

יישום תכנית אתגרים ורפורמת גפ"ן ברשויות המקומיות הערביות: היבטים מנהליים, משפטיים וחינוכיים





עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) היא עמותה הפועלת לקידום מנהל תקין וטוהר מידות ברשויות השלטון, ובפרט בשלטון המקומי. עיקר פעילותה של העמותה מתמקד בעשייה משפטית. לצד זאת, מקיימת העמותה מפעלות חיי נוח, הדרכה, השתלמויות וערבי עיון לנבחרי ציבור בשלטון המקומי, לפעילים חברתיים ובקרב בני נוער להגברת המודעות לחשיבות המנהל התקין, פועלת בתחום ההסברה לקידום המודעות לנזקי השחיתות השלטונית ולעידוד שיח ביקורתי, ומפרסמת מחקרים וניירות עמדה בנושאי מנהל תקין.

כתיבה:

עו"ד נדאל חאיק, ועו"ד מוחמד קדח.

ייעוץ אקדמי וביקורת מתחום החינוך:

ד"ר אסמהאן מסרי-חראזאללה, מר עמאד ג'ראיסי וגב' ליזה לחאם.

עיצוב: Hilwi Studio

04-6565090



04-6565089



ת.ד. 50971, נצרת 16000



ofiice@LawGG.org



www.lawgg.org



Lawyers.for.Good.Governance



Lawyers.for.Good.Governance



כל הזכויות שמורות לעמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר)
פברואר, 2025

תוכן עניינים

עמ'

6	תקציר מנהלים
17	פרק א' - מבוא
21	פרק ב' - מתודולוגיה
28	פרק ג' - הקדמה
49	פרק ד' - היבטים מנהליים ומשפטיים ביישום הרפורמות
128	פרק ה' - ביקורת מתחום החינוך
150	פרק ו' - סיכום והמלצות
163	נספח

תקציר מנהלים

עבודת מערכת החינוך הערבית מלווה מאז ומתמיד באתגרים וקשיים שונים, המושפעים מיחסי השלטון המקומי והמרכזי, ממעמדה הייחודי של החברה הערבית בישראל ותנאי מחייתה, ומהפוליטיקה הפנימית ודפוסי הניהול ברשויות המקומיות הערביות. בעשורים האחרונים חל שיפור בכמה מישורים ומדדים, אולם עד היום קיימים פערים משמעותיים בין מערכת זו לבין מקבילתה בחברה היהודית. פערים וחסמים בחינוך גוררים השלכות על רמת ההשכלה הגבוהה, התעסוקה, הכלכלה ועוד.

תכנית אתגרים לחינוך בלתי פורמלי, שבאה לעולם במסגרת תכנית החומש הממשלתית 922 ותכנית ההמשך 550, סימנה נקודת מפנה בתחום זה. עם כניסתה, נרשמה עלייה משמעותית בהיקף השירותים והתקציבים בתחום. בבסיס התכנית העברת תקציב שנתי של מאות אלפי שקלים לכל אחת מהרשויות הערביות, אשר רוכשות חוגים מספקים חיצוניים הרשומים במאגר של משרד החינוך. הפעילות מתבצעת בשעות אחר הצהריים, בעיקר בבתי הספר, המשמשים כ-"עוגן בקהילה"; יחידות הנוער מובילות יישום התכנית, לשם כך מעסיקות "רכזי עוגן" שמלווים את הפעילות, מתאמים בין בתי הספר לספקי חוגים ומהווים גורם בקרה חשוב. חלק מהרשויות מפעילות את התכנית באמצעות המתנ"ס.

בשנים האחרונות הגיחה **לאוויר הרפורמה הממשלתית להגברת הגמישות הפדגוגית והניהולית בחינוך (גפ"ן)**, שזירתה העיקרית בתי הספר. הרפורמה מאפשרת לבתי הספר למפות צרכיהם, החינוכיים והלוגיסטיים, ולבחור במענים המתאימים עבור צרכים אלה. במסגרת רפורמה זו מקבלים בתי הספר תקציב בשווי של מאות אלפי שקלים, באמצעות רוכשים את הציוד הנדרש לפעילותם ותכניות חינוכיות מתוך מאגר מאושר של משרד החינוך. כחלק מהרפורמה, מכנסים בתי הספר ועדה מלווה - אשר כוללת גורמי בית הספר וגורמים מהרשות המקומית ומשרד החינוך, ועורכים תכנית עבודה שנתית מקושרת תקציב. הרשויות המקומיות מעורבות בתכנית זו גם באמצעות "סל רשותי" המאפשר רכישת שירותים וקידום תכניות ברמת הרשות, עם זאת הרפורמה הביאה לצמצום מעורבות הרשות המקומית בעבודת בתי הספר, במישורים שונים.

שתי הרפורמות, גפ"ן ואתגרים, נתנו מענה (חלקי אמנם) לצרכים מרכזיים של מערכת החינוך הערבית, הגבירו משמעותית את היקף שירותי החינוך הבלתי פורמלי ואפשרו חשיפת התלמידים לתחומי עניין חשובים, זאת בנוסף לשיפור בסביבה החינוכית של מוסדות חינוך והשלמת צרכים לוגיסטיים חיוניים. עם זאת, שתי הרפורמות הולידו שאלות וסוגיות מנהליות וארגוניות שלא זכו להסדרה מלאה, ולעתים יישומן לוקה בפגמים מנהליים ומשפטיים. בולט לעין בהקשר זה תחום ההתקשרות עם ספקי שירותים מתוך המאגר של משרד החינוך, בנוסף להתקשרויות בתי ספר עם עסקים שונים לרכישת ציוד ושירותים.

בדוח זה בחנו את יישום שתי הרפורמות, באמצעות קבלת מידע ביחס לעבודת בתי ספר ויחידות נוער, קיום ראיונות עם גורמים שונים בזירה החינוכית, סקר ייעודי עבור האוכלוסיות השונות בהתאם למידת מעורבותם במערכת החינוך (מנהלים, מורים, הורים ואחרים), ובחינת תלונות וטענות שהגיעו ל-"עורכי דין לקידום מנהל תקין" במסגרת גיבוש דוח זה.

הדוח מעלה כי אופן יישום הרפורמות משתנה מרשות לאחרת, ולעתים מבית ספר לאחר באותה רשות. חלק מבתי הספר והרשויות המקומיות מדווחים על הצלחות שונות ומביעים שביעות רצון מהשינויים שחלו בשנים האחרונות. במקביל, לוקה יישום הרפורמות בחלק מבתי הספר והרשויות המקומיות בכשלים שונים, בחלק מהמקרים מתעורר חשש להפרת כללי המנהל התקין ומעשי שחיתות.

עיקר הממצאים במישור הארגוני והמנהלי

- **חוסר אחידות בתכניות עבודה ודוחות מסכמים** - קיים חוסר אחידות בין יחידות הנוער ובתי הספר מידת הפירוט המשתנה ממוסד לאחר. בחלק מהמקרים חסר פירוט בסיסי ביחס לזהות נותני שירותים, מהות השירות וקהל היעד.
- **חוסר אחידות במיפוי הצרכים על-ידי בתי הספר וביחידות הנוער** - המיפוי בחלק מהמקרים מסתפק בבחינת העדפות ותחומי עניין של תלמידים ללא בדיקת צרכים אחרים והתייעצות עם הגורמים הרלוונטיים.
- **חוסר שקיפות ביישום הרפורמות** - קבלת ההחלטות אינה מקבלת פומבי, ברוב המקרים אין להורים דרך לדעת אילו שירותים נבחרו עבור ילדיהם ומי יספק אותם שירותים.
- **חוסר שיתוף פעולה בין הגורמים השונים במערכת החינוך** - ממצאי הדוח מלמדים על אי-שיתוף עובדי הוראה בתכנון ובקבלת ההחלטות בבתי הספר, היעדר תיאום (הגובל בנתק) בין רשויות מקומיות ובתי ספר שבתחומן, לרבות בתי ספר שבבעלות הרשות, ושימוש לא יעיל במנגנוני דיון והתייעצות שנקבעו במסגרת הרפורמות.
- **חוסר אחידות, היעדר שקיפות וחשש לפגיעה בטוהר המידות בהליכי בחירת ספקי חוגים ותכניות חינוכיות** - רכישת חוגים על-ידי הרשויות המקומיות נעשית בדרכים שונות, חלקן מנהלות הליכי מכרז, חלק פונות לספקים מסוימים תוך העדפתם על-פני אחרים, ובחלקן נעשית הבחירה על-ידי גורם אחד ללא כל עדות להליך תחרותי והשוואה בין מציעים. כשלים אלה קיימים גם בבתי הספר ומקבלים משנה חומרה, בהיעדר כל פורום או מנגנון לקבלת החלטות. ברוב בתי הספר התקשרויות עם ספקי תכניות חינוכיות (בשווי של עשרות אלפי שקלים) נעשות על-ידי המנהל בלבד ללא מעורבות כל גורם נוסף.

- **חוסר אחידות בהסדרת תנאי ההתקשרות של יחידות הנוער לאחר בחירת הספקים-** בעוד שרשויות אחדות עורכות חוזה בכתב המסדיר תנאי ההתקשרות, חלקן מסדירות את ההתקשרות באמצעות הזמנות עבודה וחשבוניות תשלום. פרטים כגון מהות השירות, המדריך מטעם הספק, קהל היעד, מועדי הפעילות וכיו"ב לא מעוגנים בכתב.

- **ניהול תכנית אתגרים באמצעות המתנ"ס -** התכנית מנוהלת בחלק מהרשויות באמצעות המתנ"ס המקומי, במסגרת שיתוף פעולה זה מועברים תקציבי התכנית לידי המתנ"ס והוא מעסיק רכזי עוגן ומתקשר עם ספקים מתוך המאגר של משרד החינוך. כמה מהרשויות התקשרו עם מתנ"סים מרשויות אחרות ומרוחקות בשווי של עשרות אלפי שקלים. ערוץ זה מחמיר את חוסר השקיפות בהתקשרויות, מקשה על מעקב ציבורי אחר הליכי בחירת ספקים והעסקת רכזים ומעורר חשש כי חלק מהרשויות מנצלות אפשרות זו להעברת התקשרויות ללא הליכים תחרותיים ושוויוניים. המשך השימוש בכלי זה למשך שנים עלול להחליש יחידת הנוער ברשות ואינו תורם להתפתחותה.

- **ריכוזיות גבוהה בהתקשרויות ושליטת קבוצת ספקים קטנה בתקציבי יחידות נוער ובתי ספר -** התקשרויות חלק מהרשויות ובתי הספר במסגרת הרפורמות מתאפיינות בריכוזיות גבוהה. הדבר בא לידי ביטוי בהתקשרות עם ספק אחד, או ספק עיקרי אחד, או התקשרות עם קבוצה מצומצמת של ספקים. בחלק מהמקרים ניתן להבחין כי ספק אחד שולט ברוב החוגים והתכניות של יחידת נוער או בית ספר. כחלק מתופעה זו ניתן לראות שספקים מפעילים (לעתים באמצעות חברות ועמותות שונות) מספר תכניות המאושרות במאגר של משרד החינוך, ומעניקים שירותים במגוון רחב של תחומים, שלא ברורה הזיקה ביניהם. המידע שנבדק במסגרת הדוח מותיר רושם כי חלק מהספקים נעדרים כל מומחיות ומשמשים מעין "חברות כוח אדם" עבור בוגרי מוסדות השכלה שטרם נקלטו לעבודה במערכת החינוך. מבנה הרפורמות, שאינו מחייב תחרות חופשית באמצעות הליך מכרזי סדור, מעצים את התופעה ומקנה עדיפות לגופים גדולים, המעניקים שירותי תרבות וספורט שונים, על-פני מציעים קטנים בעלי מומחיות מסוימת.

- **חשדות לניגוד עניינים, פגיעה בטוהר המידות ומעשי שחיתות -** יישום הרפורמות בחלק מהרשויות ובתי הספר מעלה חשש לניגודי עניינים, שיקולים זרים, ומעשי שחיתות. בין היתר, עולה חשש להסתת תקציבי חינוך בלתי פורמלי וניצולם לצרכים אחרים של הרשויות ובתי הספר, בנוסף לטענות ל-"תרומות ספקים" או דרישות לתרומת ציוד או פעילות נוספת מעבר להתקשרות המוסכמת.

הדוח גם מלמד על מעורבות עסקית של עובדי משרד החינוך ועובדי רשויות מקומיות ומקורביהם כספקים במסגרת הרפורמות, באופן המעורר חשש לניגוד עניינים ושיקולים זרים. ריבוי מקרים אלה מעורר שאלות ותהיות לגבי הליך סינון הספקים בטרם כניסתם למאגר ומידת הבקרה והפיקוח לאכיפת האיסורים מתחום טוהר המידות.

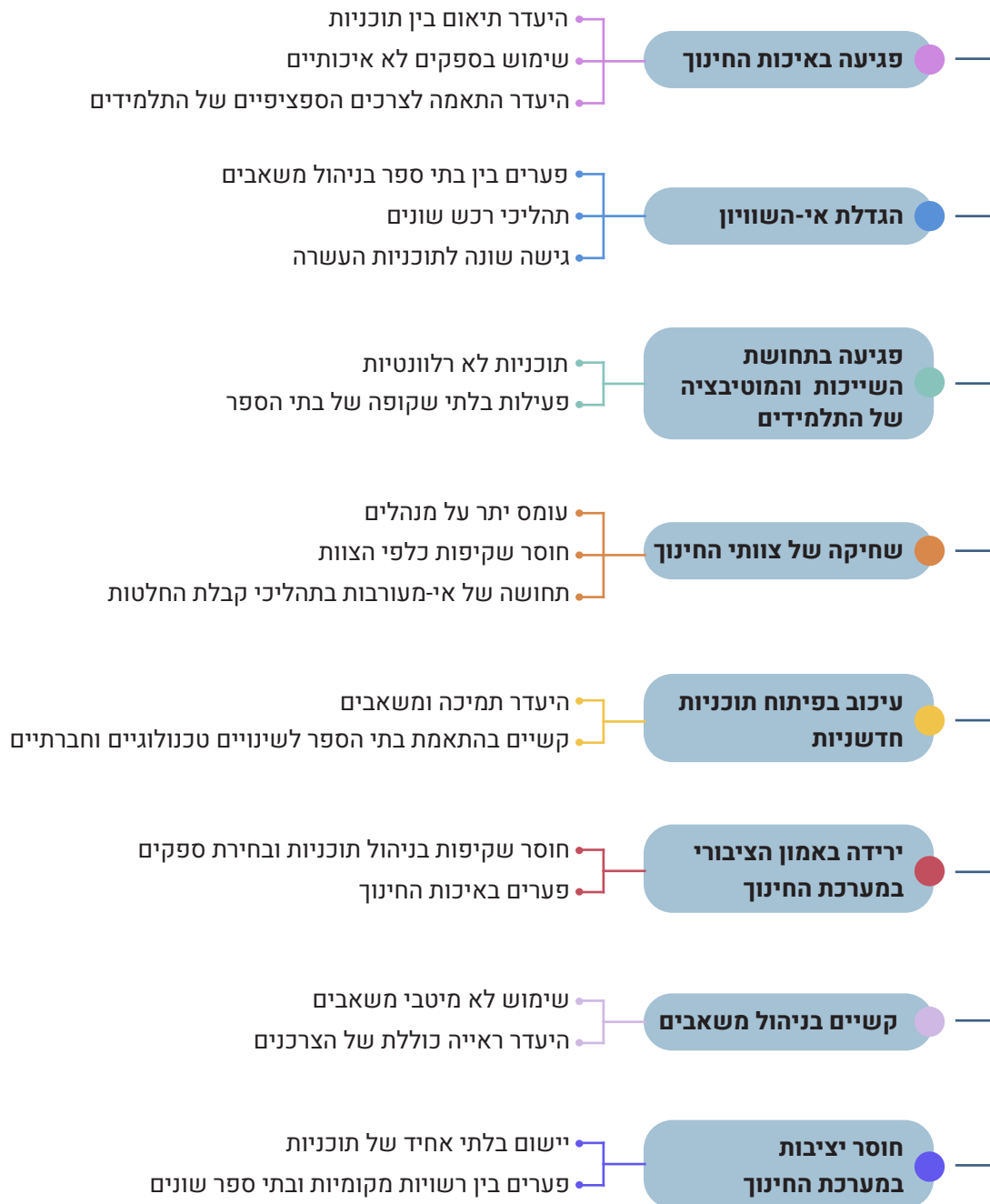
- **פיקוח ובקרה לא מספיקים המתמקדים בהיבטים מספריים** - שיחות עם גורמים שונים במערכת החינוך מלמדות על בקרה לא מספקת והיעדר פיקוח על איכות השירותים הניתנים על-ידי ספקים חיצוניים. הבקרה מסתפקת על-פניו בבדיקת נתון ני נוכחות בלי לבחון איכות החוגים והתכניות ובלי לבדוק זהות המדריכים שמגיעים מטעם הספקים. גורמים ברשויות המקומיות מצביעים על גישה חשדנית של גורמי הבקרה כלפי הרשויות.
- **ליקויים, חוסר שקיפות וחשש להפרות דין בהליכי רכש והצטיידות של בתי ספר** - עם כניסה רפורמת גפ"ן, עבר ניהול תחום הרכש וההצטיידות לבתי הספר. בעקבות מעבר זה, מתנהלים הליכי הרכש, שהתנהלו בעבר על-ידי רשויות מקומיות, בשיתוף גורמי מקצוע ובקרה שונים, על-ידי מנהלי בתי הספר. למעט הנחיה לקבלת מספר הצעות מחיר בהתאם לגודל ההתקשרות, והנחיה כללית להיעזר ברשות המקומית, הרפורמה לא מחייבת מעורבות גורמים שונים מבית הספר בהליכי הרכש וההצטיידות ולא ברור כיצד אמור הליך ההתקשרות להתנהל. הדוח מראה כי בהיעדר שקיפות ותחרות חופשית, הרפורמה יצרה פתח לריכוזיות והעדפת מקורבים, בלי כל יכולת אפקטיבית לבקרה ופיקוח בזמן אמת על ההתקשרויות המסתכמות במיליוני שקלים בכל יישוב.
- **חוסר אחידות בניהול מערך הכספים בבתי הספר ועומסי עבודה אצל מנהלים** - רפורמת גפ"ן, שבמרכזה העברת תקציב שנתי של מאות אלפי שקלים והתקשרות עם ספקי שירותים חינוכיים וספקי ציוד, הביאה עמה משימות מתחום הכספים שאינם במומחיות מנהלי בתי הספר. בעוד שחלק מהמנהלים מביעים שביעות רצון ומציינים כי הצליחו להתמודד עם השינויים, אחרים מלינים על עומסי עבודה, מטילים משימות נוספות על אנשי צוות אחרים ללא הסדרה פורמלית, ולעיתים גם מתקשרים עם נותני שירותים פיננסיים מתוך מאגר הספקים של משרד החינוך. התקשרויות כמה מנותני שירותים אלה עם מוסדות חינוך מסתכמות במאות אלפי שקלים וחלקם על-פניו מעורבים בפעילות עסקית נוספת (כספקים או כיועצי ספקים) במסגרת התכנית, באופן שמעורר חשש לניגוד עניינים.

השלכות חינוכיות

ההיבטים המנהליים והארגוניים שמוצגים בדוח זה גוררים השלכות חינוכיות ופדגוגיות ומשפיעים על מערכת החינוך במספר מישורים.¹ כך למשל היעדר תיאום בין התוכניות, היעדר בדיקת צרכים מעמיקה ובחירת מענים לא מתאימים פוגעים באיכות החינוך; פערים הנובעים מניהול שונה של התוכניות והמשאבים גוררים פגיעה בשוויון בין התלמידים במוסדות החינוך וחוסר יציבות במערכת; חוסר שקיפות כלפי עובדי הוראה והורים והיעדר שיתוף פעולה בין הגורמים הרלוונטיים יוצרים חוסר מוטיבציה וחוסר אמון ולא מסייעים בהגשמת היעדים החינוכיים והציבוריים שנועדו הרפורמות לקדם.

1. ההערכות והביקורת מתחום החינוך מתבססת על חוות דעת מומחים בתחום, ששמותיהם צוינו בפתח.

השלכות חינוכיות ופדגוגיות של אתגרי יישום "אתגרים" ו"גפ"ן" במערכת החינוך הערבית



עיקר ההמלצות

המלצות ברמה הארגונית והמנהלית

1. להכין תכניות רשותיות ארוכות טווח בתחום החינוך הבלתי פורמלי, לרבות תכנון תקציב, והיערכות למימון שירותים ממקורות הרשות ומקורות נוספים ככל שלא תחודש תכנית החומש הממשלתית לחברה הערבית.

2. להנחות בתי הספר ויחידות הנוער לערוך מיפוי צרכים מקיף, הכולל שקילת העדפות התלמידים, עמדות עובדי הוראה והורים, משוברים משנים קודמות, ודיון יסודי בקשיים ובצרכי בתי הספר וצרכי היישוב.

3. לפעול להגברת שיתוף הפעולה בין הרשות המקומית לבתי הספר ובין מחלקות החינוך ויחידות הנוער. יש לחדד את ההנחיות והנהלים בדבר מרכזיות תפקיד מחלקת החינוך ברשות המקומית ואחריותה לתקינות עבודת בתי הספר, לרבות ביישום רפורמת גפ"ן.

4. להגביר את השקיפות ביישום תכנית אתגרים, לרבות הקמת פינה ייעודית לתכנית אתגרים באתרי הרשויות המקומיות בה תפורסם תכנית שנתית מקושרת תקציב ודוחות כספיים שנתיים, המפרטים חלוקת ההוצאות, פרוטוקולי שולחן עגול (תוך שמירת האפשרות להשחרת מידע הפוגע בפרטיות וכו'), מודעה על מכרז פומבי שנתי לתכנית, רשימת הספקים עמם התקשרה הרשות, ורשימת החוגים וקהל היעד של כל חוג בתחילת שנת הלימודים. זאת בנוסף לשימוש בדפי רשתות חברתיות של הרשות לפרסום מידע לגבי התכנית.

5. להגביר את השקיפות ביישום רפורמת גפ"ן בבתי הספר, ובכלל זה הרחבת אתר "שקיפות בחינוך" או הקמת פלטפורמה ייעודית אחרת של משרד החינוך, פרסום תכניות שנתיות מקושרות תקציב, דוחות כספיים שנתיים, המפרטים חלוקת ההוצאות, פרוטוקולי ועדה מלווה (תוך שמירת האפשרות להשחרת מידע הפוגע בפרטיות וכו'), פרסום רשימת הספקים עמם התקשר בית הספר, רשימת התכניות שנרכשו וקהל היעד של כל תכנית, בתחילת שנת הלימודים. זאת בנוסף לשימוש ברשתות חברתיות לפרסום מידע לגבי הרפורמה. כן מוצע לקיים כנס חשיפה ייעודי להורים, בתחילת שנת הלימודים, להצגת התכנית השנתית של בית הספר, הצרכים והמענים שנבחרו.

6. הסדרת הליכי התקשרות וחיזוק טוהר המידות במסגרת תכנית אתגרים - מוצע לקיים מיפוי צרכים ודיונים פנימיים מקצועיים, בהשתתפות הגורמים השונים, לבחירת המענים המתאימים, ולתת פומבי לרשימת החוגים שנבחרו. רק אחרי שלב זה יש לפתוח בהליכי התקשרות עם ספקים, באמצעות פרסום מכרז פומבי, המאפשר

התקשרות עם מספר ספקים, תוך פירוט רשימת החוגים והתכניות הנדרשות ליחידות הנוער במסגרת תכנית אתגרים. בנוסף לפרסום בעיתונות ובאתרי רשויות, מוצע כי יוקם אתר אינטרנט ייעודי לפרסום מודעות מכרזים של הרשויות בתכנית אתגרים.

7. עריכת חוזים בכתב שמפרטים מהות ההתקשרויות, תקופות, תמורה, מועדי תשלום, אחריות הספק והתחייבויות של הצדדים. מוצע כי יפורסמו חוזים לדוגמה בתיאום בין משרד החינוך ומשרד הפנים לשימוש הרשויות ובתי הספר.

8. להגביל מעורבות המתנ"סים ביישום תכנית אתגרים למתן שירותי הנחיה וליווי בלבד ללא העברת התקציבים והסמכויות להתקשרות עם ספקים לידי המתנ"ס. כמו כן, יש להגביל בזמן את האפשרות להסתייעות במתנ"ס ביישום התכנית ולהיערך באופן הדרגתי לניהול התכנית באופן עצמאי על-ידי יחידת הנוער.

9. לבחון דרכים להעסקת קבע של רכזי עוגן ביחידות הנוער, שיפור תנאי ההעסקה ומניעת חילופי גברי תכופים.

10. הקמת ועדת התקשרויות בית ספרית האחראית לתחום הרכש וההתקשרויות, בראשה יעמוד מנהל בית הספר, בנוסף למנהלן/מזכיר, ואחד מחברי הוועדה המלווה מקרב עובדי ההוראה (רכז מקצוע או שכבה), אשר יתחלף בתדירות של אחת לשנה.

11. לקבוע כי הליך ההתקשרות של בתי ספר לרכישת שירותים חינוכיים יבוצע לאחר קיום מיפוי צרכים ואישורו בוועדה המלווה, ופרסום רשימה (נושאת) של התכניות שבכוונת בית הספר לרכוש עם הזמנה למציעים לפנות אליה בהצעות. מוצע כי הודעות אלה של בתי הספר יפורסמו בפניה ייעודית בפורטל גפ"ן.

12. לקבוע כי ועדת ההתקשרויות בבתי הספר תפעל בהתקשרויות לרכישת ציוד ושירותים לפי פנקס הספקים של הרשות המקומית, תערוך הזמנה לספקים ובעלי מקצוע רלוונטיים ותבחן הצעות מחיר. בהתקשרויות בהיקפים גדולים, הרלוונטיות לכמה מבתי הספר מוצע להסמיך את הרשות המקומית לערוך מכרז מסגרת עבור בתי הספר, בו יסוכם על מחירי שירותים ומוצרים, ובתי הספר ירכשו את הציוד המבוקש דרך הזמנת עבודה ישירה מהספק הזוכה במכרז.

13. הענקת הכשרות למנהלנים ומזכירי בתי ספר לטיפול בהיבטים טכניים של הרפורמה ודיווחים מתחום הכספים, בנוסף לשילובם בוועדת התקשרויות בית-ספרית. בבתי ספר גדולים, יש לשקול הוספת שעות תקן לתפקידים אלה.

14. לפעול לצמצום הריכוזיות, ובכלל זה מניעת התקשרות עם ספק אחד באמצעות שני גופים (כמו חברה ועמותה), צמצום מספר התכניות המופעלות מטעם ספק

אחד, סיווג ספקים על-פי תחומי ההתמחות, בהתבסס על בדיקת רקע מקצועי לפני הכניסה המאגר, עידוד התמקצעות בקרב ספקים, וסימון אזורי עבודה של ספקים וקביעת קריטריונים לאישור ספקים העובדים בפריסה ארצית.

15. להקפיד על הבטחת היעדר ניגוד עניינים של עובדי הוראה, מנהלים, ובעלי תפקידים נוספים במשרד החינוך וברשויות המקומיות, הן ברמת צירוף הספקים למאגר והן ברמת ההתקשרויות. כן יש לערוך בדיקות יזומות לגבי ניגודי עניינים של ספקים במאגר, לחדד את ההנחיות ולבחון ממשקי עבודה וממשקים אחרים בין בתי הספר ובעלי תפקידים חינוכיים ביישוב לבין הספקים. בהקשר זה מוצע לאסור על התקשרות עם מנהלי בתי ספר ובני משפחה מדרגה ראשונה כספקים באופן קטגורי.

16. להדגיש, בדרכים שונות, את האיסור על עיסוק נוסף של עובדי הוראה (כספקים ועובדי ספקים) ללא היתר, ולאסור על התקשרות עמם כספקים באותו יישוב בו מועסקים כעובדי הוראה, הן במסגרת רפורמת גפ"ן והן בתכנית אתגרים.

17. להדגיש ולחדד הנחיות ונהלי התרומות ברשויות המקומיות ובבתי הספר. מוצע כי תפורסם הנחיה האוסרת קבלת תרומות מספקים, באופן קטגורי.

18. מוצע להעמיק את הפיקוח והבקרה על יישום הרפורמות ועבודת הספקים בפרט, וכי בקרה זה תבדוק היבטים מנהליים ופדגוגיים, לרבות בדיקת זהות המדריכים, השכלתם וההתאמה בין הצעת הספק לבין הנעשה בשטח, וכן איכות השירות הניתן על-ידי הספקים.

19. להדגיש מעמדם ואחריותם הישירה של בתי הספר והרשויות המקומיות בפיקוח על איכות שירותי הספקים ומידת התאמתם ליעדים שנקבעו מראש על-ידי הרשות או בית הספר (לפי העניין). מוצע להציג שמות מדריכים מאושרים תחת כל ספק לבתי הספר ויחידות הנוער, ולתת בידיהם לוודא כי המדריכים נבדקו ואושרו על-ידי משרד החינוך.

20. שיפור מנגנון המשובים וחוות הדעת של מוסדות החינוך במאגר הספקים והגברת השימוש בכלי זה, ושיפור המנגנון המשרדי לבירור תלונות בנוגע לניגודי עניינים וטענות נוספות מתחום טוהר המידות, לרבות מתן אפשרות להגשת תלונה אנונימית בטופס מקוון.

21. בחינת דרכים לחיזוק האמון בין משרד החינוך ליחידות הנוער ברשויות המקומיות.

המלצות ברמה החינוכית

1. להעביר את המיקוד לתוכניות רב-שנתיות, המאפשרות לתלמידים להעמיק את הידע ולפתח את הכישורים והמיומנויות שלהם.
2. להבטיח יציבות וביטחון תעסוקתי של רכזי עוגן, ליצור מסלולי קריירה ברורים עם אפשרות להתקדם לתפקידים בכירים יותר, להשקיע בפיתוח מקצועי של הרכזים, ולהציע להם מסלולי הכשרה בתחום החינוך הבלתי פורמלי.
3. לקדם תכניות מעמיקות להכשרת בעלי התפקידים המועסקים בתחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית (מנהלי יחידות, רכזים, מדריכים ועוד), ובכלל זה תכניות הכשרה מקצועית, תכנית הסבה מקצועית למורים המבקשים להתמקצע בתחום החינוך הבלתי פורמלי, ולימודי תואר אקדמי בתחום זה. לשם כך מוצע להקים מרכזי הכשרה אזוריים ולקיים שיתוף פעולה עם מוסדות השכלה גבוהה.
4. לקדם הכשרות מותאמות למנהלי בתי ספר ולאנשי צוות נוספים בנושא ניהול פיננסי, דיגיטלי, ותהליכי רכש, תוך מתן דגש על הצרכים הייחודיים של בתי הספר בחברה הערבית.
5. לספק ליווי מקצועי שוטף למנהלים וצוותי החינוך, ולסייע להם להתמודד עם האתגרים המורכבים בתפקידם, ולאפשר למורים להוביל יוזמות חינוכיות ולפתח מיומנויות ניהול, במטרה ליצור דור חדש של מנהיגים חינוכיים.
6. להוסיף את התרבות הערבית ועניין מיגור האלימות והפשיעה ל-"סל חינוך חברתי-ערכי והעשרה" ברפורמת גפ"ן ולהציבם כשני נושאים מרכזיים בתחום החינוך הבלתי פורמלי.
7. להכשיר את צוותי החינוך (רכזים פדגוגים ורכזי הערכה בית ספריים) בנושא ביצוע מיפוי צרכים אפקטיבי, תוך שימוש בכלי המיפוי הדיגיטלי של משרד החינוך וכן בשיטות וכלים איכותניים וכמותיים. ההכשרה צריכה לכלול הן ידע תיאורטי והן כלים מעשיים לניתוח נתונים, זיהוי צרכים, ותעדוף אפקטיבי של משאבים.
8. להגדיר מחדש את תפקיד מחלקות הנוער ולחזק את מעמדן במסגרת שיתופי הפעולה עם אגפי החינוך ובתי הספר.
9. חיזוק תפקיד אגפי החינוך ברשויות המקומיות, כך שיקחו תפקיד מרכזי בתיאום ובפיקוח על התוכניות, תוך ביסוס קשר ישיר בין בתי הספר למחלקות הנוער.

10. ביצוע הערכות תקופתיות של איכות התוכניות המבוססות על משוב מנהלים, מורים והורים. מוצע כי יוקם גוף פיקוח ייעודי שיבצע בדיקות איכות לתוכניות ויפרסם דוחות שנתיים על פעילותם של הספקים.

11. לפתח קריטריונים ברורים ומדידים להערכת איכות התכנים של התוכניות השונות. קריטריונים אלה צריכים לבחון רלוונטיות לצרכי התלמידים והקהילה, התאמה לגיל ולרמה, חדשנות ויצירתיות, קידום מיומנויות חשיבה מסדר גבוה ושימוש בגישות פדגוגיות מיטביות ובהלימה לממדי החינוך הבלתי פורמלי.

12. להטמיע תוכניות חינוך ערכיות בבתי הספר, תוך מתן דגש על שקיפות, הגינות וטוהר מידות ולספק הכשרות למנהלים ולמורים בנושא זיהוי והתמודדות עם מצבים של הפרות חוק.

לצד יתרונות הרפורמות, הדוח מצביע על הפרות מתחום טוהר המידות ופגמים מנהליים ביישומן, אשר גוררים השלכות חינוכיות, יוצרים חוסר אמון ותחושת ניכור, ומעמידים הצלחת הרפורמות בספק. על-כן, מן הראוי להקפיד על כללי המנהל התקין ביישום הרפורמות, להטמיע נהלי שקיפות ולהכניס שינויים בהליכי רכש והתקשרויות עם ספקים.

קידום שינויים אלה, בנוסף להגברת הדיון הציבורי והבקרה האזרחית על יישום הרפורמות, עשויים להגביר את היעילות ושיתופי הפעולה במערכת החינוך ולסייע בקידום היעדים החינוכיים והציבוריים שנועדו רפורמות אלה לקדם.

אנו תקווה כי הנתונים וההמלצות בדוח ישמשו כתשתית לדיון ציבורי סביב הרפורמות ויבחנו בקפידה על-ידי גורמי החינוך המקומיים והארציים.

פרק א.
מבוא



דילמות רבות מלוות את חייה של החברה הערבית בישראל מאז קום המדינה. החינוך הוא, ללא ספק, אחת המרכזיות. הוא גם מושפע מדילמות וסוגיות ציבוריות שונות - שאלות של יחסי שלטון מרכזי ומקומי, יחסי רוב ומיעוט, מחסור בקרקעות ובשטחי ציבור, נפוטיזם וניהול לקוי של הרשויות המקומיות ושסעים חמולתיים ועדתיים, משפיעים כולם על אופייה ותפקודה של מערכת החינוך הערבית.

בשנים האחרונות עברה מערכת החינוך בחברה הערבית, בדומה למערכת החינוך הארצית, תמורות ושינויים רבים. חל שיפור מסוים בניהול ההון האנושי ומערך המינויים, בצל עליית מודעות בקרב הציבור וציבור עובדי ההוראה בפרט ביחס לעקרונות טוהר המידות והאיסור על העדפת מקרובים, ונרשמה עלייה בשיעורי הזכאות לבגרות ובוגרי מוסדות השכלה גבוהה. עם זאת, טרם הצליחה מערכת החינוך הערבית להדביק את הפערים בין הציבור הערבי ליהודי ואלה באים לידי ביטוי בשורה של מדדים.

תחום החינוך הבלתי פורמלי, שנועד להעשיר עולמם של התלמידים, לחשוף אותם לתחומי תרבות וספורט, ולהעסיק אותם בשעות הפנאי, הוא אחד התחומים שסבלו מהזנחה במרוצת השנים ותרמו להעמקת הפערים האמורים. בהחלטת הממשלה 922 והחלטת ההמשך 550 – אשר הולידו את תכנית "אתגרים" לחינוך בלתי פורמלי, מודה ממשלת ישראל, הלכה למעשה, בפערים בתחום החינוך הבלתי פורמלי,² שסומן כאחד המוקדים המרכזיים לצמצום פערים חברתיים. דוחות ממשלתיים סיווגו את המחסור בשירות זה כאחד הגורמים להידרדרות בני הנוער למעגל האלימות והפשיעה, שהלך והתרחב בעשור האחרון.³

תכנית "אתגרים" הביאה בשורה ונתנה מענה (חלקי אמנם) למחסור בתחום, אולם היא הולידה סוגיות חדשות המצריכות הסדרה, התאמה והיערכות בבתי הספר ובאגפי החינוך ויחידות הנוער ברשויות המקומיות. בשנתיים האחרונות הגיחה לעולם הרפורמה הארצית לגמישות פדגוגית וניהולית - "גפ"ן", שהפכה לחלק מהנוף, ואף היא מחייבת הסדרה והיערכות במערכת החינוך ובשלטון המקומי.

כך, לצד הפוטנציאל העצום הגלום ברפורמות אלה, מתעוררים במהלך יישומן אתגרים שונים ושאלות משפטיות, ארגוניות ופדגוגיות, שלא היו על סדר היום מקודם. בין היתר, סובלות הרפורמות מחוסר שקיפות, היעדר תיאום בין הרשות המקומית ובתי הספר, היעדר שיתוף פעולה ברמת בית הספר, ונטל על גורמים במערכת. בעוד שחלק מבתי הספר והרשויות המקומיות מדווחים על חוויה חיובית, לוקה יישום הרפורמות בחלק מהרשויות ומוסדות החינוך בכשלים ממשיים, ובמקצתן אף עולה חשש להפרות דין ומעשי שחיתות.

2. החלטה 550 של הממשלה ה-36 "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" (18.11.2021) (להלן: "החלטת הממשלה 550" או "תכנית החומש 550").
3. המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית מסמך מדיניות מסכם (יולי 2020); ראו גם, החלטה 549 של הממשלה ה-36 "תכנית לטיפול בתו פעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026" (24.03.2022).

אי לכך, מתבקשת בקרה ציבורית-אזרחית, של ההורים והקהל הרחב, נבחרי הציבור, האקדמיה, התקשרות וארגוני החברה האזרחית, על יישום הרפורמות הנזכרות, על מנת להציף קשיים ואתגרים, להציע דרכים לשיפור, ולהצביע על היבטים חיוביים הראויים לשימור. לכך נועד דוח זה, ואנו תקווה כי הוא יהווה נקודת פתיחה להגברת המעורבות הקהילתית באשר לנעשה במערכת החינוך.

בפרק העוקב של דוח זה נציג את דרכי איסוף ועיבוד המידע שנעשו, במטרה להציג תמונת מצב ברורה, ככל הניתן, ביחס ליישום הרפורמות ברשויות המקומיות הערביות. לאחר מכן תוצג סקירה ביחס להתפתחות מערכת החינוך ותחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, וכן סקירה ביחס לעבודת מערכת החינוך ערב כניסת הרפורמות לתוקף.

בהמשך, יוצגו עיקר ממצאי הבדיקה והמגמות המרכזיות שהיא מעלה, וחוות דעת של מומחים מתחום החינוך, אשר חיוו דעתם המקצועית לגבי יישום שתי הרפורמות וההשלכות החינוכיות של דפוסי ההתנהלות שהדוח מעלה. לבסוף יבואו סיכום והמלצות.

שלושה דגשים

1. בהמשך הדוח יוצגו אי-סדרים ולעיתים אף גילויי שחיתות שזוהו בעבודת חלק מהרשויות ובתי הספר. בחלק ממקרים אלה, מדובר על-פניו בפגמים מנהליים, שלא נובעים בהכרח ממניעים אישיים ופסולים; מקרים אחרים מעוררים חשש כבד למעשי שחיתות שנעשו בזדון. הצגת תופעות אלה מעידה על קיומן, בהיקפים משתנים, אולם אין משמעות הדבר כי כלל מוסדות החינוך ומחלקות הנוער ברשויות הערביות חוטאות באותם פגמים - אין כוונה ואין מקום להכללה. לצד אותם גופים שנפל פסול בהתנהלותם פועלים גופים אחרים באופן ראוי ומספקים שירותים בצורה מיטבית. אף בחלק מהגופים בהם זוהו פגמים מסוימים ישנם היבטים חיוביים בעשייה, אותם יש לשמר ולשפר, לצד הסרת פגמים וכשלים. למשל, היעדר שקיפות או תיעוד הלוקה בחסר הם כשלים המחייבים שיפור, אולם אין בכך כדי להכתים את כלל העשייה באותו מוסד חינוכי או באותה רשות. משרד החינוך נושא אף הוא באחריות לחלק מהפגמים, אולם אין בכך כדי להמעיט מחשיבות הרפורמות, בהן טמון פוטנציאל עצום, או להמעיט מהעשייה של כלל גורמי המשרד.

2. המידע המוצג בדוח מתייחס לשנות הלימודים תשפ"ג ו-תשפ"ד בלבד, חלק מהרשויות מסרו מידע עבור אחת מהשנתיים. הגם שאין הכרח כי הפגמים שיתוארו בדוח נמשכים עד היום, הישנות פגמים אלה מעידה על מגמה, מעוררת חשש כי אותם דפוסי ניהול לקויים יאומצו במוסדות אחרים וממחישה את הצורך בבחינת פתרונות ודרכי התמודדות הולמים.

3. לא בלי התלבטות, בחרנו להתייחס לרשויות, בתי הספר והספקים בעילום שם, וזאת על-אף שהדוח מבוסס בעיקרו על מידע ציבורי, החשוף לעיני רבים. הצגת הדברים בעילום שם נועדה למנוע לזות שפתיים ולחסוך טענות להעדפת גורם על-פני אחר. דרך הצגה זו אף עולה בקנה אחד עם מטרת הדוח: להציג תמונת מצב כלל ארצית, בדגש על היבטים ארגוניים ומשפטיים, ולהציע דרכים להבטחת עקרונות המנהל התקין וטוהר המידות ביישום הרפורמות.

פרק ב.
מתודולוגיה



בדיקה מקדמית ובחינת פרסומים קודמים

לצורך הצגת תמונת מצב כוללת, ככל הניתן, ביחס לנעשה במערכת החינוך הערבית במסגרת תכנית אתגרים והרפורמה לגמישות פדגוגית וניהולית (להלן: "אתגרים" ו-"גפ"ן", וביחד: "הרפורמות"), נעשתה בדיקה מקיפה של הפרסומים, ההנחיות והנהלים באתר משרד החינוך. זאת לצד סקירת דוחות ופרסומים קודמים של ארגוני חברה אזרחית.⁴ שלב זה כלל גם עיון בדוח סמנכ"ל משרד החינוך ביחס ליישום תכנית אתגרים משנת 2022.⁵

פניות לפי חוק חופש המידע

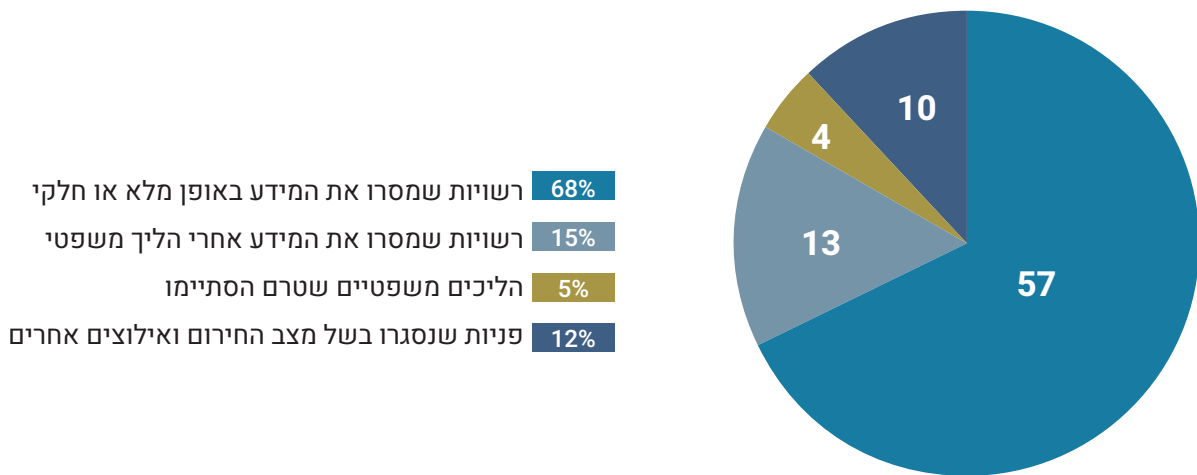
בהמשך לבדיקה הראשונית המתוארת, פנה הצוות של "עורכי דין לקידום מנהל תקין" (להלן גם: "העמותה") בחודשים דצמבר 2023 וינואר 2024 לכלל הרשויות המקומיות הערביות,⁶ בבקשה לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, בה התבקשו שני סוגי מידע: מידע ביחס ליישום תכנית אתגרים לחינוך בלתי פורמלי, על-ידי יחידת הנוער, ומידע ביחס ליישום רפורמת גפ"ן על-ידי בתי ספר על-יסודיים שבבעלות הרשות המקומית. בשלב הראשון נשלחו פניות ל-35 רשויות, ולאחר קבלת תשובות ראשונות עודכן נוסח הבקשה ונוספה דרישה לקבלת מידע ביחס לאופן עריכת ההתקשרות בין מחלקות הנוער לבין ספקי חוגים במסגרת תכנית אתגרים.

לגבי בתי הספר העל-יסודיים שבבעלות הרשויות התבקש התקציב השנתי ליישום רפורמת גפ"ן לשנות הלימודים תשפ"ג-תשפ"ד, רשימת התכניות והחוגים מתחום החינוך הבלתי פורמלי שנרכשו באותן שנים, ממצאי מיפוי/סקר הצרכים שקדם לרכישתם, תכנית העבודה השנתית, וסיכומי ישיבות הוועדה המלווה בבית הספר; לגבי יחידות הנוער התבקש התקציב השנתי במסגרת תכנית אתגרים לשנות הלימודים תשפ"ג-תשפ"ד, תכנית העבודה השנתית, רשימת התכניות והחוגים שנרכשו באותן שנים, ממצאי מיפוי/סקר הצרכים שקדם לרכישתם, סיכומי ישיבות ועדת המכרזים או כל פורום אחר שהחליט על בחירת הספקים, וסיכומי ישיבות "השולחן העגול" היישובי שמתכנס כחלק מיישום תכנית אתגרים.

בסוף התהליך התקבלו תשובות מ-70 רשויות (ביחס לשתי הרפורמות), מתוכן 13 רשויות שמסרו את המידע לאחר נקיטה בהליך משפטי, על רקע אי-מענה לפניות (לצד אלה ננקטו הליכים כנגד 4 רשויות שטרם העבירו מידע, בניגוד לפסקי דין שניתנו בעניינן).⁷ מקצת הפניות נסגרו עקב מצב החירום ששרר באזורים מסוימים או נסיבות פרטניות של הרשות.

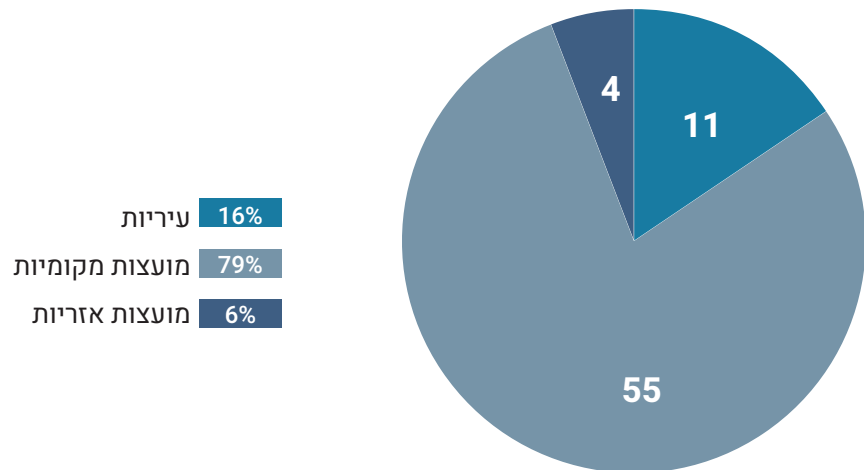
4. ראו למשל, נסרין חדאד חאג' יחיא ואריק רודניצקי **החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית** (מחקר מדיניות 122, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018); עימאד ג'ראיסי **חינוך בלתי פורמלי העונה על צרכיה וייחודה של החברה הערבית בישראל** (נייר עמדה, אינג'אז – מרכז מקצועי לקידום הרשויות המקומיות הערביות, 2020).
5. משרד החינוך דו"ח בקרה בפרויקט אתגרים 922 (2022) (להלן: "דוח סמנכ"ל ומנהל מינהל רישוי בקרה ואכיפה" או "דוח סמנכ"ל משרד החינוך"). מידע זה התקבל במסגרת עת"מ 35174-01-23 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' הממונה על חוק חופש המידע במשרד החינוך ואח' (01.03.2023).
6. הפנייה נערכה גם לרשויות בדואיות ודרוזיות, שלא נכללו בתכניות החומש 922 ו-550. באותה פנייה התבקש מידע ביחס לתכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי, המקבילות לתכנית אתגרים, שמיושמות באותן רשויות, זאת לצד דרישה למידע לגבי יישום רפורמת גפ"ן בבתי ספר שבבעלות הרשויות.
7. ראו נא את ההליכים המשפטיים: עת"מ 697-04-24, עת"מ 46493-02-24, עת"מ 41908-03-24, עת"מ 42118-03-24, עת"מ 68178-03-24, עת"מ 50550-04-24, עת"מ 68137-03-24, עת"מ 26442-05-24, עת"מ 54648-04-24, עת"מ 63980-05-24, עת"מ 62857-05-24, עת"מ 68154-03-24, עת"מ 69581-03-24, עת"מ 17290-05-24, עת"מ 17438-05-24, עת"מ 46484-02-24, עת"מ 63131-05-24.

המענה לבקשות לקבלת מידע

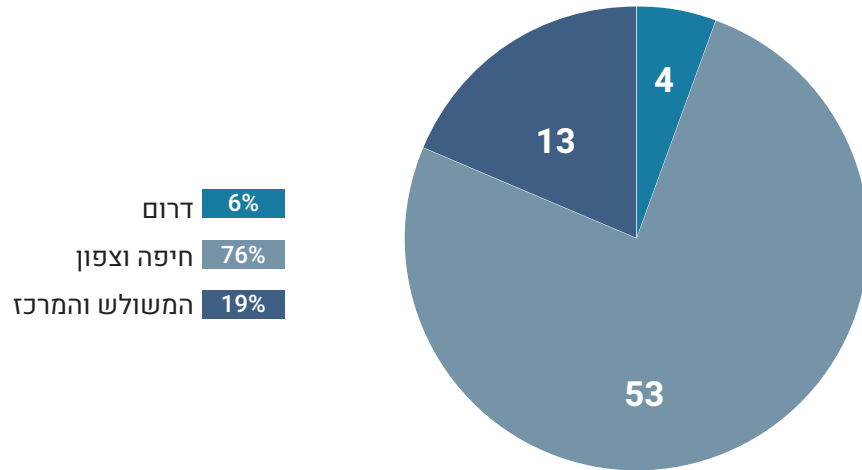


מתוך 70 התשובות שהתקבלו, נמסר מידע, ביחס לשתי הרפורמות, מ-11 עיריות, 4 מועצות אזוריות ו-55 מועצות מקומיות.

חלוקת התשובות לפי סוגי רשויות



הרשויות הנזכרות נמצאות במחוזות שונים, 53 באזור חיפה והצפון - שם נמצאות רוב הרשויות הערביות, 13 באזור המשולש והמרכז, ו-4 באזור הדרום.



בשלב מאוחר יותר, נערכה פנייה לרשויות מקומיות בארבע ערים מעורבות, שהחלו בהפעלת תכנית אתגרים במסגרת החלטת הממשלה 550, לצורך השוואה לרשויות הערביות.

התשובות שנמסרו מגוונות למדי, ומעידות על שוני ביישום הרפורמות בין יישוב לאחר ובין בית ספר לאחר. הן מעידות גם על שוני במידת ההקפדה על תיעוד סדור של הצעדים השונים - התיעוד הלקוי בחלק מהרשויות אינו מאפשר התרשמות מלאה מהנעשה ליישום הרפורמות.

חלק מהרשויות, אינן נמנות עם רשויות החלטת החומש הממשלתית 550 ותכנית אתגרים, אלה העבירו מידע ביחס לתכניות מקבילות אחרות ביחידות הנוער, המבוססות על המנגנון של רכישת חוגים ותכניות מספקים, ומידע בעניין יישום רפורמת גפ"ן בבתי ספר על יסודיים שבבעלותן.

ברשויות אחרות מופעלים בתי הספר על-ידי גופים אחרים ואין לרשות אפשרות מעשית לספק מידע על ההתנהלות השוטפת של אותם בתי ספר. גם חלק מהרשויות שמפעילות את תכנית אתגרים באמצעות המתנ"ס נמנעו ממסירת המידע, בטענה כי מדובר בגוף נפרד שיש לפנות אליו במישרין.

לבקשת עיריות גדולות, ובשים לב למספר בתי הספר בתחומן, הוסכם על העברת מידע לגבי חלק מבתי הספר. חלק מהרשויות העבירו מידע חלקי שאף הוא לא מאפשר התרשמות מלאה מעבודת יחידת הנוער ובתי הספר.

יצוין כי במקביל לפנייה לרשויות המקומיות נשלחה בקשה לקבלת מידע למשרד החינוך, ביחס לבתי ספר מיישובים שונים, שנבחרו באקראי, אולם הבקשה נדחתה, לאחר הליך משפטי על רקע אי-מענה לפנייות⁸ ולכך נשוב בהמשך.

בדיקה במאגר הספקים ופרסומים ברשת

עם קבלת התשובות, נעשו בדיקות מדגמיות במאגר הספקים שבאתר משרד החינוך (בחלקו הפתוח). הבדיקה נעשתה באופן חצי אקראי, נבדקו בעיקר (אך לא רק) פרטי תכניות שנרכשו על-ידי מספר רשויות ובתי ספר, או כאלה שזכו להתקשרויות בהיקף משמעותי במקום מסוים.

כמו כן, נערכו בדיקות באתרי אינטרנט ודפי רשתות חברתיות של רשויות מקומיות, בתי ספר וספקים.

שיחות עם גורמים במערכת החינוך, ספקים וארגוני חברה אזרחית

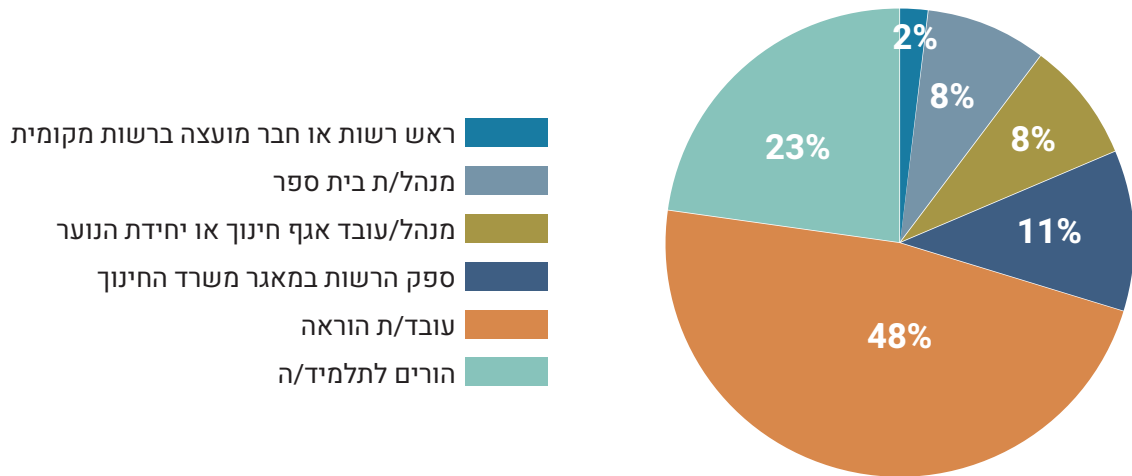
כחלק מבדיקת יישום הרפורמות, נערכו שיחות עם 27 גורמים במערכת החינוך – מנהלי אגפי חינוך ויחידות נוער ועובדי מחלקות, מנכ"לים ויועצים משפטיים של רשויות מקומיות, מנהלי בתי ספר, עובדי הוראה, ספקים, וגורמים נוספים, במהלך שנת 2024, חלק מהשיחות התקיימו על רקע עיון במידע וחשיפה ליוזמות ודרכי פעולה האופייניים לאותה רשות. במהלך אותן שיחות, שממצאיהן יוצגו בהמשך בעילום שם, התבקשו המרואיינים לספר על אופן יישום הרפורמות, ממשקי העבודה בין הגורמים הרלוונטיים, יתרונות, חסרונות, והצעות לשיפור. יצוין כי נערכו פניות למשרד החינוך לצורך תיאום שיחות עם הגורמים האחראים ליישום הרפורמות בחברה הערבית, אולם פניות אלה לא זכו להיענות.

סקר דיגיטלי

בתקופה שבין 21.03.24 ועד 04.04.24 העלתה העמותה סקר אינטרנטי לחשבונותיה ברשתות החברתיות, באמצעות שאלוני "google forms". הסקר כלל 6 שאלונים ייעודיים, עבור 6 קבוצות: נבחרו ציבור בשלטון המקומי, מנהלי בתי ספר, מנהלי ועובדי מחלקות חינוך ונוער, ספקים מאושרים על-ידי משרד החינוך, עובדי הוראה והורים. לכל אוכלוסייה הוצגו היגדים עם התאמה מסוימת, לפי מידת חשיפתם ומעורבותם ברפורמות. הנשאלים התבקשו לדרג מידת הסכמתם לכל אחד מההיגדים, מ-1 עד 4. בנוסף, ניתנה לנשאלים האפשרות להוסיף שם, תפקיד ופרטי קשר ולכתוב הערותיהם ביחס לרפורמות.

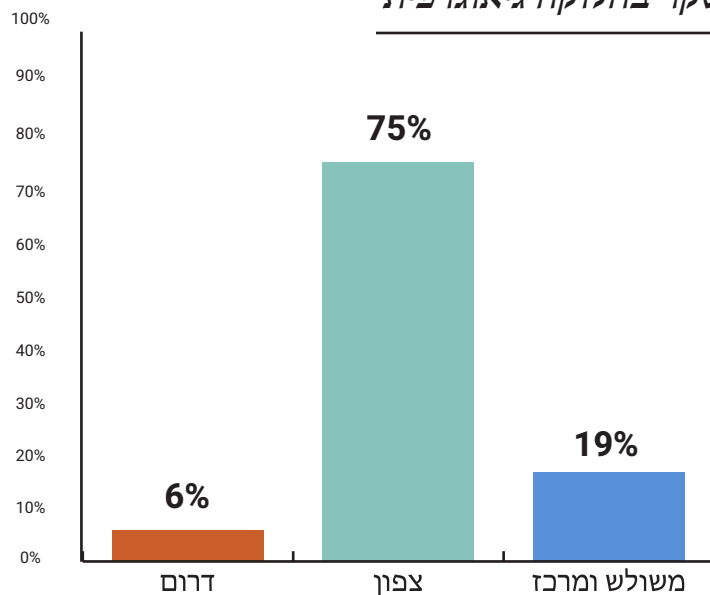
בסקר השתתפו 201 נשאלים, טופס אחד נפסל בשל מילוי השאלון באופן חלקי. על-פי חלוקת התפקידים (הזיקה למערכת החינוך), ניתן לזהות התעניינות מוגברת מצד עובדי הוראה והורים ביחס ליישום הרפורמות – אלה היוו ביחד כ-70% מהמשתתפים (96 עובדי הוראה ו-46 הורים).

זיקת משתתפי הסקר למערכת החינוך



מבחינה גיאוגרפית, 75% ממשתתפי הסקר הם מצפון הארץ, 19% מאזור המשולש והמרכז, ו-6% מתגוררים באזור הדרום. חלוקה זו תואמת במידה רבה את החלוקה האזורית של הרשויות המקומיות הערביות – לפי מחוזות השיפוט של בתי המשפט, כ-80% מהרשויות הערביות נמצאות במחוזות חיפה וצפון, ושאר הרשויות נמצאות בשאר המחוזות.

התפלגות משתתפי הסקר בחלוקה גיאוגרפית



49 מהמשתתפים (כ-25%) בחרו להוסיף הערות נוספות (אופציונלי), מעבר לציון מידת ההסכמה להיגדים שהוצגו להם. ההערות נעו בין דיווח על התרשמות חיובית, הצעה לשיפור, תלונה על חוסר שקיפות או אי-שיתוף צוות בבית ספר מסוים, ועד טענות גורפות כגון: "הכל מושחת", "הכל קומבינה".

חלקים מתוצאות הסקר יוצגו בהמשך פרק ד'. התוצאות יובאו במלואן בנספח לדוח.

תלונות ופניות שהתקבלו

כחלק מהפעילות לבחינת יישום רפורמת גפ"ן ותכנית אתגרים ברשויות המקומיות הערביות, הודיעה העמותה באמצעות חשבונותיה ברשתות החברתיות כי היא עורכת בדיקה בנושא והזמינה את הציבור הרחב לפנות אליה. בחודשים מרץ עד דצמבר 2024 התקבלו מספר פניות בכתב ובטלפון. זאת כאמור בנוסף למשתתפי הסקר שבחרו להוסיף הערות ותלונות.

התייעצות וביקורת של חוקרים וגורמי מקצוע

ממצאי הבדיקה שנאספו וסקירה של התופעות והמגמות שהעלתה הוצגו לחוקרים וגורמי מקצוע מתחום החינוך והחינוך הבלתי פורמלי, והם גיבשו חוות דעת ביחס ליישום הרפורמות, זאת לצד סקירה היסטורית ותמונת מצב של מערכת החינוך הערבית ערב תחילת הרפורמות ועיקר הצרכים והאתגרים עמם היא מתמודדת. חוות דעת ראשונה הוכנה על-ידי מר עמאד ג'ראיסי וגב' ליזה לחאם;⁹ חוות דעת שנייה הוכנה על-ידי ד"ר אסמהאן מסרי-חרזאללה (להלן ביחד: "החוקרים").¹⁰ חלקים מחוות הדעת יוצגו במסגרת פרק ג' (הקדמה) ופרק ה' (ביקורת מתחום החינוך) לדוח.

בפרק הבא תוצג תמונת מצב ביחס למערכת החינוך הערבית ערב כניסת הרפורמות, ונעמוד על עיקר פרטי הרפורמות ודרכי יישומן. בהמשך הדוח נדון בהיבטים מנהליים, משפטיים וחינוכיים.

9. מר עמאד ג'ראיסי הוא מנכ"ל עמותת אינג'אז וחוקר בתחום החינוך הבלתי פורמלי; הגב' ליזה לחאם היא יועצת חינוכית.
10. ד"ר אסמהאן מסרי-חרזאללה, היא חוקרת בתחום ניהול, מנהיגות ומדיניות בחינוך הפורמלי והבלתי פורמלי. ראש החוג לחינוך הבלתי פורמלי במכללה האקדמית אל-קאסמי, מרצה ורכזת תוכנית לשון עברית לדוברי ערבית בבית ספר לחינוך באוניברסיטה העברית בירושלים.

פרק ג.
הקדמה



מערכת החינוך בישראל היא מערכת ציבורית במהותה, וכזו היא פועלת על-פי שורה של דברי חקיקה, תקנות ונהלים, וכפופה לכללי המשפט המנהלי ועקרונות המנהל התקין. היא גם כפופה לביקורתו של מבקר המדינה.¹¹

חוק לימוד חובה, שנחקק עוד בשנת 1949, מעגן את הזכות לחינוך חינם וקובע כי "לימוד חובה יקיף כל ילד וכל נער". הוא מטיל על הורים לילדים בגיל חינוך חובה לרשום ילדיהם למוסדות חינוך ולדאוג כי ילמדו "באופן סדיר במוסד חינוך מוכר".

