

ניהול עצמי של בתי ספר

תקציר

בתחילת שנות השבעים של המאה העשרים החלה להתגבש ההכרה שיש להגביר את עצמאותם הפדגוגית והמינהלית של מוסדות חינוך. בשנות התשעים של המאה העשרים החל משרד החינוך בביצוע תהליך להרחבת האוטונומיה של בתי הספר. בד בבד גיבש את המודל של "בית הספר בניהול עצמי" (להלן - הניהול העצמי), המעמיד במרכז את התלמיד, הכיתה והמורה ואצל למנהל בית הספר ולצוות המורים סמכויות רחבות היקף ואחריות להישגי התלמידים. העקרונות שעליהם מתבסס מודל הניהול העצמי הם ריכוז האחריות והסמכות בתחום התכנון החינוכי, המשאבים הפדגוגיים, משאבי כוח האדם והמשאבים החומריים בידי צוות הניהול של בית הספר וכן ניהול תקציב בית הספר במתכונת של משק כספים סגור, ולפיה בית הספר מממן את כל פעילותו מהכנסותיו.

בשנת הלימודים התשנ"ו (1995-1996)¹ החל משרד החינוך בביצוע ניסוי להפעלת מודל הניהול העצמי, ובשנת הלימודים התשס"א (2000-2001) הוא החל להפעיל את המודל כמדיניות מערכתית כוללת. משרד החינוך חתם על חוזים עם הרשויות המקומיות שבתי ספר בתחומן הצטרפו לשיטת הניהול העצמי ובהם נקבע אופן יישומה של השיטה. במועד סיום הביקורת פעלו 673 (כ-23%) מכלל בתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים בשיטת הניהול העצמי.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-מאי 2008 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הניהול העצמי של בתי ספר. במסגרת הביקורת נבדקו פעולותיו של משרד החינוך ליישומה ולהטמעתה של מדיניות הניהול העצמי. כן נעשתה בדיקה בחמש רשויות מקומיות שאימצו את המודל (אשדוד, בית דגן, נס ציונה, פתח תקווה וקריית גת) באשר ליישום המדיניות והפעלתה בבתי הספר שבתחומן. בדיקה פרטנית נעשתה ב-14 מבין 85 בתי הספר בניהול עצמי הפועלים בתחום הרשויות המקומיות האמורות.

1 שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט

עיקרי הממצאים

ממצאיו של דוח זה מצביעים על כשלון היישום וההטמעה של מדיניות הניהול העצמי בתי הספר.

יישום המודל במישור הממלכתי

העובדות והממצאים שהועלו בבדיקה מלמדים על כשל יסודי בתהליך קבלת ההחלטות, היישום והניהול של משרד החינוך באשר למדיניות שבחר לאמץ. בפועל התהליך שהחל משרד החינוך לקדם בסוף שנות התשעים של המאה העשרים תוך הגדרת עקרונותיה של מדיניות הניהול העצמי, יעדיה ושלבי יישומה המפורטים הלך ונזנח משנת 2004 ואילך בלא שמטה משרד החינוך ביצע הערכה מסודרת באשר לתוצאות יישום המדיניות ובלא שהמשרד קיבל החלטה מפורשת בעניין. למעשה משנת 2004 ממשיכים מאות בתי ספר בישראל לפעול לפי מודל הניהול העצמי בלא שמשרד החינוך מקדם ומכוון את הפעלת המודל ובלא שהוא מפקח עליה. במצב זה יש כדי לפגוע פגיעה של ממש ביכולתו של משרד החינוך להשיג את מטרותיו של מודל הניהול העצמי שנקבעו במסגרת מדיניותו.

משרד החינוך הפעיל במשך כשבע שנים, משנת 2001 כ-700 בתי ספר במסגרת הניהול העצמי בלא שהמשרד ביצע כל פעולה להזרמתם או להכשרתם של הגורמים האמורים ליישם את המודל. לפיכך רבים מהעובדים במערך המקצועי המפעיל את המודל בבית הספר לא קיבלו הכשרה ייעודית בנושא.

משרד החינוך לא פיקח במשך השנים על תפקודם של בתי ספר בניהול עצמי ולא עקב אחר הפעולות שבאמצעותן פיקחו רשויות מקומיות על בתי הספר האמורים.

משרד החינוך לא ביצע בשבע השנים האחרונות כל פעולת מחקר והערכה כדי לבחון אם הושגו מטרותיה של מדיניות הניהול העצמי של בתי הספר.

בשנים שעברו מאז החל משרד החינוך ליישם את מודל הניהול העצמי הלכו ופחתו התקציבים שהקצה המשרד לרשויות המקומיות שבמסגרתן פעלו בתי ספר בניהול עצמי. בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) קיבלו מוסדות חינוך בניהול עצמי 9.16 ש"ח לחודש בלבד בגין כל תלמיד, נוסף על הקצאות משרד החינוך לכלל בתי הספר.

יישום המודל במישור המקומי

ועדת היגוי יישובית לנושא הניהול העצמי שאמורה לפקח על תהליך מעבר בתי הספר לשיטת הניהול העצמי ולקבוע את התקציב שיוקצה לכך לא הופעלה כנדרש ברשויות המקומיות שנבדקו: במועצה המקומית בית דגן כלל לא הוקמה ועדת היגוי; בארבע הרשויות המקומיות האחרות שנבדקו פעלה ועדת היגוי רק בפרק הזמן הקצר שלאחר שילובם של בתי הספר בתכנית לניהול עצמי.

משרד החינוך קבע כי בית ספר בניהול עצמי יתקצב באמצעות "סל לתלמיד" שיכלול את מרבית סעיפי התקציב המיועדים לתלמיד, למורה ולבית הספר. המועצה המקומית בית דגן כלל לא חישה את תקציבו של סל לתלמיד ולא העמידה לרשות מנהלי בתי הספר בתחילת שנות הלימודים סכומים קבועים למימון יישומו של מודל הניהול העצמי. בקריית גת הוקטן במשך השנים היקפו הכספי של הסל לתלמיד מ-550 ש"ח לשנה לכ-400 ש"ח לשנה. בשלוש הרשויות המקומיות האחרות נקבע ההיקף הכספי של הסל לתלמיד בתחילת המאה העשרים ואחת, ובמועד הביקורת (מאי 2008) נמצא כי הוא טרם עודכן.

ב-12 בתי הספר שנבדקו בארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו (אשדוד, נס ציונה, פתח תקווה וקריית גת) לא נוצלו מלוא ההכנסות שעמדו לרשותם, והרשויות המקומיות לא דאגו שהם יפעלו לניצול מלוא תקציבם כדי לממש את יעדי הניהול העצמי, ועקב כך בסיום שנת הלימודים התשס"ז נצברו בהם עודפים; בשישה מבתי הספר היה סכום העודפים 110,000-330,000 ש"ח.

חלק גדול מההוצאות של בתי הספר שנבדקו הוקצו למטרות מוגדרות שנקבעו מראש, כגון תחזוקת מבני בתי הספר ותשלומים עבור צריכת חשמל ומים. הנהלות בתי הספר לא ביצעו כל שינויים בתחום כוח האדם שבבית הספר. הכספים שנתרו ברשות הנהלות בתי הספר ונועדו ליישום יוזמות חינוכיות משלהן נוצלו בעיקר לשיפור הסביבה הלימודית ולפעילות להעשרת התלמידים. נמצא כי ההוצאות למימון פעילויות יזומות אלה הסתכמו לרוב בכעשירית מתקציבו הכולל של בית הספר.

סיכום

במדינת ישראל פועלים כיום מאות בתי ספר בשיטת הניהול העצמי, ללא הכוונה ופיקוח מקצועיים וניהוליים של משרד החינוך באשר להפעלת השיטה. בדוח זה הועלו הן ממצאים כלליים, הנוגעים לאופן שבו יישם וקידם משרד החינוך במישור הארצי מדיניות של מתן עצמאות פדגוגית ומינהלית לבתי הספר, והן ממצאים פרטניים הנוגעים לעצם היישום של מודל הניהול העצמי בבתי ספר שבמספר רשויות מקומיות.

בחינת הממצאים המובאים בדוח זה מלמדת על פעילות כושלת של משרד החינוך בבואו ליישם ולהטמיע את מדיניות הניהול העצמי בבתי הספר. בפועל מודל הניהול העצמי ממשיך לפעול במאות בתי ספר בישראל, זאת מספר שנים לאחר שמשרד החינוך חדל מלעסוק בנושא לרבות בהיבטים של הטמעה, פיקוח ובקרה והערכה של תוצאות היישום. מציאות זו משקפת מחדל ממשי של משרד החינוך בהובלת המדיניות ובקבלת החלטות הקשורות בה.

קביעה ויישום של מדיניות הנוגעת לכלל מערכת החינוך בישראל ראוי כי יושתתו על הליכים סדורים של עבודת מטה וקבלת החלטות. הדבר נכון בייחוד בשלבים שבהם אמורות להתקבל הכרעות יסודיות כגון הערכה של תוצאות ניסוי המודל והחלטה על המשך הפעלתו. אין זה ראוי שייזנח יישומה של מדיניות שהונחו היסודות

להפעלתה והועברו תקציבים ממשלתיים לביצועה בלא שהתקיים הליך כלשהו של בחינה והחלטה בנושא במישור ההנהלה הבכירה של משרד החינוך לרבות מנכ"ל המשרד והשר. על משרד החינוך לקיים בדיקה פנימית יסודית כדי לבחון מדוע זנח המשרד את הטיפול בנושא ובחר שלא לקיים הליכי הערכה, מעקב ופיקוח באשר ליישום מודל הניהול העצמי בשעה שמאות בתי ספר המשיכו להפעיל את המודל.

