



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מעבר בתי-ספר לניהול עצמי – הסדרה והיבטים ארגוניים

מוגש לוועדת החינוך התרבות והספורט

כ"ג בניסן תשע"ז

19 באפריל 2017

כתיבה: אסף וינינגר

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב עבור ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, בראשות חבר הכנסת יעקב מרגי, והוא יעסוק ביישום הרפורמה להעברת בתי-ספר היסודיים בישראל לניהול עצמי. המסמך מתמקד בעיקר בהסדרה ובהיבטים ארגוניים-תפעוליים של הרפורמה והוא אינו מתמקד בהיבטים הפדגוגיים שלה, אם כי בפרק על הערכת התוכנית מובאים ממצאים עיקריים הנוגעים גם להיבט זה.

יצוין כי בנובמבר 2016 נדונה בוועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת הצעת חוק ממשלתית המבקשת להסדיר היבטים שונים הנוגעים לחשבונות הניהול העצמי של בתי-הספר, לאחר שאושרה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה.¹ במסגרת הדיון עלו שאלות הנוגעות למהותה של רפורמת המעבר לניהול עצמי ואופן ההסדרה של היבטים שונים בה כיום. על רקע זה התבקש מרכז המחקר והמידע של הכנסת להציג מידע מפורט בנושא.

עיקרי הדברים העולים מן המסמך:

- החל משנות השבעים החל משרד החינוך לקדם מדיניות שעיקרה הפחתה של הריכוזיות במערכת החינוך הממלכתית והעברה של סמכויות חינוכיות וארגוניות מהמטה אל בתי-הספר. מדיניות זו כללה בין השאר הפעלת פרויקט "אוטונומיה בחינוך", עידוד יוזמות חינוכיות מקומיות ומתן מקום למעורבות הורים מאורגנת. נראה כי תהליכי הביזור שנקט המשרד הניחו את היסודות לרעיון בית-הספר בניהול עצמי.
- בשנת 1996 החל משרד החינוך להפעיל בתי-ספר יסודיים בשיטת הניהול העצמי, אולם החל משנת 2004 זנח המשרד את הטיפול בנושא, זאת אף שמאות בתי-ספר המשיכו לפעול על-פי מודל הניהול העצמי. בשנת 2010 קיבל מטה משרד החינוך החלטה מחודשת ליישם את תוכנית הניהול העצמי, וזו מיושמת כיום על סמך החלטה שקיבלה הממשלה בשנת 2011, לפיה התוכנית תחל לפעול כפיילוט בשנת הלימודים תשע"ב (2011/12), והמשך היישום לאחר מכן יהיה כפי שיסוכם בין מנכ"ל משרד החינוך והממונה על התקציבים במשרד האוצר.
- במסגרת התוכנית הלאומית ללמידה משמעותית שמשרד החינוך הכריז עליה בשנת 2014 נקבע כי בשנת הלימודים תשע"ה (2014/15) תורחב התוכנית לניהול עצמי לכל בתי-הספר היסודיים הרשמיים. בשנת הלימודים הנוכחית פועלים במתכונת הניהול העצמי כ-97.5% מבתי-הספר היסודיים הרשמיים (1,767 מתוך 1,812 בתי-ספר). באוגוסט 2016 קיבלה הממשלה החלטה בנושא "צמצום פערים במערכת החינוך", במסגרתה הוחלט על העמקת התוכנית לניהול עצמי של בתי-הספר ועל בחינת הרחבת התוכנית לחטיבות-הביניים.
- התפיסה הניהולית-פדגוגית של בתי-הספר בניהול עצמי מושתתת על שישה יסודות מרכזיים: מיקוד שליטה פנימי; האצלת סמכויות והעצמה; בית-הספר כארגון לומד; אחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון; פיתוח יחסי בית-ספר-סביבה; ניהול מושכל של משאבים. מנגנוני המימוש של יסודות אלה נוגעים הן להיבטים ארגוניים ופדגוגיים (כגון פיתוח והפעלה של תוכניות העשרה ייחודיות, גמישות בהקצאת שעות ההוראה ובהרכבי קבוצות הלומדים, קיום של מסגרות למידה

¹ הצעת חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך) (תיקון מס' 4) (חשבונות ניהול עצמי), התשע"ו-2016 – מ/1079. ההצעה אושרה בקריאה ראשונה ב-3 באוגוסט 2016.



פנים בית-ספריות ואימוץ גישה תוצאתית) והן להיבטים כלכליים הנוגעים בין היתר לתכנון תקציבי ולגיוס משאבים ממקורות נוספים במטרה להגדיל את האיתנות הכלכלית של בית-הספר.

■ בבסיס המודל הכלכלי של בתי-הספר בניהול עצמי עומד איגום של מרב המשאבים הגמישים המוקצים לו ממקורות שונים (משרד החינוך, הרשות המקומית ומקורות נוספים) והעברתם לרשות בית-הספר, באופן שהמשאבים יהיו זמינים לבית-הספר והוא יוכל להפנותם לטובת היעדים והצרכים שהגדיר לעצמו. הרשות המקומית נדרשת לגבש ולאשר "סל תקצוב" לבתי-הספר בניהול עצמי, הכולל הן את "סל התלמיד" (התקציב המועבר לחשבונות בתי-הספר לצורך ניהולם כמשק כספי סגור) והן את תקציב בית-הספר המנוהל באמצעות הרשות המקומית (כגון לצורך העסקת שרתים, מזכירים ועובדי ניקיון).

■ הכניסה לניהול עצמי נעשית ברמת הרשות המקומית, והמודל מוחל על כל בתי-הספר ברשות. כל רשות מקומית המצטרפת לניהול העצמי מחויבת לחתום עם משרד החינוך על "מסמך ההבנות למעבר לבתי-הספר לניהול עצמי" המעגן ומסדיר את התחייבויות המשרד, הרשות המקומית ובתי-הספר במעבר לניהול עצמי בהיבטים הכלכליים-תפעוליים. ככלל מסמכי ההבנות עליהם חותמות הרשויות זהים זה לזה, אך לכל רשות יש הגדרות ייחודיות וספציפיות לאור המאפיינים השונים בתחומי האחריות העוברים לבתי-הספר:

○ הרשות המקומית נדרשת לגבש עבור בתי-הספר שבתחומה "סל תקצוב רשותי" הכולל בין היתר פירוט של תחומי האחריות המועברים לניהול בתי-הספר ופירוט של תחומי האחריות הממשיכים להיות מנוהלים באמצעות הרשות המקומית. הרשות יכולה לקבוע סל תקצוב דיפרנציאלי לבתי-הספר שבתחומה הן עבור תחומי אחריות ספציפיים והן עבור סך כל התקצוב לכל בית-הספר. זאת בתנאי שבית-הספר שמוקצה לו סל התקצוב הנמוך ביותר יהיה זכאי לסל תקצוב שאינו נמוך מסל התקצוב המינימאלי (ראו סעיף 2.2 להלן).

○ כל רשות מקומית נדרשת לגבש במעבר לניהול עצמי "ספר נהלים רשותי" לבתי-הספר בניהול עצמי. בספר צריכים להיות מפורטים עקרונות, כללים ונוהלי עבודה להתנהלות בתי-הספר עם הרשות המקומית ועם הפיקוח הכולל במסגרת דגם בתי-הספר בניהול עצמי. המודל התפעולי של בתי-הספר כולל כללים הנוגעים, בין היתר, לפרמטרים הבאים: התנהלות בחשבון הניהול העצמי; שימוש נוסף במתקני בית-הספר תמורת תשלום; קבלת תרומות; העסקת כוח אדם מינהלי וכוח עזר פדגוגי; הפעלת תוכנית לימודים נוספת (תל"ן); העמדת תשתית סיוע לבתי-הספר בניהול עצמי באמצעות תאגיד רשותי; בקרה, ביקורת ושקיפות.

■ תהליך המעבר לניהול עצמי של בתי-הספר היסודיים מלווה מראשיתו במחקר הערכה של הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה). במחקר שבחן תפיסות ועמדות של מנהלים, מזכירים ומורים כלפי התוכנית בשנת היישום השלישית שלה (תשע"ד), בקרב בתי-ספר שנמצאים בתוכנית מראשיתה, נמצא כי שביעות הרצון מהמעבר לניהול עצמי היא גבוהה ואף התחזקה עם השנים. כמעט כל המנהלים ומרבית המורים והמזכירים מרוצים מהמעבר לניהול עצמי וחלקם אף היו מעוניינים בהרחבתו. רק מיעוט שולי מקרב המנהלים והמורים היו מעוניינים להחזיר את הגלגל לאחור.



- אחד מרכיבי התוכנית לניהול עצמי מאפשר לבתי-הספר לגייס משאבים ממקורות לא ציבוריים. עניין זה מעורר חשש מפני הגדלת אי-השוויון והרחבת הפערים במערכת החינוך בשל השונות ביכולתם של בתי-ספר ומנהלים לגייס כספים בדרכים אלה. במחקר שערכה ראמ"ה נמצא כי רק 30% מהמנהלים סבורים כי מתקיימים תנאים המאפשרים לבית-הספר להגדיל את ההכנסות מייזום אירועים ו/או מהשכרת מבנים – ממצא העשוי להעיד על קושי של בתי-ספר מסוימים לגייס משאבים חיצוניים נוספים, ומכאן להביא להרחבת פערים בינם לבין בתי-ספר אחרים. בתשובת משרד החינוך על פנייתנו בנושא נכתב כי המשרד מפעיל תוכניות רבות שמטרתן צמצום פערים, אך הניהול העצמי איננו אחת מהן.
- בחינת נתוני ההכנסות של בתי-הספר ממקורות חיצוניים (כגון השכרת מתקני בית-הספר, תמיכות, מלגות ותרומות), מעלה כי ההכנסות של בתי-ספר חזקים גבוהות מההכנסות של בתי-ספר חלשים – ההכנסות העצמיות בבתי-הספר בקבוצת הטיפוח החזקה ביותר גבוהות ביותר מפי ארבע מההכנסות הנוספות בבתי-הספר בקבוצת הטיפוח החלשה ביותר. מנגד, עולה כי הדיפרנציאליות בהקצאת התוספת הפדגוגית של משרד החינוך עבור ניהול עצמי מצליחה לצמצם חלק מן הפער.
- בחינת נתוני הוצאות הניהול העצמי בבתי-הספר בניהול עצמי מעלה כי ההוצאות של בתי-הספר החזקים גבוהות מאלה של בתי-הספר החלשים, כאשר את עיקר הפער אפשר לייחס להוצאה של בתי-הספר בעבור יוזמות פדגוגיות. בחינה של יתרות העודף של בתי-הספר בניהול עצמי מעלה כי לבתי-ספר חלשים יש יתרות עודף גבוהות מיתרות העודף שיש לבתי-ספר חזקים. כלומר, בתי-ספר חלשים מממשים פחות את תקציבם ביחס לבתי-ספר חזקים. על-פי משרד החינוך הסיבה לכך היא העברת כספים לא סדורה מהרשויות המקומיות לבתי-הספר, וכן מקרים שבהם מנהלי בתי-הספר אינם יודעים כיצד לצרוך את המשאבים העומדים לרשותם בצורה מושכלת. לטענת המשרד תופעות אלה רווחות יותר בבתי-ספר המשתייכים לקבוצות הטיפוח החלשות.
- סוגיית יחסי הגומלין בין בתי-הספר ובין הרשויות המקומיות עומדת במרכז הרפורמה להעברת בתי-הספר היסודיים לניהול עצמי. לטענת גורמים הנוגעים בדבר יש צורך להסדיר בצורה ברורה יותר את תחומי האחריות של הרשות המקומית במסגרת התוכנית. במחקר ראמ"ה נמצא כי רוב מנהלי בתי-הספר (84%) מסכימים במידה רבה עד רבה מאוד עם הטענה כי בתי-הספר והרשות פועלים בשיתוף פעולה מלא לטובת קידום מטרות בית-הספר, אך במקביל נמצא גם כי קיימים מקרים בהם הרשויות אינן מעבירות לבתי-הספר את מלוא התקציבים שהם זכאים להם.
- מממצאי ראיונות שנערכו עם מנהלים במסגרת מחקר ראמ"ה עלה כי על-פי רוב מספיקים תקציבי הניהול העצמי בכללותם לכסות את ההוצאות השוטפות של רוב בתי-הספר והם מגיעים למצב של גירעון. חלק ניכר מבתי-הספר אף מצליחים לחסוך כספים, המועברים משנה לשנה והם מפנים אותם ליוזמות פדגוגיות. יוצאי דופן הם בתי-ספר קטנים או בתי-ספר עם עלויות אחזקה גבוהות (מבנים ישנים, שטח גדול ועוד), כאשר אינם מקבלים פיצוי הולם מהרשות. בתי-ספר אלה מצליחים להתקיים, לעיתים בקושי רב ויוצרים גירעונות.



- לטענת גורמים הנוגעים בדבר לא ניתנה למנהלי בתי-הספר ולמזכירים הכשרה מתאימה לצורך ניהול עצמי של בתי-הספר. במחקר ראמ"ה נמצא כי רוב המנהלים והמזכירים נזקקים לייעוץ כלכלי ולתוספת הכשרה וליווי בנושא הניהול העצמי. על-פי משרד החינוך, בעקבות תחושת "נטישה" של בתי-ספר לאחר שנת הליווי הראשונה והטמעה לא מספקת של המהלך, הוקצו משאבים לליווי כלכלי וארגוני המשכי של בתי-הספר גם לאחר שנת הכניסה.
- בתשובת משרד החינוך על שאלתנו בדבר ליקויים שהתגלו בהתנהלות של בתי-הספר בניהול עצמי או של הרשויות המקומיות נכתב כי מינהלת ניהול עצמי במשרד החינוך מקיימת בקרה שוטפת על התנהלות הרשויות בניהול עצמי, וכי במקרים בהם נמצא כי הרשות לא פעלה כנדרש יכול המשרד להפעיל נגדה סנקציות שונות. על-פי המשרד בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16) נשלחו 59 מכתבי התראה לפני עיכוב תקציב לרשויות מקומיות; היו 12 מקרים שבהם עוכבו כספי התוספות לבתי-ספר בניהול עצמי; והיה מקרה אחד בו קוזזו כספי התוספות לבית-ספר בניהול עצמי. כמו כן, בשלושה מקרי קיצון מאז תחילת הרפורמה הוחלט על הוצאת רשות מניהול עצמי.
- בישראל מעוגנת התוכנית למעבר בתי-הספר היסודיים לניהול עצמי בהחלטת ממשלה משנת 2011 ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2014 בו נקבעו עקרונות המדיניות ומודל היישום. מכאן עולה כי רפורמה מרכזית בתחום החינוך בישראל, שיש לה השלכות ארגוניות, תקציביות ופדגוגיות, וכן השלכות על יחסי בית-הספר עם המערכות הדומיננטיות לגביו (משרד החינוך והרשות המקומית), אינה מוסדרת כלל בחקיקה ראשית של הכנסת או בחקיקה משנית. נראה כי יש מקום לבחון האם האתגרים הניצבים בפני רפורמת הניהול העצמי קשורים להיעדר הסדרה זו.