על-פי החוק, הרשות המקומית היא "רשות החינוך המקומית" בתחום שיפוטה, והיא נושאת, יחד עם משרד החינוך, באחריות משותפת למתן שירותי חינוך. חלוקת התפקידים בין משרד החינוך לבתי הספר היא סבוכה למדי ומוסדרת בחיקוקים שונים, בעוד שמשרד החינוך אחראי לקביעת התכנים והפיקוח על ההוראה ושיבוץ עובדי הוראה (למעט בבתי ספר תיכון שבבעלות הרשויות ובמוסדות פרטיים מוכרים), הרשות המקומית אחראית למבנים ולתשתיות ולאספקת עובדי מנהלה ואחזקה, זאת בנוסף לאחריות אגף החינוך ברשות לרישום תלמידים, קידום מדיניות יישובית בתחום החינוך, טיפול בנשירת תלמידים ממסגרות חינוך, שירותי רווחה נלווים ועוד.¹²

כחלק מתפקידה של הרשות המקומית בתחום החינוך, נקבע בחוק משנת 2011 כי "בכל רשות חינוך מקומית ימונה מנהל יחידת נוער", והוא "יהיה אחראי על החינוך הבלתי-פורמלי ברשות החינוך המקומית ועל קידומו". החינוך הבלתי פורמלי מוגדר באתו חוק כ-"חינוך לילדים ולנערים ברשות חינוך מקומית, מחוץ לשעות הפעילות של מוסד חינוך, הכולל חינוך חברתי, ערכי וקהילתי, ומיועד להשגת המטרות האמורות בסעיף 2 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953".¹³

בהמשך פרק זה נעמוד על תפקידה של מערכת החינוך, על עיקר מאפייניה בחברה הערבית, ועל תכנית אתגרים ורפורמת גפ"ן ויישומן בחינוך הערבי.¹⁴

מערכת החינוך בחברה הערבית בישראל

מערכת החינוך הערבית בישראל מהווה מרחב ייחודי של אתגרים ומורכבויות. כחלק ממערכת החינוך הלאומית, היא נושאת עמה פוטנציאל עצום לקידום השוויון, ההשתלבות החברתית, וההצלחה של תלמידים ערבים. עם זאת, היא מתמודדת עם שורה ארוכה של מכשולים וקשיים (Masry-Herzallah, 2023),¹⁵ הנובעים מגורמים מבניים, סוציו-אקונומיים, תרבותיים, פוליטיים, והיסטוריים, המשפיעים על איכות

11. ראו נא רשימת הגופים המבוקרים בס' 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

12. ראו, חוק לימוד חובה, התש"ט-1949; חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953; חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), תשס"א-2001; תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959.

13. חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת נוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011.

14. חלקים אלה נכתבו בהתבסס על חוות הדעת של החוקרים.

15. Masry-Herzallah, A. (2023). The relationship between transformational leadership and affective commitment: a study of Arab non-formal education coordinators in Israel. *Diaspora, Indigenous, and Minority Education*, 1-15.

שירותי החינוך והישגי התלמידים. בין אתגרים אלה, מחסור ופערים בתשתיות, תקצוב, איכות ההוראה, אלימות, מיומנויות דיגיטליות, והחינוך הבלתי פורמלי (חדאד חאג' יחיא ואחרים, 2021¹⁶; בלס, 2017¹⁷).

האוכלוסייה הערבית בישראל, המונה כ-2.1 מיליון נפשות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2024¹⁸), מאופיינת בפסיפס תרבותי ודתי מגוון, הכולל בעיקר מוסלמים (כ-85.7%), נוצרים (כ-6.9%) ודרוזים (כ-7.4%) (ח'לאילה, בדראן ורודניצקי, 2024¹⁹). הטרוגניות זו מחייבת התאמות תרבותיות-חינוכיות דיפרנציאליות, המתייחסות למאפיינים הסוציו-אקונומיים, התרבותיים והדתיים הייחודיים לכל קבוצה. מורכבות מבנית זו מעצימה את האתגרים העומדים בפני המערכת בניסיונה לספק מענה חינוכי הולם ושוויוני לכלל האוכלוסיות.

בשורות הבאות נעמוד על נתוני הרקע והאתגרים המרכזיים שמלווים את מערכת החינוך בחברה הערבית.²⁰

1. אתגר ההישגים: מגמות, נתונים ופערים

בשנים האחרונות חל שיפור ניכר במרבית המדדים המקובלים בתחום החינוך. עם זאת, מערכת החינוך הערבית מתמודדת עם פערים משמעותיים בהישגים הלימודיים בהשוואה למערכת החינוך היהודית.

חציון שנות הלימוד של התלמידים הערבים עומד על 12 שנים לעומת 14 שנים בקרב יהודים; במבחני המיצ"ב קיים פער משמעותי לטובת התלמידים היהודים; נתוני מבחן פירל"ס מראים כי שיעור גבוה במיוחד של תלמידים ערבים בכיתה ד' (57%) מוגדרים כמתקשים בקריאה, לעומת 15% בלבד בקרב תלמידים יהודים; בשיעור הזכאות לבגרות עדיין קיים פער בין החברה הערבית לבין החברה היהודית (67.8% לעומת 83.4% בשנת 2020); מבחני פיז"ה משנת 2022 הצביעו על פער של כ-100 נקודות בין תלמידים ערבים ויהודים במתמטיקה ובמדעים וכ-130 נקודות בקריאה. 61% מהתלמידים הערבים מוגדרים כמתקשים בחשיבה יצירתית, לעומת 15% מהיהודים.

2. אתגר כוח ההוראה: היבטים כמותיים ואיכותיים

מערכת החינוך הערבית מתמודדת עם אתגרים ושינויים משמעותיים גם בתחום כוח ההוראה. בין היתר, חלה ירידה בשיעור המורים הערבים בחינוך היסודי, בנוסף להיווצרות פערים מגדריים משמעותיים – בשנת הלימודים 2021-2022 עמד שיעור הנשים בקרב עובדי ההוראה בחינוך היסודי הערבי על 81.8% (לעומת 65% בשנת

16. נ' חדאד חאג' יחיא, מ. ח'לאילה, א' רודניצקי, וב-פרג'ון שנתון החברה הערבית בישראל 2021 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2021) <https://www.idi.org.il/media/17618/takzir-shnaton-aravi-17032022.pdf>.

17. נחום בלס **ההישגים הלימודיים של תלמידים ערבים** (נייר מדיניות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל 2017).

18. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2024** (28.12.2023).

19. מ' ח'לאילה, א' בדראן ו-א' רודניצקי: שנתון החברה הערבית בישראל 2023 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2024).

<https://www.idi.org.il/arab-society/2023/?chapter=54643>.

20. הדיון החלק זה מבוסס על שנתון החברה הערבית בישראל 2021, לעיל ה"ש 16, בנוסף למקורות נוספים שיוצגו בהמשך.

(2000), ובעל היסודי עמד שיעור הנשים על 66.8% (לעומת 39.9% בשנת 2000). תופעה נוספת בתחום כוח האדם היא התבגרות סגל ההוראה, בשנים האחרונות ירד שיעור המורים הצעירים (עד גיל 29), ל-11.5% (לעומת 33.5% בשנת 2000). מגמות אלה מלמדות על צורך בהתאמות שונות בסביבת העבודה, והן עלולות להשפיע על היכולת להכניס חדשנות ורוח צעירה למערכת החינוך, במיוחד לאור השינויים הטכנולוגיים והדיגיטליים המואצים.

3. אתגר הנשירה ממערכת החינוך

שיעור הנשירה בחינוך הערבי, על אף מגמת הירידה, עדיין נותר גבוה ביחס לחינוך העברי. שיעור הנשירה הגבוה בקרב הבנים בחינוך הערבי עמד על 2.9% בשנת 2023, לעומת 1.4% בחינוך העברי. בעוד שבחינוך הערבי כיתה ט' נחשבת לשלב קריטי לנשירה (4.3% בשנת 2023), בחינוך העברי השלב הקריטי הוא בדרך כלל כיתה י"א. קיים מחסור במנגנונים יעילים למעקב אחר הנושרים ומתן אפשרויות לחזרה למסגרת החינוכית.

4. אתגר התשתיות והתקצוב: פערים היסטוריים וצרכים עכשוויים

מערכת החינוך הערבית סובלת מפערים היסטוריים בתשתיות ובתקצוב, למרות הגידול במספר התלמידים והמוסדות החינוכיים. קיים מחסור חמור בכיתות לימוד, במיוחד בחינוך הבודאי, שם אושרו לבנייה רק 21.7% מתוך 1,000 הכיתות הנדרשות (נכון לשנת 2021). בחינוך הערבי הכללי אושרו 30.7% מתוך 2,000 כיתות נדרשות, ובחינוך הדרוזי 32.7% מתוך 500 כיתות נדרשות. בנוסף, קיימים פערי תקצוב משמעותיים בחטיבה העליונה, כאשר התקצוב לתלמיד בחינוך הערבי נמוך בכ-30% מהתקצוב בחינוך העברי בשנת 2022 (ש21,000 לעומת 30,000). מוסדות חינוך ערביים רבים ממוקמים ביישובים חלשים מבחינה סוציו-אקונומית, דבר המוביל להקצאת משאבים נמוכה יותר לבתי ספר, בשל אופן חלוקת התקציבים לפי מדד סוציו-אקונומי.

5. אתגר האוריינות בשפה העברית: חסם מרכזי להשתלבות בהשכלה ובתעסוקה

רמת האוריינות בשפה העברית במערכת החינוך הערבית מהווה חסם משמעותי להשתלבות בהשכלה גבוהה ובתעסוקה. הציון הממוצע במבחני המיצ"ב בעברית ירד מ-511 נקודות בשנים 2018-2020 ל-499 נקודות ב-2023. 36% מהתלמידים מדווחים על שליטה בסיסית בלבד או היעדר שליטה בשפה. כמו כן, שיעור התלמידים הרואים בעברית ככלי לקידום אישי ירד ב-13%, ותחושת המסוגלות העצמית של התלמידים בנוגע לשפה העברית ירדה מ-71% ל-58% בין 2020 ל-2024. בנוסף, 82% מהתלמידים סובלים מחוסר חשיפה לעברית מחוץ לכותלי בית הספר, ו-65% מההורים מתקשים לסייע בשיעורי הבית בעברית. כתוצאה לכך, חלה ירידה של 18% בשיעור הסטודנטים הערבים העוברים את בחינת יע"ל (2020-2024).

6. הפער הדיגיטלי: חסם לחדשנות ושוויון בחינוך

הפער הדיגיטלי במערכת החינוך הערבית התחדד משמעותית בעקבות משבר הקורונה ומהווה אתגר נוסף (מנדלס, 2024²¹). נכון לשנת 2024, רק 44% מהאוכלוסייה הערבית מחוברת לאינטרנט קווי לעומת 63% באוכלוסייה היהודית, וקיים פער של 12% בבעלות על מחשבים ניידים בין תלמידים ערבים ליהודים. בנוסף, רק 67% מבתי הספר הערביים מחוברים לאינטרנט מהיר, ויחס המחשבים לתלמידים הוא 1:12, לעומת 1:5 בחינוך העברי. כמו כן, רק 48% מהמורים בחינוך הערבי עברו הכשרה דיגיטלית מלאה, ורק 35% מהתכנים הדיגיטליים זמינים בשפה הערבית.

7. אתגרי האלימות והשפעתה על מערכת החינוך הערבית

העלייה החדה ברמת האלימות והפשיעה בחברה הערבית משפיעה באופן מהותי על מערכת החינוך. למרות נתוני ראמ"ה המצביעים על דמיון ברמות האלימות בין בתי ספר ערביים ויהודיים, האלימות הקהילתית מחלחלת למערכת החינוך. 62% מהתלמידים הערבים מדווחים על חשיפה לאלימות בקהילה, דבר המשפיע על תפקודם הלימודי. רק 56% מהמורים מדווחים על תחושת מסוגלות בהתמודדות עם אירועי אלימות (משרד החינוך, 2022)²².

8. אתגרי המנהיגות החינוכית ומעורבות ההורים: חסמים פדגוגיים וחברתיים

המנהיגות החינוכית במערכת החינוך הערבית מתמודדת עם אתגרים ייחודיים, הנובעים מהציפיות הסותרות של ההורים וצוותי החינוך, היעדר הכשרה מתאימה וקשיי ההתמודדות עם תהליכים פוליטיים וחברתיים מורכבים (אבו עסבה ולבישי, 2006; עראר ואבראהים, 2016²⁴). מנהלים ומורים נאלצים לפעול תחת לחצים חיצוניים ומגבלות, ומתקשים לפתח תחושת שייכות ומחויבות למוסדות החינוך.

9. אתגר החינוך הבלתי פורמלי: פוטנציאל בלתי ממומש

החינוך הבלתי פורמלי מהווה רכיב קריטי בפיתוח ההון האנושי בחברה הערבית בישראל (חדאד חאג'י-יחיא ורודניצקי, 2018²⁵). הוא יכול להוות גשר לצמצום פערים, לפתח מיומנויות אישיות, חברתיות ומקצועיות, ולחזק את תחושת השייכות והמעורבות הקהילתית, אך הוא סובל ממחסור במיסוד ובתקצוב ראויים. מצב זה מוביל להיעדר תיאום בין הגורמים השונים ולניצול בלתי יעיל של המשאבים (מנדל וארצי, 2016²⁶).

לסיכום חלק זה, מערכת החינוך הערבית, וחרף מגמות שיפור מהשנים האחרונות, מתמודדת עם אתגרים ומכשולים שונים וקיימים פערים בינה לבין מערכת החינוך בחברה היהודית, כמעט בכל המדדים המקובלים. מצב זה ליווה את מערכת החינוך הערבית עם כניסת הרפורמות גפ"ן ואתגרים, אליהן נדרש בהמשך בהרחבה פרק זה, ומן הראוי כי יישומן יעשה בשים לב לתמונת מצב זו.

21. יונתן מנדלס מחוברים אבל (לא) שווים: פערים דיגיטליים, תשתיות ושימושים ברשת בחברה הערבית בישראל (איגוד האינטרנט הישראלי 2024).

22. משרד החינוך תמונת מצב: נתוני אקלים חינוכי והסביבה הפדגוגית. דו"ח רצי לשנת הלימודים תשפ"ב (2022)

https://meyda.education.gov.il/files/Rama/Aklim_report_2022.pdf

23. ח' אבו עסבה ו-ב' לבישי החינוך הערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי (מכון ון-ליר 2006).

24. ח'אלד עראר ופאדיה אבראהים "בסך הציפיות הסותרות: אסטרטגיות לחינוך לזהות לאומית ערבית-פלסטינית בבתי ספר ערביים בצפון ישראל" גילוי דעת 10 (2016).

25. חדאד חאג'י-יחיא ורודניצקי החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, לעיל ה"ש 4.

החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית

החינוך הבלתי פורמלי אינו תופעה חדשה.²⁷ העניין העולמי בחינוך הבלתי פורמלי התגבר במחצית השנייה של המאה ה-20. בעשורים האחרונים התחזקה ההבנה שאין די בחינוך הפורמלי כדי להבין את הקשר שבין רכישת השכלה ובין פרקטיקות מעשיות בחיים, ושמיזמוניות חיים נרכשות במעגלי חיים רחבים יותר, לכן, עלה הצורך בפיתוח תחום חינוכי חדש, מקביל לחינוך הפורמלי, שיסייע לבני הנוער והצעירים להתמודד עם אתגרי החיים.²⁸

על אף שלחינוך הבלתי פורמלי אין הגדרה אחת מוסכמת, ניתן להצביע על הגדרה רחבה והיא: פעילות חינוכית מאורגנת ושיטתית המתקיימת מחוץ למערכת החינוך הפורמלית ומספקת דפוסים חינוכיים ייחודיים לקבוצות מגוונות באוכלוסייה, כדי להשיג מטרות חינוכיות מוגדרות, כגון: טיפוח ופיתוח כישורים ויכולות אישיות, חינוך לפנאי, פעילויות נופש, חינוך פוליטי ועוד.²⁹

בשני העשורים האחרונים, חוקרים רבים (למשל: Jeffs & Smith, 1999; Rogers, 2004) טענו כי החינוך הבלתי פורמלי הוא גמיש ודינמי, לכן הוא משתנה לפי הצרכים החינוכיים של הפרט והחברה, וכן על פי סדר היום הציבורי, הלאומי והמקומי. לכן, בשנים אלה, מתייחסים לחינוך הבלתי פורמלי כתפיסה הוליסטית יותר של החינוך. ביסודה עומדת ההבנה כי חינוך (Education) או למידה (Learning) אינם מתמצים ברכישת השכלה פורמלית וקשה למתוח גבולות ברורים בין חינוך פורמלי לחינוך בלתי פורמלית.³⁰ לפי רוג'רס (Rogers, 2004)³¹ החינוך אינו מתרחש רק בין כותלי בית-הספר, אלא הוא תהליך ארוך ומתמשך המתרחש במקומות ובזמנים משתנים ומשום כך יש למקם את סוגי החינוך והלמידה בשני הקשרים מצטלבים ומשלימים אחד את השני: למידה בלתי פורמלית (Learning informal) לחינוך פורמלי (Education formal).

החינוך הבלתי פורמלי בקרב מיעוטים נמצא במגמת עלייה מתמדת. חינוך זה הינו תהליך למידה שנמשך לאורך החיים, מסייע לצמיחה כלכלית של החברה בכללותה ומעודד את האנשים המשתתפים בו להיות אזרחים פעילים (Rogers, 2004). ואכן, החינוך הבלתי פורמלי נתפס כ"סוכן של הדמוקרטיה" שתפקידו להקנות ידע, השכלה וכישורים נחוצים לבני הנוער והצעירים.

26. נעמי מנדל-לוי ואיתי ארצי **חינוך בלתי-פורמלי לילדים, בני נוער וצעירים בישראל: עדויות מן השדה וסיכום תהליך למידה** (האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים 2016).

27. Kedrayate, D. A. (2012). Non-Formal education: Is it relevant or obsolete? *International Journal of Business, Humanities and Technology*, 1.

28. חדאד חאג' יחיא ורודניצקי **החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית**, לעיל ה"ש 4.

29. ח' קליבנסקי, "היבטים התפתחותיים וחברתיים בחינוך הבלתי פורמלי הממלכתי" **החינוך הבלתי פורמלי במציאות משתנה** 223 (ר' שלמה וש' מרים עורכים 2016).

30. חדאד חאג' יחיא ורודניצקי **החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית**, לעיל ה"ש 4.

31. Rogers, A. (2004). Looking again at non-formal and informal education – towards a new paradigm. *The encyclopedia of informal education*. Retrieved from http://infed.org/biblio/non_formal_paradigm.%20htm.

בקבוצות מיעוט, כמו החברה הערבית בישראל, החינוך הבלתי פורמלי אנו רק כלי לשיפור איכות החיים ורמת ההשכלה של האנשים, הוא תורם להעצמת המיעוט מכיוון שחינוך זה מקנה כלים להשתלבות בשוק העבודה, מעודד אזרחות פעילה והבנה בין תרבויות. כלומר, הוא תורם לצמצום פערים חברתיים, כלכליים ותרבותיים בין האוכלוסיות.³²

חשיבותו של החינוך הבלתי פורמלי לחברה הערבית בישראל נובעת מהתמורות הסוציו-פוליטיות המתרחשות בחברה הערבית בשני העשורים האחרונים, כדוגמת צמיחת מעמד הביניים,

רמת ההשכלה, תהליכים נאו-ליברליים וגלובליים ועוד.³³ דינמיקה זו מעניקה מקום נרחב יותר לביטוי הרצונות האישיים של הפרט בצד אפשרויות ניהול זמן פנוי שמתרחבות והולכות. בנסיבות אלה גובר הצורך בפיתוח של החינוך הבלתי פורמלי ומתעצמת חשיבותו.³⁴

בהתבוננות מחודשת בתפקיד החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, הדגיש ג'ראיסי (2023)³⁵ כי החינוך הבלתי פורמלי לחברה הערבית אמור לענות על שלושה צרכים הנגזרים ממצבו של המיעוט הערבי. האחד, הצורך בטיפוח זהות לאומית-קולקטיבית ע"י גורמים חינוכיים א-פוליטיים; השני, הצורך בטיפוח זהות אזרחית ועידוד אזרחות פעילה והשתתפותית; והשלישי, הצורך בטיפוח מיומנויות אישיות לא מפותחות בחינוך הפורמלי, כגון ספורט, מוזיקה, תיאטרון, אומנויות ועוד.

חאג' יחיא ורודניצקי (2018) הוסיפו, שהחינוך הבלתי פורמלי בכלל ובחברה הערבית בפרט, יכול להיות המסגרת החברתית-קהילתית שמפגישה ילדים, בני נוער וצעירים, הורים וצוותים חינוכיים-קהילתיים לדיאלוג רצוף ומתמשך שמלווה במגוון פעילויות. הפעילויות יכולות לסייע למשתתפים לבטא את יכולותיהם ולפתח את כישוריהם האישיים בתוך המרחב החברתי.

במחקרם הצביעו חאג' יחיא ורודניצקי (2018) על שתי סיבות עיקריות שמונעות את התפתחותו של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית: ראשית, האחריות על תחום החינוך הבלתי פורמלי והעיסוק בו מפוזרים בין גופים וגורמים ציבוריים ומשרדי ממשלה שונים, שכל אחד מהם מגדיר את החינוך הזה מנקודת מבטו. הגופים המרכזיים בזירה זו הם: מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, החברה למתנ"סים, הרשויות המקומיות הערביות (במיוחד יחידות הנוער), תנועות הנוער וארגוני הנוער והחברה האזרחית המפעילה תוכניות בתחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית.

32. חדאד חאג' יחיא ורודניצקי החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, לעיל ה"ש 4.

33. Jaraisy, I & Agbaria, A. (2024). Educating for a Palestinian-Israeli identity in the Young Communist League of Israel (Banki): Tensions and challenges. *Diaspora, Indigenous, and Minority Education*, Pa, 121-134.

34. חדאד חאג' יחיא ורודניצקי החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, לעיל ה"ש 4.
35. ע' ג'ראיסי "חינוך בלתי פורמלי בחברה הערבית: אתגרים והזדמנויות" (מצגת 2023).

פיזור האחריות יוצר איים של ידע מקצועי בלי שגוף כלשהו מרכז אותם או מנחה אותם לפי קו אחיד כלשהו. **שנית**, רוב הרשויות המקומיות הערביות מדורגות באשכולות הנמוכים ביותר מבחינה חברתית-כלכלית (מתחת לדירוג 5), ולכן הן מתקשות להעמיד את החינוך הבלתי פורמלי במקום גבוה בסולם העדיפויות שלהן ולהקצות לשם כך משאבים. מציאות זו יוצרת פער גדול בין רמת הפיתוח של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית לבין זו שבחברה היהודית.

לפי חאג'י-יחיא ורודניצקי (2018) כל יוזמת פיתוח של תחום החינוך הבלתי פורמלי חייבת להתמודד עם חסמים, לא כל שכן בחברה הערבית. חאג'י-יחיא ורודניצקי הצביעו על חמשה חסמים מרכזיים. **חסם ראשון** הוא אי-שוויון בהקצאת משאבים בין החברה הערבית לחברה היהודית;³⁶ **חסם שני** הוא רמת התשתיות. חלק גדול מהיישובים הערביים סובלים מתשתיות פיזיות לקויות ו/או מהיעדר מסגרות חינוכיות בלתי פורמליות. **חסם שלישי** הוא חסם התכנים. מרבית התוכניות הקיימות מתורגמות מעברית בלי שתיעשה בהם התאמה תרבותית לבני הנוער והצעירים הערביים. דוגמא טובה לכך הוא המחסור בתוכניות מותאמות לחברה הערבית להתמודדות עם תופעת האלימות המתגברת בשנים האחרונות. **חסם רביעי** הוא ההון האנושי. זה חסם מרכזי אשר בא לידי ביטוי במחסור משמעותי בכוח אדם מקצועי ומנוסה בניהול החינוך הבלתי פורמלי, בנוסף למעורבות הורים וועדי ההורים ברמה נמוכה. **חסם אחרון** הוא חסם חברתי-תרבותי. הדומיננטיות של התרבות הערבית המסורתית וחוסר הקשר בין ההורים למערכת החינוך הבלתי פורמלי פוגעים באפשרות שהפעילויות בתחום החינוך הבלתי פורמלי יעבדו כראוי.

מאז הקמת המדינה בשנת 1948 ועד היום עבר החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית שינויים רבים, שהושפעו מתהליכים פוליטיים וחברתיים (אגבאריה³⁷, 2007; Schwartz & Galily, 2017³⁸). הקמת המחלקה לחברה הערבית במנהל חברה ונוער בשנת 1992 סימנה הכרה במעמדו של החינוך הבלתי פורמלי, אך מגבלות תקציביות המשיכו לעכב את התפתחותו. בשנת 2015 אומצה החלטת ממשלה 922, אליה נדרש מיד, שהביאה לשינוי משמעותי בהקצאת המשאבים לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, מתוך הבנה שזהו כלי קריטי לפיתוח חברתי וכלכלי של הנוער (Inter-Agency Task Force, 2016³⁹).

החינוך החברתי-קהילתי (חח"ק) במערכת החינוך הערבית בישראל מפוקח על ידי משרד החינוך ופועל בשיתוף פעולה עם בתי הספר העל יסודיים (משרד החינוך, 2022⁴⁰). יחידות הנוער הפועלות ברשויות המקומיות הן אחד הגופים המרכזיים לקידום החינוך הבלתי פורמלי, והן מתמקדות בהובלת תוכניות לנוער לאחר שעות

36. עד להחלטת הממשלה 922 נפקד תחום החינוך הבלתי פורמלי כמעט לחלוטין ממערכות התקצוב – גם ברמת הממשלה וגם ברמת הרשות המקומית.
37. א' אגבאריה "החינוך הבלתי פורמלי בחברה הפלסטינית בישראל" **החינוך הבלתי פורמלי במציאות משתנה** 295 (ש' רומי ומ' שמידע עורכים (2007))
38. Schwartz, D. L., & Galily, Y. (2017). The integration challenge: Sport as an agent for youth social inclusion in Israel. *Sport in Society*, 20(11), 1655-1671.

הלימודים (מנדל וארצי, 2016⁴¹). עם זאת, תשתיות פיזיות חסרות, מחסור בכוח אדם מקצועי וקשיים תרבותיים ופוליטיים מגבילים את היקף ואיכות הפעילויות. תהליכי הניהול וההובלה של מסגרות בלתי פורמליות בחברה הערבית נבדלים מתהליכי ניהול במגזר היהודי. המחסור במדריכים ובמנהלים ערבים המתמחים בתחום מהווה אתגר מרכזי. בנוסף, מרבית תוכניות החינוך הבלתי פורמלי אינן מותאמות לתרבות ולערכים הערביים, מה שמונע יישום מיטבי וגורם לנתק בין התוכניות לבין צורכי הקהילה (Masry-Herzallah et al., 2025⁴²).

תכנית אתגרים לחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית - החלטת הממשלה "922" ו-"550"

שנת 2016 מהווה נקודת מפנה בתחום החינוך הערבי בכלל ובתחום החינוך הבלתי פורמלי בפרט,⁴³ בשנה זו התקבלה החלטת ממשלה מספר 922 בנושא "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020"⁴⁴. הסעיף הראשון בהחלטה התייחס לתחום החינוך בדגש על הכשרה ופיתוח מקצועי לעובדי הוראה, הישגים לימודיים וחינוך בלתי פורמלי.

הוחלט כי "תקודם תכנית מערכתית לחינוך הבלתי-פורמלי באוכלוסיית המיעוטים, וזאת באמצעות תיקון הדרגתי של מנגנוני ההקצאה ו/או בניית מסלולים חדשים ותוכניות ייעודיות החל משנת 2016, כך ששיעור ההקצאה מתקציבי החינוך הבלתי-פורמלי ליישובי התוכנית המורחבת לא יפחת משיעורם באוכלוסייה". עוד הוחלט כי "תגובש תכנית בתוך 120 ימים בהובלת משרד החינוך, ובשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, המשרד לשוויון חברתי, משרד ירושלים ומורשת ונציגי הרשויות המקומיות הערביות ונציגי החברה האזרחית הערבית, אשר תכלול, בין היתר, הרחבה של פעילויות חינוך בלתי פורמלי בבתי הספר, ברשויות המקומיות ובארגוני החברה האזרחית אשר תכלול, בין היתר, הרחבה של פעילות מתנ"סים ומרכזי צעירים, פעילות תנועות וארגוני נוער, פיתוח מנהיגות ועוד."

39. Inter-Agency Task Force on Israeli Arab Issues. (2016, August 10). Government report – Correcting budgeting distortions part of Arab economic integration. https://www.iataskforce.org/resource/historic-economic-development-plan-for-arab-sector-overview-and-key-allocation-areas-january-2016/?utm_source=chatgpt.com

40. משרד החינוך (2022). מערך החינוך החברתי-קהילתי במערכת החינוך הערבית. משרד החינוך.
41. מנדל-לוי וארצי חינוך בלתי-פורמלי לילדים, בני נוער וצעירים בישראל, לעיל ה"ש 26.

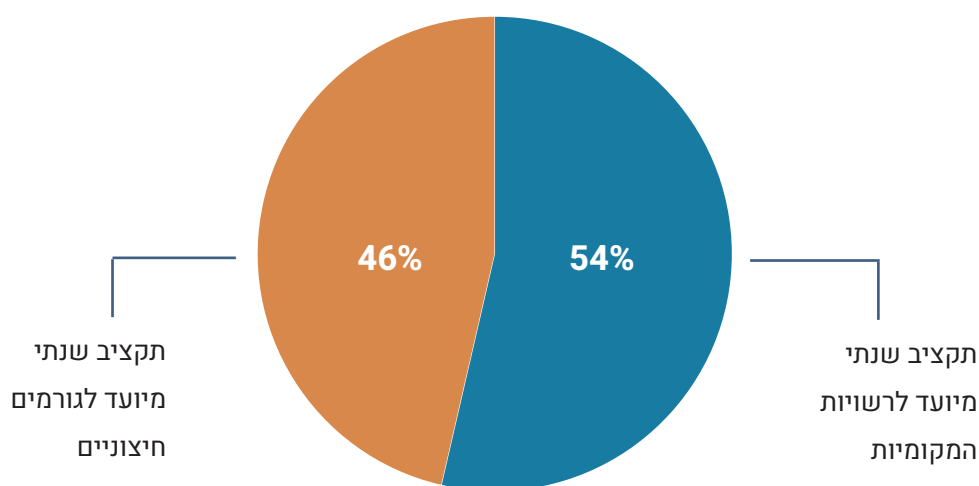
42. Masry-Herzallah, A., Sarhan, H., & Gross, Z. (2025). Transformational leadership and technological competence in non-formal education: Implications for equitable access and digital inclusion. *International Journal of Instruction*, 18(2), 143-166.

43. ע' גראסי "התכונות מחדשת בתפקיד החינוך הבלתי-פורמלי בבתי-הספר הערביים: שנת 2016 כנקודת מפנה" (מצגת בכנס המכללה האקדמית בית ברל 2024).
44. החלטה 922 של הממשלה ה-34 "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020" (30.12.2015).

כך נולדה "אתגרים לקידום מערכת חינוך חברתית, ערכית, קהילתית בחברה הערבית"⁴⁵, שנועדה לאפשר לילדים ולבני הנוער בחברה הערבית הזדמנות שווה לשכלול המיומנויות האישיות והחברתיות, לפיתוח תחושת מסוגלות אישית לטובת פיתוח אופק הדמיון, לעיצוב העתיד כרצונם ולהביא למוביליות חברתית.

במסגרת החלטה זו, הוקצה לתכנית אתגרים לחינוך הבלתי פורמלי כ- 130 מיליון ש"ח לשנת 2021. כלומר, 650 מיליון ש"ח בחמש שנים (2016-2020). מתוכם, 70 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות הערביות (54% מכלל התקציב), וכ- 60 מיליון ש"ח לגורמים חיצוניים (46% מכלל התקציב), כגון ארגוני חברה אזרחית, תאגידים חינוכיים וקהילתיים, תנועות נוער ועוד.

תקציב תכנית אתגרים 2016-2020 (החלטת הממשלה 922)

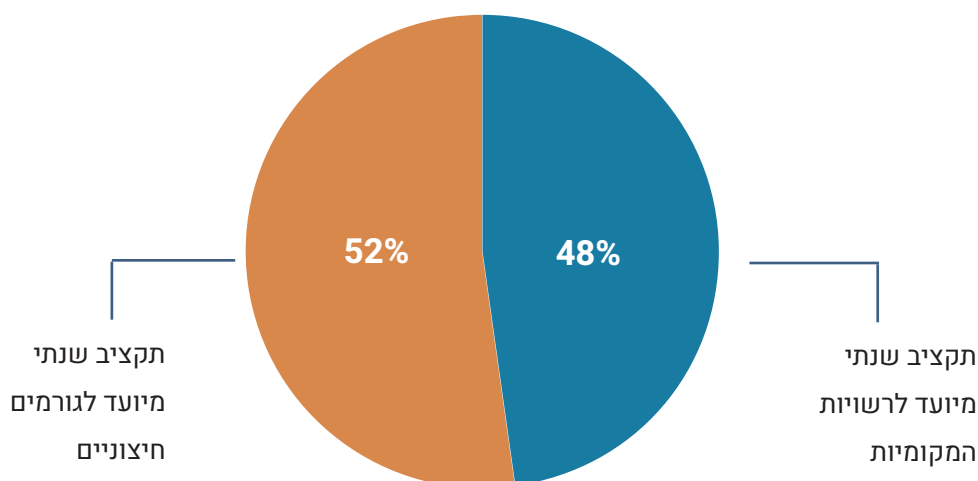


בהמשך להחלטת הממשלה 922, מיום 30.12.2015, אושרה ההחלטה מספר 550, מיום 24.10.2021: "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית (-2026) (2022)". הוחלט על "קידום החינוך החברתי קהילתי לתלמידי החינוך הערבי והבדואי ובתוך כך פיתוח הערכים והזהות בקרב התלמידים באמצעות שיפור המענים בחינוך הפורמלי והבלתי פורמלי, לרבות תכניות עבודה, אשר יגובו ביעדי תפוקה ותוצאות רצויות, זאת בדגש על מיקוד בתלמידים מרקע סוציו-אקונומי נמוך ובחירת המענים ברמה הבית ספרית".

45. פורטל רשויות ובעלויות בחינוך: <https://pob.education.gov.il/budget/main-gefen/etgarim>.

במסגרת החלטה זו, הוקצה לתוכנית אתגרים לחינוך הבלתי פורמלי כ- 115,804 מיליון ש"ח שנתי, מתוכם בסביבות כ- 55 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות הערביות (48% מכלל התקציב) וכ- 60,804,000 מיליון ש"ח לגורמים חיצוניים (52% מכלל התקציב)⁴⁶. כלומר, פחות ב- 15 מיליון ש"ח שנתי (פחות ב-6%) בהשוואה לתקציב תכנית אתגרים בהחלטת הממשלה 922. חשוב לציין, כי בנוסף לתקציב תכנית אתגרים הוקצה גם בהחלטה זו סכום שנתי של כ- 5 מיליון ש"ח לקידום החינוך הבלתי פורמלי בגיל הרך.

תקציב תכנית אתגרים 2022-2026 (החלטת הממשלה 550)



עוד יצוין כי במסגרת החלטה זו צורפו הערים המעורבות לתוכנית. לכן, מספר היישובים והילדים ובני הנוער מקבלי שירותי תכנית אתגרים עלה ל-81 רשויות מקומיות: 10 יישובים ערביים במועצות אזוריות, 5 רשויות מעורבות (תל-אביב יפו, רמלה, לוד, עכו וחיפה) ו-66 רשויות מקומיות ערביות.

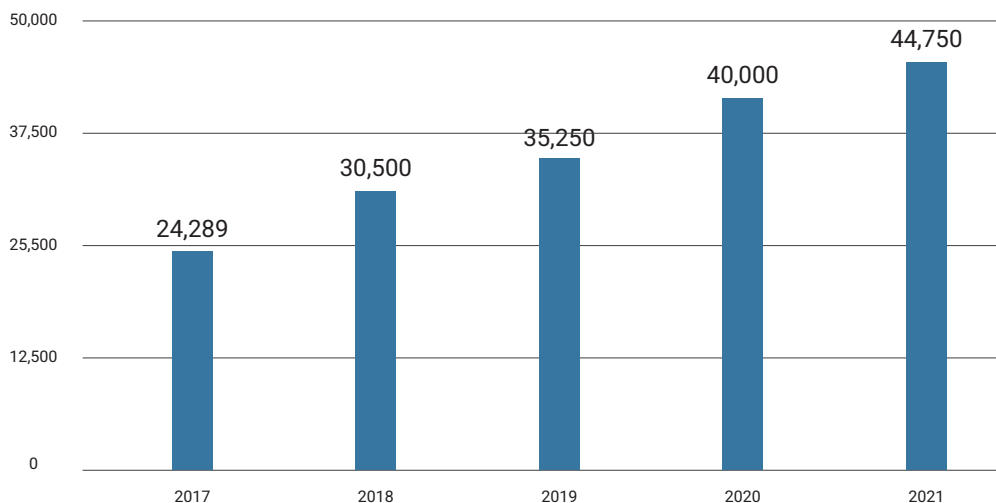
46. תקציבים אלה יכולים להשתנות בשנים הבאות בגלל הקיצוצים בתקציבי משרדי הממשלה ובהחלטות הממשלה בעקבות המלחמה.

רשויות מקבלות תקציב תכנית אתגרים במסגרת החלטת הממשלה "550"



נתוני משרד החינוך ומרכז אינג'אז מצביעים על עלייה משמעותית במספר הילדים המקבלים חינוך בלתי פורמלי בעקבות יישום תכנית אתגרים בשנת 2016.⁴⁷ לדוגמא, מספר הילדים ובני הנוער המשתתפים בפעילויות וחוגי תנועות הנוער בין השנים 2017-2021 הוכפל, עלה מ- 24,289 ילדים ובני נוער בשנת 2017 ל- 44,750 ילדים ובני נוער בשנת 2021.

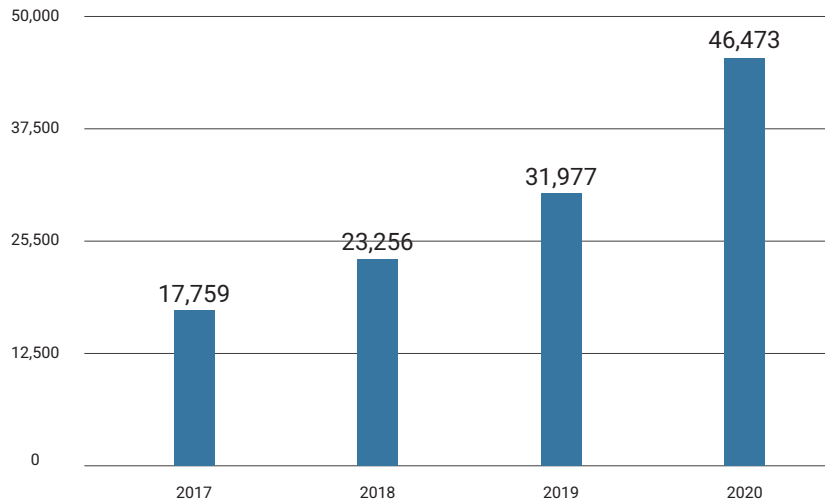
מספר הילדים ובני-הנוער הערביים המשתתפים בפעילויות וחוגי תנועות הנוער בין השנים 2017-2021



בדומה לכך, גם מספר הילדים ובני הנוער הערביים המשתתפים בפעילויות וחוגי ארגוני הנוער בין השנים 2017-2020 עלה באופן משמעותי. בשנת 2017 רק 17,759 ילדים ובני נוער השתתפו בפעילויות ארגוני הנוער, ובשנת 2020 מספר זה עלה ל- 46,473 ילדים ובני נוער.

47. מרכז אינג'אז "לשמור על התפתחות החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית-למנוע הקיצוצים בחינוך" (נייר מדיניות, 2024).

מספר הילדים ובני-הנוער הערביים המשתתפים בפעילויות וחוגי ארגוני הנוער בין השנים 2017-2020



התקדמות זו, נובעת מהקצאת תקציבים במסגרת החלטת הממשלה 550 לתחום החינוך הבלתי פורמלי, לרבות הרחבת פעילות תנועות וארגוני הנוער הפועלים בחברה הערבית וגיוס בני-נוער לתנועות ולארגונים. במסגרת החלטת הממשלה 550, הוקצה סכום של כ-10 מיליון ש"ח בשנה לתנועות הנוער. במסגרת ההחלטה הנזכרת הוקצו לראשונה כ-3 מיליון ש"ח לארגוני הנוער הפועלים בחברה הערבית.

מנגנוני יישום תוכנית אתגרים⁴⁸

תוכנית אתגרים מיועדת להוביל לקפיצת מדרגה בחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, וזאת באמצעות מנגנוני היישום שיוצגו מיד. מנגנונים אלו נועדו להבטיח את מימוש מטרות התוכנית, תוך התאמה לצרכים הייחודיים של החברה הערבית ושימוש מיטבי במשאבים הזמינים.

1. הקמת מטה יישום משותף

לצורך ניהול, תיאום וליזוי יישום התוכנית, הוקם מטה יישום משותף למשרד החינוך ולג'וינט-אשלים. מטה זה פועל כגוף מתכלל, הכפוף למדיניות מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, ומורכב מאנשי מקצוע מומחים בתחומי החינוך הבלתי פורמלי, הניהול והמחקר. המטה מלווה את יישום התוכנית באמצעות שתי זרועות ביצוע: זרוע אסטרטגית, הכוללת ועדה מייעצת לתכנון וליזוי תהליכי המאקרו, וזרוע שטח יישומית, המבצעת מעקב, ליווי ובניית יכולות ליישום המדיניות והתוכניות ברשות המקומית.

48. משרד החינוך - מינהל חברה ונוער "יישום רפורמת אתגרים בחינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית 2016-2018" (2016).

2. איוש כוח אדם מקצועי

התוכנית שמה דגש על איוש כוח אדם מקצועי ומיומן, המורכב מבעלי תפקידים שונים הפועלים ברמת המטה, המחוז והרשות המקומית. כוח האדם כולל מפקחים רשתיים, מנהלי יחידות נוער, מנהלי מתנ"סים, רכזים חינוכיים ומדריכים, אשר עוברים הכשרה מקצועית ייעודית. בנוסף, התוכנית מקצה משאבים להכשרת עתודות מנהיגות, תוך שילוב סטודנטים בתוכנית הצוערים לחינוך הבלתי פורמלי.

3. רצף חינוכי

התוכנית פועלת על ציר הרצף החינוכי, המלווה את התלמיד החל מהשלב הקדם יסודי ועד סיום בית הספר. צוות משימה מטעם משרד החינוך בחן את צורכי השדה להכשרה ולפיתוח בעלי תפקידים, הנדרשים לעבור הכשרה או התפתחות מקצועית נוספת לקידום התוכנית. זאת בהתייחס לבעלי תפקידים הפועלים הן במסגרת בתי הספר והן במסגרת החוץ בית ספרית, במטרה לייצר תשתית תכנית וארגונית לפעילות חברתית המתקיימת מעבר לשעות הלימודים.

4. תכנון תוכניות רשותיות

התוכנית מיושמת באמצעות תכנון תוכניות עבודה מותאמות לכל רשות מקומית, בהתבסס על אבחון ומיפוי צרכים, הערכת תשתיות קיימות, ויעדים מדידים. הרשויות המקומיות נדרשות להקים "שולחן עגול" ולבנות תכנית אב רשותית לפיתוח מערכת החינוך הבלתי פורמלית, בהתאמה לצרכים הייחודיים של הילדים, בני הנוער והקהילה. תכנית האב תיושם באמצעות ארבעה ערוצי פעילות: תשתיות הפעלה רשותיות ויוזמות חינוכיות, בי"ס כעוגן בקהילה, תוכניות חינוכיות מתוך מאגר תוכניות מאושר, ותוכנית חוגים.

5. יישום תוכניות מגוונות

התוכנית כוללת יישום מגוון רחב של תוכניות ופעילויות, המותאמות למסגרות השונות ולתחומי העניין השונים. במסגרת זו, בתי הספר פועלים כעוגנים בקהילה, תוך הרחבת הפעילות מעבר לשעות הלימודים. המתנ"סים ויחידות הנוער מחזקים את פעילותם כמרכזים לחינוך בלתי פורמלי, וארגוני החברה האזרחית משתלבים ביישום התוכנית תוך שימוש במומחיותם ובמשאביהם. בנוסף, התוכנית מעודדת פעילות מנהיגות נוער באמצעות מועצות תלמידים, תנועות נוער ומכינות אזרחיות.

6. קול קורא לרשויות

הרשויות המקומיות מוזמנות להגיש בקשה במסגרת קול קורא ייעודי, המאפשר לקבל תקצוב להפעלת התוכנית. הקריטריונים לתקצוב כוללים הקמת שולחן עגול, אבחון ומיפוי, בניית תוכנית אב רשותית, ויישום התוכנית בארבעת ערוצי הפעילות. ההקצבה מותאמת לכל רשות בהתאם למספר הילדים ובני הנוער, עמידה בתנאי הסף ויישום הקול הקורא.

7. ליווי, הערכה ובקרה

ליישום מיטבי של התוכנית, מיושמים מנגנוני ליווי, הערכה ובקרה ברמה הרשותית, המחוזית והארצית. מפקח רשותי מלווה, מנחה, ומפקח על יישום התוכניות ברשות המקומית, כאשר המחוז מיישם את מדיניות המטה ומתכלל את פעילותו. אגף חברה ערבית ומטה יישום תוכנית אתגרים במשרד החינוך אחראים על הבניית מדיניות, תהליכי עבודה, ועדות אישור תוכניות וסטטוס במחוזות ומערך הכשרה ופיתוח מקצועי. בנוסף, מלווה רשותי פועל כזרוע יישומית של מטה היישום, לצד המפקח הרשותי.

רפורמת גפ"ן במערכת החינוך

באוגוסט 2021 התקבלה בממשלה החלטה מס' 226 בנושא "התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך" (להלן: "גפ"ן"⁴⁹). תכנית זו, היא בעצם מערכת דיגיטלית לניהול משאבים גמישים, בהלימה לתכנון פדגוגי. על פי ההחלטה, "התוכנית נועדה להגביר את הגמישות הניהולית של מנהלי בתי-הספר, מתוך מטרה להביא את מערכת החינוך בישראל להיות מערכת מובילה ויעילה, המקדמת את כל תלמידיה באופן מותאם לצרכיהם"⁵⁰. במילים אחרות, מטרת התוכנית היא לדייק במתן המענים החינוכיים לתלמידים ולהגדיל את האפקטיביות הבית ספרית, באופן שיאפשר הקצאה גדולה יותר של תקציבים לטיפול רגשי, לתגבור לימודי ולהעשרה לתלמידים מרקע מוחלש. על פי המשרד, התוכנית היא מהלך חינוכי ראשון מסוגו, שכן לראשונה משרד החינוך מצמצם את סמכויותיו לטובת העברתן אל בתי הספר ואל הרשויות המקומיות. בתוכנית משתתפים כיום כ- 3500 בתי-ספר (65% מבתי-הספר במערכת החינוך). כל הרשויות המקומיות בישראל משתתפות בתכנית.⁵¹

המסגרת התיאורטית והרקע ההיסטורי

רפורמת גפ"ן אינה מתרחשת בוואקום, אלא היא חלק ממגמה גלובלית של ביזור סמכויות במערכות חינוך. מגמה זו משקפת הכרה הולכת וגוברת בכך שגישות "מלמעלה למטה" אינן בהכרח יעילות במתן מענה לצורכי התלמידים בהקשרים תרבותיים וחברתיים שונים (OECD, 2018)⁵².

הרקע ההיסטורי של רפורמת גפ"ן בישראל נעוץ בשנים של ניסיונות ליישם מודלים של ניהול עצמי בבתי הספר. ניסיונות אלו, אשר התקיימו בעיקר בשנות ה-2000

48. משרד החינוך - מינהל חברה ונוער "יישום רפורמת אתגרים בחינוך הבלתי פורמאלי בחברה הערבית 2016-2018" (2016).

49. החלטה 226 של הממשלה ה-36 "התכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך" (01.08.2021).

50. אסף ויינגר ונטע משה **רפורמת גפ"ן במערכת החינוך** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2003) (להלן: "דוח הכנסת 2023").

51. שם.

המוקדמות, לא צלחו בעיקר בשל חוסר גמישות במנגנוני המימון ובסמכויות הניהוליות (משרד מבקר המדינה, 2008⁵³). רפורמת גפ"ן מהווה ניסיון להתגבר על מכשולים אלה באמצעות יצירת מנגנון תקציבי גמיש ומתן אוטונומיה רבה יותר למנהלים ולצוותי ההוראה בבתי הספר ולרשויות המקומיות.

הבסיס התיאורטי לרפורמת גפ"ן נשען על מספר עקרונות מנחים, ביניהם:

1. העצמת מורים ומנהלים: מודל הניהול הריכוזי מגביל את היכולת של המורים והמנהלים לפעול כסוכני שינוי וכמובילי יוזמות חינוכיות. באמצעות הקניית אוטונומיה, רפורמת גפ"ן מבקשת לשחרר את הפוטנציאל היצירתי והמקצועי של צוותי החינוך ולעודד אותם לפעול מתוך תחושת שייכות ומחויבות (Harris & Jones, 2014⁵⁴).

2. התאמה לצרכים מקומיים: מערכת חינוך ריכוזית מתקשה לספק מענה הולם לצרכים הייחודיים של תלמידים בהקשרים גיאוגרפיים, תרבותיים וחברתיים שונים. האוטונומיה הפדגוגית מאפשרת לבתי הספר לעצב תוכניות לימודים מותאמות, שיטות הוראה רלוונטיות ומנגנוני הערכה מגוונים (Nir et al., 2016⁵⁵).

3. שיפור הרווחה והרלוונטיות: גישת הניהול הריכוזית מתמקדת לעיתים בהישגים אקדמיים, מבלי להתחשב ברווחה הרגשית, החברתית והקהילתית של התלמידים. האוטונומיה הפדגוגית מאפשרת לבתי הספר לפתח תוכניות לימודים ופעילויות המקדמות רווחה הוליסטית ולבנות תחושת רלוונטיות בקרב התלמידים (Burns & Gottschalk, 2019⁵⁶).

4. קידום חדשנות ויזמות: האוטונומיה הפדגוגית והניהולית מאפשרת לבתי הספר להיות "מעבדות לחדשנות" ולפתח שיטות חינוכיות פורצות דרך, תוך כדי ניסוי וטעיה ומתוך תהליכי רפלקציה.

53. מבקר המדינה דו"ח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006 (2008).

54. Harris, A., & Jones, M. (2014). Principals leading successful organizational change. *Journal of Organizational Change Management*, 27(3), 473-485.

<https://doi.org/10.1108/JOCM-07-2013-0116>

55. Nir, A., Ben-David, A., Bogler, R., Inbar, D., & Zohar, A. (2016). School autonomy and 21st century skills in the Israeli educational system: Discrepancies between the declarative and operational levels. *International journal of educational management*, 30(7), 1231-1246.

<https://doi.org/10.1108/IJEM-11-2015-0149>

56. Burns, T., & Gottschalk, F. (2019). Educating 21st Century Children: Emotional Well-Being in the Digital Age. *Educational Research and Innovation*. OECD Publishing, 2, rue Andre Pascal, F-75775 Paris Cedex 16, France.

תקציב תוכנית גפ"ן

בתחילת יוני 2022 נפתחה גפ"ן לשלב התכנון המלא, שבמהלכו מנהלי בתי הספר אמורים לגבש את תכנית העבודה הבית-ספרית לשנת הלימודים 2022-2023 ולתכנן את תקציב גפ"ן העומד לרשותם. לצורך כך הוצעו במערכת אלפי מענים במגוון תחומים לבחירת המנהלים, בשישה סלים מרכזיים (ועל כך בהמשך) המשקפים את ליבת העשייה החינוכית. בתחילת אוגוסט 2022 נפתחה המערכת לרשויות המקומיות לצורך גיבוש תכנית העבודה בסל הרשותי.⁵⁷

התקציב שמוצג למוסדות החינוך באמצעות מערכת גפ"ן מתחלק לשני סוגים:

- **התקציב הקבוע** (מורכב משני רכיבים): אחוזי מינימום שנקבעו לששת הסלים (שיפורטו בהמשך), המצטברים ל- 25% מהתקציב; ושוברים הצבועים לטובת פעילויות שהמשרד הגדיר כחיוניות, כגון שירותי אינטרנט ותחזוקת מחשבים. על פי המשרד, גם בתוך המינימום שנקבע לסל יש גמישות רבה וטווח בחירה משמעותי.

- **התקציב הגמיש:** יתרת התקציב גמישה לחלוטין וניתן להעבירה בין סלים בהתאם לצרכי בית הספר.

חשוב לציין בהקשר זה, כי התקציב לבתי הספר היסודיים וחיבות הביניים העצמאיות מועבר ישירות לחשבון בנק בית-ספרי שהקימה עבורו הרשות המקומית. התקציב לבתי הספר העל-יסודיים "השש שנתיים" מועבר לבעלות או לרשות. התקציב מועבר לבתי הספר היסודיים וחיבות הביניים העצמאיות בשתי פעימות במהלך שנת הלימודים, בכפוף להגשת תכנית עבודה בית ספרית ודוח ביצוע ראשון. בחטיבות העליונות ובבתי הספר השש שנתיים התקציב מועבר בחלוקה חודשית באופן שווה (12 תשלומים) ישירות לחשבון הרשות או הבעלות.

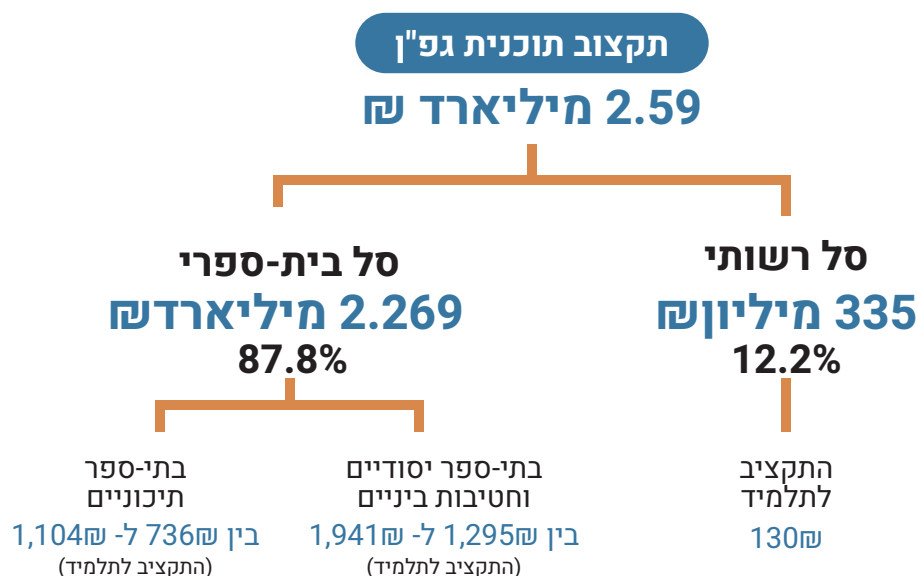
נכון לחודש מרץ 2023, תקציב גפ"ן לשנת הלימודים תשפ"ג נאמד ע"י משרד החינוך כ- 2.59 מיליארד ש"ח, מתוכו 2.269 מיליארד ש"ח מתקציב המדינה (87.8% מהתקציב הכולל) וכ- 322 מיליון ש"ח השתתפות הרשויות המקומיות (12.2% מהתקציב הכולל). רוב התקציב, כ- 2.269 מיליארד ש"ח מיועד לסל הבית-ספרי וכ- 335 מיליון ש"ח מיועדים לסל הרשותי.⁵⁸

57. דוח הכנסת 2023, לעיל ה"ש 50.

58. שם. יצוין כי התקציב המקורי של התוכנית עמד על סה"כ של 2.4 מיליארד ש"ח בחלוקה זו, כ-2 מיליארד מתוך תקציב המדינה וכ-400 מיליון ש"ח השתתפות הרשויות המקומיות. בתקציב המעודכן, השתתפות המדינה גדלה ב-270 מיליון ש"ח והשתתפות הרשויות המקומיות פחתה ב-40 מיליון ש"ח בהשוואה לתקציב המקורי.

על פי מודל התקצוב של תכנית גפ"ן, בשנת הלימודים תשפ"ג (2022-2023) תקציב הסל הבית ספרי לתלמיד נע בין 1,294 ל-1,941 ש"ח בבתי-ספר יסודיים וחיטבות ביניים, ובין 736 ל-1,104 ש"ח לתלמיד בתיכונים. לעומת זאת, תקציב הסל הרשותי עומד על סך 130 ש"ח בלבד. שני הסלים, הבית הספרי והרשותי, ממומנים ברובם מתקציב המדינה, והרשויות המקומיות נדרשות להשתתף בהיקפים משתנים, בין 2.5% ל-35% בכל אחד מהסלים. היקף ההשתתפות נקבע לפי קריטריונים של הרשויות ובהם המדד החברתי-כלכלי ומדד הפריפריאליות של הלמ"ס; הגדרתן של רשויות על ידי משרד הפנים כאיתנות; הגדרתן של רשויות על ידי משרד הפנים כמקבלות מענקי איזון.⁵⁹

תקצוב תוכנית גפ"ן בשנת הלימודים תשפ"ג (2023-2022)



תקציב רשותי ייעודי (הסל הרשותי)⁶⁰

הרשויות המקומיות נחשבות לבעלות תפקיד מרכזי ביישום תוכנית גפ"ן, וזה בא לידי ביטוי בשלושה מישורים: 1. הרשויות שותפות בוועדה המלווה הפדגוגית של בתי הספר שבתחומן; 2. שירותי הרשויות כמפעילות של מענים חינוכיים; 3. הרשויות שותפות בחלק מתקציב גפ"ן (הרשויות משתתפות בתקציב גפ"ן בהתאם למנגנון מימון תואם שסוכם בנושא).

59. שם
60. שם

מטרת הסל הרשותי היא לאפשר לרשויות המקומיות לבנות את תכונת העבודה האפקטיבית ביותר לשם קידום החינוך והחינוך הבלתי פורמלי בכל רשות מקומית, בהתאם לצרכים הייחודיים של כל רשות ובהלימה למדיניות משרד החינוך. בניגוד לסל הבית הספרי, המיועד רק לבתי ספר המשתתפים בתוכנית גפ"ן, בסל הרשותי אפשר לתת מענה לכלל הציבור בתחום החינוך. במילים אחרות, הסל הרשותי, בשונה מהסל הבית-ספרי, מיועד לכלל שלבי הגיל, כולל גני ילדים, לפעילויות פורמליות ובלתי פורמליות.

במערכת גפ"ן מוצג לכל רשות תקציב הסל הרשותי, והרשות נדרשת לנהל את התקציב תחת אותם ששה סלים של בתי-הספר שנקבעו כסלים רוחביים במערכת גפ"ן. תקציב זה הוא גמיש ונתון להחלטת הרשות המקומית, למעט מחויבות לטובת שני נושאים: (1) חינוך חברתי: הרשות המקומית תקצה לטובת פעולות יחידת הנוער את התקציב שהקצה לה משרד החינוך לפעילות זו. (2) שיפוץ קיץ: הרשות תקצה לצורך זה את התקציב שהקצה לה משרד החינוך לטובת נושא זה.⁶¹

לצד המענים המוצעים במערכת גפ"ן לבתי-הספר, מוצעים בגפ"ן גם סוגים שונים של מענים בסל הרשותי, כדוגמת מענים משרדיים, מענים במסגרת מאגר התוכניות והמענים, מענים באמצעות הרשות המקומית או הבעלות, יוזמות הרשות, העברת תקציב למוסד חינוך, העברת תקציב לפעולות יחידות הנוער, ניהול ותפעול, ויוזמות אזוריות. כאמור, תקציב הסל הרשותי גמיש והרשות המקומית יכולה להקצות את התקציב לבתי-הספר שלה וכן לפעילויות חינוכיות ביישוב.

סלי המענים: שישה סלים מרכזיים

כאמור, במערכת גפ"ן רוכזו אלפי מענים בתחומים שונים בשישה סלים מרכזיים המשקפים את ליבת העשייה החינוכיות.⁶² להלן, פירוט קצר על הסלים אלה:

1. סל מענים פדגוגיים ורגשיים: נועד לתת מענה לצרכים הפדגוגיים, הרגשיים והאקלימיים בבית-הספר, כדוגמת שעות עידוד למקצועות בחירה, התערבויות פסיכולוגיות, שיפור מיומנויות הלמידה, סיורים לימודיים ועוד.

2. סל חינוך חברתי-ערכי והעשרה: מיועד לפעולות ולתוכניות העשרה בתחום החברתי והערכי (טיולים, מעורבות חברתית, התנדבות בקהילה, חוגי ספורט ועוד), בשלושה נושאים שמשרד החינוך מבקש שישולבו בתוכניות העבודה הבית ספריות: חינוך חברתי; חיים בשותפות; ותרבות יהודית-ישראלית.

61. נכון לשנת תשפ"ג.

62. דוח הכנסת 2023, לעיל ה"ש 50.

3. סל מנהיגות חינוכית: נועד לתת מענה בנושא פיתוח מקצועי והדרכה, רווחה וחוסן להנהלה ולצוות המורים כקבוצה וכפרט.

4. סל לקידום רווחת התלמיד: מיועד למלגות לתלמידים עבור הנחות בגין תשלומי הורים ולקידום תכנית השאלת ספרי לימוד.

5. סל מענים לאוכלוסיות במיקוד: מיועד לתחום הכלה והשתלבות, למתן מענים לימודיים ורגשיים לנוער בסיכון, עולים ואוכלוסיות נוספות.

6. סל תשתיות בית ספריות: מיועד להצטיידות ולמענים תקשוביים ולוגיסטיים, שמטרתם לאפשר סביבת למידה מתקדמת ומותאמת לצרכים הפדגוגיים והחברתיים של בית הספר, כדוגמת פיתוח סביבת למידה מתקדמת וריענון של התשתית התקשובית.

אופן הפעולה

הסל פועל על בסיס תקציב ייעודי המוקצה לבתי הספר. בתי הספר יכולים לבחור פתרונות מגוונים ממערכת גפ"ן ולבצע רכישות מתוך מאגר מוגדר. בשנת תשפ"ג ניתנו שוברים ייעודיים לרכישת פריטים כגון אינטרנט ותוכנות ניהול פדגוגיות. לפי דוח הכנסת (2023), לא קיימת חובת הוצאה מינימלית, ומנהלי בתי הספר רשאים להעביר תקציבים לסלים אחרים, בכפוף להנחיות משרד החינוך.⁶³

רפורמת גפ"ן מיושמת באמצעות מערכת דיגיטלית אשר נועדה לייעל את תהליכי הבחירה, הרכש והדיווח.

המערכת מאפשרת למנהלי בתי הספר לעקוב אחר התקציב שהוקצה להם, לבחור ספקים מתוך מאגר מאושר, לדווח על אופן השימוש במשאבים ולבצע רכש בצורה שקופה.

סמכויות מנהלים

רפורמת גפ"ן מעניקה למנהלי בתי הספר סמכויות נרחבות בניהול התקציב, בעיצוב תוכניות הלימודים ובניהול משאבי האנוש ובהתקשרויות עם הספקים. הם מוסמכים לקבל החלטות עצמאית לגבי אופן השימוש בתקציב הגמיש, להתאים תוכניות הלימודים לצרכים הייחודיים של התלמידים, ולארגן את הלימודים בהתאם למשאבים הקיימים ולצרכי בית הספר.