על שר החינוך ומנכ"ל משרד החינוך לקיים, אפוא, בחינה יסודית בנושא הפעלת יישום מדיניות הניהול העצמי בבתי הספר בישראל. ראוי כי בחינה זו תיעשה הן לצורך קבלת החלטות באשר להמשך יישום המדיניות במערכת החינוך בישראל, והן לשם בדיקה והפקת לקחים באשר לאופן שבו טיפלה הנהלת המשרד בנושא בשנים האחרונות.

על הרשויות המקומיות שהצטרפו לתכנית הניהול העצמי לבחון את מידת תרומתן ליישום מודל ניהולי ופדגוגי זה בהקצאת משאבים, בתמיכה בהנהלות בתי הספר שבתחומן ליוזם, לקבוע מטרות ניהוליות וליישמן, ובפיקוח על אופן ביצוע התכנית.



מבוא

בתחילת שנות השבעים של המאה העשרים החלה להתגבש 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 הספר². בשנות התשעים של המאה העשרים החל משרד החינוך בביצוע תהליך הרחבת האוטונומיה של בתי הספר וכך גיבש את המודל של "בית הספר בניהול עצמי" (להלן - הניהול העצמי).

מודל הניהול העצמי של בתי הספר מעמיד במרכז את התלמיד, הכיתה והמורה ואוצל למנהל בית הספר ולצוות המורים סמכויות רחבות היקף ואחריות להישגי התלמידים. לבית הספר מוקנית גמישות מרבית לעניין השימוש במכלול המשאבים העומדים לרשותו, לשם שיפור הישגי תלמידיו. מטרתו העיקרית של מודל הניהול העצמי היא לאפשר להנהלת בית הספר ולמוריו לקבל החלטות שיאפשרו לשפר את הישגי התלמידים. העקרונות שעליהם מתבסס המודל הם ריכוז המשאבים הפדגוגיים, משאבי כוח האדם והמשאבים החומריים בידי הנהלת בית הספר והרחבת היקף סמכותה ואחריותה של ההנהלה בתחום התכנון החינוכי.

הנהלת בית ספר בניהול עצמי אמורה לקבל לידה את מלוא המשאבים המיועדים לבית הספר, למצט התשלום למימון שכר המורים: הקצאות משרד החינוך למימון הוצאות התחזוקה השוטפת

2 מחקרים בתחום החינוך הראו בעקביות שאחד הגורמים העיקריים לפערים בין הישגיהם של תלמידים הוא הבדלים בהון התרבותי של משפחת התלמיד. המחקרים לימדו שבתי ספר אפקטיביים יותר ובעלי הישגים חינוכיים גבוהים יותר אם מטרותיהם הוגדרו בבירור ואם יש להם חזון חינוכי משותף, מערכת המבצעת הערכה של המטרות שנקבעו ומשוב בעניינם וסגנון ניהולי משתף ותומך. בעקבות כך גובשו תאוריה ונהלים חדשים לניהול בתי הספר ולפיהם צוות בית הספר הוא שיחליט החלטות הנוגעות לצרכים החינוכיים של התלמידים. עמי וולנסקי ויצחק פרידמן, "מבוא", בתוך: וולנסקי ופרידמן (עורכים), בתי ספר בניהול עצמי, מבט בין-לאומי (1993), עמ' 23-11.

של בית הספר כהוצאות על ניקיון; הקצאות הרשות המקומית לבית הספר; תשלומי הורים, והכנסות ממיזמים של הנהלה כהשכרת מבני בית הספר לאירועים ולקייטנות. הנהלת בית הספר היא זו שתחליט מה ייעשה בעודפי הכספים שנותרו בידה - ייזום חוגים והעשרה, תשלום למורים בגין תוספת שעות הוראה, רכישת ציוד לבית הספר או השקעה בשיפור הסביבה החינוכית.

משרד החינוך הגדיר את מטרות הניהול העצמי כלהלן: העברת סמכויות ממשרד החינוך ומהרשות המקומית לבתי הספר והעברת מוקד קבלת החלטות אל בית הספר; הגברת המחויבות והאחריות של צוות בית הספר להישגים של תלמידיו והגברת מחויבותו לפעול לשיפורם; הסמכת מנהל בית הספר והמורים - שבידיהם המידע המקיף ביותר על התלמידים ולפיכך הם יכולים לאבחן את צורכיהם - להחליט החלטות בדבר אופן ניצול התקציב; ניהול כל מוסד חינוך כמשק כספים סגור; גיבוש תכנית עבודה בית-ספרית שנתית הכוללת הגדרת יעדים מדידים.

משנת הלימודים התשנ"ו (1995-1996)³ ביצע משרד החינוך ניסוי שבמסגרתו הצטרפו בתי ספר יסודיים לתכנית הניהול העצמי, ובשנת הלימודים התשס"א (2000-2001) הוא החל להפעיל את המודל כמדיניות מערכתית כוללת. במועד סיום הביקורת פעלו 673 (כ-23%) מבתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים בשיטת הניהול העצמי.

בחודשים ינואר-מאי 2008 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הניהול העצמי של בתי ספר. במסגרת הביקורת נבדקו פעולותיו של משרד החינוך ליישומה ולהטמעתה של מדיניות הניהול העצמי. כמו כן, בחמש רשויות מקומיות שאימצו את המודל (אשדוד, בית דגן, נס ציונה, פתח תקווה וקריית גת) נעשתה בדיקה באשר ליישום המדיניות והפעלתה בבתי הספר שבתחומן. בדיקה פרטנית נעשתה ב-14 מבין 85 בתי הספר בניהול עצמי הפועלים בתחום הרשויות המקומיות האמורות.⁴

אבני דרך בתהליך גיבושה של מדיניות הניהול העצמי

1. פעילות ועדת ההיגוי לניהול עצמי: בשנת 1992 גובש במשרד החינוך מסמך תכנון ראשוני שמטרתו הייתה לבחון רפורמות במערכות חינוך במדינות שונות כדי לאפשר מעבר לניהול עצמי של בתי ספר.⁵ המסמך הוגש לשרת החינוך דאז, גב' שולמית אלוני, ובעקבות כך היא מינתה "ועדת היגוי עליונה לבחינת מעבר הדרגתי של מערכת החינוך לבתי ספר בניהול עצמי" (להלן - ועדת ההיגוי) בראשות ממלא מקום המנכ"ל דאז. הוועדה הגישה את המלצותיה באוגוסט 1993.⁶

עיקר המלצותיה של ועדת ההיגוי היו: (א) בתי הספר יתוקצבו באופן שוויוני באמצעות "סל לתלמיד" שיכלול את מרבית סעיפי התקציב המיועדים לתלמיד, למורה ולבית הספר. (ב) בית הספר ינוהל במתכונת של משק כספים סגור ולפיה כל פעילותו ממומנת מהכנסותיו, במסגרת תקציבית שנתית. (ג) בתי הספר יגדירו בעצמם את חזונם ואת מטרותיהם. (ד) בתי הספר יפעילו מערכת משוב והערכה. (ה) לבתי הספר יואצלו סמכויות בתחום ניהול כוח האדם. (ו) תפקידיו

3 ראו הערה 1.

4 באשדוד - 36 בתי ספר, בבית דגן - 2, בנס ציונה - 7, בפתח תקווה - 27, בקריית גת - 13. בבית דגן נבדקו שני בתי הספר; בכל אחת משאר הרשויות המקומיות - שלושה.

5 עמי וולנסקי, הצעת תכנית לשינויים במערכת החינוך, 1992.

6 משרד החינוך והתרכות, המלצות ועדת היגוי לבית ספר בניהול עצמי (דוח ביניים) (אוגוסט 1993).

העיקריים של מפקח בית ספר בניהול עצמי יהיו ייעוץ, תמיכה והכוונה של בית הספר באשר לדרכים ולאמצעים להשגת מטרותיו.

2. שלב הניסוי: שר החינוך לשעבר, פרופ' אמנון רובינשטיין, אימץ את המלצות הוועדה, ובעקבות כך החליט משרד החינוך להפעיל באופן ניסיוני תשעה בתי ספר בשיטת הניהול העצמי בשנת הלימודים התשנ"ו; היקף הניסוי הורחב בשנת הלימודים התשנ"ז (1996-1997) ומודל הניהול העצמי יושם ב-43 בתי ספר נוספים בירושלים. באוגוסט 1998 קבעו מנכ"ל משרד החינוך דאז, מר בן ציון דל, וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר דאז, מר חיים פלץ, במסמך - "סיכום בנושא מעבר לתקן משולב וניהול עצמי בחינוך היסודי" - כי היקף הניסוי יורחב באופן שישתתפו בו יישובים נוספים, וכי אם ימצא שהושגו מטרות הניסוי, תיושם שיטה זו בכלל היישובים במדינה בתהליך הדרגתי שיארך כשבע שנים.

