

משרד החינוך

ניהול עצמי בבתי ספר יסודיים

תקציר

רקע כללי

בשנות התשעים של המאה העשרים החל בבתי הספר (להלן - בתי"ס) בישראל תהליך של מעבר לניהול עצמי: מדיניות ניהולית-חינוכית שבמסגרתה מקבלים בתי"ס סמכויות, משאבים ואחריות שהיו בעבר בידי משרד החינוך והרשויות המקומיות (להלן גם - הרשויות). למנהל בית הספר ולצוותו ניתנים מרחב של סמכות וגמישות בהיבטים פדגוגיים, ארגוניים וכלכליים לשם מימוש יעדיו וצרכיו של בית הספר (להלן - ביה"ס), שמוקד קבלת ההחלטות מועבר אליו.¹

ועדה שהקים משרד החינוך (להלן גם - המשרד) באותה תקופה לבחינת הנושא היא שהמליצה על המהלך האמור להרחבת האוטונומיה המינהלית והפדגוגית של בתי"ס היסודיים והגמישות שלהם בשימוש במשאבים העומדים לרשותם לשיפור ולקידום הישגיהם הפדגוגיים. עד אז מערכת החינוך הממלכתית, שהתפתחה כמנגנון ריכוזי, החזיקה בידיה את הכוח, הסמכות והמשאבים לקבלת החלטות בתחום החינוך ברמה המדינית והביצועית.

בשנת 1996 החל משרד החינוך ביישום המדיניות, ועד 2003 עברו לניהול עצמי 673 בתי"ס יסודיים ב-45 רשויות מקומיות (כ-23% מכלל בתי"ס היסודיים בשנת 2003). במסגרת התהליך הוקנו לבתי"ס סמכויות ביצוע בתחומי התקציב, התכנון הפדגוגי והערכת ההישגים. ב-2004 הפסיק המשרד את המהלך להעברת בתי"ס היסודיים לניהול עצמי, וב-2010 החליט לחדשו ולקדמו באופן סדור.² ביוזמת המשרד התקבלה ב-2011 החלטת ממשלה על מעבר בתי"ס היסודיים לניהול עצמי,³ וצוין בה כי בשלב הראשון יתבצע פיילוט בכמה בתי"ס יסודיים, שיחל בשנת הלימודים (להלן - שנה"ל) התשע"ב (2011 - 2012).⁴ בשנה"ל התשע"ה (2014 - 2015) החלה לפעול מינהלת בתי הספר בניהול עצמי שבמינהל הפדגוגי של משרד החינוך (להלן - המינהלה)⁵ על פי מידת ההסכמה והמוכנות של כל רשות מקומית לצירוף כל בתי"ס היסודיים שבתחומה לניהול העצמי. בשנה"ל התשע"ח (2017 -

- 1 חוזר המנהל הכללי עה/1(ב) "מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום", ספטמבר 2014.
- 2 משרד מבקר המדינה בדק בשנת 2008 את המעבר לניהול עצמי של בתי"ס יסודיים, ופרסם דוח בנושא זה: **דוח על הביקורת ברשויות המקומיות** (2008), "ניהול עצמי של בתי ספר", עמ' 461-481.
- 3 החלטה 2981 של הממשלה ה-32, "ניהול עצמי - העצמת סמכויות המנהל בבית הספר" (13.3.11).
- 4 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.
- 5 במשרד החינוך הגוף מכונה "מינהלת".

2018) הסתיים תהליך צירופן של כ-97% מהרשויות. במרץ 2017 החל המשרד להיערך להרחבת המעבר לניהול עצמי לחטיבות הביניים.

בספטמבר 2014 נכנס לתוקף חוזר מנכ"ל משרד החינוך שעניינו "מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום" (להלן - חוזר המנכ"ל)⁶. במבוא לחוזר צוין, בין היתר, כי הסמכויות המוענקות לביה"ס נועדו לצמצם את הפער שבין סמכות לאחריות, ובכך לאפשר לביה"ס לממש את ייעודו הפדגוגי. על ביה"ס לפעול כמוקד קבלת החלטות, לקבוע את מטרותיו ולפנות את משאביו ליעדים ולצרכים בהתאם לסדרי העדיפויות שקבע ולנסיבות המשתנות. בד בבד נדרש ביה"ס לאחריות, למחויבות ולמתן דין וחשבון על החלטותיו, על תהליכי עבודתו ועל הישגיו.

כניסת בתיה"ס היסודיים לניהול העצמי עוגנה בהסכם שנחתם בין המשרד לבין כל רשות מקומית שבתיה"ס שבתחומה עברו לניהול עצמי, שכותרתו: "מסמך הבנות למעבר בתיה"ס לניהול העצמי" (להלן - מסמך ההבנות או הסכם ההבנות). במסגרת הניהול העצמי, על פי מסמך ההבנות, מועברות רוב הסמכויות התפעוליות של ביה"ס מהרשות המקומית למנהל ביה"ס, ועימן תקציב למימון הפעולות התפעוליות (שקודם לכן הוציאה הרשות). המשרד אף מקצה מדי שנה לכל ביה"ס בניהול עצמי תקציבים ייחודיים לצרכיו, המוקצים לפי שיקול דעת מנהל ביה"ס, לרבות תקציב המיועד לפעולות פדגוגיות: "תוספת ניהול עצמי", שעמדה בשנה"ל התשע"ז (2016 - 2017) על 151 ש"ח לתלמיד, וסכום שמיועד לפעולות פדגוגיות - "תוספת פדגוגית" - בסך 50 עד 200 ש"ח לתלמיד, בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית (ככל שהדירוג נמוך יותר, התוספת הפדגוגית גבוהה יותר). כלל התקציב שהקצה המשרד לשתי התוספות הנ"ל מתחילת המעבר לניהול העצמי בשנה"ל התשע"ב ועד סוף שנה"ל התשע"ז היה 662.3 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2017 - נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות מטה משרד החינוך ומחוזותיו ופעולות של רשויות מקומיות ובתי"ס יסודיים להיערכות לניהול העצמי וליישומו. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: תכנון המעבר לניהול העצמי; מיצוי הסמכויות והגמישות הפדגוגית שהוקנו לבתיה"ס; היקף ההכשרה המקצועית והליווי שניתנים למנהלים ולצוותים החינוכיים בבתיה"ס; מנגנון תקצוב בתי"ס בניהול עצמי ("סל תלמיד"); הניהול הכספי והתפעולי של בתיה"ס; חלוקת האחריות והסמכויות בין הרשויות ובין בתיה"ס; הערכת האפקטיביות של המעבר לניהול עצמי. הביקורת נעשתה במינהלה; במחוזות צפון, חיפה, תל אביב ודרום של המשרד (להלן - המחוזות שנבדקו); בתשע רשויות מקומיות שבאחריות מחוזות אלה (אשדוד, אור יהודה, גבעתיים, דימונה, נתניה, נצרת, עספיא, שפרעם וקריית

אתא) (להלן - הרשויות שנבדקו); וב-22 בתי"ס יסודיים ברשויות אלה (להלן - בתי"ס שנבדקו).

הליקויים העיקריים

חסרים בתכנון המעבר לניהול עצמי וליקויים בניהול במטה ובמחוזות

ליקויים בתכנון המעבר לניהול עצמי בוועדת היגוי: חלק חשוב בתכנון חידוש המעבר לניהול עצמי בבתי"ס היסודיים, ובכלל זה בגיבוש עקרונותיו ובהגדרת המהלכים הראשונים ליישומם בשנת התשע"ב, הטיל המשרד על ועדת היגוי שהקים בשנת 2010; אלא שבתכנון של הוועדה חסרו מרכיבים. לדוגמה, הוועדה לא גיבשה תוכנית ייעודית מפורטת לתהליך ולא אספה מידע על בתי"ס היסודיים המועמדים למעבר לניהול עצמי כדי לגבש תמונת מצב לצורך הכנת תוכנית כזו, ולכן לא הייתה בידיה תמונת מצב מהימנה של רמת מוכנותם למעבר. הוועדה גם לא עסקה בסוגיות חשובות הנוגעות למנגנוני הטמעתו המוצלחת של הניהול העצמי בבתי"ס, ובהן הגדרת תפקידי המחוז בתהליך ובחינת דרכים להסדרה בחוק של תפקידי הרשות המקומית במסגרת המעבר לניהול עצמי.

חסרים בהרכב המינהלה וליקויים במעורבותה: המינהלה שהקים המשרד, שמטרתה ליווי בתי"ס היסודיים במעבר לניהול עצמי ומתן תמיכה ארגונית ומקצועית להם ולרשויות, מורכבת ממטה ומממונות מחוזיות על הניהול העצמי (להלן - הממונות המחוזיות); ואולם משנה"ל התשע"ו (2015 - 2016) פועלת המינהלה בהרכב חסר, לאחר שלא אוישה משרת המנהל הכלכלי-חינוכי - אחת משתי המשרות הבכירות שנקבעו למינהלה, וזאת אף שאחריותה הורחבה גם לניהול תוכנית נוספת רחבת היקף - תוכנית "מרום"⁷. היעדרו של מנהל כלכלי-חינוכי בשנים האחרונות מקשה על המינהלה לנהל באופן מיטבי את ההטמעה והיישום של הניהול העצמי במערך בתי"ס היסודיים.

אף שהמודל הניהולי-פדגוגי של בתי"ס בניהול העצמי מורכב ורחב היקף ויישומו אמור להימשך על פני שנים, בשנים הראשונות המינהלה לא תרגמה אותו לתוכנית אסטרטגית רב-שנתית, עד תוכנית החומש שהכינה לשנים התשע"ט ואילך. תוכנית כזו נדרשה כדי להתוות את דרכי יישום המודל על כלל מרכיביו בבתי"ס ולקבוע סדרי עדיפות ליישומם. בפועל הסתפקה המינהלה בהכללת חלקים ממנו בתוכניות העבודה השנתיות שלה. משמעות הדבר היא שתכנון העבודה השנתי של המינהלה היה חסר ראייה אסטרטגית רב-שנתית, שנדרשה ליישומה המוצלח והמלא של המודל על כל רכיביו.

המינהלה לא קבעה מנגנון בקרה לבדיקת ביצוע תוכניות העבודה השנתיות שלה לשנים התשע"ו והתשע"ז ולא בחנה את מידת השגת היעדים והמטרות

7 תוכנית המופעלת מספטמבר 2014 ומיועדת למתן סיוע פדגוגי, הדרכה וליווי לבתי"ס חלשים.

בתום שנים אלה, לכן לא הייתה לה תמונת מצב אמיתית ומלאה של יישום התוכניות והשגת המטרות והיעדים.

מעורבות המחוז במעבר לניהול עצמי: המינהלה מעסיקה בכל מחוז ממונה על הניהול העצמי (להלן - הממונה המחוזית). עליה לרכז ולנהל את המעבר לניהול עצמי של הרשויות ובתיה"ס שבתחומי המחוז, ותפקידה מוגדר כתפקיד פיקוח במשרה מלאה. עם זאת המינהלה, האחראית על יישומו והטמעתו של הניהול העצמי בבתייה"ס באמצעות הממונות המחוזיות, לא פירטה את האמצעים שאמורים לשמש את המחוז כדי למלא כראוי את תפקידיו בהטמעת הניהול העצמי בבתייה"ס ובליויים - למשל, מה אמורה לכלול תוכנית עבודה מחוזית להטמעת הניהול העצמי ובאילו אמצעים על המחוז לסייע לרשויות ולבתייה"ס הזקוקים לתמיכה. מצב זה מאפשר היווצרות פערם ניכרים בין המחוזות באיכות הטמעת הניהול העצמי בבתייה"ס שבתחומם.

עם הרחבת אחריות המינהלה גם לניהול תוכנית מרום, הטילה המינהלה על הממונות המחוזיות ליישם תוכנית זו בבתייה"ס יסודיים במחוז, בלי לבדוק אם הדבר יפגע במילוי תפקידן בתחום הניהול העצמי; למעשה הן מקדישות את עיקר זמןן למשימה זו, נוסף על תפקידים אחרים שאינם קשורים לניהול העצמי.

תרומתם המועטה של המחוזות לניהול העצמי באה לביטוי גם בחוסרים במרכיבים בתוכניות העבודה בתחום הניהול העצמי לשנה"ל התשע"ז החיוניים להבטחת האפקטיביות שלהן: לרוב היעדים בתוכניות הללו לא הוצמדו מדדי ביצוע, ולרוב הפעולות לא הוגדרו לוח זמנים; לא הוגדרו מנגנון למעקב ובקרה על הביצוע, והמחוזות לא עקבו אחריו ולפיכך לא ידוע להם באיזו מידה בוצעו המשימות והושגו היעדים.

הערכה בלתי מספקת של יישום הניהול העצמי: הרשות הארצית למדידה והערכה במשרד החינוך (ראמ"ה) ביצעה הערכה מעצבת⁸ של המעבר לניהול עצמי בשנים התשע"ב-התשע"ד. עם זאת, לצורך קבלת תמונת מצב מלאה ועדכנית של יישום הניהול העצמי במחוז וברשות המקומית נדרש שנוסף על הערכת ראמ"ה יקיימו המחוזות והרשויות הערכות מעצבות פרטניות משלהם - דבר שלא נעשה עד מועד סיום הביקורת.

כל בתייה"ס שנבדקו לא ביצעו הערכות מעצבות ומסכמות⁹ של תהליכי המעבר לניהול עצמי ותוצריהם, ובכלל זה התוכניות שהפעילו; זאת על אף האמור בחוזר המנכ"ל אשר לכלים העיקריים למימוש הניהול העצמי: "ביה"ס מקיים

8 הערכה מעצבת מתמקדת בהערכת תהליך היישום, ובדקת אותו באופן תקופתי עד נקודת זמן מסוימת. הערכה מסוג זה מפיקה תובנות על מידת הצלחתו של תהליך היישום ועל החוזקות והחולשות של מרכיביו, ומאפשרת למקבלי ההחלטות להכניס שינויים בתהליך כדי לשפר את השלב הבא.

9 הערכה מסכמת מתמקדת בהערכת תוצאות תוכנית או מדיניות, ובכלל זה בוחנת את האפקטיביות שלה. הערכה זו נעשית לאחר סיום התוכנית, ותוצרי ההערכה אמורים לשמש תשומה בתכנון תוכנית עתידית באותו תחום. הערכה מסכמת נעשית גם עבור תוכניות ארוכות טווח ורחבות היקף מדי כמה שנים, כדי לבצע שינויים הנדרשים לשיפור התוצאות ולהגברת האפקטיביות.

הערכה מעצבת לשיפור התהליכים, התוצרים והקצאת המשאבים; והערכה מסכמת של התכניות המופעלות בנקודות זמן שהוגדרו, בוחן את התשומות מול התוצרים ומקבל החלטות להמשך".

מערך ההכשרה, הליווי, הייעוץ והפיתוח המקצועי

הסכם ההבנות מטיל על המשרד אחריות לגיבושו ויישומו של מערך הכשרה, ליווי והטמעה למנהלי בתי"ס וצוותיהם החינוכיים, למפקחים הכוללים ולנציגי הרשויות, בהיבטים הפדגוגי, הארגוני והכלכלי. בחוזר המנכ"ל גיבש המשרד מתווה מפורט להכשרה, ליווי ופיתוח מקצועי של בעלי תפקידים רלוונטיים במטה, במחוזות, בבתי"ס וברשויות המקומיות (להלן - מתווה ההכשרה).

אולם המשרד לא הנחה את המינהלה ואת המחוזות אם עליהם להכין, ואיך להכין, בהתבסס על מתווה ההכשרה, תוכנית עבודה להכשרת מנהלי בתי"ס - תוכנית כוללת, ארוכת טווח, סדורה ואופרטיבית שתכלול מנגנון לאיסוף נתונים וניתוחם, להסדרת יחסי הגומלין וחלוקת תחומי האחריות בין הגורמים הרלוונטיים ולקביעת יעדים מדידים ומשימות לביצוע לפי לוחות זמנים.

ההכשרה והפיתוח המקצועי של מנהלי בתי"ס:

1. בתוכניות ההכשרה של המנהלים הנכנסים לתפקיד בבתי"ס בניהול עצמי חסרים תכנים משמעותיים, כגון ניהול כלכלי, פיננסי ותפעולי של ביה"ס, וסוגיות תפעוליות כמו ניהול רכש, התקשרויות ומכרזים; זאת בניגוד לקביעת המשרד כי אלה יתווספו לתחומי העיסוק של המנהלים.
2. מתווה ההכשרה קבע כי יש לקיים קורסים לפיתוח מקצועי למנהלי בתי"ס מכהנים בנושא ניהול עצמי (20 עד 40 שעות בשנה), ואולם המשרד, באמצעות מכון אבני ראשה (המכשיר את מנהלי בתי"ס), לא קבע קורסים כאלה; המנהלים משתתפים בפיתוח מקצועי שוטף במסגרת תוכניות כלליות בנושאים פדגוגיים שאינן ממוקדות בנושא הניהול העצמי.
3. על פי מתווה ההכשרה, על המחוזות והרשויות המקומיות לארגן מפגשי התנעה ומפגשי חשיפה, אך הרשויות שנבדקו לא קיימו מפגשי חשיפה למנהלי בתי"ס עם המעבר לניהול עצמי. במחוזות שנבדקו אין אסמכתאות לקיומם של מפגשי התנעה מחוזיים, ומפגשים מסוג זה אף לא קיבלו ביטוי בתוכניות העבודה של הממונות המחוזיות.
4. המינהלה קבעה במתווה ההכשרה כי על מנהלי בתי"ס להשתתף בפורום "קהילות מנהלים לומדות" המשותף למנהלים, למפקחים ולמנהלי מחלקות חינוך ברשויות ולבעלי תפקידים נוספים, בהם גזבר הרשות, אך לא מיסדה פורום כזה ולא הנחתה את המפקחים הכוללים ואת מנהלי בתי"ס לעשות כן.

5. המינהלה הטילה על הממונות המחוזיות את האחריות לקבוע את מסגרות הלמידה להכשרת מנהלי בתי"ס בניהול עצמי, אולם במחוזות שנבדקו אין מסמכים ונתונים על היקף ההשתלמויות שהתקיימו בפועל ועל מספר המנהלים שהשתתפו בהן. מבין 22 מנהלי בתי"ס במחוזות אלה רק אחד השתתף בהשתלמות כזו.

הכשרה מקצועית של הצוות החינוכי בבתי"ס: ב-22 בתי"ס שנבדקו הצוותים החינוכיים לא קיבלו הכשרות מקצועיות או השתלמויות בית-ספריות כלשהן בנושא הניהול העצמי.

הכשרה מקצועית של מוזכרות בתי"ס: כמחצית מהמוזכרות ב-22 מבתי"ס שנבדקו לא עברו את הקורס הייעודי שפיתחו משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי¹⁰ המיועד להכשירן לתפקידן במסגרת מעבר בתי"ס לניהול עצמי.

הכשרה מקצועית לבעלי תפקידים ברשות המקומית: המינהלה והרשויות המקומיות לא הכינו השתלמות ייעודית לגזברים ולחשבים של הרשויות בנושא הניהול העצמי בבתי"ס. למחוזות שנבדקו לא היו נתונים על הכשרות למנהלי מחלקות חינוך ברשויות המצויות בתחומם.

ייעוץ ארגוני וכלכלי לבתי"ס: מתווה ההכשרה קבע כי בתי"ס שבניהול עצמי יקבלו שעות ייעוץ ארגוני וייעוץ כלכלי, לפי מפתח שנקבע, כדי לקדם בהם תרבות ניהולית-פדגוגית ולהטמיע את התהליך. בפועל מספר השעות שהוקצו לפי מפתח אחד לא עונה על צורכי בתי"ס, ולמשרד החינוך אין מסד נתונים על היקף ניצול שעות הייעוץ. בהיעדר תמונת מצב אמיתית של היקף ההקצאה והניצול נפגעת קשות יכולת המשרד לקבל החלטות על בסיס מידע שלם ואמין.

למרות היעדר נתונים על שיעור ניצול שעות הייעוץ החליטה המינהלה ב-2017 להקצות למחוזות שעות ליווי וייעוץ המשכי בהתבסס על צרכים שהעלו הממונות המחוזיות, הרשויות ובתי"ס שבכל מחוז. ואולם רק מחוז דרום ניצל את השעות שהקצתה, וביתר המחוזות היו שיעורי ניצול שעות הליווי והייעוץ הכלכלי אפסיים. שיעור ניצול שעות הליווי הארגוני היה שולי בכל המחוזות שנבדקו. משמעות הדבר כי משאב כה חיוני לא נוצל.

קשיים ביישום מיקוד השליטה הפנימי של בית הספר

מיקוד השליטה הפנימי הוא הראשון מבין היסודות הניהוליים-פדגוגיים, ומטרתו להפוך את ביה"ס למוקד קבלת ההחלטות הניהוליות והפדגוגיות. אולם הכלים שהקצה המשרד להשגת מטרה זו אינם מנוצלים באופן יעיל בידי

10 מרכז השלטון המקומי הוא עמותה ללא מטרת רווח שמאגדת את כל העיריות והמועצות המקומיות בישראל ומשמשת להן מנחה ומייעוץ מקצועי.

המנהלים בבתי"ס שנבדקו, ואינם מאפשרים שינוי של ממש בדרכי הניהול של בתי"ס ובהתנהלותם הפדגוגית והתקציבית.

אי-שימוש בתוכניות עבודה ככלי ניהולי: תכניות עבודה מקושרות משאבים חיוניים לניהול עצמי יעיל ואחראי, ומנהלי בתי"ס וצוותם נדרשים לגבש אותן במסגרת מיפוי המשאבים, המטרות, היעדים וסדרי העדיפויות של בתי"ס. ואולם בתי"ס לא השתמשו בתוכניות עבודה מקושרות משאבים ככלי ניהולי שנועד להבטיח הלימה בין משאבי ביה"ס לבין יעדיו וסדרי העדיפויות שלו. כ-18% מבתי"ס שנבדקו כלל לא הכינו תוכניות במתכונת זו, אף שמהדוחות הכספיים שלהם עולה כי השקיעו כספים בתוכניות פדגוגיות. מצב זה מבטא התנהלות חסרת תכנון והכוונה ומוביל לאי-ניצול המשאבים העומדים לרשות בתי"ס. חלק מבתי"ס הכינו תוכניות עבודה שלא היו מפורטות דיין: היעדים והתוכניות הפדגוגיות צוינו באופן כללי בלבד, ולא היה אפשר לדעת באיזה אופן התוכנית מקדמת את היעדים ולפי איזה סדר עדיפויות. חסרונן של תוכניות עבודה שלמות אינו מאפשר, בין היתר, לבחון את הביצוע מול התכנון של התוכניות ולהעריך את טיב היישום של התוכניות והפרויקטים שבתי"ס בחרו להשקיע בהם את התוספת התקציבית שהקצה להם המשרד במסגרת הניהול העצמי.

אי-שימוש בוועדה המלווה הבית-ספרית ליעדיה: על פי חוזר המנכ"ל, כל ביה"ס בניהול עצמי יכונן ועדה מלווה לעניין הניהול העצמי בראשות מנהל ביה"ס, שבין חבריה המפקח הכולל¹¹ מטעם משרד החינוך ומנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית.

אולם הוועדות אינן ממלאות את ייעודן ככלי תכנוני בידי מנהלי בתי"ס, ופעמים רבות דיוניהן משמשים פלטפורמה להצגת תוכניות והישגים בלבד, ולא לדיון מעמיק באתגרים של בתי"ס ובדרכים להסרת חסמים. הוועדות משמשות כלי לניהול חיצוני של בתי"ס בידי הרשות המקומית או הפיקוח הכולל, יותר משהן משמשות למיקוד שליטה פנימי ועשייה עצמאית. בכך לא השכיל המשרד לנתב את פעולות הוועדה המלווה להשגת ייעודה.

אי-מיצוי הגמישות הפדגוגית של בתי"ס: מנהלי בתי"ס אינם מנצלים את הגמישות הפדגוגית המוקנית להם, קרי, האפשרות לקבל החלטות ולפעול עצמאית בסוגיות כמו תוכנית לימודים, ארגון זמן, שיטות ודרכי חינוך, הוראה, למידה והערכה ושימוש במשאבי כוח ההוראה כמענה לצרכים המקומיים הייחודיים - גמישות שהיא לב-ליבו של התהליך להפיכת ביה"ס ליחידה חינוכית עצמאית ואוטונומית. בה בעת השימוש המוגבל בכל אחת מהדרכים ליישום הגמישות הפדגוגית עלול להצביע על היעדר הכשרה והדרכה מספקות מטעם המשרד למנהלים ולצוותי החינוך, ועל העובדה שלא הודגשו די הצורך אופן יישום הגמישות הפדגוגית וההתגברות על חסמים ליישום.

11 המפקחים הכוללים פועלים בכל מחוזות המשרד לפי שלבי החינוך וזרם החינוך וכן בחינוך המיוחד. בין השאר, הם עוסקים בנושאי כ"א ומאשרים העסקת מורים שמגייסים מנהלי בתי"ס. מפקחי המקצוע אחראיים לפיתוח ולהטמעה של מקצוע ספציפי בבתי"ס שבמחוז.

קשיים בחלוקת הסמכות והאחריות בין הרשות המקומית לביה"ס

על פי חוזר המנכ"ל, במסגרת הניהול העצמי תפקידה של הרשות המקומית משתנה ועליה להפוך לגוף המאפשר לביה"ס להתנהל באופן אוטונומי מהבחינה הכלכלית ומהבחינה התפעולית, תוך ליווי ומתן מסגרת משפטית ונורמטיבית להתנהלותו.

המעמד החוקי-משפטי של בתיה"ס שעברו לניהול עצמי: מודל הניהול העצמי יצר אנומליה, יצור כלאיים: לביה"ס אין מעמד של ישות משפטית עצמאית, ואולם הוא נדרש לפעול באופן עצמאי למימוש סמכויותיו ותחומי אחריותו. למשל, חשבון הבנק שלו הוא בבעלות הרשות המקומית, אך זכות החתימה בו נתונה למנהל ביה"ס בלבד. המשרד ומרכז השלטון המקומי דנים באנומליה זו מאז 2013, ומ-2016 הם מקדמים תיקון לחוק הרשויות המקומיות, אולם עד מועד סיום הביקורת המהלך טרם הושלם.

ספרי נהלים חלקיים: בהתאם לחוזר המנכ"ל ולמסמך ההבנות, הרשויות שנבדקו גיבשו "ספר נהלים רשותי" שבו מפורטים עקרונות, כללים ונוהלי עבודה בנוגע להתנהלות ביה"ס מול הרשות והפיקוח הכולל של המשרד. כמה מהרשויות צמצמו במסגרת הספר את תחומי האחריות הלוגיסטית שהעבירו לבתיה"ס, כך שאלה המשיכו להיות תלויים ברשות, בלי להעמיד במבחן את יתרונות תפיסת הניהול העצמי.

המעורבות הפדגוגית של הרשות המקומית בבתיה"ס בניהול עצמי: רשויות מקומיות ניצלו את מעבר בתיה"ס לניהול העצמי ואת גמישות מנגנוניו כדי להעמיק את מעורבותן בנושא החינוך בתחומן, לעיתים בחריגה מתהליכים שנקבעו למהלך. הדבר נעשה למשל בהסדרה חלקית של התחומים הפדגוגיים בספר הנהלים, או במימון תוכניות לימוד נוספות שלא באמצעות סל התלמיד בלי לשותף את מנהלי בתיה"ס בהחלטה. כך למעשה הרשויות נוטלות מידי המנהלים את ההזדמנות להשפיע על סדר היום הבית-ספרי ומשאירות בידיהן את השליטה על אישור פרויקטים ומיזמים פדגוגיים שיופעלו בבתיה"ס.

היות והיקף התקציב הרשותי לחינוך תלוי בשיקול הדעת ובהחלטה של הרשות המקומית, עולה חשש שרשויות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים לא יוכלו לתגבר את בתיה"ס שלהן בתקציבים תוספתיים. המשמעות היא העמקה של פערי החינוך בין הרשויות המקומיות.

משרד החינוך (המינהלה והמחוזות) אינו שותף בפעולות הרשויות ואינו בוחן אם הן מתאימות למטרות הניהול העצמי; המשרד אינו עוקב אחר פעולות אלה, אינו אוסף נתונים עליהן ומנתחם ואינו מסיק מסקנות בנוגע להשלכות על הניהול העצמי בבתיה"ס והאפקטיביות של מנגנוניו.

היעדר תקצוב דיפרנציאלי בסל התלמיד ברשות: בחוזר המנכ"ל ובמסמך ההבנות נקבע כי רשות מקומית רשאית לקבוע לבתי"ס שבתחומה סל תלמיד בהתחשב בנתונים הדיפרנציאליים השונים שלהם. בשנוה"ל התשע"ה-

התשע"ז יותר ממחצית מכלל הרשויות בניהול עצמי שבתחומן יותר מבי"ס אחד לא קבעו סל תלמיד דיפרנציאלי.

לדוגמה, ארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו¹² קבעו סל תלמיד אחיד ולא בחנו נתונים שונים של ביה"ס שיש להם השלכה על הוצאותיו, כגון שטחי המגרש של ביה"ס, שטחם הבנוי, גיל ביה"ס ומצבו הפיזי ומספר התלמידים בו.

ליקויים בניהול הכספי והתפעולי של בתיה"ס

שיעור המרכיב הפדגוגי בסל התלמיד והשימוש בו: חלק מבתי"ס לא ניצלו את מלוא המרכיב הפדגוגי בסל התלמיד, הכולל סכום שמעביר להם משרד החינוך למטרות פדגוגיות; חלקם ניצלו אותו לצרכים אחרים.

ההתנהלות הכספית והתקציבית של בתיה"ס: עיריות נצרת וקריית אתא לא ביצעו סקר בקרה פנימית בבתי"ס שבתחומן לבחינת איכות הנהלת החשבונות והניהול הכספי שלהם כנדרש בהסכם, ולא היה להן מידע על התנהלותם בתחומים אלה.

אף שחלפו שש שנים מכניסת בתיה"ס לניהול עצמי, משרד החינוך לא פרסם הנחיות לבקרה ולאישור של הדוחות הכספיים של בתיה"ס.

בדיקת דוחותיהם הכספיים של 37 בתיה"ס ב-4 מהרשויות המקומיות שנבדקו, לשנים התשע"ה-התשע"ז, העלתה כי אומנם כל בתיה"ס הגישו את הדוחות, אולם ללא אישור של רואי חשבון, ובמתכונת שונה מזו שנקבעה בהסכם ובנוסף שלא סיפק מידע על מצבם הכספי.

חלק מבתי"ס לא רשמו את כל ההוצאות שעבורן לא קיבלו חשבוניות מס בשנה שבה נוצרו אלא בשנה שלאחר מכן, ולכן הנתונים בדבר העודפים והגירעונות שהציגו בדוחותיהם הכספיים היו חלקיים ולא שיקפו נכונה את מצבם הכספי.

בדיקה ב-11 בתי"ס ב-4 רשויות העלתה כי חלקם חרגו מהקבוע בהסכם ההבנות בנוגע לכללי התקשרות עם ספקים ונותני שירותים; למשל לא הקפידו על כללי קבלת הצעות מחיר ועל תהליכי הוצאת הזמנות.

שימוש לא מוסדר במתקני ביה"ס: חלק מהרשויות איפשרו לכמה גורמים להשתמש באולמות הספורט של חלק מבתי"ס בתחומן בלי שהתייעצו עם מנהליהם ובלי שחייבו את המשתמשים בדמי שימוש.

ההמלצות העיקריות

על מטה המשרד ומחוזותיו לפעול לשיפור מהותי בתהליך התכנון והניהול של יישום מדיניות הניהול העצמי בבתי"ס היסודיים, זאת בפרט נוכח כוונתו להרחיב את יישומה לחטיבות הביניים, ובכלל זה: על המינהלה לגבש תוכנית עבודה אסטרטגית ארוכת טווח, ועל המחוזות לגבש את תוכניותיהם האסטרטגיות כנגזרות ממנה; על המינהלה ועל המחוזות לבצע מעקב ובקרה סדירים אחר ביצוע תוכניות העבודה והערכות מעצבות ומסכמות תקופתיות על יישום הניהול העצמי ועל האפקטיביות שלו; על המשרד לאפשר לממונות המחוזות להתמקד בעבודתן ביישום הניהול העצמי.

על מנהלי בתי"ס להקפיד להכין תוכניות עבודה מקושרות משאבים מפורטות כנדרש, באופן שבין השאר יגדיר את הזיקה שבין התוכניות ליעדים. בד בבד על המפקחים הכוללים, הממונות המחוזיות והמינהלה לוודא כי למנהלים ולצוות החינוכי בבתי"ס הוקנו הידע והמיומנות הנדרשים לבניית תוכנית עבודה מקושרת משאבים שתענה על המטרות שלשמן נבנתה ותשמש כלי ניהולי מרכזי בידיהם. עליהם ללוות את צוותי בתי"ס בתהליך בניית התוכנית ככל שידרש, לעקוב אחרי אופן ביצועה ובמידת הצורך לנקוט פעולות למניעת חריגות ממנה ושימוש לא אפקטיבי בה.

על משרד החינוך והמינהלה לנתח את הסיבות לחולשתן של הוועדות המלוות ולהעריך את תרומתן הממשית לתפקוד עצמי ואפקטיבי של בתי"ס בניהול עצמי. עליהם לפעול בשיתוף מנהלי מינהלי החינוך ברשויות המקומיות לחיזוק מעמד מנהלי בתי"ס ולהנחות אותם לשלב בתוכניות העבודה אבני דרך ולוח זמנים לביצוע. על המשרד והמינהלה לדרוש מהם לכלול בסדר היום של הוועדה נושאים מחויבים לדיון, כמו ההיבטים התקציביים של תוכניות העבודה, ולהנחות את מנהלי בתי"ס להכין סיכום לדיוני הוועדה שיכלול את הצגת עיקרי הדיון ופירוט ההחלטות שהתקבלו, להפיץ את הסיכום ולהשתמש בו לצורכי מעקב והפקת לקחים.

על המינהלה ועל הממונות המחוזיות והמפקחות הכוללות להדגיש בהדרכה ובייעוץ לבתי"ס את חשיבות ניצול הגמישות הפדגוגית על מרכיבי השונים, ולסייע להם בפיתוח מודלים ליישום; יש להדגיש זאת גם בהכשרות למנהלי בתי"ס ולצוותי החינוך.

על הרשויות המקומיות לשקול קביעת מפתחות חלוקה ועקרונות שוויוניים ושקופים להקצאת תקציבים לבתי"ס, ולמסד אותם במסגרת סל התלמיד; זאת כדי להגדיל את העצמאות הניהולית של מנהלי בתי"ס ואת יכולתם לתכנן תקציב שנתי ריאלי ויעיל.

ראוי שהרשויות שלא קבעו סל תלמיד דיפרנציאלי, אף שקיימים בין בתי"ס בתחומן הבדלים ניכרים בנתוני בתי"ס, יבחנו את השלכות מדיניות זו ויעדכנו את שיטת הקצאת סל התלמיד. על משרד החינוך לשקול לעדכן את הקריטריונים לקביעת הסל, כך שגודל ביה"ס יהיה שיקול בהחלטה על קביעת גובה מרכיבי הסל.

על משרד החינוך למסד מנגנוני דיווח על התקציבים שהרשויות מעבירות שלא דרך סל התלמיד. כמו כן, עליו לעודדן לעשות זאת דרך הסל, באופן שיאפשר למנהלי בתי"ס להקצות את התקציבים בהתאם לסדרי העדיפויות שלהם ולעדיהם, לתכנן באופן יעיל את תוכנית העבודה מקושרת המשאבים ולהגדיל את עצמאותם הניהולית.

על משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי לפעול למיפוי החסמים שמונעים מהרשויות המקומיות לקיים את ההנחיות שבחזר המנכ"ל ושפוגעים בהלימה שבין האחריות המוטלת על מנהלי בתי"ס לבין מרחב הסמכויות שהוקנה להם.

על משרד החינוך להיות ער להיקף מעורבות הרשויות המקומיות בהיבטים הפדגוגיים של בתי"ס, ולהבטיח שיפעלו באמצעות המנגנונים שהתווה לניהול העצמי ובאופן שישרת את מטרת מדיניות זו, שהיא חיזוק האוטונומיה הבית-ספרית.

על המשרד להקפיד לרכז את הכשרת מנהלי בתי"ס בנושא הניהול העצמי ברמה הארצית, ולבחון את היקף מסגרות הלמידה. עליו להנחות את המינהלה והמחוזות להכין תוכנית עבודה כוללת, ארוכת טווח, סדורה ואופרטיבית להכשרת המנהלים, שתיתן מענה לצורכיהם וניסיונם ותפרט את מסגרות הלמידה, מועדי השיעורים, היקפם ומטרתם. על המינהלה לבנות קורס ייעודי בנושא הניהול העצמי למנהלי בתי"ס, לוודא שמתקיימים מפגשי חשיפה יישוביים ומפגשי התנעה מחוזיים ולפעול למיסודו של מנגנון כפורום "קהילות מנהלים לומדות"¹³.

על המינהלה, המחוזות והרשויות המקומיות, כל אחד לפי אחריותו וסמכותו, לפעול להכשרת הצוות החינוכי בבתי"ס ולשילובו בניהול העצמי; לפעול ללא דיחוי להכשרת כל מזכירות בתי"ס שבניהול עצמי למילוי תפקידן במסגרת הניהול העצמי; ולוודא שכל בעלי התפקידים ברשות המקומית הרלוונטיים לתחום הניהול העצמי, ובכלל זה מנהלי מחלקות חינוך, גזברים וחשבים, יעברו הכשרה מתאימה להטמעת עקרונות הניהול העצמי ומאפייניו.

על המשרד לפתח מנגנון לניהול מסדי נתונים בכלל ובעניין שעות הייעוץ הארגוני והכלכלי לבתי"ס בפרט, כך שתונח לפניו תמונה מלאה ועדכנית של ניצולן, ולאמוד את היקף המשאבים הנדרשים לליווי המנהלים וצוותי בתי"ס בהטמעת הניהול העצמי. על המינהלה לבצע מעקב ובקרה על היקף ניצול שעות הליווי והייעוץ ולוודא שכל בתי"ס והרשויות מקבלים את הסיוע הנדרש, נוכח חשיבותו להצלחת הניהול העצמי.

על משרד החינוך לפעול עם הרשויות המקומיות ליישום מלא של מסמך ההבנות בבתי"ס ולסייע בליווי בתי"ס המתקשים ביישום המעבר לניהול העצמי. על הרשויות שנבדקו לפעול ליישום מלא של הוראות המסמך בבתי"ס בתחומן, ובפרט בנוגע להתנהלות הכספית והתקציבית, ולהקפיד על קיום בקרה ופיקוח על התנהלות בתי"ס בהיבטים אלה.

סיכום

המהלך שחידש משרד החינוך ב-2010 נועד להעביר את בתיה"ס היסודיים לניהול עצמי באמצעות העברת סמכויות, משאבים ואחריות אליהם והקניית אוטונומיה בתחומים פדגוגיים, ארגוניים וכלכליים שתהפוך אותם בפועל למוקד קבלת ההחלטות בנושאים אלה, ותניע מהפכה של ממש במערכת החינוך. ביה"ס אמור לעלות לראש היררכיית השחקנים המרכזיים במערכת החינוך, ותפקיד הגורמים האחרים - המשרד והרשות המקומית - ליצור את התנאים האופטימליים להצלחתו. מהלך זה משתלב עם יעדים ארוכי טווח של המשרד, כקידום למידה משמעותית, צמצום פערים ויישום תקצוב דיפרנציאלי; טיב הטמעתו, מידת הצלחתו ותרומתו להשגת מטרות אלה יהיו תשתית להרחבתו המתוכננת של המהלך גם לחטיבות הביניים.

ממצאי דוח זה מצביעים על קשיים וכשלים ביישום המעבר לניהול העצמי, שבגינם אין הוא משיג באופן מלא את מטרותיו המרכזיות. במציאות זאת קיים חשש שמדיניות מטה המשרד ומחוזותיו לצמצם, במסגרת הניהול העצמי, את אחריותם לנעשה בבתיה"ס, תפגע בתפקודם ובמטרותיהם של אלה כמוסדות חינוך ציבוריים. בה בעת, כפי שעלה בביקורת, המעבר לניהול העצמי חזק את המעורבות של כמה מהרשויות המקומיות בנעשה בבתיה"ס - בעיקר רשויות חזקות, שמדגישות את נושא החינוך ושיכולתן להשקיע תקציבים נוספים בשיפור איכותו בתחומן. העברת מרכז הכובד לרשויות מנוגדת לתפיסה שבבסיס הניהול העצמי - ולפיה מנהל ביה"ס הוא מוקד קבלת ההחלטות והוא הנושא באחריות לממש את ייעודו הפדגוגי של ביה"ס - ועלולה להעמיק את הפערים בחינוך בין רשויות חזקות לחלשות. הרחבת הניהול העצמי במתכונת הנוכחית - ללא הקפדה על התאמת סל התלמיד למאפייני כל ב"ס, בלי להביא בחשבון את התוספות שהרשויות מעבירות לבתיה"ס מחוץ לסל ובלי הכשרה מיטבית למנהלי בתיה"ס ולצוותיהם - עשויה לפגוע בהיבטים חינוכיים-פדגוגיים של חלק מפעילות בתיה"ס, להגביר את תלותם ברשויות (אף בניגוד לרצון הרשויות עצמן) ולהרחיב את הפערים במערכת החינוך.