1. רקע

בתחילת שנות השבעים של המאה העשרים, על רקע אי-שביעות רצון מביצועיה של מערכת החינוך ועל רקע הדרישה לדמוקרטיזציה של בית-הספר, החלה להתגבש ברחבי העולם ההכרה שיש להגביר את עצמאותם הפדגוגית והמינהלית של מוסדות חינוך. תפיסה זו שנבדלה במהותה מתפיסת המינהל הריכוזית המסורתית, ביקשה להעביר את מוקד קבלת ההחלטות אל בית-הספר.²

תפיסת הניהול העצמי מבוססת על העמדה לפיה ככל שיעברו יותר סמכויות ארגוניות ופדגוגיות לבתי-הספר, כך אלו יוכלו להיענות לצרכים כמו גם לאפשרויות הייחודיות באזור שהם פועלים בו ולהגביר את האפקטיביות שלהם. העברת הסמכויות, או הגברת האוטונומיה של בתי-הספר כפי שזו מכונה, עשויה גם להוליד יותר מוטיבציה בקרב המנהלים והמורים שיזכו לאפשרות להוביל יוזמות ותוכניות ייחודיות ולהגביר את אחריותם לתוצאות. שיטת הניהול העצמי אמורה לדלל את שכבות הביניים הניהוליות ולהקטין את מנגנוני הביורוקרטיה וכך להגדיל את היקף המשאבים המגיעים ישירות לתלמידים. לפי תפיסה זו, הגברת האוטונומיה הפדגוגית תאפשר לקהילת ההורים והתלמידים להגביר את מעורבותם והשפעתם על המעשה החינוכי.³

בספרו על בתי-ספר בניהול עצמי מציין גזיאל כי קיימים דגמים שונים של בתי-ספר בניהול עצמי שההבחנה ביניהם מתבססת על שלושה מרכיבים: מוקד קבלת ההחלטות (השלטון המרכזי, הרשות המקומית, ועד מנהל, מנהל בית-הספר, המורים, הקהילה, אנשי עסקים); דרגת האוטונומיה ושיקול הדעת שיש לגוף המקבל החלטות (האם היא מתוחמת על-ידי חוקים, תקנות, נורמות, פיקוח או חובת נשיאה באחריות?); תחומי האוטונומיה בקבלת ההחלטות (האם בכל תחום או רק בתחומים מסוימים כגון תוכניות לימודים, הקצאת משאבים, גיוס מורים ופיטוריהם, שכר, קידום, משמעת, גיוס תלמידים וכו').⁴

על-פי סקירה של לשכת המדען הראשי במשרד החינוך, בעשור האחרון הצטברו עדויות מחקריות לפיהן האוטונומיה החינוכית אינה בהכרח אפקטיבית בכל הקשר וכי על-מנת שבית-הספר יפיק את מרב הפוטנציאל מן הסמכויות שהוענקו לו נדרשת כשירות גבוהה של המנהל ושל הצוות להתמודד עם מרכיבי האוטונומיה הבית-ספרית (כוח אדם, תקציב, פדגוגיה). בהתאם, חברת הייעוץ האסטרטגי מקינזי המליצה בשנת 2010 לקובעי מדיניות על תמהילים שונים בין ריכוזיות לביזור, בהתאמה לרמת התפקוד של המערכת: למדינות המתאפיינות בכשירות גבוהה של מורים ומנהלים ובהישגים לימודיים גבוהים הוצעה אוטונומיה נרחבת, בעוד למערכות שבהן ההישגים נמוכים המליצה החברה על מדיניות ריכוזית יחסית.⁵

1.1. אבני דרך בתהליך גיבושה של מדיניות הניהול העצמי בישראל

החל משנות השבעים החל משרד החינוך לקדם מדיניות שעיקרה הפחתה של הריכוזיות במערכת החינוך הממלכתית והעברה של סמכויות חינוכיות וארגוניות מהמטה אל בתי-הספר. מדיניות זו כללה בין השאר הפעלת פרויקט "אוטונומיה בחינוך", עידוד יוזמות חינוכיות מקומיות ומתן מקום למעורבות הורים

² עמי וולנסקי ויצחק פרידמן (עורכים), בתי-ספר בניהול עצמי – מבט בין-לאומי, הוצאת משרד החינוך, 1993.

³ ניר מיכאלי, "הפרטה במערכת החינוך", בתוך: מדיניות ההפרטה בישראל- אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי. תל אביב: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר, 2015, עמ' 183 - 237.

⁴ חיים גזיאל, בית-ספר בניהול עצמי – תיאוריה, מחקר ומעשה, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 2002.

⁵ משרד החינוך, לשכת המדען הראשי, [מדיניות אוטונומיה בית-ספרית: רקע תיאורטי ואמפירי](#), 2016.



מאורגנת.⁶ החל מאמצע שנות השמונים לווח התהליך בקיצוץ משמעותי בתקציבי החינוך ובשעות התקן של בתי-הספר באופן המצביע, על-פי חוקרי חינוך, על מעבר ממדיניות שעיקרה מימון ציבורי מלא למדיניות של מימון מעורב – ציבורי ופרטי.⁷ העלייה במימון הוצאות החינוך על-ידי ההורים הגבירה אף היא את הנטייה למעורבות ההורים והקהילה בבתי-הספר.⁸ נראה כי תהליכי ביזור אלה הניחו את היסודות לרעיון בית-הספר בניהול עצמי.

בראשית שנות התשעים הוקמו על-ידי משרד החינוך שתי ועדות שנועדו לממש את תפיסת הניהול העצמי של בתי-הספר. **ועדת ההיגוי לבתי-ספר בניהול עצמי ("ועדת וולנסקי")** הגישה המלצות שעיקרן הוא העברת סמכויות לניהול פדגוגי, ארגוני ותקציבי לבתי-הספר.⁹ **הוועדה לבחינת גיוס משאבים לבתי-ספר ממקורות לא ציבוריים ("ועדת גפני")** המליצה, "ביזיקה למגמה הקיימת במשרד החינוך להאציל סמכויות ואוטונומיה לבתי-ספר בניהול עצמי", לעודד את בתי-הספר לגייס משאבים ממקורות לא ציבוריים כגון תרומות, מענקים, פעילות בחסות מפעלים, השכרת מתקנים בשעות שהם אינם מנוצלים, תשלומים וולונטריים והשתתפות של הורים או גורמים אחרים בתוכניות מסוימות של בית-הספר.¹⁰ דוחות שתי הוועדות עוררו דיון ציבורי נוקב בנוגע למגמות ההפרטה של מערכת החינוך.¹¹ בפרסום מאוחר יותר נטען כי אפשר לחשוב על מודל העברת סמכויות פדגוגיות לבתי-הספר ולהנהלותיהם שאינו כולל מרכיב של גיוס משאבים באופן עצמאי.¹²

בשנת 1996 החל משרד החינוך להפעיל באופן ניסיוני תשעה בתי-ספר בשיטת הניהול העצמי ושנה לאחר מכן הורחב הניסוי ל-43 בתי-ספר נוספים בירושלים. בסוף שנות התשעים הוחלט במשרד החינוך על הפעלת תוכנית הניהול העצמי כמדיניות כוללת של משרד החינוך, במסגרתה יעברו כל בתי-הספר היסודיים לניהול עצמי במהלך שבע שנים.¹³ עד שנת 2003 חתם משרד החינוך על הסכמים לניהול עצמי עם 45 רשויות מקומיות שבהן פעלו נכון לשנת 2008 (מועד ביקורת שערך מבקר המדינה) 673 בתי-ספר שנכללו בתוכנית לניהול עצמי.

⁶ ניר מיכאלי, "הפרטה במערכת החינוך", בתוך: מדיניות ההפרטה בישראל- אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי. תל אביב: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר, 2015, עמ' 183 - 237.

⁷ חיים גזיאל, בית-ספר בניהול עצמי – תיאוריה, מחקר ומעשה, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 2002.

⁸ יוסי דהאן, "מקולקטיביזם שלטוני לאינדיוואליזם אזרחי" – בחירת הורים בחינוך כמקרה מייצג, בתוך: יובל למערכת החינוך בישראל, 1999, עמ' 163-179.

⁹ משרד החינוך, המלצות ועדת ההיגוי לבתי-ספר בניהול עצמי (דוח ביניים), אוגוסט 1993.

¹⁰ משרד החינוך, המלצות הוועדה לבחינת גיוס משאבים לבתי-ספר ממקורות לא ציבוריים (דוח ביניים), אוקטובר 1993.

¹¹ חיים גזיאל, בית-ספר בניהול עצמי – תיאוריה, מחקר ומעשה, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 2002; ניר מיכאלי, "הפרטה במערכת החינוך", בתוך: מדיניות ההפרטה בישראל- אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי. תל אביב: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר, 2015, עמ' 183 - 237; מרכז אדוה, עמדת מרכז אדוה בנוגע להמלצות ועדת גפני וועדת וולנסקי, שנת 1993; עיתון הארץ, כתבה בנושא: ד"ר נמרוד (בן שולמית) אלוני מראשי המאבק נגד הפרטת החינוך, 22 בנובמבר 1993; עיתון הארץ, כתבה בנושא: הסתדרות המורים הכריזה על סכסוך עבודה בשל ניסיונות להפרטת מערכת החינוך, 15 בנובמבר 1993.

על-פי גזיאל בתגובה לטענות ההפרטה פרסמה לשכת דובר משרד החינוך מסמך שהבהיר כי הסיבות להקמתה של ועדת וולנסקי היו: הופעתן של עמותות הורים וגורמים פרטיים שביקשו לממן תוכנית לימודים נוספת, עובדה שיצרה שחיקה הולכת וגוברת של מעמד החינוך כשירות ציבורי וממלכתי וגרמה קשיים ביכולת תפקודו, וכן גיוס כספים הולך וגדל של בתי-הספר הציבוריים ממקורות פרטיים שיצר אי-שוויון ביחס לבתי-הספר הנמצאים באזורים לא מבוססים. כמו כן ציין דובר המשרד כי המשרד עומד על כך שציבור המורים ימשיך להיות מועסק על-ידי המדינה, ושתוקם קרן השוואה שתפקידה יהיה לפצות בתי-ספר שלא עלה בידם לגייס משאבים פרטיים בקהילה. כמו כן, הסל המוצע לתלמיד הרגיל יהיה שונה מהסל המוגבר שינתן לתלמידים טעוני-הטיפול.

¹² ניר מיכאלי, "הפרטה במערכת החינוך", בתוך: מדיניות ההפרטה בישראל- אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי. תל אביב: הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר, 2015, עמ' 183 - 237.

¹³ מבקר המדינה, דוח על הביקורת ברשויות מקומיות 2008, **ניהול עצמי של בתי-ספר**, 25 במרס 2009; **ניהול עצמי במערכת החינוך בישראל – התפתחות היסטורית**, באתר משרד החינוך, אוחר בתאריך: 15 בפברואר 2017.



בבדיקת המבקר נמצא כי משנת 2004 זנח משרד החינוך את הטיפול בנושא הניהול העצמי, ללא שהתקבלו החלטות כלשהן בעניין וללא שהנושא נבחן כראוי, זאת אף שמאותו בתי-ספר בישראל המשיכו לפעול על-פי מודל הניהול העצמי.¹⁴

במאמר שפורסם לאחרונה וסוקר את מקורותיו, השלכותיו הפדגוגיות והאפקטיביות של רעיון האוטונומיה הבית-ספרית במערכת החינוך בישראל, קודם ליישום התוכנית החדשה למעבר בתי-ספר יסודיים לניהול עצמי (ראו להלן), נמצא כי מערכת החינוך הישראלית לכודה עדיין ב"מלכודת הריכוזיות", המעכבת שינויים גדולים בדפוסים של שליטה מרכזית ודרגות של חופש המוענקות למחנכים ברמה בית-ספרית. ככל שהדבר נוגע לפדגוגיה בית-ספרית, נמצא כי מרבית השינויים בפדגוגיה שהוצעו על ידי מסמכי המדיניות הרבים במהלך השנים לא הובילו לשינוי מערכתי בר-קיימא, וכי ניכר הבדל גדול בין הצהרות לגבי פדגוגיות חדשניות ואוטונומיה בית-ספרית לבין יישומן בפועל.¹⁵

2. יישום התוכנית החדשה למעבר בתי-ספר יסודיים לניהול עצמי

בשנת 2010 קיבל מטה משרד החינוך החלטה מחודשת ליישם את תוכנית הניהול העצמי. תוכנית זו מיושמת על סמך החלטה שקיבלה הממשלה בעניין זה בשנת 2011, אשר לפיה התוכנית תחל לפעול כפיילוט בשנת הלימודים תשע"ב (2011/12), והמשך היישום לאחר הפיילוט יהיה כפי שיסוכם בין מנכ"ל משרד החינוך והממונה על התקציבים במשרד האוצר.¹⁶ בעקבות החלטת הממשלה הוקמה במשרד החינוך מינהלת ייעודית שתפקידה ללוות את הליך המעבר של בתי-הספר למודל של ניהול עצמי.

עקרונות המדיניות ומודל היישום של התוכנית מפורטים בחוזר מנכ"ל המשרד בנושא מעבר בתי-הספר היסודיים לניהול עצמי (להלן חוזר המנכ"ל).¹⁷ החוזר מתאר בין השאר את המודל הניהולי-פדגוגי של בתי-הספר בניהול עצמי ומפרט את דרכי היישום העיקריות של מודל הניהול העצמי. כמו כן מוצגים בו אופן הקצאת המשאבים והעקרונות התפעוליים של בתי-הספר בניהול עצמי (ראו להלן).