3. יישום מדיניות הניהול העצמי במסגרות יישוביות: בפברואר 1999 קבע ד"ר עמי וולנסקי, יועץ בכיר לשר החינוך וסמנכ"ל אגף התכנון במשרד החינוך, כי הסתיים שלב הניסוי והוחל בהפעלת תכנית הניהול העצמי כמדיניות כוללת של משרד החינוך. בתכנית לניהול עצמי לא נכללו בתי ספר לחינוך מיוחד. גם המינהל לכלכלה ולתקציבים שבמשרד החינוך יידע בספטמבר 2000 את מנהלי בתי הספר שבניהול עצמי כי "החל משנת תשנ"ט, על פי החלטת שר החינוך, יש לראות במעבר לניהול עצמי מדיניות מערכתית כוללת".⁷

4. המלצותיה של ועדת שושני: בדצמבר 2001 מינתה שרת החינוך דאז, גב' לימור לבנת, ועדה בראשות ד"ר שמשון שושני (להלן - ועדת שושני), כדי שתבחן מחדש את שיטת התקצוב הנהוגה במוסדות החינוך היסודי. בעבודתה המליצה הוועדה, בין היתר, לבזר את סמכויות הביצוע והאחריות של מטה משרד החינוך ולהעבירן לידי הרשויות המקומיות ובתי הספר. הוועדה המליצה כי יושלם מעבר כל בתי הספר לשיטת הניהול העצמי, שבמסגרתה יפעלו בתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים כיחידות ארגוניות, חינוכיות ותקציביות העומדות בפני עצמן. עוד המליצה הוועדה כלהלן: לבתי הספר תוקנה גמישות ניהולית ותקציבית רבה יותר; ליד כל בית ספר יוקם ועד מנהל בהשתתפות נציגיהם של עובדי הרשות המקומית, המורים, ההורים ובוגרי בית הספר; כל רשות מקומית תקבל תקציב עבור כל תלמיד הלומד בתחום שיפוטתה, וסכום התקציב ייקבע לפי מספר התלמידים וצורכיהם; הרשות המקומית תקבע תקציב נפרד לכל בית ספר בתחומה; ובתי הספר יפעלו כמשק כספים סגור.

הביקורת העלתה כי משרד החינוך לא נקט בפעולות ליישום המלצותיה האמורות של ועדת שושני בנושא הניהול העצמי.

5. הרחבת היקף יישומו של המודל: בשנות הלימודים התשנ"ז-התשס"ג (2003-1998) חתם משרד החינוך על הסכמים לניהול עצמי עם 45 רשויות מקומיות שבהן פועלים 673 בתי ספר שנכללו בתכנית לניהול עצמי.⁸ עד מאי 2008, מועד סיום הביקורת, לא נחתמו הסכמים עם רשויות נוספות.

7 המינהל לכלכלה ותקציבים, מערכת סל תלמיד לבתי ספר בניהול עצמי (2000), עמ' 1.
8 חוזה ראשון נחתם עם עיריית ירושלים בסוף שנת הלימודים התשנ"ז; בשנת הלימודים התשנ"ט (1998-1999) נחתמו הסכמים עם הערים חיפה, קריית שמונה, נתיבות וקריית מלאכי; ובשנות הלימודים התש"ס-התשס"ג (2003-1999) נחתמו הסכמים עם עוד 40 רשויות מקומיות ובהן תל אביב-יפו.

6. המלצותיה של ועדת דברת: בספטמבר 2003 מינתה ממשלת ישראל ועדה בראשות מר שלמה דברת ושמה "כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל" (להלן - ועדת דברת) והטילה עליה לבחון את מערכת החינוך במדינת ישראל ולהמליץ על תכנית כוללת לשינויים בתחום הפדגוגי, המבני והארגוני וכן להתוות דרכים ליישום התכנית. במאי 2004 הגישה ועדת דברת לממשלה תכנית ביניים. הממשלה רשמה לפניה את עיקרי ההמלצות בעניין תכנית הביניים והצהירה כי היא רואה ביישום התכנית משימה לאומית מועדפת.⁹ יישומה של התכנית הופקד בידי שרת החינוך דאז. בינואר 2005 הגישה ועדת דברת לממשלה דוח ובו נכתב בעניין הסמכויות שיוקנו לבית הספר כלהלן:

"הנהלת בית-הספר, בשיתוף עם המועצה הפדגוגית, תהיה אוטונומית להתוות את המדיניות החינוכית, החברתית והתרבותית של בית הספר וכן לקבוע את תכנית הלימודים הבית ספרית ואת דרכי העבודה הפדגוגית והחינוכית המתאימים לאוכלוסיית התלמידים. לבית הספר תהיה גמישות מלאה בארגון מערכת השעות, ארגון קבוצות הלמידה ומבנה הכיתות בשכבות הגיל השונות, וכן בקביעת המבנה הארגוני-ניהולי שלו. בתי הספר יתוקצבו בכסף, ותהיה להם אוטונומיה במימוש תקציבם, במסגרת המדיניות המחייבת של משרד החינוך." בית הספר יוכל לבחור תוכניות מגוונות להרחבה מבין תכניות שיפותחו על ידי משרד החינוך או גורמים מאושרים אחרים. " בנוסף תהיה לבית הספר אפשרות לפתח תכניות המבטאות את ייחודיותו ואת ייחודיות תלמידיו. באחריות המנהל [בין היתר] לנהל את כוח האדם בבית הספר מבחינה מינהלית, לרבות קבלת מורים לעבודה והפסקת עבודתם וכן לנהל באופן עצמאי את תקציב בית הספר. כלל התקציבים המגיעים לבית ספר, על סולמות התקציב שנקבעו יעמדו לרשות המנהל והוא יוכל להשתמש בהם על פי שיקול דעתו בכפוף לעמידה בהסכמי השכר, במדיניות המחייבת ובמטלות שנקבעו לבית הספר, ועל פי הכללים שייקבעו על-ידי משרד החינוך"¹⁰.

הביקורת העלתה כי משרד החינוך לא נקט בפעולות ליישום המלצות ועדת דברת בנושא הניהול העצמי.

אופן ניהול מדיניות "הניהול העצמי" על ידי משרד החינוך

משרד מבקר המדינה בדק את אופן ניהול מדיניות הניהול העצמי על ידי משרד החינוך מסוף שנות התשעים של המאה העשרים ועד מאי 2008 (מועד סיום הביקורת). בבדיקה התברר כי משנת 2004 זנה משרד החינוך את הטיפול בנושא בלי שהתקבלו החלטות כלשהן בעניין ובלי שהנושא נבחן כראוי, אף שמאות בתי ספר בישראל המשיכו לפעול על פי מודל הניהול העצמי.

9 החלטה 1886 ממאי 2004.

10 המלצות 1.4.1, 76' עמ' 1.4.2, 77' עמ' 1.7.5, 87' עמ' 2.5, 115' עמ' 2.8, 116' עמ'.

פעולות משרד החינוך עד שנת 2004 ליישום המדיניות

מסוף שנות התשעים של המאה העשרים ועד שנת 2004 ביצע משרד החינוך מכלול פעולות ליישום שיטת הניהול העצמי בבתי הספר בישראל, כמפורט להלן:

1. שלושה ממלאי תפקידים בכירים במשרד החינוך הופקדו על הגיבוש והיישום של המדיניות בנושא המעבר לניהול עצמי של בתי ספר: סמנכ"ל התכנון, שהיה ממונה על מעבר בתי ספר למודל הניהול העצמי, המפקח על בתי ספר בניהול עצמי והמפקחת על תכנון ופיתוח מבני תקציבים בבתי ספר בניהול עצמי.

2. גובשה הגדרה של בית ספר בניהול עצמי ונקבעו העקרונות שלפיהם יפעל בית ספר בניהול עצמי. ההגדרה והעקרונות פורסמו באתר האינטרנט של משרד החינוך.

3. בשנת התשנ"ז החל משרד החינוך, כאמור, לחתום על חוזים לניהול עצמי של בתי ספר עם רשויות מקומיות שהצטרפו לתכנית האמורה. בנוסח האחד שנקבע לחוזה זה הוגדרו המטרות של מודל הניהול העצמי, נקבעו העקרונות התקציביים והכספיים להפעלת המודל ונקבע כי תוקם ועדת היגוי שתעסוק בתכנון יישום המודל ובמעקב אחר ביצוע ההסכם.

4. במסמך המשותף למשרדי האוצר והחינוך נקבע כי בתי הספר בניהול עצמי יתוקצבו לפי מספר התלמידים וצורכיהם, וכי תקציב בתי הספר האמורים ימומן מתקציביהם של משרד האוצר (40%), משרד החינוך (40%) והרשויות המקומיות (20%).

5. בספטמבר 2000 חתמו נציגי משרד החינוך והסתדרות המורים על נייר עמדה משותף בנושא בתי ספר בניהול עצמי ובו פורטו העקרונות ומרכיבי ההפעלה של המודל ונקבע כי צוות בהשתתפות נציגי הסתדרות המורים ומשרד החינוך יפעל לאיתור "צווארי בקבוק" וקשיים בביצוע המעבר לניהול עצמי.

6. משרד החינוך פרסם קובץ נהלים לבתי ספר בניהול עצמי ברשויות מקומיות. בקובץ רוכז חומר בנושא תהליך המעבר לניהול עצמי ברשות המקומית, והוא כלל פרקים העוסקים בהיבטים המינהליים, הפדגוגיים והתקציביים של הניהול העצמי בבתי הספר.

7. הוגדרו מדדים לבחינת מודל הניהול העצמי בבית הספר. המדדים פותחו בשנת 2001 בהתבסס על כלי הערכה של מכון סאלד. בשנת 2002 מימן משרד החינוך מחקר לצורך ביצוע הערכה בבתי הספר בניהול עצמי.

8. גובשה תכנית להדרכה ולהכשרה של הנהלת בית ספר המאמצת את מודל הניהול העצמי. מטרת התכנית - הדרכה והעשרה בנושא העקרונות המנחים בתי ספר בניהול עצמי והקניית מיומנויות בנושא, גיבוש כללי יסוד משותפים והקניית ידע, כלים ומיומנויות לצורך יישום מודל הניהול העצמי.

9. מנכ"לית משרד החינוך דאז, גב' רונית תירוש, ומנכ"ל משרד הפנים דאז, מר מרדכי מרדכי, מינו בפברואר 2003 צוות בהשתתפות נציגיהם של שני המשרדים, ועל הצוות הוטל, בין היתר, להכין מודל תקציבי לכלל בתי הספר ליישום מדיניות הניהול העצמי בבתי הספר.