סמכויות אלו נועדו לאפשר למנהלים לפעול כזמרים חינוכיים, ולהתאים את המענים לצרכים המקומיים.

לסיכום חלק זה, הרפורמות, גפ"ן ואתגרים, מסמלות נקודות מפנה משמעותיות במערכת החינוך בחברה הערבית. הן מגלמות פוטנציאל לקידום שינויים משמעותיים בעבודת מערכת זו, ולהתגברות על חסמים ופערים ארוכי שניהם, עליהם עמדנו לעיל (בהישגים, בתשתיות, בחינוך הבלתי פורמלי ועוד). עם זאת, רפורמות אלה מבוססות על מנגנוני יישום חדשים ודרכי התמודדות שונים.

בפרק הבא נעמוד על היבטים מנהליים ומשפטיים של שתי הרפורמות ודרכי יישומן במערכת החינוך הערבית.

פרק ד.

היבטים מנהליים ומשפטיים ביישום הרפורמות

כאמור, לשם גיבוש תמונת מצב כללית ובהירה, בכפוף למגבלות השונות ופערי המידע, פעל הצוות של "עורכי דין לקידום מנהל תקין" בדרכים שונות לאיסוף מידע ושמיעת גורמים שונים במערכת. הבדיקה כללה איסוף מידע מ-70 רשויות לפי חוק חופש המידע, שיחות עם גורמים שונים, פרסום סקר עבור גורמים שונים במערכת החינוך (עובדי הוראה, מנהלים, עובדי רשויות מקומיות, ספקים והורים), עיון במאגר הספקים ופרסומים שונים ברשת, ובירור תלונות שונות שהגיעו למענה של העמותה.

כפי שנראה בהמשך פרק זה, התמונה מורכבת ואינה אחידה בכל הרשויות, דרכי היישום יכולות להשתנות גם מבית ספר לאחר, באותו יישוב. בעוד שחלק מהרשויות ובתי הספר מתמודדים בהצלחה עם יישום הרפורמות ומדווחים על חוויה חיובית, חלקם האחר מלינים על קשיים שונים, ובמקצתן עולה חשש לאי-סדרים וגילויי שחיתות.

גם המקרים של אי-סדרים שונים בחומרתם, בחלק מהגופים שנבדקו זיהנו פגמים של תיעוד לקוי, היעדר שיתוף פעולה בין הגורמים השונים וחוסר שקיפות; בגופים אחרים ההתנהלות מעלה חשש למעשי שחיתות, הפקת טובות הנאה אישיות של גורמים במערכת ורישום כוזב במסמכי הרשות או בית הספר.

חלק מהליקויים אליהם נחשפנו מגובים בראיות חד משמעיות - כגון קרבת משפחה בין גורמים במערכת, עובדי הוראה המשמשים כספקים וכיו"ב תופעות. ליקויים אחרים, שמקורם בתלונות, נותרו בגדר טענות - כך למשל טענת ספק כי נתקל באיומים או טענות לדרישות שוחד מגורם כזה או אחר, אולם ריבוי הטענות מעיד על קיומן של התופעות, וממחיש את הצורך בבחינת הנושא, קיום דיון וגיבוש פתרונות למתן מענה לתופעות אלה.

חרף השוני בין שתי הרפורמות - מבחינת התחולה, קהל היעד, בעלי התפקידים והתכליות שמאחוריהן, הדיון בחלק מהיבטים המנהליים והמשפטיים יתקיים במשותף, בשים לב לנקודות ממשק וקווי דמיון.

1. תכניות עבודה, מסמכי תקציב ודוחות כספיים בעניין יישום הרפורמות

התקציב של מוסד ציבורי מהווה "תכנית הפעלה" עבורו. באמצעות התקציב, יכול המוסד הציבורי להציג הערכה ביחס להכנסות ולהוצאות, ולתכנן הוצאותיו בהתאם. בהיעדר כיסוי תקציבי מתאים ותכנון מושכל וברור, מסתכן הגוף הציבורי בכניסה לגירעון תקציבי, אשר מקשה על המשך אספקת השירותים.⁶⁴

כאמור לעיל, שתי הרפורמות, גפ"ן ואתגרים, מתאפיינות בגמישות ובעצמאות תקציבית של בתי הספר ויחידות הנוער בקביעת הצרכים ורכישת מענים מתאימים. עצמאות זו מחייבת אחריות גבוהה מצד אותם מוסדות בניהול התקציב השנתי.

מרבית המוסדות שנענו לבקשה לפי חוק חופש המידע,⁶⁵ הציגו, ביחס לשתי הרפורמות, תכנית עבודה מקושרת תקציב, בפורמט אחיד, בראשה מתנוסס סמליל משרד החינוך. מסמך זה מראה את גובה התקציב שהוקצה לאותו מוסד, את כלל התכניות והחוגים שנרכשו ואת ההוצאות הנלוות – במסמך מוצגת טבלה עבור כל ספק, אשר מציינת את מהות השירות, מספר הקבוצות (ובתכנית אתגרים גם בתי הספר של אותן קבוצות), וגובה התמורה ששולמה. המסמך ביחס ליחידות הנוער כולל גם את שכר רכזי העוגן שמלווים את התכנית.

מדינת ישראל
משרד החינוך

תאריך הנפקה: כ"ב שבט תשפ"ג, 13/02/2023

תוכנית עבודה לרשות: 10406288 - מ. מקומית

אתגרים

מקורות תקציביים רשתיים

תקציב	סכום
תקציב גמיש	₪517,910.92

ניהול תקציב גמיש

סהכ תקציב לרשות: ₪ 517,910.92
בתכנון: 440,879.40 ₪ סטטוס: מאושר להפעלה בזרוע ביצוע

תכנון לפי סלים

סל	בתכנון
סל תשתיות מוסדות חינוך	₪49,201.20
סל קידום רווחת התלמיד	₪0.00
סל חינוך חברתי - קהילתי והעשרה	₪198,478.20
סל מענים פדגוגיים ורגשיים	₪24,500.00
סל מנהיגות חינוכית	₪0.00
סל אוכלוסיות במיקוד	₪168,700.00

מענים שנבחרו ע"י המוסד:

תוכנית חינוכיות עבור הרשות: **תאריך עדכון: 13/02/2023**

דוגמא למסמך האחיד של תכנית מקושרת תקציב בשתי הרפורמות. אחרי העמוד הראשון מופעים פרטי התכניות, החוגים, והוצאות נוספות, תוך ציון העלות של כל אחד מהשירותים.

חרף אחידות (רצויה) זו, מידת הפירוט באותו מסמך משתנה ממקום לאחר. לא כל המוסדות הקפידו על ציון שמו המלא ומספרו של הספק במאגר של משרד החינוך. חלקם התקשרו עם אותו ספק תחת מספר תכניות שונות, ובמרבית המקרים ציון שם התכנית במאגר ללא ציון שם הספק, בלי בדיקה במאגר הספקים לא ניתן להבין מהמסמך שמדובר באותו גורם.

למשל, יחידת הנוער במועצה המקומית כה' התקשרה עם ששה ספקים בשנת הלימודים תשפ"ד, תקציבה במסגרת תכנית אתגרים באותה שנה הסתכם בכחצי מיליון ש"ח. בתכנית המקושרת תקציב צוינו שמות הספקים ולידם שווי ההתקשרות, ללא פרטים ביחס למהות השירות ובית הספר שבו נערכה הפעילות, גם מתכנית תשפ"ג של אותה רשות נעדרו פרטים מהותיים אלה.

גם במועצה המקומית לח' לא צוינה מהות השירות (גם כשמדובר בספקי חוגים במנעד רחב של תחומים) והרובריקות "אוכלוסיות היעד", "מספר המשתתפים" ו-"מספר הקבוצות" נותרו ריקות. גם במועצה המקומית ח', שהתקשרה בסכומים גבוהים עם קבוצה מצומצמת של ספקים, לא צוין באותו מסמך מהות השירות הניתן על-ידי הספקים, שמות בתי ספר ושכבות שיקבלו שירות זה, התיבות הרלוונטיות במסמך נותרו ריקות. לעומת אלה, ברשויות אחרות (כמו מועצת יח') צוין תחת כל תכנית קהל היעד הרלוונטי (בעיקר שמות בתי הספר).

בתי הספר מקפידים יותר בתכניותיהם (גפ"ן בית ספרי) לציין את קהל היעד (שכבה), מספר משתתפים וכו' – כך עולה למשל מהתכניות של בתי הספר העירוניים ברשויות א', ב', ה', ח', ט', י', יב', יג' ו-יד! אולם, גם שם מסתפקים בציון שם התכנית במאגר של משרד החינוך, ללא פרטים ביחס למהות השירות שניתן על-ידי הספק וללא ציון שם הספק. במקרה של התקשרות עם ספק המעניק מגוון רחב של שירותים לא ניתן ללמוד מהתכנית של בית הספר איזה חוג הוענק לתלמידים. כאמור, הפירוט מוצג ברמת השכבה ואין דרך להורים להתרשם איזה חוגים ניתנו לכיתה בה לומדת בתם.

בין בתי הספר הנזכרים קיים שוני ברמת הפירוט בהתקשרויות עם ספקי רכש (על תחום זה נעמוד בהמשך). מובן כי בשונה מהתקשרויות עם ספקי תכניות חינוכיות, לא מצופה שיהיה ידוע מראש מאילו חנויות, בתי עסק ובעלי מקצוע ירכוש בית הספר ציוד ועבודות במהלך שנת הלימודים, אולם מוטב כי עם ביצוע עסקאות אלה, שחלקן בשווי של עשרות אלפי שקלים, יתווספו פרטי ההתקשרות לתכנית הבית ספרית. יוטעם כי חלק מבתי הספר מקפידים על כך ותכניותיהן מלמדות על רמה גבוהה של שקיפות ותיעוד סדור.

יצוין כי בנוסף לתכנית השנתית הנזכרת, חלק מהמוסדות הציגו גם דוחות כספיים בטבלאות אקסל, מהם ניתן להתרשם מאופן חלוקת התקציב וביצועו בפועל. בכמה

מהרשויות ובתי הספר ניתן להתרשם ממידת פירוט משביעה רצון. עם זאת, דומה שאין אחידות בין הדוחות וכי הדבר כרוך במידת המיומנות של עורכיהם בשימוש ביישומי מחשב.

מלבד התכנית מקושרת תקציב, חלק מהרשויות העבירו תכנית מילולית מפורטת ביחס ליחידת הנוער - לעתים בקובץ גמיש ולעתים על-גבי מצגת. לרוב מדובר במסמכים אחידים של התכנית, עם אותו מבנה ועיצוב, ובדרך כלל אותה הכותרת (תכנית אסטרטגית רשותית לחינוך חברתי, ערכי, קהילתי - תוך ציון השנה הרלוונטית). המסמך של כמה מהרשויות (כמו המועצות ב', ל', לה' ו-ג') מראה כי על-פניו נעשות בו התאמות מסוימות עם תחילת שנת הלימודים (נתוני הרשות, מספר תלמידים, בתי הספר וכו'), ללא השקעה מיוחדת וחשיבה רעננה על חזון הרשות, מאפייניה וצרכיה.

המלים חזון ואסטרטגי מתנוססות כאמור בראש אותם מסמכים, אבל קריאתם מעלה כי הם מתמקדים בהיבטים יישומיים, ביחס לשנה מסוימת, כגון פרטי רכזי עוגן, גובה התקציב, חלוקת החוגים ועוד. חלק מהרשויות משלבות את פרוטוקול דיוני השולחן העגול אל תוך המסמך. היעדים שצוינו באותן תכניות הם היעדים הכלליים (האמצעים) של תכנית אתגרים, ולא מדובר ביעדים פרטניים של הרשות.

מסמכי יחידות הנוער מתמקדים לרוב ביישום תכנית אתגרים, המבוססת כידוע על קול קורא שנתי, ונעדרים תכנון ארוך טווח.

מרואיינת 8, מנהלת יחידת נוער באחת הרשויות, סבורה כי אחד הכשלים בתחום החינוך הבלתי פורמלי הוא היעדר תכנון עתידי. להערכתה, חלק מהרשויות ממתינות עד לפרסום קול קורא ורק אז בוחנות אפשרויות לניצול התקציב, חלף תכנון ראוי ארוך טווח, סימון הצרכים וגיוס תקציב למתן מענה לאותם צרכים.

לסיכום חלק זה, תכניות שנתיות של יחידות הנוער ובתי הספר שונות זו מזו ברמת הפירוט וחלקן לא עונות לשאלות בסיסיות כגון מהות השירות, זהות הספק וקהל היעד. חוסר תיעוד קיים גם בתקציב המיועד לרכש והתקשרויות, גם עם סיום שנת הלימודים חלק ממוסדות החינוך לא מוסיפים פירוט ביחס לזהות הספקים ומהות השירותים. תכניות מפורטות שהתקבלו מיחידות נוער, שזכו לכותרת "תכנית אסטרטגית" לחינוך בלתי פורמלי לא מלמדות על יעדים מקומיים של הרשות ותכנון ארוך טווח בתחום.

יצוין כי תכנון ארוך טווח נדרש ביתר שאת ביחידות הנוער, בהינתן שתכנית אתגרים היא מוגבלת בזמן, בהיותה חלק מהחלטת החומש הממשלתית 550. לאחר סיום פרק הזמן להחלטה ממשלתית זו אין ערובה לחידוש התכנית במערכת החינוך. הדבר מחייב חשיבה ברשויות הערביות על המשך אספקת שירותי חינוך בלתי פורמלי גם

אחרי תקופה זו. מבלי להקל ראש בתרומת אתגרים, תקציב החוגים שמסתכם במאות אלפי שקלים כמדי שנה אינו גבוה במיוחד, ויש להיערך לאפשרות כי הרשויות יממנו שירותים אלה ממקורותיהן, לצד בחינת אפשרויות למיצוי תקציבים ממשלתיים אחרים וקבלת תמיכות.

המלצות:

א. הגברת האחידות בתכניות השנתיות מקושרות תקציב, לרבות פירוט מהות השירותים, קהל היעד, שם מלא של התכנית ומספרה במאגר של משרד החינוך, ושם הספק, בשים לב לשמות הדומים של התכניות במאגר.

ב. לאמץ פורמט אחיד לדיווחים וסיכומים שנתיים לגבי חלוקת ההוצאות, חלף שימוש בקבצים בפורמט שונה, השונים ממקום לאחר במבנה ובמידת הפירוט.

ג. להכין תכניות חומש רשותיות בתחום החינוך הבלתי פורמלי, לרבות היערכות למי מון שירותים ממקורות הרשות ומקורות נוספים ככל שלא תחודש תכנית החומש הממשלתית לחברה הערבית.

ד. פרסום תכניות שנתיות מקושרות תקציב ודוחות כספיים שנתיים, המפרטים חלוקת ההוצאות, במסגרת שתי הרפורמות, באתר הרשות המקומית (לגבי אתגרים) ובפלטפורמה ייעודית של משרד החינוך (לגבי גפ"ן בית-ספרי).

2. מיפוי צרכים במסגרת תכנית אתגרים ורפורמת גפ"ן

הליך איסוף ובחינת מידע וגיבוש תשתית עובדתית סדורה הוא אחד היסודות ההכרחיים לקבלת החלטות מושכלת, אשר תאפשר השגת יעדי הרשות או הגוף הציבורי, ותבטיח יעילות ניהולית ותקציבית. בהיעדר הליך כזה, תתקשה הרשות הציבורית להעריך צרכיה, לבחור מענים מתאימים ולקבוע יעדים לטווח הקצר והרחוק.⁶⁶

בקריטריונים שהתווה משרד החינוך לתקצוב הפעלת תכנית אתגרים,⁶⁷ חויבו הרשויות המקומיות לערוך מיפוי צרכים, כתנאי להשתתפות בתכנית. לפי הקריטריונים "הרשות מתחייבת לבצע הליך מיפוי נתונים וצרכים רשותי לפי יעדי התוכנית, ערוצי הפעולה, אוכלוסיית הרשות, משאבי הרשות וכיו"ב. רשויות בעלות ניסיון הפעלה

66. בג"ץ 164/97 קונטרם בע"מ נ' משרד האוצר אגף המכס והמע"מ, נב(1) 289 (1998); בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 48-50 (1983); בג"ץ 987/94 יורנט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 424, 412 (1994) (להלן בהתאמה: פרשת "קונטרם", פרשת "ברגר", ופרשת "יורנט").
67. משרד החינוך "קריטריונים לתקצוב רשויות מקומיות בחברה הערבית והבדואית להפעלת תכנית אתגרים לקידום מערכת חינוכית חברתית - ערכית - קהילתית משנת תשפ"ג ואילך" (19.10.22) (להלן: "הקריטריונים להפעלת תכנית אתגרים") - meyda.education.gov.il/files/PortalBaaluyot/POB/call-for-proposal/etgarim/tashpag/criteria-nsigned.pdf

קודם בתוכנית ובעלות יקימו הליך הפקת לקחים בהתאם לשנות הפעלת התוכנית כבסיס נתונים וקבלת החלטות לתכנית האסטרטגית הרשותית לחינוך החברתי-ערכי-קהילתי בזירת החינוך הבלתי פורמאלי ובהתאם לצורך הרשותי".

אשר למיפוי צרכי בית הספר, במסגרת רפורמת גפ"ן אמץ משרד חינוך מודל הנקרא "כלי מיפוי 7 הזירות", אשר הוגדר כ-"כלי מיפוי דיגיטלי", ש-"מאפשר מיפוי רב-ממדי של מצב הלומדים ברמת תלמיד, כיתה ומוסד". 7 זירות הפעולה שנועד כלי זה למפות הן אלה: "מנהיגות ותרבות בית ספרית, צוות חינוכי, למידה רגשית חברתית ואקלים, הוראה-למידה הערכה, חינוך חברתי קהילתי, הורים וקהילה, סביבות למידה". באתר משרד החינוך הנחה המשרד, בהתייחסו למנהלי בתי ספר, כי המיפוי נועד "לאתר ולדייק את תחומי החוזק והחולשה של בית ספרכם, לזהות פערים בין רצוי למצוי, לקבל החלטות מבוססות נתונים ולהקצות משאבים בצורה מושכלת". לאחר מילוי אותו שאלון מקבל בית הספר ניתוח, אשר מציין את נקודות החוזק ותחומים אשר מחייבים טיפול והתערבות.⁶⁸

חלק מיחידות הנוער (כמו ברשויות ט', יג', כג', כה' ו-לו') מסתפקות על-פניו בהפצת סקר לקהל התלמידים, בו מוצגים סוגי פעילות שונים מתחום התרבות והספורט, והם מתבקשים לדרג העדפותיהם (מה אתם אוהבים יותר?). מסמכי אותן רשויות, לרבות פרוטוקולי השולחן העגול, לא מעידים על דיון נוסף לצורך מיפוי הצרכים. מהשיחה עם מרואיין 18, שהועסק בעבר באחת מיחידות הנוער, עולה כי גם באותה רשות התמקדה הבדיקה בהעדפות התלמידים.

לעומת אלה, ניתן להתרשם כי ברשויות אחרות (כמו המועצות ג' ו-מח'), התקיים הליך מיפוי שכלל כמה מישורים, כגון שיחות עם מנהלים ורכזים בבתי הספר, גורמים ברשות המקומית, סקר העדפות תלמידים ומשובים של השנה הקודמת.

מרואינת 11, מנהלת יחידת נוער, ציינה כי הם מפיצים סקר דיגיטלי לבחינת העדפות תלמידים, ולאחר מכן הם משתפים את מנהלי בתי הספר בתוצאות. לדבריה, חלק מהמנהלים לא מסתפקים בכך, הם עושים מיפוי ידני בכיתות ושומעים מהתלמידים. לדעתה התהליך מחייב שיח וגמישות.

מרואיין 6, גם הוא מנהל יחידת נוער, מציין כי נערך מיפוי צרכים, אך לא מסמנים רשימה סגורה של מענים בסוף התהליך ומאפשרים לספקים להגיש הצעות שונות לוועדת הרכש. לדעתו כך הרשות נחשפת ליוזמות ורעיונות חדשים.

הדוגמאות מראות כי יחידות נוער ברשויות המקומיות לא מקפידות על קיום מיפוי צרכים מקיף, אשר מביא בחשבון עמדות כלל הצדדים הרלוונטיים, העדפות התלמידים, והצרכים החינוכיים והחברתיים. הדבר עומד בניגוד לחובות הרשות

המקומית, ככל רשות ציבורית, לקבל החלטה מושכלת על סמך תשתית עובדתית מלאה, ושקילת כלל הצרכים והשיקולים הרלוונטיים. הדבר אף מנוגד לקריטריונים של תכנית אתגרים, עליהם עמדנו לעיל, המחייבים ביצוע מיפוי צרכים רשותי, המתחשב ביעדי התכנית, אוכלוסיית הרשות ומשאביה, והפקת לקחים מהניסיון המצטבר ביישום התכנית.

התנהלות זו עלולה למנוע השגת יעדי התכנית, קביעת מענים ותכניות שאינם עונים על צרכי האוכלוסייה ובזבוז כספי ציבור. כמו כן, נקיטה בהליכי התקשרות בטרם נעשה דיון פנימי, סומנו צרכים ונבחרו מענים מתאימים, עלולה ליצור פתח למעשי שחיתות ופגיעה בטוהר המידות.

יצוין כי אף בקרב מנהלי ועובדי מחלקות החינוך והנוער אין שביעות רצון גבוהה מהנעשה במסגרת מיפוי הצרכים. מידת ההסכמה להיגד לפיו "הרשות המקומית עושה מיפוי צרכים ושומעת עמדות התלמידים ובתי הספר, ולפי מיפוי זה בוחרת בתכניות" עמדה על 56% בלבד.

המיפוי בבתי הספר (במסגרת גפ"ן) נראה בפורמט ברור יותר (בהשוואה ליחידות נוער), לנוכח השימוש בכלי הדיגיטלי עליו עמדנו לעיל, אולם מדובר לרוב במסמכים דומים למדי, וקשה ללמוד מהן על דיון פורה ברמת בית הספר, תוך קיום שיח בין הנהלת בית הספר לצוות החינוכי.

רוב ההורים אינם שבעי רצון מהמיפוי הנעשה על-ידי בתי הספר. מידת ההסכמה להיגד האומר "בית הספר עושה מיפוי צרכים ושומע עמדות ההורים והתלמידים, ובהתאם לכך בוחר בתכניות" עמדה על 39% בלבד.

יובהר, ועל כך יורחב בביקורת מתחום החינוך שתוצג בהמשך, כי מיפוי צרכים אינו יכול להסתכם בבחינת העדפות תלמידים, ללא בחינת צרכים נוספים שבמומחיות צוותי ההוראה, כמו שיפור יכולות התלמידים בשפות אחרות, פיתוח יכולות חשיבה, חשיפה לתחומי עניין חדשים וכו'.

עוד יובהר כי המיפוי לבדו, בוודאי לא המצגות הצבעוניות (עם כל הכבוד וההערכה לגורמים שמקפידים על תיעוד מלא וסדור), אינו ערובה לניהול ויישום יעיל של הרפורמות. באופן מצער, דומה כי חלק מיחידות הנוער ובתי ספר מבצעים מיפוי סדור, אך לא מצליחים לבחור במענים הרלוונטיים ולהתקשר עם הספקים המתאימים (ועל כך בהמשך).

המלצות:

א. להנחות בתי הספר ויחידות הנוער לערוך מיפוי צרכים מקיף, הכולל שקילת העדפות התלמידים, עמדות עובדי הוראה והורים, משוברים משנים קודמות, ודיון יסודי בקשיים ובצרכי בתי הספר וצרכי היישוב.

ב. למען מניעת שיקולים זרים וצמצום מעורבות גורמים חיצוניים ולחצי ספקים, יש להחליט מראש, במסגרת השולחן העגול (אתגרים) והוועדה המלווה (גפ"ן בית-ספרי), על מענים ברורים ולבחור בתחומי החוגים והתכניות בטרם התנעת הליכי רכש ויצירת קשר עם הספקים.

ג. למענים אלה, שייקבעו בהחלטה מראש, יש לתת פומבי, כך שהדבר יהיה בידיעת המורים, ההורים והתלמידים. רק לאחר הפרסום הפומבי, מומלץ להתחיל בהליך תחרותי ושוויוני להתקשרות עם ספקים.

3. שקיפות ושיתופי פעולה בין גורמי החינוך ביישום הרפורמות

שתי הרפורמות מעניקות כאמור שיקול דעת נרחב לרשות המקומית ומוסדות החינוך ביישומן, קביעת צרכיהם ובחירת מענים מתאימים. כפי שנראה בפרק זה, וכך מציינים גם חוקרים מתחום החינוך שחיוו דעתם לגבי ממצאי הדוח, לצד היתרון בביזור סמכויות זה, היעדר שקיפות ושיתופי פעולה בין כלל הצדדים הרלוונטיים (רשויות מקומיות, בתי ספר, עובדי הוראה והורים) עלול לגרום השלכות שליליות, הן ברמה המנהלית והיישומית והן במישור החינוכי.

א. כינוס שולחן עגול ליישום תכנית אתגרים

כינוס שולחן עגול נקבע כתנאי סף להשתתפות הרשות המקומית בתכנית אתגרים. נקבע כי הרשות המקומית תנהל שולחן עגול יישובי, אותו ירכז מנהל יחידת הנוער, בשיתוף עם אגף החינוך ברשות המקומית והמפקח היישובי מטעם מנהל חברה ונוער במשרד החינוך, וכי הוא יכלול "את כלל מנהלי בתי הספר (בכפוף להסכמתם), נציגות מועצת התלמידים והנוער היישובית וועד הורים יישובי ושותפים לזירת החינוך הבלתי פורמאלי הפועלים במרחב הרשותי". אשר לתפקידו של פורום זה, נקבע כי "השולחן העגול יבחן את היעדים של תכנית אתגרים והתאמתם למענים החינוכיים הנדרשים על פי צרכים חברתיים-קהילתיים, ייצר חיבורים בעשייה, ויקבע תהליכים מקדמים ליצירת רצפים חינוכיים ובניית תכנית עבודה העונה על צרכי החינוך הבלתי פורמאלי בראייה יישובית וצורכי בי"ס כעוגן בקהילה על הקהילה הסובבת אותה". לפי משרד החינוך, "מומלץ לשתף את גזברי הרשות לתיאום תקציבים נדרשים בהלימה

לדרישות וכללי התוכנית. הדיונים בשולחן העגול יתועדו בפרוטוקולים מסודרים". השולחן העגול מתכנס פעמיים בשנה, "בשלב התכנון, איתור צרכים, וחיבור מענים ובשלב הסיכום להפקת לקחים ותכנון קדימה".⁶⁹

לנוכח התניה התקציבית, שקבע משרד החינוך, וסימון כינוס פורום זה כתנאי לקבלת תקציבים, דומה כי הרשויות ממלאות אחר דרישה זו, אולם תדירות ויעילות השולחן העגול משתנה מיישוב לאחר. המידע שהתקבל מחלק מהרשויות מעלה כי הפורום התכנס בהרכב מצומצם, התייעוד בפרוטוקולי הישיבות לוקה בחסר, ועל-פניו הדיון מתמצה בהצגת מצגת על-ידי מנהלי יחידות הנוער.

מספר רשויות הציגו פרוטוקול סדור ומפורט של ישיבות מרובות משתתפים (כמו הרשויות א' ו-לח'). לעומתן, במועצה המקומית ח' התכנס השולחן העגול בסוף 2023, על-פניו ללא השתתפות מנהלי בתי ספר. בחלק מהרשויות, הפרוטוקול מוצג לא כמסמך נפרד, על נייר פירמה של הרשות, אלא כנספח למצגת או תכנית עבודה - דבר שמעורר ספק לגבי מהימנותו.

במקרים מסוימים (כמו במועצה מח') מסתפקות הרשויות בציון הנושאים שעל סדר היום וההחלטות שהתקבלו. המסמך דל נתונים ורחוק מלשקף את הלך הרוח בישיבה ולהנגיש את תוצריה לציבור. היקפו המצומצם של המסמך ורמת הפירוט אף עלולים להקשות על הזיכרון הארגוני ברשות.

חלק מהרשויות העבירו פרוטוקול בודד מכל אחת מהשנתיים שנדרש מידע לגביהן, לא ברור אם הדבר נובע מטיפול לקוי בבקשה לקבלת מידע או ממיעוט דיונים. למשל, המועצה טו' העבירה פרוטוקולים מתחילת השנה בלבד (עבור שנתיים עוקבות), ועל-פניו אינה מקפידה על כינוס ישיבה בסוף השנה.

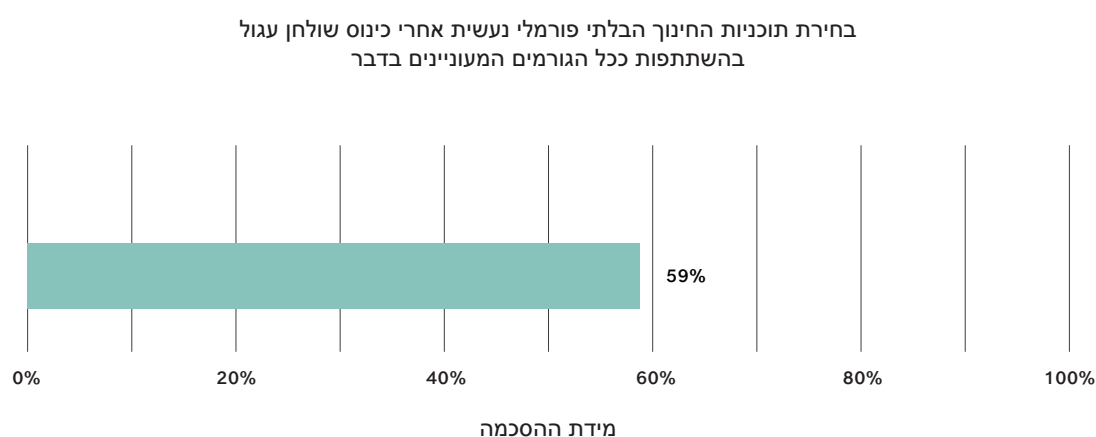
מנהלת יחידת נוער ציינה בפנינו כי לעתים היא כינסה שולחן עגול (שלישי) באמצע השנה, אך אין חובה לעשות כן.

כאמור, לפי הקריטריונים לתקצוב תכנית אתגרים ברשויות המקומיות על הרשות המקומית לכנס את השולחן העגול פעמיים בשנה, כאשר המפגש הראשון יתקיים "בשלב התכנון, איתור צרכים, וחיבור מענים". אמנם הקריטריונים מציגים את השולחן העגול כפורום להתוויית מדיניות יישובית ותיאום שיתופי פעולה, ולא מחייבים כי פורום זה יעסוק בבחירת תכנים פרטניים (כגון הכרעה בהתלבטות בין כדורגל או כדורסל עבור אחת השכבות בבית ספר מסוים) – וספק אם פורום נרחב זה מתאים לדיונים ברמה זו, אולם מצופה כי השולחן העגול יעסוק ביעדים הכלליים, בצרכי מערכת החינוך ביישוב ובתחומי הפעילות שיינתנו מענה לצרכים אלה. בחירת תכניות וספקים טרם כינוס פורום זה מנוגדת לתכלית שמאחורי הקמתו.

69. הקריטריונים להפעלת תכנית אתגרים, לעיל, ה"ש 67.

על-אף שהדבר נשמע סביר ומתבקש (קביעת היעדים מקדימה את שלבי הביצוע), לפי משתתפי הסקר, לא כך נעשה בכל הרשויות. להיגד האומר כי "בחירת תוכניות החינוך הבלתי פורמלי נעשית אחרי כינוס שולחן עגול בהשתתפות ככל הגורמים המעוניינים בדבר" אין הסכמה בקרב העובדים באגפי החינוך ויחידות הנוער. מידת ההסכמה להיגד זה עמדה על 59% בלבד.

סקר עמדות מנהלי ועובדי מחלקות החינוך והנוער



מרואינת 7, מנהלת בית ספר יסודי באחת הערים בצפון, ציינה בשיחה עמה כי אינה מוזמנת לישיבות שולחן עגול ברשות המקומית ולא ידוע לה אם הן מתקיימות.

מהמידע והדוגמאות עולה כי קיימת על-פניו אי-אחידות בעבודת השולחן העגול בין הרשויות השונות, במידת שיתופי הפעולה בין הגורמים השונים ובמידת המעורבות של השולחן העגול בסימון צרכי הרשות ובחירת סוגי המענים לצרכים אלה, בטרם פנייה לספקים ועריכת התקשרויות. תדירות כינוס השולחן העגול (פעמיים בשנה) אינה תורמת להגברת שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים.

על-כן, לצורך ייעול עבודת פורום זה יש לשקול הגברת תדירות קיום הישיבות ולבחון את האפשרות להקמת ועדות משנה אשר יתכנסו בתדירות גבוהה יותר וידונו בהיבטים פרטניים ויישומים ויקיימו בקרה ופיקוח על יישום התכנית.

המלצות:

א. הגברת תדירות כינוס השולחן העגול וקיום ישיבה באמצע השנה.

ב. צירוף יו"ר הוועדה לענייני חינוך ברשות המקומית (חבר מועצה) כחבר שולחן עגול.

ג. לשקול הקמת ועדת משנה של השולחן העגול שתכלול נציג של מנהלי בתי הספר, אשר יתחלף מדי שנה, וכן מנהלי מחלקות החינוך והנוער ויו"ר ועד הורים יישובי. גוף זה יתכנס אחת לחודשיים, יקיים פיקוח אחר יישום התכנית וימסור עדכונים לחברי השולחן העגול.

ד. הקפדה על תיעוד מלא של הישיבות, הצגת שמות המשתתפים, מועד הישיבה, עיקר העמדות וההחלטות בפרוטוקול, וצירוף חתימת מנהל יחידת הנוער, ראש הרשות והמפקח.

ה. פרסום פרוטוקולי שולחן עגול ותכנית שנתית באתר הרשות המקומית, תוך שמירת האפשרות להשחרת מידע בנוגע לאוכלוסיות מוחלשות, קשיים מסוימים של קבוצות תלמידים וכד'.

ב. ועדה מלווה (בית ספרית) ליישום רפורמת גפ"ן

הוועדה המלווה במסגרת תכנית גפ"ן היא פורום דיון והתייעצות בית ספרי, אשר נועד לסייע בגיבוש ויישום התכנית ברמת בית הספר. לפי מסמכי המנהל הפדגוגי של משרד החינוך, "הוועדה המלווה הינה מנגנון להצגת תוכנית עבודה מקושרת המשאבים. הוועדה מהווה הזדמנות לחשיבה סדורה ומשותפת על תוכנית עבודה שתכתב בפלטפורמת גפ"ן... במסגרת הוועדה יתקבלו החלטות מחייבות בכתב, לצורך תיעוד ובקרה על יישום ההחלטות". בהמשך אותו מסמך נכתב כי "הוועדה מהווה פורום מייעץ, מלווה ותומך להנהלת בית הספר, בגיבוש וביישום המדיניות הפדגוגית, הניהולית והכלכלית של בית הספר. הוועדה מזמנת שיח משותף של גורמים שונים המעורבים בחיי ביה"ס ומשפיעים על העשייה הבית ספרית. היא משמשת מסגרת לדיון תקופתי מוסדר בכלל השאיפות, התשומות, התהליכים והתוצרים של בית הספר, הן הפדגוגיים והן הכלכליים, ומצע לחשיבה משותפת אודות סוגיות וקשיים העולים מן השטח. במסגרת הוועדה תוצג תוכנית עבודה השנתית של בית הספר מפורטת וכוללת את כל מקורות התקציב הבית ספרי".

על מנהל בית הספר לכנס את הוועדה בחודשים מאי ויוני, ישיבות הוועדה יגובו בפרוטוקול אשר יפרט את הסוגיות שעמדו על סדר היום ואת ההחלטות שניתנו. הרכב הוועדה המומלץ על-ידי משרד החינוך כולל את מנהל בית הספר, שמרכז את

הוועדה, המפקח מטעם משרד החינוך, מנהל מחלקת החינוך וגזבר הרשות המקומית, מורים ובעלי תפקידים נוספים בבית הספר ונציגות הורים - תוך שמירת האפשרות בידי המנהל שלא לשלב הנהגת ההורים בוועדה ולקיים ישיבה נפרדת להצגת התכנית בפניהם.⁷⁰

בדיקתנו העלתה כי חלק מבתי הספר ממלאים אחר הוראות אלה, מקיימים פגישות מרובות משתתפים, אשר מגובות בפרוטוקולים ברורים וערוכים כראוי. לעומת אלה, לוקה עבודת הוועדה באי-סדרים בלא מעט בתי ספר.

למשל, פרוטוקול הוועדה בבית ספר תיכון של הרשות המקומית ט' מחודש מאי 2023 אינו מעיד על כל דיון. מדובר בפרוטוקול חלקי שמציג רק את דברי המנהל ביחס לנקודות חוזק, ואין כל התייחסות של יתר הגורמים.

תמונת דומה עולה גם ממסמכי בית ספר תיכון אחר, של עיריית טז'. שני פרוטוקולי ועדה מלווה מהחודשים 11/2022 ו-9/2023 מציגים סיכום קצר, ללא ציון שמות משתתפים. היקף וצורת המסמכים מעוררים ספק לגבי אמינותם ונכונות הדיווח על הישיבות.

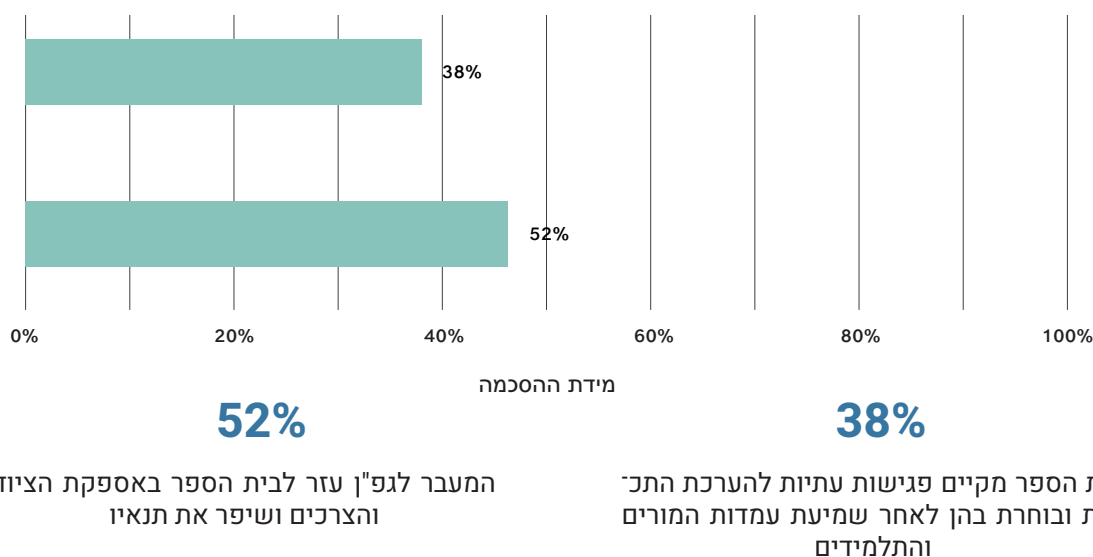
גם בפרוטוקול ועדה מלווה בתיכון הרשות יז', משנת תשפ"ג, לא צוינו שמות משתתפים ואין כל עדות לדיון. הפרוטוקול מציג רשימת החלטות, ומנהל בית הספר חתום לבדו על המסמך (הרובריקות המיועדות לחתימות המפקח ומנהל מחלקת החינוך נותרו ריקות) – מתעורר חשש שלא התקיימה כל ישיבה באותה שנה. למען שלמות התמונה יצוין כי בשנה העוקבת (תשפ"ד) נערך באותו בית ספר פרוטוקול החלטות סדור, עם תאריך, שמות והחלטות.

גם פרוטוקולי ישיבות מרובות משתתפים לוקים לעתים בחסר, אינם משקפים הלך הרוח בישיבה, לא מביאים דברים של מי מהמשתתפים ולא מציגים את תוצרי הישיבה באופן ברור.

להיגד האומר "בית הספר מקיים פגישות עתיות להערכת התכניות ובוחר בהן לאחר שמיעת עמדות המורים והתלמידים" נוטה קבוצת המורים (משתתפי הסקר) שלא להסכים – מידת ההסכמה עמדה על 38%. עמדותיהם חצויות בנוגע לאפקטיביות התכניות – מידת ההסכמה להיגד שלפיו "המעבר לגפ"ן עזר לבית הספר באספקת הציוד והצרכים ושיפר את תנאיו", עמדה על 52%. רוב עובדי ההוראה אף לא מסכימים כי משרד החינוך והמנהלים הציגו בפניהם את רפורמת גפ"ן והשינויים הנדרשים למעבר לרפורמה בהיקף המתבקש (מידת ההסכמה עמדה על 43%).

70. משרד החינוך – המנהל הפדגוגי "גפ"ן – גמישות פדגוגית ניהולית – הוועדה המלווה"
meyda.education.gov.il/files/PortalBaaluyot/POB/gefen/gefen-tashpag/vaada-m-y.pdf

סקר עמדות עובדי הוראה



בשונה מהמורים, ההתרשמות של מנהלי בתי ספר הייתה שונה. הם מסכימים במידה גבוהה (כ-85%) כי "המעבר לגפ"ן עזר לבית הספר באספקת הציוד והצרכים ושיפר את תנאיו", וסבורים כי ניתנו ההנחיות וההסברים המתבקשים על-ידי משרד החינוך (מידת ההסכמה עמדה על 79%). המנהלים נוטים להסכים (במידה של 76%) להיגד לפיו "בית הספר מקיים פגישות עתיות להערכת תכניות חינוך בלתי פורמלי ושומע עמדות המורים".

התוצאות מלמדות על מעורבות נמוכה של עובדי ההוראה בבית הספר ביישום התכנית ואף חוסר שקיפות כלפי הצוות. חוסר שקיפות מעורר תחושת ניכור בקרב הציבור,⁷¹ ובקרב הצוות בפרט, מזמין חשש לאי-סדרים ומעשי שחיתות (גם מקום שאין לכך בסיס מוצק), ומערער את האמון הציבורי ואמון העובדים במערכת החינוך. מידור צוותי ההוראה ממוקדי קבלת החלטות, עלול להביא לקבלת החלטות שאינן מבוססת על תשתית עובדתית הולמת ואינן מביאות בחשבון את כלל השיקולים הרלוונטיים. בהקשר זה יצוין כי עובדי ההוראה נמצאים במגע ישיר עם ההורים והתלמידים וביכולתם להתרשם באופן בלתי אמצעי מצרכי האוכלוסייה.⁷²

71. עמ"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, נח(1) 465 (2003) (להלן: פרשת "עיתון הארץ").
72. ראו פרשת ברוגר ופרשת ירונוט, לעיל ה"ש 66

המלצות:

א. הגברת תדירות כינוס הוועדה וקיום ישיבות דו-חודשיות.

ב. קביעת הרכב ברור של הוועדה בהנחיות משרד החינוך וצירוף מנהלן/מזכיר בית הספר ורכזי שכבות (או רכזי מקצועות) כחברי ועדה קבועים.

ג. קביעת ועדת משנה האחראית לתחום הרכש וההתקשרויות, בראשה יעמוד מנהל בית הספר, בנוסף למנהלן/מזכיר, ואחד מחברי הוועדה המלווה מקרב עובדי ההוראה (רכז מקצוע או שכבה), אשר יתחלף בתדירות של אחת לשנה.

ד. הקפדה על תיעוד מלא של הישיבה, הצגת שמות המשתתפים, מועד הישיבה, עיקר העמדות וההחלטות וחתימת מנהל בית הספר, המזכיר ונציגי הרשות המקומית.

ה. פרסום פרוטוקולי ועדה מלווה ותכנית שנתית בכנס חשיפה שנתי להורים ובאמצעות אתר ייעודי, תוך שמירת האפשרות להשחרת מידע בנוגע לאוכלוסיות מוחלשות, קשיים מסוימים של קבוצות תלמידים וכד'. מידע זה יוצג בנוסף לפרסומים הציבוריים באתר שקיפות בחינוך, אליו נתייחס בהמשך.

ג. הממשק בין בתי הספר לרשות המקומית

דברי מרואיינים שהובאו בדוח, בחלקים השונים, מעידים על ממשקי עבודה שונים בין הרשויות המקומיות לבתי הספר. מרואיינים 20 ו-24 (מנהלי מחלקות חינוך) דיווחו על ליווי ופיקוח שוטפים מצד הרשות המקומית. גם מרואיינים 6 ו-8 (מנהלי יחידות נוער) הצביעו על שיתוף פעולה עם מנהלי בתי הספר כדי למנוע כפילות חוגים מאותו תחום ביישום אתגרים ויישום גפ"ן בבתי הספר, אחת מהן ציינה כי מחליטים מראש על חלוקת נושאים בין הרשות לבתי הספר.

לעומתם, בהליך משפטי שניהלה העמותה לקבלת מידע, נחשפה למקרה של נתק ממשי בין בתי ספר שבבעלות הרשות המקומית עצמה לבין הרשות. לדברי גורם באותה רשות, מידע מהותי אודות בתי הספר הוסתר מעיני מחלקת החינוך והגזברות בטענה לעצמאות ניהולית ופדגוגית.

מרואיינת 10 (מנהלת נוער) הלינה על היעדר שיתוף פעולה בין מחלקת החינוך ויחידת הנוער באותה רשות. לטענתה, היא לא מעודכנת בנעשה בגפ"ן הבית ספרי ומנהל מחלקת החינוך לא מגיע לישיבות השולחן העגול של תכנית אתגרים.

ביטוי לנתק, מכיוון אחר, עלה גם מהשיחה עם מרואיינת 7 (מנהלת בית ספר), שלא יודעת על כינוס שולחן עגול במסגרת תכנית אתגרים.

מרואיין 19 (מנהל יחידת נוער) טוען לקשיים בממשק עם מנהלי בתי הספר. לטענתו, כיום מנהלי בתי ספר לא מעוניינים באתגרים, כי יש להם מספיק תכניות בגפ"ן הבית ספרי. לפי מנהל היחידה, נוצרה תחרות עם בתי הספר, וספקים יעדיפו את בתי הספר על-פני יחידות נוער, בגלל תעריפים גבוהים יותר ובקרה פחות קפדנית.

על-פניו, שתי הרפורמות, גפ"ן ואתגרים, מנוהלות בחלק מהמקומות בבתי הספר וביחידות הנוער מבלי שיקיימו שיתופי פעולה ביניהם ומבלי לקיים דיונים בהשתתפות הגורמים השונים. שתי הרפורמות שונות בתכלית, בתחולה, בהיקפים ובזהות הגורמים המעורבים, אולם בהינתן ממשקים שונים, ובפרט מתן שירותי חינוך בלתי פורמלי בשתי המסגרות, אין חולק כי נדרשים תיאום ושיתופי פעולה בין כלל השחקנים הרלוונטיים בזירה החינוכית. הממשקים בין הרפורמות לא זכו להתייחסות ברורה בהנחיות משרד החינוך ומקום שאגפי החינוך ברשות המקומית לא נוקטים יוזמה לא מתקיים תיאום לגבי שתי הרפורמות.

כפי שניתן ללמוד מכמה דוגמאות בדוח, בחלק מהמקרים יישום גפ"ן בבתי הספר נעשה ללא מעורבות של הרשות המקומית ויישום אתגרים נעשה ללא שיתוף פעולה בין בתי הספר ליחידת הנוער.

תחת מצב זה, בולט בהיעדרו אגף החינוך ברשות המקומיות, אשר אמור לגבש מדיניות כוללת, להנחות את בתי הספר ויחידות הנוער ביישום שתי הרפורמות, לקיים פיקוח ולשמש כחוליה מקשרת בין הגורמים השונים. מעורבות אקטיבית של אגפי החינוך היא חיונית ליישום יעיל של שתי הרפורמות.

המלצות:

א. על הרשויות המקומיות, מתוקף סמכותן כרשות חינוך מקומית, לדאוג לשיתוף פעולה מלא בין בתי הספר למחלקת החינוך, ובין מחלקת החינוך ליחידת הנוער. תיאום ושיתופי פעולה בין גורמים אלה חיוני למיפוי צרכי הרשות, הצגת תמונת מצב מלאה וקבלת החלטות מושכלת ומבוססת נתונים. היעדר שיתוף פעולה עלול לפגוע ביעילות הרפורמות ולעורר קשיים שונים, כגון חפיפה בתכנים ובמענים הנרכשים על-ידי בתי הספר ויחידת הנוער. היעדר שיתוף פעולה בין בתי הספר למחלקת החינוך ברשות המקומית עלול להכשיל את המחלקה במילוי תפקידה הפיקוחי ולהגביל יכולתה לגבש מדיניות חינוכית.

ב. על משרד החינוך לחדד את ההנחיות והנהלים בדבר מרכזיות תפקיד מחלקת החינוך ברשות המקומית ואחריותה לתקינות עבודת בתי הספר, לרבות ביישום רפורמת גפ"ן.

ד. שקיפות ושיתוף הצוות וההורים ביישום הרפורמה

חובת השקיפות, שקיפות בחינוך ושיתוף הורים

השקיפות והזכות למידע נחשבים לערכי יסוד במשטרים דמוקרטיים. שקיפות בעבודת מוסדות השלטון מאפשרת לאזרח לעקוב אחר הנעשה בין כתלי מוסדות אלה, להתרשם, לגבש עמדה ולהשמיעה בפומבי אם הוא חפץ בכך. גילוי מידע ציבורי מאפשר מימוש הזכות לחופש ביטוי, ומאפשר שיח ציבורי מבוסס נתונים ובקרה ציבורית-אזרחית העשויה לתרום לשיפור השירותים הציבוריים. שקיפות גם נועדה לחזק אמון הציבור ברשויות ומוסדות השלטון ולהקדים תרופה למעשי שחיתות.⁷³

לעניין השקיפות בחינוך קבע בית המשפט העליון כי "לא יכולה להיות מחלוקת באשר לאינטרס הציבורי בשמירה על תקינות פעולתה של הרשות הציבורית, ובחשיבותה של מסירת המידע לציבור בנושא החשוב לו ביותר – חינוך ילדיו. הגילוי מאפשר לציבור לקבל החלטות ולקיים בקרה וביקורת באופן שוטף, ובעיקר חשוב הגילוי כדי לחזק את אמון הציבור במערכות החינוך".⁷⁴ הדברים מדגישים את מרכזיותם של ההורים כשותפים לתהליך החינוכי וכגורם בקרה מרכזי על עבודת מערכת החינוך.

אשר לשקיפות התקשורת רשויות ציבוריות עם ספקים, כפי שנעשה במסגרת הרפורמות, קבע בית המשפט כי "המידע שנתבקש על-ידי המשיב הוא מידע בעל אופי ציבורי מובהק. הלוא המדובר בתנאי התקשרות חוזית בין רשות ציבורית לבין גורם עסקי-פרטי ובפרטי התשלומים שהעביר הגורם העסקי לרשות מכוח החוזה. בחתימתה על חוזה כזה פועלת הרשות כשלוחתו של הציבור, ובהיעדר טעמים מיוחדים שבכוחם להצדיק מסקנה אחרת זכאי הציבור – וזכאי כל אחד מיחידיו – לדעת מה הם תנאי ההתקשרות וכיצד הללו מבוצעים. מסקנה זו מתבקשת מתכליתו האמורה של החוק, מחובת הנאמנות שהרשות חבה בה כלפי הציבור ומהיותו של המידע המצוי בידיה קניינו של הציבור. גוף עסקי הבוחר להתקשר עם הרשות רואים בו כיוזע ומסכים כי – בכפוף לסייגים הקבועים בחוק – המידע הכרוך בהתקשרותו פתוח לעיונו של הציבור".⁷⁵

מקובל להבחין בין שני סוגים של גילוי מידע לציבור: מסירת מידע בעקבות בקשה המופנית לרשות הציבורית ופרסום מידע יזום, הדין בישראל מעגן חובות שקיפות משני הסוגים. בשנת 1998 נחקק חוק חופש המידע, אשר מחייב רשויות ציבוריות למסור מידע לפונים מקרב הציבור תוך 30 ימים, למעט חריגים של פגיעה בפרטיות, אינטרסים ביטחוניים וכדומה. במקביל, נקבעו במרוצת השנים חובות לפרסום יזום מצד הרשות, כיום חובה על הרשויות לפרסם פריטי מידע שונים ביחס לעבודתן ומצבן הניהולי והכספי בעיתונות, אתרי אינטרנט ואפיקים אחרים.⁷⁶ יצוין כי מאחר וערך השקיפות הוא כלל מנחה בעבודת הרשויות, ניתן ורצוי כי הרשויות יפעלו לקידום שקיפות בדרכים שונות, אף בהיעדר חובה פוזיטיבית.

73. פרשת עיתון הארץ, לעיל ה"ש 71.

74. ע"מ 1245/12 התנועה לחופש המידע ואח' נ' משרד החינוך (23.08.2012) (להלן: פרשת "בחינות מיצ"ב").

75. ע"א 6576/01 החברה לייזום מיסודה סי.פי.אם בע"מ נ' לירן (08.08.2002).

76. "מוניטור השקיפות 2024 – בחינת רמת השקיפות בפעילות הרשויות המקומיות הערביות לפי אתרי האינטרנט והדפים ברשתות החברתיות" עורכי דין לקידום מנהל תקין (2024) (להלן: "מוניטור השקיפות") <https://lawgg.org/wp-content/uploads/2024/12/web-munitur-heskiyot-2024.pdf>.

אשר לשיתוף הורים בקבלת ההחלטות וחשיפת המידע אודות בתי הספר בפניהם נקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מיום 01.12.2001 כי "להורים אחריות על חינוך ילדיהם, ויש להם הזכות והחובה להיות שותפים בתהליך החינוכי המתרחש בבית הספר והמשפיע על חיי ילדיהם גם מחוצה לו. בין מורים להורים רצוי שיתקיים שיתוף פעולה המבוסס על אמון הדדי וכרוך במענה לצרכים ולרצונות של הצדדים. עבודה משותפת של בית הספר וההורים היא חלק בלתי נפרד מיצירת אקלים בית ספר חיובי, התורם להגברת מוטיבציה ללמידה ולשיפור ההישגים הלימודיים, החינוכיים, החברתיים, הערכיים והקהילתיים".⁷⁷

הדברים יפים שבעתיים ביחס לעובדי ההוראה. כפי שציינו לעיל, חשיפת תכנית עבודה ונתוני תקציב בפני עובדי ההוראה מחזקת אמונם במערכת, רותמת אותם לעשייה ומגבירה את הסיכוי לשיתוף פעולה מצדם. מנגד, הדרת עובדי ההוראה ממוקדי קבלת ההחלטות ואי-הצגת מידע בסיסי ביחס לעבודת בית הספר בפניהם, מעוררת תחושת ניכור וחוסר אמון, דבר שעלול להכשיל תכניות חדשות ושינויים ארגוניים בבית הספר.

שקיפות ביישום תכנית אתגרים

על-פי מסמכי התכנית שהתקבלו מהרשויות השונות, חלק מיחידות הנוער משקיעות משאבים בהסברה על אודות התכנית והשירותים הניתנים במסגרתה. לעומת אלה, הדבר לא זוכה לכל התייחסות במסמכי רשויות אחרות. העירייה א' הקצתה תקציב בשווי של כ-14 אלש"ח לפרסום התכנית; המועצה המקומית ב' העמידה תקציב של 20 אלש"ח לצרכי עיצוב, דפוס ועוד; המועצה המקומית ו' העמידה סכום של 17 אלש"ח; עיריית טז' הקצתה תקציב של 25 אלש"ח. התקציב ברשויות כג' ו-מו' היה גבוה בהרבה, הראשונה העמידה סכום של 50 אלש"ח והשנייה הקצתה 60 אלש"ח. מנגד, במועצה ד' הוקצו לקמפיין בשנת תשפ"ד 2000 ש"ח בלבד.

בכמה מהרשויות אלה ניתן להבחין בדפי פייסבוק ייעודיים של יחידת הנוער או שימוש בדף הרשמי של הרשות ופרסומים בהיקף משמעותי. למשל, בעירייה א' הועלו שורה של פרסומים, לצד הודעה לעיתונות, ובמועצות המקומיות מ' ו-יח' הוכנו עלונים מעוצבים של יחידת הנוער, שמציגים אילו חוגים מועברים בכל בית ספר. בניגוד לאלה, אתרים ודפי פייסבוק של רשויות מקומיות רבות, קטנות וגדולות, אינם מכילים כל מידע ביחס לתכנית.

תשובות משתתפי הסקר מקרב עובדי מחלקות החינוך והנוער מעידות על שביעות רצון נמוכה מרמת השקיפות ביישום תכנית אתגרים. להיגד "הרשות המקומית פועלת בשקיפות, כך שכל הצדדים יודעים גובה תקציב החינוך הבלתי פורמלי, איך נוצל ומה הן התכניות שמספקת הרשות" הייתה הסכמה של 60% בקרב קבוצה זו.

77. חוזר מנכ"ל תשסב/4 "שיתוף הורים בבתי ספר יסודיים" (01.12.2001).

בשיחה עם מנהלת יחידת נוער שמקפידה על קיום קמפיין שנתי במדיה, במסגרת תכנית אתגרים, ציינה כי מלבד הפרסומים ברשת היא מארגנת סדנה להורים וחושפת בפניהם את התכנית. כמו כן, מחולקים עלונים בעותק קשיח לתלמידים וכך נחשפים ההורים לשירותי המחלקה.

המידע בעניין יישום התכנית כגון נתוני מיפוי צרכים, או למצער סיכום, פרוטוקולי שולחן עגול והחלטות בדבר בחירת ספקים ונתוני תקציב, הוא מידע ציבורי, ועל הרשות להעמידו לכל מבקש. אולם, השימוש בחוק חופש המידע מצריך מיומנות שאינה נחלת הכלל, וכמעט ואין שימוש בכלי זה על-ידי תושבים ברשויות הערביות. משכך, ראוי כי מידע בעניין יישום התכנית יוגש לציבור, ולהורים בפרט, דרך פרסום יזום של יחידת הנוער ובתי הספר.

יצוין כי הוראות החוק המחייבות סקירה של עיקר פעילות הרשות המקומית בשנה החולפת ועיקר תכניותיה לשנה הנוכחית מקימות חובה בסיסית לפרסום מידע מסוים בעניין התכנית, אולם אף חובה מינימלית זו לא נעשית במרבית הרשויות.⁷⁸

המלצות:

א. יש להקים פינה ייעודית באתר הרשות המקומית בה יפורסמו תכניות שנתיות מקושרות תקציב ודוחות כספיים שנתיים, המפרטים חלוקת ההוצאות, פרוטוקולי שולחן עגול (תוך שמירת האפשרות להשחרת מידע הפוגע בפרטיות וכו'), מודעה על מכרז שנתי פומבי לתכנית אתגרים (ועל כך בהמשך), רשימת הספקים עמם התקשרה הרשות, ורשימת החוגים וקהל היעד של כל חוג בתחילת שנת הלימודים. מוצע כי פרסום פריטי מידע אלה יסומן על-ידי משרד החינוך כתנאי לקבלת תקציב.

ב. מוצע כי הרשויות המקומיות יגבירו את השימוש בדפי רשתות חברתיות שבבעלותן לשם הנגשת פרטי התכנית ושירותיה לציבור.

שקיפות ביישום רפורמת גפ"ן

בשונה מהרשויות המקומיות, עניין פעילות בתי הספר באינטרנט וברשתות החברתיות אינו מוסדר באופן ברור. רק חלק מבתי הספר מנהלים דפים וחשבונות ברשת פייסבוק, חלקם מעלים מידע ביחס לנעשה במסגרת רפורמת גפ"ן. בשנים האחרונות חלה עלייה בשימוש ברשת וואטסאפ להידברות עם קהל ההורים (קבוצות כיתה וכו').

עיון בתכניות מקושרות תקציב של בתי הספר מעלה כי לרוב לא מיועד תקציב מיוחד לצרכי פרסום. אולם, בשונה מעשרות בתי ספר שנבדקו, בית ספר של מועצת ל" הקצה סכום של 25 אלף ש"ח עבור קמפיין בית ספרי!

78. ראו נתוני מוניטור השקיפות, לעיל ה"ש 76.

ההנחיות והנהלים של משרד החינוך, אינם מקימים חובות שקיפות פרטניות על בתי הספר, למעט הנחיה כללית לחשיפת התכנית השנתית במסגרת הרפורמה להנהגת ההורים. בתי הספר אינם כתובות לבקשות לפי חוק חופש המידע (בקשות כאלה יופנו למשרד החינוך או לרשות המקומית שבבעלותה בית הספר), וממילא, כאמור, חוק זה אינו כלי יעיל לגילוי מידע עבור חלק ניכר מהאוכלוסייה, וכפי שנראה בהמשך, משרד החינוך אינו ערוך למתן מענה לפניויות פרטניות ביחס לבתי ספר קונקרטיים. תחת מציאות זו, יישום רפורמת גפ"ן בבתי הספר אינו זוכה לשקיפות המתבקשת.

במענה לבקשה לקבלת מידע מיום 26.03.24,⁷⁹ נמנע משרד החינוך ממסירת מידע ביחס לבתי ספר ספציפיים בחינוך היסודי וציין כי הוא בוחן הנגשת מידע ביחס ליישום התכנית בשנת הלימודים תשפ"ג – כחצי שנה אחרי סיומה.

גם בהליך אחר שננקט על-ידי התנועה לחופש המידע התנגד משרד החינוך למסירת רשימת בתי ספר שרכשו את התכניות השונות שבמאגר משרד החינוך, בשל חשש לשיבוש תפקודם התקין של בתי הספר. לפי תגובת המשרד באותו הליך, "שעה שמטרת התכנית היא להרחיב את הגמישות הניהולית של מנהלי בתי הספר והרשויות, ברכישת תכניות ומענים חינוכיים, אין מקום למסור מידע זה. מטרת המשיבה היא לאפשר למנהלים להפעיל שיקול דעת מקצועי-פדגוגי טהור, שלא יוכתם בשיקולים זרים, וזאת עד כמה שניתן". עוד נטען כי חשיפת המידע עלולה לחשוף את המנהלים ללחצים מגורמים שונים.⁸⁰

לתמיכה בטענה זו הציג המשרד סיכום שיחה עם מנהלים ששמותיהם הושחרו באותו מסמך, שם טוענים המנהלים כי מדובר ב-"מידע שחושף את המנהל לביקורת מתמידה", מנהלת הביעה "חשש שתאלץ להסביר לכל דורש על מה יצא הכסף", ומנהלת אחרת הביעה חשש ללחץ מצד ההורים, אחרים הביעו חשש לפגיעה בתשלומי הורים אם יחשפו לגובה התקציב של בית הספר. מנהל שהשתתף באותו דיון הביע חשש "שההורים יערכו השוואות בין בתי הספר השונים ואז יגיעו בטענות למנהלי בתי הספר של ילדיהם".

ההליך הנזכר הסתיים בהסכמה כי המשרד יתחיל בפרסום מידע יזום בנוגע ליישום הרפורמה.

בכל הכבוד, טענות משרד החינוך באותו הליך ובמסמך שהוצג במסגרתו שגויות מן היסוד ומעידות, באופן מצער, על הנחות יסוד העומדות בניגוד לחוק חופש המידע ולפסיקת בתי המשפט בעניין-ן אשר קובעים כי ככלל המידע שבידי הרשות הוא קניינו של הציבור ו-"אסורה היא לנהוג בו דרך בעלים משל ירשה אותו מאבותיה".⁸¹ מידע זה לא יוסתר מעיני הציבור, למעט בהתקיים אחד הסייגים שנקבעו בחוק.⁸²

79. בקשה זו זכתה למענה רק בעקבות עתירה במסגרת עת"מ 13159-02-24 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' הממונה על חוק חופש המידע במשרד החינוך ואח'.
80. עת"מ 31713-01-24 התנועה לחופש המידע ואח' נ' משרד החינוך.