במסגרת התוכנית הלאומית ללמידה משמעותית שמשרד החינוך הכריז עליה בשנת 2014 נקבע כי בשנת הלימודים תשע"ה (2014/15) תורחב התוכנית לניהול עצמי לכל בתי-הספר היסודיים הרשמיים.¹⁸ מנתונים שנמסרו לנו ממשרד החינוך עולה כי בשנת הלימודים הנוכחית פועלים במתכונת הניהול העצמי כ-97.5% מבתי-הספר היסודיים הרשמיים (1,767 מתוך 1,812 בתי-ספר).¹⁹

על-פי חוזר המנכ"ל, המשרד אמור היה להשלים את ההצטרפות של הרשויות המקומיות ובתי-הספר היסודיים לניהול עצמי עד סוף שנת הלימודים תשע"ה (2014/15). ממשרד החינוך נמסר כי נכון לשנת הלימודים הנוכחית 17 רשויות מקומיות לא הצטרפו למתכונת הניהול העצמי. בשבע רשויות אין בתי-ספר

¹⁴ מבקר המדינה, דוח על הביקורת ברשויות מקומיות 2008, [ניהול עצמי של בתי-ספר](#), 25 במרס 2009.

¹⁵ 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, 1231-1246.

למאמר נוסף הסוקר ממצאים ממחקר שנערך בקרב בתי-ספר שהשתתפו בתוכנית הקודמת ראו:

Nir, A. E. (2012). [School-based management and the centralization trap: An evidence-based perspective](#). *Curriculum and Teaching*, 27, (2), 29-45.

¹⁶ החלטה מס' 2981 של הממשלה מיום 13 במרס 2011.

¹⁷ חוזר מנכ"ל תשע"ה/1(ב), מעבר בתי-הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות מדיניות ומודל היישום, 1 בספטמבר 2014.

¹⁸ משרד החינוך, [חוזר מנכ"ל – אבני דרך ללמידה משמעותית](#), אוגוסט 2014.

¹⁹ משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2017.



יסודיים רשמיים; שבע רשויות מסרבות להצטרף לניהול עצמי; שתי רשויות מתכוונות להצטרף לניהול עצמי בשנת הלימודים הבאה; וברשות מקומית אחת יש קושי משפטי עם הכניסה לניהול עצמי.²⁰

יצוין כי בתשובת איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות על פנייתנו נכתב כי הגורמים המרכזיים המעכבים את הצטרפותן של רשויות מקומיות לניהול עצמי כוללים: קיום של גופים שונים ברשות המפעילים מוסדות תרבות ופנאי אחר הצהריים ועושים שימוש במתקני בתי-הספר ומספקים שירות לאותן אוכלוסיות יעד; אי-קיום חברת בת או גוף עירוני שיקבל אחריות להשכרת מבנים ולניהול כוח אדם; חשש מנטל כלכלי נוסף; חשש מהתנהלות לא מרוסנת של מנהלי בתי-הספר; חשש מהגדלת מצבת כוח האדם ברשות; צורך לממן את תהליכי הליווי וההטמעה, עקב יציאה מוקדמת של משרד החינוך מהתהליך.²¹ נעיר כי על-פי משרד החינוך, קשיים אלה אינם מהווים בהכרח סיבה לאי-הצטרפותן של הרשויות המקומיות הנותרות, וככל הנראה ישנן סיבות אחרות (שלא פורטו בהתייחסות המשרד).²²

הכניסה לניהול עצמי נעשית ברמת הרשות המקומית, והמודל מוחל על כל בתי-הספר ברשות. כל רשות מקומית המצטרפת לניהול העצמי מחויבת לחתום עם משרד החינוך על "מסמך ההבנות למעבר לבתי-הספר לניהול עצמי" המעגן ומסדיר את התחייבויות המשרד, הרשות המקומית ובתי-הספר במעבר לניהול עצמי בהיבטים הכלכליים-תפעוליים. על-פי משרד החינוך, ככלל מסמכי ההבנות עליהם חותמות הרשויות זהים זה לזה, אך לכל רשות יש הגדרות ייחודיות וספציפיות לאור המאפיינים השונים בתחומי האחריות העוברים לבתי-הספר ותחומי האחריות הממשיכים להיות מנוהלים באמצעות הרשות המקומית (ההבדלים בין הרשויות מתייחסים לסל תלמיד ולספר נהלים רשותי – ראו פירוט להלן בסעיפים 2.2 ו-2.3).²³

בתוך כך נציין כי באוגוסט 2016 קיבלה הממשלה החלטה בנושא "צמצום פערים במערכת החינוך", במסגרתה הוחלט על העמקת התוכנית לניהול עצמי של בתי-הספר באמצעות בחינת האפשרות למתן גמישות בהמרת תקציבי שעות הלימוד התוספתיות שאינן שעות הבסיס, לתקציב שקלי אשר ישמש לצרכים חיוניים של התלמידים במסגרת פעילותו של בית-הספר. כמו כן, הוחלט על בחינת הרחבת התוכנית לניהול עצמי של בתי-הספר לחטיבות-הביניים. לצורך יישום שתי ההחלטות נקבע כי בשנת הלימודים תשע"ח (2017/18) יתבצע פיילוט במספר בתי-ספר.²⁴

בנוסף, במסגרת התוכנית האסטרטגית של משרד החינוך לשנים 2017-2018 הציב המשרד כיעד את המשך ביסוס האוטונומיה הבית-ספרית. בהתאם לכך הוקם צוות מקצועי המורכב משותפים בניהול מערכת החינוך (מטה משרד החינוך, נציגי רשויות ורשתות חינוך, מנהלי בתי-ספר, אקדמיה ומשרדי ממשלה), אשר בוחן אפשרויות להרחבת האוטונומיה של צוותי בתי-הספר, תוך התאמת מנגנוני הליווי, התמיכה,

²⁰ שם.

הרשויות המסרבות להיכנס לניהול עצמי: הערבה התיכונה, רמת נגב, נשר, נחל שורק, גן רווה (התנגדות של גזבר הרשות), פרדסיה (התנגדות של גזבר הרשות), בני ברק (ההתנגדות נובעת מכך שרוב בתי-הספר ברשות אינם רשמיים). **הרשויות שעתידות להצטרף לניהול עצמי בשנת הלימודים הבאה:** אבן יהודה ועמנואל. במועצה אזורית הגליל העליון יש קושי משפטי עם הכניסה לניהול עצמי משום שבתי-הספר הרשמיים ברשות אינם בבעלות רשותית. הרשות התחייבה להסדיר את מעמד בתי-הספר על לשנת הלימודים תש"ף (2019/2020).

²¹ אבי קמינסקי, יו"ר איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בינואר 2017.

²² משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אפריל 2017.

²³ משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2017.

²⁴ החלטה מסי' 1844 של הממשלה מיום 11 באוגוסט 2016.



הבקרה ומארג היחסים בין הגורמים השונים במערכת. לפי משרד החינוך, במסגרת זו בוצע תהליך היועצות עם בעלי תפקידים ואנשי חינוך ותוצרי התהליך מתורגמים בימים אלו לתוכנית אופרטיבית.²⁵

2.1. המודל הניהולי-פדגוגי למימוש הניהול העצמי²⁶

על-פי חוזר המנכ"ל, התפיסה הניהולית-פדגוגית של בתי-הספר בניהול עצמי מושתתת על שישה יסודות מרכזיים המרכיבים תפיסה מערכתית כוללת:

יסוד 1: מיקוד שליטה פנימי – בית-הספר פועל כמוקד לקבלת החלטות, מגבש לעצמו חזון ותפיסת עולם חינוכית, גוזר מתוכם מטרות ויעדים, מאתר ומגדיר צרכים ומפנה אליהם את המשאבים המתאימים, ומחליט על אופן ניצול המשאבים לצורך קידום התלמידים בהיבטים הלימודיים, הרגשיים והחברתיים. אחד הכלים למימוש היסוד הוא עיקרון הגמישות הפדגוגית שאמור להתבטא בין היתר בדרך הקצאת שעות ההוראה ואופן חלוקתן לאורך השנה; באוטונומיה בפיתוח ובהפעלה של תוכניות העשרה ייחודיות; בגמישות בהרכב קבוצות הלימוד בהתאם לצורכי התלמידים, לנושאים ולתנאים שבית-הספר מסוגל לייצר; וביצירת תנאים מתאימים ללמידה, בין היתר על-ידי התאמת שיטות ההוראה לסגנון הלמידה, רכישת חומרי למידה, פיתוח סביבות למידה והעסקת כוח עזר לתלמידים בעלי קשיים.

יסוד 2: האצלת סמכויות והעצמה – בבית-הספר מתקיימים תהליכים שנועדו להעצים את מנהל בית-הספר ואת צוותו, כמי שאחראים על התכנון, על תהליכי קבלת ההחלטות ועל התוצרים החינוכיים. בית-הספר מאמץ גישה ביזורית, משתפת ומעצימה. לצוות בית-הספר מוענקים סמכויות ומרחב גמישות מוגדר המאפשרים לו לממש את מחויבותו לקידום מטרותיו. הכלים למימוש היסוד כוללים: תשתית ארגונית המבטאת שותפות; מרחב גמישות וסמכות לבעלי התפקידים בבית-הספר; גמישות תקציבית לצוותי העבודה בבית-הספר לצרכים שוטפים ולצורכי פיתוח; עידוד יוזמות חינוכיות; וניהול כוח אדם בהלימה ל"אופק חדש".

יסוד 3: בית-הספר כארגון לומד – קיום של מערך למידה פנים בית-ספרי המשמש תשתית להתפתחות מקצועית, אישית וארגונית. הכלים למימוש היסוד כוללים, בין היתר, קיום של מסגרות למידה פנים בית-ספריות; קיום השתלמויות להתפתחות מקצועית בהתאם לצורכי בית-הספר; קיום מערך תמיכה, נוכחות וליווי למורים; הפניית משאבים לפיתוח תנאים מתאימים להוראה ולטיפוח סביבה פיזית ולימודית; וקבלת ליווי של יועץ ארגוני ויועץ כלכלי.

יסוד 4: אחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון ("אחריותיות" – Accountability) – בית-הספר מצמצם את הפער בין הסמכות לאחריות ומדגיש את אחריות בית-הספר להשגת מטרותיו ולמינהל תקין. הכלים למימוש היסוד כוללים: אימוץ גישה תוצאתית; קיום מנגנוני הערכה ומעקב בצמתים מתוכננים; קיום תהליכי קבלת החלטות מבוססות משוב ונתונים; ואישור תוכנית עבודה מקושרת משאבים בפני ועדה מלווה בית-ספרית.

²⁵ משרד ראש הממשלה, ספר תוכניות העבודה לשנים 2017-18, מרס 2017.

²⁶ אלא אם כן נכתב אחרת מתבסס פרק זה על: חוזר מנכ"ל תשעה/1(ב), מעבר בתי-הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות מדיניות ומודל היישום, 1 בספטמבר 2014.



יסוד 5: פיתוח יחסי בית-ספר-סביבה – בית-הספר פועל כמערכת פתוחה, ער לתרבות המקומית ולמאפייני האוכלוסייה והסביבה שהוא פועל בה, קשוב לצורכי הקהילה ולפוטנציאל הקיים בתוך בית-הספר ומחוצה לו, פועל למימוש הפוטנציאל הקיים ולקידום ולשיפור בית-ספר. הכלים למימוש היסוד כוללים: גיבוש קהילה בית-ספרית; גיבוש מסגרות בית-ספריות ליצירת דיאלוג ושיח עם השותפים בקהילה; מיצוב בית-הספר כמוקד חינוכי ביישוב; וטיפוח שותפויות ויוזמות עם גורמים שונים בקהילה ההולמים את רוחו, בין היתר, לצורך גיוס משאבים ממקורות נוספים (כגון תרומות, הכנסות ממיזמים, תקורה מדמי השכרת מבנים), במטרה להגדיל את האיתנות הכלכלית של בית-הספר ולאפשר יתר גמישות בהקצאת משאבים נוספים להשגת המטרות שהציב לעצמו.

יסוד 6: ניהול מושכל של משאבים: בית-הספר מתכנן ומנהל את המשאבים העומדים לרשותו באופן שיקדם בצורה מיטבית את יעדיו. הכללים למימוש היסוד כוללים: בניית תמונה תקציבית ואיתור משאבים ואיגומם; תכנון תקציבי המבטא את סדרי העדיפויות בתוכנית העבודה; חיסכון ויעילות; מעקב ובקרה באמצעות שימוש תקופתי בדוחות הביצוע ובדוחות הכספים לצורך קבלת החלטות וביצוע התאמות; וגיוס משאבים והגדלת הכנסות באמצעות שיתופי פעולה עם גורמים נוספים בקהילה.

לסיכום, אפשר לומר כי מנגנוני המימוש של ששת היסודות נוגעים הן להיבטים ארגוניים ופדגוגיים (כגון פיתוח והפעלה של תוכניות העשרה ייחודיות, גמישות בהקצאת שעות ההוראה ובהרכבי קבוצות הלומדים, קיום של מסגרות למידה פנים בית-ספריות ואימוץ גישה תוצאתית) והן להיבטים כלכליים הנוגעים בין היתר לתכנון תקציבי ולגיוס משאבים ממקורות נוספים בקהילה במטרה להגדיל את האיתנות הכלכלית של בית-הספר.

על-פי חוזר המנכ"ל, בד בבד עם הגדלת המרחב האוטונומי, בתי-הספר בניהול עצמי פועלים במסגרת מדיניות ממלכתית ומחויבים להנחיות משרד החינוך, המגדירות את גבולות הסמכות והאוטונומיה של בתי-הספר. בתי-הספר מחויבים, בין השאר, לפעול על-פי תוכנית הלימודים הממלכתית הרשמית ועל-פי חוקי החינוך, התקנות, הוראות חוזרי המנכ"ל ונוהלי משרד החינוך. כמו כן, עליהם להעסיק כוח אדם על-פי הסכמי העבודה עם ארגוני המורים.

על-פי החוזר, אחד התהליכים החשובים במעבר לניהול עצמי הוא גיבוש תוכנית עבודה בית-ספרית מקושרת משאבים, בשיתוף הצוות וגורמים נוספים, ואישורה בפני "ועדה מלווה". הוועדה המלווה מוגדרת בין היתר כפורום מייעץ, מלווה ותומך להנהלת בית-הספר בגיבוש וביישום של המדיניות הפדגוגית, הניהולית והכלכלית של בית-הספר וכגורם המסייע לממש את האחריות של בית-הספר. חברי הוועדה הקבועים הם: מנהל בית-הספר, המפקח על בית-הספר, מנהל מחלקת החינוך או נציג מטעם הרשות המקומית, נציג הגזברות או חשבות החינוך מטעם הרשות המקומית, מציג המורים ונציג ההורים.