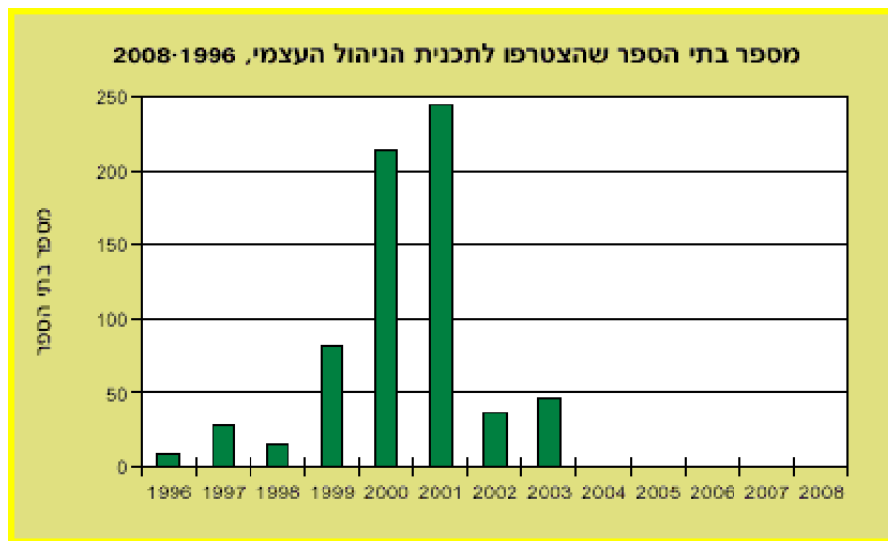
באמצעות מכלול הפעילויות האמורות הניח משרד החינוך את הבסיס ליישום המדיניות בנושא הניהול העצמי בישראל.

זניחת היישום של מדיניות הניהול העצמי

הביקורת העלתה כי משנת 2004 ואילך נזנח יישומה של מדיניות הניהול העצמי. במועד סיום הביקורת פעלו בשיטת הניהול העצמי רק אותם 673 בתי הספר ביישובים שחתמו, כאמור, על הסכמים לניהול עצמי עד שנת הלימודים התשס"ג (2002-2003).

1. במועד סיום הביקורת, מאי 2008, נמצא כי כבר כארבע שנים לא פועל במשרד החינוך בעל תפקיד הממונה על יישום מדיניות הניהול העצמי ואף לא בעל תפקיד המפקח על אופן ניהולם של בתי הספר הנכללים בתכנית הניהול העצמי. הסיבה לכך היא שהמשרד לא אייש מחדש את משרותיהם של שלושת בעלי התפקידים הבכירים האמורים שעסקו בניהול מדיניות הניהול העצמי ושהתפטר, מסיבות שונות, בסוף שנת 2003 ובתחילת שנת 2004.

2. להלן תרשים המתאר התפלגות של מספר בתי הספר שהצטרפו לתכנית הניהול העצמי משנת 1996 ועד מועד סיום הביקורת:



מהתרשים עולה כי רוב בתי הספר הצטרפו לתכנית הניהול העצמי בשנים 2000-2001, וכי משנת 2004 לא הצטרפו בתי ספר נוספים. יודגש שהדבר לא התיישב עם עמדתה של שרת החינוך דאז, גב' לימור לבנת¹¹, בנושא המעבר לניהול עצמי של בתי ספר בישראל, כמפורט במכתבה מיוני 2003 לד"ר עמי וולנסקי, סמנכ"ל לתכנון של המשרד: "הכוונה היא כי לקראת תשס"ה, כלל בתי הספר יתוקצבו גם במשאבים האחרים על פי תקן לתלמיד ועקב כך יידרשו כל בתי הספר לעבור לשיטת הניהול העצמי".

11 השרה, גב' לימור לבנת חדלה לכהן כשרת החינוך בינואר 2006; השרה פרופ' יולי תמיר מונתה לתפקידה במאי 2006 וכיהנה בו עד לסיום מועד הביקורת.

3. אף שמודל הניהול העצמי מיושם במאות רבות של בתי ספר יסודיים לא ביצע משרד החינוך משנת 2002 מחקר להערכת תהליכי היישום של המודל. מכאן עולה שהטיפול בנושא נזנח, שכן בהיעדר מחקר להערכת תרומתו של המודל להשגת מטרות חינוכיות לא ניתן לקבל החלטות בדבר היישום של מודל הניהול העצמי בעתיד (ראו להלן).

4. יישום מודל הניהול העצמי בבית הספר וברשות המקומית מחייב קיום פעולות הדרכה והכשרה של מנהלי בתי ספר, מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, גזברי רשויות מקומיות, ועדי עובדים, מזכירות בתי ספר ועוד. נמצא כי משנת 2001 לא קיים משרד החינוך הדרכות והכשרות בנושא הניהול העצמי (ראו להלן).

5. הפעלת מודל הניהול העצמי בכ-700 בתי הספר בישראל הנדרשים להפעיל מערכות כספיות וניהוליות עצמיות מחייבת פיקוח על אופן יישום המודל. משרד החינוך לא עסק במשך השנים בנושא הפיקוח על תפקודם של בתי ספר בניהול עצמי ולא עקב אחר פעולות הפיקוח של רשויות מקומיות על בתי הספר האמורים.

6. בכתב המינוי לחברי הצוות להכנת מודל תקציבי, שהוקם כאמור בפברואר 2003, נקבע כי המלצותיו יוגשו לא יאוחר מיוני 2003. נמצא כי הצוות לא הגיש את המלצותיו למנכ"לים של משרד החינוך ומשרד הפנים.

7. באפריל 2004 כתבה המפקחת על תכנון ופיתוח מבני תקציבים למנכ"לית משרד החינוך כי לאחר שמונה שנים שבהן הייתה שותפה בארגונו, בגיבושו וביישומו של תהליך הסבת בתי הספר היסודיים למוסדות בניהול עצמי היא יוצאת לחופשה ללא תשלום. במכתבה היא כתבה, בין היתר, כלהלן: "על אף ההשקעה שהשקענו בהטמעתן, מעטות, לטעמי, הרשויות ומעטים מדי בתי הספר, בהם התיאוריה הפכה לאורח חיים ועקרונות ה'ניהול העצמי' – לנכס וערך מוסף משפר. המהלך, על אף שהוכרז כמדיניות המשרד, הינו וולנטרי, והוא נתקל בחסמים ממשיים ובהתנגדות להעתקת סמכויות, תקציבים ואחריות מן הרשויות השלטוניות אל בתי הספר... בעת האחרונה הואט התהליך ונראה כי נוצר צורך בפסק זמן על מנת לקבל החלטה מערכתית, בהתייחס למצוקות התקציביות, להיתכנות היישום ולהמלצות ועדת דוברת".

8. במכתב ששלח בנובמבר 2004 מזכ"ל הסדרות המורים בישראל, מר יוסף וסרמן, למנכ"לית משרד החינוך דאז, גב' רונית תירוש¹², פורטו הבעיות הכרוכות בניהול העצמי, כלהלן:

"הניהול העצמי אינו פרויקט או שינוי ארגוני גרידא, כפי שידוע לך, אלא שינוי בתרבות הניהול שיש להכשיר לקראתו את המנהלים ואת כל הנוגעים לנושא כמו מנהלי מחלקות חינוך, גזברי רשויות מקומיות וכד'... כדי לממש תפיסה זו צריך שיהיו אנשים שיטפלו בנושא ולא אנשי מינהל שזה להם עוד תפקיד, אלא אנשים שזו התמחותם כפי שהיה בעבר... חלק מתהליך הניהול העצמי קשור לאיגום תקציבים שמתקיים בהם חוזה בין משרד החינוך, מנהלי בתי-הספר והרשויות המקומיות... בשנה האחרונה יותר ויותר רשויות מקומיות מפרות את ההסכמים בריש גלי, מקצצות בהקצבות, מאחרות בתשלומים וכו'... גם משרד החינוך קיצץ את הקצבותיו לשכפולים, מדעים וטכנולוגיה. ביה"ס נאלץ לממן סעיפים אלה מהקצבות... אנו מבקשים ממך לדאוג לצוות שיהיה אחראי לנושא הניהול העצמי, יבדוק את מימושו הראוי, וידאג לגישור ואכיפה במקרים הנדרשים".

12 המנכ"לית, גב' רונית תירוש, סיימה את תפקידה במאוס 2006. במקומה כיהן מר שמואל אבואב עד לספטמבר 2007 והוחלף בידי המנכ"לית גב' שלומית עמיחי שכיהנה בתפקיד עד סיום הביקורת; הגברת עמיחי שימשה כמנכ"לית גם בשנים 2001-1999.

ניהול עצמי של בתי ספר

בדצמבר 2004 השיבה המנכ"לית למזכ"ל כי בכוננת המשרד להקים צוות אשר יטפל בנושא בשיתוף הסתדרות המורים. במועד סיום הביקורת (מאי 2008) נמצא כי טרם הוקם במשרד החינוך הצוות האמור.

משרד החינוך, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2008, הודיע: "המשרד יקיים דיון עקרוני וענייני לגבי ההמשך ואופן הפעלת 'הניהול העצמי' בבתי-הספר שנכללו בתכנית".

I

הממצאים שהועלו בפרק זה מלמדים על כשל יסודי בתהליך היישום, הניהול וקבלת ההחלטות של משרד החינוך כאשר למדיניות שאימץ. תהליך שמשרד החינוך, על כל דרגיו, החל לקדם בסוף שנות התשעים של המאה העשרים תוך הגדרת עקרונות המדיניות היעדים ושלבי היישום המפורטים, הלך ונזנח משנת 2004, בלא שמטה משרד החינוך ביצע הערכה מסודרת כאשר לתוצאות יישום המדיניות ובלא שהמשרד קיבל החלטה מפורשת בעניין. בפועל, משנת 2004 ממשיכים מאות בתי ספר בישראל לפעול בשיטת הניהול העצמי בלא שמשרד החינוך מקדם ומכוון את הפעלת המודל ובלא שהוא מפקח עליה. במצב זה יש כדי לפגוע פגיעה של ממש ביכולתו של משרד החינוך להשיג את מטרותיו של מודל הניהול העצמי שנקבעו במסגרת מדיניותו.