מאחר שמעבר בתיה"ס לניהול עצמי הוא אחד המהלכים המשמעותיים במערכת החינוך ומאחר שכוונת המשרד היא להרחיבו - על המשרד לעמוד על החסמים המרכזיים המונעים הטמעה מלאה ויעילה של מדיניות זו בבתיה"ס היסודיים. כמו גם את הדרכים להרחבת הגמישות הפדגוגית של מנהלי בתיה"ס ועצמאותם, בהתאם לתפיסה שבבסיס המהלך, שעל פיה המנהל יודע טוב יותר מכל גורם חיצוני לביה"ס מה נדרש לתלמידיו ולמוריו.

על משרד החינוך לפעול ביתר שאת לאכיפת עקרונות הניהול העצמי בבתיה"ס; עליו לשפר את מערכי ההכשרה, ההדרכה והייעוץ של המנהלים, בפרט בתחומים הכספיים והכלכליים; ועליו להקפיד על גיבוש נהלים חסרים ועל אכיפת הנהלים וההסדרים של הניהול העצמי החלים על הרשויות המקומיות, ובכלל זה לוודא שמשאבי סל התלמיד יוקצו לבתיה"ס ביעילות.

הצלחת המהלך כולו תלויה בכך שמנהלי בתי"ס יבינו את מהות הניהול העצמי, את העקרונות הפדגוגיים שבבסיס תפיסה זו, את חשיבות הכלים שהועמדו לרשותם ואת אופן ניצולם; לכן מן ההכרח להעצים את המנהלים ולשתפם בדיונים הנוגעים לעתידו של המהלך ולתיקונו.

זאת ועוד, המעבר לניהול עצמי הוא מהלך שהצלחתו תלויה בשלושת השותפים לו: משרד החינוך, בתי"ס היסודיים והרשויות המקומיות. לפיכך, ולנוכח הליקויים שהועלו בדוח הביקורת, על שלושת הגופים לעבוד בשיתוף פעולה כדי לשפר את אופן התנהלות בתי"ס בכל התחומים שבהם הם נדרשים להתנהל באופן עצמאי. שיתוף פעולה כאמור יביא להצלחת המהלך כולו: הוא ישפר באופן ניכר את המעבר לניהול עצמי בבתי"ס היסודיים, ובה בעת הוא ישמש נקודת מוצא להחלתו על שלבי החינוך הבאים - חטיבת הביניים והחטיבה העליונה.

מבוא

במעבר לניהול העצמי
של בתי ספר יסודיים
משרד החינוך ביקש
להקנות למנהל בית
הספר סמכות
וגמישות בהיבטים
פדגוגיים, ארגוניים
וכלכליים בכוונה
להעביר את מוקד
קבלת ההחלטות
בנושאים אלה אליו

בשנות התשעים של המאה העשרים החל בבתי הספר בישראל (להלן - בתיה"ס) תהליך של מעבר לניהול עצמי: מדיניות ניהולית-חינוכית שבמסגרתה מקבלים בתיה"ס סמכויות, משאבים ואחריות שהיו בעבר בידי משרד החינוך (להלן גם - המשרד) והרשויות המקומיות (להלן גם - הרשויות). למנהל בית הספר (להלן - ביה"ס) ולצוותו ניתנים מרחב של סמכות וגמישות בהיבטים פדגוגיים, ארגוניים וכלכליים לשם מימוש יעדיו וצרכיו של ביה"ס, בכוונה להעביר את מוקד קבלת ההחלטות בנושאים אלה אליו. המהלך נועד ליצור את התנאים הפדגוגיים, הניהוליים והתפעוליים המיטביים להשגת מטרות ביה"ס ומערכת החינוך. תפיסת הניהול העצמי ומתן אוטונומיה לבתיה"ס משקפת אמון באנשי החינוך ומאפשרת גמישות פדגוגית¹⁴.

מערכת החינוך הממלכתי, כשאר מערכות השלטון בישראל, התפתחה עם קום המדינה כמנגנון ריכוזי המחזיק בידיו את הכוח, הסמכות והמשאבים לקבלת החלטות בתחום החינוך - ברמה המדינית וברמה הביצועית כאחד. תהליכים שהתחוללו במדיניות מערביות בעשורים האחרונים גרמו לשינויים מרחיקי לכת בחלוקת הסמכויות ובארגון של מערכות החינוך בישראל, לרבות משברים כלכליים שהשליכו על יכולתן של מערכות החינוך המתרחבות (שנעשו פתוחות לכול) לשפר את איכות החינוך ולהבטיח מנגנוני שליטה ופיקוח אפקטיביים. תוצאה נוספת של הבירוקרטיה הריכוזית היא פער עמוק בין סמכות ואחריות, הן ברמת השדה והן ברמת המטה, המוביל לעמימות ולהתנערות מאחריות¹⁵.

הוועדה לבתי ספר בניהול עצמי שהקים המשרד בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים לבחינת הרחבת האוטונומיה הניהולית והחינוכית של בתיה"ס היסודיים המצויים בבעלות משרד החינוך המליצה לפעול לשינוי מהותי של המצב הקיים: היא המליצה כי בתיה"ס יפעלו במסגרת מדיניות החינוך הממלכתי וסדרי העדיפויות של הרשות המקומית, ובה בעת ינהלו בניהול עצמי ובהתאמה למאפיינים ולצרכים הייחודיים של האוכלוסייה שהם משרתים (תלמידים, הורים וקהילה). על פי מודל זה נהנה ביה"ס מגמישות מרבית בשימוש במשאבים העומדים לרשותו לשיפור ולקידום הישגיו הפדגוגיים. תפקיד המשרד והרשות הוא ליצור את התנאים האופטימליים להצלחתו. מעבר בתיה"ס לניהול עצמי הוא על פי המודל הרשותי, דהיינו, עם כניסת הרשות לתהליך המעבר לניהול עצמי, כל בתיה"ס בתחומה מצטרפים אליו כמכלול.

ב-1996 החל המשרד בפרויקט ניסוי (פיילוט) של העברת בתי"ס יסודיים לניהול עצמי על פי המודל האמור. במסגרת זאת עד שנת 2003 עברו לניהול עצמי 673 בתי"ס יסודיים ב-45 רשויות מקומיות, מבין 2,930 בתי"ס יסודיים בכל הרשויות. בתיה"ס קיבלו סמכויות ביצוע בתחומי התקציב, התכנון הפדגוגי והערכת ההישגים. בשנים 2004 עד 2010 יושמה תפיסת הניהול העצמי ללא מעורבות המשרד, ורשויות שחפצו בכך יזמו את המהלך, באופן עצמאי ואקראי וללא

14 חוזר המנהל הכללי עה/1(ב) "מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום", ספטמבר 2014.

15 שלומית שימרון, "ניהול עצמי" במערכת החינוך בישראל - התפתחות היסטורית.

מערך מקצועי מלווה מטעם המשרד. משרד מבקר המדינה בדק בשנת 2008 את המעבר לניהול עצמי של בתי"ס יסודיים, ופרסם דוח בנושא זה¹⁶.

ב-2010 החליט משרד החינוך לחדש את מדיניות העברת בתי"ס היסודיים לניהול עצמי. ביוזמתו התקבלה במרץ 2011 החלטת ממשלה על מעבר בתי"ס לניהול עצמי¹⁷ (להלן - החלטת הממשלה) - בשלב הראשון בשנת הלימודים (להלן - שנה"ל) התשע"ב (2011 - 2012) במסגרת פיילוט בכמה בתי"ס יסודיים, ובשנים לאחר מכן בשאר בתי"ס היסודיים. בשנה"ל התשע"ב הוקמה במינהל הפדגוגי שבמשרד החינוך מינהלת בתי הספר בניהול עצמי (להלן - המינהלה)¹⁸, כגוף המטה האחראי על העברת בתי"ס היסודיים לניהול עצמי. בשנה"ל התשע"ה (2014 - 2015) החלה לפעול המינהלה, על פי מידת ההסכמה והמוכנות של כל רשות מקומית, לצירוף כל בתי"ס היסודיים שבתחומה לניהול העצמי. בשנה"ל התשע"ח (2017 - 2018) הסתיים תהליך צירופן של כ-97% מהרשויות המקומיות. במרץ 2017 החל המשרד להיערך להרחבת המעבר לניהול עצמי לחטיבות הביניים.

משרד החינוך הבהיר כבר בתחילת המהלך, כי הניהול העצמי אמור להיות אמצעי לשיפור איכות הפדגוגיה ולהשגת היעדים והמטרות הפדגוגיות של בית הספר. בספטמבר 2014 נכנס לתוקף חוזר מנכ"ל משרד החינוך עה"1(ב) שעניינו "מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות המדיניות ומודל היישום" (להלן - חוזר המנכ"ל). בחוזר צוין כי על ביה"ס לפעול כמוקד קבלת החלטות, לקבוע את מטרותיו ולהפנות את משאביו ליעדים ולצרכים בהתאם לסדרי העדיפויות שקבע ולנסיבות המשתנות. בד בבד נדרש ביה"ס לאחריות, למחויבות ולמתן דין וחשבון על החלטותיו, על תהליכי עבודתו ועל הישגיו. חוזר המנכ"ל מפרט את המודל הניהולי-פדגוגי של בתי"ס בניהול העצמי ואת המנגנונים המרכזיים ליישום המהלך וכן את המודל להקצאת המשאבים לבתי"ס ואת העקרונות התפעוליים של בתי"ס.

כניסת בתי"ס היסודיים לניהול העצמי עוגנה בהסכם בין המשרד לבין כל רשות שבתיה"ס שבתחומה עברו לניהול עצמי. הרשויות חתמו, כל אחת בנפרד, עם המשרד על "מסמך הבנות למעבר בתי"ס לניהול העצמי" (להלן - מסמך ההבנות או הסכם ההבנות).

מדי שנה מקצה המשרד לכל ביה"ס בניהול עצמי תקציב לצרכיו, שנקבעים לפי שיקול דעתו של מנהל ביה"ס - "תוספת ניהול עצמי" (שעמדה בשנה"ל התשע"ז על 151 ש"ח לתלמיד), וסכום שמיועד לפעולות פדגוגיות - "תוספת פדגוגית" (50 עד 200 ש"ח לתלמיד, בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי¹⁹ של הרשות המקומית: ככל שהדירוג נמוך יותר, התוספת הפדגוגית גבוהה יותר). כלל התקציב שהפנה

- 16 **דוח על הביקורת ברשויות המקומיות** (2008), "ניהול עצמי של בתי ספר", עמ' 461-481.
- 17 החלטה 2981 של הממשלה ה-32, "ניהול עצמי - העצמת סמכויות המנהל בבית הספר" (13.3.11).
- 18 במשרד החינוך הגוף מכונה "מינהלת".
- 19 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את היישובים בעשרה אשכולות לפי רמתם החברתית-כלכלית. היישובים ברמה הגבוהה ביותר מדורגים באשכול העשירי, והיישובים ברמה הנמוכה ביותר - באשכול הראשון.

המשרד למימון שתי התוספות הללו בשנת 2017 היה 183.8 מיליון ש"ח. מתחילת המעבר לניהול העצמי בשנת 2012 ועד סוף 2017 הקצה המשרד 662.3 מיליון ש"ח. נוסף על סכומים אלה מקצות הרשויות תקציב לתפעול בתי"ס בתחומן ולקידום מטרותיהן הפדגוגיות²⁰. באוגוסט 2016 קיבלה הממשלה החלטה בנושא "צמצום פערים במערכת החינוך", שקבעה כי יש להעמיק את הניהול העצמי בבתי"ס ולבחון את הרחבת התוכנית לחטיבות הביניים²¹.

פעולות הביקורת

בחדשים מאי 2017 - נובמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות מטה משרד החינוך ומחוזותיו ופעולות של רשויות מקומיות ובתי"ס יסודיים להיערכות לניהול העצמי וליישומו. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: תכנון המעבר לניהול העצמי; מיצוי הסמכויות והגמישות הפדגוגית שהוקנו לבתי"ס; היקף ההכשרה המקצועית והליווי שניתנים למנהלים ולצוותים החינוכיים בבתי"ס; מנגנון תקצוב בתי"ס בניהול עצמי (סל תלמיד); הניהול הכספי והתפעולי של בתי"ס; חלוקת האחריות והסמכויות בין הרשות ובין בתי"ס; והערכת האפקטיביות של המעבר לניהול עצמי. הביקורת נעשתה במינהלה; במחוזות צפון, חיפה, תל אביב ודרום של המשרד (להלן - המחוזות שנבדקו); בתשע רשויות מקומיות שבאחריות מחוזות אלה (אשדוד, אור יהודה, גבעתיים, דימונה, נתניה, נצרת, עספיא, שפרעם וקריית אתא) (להלן - הרשויות שנבדקו); וב-22 בתי"ס יסודיים ברשויות אלה²² (להלן - בתי"ס שנבדקו).

20 במסגרת הניהול העצמי הגדילו חלק מהרשויות את תקציביהן לבתי"ס (שאינם תקציבים מהמשרד).

21 החלטה 1844 של הממשלה ה-34, "צמצום פערים במערכת החינוך" (11.8.16), העוסקת גם בשינויים בדרכי התקצוב של הניהול העצמי.

22 1. אל-עין יסודי א'; 2. ג'בור ג'בור, יסודי ב'; 3. וולדורף ו-4. ערב אל-חרוביה (בשפרעם); 5. אל-מג'ד ו-6 ביר אל-אמיר (בנצרת); 7. ירושלים, 8. פינסקר ו-9. שפרינצק (בקריית אתא); 10. אל-אשראק ו-11. יסודי א' (בעספיא); 12. הרצוג, 13. חיים חפר ו-14. מורשת זבולון (בנתניה); 15. אלונים ו-16. שיקף (באור יהודה); 17. ברנר ו-18. כצלסון (בגבעתיים); 19. שילה ו-20. גאולים (באשדוד); 21. בן עטר ו-22. יצחק שדה (בדימונה).

תכנון המעבר לניהול עצמי, ניהול במטה ובמחוזות והערכתו

תכנון המעבר לניהול עצמי בוועדת ההיגוי

1. כאמור, עד 2010 עברו לניהול עצמי קרוב לרבע מבתיה"ס היסודיים²³. באותה שנה הקים המשרד ועדת ההיגוי לחידוש המעבר לניהול עצמי בבתיה"ס היסודיים (להלן - ועדת ההיגוי או הוועדה). בראשה עמדה מנהלת המינהל הפדגוגי דאז הגב' מיכל כהן, והיו חברים בה ראשי אגפים ויחידות מהמינהל ונציגי משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי²⁴, המועצות האזוריות, הסתדרות המורים ואיגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, וכן אנשי אקדמיה ויועצים. ועדת ההיגוי התכנסה לראשונה בנובמבר 2010 ודנה בחידוש המעבר לניהול עצמי, ובכלל זה בעקרונות מדיניות זו, במטרות האסטרטגיות והאופרטיביות הנגזרות מהם ובמהלכי יישום ראשוניים. המעבר לניהול עצמי החל בשנה"ל התשע"ב (מספטמבר 2011) כפיילוט במחוזות תל אביב וחיפה.
 2. בישיבתה מפברואר 2011 דנה ועדת ההיגוי בהיבטים אופרטיביים של תחילת יישום המעבר לניהול עצמי והחליטה על עקרונות היישום, ובהם: ייקבע סל תלמיד מינימלי דיפרנציאלי לכל רשות; למנהל ביה"ס תהיה גמישות ניהולית בנושאי תקצוב ותחזוקה וגמישות בשיעור מסוים של שעות ההוראה מסל השעות המחייבות; המעבר לניהול עצמי יתחיל בפיילוט ברשויות שיש בהן היתכנות למעבר מוצלח של בתיה"ס היסודיים לניהול עצמי, והשאיפה תהיה לכלול בו את כל בתיה"ס היסודיים בארץ תוך חמש שנים; המעבר יתחיל בבתיה"ס שהצטרפו ל"אופק חדש"²⁵; ינוסח מסמך עקרונות המפרט את ציפיות המשרד מבי"ס בניהול עצמי (מבחינת תפוקות, אחריות המנהל וסמכויותיו); המעבר לניהול עצמי לא יטפל בהיבט הסטטוטורי של בתיה"ס, אלא יתנהל במסגרות הקיימות.
- בפני ועדת ההיגוי הוצגו המודלים הכלכלי והפדגוגי של בתי"ס בניהול עצמי שהכינו המינהל ומינהל כלכלה ותקציבים במשרד. הוועדה דנה במודלים הללו והחליטה על גיבוש לוח זמנים להבטחת תחילת המעבר לניהול עצמי בשנה"ל התשע"ב, ועל הקמת צוותי פעולה ייעודיים לקידום סוגיות שעלו בדיוניה. ועדת ההיגוי המשיכה לפעול בשנה"ל התשע"ב וליוותה את הפיילוט בבתיה"ס היסודיים במחוזות תל אביב וחיפה.

23 על פי מבקר המדינה, **דוח על הביקורת ברשויות המקומיות** (2008), "ניהול עצמי של בתי ספר", בשנת 2008 מספר בתיה"ס בניהול עצמי (673) היה כ-23% מסך בתיה"ס היסודיים.

24 מרכז השלטון המקומי הוא עמותה ללא מטרת רווח שמאגדת את כל העיריות והמועצות המקומיות בישראל ומשמשת להן מנחה ומייעץ מקצועי.

25 "אופק חדש" היא רפורמה מערכתית בבתיה"ס היסודיים ובחטיבות הביניים שמושמת לפי תנאי הסכם קיבוצי שנחתם בין המדינה להסתדרות המורים בדצמבר 2009. תכליתה לשנות את אופן העסקתם ואת שכרם של המנהלים והמורים בבתיה"ס כדי לשפר את מעמד ההוראה, לשלב מורים איכותיים ולקדם את הישגי מערכת החינוך.



פעילותה של ועדת
ההיגוי לחדוש
המעבר לניהול עצמי
נפסקה באמצע שנת
2012, בלי שקבעה
את כלי המדיניות
הנדרשים למהלך ואת
מנגנון המעקב אחר
ביצועו

פעילותה של ועדת ההיגוי נפסקה למעשה באמצע שנת 2012, בלי שקבעה את כלי המדיניות הנדרשים למעבר לניהול עצמי בבתי"ס ואת מנגנון המעקב אחר ביצועו, ובכלל זה תפקיד המחוז, לרבות ניהול מעקב אחר הטמעת המהלך בבתי"ס וליווי; תפקיד הרשות המקומית, לרבות חובתה להעביר סמכויות, משאבים ואחריות לבתי"ס; והגדרת מנגנון למעקב אחר הטמעת הניהול העצמי בבתי"ס.

בתשובתו ממאי 2018 למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי המינהלה קבעה כלי מדיניות ודרכי התערבות רלוונטיים להטמעת הניהול העצמי בבתי"ס, לרבות תפקידי המחוז והרשות המקומית במעבר לניהול עצמי, וכן מנגנון למעקב אחר הטמעת הניהול העצמי בבתי"ס. כביסוס לכך הפנה המשרד למסמכים שהמינהלה פרסמה באתר האינטרנט שלה ושלחה לרשויות המקומיות ולבתי"ס - מסמכים המפרטים את מהלכי היישום הרצויים של הניהול העצמי ואת אמצעי הבקרה עליהם.

משרד מבקר המדינה מציין כי אומנם המינהלה פרסמה מסמכי הדרכה ליישום ולבקרה של הניהול העצמי בבתי"ס, אולם ועדת ההיגוי, שאמונה הייתה על העיצוב האסטרטגי של המעבר לניהול עצמי, לא בחנה, וממילא לא הגדירה, את הנושאים המרכזיים הקשורים לתהליך שצוינו לעיל (ראו להלן, בפרקים "מעורבות המחוז במעבר לניהול עצמי" ו"תפקיד הרשות המקומית - חלוקת הסמכות והאחריות בינה לבין ביה"ס").

המינהלה של בתי"ס בניהול עצמי

חברי מטה המינהלה ותפקידיה: על פי חוזר המנכ"ל, היעדים העיקריים של המינהלה הם²⁶: הגדלת מרחב הסמכות והגמישות בקבלת ההחלטות של ביה"ס בהיבטים הפדגוגיים, הניהוליים והכלכליים, לצורך מימוש אחריותו החינוכית; עידוד העצמה ואחריותיות בהתנהגות ובתרבות הארגונית של ביה"ס בכל רבדיו (מנהל, צוות, תלמידים); פיתוח תפיסה, ידע ועקרונות פעולה ליישום הניהול העצמי וליצירת מודל אפקטיבי שלו כבסיס ללמידה ולהתנהלות של המערכת כולה.

עם הקמתה בשנת 2011 כללה המינהלה יחידת מטה שבין חבריה המנהלת הפדגוגית של המינהלה, מנהל כלכלי-חינוכי, יועץ כלכלי בכיר²⁷, יועצת ארגונית, רכז כלכלי, יועץ כלכלי מחוזי ויועץ ארגוני מחוזי (שהועסקו במיקור חוץ) וכן נציגות המחוזות ששימשו ממונות על הניהול העצמי במחוז.

בשנת 2015 הורחבה אחריותה של המינהלה גם לניהול תוכנית "מרום", המיועדת למתן סיוע פדגוגי, הדרכה וליווי לבתי"ס חלשים (יסודיים וחטיבות

26 חוזר המנכ"ל, עמ' 12.

27 הועסק במינהלה עד פטירתו בשנה"ל התשע"ז.

ביניים). אז נוסף למינהלה מטה תוכנית מרום, שכולל את מנהלת התוכנית, יועץ ארגוני (שהועסק במיקור חוץ), רכזת הדרכה וחמש מדריכות ארציות. לשלוחת המינהלה בכל מחוז נוספה מדריכה מחוזית לתוכנית מרום.

איוש תפקיד המנהל הכלכלי-חינוכי: למנהל הכלכלי-חינוכי תפקיד מרכזי במטה המינהלה. לפי הגדרת תפקידו, באחריותו פיתוח המרחב הכלכלי והתפעולי של בתי"ס בניהול עצמי, לרבות גיבוש התשתית הכלכלית, התפעולית והמשפטית שלהם; פיתוח מקצועי-כלכלי למנהלי בתי"ס, למפקחים, למזכירות ולמנהלי מחלקות החינוך ברשויות; פיתוח, הטמעה והפעלה של מערך בקרה לבתי"ס; והערכת האיכות והאפקטיביות של המרחב הכלכלי-תפעולי של בתי"ס בניהול עצמי.

בשיתוף המנהלת הפדגוגית עסק המנהל הכלכלי-חינוכי במשימות אלה: (א) תכנון, ניהול והפעלה של המינהלה - גיבוש תוכנית עבודה וקביעת לוח זמנים ליישומה, יצירת מנגנונים ודפוסי עבודה ומעקב אחר התקדמות בשטח; (ב) פיתוח והפעלה של מודל המשלב את ההיבטים הפדגוגיים, הניהוליים והכלכליים לבתי"ס בניהול עצמי: פיתוח וכתיבה תורתית, הטמעת תוכנית עבודה מקושרת תקציב, יישום ועדה מלווה בית-ספרית; (ג) מיצוב הניהול העצמי בשיח החינוכי (פרסום, שיווק, שותפות עם גורמים שונים).

למרות תפקידיו החשובים של המנהל הכלכלי-חינוכי ומרכזיותו בפעילות המינהלה, מאז פרש בתחילת שנת הלימודים התשע"ו (ספטמבר 2015) המשרד לא אייש תפקיד זה, והוא בוטל הלכה למעשה - ללא הליך מסודר. הנהלת המינהל הפדגוגי לא קיבלה החלטה עקרונית שהתפקיד מיותר, כל שכן לא בחנה את נחיצותו - בחינה שחסרונה בולט עוד יותר נוכח העובדה ששנה לפני כן נוספה למינהלה אחריות לניהול תוכנית מרום, שתבעה חלק ניכר מזמנה של מנהלת המינהלה (שהיא המנהלת הפדגוגית שלה).

בתשובתו ציין משרד החינוך כי המבנה הדו-ראשי של המינהלה יצר לא מעט קשיים ארגוניים, וכי משימותיו של המנהל הכלכלי-חינוכי של המינהלה, שתפקידו בוטל, עברו לטיפולו של הרכז הכלכלי של המינהלה, הכפוף לראש המינהלה. עוד ציין המשרד בתשובתו, כי המינהלה פנתה לגורמים הרלוונטיים במינהל הפדגוגי להשבת תפקיד המנהל הכלכלי-חינוכי אליה, אך טרם ניתן לכך מענה, וכי ניתוח צורכי התקינה של המינהלה, שהיא עושה בשיתוף המינהל הפדגוגי (האורגן המשרדי שהיא חלק ממנו), צפוי להסתיים בסוף 2018.



רק כשמונה שנים
לאחר החלטת
הממשלה בדבר
המעבר לניהול העצמי
גיבש משרד החינוך
תוכנית חומש להמשך
הטמעת המהלך
בבתי"ס היסודיים
ומעבר לניהול עצמי
בחטיבות הביניים

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי אי-איוש תפקיד המנהל הכלכלי-חינוכי וביטולו הלכה למעשה, בלי לוודא כי המינהלה תוכל למלא את תפקידיה באופן איכותי ומקצועי גם בלעדי מנהל כלכלי-חינוכי, הוא בלתי-תקין מהבחינה הניהולית; יתר על כן, היעדרו של מנהל כלכלי-חינוכי בשנים האחרונות מקשה על המינהלה לנהל באופן מיטבי את ההטמעה והיישום של הניהול העצמי במערך בתי"ס היסודיים.

תכנון העבודה של המינהלה: כדי להשיג את מטרות הניהול העצמי גיבש המשרד בשנת 2012 את "המודל הניהולי-פדגוגי של בתי ספר לניהול עצמי לקידום למידה משמעותית, להעלאת רמת ההישגים הלימודיים ולהשבחת האקלים בבית הספר" (להלן - המודל הניהולי-פדגוגי). במודל שישה מרכיבים, המשתלבים ומשלימים זה את זה לכדי תפיסה מערכתית כוללת²⁸: (א) מיקוד שליטה פנימי: ביה"ס פועל כמוקד לקבלת החלטות לצורך קידום התלמידים בהיבטים הלימודי, הרגשי והחברתי²⁹. (ב) האצלת סמכויות והעצמה: בביה"ס מתקיימים תהליכים שנועדו להעצים את המנהל ואת צוותו כמי שאחראים לתכנון, לתהליכי קבלת ההחלטות ולתוצרים החינוכיים. (ג) ביה"ס כארגון לומד: ביה"ס עוסק בלמידה ארגונית מתמשכת וחותר להתפתחות ולשיפור מתמידים. (ד) אחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון ("אחריותיות" - Accountability): צמצום הפער בין הסמכות לאחריות במסגרת הניהול העצמי והדגשת אחריות ביה"ס להשגת מטרותיו ולמינהל תקין. (ה) פיתוח יחסי ביה"ס-סביבה: ביה"ס קשוב לצורכי הקהילה וממצב את עצמו כמוקד חינוכי בה. (ו) ניהול מושכל של משאבים: ביה"ס מאתר ומאגם את כלל המשאבים היכולים לשמשו במימוש יעדיו, מקצה אותם באופן מיטבי על פי יתרונם היחסי, מנהל אותם בחיסכון וביעילות, מבצע מעקב ובקרה תקופתיים לטיוב הקצאת המשאבים ויוזם פעולות להגדלתם.

המודל שגובש מורכב ורחב היקף ויישומו אמור להימשך על פני שנים, אולם בביקורת עלה שמשרד החינוך, באמצעות המינהלה, לא תרגם אותו לתוכנית אסטרטגית ארוכת טווח ורב-שלבית להטמעת המודל בביה"ס. תוכנית כזו נדרשת כדי להתוות את דרכי יישום המודל על כלל מרכיביו בבתי"ס, תוך קביעת סדרי עדיפות. בפועל המינהלה הסתפקה בהכללת חלקים מהמודל בתוכניות העבודה השנתיות שלה (ראו להלן). רק בשנה"ל התשע"ח (2017 - 2018), לאחר סיום הביקורת, וכשמונה שנים לאחר החלטת הממשלה בדבר הניהול העצמי, גיבש משרד החינוך תוכנית חומש לשנה"ל התשע"ט (2018 - 2019) ואילך, להמשך הטמעת הניהול העצמי בבתי"ס היסודיים ומעבר לניהול עצמי בחטיבות הביניים.

28 חוזר המנכ"ל, עמ' 13 - 21. מרכיבי המודל תוארו כבר במרץ 2012 במסמך "ארגז כלים לניהול עצמי - מנעד תפוקות" שפרסמה המינהלה. שני המסמכים הללו מפרטים כלים וביטויים למימוש כל אחד מהמרכיבים.

29 ראו להלן בפרק "קשיים ביישום יסוד מיקוד השליטה הפנימי של ביה"ס".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך, כי לא חילק את יישום המודל לכמה שנים במסגרת תוכנית רב-שנתית "כיוון שבכל ביי"ס התהליך הוא שונה והצרכים הם אחרים, מבחינה ארגונית ומבחינה פדגוגית ולכן נכתבו היעדים והתפוקות הרצויות ואנו אפשרנו למערכת את הגמישות להגיע לשם".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין להסתפק בתוכניות עבודה שנתיות לצורך השגת יעדים אסטרטגיים ארוכי טווח בתחום המעבר לניהול עצמי. כל מהלך מערכתי רחב היקף שנמשך על פני שנים יש לתכנן ולעגן בתוכנית אסטרטגית רב-שנתית, ואת הגמישות הנדרשת ביישומה ניתן וצריך להביא לידי ביטוי בתוכנית עצמה, שתהיה המסגרת לתכנון שנתי סדור ואפקטיבי. היעדרו של תכנון רב-שנתי מתחילת המעבר לניהול עצמי בשנה"ל התשע"ב עשוי לפגוע ביישום המודל וביכולת לעקוב אחר הצלחת מהלך היישום.

תוכניות העבודה השנתיות של המינהלה

תוכנית העבודה לשנה"ל התשע"ו (2015 - 2016): תוכנית העבודה השנתית של המינהלה לשנה"ל התשע"ו כללה מטרות ויעדים רבים ליישומה של הניהול העצמי בבתי"ס היסודיים. אלה העיקריים שבהם:

1. הבניית תהליכי העבודה במחוזות ובמטה על בסיס עקרונות הניהול העצמי, ובכלל זה שילוב העקרונות במהלכים ובתוכניות של המטה והמחוזות; ובהתאם לחזון המנכ"ל - הקמה והפעלה של ועדת יישום יישובית ב-70% מהרשויות שהצטרפו לניהול העצמי, שבה ישתתפו כל הגורמים הרלוונטיים ברשות ונציגות של מנהלי בתי"ס, והיא תדון בנושאים לטיפול במסגרת המהלך, בחלוקת האחריות בין הגורמים ובמתכונת העבודה. נוסף על כך יש להפעיל ועדה מלווה ב-90% מבתי"ס שבניהול העצמי.
2. העמקה וחלחול של תרבות הניהול וההתנהגות הארגונית עד המורים והתלמידים, ובכלל זה עלייה במידת המעורבות והשותפות של צוותי המורים בתהליכים בחיי ביה"ס.
3. הסדרה ומיסוד של תהליכי בקרה, ובכלל זה: הנגשת מערכת המידע הממוחשבת של סל התלמיד לבתי"ס; ביצוע בקרה ואכיפה בידי מינהל רישוי, בקרה ואכיפה על עמידת הרשויות ובתי"ס בכללים התפעוליים, הכספיים והחשבונאיים של הניהול העצמי; תוכנית עבודה הכוללת פירוט תקציבי לכל פעילות (להלן - תוכנית עבודה מקושרת משאבים) לכל ביי"ס.

4. הסדרת היבטים משפטיים ותפעוליים, ובכלל זה: קידום תיקוני חקיקה המתחייבים ממודל הניהול העצמי³⁰; הסדרת אחריות מנהלי בתיה"ס בניהול המשאבים; הסדרת פעילות בתיה"ס אחר הצהריים; מעבר לפרסום דוחות כספיים בית-ספריים מבוקרים בידי רואה חשבון; קידום תיקוני חקיקה ראשית וחקיקה משנית באופן שלבתי"ס תינתן גמישות בניהול תשלומי ההורים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה שהמינהלה לא קבעה מנגנון לבקרת ההתקדמות בהשגת היעדים שנקבעו בתוכנית העבודה ולא גיבשה, באמצעות בתיה"ס והמחוזות, תמונת מצב של היקף מימושם וטיבו. למשל, לא נקבע בתוכנית העבודה כיצד ייבדק שילוב עקרונות הניהול העצמי במהלכים ובתוכניות של המטה והמחוזות, ובפועל המינהלה לא בדקה באילו רשויות פעלה ועדת יישום יישובית ואם 90% מבתי"ס הקימו ועדות מלוות; לא נבדק אם עלתה מידת המעורבות והשותפות של צוותי המורים בתהליכים בחיי ביה"ס; לא הוסדרו גבולות האחריות של מנהלי בתיה"ס ופעילות בתיה"ס אחר הצהריים; בתיה"ס לא עברו לפרסום דוחות כספיים מבוקרים; וטרם קודמו תיקוני החקיקה האמורים שהמשרד יזם לפני שנים.

יתר על כן, מלבד היעדים המתוארים לעיל, שלא נבדקה מידת השגתם, שאר היעדים לא הושגו, ברובם, כמתואר להלן בפרק העוסק בוועדות המלוות ובתוכניות העבודה הבית-ספריות. יתר על כן, המינהלה לא קיימה מעקב ובקרה סדירים במהלך השנה על ביצוע תוכנית העבודה ולא הכינה דוח ביצוע לאחר שנת העבודה התשע"ו, כדי לבחון את מידת השגת היעדים והמטרות ואת הסיבות למימושם הנמוך.

תוכנית העבודה לשנה"ל התשע"ז (2016 - 2017): תוכנית העבודה של המינהלה לשנה"ל התשע"ז הוכנה בספטמבר 2016. מטרותיה ויעדיה נגזרו ברובם מתוכנית העבודה שלה לשנה"ל הקודמת, התשע"ו, וביטאו המשכיות לאלו שקבעה המינהלה לאותה שנה.

על פי תוכנית העבודה לשנה"ל התשע"ז החלה המינהלה להפעיל מערכת ממוחשבת לתוכניות עבודה בית-ספריות (מערכת "תום"), שאליה מזין ביה"ס את הפעולות השנתיות המתוכננות ואת עלויותיהן. המינהלה קבעה בתוכנית העבודה שיש לקשור את מערכת תום לתוכנות הכספים בבתי"ס ולמערכות הבקרה במשרד. בשנה"ל התשע"ז החלו חלק מבתי"ס להשתמש במערכת תום בגיבוש תוכניות העבודה שלהם לשנה"ל התשע"ח.

30 יוזמות חקיקה להסדרת חשבונות הניהול העצמי בתיקון לחוק הרשויות המקומיות - הצעת חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך) (תיקון מס' 4) (חשבונות ניהול עצמי), התשע"ו-2016, שעברה עד כה בקריאה ראשונה. טרם הושגה הסכמה בעניין עם איגוד הבנקים.



חלק גדול מיעדיהן
של תוכניות העבודה
השנתיות של
המינהלה לא הושגו,
והיא לא קיימה מעקב
סדיר אחר יישום
תוכניות אלה

מבדיקת ביצוע תוכנית העבודה לשנה"ל התשע"ז עולה כי חלק ניכר מיעדיה לא הושגו: למערכת תום אין ממשק לתוכנות הכספים בבתי"ס ולמערכות הבקרה במשרד החינוך; הדוחות הכספיים של בתי"ס אינם מבוקרים בידי רואה חשבון; וטרם קודמו תיקוני החקיקה המתחייבים ממסמך ההבנות בנושאי הסדרת פעילויות בתי"ס אחר הצוהריים והתאמת תשלומי ההורים למודל הניהול העצמי.

בין היעדים שנקבעו בתוכנית העבודה נכללו גם העמקת מעורבות המפקח בתהליכי התכנון הבית-ספריים ושיתוף המורים בתהליכים אלו, וגם התנהלות המחוז מול בתי"ס והתקשורת שלו עימם באופן המבטא תרבות של אמון, דיאלוג ושותפות. אין למינהלה מידע על ההתקדמות בהשגתם, היות והיא לא בדקה בתום שנת העבודה את השגת יעדי תוכנית העבודה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2018 מסר משרד החינוך כי הוא מטפל בקידום יעדי תוכניות העבודה מהשנים הקודמות, שנועדו ליצור את התשתית לניהול העצמי וטרם הושגו, וכי חלה התקדמות בעניין זה. משרד מבקר המדינה מציין כי התמשכות הטיפול בהשגת היעדים האמורים, אף שעברו כשלוש שנים מגיבוש תוכנית העבודה לשנה"ל התשע"ו מצביעה על הקושי של המינהלה לעמוד בלוחות הזמנים שהיא עצמה קובעת בתוכניות העבודה שלה, לשם השגת יעדיה.

לעניין המעקב אחר השגת היעדים ציין משרד החינוך בתשובתו כי תוכנית עבודה סדורה מוגשת מדי שנה לסגנית מנהל המינהל הפדגוגי, וכחלק מכתבייתה נבדקת מידת השגת היעדים של השנה הקודמת. עוד מסר כי מאז הכניסה המחודשת לניהול העצמי בשנה"ל התשע"ב "מתקיימים סטטוסים פעמיים בשנה בכל מחוז, מפגשים קבועים של המטה עם הממונות המחוזיות אחת לחודש ופגישות אישיות עם הצוות המחוזי פעמיים בשנה", וכי פעולות אלה נועדו לעקוב אחר התקדמות הניהול העצמי במחוז. המשרד צירף לתשובתו נספחים בנושא תוכניות העבודה השנתיות.

משרד מבקר המדינה מציין כי בבחינת תוכנם של הנספחים האמורים נמצא שאין בהם ביטוי לבדיקה של השגת יעדי תוכניות העבודה לשנה"ל התשע"ו והתשע"ז. אשר לאמצעים הנוספים שציין המשרד בתשובתו - דיוני סטטוס פעמיים בשנה בכל מחוז וכו', כמפורט לעיל - לא עלה מהמסמכים שסיפק המשרד בתשובתו כי במסגרות אלו נבדקה השגת יעדי תוכניות העבודה הללו. זאת ועוד, דיוני הסטטוס שמקיימת המינהלה בכל מחוז לבדיקת ההתקדמות ביישום הניהול העצמי אינם מייתרים הגדרת מנגנון בקרה במסגרת תוכנית עבודה שנתית. דיוני הסטטוס כשלעצמם לא עסקו בבדיקת השגת יעדי תוכנית העבודה השנתית של המינהלה, והיא לא קיימה מעקב ובקרה סדירים אחר ההתקדמות בהשגתם.



משרד מבקר המדינה מעיר למינהלה כי אין לה תמונת מצב אמיתית וברורה של יישום תוכניות העבודה שלה לשנים התשע"ו והתשע"ז והשגת מטרותיהן ויעדיהן - תמונת מצב הנדרשת להפקת לקחים בנוגע לשיפורים הנדרשים בהמשך היישום וההטמעה של מדיניות הניהול העצמי ובתכנון תוכניות העבודה הבאות ויישומן. מצב שבו חלק כה גדול מיעדי תוכניות העבודה אינו מושג מצביע על תכנון עבודה שנתי בלתי אפקטיבי של המינהלה.

תוכנית עבודה שנתית היא כלי מרכזי בידי המינהלה לעיצוב וליישום של מדיניות העברת בתיה"ס היסודיים לניהול עצמי, ולהטמעת מרכיביו ותרבותו בהם, בפרט כשמדובר במהלך מקיף שכולל מאות בתי ספר. על המינהלה להקפיד על הכנת תוכניות העבודה במתכונת שתאפשר מעקב אחר ביצוע המשימות הכלולות בהן ואחר השגת כל אחד מיעדיהן. עליה גם לבצע בקרה סדורה על ביצוע תוכנית העבודה במהלך שנת העבודה, ולבדוק את מידת השגת יעדיה עם תומה.

מעורבות המחוז במעבר לניהול עצמי

הגדרת תפקיד המחוז במסגרת המעבר לניהול עצמי: המחוז הוא האורגן המשרדי האזורי הפועל ישירות מול הרשויות ומול בתיה"ס ביישום מדיניות משרד החינוך, הן בהיבט הפדגוגי, הן בניהול כוח ההוראה בחינוך היסודי. יחידות המחוז כפופות מקצועית ליחידות מטה משרד החינוך, וניהולית - למנהל המחוז. המחוז מפעיל מערך פיקוח על בתיה"ס בכל שלבי החינוך ומגזרי החינוך. המינהלה מעסיקה בכל מחוז ממונה על הניהול העצמי (להלן - הממונה המחוזית), שתפקידה לרכז ולנהל את המהלך ברשויות ובבתיה"ס שבתחומי המחוז; זאת על ידי יישום מדיניות מטה המינהלה, סיוע לרשויות ולבתיה"ס באמצעות יועצים ארגוניים וכלכליים וביצוע מעקב ובקרה על תהליך המעבר.