2.2. מודל התקצוב לבתי-ספר בניהול עצמי

בבסיס המודל הכלכלי של בתי-הספר בניהול עצמי עומד איגום של מרב המשאבים הגמישים המוקצים לו ממקורות שונים (משרד החינוך, הרשות המקומית ומקורות נוספים) והעברתם לרשות בית-הספר, באופן שהמשאבים יהיו זמינים לבית-הספר והוא יוכל להפנותם לטובת היעדים והצרכים שהגדיר לעצמו.



על-פי חוזר המנכ"ל, המעבר לניהול עצמי מלווה בתוספת משאבים משמעותית ממקורות המדינה. משרד החינוך מעביר מדי חודש באמצעות הרשויות המקומיות משאבים כספיים לבתי-הספר בניהול עצמי, מבלי לפגוע בהקצבות ובהשתתפויות אחרות של המשרד. המשאבים הכספיים מועברים בעבור הסעיפים הבאים: השתתפות דיפרנציאלית במימון חומרי לימוד ואגרת שכפול; השתתפות בשכר עובדי שירותים ועובדי מינהל (שרתים ומזכירים); השתתפות ב"סיוע ניהול עצמי" (השתתפות בשכר עובדי כוח עזר); השתתפות ב"תוספת פדגוגית ניהול עצמי" (השתתפות דיפרנציאלית בתוספת של 50 עד 200 ש"ח לתלמיד בהתאם לאשכול הלמ"ס של הרשות המקומית בה ממוקם בית-הספר).

הרשות המקומית נדרשת לגבש ולאשר "סל תקצוב" לבתי-הספר בניהול עצמי, המאושר על-ידי מינהלת בתי-הספר בניהול עצמי. סל התקצוב כולל הן את "סל התלמיד" (התקציב המועבר לחשבונות בתי-הספר לצורך ניהולם כמשק כספי סגור) והן את תקציב בית-הספר המנוהל באמצעות הרשות המקומית (כגון לצורך העסקת שרתים, מזכירים ועובדי ניקיון).²⁷

הרשות המקומית נדרשת לגבש עבור בתי-הספר שבתחומה "סל תקצוב רשותי" הכולל בין היתר פירוט של תחומי האחריות המועברים לניהול בתי-הספר ופירוט של תחומי האחריות הממשיכים להיות מנוהלים באמצעות הרשות המקומית. יש תחומי אחריות אותם חייבת הרשות המקומית להעביר לבתי-הספר (הוצאות תפעול, הוצאות אחזקה וחיידוש ציוד, הוצאות רכש והצטיידות והוצאות עבור פרויקטים ויוזמות חינוכיות) ויש תחומי אחריות שאפשר להעביר לבתי-הספר או להשאיר באחריות הרשות (העסקת שרתים, שירותי עזר להנהלת חשבונות, העסקת כוח עזר פדגוגי ומדריכי העשרה, העסקת עובדי ניקיון ושיפוצי קיץ).²⁸ כאמור, לכל רשות מקומית יש מאפיינים שונים בתחומי האחריות העוברים לבתי-הספר, בהתאם למסמך ההבנות שנזכר לעיל (בעמוד 9). העסקת מזכירים, פסיכולוגים וספרנים מתבצעת בכל מקרה באמצעות הרשות המקומית ואינה מועברת לבתי-הספר.

הרשות מחויבת להעביר את סל התלמיד לחשבון הניהול העצמי באופן שוטף ועל-פי מועדים קבועים ומוסכמים עם בתי-הספר ועם הפיקוח הכולל. מרווח הזמן המרבי להעברת הכספים הוא פעם בשלושה חודשים. הרשות נדרשת להעביר את סל התלמיד מראש ולא בדיעבד.

הרשות יכולה לקבוע סל תקצוב דיפרנציאלי לבתי-הספר שבתחומה הן עבור תחומי אחריות ספציפיים והן עבור סך כל התקצוב לכל בית-ספר. זאת בתנאי שבית-הספר שמוקצה לו סל התקצוב הנמוך ביותר יהיה זכאי לסל תקצוב שאינו נמוך מסל התקצוב המינימאלי. השונות שהרשות המקומית יכולה לייצר היא רק בחלקים הניתנים על-ידה ולא בהקצאות משרד החינוך.²⁹ אם נקבע סל תקצוב דיפרנציאלי, עליו להיות על-פי פרמטרים שקופים, שוויוניים וסבירים (כגון גודל בית-הספר, המצב החברתי-כלכלי של בתי-הספר, מצב מבנה בית-הספר והיקף הפעילות בבית-הספר). בתשובת משרד החינוך על פנייתנו נכתב כי

²⁷ לכל אחד מבתי-הספר מגובש סל תקצוב מינימאלי המורכב הן מתקצוב משרד החינוך והן מההשתתפות הנדרשת מהרשויות המקומיות. מתוך תקציב זה, התקציב השנתי המועבר לחשבון הניהול העצמי של בית-הספר אינו יכול להיות נמוך מ"סל התלמיד המינימאלי", אשר נקבע במודל התקצוב לבתי-הספר בניהול עצמי, כפול מספר התלמידים באותו בית-ספר. משרד החינוך מפרסם בכל שנה את דגם התקצוב לבתי-הספר בניהול עצמי בו מפורט גובה "סל התלמיד המינימאלי". בשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ז) עומד סל התלמיד המינימאלי על 568 ש"ח לתלמיד.

²⁸ משרד החינוך, מסמך הבנות – מעבר לניהול עצמי.

²⁹ שמואל טרייסטר, רכז כלכלי במינהלת הניהול העצמי במשרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 במרס 2017.



הדיפרנציאליות הנפוצה ביותר היא על בסיס מספר התלמידים – בית-ספר גדול מקבל סל מוקטן, בעוד שבית-ספר קטן מקבל סל מוגדל.³⁰

2.3. המודל התפעולי – הרשות המקומית כתאגיד מרכז

ככלל בתי-הספר היסודיים הרשמיים הם בבעלות משותפת של משרד החינוך והרשויות המקומיות ואינם בעלי הגדרה משפטית עצמאית. במעבר לניהול עצמי עניין זה אינו משתנה, ואולם לבתי-הספר ניתנת הגמישות התפעולית לממש את האוטונומיה הכלכלית שניתנה להם באמצעות ה"מטרייה" המשפטית של הרשות המקומית. בית-הספר מנהל את תקציבו באמצעות חשבון בנק רשותי על שמו ובניהולו, ומתנהל על-פי כללי ניהול כספים החלים על הרשויות המקומיות. הרשות המקומית אחראית על הליווי ועל הבקרה הכספית של בתי-הספר.

כל רשות מקומית נדרשת לגבש במעבר לניהול עצמי "ספר נהלים רשותי" לבתי-הספר בניהול עצמי. בספר צריכים להיות מפורטים עקרונות, כללים ונוהלי עבודה בהתנהלות בתי-הספר עם הרשות המקומית ועם הפיקוח הכולל במסגרת דגם בתי-הספר בניהול עצמי. ספר הנהלים הרשותי צריך להיות בהלימה לכללים ולהוראות המפורטים בחוזר המנכ"ל, תוך שילוב המאפיינים והנסיבות המקומיות ברשות המקומית.

המודל התפעולי כולל כללים הנוגעים לפרמטרים הבאים: ההתנהלות בחשבון הניהול העצמי של בית-הספר; הצגה ואישור של תוכנית עבודה מקושרת תקציב בפני הוועדה המלווה הבית-ספרית; העברת תחומי האחריות המינהליים מהרשות המקומית לבית-הספר; רכש, התקשרויות וקבלת שירות; שימוש נוסף במתקני בית-הספר תמורת תשלום; קבלת תרומות; העסקת כוח אדם מינהלי וכוח עזר פדגוגי; הפעלת תוכנית לימודים נוספת (תל"ן); העסקת עובדי מדינה; הפעלת שירות פסיכולוגי מורחב במימון ציבורי; העמדת תשתית סיוע לבתי-הספר בניהול עצמי באמצעות תאגיד רשותי; בקרה, ביקורת ושקיפות.

להלן יוצגו בקצרה ההנחיות הנוגעות לחלק מן הפרמטרים הנכללים במודל התפעולי של בתי-הספר בניהול עצמי.³¹

התנהלות בחשבון הניהול העצמי – הרשות המקומית נדרשת לפתוח חשבון בנק בבעלותה עבור כל בית-ספר בניהול עצמי ובמסגרתו תנוהל הפעילות הכספית השוטפת של בית-הספר, למעט ניהול תשלומי הורים. לחשבון זה יועבר תקציב "סל תלמיד" המורכב מהשתתפות משרד החינוך והרשות המקומית וכן יועברו אליו תקציבים ממקורות נוספים, כגון הכנסות מפעילויות נוספות המתבצעות בבית-הספר או מהשכרת מתקניו. ניהול תשלומי ההורים ייעשה בחשבון בנק רשותי ייעודי נפרד, בלתי תלוי בחשבון הניהול העצמי. הרשות תעניק זכות חתימה בחשבון הניהול העצמי למנהל בית-הספר ולמזכיר או למנהל בית-הספר. חשבון הניהול העצמי ינוהל במתכונת של משק כספים סגור והוא יהיה מוגבל באופן שלא יהיה אפשר למשוך ממנו משיכת יתר. יתרת התקציב הבלתי מנוצל תישאר בחשבון העצמי בתום שנת הלימודים

³⁰ משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2017.

³¹ לכללים המלאים ראו: חוזר מנכ"ל תשעה/1(ב), מעבר בתי-הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות מדיניות ומודל היישום, 1 בספטמבר 2014.



ותתווסף לתקציב המועבר עבור שנת הלימודים העוקבת. ככלל, אין אפשרות להעביר תקציבים בין חשבון הניהול העצמי לבין חשבון תשלומי ההורים ולהיפך, למעט בנושאים מוגדרים.

שימוש נוסף במתקני בית-הספר – בית-הספר יכול לפעול כדי להרשות את השימוש במבנהו ובמתקניו לאחר שעות הלימודים לפעילויות שונות בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל הרלוונטי. בכל הסכם לשימוש במתקני בית-הספר לאחר שעות הלימודים יועברו לפחות 70% מהתמורה במסגרת ההסכם לחשבון הניהול העצמי של בית-הספר. יתרת התמורה תועבר לרשות המקומית ותשמש לבתי-ספר אחרים או לצורך יעדים אחרים בתחום החינוך העירוני.

קבלת תרומות – תרומות ממקורות שאינם הורי התלמידים יועברו לחשבון הניהול העצמי של בית-הספר. תרומות מהורי התלמידים יועברו לחשבון הבנק הבית-ספרי המיועד לתשלומי הורים. קבלת התרומות תיעשה בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל הרלוונטי בעניין תשלומי הורים, ובכפיפות להוראות החלות על הרשויות המקומיות לעניין קבלת תרומות.

הפעלת תוכנית חינוכית ותוכנית לימודים נוספת (תל"ן) – בית-הספר רשאי לממן מתקציב בית-הספר, המנוהל בחשבון הניהול העצמי, הפעלה של תוכנית חינוכית לתלמידי בית-הספר. בית-הספר יכול לגבש תוכנית מותאמת וייחודית לו ולהפעיל אותה באמצעות הרשות המקומית או באמצעות תאגיד רשותי מטעמה, והוא יכול גם לרכוש שירותים מגוף חיצוני שיפעיל את התוכנית בבית-הספר. בנוסף, רשאי בית-הספר להפעיל תוכנית לימודים נוספת (תל"ן) בהתאם לכללים המפורטים בהוראות חוזר הקבע בנושא תשלומי הורים. התוכניות החינוכיות והתל"ן יאושרו פדגוגית ותקציבית בוועדה המלווה הבית-ספרית טרם פתיחת שנת הלימודים, כחלק מאישור תוכנית העבודה מקושרת המשאבים לאותה שנת לימודים. אם התוכניות כרוכות בהעסקת עובדים, תתבצע ההתקשרות עם העובדים על-ידי הרשות המקומית או על-ידי תאגיד רשותי מטעמה.

העסקת כוח עזר פדגוגי באמצעות הרשויות המקומיות – לבתי-הספר יש אפשרות לממן מתקציבים העסקת כוח עזר פדגוגי על-ידי הרשות המקומית. סוגי העובדים שבית-הספר יכול להעסיק: מדריכים לחוגי חינוך משלים (מדריכי העשרה), סייעות תגבור מוסדיות בחינוך הרגיל וסייעות תגבור מוסדיות בחינוך המיוחד. בחוזר המנכ"ל מפורטים תנאי ההעסקה והשכר של כל אחד מסוגי העובדים הללו. הרשות המקומית תעסיק את העובדים (אך ניתנת אפשרות להעסקתם גם באמצעות תאגיד רשותי – ראו להלן) ותתחשבן עם בית-הספר לגבי עלות העסקת העובד מתוך תקציב בית-הספר המנוהל בחשבון הניהול העצמי. בית-הספר יציג לוועדה המלווה בקשה להעסקת כוח עזר פדגוגי כחלק מהליך אישור תוכנית העבודה מקושרת המשאבים של בית-הספר.

העמדת תשתית סיוע באמצעות תאגיד רשותי – הרשות המקומית יכולה לעשות שימוש בתאגיד עירוני, לנושאי חינוך תרבות וספורט, לצורך מתן מענה תפעולי נוסף לבית-הספר. התאגיד העירוני יוכל לבצע עבור בתי-הספר תפקידי פיקוח ובקרה על חשבונות בתי-הספר והתנהלותם הכספית; ביצוע רכש והתקשרויות; מתן מענה תחזוקתי; והעסקת כוח עזר פדגוגי ומינהלי. הרשות המקומית יכולה לעשות שימוש בתאגיד כגוף מסייע להשכרת מתקני בית-הספר. התקשרות ישירה בין התאגיד לגורם השוכר יכולה להתבצע רק אם הרשות העבירה את הבעלות על הנכס המושכר לתאגיד העירוני.



בקה, ביקורת ושקיפות – הרשות המקומית אחראית על הבקרה ועל הביקורת של הניהול הכספי של בתי-הספר בניהול עצמי בתחומה, לרבות פיקוח ובקרה שוטפים על ההתנהלות התקציבית והתפעולית של בית-הספר ועל הניהול השוטף של חשבון הניהול העצמי של בית-הספר. להרחבה על היבט זה ראו פרק 3.