בכל הכבוד למנהלים המצוטטים במסמך הנזכר, חלק מהטענות מלמדות כי ערך השקיפות לא הוטמע בתרבות הארגונית של משרד החינוך ומצופה כי דרגים בכירים יסיקו מאותן טענות את המסקנות המתבקשות, חלף אימוץ טענות אלה.

הגישה לפיה חשיפת מידע לגבי התקשרויות שלטוניות מגבירה לחצים על מקבלי ההחלטות מנוגדת לעקרונות השקיפות ולעקרונות היסוד של שיטת המרכז הציבורי, לפיהן השקיפות מגבירה את התחרות, מבטיחה עקרונות טוהר המידות ומחזקת אמון הציבור במוסדותיו.⁸³ מעולם לא התקבלה טענה כי מקום שמוקנה למוסד ציבורי שיקול דעת רחב, הדבר מצדיק אי-גילוי מידע.

הטענות שהשמיעו מנהלים ביחס להשוואה בין בית ספר לאחר נדחו זה מכבר על-ידי בית המשפט העליון, בהליך שדן בהתנגדות משרד החינוך לפרסום נתוני בחינות המיצ"ב בחלוקה לבתי ספר. נקבע באותו הליך כי "ההשקפה אותה מביעים המשיבים כי פרסום הנתונים יוביל לביקורת מטעם הציבור וכי ביקורת ציבורית צפויה רק לרפות את ידי העוסקים במלאכה, מוטב היה לה שלא הייתה מושמעת. ביקורת מטעם הציבור היא ביקורת ראויה ורצויה. אין לדכא אותה. ראוי לעודד אותה. במדינה דמוקרטית היא חשובה לעתים מביקורתם של בתי המשפט. היא עומדת בליבת השיטה. הציבור אינו יכול להיות מוחזק כמי שאינו מסוגל לפרש נכוחה את המידע המוצג לו". עוד נקבע כי "חשיפה מבוקרת למידע, בהתאם לתכנים שהרשות סבורה שהאזרח צריך להיחשף אליהם, אינה תואמת את מושכלות היסוד של השיטה הדמוקרטית".⁸⁴

בית המשפט הזכיר באותו הליך את זכות התלמידים לאוטונומיה וזכות ההורים להחליט עבור ילדיהם ומצא כי משרד החינוך לא העניק את המשקל המתבקש לזכות זו בהחלטתו על אי-מסירת המידע.

בכל הצער, דומה כי מסרים ברורים וחד-משמעיים אלה טרם הופנמו.

יצוין כי בשלב מאוחר הוקמה פלטפורמה של משרד החינוך, אשר מאפשרת עיון במידע בסיסי וגולמי ביחס ליישום הרפורמה.⁸⁵ נכון למועד פרסום דוח זה, המידע הקיים מתייחס לשנת הלימודים תשפ"ג, שהסתיימה מזה כשנה וחצי וטרם פורסם מידע ביחס לשנה האחרונה החולפת (תשפ"ד) או לשנה הנוכחית (תשפ"ה). ניתן דרך פלטפורמה זו, שזכתה לשם "שקיפות בחינוך", לעמוד על גובה התקציב של רשות מסוימת או מוסד חינוכי מסוים, בחלוקה לתחומים, אולם לא ניתן להבין כיצד נוצל אותו תקציב – כך למשל, ניתן להתרשם כי תקציב התוכניות החינוכיות שנרכשו בבית ספר מסוים עמד על סך 160 אלש"ח, אולם אין דרך לדעת אילו תוכניות נרכשו,

81. פרשת עיתון הארץ, לעיל ה"ש 71.

82. סעיפים 8-9 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

83. עמ"מ 7357/03 רשות הנמלים נ' צומת מהנדסים תכנון תאום וניהול פרויקטים בע"מ, נט (2) 145 (2004).

84. פרשת בחינות מיצ"ב, לעיל ה"ש 74.

85. <https://shkifut.education.gov.il/national>.

מי היו הספקים ולא יזוהו שכבות ניתן השירות. במלים פשוטות, גם בחלוף למעלה משנה, הורים לא יכולים לדעת אילו תכניות יועדו לילדיהם.

הפלטפורמה מציגה רשימה של כל הספקים עמם נערכה התקשרות במסגרת גפ"ן (במספרים גסים, ללא ציון פרטי המוסדות) באותה שנה והתמורה של השירותים שנרכשו מכל אחד מהספקים, ועל כך יש לברך – עדיף מאוחר מאשר אף פעם.

במדריך ליישום רפורמת גפ"ן לשנת הלימודים תשפ"ה צוין כי "בהתאם לפסיקת בית המשפט המחוזי בנושא חופש מידע מיום 11.12.2024, המשרד יפרסם את נתוני הזמנת התוכניות, ברמת מוסד, החל משנה"ל תשפ"ד, ובכל שנת לימודים לאחר מכן, עד לאמצע חודש יולי של שנת הלימודים העוקבת לכל המאוחר".⁸⁶ עד עתה, לא פורסמו נתונים ביחס להזמנות פרטניות של בתי הספר.

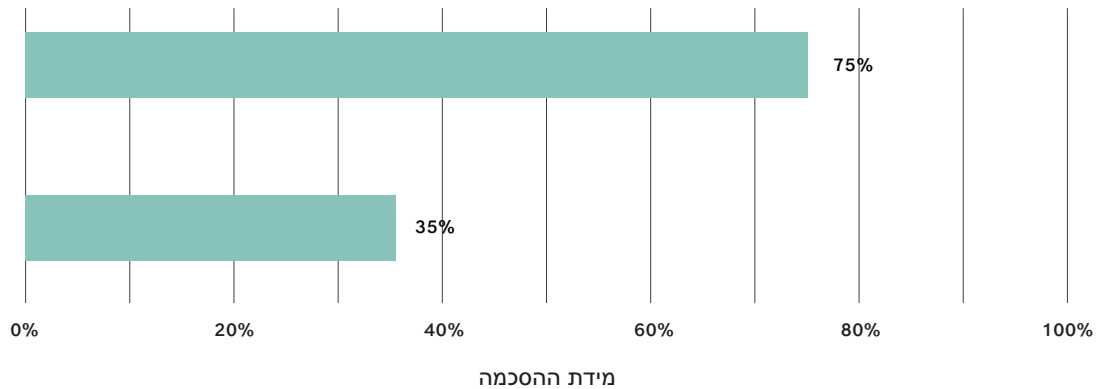
היה ראוי לגבש מנגנונים ברורים וסדורים לפרסום מידע באופן יזום עם יציאת הרפורמה לדרך, ללא צורך בפנייה של גורם כזה או אחר, לרבות פרסום מידע עדכני (בזמן אמת) ביחס לכל שנת לימודים. רק כך יוכלו ההורים להוות גורם בקרה על עבודת בתי הספר, לפקח על הנעשה, לוודא כי ילדיהם זוכים לשירותים שיועדו עבורם, ולהתריע על אי-סדרים.

כפי שהראינו לעיל, קיים פער בין עמדות מורים ומנהלים מקרב משתתפי הסקר בנוגע למידת שיתוף הצוות ביישום הרפורמה ומידת השקיפות כלפיו. מורים נוטים שלא להסכים כי "בית הספר פועל בשקיפות, כך שהמורים וההורים יודעים מה גובה תקציב בית הספר, איך נוצל ואיזה תכניות וציוד נרכשו על-ידי בית הספר" (מידת ההסכמה עמדה על 35%). חוסר שקיפות זה, עליו מדווחים מרבית המורים, מתורגם לחוסר אמון וגישה חשדנית, ההיגד לפיו "גורמים בבית הספר וברשות המקומית מבקשים להתקשר עם ספק מסוים, באופן שמעורר חששות לאינטרסים אישיים וגילויי שחיתות" זכה למידת הסכמה גבוהה של 75% בקרב המורים.

למורים מצטרפים גם הורים עם עמדות דומות, להיגד "בית הספר חושף בפני הורים את גובה התקציב שהתקבל, איך נוצל ואיזה תכניות וחוגים סופקו לתלמידים" נוטים ההורים שלא להסכים (מידת ההסכמה עמדה על 34% בלבד). מידת ההסכמה להיגד "בית הספר מעניק להורים את ההסבר הנדרש לגבי החוגים והתכניות השונות" עמדה על 48%.

86. משרד החינוך – המרכז להדרכות ופיתוח דיגיטליים "מדריך גפ"ן – לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולרשות החינוך – שנת הלימודים תשפ"ה" (16.12.2024)(להלן: "מדריך גפ"ן תשפ"ה").

סקר עמדות עובדי הוראה



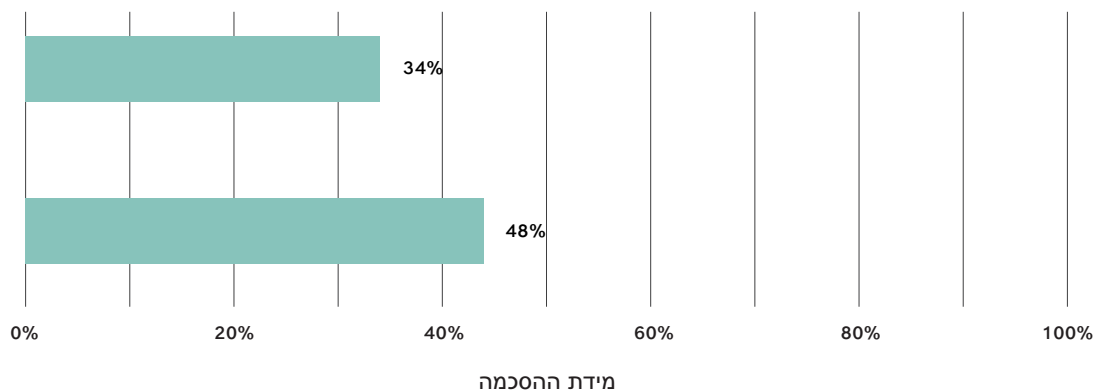
35%

בית הספר פועל בשקיפות, כך שהמורים וההורים יודעים מה גובה תקציב בית הספר, איך נוצל ואיזה תכניות וציוד נרכשו על-ידי בית הספר

75%

גורמים בבית הספר וברשות המקומית מבקשים להתקשר עם ספק מסוים, באופן שמעורר חששות לאינטרסים אישיים וגילויי שחיתות

סקר עמדות הורים



48%

בית הספר מעניק להורים את ההסבר הנדרש לגבי החוגים והתכניות השונות

34%

בית הספר חושף בפני הורים את גובה התקציב שהתקבל, איך נוצל ואיזה תכניות וחוגים סופקו לתלמידים

לעומת אלה, מרבית המנהלים סבורים כי "בית הספר פועל בשקיפות, כך שהמורים וההורים יודעים מה גובה תקציב בית הספר, איך נוצל ואיזה תכניות וציוד נרכשו על-ידי בית הספר" – מידת ההסכמה בקרב המנהלים לאמרה זו על 75%.

התוצאות מעידות על חוסר שקיפות כלפי עובדי ההוראה וההורים וחוסר שיתוף פעולה מצד הנהלת בתי הספר, והדבר מעורר תחושת ניכור ואי-אמון ומזמין טענות למעשי שחיתות. בהינתן מרכזיות תפקיד עובדי ההוראה וההורים בהצלחת מערכת החינוך, אין זה מופרך להעריך כי המציאות הנוכחית מעלה בספק את האפקטיביות של רפורמת גפ"ן ואת יכולתה לחולל שינויים מהותיים במערכת.

המלצות:

א. פרסום תכניות שנתיות מקושרות תקציב, דוחות כספיים שנתיים, המפרטים חלוקת ההוצאות, פרוטוקולי ועדה מלווה (תוך שמירת האפשרות להשחרת מידע הפוגע בפרטיות וכו'), פרסום רשימת הספקים עמם התקשר בית הספר, רשימת התכניות שנרכשו וקהל היעד של כל תכנית, בתחילת שנת הלימודים, וזאת באמצעות הרחבת אתר "שקיפות בחינוך" או פלטפורמה ייעודית אחרת של משרד החינוך.

ב. בנוסף, מוצע כי מודעות נוספות יפורסמו ברשתות החברתיות, קבוצות וואטסאפ של הורים ועוד, בהתאם לשיקול דעתו של בית הספר.

ג. עריכת כנס חשיפה ייעודי להורים, בתחילת שנת הלימודים, להצגת התכנית השנתית של בית הספר, הצרכים והמענים שנבחרו.

4. התקשרויות עם ספקים מתוך מאגר של משרד החינוך

א. בחירת הספקים במסגרת תכנית אתגרים

תכנית אתגרים מבוססת בעיקר על רכישת שירותי חינוך בלתי פורמלי מספקים שאושרו ונרשמו במאגר של משרד החינוך.

ככלל, התקשרויות של הרשות המקומית נעשות בדרך של מכרז. ההליך המכרזי נולד אחרי עבודת מטה ברשות, במסגרתה שוקלת הרשות את צרכיה, בוחנת קיומה של מסגרת תקציבית מתאימה לרכישת שירותים או ציוד מסוים, ומגבשת הודעה על מכרז פומבי, אשר מפרטת עיקר השירותים, אורך ההתקשרות, תנאי הסף להתקשרות ופרטים מהותיים אחרים. הודעה זו מתפרסמת בעיתון ובאתר האינטרנט של הרשות ועם פרסומה נפתח חלון, מוגבל בזמן, להגשת הצעות.

בתום שלב הגשת ההצעות נערך מיון של ההצעות, לאחר סינון הצעות שלא עומדות בתנאי הסף למכרז בוחרת הרשות בזוכה (או במספר זוכים), לפי קריטריונים שקבעה מראש (מחיר, איכות וכו').⁸⁷

הליך זה מנוהל על-ידי ועדת המכרזים, שנבחרת מקרב חברי המועצה ברשות, ומלווה על-ידי הדרג המקצועי (היועמ"ש, הגזבר, מנהל המחלקה המזמינה ואחרים), הוועדה מגישה המלצתה לראש הרשות שבאחריותו לאשר בחירת הזוכה.

בהתקשרויות עיריות ומועצות מקומיות גדולות (מעל 20 אלף תושבים), הנעות בין כ-160 ועד כ-800 אלש"ח,⁸⁹ רשאית הרשות לערוך הליך תחרותי מסוג "מכרז זוטא", במסגרת זו נערכת פנייה למספר ספקים הכלולים במאגר ספקים של הרשות, שהוקם מבעוד מועד, ומזמינה אותם להגיש הצעות לאספקת השירות או המוצר המבוקש.

בהתקשרויות בסכומים נמוכים יותר רשאית הרשות להתקשר עם הספקים בפטור ממכרז, אולם גם במקרה זה אין הרשות משוחררת מהחובה לשמור על עקרונות השוויון וההגינות, להקפיד על טוהר המידות ולפעול לפי שיקולים מקצועיים. לרוב הליכים בסכומים אלה נערכים בדרך של פנייה לספקים וקבלת הצעות מחיר. ועדת הרכש מורכבת בדרך כלל ממנכ"ל הרשות, הגזבר והיועץ המשפטי, ומלווה על-ידי אחראי הרכש ברשות, בנוסף למחלקה המזמינה. מובן כי הפטור ממכרז אינו מונע מהרשות לפעול בדרך של מכרז.

בשונה מהתקשרויות בתי ספר לרכישת תוכניות חינוכיות במסגרת רפורמת גפ"ן, אליהן נדרש בהמשך, התקשרויות רשויות מקומיות במסגרת תכנית אתגרים לא הוחרגו מדיני המכרזים הכלליים ולא הוטלה מלאכת בחירת הספקים על כל אורגן או פורום אחר. חרף זאת, כפי שנראה מיד, פועלות הרשויות המקומיות בדרכים שונות בבואן להתקשר עם ספקי חוגים. בחלק מהרשויות נערך מכרז פומבי, בחלקן מתכנסת ועדת רכש, ובמקצתן אף מתכנסת ועדה לבחירת התקשרויות עם ספקים בעלי מומחיות מיוחדת.

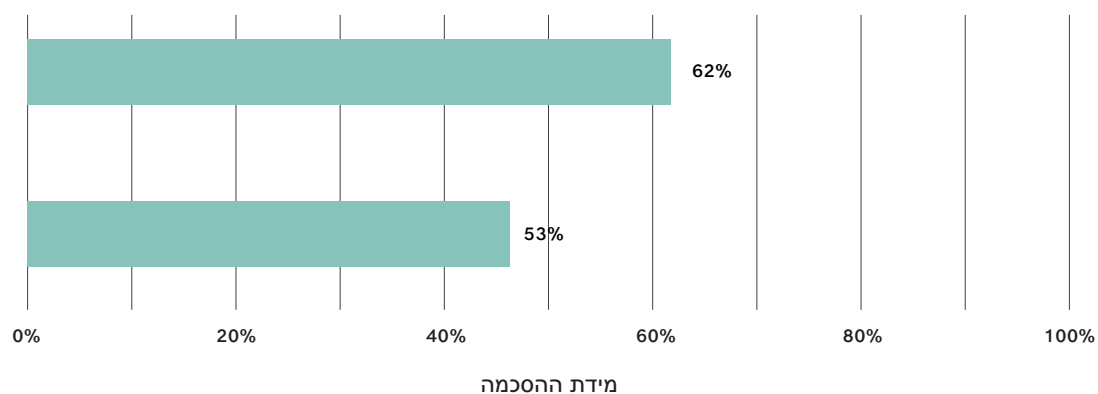
בלא מעט מקרים התברר כי מנהל יחידת הנוער בוחר לבדו בספקים, או שבתי הספר מעבירים ליחידת הנוער שמות חוגים ומבקשים כי יינתנו על-ידי ספקים ספציפיים. מרואייני 18, ספק שעבד מקודם באחת הרשויות, ציין שחלק מהרשויות מכנסות ועדת מרכזים או ועדת רכש וברשויות אחרות נעשית הבחירה על-ידי מנהל יחידת הנוער.

87. ראו, סעיף 192 לפקודת העיריות [נוסח חדש] ותקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987. הוראות מקבילות נקבעו בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 וצו המועצות האזוריות, התשי"ח-1958.

88. סכומים אלה מתעדכנים מעת לעת. מועצות מקומיות ואזוריות מוסמכות לפעול במתווה זה בהתקשרויות בהיקף של כ-80 ועד כ-400 אלש"ח.

גם דעות משתתפי הסקר מקרב עובדי מחלקות החינוך והנוער מעידות לכאורה על שוני בהליך ההתקשרות בין הרשויות השונות. להיגד "בחירת הספקים נעשית אחרי הגשת הצעות והשוואה בין ספקים" הייתה הסכמה של 53% בלבד בקרב קבוצה זו. להיגד "הרשות המקומית מכנסת ועדת רכש/מכרזים או ועדה דומה אחרת לבחירת הספקים" הייתה הסכמה של 63%.

סקר עמדות מנהלי ועובדי מחלקות החינוך והנוער



53%

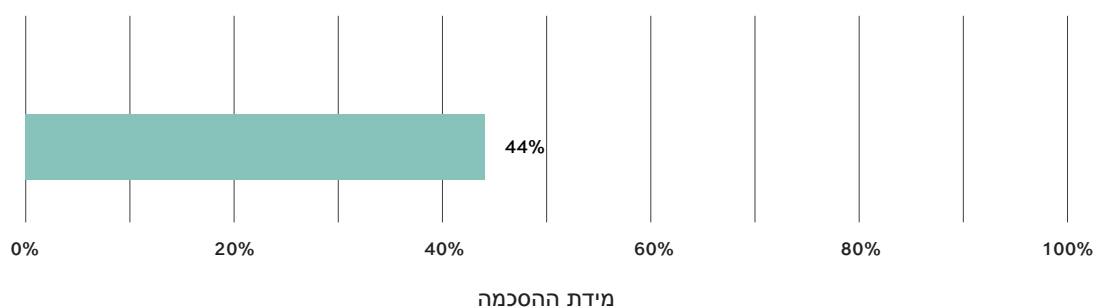
בחירת הספקים נעשית אחרי הגשת הצעות והשוואה בין ספקים

62%

הרשות המקומית מכנסת ועדת רכש/מכרזים או ועדה דומה אחרת לבחירת הספקים

גם עמדות הספקים עצמם מלמדות על שוני, מידת ההסכמה להיגד לפיו מתכנסת ועדת מכרזים או ועדת רכש ברשות המקומית עובר להתקשרויות עומדת על 44%.

סקר עמדות ספקים



הראיונות שנערכו והמסמכים שנאספו מלמדים גם הם על מנעד שלם של הליכים לבחירת ספקים:

בחירת הספקים נערכת על-ידי בתי הספר

עובדי ומנהלי מחלקות חינוך ונוער שהשתתפו בסקר נוטים להסכים כי "בתי הספר מבקשים אספקת תכנית מספק מסוים (בוחרים את התחום ואת הספק)" – מידת ההסכמה לאמרה זו עמדה על 65%. בשיחות עם גורמים ברשויות המקומיות ציינו כי הם מקבלים רשימת חוגי אתגרים המבוקשים על-ידי בתי הספר, תוך שבית הספר נוקב בשם ספק מסוים. כך עולה גם מתשובת אחת הערים המעורבות שמפעילה את התכנית עבור בתי ספר ערביים בתחומה.

בחירת הספקים נערכת על ידי הרשות המקומית, תוך היועצות עם בית הספר

במסגרת הדוח, עלה כי בחלק לא מבוטל מהרשויות, מי שמכריע בשאלת בחירת הספקים הוא גורמי הרשות המקומית, ללא מעורבות ישירה של מנהלי בתי הספר. מרואיין 1, מנהל בית ספר, ציין כי אינו מעורב בבחירת ספקי תכנית אתגרים וכי בית הספר מעביר רשימת חוגים ובחירת הספקים נעשית על-ידי הרשות. לדעתו שיטת עבודה זו מונעת חפיפה בין החוגים והתכניות של אתגרים וגפ"ן. גם מרואינים 4 ו-5, מנהל בית ספר תיכון ומנהל חטיבת ביניים, ציינו כי הם מעבירים לרשות רשימת חוגים בלבד ללא שמות ספקים וכי הרשות המקומית היא שמשלימה את הליך הבחירה בספקים.

מרואינת 10, מנהלת מחלקת נוער, מציינת כי המועצה מכנסת ועדת רכש שבוחרת ספקים. מנהלת המחלקה הוסמכה לבחור בכמה ספקים מתאימים מהמאגר ולהזמין אותם להגיש הצעות מחיר, בחירתה בספקים אלה נעשית על סמך ניסיון העבר ושמיעת עמדות מנהלי בתי הספר.

מידע שהתקבל מהמועצה המקומית יא' מראה כי היא כינסה ועדת רכש, בהשתתפות מנכ"ל המועצה, הגזבר והיועץ המשפטי, לצורך ההכרעה בהתקשרויות עם ספקי אתגרים. בפרוטוקול הוועדה מציין מנהל הנוער כי כינס שולחן עגול של מנהלי בתי ספר ומפקחים, ולאחר מכן קיים פגישות נפרדות עם המנהלים, בהשתתפות רכזי העוגן ממחלקת הנוער ורכז חינוך בלתי פורמלי בבית הספר, ובחרו את התכניות על-פי הצרכים והמיפוי שנעשה בבית הספר. ועדת הרכש נדרשה לאשר את ההצעות שעלו מאותן פגישות. בסוף התהליך נבחרו 7 ספקים, עבור 14 תכניות.

בחירת הספקים נערכת על ידי הרשות המקומית, ללא מעורבות בית הספר

קבוצה זו ניתן לחלק לארבעה חלקים – רשויות שפרסמו מכרז פומבי, רשויות שנקטו במתווה של ועדת רכש, רשויות שפעלו לפי נוהל התקשרויות עם ספקים בעלי מומחיות מיוחדת, ורשויות שלא הציגו מסמכים המעידים על הליך תחרותי סדור.

רשויות שפרסמו מכרז פומבי - בשיחה עם מרואיין 15, יועמ"ש המועצה המקומית ג', ציין כי המועצה מעודדת גיוון, היא מפרסמת רשימת חוגים בהודעה פומבית והמעוניינים ניגשים למכרז. ההחלטה נעשית על סמך בחינת הצעות וראיונות למציעים.

המועצה המקומית י' ערכה רשימת חוגים ופרסמה מכרז פומבי. הדבר צמצם את הריכוזיות במידה מסוימת (ועל כך בהמשך) ואפשר גיוון בספקים ובתכניות.

גם המועצה כב' פרסמה מכרז פומבי, אליו ניגשו מספר מציעים. הדבר הגביר את התחרות ויצר גיוון מסוים, אך לא מנע משחקנים חוזרים להגיש סילבוס עבור חוגים מגוונים שאינם מאותו תחום, ולזכות בהתקשרויות בשווי של עשרות אלפי שקלים.

רשויות שעשו שימוש בוועדת רכש - מרואינת 9, מנהלת יחידת נוער, ציינה כי היא מכינה רשימה של ספקים רלוונטיים בכל אחד מהתחומים שנבחרו. לדבריה היא מחפשת ענף ספורט מסוים במאגר ובוחרת במספר ספקים באופן אקראי. על סמך רשימה זו פונה מחלקת הרכש לספקים ובוחנת הצעות מחיר. לפי מנהלת המחלקה, מדי שנה מגיעים ספקים חדשים בזכות שיטה זו.

המועצה המקומית כז' מנהלת הליך תחרותי, ועדת הרכש בוחנת 3-4 הצעות, ובוחרת בהצעה הזולה. אולם לא ברור לכמה ספקים נערכה פנייה ואיך נוצר הקשר עמם.

המועצה המקומית לד', מועצה קטנה בצפון, העבירה מסמכים של ועדת רכש. על-פניו מדובר בטבלה שנערכת במחלקת הנוער, אליה מצורפות חתימות המנכ"ל, הגזבר והיועמ"ש. באותה רשות, שני ספקים מעניקים את רוב החוגים, ההתקשרות עם אחד מהם הסתכמה בכ-100 אלש"ח ועם השני בסך 75 אלש"ח. לצד אלה, התקשרה המועצה עם כמה ספקים בהיקפים מצומצמים.

במועצה כג' שבדרום הארץ התכנסה ועדת רכש. הפרוטוקול לא מפרט מי נכח בישיבה, ומה נאמר שם. על-פניו נבחרו ההצעות הזולות.

רשויות שכינסו את הוועדה להתקשרויות עם ספקים בעלי מומחיות מיוחדת (לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 08/2016)

עם כניסת הרפורמה הארצית לגמישות פדגוגית וניהולית (גפ"ן), מתוקף החלטת הממשלה 226, אשר כללה, בין השאר, גם בתי ספר שבבעלות רשויות מקומיות וגם רשויות מקומיות (באמצעות הסל הרשותי), הוציא מנכ"ל משרד הפנים הודעה לרשויות בעניין. בהודעתו ציין המנכ"ל כי בשנת הלימודים תשפ"ג ניתן לראות במאגר הספקים של משרד החינוך כמאגר מציעים לצורך התקשרויות לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 08/2016, שעניינו כאמור בפטור ממכרז בהתקשרויות המחייבות מומחיות מיוחדת או יחסי אמן מיוחדים.

בהודעה, שהוגדרה כ-"הוראת שעה" והוגבלה לאותה שנה, הובהר כי הפטור ניתן רק מקום "שההתקשרות נעשית לצורך יישום תכנית גפן והתשלום בגינה נעשה מתקציבי תכנית הגמישות הניהולית".⁸⁹

בהמשך, נוספה לתקנות המכרזים ברשויות המקומיות הוראה המאפשרת התקשרות בפטור ממכרז "להפעלת תוכניות חינוכיות לשם יישום התוכנית לגמישות ניהולית". [עם מי שזכה במכרז שפורסם על ידי המדינה". פטור זה ניתן עבור "מוסד חינוכי רשמי כהגדרתו בחוק לימוד חובה" ועבור "בית ספר שהעירייה היא בעלת הרישיון".⁹⁰

הגם שההסדרים האמורים סויגו להתקשרויות בתי ספר במסגרת רפורמת גפ"ן, חלק מהרשויות הסיקו כי התקשרויות יחידות הנוער במסגרת תכנית אתגרים נהנות מפטור זה.

בעיריית כח' התכנסה ועדה מקצועית בהתאם לסעיף הפטור הנזכר ואישרה בחירת ספקים; בעירייה לו' צוין כי הוועדה מאשרת שימוש במאגר הספקים והבחירה תיעשה על-ידי מנהלי בתי הספר באופן בלעדי.

גם המועצה מב' ערכה התקשרויות עם ספקים לפי מתווה זה. ההליך התנהל באופן לא תקין ובניגוד להוראות חוזר המנכ"ל שמסדיר התקשרויות מסוג זה. לקראת בחירת ספקי אתגרים, התקשרה המועצה עם משרד רואה חשבון שהוגדר במסמכי המועצה כמומחה בליווי התכנית. עוד צוין כי הצורך בשירותי אותו רואה חשבון נוצר בשל היעדר מנהל מחלקת חינוך ברשות.

רואה החשבון בחן את ההצעות והעביר המלצות למועצה. בחוות הדעת ציין רואה החשבון כי פנה לבתי הספר ביישוב והם העבירו שמות תכניות וספקים מומלצים. על סמך ההמלצות, פנה משרד רואה החשבון לספקים לקבלת הצעות מחיר. ועדת ההתקשרויות אישרה את ההצעות של רואה החשבון.

הגם שההסדרים האמורים סויגו להתקשרויות בתי ספר במסגרת רפורמת גפ"ן, חלק מהרשויות הסיקו כי התקשרויות יחידות הנוער במסגרת תכנית אתגרים נהנות מפטור זה.

89. חוזר מנכ"ל משרד הפנים "הכרה במאגר ספקי תוכניות ומענים עבור מערכת החינוך" כרשימת מציעים לפי חוזר מנכ"ל 8/2016 – הוראת שעה" (22.09.2022).
90. תק' 3(18) לתקנות העיריות (מכרזים).

בעיריית כח' התכנסה ועדה מקצועית בהתאם לסעיף הפטור הנזכר ואישר בחירת ספקים; בעירייה לו' צוין כי הוועדה מאשרת שימוש במאגר הספקים והבחירה תיעשה על-ידי מנהלי בתי הספר באופן בלעדי.

גם המועצה מב' ערכה התקשרויות עם ספקים לפי מתווה זה. ההליך התנהל באופן לא תקין ובניגוד להוראות חוזר המנכ"ל שמסדיר התקשרויות מסוג זה. לקראת בחירת ספקי אתגרים, התקשרה המועצה עם משרד רואה חשבון שהוגדר במסמכי המועצה כמומחה בליווי התכנית. עוד צוין כי הצורך בשירותי רואה חשבון נוצר בשל היעדר מנהל מחלקת חינוך ברשות.

רואה החשבון בחן את ההצעות והעביר המלצות למועצה. בחוות הדעת ציין רואה החשבון כי פנה לבתי הספר ביישוב והם העבירו שמות תכניות וספקים מומלצים. על סמך ההמלצות, פנה משרד רואה החשבון לספקים לקבלת הצעות מחיר. ועדת ההתקשרויות אישרה את ההצעות של רואה החשבון.

רשויות שלא הציגו מסמכים על הליך תחרותי סדור - מרואיינת 8, מנהלת מחלקת נוער באחת הרשויות הגדולות, ציינה כי הספקים נבחרים על סמך חיפוש במאגר, לאחר מיפוי צריכים ובחירת מענים, אך אין מדובר בחיפוש אקראי. כחלק מהבדיקה, מעיינים בחוות דעת של מוסדות חינוך ושומעים מעמיתים ברשויות אחרות. באותה רשות על-פניו אין מעורבות לוועדת רכש או לפורום אחר.

מרואיין 17, מנכ"ל מועצה מקומית, ציין כי הסכומים קטנים ולא מאפשרים ניהול מכרז פומבי. הבחירה באותה רשות נעשית על-ידי מנהל יחידת הנוער, בתיאום עם בתי הספר, לפי ההתרשמות והניסיון. הוא מזכיר גם שקבלת תקציב תכנית אתגרים נעשית בשיטה של "קול קורא" וחלון הזמנים הקצר לא מאפשר ניהול הליך של מכרז.

מרואיינת 11, מנהלת נוער, ציינה שגם היא נושאת באחריות לפנייה לספקים. בחירת הספקים אליהם נערכת פנייה נעשית הן בהתבסס על חיפוש במאגר והן בהתבסס על היכרות מקצועית קודמת (ספקים משנים קודמות). עוד היא מציינת כי חלק מהספקים פונים מיוזמתם ואז יחידת הנוער שולחת להם הזמנה להגיש הצעה בבוא העת. עם קבלת ההצעות מכנסים ישיבה בהשתתפות המנכ"ל, הגזבר ומנהלת המחלקה כדי לבחור בספקים. לעתים גם היועץ המשפטי לוקח חלק באותן ישיבות.

מרואיין 6, מנהל יחידת נוער ברשות שמפעילה את התכנית דרך המתנ"ס, ציין כי הצעות מחיר נשלחות לספקי עבר ולספקים חדשים ומבקשים מכל המעורבים להפיץ הזמנות. לדבריו בעבר הייתה אפשרות לשלוח הזמנה לכל הספקים בתחום הרשומים במאגר אולם אמצעי זה אינו זמין עוד. המתנ"ס מכנס ועדת רכש לבחינת ההצעות.

עיריית מא', אחת הרשויות הגדולות, ערכה התקשרויות שונות, בשווי של עשרות אלפי שקלים, ללא עדות לכל הליך תחרותי. לא ברור כיצד נבחרו אותם ספקים.

כפי שנראה בהמשך פרק זה, חלק מהרשויות מנהלות את התכנית באמצעות המתנ"ס והוא זה שעורך את ההתקשרויות עם הספקים.

המידע מעלה כי מרבית הרשויות לא עורכות הליך תחרותי פומבי, שקוף והוגן, כך שלא ברור כיצד מגיעים לספק ספציפי. גם מקום שנערכת פנייה לקבוצה קטנה של ספקים, לא ברור מדוע נערכה פנייה לקבוצה זו ולא לספקים אחרים. חוסר האחידות בין הרשויות מביא לאי-סדרים בניהול התכנית.



דרכים שונות להתקשרות במסגרת תכנית אתגרים

המצב המתואר מביא על-פניו לריכוזיות גבוהה בהתקשרויות ולשליטת קבוצה קטנה של ספקים (מרביתם מספקים שירותים במגוון תחומים ללא התמחות ספציפית) בענף, המופיעים כשחקנים חוזרים בלא מעט התקשרויות.

הפנייה לספקים מוכרים לא מאפשרת פתיחת "השוק" בפני ספקים חדשים ומביאה לצמצום התחרות. היא גם חוסמת האפשרות בפני הרשות להיחשף לנותני שירותים אחרים שייתכן כי ימצאו עדיפים במישור המקצועי.

יתרה מכך, ההסתפקות בפנייה לספקים המוכרים לגורמי הרשות עלולה להגביר את הלחצים וריבוי הפניות האישייות של ספקים המעוניינים ליצור היכרות ולשווק שירותיהם לגורמי הרשות – תופעה שהפכה על-פניו לאחד המאפיינים הבולטים של התכנית, כפי שעולה מתוצאות הסקר ומשיחות עם גורמים שונים.

בסקר נטו מנהלי ועובדי מחלקות חינוך ונוער להסכים להיגד לפיו "ספקי שירותים מפעילים לחצים על הצוות כדי להתקשר עמם", מידת ההסכמה עמדה על 62%. התופעה מורגשת יותר על-פניו לספקים, מידת ההסכמה בקרב קבוצה זו עמדה על 69%. לטענה, שעלתה משיחות עם מספר גורמים, כי "אם לא יפנה הספק כדי לשכנע את הרשות המקומית או בית הספר להתקשר עמו, סיכויי ההתקשרות עמו יהיו נמוכים", הסכימו מרבית הספקים – מידת ההסכמה עמדה על 76%.

מרואינת 9, מנהלת יחידת נוער, מעידה על ריבוי פניות, לדבריה היא מתמודדת עם התופעה דרך הפניית הספקים לוועדת הרכש. מרואינת 6, גם הוא מנהל יחידת נוער, ציין כי התופעה מוכרת לו, אך הוא מרגיש הקלה משום שההתקשרויות מאושרות על-ידי ועדת רכש שאינו חלק ממנה. מרואינת 11, מנהלת יחידת נוער מאזור הצפון, טענה כי היא חשה עייפות בשל ריבוי פניות, לדבריה היא מקבלת כמות חריגה של פניות, בשיחות טלפון, מסרונים והודעות דוא"ל. מנהלת היחידה טוענת כי דרישות לבחור בספק כזה או אחר מגיעות גם מהנהלת הרשות, אך היא בולמת ניסיונות אלה בהזמנה להגיש הצעה (כמו ספקים אחרים).

גם מרואינת 19 (מנהל יחידת נוער) טען ללחצים מצד הנהלת הרשות, הן להתקשרות עם ספק מסוים והן להעסקת רכזי עוגן מסוימים.

מובן כי פניות ולחצים מסוג זה עולים בהקשרים רבים וימשיכו להתקיים במידה כזו או אחרת, כמו בתחומים אחרים בעבודת הרשויות המקומיות, אולם נקיטה בהליכי התקשרות שוויוניים והגברת השקיפות עשויים לצמצם את התופעה.

כאמור, גם בהתקשרויות בהיקפים קטנים יחסית, אין דיני השלטון המקומי מקימים מניעה מניהול הליך של מכרז פומבי – התניה כי הספק יהיה כלול במאגר הספקים של משרד החינוך תעוגן כאחד מתנאי הסף למכרז. גם בהתקשרויות הפטורות ממכרז, בשל גובה ההתקשרות, אין הרשות המקומית פטורה מחובות ההגנות, השוויון והשקיפות, והיא צריכה לפעול להבטחת עקרונות אלה בהתקשרויותיה.

המלצות:

א. לקיים מיפוי צרכים ודיונים פנימיים מקצועיים, בהשתתפות הגורמים השונים, לבחינת המענים המתאימים, ולתת פומבי לרשימת החוגים שנבחרה בתום הליך זה, הכל כמפורט תחת פרק ד' 2 לעיל. רק אחרי שלב זה יש לפתוח בהליכי התקשרות עם ספקים.

ב. פרסום מכרז פומבי, המאפשר התקשרות עם מספר ספקים, תוך פירוט רשימת החוגים והתכניות הנדרשות ליחידות הנוער במסגרת תכנית אתגרים. בנוסף לפרסום בעיתונות ובאתר הרשות המקומית, כנדרש בדיון, מוצע כי יוקם אתר ייעודי של התכנית לפרסום מודעות מכרזים של הרשויות בתכנית אתגרים. עם הגשת ההצעות, יגובשו חוות דעת של יחידת הנוער ונציג מקרב מנהלי בתי הספר משתתפי השולחן העגול. ועדת המכרזים וגורמי המקצוע יבחנו התאמת הספק לתחום ויפעלו למניעת ריכוזיות בהתקשרויות, ברוח עקרונות השוויון והתחרות החופשית של תורת המכרזים.

ג. איסור יצירת קשר בין גורמי המחלקה לספקים, פנייה בהצעות, וניהול משא ומתן מחוץ למסגרת המכרז הפומבי.

ד. תיעוד סדור של הפרוטוקולים וההחלטות בעניין ההתקשרות עם ספקים.

ה. פרסום רשימת הספקים עמם התקשרה הרשות, רשימת החוגים וקהל היעד של כל חוג בתחילת שנת הלימודים. מוצע כי חובת פרסום זו וחובות אחרות מתחום השקיפות יאומצו כתנאי להעברת תקציב לרשות.

ניהול והסדרת ההתקשרויות אחרי בחירת הספק

חוסר האחידות קיים גם אחרי בחירת הספקים, חלק מהרשויות מסדירות התקשרויותיהן עם הספקים באמצעות הסכם בכתב, חלקן האחר מסתפקות בחתימת הזמנת העבודה ואישור הצעת המחיר.

במועצה המקומית מג', בשונה מרשויות אחרות, המועצה עורכת הסכמים בכתב עם הספקים, בהן מציינת את התמורה, מספר המפגשים, אורך המפגש, תנאי תשלום והצהרות והתחייבויות שונות של הספק. מנהלת נוער מאחת העיריות ציינה גם היא כי התקשרויות המחלקה במסגרת תכנית אתגרים מוסדרות בחוזה בכתב וכי בעניין זה מתקיים שיתוף פעולה רציף בין המחלקה לבין הייעוץ המשפטי של הרשות.

דיני הרשויות המקומיות מחייבים כי התחייבויות הרשויות, ובפרט אלה שיש להן השלכות תקציביות, יעשו בכתב. חוזים הכוללים התחייבויות כספיות לא יחייבו את

הרשות אלא אם נחתמו על-ידי ראש הרשות הגזבר, והחשב המלווה – אם מונה חשב לרשות.⁹¹

נהוג בחלק מהרשויות להתייחס להזמנות עבודה והצעות מחיר, בהתקשרויות קטנות וארעיות, כחוזה. אולם הדבר אינו נקי מקשיים, בפרט בהתקשרויות המחייבות קשר מתמשך, כמו בהתקשרויות לאספקת חוגים במסגרת תכנית אתגרים. כעולה משיחות עם ספקים וגורמים שונים במערכת החינוך, לא אחת מתגלעות מחלוקות כגון אי-עמידה בהתחייבויות, זהות המדריכים, הכשרתם וניסיונם, אי-שביעות רצון מחוג מסוים, איחור בתשלומים וכיו"ב.

עריכת הסכם בכתב יש בה כדי לתת מענה מראש לשאלות ומחלוקות עתידיות במי שורים שונים. בהינתן זהות השירותים, רצוי כי תבחן האפשרות ליצירת חוזה לדוגמה שיוכן בתיאום בין משרד הפנים ומשרד החינוך (כפי שקיים בתחומים אחרים שיש בהם מימון משמעותי ממשרד החינוך, בהם משרד החינוך מתווה את הליכי ההתקשרות בין הרשות המקומית לבין הספק החיצוני לרבות באמצעות תבניות קבועות של חוזי התקשרות. כך למשל נעשה בתחום ההסעות ובתחום הפרטת בתי ספר).

המלצות:

א. עריכת חוזה בכתב שמפרט מהות ההתקשרות, תקופות, תמורה, מועדי תשלום, אחי ריות הספק והתחייבויות של הצדדים. מוצע כי יפורסם חוזה לדוגמה בתיאום בין משרד החינוך ומשרד הפנים, בהינתן זהות השירות בכלל רשויות תכנית החומש 550.

ב. חיוב ספקים למלא הצהרה על היעדר ניגוד עניינים, ובכלל זה דיווח על קרבת משפחה לגורמים ברשות ובמערכת החינוך ביישוב, לפרט על התקשרויות אחרות עם הרשות והתקשרויות עם בתי ספר ביישוב במסגרת רפורמת גפ"ן.

המתנ"ס כספק וכערוץ להתקשרות עם ספקים אחרים בתכנית אתגרים

המידע שהתקבל מכמה רשויות מלמד על מעורבות של המתנ"סים בהפעלת התכנית. בחלקן מופיע שם מתנ"ס הרשות או מתנ"ס רשות אחרת בתור ספק, ובמקומות אחרים קיימים מסמכים המעידים על העברת תקציבים למתנ"ס (הזמנות עבודה, הסכם וכו').

מתנ"ס המועצה המקומית ב' רשום כספק עבור רשויות אחרות. התכנית באותו יישוב מנוהלת דרך המתנ"ס שמתקשר עם צדדים שלישיים מתוך המאגר. ראוי לציין כי

91. סעיף 203 לפקודת העיריות.

התקשרויות התכנית באותה רשות מגוונות, הן מבחינת זהות הספקים והן מבחינת היצע החוגים.

המתנ"ס של המועצה המקומית ד' מפעיל את תכנית אתגרים, והוא מעביר את השירות למתנ"סים ביישובים מרוחקים יחסית. בשנת הלימודים תשפ"ד קיבל אחד המתנ"סים תקציב של 83 אלש"ח (עבור חוגים ל-19 קבוצות), ונתן שירותים בתחום הריקודים, הצילום, חיות מחמד, כלי נגינה וספורט. באחד מבתי הספר היה המתנ"ס הנ"ל ספק בלעדי, ובבית ספר אחר העביר 5 מתוך 7 תכניות. מתנ"ס אחר קיבל מאותה רשות תקציב של 76 אלש"ח בשנת הלימודים תשפ"ג, והוא סיפק חוגים ותכניות מתחום הצילום, ריקודי הדבקה, התיאטרון, העיצוב, כדורגל ועוד.

ההתנהלות חוזרת על עצמה במועצה מקומית ז' שבגליל המערבי. גם שם, המועצה המקומית העבירה את ניהול התכנית למתנ"ס המקומי, והוא העביר הפעלת החוגים והתכניות לאותם שני מתנ"סים מאזור העמקים, במרחק של כ-50 ק"מ, אשר מספקים חוגים במנעד רחב של תחומים: בישול, מחול, שחמט, צילום, מדעים וענפי ספורט שונים. לשני המתנ"סים אף הצטרף מתנ"ס נוסף ממרכז הארץ, הנמצא במרחק העולה על 160 ק"מ מאותה רשות. זה האחרון העניק שירותים בהיקף מצומצם.

אחד המתנ"סים האמורים הוא של המועצה יג', והוא מפעיל את התכנית גם בתחום אותה מועצה, לצד מתן שירותים עבור מתנ"סים אחרים. לצורך העברת חוגים מתקשר המתנ"ס עם ספקים מתוך המאגר. חלק הארי של התקשרויות אותו יישוב בתכנית אתגרים ניתנו על-ידי 3 ספקים, מתוכם שני שחקנים חוזרים שמתקשרים עם מספר גדול של רשויות ובתי ספר, כמעט בכל תחום אפשרי.

במועצה המקומית כה' – מועצה קטנה יחסית בצפון, היה הספק המרכזי בשנת תשפ"ג תחת תכנית אתגרים מתנ"ס של רשות אחרת מאזור העמקים, עם התקשרות בשווי של 76 אלש"ח, זאת בנוסף למתנ"ס של רשות אחרת מדרום הארץ, עמו התקשרה המועצה הגלילית בשווי של 68 אלש"ח. המרחק בין שני היישובים עומד על כ-190 ק"מ.

הרשות המקומית לט' פרסמה על-פניו מכרז פומבי, במסגרתו הועברה התכנית לניהול המתנ"ס המקומי, גם שם ספקי התכניות הם שחקנים ארציים חוזרים. אחד הספקים הוא כנראה גם סוכן של מוסד להשכלה גבוהה, במקביל להפעלת התכנית עבור הרשות קדם הספק בקרב עובדי הרשות תכנית ללימודים מתקדמים.

בשונה מרשויות ומתנ"סים אחרים, מתנ"ס כא', שבמכרז הארץ, אשר מופעלת תכנית אתגרים דרכו, העביר תיעוד, המראה כי מתנהל הליך של הצעות מחיר לבחירת ספקים-מקבלים 3 הצעות ובוחרים בהצעה הזולה. העברת התכנית מהרשות המקומית לאותו מתנ"ס מוסדרת באמצעות הזמנות עבודה.

מתנ"ס לא' מנהל את תכנית אתגרים עבור הרשות המקומית, במענה לבקשה למידע נמסר כי בחירת הספקים נעשתה על-ידי המתנ"ס ולא על-ידי הרשות. עיון ברשימת הספקים מלמד על ריכוזיות גבוהה והתקשרות עם ספקים בודדים, בשווי של עשרות אלפי שקלים.

מנהל מחלקת נוער באחת הרשויות שמפעילות את התכנית באמצעות המתנ"ס ציין בשיחה עמו כי המתנ"ס מעסיק רכזי עוגן, מתקשר עם ספקים מתוך המאגר של משרד החינוך ומוציא הזמנות עבודה.

יועץ משפטי של אחת הרשויות ציין בשיחה עמו כי מליאת המועצה החליטה על העברת התכנית לניהול המתנ"ס והמתנ"ס מתקשר עם ספקים מתוך המאגר. לטענתו הדבר מגביר את החיסכון והיעילות, עובדים קיימים של המתנ"ס מועסקים כרכזי עוגן. טענות ליעילות וחיסכון דרך העברת התכנית לניהול תאגיד עירוני עלו גם בשיחה עם מנהלת נוער באחת הרשויות.

מרואיינת 22, רכזת עוגן מהצפון, טוענת לפגיעה בזכויות וחוסר יציבות תעסוקתית של רכזי עוגן עקב ניווד למתנ"ס, שלדבריה נעשה בחודשי התכנית ללא הסדרה ברורה.

מסמך של החברה למתנסים, שצורף למסמכי המועצה טח' מסביר את חלקם של המתנ"סים בתכנית. כעולה מהמידע וממסמכי אותה מועצה, היא (וכמה רשויות אחרות) מפעילה את התכנית דרך המתנ"ס, אך לא כספק, אלא כ-"זרוע ביצוע". תפקיד המתנ"ס לנהל את התכנית עבור הרשות, לרבות התקשרות עם ספקים מהמאגר.

לפי המסמך הנזכר, המתנ"סים ישמשו זרוע ביצוע לניהול תכנית אתגרים ויסייעו ביישומה ב-20 רשויות, זאת תוך קיום קשרי עבודה שוטפים בין המתנ"ס לבין מחלקת הנוער ברשות. עוד צוין כי "החברה למתנ"סים, כגוף מומחה בהפעלת חוגים ותוכניות לפעילות פנאי של חינוך בלתי פורמלי, תהווה מעין מנטור למנהל יחידת הנוער יעצים ויפתח אותו להפעלה עצמאית ואפקטיבית בשנים הבאות". כן צוין כי המתנ"ס יהיה אחראי על העסקת רכזי העוגן.

המועצה המקומית לג' פועלת על-פי תכנית חומש אחרת (לא אתגרים), גם שם התכנית מנוהלת דרך המתנ"ס. עיון במסמכים שהתקבלו מעלה כי ספק אחד שולט בכשליש מתקציב התכנית, ההתקשרות עמו בשנת תשפ"ג עמדה על סך כ-130 אלש"ח.

פסק דין לגבי התקשרות אחד המתנ"סים עם בת זוג של חבר מועצה כספקית במסגרת התכנית מלמד כי אי-סדרים קיימים גם בערוץ זה.⁹² באותו הליך טענה המועצה כי אין לה התקשרות עם הספק והמתנ"ס ערך התקשרות בניגוד לדין, לעומתה, טען המתנ"ס כי הספקית עמדה בקשר עם מחלקת הנוער, וכי אין הוא חייב לשלם עבור שירותיה בשל אי-העברת תקציב מהמועצה. בפסק הדין צוין כי "לא הוגש הסכם עם מי מהנתבעות [הכוונה למועצה ולמתנ"ס] וכל אחת מהנתבעות טוענת כי אין לה חבות או יריבות ישירה מול התובעת". בסוף אותו הליך חויב המתנ"ס לשאת בעלויות ההתקשרות, נקבע כי "ניגוד העניינים מטיל פגם של ממש ביחס לאותה התקשרות אך מקום בו קיבל המתנ"ס שירות, אין זה ראוי כי התובע לא יקבל כל תשלום מהמתנ"ס".

פסק הדין מציף בעיות מתחום המנהל התקין שעלולות להתעורר במסגרת התכנית, וקשיים שעלולים להיווצר עקב העברת ניהול התכנית (לרבות התקשרויות עם ספקים) למתנ"ס. המקרה ממחיש גם את חשיבות הסדרת ההתקשרויות בכתב והקפדה על תיעוד סדור.

לרוב, מתנ"סים ביישובים הערביים פועלים כעמותה רשומה ולרשות המקומית יש רוב בקרב חברי הדירקטוריון. חרף זאת, אין תחולה ישירה לדין הציבורי ודיני הרשויות המקומיות (דיני שקיפות, מינויים, מכרזים וכו') על גופים אלה. תחת מציאות משפטית זו, ועל-אף יתרונות מקצועיים מסוימים למתנ"ס כתאגיד עירוני בעל מומחיות בתחומי התרבות והספורט, מנגנון זה עלול להיות מנוצל להכשרת מינויים והתקשרויות לא חוקיות.

יתרה מזאת, ניהול תכנית אתגרים במתנ"ס מעלה בספק את הצורך בקיום יחידת הנוער. בהקשר זה יצוין כי בלא מעט רשויות הוקמה היחידה סמוך ליציאת תכנית אתגרים לדרך והתכנית מהווה את הנתח העיקרי בעובדת היחידה.

מובן כי האפקטיביות של יחידות הנוער אינה אחידה בכל הרשויות, אולם המשך ניהול התכנית דרך המתנ"ס אינו תורם לפיתוח וחיזוק יחידת הנוער ברשות. לפיכך, רצוי כי ניהול התכנית במתנ"סים יבוצע לזמן מוגבל תוך היערכות הדרגתית לניהול התכנית באמצעות יחידת הנוער. בכל מקרה, הצורך בליווי וסיוע מצד המתנ"ס אינו מצדיק העברת הסמכות לעריכת התקשרויות עם ספקים במאגר לידי המתנ"סים – ראוי לשמור סמכות זו בידי הרשות המקומית, תוך הקפדה על עקרונות השקיפות, השוויון וכללי המשפט המנהלי, אשר עומדים בבסיס ההתקשרויות של כל גוף ציבורי.

92. ת"א 34402-12-19 מרכז מלאך (מנאל דגש) נ' מרכז קהילתי (מתנ"ס) דיר חנא (30.07.23).

המלצות:

א. מוצע כי תינתן, ברשויות הנזקקות לשירותי הנחיה וליווי מצד המתנ"ס ביישום התכנית, תמורה עבור שירותים אלה ללא העברת התקציבים להתקשרות עם ספקים למתנ"ס- אלה יבוצעו במישרין על-ידי הרשות המקומית. מקום שיש למתנ"ס מומחיות בתחום מסוים, הוא יתקשר עם הרשות, בדומה לספקים אחרים, ויעביר חוג באמצעות עובדיו.

ב. יש להגביל בזמן את האפשרות להסתייעות במתנ"ס ביישום התכנית ולהיערך באופן הדרגתי לניהול התכנית באופן עצמאי על-ידי יחידת הנוער, במטרה לחזק מעמד היחידה ופיתוח יכולותיה המקצועיות.

ג. לבחון דרכים להעסקת קבע של רכזי עוגן ביחידות הנוער, שיפור תנאי ההעסקה ומניעת חילופי גברי תכופים, אשר מחייבים עיסוק מתמיד בהכשרת וחניכת רכזים חדשים ויוצרים פתח לניצול תפקיד זה למינוי מקורבים.

ב. בחירת הספקים בהתקשרויות בתי ספר במסגרת רפורמת גפ"ן

רכישת שירותים חינוכיים הניתנים על-ידי ספקים חיצוניים היא סוגיה ציבורית שנויה במחלוקת. יש הסבורים כי הפרטה עשויה לאפשר תחרות ויעילות ולהביא לשיפור השירותים, אחרים בדעה כי הפרטת שירותים אלה עלולה לפגוע באיכות, בזכויות עובדי ההוראה ובשוויון בין התלמידים, ולהכניס שיקולים כלכליים לזירה החינוכית. עד שלב מסוים, לא הייתה מדיניות כוללת וברורה של משרד החינוך בנוגע לקבלת שירותי חינוך באמצעות ספקים חיצוניים ו-"הצורך בהתקשרות חיצונית נבחן פרטנית בנוגע לכל שירות, מתוך תפיסה שעל ההתקשרות החיצונית – אם הוחלט עליה – לשמש כלי לביצוע המשימות והיעדים שקבעו קובעי המדיניות".⁹³ רפורמת גפ"ן שבמרכזה ביזור סמכויות ורכישת שירותי ספקים חיצוניים מעידה בבירור על העדפת גישת ההפרטה.

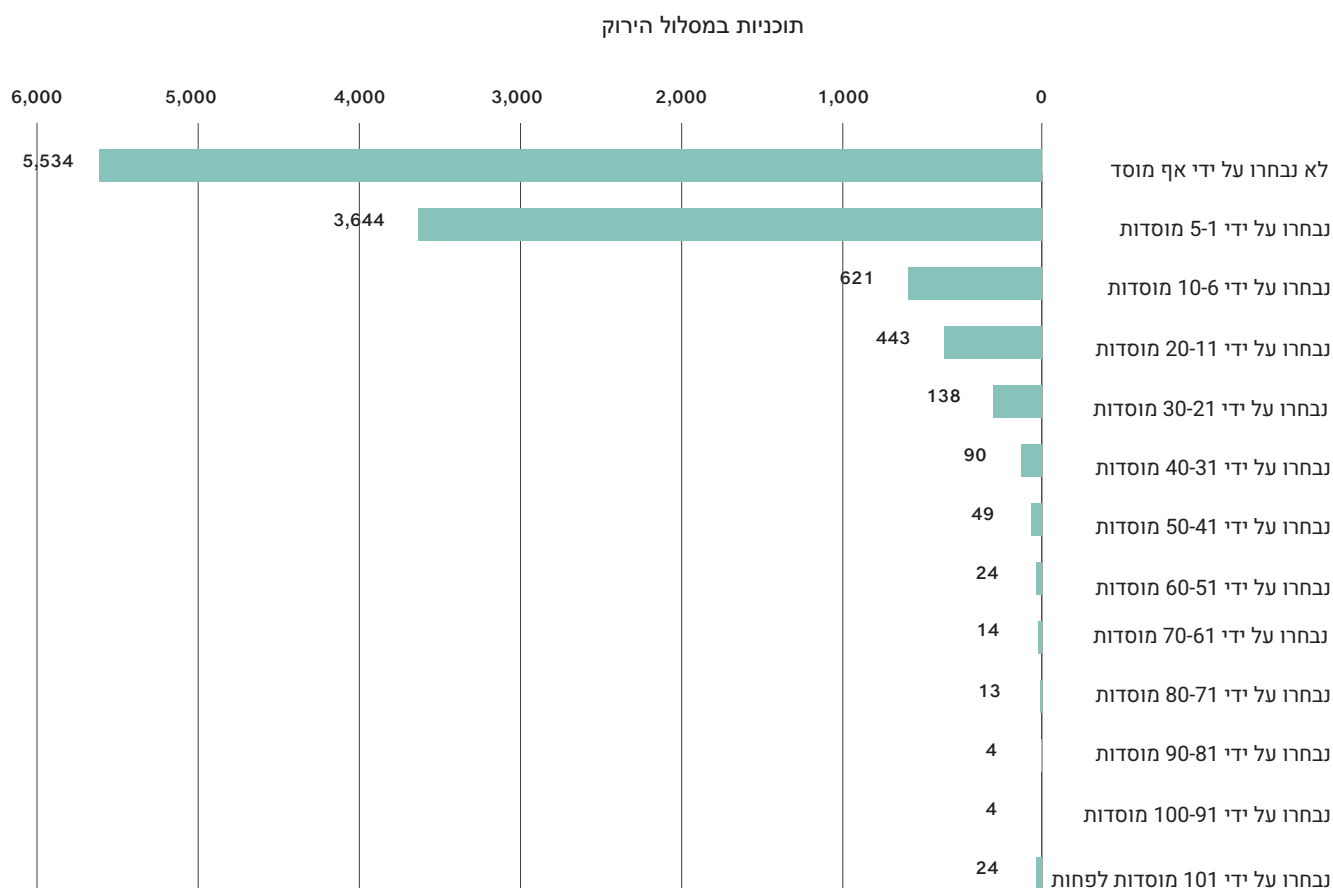
במרוצת שנים, התלבטו גורמי מקצוע בשאלת התאמת שיטת המכרז להתקשרויות מתחום החינוך, ובשלב מסוים נקבע הסדר שהחריג שירותים ייחודיים (כגון כתיבת מבחני בגרות וכו') מחובה זו. אולם, ככלל, חובת המכרזים חלה על משרד החינוך, ככל משרד ממשלתי.⁹⁴

93. עדו אבגר ואסף וינינגר התקשרויות משרד החינוך עם גורמים חיצוניים (הכנסת, מרכז מחקר ומדע 2016).

94. שם.

הצטרפות ספקים למאגר של משרד החינוך נעשית בהליך מרכזי, במסגרתו נבחנו הצעות הספקים.⁹⁵ תהליך זה מקבל פומבי ונותן הזדמנות לגורמים המעוניינים להירשם כספקים (אם ימצאו מתאימים). אולם, כניסתם למאגר אינה מקנה להם זכות להעניק שירותים למוסד חינוך כלשהו, ונתון למוסדות שיקול דעת נרחב בבחירת הספקים. נתוני הכנסת בדוח מחודש ינואר 2023 מראים כי "למעלה ממחצית (52%) מהתוכניות והמענים המסווגים למסלול הירוק במאגר התוכניות והמענים החיצוניים לא נבחרו על ידי מוסדות החינוך באמצעות מערכת גפ"ן אף לא פעם אחת".⁹⁶

תוכניות ומענים במסלול הירוק, לפי מספר הבחירות על ידי מוסדות החינוך במערכת גפ"ן, תשפ"ג



תרשים זה הוצג בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מחודש ינואר 2023⁹⁷

⁹⁵ <https://mr.gov.il/ilgstorefront/he/p/4000549730>

⁹⁶ אסף ויניגר נתונים על שילוב תוכניות ומענים חיצוניים במערכת החינוך (הכנסת, מרכז מחקר ומדע 2023).

⁹⁷ המסלול הירוק בגפ"ן מכיל ספקים שאושרו במכרז של משרד החינוך וצורפו למאגר [./https://mygefefen.co.il/routes](https://mygefefen.co.il/routes)

לנוכח האמור, ובשים לב לריבוי הספקים במאגר ומספר מוסדות החינוך שהוסמכו להתקשר בדרך זו, אופן בחירת הספקים על-ידי מוסדות החינוך מעורר שאלות ביחס להקפדה על השקיפות והשוויון ושאלות מתחום טוהר המידות.

למען שלמות התמונה יצוין כי עם כניסת הרפורמה לתוקף נוספה לדיני הרשויות המקומיות הוראת פטור ממכרז בהתקשרויות ב-"חוזה להפעלת תוכניות חינוכיות לשם יישום התוכנית לגמישות ניהולית [..] עם מי שזכה במכרז שפורסם על ידי המדינה לשם הפעלת תוכניות חינוכיות". הוראה זו חלה "במוסד חינוך רשמי כהגדרתו בחוק לימוד חובה" ו-"בבית ספר שהעירייה היא בעלת הרישיון בו".⁹⁸ עם קביעת הסדר זה, נסללה הדרך בפני בתי ספר ורשויות מקומיות (במסגרת הסל הרשותי) להתקשר עם ספקים מתוך המאגר ללא הליך מכרזי נוסף. יוער כי לפי דיני המכרזים, גם בהתקשרויות בפטור ממכרז על הגופים הציבוריים לפעול בהתאם לעקרונות השוויון, השקיפות וטוהר המידות.

בשונה מהתקשרויות של רשויות מקומיות וגופים ציבוריים אחרים, אשר מחייבות כינוס פורום כלשהו (ועדת מכרזים או ועדת רכש, לפי העניין), מעורבות של מנהל המחלקה הרלוונטית ואישור הוצאות על-ידי ראש הרשות והגזבר (וברוב הרשויות הערביות גם אישור חשב מלווה), בבתי ספר אין אורגנים מקבילים לבעלי תפקידים אלה.

עם העברת חלק מסמכויות הרשות המקומיות לידי בתי הספר במסגרת תכנית גפ"ן, רוכזו פונקציות אלה בידי מנהלי בתי הספר, חלקם בוחרים (כנראה עקב עומס עבודה כפי שציינו מנהלים בשיחות עמם) להאציל חלק מסמכויותיהם למורים בבית הספר, ללא הסדר משפטי מתאים.

גורמים מעורבים בהתקשרויות הרשות המקומית



גורמים מעורבים בהתקשרויות בית הספר



98. תק' 3(18) לתקנות העיריות (מכרזים).