בחוזר המנכ"ל נקבע כי "התגייסותו של המחוז להובלה ולהטמעה של הניהול העצמי היא בעלת חשיבות קריטית להצלחת המעבר של בתי הספר לניהול עצמי", והוגדרו תפקידי המחוז בתהליך המעבר של בתיה"ס היסודיים לניהול עצמי כדלהלן³¹:

1. מיפוי תמונת המצב המחוזית וגיבוש תהליך היישום: קביעת יעדים מחזיים להטמעת הניהול העצמי; גיבוש אופן יישום המהלך בקרב המפקחים, הרשויות המקומיות ובתיה"ס באמצעות תוכנית עבודה מחוזית להטמעת הניהול העצמי; גיבוש תהליכי עבודה - מטה מול מחוז, לוחות זמנים, מדדי הצלחה ותוצאה, מועדי הכשרה, מנגנוני ליווי ותמיכה ועוד.

2. כניסה לרשויות: ביצוע מפגשי חשיפה, הכשרה וליווי של הרשויות ובתיה"ס.
 3. מעורבות והובלה ביישום העקרונות הפדגוגיים ובפיתוח המקצועי של צוותי בתיה"ס: יישום מערך לפיתוח מקצועי של המנהלים, המפקחים ועובדי ההוראה; שותפות מובילה בוועדות המלוות הבית-ספריות וליווי ביה"ס בגיבוש, בהצגה ובאישור של תוכנית עבודה מקושרת תקציב.
 4. מעקב ובקרה: מעקב אחר ההטמעה ברשויות ובבתיה"ס ובקרתם בהתאם למדדי תפוקה ותוצאה; בקרה של ההיערכות התפעולית של הרשויות והעברת כספים לבתיה"ס; מתן מענה מוגבר לרשויות ולבתיה"ס הזקוקים לתמיכה.
- בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך, בין היתר, כי גובש מתווה לתוכנית עבודה של ממונה מחוזית וכל מחוז מייצר תוכנית בהתאמה ייחודית לצרכיו; קיים מנגנון סדור של מפגשים חודשיים של כל חברי המינהלה (ממונות מחוזיות ויועצים); והממונות המחוזיות נפגשות בכל חודש לגיבוש מדיניות המינהלה ודנות, בין השאר, בתוכניות העבודה המחוזיות.

לא נמצא כי המינהלה, כבעלת השלוחות המחוזיות האחראיות ליישום מעבר בתיה"ס בכל מחוז לניהול עצמי (הממונות המחוזיות), הגדירה את האמצעים העיקריים האמורים לשמש את המחוז במילוי תפקידיו כראוי. למשל, כיצד פועלים מנגנוני הליווי והתמיכה המחוזיים לרשויות ולבתיה"ס; כיצד יסייע המחוז למנהלי בתיה"ס בגיבוש, בהצגה ובאישור של תוכנית עבודה מקושרת תקציב; כיצד על המחוז לקיים בקרה של ההיערכות התפעולית של הרשויות; ובאילו אמצעים עליו להשתמש כדי לסייע לרשויות ולבתיה"ס הזקוקים לתמיכה. המינהלה לא גיבשה הגדרות כאלה, ולפיכך נוצר מצב המאפשר היווצרות פערים ניכרים בין המחוזות באיכות הטמעת הניהול העצמי בבתיה"ס.

הממונה על הניהול העצמי במחוז והגדרת תפקידיה³²: לפי הגדרת התפקיד שנקבע לממונה על הניהול העצמי במחוז, המשרה היא בתקן פיקוח, ותפקידיו מתמקדים באחריות להובלת הניהול העצמי בבתיה"ס, ובכלל זה³³: הבניית הממשקים והחיבורים בין מטה המשרד למחוז ולרשויות בתחום הניהול העצמי בבתיה"ס; מיפוי הקיים בתחום זה במחוז ובניית תוכנית עבודה רב-שנתית להחלת המדיניות על כל בתיה"ס; הקמה וניהול של ועדה מחוזית לבחינת ההתקדמות במחוז; יצירת מנגנוני בקרה ודיווח תקופתי להנהלת המחוז ולהנהלת המשרד על ההתקדמות בביצוע התוכנית שהגדיר המחוז; מתן ליווי והכשרה למפקחים, למנהלי בתיה"ס, למנהלי מחלקות החינוך ולגזברים. היקף המשרה שהוגדר במכרז היה 100%, דהיינו משרה מלאה.

32 מאחר שכל הממונים על הניהול העצמי במחוזות הן נשים, הדוח ינקוט לשון נקבה ביחס לתפקיד זה.

33 לפי מכרז מס' 13233 למרכז מחוזי (בתי ספר בניהול עצמי) בלשכת מחוז תל אביב - פיקוח, משרד החינוך, 29.10.10 [במכרז זה שם המשרה הייתה "מרכז מחוזי". בהמשך שם המשרה שונה ל"ממונה על הניהול העצמי במחוז"].



משרד החינוך הטיל
תפקידים נוספים על
הממונות המחוזיות על
הניהול העצמי, בלי
לבדוק את ההיתכנות
למילוי ראוי של כל
המשימות ובלי לוודא
כי לא ייפגע מילוי
תפקידן המרכזי -
הטמעת הניהול
העצמי בבתי"ס
היסודיים במחוז

המינהל הפדגוגי הטיל על המינהלה, הפועלת במסגרתו, גם את האחריות לניהול תוכנית מרום, והמינהלה הטילה על הממונות המחוזיות ליישמה בבתי"ס יסודיים במחוז. בביקורת עלה כי המינהל הפדגוגי לא בחן אם במסגרת תפקידן יכולות הממונות לבצע את שתי המשימות. בפועל משמשות הממונות בתפקידים נוספים שאינם קשורים לניהול העצמי. למשל, הממונה המחוזית במחוז תל אביב, שנכנסה לתפקידה בפברואר 2017, נושאת גם בתפקיד מפקחת כוללת על שמונה בתי"ס יסודיים וארבעה בתי"ס על-יסודיים בקריית אונן, והיא גם רפרנטית לקליטת מנהלים חדשים בבתי"ס במחוז. תוצאת הדבר היא קושי למלא את המשימה המרכזית של הממונה, שהיא הובלת הניהול העצמי בבתי"ס. הממונה במחוז תל אביב ציינה לפני משרד מבקר המדינה כי היא עוסקת רוב הזמן בתוכנית מרום ולא בניהול העצמי, וכי מאז כניסתה לתפקיד עיסוקה בניהול העצמי נדחק למסגרת זמן הגולשת אל מחוץ לשעות העבודה הפורמליות.

בביקורת גם עלה כי הממונות המחוזיות במחוזות מרכז ודרום אינן מועסקות בתקן פיקוח ובמשרה מלאה, אלא על חשבון תקציב ימי הדרכה (המיועד למימון פעולות הדרכה בתחומים שונים למורי בתי"ס במחוז) ובמשרה חלקית - ארבעה ימים בשבוע כל אחת. מדי שנה נדרש אישור מחודש של המינהל הפדגוגי להקצאת ימי ההדרכה להעסקתן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך על שהטיל תפקידים ותחומי אחריות נוספים על הממונות המחוזיות, בלי לבדוק את ההיתכנות למילוי ראוי של כל המשימות ובלי לוודא כי לא ייפגע מילוי תפקידן המרכזי - הטמעת הניהול העצמי בבתי"ס היסודיים במחוז. חמורה העובדה שבמחוזות מרכז ודרום הממונות אינן מועסקות במשרה מלאה בתקן פיקוח, אלא על חשבון תקציב ימי הדרכה ובהיקף חלקי. במצב זה לא ניתן להבטיח שהממונות המחוזיות יוכלו למלא כראוי את תפקידיהן בתחום הניהול העצמי, ונפגעים יישומה והטמעתה של מדיניות הניהול העצמי ברשויות ובבתי"ס.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי הממונות המחוזיות אכן מובילות גם את תוכנית מרום במחוז, וזאת מכיוון ש"תפקיד הממונה בתוכנית מרום נגזר מעקרונות הניהול העצמי וישנה חשיבות לכך שהממונה אחראית על ניהול עצמי ותוכנית מרום יחדיו, דבר המאפשר ראייה מערכתית כוללת לא מפוצלת". עוד מסר המשרד כי "קיים יתרון בכך שממונה מחוזית אחראית על תפקיד נוסף במחוז, דבר המאפשר לה חיכוך וממשק עם תחומים מחוזיים נוספים". בעניין הממונות במחוזות מרכז ודרום מסר המשרד כי המינהלה והמחוזות פועלים להשגת תקני פיקוח עבורן.

משרד מבקר המדינה מציין כי מיזוג תפקידים כאמור ראוי היה להתבצע לאחר בחינה יסודית של המשמעויות וההיתכנות שלו. גם אם ישנו ערך מוסף במיזוג תפקיד הממונה המחוזית על הניהול העצמי ותפקיד הממונה המחוזית על תוכנית מרום, הרי שבטרם מיזוג התפקידים היה על המשרד לוודא כי עומס המשימות על נושאת התפקיד יאפשר לה למלא כיאות את תפקידה, שהוא יישום והטמעה של הניהול העצמי במחוז, ובמקביל לבצע משימות חשובות נוספות.

תכנון הניהול העצמי ברמה המחוזית: משרד מבקר המדינה בדק את תוכניות העבודה בתחום הניהול העצמי שהכינו המחוזות שנבדקו לשנה"ל התשע"ז. התוכניות שהכינו המחוזות כוללות בעיקר פירוט של יעדים, המשימות שבאמצעותן יושגו יעדים אלו והמשאבים הנדרשים לביצוע המשימות (במונחי שעות ייעוץ כלכלי וייעוץ ארגוני לבתיה"ס ולרשויות). התוכניות נשלחו למינהלה, וזו החליטה אילו מבין המשאבים המבוקשים לאשר.

בדיקת תוכניות העבודה העלתה כי הן כוללות רשימה כללית של משימות בתחום הניהול העצמי, אולם הן חסרות מרכיבים חיוניים להבטחת האפקטיביות שלהן: לרוב יעדיהן לא הוצמדו מדדי ביצוע, ולמשימות לא הוגדר לוח זמנים לביצוע (בתוכנית העבודה של מחוז צפון אומנם צוינו לוחות זמנים, אולם הם כלליים מדי, ולרוב מציינים רק את טווח הזמן של כל שנת העבודה או רובה); בכל תוכניות העבודה המחוזיות לא הוגדר מנגנון למעקב ובקרה על הביצוע. יתר על כן, עלה גם שהמחוזות לא עקבו אחר ביצוע התוכניות ולפיכך לא ידוע להם באיזו מידה בוצעו המשימות והושגו היעדים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי הממונות המחוזיות מנהלות מעקב ובקרה אחר התוכנית באופן שוטף ומתקיימות ישיבות סטטוס מחוזיות פעמיים בשנה עם מנהלת המחוז, לבחינת ההתקדמות בתוכנית העבודה, וכי בתוכניות העבודה של מחוז דרום [לשנות הלימוד התשע"ו - התשע"ח] מופיעים, לצד המשימות, מדדי תפוקה ולוח זמנים לביצוען.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המצגות ודוחות הסטטוס של המחוזות, שהמשרד צירף לתשובתו כסימוכין למעקב אחר ביצוע תכניות העבודה השנתיות, כוללים בעיקר נתונים לגבי מרכיבי הניהול העצמי ברמת הרשויות המקומיות שבמחוז, אולם אינם כוללים נתוני ביצוע לעומת יעדי תוכניות העבודה השנתיות. כמו כן, המחוזות אינם מתעדים בפרוטוקולים את ישיבות הסטטוס המחוזיות בנושא הניהול העצמי, ולפיכך לא ניתן לדעת אם נדון בהן נושא הבקרה על תוכניות העבודה. עוד יצוין כי תוכניות העבודה בנושא הניהול העצמי של מחוז דרום לשנה"ל התשע"ז ושנה"ל התשע"ח, שהציג משרד החינוך בתשובתו, אכן כוללות ממדי תפוקה, וכי תוכנית העבודה לשנה"ל התשע"ח כוללת גם לוח זמנים לביצוע המשימות (ובכך חל שיפור באיכותה לעומת השנה הקודמת). על כל מחוזות המשרד להקפיד לכלול בתוכניות העבודה השנתיות את כל המרכיבים הדרושים.

הערכת הניהול העצמי

אחד המרכיבים החשובים ביותר במחזור חייה של תוכנית או מדיניות הוא שלב ההערכה. הספרות המקצועית מחלקת את מחקרי ההערכה, על שיטותיהם השונות והמודלים השונים שהם נסמכים עליהם, לשני סוגים כלליים של הערכה - הערכה מעצבת והערכה מסכמת³⁴. משרד החינוך עמד אף הוא על חשיבות ביצוען של הערכות משני הסוגים הללו בבתי"ס ביישום המעבר לניהול עצמי.

הערכה מעצבת: הערכה מעצבת מתמקדת בהערכת תהליך היישום, ובדקת אותו באופן תקופתי עד נקודת זמן מסוימת. הערכה מסוג זה מפיקה תובנות על מידת הצלחתו של תהליך היישום ועל החזקות והחולשות של מרכיביו, ומאפשרת למקבלי ההחלטות להכניס שינויים בתהליך כדי לשפר את השלב הבא.

משרד החינוך עשה באמצעות הרשות הארצית למדידה והערכה (להלן - ראמ"ה) הערכות מעצבות של יישום הניהול העצמי בשלוש השנים הראשונות (התשע"ב-התשע"ד), שנות הפיילוט במחוזות תל אביב וחיפה³⁵. הערכות אלו נועדו לשקף למינהלה ולהנהלת המשרד מידע חשוב על תפיסת מנהלי בתי"ס

34 דוד נבו, **הערכה המביאה תועלת: הערכת פרויקטים חינוכיים וחברתיים** (1989); דוד נבו, **ההערכה ככלי לשיפור ההוראה והלמידה** (1992).

35 ראמ"ה, **מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התוכנית בשנת היישום הראשונה (תשע"ב), נתונים איכותניים**, יוני 2013; ראמ"ה, **מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התוכנית בשנת היישום השנייה (תשע"ג)**, מרץ 2014; ראמ"ה, **מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התוכנית בקרב מצטרפי תשע"ג ותשע"ד בשנת היישום הראשונה והשנייה (נתוני תשע"ד)**, פברואר 2016; ראמ"ה, **מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התוכנית בשנת היישום השלישית בקרב מצטרפי תשע"ב (נתוני תשע"ד)**, פברואר 2016. המסמכים הללו מצויים באתר האינטרנט של ראמ"ה ופתוחים לציבור.

והמורים את מידת הצלחתו של יישום הניהול העצמי, ועל החזקות והחולשות בתהליך.

בהערכה שביצעה ראמ"ה על הניהול העצמי בבתי"ס לאחר שלוש שנות פיילוט (בבתי"ס שנכנסו לפיילוט בשנה"ל התשע"ב) (להלן - הערכת ראמ"ה 2016) צוין, בין היתר, כי שביעות הרצון מהניהול העצמי גבוהה למדי בקרב מרבית המנהלים והמורים, וכי הוא מקדם גמישות פדגוגית ומתן מענה מדויק לצורכי התלמידים, ונותן למנהלים ולמורים אוטונומיה ומרחב פעולה. עם זאת ציינה ראמ"ה בהערכה שורת נושאים הטעונים שיפור, ובהם הגמישות הפדגוגית של בתי"ס - שלמרות השיפור שחל בה עדיין אינה מספקת, ניהול כוח האדם הפדגוגי והקצאת שעות התקן, הקישור בין הפדגוגיה לתקציב, מנגנון הוועדה המלווה, הרווחה הכלכלית של בתי"ס והיכולת שלהם להשיג את מטרותיהם (ראו להלן בפרק "קשיים ביישום יסוד מיקוד השליטה הפנימי של ביה"ס").

ההערכות שביצעה ראמ"ה איפשרו למטה המשרד ולמחוזותיו לקבל תמונת מצב עדכנית ארצית של שלב הפיילוט ביישום הניהול העצמי בשנים התשע"ב-התשע"ד. עם זאת למחוזות המשרד ולרשויות המקומיות לא הייתה, ועדיין אין, תמונת מצב עדכנית ומלאה של תהליך זה - ברמת המחוז וברמת הרשות המקומית.

הערכה מסכמת: הערכה מסוג זה, המתבצעת לאחר סיום התוכנית, מתמקדת בתוצאות התוכנית או המדיניות, ובכלל זה בוחנת את מידת האפקטיביות שלה. תוצרי ההערכה אמורים לשמש תשומה בתכנון תוכנית עתידית באותו תחום. הערכה מסכמת מתבצעת גם עבור תוכניות ארוכות טווח ורחבות היקף מדי כמה שנים, כדי לבצע שינויים הנדרשים לשיפור התוצאות והגברת האפקטיביות.

המינהלה לא יזמה ביצוע הערכה מסכמת של יישום הניהול העצמי בבתי"ס היסודיים; זאת אף שחלק ניכר מבתי"ס כבר היו בשנים התשע"ה והתשע"ו שלוש שנים לפחות בניהול עצמי. ביצוע הערכה מסכמת על יישומו באותם בתי"ס היה נותן תמונת מצב בדבר מידת השגת מטרות הניהול העצמי, על כל המשתמע מכך לגבי קבלת ההחלטות על המשך הטמעתו בבתי"ס היסודיים.

ראוי שהמשרד ינחה את המינהלה לעשות, בשיתוף ובתיאום עם מחוזות המשרד ומרכז השלטון המקומי, הערכה מסכמת של יישום הניהול העצמי בבתי"ס היסודיים בשנים התשע"ב-התשע"ז, כדי לקבל תמונת מצב של מידת אפקטיביות המדיניות ברשויות ובמחוזות. ראוי גם שתוצאות הערכה זו יידונו בהנהלת המשרד בטרם יורחב הניהול העצמי לחטיבות הביניים.

אי-ביצוע הערכות עצמיות בבתי"ס: אחד ממרכיבי המודל הניהולי-פדגוגי שמתווה חוזר המנכ"ל הוא "אחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון ('אחריותיות' - Accountability)", המכוון לצמצום הפער בין הסמכות לאחריות במסגרת הניהול העצמי ולהדגשת אחריות ביה"ס להשגת מטרותיו ולמינהל תקין. בין הכלים



למרות החשיבות
הרבה שייחס המשרד
לביצוע הערכות
פנימיות של בתי"ס
לתהליכים ותוכניות
של הניהול העצמי
שהם מפעילים
ולתוצריהם, כל
בתי"ס שנבדקו לא
ביצעו הערכות
עצמיות מעצבות
ומסכמות

העיקריים למימוש מרכיב זה שציין חוזר המנכ"ל: "קיום מנגנוני הערכה ומעקב בצמתים מתוכננים: ביה"ס מקיים הערכה מעצבת לשיפור התהליכים, התוצרים והקצאת המשאבים; והערכה מסכמת של התכניות המופעלות בנקודות זמן שהוגדרו, בוחן את התשומות מול התוצרים ומקבל החלטות להמשך".

למרות החשיבות הרבה שייחס המשרד לביצוע הערכה מעצבת והערכה מסכמת של בתי"ס לתהליכים הפועלים בהם ולתוצריהם, ובכלל זה התוכניות שהם מפעילים, כל בתי"ס שנבדקו לא ביצעו הערכות עצמיות - מעצבות ומסכמות. יתר על כן, אף אחד מבתי"ס שנבדקו לא ביצע הערכה מסכמת של השפעת המעבר לניהול עצמי עליו, ולא בדק את מידת השגת מטרות הניהול העצמי אצלו כפי שהגדיר משרד החינוך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי לכל מחוז תמונת מצב עדכנית לגבי כל רשות ורשות ודרכי ההתנהלות שלה, ולראיה, בישיבות הסטטוס המתקיימות פעמיים בשנה מוצגת תמונה זו בפני אנשי המינהלה ומנהלי המחוזות. אשר להערכה מסכמת מסר כי הערכה כזו ברמה הארצית מתוכננת להתבצע בזמן הקרוב ביותר, וכי העיתוי הנכון להתחיל בביצועה הוא כשלוש שנים לאחר הטמעתה של כל רפורמה או תוכנית במערכת החינוך, עם התגבשותה לכדי צורתה הסופית. עוד מסר המשרד כי בחינת אפקטיביות דורשת כמות מספקת של בתי"ס המשתתפים בתוכנית והשוואתם לקבוצה דומה שאיננה בתוכנית. תנאים אלו אינם קיימים ברמת המחוז, ברמת הרשות המקומית וברמת ביה"ס, ולכן ברמות הללו הערכה מסכמת אינה יכולה להתבצע, אלא רק בדיקת השינוי בהישגים לאורך שנות היישום.

לצורך קבלת תמונת מצב מלאה ועדכנית של יישום הניהול העצמי ברמת המחוז וברמת הרשות המקומית, ותמונת מצב מפורטת עד רמת ביה"ס, נדרש שהמחוזות והרשויות יביצעו הערכות מעצבות פרטניות משלהם, נוסף על ההערכה המעצבת ברמה הארצית שעשתה ראמ"ה. המשרד אחראי לספק למחוזותיו ולרשויות המקומיות את ההכשרה הנדרשת ואת היכולת המקצועית לבצע בעצמם הערכה מעצבת.

בעניין ביצוע הערכה מסכמת של המעבר לניהול עצמי, משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את כוונתו של משרד החינוך לבצע הערכה כזו ברמה הארצית, אולם מציין כי גם לשיטתו של משרד החינוך ניתן היה להתחיל בביצוע הערכה זו בשנה"ל התשע"ז.



עם התנעת המעבר של כלל בתי"ס היסודיים לניהול עצמי נקט משרד החינוך פעולות להבטחת תכנונו ויישומו של מהלך זה כשינוי ארוך טווח, ובהן עיגון התהליך בהחלטת ממשלה, הקמת ועדת היגוי והקמת מינהלת ניהול עצמי כאורגן ייעודי לנושא. עם זאת, בתהליכי תכנונו וניהולו של המעבר לניהול עצמי בידי המינהלה והמחוזות היו ליקויים שהשליכו על טיב הטמעת מרכיבי המרכזיים של המדיניות בבתי"ס ועל המעטפת המקצועית שהמחוזות והרשויות המקומיות צריכים היו לספק לשם כך.

אף כי המעבר לניהול עצמי לווה בשלב הפיילוט בהערכה מעצבת של ראמ"ה, לא ביצע המשרד מדידות שיטתיות של התפוקות והתוצאות של התהליך וטרם בוצעו הערכות מסכמות בבתי"ס, ברשויות, במחוזות ובמינהלה; זאת למרות נחיצותן של הערכה מעצבת לליווי יישום המדיניות והערכה מסכמת בתום שלב מרכזי בתהליך היישום או בסיומו, כתשומה למדיניות המשכית.

על מטה המשרד ומחוזותיו לפעול לשיפור מהותי בתהליך התכנון והניהול של יישום מדיניות הניהול העצמי בבתי"ס היסודיים, זאת בפרט נוכח הכוונה להרחיבה לחטיבות הביניים; בכלל זה: לאחר גיבוש תוכנית חומש לניהול עצמי בידי המינהלה לשנת התשע"ט ואילך, על המחוזות לגבש תוכניות אסטרטגיות הנגזרות ממנה; על המינהלה והמחוזות לבצע מעקב ובקרה סדירים ושוטפים אחר ביצוע תוכניות העבודה וכן לבצע מדידה והערכה של הניהול העצמי ברמה מערכתית וברמת השטח, כך שתהיה תמונת מצב מלאה כבסיס לקבלת ההחלטות על אופן יישום המהלך ברמה המערכתית והבית-ספרית. יש למקד את עבודת הממונות המחוזיות ביישום הניהול העצמי, ובד בבד על מטה המשרד לבחון את מבנה המינהלה ואת ההשפעות הפוטנציאליות על תפקודה עקב ביטול תפקיד המנהל הכלכלי-חינוכי והפקדתה של המינהלה על ניהול תוכנית מרום, ולוודא שהמבנה שלה יאפשר לה ביצוע אפקטיבי של כל תפקידי התכנון והניהול המוטלים עליה.

מערך ההכשרה והפיתוח המקצועי

על בתי"ס בניהול העצמי ובעלי התפקידים המעורבים בהם לגזור את המשמעותיות הפדגוגיות והארגוניות המתבקשות מהמהלך ולממש את האוטונומיה התקציבית והפדגוגית שניתנת להם. לשם כך נדרשים להם למידה, הכשרה, ליווי ותמיכה. חלק מבעלי התפקידים מועסקים על ידי משרד החינוך, ובהם מנהלי בתי"ס והצוות החינוכי בהם, הממונות המחוזיות והמפקחים הכוללים; ואת האחרים מעסיקות הרשויות המקומיות: מזכירות בתי"ס, מנהלי מחלקות החינוך, הגזברים והחשבים.

בהסכם ההבנות נקבע כי המשרד אחראי לגבש וליישם מערך הכשרה, ליווי והטמעה למנהלי בתי"ס, לצוותים החינוכיים בהם, למפקחים הכוללים ולנציגי

הרשויות - בהיבטים הפדגוגי, הארגוני והכלכלי. לשם כך המשרד העמיד מטעמו גורמים ומנגנונים מלווים לרשות בתיה"ס והרשויות במעברם לניהול עצמי: המפקחים הכוללים, הממונות המחוזיות, הכשרות ייעודיות, ימי עיון, כנסים, יועץ כלכלי ויועץ ארגוני. עוד נקבע בהסכם כי עם המעבר לניהול עצמי יגבשו משרד החינוך והרשות הרלוונטית תוכניות ייעודיות להכשרת המזכירות ועובדי הרשות המועסקים בבתייה"ס ובעלי תפקידים נוספים ברשות, וחלוקת האחריות והמימון בהכשרתם תסוכם ביניהם.

בנספח ב' לחוזר המנכ"ל גיבש המשרד מתווה מפורט להכשרה, ליווי ופיתוח מקצועי של בעלי תפקידים רלוונטיים במטה, במחוזות, בבתייה"ס וברשויות (להלן - מתווה ההכשרה). אלה כמה ממטרות תהליך ההכשרה, לפי המתווה: בניית מערך הכשרה לפני המעבר לניהול עצמי כדי לאפשר מוכנות ומסוגלות למעבר אפקטיבי; בניית מערך ליווי, הטמעה ויישום לביסוס התהליכים הפדגוגיים, הארגוניים-ניהוליים והכלכליים-תקציביים; מתן סיוע וייעוץ בניצול ההזדמנויות החדשות בניהול עצמי, לכל בתייה"ס ולכל הגורמים המעורבים, כמו הפיקוח, הרשות והמטה; מתן אפשרות לשיח בין הגורמים לצורך הידוק הממשקים וביסוס השותפויות.

הקווים המנחים המפורטים במתווה ההכשרה כוללים שלושה שלבים מרכזיים: השלב שבטרם המעבר לניהול עצמי, שלב ההטמעה וחזוק הלמידה ושלב הפיתוח המקצועי. לכל שלב הציב המשרד מטרות וקבע מסגרת הכשרה מוצעת להשגתן, תפוקות מצופות ולוחות זמנים.

ההכשרה המקצועית של מנהלי בתייה"ס

ניהול ביה"ס דורש ידע והבנה מקצועית בתחומים שונים ובניית זהות מקצועית, הנרכשים בהכשרה מקיפה ויעילה בטרם כניסת המנהל לתפקידו ובהמשך במהלך תפקידו, על פי צרכיו הייחודיים ובהתאם לשינויים ועדכונים שהמשרד מנהיג. לתהליך הכשרת המנהל השפעה רבה על אופן תפקוד ביה"ס והתנהלותו, ולאיכות הניהול חשיבות רבה עוד יותר עם המעבר לניהול העצמי.

במרכז תפיסת הניהול העצמי עומדת דמות מנהל ביה"ס, האחראי להובלה וקידום של יעדים פדגוגיים ולשיפור תוצאות. על המנהל להוביל תפיסה של מחויבות ואחריות לתוצאות, לזהות את הפוטנציאל השיתופי בביה"ס ולהניע את צוות ביה"ס ושותפיו, מכוח הסמכויות שהוענקו לו, כדי לממש את האחריות המוטלת על ביה"ס במסגרת הניהול העצמי. עם מעבר בתייה"ס לניהול עצמי קבע המשרד כי נוסף לתחומים הפדגוגיים שבאחריותו יעסוק מנהל ביה"ס גם בתחומים כספיים ויבצע משימות בתחומים שלא עסק בהם קודם לכן.



משרד החינוך לא
הנחה את המינהלה
ואת המחוזות אם
עליהם להכין, וכיצד
להכין, תוכנית עבודה
להכשרת מנהלי
בתי"ס בהתבסס על
מתווה ההכשרה
שהוא גיבש לפיתוח
המקצועי של בעלי
התפקידים המעורבים
במהלך

היעדר הנחיות להכשרת מנהלי בתי"ס: משרד מבקר המדינה העלה כי משרד החינוך לא הנחה את המינהלה ואת המחוזות אם עליהם להכין, וכיצד להכין, בהתבסס על מתווה ההכשרה, תוכנית עבודה להכשרת מנהלי בתי"ס - תוכנית כוללת, ארוכת טווח, סדורה ואופרטיבית שתכלול מנגנון לאיסוף נתונים וניתוחם, להסדרת יחסי הגומלין וחלוקת תחומי האחריות בין הגורמים הרלוונטיים ולקביעת יעדים מדידים ומשימות לביצוע לפי לוחות זמנים. היעדר תוכנית כזו פוגע ביסודות הנדרשים לבניית מערך הכשרה שיטתי ומותאם לצורכי מנהלי בתי"ס בנושא הניהול העצמי.

משרד החינוך מסר בתשובתו מיוני 2018 למשרד מבקר המדינה כי המינהלה הכינה תוכנית עבודה רב-שנתית הכוללת גם את נושא ההכשרה ואף גיבשה, בפברואר 2014, תוכנית למתן שירותי ייעוץ, הטמעה וליווי לרשויות מקומיות ולבתי"ס בתהליך המעבר לניהול עצמי. כמו כן כל מחוז גיבש תוכנית עבודה מחוזית והביאה לאישור המינהלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי תשובתו, ובכלל זה המסמכים שצורפו לה בנוגע לתוכנית העבודה של המינהלה, אינה מתייחסת לנושא הכשרת מנהלי בתי"ס. גם התוכנית למתן שירותי ייעוץ, הטמעה וליווי לרשויות מקומיות ולבתי"ס בתהליך המעבר לניהול עצמי, שצירף המשרד לתשובתו, אינה מתייחסת לנושא הכשרת המנהלים, מלבד פירוט שירותי הייעוץ הכלכלי והארגוני הניתנים לבתי"ס על ידי המינהלה. אשר לתוכניות העבודה המחוזיות, למעט הקביעה כי הממונות המחוזיות בונות תוכנית לזוי המשכי שיתקיים באמצעות המפקחים לא נקבע דבר בקשר להכשרת מנהלי בתי"ס.

תוכנית ההכשרה והפיתוח המקצועי של מנהלי בתי"ס באמצעות אבני ראשה: על מנהלי בתי"ס בישראל לעבור הכשרה בטרם כניסתם לתפקיד במכון הישראלי למנהיגות בית-ספרית - מכון אבני ראשה³⁶. במהלך עבודתם הם עוברים הכשרה נוספת במסגרות למידה שבאחריות המחוזות, כגון קורסים, השתלמויות, ימי למידה, ימי עיון וימי הדרכה (להלן - מסגרות למידה). כמו כן מעמיד המשרד ייעוץ ארגוני וכלכלי לרשות מנהל ביה"ס וצוותו החינוכי בשנתם הראשונה לניהול עצמי, נוסף על הממונות המחוזיות והמפקחים הכוללים המלווים אותם באופן שוטף. המשרד קבע גם מנגנוני למידה למנהלים שיתקיימו במסגרת מפגשי חשיפה שיארגנו הרשויות, מפגשי התנעה שיארגנו ויבצעו המחוזות ופורומים משותפים עם נציגי המשרד והרשויות. להלן הפירוט:

36 המכון הוקם ב-2007 ביוזמה משותפת עם משרד החינוך, ומשמש גורם מקצועי מלווה המסייע למשרד בהיבטים של תכנון האסטרטגיה בתחום עתודת המנהלים. המכון פועל בהכוננת ועד מנהל בראשות שר החינוך. מאתר האינטרנט של מכון אבני ראשה, ינואר 2018:

<http://www.avneyrosha.org.il/About/Pages/About.aspx>

תוכנית ההכשרה בטרם כניסה לתפקיד מנהל ב"ס: אחת המטרות המרכזיות של מכון אבני ראשה היא ליצור עתודה ניהולית-מקצועית, באמצעות פיתוח והפעלה של תוכניות הכשרה למנהלים חדשים וקידום תהליכי התפתחות ולמידה למנהלים מכהנים. בשנת 2009 הוקמה במכון אבני ראשה, בשיתוף המשרד, ועדה מקצועית לקידום הכשרת מנהלי בתי"ס בישראל³⁷. בדוח שפרסמה הוועדה, בספטמבר 2009, היא הציגה את תפיסתה בנוגע להכשרת מנהלי בתי"ס בטרם כניסתם לתפקיד והתווה מודל עבודה שימש בסיס להכשרה זו.

בעקבות הדוח של הוועדה המקצועית גיבש מכון אבני ראשה תוכנית חדשה להכשרת מנהלים במוסדות האקדמיים (להלן - תוכנית ההכשרה החדשה), וזו הופעלה בשנה"ל התשע"ב-התשע"ז (2011 - 2017). בסוף שנה"ל התשע"ז פרסם המשרד קול קורא להפעלת תוכנית הכשרה חדשה למנהלי בתי"ס המבוססת על תפיסת למידה עדכנית בנושא זה, החל בשנה"ל התשע"ט (2018 - 2019) (להלן - תוכנית ההכשרה המעודכנת).

הביקורת העלתה כי הן תוכנית ההכשרה החדשה, והן תוכנית ההכשרה המעודכנת חסרות תכנים משמעותיים הקשורים למיומנות ולידע הנדרשים ממנהל בניהול העצמי בתחומי הניהול הכספי והתפעולי של ביה"ס. למשל, לא הייתה התייחסות לפעולות שהכרחי שמנהל ביה"ס יהיה מיומן בהן, כמו בניית תוכנית עבודה מקושרת משאבים וניהול הרכש, התקשרויות ומכרזים (ראו בפרק "ליקויים בניהול הכספי והתפעולי של בתי"ס").

משרד החינוך מסר בתשובתו, כי תוכנית ההכשרה המעודכנת של מכון אבני ראשה, אשר החלה לפעול ביולי 2018 בעשרה מוסדות, כללה לצד התוכנית הפדגוגית גם היבטים בבניית והובלתה של התשתית הארגונית; בניית מערכת שעות ושימוש בשעות בית-ספריות; ניהול תקציב ביה"ס; היכרות עם כלי ניהול עדכניים של המשרד; סוגיות בניהול כוח אדם; יחסי עבודה ושת"פ עם גורמים סביב ביה"ס; וניהול תוכניות התערבות חוץ-בית-ספריות.

על המשרד לתקן את תוכנית ההכשרה המעודכנת כך שתכלול את הנושאים החסרים בה בתחומי הניהול הכספי והתפעולי של ביה"ס, כדי שכבר בשלב הכשרת העתודה הניהולית יוטמעו העקרונות והמאפיינים של הניהול העצמי בתפיסה הניהולית הבית-ספרית.

קורסים לפיתוח מקצועי למנהלים במהלך עבודתם: מנהלי בתי"ס זקוקים לתמיכה בהתפתחותם המקצועית כדי להרחיב את כישוריהם בכלל ובנושא הניהול העצמי בפרט. במתווה ההכשרה נקבע כי יש לקיים קורסים למנהלים

37 הוועדה כללה אנשי אקדמיה מתחום מנהל החינוך ומתחומים נוספים, מנהלי בתי"ס בעבר ובהווה ונציגי המשרד. מכון אבני ראשה, **הכשרת מנהלי בתי ספר בישראל, דו"ח ועדה מקצועית**, ספטמבר 2009, עמ' 6.



במטרה להטמיע
באופן יעיל את
העקרונות והמאפיינים
של הניהול העצמי
בתפיסה הניהולית
הבית-ספרית, על
משרד החינוך לשלב
תוכניות הכשרה
לניהול עצמי במסגרת
הקורסים שמקיים
מכון אבני ראשה וכן
לחייב את המנהלים
להשתלם בקורסים
אלה

בנושא הניהול העצמי במסגרות למידה של 20 עד 40 שעות בשנה. מטרת הקורסים להרחיב את ידיעותיהם בנושאים שונים בניהול העצמי, כגון יוזמות וגיוס משאבים, מיתוג העשייה החינוכית, ביה"ס והקהילה.

עלה כי המשרד לא קבע, באמצעות מכון אבני ראשה, קורסים לפיתוח מקצועי של מנהלי בתי"ס בנושא הניהול העצמי ולא גיבש קורס ייעודי למנהלים בנושא זה. בפועל מתקיימות תוכניות בעיקר בנושאים פדגוגיים וניהוליים, כמו תוכנית המפקח ומנהליו (שהשתתפו בה 64% מהמנהלים) ותוכנית צמרות לצמיחה, להתפתחות וללמידה של מנהלי בתי"ס (שהשתתפו בה 25% מהמנהלים)³⁸.

על משרד החינוך לשלב תוכניות הכשרה לניהול עצמי למנהלים במהלך עבודתם במסגרת הקורסים שמקיים מכון אבני ראשה. לאור חשיבות התפתחותם המקצועית של מנהלי בתי"ס יש לחייבם להשתלם בקורסים אלה, במטרה לתרום לפיתוחם המקצועי ולהטמעה יעילה של העקרונות והמאפיינים של הניהול העצמי בתפיסה הניהולית הבית-ספרית.

מפגשי חשיפה והתנעה במעבר לניהול עצמי: על פי מתווה ההכשרה לניהול עצמי, בתחילת תהליך ההכשרה של המנהלים ובשלב המקדים על מנהל ביה"ס להכיר את עקרונות הניהול העצמי וללמוד תפיסה זו, לרבות שלבי המעבר ומסגרות ההכשרה והליווי. במתווה מוצע לעשות זאת במפגשי חשיפה שיארגנו הרשויות המקומיות ובמפגשי התנעה שיארגנו ויבצעו מחוזות המשרד. במפגשים אלה יכירו מנהלי בתי"ס בעלי תפקידים ברשות ובמחוז שיעבדו איתם במסגרת הניהול העצמי, וההיכרות תחזק את תחושות השותפות והאחריות להצלחת המהלך.

מרכז השלטון המקומי בישראל מסר בתשובתו מיוני 2018 למשרד מבקר המדינה, כי תפקיד הרשות המקומית בארגון מפגשי חשיפה, התנעתם והטמעתם חייבת להיעשות בהובלת משרד החינוך ובשיתוף אגף החינוך ברשות המקומית.

הביקורת ברשויות שנבדקו העלתה כי הן לא יזמו מפגשי חשיפה למנהלי בתי"ס עם המעבר לניהול עצמי - לא ערב יישום המהלך ולא במועד מאוחר יותר.

38 תוכנית המפקח ומנהליו - מפגשים של מפקחים כוללים ומנהלי בתי"ס במחוזות, שמטרתם להבנות את ממשקי העבודה ביניהם בנושאים כמו תהליכי הערכה בית-ספריים, הנהגת צוות והובלת התפתחותו המקצועית וטיפוח אקלים למידה חיובי; תוכנית צמרות לצמיחה, להתפתחות וללמידה של מנהלי בתי"ס - התוכנית מסייעת למנהלי בתי"ס להתמודד עם אתגרים מורכבים כמו תכנון אסטרטגי, ניהול מבוסס נתונים, ניהול המשאב האנושי וניהול יחסי ארגון-סביבה. שיעור ההשתתפות - מתוך "סקר עמדות ושביעות רצון של מנהלים מכהנים ביחס לפעילות המכון למנהיגות בית-ספרית אבני ראשה", תשע"ו ינואר 2016, ראמ"ה, עמ' 12 ו-19.