3. בקרה, ביקורת ושקיפות³²

כאמור, הרשות המקומית אחראית על הבקרה ועל הביקורת של הניהול הכספי של בתי-הספר בניהול עצמי בתחומה, לרבות פיקוח ובקרה שוטפים על ההתנהלות התקציבית והתפעולית של בית-הספר ועל הניהול השוטף של חשבון הניהול העצמי של בית-הספר. בהתאם לכך נדרשים בתי-הספר להעביר דוחות כספיים במבנה סטנדרטי לבקרת הרשות המקומית באמצעות מודול "מאגר מידע כספי ארצי" שפותח על-ידי משרד החינוך.³³

הרשות המקומית נדרשת לוודא את העברת הנתונים למאגר ולבקר ולאשר את הדוחות הכספיים המוצגים במאגר. משרד החינוך נדרש לוודא כי הרשות המקומית מבצעת את המוטל עליה בעניין זה, כתנאי להמשך ההתנהלות במתכונת הניהול העצמי. בנוסף, נדרשת הרשות המקומית לבצע מדי שנת לימודים, בכל בית-ספר בניהול עצמי, סקר בקרה פנימית לבחינת האיכות של הנהלת החשבונות והניהול הכספי של בתי-הספר, בהתאם לנהלי העבודה הכספיים המנוסחים בספר הנהלים הרשותי. כמו כן נדרשת הרשות המקומית להעביר למינהלת בתי-הספר בניהול עצמי, פעמיים בשנה לפחות, הצהרה חתומה על-ידי גזבר הרשות בדבר הסכומים שהיא העבירה לחשבונות הבית-ספריים.

בחוזר המנכ"ל נכתב כי במקרים חמורים שבהם תגלה הרשות המקומית ליקויים בהתנהלות הכספית, התקציבית ו/או התפעולית של בית-הספר, יהיה עליה לפנות מיידית למשרד החינוך ולדווח לו על הליקויים וכן על כל מידע רלוונטי אחר. הדיווח ייעשה למפקח הכולל על בית-הספר ולממונה המחוזי מטעם מינהלת בתי-הספר בניהול עצמי. במקרה הצורך יפעיל המשרד את סמכותו כלפי מנהל המוסד על-פי הנסיבות ובהתאם להוראות כל דין. עוד נכתב בחוזר המנכ"ל כי במקרה שהרשות לא תעמוד בהתחייבויותיה יפעל המשרד לעכב את התקצוב התוספתי לבתי-הספר בניהול עצמי, תוך מתן התרעה מוקדמת כנדרש. אם הרשות תמשיך לא למלא אחר מחויבויותיה יפעל המשרד לקזז רטרואקטיבית תקציבי ניהול עצמי תוספתיים שהועברו לרשות ואף להוציא את הרשות ממתכונת הניהול העצמי.

4. מחקר הערכה של ראמ"ה על התוכנית לניהול עצמי

תהליך המעבר לניהול עצמי של בתי-הספר היסודיים מלווה מראשיתו במחקר הערכה של הרשות הארצית למדידה והערכה (ראמ"ה). במחקר שבחן תפיסות ועמדות של מנהלים, מזכירים ומורים כלפי התוכנית בשנת היישום השלישית שלה (תשע"ד), **בקרבת בתי-ספר שנמצאים בתוכנית מראשיתה (להלן: מחקר ראמ"ה)³⁴ – נמצא כי שביעות הרצון מהמעבר לניהול עצמי היא גבוהה ואף התחזקה עם**

³² אלא אם כן נכתב אחרת מתבסס פרק זה על: חוזר מנכ"ל תשעה/1(ב), מעבר בתי-הספר היסודיים לניהול עצמי: עקרונות מדיניות ומודל היישום, 1 בספטמבר 2014.

³³ בתי-הספר שעברו לניהול עצמי נדרשים להעביר 4 פעמים במהלך שנת לימודים נתונים כספיים מצטברים למאגר, וכן דוח כספי שנתי מבוקר ומאושר על-ידי רואה חשבון.

³⁴ הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), **מעבר בתי-ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התוכנית בשנת היישום השלישית בקרב מצטרפי תשע"ב (נתוני תשע"ד)**, פברואר 2016.



השנים. כמעט כל המנהלים ומרבית המורים והמזכירים מרוצים מהמעבר לניהול עצמי וחלקם אף היו מעוניינים בהרחבתו. רק מיעוט שולי מקרב המנהלים והמורים היו מעוניינים להחזיר את הגלגל לאחור.

ממצאי מחקר ראמ"ה עולה כי הניהול העצמי מביא, בין היתר, לעלייה בגמישות הפדגוגית של בתי-הספר וביכולתם לתת מענה לצורכי התלמידים, בעיקר בזכות יכולתם ליזום ולבצע יוזמות פדגוגיות מתקציב הניהול העצמי; להתאמה בין התכנון התקציבי לתכנון הפדגוגי של בתי-הספר; לעלייה בתחושה של המנהלים כי ביכולתם לשנות ולשפר את העשייה הבית-ספרית; לעלייה בתחושת האוטונומיה והגיבוי שחשים המורים בבתי-הספר; לרווחה כלכלית רבה יותר בהשוואה לעבר במרבית בתי-הספר. עוד נמצא כי התמיכה שקיבלו בתי-הספר והרשויות המקומיות ממשרד החינוך במעבר לניהול עצמי, הייתה הולמת ואפקטיבית ברובה.

לצד נקודות החוזק של הניהול העצמי נמצאו היבטים שונים הדורשים שיפור: הגמישות הפדגוגית של בתי-הספר אינה שלמה עדיין. לא חל שינוי בניהול כוח האדם הפדגוגי, והשינוי שחל בהקצאת שעות התקן עדיין לא הופנם כראוי; הכלי שנבנה על-ידי מינהלת הניהול העצמי, במטרה לסייע לבתי-הספר בקישור בין פדגוגיה לתקציב טרם הוטמע בשטח ונתפס כמורכב ומסורבל; מנגנון הוועדה המלווה, שעליו מבוססים במידה רבה עיקרון האחריות ותהליכי הביזור והאצלת הסמכויות של בית-הספר עדיין לא התמסד, וניכר כי הוא דורש חיזוק והעמקה; למרות שהרווחה הכלכלית של מרבית בתי-הספר השתפרה בעקבות הניהול העצמי, ישנם בתי-ספר רבים שאינם נהנים ממנה ואינם חשים שינוי משמעותי ביכולתם לפעול לקידום מטרות בית-הספר; רוב המורים מדווחים כי תפקידם לא השתנה בעקבות הניהול העצמי ולא הביא לשינוי משמעותי בשיתוף המורים בקבלת ההחלטות, בגיבוש תוכנית העבודה מקושרת התקציב ובגישה שלהם לתקציב.

אשר להיבט הנוגע לרווחה הכלכלית של בתי-הספר הומלץ במחקר לבצע את המהלכים האלה: לעקוב אחר גובה סל התלמיד שנותנות הרשויות המקומיות, לבצע בקרה בנוגע אליו, ולדרבן את הרשויות באמצעים שונים להגדיל את סל התלמיד לבתי-הספר; לבחון מחדש את אופן וגובה השיפוי שמקבלים בתי-ספר קטנים, בתי-ספר בעלי אופי ייחודי ובתי-ספר בעלי תשתיות ישנות במסגרת סל התלמיד; לוודא כי הרשויות המקומיות מאפשרות לבתי-הספר לייצר הכנסות נוספות ולסייע להן ליצור את התנאים המאפשרים זאת.

כאמור, מחקר זה מתייחס לשנת היישום השלישית של הרפורמה, בקרב בתי-ספר שנמצאים בתוכנית מראשית. יש לציין כי במקביל לפרסום מחקר זה פרסמה ראמ"ה מחקר הערכה זהה בקרב בתי-ספר הנמצאים בשנת היישום הראשונה והשנייה שלהם. עם זאת, בשל רצוננו לבחון את יישום הרפורמה בפרספקטיבה של זמן, בחרנו להתייחס רק למחקר העוסק בבתי-הספר הוותיקים ביותר ברפורמה. בפרק הבא יוצגו בהרחבה סוגיות נבחרות הנוגעות ליישום מדיניות הניהול העצמי, ובמסגרת זו יובאו ממצאים לרוונטיים נוספים מתוך מחקר ראמ"ה.

5. אתגרים וסוגיות נבחרות ביישום מדיניות הניהול העצמי

5.1. פערים כלכליים בין בתי-ספר בניהול עצמי

כאמור בפרק 1.1, הניסיון הקודם למימוש תפיסת הניהול העצמי גרר ביקורת ציבורית בשל עידודם של בתי-הספר בניהול עצמי לגייס משאבים ממקורות לא ציבוריים. החשש מפני השלכות המהלך הובע גם על-ידי ועדות ציבוריות שבחנו את הנושא. "ועדת גפני" שהמליצה, כאמור, בשנת 1993 לעודד את בתי-הספר לגייס משאבים ממקורות לא ציבוריים ציינה במקביל כי היא "מודעת לסכנה שגיוס משאבים



ממקורות לא ציבוריים עלול להגדיל את אי-השוויון בחינוך". בהמשך לכך המליצה הוועדה להקים "עמותה לאומית לחינוך" שתגייס תרומות ומענקים ותקצה משאבים ממקורות לא ציבוריים לבתי-ספר אשר ניסו ולא הצליחו לגייסם במגמה לצמצם את הפערים.³⁵

בהקשר זה ניתן לציין כי בשנת 2003 בחנה הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה ("ועדת רוטלוי") את סוגיית השוויון בחינוך והצביעה על כך שההכנסות של מוסדות חינוך ממקורות לא ציבוריים מגדילות את אי-השוויון ומרחיבות את הפערים במערכת החינוך בשל השונות הרבה ביכולתם של בתי-ספר ומנהלים לגייס כספים בדרכים אלה (הנובעת בחלקה מגורמים מקריים דוגמת מיקומו של בית-הספר). בהמשך לכך המליצה הוועדה כי יפורסמו תקנות שבהן ייקבעו מגבלות הנוגעות לגיוס משאבים על-ידי מוסד חינוך ועבורו. כמו כן המליצה הוועדה על גביית תקורה מהכנסות מוסד חינוך שמקורן מהשכרת מתקניו, מתרומות או מחסויות. כספי התקורה יועברו לקרן שתוקם על-ידי משרד החינוך שתחלק את הכספים בין מוסדות חינוך שאין להם הכנסות נוספות או שהכנסותיהם הנוספות פחותות.³⁶

נראה כי סוגיה זו עומדת על הפרק גם כיום כאשר בוחנים את מרכיבי התוכנית החדשה למעבר בתי-ספר לניהול עצמי, הכוללת את אותם רכיבים המעודדים את בתי-הספר לגייס משאבים ממקורות לא ציבוריים. בהקשר זה נציין כי בתשובת הסתדרות המורים על פנייתנו נכתב כי נוצר פער בין בתי-ספר קטנים, פריפריאליים, שאין להם יכולת להשכיר מבנים ועל-ידי כך ליצור הכנסות נוספות, לבין בתי-ספר אחרים שמאפייניהם מאפשרים להם ליצור הכנסות נוספות.³⁷

במחקר ראמ"ה נמצא כי רק 30% מהמנהלים סבורים כי מתקיימים תנאים המאפשרים לבית-הספר להגדיל את ההכנסות מייזום אירועים ו/או מהשכרת מבנים. עוד נמצא כי במרבית המקרים הסיבה לכך שבתי-הספר אינם מייצרים הכנסות נוספות היא התנגדות הרשות המקומית לתשלום לבית-הספר על שימוש המתנ"ס במתקני בית הספר, כמו גם היבטים תרבותיים, הנוגעים לכך שהתושבים אינם צרכנים של צהרונים, חוגים ושל אירועי תרבות ופנאי.

מנגד, בתשובת איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות נכתב כי הם אינם מקבלים את הטענה כי גיוס משאבים ממקורות לא ציבוריים עלול להוות פתח להפרטה ולהגדיל את הפערים בין בתי-הספר. לטענת האיגוד תהליכי בקרה מובנים יכולים לתת פתרונות הולמים הן ברמת היישוב והן ברמה הארצית, אך לשם כך נחוץ שיתוף פעולה משמעותי בין משרד החינוך לבין הרשויות המקומיות עוד בשלב הגיית התוכנית ולא רק במהלך יישומה או בדיעבד.

בתשובת משרד החינוך על פנייתנו בנושא נכתב כי המשרד מפעיל תוכניות רבות שמטרתן צמצום פערים, אך הניהול העצמי איננו אחת מהן.³⁸ תפיסת הניהול העצמי דוגלת בניהול אפקטיבי ופועלת על-מנת לאפשר

³⁵ משרד החינוך, המלצות הוועדה לבחינת גיוס משאבים לבתי-ספר ממקורות לא ציבוריים (דוח ביניים), אוקטובר 1993.

³⁶ משרד המשפטים, הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה – דוח ועדת המשנה בנושא חינוך, פברואר 2003, עמ' 254-255.

³⁷ שרה ישראלי, יושבת-ראש תא המנהלים היסודיים בהסתדרות המורים, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2017.

³⁸ משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2017.



את התנאים האופטימאליים: תרבותיים, ארגוניים, מבניים וכלכליים למימוש הייעוד הפדגוגי באופן מיטבי. על כל מנהל בית-ספר לחתור למקסם את מרחבי האוטונומיה וההזדמנויות.

עוד נכתב בתשובת המשרד כי הניהול העצמי מרחיב את היכולת האוטונומית של מנהל בית-הספר ובתוך כך, על-מנת להימנע מהרחבת פערים עד כמה שניתן נוקט המשרד בפעולות הבאות:

א. מתן תוספת פדגוגית דיפרנציאלית – על-פי משרד החינוך תוספת זו מצליחה לכסות על רוב הפער בהכנסות העצמיות בין בתי-ספר בקבוצות טיפוח חלשות ובין בתי-ספר בקבוצות טיפוח חזקות. כמו כן, על-פי המשרד, נראה שבממוצע בתי-הספר מוציאים סכומים דומים על התחומים שאינם פדגוגיים (600-700 ש"ח לתלמיד).