הכשרת בעלי תפקידים ברשויות מקומיות ובבתי ספר ליישום מודל הניהול העצמי

המעבר של מאות בתי ספר למסגרת עבודה של ניהול עצמי מחייב קיום הכשרה מערכתית שבה ישתתפו מנהלי בתי ספר, צוותי עבודה בבתי הספר, מנהלים ברשויות המקומיות וועדי עובדים. הכשרה כזו אמורה לעסוק בעקרונות המודל, מחד גיסא, ובהיבטים מעשיים הכרוכים ביישומה, מאידך גיסא.

בנייר עמדה משותף להסתדרות המורים ולמשרד החינוך, שעליו חתמו בספטמבר 2000 מזכ"ל הסתדרות המורים דאז, מר אברהם בן שבת, ומנכ"לית משרד החינוך דאז, גב' שלומית עמיחי, נקבע כי "מנהלי בתי הספר יעברו הכשרה במעבר לניהול עצמי. הכשרה זו תכלול גם ממלאי תפקידים בתוך ביה"ס ומחוץ לו (נציגי רשויות מקומיות, מפקחים, גזברים וכו'). ההכשרה תתבצע על ידי גוף שייבחר לצורך כך ע"י משרד החינוך".

מסמך משותף שהוציאו אגף התכנון, האגף לחינוך יסודי ומטה מרכז המורים שבמשרד החינוך בנושא "עקרונות תכנית ההכשרה במעבר לניהול עצמי" הוגש למנכ"לית משרד החינוך ביוני 2002. במסמך זה נקבעו העקרונות והפעולות בתחום ההכשרה של הגורמים העוסקים בניהול העצמי במסגרת בתי הספר. במסמך נקבע כי היקף ההכשרה של מנהלים יהיה כ-112 שעות, וכי היקף ההכשרה של בעלי תפקידים אחרים יהיה עשר עד עשרים שעות. אוכלוסיית היעד שהוגדרה במסמך היא: מנהלי בתי הספר, בעלי תפקידים מרכזיים שנבחרו על פי החלטת מנהל בית הספר

(רכזי משוב, סגן מנהל, מזכירה, יו"ר ועד ההורים וכו'), מנהלי מחלקות חינוך ברשויות המקומיות, גזברי רשויות מקומיות, מפקחים, ועדי הורים וגורמי ייעוץ (פסיכולוגים ויועצים). במסמך הוגדרו גם תחומי ההכשרה של אוכלוסיית היעד ושלב ההכשרה. כמו כן נקבעו במסמך תחומי האחריות של מחוזות משרד החינוך לעניין קיום ההכשרות ובהם, בין היתר, האחריות להשתתפות בגיבוש התכנית, לזימון בעלי התפקידים השונים להשתלמויות, למעקב אחר ביצוע ההכשרות ולדיווח על אופן ביצוען.

בנובמבר 1999 התקיים יום עיון למנהלי מחלקות חינוך ולגזברים ברשויות המקומיות שהצטרפו לתכנית. בשנת 2000 התקיימו שלוש השתלמויות בהיקף כולל של כ-50 שעות למנהלי בתי ספר בניהול עצמי. נמצא כי ההכשרות ניתנו רק למנהלי בתי הספר ולא לכלל אוכלוסיית היעד שהוגדרה בתכנית.

משנת 2001 ועד מועד סיום הביקורת בשנת 2008 לא בוצעה כל פעילות הכשרה או הדרכה בנושא הניהול העצמי; עקב כך כל מנהלי בתי הספר, מנהלי מחלקות החינוך וגזברי הרשויות המקומיות שנבחרו לתפקידם במשך שבע השנים האמורות לא קיבלו הכשרה והדרכה בנושא ניהול עצמי של בתי ספר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי הפעלתם של מאות בתי ספר במסגרת תכנית הניהול העצמי במשך כשבע שנים בלא שבוצעו כל פעולות להדרכה או להכשרה של הגורמים האמורים ליישם מודל ניהול זה מלמדת שמשרד החינוך פסק מלקדם את יישומו של המודל. לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר הכשרה שיטתית של כל הגורמים המעורבים בנושא לא יהיה אפשר ליישם באופן מיטבי את המודל ולהשיג את מטרותיו.

הערכת תוצאות יישומה של מדיניות הניהול העצמי

בעת שמשרד החינוך גיבש את מדיניות הניהול העצמי של בתי ספר הוא פיתח כלי הערכה לבחינת יעילותו של מודל הניהול העצמי של בתי הספר. כלי הערכה נועד לבחון, בין היתר, את מידת המחויבות של בתי הספר ליישום מדיניות הניהול העצמי; את המידה שבה הצליחו בתי הספר להשיג את המטרות המתוכננות ואת יעילות האמצעים להשגת המטרות; את מידת שביעות הרצון של התלמידים, המורים וההורים מאופן יישומו של מודל הניהול העצמי; את מידת השיתוף והמעורבות של התלמידים, המורים וההורים ביישום מדיניות הניהול העצמי; את היקף אצילת הסמכויות לבתי הספר במסגרת יישום המדיניות; את האופן שבו תופסים המנהלים והמורים את אחריותם לתוצאות יישום המדיניות; ואת מידת העצמאות של בתי הספר לעניין ניהול משאבים וכוח אדם.

1. בספטמבר 1999 כתב מנהל מחוז הצפון במשרד החינוך, ד"ר דורון מור, ליועץ לשר החינוך וסמנכ"ל לתכנון, ד"ר עמי וולנסקי, כי "הגיע הזמן שנקבל דו"ח בדבר השינויים שחלו בבתי הספר המשתתפים בתכנית זו במחוז כבר כמה שנים: מפקחי בתי הספר טוענים שהשיפור הוא מזערי (אם בכלל). אולם לדעתי נחוצה בדיקה מקפת וממוקדת בכל אחד מבתי ספר אלה שמא ציפוינו גבוהות מדי".

בספטמבר 2002 מימן משרד החינוך מחקר לבדיקת שלבי היישום ודרכי ההטמעה של מודל הניהול העצמי. הצוות הבין-אוניברסיטאי שביצע את המחקר הגיש את סיכום ממצאיו למנכ"לית משרד החינוך דאז, גב' רונית תירוש, ולמנהלי המחוזות במשרד החינוך בנובמבר 2002.¹³

בסיכום ממצאי המחקר נכתב, בין היתר: "בכל בתי הספר שנחקרו הכנסת הניהול העצמי לא הובילה לשינוי מהותי בדפוסי הפעולה האופייניים ובשגרת בתי"ס"; "שיעור גבוה מאוד של מורים בבתי"ס ותיקים בניהול עצמי ובבתי ספר חדשים בו, לא יודעים דבר אודות מידת השליטה של הנהלת ביה"ס במשאבים התקציביים של המוסד".

המלצות צוות המחקר לקובעי המדיניות היו: על מקבלי החלטות במישור הממסדי להבטיח שהסמכות לקבוע סדרי עדיפויות לעניין השימוש בתקציב בית הספר לא תינתן רק בידי המנהל אלא גם בידי המורים; ראוי שתהליכי היישום של מדיניות הניהול העצמי יתבצעו במסגרת מדיניות דיפרנציאלית; מומלץ לפתח כלי מחקר כמותי שיאפשר לבחון את תהליכי ההטמעה של מודל הניהול העצמי במערכת החינוך, שפעלה קודם לכן על יסוד הסדרים ריכוזיים; מומלץ להעריך לאחר כמה שנים את האפקטיביות של מודל הניהול העצמי בבתי הספר. עוד ציין הצוות כי נדרש פרק זמן ארוך יותר לבדיקת תוצאות יישומה של מדיניות הניהול העצמי במערכת החינוך.

במסגרת הביקורת לא נמצאו מסמכים המלמדים כי גורמי ההנהלה במשרד החינוך דנו בממצאי המחקר האמור בנובמבר 2002, וכי התקבלו החלטות הנוגעות להמשך יישום מודל הניהול העצמי לנוכח הממצאים שהועלו. למותר לציין ששום המלצה לא יושמה. יוצא אפוא כי משרד החינוך לא ניצל את כלי ההערכה שגיבש ואת המחקר שביצע ולא העריך את יעילותו של מודל הניהול בבתי הספר שאימצו אותו. משרד החינוך אף לא העמיד כלי הערכה אלה לרשות הרשויות המקומיות ומנהלי בתי הספר כדי שישתמשו בהם ככלי למשוב ולבחינה עצמית.

הממצאים שתוארו לעיל חמורים במיוחד בהתחשב בכך שבמשך שנים לא חלה כל התקדמות בטיפולו של המשרד בקידום יישומה של מדיניות הניהול העצמי, שכן בנסיבות אלה עבודות המחקר וההערכה אמורות לשמש כלי מרכזי להערכת המדיניות ובסיס לקבלת ההחלטות בדבר המשך אימוצה.

2. בהסכמים שחתם משרד החינוך עם כל אחת מן הרשויות המקומיות שבמסגרתן הופעל מודל הניהול העצמי נקבע כלהלן: "תוקם ועדת היגוי משותפת בראשות נציג הרשות המקומית אשר תיקבע בהסכמה עם משרד החינוך. חבריה יהיו שותפים לתכנון, למעקב ולבקרה אחר ביצוע ההסכם".