על בעלי התפקידים
במחוז, בשיתוף
גורמים ברשות
המקומית, לרכז מידע
על מפגשי ההתנעה
והחשיפה שהם
מקיימים ותרומתם
למנהלי בתי"ס ועל
חסרים בידע שיש
להשלים בהכשרת
המנהלים

אשר למפגשי ההתנעה המחוזיים, במחוזות שנבדקו ציינו הממונות המחוזיות בפני צוות הביקורת כי מדי שנה קיימו מפגש כזה למנהלי בתי"ס החדשים בנושא הניהול העצמי. ואולם בביקורת לא נמצאו באף אחד מהמחוזות מסמכים המעידים על כך. המפגשים אף לא קיבלו ביטוי בתוכניות העבודה של הממונות ולא עודכנו באתר האינטרנט של המינהלה³⁹.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה מיולי 2018 כי התקיימו מפגשי חשיפה ולמידה מטעם המינהלה. עיריית דימונה מסרה בתשובתה מיולי 2018 כי מנהלי בתי"ס והמזכירות השתתפו במפגשי חשיפה מחוזיים שהתקיימו במרכזים לפיתוח סגלי הוראה (להלן - מרכזי פסגה⁴⁰). עיריית קריית אתא מסרה בתשובתה מיוני 2018 כי מנהלי בתי"ס השתתפו בכנס שהתקיים מטעם המינהלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולרשויות המקומיות שנבדקו - נתניה, גבעתיים, אור יהודה, אשדוד, דימונה, קריית אתא, עספיא, שפרעם ונצרת - כי מפגשי החשיפה היישוביים ומפגשי ההתנעה המחוזיים הם שלב מהותי בתהליך הכשרת מנהלי בתי"ס לניהול העצמי, המיועד לחשוף את המנהלים לכלול נושאים וגורמים בתחום זה ולסייע להם במעבר לניהול העצמי. על הממונות המחוזיות, בשיתוף המפקחים הכוללים וגורמים ברשות - כל אחד בהתאם לאחריותו ולסמכותו - לרכז מידע על מפגשי החשיפה וההתנעה ותרומתם למנהלי בתי"ס ועל חסרים ופערי ידע שיש להשלים בהכשרת המנהלים, כדי להקנות להם את מכלול הידע והמיומנויות הנדרשים לניהול עצמי של ביה"ס.

השתתפות חסרה בפורום קהילות מנהלים לומדות: המינהלה קבעה במתווה ההכשרה כי על מנהלי בתי"ס להשתתף ב"קהילות מנהלים לומדות" - פורום שמשותפים בו גם מפקחים, מנהלי מחלקות חינוך ברשויות ובעלי תפקידים נוספים בהן (כגובר הרשות וראש מחלקת התחזוקה) (להלן גם - פורום המ"מים). הפורום נועד לשיפור הטמעת עקרונות הניהול העצמי בעבודת מנהלי בתי"ס ומאפשר חשיבה מערכתית לקידום תהליכים; זאת על ידי העלאת סוגיות וניתוחן, לימוד מעמיתים, יצירת מהלכי שיתוף ויצירת פתרונות אפקטיביים לחסמים, לקשיים ולבעיות בתהליך הטמעת הניהול העצמי.

נמצא כי המינהלה לא מיסדה את פורום המ"מים, לא קבעה מי אמור להובילו ולהפעילו ולא וידאה כי הוא מתקיים בפועל. כשליש ממנהלי בתי"ס דיווחו במחקר ההערכה של ראמ"ה מפברואר 2016 שלא התקיים פורום המ"מים או פורום אחר בעל מטרות דומות.

39 באתר המינהלה (עדכון אחרון מ-1.11.13) צוין כי ב-2.12.12 יתקיים כנס ההתנעה של מחוז ירושלים וב-13.11.12 יתקיים כנס ההתנעה של מחוז צפון.

40 שהם זרוע ביצועית מרכזית של המשרד להפעלת מסגרות הכשרה להטמעת תהליכי הפיתוח המקצועי של עובדי ההוראה.



על אף חשיבות פורום
"קהילות מנהלים
לומדות" להטמעת
הניהול העצמי -
פרטנית ומערכתית -
המינהלה לא מיסדה
את הפורום, לא
קבעה מי אמור
להובילו ולהפעילו ולא
יודאה כי הוא מתקיים
בפועל

עוד נמצא כי ברשויות שנבדקו השימוש בפורום המ"מ מועט עד כדי שולי ביותר; בארבע רשויות - קריית אתא, עספיא, שפרעם ונצרת - הפורום כלל לא הוקם⁴¹. במצב עניינים זה, המנהלים מתמודדים עם הבעיות באופן נקודתי בעזרת הגורמים הרלוונטיים, ולעיתים קרובות ללא סיוע הממונות המחוזיות או מנהלי מחלקת החינוך ברשות כך שהם אינם נהנים מיתרונות פורום המ"מ המאפשר להם, בין השאר, ללמוד מניסיונם של מנהלי בתי"ס אחרים ולאמץ פתרונות לבעיות חוזרות בבת"ס.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בעספיא שבמחוז חיפה התקיימו ניסיונות רבים להקמת פורום המ"מ, אך הם לא צלחו. במחוז צפון, הממונה המחוזית הנחתה את המפקחים להקים את פורום המ"מ בכל הרשויות המקומיות שבתחום אחריות המחוז.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונות המחוזיות ולמפקחים הכוללים במחוזות חיפה וצפון על שלא יזמו את הקמת פורום המ"מ. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לממונה המחוזית במחוז חיפה ולמפקח הכולל על בתי"ס בעספיא על שלא זיהו את החלל שנוצר ברשות בהיעדר מנהל מחלקת חינוך זה זמן רב, ולא הציעו את הקמת פורום המ"מ ככתובת חלופית או למתן מענה חלקי למנהלי בתי"ס המתמודדים עם בעיות במעבר לניהול עצמי.

נוכח חשיבות קיום מנגנון פורום המ"מ בשיפור הטמעת עקרונות הניהול העצמי בעבודת מנהלי בתי"ס, ובכלל זה בקידום תהליכים ליצירת מענה אפקטיבי לבעיות, לחסמים ולקשיים שמתעוררים בהטמעת הניהול העצמי, על המינהלה לפעול למיסודו של מנגנון זה; עליה לקבוע במפורש את אחריות השותפים לפורום בנוגע להפעלתו ולהובלתו, ובמידת הצורך לקבוע הנחיות והוראות אחרות להפעלתו המועילה. בד בבד על מחוזות המשרד וראשי הרשויות לכנס פורום זה ולעודד את המנהלים להשתתף בו.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הנחתה המינהלה את היועצים הארגוניים לסייע למנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות להקים פורום שיתופי כגון פורום המ"מ.

קורס ייעודי בניהול עצמי למנהלי בתי"ס: בשנה"ל התשע"ב גיבשה המינהלה בשיתוף יחידת ההדרכה שבמינהל הפדגוגי במשרד מערך הכשרה לפיתוח נושאי ליבה ללימוד במסגרת ההכשרה לניהול עצמי, ויחידת ההדרכה הכינה תיק הדרכה לתכנון ולניהול הכשרה למנהלי בתי"ס במעבר לניהול עצמי. בין נושאי הלימוד היו היבטים של תרבות הניהול העצמי והיבטים כלכליים-תפעוליים, כגון אוטונומיה ומיקוד שליטה, אחריותיות, ארגון לומד,

41 בחלק מהרשויות מתכנסות הוועדה המלווה הבית-ספרית וועדת ההיגוי, ושותפים להן גם המפקחים ומנהל מחלקת החינוך ברשות.

יחסי ארגון-סביבה, חשיבה כלכלית וניהול משאבים והיבטים חשבונאיים. הנחת היסוד בבניית מערך ההכשרה למנהלים הייתה שקיימת שונות בפרופיל מנהלי בתיה"ס, ולכן יש לאפשר מגוון מסגרות למידה ותכנים דיפרנציאליים. בהתבסס על הנחה זו מבחין מערך ההכשרה בין שלוש אוכלוסיות מנהלים: מנהלים ותיקים שעברו לניהול עצמי וצברו ניסיון בכך, מנהלים שלא עברו הכשרה אך פועלים בבתי"ס המוגדרים כבתי"ס בניהול עצמי, ומנהלים שבית ספרם עובר לניהול עצמי.

המינהלה הטילה על המחוזות את האחריות לקבוע את מסגרות הלמידה להכשרת מנהלי בתיה"ס בניהול עצמי, באמצעות הממונות המחוזיות. מכאן שלמחוזות המשרד, ובייחוד לממונות עליהם, תפקיד משמעותי בהובלת תהליכים לחיזוק והרחבה של הלמידה בקרב מנהלי בתיה"ס בתחום זה, באמצעות קורסים, השתלמויות, ימי למידה מחויים, ימי עיון וימי הדרכה. המינהלה דרשה מהממונות המחוזיות לגבש מסגרות הכשרה מתאימות למנהלי בתיה"ס ולקבוע את היקפן, כך שייכללו כל בתיה"ס החדשים המצטרפים למסגרת הניהול העצמי מדי שנה.

ליקויים בפעילות הממונות המחוזיות אשר להכשרת מנהלי בתיה"ס:

המחוזות בחרו לקיים את ההכשרות האמורות באמצעות מרכזי פסג"ה. מרכזי פסג"ה גיבשו עם המחוזות שתי מתכונות של השתלמויות: האחת יועדה למנהלי בתיה"ס שנכנסו למסגרת הניהול העצמי, והתמקדה במנהיגות, באוטונומיה בית-ספרית, בדילמות ערכיות ובכלכלת חינוך, והשנייה יועדה למנהלי בתיה"ס בעלי ניסיון של שנתיים לפחות בניהול העצמי, והתמקדה בתרבות הארגונית של הניהול העצמי, בהובלת הצוות החינוכי בבית"ס ובהטמעת עקרונות הניהול העצמי בו.

עלה כי ההשתתפות בהשתלמויות אלו וולונטרית, ולא נקבע באיזה שלב בתהליך הכשרתם ישתתפו מנהלי בתיה"ס בהן. עוד עלה כי במחוזות חיפה ומרכז אין מידע מרוכז על היקף ההשתלמויות להכשרת מנהלים בנושא הניהול העצמי שהתקיימו בפועל במרכזי פסג"ה, ולא על מספר מנהלי בתיה"ס שהשתתפו בהן אם אכן התקיימו. עלה גם שמקרב 22 מנהלי בתיה"ס שנבדקו, רק אחד השתתף בהשתלמות כזו. יתר המנהלים לא השתתפו באף השתלמות או הכשרה ייעודית אחרת בנושא הניהול העצמי.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי המינהלה מנחה מדי שנה את הממונות המחוזיות לכלול בתוכנית העבודה המחוזית את משאבי הייעוץ וההכשרות הנדרשים להן בהתאם לצורכי המנהלים במחוז, ומקצה משאבים למחוזות בהתאם לבקשותיהם ובכפוף לתקציב העומד לרשותה.

על משרד החינוך
לשקול לחייב כל
מנהל ב"ס יסודי
להשתתף בהכשרות
הוולונטריות, ובכלל
זה את המנהלים
הצפויים להצטרף
במסגרת החלת
הניהול העצמי על
בתי"ס העל-יסודיים

על משרד החינוך לתת את דעתו על העובדה שכל מנהלי בתי"ס שנבדקו הכפופים למחוזות שונים, למעט אחד, לא עברו הכשרה ייעודית בתחום הניהול העצמי, וקיים חשש שאין מדובר בממצא הנוגע רק למנהלים שנבדקו אלא בתופעה שכיחה ושגרתית. על המשרד להנחות את המחוזות למפות את השתלמויות ההכשרה שעברו מנהלי בתי"ס, כדי שיהיה אפשר לגבש תוכנית הכשרה מתאימה לכל המנהלים על פי צורכיהם ולגבש תוכנית הכשרה כוללת לכל המנהלים בניהול העצמי.

נוכח העובדה שרבים ממנהלי בתי"ס לא משתתפים בהשתלמויות הוולונטריות במרכזי פסג"ה ולאור חשיבות התפתחותם המקצועית של המנהלים והשתתפותם בהכשרות, ראוי שהמחוזות יעמדו על החסמים והסיבות לאי-השתתפות המנהלים בהכשרות ויפעלו להסרתם. על משרד החינוך לשקול לחייב כל מנהל ב"ס במסגרת הניהול העצמי להשתתף בהכשרות אלו, ובכלל זה אלו הצפויים להצטרף במסגרת החלת הניהול העצמי על בתי"ס העל-יסודיים.

היעדר מעקב של המחוזות אחר ההכשרות שעברו המנהלים: במסמך שהכינה המינהלה במרץ 2017 והציג את עיקרי התובנות וההמלצות מיישום הניהול העצמי בבתי"ס היסודיים לקראת יישומו בחינוך העל-יסודי (להלן - מסמך ההמלצות), צוין כי "מערך ההכשרה וההשתלמויות לא הקיף את כלל מנהלי בתי"ס".

חלק מהממונות המחוזיות במחוזות שנבדקו מסרו לביקורת כי בהיעדר מתכונת אחידה ומחייבת להכשרת מנהלי בתי"ס בנושא הניהול העצמי, כל מחוז גיבש לפי שיקול דעתו חלופות להכשרת המנהלים שבאחריותו במתכונת של ימי למידה מחוזיים, ימי עיון יומי הדרכה או מתן שעות ייעוץ והדרכה.

לדוגמה, הממונה במחוז צפון קבעה בתוכנית העבודה לשנת התשע"ז: "מאחר ולא קיימת הכשרה ממוסדת למנהלי בתי"ס חדשים בניהול עצמי... יקבל כל מנהל ב"ס חדש 12 שעות יעוץ כלכלי כסיוע בהטמעת נהלים תפעוליים והכנת תכנית עבודה מקושרת משאבים". הממונה במחוז דרום ציינה במסמך מינואר 2017 שמציג תמונת מצב של הפיתוח המקצועי של מנהלי בתי"ס שבאחריותה: "המודל האידיאלי והאופטימאלי... הוא תהליך המתפרס לאורך שנה שלמה שמאפשר העמקה והפנמה. עם זאת לאור המציאות הקיימת, נבנו במחוז דרום חלופות קצרות יותר, שלכל אחת מהן הוגדרה מטרה אחרת ושהן מאפשרות היכרות עם תפיסת הניהול עצמי ברמות שונות".

אולם בנוגע למידע על החלופות להכשרת המנהלים ומסגרות הלמידה שהתקיימו במחוזות, הביקורת העלתה כי במחוז צפון תועדו באופן חלקי ההשתלמויות להכשרת מנהלים שמתקיימות במרכזי פסג"ה; ובתוכניות העבודה השנתיות של מחוז דרום יש התייחסות לצורך להבנייתן והפעלתן של מסגרות למידה למנהלים על ידי המפקחים, באמצעות ימי ריענון ומסגרות למידה במחוז.

במחוזות חיפה ומרכז אין כל מידע מתועד על היקף מסגרות הלמידה וההכשרות בנושא הניהול העצמי שעברו מנהלי בתי"ס, אם התקיימו כאלה. גם אין לכך

תוכנית ההכשרה למנהלים לא נבנתה באופן שיטתי על פי צרכי כל מנהל וניסיונו

כל ביטוי בתוכניות העבודה השנתיות של הממונות המחוזיות; בהיעדר מעקב אחר מסגרות הלמידה וההכשרה שעוברים מנהלי בתי"ס במחוזות אין לממונות תמונת מצב מלאה, ונפגעת יכולתן לגבש תוכנית להכשרות ולפיתוח המקצועי של המנהלים (ועובדי הוראה אחרים בבתי"ס) בנושא הניהול העצמי.

יוער כי חרף בקשותיו של משרד מבקר המדינה, לא המציאו הממונות המחוזיות מסמכים המעידים על היקף מסגרות הלמידה בנושא הניהול העצמי שקיימו בפועל למנהלי בתי"ס שבאחריותן. למסגרות אלו גם אין כל ביטוי בתוכניות העבודה השנתיות במחוזות שנבדקו. זאת ועוד, מאחר שההשתתפות במסגרות הלמידה היא וולונטרית ולא נקבע באילו שלבים בתהליך ההכשרה ישתתפו מנהלי בתי"ס, אין במחוזות אלו נתונים כלשהם על מספר המנהלים שהשתתפו במסגרות הלמידה ועל מידת התרומה שלהן לעבודתם השוטפת.

בהיעדר תיעוד מחוזי מרוכז, גם למינהלה אין מידע על היקף מסגרות הלמידה למנהלי בתי"ס, ובכלל זה נתונים על מספר המנהלים שנטלו בהן חלק ועל אלו שטרם עברו הכשרה כלשהי בנושא הניהול העצמי. הדבר מצביע על היעדר תמונה מערכתית על היקף תהליכי ההכשרה והפיתוח המקצועי של המנהלים בשלבים השונים של הטמעת הניהול העצמי - בסיס הכרחי לתכנון ההכשרה והפיתוח המקצועי של מי שצריכים להוביל ולהנהיג מדיניות זו בבתי"ס.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהלה כי תוכנית ההכשרה למנהלים לא נבנתה באופן שיטתי על פי צרכי כל מנהל וניסיונו. על המינהלה לפעול בשיתוף עם הממונות המחוזיות למיפוי סטטוס ההכשרות של המנהלים בתחילת כל שנת לימודים. בהתאם עליהן לתכנן מערך הכשרה ופיתוח מקצועי למנהלי בתי"ס בניהול עצמי בהתאם לפרופיל של כל ב"ס, לניסיון המנהל ולוותק שלו בתהליך, ולעגן את תהליך ההכשרה והפיתוח המקצועי בתוכנית עבודה מסודרת, שמפרטת את מסגרות הלמידה המתקיימות, מועדן, היקפן ומטרתן; זאת כדי לוודא שהמסגרות עונות על הצרכים של מנהלי בתי"ס.



ממצאי הביקורת מצביעים על כשלים בהליך הכשרתם ופיתוחם המקצועי של מנהלי בתי"ס. הועלה בין היתר כי המינהלה לא גיבשה תוכנית עבודה מסודרת שמפרטת את מסגרות הלמידה המתקיימות, מועדן, היקפן ומטרתן; לא ריכזה את הנושא ברמה הארצית; לא בחנה את היקף מסגרות הלמידה המתקיימות בפועל אל מול הצרכים; לא עדכנה את תוכנית ההכשרה בטרם כניסת המנהלים לתפקידם; לא מיסדה את מנגנון פורום המ"מים; ולא הקפידה על קיומם של מפגשי החשיפה וההתנעה.

ממצאי הביקורת
מצביעים על מגוון
כשלים בהליך
הכשרתם ופיתוחם
המקצועי של מנהלי
בתי"ס: בתכנון
ההליך, בהתאמתו
לצורכי השטח, בשלב
ביצועו ובביסוס
והפעלה של
מסגרות הלמידה
המשותפות

על המינהלה והמחוזות לפעול, בהתאם לאחריותם ולסמכותם, לתיקון הליקויים בהכשרת המנהלים. כן עליהם לפעול למיפוי סטטוס הכשרות המנהלים בתחילת כל שנת לימודים, לתכנן מערך הכשרה ופיתוח מקצועי של מנהלי בתי"ס בהתאם לפרופיל של כל ב"ס, לניסיון המנהל ולוותק שלו בתהליך ולחייב כל מנהל ב"ס שבניהול עצמי להשתתף בהכשרות.

ההכשרה המקצועית של הצוות החינוכי בבית"ס

הצוות החינוכי בבית"ס כולל את המורים, שהם המנהיגים את מעשה החינוך, ההוראה והלמידה בפועל בתוך בית"ס. טיפוחם יבטיח במידה רבה את מימוש יעדיו והישגיו של בית"ס בהיבטים הפדגוגיים, הארגוניים והחברתיים.

לפי חוזר המנכ"ל, אחד מיסודות הניהול העצמי הוא "בית"ס כארגון לומד", ובכלל זה קיומו של מערך למידה בתוך בית"ס המשמש תשתית להתפתחות מקצועית, אישית וארגונית, עוסק בלמידה ארגונית מתמשכת ומטפח תרבות של צמיחה ושאיפה להתמקצעות והתפתחות מתמידות. לרשות בית"ס מגוון כלים, ובהם מסגרות למידה פנימיות, השתלמויות מקצועיות בהתאם לצרכים ושימוש ב"שוברי הדרכה"⁴², מערך תמיכה, חונכות וליווי למורים וקבלת ליווי של יועץ ארגוני ויועץ כלכלי (ראו גם להלן).

מתווה ההכשרה קבע כי מנהל בית"ס יבנה השתלמות בית-ספרית לצוות החינוכי בנושא הניהול העצמי באמצעות מדריכים, מומחים ועמיתים, כדי להטמיע גישה זו בקרבם. לשם כך הוא יכול לנצל את תקציב הפיתוח המקצועי העומד לשימוש, שבמסגרתו אפשר להפעיל תוכנית השתלמות בת 30 שעות אשר יוכרו כשעות פיתוח מקצועי הנדרשות לשם קידום בדרגה ב"אופק חדש". על המנהל לזהות את הצרכים הרלוונטיים עם הצטרפות בית"ס לניהול עצמי, בשיתוף הצוות החינוכי, ולהקצות משאבים לתכנון, לביצוע ולהערכה של תפוקות ההשתלמות.

הבדיקה העלתה כי בכל 22 בתי"ס שנבדקו לא קיבלו הצוותים החינוכיים הכשרות מקצועיות או השתלמויות בית-ספריות כלשהן בנושא הניהול העצמי.

אשר לשיתוף הצוות החינוכי בתהליכי ניהול בית"ס, במחקר ההערכה של ראמ"ה שפורסם בפברואר 2016 דיווחו רוב המורים כי תפקידם בבית"ס לא השתנה בעקבות יישום הניהול העצמי בו, וכי לא חל שינוי משמעותי בשיתופם בקבלת ההחלטות ובגיבוש תוכנית העבודה מקושרת המשאבים ובגישתם לתקציב. תוצאות המחקר מבטאות פער גדול בין השינוי הנדרש בתפקיד הצוות החינוכי על פי המודל של מיקוד השליטה הפנימי בניהול העצמי, הרואה

42 בית"ס בוחר, בהתאם לצרכיו ולפי שיקול דעתו, את תחום ההדרכה, את היקפה ואת אופן הפעלתה, על פי דגם ההדרכה המפורט ב"מסמך המתנה" (ראו להלן).



חשיבות ההכשרה
המקצועית של
הצוותים החינוכיים
בבתי"ס נגזרת גם
משיתופם בתהליכי
קבלת ההחלטות,
בקביעת סדרי
העדיפויות וביישום
תוכניות העבודה של
בית"ס כתנאי
להצלחת הטמעת
הניהול העצמי

בבית"ס אורגן עצמאי של קבלת החלטות, לבין תפיסותיהם ואופן התנהלותם המסורתי של המורים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי לא פעל לפי ממצאי מחקר ההערכה של ראמ"ה בכל הקשור לשיתוף הצוותים החינוכיים. הצלחת תהליך הטמעת הניהול העצמי נגזרת גם משיתוף הצוותים החינוכיים בבתי"ס בתהליכי קבלת ההחלטות, בקביעת סדרי העדיפויות וביישום תוכניות העבודה של בתי"ס. שילובם של הצוותים החינוכיים עשוי לשפר את קבלת ההחלטות ולעזור למנהלים בניהול השוטף של בית"ס.

על משרד החינוך לבדוק כיצד אף לא אחד מהצוותים החינוכיים שנבדקו קיבל הכשרות מקצועיות או השתלמויות בית-ספריות כלשהן בנושא הניהול העצמי. כלי מרכזי לתיקון ליקוי זה הוא פיתוח השתלמויות מקצועיות שיעסקו ביסודות הניהוליים, התקציביים והפדגוגיים של הניהול העצמי, ועידוד בעלי תפקידים בצוות (כגון רכזים) לקחת חלק בהן.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הכשרת הצוותים החינוכיים בבתי"ס אינה מתפקדה של המינהלה. עם זאת היא מעודדת את המנהלים להכשיר את צוותיהם.

תשובתו של המשרד אינה מתיישבת עם אחריותו בכל הנוגע למתן הנחיות מקצועיות וניהוליות למנהלי בתי"ס, לרבות בנושא ההכשרה והרחבת הידע המקצועי של המנהלים והצוות החינוכי.

ההכשרה המקצועית של מזכירות בתי"ס

מזכירות בתי"ס הן חלק מעובדי המינהל והשירותים האחרים שמעסיקה הרשות המקומית, בהתאם להסכמים הקיבוציים המחייבים.

במסגרת הניהול העצמי התרחב תפקיד המזכירות, והן הפכו לגורם משמעותי בהוצאה לפועל של מרחב הגמישות והסמכות הניהולית והכלכלית של בית"ס. מזכירות בית"ס אחראיות לתפעול האדמיניסטרטיבי, ועם המעבר לניהול עצמי הורחבה אחריותן גם לנושאים התפעוליים והכספיים שלו, ובכלל זה ניהול חשבונות, רכש והתקשרויות ופעילויות כספיות אחרות המתקיימות בבית"ס. הן גם מורשות חתימה בחשבון הניהול העצמי של בית"ס. שינוי משמעותי זה במרכיבי תפקידן מחייב הכשרה ולמידת מיומנויות חדשות.

בהסכם ההבנות סוכם כי המשרד והרשות המקומית יגבשו תוכניות ייעודיות להכשרת מזכירות בתי"ס ויחלקו ביניהם את האחריות להפעלתן ומימונן. בהתאם לכך גיבשה המינהלה תוכנית הכשרה למזכירות, שמטרתה, בין השאר: היכרות עם תפיסת המדיניות, הרציונל ועקרונות המעבר לניהול עצמי,

תוך מיקוד בתפיסת תפקיד המזכירה או המינהלנית; והבנת התפיסה החשבונאית-תקציבית בהיבט של ניהול עצמי ועבודה על פי כללי מינהל תקין.

על בסיס התוכנית שגיבשה המינהלה פיתחו משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי קורס ייעודי להכשרת מזכירות בתיה"ס בניהול עצמי, שהיקפו 120 שעות (להלן - קורס מינהלניות). את הקורס העבירו מרכז השלטון המקומי והמפעמים⁴³.

בפברואר 2014 נחתם הסכם בין הסתדרות המעו"ף⁴⁴ למרכז השלטון המקומי, באישור משרדי החינוך והאוצר, בדבר שדרוג מעמדן ותנאי העסקתן של מזכירות בתיה"ס והגדרתן כמינהלניות, בכפוף להכשרתן בקורס מינהלניות. סוכם גם כי סיום הקורס יכלול כתנאי סף במכרז לתפקיד מינהלנית בבתי"ס בניהול עצמי. המטרה הייתה שמשנה"ל התשע"ו יועסקו מזכירות חדשות בבתי"ס בניהול עצמי אך ורק כמינהלניות.

עלה כי למחוזות שנבדקו אין נתונים על היקף קורסי המינהלניות שהתקיימו בפועל ועל מספר מזכירות בתיה"ס במחוז שעברו קורס במתכונת זו. יתרה מזו, חלק מהמחוזות לא רואים את עצמם כגורם שאמור לעסוק בנושא הכשרת המזכירות. לדוגמה, מחוז חיפה ציין בסיכום תמונת מצב בתיה"ס בניהול עצמי לשנה"ל התשע"ד: "אנו לא הכתובת לנושא זה אך מאחר ואנו במגע שוטף עם המזכירות, רואים בנו כתובת לקבלת תשובה - יש לשקול מה ניתן לעשות בנדון".

עוד עלה כי כמחצית מהמזכירות ב-22 בתיה"ס שנבדקו לא עברו קורס מינהלניות במתכונת שנקבעה; חלק מהמזכירות שעברו קורס כזה מסרו כי לא תרם להן כלל בעבודתן השוטפת.

מנתונים שמסרה המינהלה בדצמבר 2017 עולה כי מ-2012 ועד סוף 2017 השתתפו פחות מחצי מהמזכירות בבתי"ס (48%) בקורסי מינהלניות שהתקיימו במכללות ובמרכזי פסג"ה⁴⁵.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי ממצאים אלו מעידים לא רק על היעדר ראייה מערכתית הוליסטית של ניהול, אלא גם על היעדר שותפות ברמת המחוזות. אין הכוונה שהמחוז יטפל בהכשרות עצמן, אלא שיתנהל כיחידת מטה שעליה מוטלת האחריות ליישום המהלכים, בכללם הכשרת המזכירות.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי המזכירות בבתי"ס מועסקות על ידי הרשויות המקומיות ובאחריותן. המשרד לוקח חלק פעיל בהכשרת המזכירות: הממונות

43 המפעם הוא גוף ההדרכה של משרד הפנים המשולב ברשויות המקומיות ומסייע לשיפור ביצועיהן ולהתמקצעות עובדיהן, באמצעות תכנון פעולות הדרכה וביצוען, תכנון תהליכי פיתוח ארגוני וליווי הרשויות בהטמעת השינויים. המפעם אחראי לפיתוח תוכניות ייחודיות ארציות לנושאי ליבה ולתפקידים מרכזיים ברשות, כתחומי התמחות מוניציפליים.

44 הסתדרות המעו"ף היא איגוד מקצועי במסגרת ההסתדרות הכללית המייצג "מנהל, עובדי משק ופקידים ברשויות המקומיות".

45 868 מזכירות בתי"ס מבין 1,812 בתי"ס שעברו למסגרת הניהול העצמי עד סוף שנת 2017.



לנוכח תפקידן המרכזי של המזכירות במערכת בתי"ס שבניהול העצמי, על המינהלה להיות מעורבת בהכשרתן ולפעול, באמצעות המחוזות ולצד הרשויות המקומיות, לכך שכל המזכירות יעברו את "קורס המינהליות"

המחוזיות בעצמן מלמדות תכנים רלוונטיים בתחום הפדגוגי, היועצים הכלכליים מטעם המינהלה מלמדים היבטים כספיים ותפעוליים, והלשכה המשפטית של המשרד מתמקדת בהיבטים המשפטיים של הניהול העצמי.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהלה כי לנוכח תפקידן המרכזי של המזכירות במערכת בתי"ס שבניהול העצמי, עליה להיות מעורבת בהכשרתן ולפעול, באמצעות המחוזות ולצד הרשויות, לכך שכל המזכירות יעברו את קורס המינהליות. על המינהלה לפעול לצד מרכז השלטון המקומי ולברר מדוע הוכשרו רק מיעוט המזכירות, למצוא פתרון לכך ולגבש במשותף לוח זמנים לסיום הכשרת המזכירות לתפקיד מינהליות. נוכח טענת המינהליות שהובאה בפני צוות הביקורת, על תרומה מועטה של הקורס לתפקידן החדש, על המינהלה ומרכז השלטון המקומי לעמוד על אפקטיביות קורס זה ולעדכנו ולשפרו במידת הצורך כך שתושג מטרתו.

ההכשרה המקצועית לבעלי תפקידים ברשות המקומית

לרשות המקומית תפקיד משמעותי בהקצאת משאבים לבתי"ס, בבקרתן ובסיוע להתנהלותן. במסגרת המעבר לניהול עצמי הרשות הופכת לגוף המאפשר לבתי"ס להתנהל באופן אוטונומי בחלק מהנושאים, מהבחינה הכלכלית ומהבחינה התפעולית, תוך מתן ליווי מקצועי וביצוע מעקב ובקרה - בעיקר בנושאים הכספיים. בעלי התפקידים ברשות, ובראשם מנהל מחלקת החינוך, גזבר הרשות או החשב, נושאים אופי מבקר, מגבה ומלווה, ונותנים לבתי"ס את מרחב הפעילות ואת האפשרות לגיבוש המדיניות בהתאם ליעדיו.

בחזור המנכ"ל נקבע כי עם מעבר בתי"ס לניהול עצמי יהיה על מנהלי מחלקות החינוך ברשויות, בין השאר, לפתח מדיניות חינוך יישובית בהלימה לעקרונות הניהול העצמי ובשיתוף מנהלי בתי"ס; לחשוף בפני מנהלי אגפים ובעלי תפקידים ברשות את תפיסת הניהול העצמי של בתי"ס; לוודא שהמשאבים יועברו בצורה שוטפת ומסודרת לבתי"ס; לסייע לבתי"ס להתמודד עם קשיים בתהליך הצטרפותם לניהול העצמי; ולהיות שותפים בוועדה המלווה הבית-ספרית. על כן חשוב להתאים להם מסגרת למידה והכשרה.

הביקורת העלתה כי המינהלה והרשויות לא הכינו עבור הגזברים והחשבים השתלמות ייעודית בנושא הניהול העצמי בבתי"ס כמתחייב מחזור המנכ"ל, וכי הם גם לא השתתפו בהדרכות בנושא. על הרשויות והמשרד לפעול לגיבוש השתלמות ייעודית.

אשר למנהלי מחלקות החינוך - התקיימו כמה השתלמויות בנושא המעבר לניהול עצמי, בהנחיית היועצים הארגוניים והיועצים הכלכליים שהעסיקה

על הרשויות
המקומיות והמינהלה
לפעול בתיאום ולוודא
שכל בעלי התפקידים
ברשות המקומית
הקשורים לתחום
הניהול העצמי יעברו
הכשרה מתאימה
להטמעת עקרונות
הניהול העצמי
ומאפייניו

המינהלה. ההשתלמויות עסקו בתפיסת הניהול העצמי, בפיתוח תפיסת חינוך יישובית בהלימה לתפיסת הניהול העצמי, בפיתוח מרחב אוטונומי לבתיה"ס ובהיבטים כלכליים ויישומיים במעבר לניהול עצמי. למשל, בשנה"ל התשע"ה התקיים פיילוט בקרב קבוצת מנהלי מחלקות החינוך ברשויות שבתחום מחוז צפון, ובעקבותיו הוקמו בשנה"ל התשע"ו ארבע קבוצות נוספות: שתיים במחוז צפון, אחת במחוז חיפה ואחת במחוז מרכז.

עלה כי במחוזות שנבדקו אין נתונים על ההכשרות למנהלי מחלקות חינוך ברשויות שבתחומיהם, וממילא אין מעקב אחר עניין זה.

אשר למעורבות המינהלה מסר משרד החינוך בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי אין מתפקידה להכשיר גזברים וחשבים שאינם עובדי חינוך. עם זאת הייעוץ הארגוני והכלכלי מטעם המינהלה מלווה אותם בעבודתם. עוד ציין המשרד כי המינהלה מקיימת באמצעות המפעם קורס להכשרת מנהלי מחלקות חינוך, ולצורך כך היא מקצה משאבים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ולמינהלה כי עליהן לפעול בתיאום ולוודא שכל בעלי התפקידים ברשות הקשורים לתחום הניהול העצמי, ובכלל זה מנהלי מחלקות החינוך, הגזברים והחשבים, יעברו הכשרה מתאימה להטמעת עקרונות הניהול העצמי ומאפייניו.

ייעוץ ארגוני וכלכלי לבתיה"ס

מתווה ההכשרה קבע כי לצורך קידום תרבות ניהולית-פדגוגית בבתיה"ס שבניהול עצמי והטמעת התהליך בהם, יקבלו בתיה"ס ייעוץ ארגוני. בין מטרות הייעוץ: גיבוש תוכנית עבודה מקושרת משאבים; מיפוי התרבות הארגונית של ביה"ס ועדכונה בהתאם למאפייני הניהול העצמי; גיבוש תוכנית עבודה אפקטיבית לפיתוח ולקידום של מערכת היחסים של ביה"ס עם הסביבה הרלוונטית - הקהילה, הרשות, הפיקוח המחוזי וההורים; וגיבוש תוכנית עבודה אפקטיבית עם הוועדה המלווה הבית-ספרית.

בנוסף להכשרות, נקבע במתווה שבתיה"ס יקבלו ייעוץ כלכלי לצורך הכשרה וליווי בהיבטים הכלכליים והתפעוליים. הייעוץ יסייע להם בהטמעת נהלים תפעוליים וכספיים, בבניית תקציב ההולם את יעדיהם ובעבודה עם הדוחות הכספיים.

בהתאם לכך קבעה המינהלה כי את תהליך הטמעת הניהול העצמי ילוו בכל מחוז יועץ ארגוני ויועץ כלכלי. אלה יועסקו באמצעות התשתית הארגונית של מפעם מעלה אדומים לאזור יהודה ושומרון - הפועל במסגרת עיריית מעלה



אין למינהלה מאגר נתונים של שעות הייעוץ שהקצתה למחוזות. לפיכך, תקציב של מיליוני ש"ח בשנה מוקצה ללא מעקב ובקרה, ובנסיבות אלו אי אפשר להעריך את האפקטיביות שלו

אדומים ומתמחה בהדרכת עובדי הרשויות בנושאי חינוך⁴⁶. משרד החינוך מממן את העסקת היועצים; ב-2017 עמד התקציב לצורך זה על כ-5.6 מיליון ש"ח.

היעדר מידע במחוזות על ניצול שעות הייעוץ

המינהלה קבעה לכל ב"ס מפתח הקצאה אחד לשעות הייעוץ הארגוני והכלכלי: בשנה הראשונה למעבר ביה"ס למסגרת הניהול העצמי⁴⁷ יקבל 17 שעות ייעוץ ארגוני ו-17 שעות ייעוץ כלכלי; וב"ס ותיק⁴⁸ יקבל 12 שעות ייעוץ כלכלי בלבד. המינהלה מקצה את כלל שעות הייעוץ השנתיות למחוזות בהתאם למספר בתי"ס המצטרפים לניהול עצמי בכל שנה.

הבדיקה העלתה כי אין למינהלה מאגר נתונים על שעות הייעוץ שהקצתה למחוזות ולבתי"ס, ולא נתונים על שיעור ניצולן ועל חוסרים, אם ישנם. מידע כזה לא נמצא גם במחוזות שנבדקו. יוצא אפוא כי תקציב של מיליוני ש"ח בשנה מוקצה ללא מעקב ובקרה, ובנסיבות אלו אי אפשר להעריך את האפקטיביות שלו.

מחקר ההערכה של ראמ"ה מפברואר 2016 הצביע על כך שבתי"ס ניצלו באופן חלקי את הייעוץ שהועמד לרשותם. רק כמחצית המנהלים (56%) דיווחו כי קיבלו ייעוץ ארגוני פרטני או ליווי של יועץ ארגוני לביה"ס בשלב כלשהו מאז המעבר לניהול העצמי, ורק כשני שלישים מהם (63%) דיווחו כי קיבלו ייעוץ כלכלי פרטני או ליווי של יועץ כלכלי לביה"ס בשלב כלשהו מאז המעבר.

במסמך ההמלצות ממרץ 2017 צוין כי פחות ממחצית המנהלים לוו על ידי יועץ ארגוני מתחילת המעבר לניהול עצמי. במצגת מאפריל 2017 ציינה המינהלה כי ממוצע שיעור ניצול שעות הייעוץ⁴⁹ במחוזות תל אביב, מרכז, צפון ודרום היה נמוך מאוד - 33% בלבד⁵⁰.

46 מפעם מעלה אדומים אחראי על העסקת היועצים הארגוניים והכלכליים שילוו את המחוז, בתי"ס והרשויות המקומיות שבתחום המחוז.

47 ב"ס שעבר לניהול עצמי בגל השני, שהחל בשנה"ל התשע"ב.

48 ב"ס שעבר לניהול עצמי בגל הראשון, בשנות התשעים.

49 שעות ייעוץ ארגוני וכלכלי, שעות ייעוץ לרשויות המקומיות, שעות ייעוץ למנהלים ושעות הדרכה כלשהן.

50 22% במחוז דרום, 25% במחוז תל אביב, 29% במחוז מרכז ו-46% במחוז צפון. מתוך מצגת סטאטוס פעילות בתי ספר בניהול עצמי, מינהלת מרום וניהול עצמי, אפריל 2017, עמ' 5.

לאור חשיבותן של שעות הליווי והייעוץ בתחומים הארגוניים והכלכליים, שנועדו לתת כלים מקצועיים בידי מנהלי בתי"ס וצוותיהם ולסייע להם בהטמעת מודל הניהול העצמי, על המינהלה לדרוש מהמחוזות להציג לפנייה תוכנית ליישום הליווי והייעוץ האמורים ב"בתי"ס שבאחריותם. על הממונות המחוזיות לדרוש ממנהלי בתי"ס לציין בתוכניות עבודתם כיצד ינוצלו שעות הייעוץ, ועליהן לעקוב אחר מידת ניצולן ובמידת הצורך להשתמש במנגנון הוועדות המלוות כדי לוודא שימוצו עד תום.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולמחוזותיו על חולשתם המהותית בכל הנוגע לשליטה ובקרה על הנתונים החיוניים להתנהלותם. חולשה זו עלתה וצוינה כבר בעניין ההכשרות המקצועיות לצוותי בתי"ס ולבעלי תפקידים ברשויות, וכך גם בעניין שעות הייעוץ עבור הניהול העצמי. בפני המשרד לא עומדת תמונת מצב אמיתית של היקף ניצול שעות הייעוץ שנתן, והדבר פוגע במידה קשה ביכולתו לבצע בקרה על מידת הניצול ולקבל החלטות על בסיס מידע שלם ואמין. התנהלות כזו היא בניגוד למינהל תקין, בפרט כשמדובר במיליוני ש"ח.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי למינהלה נתונים מלאים על הקצאת השעות עבור הייעוץ הארגוני והייעוץ הכלכלי ועל ניצולן. עקב התוצרים הממוקדים הנדרשים מהייעוץ הכלכלי, ככלל, שעות הייעוץ מנוצלות במלואן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי תשובתו אינה עולה בקנה אחד עם הממצאים שעלו בביקורת, לרבות ממצאי ראמ"ה בעניין זה; זאת ועוד, גם בתשובתו לא המציא משרד החינוך נתונים מלאים המאששים את טענתו בדבר ניצול שעות הייעוץ הכלכלי.