ב. "תוכנית מרום" – התוכנית השנייה המופעלת באמצעות "מינהלת ניהול עצמי ותוכנית מרום" הינה תוכנית שמטרתה צמצום פערים והחלשת הקשר בין רמה סוציאקונומית והישגים. התוכנית מציעה מעטפת ליווי פדגוגי-אירגוני ותמיכה לבתי ספר במדד טיפוח גבוה, במטרה לסייע להם למצות באופן מיטבי את שעות הלימוד, לשפר את הישגיהם ואת האקלים החינוכי.

בתשובת המשרד צוין עוד כי בתי-הספר בחלק מן המגזרים, טרום הניהול העצמי, נסמכו במידה רבה על תרומות הורים וחברי קהילה וזכו להשקעה מזערית מכספי הרשות המקומית. הניהול העצמי מאפשר למנהלי בתי-הספר וודאות תקציבית גבוהה יותר, עצמאות כלכלית ויכולת תכנון.

5.1.1. בחינת הנתונים הכספיים של בתי-הספר

בתי-הספר בניהול עצמי נדרשים להעביר במהלך שנת לימודים נתונים כספיים מצטברים על הכנסותיהם והוצאותיהם למאגר מידע כספי ארצי שהוקם על-ידי משרד החינוך. על-מנת לבחון אם קיימים פערים בין בתי-הספר ביקשנו ממשרד החינוך לספק לנו את הנתונים שדווחו על-ידי בתי-הספר בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16), בחלוקה לפי מדד הטיפוח הבית-ספרי.³⁹ נציין כי כל הנתונים שיוצגו להלן מתבססים על בתי-הספר שדיווחו את הדיווח האחרון לשנת הלימודים תשע"ו – כ-74% מבתי-הספר שהיו בניהול עצמי בשנה זו.⁴⁰

נתונים על הכנסות בתי-הספר בניהול עצמי

כאמור, כל רשות מקומית נדרשת לפתוח חשבון בנק עבור כל בית-ספר בניהול עצמי ובמסגרתו מנוהלת הפעילות הכספית השוטפת של בית-הספר, למעט תשלומי הורים המנוהלים בחשבון נפרד. חשבון הניהול העצמי כולל את המרכיבים הבאים: תקציב "סל תלמיד" המורכב מהשתתפות משרד החינוך והרשות המקומית; העברות נוספות של הרשות המקומית שאינן כלולות בסל תלמיד; הכנסות עצמיות של בית-

³⁹ ככל הידוע לנו לא נערכו מחקרים קודמים שעסקו בסוגיית הפערים בין בתי-ספר שעברו לניהול עצמי, למעט מחקר שפורסם בשנת 2006 אשר בחן 31 בתי-ספר שעברו לניהול עצמי במסגרת התוכנית הקודמת:

Nir, A. E., & Miran, M. (2006). *The equity consequences of School-Based Management*, International Journal of Educational Management, 20 (2), 116-126.

⁴⁰ הנתונים המובאים להלן הינם עיבוד לנתוני הדיווח הרביעי לשנת הלימודים תשע"ו. את הדיווח הרביעי דיווחו כ-74% מבתי-הספר שהיו בניהול עצמי בשנה זו (1,233 מתוך 1,674 בתי-ספר).



הספר מגורמים חיצוניים (כגון: השכרת מתקני בית-הספר, ביצוע יוזמות ופעולות בבית-הספר, תמיכות מלגות ותרומות).

מאחר וסלי התלמיד נבדלים אחד מן השני בתחומי האחריות העוברים לבתי-הספר ומאחר ואין בידינו נתונים על ההעברות הנוספות של הרשויות המקומיות לבתי-הספר, וממילא העברות אלה אינן ייחודיות לניהול העצמי, בחרנו לערוך השוואה שתכלול את שתי התוספות הקבועות שניתנות על-ידי משרד החינוך לבתי-הספר בניהול עצמי ואת התקציבים הנוספים שמגייסים בתי-הספר ממקורות חיצוניים.⁴¹ כל זאת בחלוקה לפי קבוצת הטיפוח אליה משתייכים בתי-הספר.

טבלה 1. הסכום הממוצע לתלמיד המתקבל משתי תוספות משרד החינוך עבור הניהול העצמי (תוספת סיוע ותוספת פדגוגית) ומהכנסות ממקורות חיצוניים, לפי סעיף הכנסה וקבוצת טיפוח, תשע"ו (2015/16)⁴²

קבוצת טיפוח	סכום ממוצע לתלמיד מתוספת הסיוע לניהול עצמי ומהתוספת הפדגוגית*	ממוצע הכנסות נוספות לתלמיד**	סך הכול סכום ממוצע לתלמיד (משני מקורות אלה)
חזק	208.33 ₪	228.37 ₪	436.70 ₪
בינוני-חזק	236.02 ₪	147.65 ₪	383.67 ₪
בינוני	262.24 ₪	86.13 ₪	348.37 ₪
חלש-בינוני	304.00 ₪	54.45 ₪	358.45 ₪
חלש	321.98 ₪	52.50 ₪	374.48 ₪

* **תוספת סיוע ניהול עצמי** – תוספת אחידה מוצמדת בסכום של 144.68 ₪ לתלמיד בשנת הלימודים תשע"ו; **תוספת פדגוגית ניהול עצמי** – תוספת דיפרנציאלית הניתנת בהתאם לגובה אשכול הלמ"ס הרשותי: לאשכולות 1-2 – 200 ₪ לתלמיד; לאשכולות 3-4 – 150 ₪ לתלמיד; לאשכולות 5-6 – 100 ₪ לתלמיד; לאשכולות 7-10 – 50 ₪ לתלמיד.

** הכנסות נוספות כוללות את הסעיפים: ביצוע יוזמות ופעולות בבית-הספר; השכרת מתקני בית-הספר; תמיכות, מלגות ותרומות.

מהנתונים בטבלה עולה כי ביחס לשתי תוספות משרד החינוך, ככל שקבוצת הטיפוח של בתי-הספר היא חזקה יותר כך נמוכה יותר הכנסתם. מנגד, ביחס להכנסות העצמיות, ככל שקבוצת הטיפוח של בתי-הספר היא חזקה יותר כך גבוהה יותר הכנסתם – ההכנסות העצמיות בבתי-הספר בקבוצת הטיפוח החזקה ביותר גבוהות ביותר מפי ארבע מההכנסות הנוספות בבתי-הספר בקבוצת הטיפוח החלשה ביותר. בבחינת הסכום הממוצע לתלמיד משני המקורות אפשר לראות כי הסכום הממוצע בשתי קבוצות הטיפוח החזקות ביותר גבוה מהסכום הממוצע בשאר קבוצות הטיפוח. הפער בין קבוצת הטיפוח החזקה ביותר ובין קבוצת הטיפוח החלשה-בינונית ביותר עומד על 78 ש"ח לתלמיד (39 אלף ש"ח לכל 500 תלמידים).

כאמור, הכנסות בתי-הספר בניהול עצמי כוללות גם תשלומי הורים (המנוהלים בחשבון נפרד) והעברות נוספות של הרשויות המקומיות המשקיעות בבתי-הספר שבתחומן סכומים נוספים שאינם נכללים בסל התלמיד. הכנסות אלה יכולות להגדיל באופן משמעותי את הפערים התקציביים בין בתי-הספר. כך למשל,

⁴¹ משרד החינוך העביר לידינו נתונים על הכנסות סל תלמיד בבתי-הספר בניהול עצמי, אולם בשל העובדה שסלי התלמיד נבדלים אחד מן השני בתחומי האחריות העוברים לבתי-הספר, בחרנו שלא להציג נתונים אלה כאינדקסיה לפערים בין בתי-ספר.

⁴² משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2017.



ממוצע ההכנסות מתשלומי הורים עמד בשנת תשע"ו על 1,092 ש"ח לתלמיד בבתי-ספר בניהול עצמי המשתייכים לקבוצת הטיפוח החזקה ביותר, לעומת 262 ש"ח בלבד בבתי-ספר בניהול עצמי המשתייכים לקבוצת הטיפוח החלשה ביותר.

חשוב להדגיש כי ההכנסות מתשלומי הורים ומהעברות נוספות של הרשויות המקומיות אינן ייחודיות לניהול העצמי ובתי-הספר יכולים היו ליהנות מהן גם טרם כניסתם לניהול עצמי. עם זאת, מאגר המידע הכספי הארצי המנוהל על-ידי משרד החינוך מאפשר למשרד לקבל מידע על כלל מקורות ההכנסה של בתי-הספר בניהול עצמי. לאור זאת, נשאלת השאלה האם ראוי שהמשרד יביא זאת בחשבון, לצורך קביעה ועדכון של הסכומים המחולקים לבתי-הספר באופן דיפרנציאלי, על-מנת לצמצם את פערי ההכנסות בין בתי-הספר.

נתונים על הוצאות בתי-הספר בניהול עצמי

להלן יוצגו נתוני הוצאות הניהול העצמי בבתי-הספר בניהול עצמי, בחלוקה לפי קבוצת הטיפוח אליה משתייכים בתי-הספר. חשוב להדגיש כי נתוני ההוצאות מתייחסים לכל הכספים המנוהלים בחשבון הניהול העצמי של בית-הספר, אך הם אינם כוללים את כספי תשלומי ההורים המתנהלים בחשבון נפרד. כמו כן, בתי-הספר נבדלים אחד מן השני בתחומי האחראיות העוברים אליהם מהרשויות המקומיות והיבט זה עשוי להשפיע אף הוא על דפוסי ההוצאה של בתי-הספר.

טבלה 2. ממוצע הוצאות הניהול העצמי בבתי-ספר בניהול עצמי, לתלמיד, לפי קבוצת טיפוח, תשע"ו⁴³(2015/16)

קבוצת טיפוח	ממוצע הוצאות ניהול עצמי לתלמיד	מזה הוצאות לתלמיד עבור יוזמות פדגוגיות
חזק	1,034 ₪	395 ₪
בינוני-חזק	1,061 ₪	331 ₪
בינוני	950 ₪	258 ₪
חלש-בינוני	757 ₪	214 ₪
חלש	757 ₪	153 ₪

מהנתונים בטבלה עולה כי ככל שקבוצת הטיפוח של בתי-הספר חזקה יותר כך הוצאותיהם גבוהות יותר. עוד עולה כי את עיקר הפער בין קבוצות הטיפוח אפשר ליחס להוצאה של בתי-הספר בעבור יוזמות פדגוגיות.

נוסיף כי בתשובת משרד החינוך נכתב כי מהנתונים עולה "שישנם הבדלים משמעותיים בהוצאות בתי-הספר לתלמיד בין מדד הטיפוח הגבוה לנמוך". על-פי משרד החינוך הסיבה לכך היא חוסר אמון בין בית-הספר והרשות המקומית אשר מביא לכך שבית-הספר חושש להוציא כספים. בבתי-ספר שבהם הרשות לא מעבירה את כספי סל התלמיד באופן סדור, בית-הספר חושש שהכספים לא יגיעו בזמן, ולכן הוא שומר

⁴³ ש.ם.



סכומים גבוהים יותר בחשבון הבנק מבלי להוציאם. במקביל, במקרים רבים הרשות רואה שנשארו סכומים גבוהים בחשבון הבנק ומסרבת להעביר את תשלומי סל התלמיד במועדם. על-פי משרד החינוך, תופעה זו נפוצה יותר בבתי-ספר המשתייכים לקבוצות הטיפוח החלשות, ואחד האתגרים של מינהלת הניהול העצמי היא להביא לשינוי מצב זה ולבנות יחסי אמון בין בית-הספר והרשות המקומית. בנוסף, על-פי המשרד, בתי-ספר מוחלשים לא תמיד יודעים כיצד לצרוך באופן מושכל את כספי סל התלמיד, ואחת ממטרות הליווי הניתן לבתי-הספר בניהול עצמי היא סיוע בגיבוש תוכנית עבודה ההולמת את צרכי בית-הספר.

לצורך בדיקת השערה זו סיפק לנו משרד החינוך את נתוני ההוצאה של בתי-הספר בחשבון הניהול העצמי, תוך הבחנה בין רשויות שבהן הגיע למשרד מידע על העברה לא סדורה של סל התלמיד, לבין רשויות שבהן, ככל הידוע למשרד, מתקיימת העברה סדורה של סל התלמיד. **בחינת הנתונים מעלה כי למשתנה זה יש אמנם השפעה על היקף ההוצאות של בתי-הספר, בכל קבוצות הטיפוח, אולם במקביל נמצא כי דווקא ברשויות המעבירות כספים באופן סדור יש פער גדול יותר בהוצאות בין קבוצות הטיפוח החזקות לחלשות.** כלומר, השערת המשרד לפיה מקור הפער הוא רמת התפקוד של מנגנון העברת הכספים מהרשויות לבתי-הספר, אינה מספקת הסבר לפערים בין קבוצות הטיפוח.

נתונים על יתרות עודף בחשבונות הכספיים של בתי-הספר בניהול עצמי

בתי-הספר בניהול עצמי יכולים להעביר יתרות תקציביות משנה לשנה ללא הגבלה. על-פי משרד החינוך המטרה היא לאפשר לבתי-הספר לחסוך לצורך הפעלת תוכניות ופרויקטים גדולים, שלא ניתן להפעיל באמצעות המשאבים של שנת לימודים אחת. להלן יוצגו נתוני יתרות העודף בחשבונות הניהול העצמי של בתי-הספר, בחלוקה לפי קבוצת הטיפוח אליה משתייכים בתי-הספר.

טבלה 3. יתרות עודף בחשבונות הניהול העצמי של בתי-הספר בניהול עצמי, למוסד ולתלמיד, לפי קבוצת טיפוח, תשע"ו (2015/16)⁴⁴

קבוצת טיפוח	יתרת עודף ממוצעת למוסד	יתרת עודף ממוצעת לתלמיד
חזק	₪ 66,227	₪ 125.84
בינוני-חזק	₪ 67,533	₪ 158.80
בינוני	₪ 57,536	₪ 152.15
חלש-בינוני	₪ 74,626	₪ 188.19
חלש	₪ 82,967	₪ 210.23

מהנתונים בטבלה עולה כי יתרות העודף של בתי-ספר המשתייכים לשתי קבוצות הטיפוח החלשות ביותר גבוהות מיתרות העודף של בתי-הספר המשתייכים לשתי קבוצות הטיפוח החזקות ביותר. כלומר, בתי-ספר חלשים מממשים פחות את תקציבם ביחס לבתי-ספר חזקים. על-פי משרד החינוך גם כאן הסיבה לכך היא העברת כספים לא סדורה מהרשויות המקומיות לבתי-הספר, וכן מקרים שבהם מנהלי בתי-הספר אינם

⁴⁴ ש.ם.