נמצא כי בפועל ועדות ההיגוי ברשויות המקומיות פעלו על פי רוב רק בפרק הזמן שבו החלו הרשויות להפעיל את שיטת הניהול העצמי, ומכאן שבעת שיושמה השיטה כבר לא פעלו הוועדות. לפיכך לא ביצעו ועדות אלה כל פעולת מעקב לבחינת יעילותה של שיטת הניהול העצמי. עקב האמור לעיל לא מסרו הרשויות המקומיות למשרד החינוך כל מידע שאפשר ללמוד ממנו אם הן הפעילו מערכות משוב והערכה בנוגע ליישום מודל הניהול העצמי.

13 ר' בוגלר, ח' גזיאל, א' ניר, מחקר הערכה בנושא "בתי ספר בניהול עצמי" (2002) (תקציר).

3. משרד החינוך מקיים אחת לשנתיים מבחני מיצ"ב - מבחנים לבדיקת יעילותן של השיטות שמנהיג בית הספר ושל הישגי התלמידים¹⁴. נמצא כי משרד החינוך לא השתמש במידע שצבר באמצעות מבחני המיצ"ב כדי לבחון ולהעריך את תרומתה של מדיניות הניהול העצמי לקידום החינוך והלימוד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי אף שמדיניות הניהול העצמי מופעלת כשבע שנים בכ-700 בתי ספר, לא ביצע המשרד פעולת מחקר והערכה כדי לבחון אם הושגו מטרותיה של מדיניות הניהול העצמי של בתי הספר. המשרד ממשיך להפעיל את המודל אף שאין לו מידע בדבר אופן יישומו ומידת יעילותו.

משאבים לניהול עצמי - "סל לתלמיד"

משרד החינוך והרשויות המקומיות נושאים בעול תחזוקתם השוטפת והפעלתם של בתי הספר במדינת ישראל. כדי לאפשר את יישום מודל הניהול העצמי יש להעמיד לרשות הנהלת בתי הספר משאבים כלכליים שיקנו לה חופש פעולה לעניין יישום חזונה החינוכי ותכניתה הפדגוגיות. האגף לתכנון במשרד החינוך קבע כי הנהלת בית ספר בניהול עצמי תקבל את המשאבים למימון פעילותה משלושה מקורות: מהקצאות קבועות של משרד החינוך שיוקצו באמצעות הרשות המקומית; מהקצאות של הרשות המקומית; ממקורות הכנסה נוספים שיגייס בית הספר כתרומות, או דמי השכרתם של מבני בית הספר בשעות שלאחר תום פעילותו.

בדפי הסבר על סל לתלמיד שפרסם האגף לתכנון של משרד החינוך¹⁵ נקבע כי "התקציב המועבר לבית הספר [על ידי הרשות המקומית] - 'סל לתלמיד' - הוא תקציב קריטריוני, הניתן לחישוב מראש, על פי נוסחה ידועה ומועבר פ"ר לתלמיד. השקיפות הנה אבן יסוד במעבר לניהול עצמי, ומהווה תנאי בל יעבור. גובה 'סל תלמיד' ומרכיביו נקבעים על ידי ועדת היגוי, ששותפים לה אנשי מינהל החינוך, נציגות המנהלים ונציגות משרד החינוך (המפקחים הכוללים) והם שונים מרשות מקומית אחת לרעותה... 'סל תלמיד' הינו כלי שעל ידו מעבירה הרשות המקומית חלק מתקציב החינוך שלה לניהול ע"י בית הספר".

עוד נקבע בדפי ההסבר כי "בית הספר יכול להעביר כספים מסעיף לסעיף וכספים שנחסכו מהוצאות קשיחות יועברו לשימוש בהוצאות הפדגוגיות ובתנאי שתחומי האחריות מולאו (למשל לאחר ששולמו ההתחייבויות לחברת החשמל יועבר הסכום העודף להפעלת תכנית פדגוגית). כמו כן רשאי ביה"ס להעביר כספים משנה לשנה... השיקול המרכזי בקביעת המרכיבים של הסל הוא היכולת של המנהלים ליעל את השימוש בהם. לכן, לדוגמא, אין טעם להכניס לסל את משכורות המזכירות והשרתים שהרי אלו קבועות ע"פ סולם שכר ואין ביכולת ביה"ס לשנותו. לעומת זאת,

14 בחינות מיצ"ב מתקיימות בכיתות ה' ו-ח' בבתי הספר הממלכתיים והממלכתיים-דתיים כבחינת חובה ובכיתות ד' ו-ז' כבחינת רשות. בחינות המיצ"ב כוללות מבחני הישגים בשפת האם של התלמיד מתמטיקה, מדע וטכנולוגיה ואנגלית; שאלוני עמדות לתלמידי ה'-ט' בנושאי סביבת הלמידה, אקלים בית הספר, שימוש במחשב ועוד, וריאיונות עם מורים ומנהלים בנושאי תכניות הפעלה ודרכי ההוראה.

15 דפי ההסבר פורסמו באתר האינטרנט של משרד החינוך.

ניהול עצמי של בתי ספר

סעיפים כמו אחזקה שוטפת, הוצאות טלפון, חשמל ומים יכולים להיות חלק ממרכיבי הסל באשר יכול בית הספר ליעל את השימוש בו".

הקצאות משרד החינוך לבתי ספר בניהול עצמי

בשנים שעברו מאז החל משרד החינוך ליישם את מודל הניהול העצמי הלכו ופחתו סכומי התקציבים שהקצה המשרד לרשויות המקומיות שבמסגרתן פעלו בתי ספר בניהול עצמי, אף שהתקציבים נדרשו ליישום המודל. בשנת הלימודים התשס"ז קיבלו מוסדות חינוך בניהול עצמי ממשרד החינוך 9.16 ש"ח לחודש בלבד בגין כל תלמיד, נוסף על הקצאותיו של משרד החינוך לכלל בתי הספר.

במסמך המשותף למשרדי האוצר והחינוך מספטמבר 2000 נקבע כי "משמעות יישום נוסחה זו [של הניהול העצמי] בכלל רחבי הארץ הנה תוספת של 58,000 ש"ש [שעות שבועיות]. מעבר להקצאה הקיימת של שרתים ומזכירים, שתתורגם להקצאה לתלמיד, תוקצה תוספת מיועדת לרמת השירות ולנושאים עליהם יוחלט במשותף בין המשרדים. סך התוספת התקציבית המיועדת לכלל בתי הספר בארץ הינה 70 מיליון ש"ח".

בעקבות דוח שושני נקבעו ההקצאות לכלל בתי הספר לפי מספר תלמידיהם ובוטלו רוב ההקצבות הייחודיות לבתי ספר בניהול עצמי. הסמנכ"ל לתכנון במשרד החינוך התריע במכתב לשרת החינוך מאפריל 2003: "עם המעבר המתוכנן לשימוש ב'נוסחת שושני', מתבטל בפועל התמריץ המיוחד בנושא השעות אשר בלעדיו לא רק שלא יהיה לתת תמריץ לרשויות מקומיות חדשות או לשלול אותו מהן, אלא חוששני כי תחול נסיגה גם ברשויות המקומיות שכבר עברו לניהול עצמי".

נמצא כי משרד החינוך לא דן בנושא ביטול רוב הקצבותיהם הייחודיות של בתי ספר בניהול עצמי בעקבות יישום המלצות דוח שושני ובנושא השפעת ביטולן של ההקצבות על יישום מודל הניהול העצמי בבתי הספר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי ההפחתה שחלה במשך השנים בשיעור התקציבים שמקצה המשרד למימון יישומו של מודל הניהול העצמי פוגעת בעצם היכולת להשיג את יעדי התוכנית וביכולתם של בתי הספר לפעול באופן מיטבי לטובת התלמידים הלומדים בהם. תהליך זה חייב קיום הערכה בדבר היכולת להשיג את מטרות המדיניות בנושא זה נוכח הקטנת התקציבים שהוקצו לכך.

יישום מדיניות הניהול העצמי ברשויות המקומיות

שילוב בתי הספר בתכנית הניהול העצמי

משרד מבקר המדינה בדק כאמור את אופן יישומו של מודל הניהול העצמי בחמש רשויות מקומיות (אשדוד, בית דגן, נס ציונה, פתח תקווה וקריית גת) וב-14 מבין 85 בתי ספר בניהול עצמי שפעלו בתחומן. להלן ממצאי הבדיקה:

אגף התכנון במשרד החינוך פרסם הנחיות לרשויות המקומיות ולבתי ספר בתחומן בדבר המעבר לניהול עצמי¹⁶ (להלן - הנחיות למעבר). בהנחיות למעבר נקבע כי ייחתם חוזה בין משרד החינוך ובין הרשות המקומית שבתי הספר בתחומה עוברים לניהול עצמי.

ארבעת היסודות של החוזים שנחתמו עם הרשויות המקומיות היו: הגדרת המטרות הפדגוגיות של התכנית; חובתה של הרשות המקומית להקצות למוסדות החינוך שבתחומה את כל מקורות התקציב המיועדים לתלמיד, למורה ולבית הספר; חובתו של משרד החינוך בהעברה זהה של מקורות התקציב; זכותו של בית הספר לקבוע אם ברצונו להצטרף לתכנית הניהול העצמי, ואם כן באיזו שנה. עוד נקבעו בחוזה מטרות המעבר לניהול עצמי והתחייבות הצדדים למימושן וכן חובתם של כל הצדדים (מנהלים, נציגי הרשות ובהם גזבר ומפקחים) להשתתף בהשתלמות בנושא¹⁷.

1. על פי ההנחיות למעבר שקבע משרד החינוך תוקם ועדת היגוי יישובית שתפקד על נושא הניהול העצמי; יו"ר הוועדה יהיה נציג הרשות המקומית, וישתתפו בה נציגי המחוז, נציגי הרשות המקומית, נציגי מנהלי בתי הספר ונציגי מטה המשרד. על חברי הוועדה לפקח על תהליך המעבר של בתי הספר למודל הניהול העצמי ולקבוע את התקציב לניהול עצמי של בתי הספר ביישוב. בחוזה בין משרד החינוך לרשויות המקומיות שבמסגרתן הופעל מודל הניהול העצמי נקבע, כי ועדת ההיגוי תעסוק גם במעקב אחר ביצוע ההסכם ובבקרה בנושא.