על המשרד לפתח מנגנון לניהול מסדי נתונים בכלל ובעניין ניצול שעות הייעוץ בפרט, כך שתהיה לו תמונה מלאה ועדכנית של מרכיבים מהותיים בניהול העצמי. מידע כזה מחויב לצורך ניהול איכותי של משאב כה יקר, בייחוד נוכח כוונת המשרד להחיל את הניהול העצמי על בתי"ס העל-יסודיים.

חוסר התאמה בין היקף שעות הייעוץ המוקצות לבין צורכי בתי"ס

במסמך שהכינה המינהלה על תרומת היועצים הכלכליים והארגוניים לתהליך המעבר של בתי"ס לניהול עצמי הודגש חוסר התיאום בין הייעוץ הארגוני לבין הייעוץ הכלכלי שניתנים לבתי"ס (להלן - מסמך סיכום השלבים).

במסמך סיכום השלבים שהכינה המינהלה צוין כי "הסיוע המקצועי הניתן על ידי הממונים [הממונות המחוזיות] והיועצים הוא קצר מועד. אינו מספיק להעמקה והטמעה".



לנוכח השונות בין
בתי"ס מבחינת
מוכנותם הארגונית יש
לבחון הקצאה
דיפרנציאלית של
שעות הייעוץ הארגוני
לבתי"ס לפי
צורכיהם - דבר שעשוי
לייעל את המנגנון של
המינהלה להקצאת
שעות אלו

הייעוץ הארגוני: במסמך התובנות וההמלצות שהכינה המינהלה במרץ 2017 צוין כי עלו קשיים בהפעלת הייעוץ הארגוני, ובכלל זה: הייעוץ לא הותאם לצרכים הייחודיים של מנהל ביה"ס; היועץ הארגוני לא תמיד תרם דווקא בתחום הניהול העצמי; הייתה כפילות בין פעילות היועץ הארגוני בנושא הניהול העצמי לבין פעילות יועצים ארגוניים במסגרת תוכניות אחרות. כותבי מסמך התובנות וההמלצות הציעו לשנות את מנגנון הקצאת שעות הייעוץ, לאגם משאב זה במחוז ולהקצותו בהתאם לצורכי בתי"ס ובעיתוי המתאים לכך.

אולם בפועל אופן הקצאת שעות הייעוץ הארגוני לבתי"ס והיקפן לא השתנו: המינהלה המשיכה להשתמש במפתח הקצאה אחיד, בלי לבחון את נחיצות הייעוץ, את מידת תרומתו ואת הצרכים הייחודיים של בתי"ס. היא גם לא בדקה אם יש כפילות בין פעילות היועץ הארגוני לעניין הניהול העצמי לבין יועצים ארגוניים אחרים בבתי"ס.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי שעות הייעוץ הארגוני והכלכלי בשנת ההטמעה - השנה הראשונה למעבר ביה"ס לניהול עצמי - מוגדרות מראש עבור ביצוע תוצרים ספציפיים. עם זאת משנה"ל התשע"ה איפשרה המינהלה למחוזות לאגם את שעות הייעוץ הארגוני בכל רשות מקומית ולהקצותן לבתי"ס במחוז בהתאם לצורכיהם ולצורכי הרשויות.

אף שמשרד החינוך מסכים כי יש צורך לנייד את שעות הייעוץ הארגוני בין בתי"ס במחוזות בהתאם לצורכיהם, עמדתו אינה מתיישבת עם הממצאים שעלו בבדיקה במחוזות, וגם בעניין זה המשרד לא צירף מסמכים התומכים בה. לנוכח השונות בין בתי"ס מבחינת מוכנותם הארגונית, עולה צורך לבחון הקצאה דיפרנציאלית של שעות הייעוץ האמורות לבתי"ס לפי צורכיהם - דבר שעשוי לייעל את המנגנון של המינהלה להקצאתן.

הייעוץ הכלכלי: הייעוץ הכלכלי נתפס כחינוי ואף קריטי בהטמעת הניהול העצמי בבתי"ס. הדבר בא לידי ביטוי גם במסמך התובנות וההמלצות ממרץ 2017, שבו הודגשה חיוניותו לגיבוש סל התלמיד וקביעת המהלכים הכלכליים והתפעוליים של ביה"ס, לגיבוש תוכנית עבודה מקושרת משאבים לקראת דיון בוועדה המלווה ולהתאמת הנהלת החשבונות של ביה"ס לצורך דיווח ובקרה.

ממצאי מחקר ההערכה של ראמ"ה מ-2016 מעלים כי גם רוב מנהלי בתי"ס תופסים את הייעוץ הכלכלי כמרכיב חשוב ולעיתים אף קריטי בהטמעת הניהול העצמי - לדעתם הוא גורם התמיכה המשמעותי ביותר בהטמעה. המחקר העלה עוד כי מקרב המנהלים שלוו על ידי יועץ כלכלי מאז המעבר לניהול עצמי, מעטים היו מוותרים על הייעוץ; לדעתם הוא נחוץ גם אחרי השנה הראשונה בניהול עצמי, ולכן הם מממנים אותו מתקציב הניהול העצמי שלהם.

הביקורת ברשויות שנבדקו העלתה כי למנהלי בתי"ס צורך מהותי בייעוץ כלכלי - נוסף על הייעוץ שקיבלו בשנה הראשונה לניהול העצמי, מרביתם

התקשרו עם יועצים כלכליים, עם רואי חשבון חיצוניים או עם יועצים ורואי חשבון גם יחד כדי לקבל סיוע בנושאים הכלכליים והפיננסיים, לרבות הכנת הדוחות הכספיים והגשתם למינהלה. הייעוץ הכלכלי הנוסף מומן ממקורות הרשויות המקומיות או מתקציב הניהול העצמי של בתי"ס. להלן דוגמאות:

במחוז תל אביב: בנתניה מסתייעים 36 מ-43 בתי"ס היסודיים שבניהול עצמי (84%) בליווי ובייעוץ כלכלי של גורם חיצוני במימון העירייה - 46 שעות ייעוץ שנתיות לכל ב"ס. שבעת בתי"ס האחרים⁵¹ (16%) מסתייעים בליווי ובייעוץ כלכלי חיצוני במימון עצמי מתקציב הניהול העצמי שלהם; בגבעתיים כל תשעת בתי"ס היסודיים שבניהול עצמי מסתייעים בליווי ובייעוץ כלכלי של גורם חיצוני במימון העירייה, שהקצתה כ-260 שעות ייעוץ כלכלי בשנים התשע"ה-התשע"ז; גם באור יהודה נעזרים כל שבעת בתי"ס היסודיים שבניהול עצמי בליווי ובייעוץ כלכלי של גורם חיצוני במימון העירייה⁵².

במחוז חיפה: בקריית אתא העירייה אינה מממנת ליווי וייעוץ כלכלי לבתי"ס. נמצא כי שבעה מ-10 בתי"ס היסודיים שבניהול עצמי (70%) מסתייעים בליווי ובייעוץ כלכלי חיצוני מתקציב הניהול העצמי שלהם. מנהלי יתר בתי"ס מסרו שהם מתקשים לממן את הייעוץ ולכן ויתרו עליו; בעספיא רק ב"ס אחד מבין ארבעה שעברו לניהול עצמי הסתייע בליווי ובייעוץ כלכלי חיצוני מתקציב הניהול העצמי שלו, והיתר ויתרו בשל קשיי מימון.

במחוז צפון: בנצרת מסתייעים 13 בתי"ס היסודיים שבניהול עצמי בליווי ובייעוץ כלכלי חיצוני במימון העירייה; בשפרעם 11 בתי"ס היסודיים שבניהול עצמי מסתייעים בליווי ובייעוץ כלכלי חיצוני מתקציב הניהול העצמי שלהם.

במחוז דרום: כל בתי"ס היסודיים שבניהול עצמי באשדוד (36) ובדימונה (10) מסתייעים בליווי ובייעוץ כלכלי חיצוני במימון העיריות.

עולה כי שעות הייעוץ הכלכלי שהקצה המשרד לבתי"ס בשנתם הראשונה לניהול עצמי אינן מספיקות, ובתי"ס נדרשים לליווי גם בשנים שלאחר מכן. אם הרשות המקומית רוצה ויכולה היא מממנת סיוע וליווי כלכלי ממקורותיה; אחרת נדרש ביה"ס לממן זאת ממקורותיו - בדרך כלל מתקציב הניהול העצמי - או לוותר לחלוטין על המשך הסיוע והליווי, דבר העלול לפגוע בהתנהלות הכלכלית השוטפת שלו. בהינתן זאת, עולה חשש כי רשויות מקומיות חלשות כלכלית לא יוכלו לסייע לבתי"ס שלהן להתמודד עם הקשיים והאתגרים בניהול תקציבם. חשש נוסף הוא שהתקציב המיועד לניהול עצמי ינוצל ברובו למימון הייעוץ הכלכלי, על חשבון ניצולו לצורך גמישות פדגוגית. התוצאה עלולה להיות פגיעה באיכות הפדגוגיה והגדלת הפערים בין בתי"ס באשכולות שונים מבחינת יכולת מימוש יעדיהם החינוכיים וההיענות לצורכי התלמידים.

51 בתי"ס אלו סירבו לקבל סיוע מהעירייה מסיבות השמורות עימם.

52 עלות המימון השנתי בשנים 2016 ו-2017 מגיעה ל-57,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהלה כי עליה לקבוע את היקף המשאבים הנדרשים לליווי המנהלים וצוותי בתי"ס בשלבים מתקדמים, לאחר השנה הראשונה ואת הקריטריונים לחלוקתם. אין מקום לתלות סוגיה מרכזית זו בחוסנם הכלכלי ובשיקול דעתם של הרשויות המקומיות או של בתי"ס.

אי-ניצול שעות הליווי והיעוץ ההמשכי

המשרד זיהה את הקושי של בתי"ס להתמודד עם המשימות החדשות שהתווספו במסגרת הניהול העצמי, ונוכח לדעת כי שעות היעוץ והליווי שהמינהלה הקצתה למחוזות ובאמצעותם לבתי"ס אינן מספיקות להם וכי הם נדרשים לליווי נוסף. ב-2017 החליטה המינהלה להקצות למחוזות, עבור שנה"ל התשע"ז, שעות ליווי ויעוץ המשכי "עקב מורכבות המחוזות", כסיוע נוסף לבתי"ס ולרשויות בהיבטים הארגוניים והכלכליים מעבר לשנה הראשונה למעבר לניהול עצמי. היקף השעות שהוקצו במסגרת זו מתבסס על צרכים שהעלו הממונות המחוזיות ועל מספר הרשויות ובתי"ס שבכל מחוז. ואולם עלה מנתונים שהתקבלו מהיעוץ הכלכלי והארגוני מטעם המשרד כי על אף הצורך בשעות אלו, ברוב המחוזות שיעור ניצולן היה כמעט אפסי. להלן בלוח 1 פירוט שעות היעוץ ההמשכי שניתנו למחוזות ומידת ניצולן בפועל:

לוח 1: מספר שעות הליווי והיעוץ הכלכלי והארגוני ההמשכי שהוקצו

למחוזות ושיעור ניצולן

מחוז	מספר שעות הליווי והיעוץ הכלכלי ההמשכי	מספר שעות הליווי והיעוץ הכלכלי שנוצלו בפועל	מספר שעות הליווי והיעוץ הארגוני ההמשכי	מספר שעות הליווי והיעוץ הארגוני שנוצלו בפועל
דרום	259	280.5	100	8
חיפה	199	0	75	0
ירושלים ומנח"י	182	0	77	0
מרכז	327	0	123	0
צפון	499	0	164	0
תל אביב	177	0	80	0

מלוח 1 עולה כי רק מחוז דרום ניצל את שעות הליווי והיעוץ הכלכלי ההמשכי שהקצתה המינהלה ואף חרג מהמכסה שהוקצתה לו. בכל יתר המחוזות שיעורי ניצול שעות הליווי והיעוץ הכלכלי היו אפסיים. שיעורי ניצול שעות הליווי הארגוני היו אפסיים בכל המחוזות שנבדקו.



על פי יסוד מיקוד
השליטה הפנימי על
ביה"ס לגבש לעצמו
חזון ותפיסת עולם
חינוכית, לגזור מהם
מטרות ויעדים, לאתר
ולהגדיר את צרכיו
ולהקצות להם את
המשאבים המתאימים

משרד מבקר המדינה מעיר כי שעות הליווי והייעוץ הכלכלי ההמשכי הוקצו לפי הצרכים שהעלו הממונות המחוזיות לפני המינהלה, אולם הן לא ניצלו את תוספת השעות שהוקצתה לבתי"ס שבאחריותן. על הממונות המחוזיות לפעול לאלתר לניצול שעות אלו לפי הצרכים שהעלו. על המינהלה לבצע מעקב ובקרה על היקף ניצול שעות הליווי והייעוץ המוקצות למחוזות, ולוודא שכל בתי"ס והרשויות מקבלים את הסיוע הנדרש נוכח חשיבותו להצלחת הניהול העצמי.

קשיים ביישום מיקוד השליטה הפנימי של ביה"ס

הראשון מבין היסודות הניהוליים-פדגוגיים במערך הניהול העצמי הוא מיקוד השליטה הפנימי - מעבר ממוקד שליטה חיצוני (משרד החינוך והרשות המקומית) למוקד שליטה וריכוז פנימי (ביה"ס). מטרת מהלך זה היא להפוך את ביה"ס למוקד לקבלת החלטות פדגוגיות וניהוליות. במסגרת זאת ביה"ס נדרש לגבש לעצמו חזון ותפיסת עולם חינוכית, לגזור מהם מטרות ויעדים, לאתר ולהגדיר את צרכיו ולהפנות אליהם את המשאבים המתאימים, לצורך קידום התלמידים בהיבטים הלימודיים, הרגשיים והחברתיים. תהליך זה מחייב את ביה"ס לפתח מומחיות בתחומים שונים ולפעול כארגון אינטליגנטי, גמיש ומגיב בהתאם לצרכים שזיהה⁵³.

משרד מבקר המדינה בדק ב-22 בתי"ס כיצד השתמשו בשלושה מבין הכלים המרכזיים שגיבש משרד החינוך להפיכתם בניהול העצמי למוקדי קבלת החלטות: גיבוש תוכניות עבודה מקושרות משאבים; ניהול ביה"ס באמצעות ועדה מלווה; וקיום גמישות פדגוגית. עוד נבדקו היבטים הקשורים למדידת התפוקות והתוצאות של יישום הניהול העצמי. להלן פירוט:

תוכניות עבודה מקושרות משאבים

לצורך הפעלת הניהול העצמי מעביר המשרד לבתי"ס, באמצעות הרשות, תקציב ייעודי - סל תלמיד⁵⁴. מרכיב מרכזי בתוספת תקציבית זו הוא התוספת הפדגוגית, המיועדת לשימוש ביה"ס לצורכי פדגוגיה. לדוגמה, בשנת 2015 העביר המשרד לבתי"ס כ-70 מיליון ש"ח עבור התוספת הפדגוגית, בשנת 2016 העביר המשרד כ-78 מיליון ש"ח ובשנת 2017, העביר המשרד כ-82 מיליון ש"ח.

53 חוזר המנכ"ל, סעיף 2.2א.

54 ראו להלן בפרק "תפקיד הרשות המקומית - חלוקת הסמכות והאחריות בינה לבין ביה"ס".

נדבך מרכזי בניהול העצמי הוא לאפשר למנהל ביה"ס וצוותו לנהל באופן עצמי את המשאבים שלרשותם, על פי שיקול דעתם, לשם קידום מטרות ביה"ס ויעדיו בהתאם למגוון הצרכים של תלמידיו, בהיבטים הלימודיים, הרגשיים והחברתיים. כלי מרכזי ליישום תפיסה זו הוא תוכנית עבודה המקושרת למשאבים שמגבש מנהל ביה"ס עם צוותו (להלן גם - תוכנית העבודה). בתהליך גיבוש תוכנית העבודה נדרשים המנהל וצוותו למפות את נתוני היסוד ואת כלל משאבי ביה"ס (מהמשרד, מהרשות וממקורות נוספים), לגבש את המטרות, היעדים וסדרי העדיפויות של ביה"ס ולהקצות את המשאבים הנדרשים.

על תוכנית העבודה להתאים לחזון, ליעדים ולמטרות שהגדירו השותפים להכנתה. עליה לפרט ולכמת את התוצרים הלימודיים והחברתיים, לוחות הזמנים, המשאבים הנדרשים ודרכי ההערכה וכן את חלקו של כל שותף בתוכנית⁵⁵. תהליך ההכנה ואופן אישורה מאפשרים לקדם תכנון קצר טווח וארוך טווח, לאתר ולמפות צרכים, לבחון מחדש את צורכי ביה"ס ויעדיו, להחליט על סדרי עדיפויות ולחבר בין יעדים חינוכיים למשאבים.

לפני פתיחת שנה"ל על מנהל ביה"ס להביא את תוכנית העבודה והתקציב המקושר אליה לדיון בוועדה המלווה הבית-ספרית ולאישורה⁵⁶. באמצע השנה על הוועדה להתכנס לדיון ביישום תוכנית העבודה, לבדיקת הביצוע מול התכנון ולהסקת מסקנות לקראת גיבוש תוכנית העבודה לשנה"ל העוקבת.

משרד מבקר המדינה בדק אם בתיה"ס שנבדקו הכינו תוכנית עבודה מקושרת משאבים לשנה"ל התשע"ה-התשע"ז⁵⁷; אם עשו זאת לפי המתכונת שנקבעה; אם ביצעו את התוכניות הפדגוגיות שקבעו⁵⁸; ואם בדקו תכנון מול ביצוע והפיקו לקחים מכך.

בתי"ס שלא הכינו תוכנית עבודה מקושרת משאבים: הכנת תוכנית עבודה אמורה להבטיח שיעדים מרכזיים של ביה"ס לא רק יבואו בה לידי ביטוי, אלא יוגדרו ויוקצו להם המשאבים הנדרשים.

55 חוזר המנכ"ל, נספח א'.

56 ראו להלן בפרק "הוועדה המלווה הבית-ספרית לעניין הניהול העצמי".

57 ברשויות שנכנסו לניהול העצמי לאחר התשע"ה נבדקו רק השנים הרלוונטיות לניהול העצמי.

58 יש מגוון רחב של תוכניות פדגוגיות כגון תכנית "אמירים" - תכנית לטיפול תלמידים מצטיינים ולקידום תרבות של מצוינות בבתי הספר, תכנית קשר רב דורי "מזדקנים אתבונן" - תכנית לחיזוק הקשר הבין דורי בתהליכי למידת חקר ותיעוד מורשתם של האזרחים הוותיקים בכלים דיגיטליים.

עלה שארבעה מ-22 בתיה"ס שנבדקו (כ-18%) כלל לא הכינו תוכניות עבודה מקושרות משאבים, אף שמהדוחות הכספיים שלהם עולה כי השקיעו כספים בתוכניות פדגוגיות; מכאן שתוכניות אלו הוכנו ללא תכנון תקציבי מתואם מראש כנדרש. לא זו בלבד שבתיה"ס אלו לא יצרו את התיאום הנדרש בין תקציביהם לבין סדרי העדיפויות ביעדים, אלא ששיעור ניכר מהתוספת הפדגוגית שקיבלו ממשרד החינוך לא נוצל (נוצל בין 14% ל-80%). על פי נתוני משרד החינוך, בשנת התשע"ז רק כשליש מכלל בתיה"ס הקצו את כל התוספת הפדגוגית (או סכום גדול יותר) למטרות פדגוגיות, וכ-30% מבתיה"ס הקצו לכך פחות ממחצית התוספת הפדגוגית שקיבלו⁵⁹. מצב זה מבטא התנהלות אקראית, חסרת תכנון והכוונה, הגורמת לכך שבתיה"ס אינם מנצלים את המשאבים העומדים לרשותם לצורכי פדגוגיה ולטובת ביה"ס.

בתי"ס שהכינו תוכניות עבודה שאינן מפורטות דיין: עלה שבתיה"ס שהכינו תוכניות עבודה עשו זאת ללא הפירוט הנדרש בחוזר המנכ"ל. בדרך כלל היעדים והתוכניות הפדגוגיות צוינו באופן כללי בלבד, כך שאין לדעת מה כוללת התוכנית, באיזה אופן היא מקדמת את יעדי ביה"ס ולפי איזה סדר עדיפויות. זאת ועוד, תוכניות העבודה של כל בתיה"ס שנבדקו לא כללו את כל המרכיבים הדרושים להשגת תכליתן ככלי תכנוני אפקטיבי (למשל פירוט התוצרים הצפויים, לוחות הזמנים ודרכי ההערכה).

למשל, ביה"ס בקריית אתא לא ציין בתוכנית העבודה מקושרת המשאבים לשנה"ל התשע"ה מהן התוכניות הפדגוגיות שהוא מבקש לקדם, אלא הסתפק ברישום יעדים כלליים וציון סכומים לצידם, בלי לפרט בתוכנית העבודה עבור מה מיועד התקציב; ביה"ס בנתניה ציין בתוכנית העבודה מקושרת המשאבים לשנה"ל התשע"ו כי הוא מתכנן להשקיע כ-31,000 ש"ח בתוכניות פדגוגיות הנוגעות לנשאים "פיתוח סביבות למידה" ו"למידת חקר בתחום המדעים", אך לא פירט מהן התוכניות וכיצד בכוונתו ליישמן.

אי-הלימה בין תכנון לביצוע: אין די בעצם קיומה של תוכנית עבודה מקושרת משאבים, גם אם מפורטות בה התוכניות הפדגוגיות שביה"ס מבקש לקדם; נדרש לבצעה בהתאם לתכנון. חריגות מהתקציב המתוכנן - כגון הקצאת תקציב לפרויקטים שאינם בתוכנית, תקצוב עודף של תוכניות הכלולות בה או תת-ניצול של תקציב התוספת הפדגוגית - משקפות רפיון ניהולי, ואם היקף החריגות משמעותי הן מצביעות על תכנון לקוי ולמעשה מייתרות את התכנון.

למשל, בשנה"ל התשע"ה קיבל ביה"ס בקריית אתא מהמשרד תוספת פדגוגית בסך כ-45,000 ש"ח. בין התוכניות שביקש ביה"ס לקדם באמצעותה הייתה הקמת "חדר חלל". על פי ממצאי הבדיקה, ההוצאה של ביה"ס על פדגוגיה עמדה על כ-50,000 ש"ח - חריגה של כ-11% מהתכנון. עוד עלה מהדוחות

59 ראו פירוט להלן בפרק "שיעור המרכיב הפדגוגי בסל התלמיד והשימוש בו" תת פרק "שיעור הניצול של המרכיב הפדגוגי".



על מנהלי בתיה"ס
להכין תוכניות עבודה
מקושרות משאבים
באופן שמגדיר את
הזיקה שבין התוכניות
לבין היעדים, קובע
סדרי עדיפויות,
מאפשר אומדן
תקציבי וקובע את לוח
הזמנים למימוש

הכספיים כי ההוצאה הכוללת על "חדר החלל" הייתה כמעט כפולה מהמתוכנן. לעומת זאת, תוכניות אחרות שתכנן ביה"ס לא בוצעו.

בי"ס בשפרעם תכנן להשקיע בתוכניות פדגוגיות כ-31,000 ש"ח במסגרת תוכנית העבודה לשנה"ל התשע"ו. התוספת הפדגוגית שקיבל מהמשרד הייתה 45,000 ש"ח, וההוצאה בפועל - כ-17,000 ש"ח, כלומר ניצול של 38% בלבד. בשנה"ל התשע"ז, לעומת זאת, תכנן ביה"ס להשקיע בפדגוגיה 40,000 ש"ח ואולם בפועל השקיע כ-70,000 ש"ח - חריגה של כ-75% מהתכנון. הדבר מצביע על תכנון לא מיטבי, שכן לביה"ס היה ידוע מראש מה הסכום שיקבל.

כדי להבנות את השלבים להכנת תוכנית עבודה מקושרת משאבים במתכונת הנדרשת וכן כדי להבטיח את ההלימה בין התכנון לביצוע, מפעיל המשרד מתחילת שנה"ל התשע"ח מערכת ממוחשבת, מערכת "תום". אולם המערכת אינה מספקת למנהלים את מרב הנתונים הדרושים להכנת תוכנית שברשות המשרד, מאחר שהמשרד לא קשר אותה למערכות רלוונטיות אחרות, כגון מערכת "סל תלמיד"⁶⁰, המציגות בפני מנהל ביה"ס גם את היקף התקציבים שהמשרד מעמיד לניהול ביה"ס.

תוכניות עבודה המקושרות למשאבים חיוניות לניהול עצמי של בתיה"ס באופן יעיל ואחראי. הממצאים לעיל מצביעים על כך שחלק מהמנהלים אינם משתמשים בתוכניות העבודה ככלי ניהולי - כלי המאפשר לקבוע את המשימות שעליהם להוביל ובכך לבטא את חזון ביה"ס ולהשיג את יעדיו ומטרותיו. חסרונן של תוכניות עבודה שלמות אינו מאפשר לקבוע סדר עדיפויות, להעריך את טיב היישום של התוכניות והפרויקטים שבהם התמקדו בת"ס במסגרת הניהול העצמי ושהם בחרו להשקיע את תקציב התוספת הפדגוגית, ולא את הביצוע מול התכנון. הניצול החסר או החורג ביחס לתוספת הפדגוגית, שעלו בביקורת, עשויים לנבוע מתכנון לקוי או חסר ומכך שלא נקבעו כלל היעדים הפדגוגיים של בתיה"ס ומקורותיהם התקציביים.

על מנהלי בתיה"ס להקפיד ולהכין תוכניות עבודה מקושרות משאבים באופן מפורט כנדרש; הפירוט הוא שמגדיר את הזיקה שבין התוכניות לבין היעדים וקובע סדרי עדיפויות, מאפשר אומדן תקציבי וקובע את לוח הזמנים, את הכלים למימוש ואת דרכי ההערכה. בד בבד על המפקחים הכוללים, הממונות המחוזיות והמינהלה להנחות ולהדריך את המנהלים והצוותים החינוכיים בבתי"ס בבניית תוכנית עבודה מקושרת משאבים שתענה על המטרות שלשמה נבנתה ותשמש כלי ניהולי מרכזי בידיהם. עליהם לעקוב אחרי אופן ביצועה, ובמידת הצורך לנקוט פעולות למניעת חריגות של בתיה"ס מהתוכנית ושימוש לא אפקטיבי בכלי זה. ממצא זה מחזק את הצורך בהכשרת המנהלים בתחום זה.

מתשובות שמסרו בתיה"ס למשרד מבקר המדינה בחודשים יוני-אוגוסט 2018 עולה כי ככלל, המנהלים רואים חשיבות רבה בהכנת תוכנית עבודה מקושרת משאבים. עם זאת, חלקם חשים שלא קיבלו הכשרה מספקת להכנתה באופן מיטבי; אשר למערכת תום ציינו בתיה"ס שמערכת ממוחשבת זו אינה "ידידותית" דייה למשתמש, ולעיתים עולה קושי ממשי בעבודה עם המערכת שכן בזמן אמת עולים צרכים ובעיות שלא נצפו מראש.

משרד החינוך מסר בתשובתו מיוני 2018 למשרד מבקר המדינה, כי בשלב התכנון של התוכניות הפדגוגיות התוספתיות והפרויקטים הנוספים מניח ביה"ס הנחות והערכות שאינן בהכרח מדויקות, ולעיתים הן משתנות בשלבי הביצוע. תפקידו של המפקח הכולל, בין היתר, הוא לעקוב אחר ביצוע תוכניות העבודה והשגת יעדיהן. המשרד הוסיף כי מערכת תום תאפשר מעקב מרכזי אחר כתיבת תוכניות העבודה ע"י כל בעלי העניין (בהם מפקחים, נציגי הרשות המקומית). המערכת נבנתה על ידי צוות שראה לנגד עיניו את הצורך להפוך את תוכנית העבודה לכלי ניהולי שימושי למנהל ביה"ס - צוות שכלל גם את נציגי האגף לתכנון ואסטרטגיה במשרד, המוביל את מדיניות התכנון.

לנוכח הפגמים שהעלה משרד מבקר המדינה בנוגע לאופן שבו מכינים מנהלי בתיה"ס את תוכניות העבודה מקושרות המשאבים, ונוכח אי-השימוש שהם עושים בכלי זה לצורך הקצאת המשאבים באופן מדויק ויעיל ככל האפשר ולהבטחת ההלימה המרבית בין התכנון לביצוע - על המפקחים הכוללים לעקוב אחר הכנת התוכניות על ידי המנהלים, במטרה לצמצם ליקויים בסיסיים בהכנה החוזרים ונשנים מדי שנה בשנה. על המינהלה והממונות המחוזיות לפעול להטמעת מערכת תום ולוודא שהמנהלים מגבשים את תוכניות העבודה על פי המתכונת שנקבעה זה מכבר, כך שהן ישפרו את התכנון והניהול הבית-ספרי; בה בעת אין בשימוש במערכת ממוחשבת כדי לייתר ליווי ומעקב של המינהלה והממונות המחוזיות, שייתנו מענה פרטני לקשיים שהמנהלים נתקלים בהם בהכנת התוכניות ובביצוען האפקטיבי.

הוועדה המלווה הבית-ספרית לעניין הניהול העצמי

על פי חוזר המנכ"ל, כל ביה"ס בניהול עצמי יכונן ועדה מלווה לעניין הניהול העצמי, שחבריה הם מנהל ביה"ס (מרכז הוועדה), המפקח הכולל על ביה"ס מטעם המשרד, מנהל מחלקת החינוך או נציג מטעם הרשות המקומית, נציג הגזברות או חשבות מחלקת החינוך מטעם הרשות, נציג מורי ביה"ס ונציג ההורים (להלן - הוועדה המלווה). חברי הוועדה יכולים להזמין אליה חברים קבועים נוספים או אורחים, בהתאם לצורך, בהסכמת יתר החברים.

החוזר מגדיר את תפקידי הוועדה: לשמש פורום מייעץ, מלווה ותומך להנהלת ביה"ס בגיבוש וביישום מדיניותה הפדגוגית, הניהולית והכלכלית; לשמש מסגרת לשיח משותף של גורמים המעורבים בחיי ביה"ס והמשפיעים על העשייה בו; לשמש מסגרת לדיון תקופתי מוסדר בכלל התשומות, התהליכים



ברבים מבתי"ס דיוני
הוועדה המלווה אינם
משיגים את המטרה
שלשמה נועדו -
לשמש פלטפורמה
לדיון מעמיק על
אתגרי ביה"ס
ופתרונות אפשריים
להם - אלא מנגנון
להצגת תוכניות
והישגים גרידא

והתוצרים של ביה"ס, הן הפדגוגיים והן הכלכליים, ולחשיבה משותפת על סוגיות וקשיים; לסייע לביה"ס לממש את האחריות שלו באמצעות דיון על תוכנית העבודה הבית-ספרית ועל האתגרים העומדים בפניו; לאשר את תוכנית העבודה מקושרת המשאבים.

עוד נקבע בחוזר שיש לכנס את הוועדה המלווה פעמיים בשנה לפחות, במועדים המוסכמים על חברה הקבועים: מפגש ראשון לקראת סוף שנה"ל לגבי שנה"ל העוקבת, ומפגש שני באמצע שנה"ל לדיון ביישום תוכנית העבודה. נקבע כי על החלטות הוועדה להתקבל בהסכמת חברה. אם תוכנית העבודה אינה מאושרת, יש להבהיר את ההיבטים הטעונים שיפור ולקיים מפגשים ודיונים נוספים עד אישורה, ולתעדם בסיכום דיון מפורט שיופץ למשתתפים. דיוני הוועדה המלווה אמורים להיות בהובלתם, באחריותם ובניהולם של מנהלי בתי"ס, ותפקידם להיות מרכזיים. על הדיון להתמקד בתוכנית העבודה על היבטיה השונים, לרבות התקציביים, ולכן אחד מחברי הוועדה הוא נציג הגזברות ברשות. הוועדה אמורה גם לבדוק את התכנון מול הביצוע של תוכניות העבודה, להתמקד בקשיים ובאתגרים שביה"ס עומד בפניהם ולבחון אם ניתן להם ביטוי בתוכנית ואם הוקצו המשאבים המתאימים.

משרד מבקר המדינה בדק ב-22 בתי"ס את ניהול הוועדות המלוות שלהם, בהתאם לפרמטרים שנקבעו בחוזר המנכ"ל. בכלל זה נבחן אם הדיונים בוועדה ממלאים את ייעודם.

הבדיקה העלתה כי ברבים מבתי"ס דיוני הוועדה המלווה אינם משיגים את המטרה שלשמה נועדו, והוועדה אינה משמשת פלטפורמה לדיון מעמיק על אתגרי ביה"ס ופתרונות אפשריים להם, אלא מנגנון להצגת תוכניות והישגים גרידא. הדבר בא לידי ביטוי כבר בשלב האחריות ליזמון הוועדות וניהולן, ובהמשך בהכנה לפני הדיונים, במועדי כינוס הוועדות ובמקומות כינוסן, בהרכב המשתתפים, בדיונים לגופו של עניין, בתיעוד הדיונים ובאופן יישום החלטות המתקבלות בוועדה. להלן פירוט הממצאים:

יזומת כינוס הוועדה המלווה והובלתה: כאמור, הוועדה המלווה אמורה להתכנס ביוזמה ובהובלה של מנהלי בתי"ס, אשר אמורים גם לנהל את הדיון בה ולקבוע את סדר יומה. בכך ניתן ביטוי למעמדו של מנהל ביה"ס כגורם המוביל אותו והמתווה את אופן ניהולו.

הבדיקה העלתה כי הוועדה המלווה מתכנסת ביוזמתו של מנהל מחלקת החינוך ברשות⁶¹ או המפקח הכולל או שניהם במשותף, והם שקובעים את לוח הזמנים לדיונים ושולחים את הזימון לחבריה. יודגש כי באף ב"ס לא נמצא שמנהל ביה"ס הוא ששלח את הזימון לדיון בוועדה או קבע את סדר יומה ואת מהלך הדיון בה.

לדוגמה, בנתניה זימן מנהל האגף לחינוך יסודי 18 מ-25 מנהלי בתיה"ס היסודיים הממלכתיים להצגת תוכניות העבודה שלהם לשנה"ל התשע"ה בכמה מועדים - 3 עד 5 מנהלים בכל דיון. בקריית אתא הזמינה המפקחת הכוללת את מנהלי בתיה"ס ומנהלי אגף החינוך לוועדות המלוות בסוף שנה"ל התשע"ז וקבעה לוח זמנים ליום דיונים מרוכז בשעות 8:00 עד 15:30 שבו יציגו שבעת מנהלי בתיה"ס היסודיים ברשות את תוכניות העבודה שלהם - כל אחד במשך שעה בלבד.

בנצרת מזמנת מנהלת מחלקת החינוך את 13 מנהלי בתיה"ס היסודיים לדיון בוועדה המלווה שבה מוקצה לכל אחד מהם זמן הצגה מוגבל, והיא שמובילה את הדיונים. גם בשפרעם מנהלת אגף החינוך בעירייה היא שיוזמת את דיוני הוועדות המלוות, מזמנת את המשתתפים ואחראית ללוח הזמנים, ולכל ב"ס מוקצית חצי שעה בלבד.

באשדוד זימנו במשותף מנהלת אגף ממינהל החינוך בעירייה והמפקח הכולל של בתיה"ס הממלכתיים-דתיים (להלן - הממ"ד) את מפגש הוועדה המלווה השנייה לשנה"ל התשע"ו של בתיה"ס הממ"ד. מנהלת האגף והמפקח קבעו ארבעה מועדים לדיונים; בכל מועד הופיעו בפני הוועדה 3 עד 4 בתי"ס, ולדיון בעניינו של כל אחד מהם הוקצתה שעה בלבד. תהליך דומה קיימו מנהלת ממינהל החינוך והמפקחת הכוללת לגבי דיוני הוועדות המלוות של בתיה"ס בעיר במחצית השנייה של התשע"ז.

במצב דברים זה, כינוסי הוועדה המלווה אינם יכולים לשמש פלטפורמה לדיונים מעמיקים ויסודיים בסוגיות הנוגעות לבתיה"ס. מרכז הכובד של עבודת הוועדה עובר ממנהל ביה"ס - המזמין להציג את תוכנית העבודה שלו - לרשות המקומית, והתפיסה שבבסיס הניהול העצמי אינה מתממשת. להפך - מעמד הרשות התחזק ולצידו גם מעמד המשרד באמצעות המפקח, שכן הם שמנהלים את הוועדה, מזמנים את דיוניה ומחליטים על סדר היום של הדיון ועל גבולותיו. הדבר עומד בסתירה לתכלית מנגנון הוועדה המלווה ככלי ניהולי בידי מנהל ביה"ס, שתפקידו בוועדה מוגדר במפורש על ידי חוזר המנכ"ל - אמצעי להשפיע על תוכני הדיון כך שישקפו את צרכיו, יעדיו ומשאביו של ביה"ס, על עומק הדיון ועל ההחלטות המתקבלות בו.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי מועדי דיוני הוועדות המלוות נקבעים על ידי מנהלי מחלקות החינוך או המפקחים שכן הוועדות מרוכזות לימים ייעודיים לכך בכל רשות - זאת כדי לנצל במידה מיטבית את זמנם של המפקח ושל מנהל מחלקת החינוך ברשות. עם זאת, מנהל הדיון בוועדה הוא מנהל ביה"ס, כנקבע בחוזר המנכ"ל, ואין בזהות קובע המועד לדיון הוועדות לשנות מצב דברים זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך שעליו להבטיח שמנהל ביה"ס יהיה הגורם המוביל בניהול עבודת הוועדה המלווה, כאמור בחוזר המנכ"ל, וכי הוא שיזמן את הדיון ויקבע את מקומו, את סדר יומו, את הנושאים שידונו בו, את משכו ועוד. על המינהלה ועל המפקחים להסיט את מרכז הכובד של דיוני הוועדות כדי שיתמקדו בניהול הפרטני של בתיה"ס. עליהם להקפיד שפורום הדיון בוועדות המלוות, מעבר להצגת תוכנית העבודה, ישמש למנהלי בתיה"ס כלי להובלה וניהול ממשיים, שאינו תלוי ברובו במגבלות ובהנחיות של גורמים חיצוניים.

הכנה לפני הדיון: חוזר המנכ"ל קבע כי תוכנית העבודה של ביה"ס תישלח לעיון כל חברי הוועדה המלווה ימים מספר לפני מועד התכנסותה, כדי שהדיון יהיה יעיל, מועיל ולגופו של עניין. קריאת החומר מראש מאפשרת לרדת לעומקם של דברים במהלך הדיון.

עלה כי אף אחד ממנהלי בתיה"ס שנבדקו לא שלח את תוכנית העבודה לכל חברי הוועדה המלווה לפני מועד הדיון; לכל היותר הם שלחו העתק למפקחת הכוללת או למנהל מחלקת החינוך ברשות.

העובדה שמנהלי בתיה"ס אינם שולחים את תוכנית העבודה מראש לכל חברי הוועדה המלווה פוגעת ביכולת לקיים דיון ממשי בוועדה, חוטאת לתכלית הדיונים בה ופוגעת בתוצריה. הדבר נוגע במיוחד להיבטים הכלכליים והתקציביים שחיוני שנציג הגזברות ברשות יעמיק בהם. זאת ועוד, שליחת התוכנית רק לחלק מחברי הוועדה מקנה להם עדיפות ויכולת השפעה גדולה יותר על ההחלטות שמתקבלות בדיון. בהקשר זה יש לראות בחיוב את הודעת המשרד בתשובתו כי בעתיד יהיו כל הגורמים הרלוונטיים בעלי הרשאה לצפות בתוכניות העבודה במערכת תום.

הרכב המשתתפים: לכל אחד מחברי הוועדה המעורבים בחיי ביה"ס, ערך מוסף ייחודי בהשפעתו על יכולת ביה"ס להשיג את מטרותיו ולממש את ייעודו. השיח המשותף ביניהם מאפשר ראייה רחבה ואינטגרטיבית. על פי הקבוע במדריך הוועדה המלווה הבית-ספרית שהוציאה המינהלה, באחריות מנהל ביה"ס ליזמן את המשתתפים לדיון הוועדה בצירוף סדר היום.

הבדיקה העלתה כי ברבים מדיוני הוועדות המלוות בבתיה"ס לא השתתפו כל הנציגים הדרושים - בין אם לא זומנו או שבחרו לא להגיע. בחלק מהם נמצא שלא השתתפו גורמים שעמדתם חיונית במיוחד בקבלת ההחלטות, למשל נציג הגזברות ברשות או נציגי ההורים.