יודעים כיצד לצרוך את המשאבים העומדים לרשותם בצורה מושכלת. לטענת המשרד תופעות אלה רווחות יותר בבתי-ספר המשתייכים לקבוצות הטיפוח החלשות.

5.2. קשיים ארגוניים ותפעוליים של בתי-הספר

5.2.1. יחסי הגומלין בין בית-הספר והרשות המקומית

סוגיית יחסי הגומלין בין בתי-הספר ובין הרשויות המקומיות עומדת במרכז הרפורמה להעברת בתי-הספר היסודיים לניהול עצמי.

בתשובת הסתדרות המורים על פנייתנו נכתב כי ברמה הרעיונית ניהול עצמי הינו מהלך מבורך, אולם בפועל הניהול העצמי הפך לכלי באמצעותו מוטלת כל האחריות האדמיניסטרטיבית, התקציבית והבטיחותית על מנהלי בתי-הספר, כאשר הרשויות המקומיות משיתות את כל האחריות על מנהל בית-הספר ומתנערות לא אחת מאחריותן שלהן. עוד נכתב כי במציאות הנוכחית נראה כי רעיון האוטונומיה למנהלים הוא "מטבע שחוק שאין לו אחיזה", כיוון שלמנהלי בתי-הספר יש "בעלי בית" (הרשויות המקומיות) המושכים בחוטים ולא תמיד מתנהלים על-פי נהלי התוכנית. חלק מהרשויות המקומיות מעכבות תשלומים לבתי-הספר ובמקרים אחרים בתי-ספר נדרשים לממן פעילויות של הרשות המקומית המתקיימות בשעות אחר הצהריים (חוגים וכו').⁴⁵

בהתייחסות שקיבלנו מאיגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות נטען כי מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות ממלאים תפקיד מפתח בהטמעת רפורמת הניהול העצמי, אך הם "מודרים, הלכה למעשה, ממשמעויות המהלך". עוד נטען כי משרד החינוך לא נתן את הדעת על מקומה של הרשות המקומית בתהליך המעבר לניהול עצמי, וכי הרשות המקומית אינה מופיעה כלל במסמכי משרד החינוך כשותפת אמת לתהליך וכוונשאת עיקרית בעול. לטענת האיגוד, במסגרת המעבר לניהול עצמי מצופה מהרשות המקומית להכין "ספר נהלים" המסדיר בעיקר את הצדדים הטכניים של הניהול העצמי (ניהול כספי, נוהל השכרת מבנים וכו'), אולם חסרה החלטה אסטרטגית האוצלת סמכויות לרשות המקומית כדי שתיטיב לנהל את החינוך בתחומה ובפועל לרשות המקומית נותר תפקיד טכני בלבד ולא אחריות על החינוך.⁴⁶

נראה כי הסתדרות המורים ואיגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות מתייחסים למקומן ומעמדן של הרשויות המקומיות בתוכנית המעבר לניהול עצמי, מנקודות מבט שונות, אולם שניהם סבורים כי יש להסדיר בצורה ברורה יותר את תחומי האחריות של הרשות המקומית.

על אף הדברים האמורים, במחקר ראמי⁴⁵ נמצא כי מרבית מנהלי בתי-הספר (84%) מסכימים במידה רבה עד רבה מאוד עם הטענה כי בית-הספר והרשות פועלים בשיתוף פעולה מלא לטובת קידום מטרות בית-הספר. מחצית מהמנהלים (52%) ציינו כי חל שינוי לטובה בקשר בין בית-הספר לרשות המקומית בעקבות המעבר לניהול עצמי. עוד נמצא כי מנהל אגף החינוך ברשות המקומית הוא דמות משמעותית בבית-הספר הן בהתנהלות התקציבית והן בהתנהלות הפדגוגית – כשלושה רבעים מקרב מנהלי בתי-הספר (73%) פונים

⁴⁵ שרה ישראלי, יושבת-ראש תא המנהלים היסודיים בהסתדרות המורים, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2017.

בתשובת הסתדרות המורים נכתב כי לאחרונה הם נתקלו במקרים בהם רשויות מקומיות רבות דורשות מהמנהלים לחתום על הסכמי שכירות והסכמי התקשרות עם נתוני שירותים.

⁴⁶ אבי קמינסקי, יו"ר איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בינואר 2017.



אליו כאשר מתעוררות בעיות הקשורות בניהול העצמי. כמו כן, מראיונות שנערכו עם מנהלי אגפי חינוך עולה כי רבים מהם רואים שינוי בתפקידם בעקבות המעבר לניהול עצמי המאפשר להם מעורבות וניהול היבטים פדגוגיים רחבים וכלל יישוביים במקום התעסקות בתחזוקה השוטפת של בתי-הספר.

בהיבט התקציבי, נמצא במחקר ראמ"ה שהאמון של הרשויות המקומיות בבתי-הספר התחזק ככל שבתי-הספר צברו ניסיון בניהול התקציב. מנגד, עלה כי קיימים מקרים של חוסר אמון, שבהם הרשויות הערימו קשיים ולא העבירו לבתי-הספר את מלוא התקציבים שהם זכאים להם. נמצא כי כספי סל התלמיד מועברים באופן שוטף וסדיר ב-76% מבתי-הספר. כלומר, ברבע מבתי-הספר (24%) כספי הסל אינם מועברים באופן מלא וסדיר.

מתשובת משרד החינוך על פנייתנו עולה כי המשרד מודע לחלק מהבעיות שצוינו לעיל. על-פי המשרד יש רשויות שלא מעבירות את כספי סל התלמיד באופן סדור ומלא לבתי-הספר ומינהלת הניהול העצמי פועלת כדי למנוע מקרים אלה. עוד צוין בתשובת המשרד כי יש מקרים של חוסר שקיפות של רשויות מקומיות כלפי בתי-הספר בהקצאת המשאבים. אשר ליחסי הגומלין בין הרשות המקומית לבתי-הספר בפן הפדגוגי נכתב בתשובת המשרד כי "מודל ההטמעה של התוכנית מאפשר הבנייה של הממשק של רשות מקומית-בית-ספר על ציר פדגוגי ולא על ציר כלכלי".⁴⁷

נוסף על האמור נציין כי במסגרת מערכת היחסים בין הרשות במקומית לבתי-הספר שבתחומה נותרו סוגיות לא פתורות הנוגעות להפעלת חשבונות הבנק של בתי-הספר בניהול עצמי ולהסמכת מנהלי בתי-הספר לערוך התקשרויות ולבצע עסקאות, שכן מנהלי בתי-הספר בניהול עצמי קיבלו סמכות לנהל את הכספים של בית-הספר, אך במקרה של אי-סדרים כספיים, גזברי הרשות הם אלה שעלולים לתת על כך את הדין.⁴⁸ על-פי משרד החינוך טרם הוסדרו לאשורן כל הסוגיות המשפטיות הנוגעות לניהול עצמי, ביניהן סוגיות של השכרת מבנה והעסקת כוח עזר, הסדרת חשבונות הניהול העצמי בחקיקה וזכויות החתימה בהם, הגנתם מפני עיקולים והגנה על חשבונות הרשות האחרים במקרה של הגבלה בחשבון הניהול העצמי.⁴⁹

בהקשר זה נציין עוד כי באוגוסט 2016 אושרה בכנסת בקריאה ראשונה הצעת חוק ממשלתית המבקשת להסדיר היבטים שונים הנוגעים לחשבונות הניהול העצמי של בתי-הספר.⁵⁰ כאמור, בנובמבר 2016 נידונה ההצעה בוועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת ובסיום הדיון הוחלט כי משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי יבואו בדברים וינסו להגיע להסכמות בנושא הצעת החוק.⁵¹

5.2.2. היבטים כלכליים נוספים

סוגיה מרכזית נוספת במעבר לניהול עצמי היא מצב המאזן הכספי בבתי-הספר. לטענת הסתדרות המורים סל התלמיד המועבר לבתי-הספר על-ידי הרשויות המקומיות אינו מספיק וחלק גדול מהכסף מנותב

⁴⁷ משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2017.

⁴⁸ הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה), [מעבר בתי-ספר יסודיים לניהול עצמי: תפיסות ועמדות כלפי התוכנית בשנת היישום השלישית בקרב מצטרפי תשע"ב \(נתוני תשע"ד\)](#), פברואר 2016; שלמה דולברג, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, מכתב למנכ"לית משרד החינוך ולמנכ"לית משרד הפנים, 25 באוקטובר 2016.

⁴⁹ משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2017.

⁵⁰ הצעת חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך) (תיקון מס' 4) (חשבונות ניהול עצמי), התשע"ו-2016 – מ/1079. ההצעה אושרה בקריאה ראשונה ב-3 באוגוסט 2016.

⁵¹ פרוטוקול מס' 228 משיבת ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, 16 בנובמבר 2016.



לצרכים אחרים ולא לטובת התלמידים ישירות. עיריות עניות מקצות מעט והדבר ניכר בעבודת בית-הספר. עוד נטען כי אין עדכון של התייקרויות דוגמת חשמל ומים, ובשל כך כספים מוסבים מפדגוגיה לתחזוקות ולא נותר די כסף לניהול פדגוגי.⁵² על-פי משרד החינוך, טענה זו אינה נכונה, שכן המשרד דורש מהרשות המקומית לעדכן את סל התלמיד מדי שנה על בסיס השינויים שחלו בשנה החולפת בתעריפי החשמל והמים ועל בסיס מדד המחירים לצרכן.⁵³

נציין כי מרכז השלטון המקומי העביר לידינו שני מכתבים אשר שלח המרכז אל משרד החינוך בשנת 2013 ובהם צוין בין היתר כי המעבר לניהול עצמי כרוך בתוספת עלויות לרשות המקומית העלולה להיות גבוהה באופן משמעותי מהתקציב אותו מעביר משרד החינוך לניהול בתי-הספר. עם זאת, במכתב מאוחר יותר של מרכז השלטון המקומי שנשלח אל משרד החינוך בנושא הניהול העצמי, בסוף שנת 2016, לא צוינה סוגיה זו במפורש.⁵⁴

במחקר ראמ"ה נמצא כי 41% ממנהלי בתי-הספר העריכו כי הכנסות סל תלמיד מכסות את ההוצאות השוטפות של בית-הספר, 41% העריכו כי ההוצאות גבוהות מההכנסות ו-17% העריכו שההכנסות עולות על ההוצאות. עוד נמצא כי למרות שסל התקציב אמור להתייחס למצב התשתיות בבית-הספר, מרבית בתי-הספר בעלי התשתית הישנה (62%) העריכו כי ההוצאות עולות על ההכנסות, לעומת כשליש בלבד מבתי-הספר בעלי התשתית החדשה יותר. כמו כן, דווח על עיוותים שונים בהקצאת תקציבים שונים, כגון מים וחשמל. על-פי דוח המחקר הדבר קורה בעיקר כאשר ישנן פעילויות נוספות בשטח בית-הספר בשעות אחר-הצהריים, כגון צהרון או חוגים של המתנ"ס, אשר משתמשות במשאבי בית-הספר, אך הוא אינו מקבל פיצוי הולם על כך.

על אף האמור, מממצאי ראיונות שנערכו עם מנהלים עולה כי על-פי רוב מספיקים תקציבי הניהול העצמי בכללותם לכסות את ההוצאות השוטפות של רוב בתי-הספר והם אינם מגיעים למצב של גירעון. חלק ניכר מבתי-הספר אף מצליחים לחסוך כספים (כפי שגם עלה בטבלה 3 לעיל), המועברים משנה לשנה והם מפנים אותם ליוזמות פדגוגיות. יוצאי דופן הם בתי-ספר קטנים או בתי-ספר עם עלויות אחזקה גבוהות (מבנים ישנים, שטח גדול ועוד), כאשר אינם מקבלים פיצוי הולם מהרשות. בתי-ספר אלה מצליחים להתקיים, לעיתים בקושי רב ויוצרים גירעונות. במחקר ראמ"ה נמצא כי בניגוד לשנת היישום הראשונה, הרשויות המקומיות מיישמות דיפרנציאציה בסל התלמיד בבתי-ספר השוכנים במבנה ישן, בבתי-ספר בעלי אופי ייחודי ובבתי-ספר קטנים, שבעבורם יצרה המינהלת רשת ביטחון תקציבית לשלוש השנים הראשונות. ואולם, למרות זאת, נשמעו תלונות של מנהלי בתי-ספר ומפקחים על שהנושא לא הוסדר והוא נתון באופן מלא לסמכות הרשות המקומית שלא תמיד מפצה את בתי-הספר הזקוקים לכך. בדוח המחקר נכתב כי גם הנתונים הכמותיים מעידים כי דיפרנציאציה בתקציב, גם אם היא נעשית, אינה משפה מספיק את בתי-הספר הקטנים ובעלי התשתיות הישנות.

⁵² שרה ישראלי, יושבת-ראש תא המנהלים היסודיים בהסתדרות המורים, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2017.

⁵³ משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אפריל 2017.

⁵⁴ שלמה בוחבוט (יו"ר מרכז השלטון המקומי) ונחום חופרי (יו"ר ועדת החינוך במרכז השלטון המקומי), מכתב לשר החינוך גדעון סער, 22 באפריל 2013; שלמה בוחבוט (יו"ר מרכז השלטון המקומי) ונחום חופרי (יו"ר ועדת החינוך במרכז השלטון המקומי), מכתב למנכ"לית משרד החינוך דלית שטאובר, 22 באפריל 2013; שלמה דולברג, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, מכתב למנכ"לית משרד החינוך מיכל כהן ולמנכ"לית משרד הפנים אורנה הוזמן בכור, 25 באוקטובר 2016.