נמצא כי במועצה המקומית בית דגן כלל לא הוקמה ועדת היגוי; וכי בארבע הרשויות המקומיות האחרות שנבדקו הוקמה ועדת היגוי אך היא פעלה רק בפרק הזמן שבמהלכו שולבו בתי הספר במודל.

2. על פי הנחיות משרד החינוך בנושא "אוכלוסיית היעד", על מנהל בית הספר וצוות העוזרים והמורים להשתתף בהשתלמות מתאימות, מטעם משרד החינוך, שיכשירו אותם להפעלת מודל הניהול החדש של בית הספר.

נמצא כי מנהלי בתי הספר ועוזריהם בבית דגן כלל לא השתתפו בהשתלמות שכזו. מנהלי בתי הספר ברשויות המקומיות האחרות שנבדקו השתתפו בהשתלמות שקיים משרד החינוך בשנת 2001, אך אלה מהם שהחלו בעבודתם לאחר המועד שבו התקיימה ההשתלמות כלל לא קיבלו הכשרה ייעודית בנושא.

3. בהנחיות משרד החינוך ובחוזים שנחתמו עם הרשויות המקומיות נקבע כי בתי הספר שיצטרפו לפרויקט ינסחו חזון חינוכי שלפיו ינהל בית הספר ואשר יכלול, בין היתר, את הגדרת המטרות הפדגוגיות של בית הספר.

נמצא כי שני בתי הספר שבבית דגן ושניים משלושת בתי הספר שנבדקו בנס ציונה לא ניסחו חזון חינוכי, שלא כנדרש.

16 האגף לתכנון, פירוט שלבי המעבר לניהול עצמי.

17 ראו הערה 2 לעיל, עמ' 218-207.

יישום מדיניות הניהול העצמי במישור המינהלי

בהנחיות משרד החינוך נקבע כי התקציב לניהול העצמי של בית הספר יתבסס על "סל לתלמיד" שיכלול הכנסות ממשרד החינוך כפי שהיו לפני המעבר למודל הניהול העצמי, מהרשות המקומית וממקורות חיצוניים (למשל הכנסות מהשכרת מבני בית הספר לפעילות בשעות שלאחר הלימודים ותרומות). רואה חשבון מטעם הרשות המקומית בשיתוף גזבר הרשות ינתחו את כל מקורות התקציב ואת ההשקעות הישירות והעקיפות בבתי הספר ולפיהם יחשבו את סכום הסל לתלמיד. הנתונים יוצגו לוועדת ההיגוי, ובהתבסס עליהם ייקבע סכום הסל לתלמיד.

יצוין כי במסמך המשותף למשרדי האוצר והחינוך נכתב: "שיעור השתתפות הרשויות המקומיות הנמצאות במצב סוציו-אקונומי נמוך יבחן במשותף ע"י המשרדים בהמשך. במידה ויופחת שיעור ההשתתפות ברשויות אלו, יממנו באופן שווה משרדי החינוך והאוצר את ההפרש הנדרש".

1. בבדיקה במשרד החינוך ובחמש הרשויות המקומיות נמצאו ליקויים בקביעת סכום הסל לתלמיד, כלהלן:

(א) משרד החינוך לא קבע אמות מידה ייחודיות למודל הניהול העצמי לחישוב סכום הסל שיתבססו על המצב החברתי-כלכלי של תלמידי בית הספר ועל שיעור התלמידים העולים מקרב אוכלוסיית בית הספר.

(ב) במועצה המקומית בית דגן כלל לא חושב ונקבע סל לתלמיד; בפועל נהגה המועצה להקצות בכל שנה סכום גלובלי לכיסוי הוצאות שוטפות של כל אחד מבתי הספר בניהול עצמי, שלא בהתבסס על תחשיב סל לתלמיד. נמצא כי הסכומים שהקצתה המועצה בפועל לבתי הספר בשנים האחרונות היו קטנים ביותר ושיקפו תקצוב מצומצם ביותר לתלמיד. עקב סכומו הקטן של תקציב זה לא היה אפשר ליישם את מודל הניהול העצמי.

המועצה המקומית בית דגן השיבה באוגוסט 2000: "בתי הספר של המועצה היו אמנם בין הראשונים שנכללו בניסוי השיטה, ואולם בסופו של דבר מעולם לא עברו לפעול עפ"י מודל זה ... הסיבות ... א. חוסר הרצון של בתי הספר לקחת אחריות לניהול תקציביהם עפ"י כללי הניהול העצמי במלואם. ב. לעניות דעתנו, השיטה גם אינה מתאימה לבתי ספר קטנים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולמועצה המקומית בית דגן כי המועצה המקומית קיבלה במשך שנים את הקצאות משרד החינוך לניהול עצמי, בעוד בתי הספר שבתחומה, לפי דבריה, "מעולם לא עברו לפעול עפ"י מודל זה".

(ג) בארבע הרשויות המקומיות האחרות נקבע ההיקף הכספי של הסל לתלמיד בתחילת המאה העשרים ואחת. במועד הביקורת, כשבע שנים לאחר שנקבע היקף הסל, נמצא כי בשלוש מהרשויות (אשדוד, נס ציונה ופתח תקווה) טרם עורכן סכום הסל.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי ראוי שהן יפקחו על אופן יישום מודל הניהול העצמי, ובכלל זה על שינויים בהיקף ההכנסות וההוצאות של בתי הספר שבתחומן, וכי ראוי שהן יבדקו אם יש צורך לעדכן את הסל לתלמיד מדי פעם בפעם.

(ד) עיריית קריית גת הקטינה בהדרגה את היקף הסל לתלמיד בשנה מ-550 ש"ח בעת שנקבע לראשונה, בשנת התשס"א, ל-402 ש"ח בשנת התשס"ז. מהסברי העירייה עולה כי סכום הסל

הוקטן בלא שנבדקו צורכי בתי הספר ובלא שהעירייה בחנה אם יש בקבלת ההחלטה כדי להקשות על יישום מודל הניהול העצמי.

בישיבה שקיימו מנהלי בתי הספר היסודיים בקריית גת בנובמבר 2007 מחו המנהלים על הקטנת היקף הסל והודיעו לעירייה כי "תא המנהלים ישקול אפשרות של יציאה מניהול עצמי לאור ההפחתה ל-402 ש"ח".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי החלטה בדבר קיצוץ ניכר של הסל לתלמיד חייבת להיבחן לפי הצרכים והתכנית השנתית של בית הספר על מנת לקבוע אם במסגרת החדשה של התקציב יוכלו בתי הספר להשיג את יעדי מודל הניהול העצמי.

(ה) כאמור, הסל לתלמיד שהוכן ברשות המקומית אמור לכלול את הסעיפים התקציביים שיעדה הרשות המקומית לבתי הספר ואת הקצאות משרד החינוך לבית הספר, אך אינו כולל את הקצאת משרד החינוך למימון העסקתם של שרתים ומזכירות.

הקצאת מרב התקציבים המיועדים לבית הספר לשימוש הנהלת בית הספר נועדה, כאמור, לאפשר להנהלה ליזום פעילות חינוכית ולימודית שתתרום לחינוך התלמידים ולהגשמת חזון בית הספר. הצלחת מודל הניהול העצמי תלויה במידה רבה במידת העצמאות שהקנתה הרשות המקומית להנהלת בית הספר לעניין ניצולו של תקציב זה.

נמצא כי שתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו (אשדוד ופתח תקווה) לא כללו בסל לתלמיד מרכיבים הנוגעים לתחזוקת בית הספר, כתשלומי חשמל ומים, אלא שילמו הוצאות אלה ישירות מתקציבן. בעיריות אלו היה היקף הכספי של הסל לתלמיד כמחצית מהיקפו בעיריות שכללו בסל את המרכיבים האמורים; לדוגמא: היקף הסל בנס ציונה היה 450 ש"ח לתלמיד בשנה לעומת כ-230 ש"ח בפתח תקווה. בסל שחלק ממרכיביו חסרים יש כדי לצמצם את מידת העצמאות של מנהלי בתי הספר בתחום הניהול העצמי, ונוסף על כך אין בשיטה זו כדי לעודד מנהלים לפעול לצמצום הוצאות תחזוקה כחשמל ומים לצורך הפניית המשאבים שנחסכים לפעילויות חינוכיות.

2. באפריל 2003 פרסם אגף התכנון במשרד החינוך חוברת "דפי עזר לתכנון תקציב" (להלן - נוהל לתקציב)¹⁸. חוברת זו יועדה למנהל בית הספר ולצוותו, ומטרתה הייתה לסייע להם לתכנן ולבצע את תכנית העבודה של בית הספר באמצעות תקציב שנתי לפי סדרי עדיפויות שהם קבעו. כמו כן נקבע כי בתי הספר יגישו לרשות המקומית דוחות כספיים שנתיים.

נמצא כי מנהלי שני בתי הספר שבמועצה המקומית בית דגן לא הכינו תקציב שנתי ולא הגישו דוחות כספיים, וכי המועצה לא הנחתה אותם בנושא ולא דרשה מהם להכין מסמכים אלה. שני מנהלי בתי ספר אחרים - שפעלו בקריית גת - לא הכינו הצעות תקציב לשנים התשס"ז והתשס"ח, וחמישה מנהלי בתי ספר - שניים באשדוד ושלושה בנס ציונה - לא הכינו הצעות תקציב לשנת התשס"ז והעיריות לא דרשו לקבלן.