עלה שהסיבה להיעדרות חלק מחברי הוועדה היא שמזמני הדיונים - מנהלי מחלקות החינוך או המפקחים הכוללים - אינם מקפידים על זימון כל חברי הוועדה הנדרשים על פי חוזר המנכ"ל. מצב זה פוגע בתכלית המנגנון, שעיקרה שיתוף כל הגורמים הקשורים להתנהלות ביה"ס בדיונים על תוכניותיו ועל אופן יישומן, כדי לקבל החלטות המבוססות על שיח אינטגרטיבי המבטא את עמדות כלל גורמים אלה.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי על פי מדיניות המינהלה אין לקיים את דיוני הוועדה המלווה ללא השתתפות המפקח הכולל, נציג מחלקת החינוך ונציג הגזברות.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהלה, וכן למנהלי ביה"ס, למפקחים ולנציגי הרשות המקומית הרלוונטיים, האחראים לזימון חברי הוועדה, כי עליהם להקפיד על זימון כל חבריה הנדרשים על פי חוזר המנכ"ל. יש חשיבות גדולה לקיום דיוני הוועדה המלווה בהשתתפות כל הנציגים הקבועים בחוזר - הרכב המבטא את אופייה המייעץ, התומך, המשתף והמחויב במתן דין וחשבון. יצוין גם כי העובדה שלא נקבעה בנוהל זהות הגורם האחראי בפועל לתיאום מועד הדיון ולזימון המשתתפים עלולה לגרום לכך שלא יוזמנו כל חברי הוועדה האמורים להשתתף בדיון, ועל המינהלה לפעול לתיקון העניין.

מהות הדיון: בהיבט התוכני, על הוועדה להבטיח שתוכנית העבודה מקושרת המשאבים של ביה"ס תהיה מאושרת ומוכנה ליישום. עליה לוודא שהתוכנית מבוססת על ניתוח נתונים, על חיבור בין יעדים פדגוגיים לבין תשומות, על משאבים ותהליכים ארגוניים, על תהליך קבלת החלטות מושכל ועל למידה וחתימה לשיפור מתמיד.

הבדיקה העלתה⁶² כי מרבית דיוני הוועדות מתמקדים בהצגת תוכניות העבודה באופן כללי, ובמסגרתה מוקרנת מצגת שהוכנה מראש. כאשר מתקיים שיח הוא מתמקד בהיבטים הפדגוגיים; הוועדה נמנעת מלדון בהיבטים הכלכליים-תקציביים.

62 מרבית דיוני הוועדות לא תועדו בפרוטוקול או בסיכום דיון; לכן הממצאים מבוססים על הפרוטוקולים שנמצאו ועל דברים שנמסרו לצוות הביקורת בפגישות.



ליבת הניהול העצמי
היא בקשר ההדוק בין
התכנון הפדגוגי
לתכנון התקציבי.
העובדה שדיוני
הוועדות המלוות
כמעט אינם עוסקים
בהיבטים התקציביים
היא ביטוי לפגם
ביישום תהליכי
העבודה שבבסיס
המהלך

אופן ניהול הוועדות המלוות על ידי הרשויות המקומיות - בדיונים משותפים לכמה בתי"ס שמרוכזים ביום אחד וזמנם קצוב - אינו מאפשר ברור ממצה של מכלול הסוגיות הפדגוגיות והתקציביות של כל בתי"ס. ליבת הניהול העצמי היא הקשר ההדוק בין התכנון הפדגוגי לתכנון התקציבי. העובדה שהעיסוק בהיבטים התקציביים הוא פחות, אם בכלל קיים, מצביעה על בחינת תוכניות העבודה מזווית צרה, בהתעלם מהמשאבים שהוקצו לבתי"ס ומתהליכי העבודה שהותוו. נוהג זה פוגע באפקטיביות התוכניות שהוכנו, כל שכן ביחס להגדלת היקף המשאבים שמוקצים לשם כך לבתי"ס שבניהול העצמי להשגת מטרותיהם. בכלל זה אין מנתחים את האופן שבו יישם מנהל כל בתי"ס את כלי הניהול העצמי שהוקנו לו, בעצם העובדה שניתנה בידו גמישות לניצול משאבי התקציב לצרכים הפדגוגיים.

תיעוד ויישום: בחזור המנכ"ל נקבע כי יש לערוך סיכום כתוב של דיוני הוועדה המלווה ולהפיצו בין משתתפיה. על הסיכום להיות ברור ולציין חלוקת תפקידים ואחריות ליישום ההחלטות במידת הצורך. יש לציין בו עמדות ודעות שונות שעלו בדיון, לרבות כאלו שלא התקבלו בסופו של דבר כהחלטות מחייבות. עם זאת החוזר לא מטיל את אחריות הכנת הסיכום במפורש על מי מהגורמים.

הבדיקה העלתה כי מרבית דיוני הוועדות המלוות לא סוכמו בכתב כנדרש, לרבות ציון ההחלטות שהתקבלו בהם; לכן אין אפשרות לעקוב אחר יישום החלטות אלה. גם כאשר נמצאו מסמכים המתעדים את הדיונים, לרוב הם היו קצרים וחלקיים, לא כללו החלטות לביצוע ולא הופצו למשתתפים בדיון. קיים חשש אפוא שהיפוך היוצרות בכל הנוגע לזהות הגורם האחראי לניהול הוועדות המלוות משפיע גם על זהות האחראי לתיעוד דיוניהן והחלטותיהן, ובסופו של דבר תכלית דיוני הוועדות נפגמת מאוד.

מבין הרשויות שנבדקו, נמצאו סיכומי דיון רק באשדוד, גבעתיים, נצרת וקריית אתא. הסיכומים היו בדרך כלל חלקיים ולא איפשרו להבין את שאירע בדיון, ולא נראה שהתקבלו החלטות כלשהן לביצוע. לדוגמה, בסיכום דיון הוועדה המלווה של אחד מבתי"ס בקריית אתא נקבע כי לדיון הבא "יש להתבונן בנתונים ולראות מה עושים איתם" ו"להפעיל חשיבה נוספת על העלאת ההישגים" - אלו אמירות מעורפלות וסתמיות, שקשה לראות בהן החלטות אופרטיביות, מה גם שלא ברור מי הגורם האחראי לביצוען. ברשויות המקומיות אור יהודה, דימונה, נתניה, עספיא ושרעם לא נמצאו כלל סיכומי דיון של הוועדות המלוות: לא ברשות ולא בבתי"ס שבתחומה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהלי בתי"ס כי כמרכזי הוועדה עליהם להקפיד על תיעוד שיטתי וממצה של דיוני הוועדות המלוות ולהטיל את האחריות על מי ממשתי הדיון. תיעוד תורם לקיום הליכי חשיבה ותכנון סדורים, להבניה של שיקול הדעת, לעמידה בחובת ההנמקה, לפעילות על פי תכנון, לרציפות ולשימור הזיכרון הארגוני בטווח הקצר ובטווח הארוך. בה בעת על הממונות המחוזיות והמפקחות הכוללות להנחות את המנהלים להקפיד על תיעוד זה, שנועד לשמש אותן למעקב אחר השגת היעדים שנקבעו ולהפקת לקחים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי בתכנון העתידי של מערכת תום תהיה אפשרות לתעד בה את ישיבות הוועדה המלווה. עוד ציין כי במחוז דרום מתועדים דיוני הוועדות המלוות על פי פורמט אחיד שקבע המחוז.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי קיומו של פורמט אחיד יכול להיות בסיס לתיעוד הדיון, אולם כשלעצמו אינו מבטיח את התיעוד. על משרד החינוך להנחות את מנהלי בתי"ס להקפיד על תיעוד מפורט כנדרש, עד שהדבר יתאפשר בעתיד באמצעות המערכת הממוחשבת.

ממצאי מחקר ראמ"ה בנושא הוועדות המלוות: מחקר ראמ"ה בנושא הוועדות המלוות בניהול העצמי, שממצאיו הראשוניים פורסמו באפריל 2018⁶³, העלה כי חלק גדול מבין משתתפיו⁶⁴, בהם מנהלי בתי"ס, מפקחים, נציגי רשות ומורים, רואים בוועדה "טקסיות המחליפה מהות"; במתכונת הנוכחית אין היא נותנת מענה אמיתי לצורכי ביה"ס, אלא משרתת בעיקר את צורכי המערכת, ומשתפים בה את בתי"ס רק כדי לצאת ידי חובה. זאת ועוד, רק מיעוט מהמנהלים תומכים במתכונת הנוכחית של הוועדה, ואילו כמחציתם סבורים שנדרש מודל עבודה אחר שבמסגרתו יתאפשרו דיון רב יותר והתמקדות בצורכי ביה"ס; כחמישית מהמנהלים סבורים כי יש לבטל לגמרי את הוועדה. ממצאי המחקר, ובעיקר עמדות מנהלי בתי"ס שהשתתפו בו, מצביעים על כך כי עוד ארוכה הדרך להטמעת השינוי בתפקידים שהיה מטרת הניהול העצמי - דהיינו, להפוך את הפירמידה ולייצר יחסים אחרים בין מנהל ביה"ס, אגף החינוך ברשות והמפקח; שינוי שכלי העבודה המרכזי שהוגדר להשגתו היה הוועדות המלוות.

ממשרד החינוך נמסר, כי העובדה שהוועדות המלוות אינן משיגות את מטרותיהן ואינן מקיימות באופן מעמיק שיח בהיבט הפדגוגי ובהיבטים התקציביים עומדת לנגד עיניהם; לפיכך הם הגדירו את הנושא כיעד אסטרטגי של המינהלה בתוכנית החומש וכן הדגישו זאת בתוכניות העבודה של הממונות המחוזיות

63 בדצמבר 2016 פרסמה ראמ"ה ממצאים ראשוניים ממחקר הלמידה וההערכה של הוועדות המלוות בניהול העצמי; באפריל 2018, לאחר סיום הביקורת, פרסמה את הנוסח הסופי של הערכת הוועדות המלוות בניהול העצמי בשנת הלימודים התשע"ז. משרד החינוך צירף נוסח זה לתשובתו.

64 עורכי המחקר ליוו, בין השאר, עשרה בתי"ס, צפו בדיוני ועדות מלוות וראיינו את הגורמים המרכזיים בהן.



אף כי על הוועדה
המלווה להיות כלי
תכנוני בידי מנהל
ביה"ס לדיון, לייעוץ
ולקבלת החלטות
פדגוגיות ותקציביות
בפועל הוועדות
משמשות כלי לניהול
חיצוני של ביה"ס
ולפיקוח על הנעשה
בו

בפיקוח על איכות הוועדות המלוות. המשרד גם הקצה משאבים במסגרת הייעוץ ההמשכי לליווי מפקחים בנושאים התקציביים של הניהול העצמי.

מתשובות בתיה"ס לממצאי הביקורת עולה כי ברוב המוחלט של דיוני הוועדה המלווה, מועד הדיון, מיקומו והזמנת המשתתפים הם באחריות הרשות והפיקוח; ועיקר הדיון נסב על הפן הפדגוגי ולא על הפן התקציבי. כמה מנהלים העלו הצעות להפריד בין הדיון הפדגוגי לדיון הכלכלי. מרבית בתיה"ס אישרו שהדיונים אינם מתועדים וציינו כי יקפידו על כך בעתיד.

תפקידיה, סמכויותיה והרכבה של הוועדה המלווה הבית-ספרית, שנקבעו בחוזר המנכ"ל, מצביעים על כך שהיא המנגנון המרכזי לניהול העצמי בבתי"ס. בראש ובראשונה היא נועדה לתת למנהל ביה"ס כלי תכנוני לדיון, לייעוץ ולקבלת החלטות פדגוגיות ותקציביות, לשיתוף פעולה בין כל הגורמים המעורבים בעשייה הבית-ספרית ולהסרת חסמים. אולם ביקורת משרד מבקר המדינה ומחקר ראמ"ה העלו כי הוועדות המלוות אינן ממלאות אף אחד מהתפקידים המרכזיים שיועדו להן; במידה רבה הן משמשות כלי לניהול חיצוני של ביה"ס ולפיקוח על הנעשה בו יותר משהן מוקד לעשייה עצמאית. הדבר מעיד כי המשרד לא ניתב כהלכה את פעולת הוועדות המלוות.

על משרד החינוך והמינהלה לנתח את הסיבות לחולשת הוועדות המלוות ולהעריך את תרומתן הממשית לתפקוד עצמאי ואפקטיבי של בתי"ס בניהול עצמי. פתרון סוגיית מפתח זו הוא אחד התנאים להצלחת מהלך המעבר לניהול עצמי - יצירת תשתית ארגונית ותרבות ארגונית חדשה במערכת החינוך, המעצימות את מנהל ביה"ס וצוותו ומעבירות את מוקד קבלת ההחלטות לביה"ס. על המשרד והמינהלה לפעול בשיתוף ראשי מינהלי החינוך ברשויות המקומיות לחיזוק מעמד מנהלי בתי"ס: להנחותם לשלב בתוכניות עבודתם לוח זמנים לדיוני הוועדה המלווה, לדרוש מהם לקבוע את סדר יומה, לרבות נושאים מחויבים לדיון כמו ההיבטים התקציביים של תוכניות העבודה, ולהנחותם גם לדאוג לתעד את דיוני הוועדה בסיכום מחייב של עיקרי הדיון, לרבות פירוט ההחלטות שהתקבלו, להפיצו ולהשתמש בו למעקב ולהפקת לקחים.

הגמישות הפדגוגית של בתי"ס

מאפיין משמעותי נוסף של המעבר לניהול עצמי הוא הקניית גמישות פדגוגית לביה"ס ולמנהל העומד בראשו. גמישות פדגוגית מוגדרת על ידי המינהל הפדגוגי במשרד החינוך כ"אפשרות הניתנת למוסדות חינוך לקבל החלטות ולפעול באופן עצמאי בסוגיות פדגוגיות, כמו: תכנית לימודים, ארגון זמן, ארגון לומדים, שיטות ודרכי חינוך, הוראה, למידה והערכה ושימוש במשאבי כוח ההוראה לצורך מתן מענה לצרכים המקומיים הייחודיים". הגמישות מבטאת אמון ביכולות הדרג המבצע והעברת סמכויות ואחריות אליו. מטרותיה של הגמישות הפדגוגית, בין היתר: לממש את חזון ביה"ס ומטרותיו; לזמן למידה

משמעותית לתלמידים ולתת מענה לשונות ביניהם; לפתח יוזמות ויצירתיות בפתרון בעיות; להעמיק את תחושת האחריות של מנהלי בתי"ס וצוות ההוראה; ולטפח מנהיגות בית-ספרית. הטמעת הגמישות הפדגוגית היא לב-ליבו של התהליך להפיכת ביה"ס ליחידה חינוכית עצמאית ואוטונומית.

המשרד פיתח את תפיסת הגמישות הפדגוגית ושילב אותה כציר מרכזי באוטונומיה הבית-ספרית, בפיתוח המקצועי של המורים ובשינוי הארגון והמבנה של הלימודים בהתאם לעקרונות הלמידה המשמעותית וכמצע לשינוי בתפיסת ההוראה-למידה-הערכה של רפורמה מרכזית זאת, המהווה מטרה ראשונה בתוכנית האסטרטגית של משרד החינוך בשנים האחרונות⁶⁵. על פי חוזר המנכ"ל, בהעברת בתי"ס לניהול העצמי שואף המשרד להעניק גמישות פדגוגית ומינהלית למנהליהם ולצוות החינוכי שלהם. הענקת גמישות כזאת מתבססת על ההנחה שלמנהל ולצוות החינוכי יש יכולת לזהות בצורה הטובה ביותר את צורכי ביה"ס, צורכי התלמידים וצורכי הפיתוח המקצועי של המורים. לפיכך הטמעת הגמישות הפדגוגית היא במוקד התהליך להפיכת ביה"ס ליחידה חינוכית עצמאית ואוטונומית. הדבר משתלב במהלך המערכתי שמשרד החינוך החל להוביל באותן שנים, של למידה משמעותית⁶⁶ של תלמידים בכל מערכת החינוך, בד בבד עם עמידה בהישגים הנדרשים במאה ה-21; מהלכים שבבסיסם מתן מרחב אוטונומי לצוות ביה"ס, הידוע להתאים את אמצעי ההוראה ותכניה לצורכי תלמידיו באופן מיטבי.

בחוזר המנכ"ל מצוין כי לביה"ס גמישות פדגוגית בתחומים אלה: הקצאת שעות ההוראה ודרך השימוש בהן במהלך השנה, לרבות גמישות בשעות התקן שמשמעותה האפשרות לניוד אחוז מסוים מהשעות המוקצות למקצועות מסוימים למקצועות אחרים; אוטונומיה בפיתוח והפעלה של תוכניות העשרה; יצירת קבוצות לימוד בהתאם לצורכי התלמידים; גמישות כלכלית ותפעולית: סל התלמיד מאפשר גמישות בייעוד המשאבים ובניהול והעסקה של כוח עזר נוסף לתגבור ולסיוע על פי צורכי ביה"ס⁶⁷.

הגמישות הפדגוגית אינה מוחלטת, ועל המנהלים לקיים אותה בכפוף למכלול נושאים המחייבים אותם בניהול ביה"ס; מרביתם נקבעים על ידי משרד החינוך ומיעוטם על ידי הרשות המקומית, כגון החובה לעמוד בתוכניות הלימוד הרשמיות (לימודי ליבה), חוזרי מנכ"ל רלוונטיים⁶⁸, שעות לימוד שאינן גמישות⁶⁹, יעדי החינוך של הרשויות ומסמך המתנ"ה⁷⁰.

65 עדכון מאפריל 2015 לתוכנית האסטרטגית לשנה"ל התשע"ד-התשע"ו (המכון לשנה"ל התשע"ו), וכן התוכנית האסטרטגית ההמשכית לשנה"ל התשע"ז-התשע"ט.

66 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "קידום למידה משמעותית בבתי הספר".

67 ראו להלן בפרק "תפקיד הרשות המקומית - חלוקת הסמכות והאחריות בינה לבין ביה"ס".

68 הדנים בין היתר במבנה הלימודים ובעקרונות ההוראה.

69 כגון שעות עולים ושעות שילוב.

70 מתנ"ה (מארח תכנון, ניהול והיערכות) הוא כלי פדגוגי ניהולי שמעמיד המינהל הפדגוגי לרשות צוותי החינוך לצורך ההיערכות לשנה"ל. במאזר משימות ולצידן מצוינים מרחבי הגמישות, כך שהמוסד החינוכי יכול להכין תוכנית אסטרטגית המבטאת את תפיסתו הייחודית בהלימה למטרות משרד החינוך.

מנהלי בתי"ס רבים אינם מנצלים את מגוון האפשרויות לגמישות פדגוגית העומדות לפניהם, וספק אם הם יודעים כיצד לנצלן או מודעים ליתרונות העצמאות הגלומה בהן

הביקורת העלתה שמנהלי בתי"ס רבים אינם מנצלים את מגוון האפשרויות לגמישות פדגוגית העומדות בפניהם, וספק אם הם יודעים כיצד לעשות זאת או מודעים ליתרונותיה לביה"ס. עוד נמצא שהמפקחים הכוללים והממונות המחוזיות אינם מעודדים את מנהלי בתי"ס למצות את הגמישות הפדגוגית שנתונה בידיהם ואינם נוקטים פעולות מספיקות כדי לסייע להם בהטמעתה בבתי"ס. על כן ראוי שמנהלי בתי"ס יבחנו את היתרונות הפוטנציאליים של הגמישות הפדגוגית שניתנה להם. להלן פירוט:

אוטונומיה בפיתוח והפעלה של תוכניות העשרה: לבתי"ס בניהול עצמי אוטונומיה בתחום תוכניות ההעשרה, המתבטאת באפשרות לפתח ולהפעיל תוכניות ייחודיות המבטאות את תפיסתם החינוכית ומאפייניהם; להרחיב תוכניות קיימות, לרבות הקצאת משאבים שיאפשרו פיתוח, הפעלה והערכת האפקטיביות של התוכניות לאור מטרותיהן; ולפתח יוזמות ייחודיות של מורים ולהפנות תקציבים למימושן.

נמצא שככלל, בתי"ס שנבדקו לא פיתחו בעצמם תוכניות פדגוגיות ייחודיות המתאימות לצורכיהם, אלא העדיפו להשתמש בתוכניות חיצוניות קיימות שאישר המשרד⁷¹.

אי-פיתוח תוכניות ייחודיות כאמור הוא ביטוי נוסף לכך שלמרות הגמישות המוצעת למנהלים ולצוותים החינוכיים, הם אינם מנצלים את האפשרות לתת מענה מיטבי לתלמידי ביה"ס, לפי תפיסתו החינוכית ומטרותיו. האוטונומיה בפיתוח תוכניות ההעשרה תכליתה לעודד את בתי"ס לפתח סגנונות למידה חדשים ולהתאים את דרכי ההוראה ותכניה לצרכים המשתנים של תלמידיהם, וכן לתת מענה לפערים בין תלמידי ביה"ס ולמימוש סדרי העדיפויות המתבטאים ביעדיו ובחזונו. בכך למעשה בתי"ס שנבדקו אינם נענים לאתגר מרכזי שבבסיס האוטונומיה הפדגוגית שהמעבר לניהול העצמי מקנה להם.

מנהלת ב"ס בדימונה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2018 כי בעקבות הביקורת החל ביה"ס לפתח תוכניות ייחודיות לו במסגרת הגמישות הפדגוגית המתאפשרת בניהול העצמי.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי מהשנה השנייה למעבר לניהול עצמי המינהלה מקדמת יוזמות חינוכיות במיזם משותף עם הקרן לעידוד יוזמות חינוכיות⁷², המאפשרת לצוותים החינוכיים לפתח ולהוציא לפועל יוזמות שונות מענה

71 היחידה לניהול תוכניות ושותפויות בין-מגזריות במינהל הפדגוגי במשרד הקימה מאגר תוכניות חינוכיות לשימוש מנהלי מוסדות חינוך. במאגר 2,519 תוכניות פעילות; 752 מהן מוצעות לגני ילדים, 1,624 - לכיתות א'-ו-1,454 - לכיתות ז'-ב.

72 עמותת הקרן לעידוד יוזמות חינוכיות, שהוקמה ב-1971, מתמחה בליווי ופיתוח של יוזמות מורות, מורים, גננות וסייעות בתוך מערכת החינוך הפורמלית. הקרן פועלת במיזם משותף עם משרד החינוך ורואה עצמה שותפה טבעית של מערכת החינוך הציבורית בישראל.

לצורך הייחודי של ביה"ס. בחמש השנים האחרונות נבחרו בכל שנה כ-50 בתי"ס להובלת יוזמה צוותית.

יש לציין כי בהתאם לנתוני המשרד, מיזם המינהלה עם הקרן לעידוד יוזמות חינוכיות מתקיים בהיקף מצומצם ביחס לכלל בתי"ס היסודיים. על המינהלה ובעלי התפקידים הרלוונטיים במחוזות לפעול להגברת המוטיבציה של בתי"ס לבחון את היתרונות הפוטנציאליים בייזום והפעלה של תוכניות חינוכיות ייחודיות מעין אלה המתאימות למאפייני בית ספרם, במטרה להגביר את הסיכוי שבטווח הארוך רבים מהם אכן יעשו כן.

ליקויים ביישום הגמישות הפדגוגית על פי מחקר ראמ"ה⁷³: המחקר מפברואר 2016 עסק גם בגמישות הפדגוגית במסגרת רפורמת הניהול העצמי. במחקר צוין כי הניהול העצמי הביא לגמישות פדגוגית חלקית - בתי"ס אומנם קידמו יוזמות פדגוגיות במסגרת תוכניות הלימודים ועיצבו סביבות הלמידה, אך לא ניצלו את הגמישות הפדגוגית בהקצאת שעות התקן ובהעסקת כוח האדם הפדגוגי.

אשר לגמישות בשעות התקן, מרבית המרואיינים במחקר הלינו על כך כי בפועל היא מוגבלת למדי - בתי"ס בניהול עצמי כפופים להנחיות המתנ"ה של המשרד, המפרטות בדיוק רב את החלוקה המחייבת של שעות התקן שעל ביה"ס להקצות לכל מקצוע. המנהלים אף טענו כי לדעתם הגמישות הפדגוגית כלל לא קשורה לניהול העצמי, וכי מטה משרד החינוך החליט שאפשר "לשחק" קצת עם שעות התקן בצורה אחרת.

מסקנות מחקר זה, המתייחסות לשנה"ל התשע"ד, עולות בקנה אחד עם ממצאי הביקורת, שנעשתה כשלוש שנים לאחריו - ממצאים שלפיהם מנהלי בתי"ס אינם מנצלים את מלוא האפשרויות לגמישות פדגוגית שמקנה משרד החינוך, והגמישות באה לידי ביטוי בעיקר באפשרות להוסיף תוכניות פדגוגיות חיצוניות ולממן מכספי הניהול העצמי.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי הנחת היסוד שגמישות פדגוגית תביא לאוטונומיה פדגוגית היא הנחה שגויה. האוטונומיה מורכבת מגורמים רבים שהגמישות הפדגוגית היא רק אחד מהם. הוא הוסיף שבעקבות מחקר ראמ"ה שהצביע על שימוש מוגבל בגמישות (בפברואר 2014), היא הוגדלה ל-25%.

73 ראמ"ה, מעבר בתי ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התוכנית בשנת היישום השלישית בקרב מצטרפי תשע"ב (נתוני תשע"ד), פברואר 2016.



אי-ניצול הגמישות
הפדגוגית על
מרכיביה השונים מונע
הלכה למעשה את
מלוא פעילותם
העצמאית של מקבלי
ההחלטות בבתי"ס.
על משרד החינוך
לחזק את מיצוי
מרכיבי הגמישות
הפדגוגית באופן
המרבי האפשרי

על פי תפיסת הניהול העצמי המעוגנת בחוזר המנכ"ל, הגמישות הפדגוגית היא מאבני היסוד של הניהול העצמי. גמישות פדגוגית משמעותה העברת מרכז הכובד הפדגוגי למנהל ולצוותו, והיא מעודדת יצירת תרבות ארגונית וגיבוש דפוסים חדשים של ארגון הלמידה וההוראה בבתי"ס. אי-ניצול הגמישות הפדגוגית על מרכיביה השונים מונע הלכה למעשה את פעילותם העצמאית של מקבלי ההחלטות בבתי"ס, שהיא תנאי מרכזי לאוטונומיה פדגוגית. נוכח מחקר ראמ"ה ולפיו בתי"ס שבניהול עצמי עושים שימוש מוגבל בגמישות הפדגוגית שניתנה להם, ונוכח ממצאי הביקורת בנושא זה כשלוש שנים לאחר המעבר לניהול העצמי - על המינהלה ועל הממונות המחוזיות והמפקחות הכוללות להדגיש בהדרכה ובייעוץ לבתי"ס ובהכשרות למנהלי בתי"ס ולצוותי החינוך את חשיבותו של כלי זה ולסייע בפיתוח מודלים ליישומו. בה בעת על המשרד לדבוק, להלכה ולמעשה, בעקרונות הניהול העצמי, ובכלל זה לעודד ולחזק את מיצוי מרכיבי הגמישות הפדגוגית ככל האפשר.

קשיים בחלוקת הסמכות והאחריות בין הרשות המקומית לבתי"ס

חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה) קובע כי המדינה אחראית למתן חינוך החובה לתלמידים. האחריות למתן שירותי חינוך בבתי"ס היסודיים הרשמיים משותפת למשרד החינוך ולרשות המקומית. עם זאת, לפי חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - חוק חינוך ממלכתי), בבתי"ס אלה מונהג חינוך ממלכתי או חינוך ממ"ד על פי תוכנית לימודים מלאה שקובע שר החינוך ושנתונה לפיקוח מלא שלו או של מי שהוסמך על ידו.

פקודת החינוך [נוסח חדש], התשל"ח-1978, מגדירה את הרשות המקומית כרשות חינוך מקומית, קרי יש לה אחריות לנושא החינוך בתחום שיפוטתה. ראש הרשות ניצב בחזית מתן השירותים לתושבים ומוגדר גם "ראש רשות החינוך המקומית", דהיינו, הוא הדמות המשמעותית ביותר בעיצוב העשייה החינוכית ברשות. יש בכך ביטוי למשקל הרב שתושבי הרשות מקנים לטיב החינוך; הם תובעים מהרשות, ישירות, רמת חינוך התואמת את ציפיותיהם, ואינם מהססים לפנות אליה במגוון נושאים הקשורים לבתי"ס בתחומה ולאיכות החינוך בהם.

על פי חוזר המנכ"ל, המעבר לניהול העצמי משמעותו הנהגת מדיניות ניהולית-חינוכית שבמסגרתה בין היתר מועברים לבתי"ס מהמשרד ומהרשויות המקומיות סמכויות, משאבים ואחריות. במסגרת הניהול העצמי תפקיד הרשות משתנה, ועליה לאפשר לבתי"ס להתנהל באופן אוטונומי - כלכלית ותפעולית - תוך ליווי ומתן מסגרת משפטית ונורמטיבית להתנהלותו.

כניסת בתי"ס היסודיים שבתחום רשות מקומית לניהול עצמי מחייבת הסכמה בינה ובין המשרד, המעוגנת בחתימה על מסמך ההבנות שגיבש המשרד.

במסמך נקבעים, בין היתר, התחומים שהרשות תעביר לאחריות בתיה"ס ושהם יממנו, לרבות הוצאות תפעול, הוצאות תחזוקה וחידוש ציוד, הוצאות רכש והצטיידות והוצאות עבור פרויקטים ויוזמות חינוכיות. כן מצוינים במסמך תחומי האחריות שהרשות רשאית, אם רצונה בכך, להעביר לבתיה"ס (כגון שרתים ומזכירות, כוח עזר פדגוגי, סייעות, ניקיון מבנה) - בתנאי שתממן אותם.

בחוזר המנכ"ל ובמסמך ההבנות נקבע כי רשות מקומית תאשר ותקצה לכל ביה"ס תקציב שנתי לניהולו, ותעבירו לחשבון בנק שיפתח ביה"ס למטרה זו (להלן - חשבון ניהול עצמי). לצורך קביעת גובה התקציב השנתי של ביה"ס, נקבע לכל ביה"ס "סל תלמיד" (התקציב לתלמיד) המחושב בהתאם לתחומי האחריות שהרשות העבירה לביה"ס ולסכומים שמשרד החינוך מעביר לבתיה"ס בניהול עצמי. גובה תקציב ביה"ס שווה למכפלת סל התלמיד במספר התלמידים בביה"ס. עוד נקבע כי בכל שנה יפרסם המשרד את גובה סל התלמיד המזערי ואת שיעורי השתתפות המשרד והרשות במימון הסל, וכי על הרשות להעביר לכל ביה"ס את התקציב שאישרה לו במלואו, כדי לאפשר לביה"ס לתכנן את פעילויותיו במהלך השנה באופן יעיל ומיטבי.

המעמד החוקי-משפטי של בתיה"ס היסודיים שעברו לניהול עצמי

לפי חוק לימוד חובה, בתיה"ס היסודיים הרשמיים, המצויים בבעלות משותפת של משרד החינוך והרשות המקומית, אינם ישות משפטית נפרדת או עצמאית. לכן קבע המשרד בחוזר המנכ"ל ובמסמך ההבנות הסדרים שנועדו לאפשר את ההתנהלות התפעולית והכספית של בתיה"ס שבניהול העצמי תחת ה"מטרייה" המשפטית של הרשות - מהבחינה המשפטית ביה"ס משמש שלוחה כלכלית עצמאית של הרשות.

בפועל, מודל הניהול העצמי יצר אנומליה, יצור כלאיים: לביה"ס אין מעמד של ישות משפטית עצמאית, ואולם הוא פועל באופן עצמאי. למשל, נקבע, כאמור, כי על הרשות לפתוח חשבון בנק בבעלותה עבור כל ביה"ס, ושבו תנוהל פעילותו הכספית השוטפת (חשבון הניהול העצמי). ניהול חשבון זה באחריות הרשות ועליה לעשות זאת על פי הכללים החלים על רשויות מקומיות - אולם אין לה זכות חתימה בו; זכות זו נתונה למנהל ביה"ס, שאיננו בעל החשבון. אשר לכך טען מרכז השלטון המקומי בפני שר החינוך דאז, שאומנם האחריות החוקית לניהול התקין של התקציב חלה, בהתאם לפקודת העיריות, על הרשות המקומית, אולם מימוש התקציב בפועל אינו בידיה אלא בידי מנהל ביה"ס⁷⁴.

74 עמדת מרכז השלטון המקומי בנושא ניהול עצמי של בתי ספר, שנשלחה לשר החינוך דאז, מ-4.3.13.



קיים פער בין מסגרת
האחריות של הרשות
המקומית ובית"ס לבין
מסגרת סמכויותיהם:
האחריות החוקית
לניהול החשבון
ולאופן הוצאת
הכספים חלה על
הרשות, ואילו הביצוע
והפעולות הם בידי
מנהל בית"ס, שאינו
כפוף לרשות

במצב זה נוצר פער בין מסגרת האחריות של הרשות המקומית ובית"ס לבין מסגרת סמכויותיהם. כלומר, האחריות החוקית לניהול החשבון ולאופן הוצאת הכספים חלה על הרשות, ואילו הביצוע והפעולות בידי מנהל בית"ס, שאינו כפוף לה, שכן משרד החינוך הוא המעסיק של רוב מנהלי בית"ס היסודיים. הסדר זה אינו מתיישב עם תכלית המעבר לניהול העצמי כפי שהוגדרה בחוזר המנכ"ל - להגביר את ההלימה שבין האחריות לבין הסמכות באופן שישפר את תפקוד צוותי החינוך בבית"ס; למעשה הוא מגביר את תלותם של מנהלי בית"ס ברשות המקומית.

המשרד ומרכז השלטון המקומי החלו עוד בשנת 2013 בדיונים בנושא זה, כדי למצוא פתרון ולתקן את האנומליה האמורה. משנת 2016 המשרד מנסה, בשיתוף המינהלה ומרכז השלטון המקומי, לקדם תיקון לחוק הרשויות המקומיות שנועד לעגן בחקיקה את העברת המשאבים לחשבונות הניהול העצמי ולהסדיר את ניהולם. עד מועד סיום הביקורת טרם קודמה ההצעה לתיקון החוק לכדי חוק.

יוצא אפוא שמשרד החינוך ומרכז השלטון המקומי דנים זה כחמש שנים בתיקון הפער בין אחריות הרשות המקומית לסמכות מנהלי בית"ס אשר לניהול בית"ס והוצאות הכספים. ללא פתרון סוגיה עקרונית זו, תיוותר בעינה תלות המנהלים ברשות, הנוגדת את מטרות המעבר לניהול עצמי שהגדיר המשרד. על משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי לעמוד על החסמים המונעים את קידום התיקון לחוק ולפעול להסרתם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2018 מסר משרד החינוך כי התיקון לחוק הרשויות המקומיות⁷⁵ עבר בקריאה ראשונה וכי הוא פועל עם מרכז השלטון המקומי, לאחר שהחסמים הוסרו, להשלים בחודשים הקרובים את קידום הצעת התיקון לחוק לכדי חוק. עוד הוא מסר כי במסגרת התיקון לחוק מוצע לקבוע לדוגמה שחשבון הניהול העצמי ינוהל על ידי מנהל בית"ס ועובד הרשות המקומית המועסק בו, והם יהיו מורשי החתימה הבלעדיים בחשבון.

ספר הנהלים הרשותי - הממשק המינהלי-כספי בין בית"ס לרשות המקומית

בהתאם לחוזר המנכ"ל ולמסמך ההבנות, על הרשות לגבש "ספר נהלים רשותי" לבית"ס היסודיים בתחומה, בשיתוף מנהלי בית"ס והפיקוח הכולל של המשרד. בספר יפורטו עקרונות, כללים ונוהלי עבודה בכל הנוגע להתנהלות בית"ס עם הרשות בהיבט הניהולי והתפעולי ועם הפיקוח הכולל (להלן - ספר

75 הצעת חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך) (תיקון מס' 4) (חשבונות ניהול עצמי), התשע"ו-2016.

הנהלים). האחריות להטמעת ספר הנהלים חלה על המשרד, על הרשות ועל ביה"ס עצמו.

מטרת ספר הנהלים להגדיר את האחריות, החובות והזכויות של הרשות ושל בתיה"ס במישור הפדגוגי, בניהול הכספים ובענייני התחזוקה של ביה"ס. על הספר, כפי שקבע המשרד, לכלול חלק ארגוני-פדגוגי שמפרט את התפיסה החינוכית ואת עקרונות העבודה בבתיה"ס בניהול העצמי, וכן עקרונות ונהלים מן ההיבט הכספי-כלכלי. הרשות רשאית להרחיב את הנהלים לנושאים נוספים, בתנאי שאינם סותרים או מבטלים את שנקבע בחוזר המנכ"ל ובמסמך ההבנות.

בביקורת נמצא שכל הרשויות שנבדקו כתבו ספר נהלים שנועד להסדיר את מעבר בתיה"ס היסודיים שבתחומן לניהול עצמי בהתאם למסמך ההבנות. עם זאת חלק מהספרים היו חלקיים ולא עסקו במרכיבים מרכזיים בניהול העצמי. להלן דוגמאות:

ספרי נהלים חלקיים: ספרי הנהלים של העיריות שפרעם, נצרת וקריית אתא עוסקים רק בניהול משק הכספים בבתיה"ס שבתחומן, ולא בהיבטים ארגוניים-פדגוגיים. עיריית שפרעם לא קבעה בספר הנהלים אילו פעולות תחזוקה יועברו לאחריות בתיה"ס ולמימונו ואילו יישארו באחריותה ובמימונה.

עיריית שפרעם ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2018 כי הבהירה לכל ביה"ס בתחומה אילו פעולות תחזוקה יועברו אליו ואילו פעולות יישארו באחריותה וכי התקשרה עם משרד רואי חשבון לליווי מקצועי בנושא הניהול העצמי לכל בתיה"ס. כן ציינה כי תשלום את ספר הנהלים כנדרש.

עיריית קריית אתא הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2018 כי תשלום את ספר הנהלים שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית נצרת על שטרם השלימה את גיבוש ספר הנהלים שלה, וכן מעיר לעיריות שפרעם וקריית אתא, כי עליהן להשלים בהקדם את גיבוש ספר הנהלים שלהן כפי שהבטיחו לעשות. על עיריות שפרעם, נצרת וקריית אתא גם להבטיח כי ייכללו בספר הנהלים כל מרכיבי התפעול של בתיה"ס והמרכיבים הארגוניים-פדגוגיים, וכן לקבוע בספר הנהלים את הנושאים שיהיו באחריות בתיה"ס ובמימונם ואת הנושאים שיהיו באחריות הרשויות ובמימונן.

אחריות חלקית של ביה"ס לנושאי התחזוקה והתפעול: חוזר המנכ"ל, כמו גם מסמך ההבנות⁷⁶ וההסכמים הספציפיים שחותמת כל רשות המצטרפת לניהול העצמי, קבעו כי האחריות לנושאים התפעוליים-כלכליים של בתיה"ס תעבור לידי מנהליהם. המסמכים אף פירטו אילו נושאים על הרשות המקומית להעביר לניהול ביה"ס - לדוגמה, תשלומים שוטפים כמו חשמל, מים וטלפון, תשלומי

76 מסמך הבנות - מעבר לניהול העצמי - נספח ב' - רשימת תחומי אחריות לביצוע בבית ספר בניהול עצמי.

נסיעות בתפקיד, תחזוקת מבנה, ריהוט וציוד, גינון, רכש ופרויקטים ויוזמות פדגוגיות; ופירוט נושאים שהחלטה אם להעבירם לניהול ביה"ס נתונה בידי הרשות - לדוגמה, העסקת שרתים, עובדי ניקיון וכוח עזר פדגוגי, כמו סייעות בחינוך המיוחד, קבלת שירותי עזר להנהלת חשבונות ושיפוצי קיץ. מטרת צעד זה לאפשר לביה"ס גמישות והתייעלות בניהול ובניצול של משאביו התקציביים, על פי תפיסת עולמו וסדר העדיפות שקבע.

נמצא כי חלק מהרשויות שנבדקו צמצמו את תחומי האחריות הלוגיסטית שהעבירו לבתיה"ס יותר ממה שנקבע בחוזר המנכ"ל ובניגוד למסמך ההבנות. בכך חרגו הרשויות מההוראות שבחוזר, ואף חיזקו את התלות של בתיה"ס בהן מעבר לנדרש ובניגוד לתפיסת היסוד של הניהול העצמי.

למשל, עיריית גבעתיים העבירה לאחריות בתיה"ס את מימון כל הוצאות התחזוקה, למעט הוצאותיהם בגין חשמל; באור יהודה ממשיכה העירייה לשלם את חשבונות החשמל והמים של בתיה"ס באופן מלא; ובאשדוד נושאים בתיה"ס במימון תשלומי החשמל והמים, אך העירייה ממשיכה לשאת במימון תחזוקתם השוטפת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2018 ציינה עיריית אור יהודה שהיא ממשיכה לשלם את חשבונות החשמל והמים של בתיה"ס בניגוד לנקבע, מכיוון שלא בוצעה הפרדה בין כמה גורמים המשתמשים באותם שעוני חשמל ומים. היא הוסיפה כי משרד החינוך אישר את המשך המתכונת הקיימת; עיריית אשדוד, ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2018 כי במימון התחזוקה השוטפת היא מפנה זמן למנהלי בתיה"ס לעסוק בנושאים פדגוגיים. כמו כן, לתפיסתה, החלטה זו של הרשות מונעת כל אפשרות של אי-שוויון בין המוסדות השונים, שהרי תקציבם התפעולי, כמו הפדגוגי, מושפע ממספר תלמידיהם.