ריכוז הסמכויות בידי המנהלים בא לידי ביטוי, בין היתר, בתחום ההתקשרויות עם ספקים. על-פי ההסדר הקיים כיום, אין כל פורום ייעודי של בית הספר להחלטה על התקשרויות, ובחלק מבתי הספר המנהל הוא מחליט בלעדי בנושא.

על כך מעידים גורמים במערכת ומעידים ספקים הנמצאים בקשר יומי עם בתי ספר. מידת ההסכמה להיגד "מנהל בית הספר בוחר לבד את הספקים, ללא שיתוף צוות המורים" עמדה על כ-75% בקרב ספקים שהשתתפו בסקר.

במדריך גפ"ן תשפ"ה צוין כי "לאור ריבוי התוכניות והמענים המונגשים בגפ"ן, הכלל שעל פיו מאורגנת המערכת הוא הנגשת תוכניות ומענים בהתאם לשלב החינוך ולמיקום הגיאוגרפי, כך שבית הספר יוכל לצפות רק במענים הרלוונטיים עבורו. עם זאת, בית ספר המחפש מענה ספציפי באמצעות החיפוש החופשי, יוכל לאתרו גם אם אינו רלוונטי לשלב החינוך שלו או למיקומו הגיאוגרפי".⁹⁹

בהנחיה של משרד החינוך מיום 12.06.2022 נקבעו "עקרונות לבחירת התוכניות והמענים". נקבע כי "על מנהלי מוסדות החינוך להפעיל שיקול דעת מקצועי ומושכל לבחירת תוכניות ומענים שישולבו במוסד החינוך", עוד נקבע כי "המאגר נשען על חוכמת המשתמשים (מנהלים, אנשי הצוות החינוכי, מפקחים ומדריכים), ובכך כוחו. על כן יש חשיבות רבה למתן חוות דעת על כל תוכנית הפועלת במוסד החינוך כדי שיצטבר מידע מעודכן ומהימן שיסייע בבחירה מושכלת ורלוונטית של תוכניות ומענים, ויאפשר למשרד לשקול גריעת תוכניות ומענים אשר סיפקו שירותים באופן לקוי או תוך הפרת כללים ונהלים שקבע משרד החינוך".¹⁰⁰ בקישור שצורף לחוזר זה הופיעו תבחינים שנועדו להנחות שיקול דעתם של המנהלים, כגון: "תרומת התכנית", "מענה למאפייני אוכלוסיית היעד" ועוד.¹⁰¹ על מרכזיות מנגנון המשובים עמד משרד החינוך גם במדריך גפ"ן תשפ"ה הנזכר. צוין כי "בתי הספר יתבקשו למשב את התוכניות והמענים שפעלו במוסד בשנת הלימודים תשפ"ד, על מנת לסייע למוסדות חינוך אחרים בבחירת המענים", כן הובהר כי "המישוב הוא חובה במסגרת תוכנית הגפ"ן".¹⁰² עם זאת, עיון במאגר (בחלקו הפתוח) מעלה כי רוב המשובים מסתכמים בדירוג מידת ההסכמה להיגדים מסוימים, ומשתתפים מעטים מחווים דעתם בכתב ביחס לאיכות התכנית.

כאמור, כיום אין פורום ייעודי לבחירת ספקים, לא נערכות ישיבות לבחירת ספקים המגובות בפרוטוקולים ולא ניתן להתרשם מהשיקולים שמדריכים מנהלי בתי הספר בקבלת ההחלטות.

99. מדריך גפ"ן תשפ"ה, בעמ' 12.

100. הוראת קבע מס' 295 "מאגר התכניות והמענים" (משרד החינוך, 12.06.2022) <https://apps.education.gov.il/Mankal/horaa.aspx?siduri=394>

101. meyda.education.gov.il/files/PortalBaaluyot/POB/educational-program-criteria.pdf

102. מדריך גפ"ן תשפ"ה, בעמ' 20.

בצל תת הסדרה בתחום, נוצר חוסר אחידות בין בתי הספר, מנהלים עמם דיברנו לקראת גיבוש דוח זה מדווחים על דרכי טיפול שונות. מרואיין 1 (מנהל בית ספר) ציין כי הוועדה המלווה בבית הספר בוחרת את המענים והספקים. לטענתו הוא מקבל כמות חריגה של פניות בתחילת שנת הלימודים – בהקשר זה משמיע ביקורת על משרד החינוך שאפשר לרבים להפוך לספקים (מעסיקי מדריכים). כדי לבלום לחצי ספקים וגורמים אחרים בחר המרואיין שלא להתקשר עם ספקים מאותו יישוב.

מרואיינים 4 ו-5 (מנהלים) הצביעו על שימוש בדרכים שונות, כגון הסמכת עובד הוראה לרכז מידע בנוגע להתרשמות צוות בית הספר מספקים, ניסיון העבר, ושיח עם בתי ספר אחרים. אחד המרואיינים ציין כי מקום שנחשפים לתכנית מעוררת עניין בבית ספר אחר, יוזמים פנייה לספק.

מרואיינת 7 (מנהלת בית ספר) מעידה גם היא על לחץ גדול מצד הספקים, לטענתה יישומון "וואטסאפ" שלה עמוס בפניות. המנהלת נענית לפניות ספקים המבקשים להגיע לבית הספר ולהציג שירותיהם. לדבריה היא מאפשרת זאת וכך היא יכולה להתרשם מאיכות הספקים, והיא מקפידה לשמור על גיוון ותחרות, חלף תלות בספק אחד.

חוסר האחידות בין בתי הספר והיעדר מנגנון תחרותי ושקוף לבחירת ספקים מביאים לריבוי פניות מצד ספקים המבקשים להציג שירותיהם להנהלת בית הספר. זאת בנוסף ללחצים ופניות של גורמים פוליטיים ברשות המקומית המעוניינים להטיב עם ספק כזה או אחר.

בסקר נטו מורים להסכים להיגד לפיו "ספקי שירותים מפעילים לחצים כדי להתקשר עמם", מידת ההסכמה עמדה על 62%. התופעה מורגשת גם לספקים, מידת ההסכמה בקרב קבוצה זו עמדה על 69%. לטענה כי "אם לא יפנה הספק כדי לשכנע את הרשות המקומית או בית הספר להתקשר עמו, סיכויי ההתקשרות עמו יהיו נמוכים", הסכימו מרבית הספקים – מידת ההסכמה עמדה על 76%. מצב דברים זה, בו התקשרויות בתי הספר, בשווי של עשרות ומאות אלפי שקלים, נעשים במחשכים, ללא שיתוף גורמי בקרה וללא מתווה ברור לדרכי בחירת הספקים, מנוגד לעקרונות השוויון וההגינות ומעלים חשש להפרות מתחום טוהר המידות. כפי שנראה בהמשך, בלא מעט מקרים עולה חשש כבד לניגוד עניינים והפרות דין.

כדי לשנות ממצב זה יש להגביר את השקיפות בהתקשרויות בתי הספר, להגדיל מספר הגורמים המעורבים, וליצור הליכים שוויוניים, שקופים ותחרותיים לבחירת ספקים.

המלצות:

א. מוצע כי ליד הוועדה המלווה תוקם ועדת התקשרויות בית ספרית, בראשה יעמוד מנהל בית הספר, המנהלן או המזכיר ועובד הוראה חבר ועדה מלווה מקרב רכזי השכבות או המקצועות – זה האחרון יוחלף על-ידי אחד מעמיתיו מדי שנה.

ב. הליך ההתקשרות יבוצע לאחר קיום מיפוי צרכים ואישורו בוועדה המלווה, ופרסום רשימה (נושאת) של התכניות שבכוונת בית הספר לרכוש עם הזמנה למציעים לפנות אליה בהצעות – מוצע כי הודעות אלה של בתי הספר יפורסמו בפניה ייעודית בפורטל גפ"ן.

ג. החלטות ועדת ההתקשרויות יתועדו באמצעות פרוטוקול, וייחתם בידי שלושת חברי הוועדה.

ד. איסור על פנייה לספקים וקיום משא ומתן מחוץ להליך ההתקשרות שהוצע בסעיפים א' עד ג' לעיל.

ה. פרסום חוזה לדוגמה לשימוש בתי הספר, אשר יעגן עיקר פרטי ההתקשרות.

ג. ריכוזיות גבוהה בהתקשרויות עם ספקים

חוסר האחידות בדרכי בחירת הספקים, חוסר השקיפות והיעדר הליכים תחרותיים ברורים מביאים להמשך התקשרות עם ספקי עבר ומכרים, מעניקים יתרון לשחקנים חוזרים ולגופים גדולים המספקים שירותים במגוון תחומים, על-פני ספקים חדשים וספקים המתמחים בתחום מסוים. כך, חרף ריבוי הספקים במאגר, שולטת קבוצה קטנה יחסית בחלק משמעותי מהתקשרויות שתי הרפורמות.

הדבר בא לידי ביטוי הן בקיום ספק מרכזי אחד ברשות או בית ספר מסוים והן בהתקשרות ספקים מסוימים, לעתים תחת מספר תכניות שונות, עם כמות גדולה של רשויות ובתי ספר.

תופעה זו קיימת בהתקשרויות בתי ספר במסגרת רפורמת גפ"ן, ובהתקשרויות יחידות נוער ומתנ"סים במסגרת תכנית אתגרים.

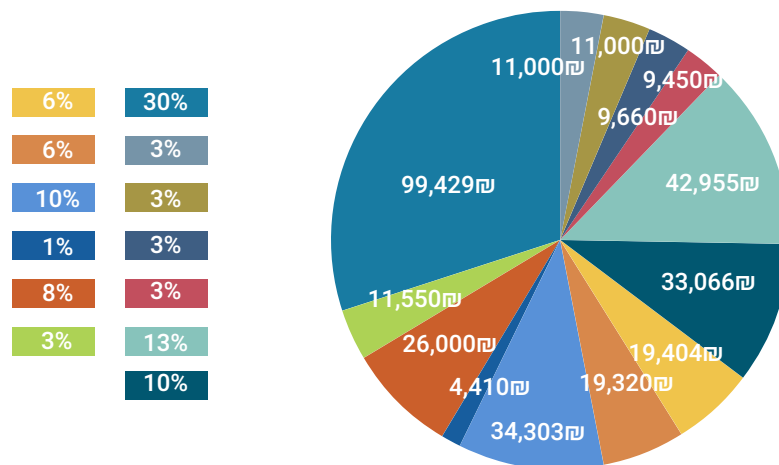
ריכוזיות בהתקשרויות במסגרת תכנית אתגרים

בעירייה א' שלט ספק אחד, בשנת הלימודים תשפ"ג, בכל התכניות של אתגרים באחד מבתי הספר (13 קבוצות), הוא מספק תכניות בתחום הספורט, הגינון והאמנות.

בבית ספר אחר באותה רשות שלט ספק ב-7 מתוך 9 הקבוצות שבבית הספר והעניק שירותים בתחומים אלה: תיאטרון ודרמה, כדורגל, זמבא, בישול, ציור, צילום ונגינה.

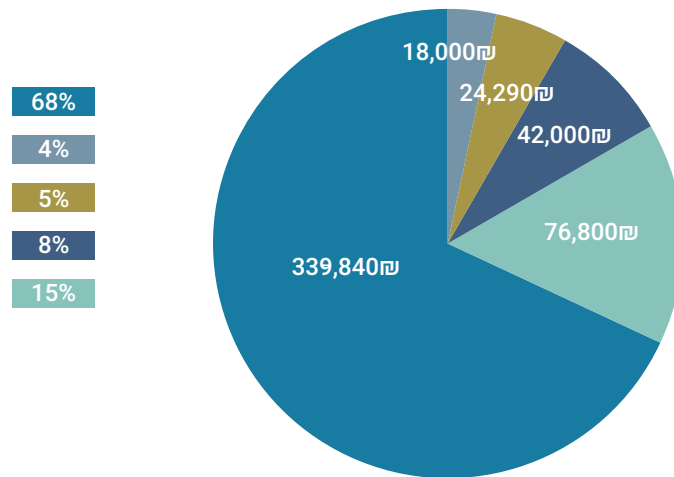
במועצה המקומית ג', שם תקציב החוגים והתכניות במסגרת תכנית אתגרים הסתכם בכ-330 אלש"ח, זכה ספק אחד בהתקשרויות בהיקף של 30% מתקציב זה - ההתקשרויות עם הספק נעשו תחת 5 תכניות שונות מתוך המאגר של משרד החינוך. בנוסף לספק זה, זכו שני ספקים נוספים, הנמצאים בעשרות התקשרויות במסגרת התכנית, ברשויות שונות, להתקשרויות בשווי של עשרות אלפי שקלים. לצד ספקים מרכזיים אלה, נערכו התקשרויות קטנות עם ספקים אחרים שמפעילים חוג אחד או שניים.

חלוקת התקשרויות המועצה המקומית ג' במסגרת תכנית אתגרים



אחד הספקים הגדולים במועצה ג' שולט גם ברוב התקשרויות מחלקת הנוער במועצה המקומית ח'. בשנת הלימודים תשפ"ג זכה להתקשרויות בשווי של 118 אלש"ח, ובשנה העוקבת הגיע שווי ההתקשרות עמו לסכום של כ-340 אלש"ח (68% מתקציב החוגים והתכניות של אתגרים ברשות). לצדו זכה ספק אחר בשנת הלימודים תשפ"ג להתקשרות בשווי העולה על 180 אלש"ח. על-פניו, שני הספקים הם תושבי אותה רשות.

התקשרויות המועצה המקומית ח' במסגרת תכנית אתגרים בשנת תשפ"ד



במועצה המקומית ז' שלטו שני ספקים מאזור הצפון בכל החוגים והתכניות של אתגרים שניתנו בבית ספר של הרשות, בשווי של 70-80 אלש"ח לכל ספק. הם נתנו שירותים בתחומי הספורט, הטכנולוגיה, בעלי חיים, שפות ועוד. התקשרויות בהיקפים דומים של אחד הספקים (פוליטיקאי ואיש עסקים מוכר באותו אזור) הופיעו גם ברשויות אחרות.

גם במועצה כג' שבדרום הארץ (שם התכנסה ועדת רכש) נבחרו שחקנים חוזרים, שהתקשרו עם רשויות רבות במנעד רחב של שירותים.

חלק מספקים אלה מאזור הצפון, הנמצאים במרחק של כ-200 ק"מ מאותה רשות – שניים מהם (שזכו בהתקשרויות בשווי של כ-230 ו-160 אלש"ח) חברה ועמותה מיישוב קטן ומרוחק בצפון, נציג/ת החברה עובד/ת הוראה בתיכון עירוני ובן/בת זוג של מנהל/ת בית ספר במשרד החינוך. חיפוש פרטי החברה במרשתת מוביל לפרטי הקשר של אותה/ה מנהל/ת. גם מאחורי העמותה עמדו מנהל/ת בית ספר אחר ואנשי חינוך נוספים.

על-פניו הספקים מהצפון מעסיקים עובדים מהדרום, בנוסף לעובדי הוראה מהצפון המועסקים כמורים באותן רשויות. כך עולה גם מהמידע שהתקבל מהרשות כד' באותו אזור.

מרואינים מהדרום ציינו בפנינו כי נערכות התקשרויות עם ספקים מהצפון, המבוצעים על-ידי מדריכים הגרים בדרום. חלק ממדריכים אלה הם עובדי הוראה במשרד החינוך המגיעים אף הם מהצפון.

גורם באחת הרשויות באזור הדרום ציין בשיחה עמו כי ספקים המגישים הצעות לחוגים מרובים לא מצליחים לעמוד בהתחייבויות, וכי הם מעבירים הצעה ורק אז מתחילים לחפש מדריכים מהאזור להעברת החוגים. אשר להעסקת עובדי הוראה אצל ספקים מציין אותו גורם כי הדבר מעורר קשיים, בגלל נסיעת עובדי הוראה לצפון בסופי שבוע, חופשים ועוד.

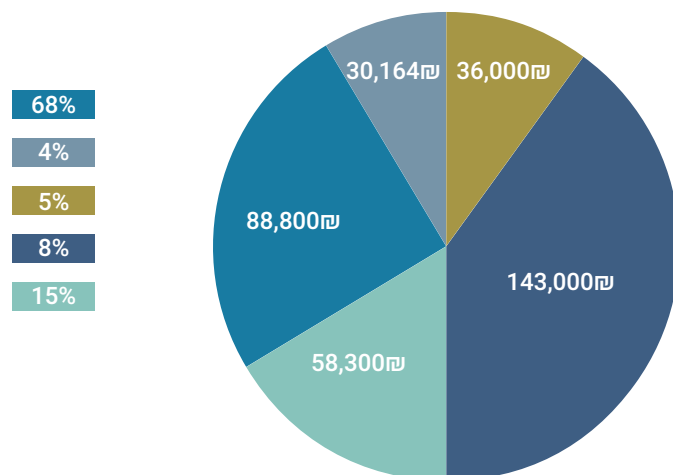
ספק מהצפון טען בפנינו כי הדרישה להעסיק מדריכים תושבי המקום באה גם מגורמים ברשויות מקומיות באזור הדרום. לדבריו, גורם באחת ממחלקות הנוער איים עליו שלא יתקרב לתחום הרשות אם לא יעסיק עובד מסוים כמדריך מטעמו.

תקציב המועצה המקומית יד' במסגרת תכנית אתגרים לשנת הלימודים תשפ"ג עמד על כחצי מיליון ש"ח. המחלקה התקשרה עם שני גורמים, הראשון: חברה שהעניקה מנעד רחב ביותר של חוגים, למספר גדול של רשויות, בשווי של כ-180 אלש"ח; השני: ספק מוכר בתחום החינוך, שפעל תחת שתי תכניות בהתקשרות עם הרשות הנ"ל. שווי ההתקשרויות עמו באתגרים הסתכם באותה שנה בסך של 140 אלש"ח. הספק העניק לאותה מועצה שירותי חינוך נוספים בשנים האחרונות, בשווי של מאות אלפי שקלים.

הספק הראשון המתואר תחת המועצה המקומית יד' שולט גם בכמות גדולה של חוגי תכנית אתגרים במועצה המקומית טו', רשות גדולה יחסית במחוז צפון. בשלושה מבתי הספר ביישוב, הוא היה הספק הבלעדי עבור 7-8 קבוצות (בכל אחד מבתי הספר). בנוסף לספק זה, העבירה הרשות כמות גדולה של חוגים ותכניות לשני ספקים נוספים. לעומת אלה, ספקים אחרים זכו להפעיל שתי תכניות או אף תכנית בודדת.

במועצת יח' - שם תקציב התכניות והחוגים של אתגרים עמד בשנת הלימודים תשפ"ג על סך של כ-340 אלש"ח, שולטת קבוצה מצומצמת של ספקים, אחד מהם שלט ב-40% מהחוגים והשני ב-25%. כל אחד מהספקים מעניק שירותים במנעד רחב של ענפי ספורט, תרבות, מדע, ועוד. כך למשל, אחד הספקים מספק שירותים בתחום הספורט, הבישול, הרובוטיקה, שחמט ועוד.

התקשרויות המועצה יח' במסגרת תכנית אתגרים בשנת תשפ"ג



בעיריית יט' - שם תקציב אתגרים עולה על מיליון ש"ח, שלטו שני ספקים, באחת מהשנתיים שנבדקו, בכמחצית החוגים. בנוסף, התקשרה העירייה עם עסק שמאחוריו עומד לכאורה מנהל בית ספר (עובד משרד החינוך) באותו יישוב, ועם עמותה ארצית שבה מועסק בכיר בעירייה. אותו בכיר משמש כסוכן אזורי לאספקת חוגי אתגרים מטעם אותה עמותה.

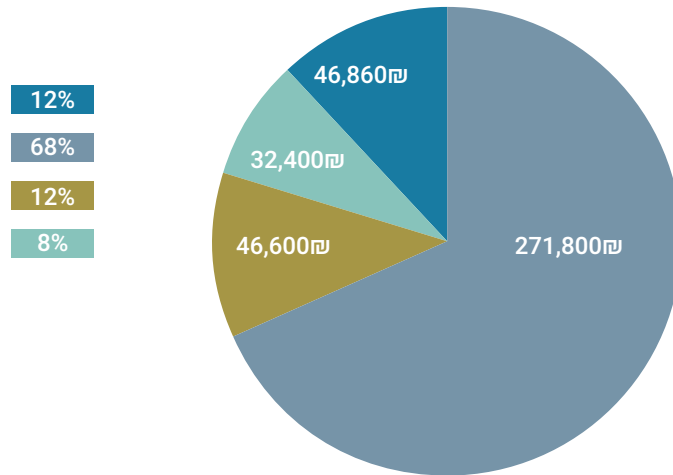
המועצה המקומית כה', שתקציבה בתכנית אתגרים התקרבה לחצי מיליון ש"ח בשנת הלימודים תשפ"ד, התקשרה עם ספקים ספורים, מרביתם עובדים עם מספר גדול של רשויות, במנעד רחב של תחומים. שווי ההתקשרויות נע בין 20 ועד 87 אלש"ח.

גם בעירייה כח' שבמשולש ישנה ריכוזיות גבוהה, בחלק מבתי הספר קיים ספק בודד עבור כל חוגי אתגרים. בשנת הלימודים תשפ"ג, אז עמד תקציב התכנית שם על כמיליון ש"ח, התקשרה העירייה עם מספר מצומצם של ספקים, כולל שני בני זוג הרשומים כספקים שונים – ההתקשרויות עם שניהם הסתכמו בכ-175 אלש"ח, התקשרות עם ספק אחר עמדה על סך 144 אלש"ח, וההתקשרות עם ספק שלישי עלתה יותר מ-90 אלש"ח. לפי הכתובות של אותם ספקים באינטרנט, הם נמצאים במרחק של כ-100 ק"מ מאותה רשות.

במועצה המקומית ל' התנהל לכאורה הליך תחרותי מסוים, אולם התוצאה מעלה תהיות רבות. בין ספקי מחלקת הנוער, עובד מנהלה בבית ספר ו-4 עובדי הוראה בבתי הספר ביישוב, אחד מהם עובד הרשות המקומית עצמה. ספק נוסף, עמו התקשרה המועצה בשווי של עשרות אלפי שקלים, הועסק עד לאחרונה באותה רשות. הוא גם מעניק שירותים לבתי ספר שבבעלות המועצה, במסגרת תכנית גפ"ן.

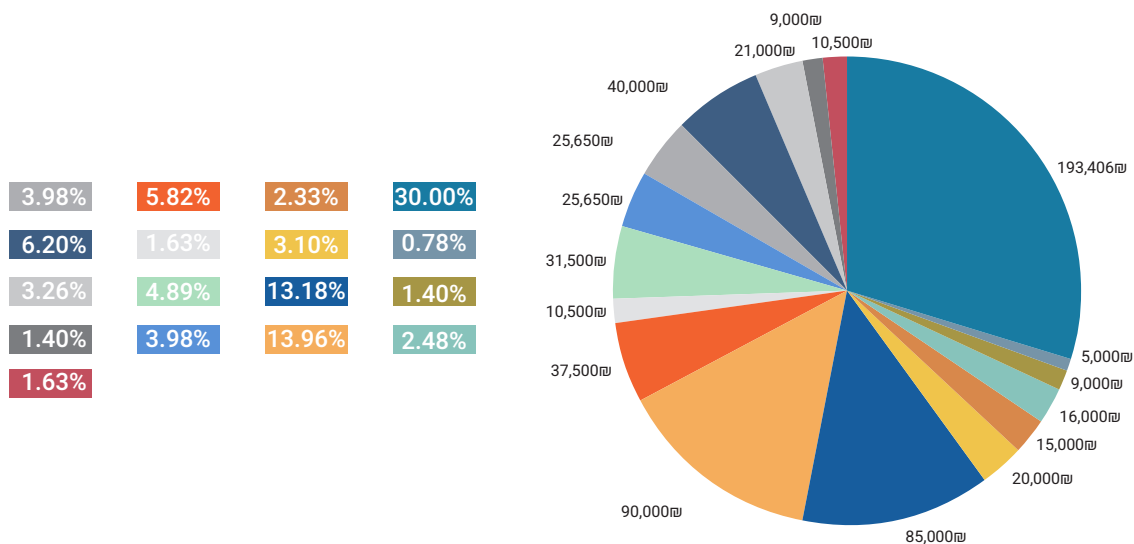
תכנית המועצה המקומית לה', שתקציב החוגים והתכניות שלה באתגרים עמד בתשפ"ד על כ-400 אלש"ח, מעידה ממבט ראשון על גיוון. אולם לאחר העמקה, מתברר כי היא רכשה חוגים מארבעה ספקים בלבד, ההתקשרות עם אחד מהם, שסיפק 68% מהשירותים (בשווי של כ-270 אלש"ח) נעשתה תחת 10 שמות תכניות מתוך המאגר. כל ארבעת הספקים פועלים בשורה של רשויות בהיקפים כאלה ואחרים.

התקשרויות המועצה לה' במסגרת תכנית אתגרים בשנת תשפ"ד



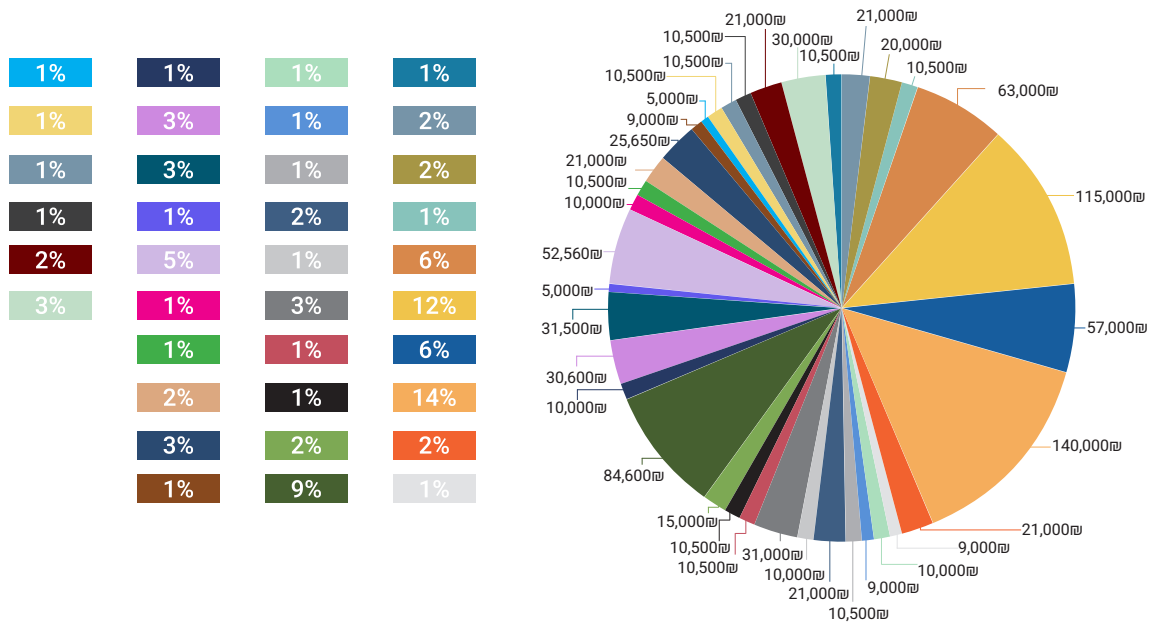
במועצה המקומית מה' ניתן להבחין בתופעה של התקשרות עם קבוצה קטנה יחסית של ספקים בהיקפים גדולים, לצד התקשרויות בסכומים מזעריים. בתשפ"ג התקשרה המועצה עם 11 ספקים בסכומים הנעים בין 5 ועד 25 אלש"ח, ועם 3 ספקים בהיקפים הנעים בין 30 ו-40 אלש"ח. לעומת אלה, התקשרה המועצה עם 3 ספקים בהיקפים משמעותיים יותר: שניים בסכומים של 85 ו-90, והשלישי בשווי של כ-190 אלש"ח.

התקשרויות המועצה מה' במסגרת תכנית אתגרים בשנת תשפ"ג

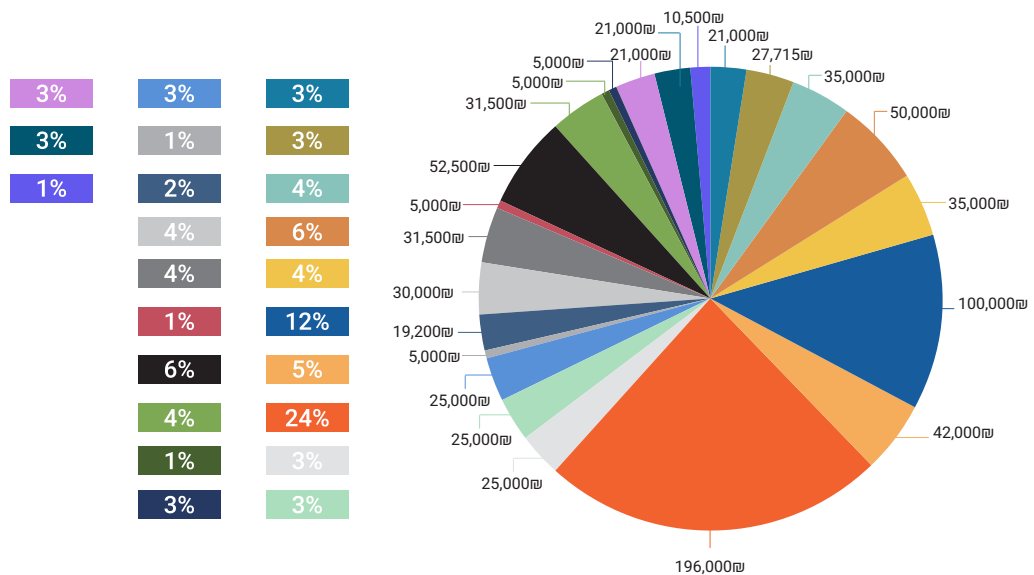


גם בעיריית מו' קיימת אותה תופעה. בשנת הלימודים תשפ"ג קיבלו שלושה ספקים כשליש מהתקשרויות התכנית, ולעומתם זכו ספקים אחרים להתקשרויות בהיקפים צנועים למדי. בשנה העוקבת (תשפ"ד) קיבל אחד הספקים כרבע (24%) מההתקשרויות, ספק אחר זכה ב-12% והתקשרויותיהם של יתר הספקים היו בהיקף שנע בין 1% ועד 6%.

התקשרויות העירייה מו' במסגרת תכנית אתגרים בשנת תשפ"ג

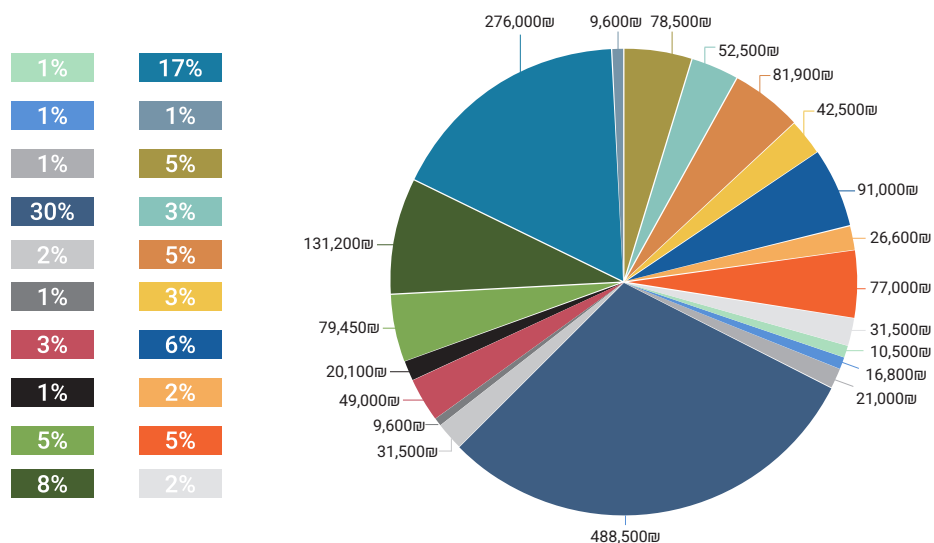


התקשרויות העירייה מו' במסגרת תכנית אתגרים בשנת תשפ"ד

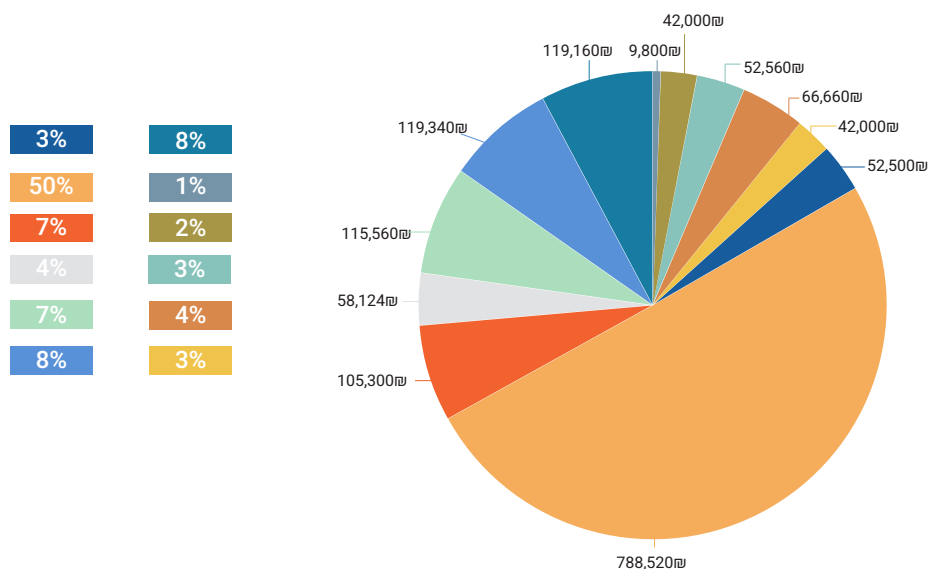


גם בעיריית מז', אחת הערים הגדולות בחברה הערבית, קיימת אותה תופעה. בשנת הלימודים תשפ"ג זכה ספק אחד ל-30% מההתקשרויות (קרוב לחצי מיליון ש"ח), וספק אחר זכה ל-17% (כ-275 אלף ש"ח). ההתקשרויות עם יתר הספקים היו בהיקף של 1% ועד 6%. חלקו של הספק הראשון הגיע בשנה העוקבת (תשפ"ד) לכ-50% מההתקשרויות.

התקשרויות העירייה מז' במסגרת תכנית אתגרים בשנת תשפ"ג



התקשרויות העירייה מז' במסגרת תכנית אתגרים בשנת תשפ"ד



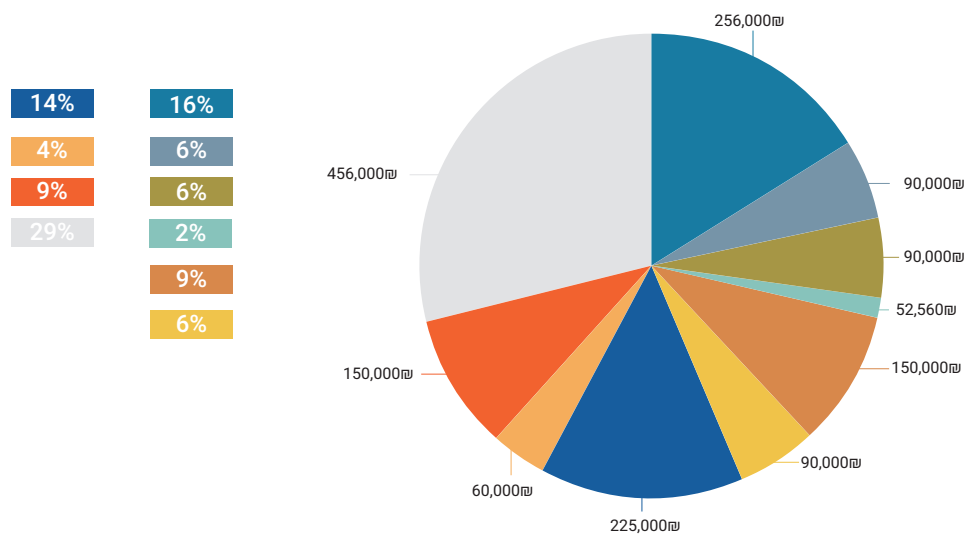
מהדוגמאות לעיל עולה כי קבוצה של ספקים שולטת בהתקשרויות יחידות נוער וזוכה ברוב ההתקשרויות, לצד אלה זוכים ספקים אחרים בהתקשרויות בהיקף זניח. כפי שנראה מיד, התופעה קיימת גם בהתקשרויות מתנ"סים שמנהלים תכנית אתגרים עבור רשויות מקומיות וגם בהתקשרויות בתי ספר במסגרת רפורמת גפ"ן.

ריכוזיות בהתקשרויות מתנ"סים בתכנית אתגרים

מתנ"ס לא' מנהל את תכנית אתגרים עבור הרשות המקומית, במענה לבקשה למידע נמסר כי בחירת הספקים נעשתה על-ידי המתנ"ס ולא על-ידי הרשות. עיון ברשימת הספקים מלמד על ריכוזיות גבוהה והתקשרות עם ספקים בודדים, בשווי של עשרות אלפי שקלים.

גם ברשות המקומית לב' בדרום הארץ, שם מנוהלת התכנית על-ידי מתנ"ס, סובלת התכנית מריכוזיות גבוהה יחסית. ההתקשרות עם אחד הספקים עלתה כ-450 אלש"ח; בין ספקי הרשות הופיע שמו של מתנ"ס רשות אחרת, בנוסף לספקים שמאחוריהם עומדים לכאורה שני מנהלי בתי ספר מהצפון או מי ממקורביהם. התקשרויות שני ספקים אלה במקביל עם שתי רשויות מרוחקות בדרום הארץ, מעוררת שאלות מתחום טוהר המידות וחשש לתיאום בין הספקים.

התקשרויות העירייה מז' במסגרת תכנית אתגרים בשנת תשפ"ד



ריכוזיות בהתקשרות בתי ספר במסגרת רפורמת גפ"ן

כאמור, ריכוזיות בהתקשרויות עם ספקים עולה גם מהמידע ביחס לחלק מבתי הספר שנבדקו.

בבית ספר אחד שבבעלות הרשות המקומית ח' נערכה התקשרות עם גוף המספק חוגים מתוך מאגר משרד החינוך בשווי העולה על 140 אלש"ח, ההתקשרויות עם יתר הספקים היו בסכומים קטנים בהרבה. אחד ממורשי החתימה באותו גוף על-פניו נמנה עם משפחתו המורחבת של ראש הרשות.

בבית ספר תיכון במועצה המקומית כו' זכה ספק אחד מתוך המאגר בהתקשרות בשווי העולה על 120 אלש"ח.

בית ספר תיכון במועצת יז' התקשר עם ספק, שנחשב לשחקן חוזר בהתקשרויות גפ"ן ואתגרים, בשווי העולה על 80 אלש"ח, בלי פירוט של מספר קבוצות ושמות חוגים בתכנית מקושרת תקציב.

בבית ספר במועצה כ' התקשר בית הספר עם שני ספקים עיקריים ששולטים ברוב החוגים והתכניות. שני הספקים (חברה ועמותה) חולקים שמות דומים, ועל-פניו מדובר בגורם אחד.

בתיכון בעיריית לו' שולט ספק תכניות אחד במרבית התקציב של בית הספר, תחת השם של שני גופים.

בתיכון של מועצת לח' התקשר בית הספר עם ספק חוגים אחד בשווי של כ-140 אלש"ח. כמו כן, נערכה התקשרות עם גיסתו (אשת אח) של חבר מועצה.

המסמכים שנמסרו ביחס לאחד מבתי הספר בעירייה לו' מלמדים על ריכוזיות גבוהה. בית הספר התקשר עם שני ספקים עיקריים לרכישת חוגים ותכניות – אחת ההתקשרויות בשווי הקרוב ל-100 אלש"ח והשנייה בשווי של כ-55 אלש"ח.

כאמור גם נתוני מחקר של הכנסת מצביעים על ריכוזיות גבוהה, מחקר משנת 2023 העלה כי 52% מהספקים הרשומים לא זכו לכל התקשרות, ולעומתם ספקים אחרים זכו להתקשרויות בהיקף משמעותי.¹⁰³ גם נתוני מערכת שקיפות בחינוך, אשר מציגה נתונים ביחס להיקף הכולל של התקשרויות הספק עם מוסדות חינוך (ביחס לשנת תשפ"ג), מלמדת על מגמה זו.

103. ויניגר נתונים על שילוב תוכניות ומענים חינוכיים חיצוניים במערכת החינוך, לעיל ה"ש 93.

בכמה מקרים המידע מעלה כי הספק של הרשות המקומית בתכנית אתגרים, המתקשר עם הרשות בסכומים משמעותיים, הוא גם ספק מרכזי בבית הספר העירוני בתכנית גפ"ן. כך למשל, בעיריית יב' התקשרו ספקי חוגים, על-פניו תושבי המקום, עם מספר בתי ספר תיכון וחיבות ביניים ועם יחידת הנוער; במועצה המקומית ל' זכה כאמור ספק בהתקשרויות עם מחלקת הנוער ובית ספר תיכון, עד לאחרונה הוא הועסק באותה רשות. הדברים מעוררים שאלות ביחס לתקינות הליכי ההתקשרות ומידת המעורבות של גורמים ברשות וגורמים פוליטיים בהעדפות בתי הספר.

ספקים שמעניקים שירותים במגוון רחב של תחומים

סוג אחר של ריכוזיות בא לידי ביטוי בהענקת שירותים בתחומים שונים, שעל-פניו אין קו המחבר ביניהם, על-ידי ספק אחד שלא ברורה זיקתו לכל אותם תחומים. עיון במסמכי רשויות ובתי ספר ובפרסומים שונים ברשתות החברתיות מלמד כי מדובר בגופים המומחים בתחום אחד או גופים שנעדרים מומחיות ספציפית, אשר מגייסים מדריכים בתחומים השונים, לפי דרישות "השוק".

בשורות הבאות נביא כמה דוגמאות המלמדות על המגמה הנזכרת. כפי שנראה, כמה מהספקים מפעילים מספר תכניות, לעתים אותם גורמים פועלים באמצעות שני גופים שונים. חלק מהם ממלאים תפקיד מסוים במערכת החינוך או נמצאים בקרבה לבעלי תפקידים במערכת.

1. עובד שמילא בעבר תפקיד בתחום המתנ"סים וכיום עובד בעסק המעניק הכשרות מקצועיות שונות בשוק הפרטי ומפעיל כנראה עסק פרטי אחר, הוא איש הקשר מאחורי שתי תכניות שמפעילה חברה הרשומה במאגר. החברה הנ"ל פועלת תחת לפחות 3 תכניות, והיא מתקשרת לעתים עם רשות אחת תחת שמות שונים.

2. עסק המעניק הכשרות מקצועיות (בעיקר לבעלי מקצוע מתחום הבינוי והתשתיות) רשום במאגר תחת לפחות 5 תכניות. במקביל לעסק הנ"ל קיימת עמותה עם שם דומה ונציג העסק הוא מורשה חתימה בעמותה. גם אותה עמותה מפעילה תכניות הרשומות במאגר. על-פניו מדובר בגוף אחד.

3. ספק המפעיל שירותים בתחום הטיפול (לפי פרסומים, זה תחום מומחיותו והשכלתו), מפעיל תכנית מקבילה בתחום השפות הזרות.

4. ספק אחר המפעיל שירותים בתחום השפות הזרות, מפעיל תכנית מקבילה בתחום הטכנולוגי.

5. תאגיד שמושבו ביישוב יט', הרשום במאגר כמפעיל תכנית העשרה ומעניק שירותים בפריסה ארצית, הוגדר כספק המעניק חוגים שונים מתחומי הספורט, הריקוד והטכנולוגיה. בפרסומים של התאגיד הוא מודיע על נכונותו לספק חוגי תכנית אתגרים בתחומים אלה: הספורט האתגרי, איכות הסביבה, ספורט קבוצתי וקרבי, בטיחות בדרכים, צילום, רפואה ומדע, טיפולים רגשיים והתנהגותיים, הוראה מתקנת ועוד. עוד מודיע התאגיד הנזכר על כוונתו להעסיק מדריכים בחלק מתחומים אלה.

6. תאגיד הקשור לעובד הוראה במשרד החינוך מפעיל 5 תכניות הרשומות במאגר-העובד הנ"ל רשום בחלק מהתכניות כאיש קשר, ובחלק האחר רשומים אנשים אחרים מאותה משפחה. תחת אחת התכניות המאושרות של אותו ספק מופיעה רשימת חוגים ארוכה זו: קראטה, כדורגל, דבקה, מקהלה, שחמט, שחייה, יצירה, בישול, תיאטרון, צילום, מוזיקה, אמנות הנואם.

7. עובד/ת הוראה מהצפון, שמילא/ה לכאורה גם תפקיד אזורי מסוים, עומד/ת מאחורי חברה ועמותה. בין בעלי התפקידים בשני הגופים בן/ת זוג של העובד/ת וגורם נוסף שהופיע במאגר גם כנותן שירותים פיננסיים למוסדות חינוך. שני הגופים הופיעו במאגר כספקים של לפחות 7 תכניות (על-פניו מספר זה צומצם בהמשך). במסגרת זו מעניק הספק תכניות במגוון רחב של תחומים.

8. גוף העוסק בתחום ההכשרות המקצועיות ופועל גם כסוכן למוסד השכלה גבוהה פועל תחת מספר תכניות מאושרות במאגר, הוא נמצא בהתקשרויות עם שורה של בתי ספר ורשויות מקומיות (כ-70 מוסדות לפי המאגר) ומעניק שירותים במנעד רחב של תחומים. תחת אחת התכניות במאגר מופיעים שירותים ביותר מ-10 ענפי תרבות, מדע וספורט.

9. גוף שבבעלות איש חינוך מוכר הופיע במאגר כמפעיל של 8 תכניות,¹⁰⁴ והעניק שירותים לעשרות מוסדות, בשורה ענפה ביותר של תחומים. תחת אחת התכניות הוא הציע שירותים אלה: "שחמט, קסמים במדע, חומרי תבלין, צמחי מרפא, אינדיקטורים וצבעי מאכל, רובוטיקה, שף הקטן, רופא צעיר, רחפן הצעיר, מחזור, מדעים חוקר צעיר, יזם צעיר, חשיבה מתמטית, אדריכל צעיר, בניית אתרים, יישומי מחשב, סיבר טכני מחשבים, חשיבה מתמטית, הקוסם הקטן, חלל ואסטרונומיה, כדור הארץ והיקום, המהנדס הקטן, המדען הקטן".

בנוסף לעסק המזוהה עם הספק הנ"ל, הוא הופיע בשלב מסוים כמורשה חתימה בגוף אחר, שאף הוא הפעיל מספר תכניות. בשנה מסוימת שלטו שני הגופים במרבית החוגים של מחלקת נוער מסוימת ושל בית ספר.

104. בשנים הרלוונטיות לבדיקה בדוח זה. התכניות אינן מופיעות עוד לשנה הנוכחית.

10. עסק ממרכז הארץ הופיע במאגר, בתקופה הרלוונטית, תחת 5 תכניות שונות (מספר זה צומצם לאחרונה והשמות השתנו) והעניק שירותים למספר מוסדות. באחת ממחלקות הנוער סיפק 12 חוגים בתחומים שונים.

11. חלק מהספקים נראים, על-פי פרסומים ברשת, כגופים המתמחים בתחום מסוים, ועל-פניו הם החלו דרכם כספקים למוסדות חינוך באותם תחומים, אולם כיום הם מספקים שירותים בתחומים נרחבים מעבר לתחום מומחיותם. למשל, מספר ספקים בתחום הפרא-רפואי מעניקים כיום גם חוגי ספורט, שפות, ימי שיא וכו'. שני ספקים בתחום המחשוב והתרפיה העניקו עבור עיריית יט' שירותים בתחום הרובוטיקה, המוזיקה, ציור, כדורגל, כדורסל ובישול.

12. ספקים הפועלים בפריסה ארצית מנהלים מעל 10 תכניות במקביל ומתקשרים עם מוסדות חינוך ובתי ספר בהיקפים גדולים, תחת שמות שונים. כמה מהם מדווחים על מספר גדול של תכניות מאושרות באינטרנט. על-פניו, חלק מהם עובדי הוראה, או כאלה שעבדו במערכת החינוך ופרשו לטובת הקמת עסק למתן שירותי חינוך במיקור חוץ.

13. מספר ספקים הפועלים בפריסה ארצית פרסמו מודעות דרושים והצעות להעסקת מדריכים ביותר מ-10 ענפי ספורט, תרבות ומדע.

סיכום ביניים

כעולה מהדוגמאות שלעיל, גופים עסקיים פועלים בהיקפים רחבים - הן מבחינת מספר המוסדות והן מבחינת מגוון השירותים שהם מעניקים - במסגרת הרפורמות. עסקים להכשרות מקצועיות וגופים שהפעילו חוגים והשתלמויות בשוק הפרטי השתלבו במסגרת הרפורמות ומציעים שירותים במגוון רחב של תחומים.

הגודל, ההיכרות המוקדמת והקרבה לגורמים במערכת העניקו יתרון לגופים אלה על-פני ספקים קטנים ואנשי חינוך צעירים המתמחים בענף מסוים. תנאי השוק, המתאפיינים כאמור בחוסר שקיפות ותחרות, לא מאפשרים למדריך צעיר המתמחה בענף ספציפי לפעול כספק עצמאי, והם מאלצים אותו לעבוד תחת ספקים גדולים שמציעים מנעד רחב של שירותים.

התופעה של ספק אחד המומחה כמעט לכל תחום אפשרי עולה בבירור הן ממסמכי ההתקשרויות, הן מפרטי הספקים במאגר והן מפרסומי הספקים. על-פניו, ספקים אלה נטולי מומחיות בתחום מסוים, והם מגייסים מדריכים (לרוב סטודנטים ובוגרי מוסדות השכלה גבוהה) לפי הביקוש של בתי הספר ויחידות הנוער.

פרסומי ספקים אליהם נחשפנו במסגרת הכנת הדוח מראים כי ספקים הפועלים בפריסה ארצית פרסמו מודעות לגיוס מדריכים בשורה ארוכה של ענפי תרבות וספורט. על-פי תלונה שהגיעה לעמותה, אחד הספקים מתחום המדעים חיפש מדריכים בקרב סטודנטים ואף בקרב בוגרי תיכונים עם תעודת בגרות במגמות מדעיות.

ההסבר היחיד לתופעה של הצעת שירותים רבים ומגוונים (בהיקף חריג) בתחומי ספורט, תרבות, ומדע, הוא שמדובר במעין "חברות כוח אדם" הפועלות במסגרת התכנית ומפיקות רווח דרך העסקת מדריכים צעירים. מרואיינת 22, רכזת עוגן באחת הרשויות, ציינה כי ספקים שמקבלים 350 ש"ח לכל שעת עבודה בהתקשרות עם הרשות משלמים למדריכים (המגיעים לעתים מיישוב אחר) כ-40 שקלים לשעה. לטענתה, ספקים שלחו מדריכים נטולי השכלה רלוונטית. מרואיין 12, איש חינוך ופעיל בארגוני חברה אזרחית, הזכיר בשיחה עמו את האבטלה ואפשרויות ההעסקה המצומצמות בקרב בוגרי הוראה בחברה הערבית. להערכתו ספקים מנצלים כוח אדם זה להגדלת רווחיהם.

כאמור, קבוצת ספקים זו פועלת בהיקפים גדולים בפריסה ארצית, לרבות במוסדות הנמצאים במרחק רב. היקפי ההתקשרויות, המרחק בין הרשויות ובתי הספר עמם מתקשרים ותלונות שהתקבלו במסגרת גיבוש דוח זה, מספקים כולם אינדיקציות כי גופים אלה מעבירים התקשרויות לניהול צדדים שלישיים שלא צורפו במאגר ועובדים כקבלני משנה עבור ספקים, או מתקשרים עם הרשות תחת הבטחה כי יעסיקו מקורבים מתושבי המקום כמדריכים מטעמם.

מובן כי ישנם גופים המתמחים בתחום החינוך הבלתי פורמלי הפועלים בפריסה ארצית, אולם לא לכל ספק עומדים המשאבים הנדרשים להתקשרויות בהיקף זה והדבר מחייב בדיקת מצבת כוח אדם, מבנה ארגוני של הגוף הספק, קיומם של רכזים ומשרדים במחוזות השונים ועוד.

חלק מהגופים הנזכרים קשורים זה לזה, ובעלי תפקידים בגוף אחד ממלאים תפקיד מקביל בגוף אחר, באופן שמעורר חשש לתיאום בין ספקים והטיית הליכי התקשרות, שכאמור סובלים ממילא מהיעדר שקיפות ותחרות חופשית. חלק מאותם ספקים ממלאים תפקידים (כעובדי ציבור) במערכת החינוך או נמצאים בקרבת משפחה מדרגה ראשונה לבעלי תפקידים.

גורמים שונים ציינו בשיחות עמם כי מתקיים מעין "קרטל" של קבוצת ספקים, השולטים בנתח משמעותי של ההתקשרויות. חלק אף הביעו חשש כי גורמים אלה מתואמים ביניהם.

למותר לציין כי תיאום בין מציעים והתמודדות במכרזים ציבוריים באמצעות שני גופים הקשורים ביניהם פוגעים בעקרונות השוויון והתחרות החופשית, ומעוררים חשש להפרות מתחום בטוהר המידות. הדוגמאות שנבדקו במסגרת הדוח מעלות כי במקרים מסוימים נערכו התקשרויות עם אותו בית ספר או יחידת נוער תחת שני גופים הקשורים ביניהם, במקרים אחרים כל אחד מהגופים הקשורים מופיע בהתקשרויות של רשות אחרת, אולם הדבר מעורר כאמור קושי מתחום טוהר המידות ויוצר מצג מטעה כלפי הציבור.

כדי לבלום תופעות אלה, המעוררות ספקות ביחס לאיכות השירותים במסגרת הרפורמות וחשש לא-סדרים והפרות דין, יש להגביר את השקיפות והתחרות בהתקשרויות ולנקוט בצעדים שונים לצמצום ריכוזיות.

המלצות:

א. קיום הליכי התקשרות פומביים ושוויוניים, כמוצע בפרקים ד'1 ו-ד'2 לעיל. עם הגשת ההצעות בהליכי התקשרות אלה, יש לגבש חוות דעת של גורמי המקצוע ביחס להצעות. ועדת המכרזים/ההתקשרויות וגורמי המקצוע יבחנו התאמת הספק לתחום ויפעלו למניעת ריכוזיות בהתקשרויות, ברוח עקרונות השוויון והתחרות של תורת המכרזים.

ב. מוצע למנוע התקשרות עם ספק אחד באמצעות שני גופים (כמו חברה ועמותה). יש לברר סוגיה זו לעומק ולערוך בדיקות מתאימות לחשיפת הקשר בין גופים ספקים.

ג. צמצום מספר התוכניות המופעלות מטעם ספק אחד.

ד. סיווג ספקים על-פי תחומי ההתמחות, בהתבסס על בדיקת רקע מקצועי לפני הכניסה למאגר, ובחינת דרכים לצמצום התופעה של "ספקים בכל תחום".

ה. עידוד התמקצעות והתקשרות ישירה עם בעלי מקצוע (עם מאמן כדורגל במישרין, חלף התקשרות עם ספק המשמש כמעין חברת כוח אדם עבור מדריכים אלה).

ו. חיוב ספקים בדיווח על התקשרויות אחרות מתחום החינוך, עם משרד החינוך או רשויות מקומיות, כגון הפעלת גנים, צהרונים, מועדוניות וכו'.

ז. סימון אזורי עבודה של ספקים וקביעת קריטריונים לאישור ספקים העובדים בפריסה ארצית.

ד. חשדות לניגוד עניינים, פגיעה בטוהר המידות ומעשי שחיתות

לצד הליקויים בדרכי בחירת הספקים, עליהם עמדנו קודם, אשר מתנהלים בחוסר שקיפות, היעדר תחרותיות והיעדר שוויון, בחלק מהמקרים מתעורר חשד לניגוד עניינים, פגיעה בטוהר המידות ומעשי שחיתות. אינדיקציות לכך עולות ממסמכי כמה רשויות ומוסדות חינוך, מעמדות משתתפי הסקר ומתלונות שהתקבלו לקראת גיבוש דוח זה.

הגם שבחירת ספק על-ידי גורם בודד, ללא שיתוף גורמים נוספים וללא בחינת חלופות (ובוודאי כשמדובר בהתקשרות בהיקף משמעותי) היא דבר חמור כשלעצמו, המעורר חשש להפרות דין ושיקולים פסולים, אין ספק כי דיווח על חוג שלא התקיים או התקשרויות עם מקורבים הם מעשים חמורים ומדאיגים יותר.

הסטת תקציבי הרפורמות לצרכים אחרים

אחת התופעות המדאיגות הקשורות עם יישום הרפורמות היא הסטת התקציבים (או חלקם) לצרכים אחרים של הרשות המקומית או בתי הספר. דומה כי התופעה, או לפחות הדרישה, לטיול של יום אחד במקום חוג או ציוד במקום תכנית חינוך בלתי פורמלי, מוכרת במוסדות שונים. תופעה זו פוגעת קשות בסיכויי הצלחת הרפורמות וחוטאת ליעדים הציבוריים והחינוכיים.

במישור המשפטי, התנהלות זו מקימה חשש לעבירות פליליות ומשמעיות.¹⁰⁵ אין דרך חוקית להסטת תקציבים כזו, למעט במקרים בהם המהלך מאושר על-ידי הגורמים הרלוונטיים. האחריות לכך רובצת על כתפי עובדי ציבור וספקים החוטאים במעשים אלה.

התנהלות זו גם יוצרת פתח למעשי שחיתות חמורים יותר והפקת טובות הנאה אישיות, בהיעדר אפשרות מעשית לפיקוח ובקרה בנסיבות אלה.

מרואינים 2, 18, 21 ו-23 (ספקים), ציינו כי נחשפו לתופעה. אחד מהם טוען כי כל הזמן עולות דרישות לציוד, לדעתו התופעה בלטה במיוחד בתקופת משבר הקורונה, כשרשויות לא הצליחו לנצל מלוא תקציב אתגרים.

מרואיין 23 מעריך כי בתי ספר עם מבנים ישנים ורמת תשתיות ירודה נאלצים לפעול בדרך זו כדי להשלים צרכים בסיסיים. לטענתו, מנהלים עושים זאת מחוסר ברירה, בהיעדר היענות לדרישות בתי הספר מצד הרשות המקומית. אשר לספקים, הוא מעריך כי ספקים מסכימים לקחת חלק במעשים אלה (ציוד או הסעות תמורת חוג וכו'), כדי שלא לאבד לקוח. עם זאת הוא סבור כי תכנון סדור של המנהל יאפשר שימוש יעיל יותר בתקציב.

גם מרואיין 20, מנהל מחלקת חינוך, סבור כי קיים תקציב ייעודי לכל הצרכים ועם תכנון ראוי לא יהיה צורך בהסטת תקציב מתחום לאחר. כך עלה גם מהשיחות עם המרואינים 4 ו-5 (מנהלי בתי ספר).

105. ראו, ס' 9 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978; ס' 423 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

מרואיין 19 (מנהל יחידת נוער) ציין כי מנהלי נוער מתמודדים עם דרישות של הנהלת הרשות לניצול חלק מתקציבי התכנית לצרכים אחרים. לפי מנהל היחידה, עימות עם הנהלת הרשות לא יאפשר מילוי תפקידו, הוא הזכיר בשיחה כי יחידת הנוער תלויה בכל הוצאה שלה בהנהלת הרשות.

תוצאות הסקר שנערך במסגרת דוח זה מלמדות אף הן על התופעה. להיגד "חלק מתקציבי החינוך הבלתי פורמלי מנוצלים לצרכים אחרים של בית הספר" הייתה הסכמה של 43% בקרב מנהלים ו-69% בקרב עובדי הוראה. להיגד דומה לפיו "חלק מתקציבי החינוך הבלתי פורמלי מנוצלים לצרכים אחרים של הרשות המקומית" היו 50% הסכמה בקרב מנהלי ועובדי מחלקות חינוך ונוער. התופעה מורגשת יותר בקרב ספקים, הם מסכימים במידה של 76% כי "חלק מתקציבי החינוך הבלתי פורמלי מנוצלים לצרכים אחרים של הרשות המקומית או בתי הספר".

"תרומות" ספקים

בחלק מהמקרים אין דרישה למתן ציוד או שירותים אחרים תוך דיווח על חוגים ותכניות, אך קיימות תרומות ספקים, או ליתר דיוק: דרישות לתרומה מצד הרשויות ובתי ספר.

מרואיין 4 (מנהל בית ספר) ציין כי לעתים הוא דורש מספקים תרומת ציוד מסוים לבית הספר (כמו מקרן למשל), הדבר לגיטימי בעיניו ולא פוגע ביישום הרפורמה. גם מרואינת 8 (מנהלת יחידת נוער), ציינה כי היא מבקשת מספקים לתרום פעילות נוספת מעבר להתקשרות עמם.

לפי מרואיין 23 (ספק), לפעמים מנהל מביע חוסר שביעות רצון מהתכנית ומבקש תרומה של אלפיים ש"ח לבית הספר, כדי לחדש התקשרות בשנה הבאה. מידת ההסכמה להיגד "בית הספר מבקש מהספק לתרום ציוד או ימי שיא כדי לעבוד עמו בעתיד" עמדה על 73% בקרב הספקים שהשתתפו בסקר.

יצוין כי תרומה לרשות המקומית (לרבות בתי ספר שבבעלותה) צריכה לעבור שורה של מסננות כדי לנטרל חשש לניגוד עניינים ופגיעה בטוהר המדינות, בין היתר, יש לרשום את דבר קבלת התרומה לפי מתווה שקבע משרד הפנים,¹⁰⁶ למסור עדכון בנושא למליאת המועצה ולהודיע על כך בפומבי. נוהל מקביל נקבע גם על-ידי משרד החינוך והוא מחייב אישור הרשות המקומית ומנהל המחוז במשרד, בטרם קבלת תרומה מגורמים חיצוניים (שאינם הורים).¹⁰⁷

106. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 04/2016 "נוהל לאישור גיוס וקבלת תרומות ע"י הרשויות המקומיות" (08.05.2016). www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/notice-04-2016/he/file_notice_notice-04-2016.pdf

107. חוזר מנכ"ל משרד החינוך 302 "תשלומי הורים" (11.07.2022) https://apps.education.gov.il/Mankal/Horaa.aspx?siduri=402#_Toc256000051

מעורבות עובדי משרד חינוך, עובדי רשויות מקומיות ובני משפחותיהם בהתקשרויות

דוגמאות שנסקרו לעיל, בהתבסס על בדיקות מדגמיות במאגר ופרסומי רשויות וספקים, מראות כי בלא מעט מקרים מעורבים מנהלי בתי ספר, עובדי הוראה וגורמים נוספים במשרד החינוך ובשלטון המקומי, באופן ישיר או באמצעות בני משפחה, כספקי חוגים ותכניות.

מלבד דוגמאות אלה, גם מרואיינים מספרים על התופעה. מרואיינת 9 (מנהלת יחידת נוער) מציינת כי עובדי הוראה משמשים גם כעובדי ספקים וגם כרכזי עוגן ביחידות הנוער, לדבריה הדבר מעורר קשיים שונים בהפעלת תכנית אתגרים. לעומתה, מרואיינת 11 (גם היא מנהלת יחידת נוער) מציינת כי חלק ממדריכי הספקים הם עובדי הוראה בבתי הספר, אך היא רואה בכך כיתרון.