בתשובת משרד החינוך נכתב כי אחד האתגרים מולם מתמודד המשרד ביישום מדיניות הניהול העצמי הוא חוסר הסכמה של חלק מן הרשויות לייצר דיפרנציאליות בסל התלמיד על-מנת לתת מענה לבתי-הספר הקטנים בתחומן שנדרשים לסכומים גבוהים יותר לתלמיד על-מנת להתמודד עם עלויות התפעול.⁵⁵

5.2.3. הכשרת המנהלים והמזכירים

לטענת הסתדרות המורים למנהלי בתי-הספר לא ניתנה הכשרה מתאימה לצורך ניהול עצמי של בתי-הספר. הכשרתם היא בתחום החינוך והם אינם מצויים בסוגיות מס, דיני עבודה ובעיות משפטיות. עוד נטען כי הליווי שניתן על-ידי משרד החינוך אינו צמוד והוא נפסק לאחר תקופה מסוימת. טענה אחרת מתייחסת לעומס העבודה שנוצר על המנהלים ולכך שתשומת ליבו של המנהל מוסטת מהעשייה הפדגוגית לטובת בירוקרטיה הקשורה לניהול העצמי (התנהלות מול ספקים, הצעות מחיר, תחזוקת מבנה, ניהול כספים, התנהלות מול הרשות המקומית ועוד). לאור זאת ממליצה הסתדרות המורים לספק לבתי-הספר ליווי של מינהלן לכל 2-3 בתי-ספר.⁵⁶

על-פי איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות, חסרה הדרכה מפורטת וליווי של יועצים כלכליים לבתי-הספר ולרשויות ביישום ובהטמעה של הניהול העצמי. הליווי ניתן למשך שנה אחת בלבד והוא אינו מלווה ואינו ממומן על-ידי משרד החינוך מעבר לתקופה זו, כמו גם לא קורס המנהלניות של בתי-הספר. לטענת האיגוד נטל המימון נופל בהכרח על הרשות המקומית שאינה מתקצבת לשם כך וגם על בתי-הספר, אולם אלה בשל מקורותיהם המצומצמים אינם מסוגלים לשאת בו. על-פי האיגוד, הליווי והמימון של היועצים הארגוניים והכלכליים מטעם משרד החינוך צריכים להימשך לפחות שלוש שנים.⁵⁷

במחקר ראמ"ה נמצא כי רוב המנהלים והמזכירים שלוו על-ידי יועץ כלכלי העריכו את תרומתו לניהול העצמי כרבה עד רבה מאוד. מחצית ממנהלי בתי-הספר (53%) דיווחו כי קיבלו ליווי של יועץ כלכלי באותה שנה, דבר המלמד על הצורך של המנהלים בליווי כלכלי גם בשנת היישום השלישית של הרפורמה. 18% מהמנהלים השתמשו בשעות שנותרו מהקצאות המינהלת עבור ייעוץ כלכלי ו-35% דיווחו שיש להם יועץ כלכלי מטעם הרשות המקומית. עוד נמצא כי כמחצית מהמזכירים (55%) חשו במידה רבה עד רבה מאוד כי הן זקוקות לתוספת הכשרה וליווי בנושא הניהול העצמי, כאשר במרבית המקרים הן מעוניינות בליווי יועץ כלכלי, היכרות עם נהלים חדשים, הנהלת חשבונות והיכרות עם התוכנות.

בתשובת משרד החינוך נכתב כי בעקבות תחושת "נטישה" של בתי-ספר לאחר שנת הליווי הראשונה והטמעה לא מספקת של המהלך, הוקצו משאבים לליווי כלכלי וארגוני המשכי של בתי-הספר גם לאחר שנת הכניסה.⁵⁸

5.3. פיקוח ובקרה על בתי-הספר ועל הרשויות המקומיות

במחקר ראמ"ה נמצא כי כלל המנהלים והמזכירים בבתי-הספר דיווחו כי מתבצעת בקרה של גורמים ברשות המקומית על ההתנהלות התקציבית של בית-הספר. מבחינת תדירות הבקרה, נראה כי אין אחידות

⁵⁵ משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2017.

⁵⁶ שרה ישראלי, יושבת-ראש תא המנהלים היסודיים בהסתדרות המורים, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2017.

⁵⁷ אבי קמינסקי, יו"ר איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בינואר 2017.

⁵⁸ משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2017.



בין הרשויות וכי הן נחלקות כמעט שווה בשווה בין אלו שמבצעות בקרה באופן שוטף (29%), אלו שמבצעות אותה אחת לחודש (35%) ואלו שמבצעות בקרה רק אחת לכמה חודשים (24%). רק כעשירית מהמנהלים מדווחים על בקרה שמתבצעת פעם או פעמיים בשנה בלבד.

עוד נמצא במחקר ראמ"ה כי הרשויות המקומיות מבצעות בקרה בבתי-הספר באמצעות דוחות שוטפים שנבדקים על-ידי גורמים מקצועיים ברשות. בנוסף נמצא כי ברשויות רבות קיים ליווי שוטף של בתי-הספר על-ידי גורמי מקצוע ברשות או על-ידי משרד רואה חשבון חיצוני שמקבל את שכרו מהרשות או מתקציב בתי-הספר. הליווי משמש גם לתמיכה בעבודת בתי-הספר וגם לבקרה שוטפת על תקציבם. מבחינת דיווח שוטף למאגר המידע הכספי (כנדרש על-פי נהלי התוכנית – ראו פרק 3 לעיל), 91% מהמזכירים בבתי-הספר ציינו כי בית-הספר הזין נתונים למאגר.

במחקר ראמ"ה נבחנו גם עמדות מנהלי בתי-הספר כלפי הבקרה ונמצא כי 86% מהם סבורים כי הבקרה על ההתנהלות התקציבית של בית-הספר על-ידי גורמים ברשות תואמת לצרכים הנדרשים; 11% סבורים מנגד כי הבקרה הדוקה מכפי הנדרש; ו-3% סבורים כי הבקרה רופפת מדי. בראיונות שנערכו עם מנהלים נמצא כי, על-פי רוב הם מאמינים בבקרה התקציבית ורואים בה כלי חיוני ששומר עליהם, ולדעתם יש להמשיך בה באמצעות המימון של משרד החינוך או של הרשות המקומית. בהקשר זה נציין כי בתשובת איגוד מנהלי המחלקות לחינוך ברשויות המקומיות נכתב כי חייבת להיות בקרה לאורך זמן ויש לתת את הדעת לנטל התקציב וכוח האדם הנגזרים מכך ומושטים על הרשות המקומית בלבד.⁵⁹

בתשובת משרד החינוך על שאלתנו בדבר ליקויים שהתגלו בהתנהלות של בתי-הספר בניהול עצמי או של הרשויות המקומיות נכתב כי מינהלת ניהול עצמי במשרד החינוך מקיימת בקרה שוטפת על התנהלות הרשויות בניהול עצמי ולעיתים מתגלים ליקויים בהתנהלותן במספר תחומים עיקריים:⁶⁰

- הרשות איננה מבצעת את הדיווחים הנדרשים ממנה (הצהרה דו שנתית על העברות כספיות לבתי-הספר במסגרת סל התלמיד ועדכון אחת לשנה של סל התלמיד על-פי שינויים בתעריפי החשמל, המים ומדד המחירים לצרכן);
- הרשות איננה מעבירה את כספי סל התלמיד לבתי-הספר באופן סדור;
- הרשות לא השלימה את ההיערכות התפעולית לכניסת בתי-הספר לניהול עצמי (פתיחת שני חשבונות בנק, התקנת תוכנת הנהלת חשבונות בבתי-הספר, הפרדת מוני חשמל ומים).

על-פי המשרד, במקרים אלו ואחרים, המינהלת מוציאה מכתב התראה לרשות על כך שאם הרשות לא תבצע את הנדרש, כספי שתי התוספות המשולמות לבתי-הספר ברשות יעוכבו. ברוב המוחלט של המקרים, הרשות מבצעת את הנדרש לאחר קבלת מכתב התראה. במקרים חריגים, המינהלת מוציאה מכתב התראה נוסף לפני קיזוז רטרואקטיבי של כספי שתי התוספות. בשלושה מקרי קיצון מאז תחילת הרפורמה ועד היום, המינהלת החליטה על הוצאת רשות מניהול עצמי. בשלושת המקרים, הרשות חזרה וחתמה על מסמך הבנות לכניסה מחודשת לניהול עצמי במועד מאוחר יותר.

על-פי נתוני משרד החינוך בשנת הלימודים תשע"ו (2015/16) נשלחו 59 מכתבי התראה לפני עיכוב תקציב לרשויות מקומיות; היו 12 מקרים שבהם עוכבו כספי התוספות לבתי-ספר בניהול עצמי; והיה מקרה אחד בו קוזזו כספי התוספות לבית-ספר בניהול עצמי.

⁵⁹ אבי קמינסקי, יו"ר איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בינואר 2017.

⁶⁰ משרד החינוך, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בינואר 2017.



הבקרה על ההתנהלות של בתי-הספר נתונה בידי הוועדה המלווה והרשות המקומית. הוועדה המלווה מתכנסת פעמיים בשנה על-מנת לאשר את תוכנית העבודה מקושרת המשאבים הבית-ספרית ולבצע מעקב אחר ביצוע. הוועדה מורכבת מנציגי בית-הספר, מפקח בית-הספר, גזברות הרשות, אגף החינוך ברשות ונציגות הורים. בהקשר של הבקרה על התנהלות כספית שהינה באחריות הרשות המקומית, ניתן להבחין בשלוש רמות של ליקויים:⁶¹

- שימוש בכספים באופן לא ראוי (לדוגמה הוצאות מוגזמות על כיבוד, לריהוט חדר המנהל ועוד). במקרים אלו הרשות עם הצוות המחוזי פועלים לחדד את הנהלים ולמתן דגש על תכליתו של הכסף והוצאה מידתית על סעיפים שונים.
- שימוש בכספים תוך אי-הקפדה על נהלים (הוצאה כספית ללא מכרז, ללא הצעות מחיר ועוד). במקרה זה, בהנחה שהשימוש נעשה בתום לב, מחודדים הנהלים ומתקיימת הדרכה. לעתים כשמוזהים דפוס שיטתי, נשללת זכות החתימה למנהל/מנהלנית.
- שימוש בכספים תוך חריגה מנהלים (שימוש בהצעות מחיר פיקטיביות, הוצאת כספים עד כדי גרעון בית-ספרי). במקרים אלו הרשות והמחוז מזמנים לשימוע את מנהלת בית-הספר. כל הליקויים הללו מטופלים ברמת רשות ומחוז. לעתים גורמים אלו מסתייעים במטה המינהלת.

6. היעדר הסדרה בחקיקה

כאמור, אחת ההבחנות בין דגמי בתי-ספר בניהול עצמי בעולם מתבססת על דרגת האוטונומיה שיש לגוף המקבל החלטות והאם היא מתוחמת בחקיקה. בישראל מעוגנת התוכנית למעבר בתי-הספר היסודיים לניהול עצמי בהחלטת ממשלה משנת 2011 ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2014 בו נקבעו עקרונות המדיניות ומודל היישום. מכאן עולה כי רפורמה מרכזית בתחום החינוך בישראל, שיש לה השלכות ארגוניות, תקציביות ופדגוגיות, וכן השלכות על יחסי בית-הספר עם המערכות הדומיננטיות לגביו (משרד החינוך והרשות המקומית), אינה מוסדרת כלל בחקיקה ראשית של הכנסת או בחקיקה משנית. ייתכן כי הסוגיות והאתגרים אליהם התייחסנו בפרק הקודם קשורים להיעדר הסדרה זו.

על-פי גבתון, רפורמות חינוכיות מקיפות וארוכות טווח מתקבלות ומתבצעות בישראל ללא חקיקה, ובכלל זה רפורמת האינטגרציה משנת 1968 ותהליך הביזור והאוטונומיה במערכת החינוך בישראל המתרחש החל משנות השבעים. לטענתו מדובר במציאות אנרכית, שכן בהיעדר חקיקה, ובעיקר בהיעדר חלוקת סמכויות ברורה בין הגופים ובעלי התפקידים השונים, נוצר מצב בו קל לגורם אחד להטיל אחריות על גורם אחר, ומנגד משאבים רבים מבוזבזים על מאבקי כוח לשמירתן והגדלתן של "נחלות" במערכת החינוך.⁶²

ואולם, התמונה בדבר יעילותה של החקיקה בקידום רפורמות חינוכיות אינה ברורה לחלוטין. מחד, יש שיקולים בעד חקיקה כמכשיר מסדיר בקביעת מדיניות ציבורית, ובהם: הצהרה בגלוי על המצב או ההסדר החדשים והגדרה מחדש של יחסי הכוחות, התפקידים והסמכויות; הבטחה שפרטי השינוי יהיו פומביים וידועים לציבור הרחב; וקיומו של דיון ציבורי המלווה את תהליך החקיקה. מנגד, לחקיקה יש חסרונות

⁶¹ ש.ם.

⁶² דן גבתון, אוטונומיה, אנומיה אינטגרציה ואנרכיה: חקיקה ופסיקה כמכשירים להפעלת רפורמות חינוכיות ויישום מדיניות החינוך בישראל, בתוך: מדיניות החינוך בישראל בשנות ה-2000, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 2002.



בקידום רפורמות חינוכיות שכן היא מוגבלת ביכולתה לפרט הסדרים מורכבים ונוטה לניסוחים כלליים מדי שלא תמיד מתאימים לעיסוק בשאלות חינוכיות. חסרון נוסף הוא שדווקא הדיון ציבורי עלול לעורר מרבצם גורמים מעכבי שינוי שיסכלו את הניסיון לרפורמה במדיניות.⁶³

כאמור, סוגיית ההסדרה בחקיקה של רפורמות חינוכיות נידונה בעבר, בין היתר, בהקשר של תהליכי הביזור במערכת החינוך. נציין כי בספרות המחקרית מוכרות דרגות שונות של ביזור: "פיזור", "האצלה", "העברה" ו"הפרטה". ביזור באמצעות "העברה" נחשב כדרגה הגבוהה ביותר של ביזור ובמסגרתו מועברות סמכויות ליחידות משנה אוטונומיות. העברה זו מעוגנת בחוק וצמרת הארגון אינה יכולה ליטול סמכויות אלה שוב לידיה, אלא במקרים מיוחדים ועל-ידי שינוי מתאים של החקיקה.⁶⁴ על-פי גזיאל, בתי-הספר בניהול עצמי בספרד ובכמה מדינות בארצות-הברית שייכים לקטגוריה זו.⁶⁵

⁶³ שם.

⁶⁴ דן ענבר ומאיה חושן, ביזור סמכויות בתחום החינוך לרשויות המקומיות, יוני 1997; חיים גזיאל, בית-ספר בניהול עצמי – תיאוריה, מחקר ומעשה, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 2002.

⁶⁵ חיים גזיאל, בית-ספר בניהול עצמי – תיאוריה, מחקר ומעשה, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל-אביב, 2002.