התפיסה המנחה שמאחורי מעבר בתיה"ס לניהול עצמי, שבאה לידי ביטוי במסמכי ההסדרה של המהלך, היא שהעברת האחריות לנושאים התפעוליים-כלכליים לידי מנהלי בתיה"ס תגביר את גמישותם בניהול המשאבים התקציביים; אלא שהרשויות המקומיות שנבדקו פועלות בעניין זה על פי העדפותיהן: כל רשות על פי שיקוליה קובעת לעצמה את גבולות הוויתור שלה על תחומי אחריות לטובת בתיה"ס. הדבר משמט אבן יסוד מהותית בניהול העצמי, בכך שהוא מצמצם את עצמאות מנהלי בתיה"ס.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי ככלל מדיניותו היא למקסם את תחומי הטיפול העוברים לבתיה"ס, אולם במקרים מסוימים, עקב קושי נקודתי (למשל הפרדת מוני חשמל ומים), מאפשרת המינהלה לרשות להמשיך ולטפל בנושאים לוגיסטיים מסוימים, ובתנאי שסל התלמיד שהרשות מעבירה לביה"ס יהיה לפחות בגובה המינימלי הארצי שקבע המשרד. כמו כן, במסגרת עדכון חוזר המנכ"ל ומסמך ההבנות אמורה המינהלה גם להבהיר את החובה להעביר סעיפים מסוימים לאחריות ביה"ס.

על משרד החינוך - המינהלה והמחוזות - ועל מרכז השלטון המקומי לפועל על פי המוסכם, והוא העברת הטיפול בתחומים שנקבעו לאחריות ניהולית של בתיה"ס.

המעורבות הפדגוגית של הרשות המקומית בבתיה"ס בניהול עצמי

לפי חוק חינוך ממלכתי, בבתיה"ס הממלכתיים לומדים לאור תפיסת החינוך שקובע משרד החינוך במסגרת תוכנית הלימודים ובפיקוחו. הסדר חוקי זה נשמר במעבר לניהול העצמי: האחריות להיבטים הפדגוגיים של פעילות ביה"ס אמורה הייתה להישאר בידי המשרד על דרגיו (המטה, המחוזות ובתיה"ס), ובכלל זה - פיקוח על תוכני הלימוד, תקצובם והליווי המקצועי בתחום הפדגוגי.

עם זאת, החינוך הוא אחד הנושאים שראשי רשויות מקומיות מעמידים בליבת עשייתם ובמקום גבוה בסדר העדיפויות שלהם, לטובת תושבי הרשות. רשות שהישגי תלמידיה גבוהים נחשבת בציבור לרשות מקומית טובה ומתאימה לגידול ילדים, ומהווה מוקד משיכה לתושבים חדשים.

נמצא כי במסגרת מעבר בתיה"ס לניהול העצמי השתמשו הרשויות בגמישות שמאפשרים מנגנוני הניהול העצמי כדי להתערב בתחומים הפדגוגיים ובקביעה ובמימון של תוכניות לימוד נוספות שלא באמצעות סל התלמיד בלי שהמשרד התיר להן לעשות זאת.

יצוין כי גם מחקר ראמ"ה שפורסם בפברואר 2016 העלה כי מרבית מנהלי בתיה"ס שהשתתפו בו רואים במנהל אגף החינוך העירוני דמות משמעותית בבית"ס - הן בהתנהלות התקציבית והן בהתנהלות הפדגוגית; מנהל האגף הוא הגורם הראשון שהם פונים אליו כאשר מתעוררת בעיה כלשהי הקשורה בניהול העצמי. בה בעת רבים ממנהלי אגפי החינוך ברשויות שהשתתפו במחקר ראו שינוי בתפקידם בעקבות המעבר לניהול העצמי - שינוי שאיפשר להם מעורבות וניהול היבטים פדגוגיים רחבים וכלל-יישוביים, ולא רק עיסוק בתחזוקה השוטפת של בתיה"ס.

אף אם אפשר לראות במעורבות ממשית של הרשויות המקומיות בחינוך צעד חיובי ורצון לחזק את בתיה"ס ולסייע להם, הדרכים שחלקן נוקטות מביאות לצמצום מרחב שיקול הדעת הנתון בידי המנהלים וצוותם - מרחב שיצירתו היא התכלית העיקרית של הניהול העצמי; על כן, מומלץ לרשויות לשקול לקבוע מפתחות חלוקה להקצאת תקציבים תוספתיים לבתיה"ס עבור נושאים פדגוגיים, ולמסד אותם במסגרת סל התלמיד. כך תגדל העצמאות הניהולית של מנהלי בתיה"ס, כמו גם יכולתם לתכנן תקציב שנתי ריאלי ויעיל.

משרד החינוך (המינהלה והמחוזות) אינו שותף בפעולות אלה של הרשויות ואינו בוחן אם הן מתאימות למטרות הניהול העצמי וליעדיו ואם הן נעשות באמצעות המנגנונים שהוא גיבש לכך. המשרד גם אינו עוקב אחר פעילות הרשויות, אינו אוסף נתונים עליה ומנתחה ואינו מסיק מסקנות על השלכותיה על הניהול העצמי בבתי"ס והאפקטיביות של מנגנוניו. להלן פירוט:

הסדרה לקויה של התחומים הפדגוגיים בספר הנהלים: בעבר משרד החינוך הוא שקבע את תוכנית הלימודים, רובה ככולה. על פי משרד החינוך⁷⁷, עם המעבר לניהול העצמי מנהל ביה"ס הוא שאמור להכין תכנית עבודה ולהגדיר את הצורך שיש לביה"ס בתוכניות חינוך חיצוניות, בהתאם לחזון החינוכי, הערכים והיעדים שקבע ביה"ס. ואולם נמצא כי עם המעבר לניהול עצמי נפתח פתח לרשויות הרוצות בכך לזום תוכניות חינוכיות ופדגוגיות ולהטמיען בבתי"ס. כך לדוגמה עיריות גבעתיים, אשדוד ונתניה קבעו בספר הנהלים שלהן כי על מנהלי בתי הספר בעיר לשקף במסגרת תוכניות העבודה שלהם גם את היעדים החינוכיים והפדגוגיים שקבעה הרשות - וזאת בניגוד לתכלית הספר, שהייתה הסדרת העברה של תחומים שתיצור לביה"ס תנאים לניהול עצמי בהיבט הניהולי-תפעולי בלבד.

נוסף על כך נמצא שהרשויות שנבדקו מקצות תקציבים ויוזמות פרויקטים עירוניים לפי סדר העדיפויות שהן קובעות ולא לפי סדר העדיפויות שקובעים מנהלי בתי הספר. כך הן נוטלות למעשה מהמנהלים את ההזדמנות לקבוע את סדר היום הבית ספרי ומשאירות בידיהן את השליטה על הקביעה והאישור מיזמים עירוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להבטיח את יישום מודל הניהול העצמי על משרד החינוך בשיתוף הרשויות המקומיות, להסדיר במסמך ההבנות ובחוזר מנכ"ל את חלוקת האחריות בין בתי"ס לבין הרשויות המקומיות גם בנושאים חינוכיים-פדגוגיים; כיום עוסקות הוראות מסמכים אלה, כאמור, רק בהיבטים הניהוליים-תפעוליים של היחסים בין בתי"ס לרשות המקומית.

תקצוב מחוץ לסל התלמיד: יכולת ההשפעה של הרשות המקומית על נושא החינוך בתחומה הוא גם תוצאה ישירה של היקף המשאבים שהיא משקיעה בכך. רשות שתבקש להשפיע, תעמיד תקציב גדול יותר לטובת מוסדות החינוך. הסיוע הרשותי מותנה ביכולתה הכלכלית ובסדרי העדיפות שלה לקידום החינוך בעיר. היא תעשה זאת באמצעות הקצאת משאבים בתחומים הפדגוגיים - בתוכניות לימוד, בשעות תגבור וביוזמות פדגוגיות (להלן - תוכניות תוספתיות).

המנגנון שהמשרד גיבש להקצאת כספים לבתי"ס במסגרת הניהול העצמי הוא סל התלמיד; ואולם בביקורת עלה שחלק מהרשויות שנבדקו - ואשר הציבו

למשרד החינוך אין
מידע על היקף
התוספות התקציביות
שמקצות הרשויות
המקומיות לבתיה"ס
בכלל ולצורכי
פדגוגיה בפרט. על כן
אין ביכולתו, אף אם
ישאף לכך, להביא
בחשבון בתקצוב
הדיפרנציאלי של
הניהול העצמי

את החינוך בראש סולם העדיפויות שלהן - בחרו לקדם פרויקטים ויוזמות חינוכיות בבתייה"ס ולתקצבם שלא באמצעות מנגנון זה. הן מחליטות על ההקצאה התקציבית בהתאם לשיקול דעתן ולמדיניותן, ומשרד החינוך מעורב באמצעות הפיקוח הכולל, אשר מאשר את תוכניות העבודה השנתיות מקושרות המשאבים של בתייה"ס במסגרת הוועדות המלוות.

למשל, עיריית נתניה מקצה בכל שנה תקציב למנהלת אגף החינוך היסודי בעירייה עבור "יוזמות פדגוגיות", והיא המחליטה על הקצאתו על פי שיקול דעתה ובהתאם לבקשות מנהלי בתייה"ס; עיריית גבעתיים תקצבה את פרויקט "תעשידע" לכל תלמידי כיתות ז'⁷⁸ בעיר, והחליטה גם לפתח מיומנויות בתחום האומנות והחברה באמצעות לימוד ריקודים סלוניים בחמישה בתי"ס בעיר; עיריית אור יהודה בחרה לתקצב את פרויקט "בי"ס מנגן" והקצתה גם תקציב עבור שעות תגבור באנגלית ובמתמטיקה.

מבין הרשויות שנבדקו נמצאו רשויות ברמה חברתית-כלכלית בינונית או נמוכה, שככל הנראה בשל קושי בגיוס תקציב תוספתי לחינוך, לא יזמו ולא מימנו תוכניות תוספתיות או עשו זאת בהיקף מצומצם. למשל, עיריית שפרעם, נצרת ורהט והמועצה המקומית עספיא העבירו לבתייה"ס סל תלמיד שגובהו מתאים לעקרונות המשרד, ולא מעבר לכך, ולא תקצבו תוכניות חינוך תוספתיות לבתייה"ס.

עיריית קריית אתא ודימונה הקצו מתקציבן לתוכניות לימוד תוספתיות, כמו "תעשידע" - חקר החלל ואולפנית למחוננים בקריית אתא, ובדימונה "בי"ס מנגן", שיעורי שחייה, מנהיגות ו"כיתות רוקדות". אולם תקצוב תוכניות אלו נמוך משמעותית לעומת הרשויות שצוינו לעיל.

לדברי המפקחות הכוללות, הן קיבלו על עצמן מיוזמתן גם את הפיקוח על יישום תוכניות הלימוד התוספתיות ועל עמידתן ביעדים שנקבעו להן, באמצעות שיתוף פעולה שמיסדו עם אגפי החינוך ברשויות.

בביקורת עלה שלמשרד החינוך אין מידע על היקף התוספות התקציביות שמקצות הרשויות המקומיות לבתייה"ס בכלל ולצורכי פדגוגיה בפרט, ועל כן אין ביכולתו, אף אם ישאף לכך, להביא בחשבון בתקצוב הדיפרנציאלי של הניהול העצמי. ההיבטים התקציביים של תוספות אלה גם אינם נכללים בדרך כלל בתוכניות העבודה מקושרות המשאבים של בתייה"ס. אף כי תוספות אלו מתנהלות על דעת המפקחים הכוללים של אותן רשויות ובאישורם, קיומן תלוי למעשה בהיקף שיתוף הפעולה האישי בין המפקחים לרשויות, ומבטא שונות מהותית בין תפיסת הרשויות את תפקידן בתחום החינוך ובין התפקיד שהגדיר להן המשרד במסגרת הניהול העצמי.

זאת ועוד, היות והיקף התקציב הרשותי לחינוך תלוי בשיקול הדעת ובהחלטה של הרשות המקומית, עולה חשש שרשויות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים לא יוכלו לתגבר את בתיה"ס שלהן בתקציבים תוספתיים. ברשויות אלו גם ההורים אינם יכולים לממן הוצאות חינוך נוספות. משמעות הדבר היא העמקה של פערי החינוך בין הרשויות.

כל עוד למשרד החינוך אין מידע עדכני ומלא על היקף התוספות התקציביות שמקצות הרשויות המקומיות לבית"ס, אין ביכולתו לעמוד באופן מערכתי על המענה הנדרש להשלמה תקציבית דיפרנציאלית של הפערים בין בתיה"ס ברשויות השונות.

יצוין כי מרכז השלטון המקומי התריע כבר בתחילת המעבר לניהול העצמי במרץ 2013, בפני שר החינוך דאז⁷⁹, כי תוספת העלויות לרשות שנגזרות מדרישות מודל הניהול העצמי עלולות להיות גבוהות באופן משמעותי מהתקציב שמעביר המשרד (באמצעות הרשות) לביתיה"ס. בכירי מרכז השלטון המקומי ציינו כי רשויות חזקות יהיו מעורבות בהיבטים פדגוגיים-חינוכיים בתחומן ואף יקצו לכך חלק ניכר מתקציבן, ואילו רשויות חלשות יותר יעבירו למוסדות החינוך שבתחומן תקציב קטן באופן יחסי, או שיעבירו את סל התלמיד כפי שקבע המשרד ללא שום תוספת.

מאחר שהרשות המקומית משמשת גם רשות חינוך מקומית, הרשאית לקבוע את המדיניות בתחום החינוך והפדגוגיה בתחומה, ראוי שמשרד החינוך והרשויות יקבעו את המנגנון המיטבי לתקצוב, יזום ומימון של פרויקטים פדגוגיים-חינוכיים בביתיה"ס בהתאם ליכולת של כל רשות ורשות (מעבר לסף המערי הנדרש). על המשרד לפתח מנגנון שיאפשר לו לקבל מידע בנוגע להיקף המעורבות התקציבית של הרשויות וליעדי התקציב, ולהבטיח שיפעלו באמצעות המנגנונים שהתווה לניהול העצמי ויהיו מחויבות להם; זאת כדי שישרתו את מטרת הניהול העצמי - חזוק האוטונומיה הבית-ספרית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2018 ציין ראש מטה מינהל וחינוך בעיריית נתניה כי אכן, מעבר בביתיה"ס היסודיים בעיר לניהול עצמי חזק את מעורבותה של הרשות בחינוך והגדיל את המשאבים שהיא משקיעה בתחום זה; בדומה לו ציינה ראש מינהל החינוך והנוער בעיריית גבעתיים בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2018 כי העירייה מתקצבת פרויקטים חינוכיים וקובעת סדרי עדיפות למימושם, וכן מעורבת בבחירת דגשים חינוכיים ופדגוגיים עירוניים ומתקצבת אותם בהתאם; ראש עיריית אור יהודה עמדה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2018 על כך שהמנגנון שגיבש משרד החינוך להעברת כספים לביתיה"ס באמצעות סל התלמיד מקשה על הגמישות הנדרשת,

79 מכתב מ-4.3.13 של יו"ר ועדת החינוך במרכז השלטון המקומי ויו"ר מרכז השלטון המקומי לשר החינוך גדעון סער בנושא "עמדת מרכז השלטון המקומי בנושא ניהול עצמי של בתי"ס".

ושהדרישה לאחידות בגובה הסל אינה מביאה בחשבון את הדיפרנציאציה בין בתיה"ס בעיר.

לעומת זאת חשב מחלקת החינוך בעיריית רהט ציין בתשובתו כי להבדיל מרשויות אחרות, הכנסות עיריית רהט אינן גבוהות ולכן אין באפשרותה להשקיע משאבים נוספים בחינוך בכלל ובבתיה"ס היסודיים בפרט.

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי השקעות הרשות המקומית בתוכניות עירוניות מתקיימות מאז ומתמיד והן מהוות חלק מחינוך קהילתי ואינן מחליפות את תוכניות משרד החינוך או פוגעות בהן, ובוודאי לא באוטונומיה הניהולית של בתיה"ס. עוד ציין כי הוספת התקציבים לבתיה"ס בהתאם ליכולת הכלכלית של הרשות לא תגדיל את עצמאותם הכלכלית, שכן לתפיסתו אין הדבר קשור בהכרח להעברת סמכויות.

משרד מבקר המדינה מעיר למרכז השלטון המקומי כי כדי לממש את תפיסת הניהול העצמי, נדרש שמנהל ביה"ס יהיה עוגן מרכזי בהחלטה על התוכניות הפדגוגיות התוספתיות שביה"ס יישם. לשם כך ראוי שחלוקת כל תקציבי הרשות לבתיה"ס תתבצע באמצעות המנגנון להקצאת הכספים שנקבע עבור מהלך המעבר לניהול העצמי, "סל התלמיד" - מהלך שנועד להגדיל את שליטת בתיה"ס על תקציביהם. בה בעת הדבר יאפשר למשרד החינוך לדייק בדיפרנציאליות של חלוקת תקציבי הניהול העצמי. לצד האמור, יש להמשיך ולעודד את מעורבות הרשות המקומית, שמבקשת להדגיש את חזונה החינוכי, ולכן נכון שההחלטה על מהות התוכניות תתקבל בהיוועצות משותפת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2018 מסר משרד החינוך כי הנחת היסוד שלו היא שהרשות המקומית היא חלק מהמערך הפדגוגי של בתיה"ס שבתחומה, ובהתאם ראוי שהחזון החינוכי של הרשות יבוא לידי ביטוי בתוכנית העבודה של בתיה"ס. המשרד הוסיף כי במסגרת עדכון חוזר המנכ"ל הוא יוסיף התייחסות לנושא תוכניות החינוך הנוספות כחלק מהתוכנית הפדגוגית מקושרת המשאבים של בתיה"ס בניהול העצמי. עוד ציין כי בשיתוף משרד הפנים הוחלט להתניע מהלך עם הרשויות המקומיות לבחינת אופני דיווח שמשרד הפנים יכול להעמיד בנושא, לצורך בקרה ופיקוח על תקצוב תוכניות לימוד תוספתיות מתקציב הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה מעיר שעל משרד החינוך למסד מנגנוני דיווח על התקציבים שהרשויות מעבירות שלא דרך סל התלמיד, ולא להמתין לפעילות משרד הפנים בנושא. כמו כן, על המשרד לעודד את הרשויות להעביר את התקציבים דרך הסל, באופן שיאפשר למנהלי בתי"ס להקצותם בהתאם לסדרי העדיפויות שלהם וליעדיהם, לתכנן באופן יעיל את תוכנית העבודה ולהגדיל את עצמאותם הניהולית. העברת כל התקציבים התוספתיים לבתי"ס דרך סל התלמיד גם תסייע למשרד לגבש תמונת מצב על המשאבים העומדים לרשות בתי"ס השונים ותייעל את הליווי המקצועי של הניהול העצמי ואת הפיקוח עליו. ראוי גם שהמשרד יקבע את הגורם האחראי לפיקוח על הטמעת תוכניות אלו ואת הכלים למדידת הצלחתן.

נוסף על כך, על משרד החינוך להגדיר באופן ברור יותר את תפקידה של הרשות המקומית וגבולות סמכויותיה מול ביה"ס ומשרד החינוך, כדי שהנושא לא יהיה תלוי במידת שיתוף הפעולה בין הפיקוח הכולל לבין הרשות המקומית.

היעדר דיפרנציאליות בסל התלמיד: המשרד מתקצב את סעיף הסיוע בניהול עצמי בסל התלמיד באופן אחיד לכל ביה"ס בניהול עצמי ואת המרכיבים האחרים שבמימונו הוא מתקצב בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות⁸⁰. גם התוספת הפדגוגית היא דיפרנציאלית. סל תלמיד מינימלי עמד בשנת התשע"ו על 569 ש"ח; השתתפות המשרד במימון ברשויות באשכולות 1 ו-2 הייתה 446 ש"ח (כ-78% מסכום הסל), והשתתפות הרשות - 122 ש"ח. ברשויות באשכולות 8 עד 10 השתתפות המשרד הייתה 260 ש"ח (כ-46%), והשתתפות הרשות - 309 ש"ח.

על פי מסמך ההבנות רשאית רשות לקבוע סל תלמיד דיפרנציאלי לבתי"ס שבתחומה, הן עבור תחומי אחריות ספציפיים והן עבור הסל כולו, וזאת כל עוד ערכו של סל התלמיד הנמוך ביותר שלה אינו נופל מערך סל התלמיד המינימלי. על פי מסמך ההבנות, נדרש שגובה סל התלמיד הדיפרנציאלי יתבסס על פרמטרים שקופים, שוויוניים וסבירים. בין הפרמטרים האפשריים: גודל ביה"ס (מספר התלמידים והכיתות), השטח הבנוי והשטח הכולל; המצב החברתי-כלכלי של התלמידים לפי מדד הטיפוח של ביה"ס⁸¹; מצב המבנים, גילם ופיזורם; והיקף הפעילות בבית"ס (האם מתקיים בו יום לימודים ארוך).

80 סעיף חומרים ואגרת שכפול הוא דיפרנציאלי: החל ב-90% מסכום מסוים לתלמיד שנקבע מדי שנה (בשנה"ל התשע"ו - 91 ש"ח לתלמיד) לרשויות באשכולות 1 ו-2, וכלה ב-50% לרשויות באשכולות 8 עד 10.

81 המשרד מדרג את בתי"ס לפי שקלול המדד החברתי-כלכלי והרקע המשפחתי של תלמידיו. מדד הטיפוח מחולק לעשירונים: העשירון הראשון מייצג את בתי"ס שאוכלוסייתם היא החזקה ביותר ואינה זקוקה לטיפוח נוסף, והעשירון העשירי - הנמוך ביותר - בתי"ס שאוכלוסייתם חלשה וזקוקה לטיפוח הנוסף הגדול ביותר ולתוספת משאבים בהתאם.

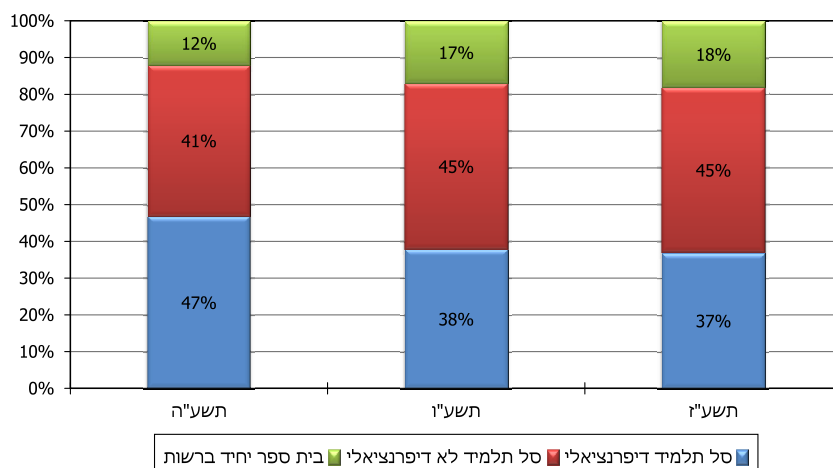
המתכונת הקיימת של
תקצוב סל התלמיד
אינה מבחינה בין
בתי"ס ברמה
חברתית-כלכלית
שונה הנמצאים
באותה רשות מקומית
- התקצוב של משרד
החינוך למרכיבים
הדיפרנציאליים הוא
אחד לכל בתי הספר
ברשות המקומית

מתכונת זו של תקצוב סל התלמיד אינה מבחינה בין בתי"ס ברמה חברתית-כלכלית שונה הנמצאים באותה רשות מקומית - התקצוב של המשרד למרכיבים הדיפרנציאליים הוא אחד לרשות המקומית כולה. אשר למרכיב הסיוע בניהול עצמי בסל התלמיד, הוא מתוקצב באופן אחד שאינו מביא בחשבון את מאפייני ביה"ס ומורכבותו - אם מבחינת גודלו ואם מבחינת מאפייני תלמידיו (למשל ביה"ס חדש, אוכלוסיית נוער בסיכון).

כך למשל, היות ותקציב הניהול העצמי של ביה"ס נקבע בהתאם למספר התלמידים - ככל שיש יותר תלמידים התקציב גדול יותר - נוצר יתרון לבי"ס שמספר תלמידיו גדול; בבי"ס כזה, חלקן של ההוצאות התפעוליות הקבועות מסך תקציבו צפוי להיות קטן יותר מבבי"ס שמספר תלמידיו קטן. מצב זה מאפשר לבי"ס מרובה תלמידים לבצע יותר פעילויות עבור תלמידיו לעומת ביה"ס מועט תלמידים.

שיעור גבוה של רשויות שסל התלמיד שלהן אינו דיפרנציאלי: משרד מבקר המדינה בדק את היקף יישום עקרון הדיפרנציאליות בהקצאת סל התלמיד ברשויות המקומיות. להלן התפלגות הרשויות המקומיות בהתאם למידה שהן מיישמות את עקרון הדיפרנציאליות בהקצאת סל התלמיד:

תרשים 1: שיעור הרשויות המקצות סל תלמיד דיפרנציאלי וסל תלמיד לא דיפרנציאלי (באחוזים)



המקור: נתוני משרד החינוך בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים שנבדקו, יותר ממחצית הרשויות המקומיות בניהול עצמי שבהן יותר מבי"ס אחד לא קבעו סל תלמיד דיפרנציאלי⁸².

ברשויות המקומיות שנבדקו ובהן סל התלמיד אחיד, נמצא כי בשנת התשע"ה עמד מספר התלמידים בביה"ס הגדול ביותר בכל אחת מהן על 564 תלמידים בממוצע, לעומת 269 תלמידים בממוצע בביה"ס הקטן ביותר; בהתשע"ו היו 546 תלמידים בגדול לעומת 249 בקטן, ובהתשע"ז - 523 בגדול לעומת 244 בקטן.

מכאן, שבכל אחת מהשנים התשע"ה-התשע"ז, ברשויות שבהן סל התלמיד אחיד, היה מספר התלמידים הממוצע בבתי"ס הכי גדולים יותר מכפול ממספר התלמידים הממוצע בבתי"ס הכי קטנים.

ישנם מקרים שבהם הפערים גדולים במיוחד: למשל, בשנת התשע"ז במועצה האזורית באר טוביה מנה ביה"ס הקטן ביותר 202 תלמידים, וביה"ס הגדול ביותר - 879 תלמידים; ברהט מנה ביה"ס הקטן ביותר 208 תלמידים, וביה"ס הגדול ביותר - 1,079; בגדרה מנה ביה"ס הקטן ביותר 145 תלמידים, וביה"ס הגדול ביותר - 719; בטייבה מנה ביה"ס הקטן ביותר 254 תלמידים, וביה"ס הגדול ביותר - 1,143; בלוד מנה ביה"ס הקטן ביותר 222 תלמידים, וביה"ס הגדול ביותר - 734; בעראבה מנה ביה"ס הקטן ביותר 286 תלמידים, וביה"ס הגדול ביותר - 824.

מצופה מהרשויות שבהן הבדלים ניכרים בין בתי"ס במספר התלמידים, וסל התלמיד שלהן אינו דיפרנציאלי, לבחון את השלכות מדיניות זו, ובהתאם לתוצאות הבחינה לעדכן את שיטת הקצאת סל התלמיד לבתי"ס. על משרד החינוך לשקול לעדכן את הקריטריונים לקביעת סל התלמיד, כך שגודל ביה"ס יהיה שיקול נוסף בהחלטה על קביעת גובה מרכיבי הסל לכל בי"ס ברשות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה עיריית רהט כי שיטת התקצוב של סל תלמיד אחיד לקויה, מכיוון שלבתי"ס יש הוצאות קבועות שאינן תלויות במספר התלמידים, ובכך מוטלת על הרשות המקומית האחריות להוסיף כספים לבתי"ס קטנים, ואין לעיריית רהט אפשרות תקציבית לעשות כן. עוד טענה העירייה כי תיקון עיוות זה דורש את הגדלת מרכיב הסיוע בניהול עצמי בסל התלמיד לבתי"ס קטנים; עיריית טייבה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא רואה לנכון לעבור לשיטת תקצוב דיפרנציאלי והחלה לפעול בנושא - היא שלחה בקשות לתיקון סל התלמיד לרכז הכלכלי של המינהלה.

מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אין להטיל על הרשויות אחריות לחלוקה לא דיפרנציאלית של כספי סל התלמיד בין בתי"ס. היות ואלו כספי משרד החינוך, עליו לשקול לשנות את מפתח התקצוב באופן

82 קובצי הנתונים שהתקבלו ממשרד החינוך כללו את פרטי בתי"ס של 174 רשויות בניהול עצמי בשנת התשע"ה, 232 רשויות בניהול עצמי בשנת התשע"ו ו-257 רשויות בניהול עצמי בשנת התשע"ז.

שיביא בחשבון גם את מדד הטיפוח הבית-ספרי שקבע וייתן לכך ביטוי במסמך ההבנות (המחייב את הרשויות המקומיות).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך, כי ההחלטה לקבוע סל דיפרנציאלי ברשות מקומית מסוימת היא החלטה של הרשות, וכי המינהלה ממליצה על כך ומעודדת זאת. המשרד הדגיש כי היות וחל גידול במספר הרשויות בניהול עצמי, ובייחוד ברשויות קטנות, ירד שיעור בתיה"ס שבהם קיים סל דיפרנציאלי. עוד מסר המשרד, כי הסלים נבנו על בסיס הוצאות היסטוריות ובהתאם לשיקול הדעת של היועץ הכלכלי שליווה את הרשות בכניסתה לניהול עצמי, וכי עם בניית מאגר הנתונים של המינהלה במערכות המידע של המשרד, ועם כניסת יועצים כלכליים חדשים לשטח, יהיה ניתן לבחון אם יש צורך בסלים דיפרנציאליים ברשויות נוספות.

משהמשרד תומך בקביעת סלים דיפרנציאליים ברשויות המקומיות שבניהול עצמי, ובשים לב לכך שהוא האחראי לקביעת גובה הסל המינימלי - מצופה ממנו ליזום, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, מהלך לקביעת סל דיפרנציאלי שיתבסס על קריטריונים מתאימים.

ניתוח ברמת הרשות המקומית: חוסר דיפרנציאליות בהקצאת סל התלמיד בין בתיה"ס, למרות שוני רב במאפייניהם, עלה גם בבדיקה פרטנית שעשה משרד מבקר המדינה בארבע רשויות במחוזות חיפה וצפון. בבדיקה נבחנו כמה מהמרכיבים שעל פי חוזר המנכ"ל יכולים להשפיע על קביעת גובה סל התלמיד, ולפיכך על מידת הדיפרנציאליות של הסל ברשות: שטחי ביה"ס, מצב המבנים בו ומספר תלמידיו. למרכיבים אלו השלכה על הוצאות ביה"ס, למשל בתפעול ותחזוקה שוטפת, בהשקעות בתשתיות ובהוצאות פדגוגיות. להלן הפרטים:

עיריית קריית אתא קבעה סל תלמיד אחד לבתיה"ס היסודיים לשנה"ל התשע"ו (589 ש"ח) והתשע"ז (584 ש"ח), למרות השונות הרבה בנתונים בין בתי"ס אלה - בין היתר בשטחם הבנוי (הנע בין כ-1,800 לכ-4,600 מ"ר), בגיל מבניהם (בין 60 שנים ל-12 שנים) ובמספר תלמידיהם (בין 180 בבית"ס הקטן ל-530 בגדול); עיריית נצרת קבעה בשנה"ל התשע"ו ל-13 בתי"ס היסודיים שבאחריותה סל תלמיד דיפרנציאלי לפי מספר תלמידיהם⁸³, אך לא על פי פרמטרים נוספים שקיים בהם שוני רב בין בתי"ס, דוגמת שטחי מגרש ביה"ס (בין 2 דונם ל-12 דונם), השטח הבנוי (בין 1,800 ל-7,000 מ"ר) וגיל המבנה (בין 48 שנים ל-6 שנים); גם עיריית שפרעם (בשנות הלימוד התשע"ו והתשע"ז) והמועצה המקומית עספיא (בשנה"ל התשע"ז) קבעו סל תלמיד אחד לכל בתי"ס היסודיים בתחומן למרות השוני הרב ביניהם מבחינת השטח הבנוי⁸⁴, מספר התלמידים⁸⁵ וגיל ביה"ס ומצבו הפיזי⁸⁶.

עיריית שפרעם ציינה בתשובתה כי לדעתה ראוי שמשרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות, יקבע קריטריונים ברורים, שקופים ואפקטיביים לקביעת סל תלמיד דיפרנציאלי לכלל הרשויות המקומיות בארץ. עיריית קריית אתא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נוסף על הסל האחד היא קבעה קריטריונים לפיצוי כספי לבתיה"ס, כגון פיצוי עבור צריכת מים לגינון לפי גודל השטח ופיצוי לבתיה"ס שמספר תלמידיהם קטן.

מאחר שמרבית הרשויות המקומיות אינן מקצות באופן דיפרנציאלי את תקציבי סל התלמיד לבתיה"ס שבתחום שיפוטן, עולה ספק אם ההסדר הקיים, המשאיר נושא זה לשיקול הדעת של הרשות, נותן מענה מספק לצרכים הייחודיים של כל בית ספר. הימנעות משרד החינוך מאכיפת הנהלים וההסדרים בעניין הניהול העצמי החלים על הרשויות המקומיות מרחיבה את מעורבותן של הרשויות גם להיבטים חינוכיים-פדגוגיים המיושמים בבתי"ס, היבטים שלפי תפיסת הניהול העצמי אמורים להיות נתונים בידי מנהלי בתי"ס.



83 בשנה"ל התשע"ו קבעה ל-5 בתי"ס שמספר תלמידיהם עד 300 סל תלמיד של 651 ש"ח, ולבתי"ס שמספר תלמידיהם גדול מ-300 קבעה סל תלמיד של 569 ש"ח.

84 בשפרעם הוא נע בין 600 ל-1,600 מ"ר.

85 בשפרעם הוא נע בין כ-220 לכ-520 תלמידים; בעספיא בין 238 ל-380 תלמידים.

86 בשפרעם ב"ס אחד נבנה לפני 55 שנים ושניים נבנו לפני כשש שנים; בעספיא ב"ס אחד נבנה לפני כשלוש שנים, אחר לפני כחמש שנים ושניים נוספים נבנו לפני כ-40 שנה ו-45 שנה.



חלה עלייה ברמת
המעורבות של
הרשויות המקומיות
בנעשה בבתי"ס
וביכולתן להשפיע על
נושאים פדגוגיים, זאת
בד בבד עם צמצום
מעורבות משרד
החינוך, דבר שאינו
עולה בקנה אחד עם
מטרות הניהול העצמי

מהאמור לעיל עולה כי בעקבות יישום המעבר לניהול עצמי בבתי"ס היסודיים חל שינוי ברמת המעורבות של הרשויות המקומיות בנעשה בבתי"ס וביכולתן להתערב ולהשפיע גם על נושאים ניהוליים, תפעוליים ופדגוגיים; זאת במקביל לצמצום מעורבות המשרד בכל אחד מההיבטים האלה. אין להתעלם מיתרונותיה של מעורבות הרשות המקומית בתחום החינוך, ואולם מעורבות יתר אינה עולה בקנה אחד עם מטרות הניהול העצמי. אין היא משקפת את חלוקת התפקידים שבין המשרד (האחראי לפדגוגיה) לבין הרשות (האחראית למינהל) ואין היא מתיישבת עם כוונת המשרד, במסגרת הניהול העצמי, להעביר ממנו ומהרשות המקומית לבתי"ס סמכויות, משאבים ואחריות, כדי ליצור את התנאים המיטביים לניהולם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2018 טען משרד החינוך כי מעורבותו בהיבטים הפדגוגיים של ביה"ס לא הצטמצמה עם המעבר לניהול העצמי, וכי מפקח ביה"ס ממשיך להיות מעורב בתהליכים הפדגוגיים בו; מרכז השלטון המקומי המליץ, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, לכוון ועדת היגוי עליונה בשיתוף משרד החינוך, שתדון ביחסי הגומלין ובתחומי האחריות כפי שעלו בדוח זה. הוועדה תסייע במעקב ובאכיפת הנחיות, במיצוי תקציבים ובפיקוח משותף על ההתנהלות הכספית של בתי"ס, תוך גיבוש חזית אחידה וברורה למחוזות משרד החינוך, לרשויות המקומיות ולבתי"ס.

על משרד החינוך לפעול במשותף עם הרשויות ומרכז השלטון המקומי ולהגדיר באופן פורמלי את מרחב הפעולה ומידת המעורבות הרצויה של הרשות במסגרת הניהול העצמי, בהיותה רשות חינוך מקומית ואחראית למתן חינוך חובה; זאת בכפוף לשמירת מעמד המשרד כקובע את התכנים הפדגוגיים ואת יעדי החינוך במישור הארצי, ובכללם יעדי הניהול העצמי ומתן אוטונומיה לבתי"ס שבתחום הרשות. ראוי שהמשרד ישקול את הצעת מרכז השלטון המקומי לכוון ועדת היגוי עליונה בשיתוף, שתדון ביחסי הגומלין ובתחומי האחריות כפי שעלו בדוח זה. בכלל זה על המשרד להסדיר את מארג הסמכויות - ובפרט בתחום הפדגוגי - של הרשות המקומית, מנהלי בתי"ס והמפקחים הכוללים.

ליקויים בניהול הכספי והתפעולי של בתי"ס

המרכיב הפדגוגי בסל התלמיד והשימוש בו

המרכיב הפדגוגי בסל התלמיד כולל סכומים שמעבירים המשרד והרשות המקומית לביה"ס למטרות פדגוגיה. המרכיב השני בסל - המרכיב התפעולי -

כולל את הסכומים שהרשות מעבירה לביה"ס לצורכי תחזוקה ותפעול פיזי (כגון תיקונים, רכישות ציוד וחומרים לתחזוקה שוטפת, תשלומי חשמל ומים). בחוברת "תקצוב מוניציפלי" שהוציא המשרד לשנים 2014 עד 2016 צוין כי התוספת הפדגוגית⁸⁷ נועדה לצרכים פדגוגיים של ביה"ס. גם בתשובת הרכז הכלכלי במינהלה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 צוין כי לפי הנחיות שהעביר המשרד לבתיה"ס, התוספת הפדגוגית מיועדת לצורכי פדגוגיה.

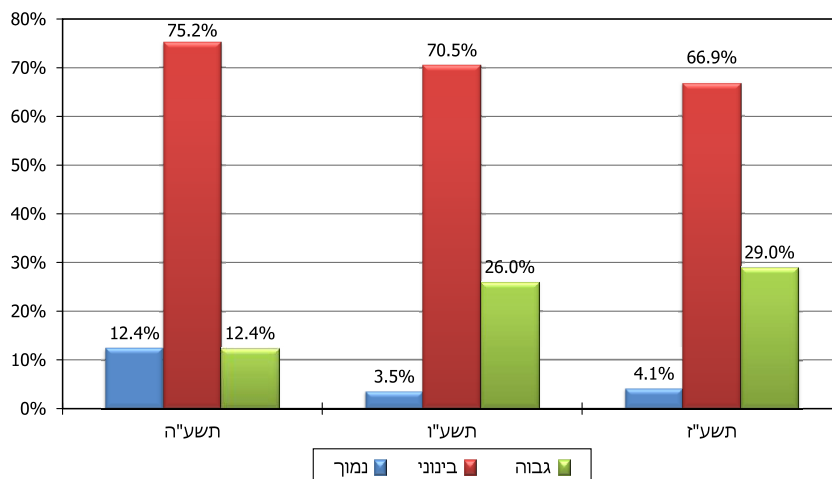
משקל המשאבים המיועדים לפדגוגיה מסך המשאבים המופנים לניהול עצמי: משרד מבקר המדינה בחן את משקל המשאבים המיועדים לפעילות פדגוגית מסך המשאבים המופנים לניהול העצמי של ביה"ס - הן בהיבט הכנסות ביה"ס באמצעות סל התלמיד והן בהיבט הוצאותיו.

משקל המרכיב הפדגוגי מהכנסות סל התלמיד: משרד מבקר המדינה בדק לפי נתוני משרד החינוך את שיעור המרכיב הפדגוגי מסל התלמיד בבתי"ס שבניהול עצמי בשנה"ל התשע"ה-התשע"ז, במחוזות דרום, מרכז, צפון ומנח"י⁸⁸. לצורך ניתוח שיעור מרכיב הפדגוגיה בסל, סיווגה הביקורת שיעור זה לשלוש רמות: שיעור נמוך - עד 25% מסל התלמיד; שיעור בינוני - בין 25%-ל-50% מהסל; ושיעור גבוה - יותר מ-50% מהסל. בתרשים 2 להלן מפורטות התוצאות:

87 התוספת הפדגוגית היא הסכום הדיפרנציאלי (המחולק לארבע רמות - בין 50 ל-200 ש"ח לתלמיד, בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית) שמעביר משרד החינוך לבתיה"ס בניהול עצמי לצורכי פדגוגיה, והיא חלק מהמרכיב הפדגוגי.