3. הנהלות 12 בתי הספר שנבדקו בארבע מהרשויות המקומיות (למעט בית דגן) לא ניצלו את מלוא ההכנסות שעמדו לרשותן. הנהלות שישה מבתי הספר בארבע הרשויות המקומיות צברו עודפים בסך 110,000-330,000 ש"ח.

18 נילי בירן וחיים רובינשטיין, דפי עזר לתכנון תקציב (2003), משרד החינוך.

ניהול עצמי של בתי ספר

4. בנוהל לתקציב נקבע: "בית הספר רשאי לשמור עתודה (רזרבה) לשנים הבאות בתנאי שעתודה זו היא חלק מתכנית רב שנתית".

נמצא כי העודפים נצברו בלא שיועדו למימון תכניות רב-שנתיות. הרשויות המקומיות לא עקבו אחר התכנון והיישום של תקציב בתי הספר ולא פעלו לניצולו של מלוא התקציב לצורך מימוש יעדי הניהול העצמי.

5. אחת המטרות שהוגדרו בנוסח ההסכם בין משרד החינוך לרשויות המקומיות שהצטרפו למודל הניהול העצמי הייתה הנהגת הקצאה שוויונית, דיפרנציאלית ושקופה של כלל מקורות התקציב לבתי הספר.

בעת סיום הביקורת נמצא שהכנסותיהם העצמיות של בתי ספר הפועלים בתחומה של אותה רשות מקומית נבדלות במידה ניכרת. הדבר מקורו, בין היתר, בהיקף "הפעילויות העסקיות" שמקיימים בתי ספר שונים לצורך צבירת הכנסות (כגון השכרת שטחים לעמותות לפעילויות בשעות אחר הצהריים) ובתרומות שמקבלים בתי ספר.

נמצא כי במסגרת התחשיב שמבצעות רשויות מקומיות לצורך קביעת הסל לתלמיד לבתי הספר לא מובאים בחשבון הבדלים חברתיים ופיזיים בין בתי הספר כגון אוכלוסיותיהם, מיקומם וסוג התשתית הפיזית של בית הספר, שעלולים להשפיע על שונות הכנסותיהם העצמיות של בתי הספר.

לדעת משרד מבקר המדינה יש מקום שמשרד החינוך יבחן אם אופן הכנת התחשיב של הסל לתלמיד עולה בקנה אחד עם יעד התכנית בדבר הקניית גמישות מרבית לעניין השימוש במשאבים שעומדים לרשות בית הספר ועם היעד שנקבע בהסכם בין משרד החינוך ובין הרשות המקומית בדבר "הקצאה שוויונית, דיפרנציאלית של כלל מקורות התקציב לבתי הספר".

יישום מודל הניהול העצמי במישור החינוכי

1. מודל הניהול העצמי של בתי הספר נועד, כאמור, לרכז את המשאבים הפדגוגיים, משאבי כוח האדם והמשאבים החומריים בידי צוות הניהול של בית הספר וכן להקנות לו אחריות וסמכות בתחום התכנון החינוכי, והדבר נועד לשפר את הישגי התלמידים. לאחר שמונה פרופ' אמנון רובינשטיין לשר החינוך הוחלט במשרד החינוך להציב לבתי הספר בניהול עצמי חמש מטרות: "הגדרה בית-ספרית של מטרות פדגוגיות ברורות עבור צוות העובדים; התאמת תכניות הלימודים למטרות הפדגוגיות של בית-הספר; ביצוע משוב פנימי בבית-הספר לצורך קידום אוכלוסיות תלמידים רלוונטיות; הרחבת הסמכויות של בית-הספר בתחום כוח האדם; הגברת העצמאות של בית-הספר בניהול תקציבו"¹⁹.

2. בחוזים שחתם משרד החינוך עם הרשויות המקומיות שהצטרפו למודל הניהול העצמי לא נקבעו מטרות פדגוגיות מוגדרות, ונקבע בהן רק כי "קבלת החלטות [תתבצע] על-ידי הצוות הפדגוגי של בית הספר בזמן אמת", וכי "ההחלטות יתקבלו על-ידי מי שקרוב לתלמיד ויכול לאבחן את צרכיו מנהל בית הספר והמורים".

19 "פרידמן, ר' רמה וש' תור, רמת הניהול העצמי של בית הספר, כלי הערכה (2001), עמ' 10.

ממצאי הבדיקה שביצע משרד מבקר המדינה בחמש הרשויות המקומיות מלמדים שהיקף יישומו של מודל הניהול העצמי בתחום כוח האדם ותכניות הלימודים היה קטן ושולי. חלק גדול מההוצאות של בתי הספר שנבדקו הוצאו למטרות מוגדרות וקבועות כגון תחזוקת מבני בתי הספר ותשלומים עבור צריכת חשמל ומים. הכספים שנותרו ברשות הנהלות בתי הספר ונועדו ליישום יוזמותיהן החינוכיות הסתכמו לרוב בכעשירית מתקציבו הכולל של בית הספר ונוצלו בעיקר לשיפור הסביבה הלימודית ולפעילות להעשרת התלמידים.

הערכת הרשויות המקומיות את תוצאות יישום מדיניות הניהול העצמי בתחומן

בהנחיות משרד החינוך נקבע כי יש לסייע לבתי הספר בניהול עצמי בהכנת ערכת משוב עצמי ובהערכת המטרות שהציב לעצמו כל אחד מבתי הספר, הן בתחום הלימודים והן בתחום האקלים החברתי והיחס לבית הספר. בעת שגיבש משרד החינוך את מדיניות הניהול העצמי של בתי הספר הוא פיתח, כאמור לעיל, כלי הערכה שנועד לבחון את יעילותו של מודל הניהול העצמי של בתי הספר וכן לבחון אם יעדיו של מודל הניהול העצמי אכן הושגו בעקבות יישום השיטה.

המועצה המקומית בית דגן לא הפעילה, כאמור, את מודל הניהול העצמי בבתי הספר שבתחומה. בשתי רשויות מקומיות אחרות שנבדקו (אשדוד וקריית גת) לא בוצעו בדיקות הערכה מטעם הרשות המקומית, אף שהדבר נדרש כדי לבחון את המידה שבה תרם מודל הניהול העצמי לתלמידי בתי הספר ואת הצורך בתיקון ליקויים באופן יישומו של המודל.

סיכום

במדינת ישראל פועלים כיום מאות בתי ספר בשיטת הניהול העצמי, ללא הכוונה ופיקוח מקצועיים וניהוליים של משרד החינוך באשר להפעלת השיטה. בדוח זה הועלו הן ממצאים כלליים, הנוגעים לאופן שבו יישם וקידם משרד החינוך במישור הארצי מדיניות של מתן עצמאות פדגוגית ומינהלית לבתי הספר, והן ממצאים פרטניים הנוגעים לעצם היישום של מודל הניהול העצמי של בתי ספר שבמספר רשויות מקומיות.

בחינת הממצאים המובאים בדוח זה מלמדת על פעילות כושלת של משרד החינוך בבואו ליישם ולהטמיע את מדיניות הניהול העצמי בבתי הספר. בפועל מודל הניהול העצמי ממשיך לפעול במאות בתי ספר בישראל, זאת מספר שנים לאחר שמשרד החינוך חדל מלעסוק בנושא לרבות בהיבטים של הטמעה, פיקוח ובקרה והערכה של תוצאות היישום. מציאות זו משקפת מחדל ממשי של משרד החינוך בהובלת המדיניות ובקבלת ההחלטות הקשורות בה.

קביעה ויישום של מדיניות הנוגעת לכלל מערכת החינוך בישראל ראוי כי יושתתו על הליכים סדורים של עבודת מטה וקבלת החלטות. הדבר נכון בייחוד בשלבים שבהם אמורות להתקבל הכרעות יסודיות כגון הערכה של תוצאות ניסוי המודל והחלטה על המשך הפעלתו. אין זה ראוי שייזנה יישומה של מדיניות שהונחו היסודות להפעלתה והועברו תקציבים ממשלתיים לביצועה בלא שהתקיים הליך כלשהו של בחינה והחלטה בנושא במישור ההנהלה הבכירה של משרד החינוך לרבות מנכ"ל המשרד והשר. העובדה שהמשרד לא נקט במדיניות רציפה פגעה בעצם היכולת להשיג את יעדי התכנית וביכולתם של בתי הספר לפעול באופן מיטבי לטובת התלמידים הלומדים בהם. על משרד החינוך לקיים בדיקה פנימית יסודית כדי לבחון מדוע זנח המשרד את הטיפול בנושא ובחר שלא לקיים הליכי הערכה, מעקב ופיקוח באשר ליישום מודל הניהול העצמי בשעה שמאות בתי ספר המשיכו להפעיל את המודל.

על שר החינוך ומנכ"ל משרד החינוך לקיים, אפוא, בחינה יסודית בנושא הפעלת יישום מדיניות הניהול העצמי בבתי הספר בישראל. ראוי כי בחינה זו תיעשה הן לצורך קבלת החלטות באשר להמשך יישום המדיניות במערכת החינוך בישראל, והן לשם בדיקה והפקת לקחים באשר לאופן שבו טיפלה הנהלת המשרד בנושא בשנים האחרונות. כל עוד שמשרד החינוך לא קיבל החלטה בדבר ביטול התכנית, הרי שעליו לדאוג כי בתי הספר הפועלים בניהול עצמי יקבלו את המשאבים הדרושים להשגת יעדי התכנית הן מבחינה ניהולית והן מבחינה כלכלית.

על הרשויות המקומיות שהצטרפו לתכנית הניהול העצמי לבחון את מידת תרומתן ליישום מודל ניהולי ופדגוגי זה בהקצאת משאבים, בתמיכה בהנהלות בתי הספר שבתחומן ליוזם, לקבוע מטרות ניהוליות וליישמן, ובפיקוח על אופן ביצוע התכנית.