מרואיין 14, יועץ משפטי של עירייה, טוען כי שלושה מנהלי בתי ספר פועלים כספקים ומקיימים עסקים ביניהם. לדבריו, לכל אחד מהם יש ספק מקורב והם מעבירים עבודות זה לזה. גם עובדי הוראה ועובדי עירייה לטענתו משמשים כספקים. יצוין כי הבדיקות שנעשו ביחס לאותה רשות העלו כי יש אמת בדברים. טענות דומות לאלה עלו גם מהשיחה עם מרואיינת 24, מנהלת מחלקת חינוך בעירייה אחרת. מרואיין 19 (מנהל יחידת נוער) מציין כי קיימות טענות למעורבות גורמי חינוך כספקי תכניות. לטענתו הצעות לתכניות שונות הגיעו בעבר באותו ערוץ, באופן המעורר חשד למעורבות של גורמים במשרד ותיאום בין ספקים. מרואיין 21 (ספק) טוען כי חלק מהספקים הם קרובי משפחה של מנהלים וראשי רשויות בשלטון המקומי. גם מרואיין 23 (ספק) טוען כי מנהלי בתי ספר ומנהלי נוער פועלים כספקים.

בדיקת המידע שהתקבל, בעקבות בקשות לפי חוק חופש המידע, ביחס לרשויות ובתי ספר, עיון במאגר הספקים ובפרסומי רשויות וספקים, בנוסף לטענות נוספות שהתקבלו במענה של העמותה, מספקים כולם אינדיקציות משמעותיות לתופעה מדאיגה זו. להלן נעמוד על כמה דוגמאות שממחישות את התופעה:

1. בכיר באחת העיריות מועסק במקביל בגוף ארצי הרשום כספק במשרד החינוך ומעניק חוגים במסגרת תכנית אתגרים. הבכיר הנ"ל משמש מעין סוכן עבור אותו גוף בתכנית אתגרים. הגוף הנזכר התקשר עם אותה עירייה ועם רשויות נוספות באזור.
2. עמותה שהוקמה על-ידי מנהל/ת בית ספר ואנשי חינוך נוספים מיישוב בצפון העניקה שירותים בהיקפים משמעותיים לרשויות מרוחקות.
3. עובד/ת הוראה בתיכון של רשות מקומית רשום/ה כאחראי/ת מטעם גוף ספק לתכנית במאגר הנמצא בהתקשרות עם מספר רשויות. בן/ת זוג של עובד/ת ההוראה

הוא מנהל/ת בית ספר של משרד החינוך. חיפוש שם הגוף הספק באינטרנט מוביל לפרטי הקשר של המנהל/ת עצמו/ה. אחד מגורמי ההנהלה של אותו גוף הוא גם איש קשר מטעם גוף אחר הרשום במאגר, עולה חשש כי מדובר בעסק משפחתי אחד בסביבת אותו/ה מנהל/ת.

4. עובד/ת הוראה בבית ספר של משרד החינוך ביישוב יט', שכנראה גם ממלא/ת תפקיד אזורי, מועסק/ת אצל ספק המעניק שירותים מגוונים ביישוב הנ"ל וברשויות רבות אחרות. בפרסום ציבורי ברשת מדווח/ת עובד/ת ההוראה על "החוגים שלנו" ומודה לאחד מבתי הספר ביישוב על אירוח החוג.

5. תאגיד הקשור לעובד/ת הוראה במשרד החינוך מפעיל 5 תכניות הרשומות במאגר- העובד/ת הנ"ל רשום/ה בחלק מהתכניות כאיש/ת קשר, ובחלק האחר רשומים אנשים אחרים מאותה משפחה.

6. עובד/ת הוראה מהצפון, שמילא/ה לכאורה גם תפקיד אזורי מסוים, עומד/ת מאחורי חברה ועמותה. בין בעלי התפקידים בשני הגופים בן/ת זוג של העובד/ת וגורם נוסף שהופיע במאגר גם כנותן שירותים פיננסיים למוסדות חינוך. שני הגופים הופיעו במאגר כספקים של 7 תכניות במגוון רחב של תחומים. עובד/ת ההוראה - הספק הנ"ל נמצא בקרבת משפחה מדרגה ראשונה עם מנהל בית ספר ובכיר נוסף במשרד.

7. גוף העוסק בתחום ההכשרות המקצועיות ומשמש גם כסוכן למוסד השכלה גבוהה פועל תחת מספר תכניות מאושרות במאגר, הוא נמצא בהתקשרויות עם שורה של בתי ספר ורשויות מקומיות (עשרות מוסדות לפי המאגר) ומעניק שירותים במנעד רחב של תחומים. פרסומים מראים כי במקביל לאספקת חוגים במסגרות של גפ"ן ואתגרים עובד אותו גוף בממשק עם עובדי רשויות להענקת הכשרות מקצועיות ואקדמיות.

8. עסק של איש חינוך מוכר, הנמצא בקרבה ראשונה למנהל/ת בית ספר, נרשם במאגר (בשנים הרלוונטיות) כספק של מספר תוכניות, והעניק שירותים לעשרות מוסדות, בשורה של תחומים. בנוסף לעסק המזוהה עם איש החינוך הנ"ל, הוא הופיע בשלב מסוים כמורשה חתימה בגוף אחר, שאף הוא הפעיל מספר תכניות.

9. גוף המזוהה על-פניו עם מפלגה ארצית הופיע כספק במאגר עד שלב מסוים, עד לאחרונה היו בכירים באותה מפלגה בעלי תפקידים בגוף. גוף זה זכה להתקשרויות בהיקף נרחב באחת הרשויות, ראש הרשות שם משתייך גם הוא לאותה מפלגה.

10. בני זוג עובדי הוראה – אחד/ת עובד/ת הרשות המקומית והשני/יה עובד/ת משרד החינוך (הראשון סיים עבודתו כנראה בתקופה האחרונה), מפעילים יחדיו שורה ארוכה של חוגים ותכניות בפריסה ארצית, והם מופיעים במאגר תחת 10 תכניות שונות, אשר חולקות שמות דומים ופרטי קשר זהים – על-פניו אחד מבני הזוג הוא הגורם הפעיל בתחום ומפעיל תכניות נוספות בשם בן/ת הזוג. בין יתר ההתקשרויות, הם נמצאים בהתקשרות עם יחידת הנוער ובתי ספר ביישוב בו הועסקו כעובדי הוראה.

11. תאגיד שעל-פי שמו מתיימר לעסוק בתחום מקצועי מסוים, פועל בפריסה ארצית ומעניק מגוון רחב של שירותים, כמעט מכל הבא ליד (ספורט, מדע וטכנולוגיה, שפות ועוד הרבה) – כך עולה מתיאור התכנית וממסמכי רשויות מקומיות. איש/ת הקשר של התאגיד בן/ת זוג של מנהל/ת בית ספר; בעל תפקיד אחר בתאגיד מעורב בעבודת ספקים ובתי ספר בכובעים שונים (יועץ פיננסי למוסדות חינוך, בעל תפקיד בגופים ספקים וכו'). לפי מידע ציבורי רשמי, הגוף מעסיק עשרות עובדים. באופן תמוה, התאגיד הנ"ל עוסק באותו תחום עניין בו עוסק/ת המנהל/ת. עד שלב מסוים, המנהל/ת עצמו/ה העניק/ה הרצאות בבתי ספר מטעם אותו תאגיד. בין יתר ההתקשרויות, התאגיד סיפק שירותים עבור יחידת הנוער (בשווי של כ-200 אלש"ח באחת השנים שנבדקו) ובתי ספר באותו יישוב בו מועסק/ת המנהל/ת. עובד/ת הרשות המקומית הועסק/ה בשלב מסוים בתאגיד, במקביל לעבודתו/ה באחד מבתי הספר מטעם הרשות. בנוסף לאותו תאגיד, בן/ת הזוג של אותו/ה מנהל/ת מפעיל/ה תכנית נוספת שנושאת שמו/ה.

12. בין הספקים פעילים חברתיים, אנשי חינוך, אנשי דת, ואנשי עסקים. מילוי התפקידים החינוכיים והחברתיים בהם נושאים במקביל לעבודתם כספקים מעורר קשיים.

13. עובד/ת הוראה מהצפון, בן/ת זוג של מנהל/ת רשומה במאגר הספקים. שניהם עובדי המשרד.

14. לפי טענה שהגיעה בשלב מתקדם של כתיבת הדוח ונמצאת בבדיקה, אחד מבתי הספר שבבעלות רשות מקומית התקשר עם בן/ת של עובד/ת הוראה כספק, בשווי של עשרות אלפי שקלים.

כפי שציינו קודם, פעילות עובדי הוראה, מנהלים וגורמים אחרים במערכת החינוך וברשויות המקומיות כספקים במסגרת הרפורמות מעוררת חשש לניגוד עניינים, ונדרשת בחינה פרטנית של כל מקרה לגופו. חשש זה ניתן לעתים לנטרל באמצעות קביעת הסדרים וההתניות מסוימות – כך למשל שעובד ההוראה יכול להעניק

שירותים ליחידת נוער ביישוב אחר אך לא באותה רשות בה מועסק וכדומה, ולעתים הסרת ניגוד הענייניים באה באמצעות קביעת איסור על סוגים מסוימים של מינויים והתקשרויות.¹⁰⁸

עוד יצוין כי עבודה נוספת של עובדי הוראה במשרד החינוך ועובדי הוראה מטעם רשויות מקומיות טעונה אישור מראש, ובהיעדר אישור אסור למלא תפקיד נוסף. הפרת איסור כזה עולה כדי עבירת משמעת.¹⁰⁹

במדריך ליישום רפורמת גפ"ן מזכיר משרד החינוך ל- "עובדי הוראה, מנהלים, מפקחים, עובדי מטה המשרד ומחוזותיו, עובדי רשויות ובעלויות ממלאים תפקיד ציבורי במסגרת תפקידיהם במערכת החינוך", כי "חל איסור על עובד ציבור מלהימצא במצבים המעמידים אותו בפני חשש לניגוד עניינים, במצבים בהם קיימת אפשרות למשוא פנים או דעה משוחדת, וכן יש להקפיד על קיום יחסי אמון בין עובד הציבור לבין הציבור". צוין כי "האיסור מבוסס על הוראות הדין, כאמור לעיל, וגם על כללי המינהל התקין וחובת ההגינות ותום הלב". עוד הדגיש המשרד את האינטרס בשמירה על כספי הציבור וחיזוק האמון בשירות הציבורי.

כפועל יוצא של כללים אלה, נקבע כי "קיימת חובה ... לדווח על ספקים המפעילים תוכניות חינוכיות במערכת גפ"ן הקשורים אליהם, בין אם הם מצויים בניגוד עניינים בגינם ובין אם לאו".

לגבי מפקחים ומנהלים נקבע כי עליהם להימנע מקבלת החלטות בקשר לקרובי משפחה או גורמים אחרים הנמצאים בקשר עמם, באופן שמעמיד אותם בניגוד עניינים ולדווח על כך במקרים המתאימים. עוד נקבע לגבי המנהלים כי עליהם להצהיר על היעדר ניגוד עניינים בטרם ביצוע התכנית השנתית במסגרת גפ"ן.

אשר לעובדי הוראה נכתב כי עבודה במסגרת הרפורמה "בכל מענה שאינו מענה משרדי והוא מוצע בגפ"ן" (כספקים, עובדי ספקים וכו'), מותנית בקבלת היתר לעבודה פרטית נוספת. עוד נקבע כי עובד ההוראה לא יעבוד (כספק) במסגרת הרפורמה בבית הספר בו הוא מועסק, וכי עובד שהתפטר מעבודתו או פרש בפרישה מרצון לא יכול לעבוד במסגרת הרפורמה.¹¹⁰

ביחס לעובדי מטה ועובדי מחוזות המשרד נקבע כי "חל איסור מלעסוק בכל סוג של עבודה נוספת שקשורה בתוכניות גפ"ן, בין אם במישרין ובין אם בעקיפין (באמצעות תאגידים של/ע"ש קרובי משפחותיהם ו/או חבריהם".

הנחיות נקבעו גם לגבי עובדי "בעלויות חינוך ורשויות מקומיות".¹¹¹

אשר לרשויות המקומיות (הבעלויות) יצוין כי דיני השלטון המקומי מספקים אף הם כלים להתמודדות עם מקרים של ניגודי עניינים וקובעים איסורים שונים, כך למשל, האיסור על התקשרות עם קרובו של נבחר ציבור או בכיר ברשות תקף גם לגבי התקשרות בבית ספר עירוני,¹¹² אולם ניהול ההתקשרויות על-ידי בתי הספר

108. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1555 "עריכת הסדרים למניעת ניגוד ענייניים בשירות הציבורי" (דצמבר 2021).

109. חוזר מנכ"ל משרד החינוך 128 "היתר עבודה פרטית/נוספת לעובדי הוראה" (01.09.2015); ס' 177 לפקודת העיריות.

110. מדריך גפ"ן תשפ"ה, בעמ' 24-27.

111. שם.

112. ס' 122א לפקודת העיריות [נוסח חדש]; ס' 103א לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.

ללא מעורבות גורמי בקרה ברשות המקומית וללא שקיפות עלולים להקשות על אכיפות איסורים אלה.

ביישום תכנית אתגרים מגישות הרשויות המקומיות הצהרה על היעדר ניגוד עניינים, עליה חתומים ראש הרשות, הגזבר ומנהל יחידת הנוער, אולם על-פניו הצהרה זו אינה מקבלת ביטוי במציאות בחלק מהרשויות. חלקן על-פניו לא בוחנות ניגודי עניינים אפשריים בהתקשרות עם עובדי הוראה מאותו יישוב.

כפי שניתן ללמוד מהכללים שנקבעו במדריך גפ"ן, משרד החינוך מטיל האחריות בעיקר על בעלי התפקידים השונים להימנע מניגוד עניינים וחובת דיווח במקרים מסוימים, אולם לא ברור אם ננקטים צעדים אקטיביים מצד המשרד לבדיקת מקרים שלא דווחו. ההסתכלות במדריך גפ"ן היא לעתים צרה במידה מסוימת, לא מביאה בחשבון קשרים בין בעלי תפקידים בבתי ספר מאותו אזור ואפשרות להחלפת ספקים (בת זוג של מנהל א' מעניקה שירותים למנהל ב'; הבן של מנהל ב' מעניק שירותים למנהל ג') כדי "לחמוק" מהאיסורים.

בשונה מהאיסור המפורש והמחמיר על מעורבות גורמי מטה ומחוזות של המשרד בפעילות עסקית ביישום הרפורמה, לא נקבעו איסורים דומים ביחס למעורבות בן/ת זוג של מנהל/ת וקרובי משפחה אחרים.

אף ביחס לעובדי ההוראה המגבלה מתמצה באיסור התקשרות עם בית הספר בו הוא מועסק מקלה במידה מסוימת ולא מביאה בחשבון את האפשרות לקשרי עבודה וקשרים אחרים של גורמי חינוך ברמת היישוב.

המדריך גם לא מתייחס לאפשרות למעורבות ספקים מקורבים ביישום תכנית אתגרים (עבור יחידות הנוער ברשות), בנוסף להתקשרויות בתי ספר במסגרת גפ"ן. דומה כי לא נעשים החיבורים המתבקשים בין שתי הרפורמות במסגרת בחינת ניגודי עניינים על-ידי משרד החינוך והרשויות המקומיות.

כעולה מהשיחות והדוגמאות לעיל טענות לשחיתות, בהיקפים משתנים, מוכרות בתחום ומקבלות ביטוי בחלק מההתקשרויות. מנהלי ועובדי מחלקות חינוך ונוער הסכימו חלקית בסקר כי "גורמים במשרד החינוך וברשות המקומית מבקשים להתקשר עם ספק מסוים, באופן שמעורר חשדות לאינטרסים אישיים וגילויי שחיתות" – מידת ההסכמה עמדה על 54%.

גם הורים הסכימו חלקית (מידת ההסכמה הייתה 59%) לאמרה "אני נתקל או שומע על מעשי שחיתות (כמו דיווח על חוגים שלא בוצעו, מתן שוחד ועוד)". הסכמה גבוהה בהרבה להיגד זה הייתה בקרב קבוצת הספקים – מידת ההסכמה שלהם עמדה על 83%.

גם תלונות שהתקבלו בעמותה, במסגרת הערות פתוחות לסקר ובדרכים אחרות, מעלות תמונה מדאיגה. נטען, בין השאר, כי ספק שנפסל פועל כקבלן משנה של ספק אחר, מנהל בית ספר ציין בפני ספק כי הוא סגר תנאיו עם ספק מסוים והציע

כי ספקים אחרים יתקשרו דרך אותו ספק עם בית הספר. ממקור נוסף עולה כי על-פניו, בת הזוג של אותו מנהל, גם היא עובדת הוראה של משרד החינוך, מופיעה כספק במאגר.

ספק ציין כי נתקל בדרישת מנהל יחידת נוער לרכוש מחשב (כנראה עבור המחלקה) מחנות מסוימת כתנאי להתקשרות ומנהל יחידה אחר ביקש לממן שירותי הסעות עתידיים של המחלקה (לא ברור אם כ-"תרומה" או במקום חלק מהחוגים).

תלונות אחרות העלו כי מנהל בית ספר התקשר עם בן/ת זוג של אחיין/ית כספק, וכי מפעילת תכנית במאגר (התכנית לא זמינה עוד או החליפה שם) נטולת השכלה גבוהה וכנראה העסיקה אצלה בוגרות מוסדות השכלה.

כאמור, גם תלונות שנוספו לתיבת ההערות הפתוחות של הסקר מעלות תמונה מדאיגה. טענות בסגנון "שוחד", "גניבה" ו-"חשבונות פיקטיביות" צוינו על-ידי מספר משתתפים. גורם עלום שם ציין כי בתי הספר הפכו לעסק, הליון על חוסר שקיפות וביקש להגביר את הבקרה. יצוין כי חלק מהמשתתפים הצביעו על יתרונות של הרפורמות והפוטנציאל הגלום בהן, לצד הסתייגויות מסוימות.

מובן כי חוסר שביעות רצון של גורם כזה או אחר מהתנהלות הרשות המקומית או בית הספר אינו מעיד על פגם בעבודתם, אולם, כפי שהרחבנו לעיל, חוסר השקיפות ואי-שיתוף עובדי ההוראה נוגסים באמון הציבורי במערכת החינוך ומזמינים חששות וטענות לאי-סדרים והפרות דין.

גילויי שחיתות לא ייעלמו כליל מהשירות הציבורי, גם כשמוטמעים מנגנונים למניעת שחיתות והבטחת מנהל תקין, במערכות בהם מועסקים עשרות אלפי עובדים יהיו כאלה שינסו לנצל תפקידם לרעה ולקדם אינטרסים אישיים, אולם עבודה בשקיפות והיצמדות לכללי המנהל התקין יש בה כדי לבלום מעשים כאלה ולהקטין את הסיכוי להישנותם.

הציבור וציבור ההורים בפרט עשוי לשמש גורם בקרה משמעותי, ומכאן חשיבות השקיפות עליה עמדנו מקודם. כמו כן, במקביל להגברת השקיפות, יש לפתח מנגנון תלונות נגיש ויעיל, לרבות מתן האפשרות לתלונות מקוונות ואנונימיות. במדריך גפ"ן הוצגו דרכים להגשת תלונות בטלפון ובדוא"ל,¹¹³ אולם לא הוצעה האפשרות לתלונות מקוונות, לא צוינה האפשרות לשמירה על אנונימיות הפונים ולא ברור עד כמה נעשה שימוש ובכלים אלה. להבטחת שימוש יעיל במנגנון זה יש להגביר את החשיפה אליו, מעבר לפרטים במדריך גפ"ן ונהלים משרדיים, שרק קבוצה מצומצמת (בעיקר בעלי תפקידים) נחשפת אליהם.

תהיות ושאלות לגבי הליך סינון הספקים בטרם כניסתם למאגר

קרבות המשפחה בין ספקים לגורמים במערכת, שליטת ספקים במספר התקשרויות משמעותי והענקת שירותים בתחומים שונים ומרובים, מעידות כולן, על בדיקה וסינון לא מעמיקים מצד משרד החינוך בעת צירוף ספקים למאגר, או התמקדות בתכניות

כתובות (שעל-פי טענות נרכשות ממומחים מסוימים), ללא בדיקת עומק של זהות הספקים והמדריכים מטעמם, בחינת תחומי מומחיות הספקים, והצלבת מידע עם מאגרי המשרד - כגון בדיקת קרבת משפחה בין ספקים לבין גורמים במערכת או בחינת חוקיות צירוף עובדי הוראה כספקים במאגר.

על הבחינה הלא מעמיקה לכאורה של התכניות והספקים במאגר, מעידות תשובות הספקים עצמם במסגרת הסקר. ההיגד "משרד החינוך עורך בדיקה יסודית להבטחת הרמה המקצועית של הספקים לפני צירופם למאגר" זכה להסכמה של 52% בלבד, ההיגד "חלק מהספקים מספקים חוגים ותכניות מחוץ לתחום התמחותם" זכה להסכמה של 76%. הסכמה גבוהה יותר, של 88%, קיימת לגבי שליטת חלק מהספקים בכמות גדולה של חוגים ביישובים מסוימים ("חלק מהספקים מעניקים כמות גדולה של חוגים, ושולטים בכמות גדולה של פעילויות ביישוב או רשות מסוימת").

אשר לתופעה של ספקים האחראים למנעד רחב של שירותים מציין מרואיין 18 (ספק בעצמו), כי ספקים בוחרים שמות תכניות החופפים שמות סלים ויעדים של הרפורמות, כמו "מנהיגות" ו-"העשרה", וכך מעניקים חוגים מגוונים תחת שמות אלה-דברים דומים עלו משיחה עם מרואיין 23 (ספק אחר).

לפי מרואיין 18, חלק מהספקים בעלי תארים אקדמיים שבינם לבין תחום השירותים אין כל קשר ואין דרישה לרקע מסוים בחינוך. המרואיין עצמו לא רואה קושי מיוחד בכך שספקים מעניקים שירותים מתחומים שונים. לדעתו האיכות תלויה במדריכים המגיעים מטעם הספק.

לעניין ההצטרפות למאגר סבורים מרואיינים כי "כל מי שיש לו תעודת זהות" פותח עוסק והופך לספק, ואז מגייס מדריכים ונעזר במפתח תכניות. לפי מרואיינים, אישור הספקים למאגר מתמקד בסילבוס ובהתאמת המדריכים.

מרואיין 12, איש חינוך, מציין כי חלק מהספקים בעלי מומחיות בתחומם, אבל אין דרישה לרקע בחינוך ואז נוצר מצב שאין למדריך מיומנות בהתמודדות עם תלמידים.

מרואינת 9, מנהלת יחידת נוער, מרגישה פער בין תיאור התכניות במאגר לבין המצב בשטח. לדעתה התיאור המרשים על הנייר אינו תמיד תואם את המצב בשטח.

מרואינת 7, מנהלת בית ספר, מתרשמת כי בעבר היה קשה יותר להיכנס למאגר הספקים, אולם זה השתנה בהמשך וכעת הבקרה פחות קפדנית.

מרואיין 2, הורה ויועץ לאחד הגופים הספקים, מציע להתבונן בשלב אישור הספקים. הוא מביע תמיהה שספקים מקצועיים אינם מאושרים ואחרים, שאין להם זיקה

לתחום שהם מציעים, זוכים לאישור. לדבריו, כיום ניתן להתקשר עם יועץ/איש חינוך שבונה סילבוס ותכנית עבור הספק, וכך רוכשים מעין כרטיס כניסה למאגר.

מרואיין 21 (ספק) טוען כי לפחות בשנתיים האחרונות לא נתקל בראיונות למיון ספקים והכניסה למאגר נעשית בהתבסס על ההצעה המנוסחת היטב וניירת מסודרת. לדבריו הדבר הוליד קבוצת ספקים ברמה מקצועית ירודה, אשר מעניקים מגוון שירותים תחת שמות כלליים כגון מנהיגות והעצמה. ובכן, עיון במאגר מראה כי סיסמאות אלה מצורפות לשמות תכניות כמעט בכל תחום אפשרי.

שיפור דרכי המיון והסינון של הספקים, סימון תחומי מומחיות של ספקים, כפי שהוצע לעיל, הגברת השקיפות וייעול מנגנוני הגשת תלונות עשויים להגביל תופעות כמו אלה ולהבטיח איכות השירותים.

המלצות:

א. יש להגביר את השקיפות בעבודת בתי הספר ויחידות הנוער, לרבות פרסום תכנית עבודה מקושרת תקציב, רשימת החוגים ודיווח שנתי מסכם, בהתאם להמלצות שבפרק ד'1 לעיל. פרסום מידע ביחס ליישום הרפורמות, **בזמן אמת**, יאפשר שילוב פיקוח ומעקב של הורים, עובדי הוראה, נבחרי ציבור וגורמים נוספים. יישום הרפורמות תחת רמת שקיפות כזו עשוי למנוע הסטת תקציבים וניצולם לצרכים אחרים.

ב. יש להקפיד על מניעת ניגוד עניינים של עובדי הוראה, מנהלים, ובעלי תפקידים נוספים במשרד החינוך וברשויות המקומיות, הן ברמת צירוף הספקים למאגר והן ברמת ההתקשרויות. כן יש לערוך בדיקות יזומות לגבי ניגודי עניינים של ספקים במאגר, לחדד את ההנחיות ולבחון ממשקי עבודה וממשקים אחרים בין בתי הספר ובעלי התפקידים ביישוב לבין הספקים.

ג. יש להקפיד על היעדר ניגוד עניינים של ספקים ביישום תכנית אתגרים, לרבות בדיקת זיקה אפשרית של ספקים לגורמים במערכת החינוך, בין אם מדובר בעובדי הוראה, קרובי משפחה של מנהלי בתי ספר וספקים הנמצאים בהתקשרות עם בתי ספר ביישוב במסגרת רפורמת גפ"ן במקביל להתקשרות עם יחידת הנוער במסגרת תכנית אתגרים.

ד. מוצע להרחיב את האיסור במדריך גפ"ן על מעורבות עובדי מטה ומחוזות ובני משפחותיהם בעבודת ספקים, כך שיחול גם על מנהלי בתי ספר, בהינתן יכולתם להשפיע על ההתקשרויות וחשש לתיאום עם מנהלים אחרים.

ה. להדגיש, בדרכים שונות, את האיסור על עיסוק נוסף של עובדי הוראה (כספקים ועובדי ספקים) ללא היתר לעיסוק נוסף, ולאסור על התקשרות עמם כספקים באותו יישוב בו מועסקים כעובדי הוראה, הן במסגרת רפורמת גפ"ן והן בתכנית אתגרים.

ו. להדגיש ולחדד הנחיות ונהלי התרומות ברשויות המקומיות ובבתי הספר. מוצע כי תפורסם הנחיה האוסרת קבלת תרומות מספקים, באופן קטגורי, בהינתן חשש לניגוד עניינים ופיתוח תלות בין מקבלי ההחלטות במערכת החינוך לבין ספקים-תורמים.

ז. קביעת מנגנון משרדי לבירור תלונות בנוגע לניגודי עניינים וטענות נוספות מתחום טוהר המידות.

ה. היבטים בפיקוח על יישום הרפורמות

משרד החינוך מעורב בעבודה השוטפת של בית הספר באמצעות המפקח הרשותי מטעם המשרד, מדריכים ובעלי תפקידים אזוריים שונים. ביישום רפורמת גפ"ן המשרד מיוצג בוועדה המלווה של בית הספר,¹¹⁴ לצד הסמכויות הפיקוחיות הכלליות, ובאחריותו למיין ספקים עובר לצירופם למאגר, כפי שהורחב לעיל. גם בתי הספר מעורבים בעבודת הוועדה המלווה, לצד סמכויות אגף החינוך בפיקוח והתווית מדיניות חינוך יישובית.¹¹⁵

המדריך השנתי ליישום רפורמת גפ"ן מצביע על שני סוגי בקרה ופיקוח: בקרה כספית, המבוססת בעיקר על דיווחים למשרד והגשת דוחות תקופתיים, ו-"בקרת שטח על הפעלת התכנית לגמישות ניהולית". לפי המדריך, "משרד החינוך יפעיל בקרת שטח שוטפת לבחינת יישום התוכנית לגמישות ניהולית במוסדות החינוך. מטרת הבקרה לבחון אם המענים הבית ספריים והרשותיים שדווחו אכן מיושמים בפועל בבתי הספר, ואם הם עומדים בסטנדרטים הנדרשים". המדריך קובע כי "ביקור בקרה יתואם מראש במהלך שנת הלימודים מול מוסדות שיעלו במדגם הבקרה, והם יבוצעו על ידי צוותי בקרה בהפעלת זכיון מטעם המשרד. צוות הבקרה יחזור לביקורי בקרה נוספים על פי הצורך ובהתאם לשיקול דעת המשרד". אשר לטיב הבקרה צוין כי "הבקרה תתבסס על דיווח המוסד או הרשות במערכת הגפ"ן, ותבצע פיזית בבתי הספר באמצעות בחינת מערכות לימוד וניירות עבודה, ראיונות מנהל ואנשי צוות, ראיונות ספק/הורים, בדיקת שטח של הפעילות".

אשר לתכנית אתגרים, משרד החינוך מעורב ביישום התכנית, בין היתר, באמצעות השולחן העגול, אליו התייחסנו לעיל, לצד סמכויות פיקוח נוספות של המפקח היישובי ומנהל חברה ונוער.

114. משרד החינוך המנהל הפדגוגי "גפ"ן – גמישות פדגוגית ניהולית – הוועדה המלווה" . <https://meyda.education.gov.il/files/PortalBaaluyot/POB/gefen/gefen-tashpag/vaada-m-y.pdf>
115. אגודת תיאור התפקידים של משרד הפנים "מנהל יחידת חינוך" (22.09.2019).

באפריל 2022 הגיש סמנכ"ל ומנהל מינהל רישוי בקרה ואכיפה במשרד החינוך דוח משרדי בעניין יישום רפורמת אתגרים.

במכתב נלווה לדוח צוין כי "חשיבות הדו"ח נובעת בשל הדימיון שבין פרויקט אתגרים לפרוייקט הגמישות בהיבט של העברת תקציבים גמישים לשימוש ע"י בתי הספר והרשויות". בדוח הקצר הנ"ל, שהשתרע על-פני 10 עמודים, צוינו מגמות מסוימות שהעלתה הבקרה, אך לא הובאו נתונים פרטניים. נמצא על-פי אותו דוח כי "רובו של התקציב שהוקצה לתוכנית לא הגיע בסופו של דבר אל התלמידים, וממילא לא הצליח להביא לשינוי המיוחל כפי שהוגדר במטרות התוכנית".

לגבי שנות הלימודים תש"פ ו-תשפ"א קובע הדוח כי רק 66% מהחוגים היו פעילים. נתונים עגומים הוצגו גם ביחס לשנים קודמות. הדוח הצביע על ליקוי ביישום התכנית שאפשר דיווחים רטרואקטיביים באותה תקופה.

בין הליקויים בעבודת הרשויות שצוינו בדוח, "פעילות ללא תכנית אב", "חשבוניות שאינן תקינות", פירוט חסר לגבי שעות והיקף הפעילות, ו-"הוצאות בגין ביצוע עבודות אחזקה בבתי הספר ברשות". עוד צוין ביחס ליוזמות החינוכיות במסגרת התכנית כי "אין הליך מכרזי ואין הצעות מחיר מסודרות". לעניין העסקת רכזי עוגן מצביע הדוח על "מינוי רכזים ללא הכשרה", "מינויים ללא מכרז", "העסקת קרובי משפחה" ועוד. לגבי מאגר הספקים מציין הדוח כי "התקבלו תכניות פדגוגיות שבהן אין התאמה בין הסילבוס לבין הביצוע בפועל".

חרף תמונת מצב זו, והגם שחל שיפור מסוים במרוצת השנים כפי שהדוח עצמו מציין, דומה כי לא כלל התופעות טופלו ואי-סדרים (בהיקפים המשתנים ממקום לאחר) מלווים יישום תכנית אתגרים עד היום. אי-סדרים כאלה ואחרים עולים גם באשר ליישום רפורמת גפ"ן, כפי שהראינו בחלקים הקודמים.

לגבי הדוח הנ"ל יוער כי רצוי היה שמשרד החינוך יקיים פיקוח וליווי צמודים ושוטפים, שיאפשרו תיקון הליקויים במועד, חלף קביעה בדיעבד כי התקציבים לא הגיעו ליעדם.

למיטב התרשמותנו, וכך מעידים גם גורמים שונים במערכת, הפיקוח והבקרה (וכאן הכוונה בעיקר להיבטים המנהליים), הן בתכנית אתגרים, והן ברפורמת גפ"ן בבתי הספר אינם מספקים ואינם נותנים מענה לפגמים השונים. עריכת ביקורי בקרה "על ידי צוותי בקרה בהפעלת זכיין", כלשון המדריך השנתי ליישום רפורמת גפ"ן, מעורר שאלות ביחס להשקעת גורמי המקצוע במשרד בבקרה על הרפורמה. לאור מדיניות ההפרטה ושיטת ההתקשרות עם ספקים חיצוניים שבבסיס הרפורמה, מצופה כי לפחות הבקרה כאחד מתחומי הליבה בעבודת המשרד תבוצע במישרין על-ידו.

כפי שניתן להתרשם מהדוגמאות שיובאו מיד ומשיחות עם גורמים במערכת החינוך ובשלטון המקומי, היקף הפיקוח והבקרה של אגפי החינוך ויחידות הנוער משתנים מיישוב לאחר. ככלל, שתי הרפורמות לא קובעות חלוקת סמכויות ברורה בין הרשות המקומית למשרד החינוך ולא מציבות את אגף החינוך ברשות המקומית כגורם בקרה מרכזי. ייתכן כי הדבר מובן מאליו, אולם לא כך נעשה בכל הרשויות. על-פניו העצמאות פורשה בחלק מבתי הספר כניתוק קשר עם מחלקת החינוך, כפי שנראה בהמשך.

מורים שהשתתפו בסקר נוטים שלא להסכים כי "בית הספר, הרשות המקומית ומשרד החינוך מפקחים על ביצוע תכניות החינוך הבלתי פורמלי ומוודאים הגעת המדריכים וקבלת השירות הנדרש" – מידת ההסכמה לכך עמדה על 43%, הנתון בקרב מנהלים היה 59% ובקרב עובדי מנהלי מחלקות חינוך ונוער היה 60%. מורים גם לא שבעי רצון מאיכות השירות של הספקים, מידת ההסכמה לאמרה כי "ספקי החוגים והתכניות ממלאים תפקידם כמתוכנן ומעניקים שירותים ברמה מקצועית ראויה" עמדה על 44%, בקרב מנהלים מידת ההסכמה הייתה 66%, ובקרב מנהלי ועובדי מחלקות חינוך ונוער הייתה הסכמה של 57%.

החסר בפיקוח ובקרה מורגש אף בקרב הספקים עצמם. אין הסכמה בקרב קבוצה זו כי "משרד החינוך מבצע בקרה שוטפת ומוודא עמידה בתכנון (סילבוס), ואספקת מדריכים בעלי הכשרה מצד הספק" – מידת ההסכמה הייתה 49%. רוב הספקים שהשתתפו בסקר מסכימים (במידת הסכמה של 79%) כי "חלק מהספקים שולחים מדריכים נטולי הכשרה מתאימה". גם להיגד "החוגים והתכניות מוענקים לתלמידים כמתוכנן ומתקיימים במועדים ידועים" הייתה הסכמה של 56% בלבד בקרב הספקים.

השיחות עם מנהלי יחידות הנוער מעלות כי דרכי הפיקוח וההתמודדות שונים, שלוש מהמרואיינות ציינו כי גורמי יחידת הנוער (מנהלת היחידה ורכזי עוגן) מפקחים על עבודת הספקים ואיכות השירות הניתן לתלמידים. אחת מהן ציינה כי היא עושה שימוש במנגנון חוות הדעת שבמאגר הספקים ומדווחת על פגמים במערכת. אחת המרואיינות ציינה כי אינה מסכימה להחלפת מדריכים במהלך החוג, ומרואיינת אחרת ציינה כי היא מבקשת לקבל תעודות ופרטי מדריכים ומרכזת את המידע בתיקייה ייעודית. מרואיינת אחר בדעה כי האחריות לאיכות הספקים היא של המשרד שאישר כניסתם למאגר. על-פניו, אין ליחידות הנוער דרך לדעת אילו מדריכים הוצגו פרטיהם למשרד החינוך במועד צירופו למאגר.

מרואיינת 3, איש חינוך בחברה היהודית העובד כיום כספק במסגרת רפורמת גפ"ן, מציין גם הוא כי מדריכי ספקים הם כוח אדם מתחלף, ואין דרך יעילה למוסדות החינוך לבדוק מי נבדק בעת צירוף הספק למאגר ומי נשלח בסוף לבית הספר. אשר לפיקוח הוא מציין כי לפי התרשמותו מפקח בית הספר אינו מודע לתכניות המופעלות בבית הספר שבפיקוחו.

מרואיין 6 (מנהל נוער) מציין כי הוא בעד הפעלת בקרה מצד המשרד, אולם לדעתו הבקרה נוקטת בגישה חשדנית כלפי הרשויות המקומיות וזוקפת לחובתן דברים שמחוץ לשליטתן. לדבריו הבקרה מתמקדת בבחינה מספרית של השתתפות תלמידים והוא לא נתקל במקרה של בדיקת עמידה בסילבוס והערכת איכות ההוראה של מדריכים מטעם הספק.

גם מרואינים 9 ו-19 (מנהלי יחידות נוער) מציינים כי הבקרה לא בודקת זהות ועבודת המדריכים, ומתמקדת בבדיקה מספרית של נוכחות. שני המרואינים, כמו מנהלי יחידות אחרים, מציינים כי גם אירועים שאינם בשליטה כגון תקופת חגים או תנאי מזג אוויר שגורמים לנוכחות דלה נזקפים לחובת הרשויות ועלולים לגרום קיזוז תקציבים.

גם מרואינת 10, מנהלת יחידת נוער מהצפון, מציינת כי הבקרה מתמקדת בעיקר בבדיקה מספרית של אחוזי נוכחות. לדעתה יש להתחשב באילוצים שמחוץ לשליטת הרשות, כגון נשירה מחוגים, מעבר מחוג לאחר וכו'.

מרואינת 11 (מנהלת נוער) סבורה אף היא כי גורמי הבקרה נוקטים בגישה חשדנית כלפי הרשות המקומית. לדעתה הבקרה מחמירה, והיא חשה עומס עבודה בגלל דרישות בירוקרטיות של מילוי טפסים והכנת דוחות שהכנתם מצריכה זמן רב – הערה דומה עלתה גם מהשיחה עם מרואיין 19 (גם הוא כאמור מנהל יחידת נוער). מרואינת 11 טוענת כי בשונה מהגישה הקפדנית כלפי יחידות הנוער, כמעט אין בקרה על יישום רפורמת גפ"ן בבתי הספר.

גם מרואינת 22 (רכזת עוגן מאזור הצפון) מציינת כי הבקרה מתמקדת בעיקר בנוכחות תלמידים, לדבריה גורמי בקרה מגיעים לביקורים קצרים ויושבים עם הקבוצה למספר דקות. היא נתקלה בבקר שבדק סילבוס ובדק זהות המדריכים, אך לדבריה הוא לא נכח לאורך המפגש אליו הגיע. גם הרכזת חושבת שבניגוד לגישה הקפדנית, לדעתה, כלפי יחידות הנוער, הבקרה מקלה בבדיקת רפורמת גפ"ן בבתי הספר.

מרואיין 18 (ספק) טוען כי בגפ"ן (בבתי הספר) יש פחות בקרה מתכנית אתגרים. לטענתו באתגרים לעתים נעשית בדיקת מדריכים תוך השוואה לנתוני הספק אצל משרד החינוך, בגפ"ן לא נעשית בדיקה כזו והספק יכול לשלוח מדריך אחר שלא נרשם. עוד טוען כי לעתים רשויות לא מציינות מועדים ברורים של החוגים והדבר מקשה על הבקרה לעקוב אחר הפעילות.

מרואיין 21 (ספק) מציין כי לא תמיד ברור מי האנשים שמעבירים את התכניות ולא בהכרח הנציג שהרשים את הנהלת בית הספר יגיע עצמו להעביר את התכנית. לדבריו במשך 5 השנים הגיע אליו גורם בקרה אחד - פעם אחת, הוא בדק את מספר התלמידים ועזב את המקום.

בשונה ממרואיינים אחרים, מרואיינת 8 (מנהל נוער) מציינת כי הבקרה בודקת גם איכות השירותים, לדעתה גם הבדיקה המספרית חשובה ומעידה על הצלחת החוג. מרואיין 23 (ספק) מזכיר את החשיבות בניוד גורמי בקרה מאזור לאחר מעת לעת. לטענתו בחלוף הזמן נוצר קשר אישי בינם לבין גורמי מחלקות הנוער המקשה על הפיקוח.

מרואיינת 7, מנהלת בית ספר, ציינה כי היא מפקחת על עבודת הספקים, כפי שהיא עוקבת אחר עבודת המורים בבית הספר, היא תופסת פיקוח זה כחלק מתפקידה. לפי המנהלת, אין לה אפשרות לבדוק אם המדריכים שהגיעו הם אלה שצוינו בהצעת הספק בעת כניסתו למאגר, אך היא יכולה להתרשם מאיכות השירות שניתן על-ידם. לדבריה היא וחברי צוות רלוונטיים (לפי התחום) מראיינים ספקים, בודקים תעודות ומנהלים תיקייה ויומן נוכחות עבור כל ספק. לגבי הפיקוח של המשרד היא מציינת כי המשרד מפקח על עבודת הספקים אצלה על סמך מילוי משובים של בית הספר. מרואיינת 24, מנהלת מחלקת חינוך שספרה על פעולות ליווי ופיקוח שונות של המחלקה, מציינת כי יכולת הרשות לפקח על יישום גפ"ן בבתי הספר היא מוגבלת.

המלצות:

א. מוצע להעמיק את הפיקוח והבקרה על יישום הרפורמות ועבודת הספקים בפרט, וכי בקרה זה תבדוק היבטים מנהליים ופדגוגיים, לרבות בדיקת זהות המדריכים, השכלתם וההתאמה בין הצעת הספק לבין הנעשה בשטח, וכן איכות השירות הניתן על-ידי הספקים.

ב. להדגיש מעמדם ואחריותם הישירה של בתי הספר והרשויות המקומיות בפיקוח על איכות שירותי הספקים ומידת התאמתם ליעדים שנקבעו מראש על-ידי הרשות או בית הספר (לפי העניין). מוצע לשקול פרסום נהלים ודגשים ביחס לתפקיד וסמכויות מחלקת החינוך ברשות המקומית בפיקוח על יישום רפורמת גפ"ן.

ג. שיפור מנגנון המשובים וחוות הדעת של מוסדות החינוך במאגר הספקים והגברת השימוש בכלי זה.

ד. בחינת דרכים לחיזוק האמון בין משרד החינוך ליחידות הנוער ברשויות המקומיות.

ה. הצגת שמות מדריכים מאושרים תחת כל ספק לבתי הספר ויחידות הנוער, ולתת בידיהם לוודא כי המדריכים נבדקו ואושרו על-ידי משרד החינוך.

5. הליכי רכש והצטיידות של בתי הספר

בנוסף להתקשרויות עם ספקי משרד החינוך, כחלק מרפורמת גפ"ן, עברו גם הליכי הרכש וההצטיידות לבתי הספר. הרפורמה אף מאפשרת התקשרויות עם בעלי מקצוע לצרכי עבודות שיפוץ מסוימות. בעקבות שינוי זה, בתי הספר רוכשים ציוד וריהוט משרדי, מכשירי מחשוב ודפוס, חומרי ניקוי ועוד.

בשונה מההתקשרויות בתי ספר לרכישת תכניות חינוכיות מהמאגר, הליכי הרכש, המגיעים לעתים לשווי של עשרות אלפי שקלים, לא זוכים להסדרה ברורה ולא מתבצעים על סמך מאגר ספקים. הליכים אלה אף נבדלים מהליכי הרכש ברשות המקומית, שם פועלים בהתקשרויות אלה על-פי מרכז מסגרת פומבי או לאחר הליך תחרותי בוועדת רכש, המבוסס על פנייה לספקים מתוך מאגר של הרשות והשוואה בין הצעות מחיר, ואשר מנוהל על-ידי כמה מגורמי הרשות ונמצא בפיקוחם של כמה גורמי בקרה.

יצוין כי בשונה מההתקשרות עם ספקים במאגר משרד החינוך, שזכתה לתיקון חקיקה המאפשר התקשרות בפטור ממכרז, לא נקבעה הוראת חוק ברורה ביחס להתקשרויות עם ספקים לרכישת ציוד ועבודות שונות והן נעשות ללא הסדרה ברורה, ללא שקיפות, וללא שיתוף גורמים שונים בקבלת ההחלטות.

במדריך ליישום רפורמת גפ"ן צוין לגבי התקשרויות מתחום הרכש כי "השימוש בכספי מדינה שהינם כספי ציבור מחייב מינהל תקין, טוהר מידות, התנהלות בהוגנות ובשקיפות, איסור התקשרות מתוך ניגוד עניינים ואינטרסים, תוך בחירת ההצעה הטובה ביותר מבחינה כלכלית ואיכותית". צוין שם כי התקשרויות עד לסכום של 5 אלש"ח מחייבת קבלת הצעת מחיר אחת, התקשרויות בהיקף שנע בין 5-15 אלש"ח מחייבות קבלת הצעות מחיר משני ספקים, והתקשרויות בשווי של 15 ועד 50 אלש"ח מחייבות פנייה ל-3 ספקים.

לגבי התקשרויות גדולות יותר, בשווי של 50 ועד 100 אלש"ח צוין כי יש לפנות לארבעה ספקים וכי הפנייה לספקים ובחירת הזוכה יעשו בתיאום עם הרשות המקומית.

לעניין קבלת ההצעות צוין כי ניתן לפנות בכתב בטלפון או בדוא"ל ולתעד את ההצעה; אשר לבחירת הזוכה צוין כי יש לבחור בהצעה הזולה, אולם המנהל יכול לבחור בהצעה אחרת, באישור גזבר הרשות המקומית או היועץ המשפטי.

לצד הוראות אלה נקבע כי "באפשרות כל רשות מקומית להעביר לבתי הספר שבתחומה אוגדן נהלים רשותי הכולל פירוט של נהלי רכש וטבלת סכומים כפי שאושרו על ידי הרשות המקומית".¹¹⁶

הוראות המדריך הנזכרות תורמות במידה מסוימת להגברת התחרות, אולם לא נקבעו מנגנונים ברורים לפנייה לספקים, שאינה מבוססת על מאגר כלשהו, ולא ברור

כיצד יגיע בית הספר לספקים מתחום הרכש. המדריך גם לא מחייב כינוס פורום כלשהו, ובהתייחסו לרשות המקומית (בהתקשרויות גדולות) לא מציין מי מגורמי הרשות ילווה את בתי הספר בפעילות זו. **תת הסדרה זה מביא לריכוזיות ואי-סדרים בהתקשרויות, ומעורר חשש לניגודי עניינים ושיקולים זרים.**

בעירייה יב' ניתן לזהות שם ספק מקומי שחוזר בבתי הספר השונים, אין זה מעיד בהכרח על פסול בהתנהלות, אולם הדבר מעורר חשש להתערבות חיצונית (של פוליטיקאים ואחרים) בבחירת ספקים.

על היקפי ההתקשרויות מתחום הרכש תעיד ההתקשרות של בית ספר ביישוב ה' עם ספק מחשוב – ההתקשרות עם אותו ספק בשנה אחת הייתה בשווי של כ-165 אלש"ח; ההתקשרות עם חברת נסיעות בבית ספר במועצת כו' עלתה על 100 אלש"ח. לא ברור כיצד נבחרו אותם ספקים, אם בידי מנהלי בתי הספר המומחיות לעריכת התקשרויות בהיקפים אלה ואם קדמו להתקשרויות חקר שוק ובחינת הצעות מחיר.

מסמכי מקצת מבתי הספר מעידים על הוצאות חריגות יחסית בעניינים שוליים. למשל, בתיכון בעיריית לו' דווח על כיבוד בשווי של 30 אלש"ח, אשר נרכש ממאפייה אחת.

בית ספר תיכון במועצה ל' הקצה סכום של 25 אלש"ח עבור כיבוד. המסמכים מראים כי 10 אלש"ח שולמו למסעדת מזון מהיר. על-פי תלונה שהתקבלה, באותו בית ספר נרכשו שירותים מעסק בבעלות בן משפחה של המנהל.

בהקשר האחרון יצוין כי העברת ההתקשרויות מהרשות לבתי הספר צמצמה את הבקרה והפיקוח הנדרשים בהתקשרויות ציבוריות. בהינתן ריבוי גורמי הבקרה והפיקוח של שומרי סף וחברי מועצה, ההתקשרות עם בן משפחה של בעל תפקיד נבלמת לרוב ברשויות המקומיות, או למצער זוכה לבחינה יסודית תוך קביעת הסדרים מתאימים לנטרול ניגודי עניינים ושיקולים זרים. לעומת זאת, בצל היעדר גורמי בקרה והיעדר שקיפות בהתקשרויות בתי ספר, הנעשות על-ידי המנהל לבדו, התקשרויות חשודות כאלה מקודמות ללא הפרעה.

לפי טענות ממקורות שונים שהגיעו לעמותה במסגרת גיבוש הדוח, הרכש ועבודות השיפוץ בחלק מבתי הספר נעשים בהיקפים החורגים מהתקרה שסומנה עבורם, תוך הסטת תקציבים המיועדים לרכישת חוגים ותכניות חינוך בלתי פורמלי לטובת צרכים אלה. לכאורה, הדבר נעשה תוך העברת כספי חינוך בלתי פורמלי באמצעות ספקי חוגים לצדדים שלישיים – מדווחים על חוג ומקבלים מזגן או עבודות צבע. להיגד "חלק מתקציבי החינוך הבלתי פורמלי מנוצלים לצרכים אחרים של בית הספר" הייתה של 69% בקרב עובדי הוראה והסכמה של 43% בקרב המנהלים. להיגד דומה,

שהתייחס לתופעה גם בבתי הספר וגם במחלקות הנוער, הייתה הסכמה של 76% בקרב ספקים.

כאמור, מיעוט הגורמים המעורבים בניהול הרפורמה והתקציב בבתי הספר, מיעוט גורמי הבקרה וחוסר השקיפות (בהשוואה לרשויות המקומיות), מגבירים את החשש לתופעות אלה.

על-אף הקשיים המתוארים, בלא מעט מקרים מדווחים על שיפור בתנאי עבודת בתי הספר. מרואיינים 4 ו-5, שני מנהלים מהצפון, ציינו כי הדבר מאפשר גמישות ומביא לשיפור הסביבה החינוכית בבית הספר, בלי להיות תלויים ברשות המקומית בכל רכישת מחשב או ספסל.

גם מרואיין 1, מנהל בית ספר על יסודי, מדווח על חוויה חיובית ונזכר בתקופות בהן "התחנן" לרשות המקומית לקבלת ציוד בסיסי. אף הוא מספר על שיפור בתשתיות בית הספר בזכות רפורמת גפ"ן. בהיבט היישומי ציין המנהל כי הוא פונה לעסקים מקומיים, מקבל הצעות מחיר ומקיים משא ומתן להשגת מחירים טובים. עם זאת, הוא סבור כי לו היו הרשויות המקומיות מתנהלות כראוי לא היה צורך במהלך זה.

גם בכירה במחלקת חינוך באחת הערים הגדולות ששוחחנו עמה מתארת תחושת הקלה, לדבירה המהלך חסך זמן יקר שהושקע בעבר בענייני ציוד לבתי הספר, והשאיר למחלקה פנאי לתכנון אסטרטגי והערכה. הבכירה וגורם נוסף ממחלקת הגזברות ציינו כי העירייה מלווה את בתי הספר בענייני הרכש, כך למשל בבוא בתי הספר לרכוש מחשבים הם נעזרים בגורם מקצועי מהרשות להבטחת האיכות. הם הנחו את בתי הספר לפעול בתחום על סמך הצעות מחיר. מסמכים שהגיעו מאותה רשות מלמדים על השקעה ניכרת מצד מחלקת החינוך והגזברות בהנחיית בתי הספר בניהול התקציב, לרבות גיבוש נהלים כתובים.

אין ספק כי קיים יתרון מסוים במתן עצמאות לבתי ספר בתחום זה, במיוחד מקום שמדובר בהתקשרויות בסכומים קטנים. עם זאת, אין מקום לתת הסדרה בתחום ואין הדעת או ההיגיון סובלים מצב בו מנהל בית ספר מתקשר על דעתו-לבדו עם עסקים ובעלי מקצוע בהיקפים גדולים משל היה מדובר באדם או עסק פרטי המשוחרר מכללי המנהל התקין. על-כן, יש לחדד את ההנחיות בתחום, לקבוע נהלי רכש ולהגביר מעורבות הרשויות המקומיות בהנחיה וליווי בתי ספר.

המלצות:

א. מוצע כי ועדת ההתקשרויות הבית ספרית (מנהל, מנהלן/מזכיר ורכז שכבה או מקצוע) שהוצעה תחת פרק ד'2 לעיל תהיה פורום לקבלת החלטות גם בתחום ההצטיידות, הרכש וההתקשרות עם בעלי מקצוע לצרכי עבודות שיפוץ וכו'.

ב. ועדת ההתקשרויות תפעל לפי פנקס הספקים של הרשות המקומית, תערוך הזמנה לספקים ובעלי מקצוע רלוונטיים ותבחן הצעות מחיר.

ג. איסור על פנייה לספקים וקיום משא ומתן מחוץ להליך ההתקשרות שהוצע בסעיפים א' ו-ב' לעיל.

ד. בהתקשרויות בהיקפים גדולים, הרלוונטיות לכמה מבתי הספר (רכישת מחשבים, ציוד משרדי, חומרי ניקוי וכדומה), יש להסמיך את הרשות המקומית לערוך מכרז מסגרת עבור בתי הספר, בו יסוכם על מחירי שירותים ומוצרים, ובתי הספר ירכשו את הציוד המבוקש דרך הזמנת עבודה ישירה מהספק הזוכה במכרז. בדרך זו מנצלים יתרון הגודל, המאפשר יכולת מיקוח גבוהה יותר, ומשיגים תוצאה אופטימלית, הן במחיר והן באיכות.

6. מערך ניהול הכספים של בתי הספר והסתייעות בנותני שירותים פיננסיים

עם כניסתה, הביאה עמה רפורמת גפ"ן משימות נוספות שלא היו באחריות מנהלי בתי ספר מקודם, ובכלל זה ניהול התקשרויות עם ספקי תכניות הכלולים במאגר משרד החינוך וספקים מתחום הרכש. הדבר מלווה גם בניהול התקציב, התחשבות עם הספקים, שליחת הזמנות עבודה, תיוק חשבוניות וקבלות, עריכת סיכומים ודוחות שנתיים ועוד.

חלק ממנהלי בתי הספר מלינים על קשיים, אחרים טוענים כי התרגלו למשימות הנגזרות מהרפורמה והם מתמודדים בהצלחה עם השינויים. מרואיינים מבתי הספר ומחלקות החינוך ציינו כי בתי הספר רוכשים תכנית ממוחשבת לניהול חשבונות בית הספר, וחלקם שכרו שירותי רואי חשבון ונותני שירותים פיננסיים הכלולים אף הם במאגר.

באוגוסט 2022 הפיץ ארגון מנהלי בתי הספר מכתב המופנה לשרת החינוך ומנכ"ל המשרד, ובו הליון, בין היתר, על "בירוקרטיה רבה" ו-"סד זמנים דוחק".¹¹⁷ נכון להיום, לא הוטלו סמכויות ולא הוקצו שעות תקן לאורגנים וחברי צוות נוספים לביצוע משימות מוסדיות ביישום הרפורמה, ולא הוסמכו המנהלים להאציל סמכויות

117. מנהיגים - ארגון מנהלי בתי הספר "תיקונים נדרשים לגפן-מכתב למשרד החינוך" (14.08.22).

לעובדי הוראה. עם זאת, מנהלנים ומזכירי בתי ספר, מתוקף תפקידם, נושאים באחריות להיבטים פיננסיים בעבודת בתי הספר, עוד מלפני כניסת הרפורמה. לפי אוגדן תיאור התפקידים של משרד הפנים, מזכיר בית הספר אחראי, בין השאר, על "ניהול הפעילות של מנהל בית הספר", ו-"תפעול פרויקטים ייחודיים"; המנהלן אחראי ל-"תפעול חשבונות בית הספר", "גביית כספים" ו-"בקרה ודיווח על הנתונים הכספיים של בית הספר", בין משימות המנהלן "קבלת הצעות מחיר לצורך רכישת ציוד ושירותים לבית הספר", "ריכוז הזמנות מספקים", "פנייה לרשות המקומית לקבלת שירותים" ועוד.¹¹⁸ עם כניסת הרפורמה, יזמו משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי הכשרות למנהלנים,¹¹⁹ ובתחילת 2023 דווח על הסכמות בין מרכז השלטון המקומי, ההסתדרות ומשרד האוצר להקצות מענק כספי חד-פעמי למנהלנים ומזכירי בתי הספר בגין מעורבותם ביישום הרפורמה.¹²⁰

כאמור, מידת ההצלחה של מנהלים בהתמודדות עם השינויים הארגוניים והמנהליים משתנה ממקום לאחר. מרואיין 1, מנהל בית ספר, מציין כי אינו מרגיש קושי ביישום הרפורמה וכי הוא זוכה לעזרה הנדרשת מהמשרד. אשר להעסקת גורם נוסף או מומחה בתחום הפיננסי ציין המנהל כי הדבר רצוי אם ימומן דרך המשרד, אך לא ישקיע מתקציב בית הספר עבור שירות זה.

מרואיין 4, מנהל אחר מהצפון, ציין כי בתי הספר נכנסו לגפ"ן עם מעט מאוד ליווי ממשרד החינוך. לדבריו, הוא השתתף בכמה מפגשי "זום" שיעילותם הייתה מוגבלת. הוא מרגיש כי מנהלים נשלחו "להסתדר לבד". אשר להתעסקות בהיבטים התקציביים מציין כי יש קושי בהיבט זה והמנהל נהיה "רואה חשבון", לדבריו הוא נאלץ להשקיע זמן רב במעקב אחר פירעונות, יתרה, דוחות כספיים, דוח שנתי, וכו'.

לפי המנהל, מזכירי בתי הספר לא היו מעורבים והמנהלים הקדישו זמן יקר למשימות אלה. המנהל בדעה כי רצוי שיהיה בעל תפקיד האחראי להיבטים הפיננסיים. באותו בית ספר הוטלו משימות מסוימות על אחד מעובדי ההוראה, ללא הגדרת תפקיד ברורה ותקצוב ייעודי לפונקציה זו.

אשר להיעזרות בספקים חיצוניים מהתחום הפיננסי ציין המנהל כי קיבל הצעה לשירות כזה בסכום שנתי המסתכם בעשרות אלפי שקלים והעדיף לנצל את התקציב לצרכים חיוניים יותר של בית הספר.

מרואינת 7, מנהלת בית ספר יסודי באחת הערים הגדולות, אינה מרגישה קושי מיוחד. לדבריה יש קבוצות וואטסאפ המסייעות למנהלים בנושא (לא ברור אם מדובר בפעילות וולונטרית של מנהלים או ביוזמה של המשרד), ויש מוקד טלפוני שמסייע בדברים אלה.

מרואיין 20, מנהל מחלקת חינוך, סבור כי כניסת גפ"ן הפכה את מנהלי בתי ספר למנהלי כספים וגזברים. לדעתו מזכירים ומנהלנים שקיבלו הכשרות ביחס לרפורמה

118. אוגדן תיאור התפקידים של משרד הפנים " מנהלן בית ספר (יסודי/על יסודי או תיכון)" (29.09.2024); אוגדן תיאור התפקידים של משרד הפנים "מזכיר בית ספר" (03.02.2014).

119. www.masham.org.il/uploads/n/1732171693.7634.pdf.

120. שחר אילן "מזכירות בתי הספר יקבלו פיצוי של 4,000 שקל על רפורמת עצמאות המנהלים" כלכליסט (05.01.2023) www.calcalist.co.il/local_news/article/hkt9n4vci

אמורים לבצע משימות מתחומים אלה, כדי שעיקר העיסוק של המנהלים יהיה בתחום החינוכי.

מרואיין 25, עובד מחלקת גזברות באחת העיריות, מסכים לטענות לעומס עבודה שנוצר אצל מנהלים אך לדעתו המהלך רצוי.

מרואיין 12, איש חינוך העובד כיום באחד מארגוני החברה האזרחית, טוען כי מנהלים עסוקים בניהול כספים ורצוי כי יועסק מנהלן ליד מנהל בית הספר. המרואיין מזכיר כי לעומסי העבודה מתווספים גם לחצים וריבוי פניות מצד ספקים.

גם ספקים של בתי הספר מרגישים קשיים מתחום זה בממשק עם המנהל, כך עולה מהשיחות עם המרואיינים 21 ו-23 (שני ספקים מהצפון). הראשון מציין כי חלק מהמנהלים מתקשים בדברים בסיסיים מתחום הכספים, והוא נתקל בשאלות מצדם לגבי מס ערך מוסף וכו', לדבריו חוסר בקיאות זה עלול להיות מנוצל על-ידי ספקים. גם הוא מציין כי חלק ממשימות אלה מוטלות לעתים על אחד מעובדי ההוראה בבית הספר.

עיון בהתקשרויות מעלה כי מקצת בתי הספר התקשרו עם נותני שירותים פיננסיים הכלולים במאגר הספקים. למשל, בתיכון של הרשות המקומית ט' היה שווי השירות 8 אלש"ח בשנה מסוימת, ובבית ספר של המועצה המקומית מב' עלה השירות 10 אלש"ח. לעומת זאת, בשני תיכונים של העירייה טז' היו הוצאות גבוהות יחסית עבור שירות זה. אחד מבתי הספר הוציא סכום העולה על 20 אלש"ח עבור השירות ובשנה העוקבת הסכום הוכפל והגיע ל-45 אלש"ח.

התקשרויות עם ספקים חיצוניים למתן שירותים פיננסיים אינו נקי מקשיים ועולה חשש כי ספקי שירותים פיננסיים, שמצופה כי יהוו גורם בקרה עבור מוסדות החינוך, מעורבים גם בפעילות עסקית – כספקי תכניות או כיועצים לספקים אחרים. כך למשל, ספק מתחום זה, אשר העניק שירות לבית ספר על יסודי במועצה המקומית כ', עובד גם כספק חוגים תחת שם תכנית אחרת הרשומה אף היא במאגר. לפי נתוני שנת הלימודים תשפ"ג, שפורסמו בפלטפורמת שקיפות בחינוך, ההתקשרויות של כמה נותני שירותים פיננסיים עם מוסדות חינוך הגיעו לסכומים משמעותיים.

מידע שהתקבל מאחת העיריות מראה כי מחלקות החינוך והגזברות מעורבות בפיקוח על יישום התכניות בבתי הספר, לרבות בהיבט הפיננסי. במהלך השנה, הוצאו מספר נהלים משותפים של שתי המחלקות לבתי הספר. בהנחיותיה מדגישה העירייה, למשל, כי על בתי הספר להקפיד על הזמנות עבודה ברורות. עוד עולה מהמידע כי העירייה נקטה (באישור משרד החינוך) ביוזמה רשותית לניהול תקציבי וסיוע פיננסי בבתי הספר, ושכרה במסגרת זו שירותי רואי חשבון. צוין כי שירות זה ימומן במשותף על-ידי כלל בתי הספר – יבוצע תשלום לעירייה, כנגד קבלה, ובתי הספר ידווחו על כך במערכת גפ"ן.

בהקשר זה יוער כי יוזמות כאלה רצויות ומבורכות, אולם מתעוררות שאלות משפטיות ביחס להיקף סמכויות הרשות המקומית ומחלקת הגזברות להתערב בעובדת בתי הספר שאינם בבעלות הרשות. משכך, רצוי לשקול קביעת הסדרים מתאימים לפיקוח הרשות המקומית על יישום הרפורמה בבתי הספר.