88 נתוני משרד החינוך שהתקבלו כללו פירוט ברמת ביה"ס עבור המחוזות דרום, מרכז, צפון ומנח"י (492 בתי"ס בניהול עצמי בשנת התשע"ה, 770 בשנת התשע"ו ו-877 בשנת התשע"ז). לכן ניתוח מרכיב הפדגוגיה בסל התלמיד וההוצאה הפדגוגית של בתי"ס נעשה עבור בתי"ס במחוזות הללו בלבד. המרכיב הפדגוגי בסל התלמיד שנבחן בפרק זה כולל את התוספת הפדגוגית והכנסות נוספות בסל התלמיד שיועדו בפועל למטרות פדגוגיות, והוא משקף את כל ההכנסה של ביה"ס המיועדת לצרכים פדגוגיים במסגרת סל התלמיד.

תרשים 2: בתי"ס שבניהול עצמי לפי שיעור המרכיב הפדגוגי בסל התלמיד שלהם, שנה"ל התשע"ה-התשע"ז



המקור: נתוני משרד החינוך בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 2 עולה כי שיעור בתי"ס שבהם המרכיב הפדגוגי מהווה יותר ממחצית סל התלמיד נמצא במגמת עלייה בשנה"ל התשע"ה-התשע"ז, ואולם עדיין מדובר בפחות משליש מבתי"ס. ככלל אפשר לומר שבמרבית בתי"ס שיעור המרכיב הפדגוגי מסל התלמיד בינוני: בין רבע הסל למחציתו. מכאן שעיקר משאבי סל התלמיד מוקדשים לצרכים התפעוליים ולא הפדגוגיים; רק מיעוט המשאבים הניתנים בידי מנהל ביה"ס משמשים למילוי צרכים פדגוגיים.

בתשובתו מסר משרד החינוך כי הוא חולק על הניתוח של משרד מבקר המדינה. לטענתו, ככל ששיעור המרכיב הפדגוגי קטן יותר ביה"ס מקבל משאבים רבים יותר עבור התפעול. לפיכך, דווקא מצבם של בתי"ס שבהם המרכיב הפדגוגי גדול מ-50% מעורר דאגה, היות שהם יתקשו לעמוד בהוצאות התפעול.

מאחר שמשרד החינוך קבע שהניהול העצמי מיועד קודם כול להשגת מטרות פדגוגיות, נדרש שעיקר העיסוק של מנהלי בתי"ס יהיה בתחום הפדגוגי ולא התפעולי. ראוי אפוא שהמשרד יבחן דרכים שיביאו לכך שרוב סל התלמיד ייוחד למרכיב הפדגוגי.

משקל המרכיב הפדגוגי בסל התלמיד מההוצאות הבית ספריות: משרד מבקר המדינה בדק לפי נתוני משרד החינוך גם את שיעור ההוצאה הבית-ספרית על פעילות פדגוגית (להלן - ההוצאה הפדגוגית) מסך ההוצאה הכספית

הכוללת של בתי"ס שבניהול עצמי בשנה"ל התשע"ה-התשע"ז במחוזות דרום, מרכז, צפון ומנח"י.

השיעור הממוצע של
ההוצאה הפדגוגית
בבתי"ס בשנה"ל
התשע"ו-התשע"ז היה
כ-30% מההוצאה
הכוללת, וכ-70%
מהמשאבים יועדו
לתחומים תפעוליים.
כלומר עיקר הפעילות
התקציבית של
בתי"ס היא בתחומים
תפעוליים ולא
בתחומים פדגוגיים

הבדיקה העלתה כי נכון לשנה"ל התשע"ז, ביותר משליש מבתי"ס ההוצאה הפדגוגית הייתה נמוכה מ-25% מסך ההוצאות, ורק בכעשירית מבתי"ס ההוצאה הפדגוגית עלתה על 50% מסך ההוצאות. השיעור הממוצע של ההוצאה הפדגוגית בבתי"ס בשנה"ל התשע"ו-התשע"ז היה כ-30% מההוצאה הכוללת; לפיכך כ-70% מהמשאבים מיועדים לתחומים תפעוליים. כלומר עיקר הפעילות התקציבית של בתי"ס היא בתחומים תפעוליים ולא בתחומים פדגוגיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי בשנים האחרונות ישנה עלייה משמעותית ורצופה בהוצאות הפדגוגיות, דבר המעיד על למידה הדרגתית של בתי"ס [כיצד להשתמש במשאבים למימוש יעדים פדגוגיים], צמצום בהוצאות תפעוליות והעברת משאבים לטובת הפדגוגיה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את העלייה בשיעור ההוצאות הפדגוגיות, אולם מעיר כי לא ניתן להתעלם מהמצב שעדיין שרר בשנה"ל התשע"ז: שיעור נמוך מאוד של בתי"ס שבהם מרבית ההוצאות היו פדגוגיות, ושיעור נמוך של הוצאה פדגוגית ממוצעת של בתי"ס במחוזות שנבדקו - מצב שרחוק מלהיות משביע רצון.

שיעור הניצול של המרכיב הפדגוגי ע"י בתי"ס: משרד מבקר המדינה בדק גם אם בתי"ס מנצלים את מלוא מרכיב הפדגוגיה שבסל התלמיד. הבדיקה התבססה על השוואה בין ההוצאה הפדגוגית הכוללת לבין מרכיב הפדגוגיה בסל התלמיד של בתי"ס במחוזות דרום, מרכז, צפון ומנח"י בשנים התשע"ה-התשע"ז; הנתונים התקבלו ממשרד החינוך.

הבדיקה העלתה כי ברוב בתי"ס הייתה ההוצאה הפדגוגית בכל אחת משנה"ל התשע"ה עד התשע"ז נמוכה מהמרכיב הפדגוגי שבסל התלמיד (76% מבתי"ס בשנה"ל התשע"ה, 73% בשנה"ל התשע"ו ו-68% בשנה"ל התשע"ז). אף שחלה ירידה מסוימת בשיעור בתי"ס הללו, בשנת התשע"ז הקצו רק כשליש מבתי"ס את כל המרכיב הפדגוגי (או סכום גדול יותר) למטרות פדגוגיות, וכ-30% מבתי"ס הקצו לכך פחות ממחציתו. משמעות הדבר היא שברוב בתי"ס אין משתמשים כנדרש במרכיב הפדגוגי שבסל התלמיד, וחלקו מנוצל לצרכים אחרים, או אינו מנוצל ונצבר במסגרת היתרות הכספיות של ביה"ס.

מכל האמור לעיל עולה כי לפעילות הפדגוגית הבית-ספרית מוקצים רק מיעוטם של המשאבים בניהולו העצמי של ביה"ס - הן בהיבט ההכנסות והן בהיבט ההוצאות, וכי חלק ניכר מהכנסות ביה"ס המיועדות לפעילות פדגוגית אינו מנוצל בפועל למימון פעילות כזו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולרשויות המקומיות כי הם שקובעים את גודל המרכיב הפדגוגי בסל התלמיד, ובכך גם למעשה קובעים את היחס בין המשאבים הפדגוגיים המועברים לביה"ס במסגרת הסל ובין המשאבים הפדגוגיים המועברים לו באמצעות תוכניות שונות מחוץ לסל; משכך, באחריותם להביא להגדלת משקל המשאבים המוקצים לפדגוגיה בסך הכנסות ביה"ס ובהוצאותיו, בהתאמה לחשיבותן של המטרות הפדגוגיות בתפיסת הניהול העצמי. יתר על כן, לאור השפעתם הגדולה של המשרד והרשויות על דפוסי פעילותם של בתיה"ס ועל אופן ניצול הכנסתם המיועדת לפעילות פדגוגית, עליהם לעודד את בתיה"ס לנצל באורח ראוי את מלוא הכנסתם זו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי על פי עקרונות הניהול העצמי, לביה"ס יש אוטונומיה לקבוע את סדרי העדיפויות שלו, לרבות היעוד של הכספים העומדים לרשותו, וכי הסכום היחיד בסל התלמיד שיש הנחיה מפורשת על ייעודו הוא התוספת הפדגוגית, המיועדת לפדגוגיה; הוא הוסיף כי על פי נתוניו, בשנה"ל התשע"ז רק ב-15% מבתיה"ס ההוצאה הפדגוגית הייתה נמוכה מהתוספת הפדגוגית.

משרד מבקר המדינה מציין, כי המרכיב הפדגוגי בסל התלמיד שנבחן בפרק זה כולל בתוכו את התוספת הפדגוגית והכנסות נוספות בסל התלמיד שיועדו בפועל למטרות פדגוגיות, והוא נלקח מנתוניו של המשרד עצמו. המרכיב הפדגוגי משקף את ההכנסה בפועל של ביה"ס המיועדת לצרכים פדגוגיים במסגרת סל התלמיד, ולפיכך ההשוואה בינו ובין ההוצאה הפדגוגית משקפת טוב יותר את ניצול כספי סל התלמיד ליעדים פדגוגיים; יתר על כן, אם הניתוח של שיעור ההכנסה הפדגוגית בסל התלמיד היה נעשה על פי התוספת הפדגוגית בלבד, כפי שעשה משרד החינוך, ולא על פי מלוא המרכיב הפדגוגי, התוצאות היו מצביעות על שיעורים נמוכים הרבה יותר של המשאבים המיועדים לפדגוגיה מכלל משאבי סל התלמיד לעומת ממצאי הביקורת.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי פעמים רבות ההוצאה הפדגוגית נמוכה מהמרכיב הפדגוגי בסל התלמיד מסיבות כמו בעיות ניהול של ביה"ס, חוסר ידיעה ומודעות בפיתוח פרויקטים פדגוגיים, צבירת כספים המיועדים למטרות פדגוגיות על פני כמה שנים כדי לממן פרויקט יקר, וצבירת יתרות והעברתן משנה לשנה מחשש לאי-העברת כספי סל התלמיד במועד או במלואם. על משרד החינוך לנתח את הסיבות לניצול הנמוך של המרכיבים הפדגוגיים, במסגרת הערכת ההטמעה של עקרונות הניהול העצמי והאפקטיביות שלהם, ואם יידרש - לגבש מנגנון תקצוב שייתן לכך מענה הולם, הן בהיבטים הפדגוגיים, הן בהיבטים התפעוליים-ניהוליים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הוסיף משרד החינוך, כי הוא מודע היטב לסיבות לא-הניצול המלא של המרכיב הפדגוגי, ובהן חשש של בתי"ס מכך שכספי סל התלמיד לא יועברו מהרשות המקומית במלואם או במועד (או

שניהם גם יחד), דבר המוביל לכך שבתי"ס מסוימים אוגרים כספים למצב שבו חשש זה יתמש. לפי המשרד, כחלק מהליווי ההמשכי, המינהלה שמה לה למטרה להכשיר טוב יותר את המנהלים לשימוש מיטבי בכספי סל התלמיד לצרכים פדגוגיים. עוד ציין המשרד בתשובתו: "במסגרת התקנות שיותקנו לאחר השלמת התיקון לחוק בנושא חשבונות ניהול עצמי, תחודד אחריות הרשות המקומית לעניין עריכת פיקוח ובקרה על ההתנהלות הכספית של מוסדות החינוך בתחומה שבניהול עצמי".

אי ניצול התוספת הפדגוגית ע"י בתי ספר: משרד מבקר המדינה בדק גם באופן פרטני את הניצול של התוספת הפדגוגית בסל התלמיד בארבע רשויות מקומיות במחוזות חיפה וצפון; יוזכר כי רק לגבי תוספת זו יש הנחיה מחייבת של המשרד על ייעוד פדגוגי. כמו כן, סכום שלא נוצל מן התוספת הפדגוגית מועבר לשנה הבאה (ונצבר על התוספת הפדגוגית הניתנת לאותה שנה).

עלה כי חלק מבתי"ס לא ניצלו את מלוא התוספת הפדגוגית, ולעיתים היא נוצלה לצרכים אחרים. להלן פירוט:

עיריית קריית אתא: בשנה"ל התשע"ו והתשע"ז 7 מ-10 בתי"ס לא ניצלו את מלוא התוספת הפדגוגית. למשל, בשנה"ל התשע"ז שני בתי"ס ניצלו 62% ו-82%, ובי"ס אחר ניצל 10%, שהם כ-4,300 ש"ח מתוך כ-43,000 ש"ח.

אחד מבתי"ס ציין בתשובתו מיוני 2018 כי בשיטת התקצוב שנקטה עיריית קריית אתא, ביה"ס נאלץ לממן חלק מהפעילויות השוטפות מהכספים שיועדו לפדגוגיה.

עיריית שפרעם: בתי"ס לא השתמשו במלוא התוספת הפדגוגית. למשל, בשנה"ל התשע"ז 5 בתי"ס לא ניצלו את מלוא התוספת (שניים מהם לא ניצלו אותה במלואה גם בשנה הקודמת): בי"ס אחד ניצל כ-53% ממנה, ו-3 אחרים ניצלו 82%, 84% ו-94% ממנה.

בי"ס נוסף לא ניצל בשנתיים האחרונות את ההקצבה כלל (כ-42,000 ש"ח בשנה"ל התשע"ו וכ-44,000 ש"ח בשנה"ל התשע"ז).

בי"ס זה ציין בתשובתו מיוני 2018 כי סל התלמיד שמקציבה לו העירייה קטן ואינו מתאים לנתוני עקב הוצאות תחזוקה שוטפות והוצאות גינון גבוהות, מאחר ששטחו גדול. לכן ביה"ס אינו מצליח להשתמש בתוספת הפדגוגית.

בי"ס אחר ציין בתשובתו מיוני 2018 כי היה חייב להשקיע בדברים דחופים, כמו חוסרים בצידוד ושיפוצים, ולכן לא ניצל את מלוא התוספת הפדגוגית. בי"ס זה ניצל בשנה"ל התשע"ו כ-18% בלבד ממנה.

עיריית נצרת: הבדיקה העלתה כי 3 מ-13 בתי"ס לא ניצלו את מלוא התוספת הפדגוגית. בשנה"ל התשע"ז 2 מ-3 בתי"ס האמורים ניצלו 76% ו-72% מהתוספת הפדגוגית.

אחד מבתי"ס ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2018 כי משנה"ל התשע"ח הוא פועל להעלאת הוצאתו עבור פדגוגיה כך שתהיה גבוהה מהתוספת הפדגוגית שבסל התלמיד.

המועצה המקומית עספייא: הבדיקה העלתה כי אחד מבתי"ס לא השתמש במלוא התוספת הפדגוגית. בשנה"ל התשע"ו והתשע"ז ניצל ביה"ס האמור כ-24% ממנה.

בי"ס זה ציין בתשובתו מיוני 2018 כי התקציב שמוקצה לו מספיק לתשלום הוצאות חשמל והוצאות מצומצמות של תפעול ותחזוקה, ולכן הוא נאלץ למצוא מקורות מימון נוספים לפדגוגיה.

על המינהלה והממונות המחוזיות במשרד החינוך, ועל הרשויות המקומיות קריית אתא, שפרעם, נצרת ועספייא להקפיד, כל אחד בתחום אחריותו, שכל בתי"ס באותן רשויות ינצלו את מלוא התוספת הפדגוגית המועברת אליהם במסגרת סל התלמיד ליעדים פדגוגיים, כדי להעלות את רמת ההישגים החינוכיים של התלמידים.

ההתנהלות הכספית והתקציבית של בתי"ס

ביצוע סקר בקרה פנימית בבתי"ס: על פי הסכם ההבנות, על רשות מקומית לבצע מדי שנת לימודים, בכל בי"ס בניהול עצמי, סקר בקרה פנימית לבחינת איכות הנהלת החשבונות והניהול הכספי שלו (להלן - סקר בקרה פנימית)⁸⁹.

הבדיקה העלתה כי עיריית נצרת לא ביצעה סקר בקרה פנימית וכי עיריית קריית אתא החלה בביצוע סקר רק במהלך ביקורת משרד מבקר המדינה במאי 2017. בהיעדר סקר בקרה פנימית לא היה לשתי העיריות מידע על איכות הנהלת החשבונות והניהול הכספי בבתי"ס בתחומן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות קריית אתא ונצרת על שלא מילאו את חובתן לבצע את סקר הבקרה הפנימית בבתי"ס. עליהן להקפיד לבצע משימה זו בקביעות מדי שנה, כדי לעמוד על איכות הנהלת החשבונות והניהול הכספי של בתי"ס, לאתר את התחומים הטעונים שיפור ולפעול לשיפורם.

הגשת דוחות כספיים ואופן הצגת נתונים כספיים: בהסכם ההבנות נקבע כי במסגרת ביקורת הרשות המקומית על הניהול הכספי של בתי"ס, מספטמבר

⁸⁹ הסקר יבדוק נושאים כגון גיבוש תקציב ביה"ס ואישורו, ניהול חשבונות נפרדים לניהול עצמי ולגבייה מההורים, אופן הרישום של הכנסות ותרומות, רישום פעולות במערכת הנהלת החשבונות וביצוע רכש והתקשרות עם ספקים.



אף שחלפו שש שנים
מהחלתו של המעבר
לניהול עצמי על
בתי"ס, משרד
החינוך לא פרסם
הנחיות לבקרה
ולאישור של הדוחות
הכספיים של בתי"ס

2012 ימסרו לה בתי"ס עד סוף חודש נובמבר של כל שנה דוח כספי מבוקר ומאושר על ידי רואה חשבון ביחס לשנה"ל הקודמת (מ-1.8 עד-31.7), במבנה הסטנדרטי שקבע המשרד. הדוח הכספי כולל את דוח מאזן ביה"ס דוח על הכנסות והוצאות⁹⁰, עודפים וגירעונות של השנה שהוא מתייחס אליה. המאזן נועד להציג את המצב הפיננסי של ביה"ס כפי שהיה ביום פרסומו.

בדיקת דוחותיהם הכספיים של 37 בתי"ס ב-4 מהרשויות המקומיות שנבדקו (13 בנצרת, 10 בשפרעם, 10 בקריית אתא ו-4 בעספיא) לשנים התשע"ה-התשע"ז העלתה כי כל בתי"ס הגישו דוחות כספיים לסוף שנה"ל, אולם הם לא היו מאושרים על ידי רואי חשבון. עוד עלה כי בתי"ס הגישו את המאזנים הכספיים במתכונת שונה מזו שנקבעה בהסכם ובנוסח שלא סיפק מידע על מצבם הכספי. מצב זה מקשה על הבנת הנתונים הכספיים, המיועדים לשקף באופן נאות את מצבו הכספי של ביה"ס.

על פי הסכם ההבנות, משרד החינוך יפרסם נוהל נפרד לבקרה ולאישור של הדוחות הכספיים, ובו הנחיות לגבי שיוך הפעולות הכספיות לסעיפים מובנים, הבנת הדוחות ואישור הדוחות הכספיים המפורטים.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, אף שחלפו שש שנים ממועד כניסת בתי"ס לניהול עצמי, משרד החינוך לא פרסם הנחיות לבקרה ולאישור של הדוחות. בפועל חלק מבתי"ס מגישים דוחות כספיים שלא במתכונת שנקבעה, והנתונים שהם מוסרים למאגר המידע של המשרד אינם מבוקרים.

המינהלה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בתי"ס מגישים דוחות כיום בהתאם לפורמט אוטומטי של מאגר המידע הכספי של משרד החינוך, וכי בקרוב היא תכריע בסוגיה זו ותפיץ הנחיות לרשויות המקומיות ולבתי"ס, לצד עדכון חוזר מנכ"ל בנושא ניהול עצמי.

על משרד החינוך לפרסם נוהל לרשויות וחוזר מנכ"ל מעודכן שיעגנו את הנחיותיו בנוגע לבקרה ולאישור של הדוחות הכספיים שמגישים לו בתי"ס, פרסום כזה יסייע לקיים בקרה ופיקוח וינחה את הרשויות המקומיות ואת בתי"ס. יתרה מזאת, על המשרד להבטיח שנושא זה יודגש בתוכניות ההכשרה הייעודיות למנהלים בתחום הניהול העצמי ובהשתלמויות למנהלים במכון אבני ראשה ובמרכזי הפסג"ה.

90 דוח הכנסות והוצאות מתייחס לרבעון, לחצי שנה או לשנה, וביה"ס אמור להציג בו בצד ההכנסות את כל הכנסותיו, כגון הכנסות עצמיות והכנסות מהרשות (סל תלמיד והעברות נוספות ממנה) ובצד ההוצאות את ההוצאות השונות של ביה"ס.

אי-הצגת מלוא ההוצאות בדוח הכספי: המינהלה שולחת בכל שנה לראשי אגפי החינוך ולגזברי הרשויות חוזרים ובהם הנחיות לבתיה"ס בנושאים הקשורים לסגירת חשבונותיהם לסוף שנה"ל (להלן - הנחיות משרד החינוך), ובפרט בדיקת החובות לספקים והקלדת כל החשבונות למערכת הכספים - מערכת שצריכה להיות שלמה ומלאה ולייצג את כל ההוצאות וההכנסות עבור אותה שנת כספים.

לפי כללי הנהלת החשבונות, על בתיה"ס לרשום בסעיף ההוצאות את אומדן ההוצאות באותה שנה שלגביהן לא קיבלו חשבוניות מס, ולרשום את האומדן האמור בסעיף "הוצאות לשלם" בסעיף התחייבויות במאזן.

הבדיקה העלתה כי בניגוד להנחיות האמורות, 7 מבתיה"ס בקריית אתא רשמו חלק מההוצאות לשנים התשע"ה (2014 - 2015) והתשע"ו (2015 - 2016) שלגביהן לא קיבלו חשבוניות מס, לא בשנה שבה נוצרו אלא בשנה שלאחר מכן; 3 מהם לא הציגו את חובותיהם בגין מים בסך כ-315,000 ש"ח, 122,000 ש"ח ו-69,000 ש"ח, ולכן הנתונים בדבר העודפים והגירעונות שהציגו בדוחות הכספיים שלהם היו מעוותים. להלן דוגמה:

הבדיקה העלתה כי אחד מבתיה"ס בקריית אתא לא הכליל בדוחות הכספיים שלו לשנים התשע"ה, התשע"ו והתשע"ז הוצאות בגין חשבונות מים, חשמל וטלפון ובגין רכישת ריהוט ושיפוץ בחדשים יוני ויולי בשנים האמורות. הוצאות אלו נאמדו על ידו בכ-166,000 ש"ח, 100,000 ש"ח ו-200,000 ש"ח, בהתאמה. בדוח הכספי שלו לשנה"ל התשע"ה הציג עודף בסך כ-299,000 ש"ח, בדוח לשנת התשע"ו - עודף בסך 279,000 ש"ח, ובדוח לשנת התשע"ז - עודף בסך כ-276,000 ש"ח. אולם לאחר קיזוז ההוצאות האמורות, עודף ביה"ס לסוף שנת התשע"ה היה 133,000 ש"ח, לסוף שנת התשע"ו - 179,000 ש"ח ולסוף שנת התשע"ז - 76,000 ש"ח.

שלוש בת"ס בקריית אתא ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי בדוחות הכספיים שלהם לשנים התשע"ז-התשע"ח (2017 - 2018) ירשמו את ההוצאות הצפויות של בתיה"ס שטרם קיבלו עליהן חשבוניות.

הדוח הכספי הוא כלי לבקרה ולפיקוח של הרשויות ומשרד החינוך על הפעילות הכספית של בתיה"ס. על בתיה"ס שבניהול עצמי והרשויות המקומיות לפעול בהתאם להנחיות משרד החינוך ולהסכם ההבנות ולדאוג שבדוחותיהם הכספיים של בתיה"ס יוצגו מלוא הוצאותיהם לפי המתכונת שנקבעה, כדי שהדוחות ישקפו נכונה את מצבם הכספי של בתיה"ס.

התקשרות בת"ס עם ספקים

על פי הסכם ההבנות, ביה"ס יוכל לבצע רכישות והתקשרויות באופן עצמאי עד סכום מסוים, בהתאם להרשאה שנקבעה בספר הנהלים הרשומי. רכישות והתקשרויות מעל אותו סכום ביה"ס יבצע עם זכיינים שבחרה הרשות, בהתאם

לתנאי ההתקשרות והתעריפים שנקבעו עימם. לפי הסכם ההבנות, התקשרות עד 1,000 ש"ח פטורה מקבלת הצעות מחיר, ובסכומים גבוהים מזה יש לקבל כמה הצעות מחיר בכתב (מספרן תלוי בסכום ההתקשרות⁹¹). עוד נקבע כי על ביה"ס להתקשר עם ספקים שימציאו, על פי פקודת מס הכנסה, אישור מפקיד השומה על ניהול ספרים ועל פטור מלא מניכוי מס במקור. בהסכם מפורטים התהליך והכללים לביצוע ההתקשרויות, ובכלל זה תהליך ההזמנה, תנאי התשלום ודרכי הרישום החשבוני.

בהסכם נקבע כי ביה"ס יעביר לספק הזמנת רכש ידנית חתומה או ממוחשבת הכוללת, בין היתר, את כמות המוצרים, מחירם, זמן האספקה ותנאי התשלום. על הסכם ההתקשרות עם הספק לכלול תנאי תשלום אשר יתועדו מראש בכתב, ועל ביה"ס לקבל קבלה על ביצוע התשלום. הספק יעביר לביה"ס, לאחר העברת הטובין או ביצוע התשלום, חשבונית או חשבונית קבלה, ועל ביה"ס לרשום אותה במערכת הנהלת החשבונות שלו במועד קבלתה.

ממצאי הבדיקה בנוגע ל-11 בתי"ס ברשויות קריית אתא, שפרעם, נצרת ועספיא העלו ליקויים בהתקשרויותיהם: 9 מהם לא מקפידים לקבל הצעות מחיר על פי הכללים שנקבעו; לא תמיד הם מוציאים הזמנות בכתב ובמקום זאת הם מבצעים אותן בטלפון; חלק מבתיה"ס לא דורשים ולא מקבלים מהספקים אישור על ניהול ספרים ופטור מלא מניכוי מס; ויש בתי"ס שלא דורשים מהספקים ולא מקבלים מהם קבלות בגין התשלום על הרכישות שהם מבצעים.

ב-5 מ-9 בתיה"ס שלא הקפידו על קבלת הצעות מחיר לפי הכללים שנקבעו, נמצאו ליקויים ברישום החשבוני של החשבוניות מספקים: הם לא רשמו את החשבוניות בעת קבלתן כהוצאה במערכת הנהלת החשבונות שלהם, כנדרש בהסכם ההבנות, אלא רשמו את החשבוניות כהוצאה לאחר תשלומן, ולכן חשבון ההוצאה שלהם לא היה מעודכן.

2 בתי"ס בנצרת, 3 בשפרעם ו-1 בקריית אתא ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי יפעלו לפי ההנחיות המחייבות אותם בכל הנוגע לעניין רכש והתקשרויות.

על הרשויות המקומיות קריית אתא, שפרעם, נצרת ועספיא להטמיע בבתיה"ס את נוהל ההתקשרות עם ספקים, ולפעול עימם לתיקון הליקויים הנוגעים לרכש והתקשרויות. לנוכח האפשרות שהחריגות שנמצאו ישנן גם ברשויות מקומיות אחרות, שב ומתחדד הצורך בהכשרה מתאימה של הצוות הניהולי והמינהלי של בתיה"ס שבניהול עצמי בכל הנוגע לתהליכים כלכליים וכספיים, ובכלל זה דרכי ההתקשרות הנאותות. נחוץ גם לרענן את הכללים בעניין זה.

עיריית קריית אתא ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תקפיד שמנהלי בתיה"ס יפעלו לפי הנהלים.

91 התקשרות בסכום הגדול מ-10,000 ש"ח נדרשת גם לאישור הרשות. התקשרות בסכום הגדול מ-68,000 ש"ח נעשית באמצעות הרשות ובאישורה.

משרד החינוך ציין בתשובתו כי בקריית אתא הנוהל להתקשרות עם הספקים מפורט בספר הנהלים הרשומי, ונמסר באופן אישי למנהלים ולמזכירות בתי"ס. עוד ציין כי במסגרת התיקון לחוזר המנכ"ל על הניהול העצמי, המושלם בימים אלה, יחודדו הנהלים בתחום הרכש וההתקשרות עם הספקים.

אי-קביעת נהלים להשכרת מבנים ומתקנים בביה"ס

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות נצרת, שפרעם ועספיא לא קבעו בספרי הנהלים שלהן כללים להשכרת מבנים ומתקנים בביה"ס שלהן - זהות הגורמים שאפשר להשכיר להם, תעריפי השכרה ומטרות שלשמן מותר לביה"ס להשכיר.

נמצא כי בתי"ס ברשויות המקומיות האמורות השכירו מבנים ומתקנים ללא הסכם בכתב. זאת ועוד, הרשויות לא היו מעורבות בהשכרת המבנים ומתקניהם וכפועל יוצא אף לא הנחו את מנהלי ביה"ס כיצד לפעול בעניין זה, לרבות מתן סיוע משפטי בניסוח הסכמי השכירות, קביעת דמי שכירות וגבייתם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות נצרת, שפרעם ועספיא כי עליהן לקבוע בספר הנהלים הרשומי, בשיתוף עם מנהלי ביה"ס, כללים להשכרת מבנים ומתקנים, לרבות תעריפים להשכרה, כדי לאפשר לביה"ס להשכיר מבנים ומתקנים ולהגדיל את הכנסותיהם העצמיות בלי לפגוע באינטרסים הכלכליים והתפעוליים שלהם. כמו כן, עליהן להסדיר את ההתקשרויות שלהן בהסכם כתוב, שיעגן את ההתחייבויות והזכויות של הצדדים להשכרה. היעדר הנהלים והתנהלותן של הרשויות כאמור עלולים להסב להן ולביה"ס בתחומן נזק כספי ניכר.

שימוש לא מוסדר במתקני ביה"ס

במסמך ההבנות נקבע כי ביי"ס יוכל לתת רשות לשימוש במבנה שלו ובמתקניו לאחר שעות הלימודים לפעילויות שונות בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל מב/927 בנושא "פתיחת בתי ספר לפעולות בשעות אחה"צ והערב", ובתנאי שנחתם הסכם בין הרשות המקומית, מנהל ביה"ס והמשתמש. עוד נקבע כי אם הרשות המקומית מעוניינת לתת רשות לשימוש במבנה ביה"ס ובמתקניו לאחר שעות הלימודים, ההחלטה על כך תתקבל בשיתוף מנהל ביה"ס ובהסכמתו; לכל הפחות 70% מהתמורה יועברו לחשבון הניהול העצמי של ביה"ס, והיתרה - לרשות, שאמורה להשתמש בה ליעדים אחרים בתחום החינוך המוניציפלי. הרשות אמורה לוודא כי ההתקשרות תיעשה על פי הוראות כל דין.

92 בחוזר צוינו פעילויות שמותר לקיים בביה"ס, כגון חוגי אומנות ותחביב, ספורט, מועדון נוער וספרייה, ונאסרו פעילויות כגון אירועים משפחתיים. נקבע כי על גופים שיפעלו בביה"ס להיות מאוגדים כתאגידים משפטיים.

מטרת קביעות אלה לוודא כי יהיה שימוש מיטבי במתקני ביה"ס לטובת הקהילה, בלי לפגוע בביה"ס - לא מבחינת הוצאות יתר שיושנו עליו ולא מבחינת צרכיו השוטפים. מיצוי מלא של מתקני ביה"ס יכול אף לשמש עבור מקור הכנסה, ובלבד שיגבה דמי שימוש שיכסו את הוצאותיו עבור הפעילות הנוספת בין כתליו.

עיריית קריית אתא: בספר הנהלים של העירייה, בנושא "השכרת חדרים ואולמות", הוסדרה האפשרות להשכיר חדרים ואולמות של בתי"ס לפעילות גורמים חיצוניים. נקבע כי על הנהלת ביה"ס לסכם עם המשתמש את עלות השימוש במתקניו, להחתימו על הסכם ולהעביר את ההסכם למחלקת החינוך. נקבע תעריף מזערי של 50 ש"ח לשעה עבור שימוש במבני ביה"ס.

בי"ס א': הבדיקה העלתה כי זה כשנתיים העירייה מאפשרת לחמש קבוצות ספורט להשתמש בתדירות קבועה באולם הספורט של ביה"ס לאחר שעות הלימודים לפעילויות ספורט, וזאת ללא התייעצות עם מנהלת ביה"ס וללא קבלת הסכמתה. עוד העלתה הבדיקה כי אין הסכם חתום בין העירייה, ביה"ס והקבוצות המעגן את השימוש באולם ביה"ס, וכי ארבע מבין קבוצות אלו אינן משלמות לביה"ס או לעירייה סכום כלשהו - אף לא תשלום תעריף מזערי של 50 ש"ח לשעה, כפי שנקבע; העירייה אינה דורשת מהן תמורה בגין השימוש במתקני ביה"ס.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית אתא כי עליה לפעול לפי מסמך ההבנות, ולגבות מהגופים שמשתמשים באולמות הספורט בבתי"ס שלה את מלוא העלויות, לרבות הוצאות התחזוקה, ולהעביר לפחות 70% מהתמורה לבתי"ס. אי-גביית מלוא העלויות מגופים שמשתמשים באולמות הספורט ובמתקניהם גורמת להפסד כספי ניכר לבתי"ס, שנושאים גם בנטל תשלום הוצאות התפעול והתחזוקה.

עיכוב תקציבים בשל דיווח כספי

בהסכם ההבנות נקבע כי אם רשות מקומית לא עמדה בהתחייבותיה כמפורט בהסכם, רשאי משרד החינוך להפסיק או לעכב את התקצוב לניהול העצמי לבתי"ס שבתחומה וכן להודיע לרשות על כוונתו לבטל את ההסכם.

אחת העילות לעיכוב או להפסקה בהעברת תקצוב הניהול העצמי מטעם משרד החינוך היא אי-העברת נתונים כספיים של בתי"ס למאגר המידע הכספי שהקים המשרד לבקרה ולפיקוח על ההתנהלות הכספית של בתי"ס.

לפי נתונים שמסר המשרד במסגרת ביקורת זו, 56 בתי"ס לא הגישו למאגר המידע שלו נתונים כספיים: 26 מהם לא הגישו בשלוש השנים האחרונות (התשע"ה-התשע"ז), 24 בתי"ס לא הגישו בשנים התשע"ו והתשע"ז, ו-6 בתי"ס לא הגישו בשנים התשע"ה והתשע"ז.



היעדר הדיווח של
חלק מבתי הספר
למאגר המידע פוגע
ביכולת המשרד לקיים
בקרה ופיקוח על
התנהלותם הכספית.
המשרד לא נקט שום
פעולה נגד בתי"ס
שלא דיווחו בהתאם
לנדרש

הבדיקה העלתה כי משרד החינוך לא נקט צעדים כלשהם נגד בתי"ס שלא העבירו נתונים כספיים למאגר המידע שלו.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל בכמה דרכים להגברת שיעור הדיווחים של בתי"ס למאגר המידע הכספי, ובהן תזכורות בטלפון ובהודעות טקסט, תזכורת לרשויות המקומיות, שליחת מכתבים, נעילת תוכנת הנהלת החשבונות לעבודה ופתרונות טכנולוגיים שלפיהם הפקת הדיווח תיעשה באופן אוטומטי למאגר המידע של המשרד. עוד מסר כי אין באפשרות המינהלה להפעיל סנקציות נקודתיות של הקפאת תקציבים לכ-300 בתי"ס שאינם מדווחים באופן תקופתי כנדרש. הדבר אינו אפשרי מהבחינה החשבונית ויהיה מהלך לא אחראי שיוביל לאנדרלמוסיה בתקציב בתי"ס.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי אי-דיווח למאגר המידע פוגע ביכולת המשרד לקיים בקרה ופיקוח על ההתנהלות הכספית של בתי"ס, לכן מצופה ממנו לפעול ביתר שאת לכך שיהיו בידיו מלוא הדיווחים הכספיים של בתי"ס, ולשקול לצורך כך נקיטת צעדים העומדים לרשותו, במקרים הראויים, ככל שיידרש.

סיכום

המהלך שחידש משרד החינוך ב-2010 נועד להעביר את בתיה"ס היסודיים לניהול עצמי באמצעות העברת סמכויות, משאבים ואחריות אליהם והקניית אוטונומיה בתחומים פדגוגיים, ארגוניים וכלכליים שתהפוך אותם בפועל למוקד קבלת ההחלטות בנושאים אלה, ותניע מהפכה של ממש במערכת החינוך. ביה"ס אמור לעלות לראש היררכיית השחקנים המרכזיים במערכת החינוך, ותפקיד הגורמים האחרים - המשרד והרשות המקומית - ליצור את התנאים האופטימליים להצלחתו. מהלך זה משתלב עם יעדים ארוכי טווח של המשרד, כקידום למידה משמעותית, צמצום פערים ויישום תקצוב דיפרנציאלי; טיב הטמעתו, מידת הצלחתו ותרומו להשגת מטרות אלה יהיו תשתית להרחבתו המתוכננת של המהלך גם לחטיבות הביניים.

ממצאי דוח זה מצביעים על קשיים וכשלים ביישום המעבר לניהול העצמי, שבגינם אין הוא משיג באופן מלא את מטרותיו המרכזיות. במציאות זאת קיים חשש שמדיניות מטה המשרד ומחוזותיו לצמצם, במסגרת הניהול העצמי, את אחריותם לנעשה בבתיה"ס, תפגע בתפקודם ובמטרותיהם של אלה כמוסדות חינוך ציבוריים. בה בעת, כפי שעלה בביקורת, המעבר לניהול העצמי חזק את המעורבות של כמה מהרשויות המקומיות בנעשה בבתיה"ס - בעיקר רשויות חזקות, שמדגישות את נושא החינוך ושביכולתן להשקיע תקציבים נוספים בשיפור איכותו בתחומן. העברת מרכז הכובד לרשויות מנוגדת לתפיסה שבבסיס הניהול העצמי - ולפיה מנהל ביה"ס הוא מוקד קבלת ההחלטות והוא הנושא באחריות לממש את ייעודו הפדגוגי של ביה"ס - ועלולה להעמיק את הפערים בחינוך בין רשויות חזקות לחלשות. הרחבת הניהול העצמי במתכונת הנוכחית - ללא הקפדה על התאמת סל התלמיד למאפייני כל ביה"ס, בלי להביא בחשבון את התוספות שהרשויות מעבירות לבתיה"ס מחוץ לסל ובלי הכשרה מיטבית למנהלי בתיה"ס ולצוותיהם - עשויה לפגוע בהיבטים חינוכיים-פדגוגיים של חלק מפעילות בתיה"ס, להגביר את תלותם ברשויות (אף בניגוד לרצון הרשויות עצמן) ולהרחיב את הפערים במערכת החינוך.

מאחר שמעבר בתיה"ס לניהול עצמי הוא אחד המהלכים המשמעותיים במערכת החינוך ומאחר שכוונת המשרד היא להרחיבו - על המשרד לעמוד על החסמים המרכזיים המונעים הטמעה מלאה ויעילה של מדיניות זו בבתיה"ס היסודיים. כמו גם את הדרכים להרחבת הגמישות הפדגוגית של מנהלי בתיה"ס ועצמאותם, בהתאם לתפיסה שבבסיס המהלך, שעל פיה המנהל יודע טוב יותר מכל גורם חיצוני לביה"ס מה נדרש לתלמידיו ולמוריו.

על משרד החינוך לפעול ביתר שאת לאכיפת עקרונות הניהול העצמי בבתי"ס; עליו לשפר את מערכי ההכשרה, ההדרכה והייעוץ של המנהלים, בפרט בתחומים הכספיים והכלכליים; ועליו להקפיד על גיבוש נהלים חסרים ועל אכיפת הנהלים וההסדרים של הניהול העצמי החלים על הרשויות המקומיות, ובכלל זה לוודא שמשאבי סל התלמיד יוקצו לבתי"ס ביעילות. הצלחת המהלך כולו תלויה בכך שמנהלי בתי"ס יבינו את מהות הניהול העצמי, את העקרונות הפדגוגיים שבבסיס תפיסה זו, את חשיבות הכלים שהועמדו לרשותם ואת אופן ניצולם; לכן מן ההכרח להעצים את המנהלים ולשתפם בדיונים הנוגעים לעתידו של המהלך ולתיקונו.

זאת ועוד, המעבר לניהול עצמי הוא מהלך שהצלחתו תלויה בשלושת השותפים לו: משרד החינוך, בתי"ס היסודיים והרשויות המקומיות. לפיכך, ולנוכח הליקויים שהועלו בדוח הביקורת, על שלושת הגופים לעבוד בשיתוף פעולה כדי לשפר את אופן התנהלות בתי"ס בכל התחומים שבהם הם נדרשים להתנהל באופן עצמאי. שיתוף פעולה כאמור יביא להצלחת המהלך כולו: הוא ישפר באופן ניכר את המעבר לניהול עצמי בבתי"ס היסודיים, ובה בעת הוא ישמש נקודת מוצא להחלתו על שלבי החינוך הבאים - חטיבת הביניים והחטיבה העליונה.

