** ו**רמת גן** הוועדות המלוות של בתי הספר בניהול עצמי לא התכנסו בתדירות שקבע משרד החינוך; ובעיריית אופקים ורמת גן ובמועצה המקומית כוכב אבו אל-היג'א ועדות אלו לא התכנסו בהרכב ובמתכונת שקבע משרד החינוך. כמו כן, משרד החינוך לא פיקח על כך ששיבות הוועדות המלוות אומנם מתקיימות בהתאם לכללים שקבע; כל הרשויות שנבדקו לא כללו בתוכניות העבודה שלהן הערכת מצב מקיפה של מחלקות החינוך בהן; הרשויות המקומיות שנבדקו הפעילו תוכניות שלא היו כלולות במאגר שקבע משרד החינוך (או תוכניות נכנסו למאגר בשלב מאוחר יותר מהשלב שבו הן הופעלו): עיריית אופקים - 11 תוכניות מתוך 19 תוכניות; עיריית רמת גן - 12 תוכניות מתוך 31 תוכניות; והמועצה האזורית גן רווה - 2 תוכניות. כל התוכניות שהפעילה המועצה המקומית כוכב אבו אל-היג'א היו מתוך המאגר.

ברשויות שנבדקו הועלו ליקויים בדבר ביצוע בקרה והערכה לגבי תוכניות חיצוניות המופעלות במוסדותיהן החינוכיים: עיריית **אופקים** מדדה הישגי תוכניות, ובדקה שביעות רצון, וכן העריכה שלוש תוכניות. עם זאת, אין לעירייה תוכנית סדורה לביצוע בקרה והערכה לגבי תוכניות חיצוניות המופעלות במוסדות החינוכיים בעיר; עיריית **רמת גן** פעלה להערכת תוכניות, לרבות הפנייה למגוון קהלי יעד, שימוש בכלים שונים לאיסוף מידע ומשוב, אם כי לא פעלה בהתאם לתוכנית סדורה; מלבד רישום שמות התלמידים אשר השתתפו בקורס תגבור במתמטיקה בשנת 2019, הממומן על ידי עמותה חיצונית, המועצה המקומית **כוכב אבו אל-היג'א** לא ביצעה מעקב ובקרה לגבי תוכניות חיצוניות המיושמות במוסדותיה החינוכיים. המועצה האזורית **גן רווה** לא ביצעה הערכה מתועדת של התוכניות החיצוניות שהופעלו בבית הספר היסודי ולא העבירה משוברים לבחינת רמת שביעות הרצון מהתוכניות; ולא הגדירה מדדי הצלחה לתוכניות, אף שחלקן הופעלו במשך כמה שנים. משרד החינוך לא הנחה את הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך לגבי מתכונת ההערכה של התוכניות החיצוניות שהם מפעילים.



במסגרת קבלת תרומה מעמותה לצורך מימון ההפעלה של תוכניות חיצוניות, המועצה המקומית **כווכב אבו אל-היג'א** ועיריית **אופקים** לא פעלו בהתאם לנוהל התרומות של משרד הפנים, לרבות הקמת ועדת תרומות, בחינת התרומה בוועדה, תיעוד התרומה בספרי הרשות, וכן המועצה המקומית כווכב אבו אל-היג'א לא התקשרה בכתב עם העמותה.

קיימים חילוקי דעות מתמשכים בין המועצה האזורית **ברנר** לבין המועצות האזוריות **גדרות** ו**גן רווה** בנושא שיתופן של המועצות האזוריות גדרות וגן רווה בניהול התיכון האזורי (אשר 52% מתלמידיו מגיעים מהמועצות האזוריות גדרות וגן רווה). עקב כך, מצד אחד - המועצה האזורית ברנר הודיעה, בניגוד לאיסור משרד החינוך, על אי-קליטתם של תלמידי המועצות האזוריות גדרות וגן רווה בבית הספר האזורי; מצד שני - המועצות האזוריות גדרות וגן רווה סירבו לשלם עבור פעולות חינוכיות נוספות שהמועצה האזורית ברנר ביקשו לקיים בתיכון, אף שתלמידי המועצות האזוריות גדרות וגן רווה היו נהנים מהן מעצם השתתפותם בהן והתנו זאת בניהול משותף לבית הספר.

כדי להבטיח את מועילות התוכניות החיצוניות המופעלות בבתי הספר וכי הן אומנם משיגות את מטרותיהן ומביאות לשיפור ההישגים הלימודיים, וכדי לוודא כי ניהול התוכניות ותקצובן מתבצעים באופן מיטבי ויעיל תוך חיסכון בכספי ציבור, יש צורך בהערכת תוכניות אלו. השגת מטרותיהן של הרשויות המקומיות לשיפור הישגים לימודיים מבוססת על מארג נרחב של צעדים ועל כלים מגוונים. לצורך כך, על הרשויות המקומיות לנקוט את כל האמצעים שיבטיחו את מיצוי התועלות שניתן להפיק לטובת תלמידיהן. מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו לקיים הערכה ומדידה של כלל הפעילות החינוכית שהן מפעילות, לבצע בחינה מקיפה של הצרכים החינוכיים בתחום שיפוטן, ובכלל זה לבחון את הצורך בקידום תוכניות מגוונות בעתיד. על הרשויות המקומיות לפעול בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך ולהקפיד להפעיל בבתי הספר בתחום שיפוטן תוכניות חיצוניות שרשומות במאגר התוכניות שהקים משרד החינוך. על משרד החינוך לקיים מעקב אחר הטמעת המתכונת החדשה שהפעיל בדבר יישום הגמישות הניהולית והתקציבית בבתי הספר וברשויות המקומיות בכל הנוגע להפעלת תוכניות חיצוניות, לבצע פעולות שוטפות של פיקוח ובקרה, בין היתר בשיתוף הרשויות המקומיות, כדי להבטיח כי הפעולות לשיפור ההישגים הלימודיים שנוקטות הרשויות ישיגו את מטרותיהן.