המלצות:

א. הענקת הכשרות למנהלנים ומזכירי בתי ספר לטיפול בהיבטים טכניים של הרפורמה ודיווחים מתחום הכספים, בנוסף לשילובם בוועדת התקשרויות בית-ספרית, כפי שהוצע לעיל. בבתי ספר גדולים, יש לשקול הוספת שעות תקן לתפקידים אלה.

ב. פיתוח מנגנון אזורי/יישובי למתן שירותים פיננסיים לבתי הספר, חלף התקשרויות פרטניות של כל בית ספר בנפרד. מוצע כי שיעור מסוים מתקציב כל אחד מבתי הספר (כ-2%) יועבר לרשות המקומית, אשר תעסיק בעל הכשרה מתאימה באגף הכספים ברשות, שילווה בתי הספר בהיבטים התקציביים של הרפורמה ויפקח על עבודתם, בתיאום עם מנהל אגף החינוך וגזבר הרשות. כחלק ממנגנון זה, יש לגבש הסדר ברור לפיקוח הרשות המקומית על בתי הספר, הן במישור התקציבי והן במישור הפדגוגי.

ג. ככל שיוחלט על המשך שילוב נותני שירותים פיננסיים במאגר הספקים, יש לערוך הסדרים פרטניים, להחתים ספקים אלה על הצהרות על היעדר ניגוד עניינים, ולוודא כי נותני שירותים פיננסיים למוסדות חינוך אינם מעורבים, בשום אופן, בעבודת ספקי תכניות במאגר.

סיכום ביניים

חרף הקשיים והליקויים השונים, אין ספק כי לשתי הרפורמות תרומה חשובה. מנהלי נוער ומנהלי בתי הספר הצביעו בשיחות עמם על היבטים חיוביים שונים, ובכלל זה עצמאות תקציבית ויכולת ליזום מהלכים, זאת בנוסף לשיפור בשירותים. אחרים ממעיטים מחשיבות השינויים ורואים בתכניות כנטל והכבדה ללא תרומה משמעותית.

לצד ההיבטים המנהליים והמשפטיים עליהם עמדנו בפרק זה, עלו מספר הצעות לשיפור מתחום החינוך. בין היתר, בלטה הטענה של גורמי חינוך להיעדר המשכיות ברפורמות, כך שהחוויה בחוגים ובתכניות היא לרוב חד-פעמית ולא מאפשרת הבניית יכולות, כמו יצירת בסיס לקבוצות ספורט מקצועיות וכדומה. על סוגיה זו וסוגיות חינוכיות אחרות נעמוד בפרק העוקב, המבוסס כאמור על חוות דעתם של מומחים מתחום החינוך.

פרק ה.
ביקורת
מתחום החינוך



במוקד הדוח רפורמה ארצית בתחום החינוך – רפורמת גפ"ן, המשקפת מגמה של ביזור סמכויות, אשר מבקשת להגביר את העצמאות הניהולית של מוסדות החינוך ולתת בידיהן גמישות ניהולית ופדגוגית למפוח צרכיהם החינוכיים והלוגיסטיים ולבחור במענים מתאימים, לרבות תכניות חינוך בלתי פורמלי. רפורמה זו מיושמת במקביל לתכנית אתגרים בתחום החינוך הבלתי פורמלי, שנועדה לכסות על מחסור ארוך שנים בתחום זה, כחלק מהחלטת הממשלה 922 והחלטת ההמשך 550 לצמצום פערים חברתיים וכלכליים בחברה הערבית.

יישום שתי הרפורמות טומן בחובו פוטנציאל עצום, שעשוי להביא לשיפור רמת השירותים החינוכיים, ולתת מענה לצרכים חברתיים שונים, כגון השקעה בשעות הפנאי של ילדים ובני נוער, מניעת הדרדרות למעגל האלימות ועוד. עם זאת, מעקב אחר יישום הרפורמות מלמד על פגמים מנהליים והפרות דין, אשר נסקרו באריכות בפרק ד'. פגמים אלה פוגעים בטיב השירותים החינוכיים, באמון עובדי ההוראה, ההורים והציבור הרחב במערכת החינוך, וחלקם אף מעוררים חשש לפגיעה בטוהר המידות.

לצד השלכות מנהליות ומשפטיות של אותם פגמים, פגמים אלה משפיעים לרעה על מערכת החינוך, גוררים השלכות שונות, ויש בהם כדי להכשיל את היעדים החינוכיים שמאחורי הרפורמות.

לאחר הדיון בהיבטים הארגוניים והמשפטיים של הרפורמות והצבעה על פגמים בפרק הקודם, תוצג להלן ביקורת מנקודת מבט חינוכית על יישום הפורמות, תוך התייחסות לפגמים שהעלה דוח זה. ביקורת זו מתבססת על חוות דעת של חוקרים ומומחים בתחום החינוך.

תחילה תוצג התייחסות פרטנית לכל אחת מהרפורמות, ולאחר מכן תוצג התייחסות לממשקים וסוגיות המשותפות לשתייהן.

1. ביקורת על תכנית אתגרים

מענה חלקי לצרכים החינוכיים והחברתיים

עד להחלטת הממשלה 922 נפקד תחום החינוך הבלתי פורמלי כמעט לחלוטין ממערכת התקצוב ברמת משרד החינוך וברמת הרשויות המקומיות. 2016 היוותה נקודת מפנה והתחיל תהליך של הקצאת משאבים ותקציבים משמעותיים בתחום זה לחברה הערבית.

לצד ההישגים התקציביים הושגו מספר הישגים משמעותיים (Inter-Agency¹²¹ Task Force, 2016) ביו היתר, הוקם מרכז ארצי לחינוך בלתי פורמלי, ניתנה הכשרה לאנשי מקצוע בתחום החינוך הבלתי פורמלי והורחבה פעילות ארגוני הנוער.

Inter-Agency Task Force on Israeli Arab Issues. (2016, August 10). Government report – Correcting budgeting distortions part of Arab economic integration. Retrieved from https://www.iataskforce.org/resource/historic-economic-development-plan-for-arab-sector-overview-and-key-allocation-areas-january-2016/?utm_source=chatgpt.com

עם זאת, יישום התוכנית לווה באתגרים משמעותיים,¹²² בכלל זה היכולות המוגבלות של הרשויות המקומיות ביישום התכנית, חסמים בירוקרטיים, והיעדר תיאום בין הגורמים השונים.

על אף השיפור שחוללה התכנית בתחום החינוך הבלתי פורמלי, הן מבחינת הקצאת תקציבים והן מבחינת פיתוח תשתיות חינוכיות בלתי פורמליות, והשתתפות ילדים ובני הנוער בפעילויות, התכנית לא הצליחה למסד את תפיסת החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, במיוחד ברשויות המקומיות ובבתי הספר.

התכנית עצמה אינה מספקת מענה לכלל צרכי החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית,¹²³ ומנגנון יישומה אינו מאפשר למערכות החינוך המקומיות לבחור את דרכי ההתערבות החינוכיות ההולמות את צרכי האוכלוסייה המקומית. המאגר משקף את התוכן החינוכי אשר מתמקד בארבעה ערוצי תוכן: פנאי ותרבות, קהילה, העצמה ומנהיגות והקניית מיומנויות תעסוקה, ואינו מתייחס לטיפוח זהויות בקרב התלמידים. על אף שתופעת האלימות והפשיעה מתגברת בחברה הערבית, תוכנית אתגרים, לרבות מאגר התוכניות, אינם מתייחסים באופן ברור לתופעה זו ולאופן ההתמודדות עמה בקרב בני-הנוער והצעירים הערביים.

היעדר רצף חינוכי

ברמת הכלל יישובית, תכנית זו לא הצליחה להבטיח "רצף חינוכי" לילדים ובני הנוער המשתתפים בה. הסיבה המרכזית לכך, שתוכנית אתגרים מופעלת בממוצע של 7 עד 8 חודשים בשנה (מאוקטובר/נובמבר עד ליוני). כתוצאה לכך, חלק גדול מתכנית אתגרים מתמקד בשעות הפנאי, ופחות בפיתוח מיומנויות אישיות בקרב הילדים ובני הנוער. אי-הבטחת רצף חינוכי בתוכנית פוגע בקוהרנטיות של חוויות הלמידה בכלל, ובמיוחד בהיבט הרגשי, החברתי והערכי.

רצף חינוכי עשוי לכלול פיתוח מתמשך של רכישת ידע ומיומנויות במהלך המסע החינוכי של הילדים ובני הנוער. רצף זה נועד גם למעבר חלק בין מערכת חינוכית אחת לאחרת.

היעדר ההמשכיות בתוכניות החוגים גורם לתחלופה גבוהה ולחוסר רציפות, דבר שפוגע ביכולתם של התלמידים לפתח מיומנויות לאורך זמן. תוכניות קצרות מועד אינן מאפשרות לתלמידים לפתח כישורי חיים, מנהיגות וחשיבה יצירתית, דבר שמוביל לפגיעה ביכולת ההעצמה וההתפתחות שלהם (Davies et al.,¹²⁴2015;Falk& Meier, 2021¹²⁵).

122. ס' בכר, א' דה מלאך, ו-ס' מינארי ניתוח יישום תוכנית החומש לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית במסגרת החלטה 922: תקציבים, הישגים וחסמים (נייר מדיניות, בנק ישראל 2021).

123. ראה, חדאד חאג' יחיא ורודניצקי החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, לעיל ה"ש 4.

124. Davies, B., Taylor, T., & Thompson, N. (2015). Informal Education, Youth Work and Youth Development: Responding to the Brathay Trust Case Study. Youth & Policy, 115, 104-111. <https://www.youthandpolicy.org/wp-content/uploads/2017/06/davies-115.pdf>

125. Falk, J. H., & Meier, D. D. (2021). Expanding the boundaries of informal education programs: An investigation of the role of pre and post-education program experiences and dispositions on youth STEM learning. In *Frontiers in Education* (Vol. 6, p. 672487). Frontiers Media SA. <https://doi.org/10.3389/educ.2021.672487>

המלצות:

א. השקעה בתוכניות ארוכות טווח - יש להעביר את המיקוד לתוכניות רב-שנתיות, המאפשרות לתלמידים להעמיק את הידע, הכישורים והמיומנויות שלהם.

היעדר יציבות בצוות התכנית

ברמת הכלל יישובית, תכנית זו לא הצליחה להבטיח "רצף חינוכי" לילדים ובני הנוער מבחינת כוח אדם, היעדר "רצף חינוכי" לתוכנית פוגע בהתפתחות וביציבות כוח האדם (במיוחד רכזי העוגן בבתי-הספר) של התוכנית, ומשבש את רצף הפעילות החינוכית. בדרך כלל, רוב הרשויות נאלצות לסיים העסקת רכזי עוגן עם תום התוכנית. לאחר התחדשותה, הרשויות מגייסות כוח אדם חדש להפעלת התוכנית. מציאות זו פוגעת באופן משמעותי בפיתוח הון אנושי מקצועי בתחום החינוך הבלתי פורמלי, ביציבות הצוות שמפעיל את התכנית ובשיתופי הפעולה בין הגורמים החינוכיים השונים, במיוחד שיתופי הפעולה בין מחלקת הנוער לבתי הספר. תחלופה גבוהה של צוותים גורמת לחוסר אמון ולפגיעה ביכולת לפתח קשרים משמעותיים עם התלמידים והקהילה (Masry-Herzallah et al., 2025¹²⁶).

מודלים של ניהול מערכות ציבוריות מדגישים את החשיבות המרכזית של ההון האנושי כמשאב קריטי להצלחה (Becker & Bish, 2016¹²⁷). השקעה בהון אנושי כוללת לא רק גיוס כוח אדם איכותי, אלא גם הכשרה, פיתוח מקצועי ותמיכה שוטפת. הספרות המחקרית מזהירה מפני הזנחת ההון האנושי, שעלולה לפגוע ביעילות המערכת. התכנית לא התייחסה מספיק לצורך בהכשרה מקצועית מותאמת לצוותי החינוך, במיוחד בתחום החינוך הבלתי פורמלי. בצל חוסר היציבות וההשקעה, גורמים במערכת עוזבים תפקידיהם וחוזרים לתחום כספיקי חוגים ותכניות מהמגזר הפרטי.

המלצות:

א. הארכת תקופת ההעסקה: יש להעניק לרכזי עוגן חוזים ארוכי טווח, ולספק להם יציבות תעסוקתית וביטחון תעסוקתי.

ב. תוכניות הכשרה: יש להשקיע בפיתוח מקצועי של הרכזים, ולהציע להם מסלולי הכשרה אקדמית בתחום החינוך הבלתי פורמלי.

ג. מסלולי קריירה: יש ליצור מסלולי קריירה ברורים, המאפשרים לרכזים להתקדם לתפקידים בכירים יותר במערכת החינוך, דבר שיעודד אותם להישאר במערכת לאורך זמן.

126. Masry-Herzallah, A., Sarhan, H., & Gross, Z. (2025). Transformational leadership and technological competence in non-formal education: Implications for equitable access and digital inclusion. *International Journal of Instruction*, 18(2), 143-166.

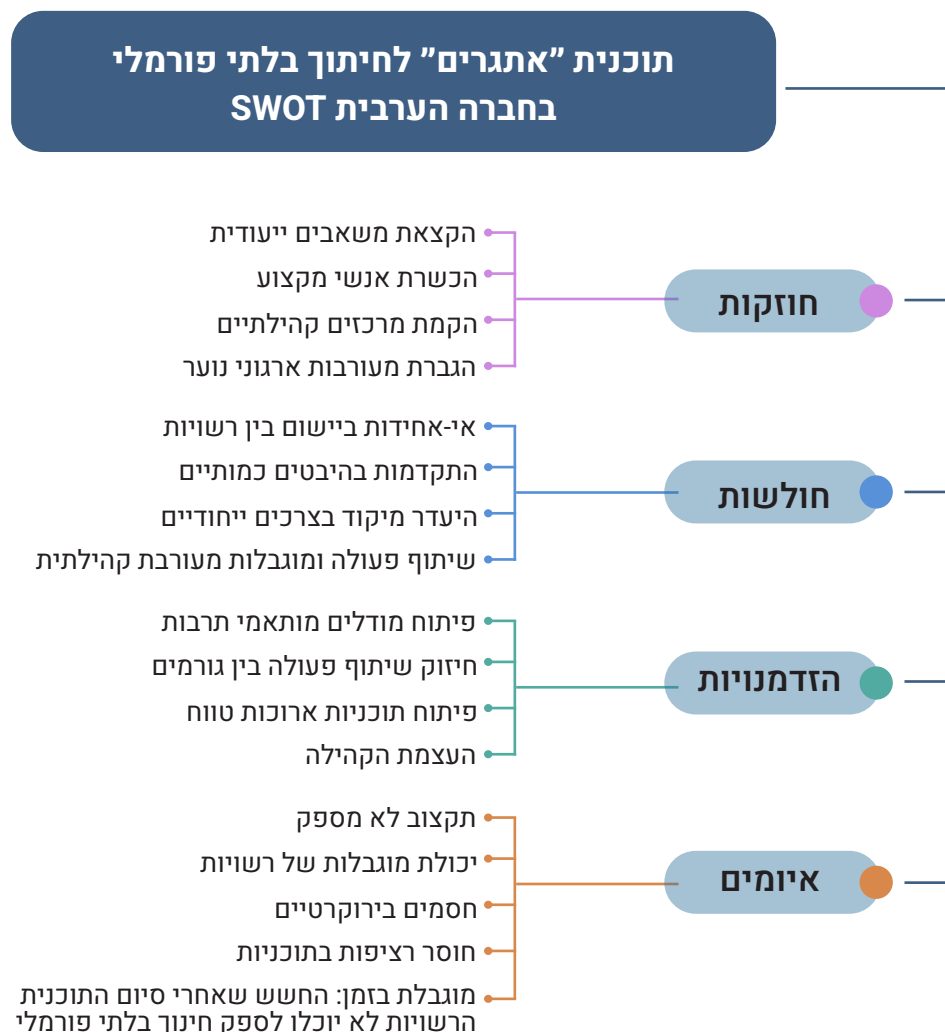
127. Becker, G. S., & Bish, S. B. (2016). *Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education* (3rd ed.). University of Chicago Press.

כשלים וחסרונות ביישום התכנית

הממצאים שהוצגו בפרק ד' לעיל מראים כי יישום תוכנית אתגרים לא הצליח להגשים את מלוא הפוטנציאל הגלום בה. פגמים במנגנונים המשרדיים, בעבודת הרשויות ובפיקוח על התכנית צמצמו את אפקטיביות שלה.

כעולה מהממצאים, קיימים **פערים ביישום התכנית וחוסר אחידות ביישום התכנית בין הרשויות המקומיות השונות**. רשויות חזקות הצליחו ליישם את התוכנית בצורה אפקטיבית יותר, בעוד רשויות מוחלשות התקשו לעשות זאת. פערים אלה פוגעים באפקטיביות השירותים החינוכיים שנועדה התכנית להעניק.

המעקב אחר יישום התכנית מלמד על התמקדות בהיבטים הכמותיים, כגון מספר החוגים והמשתתפים, ולא באיכות התכנים ובאפקטיביות התוכניות; התכנים לא תמיד מתאימים לצרכים המשתנים של הנוער הערבי, ולקשיים המאפיינים אוכלוסייה זו. יישום התכנית סובל מחוסר שיתוף פעולה בין הגורמים השונים (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, בתי ספר וארגוני החברה האזרחית), והדבר פוגם ביעילותה. כמו כן, ישנה מעורבות מוגבלת של ההורים והקהילה המקומית בתכנון ובהפעלה של התוכניות, דבר שפגע בתחושת השייכות ובאפקטיביות של התוכניות.



2. ביקורת על רפורמת גפ"ן

השלכות אפשריות על ניהול בתי הספר

עבור בתי הספר, הרפורמה חוללה שינוי יסודי, היא הביאה להגברת משאביהם ואת העצמאות שלהם בניהול משאבים אלה. בצל השינויים שהביאה עמה הרפורמה, כפי שניתן להתרשם משיחות עם מנהלים וגורמים נוספים במערכת החינוך, חל שיפור מסוים ברמת התשתיות של בתי הספר וצומצמה התלות הכלכלית של בתי הספר ברשויות המקומיות – הדבר עשוי לאפשר ניצול יעיל של התקציבים ומניעת ניצול תקציבי חינוך לצרכים אחרים, במיוחד ברשויות חלשות הנמצאות במשבר תקציבי מתמיד. עצמאות זו אפשרה מתן מענה לצרכים פיזיים וחינוכיים שונים. עם זאת, יישום הרפורמה מלווה בנטל על הנהלת בתי הספר, בשל חובות רישום ודיווח שונות, שלפי גורמים במערכת מאלצות מנהלים להשקיע זמן ניכר במשימות טכניות מתחום הכספים.

במחקרם של ויניגר ומשה (2023) הציגו את המכתב שנשלח באוגוסט 2023 מארגון מנהלי בתי הספר "מנהיגים" לשרת החינוך ולמנכ"ל משרדה, בו נטען כי הרפורמה אינה מבטיחה הרחבת הגמישות הפדגוגית והניהולית, יוצרת נטל בירוקרטי רב על המנהלים, ואינה מאפשרת שיתוף פעולה מספיק בין משרד החינוך למנהלי בתי הספר בקבלת ההחלטות. נטען, בין היתר, כי חלק מהתקציב שהועבר לבתי הספר היה מנוהל על-ידי המשרד ורפורמת גפ"ן עלולה לגרום להפרטה של השירותים בתוך בתי הספר.

תופעה זו, שבה המנהלים נדרשים לנהל תקציבים, רכש, ודוחות כספיים בנוסף לתפקידם הפדגוגי, יוצרת עומס ופוגעת ביכולתם להתמקד בליבת עבודתם - ההובלה הפדגוגית (Klein¹²⁸ & Shimoni-Hershkoviz, 2016; Zohar¹²⁹, 2013). עומס יתר זה משליך על איכות ההוראה והלמידה, מגביל יכולת המנהל לפקח על צוות ההוראה, ומביא לשחיקה במוטיבציה של מורים ושל מנהלים, ופגיעה ביכולת לפתח תוכניות חדשניות ולהטמיע אותן.

יתרונות וחסרונות גפ"ן: מנקודת מבט בתי הספר

חסרונות	יתרונות
חוסר ידע וניסיון בניהול כספים בהיקפים גדולים, בנוסף להיעדר כוח אדם ייעודי בעל הסמכה בתחום הפיננסי שינהל את הקשר מול הספקים. מנהלי בתי הספר משקיעים זמן רב בניהול כספים והתנהלות מול הספקים, דבר שעלול לפגוע ביישום התוכניות החינוכיות והפדגוגיות של בית הספר והמעקב אחריהן.	תוספת משאבים לבתי הספר, הגברת העצמאות הכלכלית, צמצום התלות ברשות המקומית, והזדמנות לתכנון תוכנית לימוד לטווח ארוך.

128. Klein, J., & Shimoni-Hershkoviz, L. (2016). The contribution of privatization and competition in the education system to the development of an informal management culture in schools. A case study in Israel. *International Journal of Educational Management*, 30(4).

129. Zohar, A. (2013). School autonomy: The Israeli experience. In M. W. Kirst & A. A. Hart (Eds.), *The global education race: Taking the long view* (pp. 187-207). Teachers College Press.

המלצות:

א. חלוקת תפקידים בתחומי הרכש והכספים שתביא להפחתת העומס המוטל על המנהלים.

ב. הכשרות מותאמות למנהלים בנושא ניהול פיננסי, דיגיטלי, ותהליכי רכש, תוך מתן דגש לצרכים הייחודיים של בתי הספר בחברה הערבית.

חוסר שקיפות ושיתוף פעולה בין מנהלי בתי הספר לצוות ההוראה וההורים

כפי שעולה מנתוני הסקר שהוצגו בפרק הקודם, וחרף הוראות משרד החינוך המחייבות שיתופי פעולה ברמות השונות, לוקה יישום התכנית בחלק מבתי הספר בחוסר שיתוף פעולה וחוסר שקיפות כלפי עובדי הוראה בבית הספר וכלפי ההורים. היעדר שיתוף פעולה וחוסר שקיפות פוגעים באמון ובמחויבות של צוותי ההוראה וההורים (Lubis et al., 2024¹³⁰). מנהלים שאינם משתפים את צוותי ההוראה בתהליכי קבלת ההחלטות יוצרים תרבות ארגונית פגומה, המקטינה את המוטיבציה והמחויבות של צוותי ההוראה ושל הקהילה. פגיעה באמון הצוות וההורים בבית הספר מביא לירידה במוטיבציה של המורים, וירידה באפקטיביות של תהליכי ההוראה (Robinson et al., 2008¹³¹).

המלצות:

א. שיפור האפקטיביות של הוועדות המלוות בבתי הספר, תוך הגברת השקיפות בעבודת ועדות אלה, עידוד דיאלוג פתוח, וקידום מפגשי צוות שוטפים, וטיפוח תרבות ארגונית שיתופית המבוססת על אמון, שותפות, והערכה הדדית.

130. Lubis, M. F., Mais, R. G., Ardhet, P. A., Mulyati, A., & Maliki, F. (2024). Analysis of accountability and transparency in the management of school operational assistance funds. *Taxation and Public Finance*, 1(2), 83-94. <https://doi.org/10.58777/tpf.v1i2.243>

131. Robinson, V. M. J., Lloyd, C. A., & Rowe, K. J. (2008). The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types. *Educational Administration Quarterly*, 44(5), 635-674. <https://doi.org/10.1177/0013161X08321509>

אי-אחידות ברכישת תוכניות וציוד: אתגרים ודרכי התמודדות

רפורמת גפ"ן מאפשרת לבתי הספר גמישות רבה בבחירת חוגים, ציוד וספקים בהתאם לצרכיהם. גישה זו מתבססת על ההבנה שלכל בית ספר צרכים ייחודיים, ועל כן כל מוסד יכול לבחור את המענים המתאימים לו ביותר. עם זאת, גמישות זו יוצרת פערים משמעותיים בין בתי ספר, הנובעים בעיקר משונות ביכולות הניהול של מנהלי בתי הספר ובקיאותם במנגנוני הרכש ובחינוך הבלתי פורמלי. היעדר אחידות בבחירת התוכניות והספקים מוביל לחוסר שוויון בין בתי הספר מבחינת מגוון ואיכות ההזדמנויות החינוכיות המוצעות לתלמידים. פערים אלו מעוררים תחושות של חוסר שוויון בקרב הקהילה, בעיקר במקרים שבהם בתי ספר מסוימים מצליחים לממש את התקציב בצורה מיטבית ואחרים לא. היעדר מומחיות מספקת של מנהלי בתי הספר בבחירת ספקים ותוכניות עלול להוביל לבחירה בתוכניות שאינן מתאימות לצרכים החינוכיים או החברתיים של התלמידים (Eleuwarin¹³² & Muslim, 2024).

הגישה הגמישה שמקדמת רפורמת גפ"ן נועדה לתת מענה לצרכים הייחודיים של כל בית ספר וגמישות זו ראויה ומתבקשת. יחד עם זאת, יש לפעול לצמצום פערים שעלולים להיווצר בשל שונות בביצוע וביכולות ניהול, ובכך להבטיח הזדמנויות שוות לכלל התלמידים.

המלצות:

א. בחינת האפשרות למנגנוני רכש אזוריים או מקומיים כדי להבטיח שקיפות ושוויון בין בתי הספר, תוך שמירה על איכות התוכניות והתאמתן לצרכים המקומיים.

ב. הגברת השקיפות בתחום הרכש ושימוש בכלים דיגיטליים.

ג. הכשרות מקצועיות של מנהלי בתי הספר בתחומי הרכש, הניהול הפיננסי והשימוש במערכות דיגיטליות.

ד. ליווי מקצועי של בתי הספר במטרה להבטיח שוויון ומניעת פערים בין בית ספר לאחר.

132/ Eleuwarin, U., & Muslim, M. (2024). Society participation, transparency, public policy accountability and board knowledge on monitoring of school revenue and expenditure budgets. *Advances in Economics & Financial Studies*, 2(1), 157-170. <https://doi.org/10.60079/aefs.v2i1.157>

השלכות אפשריות על עבודת הרשות המקומית

עם כניסת הרפורמה, שוחררו הרשויות המקומיות מהנטל הכרוך בהעברת התקציבים דרכן. אולם, לא הוסדר מעמד מחלקת החינוך ברשות המקומית כגורם מפקח ומתווה מדיניות חינוך יישובית במסגרת הרפורמה. לפי המדריך ליישום רפורמת גפ"ן, "לרשות המקומית יש תפקיד משמעותי ביישום תוכנית הגמישות בבתי הספר, הן כשותפה מרכזית בוועדה המלווה הפדגוגית, הן כמפעילה של מענים חיוניים בזירה החינוכית והן כשותפה בתקצוב התוכנית".

תחת הכותרת "הסל הרשותי", צוין כי על הרשות לגבש תכנית עבודה במסגרת סל זה, בהתאם לצרכיה ובהלימה למדיניות החינוכית של משרד החינוך והרשות המקומית. עוד צוין כי "בשלב בניית ת"ע בסל הרשותי, ניתן לגבש תוכנית עבודה רשותית בתחום החינוך". אולם, מלבד ההנחיות בקשר לסל הרשותי והמעורבות בוועדה מלווה בית ספרית, לא הובהר מעמדן של מחלקות החינוך ומידת מעורבות בפיקוח ומעקב אחרי יישום הרפורמה בבתי הספר. כפי שהראינו קודם, העצמאות פורשה בשוגג במקרים מסוימים כניתוק קשר עם הרשות המקומית. לכן, לצד היתרונות הניהוליים והתקציביים של הרפורמה, היא מעוררת חשש לפגיעה במעמדה של הרשות כרשות חינוך מקומית.

השלכות על עבודת מחלקות חינוך

מחלקות החינוך נושאות באחריות כוללת לעבודת מערכת החינוך ברשות המקומית, הן בתחום החינוך הפורמלי והן בתחום החינוך הבלתי פורמלי. המחלקה אחראית לתכנון והתווית מדיניות ברמה יישובית, ופיקוח ומעקב אחר ביצוע תכניות, בנוסף למשימות קונקרטריות שהוטלו על הרשות המקומית (רישום תלמידים, טיפול בנשירת תלמידים וכו'), במסגרת חלוקת התפקידים הסבוכה שבינה לבין משרד החינוך.

רפורמת גפ"ן השפיעה על מחלקת החינוך במספר מישורים:

1. שינוי בתפקידים ובמבנה האחריות

עם כניסת הרפורמה מחלקות החינוך מצאו עצמן בתפקיד יותר מפקח (וגם בהיבט זה קיימים קשיים שונים) ופחות יוזם, עם צורך לעקוב אחר החלטות בתי הספר ולפקח על השימוש בתקציבים. הדבר יצר אתגרי ניהול, שכן מחלקות החינוך היו צריכות להתאים את עצמן למערכת חדשה שדרשה שילוב בין מעקב מנהלי ובין התאמה פדגוגית.

2. פיקוח על בתי הספר

מחלקות החינוך מנסות לפקח על יישום התוכניות בבתי הספר, אך לעיתים מתקשות לוודא את איכותן בשל היעדר כלים מספקים או כוח אדם מיומן. חוסר התיאום בין הגורמים השונים פוגע ביכולת הפיקוח של המחלקות.

3. חוסר במנגנוני תיאום מרכזיים

אחד האתגרים המרכזיים הוא כאמור היעדר מנגנוני תיאום אפקטיביים בין מחלקות החינוך למחלקות הנוער ובתי הספר. מצב זה מקשה על ניהול תקציבי אפקטיבי ומוביל לכפילויות, לפערים ברמת איכות התוכניות ולתחושת ניכור בין המחלקות.

4. השלכות על עבודת יחידות הנוער

עד כניסת רפורמת גפ"ן היו יחידות הנוער האחראיות המרכזיות לתכנון וניהול תוכניות חינוך בלתי פורמלי ברשות המקומית. מעמדן התבסס מאז שהגיחה תכנית אתגרים לאוויר העולם, כחלק מתכנית החומש הממשלתית 922. כאמור, תכנית אתגרים חודשה בהחלטת הממשלה 550 והיא פעילה עד היום, בהובלת יחידות הנוער. אולם, עם כניסת רפורמת גפ"ן מצאו עצמן יחידות הנוער בעמדת השפעה מצומצמת.

הרפורמה גררה השלכות אלה על עבודת היחידות:

1. ירידת מעמד והעברת סמכויות

מחלקות הנוער איבדו את היכולת להוביל תהליכים אסטרטגיים, כאשר הסמכויות לתכנון וביצוע הועברו בעיקר לבתי הספר. שינוי זה הוביל לתחושת שוליות בקרב מנהלי יחידות נוער שהלינו על היעדר שיתופי פעולה עם מנהלי בתי הספר.

2. חוסר תיאום מול בתי הספר

בהיעדר מנגנוני תיאום ברורים, יחידות הנוער מצאו עצמן מתמודדות עם כפילויות בבחירת תוכניות, כאשר חלק מהתוכניות שנבחרו על ידי בתי הספר חפפו ליוזמות יחידות הנוער או התנהלו באופן עצמאי ללא כל שיתוף פעולה.

יתרונות וחסרונות גפ"ן: מנקודת מבט הרשויות המקומיות

חסרונות	יתרונות
העברת הכספים ישירות לבית הספר ללא פיקוח הרשות המקומית	העברת הכספים באופן שוטף ממשד החינוך לבתי הספר וצמצום התלות ברשות המקומית לביצוע התכנית
החלשת המינוף הפיננסי והתכנוני-החינוכי של הרשות המקומית מול בתי הספר כתוצאה מהעברת התקציבים באופן ישיר לבתי הספר. תחת מצב זה, מנהלים פחות מחויבים לרשות המקומית ולתוכניות החינוכיות שלה	קבלת תקציב רשתי נוסף ממשד החינוך לביצוע פעולות שוטפות
אין בקרה שוטפת של הרשות המקומית על הניהול הכספי של בתי הספר	כל התכונות החינוכיות בבתי הספר מחייבות דיווח. כלומר, מנהל בית-הספר מוגבל לפי תוכנית עבודה ספציפית
	הרשות המקומית חייבת לבנות ולבצע תוכנית לקידום החינוך ביישוב שלה. תוכנית זו צריכה לקבל אישור ממשד החינוך

ניתן לראות כי רוב החסרונות בהקשר של הרשויות המקומיות נובעים מחשש לצמצום מעמד מחלקות החינוך המקומית בהתוויית מדיניות ובפיקוח על יישומה, בנוסף לחוסר הבקרה התקציבית מצד הרשות המקומית על תקציב בתי הספר.

במחקר הנזכר של וינינגר ומשה (2023) הובאו טענותיו של שי פרוכטמן, יו"ר איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות. לפי פרוכטמן, רפורמת גפ"ן פוגעת בפדגוגיה הרשותית, שבאה לידי ביטוי בהובלת תוכניות פדגוגיות שהרשות מעודדת בהתאם לערכים ולמדיניות של ראש הרשות. מנהלי בתי הספר אינם מחויבים לבחור בתוכניות אלה, ויש בכך סכנה לפגוע ביחסים המקצועיים בין הרשות המקומית לבין בתי הספר, וכן לאובדן האוטונומיה הרשותית.

על אף הביקורת המתוארת לעיל, אין ספק שיש יתרונות לתכנית גפ"ן ברמה היישובית. יישום ראוי מסייע להתגבר על חלק מהאתגרים והחסמים העומדים בפני קידום החינוך הערבי בכלל, והחינוך הבלתי פורמלי בפרט.

כינוס ועדה מלווה בית ספרית מאפשר שיתופי פעולה וסנכרון בין גורמים חינוכיים

שונים בזירה החינוכית הבלתי פורמלית, במיוחד בין מחלקת החינוך, יחידת הנוער, גזבר הרשות המקומית ומנהלי בתי הספר. סנכרון זה בין שחקנים מרכזיים בזירת החינוך עשוי למנוע כפל חוגים ותוכניות בין מחלקות הנוער ובתי הספר ולאפשר התאמה בין תכניות יישוביות לבית ספריות.

כמו כן, יש לפעול לגיבוש תכנית יישובית ארוכת טווח בתחום החינוך הבלתי פורמלי, אשר תביא בחשבון את מאפייני היישוב והצרכים החברתיים והרגשיים של הילדים ובני-הנוער. בניית תכנית כזו תאפשר רצף חינוכי ואף תסייע בקידום החינוך הפורמלי ושיפור הישגי התלמידים.

המלצות:

א.גיבוש תכנית יישובית ארוכת טווח בתחום החינוך הבלתי פורמלי, לצד תכניות עבודה של מערכת החינוך בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים.

ב.הקפדה על כינוס ועדה מלווה (בית ספרית) במסגרת רפורמת גפ"ן, שיתוף כל הגורמים הרלוונטיים, לרבות גורמי הרשות המקומית, ושמירה על התאמה בין תכניות יישוביות ובית ספריות.

ג.פיתוח ממשקי עבודה ברורים ושקופים עם הרשויות המקומיות ומשרד החינוך, כדי למנוע כפילויות ולקדם תיאום.

ד.מנגנוני הערכה ובקרה: יש לפתח מנגנוני הערכה ובקרה אפקטיביים בכדי להבטיח יעילות ואיכות.

היעדר התאמה לייחודיות מערכת החינוך הערבית וצרכיה

רמת החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית אינה מאפשרת לילדים ובני הנוער הזדמנות שווה לשכלול המיומנויות האישיות, המנהיגותיות והחברתיות, ואינה מאפשרת תחושת מסוגלות אישית ועצמית לטובת פיתוח הדמיון, לעיצוב עתיד כרצונם ולהביא למוביליות חברתית.

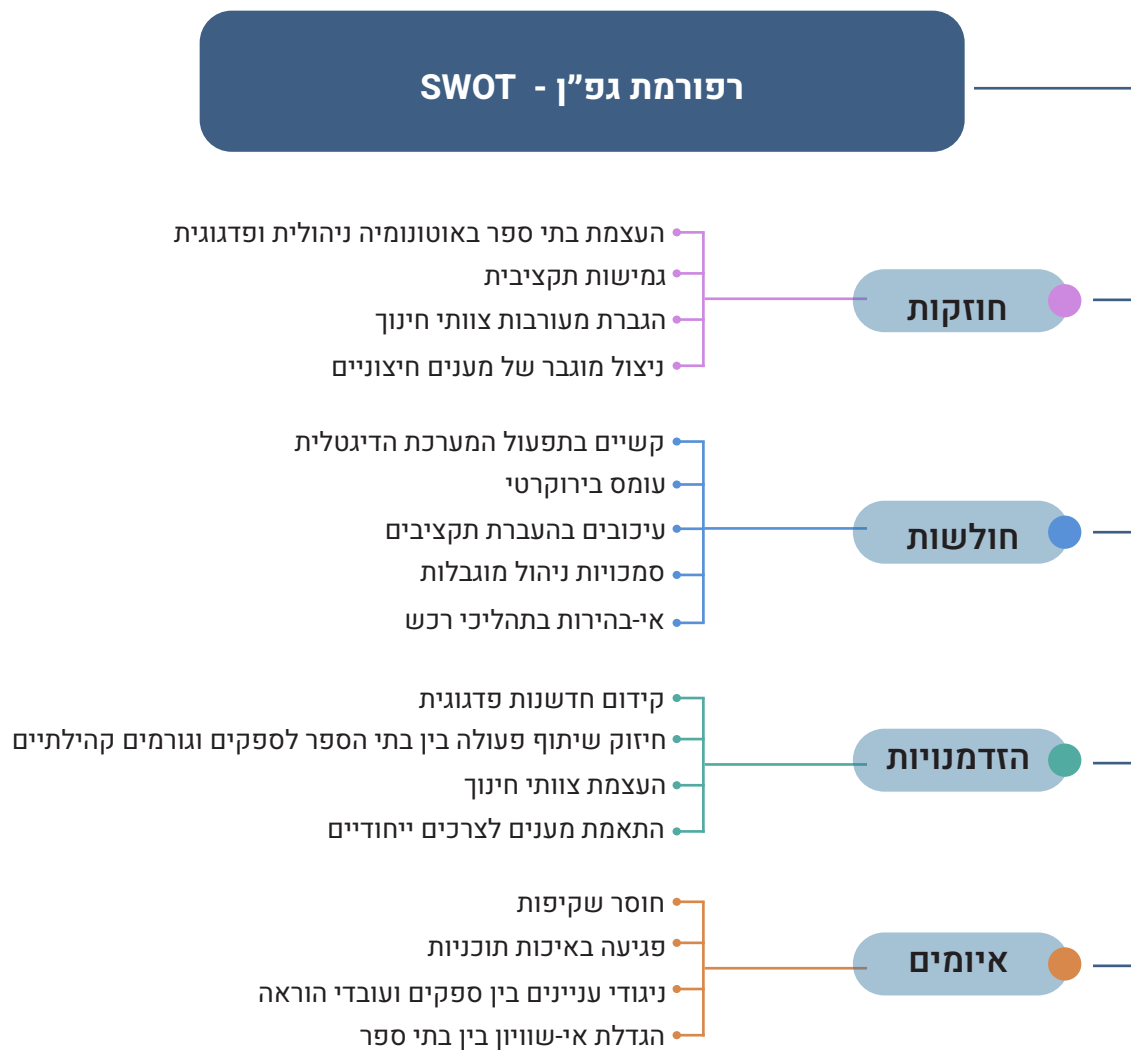
תכנית גפ"ן מנסה להתמודד עם כמה מחסמי החינוך הבלתי פורמלי, כגון חוסר שיתוף פעולה בין הגורמים השונים של מערכת החינוך, באמצעות ועדה מלווה בית ספרי וכלים נוספים. עם זאת, כפי שדוח זה מראה, מידת היעילות וההצלחה משתנות מיישוב לאחר, ולעתים אף מבית ספר לאחר.

בנוסף, הרפורמה לא נותנת מענה לבניית תכנים מותאמים מבחינה תרבותית לייחודיה של החברה הערבית ולצרכי הילדים ובני הנוער של החברה, במיוחד בנושא מיגור

האלימות, העלאת המודעות הפוליטית, הזהות הלאומית והאזרחות הפעילה, טיפוח זהות עירונית, סולידריות חברתית ובניית מערך התנדבותי לילדים ובני הנוער.

המלצות:

א. להוסיף על "סל חינוך חברתי-ערכי והעשרה" את נושא התרבות הערבית והדגשתו בחינוך הבלתי פורמלי, בנוסף לנושא מיגור האלימות והפשיעה בקרב התלמידים.¹³³



133. כיום, בסל זה, ישנם שלושה נושאים: חינוך חברתי; חיים בשותפות; ותרבות יהודית-ישראלית.

2. ממשקים והיבטים משותפים של שתי הרפורמות

בפרק זה עמדנו עד כה על סוגיות מנהליות וארגוניות ייחודיות של רפורמת גפ"ן ותכנית אתגרים, ועל ההשלכות החינוכיות של סוגיות אלה. לצד אותן סוגיות פרטניות, קיימים ממשקים והיבטים משותפים של שתי הרפורמות. חרף השוני בתכלית, בתחולה, בייעדים ובקהל היעד, הן גפ"ן (הבית ספרי) והן אתגרים מבוססות על שימוש במאגר ספקים ייעודי של משרד החינוך לרכישת תכניות וחוגים, אמצעי זה בולט כיום בנוף החינוכי, משפיע רבות על עבודת מערך החינוך ברשות המקומית ובתי הספר, ומעורר קשיים ושאלות במישור המשפטי והארגוני הגוררים השלכות חינוכיות משמעותיות.

בשורות הבאות נעמוד על סוגיות המשותפות ברפורמת גפ"ן ותכנית אתגרים ונדון בהשלכות החינוכיות של סוגיות אלה.

1. קשר לקוי בין בתי הספר למחלקות הנוער ברשויות המקומיות

חוסר התיאום ושיתוף הפעולה בין בתי הספר למחלקות הנוער, שנוצר בעקבות רפורמת גפ"ן, המיושמת במקביל לתכנית אתגרים, מביא לחוסר יעילות בניצול המשאבים ולפגיעה בהמשכיות של התוכניות החינוכיות. הדבר מביא לעריכת תוכניות שאינן תואמות את הצרכים והיכולות של התלמידים, חוסר יעילות ואיבוד משאבים, ופגיעה ביכולת להשיג את מטרות החינוך הבלתי פורמלי (Chua, 2019¹³⁴; Li, 2017¹³⁵).

הספרות המחקרית על ביזור מערכות חינוך מדגישה את הצורך בתיאום אפקטיבי בין הרמות השונות כדי להבטיח שהביזור ישיג את מטרותיו (Nir et al., 2016¹³⁶). מודלים של ניהול מדיניות ציבורית (כמו מודל "Multiple Streams") מלמדים כי רפורמות מצליחות הן אלו המייצרות הלימה בין הבעיות, המדיניות והפוליטיקה (Kingdon, 2011¹³⁷).

הספרות המחקרית מדגישה כי תיאום לא נכון עלול להוביל לפיצול, חוסר עקביות, ובזבוז משאבים. במילים אחרות, אוטונומיה ללא תיאום מערכתי ראוי עלולה ליצור קשיים ולא מסייעת במימוש היעדים החינוכיים שנועד ביזור הסמכויות לקדם. רפורמת גפ"ן, למרות שהעניקה אוטונומיה לבתי הספר, לא סיפקה מענה מלא לחוסר התיאום בין בתי הספר ומחלקות הנוער והחינוך ברשויות המקומיות. יישום הרפורמה במקביל לניהול תכנית אתגרים מחדד את הצורך בתיאום זה.

134. Chua, V. R. (2019). School leaders in the midst of reforms: Crisis and catharsis in the Philippine education system. *Perspectives on school leadership in Asia Pacific Contexts*, 109-131. Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-32-9160-7_8

135. Li, X. (2017). Research on the governmental support of education reform and development need. In *Proceedings of the 2016 7th International Conference on Education, Management, Computer and Medicine (EMCM 2016)* (pp. 145-149). Atlantis Press. <https://doi.org/10.2991/emcm-16.2017.29>

136. Nir, A., Ben-David, A., Bogler, R., Inbar, D., & Zohar, A. (2016). School autonomy and 21st century skills in the Israeli educational system. *International Journal of Educational Management*, 30(7), 1231-1246. <https://doi.org/10.1108/IJEM-11-2015-0149>

137. Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies, 1976, 1977, 1978, 1979* [United States].

המלצות:

א.הקמת פורומים משותפים והרחבת סמכויות השולחנות העגולים

יש להקים פורומים קבועים הכוללים נציגים מאגפי החינוך, מחלקות הנוער ובתי הספר, שיפעלו לתיאום תוכניות, חלוקת משאבים ותכנון אסטרטגי משותף. בנוסף, ניתן להרחיב את סמכויות השולחנות העגולים שמכנסות הרשויות במסגרת תוכנית "אתגרים". שולחנות אלו, הכוללים גורמי רשות מקומית, משרד החינוך, הורים ונציגי בתי הספר, יכולים להוות פלטפורמה מרכזית לתיאום וחלוקת תחומי האחריות בין תוכניות גפ"ן, הפועלות בבתי הספר, לבין תכנית אתגרים, המתנהלת במחלקות הנוער. שילוב זה יבטיח לא רק תיאום יעיל, אלא גם ניצול מיטבי של המשאבים, תוך שמירה על רצף חינוכי בין תחומי החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי.

ב.פיתוח מערכות דיגיטליות שיתופיות

יצירת מערכות טכנולוגיות שיאפשרו מעקב וניהול משותף של תוכניות, תוך שיתוף מידע בין אגפי החינוך, מחלקות הנוער ובתי הספר. מערכות אלו יבטיחו יעילות ושקיפות בניהול התוכניות.

ג.קביעת יעדים משותפים ותכנון אסטרטגי

יש להגדיר מטרות חינוכיות ברורות המשותפות לכל הגורמים המעורבים, ולשלב את כל הגורמים בתהליך התכנון והביצוע של תוכניות חינוכיות, תוך התאמה לצרכים המקומיים.

ד.העצמת מחלקות הנוער

יש להגדיר מחדש את תפקיד מחלקות הנוער ולחזק את מעמדן במסגרת שיתופי הפעולה עם אגפי החינוך ובתי הספר. זאת ניתן להשיג באמצעות הכשרות מקצועיות ופרויקטים משותפים.

ה.חיזוק תפקיד אגפי החינוך

על אגפי החינוך לקחת תפקיד מרכזי בתיאום ובפיקוח על התוכניות, תוך ביסוס קשר ישיר בין בתי הספר למחלקות הנוער. הדבר יבטיח שילוב בין החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי.

2. קשר לקוי בין בתי הספר למחלקות הנוער ברשויות המקומיות

הנתונים שהובאו בפרק ד' לעיל מצביעים על אתגרים משמעותיים הנוגעים לריכוזיות גבוהה בשוק התוכניות החינוכיות, לצד עומס רב על מנהלים בשל ריבוי הספקים. התופעה של היווצרות מונופולים פוגעת בתחרות ועלולה להוביל לפגיעה באיכות השירותים (Basera & Zhou, 2022; Putra¹³⁸ & Suryanawa, 2022¹³⁹). ריבוי ספקים בתחומים מסוימים מאפשר הגברת התחרות, אך עלול להביא לעומס פניות למנהלים והפרעה להנהלה ולצוות.

על פי דוח הכנסת (2023),¹⁴⁰ 52% מהתוכניות במאגר התוכניות לא נבחרו אף פעם, בעוד קבוצת ספקים קטנה חולשת על כ-48% מהבחירות. מצב זה מדגיש את קיומם של מונופולים במאגר התוכניות, המובילים לפגיעה בתחרות ולחשש לירידה באיכות השירותים החינוכיים. מונופולים אלה נוצרים כאשר ספקים מסוימים מציעים מגוון רחב של תחומים ללא בקרת איכות מספקת על התאמתם המקצועית לכל תחום (דוח מעקב, 2023). שליטת מונופולים זו פוגעת במגוון ובאיכות התוכניות.

ריבוי הספקים במאגר יוצר לכאורה אפשרויות מגוונות לבחירה, אך בפועל הוא מוביל לעומס על מנהלי בתי הספר, הנדרשים לבחון כמות גדולה של תוכניות. בנוסף, ישנם פערים מגזריים בשימוש בתוכניות: בבתי הספר הערביים, הבחירה נוטה יותר לתוכניות לימודיות וערכיות, בעוד שבמגזר החרדי נבחרות בעיקר תוכניות רגשיות וחברתיות (דוח הכנסת, 2023).

תופעות אלה יוצרות אתגרים משמעותיים למערכת החינוך הערבית. טיפול מערכתית, הכולל פיקוח הדוק, קריטריונים ברורים ושקיפות מלאה, יסייע בשיפור איכות התוכניות, בהגברת התחרותיות, ובצמצום הפערים בין מגזרים שונים.

יצוין כי הספרות על הפרטה בחינוך מצביעה על הצורך בפיקוח הדוק על ספקים, על מנת למנוע מונופולים וניגודי עניינים (Appanna & Goundar, 2011¹⁴¹). מודלים כלכליים של תחרות (Competition Theory) מלמדים כי היעדר תחרות מוביל לרוב לעליית מחירים ולירידה באיכות. ההפרטה, במידה ואינה מלווה ברגולציה נאותה, עלולה להוביל לכך שספקים פרטיים יתמקדו ברווח כספי על חשבון האינטרס הציבורי. חוסר הפיקוח על עבודת ספקים במאגר אפשר לספקים מסוימים להשתלט על בתי ספר שלמים, דבר שמביא לפגיעה באמון ומעורר חשש לשחיתות.

138. Putra, K. A. U., & Suryanawa, I. K. (2022). The effect of accountability and transparency on effectiveness of government school operational assistance funds management. *European Journal of Business and Management Research*, 7(4), 108-115.

139. Basera, E., & Zhou, G. (2022). Understanding conflict management in educational settings: A systematic review. *Educational Management Administration & Leadership*, 52(2), 178-195. <https://doi.org/10.1177/17411432211052873>

140. ויניגר נתונים על שילוב תוכניות ומענים חינוכיים ביזוניים במערכת החינוך, לעיל ה"ש 93.

141. Appanna, S., & Goundar, S. (2011). The dynamics of privatization: The case of Fiji's education sector. *International Journal of Educational Development*, 31(2), 189-196. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2010.09.004>

המלצות:

ג. לשקול הגבלת מספר התחומים שכל ספק רשאי להציע והגבלת היקף הפעילות של ספקים.

ד. ביצוע הערכות תקופתיות של איכות התוכניות המבוססות על משוב מנהלים, מורים, הורים.

ה. הקמת גוף פיקוח ייעודי שיבצע בדיקות איכות לתוכניות ופרסם דוחות שנתיים על פעילותם של הספקים.

ו. הגברת השקיפות בהליכי ההתקשרות עם ספקים וקביעת קריטריונים להערכה.

3. גילויי שחיתות והפרות חוק

תופעת השחיתות בתחום החינוך כוללת מגוון התנהגויות המערערות את יושרת המערכת החינוכית, כגון דרישות כספיות (שוחד) מספקים, דרישות מספקי חוגים "לתרום" ציוד לבית הספר, אישורים על חוגים פיקטיביים והמרת חוגים בציוד, מעורבות עסקית של אנשי חינוך (כספקים או עובדי ספקים) והפרות הסכמים (Sayfullooh¹⁴² et al., 2024). דפוסים אלו אינם מוגבלים לאזור מסוים והם נפוצים ברמות חינוך שונות.

שחיתות במערכת החינוך פוגעת באופן משמעותי באמון הציבור ובאמון ההורים והתלמידים, ומערערת את תפיסת המערכת כמקום הוגן ואחראי (Anderson et al., 2019¹⁴³).

התנהגויות מושחתות פוגעת במטרות החינוך, הכוללות טיפוח אחריות אזרחית וכיבוד החוק (Shulhan, 2024¹⁴⁴). התעלמות ממקרי שחיתות מאפשרת את הנצחתה, ומעודדת היווצרות תרבות של נורמות בלתי אתיות בקרב הדור הצעיר (Denham, 2012¹⁴⁵).

גישות אתיות לניהול מערכות ציבוריות מדגישות את החשיבות של טוהר המידות ויושרה (Thompson, 2005). אתיקה ארגונית היא תנאי ללגיטימציה ציבורית, ליצירת אמון ולשיפור תפקוד המערכת. בפרספקטיבה זו, הערכים צריכים להיות מיושמים לא רק בהתנהלותם של המנהלים אלא גם בפרקטיקות הניהול והפיקוח. הליקויים בתהליכי הרכש של מוסדות החינוך ובטיפול בכספים פוגעים בערכים אלו ובאמון הציבור.

142. Sayfullooh, I. A., Rusdinal, R., Hadiyanto, H., Olivia, N., & Marhadi, A. (2023). The Unveiling the Faces of Corruption in Education: A Systematic Review of Various Forms of Corruption across Countries and Educational Levels. *Acta Paedagogica Vilnensia*, 51, 47-62.

143. Anderson, R. D., Jones, A., & Kovacic, W. E. (2018). Preventing corruption, supplier collusion, and the corrosion of civic trust: a procompetitive program to improve the effectiveness and legitimacy of public procurement. *Geo. Mason L. Rev.*, 26, 1233.

144. Shulhan I. (2024). Causes and Forms of Corruption in Education. *Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Series: Legal Sciences*. Vol. 11, No. 2 (42), Pp. 212-218. <https://doi.org/10.23939/law2024.42.212>

145. Denham, S. C. (2012). La corrupción en sistemas educativos: una revisión de prácticas, causas, efectos y recomendaciones. *REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 14(2), 52-72.

על-כן, ישנה חשיבות רבה בהבטחת טוהר המידות, על מנת שהרפורמות לא יתפסו ככלי למינוף אינטרסים אישיים. לשם כך, חשוב ליישם נהלי שקיפות ובקרה קפדניים, וליצור תרבות ארגונית המגנה שחיתות. פעילות עסקית של אנשי חינוך (מנהלים, עובדי הוראה ועובדי אגפי חינוך המשמשים כספקים) יוצרת ניגודי עניינים מובנים, פוגעת בשוויון ההזדמנויות, ומביאה לחוסר אמון בקרב ההורים והתלמידים וספקים אחרים. גישות אתיות לניהול מערכות ציבוריות מדגישות את החשיבות של טוהר המידות ויושרה (Thompson, 2005¹⁴⁶). אתיקה ארגונית היא תנאי ללגיטימציה ציבורית, ליצירת אמון ולשיפור תפקוד המערכת. בפרספקטיבה זו, הערכים צריכים להיות מיושמים לא רק בהתנהלותם של המנהלים אלא גם בפרקטיקות הניהול והפיקוח. הליקויים בתהליכי הרכש של מוסדות החינוך ובטיפול בכספים פוגעים בערכים אלו ובאמון הציבור.

על-כן, ישנה חשיבות רבה בהבטחת טוהר המידות, על מנת שהרפורמות לא יתפסו ככלי למינוף אינטרסים אישיים. לשם כך, חשוב ליישם נהלי שקיפות ובקרה קפדניים, וליצור תרבות ארגונית המגנה שחיתות. פעילות עסקית של אנשי חינוך (מנהלים, עובדי הוראה ועובדי אגפי חינוך המשמשים כספקים) יוצרת ניגודי עניינים מובנים, פוגעת בשוויון ההזדמנויות, ומביאה לחוסר אמון בקרב ההורים והתלמידים וספקים אחרים.

המלצות:

א.מנגנון תלונות ציבורי: יש להקים מנגנון פומבי ונגיש לדיווח על תופעות של הפרות חוק.

ב.חינוך ערכי: יש להטמיע תוכניות חינוך ערכיות בבתי הספר, תוך מתן דגש על שקיפות, הגינות וטוהר מידות.

ג.הכשרה לצוותים: יש לספק הכשרות למנהלים ולמורים בנושא זיהוי והתמודדות עם מצבים של הפרות חוק.

ד.פיקוח שקוף: יש לקבוע מנגנוני פיקוח שקופים וקפדניים, על מנת להבטיח עמידה בכללים ולמנוע ניגודי עניינים.

146. Thompson, D. F. (2005). Understanding financial conflicts of interest. *New England Journal of Medicine*, 329(8), 573-576.

4. היעדר מיפוי צרכים (אפקטיבי) לפני רכישת החוגים והתוכניות

היעדר מיפוי צרכים מובנה ומבוסס נתונים לפני רכישת חוגים ותוכניות במסגרת רפורמת גפ"ן ותכנית אתגרים מהווה ליקוי משמעותי המשפיע ישירות על רלוונטיות הפעילויות לתלמידים ועל יעילות השימוש במשאבים. בחירת חוגים ופעילויות באופן שרירותי, ללא התבססות על ניתוח צרכים מקיף, גורמת להחמצה של הפוטנציאל החינוכי הגלום ברפורמה, ועלולה להביא לבזבוז משאבים ולפגיעה באמון הקהילה. התנהלות זו מביאה לרכישת תוכניות שאינן מותאמות לצרכים ולתחומי העניין של התלמידים, ולפיכך אינן מעוררות בהם מוטיבציה ללמידה. חוסר ההתאמה פוגע ביכולת התוכניות לממש את מטרתן, גורם לבזבוז משאבים כספיים וארגוניים, ויוצר חוויה שלילית בקרב התלמידים והקהילה (Schneider et al., 2013¹⁴⁷).

המלצות:

א. שיתוף בעלי עניין בתהליך המיפוי: יש לשתף את התלמידים, ההורים, המורים וגורמי הרשות המקומית באופן פעיל בתהליך מיפוי הצרכים באמצעות סקרים, קבוצות מיקוד, ודיונים פתוחים, על מנת להבטיח שההחלטות המתקבלות משקפות את צרכיהם ורצונותיהם.

ב. הכשרת צוותי חינוך לביצוע מיפוי צרכים אפקטיבי: יש להכשיר את צוותי החינוך-רכזים פדגוגים ורכזי הערכה בית ספריים בנושא ביצוע מיפוי צרכים אפקטיבי, תוך שימוש בכלי המיפוי הדיגיטלי של משרד החינוך וכן בשיטות וכלים איכותניים וכמותיים. ההכשרה צריכה לכלול הן ידע תיאורטי והן כלים מעשיים לניתוח נתונים, זיהוי צרכים, ותעדוף אפקטיבי של משאבים.

ד. פיתוח פלטפורמות דיגיטליות לניהול נתונים ומעקב בשפה הערבית: יש לפתח פלטפורמות דיגיטליות בשפה הערבית שיאפשרו ניהול יעיל של הנתונים המתקבלים מתהליכי מיפוי הצרכים, ומעקב אחר האפקטיביות של החוגים והתוכניות הנרכשות.

147. Schneider, E. M., Wilson, D. K., Kitzman-Ulrich, H., George, S. M. S., & Alia, K. A. (2013). The associations of parenting factors with adolescent body mass index in an underserved population. *Journal of Obesity*, 2013(1), 715618.

5. הפיקוח על הספקים מתמקד בנוכחות ולא באיכות

התמונה המתגבשת לגבי הפיקוח של משרד החינוך על עבודת הספקים מראה שהוא מתמקד בעיקר בהשגת יעדים כמותיים, כמו מספר המשתתפים במסגרות השונות, תוך הזנחת בדיקה מעמיקה של איכות התוכניות החינוכיות, איכות המדריכים, וההלימה בין המדריכים שהוצעו לבין אלו שהגיעו בפועל. גישה פיקוחית זו, המתמקדת בכמות ולא באיכות, יוצרת לקונה משמעותית בתהליך יישום התוכנית, ועלולה לפגוע בהשגת מטרותיה.

שיטת פיקוח זו מעוררת מספר השלכות שליליות. בין היתר, יוצרת פתח לזיופים ואי סדרים, ומורידה את המוטיבציה בקרב ספקים לשפר איכות השירותים. כמו כן, בהיעדר מנגנוני הערכה מבוססי איכות, אין לספקים תמריץ לשיפור וטיוב התוכניות, מה שעלול להוביל לקיפאון או ירידה באיכות.

המלצות:

א. התמקדות באיכות התכנים: יש לפתח קריטריונים ברורים ומדידים להערכת איכות התכנים של התוכניות השונות. קריטריונים אלה צריכים לכלול רלוונטיות לצרכי התלמידים והקהילה, התאמה לגיל ולרמה, חדשנות ויצירתיות, קידום מיומנויות חשיבה מסדר גבוה ושימוש בגישות פדגוגיות מיטביות ובהלימה לממדי החינוך הבלתי פורמלי.

ב. התאמה לצרכי התלמידים: יש להבטיח שהתוכניות החינוכיות מותאמות באופן מלא לצרכים הספציפיים של התלמידים, ולמגוון התרבותי והחברתי של החברה הערבית. יש לבצע מיפוי צרכים מעמיק בבתי הספר וברשויות המקומיות, ולשלב את התלמידים והקהילה בתהליכי קבלת ההחלטות.

ג. הכשרת מפקחים בשיטות פיקוח חדשות: יש להכשיר מפקחים שיהיו בעלי ידע וניסיון בשיטות פיקוח חדשות המתמקדות באיכות ההוראה והלמידה, ולא רק בנוכחות התלמידים. ההכשרות יכללו התייחסות לשיטות הערכה מגוונות, תצפיות, שיחות עם מדריכים ותלמידים, וניתוח איכותני של תוצרי התוכניות.

ד. קבלת משוב מבעלי עניין: יש לשלב מנגנונים לקבלת משוב מתלמידים, מדריכים וצוותי חינוך, על מנת לאסוף מידע על איכות התוכניות ומידת התאמתן לצרכים. מוצע בהקשר זה לקיים סקרי משוב, ראיונות וקבוצות מיקוד, ולעקוב באופן שוטף אחר המשוב המתקבל.

שינוי מוקד הפיקוח על יישום החוגים והתוכניות מטעם משרד החינוך, מהתמקדות בהיבטים כמותיים להתמקדות באיכות, הוא תנאי הכרחי למימוש הפוטנציאל הגלום בחינוך הבלתי פורמלי. יישום ההמלצות המוצגות לעיל מבטיח שהתוכניות המופעלות יהיו רלוונטיות, איכותיות, מותאמות לצרכי התלמידים, ויובילו לשיפור אמיתי ברווחתם ובהישגיהם של התלמידים בחברה הערבית.

סיכום ביניים

ההיבטים המנהליים והארגוניים שנסקרו בדוח זה גוררים השלכות חינוכיות ופדגוגיות ומשפיעים על מערכת החינוך במספר מישורים:

1. פגיעה באיכות החינוך: היעדר תיאום בין תוכניות, שימוש בספקים לא איכותיים, והיעדר התאמה לצרכים הספציפיים של התלמידים, פוגעים באיכות החינוך הניתן.

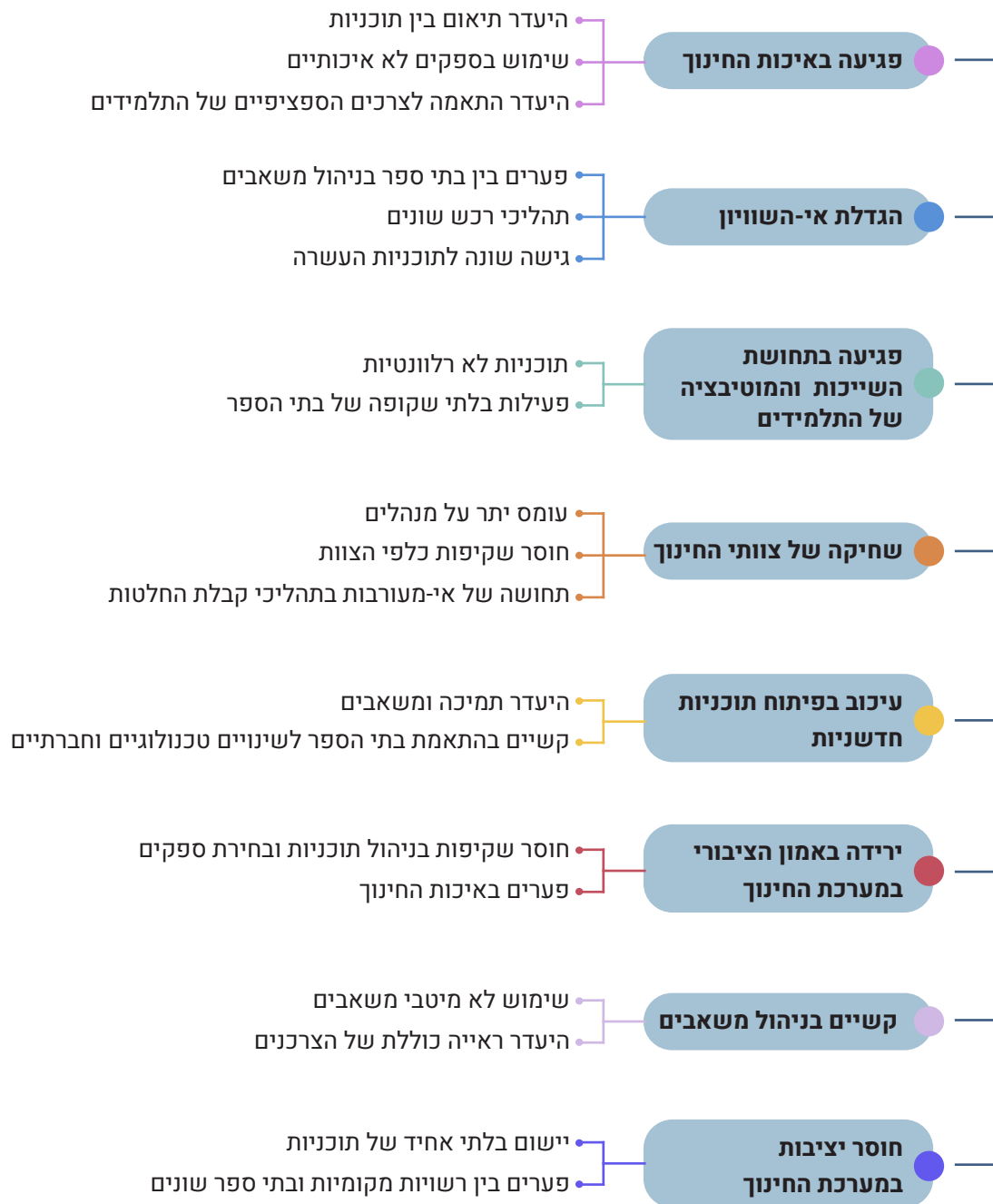
2. הגדלת אי-השוויון וחוסר היציבות: פערים בין בתי הספר השונים, הנובעים מניהול שונה של משאבים, תהליכי רכש שונים, וגישה שונה לתוכניות העשרה, מגבירים את אי-השוויון וחוסר היציבות במערכת החינוך.

3. פגיעה בתחושת השייכות והמוטיבציה של התלמידים וההורים: כאשר התלמידים חווים תוכניות לא רלוונטיות, או כאשר ההורים נחשפים לפעילות בלתי שקופה של בתי הספר, הם עשויים לאבד עניין ולחוות תחושת ניכור.

4. שחיקה של צוותי החינוך: עומס היתר על מנהלים, חוסר השקיפות כלפי צוות ההוראה, והתחושה שהם אינם חלק מתהליכי קבלת ההחלטות, פוגעים במוטיבציה וביעילות.

בנוסף לאמור, יישום לקוי של הרפורמות, ללא ראייה כוללת של כלל הצרכים, מביא לבזבוז משאבים ומעכב התפתחות מערכת החינוך ומקשה על התאמת בתי הספר לשינויים טכנולוגיים וחברתיים.

השלכות חינוכיות ופדגוגיות של אתגרי יישום "אתגרים" ו"גפ"ן" במערכת החינוך הערבית



מהמקובץ עולה כי הפרות מתחום טוהר המידות ופגמים מנהליים ביישום הרפורמות גוררים השלכות חינוכיות, יוצרים חוסר אמון ותחושת ניכור, ומעמידים הצלחת הרפורמות בספק. על-כן, מן הראוי להקפיד על ככללי המנהל התקין ביישום הרפורמות, להטמיע נהלי שקיפות ולהכניס שינויים בהליכי רכש והתקשרויות עם ספקים, כפי שהוצע לעיל.

פרק ו.
סיכום
והמלצות



לחינוך תרומה משמעותית בעיצוב פניה של החברה והוא משפיע על כלל תחומי החיים. לא מופרך להגיד שאיכות החינוך משפיעה על איכות חיי הפרט בחברה המודרנית, בכל אשר יפנה - בתעסוקה, במסחר, בהרגלי תזונה, בבריאות, בבטיחות בדרכים ועוד.

החינוך בחברה הערבית בישראל אינו מתנהל בחלל ריק, הוא מושפע מסוגיות שונות שמלוות חברה זו ומשפיע עליהן. חרף שיפור שחל בשנים האחרונות, מתמודדת מערכת החינוך הערבית עם כמה אתגרים וחסמים המעכבים התפתחותה, כגון פערי הישגים ואחוזי נשירה גבוהים בהשוואה למערכת החינוך בחברה היהודית, חסמי שפה, פערי תקציב ותשתיות, מחסור בשירותי חינוך בלתי פורמלי והיעדר התאמה תרבותית.

תכנית אתגרים בתחום החינוך הבלתי פורמלי, שבהובלת יחידות הנוער ברשויות המקומיות, והרפורמה לגמישות פדגוגית וניהולית (גפ"ן), שזירתה העיקרית בתי הספר, סימלו נקודות מפנה משמעותיות במערכת החינוך הערבית.

תכנית אתגרים נועדה לגשר על פערים בתחום החינוך הבלתי פורמלי, להעשיר עולמם של התלמידים ולקדם פיתוח מיומנויות וניצול איכותי של שעות הפנאי. במסגרת התכנית מקבלות הרשויות המקומיות תקציב ייעודי של מאות אלפי שקלים לרכישת חוגים ותכניות מתחום החינוך הבלתי פורמלי, המתבצעות בשעות אחר הצהריים. כחלק מהתכנית, מגבשות הרשויות חזון ותכנית יישובית, בשיתוף גורמי חינוך שונים, יחידת הנוער ברשות המקומית, באמצעות מנהל היחידה ורכזי עוגן, משמשת כגוף מתכלל, בנוסף לבתי הספר שמארחים את הפעילות ומשמשים "עוגן בקהילה". שירותי הרפורמה מבוססים על התקשרות עם ספקי חוגים ותכניות מתוך מאגר מאושר של משרד החינוך.

רפורמת גפ"ן נועדה להגביר את הגמישות הפדגוגית והניהולית, ומאפשרת לבתי הספר למפות צרכיהם, החינוכיים והלוגיסטיים, ולבחור במענים המתאימים עבור צרכים אלה. במסגרת רפורמה זו מקבלים בתי הספר תקציב בשווי של מאות אלפי שקלים, באמצעותו רוכשים את הציוד הנדרש לפעילות בתי הספר ותכניות חינוכיות מתוך מאגר מאושר של משרד החינוך. כחלק מהרפורמה, מבצעים בתי הספר מיפוי צרכים, מכנסים ועדה מלווה - אשר כוללת גורמי בית הספר וגורמים מהרשות המקומית ומשרד החינוך, ועורכים תכנית עבודה שנתית מקושרת תקציב. הרשויות המקומיות מעורבות בתכנית זה גם באמצעות "סל רשותי" המאפשר רכישת שירותים וקידום תכניות ברמת הרשות, עם זאת הרפורמה הביאה לצמצום מעורבות הרשות המקומית בעבודת בתי הספר, במישורים שונים.

בדוח זה עמדנו על מצבה של מערכת החינוך בחברה הערבית ועל מהותן של שתי הרפורמות, ובחנו היבטים מנהליים ומשפטיים ביישומן, באמצעות כלים שונים - איסוף מידע באמצעות פניות לפי חוק חופש המידע, שיחות עם גורמים שונים במערכת החינוך, סקר המותאם לקבוצות אוכלוסייה שונות, בהלימה למידת מעורבותם ביישום

הרפורמות (מורים, מנהלים, הורים, עובדי רשויות מקומיות ואחרים), בחינת תלונות שהגיעו לעמותה, ובחינת נהלים, דוחות ומסמכי מדיניות של משרדי ממשלה וגופי חברה אזרחית.

התמונה המצטיירת מעלה כי הרפורמות נתנו מענה חלקי לצרכים החינוכיים והלוגיסטיים של מערכת החינוך בחברה הערבית, בכלל זה הגבירו את שירותי החינוך הבלתי פורמלי ואפשרו לבתי הספר הצטיידות והשקעה בסביבה החינוכית.

עם זאת, לוקה יישום הרפורמות בכמה ליקויים, הן מיושמות בחוסר שקיפות ושיתופי פעולה, ובהיבטים מסוימים, כגון ההתקשרות עם ספקים, עולה חשש להתנהלות המנוגדת לכללי המנהל התקין ולעתים גם חשש למעשי שחיתות. הבדיקה במסגרת דוח זה מצביעה על ריכוזיות גבוהה בהתקשרויות עם ספקי חוגים ותכניות חינוכיות, כך שספקים מעטים שולטים בהתקשרויות רשות מסוימת או בית ספר אחד, וחלק מהספקים מעניקים שירותי תרבות וספורט כמעט בכל תחום אפשרי, על-פניו גורמים אלה מהווים מעין חברות כוח אדם עבור בוגרי השכלה גבוהה שטרם השתלבו במערכת החינוך. כמו כן, קיימת מעורבות עסקית ברפורמות של בעלי תפקידים במערכת החינוך, בדרגים השונים, באופן המעורר חשש לניגודי עניינים. בנוסף לכך, עולות טענות לניצול תקציבי חינוך בלתי פורמלי לצרכים אחרים של הרשויות ובתי הספר.

פגמים וליקויים אלה גוררים השלכות חינוכיות, חוטאים לתכלית הרפורמות ומעמידים הצלחתן בספק. לחלק מליקויים אלה אחראיות הרשויות המקומיות ובתי הספר, חלקם האחר נובע מתת הסדרה והיעדר פיקוח מספיק מצד משרד החינוך.

ממצאי הדוח מעלים צורך בהתערבות מידית להטמעת ערכי שקיפות ומנהל תקין ביישום הרפורמות בכלל שלביהן: בתכנון ובמיפוי הצרכים, בשיתופי פעולה בין הגורמים השונים, בהליך מיון ספקים וצירופם למאגר, בהליכי בחירת ספקי שירותים חינוכיים, ובהליכי רכש והצטיידות בבתי הספר. זאת בנוסף להגברת הפיקוח הפורמלי והפיקוח הציבורי-אזרחי על עבודת מערכת החינוך.

ריכוז ההמלצות ודרכי התערבות מוצעים

המלצות ברמה הארגונית והמנהלית

1. תכניות עבודה, מסמכי תקציב ודוחות כספיים בעניין יישום הרפורמות

א. הגברת האחידות והשקיפות בתכניות השנתיות מקושרות תקציב, לרבות פירוט מהות השירותים, קהל היעד, שם מלא של התכנית ומספרה במאגר של משרד החינוך, ושם הספק.

ב. לאמץ פורמט אחיד לסיכומים ודיווחים שנתיים על חלוקת ההוצאות, חלף שימוש בקבצים בפורמט שונה, השונים ממקום לאחר במבנה ובמידת הפירוט.

ג. להכין תכניות חומש רשותיות בתחום החינוך הבלתי פורמלי, לרבות תכנון תקציב, והיערכות למימון שירותים ממקורות הרשות ומקורות נוספים ככל שלא תחודש תכנית החומש הממשלתית לחברה הערבית.

2. מיפוי צרכים במסגרת תכנית אתגרים ורפורמת גפ"ן

א. להנחות בתי הספר ויחידות הנוער לערוך מיפוי צרכים מקיף, הכולל שקילת העדפות התלמידים, עמדות עובדי הוראה והורים, משובים משנים קודמות, ודיון יסודי בקשיים ובצרכי בתי הספר וצרכי היישוב.

ב. למען מניעת שיקולים זרים וצמצום מעורבות גורמים חיצוניים ולחצי ספקים, יש להחליט מראש, במסגרת השולחן העגול (אתגרים) והוועדה המלווה (גפ"ן בית-ספרי), על מענים ברורים ולבחור בתחומי החוגים והתכניות בטרם התנעת הליכי רכש ויצירת קשר עם הספקים.

ג. יש לתת פומבי למענים הנבחרים, שייקבעו בהחלטה מראש, כך שהדבר יהיה בידיעת המורים, ההורים והתלמידים. רק לאחר הפרסום הפומבי, מומלץ להתחיל בהליך תחרותי ושוויוני להתקשרות עם ספקים.

3. פעולות להגברת השקיפות ושיתופי הפעולה ביישום הרפורמות

שיפור עבודת השולחן העגול במסגרת תכנית אתגרים

א. הגברת תדירות כינוס השולחן העגול וקיום ישיבה באמצע השנה.

ב. צירוף יו"ר הוועדה לענייני חינוך ברשות המקומית (חבר מועצה) כחבר שולחן עגול.

ג. לשקול הקמת ועדת משנה של השולחן העגול שתכלול נציג של מנהלי בתי הספר, אשר יתחלף מדי שנה, וכן מנהלי מחלקות החינוך והנוער ויו"ר ועד הורים יישובי.

פורום זה יתכנס **אחת לחודשיים**, יקיים פיקוח אחר יישום התכנית וימסור עדכונים לחברי השולחן העגול.

ד.הקפדה על **תיעוד מלא של הישיבות**, הצגת שמות המשתתפים, מועד הישיבה, עיקר העמדות וההחלטות בפרוטוקול, וצירוף חתימת מנהל יחידת הנוער, ראש הרשות והמפקח.

חיזוק הממשקים בין בתי הספר לרשות המקומית

א.על הרשויות המקומיות, מתוקף סמכותן כרשות חינוך מקומית, **לדאוג לשיתוף פעולה מלא בין בתי הספר למחלקת החינוך**, ובין מחלקת החינוך ליחידת הנוער. תיאום ושיתופי פעולה בין גורמים אלה חיוני למיפוי צרכי הרשות, הצגת תמונת מצב מלאה וקבלת החלטות מושכלת ומבוססת נתונים. היעדר שיתוף פעולה עלול לפגוע ביעילות הרפורמות ולעורר קשיים שונים, כגון חפיפה בתכנים ובמענים הנרכשים על-ידי בתי הספר ויחידת הנוער. היעדר שיתוף פעולה בין בתי הספר למחלקת החינוך ברשות המקומית עלול להכשיל את המחלקה במילוי תפקידה הפיקוחי ולהגביל יכולתה לגבש מדיניות חינוכית.

ב.על משרד החינוך **לחדד את ההנחיות והנהלים בדבר מרכזיות תפקיד מחלקת החינוך ברשות המקומית ואחריותה לתקינות עבודת בתי הספר**, לרבות ביישום רפורמת גפ"ן.

פעולות להגברת השקיפות ביישום תכנית אתגרים

א.יש להקים **פינה ייעודית באתר הרשות המקומית** בה יפורסמו תכניות שנתיות מקושרות תקציב ודוחות כספיים שנתיים, המפרטים חלוקת ההוצאות, פרוטוקולי שולחן עגול (תוך שמירת האפשרות להשחרת מידע הפוגע בפרטיות וכו'), מודעה על מכרז שנתי פומבי לתכנית, רשימת הספקים עמם התקשרה הרשות, ורשימת החוגים וקהל היעד של כל חוג בתחילת שנת הלימודים. מוצע כי **פרסום פריטי מידע אלה יסומן על-ידי משרד החינוך כתנאי לקבלת תקציב**.

ב.מוצע כי **הרשויות המקומיות יגבירו את השימוש בדפי רשתות חברתיות שבבעלותן לשם הנגשת פרטי התכנית ושירותיה לציבור**.

פעולות להגברת השקיפות ביישום רפורמת גפ"ן

א.פרסום תכניות שנתיות מקושרות תקציב, דוחות כספיים שנתיים, המפרטים חלוקת ההוצאות, פרוטוקולי ועדה מלווה (תוך שמירת האפשרות להשחרת מידע הפוגע בפרטיות וכו'), פרסום רשימת הספקים עמם התקשר בית הספר, רשימת התכניות שנרכשו וקהל היעד של כל תכנית, **בתחילת שנת הלימודים**, וזאת באמצעות הרחבת אתר "שקיפות בחינוך" או פלטפורמה ייעודית אחרת של משרד החינוך.

ב.מוצע כי **מודעות שונות יפורסמו ברשתות החברתיות**, קבוצות וואטסאפ של הורים ועוד, בהתאם לשיקול דעתו של בית הספר.

ג.עריכת **כנס חשיפה ייעודי להורים**, בתחילת שנת הלימודים, להצגת התכנית השנתית של בית הספר, הצרכים והמענים שנבחרו.

4. הצעות לחיזוק טוהר המידות בהתקשרויות עם ספקים מתוך מאגר של משרד החינוך

הסדרת הליכי בחירת הספקים במסגרת תכנית אתגרים

א. לקיים מיפוי צרכים ודיונים פנימיים מקצועיים, בהשתתפות הגורמים השונים, לבחירת המענים המתאימים, ולתת פומבי לרשימת החוגים שנבחרה בתום הליך זה. רק אחרי שלב זה יש לפתוח בהליכי התקשרות עם ספקים.

ב. פרסום מכרז פומבי, המאפשר התקשרות עם מספר ספקים, תוך פירוט רשימת החוגים והתכניות הנדרשות ליחידות הנוער במסגרת תכנית אתגרים. בנוסף לפרסום בעיתונות ובאתר הרשות המקומית, כנדרש בדין, מוצע כי יוקם אתר אינטרנט ייעודי לפרסום מודעות מכרזים של הרשויות בתכנית אתגרים. עם הגשת ההצעות, יגובשו חוות דעת של יחידת הנוער ונציג מקרב מנהלי בתי הספר משתתפי השולחן העגול. ועדת המכרזים וגורמי המקצוע יבחנו התאמת הספק לתחום ויפעלו למניעת ריכוזיות בהתקשרויות, ברוח עקרונות השוויון והתחרות החופשית של תורת המכרזים. ג. איסור יצירת קשר בין גורמי המחלקה לספקים, פנייה בהצעות, וניהול משא ומתן מחוץ למסגרת המכרז הפומבי.

ד. תיעוד סדור של הפרוטוקולים וההחלטות בעניין ההתקשרות עם ספקים.

ה. פרסום רשימת הספקים עמם התקשרה הרשות, רשימת החוגים וקהל היעד של כל חוג בתחילת שנת הלימודים. מוצע כי חובת פרסום זו וחובות אחרות מתחום השקיפות יאומצו כתנאי להעברת תקציב לרשות.

ניהול והסדרת התקשרויות הרשות המקומית אחרי בחירת הספק

א. עריכת חוזה בכתב שמפרט מהות ההתקשרות, תקופות, תמורה, מועדי תשלום, אחריות הספק והתחייבויות של הצדדים. מוצע כי יפורסם חוזה לדוגמה בתיאום בין משרד החינוך ומשרד הפנים, בהינתן זהות השירות בכלל רשויות תכנית החומש 550.

ב. חיוב ספקים למלא הצהרה על היעדר ניגוד עניינים, ובכלל זה דיווח על קרבת משפחה לגורמים ברשות ובמערכת החינוך ביישוב, לפרט על התקשרויות אחרות עם הרשות והתקשרויות עם בתי ספר ביישוב במסגרת רפורמת גפ"ן.

התקשרות עם מתנ"סים להפעלת תכנית אתגרים

א. מוצע כי תינתן, ברשויות הנזקקות לשירותי הנחיה וליווי מצד המתנ"ס ביישום התכניות, תמורה עבור שירותים אלה ללא העברת התקציבים להתקשרות עם ספקים למתנ"ס - אלה יבוצעו במישרין על-ידי הרשות המקומית. מקום שיש למתנ"ס מומחיות בתחום מסוים, הוא יתקשר עם הרשות, בדומה לספקים אחרים, ויעביר חוג באמצעות עובדיו.

ב. יש להגביל בזמן את האפשרות להסתייעות במתנ"ס ביישום התכנית ולהיערך באופן הדרגתי לניהול התכנית באופן עצמאי על-ידי יחידת הנוער, במטרה לחזק מעמד היחידה ופיתוח יכולותיה המקצועיות.

ג. לבחון דרכים להעסקת קבע של רכזי עוגן ביחידות הנוער, שיפור תנאי ההעסקה ומניעת חילופי גברי תכופים, אשר מחייבים עיסוק מתמיד בהכשרת וחניכת רכזים חדשים ויוצרים פתח לניצול תפקיד זה למינוי מקורבים.

הסדרת הליכי בחירת הספקים בהתקשרויות בתי ספר במסגרת רפורמת גפ"ן

א. מוצע כי ליד הוועדה המלווה תוקם ועדת התקשרויות בית ספרית, בראשה יעמוד מנהל בית הספר, המנהלן או המזכיר ועובד הוראה חבר ועדה מלווה מקרב רכזי השכבות או המקצועות – זה האחרון יוחלף על-ידי אחד מעמיתיו מדי שנה.

ב. הליך ההתקשרות יבוצע לאחר קיום מיפוי צרכים ואישורו בוועדה המלווה, ופרסום רשימה (נושאת) של התכניות שבכוונת בית הספר לרכוש עם הזמנה למציעים לפנות אליה בהצעות - מוצע כי הודעות אלה של בתי הספר יפורסמו בפניה ייעודית בפורטל גפ"ן.

ג. החלטות ועדת ההתקשרויות יתועדו באמצעות פרוטוקול, וייחתם בידי שלושת חברי הוועדה.

ד. איסור על פנייה לספקים וקיום משא ומתן מחוץ להליך ההתקשרות שהוצע בסעיפים א' עד ג' לעיל.

ה. פרסום חוזה לדוגמה לשימוש בתי הספר, אשר יעגן עיקר פרטי ההתקשרות.

הצעות למניעת ריכוזיות גבוהה בהתקשרויות עם ספקים

א. קיום הליכי התקשרות פומביים ושוויוניים. עם הגשת ההצעות בהליכי התקשרות אלה, יש לגבש חוות דעת של גורמי המקצוע ביחס להצעות. ועדת המכרזים/ ההתקשרויות וגורמי המקצוע יבחנו התאמת הספק לתחום ויפעלו למניעת ריכוזיות בהתקשרויות, ברוח עקרונות השוויון והתחרות של תורת המכרזים.

ב. מוצע למנוע התקשרות עם ספק אחד באמצעות שני גופים (כמו חברה ועמותה). יש לברר סוגיה זו לעומק ולערוך בדיקות מתאימות לחשיפת הקשר בין גופים ספקים.

ג. צמצום מספר התכניות המופעלות מטעם ספק אחד.

ד. סיווג ספקים על-פי תחומי ההתמחות, בהתבסס על בדיקת רקע מקצועי לפני הכניסה המאגר, ובחינת דרכים לצמצום התופעה של "ספקים בכל תחום".

ה. עידוד התמקצעות והתקשרות ישירה עם בעלי מקצוע (עם מאמן כדורגל במישרין, חלף התקשרות עם ספק המשמש כמעין חברת כוח אדם עבור מדריכים אלה).

ו. סימון אזורי עבודה של ספקים וקביעת קריטריונים לאישור ספקים העובדים בפריסה ארצית.

מנגנונים למניעת חשד לניגוד עניינים, פגיעה בטוהר המידות ומעשי שחיתות

א. הגברת השקיפות בעבודת בתי הספר ויחידות הנוער ופרסום מידע בזמן אמת ביחס ליישום הרפורמות, במטרה לעודד פיקוח ומעקב של הורים, עובדי הוראה, נבחרי ציבור וגורמים נוספים.

ב.יש להקפיד על הבטחת היעדר ניגוד עניינים של עובדי הוראה, מנהלים, ובעלי תפקידים נוספים במשרד החינוך וברשויות המקומיות, הן ברמת צירוף הספקים למאגר והן ברמת ההתקשרויות. כן יש לערוך בדיקות יזומות לגבי ניגודי עניינים של ספקים במאגר, לחדד את ההנחיות ולבחון ממשקי עבודה וממשקים אחרים בין בתי הספר ובעלי התפקידים ביישוב לבין הספקים.

ג.יש להקפיד על היעדר ניגוד עניינים של ספקים ביישום תכנית אתגרים, לרבות בדיקת זיקה אפשרית של ספקים למערכת החינוך, בין אם מדובר בעובדי הוראה, קרובי משפחה של מנהלי בתי ספר וספקים הנמצאים בהתקשרות עם בתי ספר ביישוב במסגרת רפורמת גפ"ן.

ד.מוצע להרחיב את האיסור במדריך גפ"ן על מעורבות עובדי מטה ומחוזות ובני משפחותיהם בעבודת ספקים, כך שיחול גם על מנהלי בתי ספר, בהינתן יכולתם להשפיע על ההתקשרויות וחשש לתיאום עם מנהלים אחרים.

ה.להדגיש, בדרכים שונות, את האיסור על עיסוק נוסף של עובדי הוראה (כספקים ועובדי ספקים) ללא היתר, ולאסור על התקשרות עמם כספקים באותו יישוב בו מועסקים כעובדי הוראה, הן במסגרת רפורמת גפ"ן והן בתכנית אתגרים.

ו.להדגיש ולחדד הנחיות ונהלי התרומות ברשויות המקומיות ובבתי הספר. מוצע כי תפורסם הנחיה האוסרת קבלת תרומות מספקים, באופן קטגורי, בהינתן חשש לניגוד עניינים ופיתוח תלות בין מקבלי ההחלטות במערכת החינוך לבין ספקים-תורמים.

ז.שיפור המנגנון המשרדי לבירור תלונות בנוגע לניגודי עניינים וטענות נוספות מתחום טוהר המידות, לרבות מתן אפשרות להגשת תלונה אנונימית בטופס מקוון.

ח.חיוב ספקים בדיווח על התקשרויות אחרות מתחום החינוך, עם משרד החינוך או רשויות מקומיות, כגון הפעלת גנים, צהרונים, מועדוניות וכו'.

5. היבטים בפיקוח על יישום הרפורמות

א.מוצע להעמיק את הפיקוח והבקרה על יישום הרפורמות ועבודת הספקים בפרט, וכי בקרה זה תבדוק היבטים מנהליים ופדגוגיים, לרבות בדיקת זהות המדריכים, השכלתם וההתאמה בין הצעת הספק לבין הנעשה בשטח, וכן איכות השירות הניתן על-ידי הספקים.

ב.להדגיש מעמדם ואחריותם הישירה של בתי הספר והרשויות המקומיות בפיקוח על איכות שירותי הספקים ומידת התאמתם ליעדים שנקבעו מראש על-ידי הרשות או בית הספר (לפי העניין). מוצע לשקול פרסום נהלים ודגשים ביחס לתפקיד וסמכויות מחלקת החינוך ברשות המקומית בפיקוח על יישום רפורמת גפ"ן.

ג.שיפור מנגנון המשובים וחוות הדעת של מוסדות החינוך במאגר הספקים והגברת השימוש בכלי זה.

ד. בחינת דרכים לחיזוק האמון בין משרד החינוך ליחידות הנוער ברשויות המקומיות. ההצגת שמות מדריכים מאושרים תחת כל ספק לבתי הספר ויחידות הנוער, ולתת בידיהם לוודא כי המדריכים נבדקו ואושרו על-ידי משרד החינוך.

6. הצעות לחיזוק טוהר המידות בהליכי רכש והצטיידות של בתי הספר

א. מוצע כי ועדת ההתקשרויות הבית ספרית (מנהל, מנהל/מזכיר ורכז שכבה או מקצוע) שהוצעה לעיל תהיה פורום לקבלת החלטות גם בתחום ההצטיידות, הרכש וההתקשרות עם בעלי מקצוע לצרכי עבודות שיפוץ וכו'.
ב. ועדת ההתקשרויות תפעל לפי פנקס הספקים של הרשות המקומית, תערוך הזמנה לספקים ובעלי מקצוע רלוונטיים ותבחן הצעות מחיר.
ג. איסור על פנייה לספקים וקיום משא ומתן מחוץ להליך ההתקשרות שהוצע בסעיפים א' ו-ב' לעיל.
ד. בהתקשרויות בהיקפים גדולים, הרלוונטיות לכמה מבתי הספר (רכישת מחשבים, ציוד משרדי, חומרי ניקוי וכדומה), יש להסמיך את הרשות המקומית לערוך מכרז מסגרת עבור בתי הספר, בו יסוכם על מחירי שירותים ומוצרים, ובתי הספר ירכשו את הציוד המבוקש דרך הזמנת עבודה ישירה מהספק הזוכה במכרז. בדרך זו מנצלים יתרון הגודל, המאפשר יכולת מיקוח גבוהה יותר, ומשיגים תוצאה אופטימלית, הן במחיר והן באיכות.

7. מערך ניהול הכספים של בתי הספר והסתייעות בנותני שירותים פיננסיים

א. הענקת הכשרות למנהלנים ומזכירי בתי ספר לטיפול בהיבטים טכניים של הרפורמה ודיווחים מתחום הכספים, בנוסף לשילובם בוועדת התקשרויות בית-ספרית. בבתי ספר גדולים, יש לשקול הוספת שעות תקן לתפקידים אלה.
ב. פיתוח מנגנון אזורי/יישובי למתן שירותים פיננסיים לבתי הספר, חלק התקשרויות פרטניות של כל בית ספר בנפרד. מוצע כי שיעור מסוים מתקציב כל אחד מבתי הספר (כ-2%) יועבר לרשות המקומית, אשר תעסיק בעל הכשרה מתאימה באגף הכספים ברשות, שילווה בתי הספר בהיבטים התקציביים של הרפורמה ויפקח על עבודתם, בתיאום עם מנהל אגף החינוך וגזבר הרשות. כחלק ממנגנון זה, יש לגבש הסדר ברור לפיקוח הרשות המקומית על בתי הספר, הן במישור התקציבי והן במישור הפדגוגי.
ג. ככל שיוחלט על המשך שילוב נותני שירותים פיננסיים במאגר הספקים, יש לערוך הסדרים פרטניים, להחתים ספקים אלה על הצהרות על היעדר ניגוד עניינים, ולוודא כי נותני שירותים פיננסיים למוסדות חינוך אינם מעורבים, בשום אופן, בעבודת ספקי תכניות חינוכיות במאגר.

המלצות לעניין יישום תכנית אתגרים

א. השקעה בתוכניות ארוכות טווח - יש להעביר את המיקוד לתוכניות רב-שנתיות, המאפשרות לתלמידים להעמיק את הידע ולפתח את הכישורים והמיומנויות שלהם.

ב. הכשרות ויציבות תעסוקתית לרכזי עוגן - יש להבטיח יציבות וביטחון תעסוקתי של רכזי עוגן, ליצור מסלולי קריירה ברורים עם אפשרות להתקדם לתפקידים בכירים יותר, להשקיע בפיתוח מקצועי של הרכזים, ולהציע להם מסלולי הכשרה בתחום החינוך הבלתי פורמלי.

ג. הכשרות אקדמיות ובניית כוח אדם מומחה בתחום החינוך הבלתי פורמלי - יש לקדם תכניות מעמיקות להכשרת בעלי התפקידים המועסקים בתחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית (מנהלי יחידות, רכזים, מדריכים ועוד). מוצע לקיים תכנית להכשרה מקצועית בתחום זה שבסופה תוענק תעודת הכשרה מקצועית למשתתפים, תכנית הסבה מקצועית למורים המבקשים להתמקצע בתחום החינוך הבלתי פורמלי, ולימודי תואר אקדמי בתחום זה. תכניות אלו צריכות להתבצע במרכזי הכשרה אזוריים ו/או בשיתוף עם מוסדות השכלה גבוהה, ולשלב בין ידע תיאורטי רחב לבין פרקטיקה מקצועית מקיפה, תוך עריכת ההתאמות התרבותיות הנדרשות.

המלצות לעניין יישום רפורמת גפ"ן

א. חלוקת תפקידים בתחומי הרכש והכספים שתביא להפחתות העומס המוטל על המנהלים.

ב. הכשרות מותאמות למנהלים בנושא ניהול פיננסי, דיגיטלי, ותהליכי רכש, תוך מתן דגש לצרכים הייחודיים של בתי הספר בחברה הערבית.

ג. בחינת האפשרות למנגנוני רכש אזוריים או מקומיים כדי להבטיח שקיפות ושוויון בין בתי הספר, תוך שמירה על איכות התוכניות והתאמתן לצרכים המקומיים.

ד. ליווי מקצועי של בתי הספר במטרה להבטיח שוויון ומניעת פערים בין בית ספר לאחר.

ה. הקפדה על כינוס ועדה מלווה, שיתוף כל הגורמים הרלוונטיים, לרבות גורמי הרשות המקומית, ושמירה על התאמה בין תכניות יישוביות ובית ספריות.

ו. פיתוח ממשקי עבודה ברורים ושקופים של בתי הספר עם הרשויות המקומיות ומשרד החינוך, כדי למנוע כפילויות ולקדם תיאום.

ז. העצמת מנהיגות חינוכית ופיתוח מקצועי - יש לספק תוכניות הכשרה מקיפות למנהלים ולאנשי צוות נוספים בתחום הניהול, תקצוב, רכש, הובלה פדגוגית וחדשנות.

ח. הכשרות אלו צריכות להתמקד בחינוך בלתי פורמלי ובחיבור לצרכים הספציפיים של החברה הערבית, תוך מתן דגש על הכלה ושוויון הזדמנויות. כמו כן, יש לספק ליווי מקצועי שוטף למנהלים וצוותי החינוך, ולסייע להם להתמודד עם האתגרים המורכבים בתפקידם, ולאפשר למורים להוביל יוזמות חינוכיות ולפתח מיומנויות ניהול, במטרה ליצור דור חדש של מנהיגים חינוכיים.

148. המלצות אלה מוצעות בהתאם לחוות דעת החוקרים מתחום החינוך ששמותיהם צוינו בפתיח.

ט. פיתוח מנהיגות פדגוגית - יש לספק תכניות פיתוח מקצועי למורים בנושאים כמו פדגוגיה חדשנית, שילוב טכנולוגיה, וחינוך מותאם תרבות. כמו כן, יש לעודד הקמת קהילות למידה מקצועיות, בהן יוכלו המורים לשתף רעיונות, להתייעץ וללמוד זה מזה.

י. מנגנוני הערכה ובקרה - יש לפתח מנגנוני הערכה ובקרה אפקטיביים בכדי להבטיח יעילות ואיכות.

כ. להוסיף את התרבות הערבית ועניין מיגור האלימות והפשיעה ל-"סל חינוך חברתי-ערכי והעשרה" ולהציבם כשני נושאים מרכזיים בתחום החינוך הבלתי פורמלי.

המלצות ביחס לשתי הרפורמות

שיתופי פעולה, תכנון וקביעת יעדים וצרכים

א. הקמת פורומים משותפים והרחבת סמכויות השולחנות העגולים - יש להקים פורומים קבועים הכוללים נציגים מאגפי החינוך, מחלקות הנוער ובתי הספר, שיפעלו לתיאום תוכניות, חלוקת משאבים ותכנון אסטרטגי משותף. בנוסף, ניתן להרחיב את סמכויות השולחנות העגולים שמכנסות הרשויות במסגרת תוכנית "אתגרים". שולחנות אלו, הכוללים גורמי רשות מקומית, משרד החינוך, הורים ונציגי בתי הספר, יכולים להוות פלטפורמה מרכזית לתיאום וחלוקת תחומי האחריות בין תוכניות גפ"ן, הפועלות בבתי הספר, לבין תוכנית אתגרים, המתנהלת במחלקות הנוער, וקידום תכניות חינוכיות המשלבות בין תכנים פורמליים לבין פעילויות בלתי פורמליות. שילוב זה יבטיח תיאום יעיל וניצול מיטבי של המשאבים, תוך שמירה על רצף חינוכי.

ב. שיתוף בעלי עניין בתהליך המיפוי - יש לשתף את התלמידים, ההורים, המורים וגורמי הרשות המקומית באופן פעיל בתהליך מיפוי הצרכים באמצעות סקרים, קבוצות מיקוד, ודיונים פתוחים, על מנת להבטיח שההחלטות המתקבלות משקפות את צרכיהם ורצונותיהם.

ג. הכשרת צוותי חינוך לביצוע מיפוי צרכים אפקטיבי - יש להכשיר את צוותי החינוך (רכזים פדגוגים ורכזי הערכה בית ספריים) בנושא ביצוע מיפוי צרכים אפקטיבי, תוך שימוש בכלי המיפוי הדיגיטלי של משרד החינוך וכן בשיטות וכלים איכותניים וכמותיים. ההכשרה צריכה לכלול הן ידע תיאורטי והן כלים מעשיים לניתוח נתונים, זיהוי צרכים, ותעדוף אפקטיבי של משאבים.

ד. התאמה לצרכי התלמידים - יש להבטיח שהתוכניות החינוכיות מותאמות באופן מלא לצרכים הספציפיים של התלמידים, ולמגוון התרבותי והחברתי של החברה הערבית.

ה. קביעת יעדים משותפים ותכנון אסטרטגי - יש להגדיר מטרות חינוכיות ברורות המשותפות לכל הגורמים המעורבים, ולשלב את כל הגורמים בתהליך התכנון והביצוע של תוכניות חינוכיות, תוך התאמה לצרכים המקומיים.

שימוש בכלי ניהול דיגיטליים והעמקת שיתופי הפעולה

א. פיתוח פלטפורמות דיגיטליות לניהול נתונים ומעקב בשפה הערבית - יש לפתח פלטפורמות דיגיטליות בשפה הערבית שיאפשרו ניהול יעיל של הנתונים המתקבלים מתהליכי מיפוי הצרכים, ומעקב אחר האפקטיביות של החוגים והתוכניות הנרכשות.

ב. פיתוח מערכות דיגיטליות שיתופיות - יצירת מערכות טכנולוגיות שיאפשרו מעקב וניהול משותף של תוכניות, תוך שיתוף מידע בין אגפי החינוך, מחלקות הנוער ובתי הספר. מערכות אלו יבטיחו יעילות ושקיפות בניהול התוכניות.

ג. העצמת מחלקות הנוער - יש להגדיר מחדש את תפקיד מחלקות הנוער ולחזק את מעמדם במסגרת שיתופי הפעולה עם אגפי החינוך ובתי הספר. זאת ניתן להשיג באמצעות הכשרות מקצועיות ופרויקטים משותפים.

ד. חיזוק תפקיד אגפי החינוך - על אגפי החינוך לקחת תפקיד מרכזי בתיאום ובפיקוח על התוכניות, תוך ביסוס קשר ישיר בין בתי הספר למחלקות הנוער. הדבר יבטיח שילוב בין החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי.

הצעות לשיפור ההערכה והפיקוח

א. הערכת איכות שירותי ספקים - ביצוע הערכות תקופתיות של איכות התוכניות המבוססות על משוב מנהלים, מורים והורים. מוצע כי יוקם גוף פיקוח ייעודי שיבצע בדיקות איכות לתוכניות ויפרסם דוחות שנתיים על פעילותם של הספקים.

ב. קבלת משוב מבעלי עניין - יש לשלב מנגנונים לקבלת משוב מתלמידים, מדריכים וצוותי חינוך, על מנת לאסוף מידע על איכות התוכניות ומידת התאמתן לצרכים. מוצע בהקשר זה לקיים סקרי משוב, ראיונות וקבוצות מיקוד, ולעקוב באופן שוטף אחר המשוב המתקבל.

ג. התמקדות באיכות התכנים - יש לפתח קריטריונים ברורים ומדידים להערכת איכות התכנים של התוכניות השונות. קריטריונים אלה צריכים לכלול רלוונטיות לצרכי התלמידים והקהילה, התאמה לגיל ולרמה, חדשנות ויצירתיות, קידום מיומנויות חשיבה מסדר גבוה ושימוש בגישות פדגוגיות מיטביות ובהלימה לממדי החינוך הבלתי פורמלי.

ד. הכשרת מפקחים בשיטות פיקוח חדשות - יש להכשיר מפקחים שיהיו בעלי ידע וניסיון בשיטות פיקוח חדשות המתמקדות באיכות ההוראה והלמידה, ולא רק בנוכחות התלמידים. ההכשרות יכללו התייחסות לשיטות הערכה מגוונות, תצפיות, שיחות עם מדריכים ותלמידים, וניתוח איכותני של תוצרי התוכניות.

ה. חינוך ערכי - יש להטמיע תוכניות חינוך ערכיות בבתי הספר, תוך מתן דגש על שקיפות, הגינות וטוהר מידות.

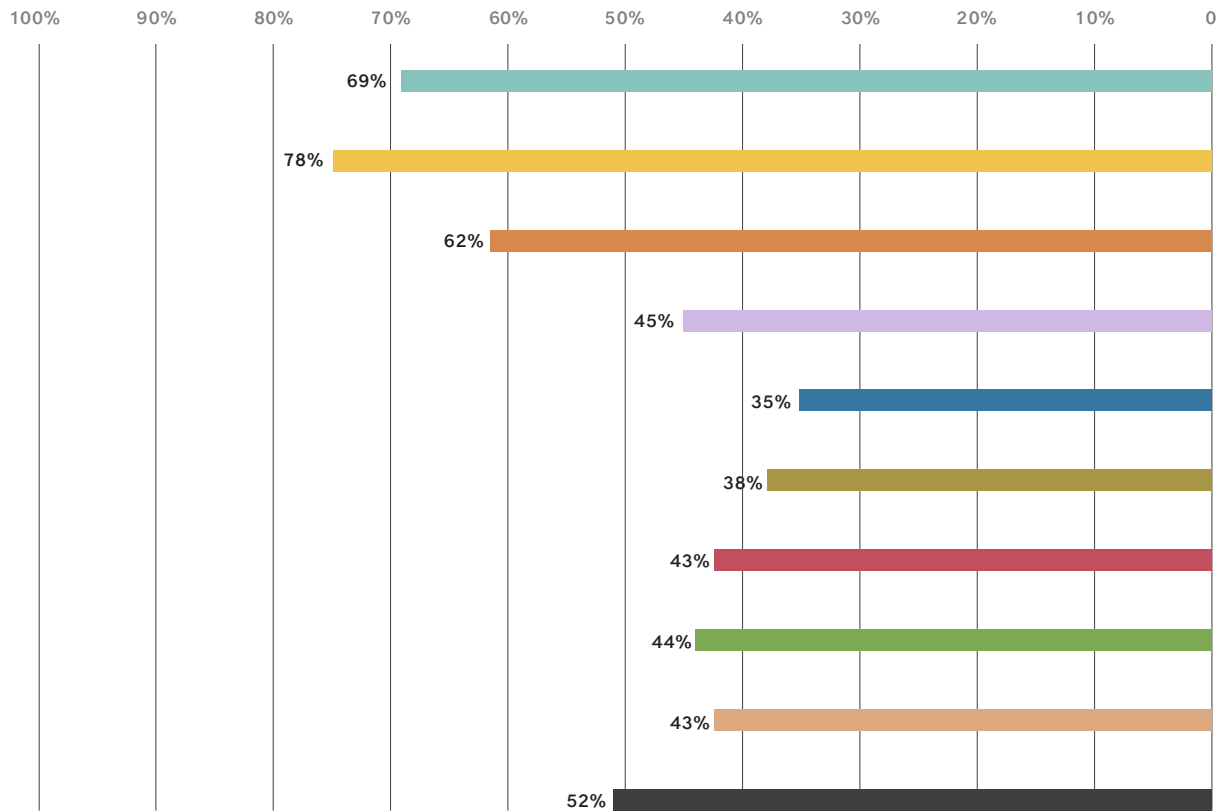
ו. הכשרה לצוותים - יש לספק הכשרות למנהלים ולמורים בנושא זיהוי והתמודדות עם מצבים של הפרות חוק.

דוח זה, כפי שצוין קודם, נועד להיות נקודת פתיחה של דיון ציבורי ולעודד בקרה אזרחית, של ההורים והקהל הרחב, נבחרי הציבור, האקדמיה, התקשרות וארגוני החברה האזרחית, על יישום הרפורמות, במטרה להבטיח ניהול תקין ויעיל של רפורמות אלה אשר יאפשר השגת היעדים החינוכיים והציבוריים שמאחוריהן. אנו תקווה כי הנתונים וההמלצות שלעיל ישמשו כתשתית לדיון הציבורי המתבקש לגבי הרפורמות ויבחנו בקפידה על-ידי גורמי החינוך המקומיים והארציים.

נספח



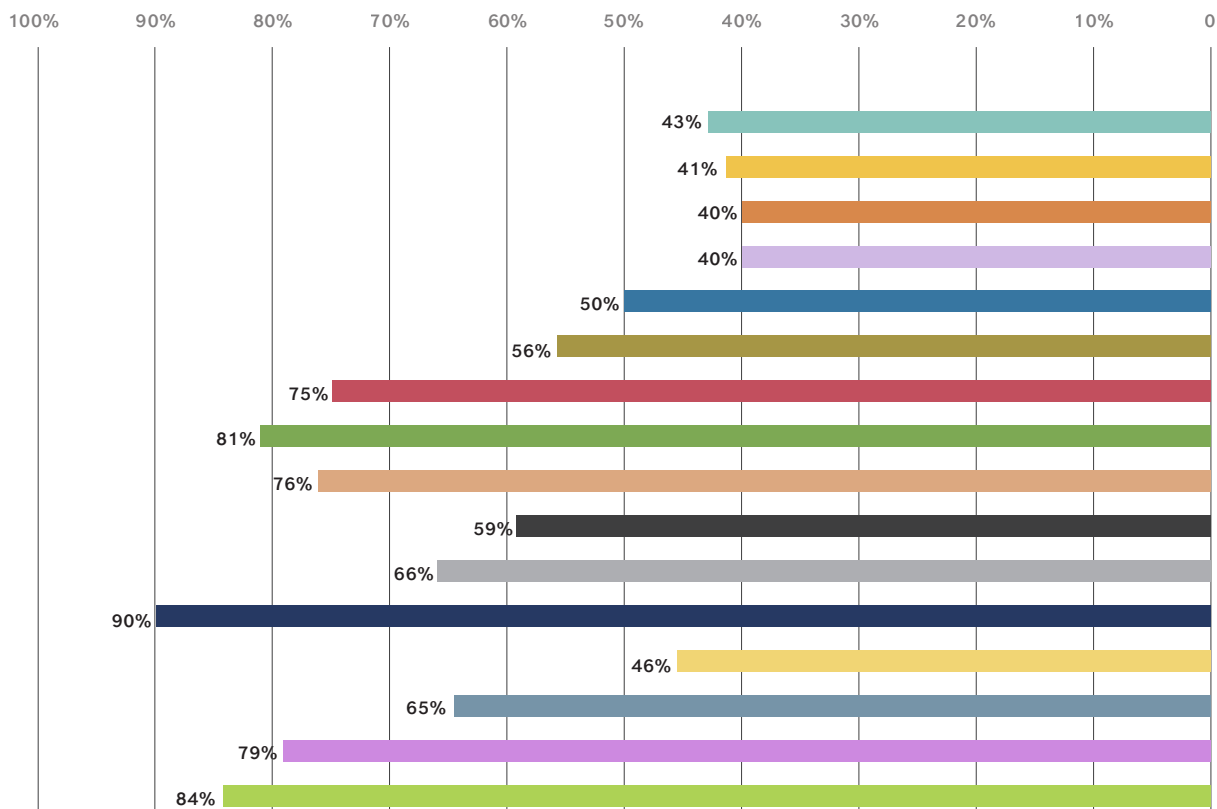
סקר עמדות עובדי הוראה



מידת ההסכמה

- חלק מתקציבי החינוך הבלתי פורמלי מנוצלים לצרכים אחרים של בית הספר
- גורמים בבית הספר וברשות המקומית מבקשים להתקשר עם ספק מסוים, באופן שמעורר חששות לאינטרסים אישיים וגילויי שחיתות
- ספקי שירותים מפעילים לחצים כדי להתקשר עמם
- מנהל בית הספר מטיל על מורים משימות נוספות ליישום רפורמת גפ"ן
- בית הספר פועל בשקיפות, כך שהמורים וההורים יודעים מה גובה תקציב בית הספר, איך נוצל ואיזה תכניות וציוד נרכשו על-ידי בית הספר
- בית הספר מקיים פגישות עתיות להערכת התכניות ובוחר בהן לאחר שמיעת עמדות המורים והתלמידים
- בית הספר, הרשות המקומית ומשרד החינוך מפקחים על ביצוע תכניות החינוך הבלתי פורמלי ומוודאים הגעת המדריכים וקבלת השירות הנדרש
- ספקי החוגים והתכניות ממלאים תפקידם כמתוכנן ומעניקים שירותים ברמה מקצועית
- משרד החינוך והמנהלים העניקו לצוות את ההסבר הנדרש אודות רפורמת גפ"ן והשינויים החדשים
- המעבר לגפ"ן עזר לבית הספר באספקת הציוד והצרכים ושיפר את תנאיו

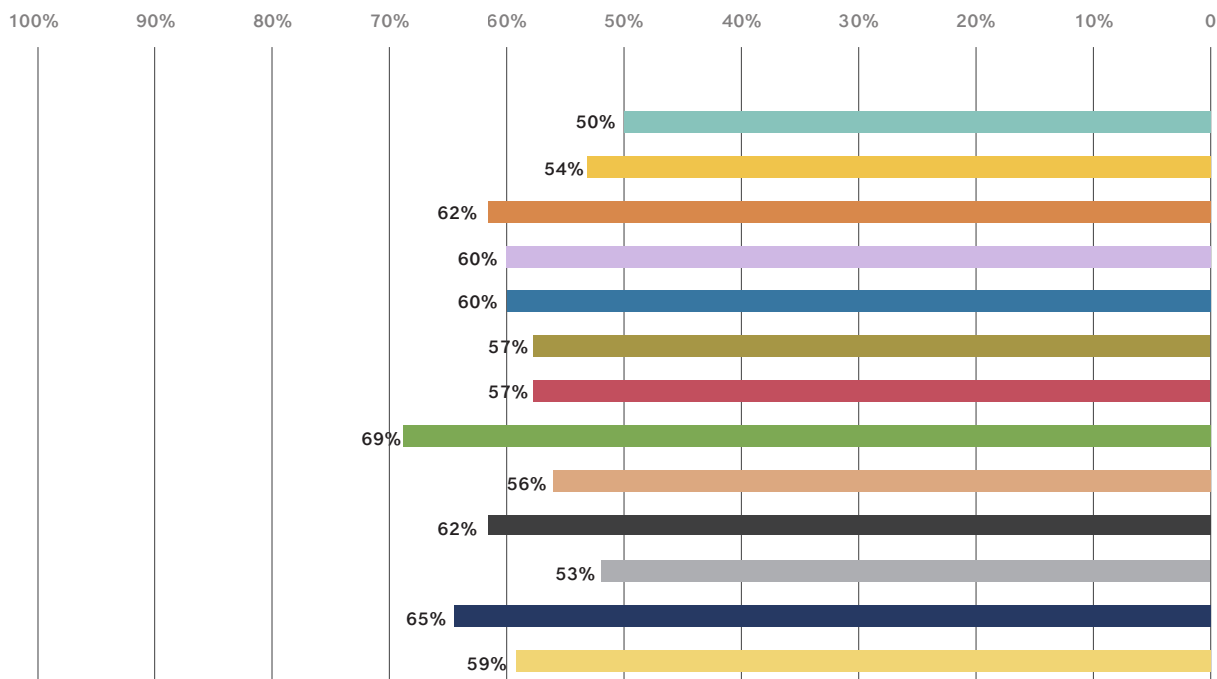
סקר עמדות מנהלי בתי ספר



מידת ההסכמה

- חלק מתקציבי החינוך הבלתי פורמלי מנוצלים לצרכים אחרים של בית הספר
- גורמים במשרד החינוך וברשות המקומית מבקשים להתקשר עם ספק מסוים, באופן שמעורר חשדות לאינטרסים אישיים וגילויי שחיתות
- הרשות המקומית לוחצת כדי לקבל סחורה מעסק (חנות, בית דפוס..) וקבלני עבודות אחזקה מסוימים
- אני חווה קושי בניהול התקשרויות עם עסקים (חניות, בתי דפוס..) וקבלני עבודות אחזקה מאז המעבר למערכת גפ"ן
- ספקי שירותים מפעילים לחצים על הצוות כדי להתקשר עמם
- מנהל בית הספר מטיל על מורים משימות נוספות ליישום רפורמת גפ"ן
- בית הספר פועל בשקיפות, כך שהמורים וההורים יודעים מה גובה תקציב בית הספר, איך נוצל ואיזה תכניות וציוד נרכשו על-ידי בית הספר
- בית הספר בוחר בתכניות לפי צרכי התלמידים, לאחר שמיעת דעותיהם ושיתוף המורים בקבלת ההחלטות
- בית הספר מקיים פגישות עתיות להערכת תכניות חינוך בלתי פורמלי ושומע עמדות המורים
- הרשות המקומית ומשרד החינוך מפקחים על ביצוע תכניות החינוך הבלתי פורמלי ומוודאים הגעת המדריכים וקבלת השירות הנדרש
- ספקי החוגים והתכניות ממלאים תפקידם כפי שמתכונן ומעניקים שירותים ברמה מקצועית ראויה
- החוגים ותכניות החינוך הבלתי פורמלי מועילים לתלמידים ומקנים להם ידע ומיומנויות חדשות
- אני נתקל בקשיים ניהוליים וטכניים ביישום רפורמת גפ"ן
- המעבר לרפורמת גפ"ן יצר נטל על מנהל בית הספר ויישומה מחייב השקעת שעות ארוכות במשימות בירוקרטיות
- משרד החינוך העניק את ההסבר הנדרש אודות מערכת גפ"ן והשינויים החדשים וליווה את המנהלים ביישומם
- המעבר לגפ"ן עזר לבית הספר באספקת הציוד והצרכים ושיפר את תנאיו

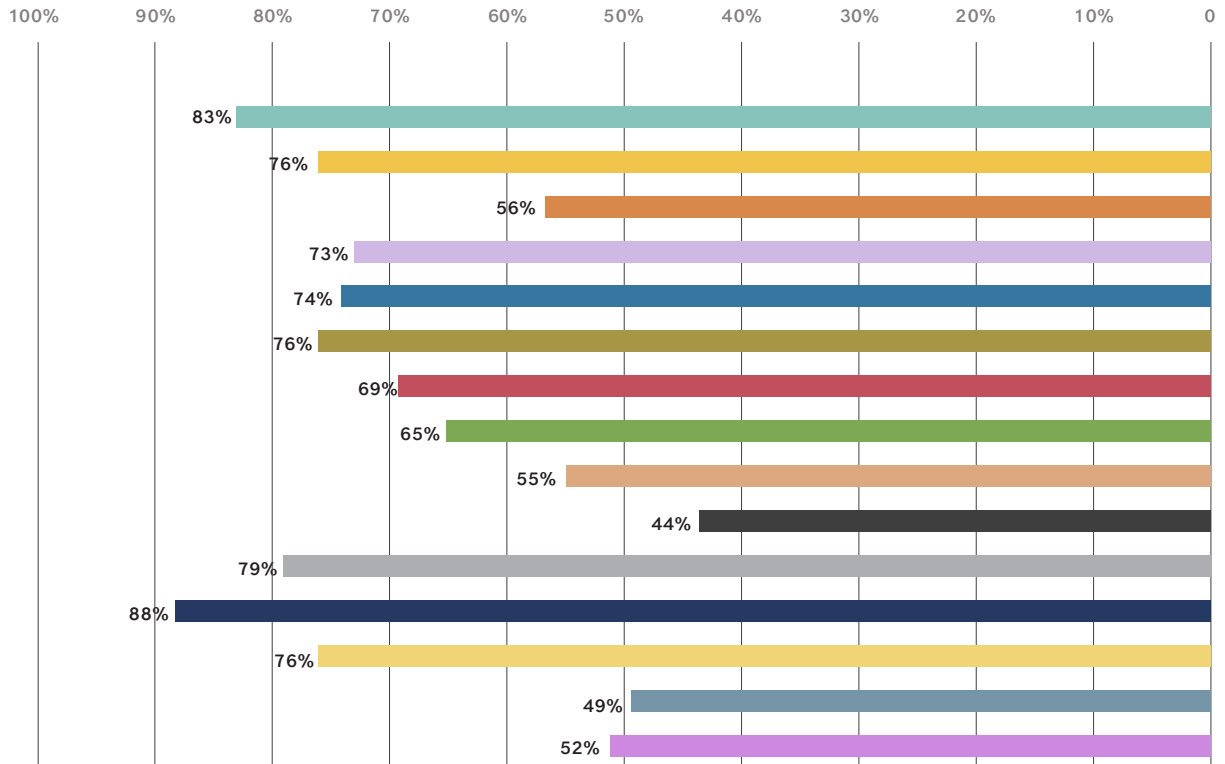
סקר עמדות מנהלי ועובדי מחלקות החינוך והנוער



מידת ההסכמה

- חלק מתקציבי החינוך הבלתי פורמלי מנוצלים לצרכים אחרים של הרשות המקומית
- גורמים במשרד החינוך וברשות המקומית מבקשים להתקשר עם ספק מסוים, באופן שמעורר חשדות לאינטרסים אישיים וגילויי שחיתות
- ספקי שירותים מפעילים לחצים על הצוות כדי להתקשר עמם
- הרשות המקומית פועלת בשקיפות, כך שכל הצדדים יודעים מה גובה תקציב החינוך הבלתי פורמלי, איך נוצל ומה הן התכנית שמספקת הרשות
- הרשות המקומית, בתי הספר ומשרד החינוך מפקחים על ביצוע תכניות החינוך הבלתי פורמלי ומוודאים הגעת המדריכים וקבלת השירות הנדרש
- ספקי החוגים והתכניות ממלאים תפקידם כפי שמתכונן ומעניקים שירותים ברמה מקצועית ראויה
- המעבר לגפ"ן תרם ליעול עבודת מחלקות החינוך
- משרד החינוך העניק את ההסבר הנדרש לגבי ההתקשרויות עם ספקים, ניהול תכנית אתגרים והישמוש במערכת גפ"ן
- הרשות המקומית עושה מיפי צרכים ושומעת עמדות התלמידים ובתי הספר, ולפי מיפוי זה בוחרת בתכניות
- הרשות המקומית מכנסת ועדת רכש/מרכזים או ועדה דומה אחרת לבחירת הספקים
- בחירת הספקים נעשית אחרי הגשת הצעות והשוואה בין ספקים
- בתי הספר מבקשים אספקת תכנית מספק מסוים (בוחרים את התחום ואת הספק)
- בחירת תכנית החינוך הבלתי פורמלי נעשית אחרי כינוס שולחן עגול בהשתתפות ככל הגורמים המעוניינים בדבר

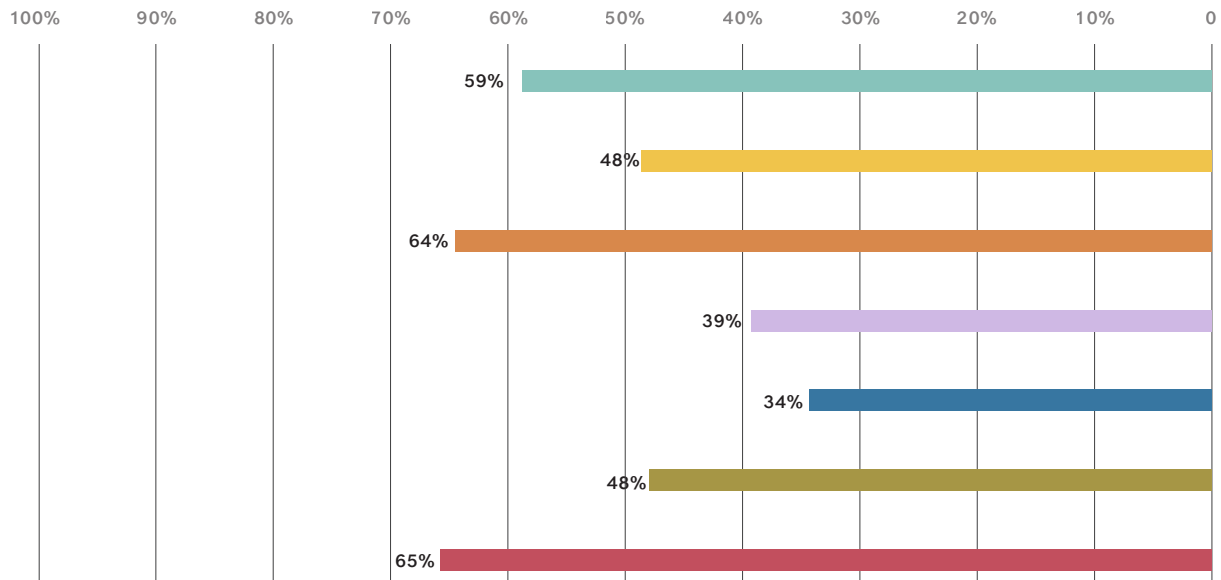
סקר עמדות ספקים



מידת ההסכמה

- אני נתקל או שומע על מעשי שחיתות (כמו דיווח על חוגים שלא בוצעו, מתן שוחד ועוד)
- חלק מתקציבי החינוך הבלתי פורמלי מנוצלים לצרכים אחרים של הרשות המקומית או בתי הספר
- החוגים והתכניות מוענקים לתלמידים כמתוכנן ומתקיימים במועדים ידועים
- בית הספר מבקש מהספק לתרום ציוד או ימי שיא כדי לעבוד עמו בעתיד
- מנהל בית הספר בוחר לבד את הספקים, ללא שיתוף צוות המורים
- אם לא יפנה הספק כדי לשכנע את הרשות המקומית או בית הספר להתקשר עמו, סיכויי ההתקשרות עמו יהיו נמוכים
- ספקי שירותים מפעילים לחצים כדי להתקשר עמם
- בתי הספר משלמים את הסכום הנדרש והמוסכם לספקים ללא עיכוב
- הרשות המקומית משלמת את הסכום הנדרש והמוסכם לספקים ללא עיכוב
- הרשות המקומית מכנסת ועדת רכש/מכרזים או ועדה דומה אחרת לבחירת הספקים בתכנית אתגרים
- חלק מהספקים שולחים מדריכים נטולי הכשרה מתאימה
- חלק מהספקים מעניקים כמות גדולה של חוגים, ושולטים בכמות גדולה של פעילויות ביישוב או רשות מסוימת
- חלק מהספקים מספקים חוגים ותכניות מחוץ לתחום התמחותם
- משרד החינוך מבצע בקרה שוטפת ומוודא עמידה בתכנון (סילבוס), ואספקת מדריכים בעלי הכשרה מצד הספק
- משרד החינוך עורך בדיקה יסודית להבטחת הרמה המקצועית של הספקים לפני צירופם למאגר

סקר עמדות הורים



מידת ההסכמה

- אני נתקל או שומע על מעשי שחיתות (כמו דיווח על חוגים שלא בוצעו, מתן שוחד ועוד)
- החוגים והתכניות מוענקים לתלמידים כמתוכנן ומתקיימים במועדים ידועים
- החוגים ותכניות החינוך הבלתי פורמלי מועילים לתלמידים ומקנים להם ידע ומיומנויות חדשות
- בית הספר עושה מיפוי צרכים ושומע עמדות ההורים והתלמידים, ובהתאם לכך בוחר בתכניות
- בית הספר חושף בפני הורים את גובה התקציב שהתקבל, איך נוצל ואיזה תכניות וחוגים סופקו לתלמידים
- בית הספר מעניק להורים את ההסבר הנדרש לגבי החוגים והתכניות השונות
- רואים בשנים האחרונות עלייה באספקת חוגים ותכניות חינוך בלתי פורמלי לתלמידים



יישום תכנית אתגרים ורפורמת גפ"ן
ברשויות המקומיות הערביות:
היבטים מנהליים, משפטיים וחינוכיים

2025

