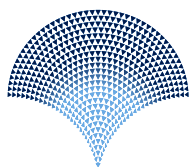


# דו"ח מעקב יוני 2023

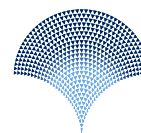
מעקב אחר מימוש תוכנית גמישות פדגוגית ניהולית (גפ"ן)  
על בסיס החלטת ממשלה 226 מאוגוסט 2021



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.



## אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח היא עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

## דו"ח מעקב יוני 2023

מעקב אחר מימוש תוכנית גמישות פדגוגית ניהולית (גפ"ן)  
על בסיס החלטת ממשלה 226 מאוגוסט 2021

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח  
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום מדיניות הממשלה

הדוח נכתב ע"י עדן כדורי, תחקירנית בפרויקט המוניטור  
בהנחיית מיכל בן-משה, מנהלת התוכנית במרכז להעצמת האזרח

## תוכן העניינים

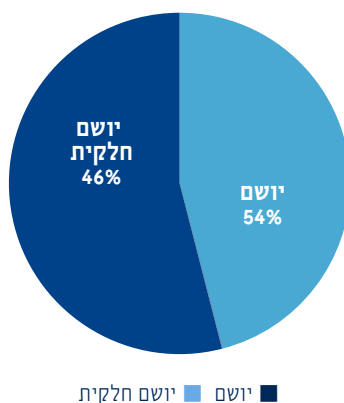
3	תקציר
4	טבלה מסכמת – החלטת ממשלה 226
6	רקע
9	פירוט מרכיבי החלטה 226 – סטטוס יישום
13	הטמעה ואפקטיביות התוכנית
15	חסמים
16	מאפשרים
17	סיכום, מסקנות ותובנות

## תקציר

ההשקעה הישראלית בחינוך היא מבין הגבוהות במדינות ה-OECD, אך ההשקעה פר תלמיד, כמו גם הישגי התלמידים, הם בין הנמוכים ביותר.<sup>1</sup> אחת הסיבות לכך, היא הריכוזיות (centralization) הגבוהה המאפיינת את מערכת החינוך הישראלית, כאשר 19 אחוזים בלבד מבין ההחלטות מתבצעות ברמת בית הספר בישראל לעומת ממוצע של 34 אחוזים בקרב מדינות ה-OECD.<sup>2</sup> החל משנות ה-70 מתבצעים במערכת החינוך בישראל מאמצים להגברת האוטונומיה הבית ספרית, אך ללא הועיל. באוגוסט 2021 התקבלה בממשלה החלטה מספר 226 בנושא "התכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך". מתוך מטרה להביא את מערכת החינוך בישראל להיות מערכת מובילה ויעילה, המקדמת את כל תלמידיה באופן מותאם לצורכיהם באמצעות גמישות ניהולית פדגוגית של סגל ההוראה. התוכנית מימשה לראשונה את הרעיון של העברת סמכויות מהשלטון המרכזי לבתי הספר, בנוסף לתקציב שיאפשר את מימוש הסמכויות.

הדו"ח עוקב אחר יישום סעיפי החלטה 226 במטרה לתאר תמונת ביצוע עדכנית ומפורטת לשנת 2023. התמונה שעולה מהדו"ח לגבי החלטה 226 היא שההחלטה יושמה במלואה למעט סעיפים שיושמו בצורה חלקית; בתוך כך, מתוך 15 סעיפים אופרטיביים אחריהם עקבנו בדו"ח, 8 יושמו בצורה מלאה (54%) ו-7 יושמו בצורה חלקית (46%). החלטה 226 נכתבה בצורה ברורה ותכליתית, אך גם מקיפה ונתנה מענה למירב הנושאים הנדרשים, בדגש על מקורות תקציב עבור מימוש התוכנית, לוח הזמנים שלה, מנגנון דיווח ובקרה ועוד. עם זאת, ככל הנראה, לאור הרצון לממש את התוכנית במהירות, בפועל הושמטו מספר אלמנטים משמעותיים; בדגש על הדיפרנציאליות בסמכויות בין המנהלים בבתי הספר השונים כמו גם ליווי דיפרנציאלי הדוק והגדרת יעדים מדידים עבור התוכנית, ומערך בדיקה אשר יבדקו את מידת הצלחת התוכנית במימוש אוטונומיה בית ספרית והשפעתה על התלמידים ועל סגל ההוראה.

הדוח מוביל למסקנה כי מומלץ להמשיך בצעדים שיגבירו את האוטונומיה הבית ספרית. בראשם, המשך הטמעת תוכנית גפ"ן בדגש על הרחבת סמכויות המנהלים, וצמצום מערך הדיווח והבקרה על בתי הספר במסגרת תוכנית גפ"ן, על מנת להפחית מהבירוקרטיה הרבה עימה המוסדות נאלצים להתמודד ולשדר אמן כלפיי מוסדות הלימוד.









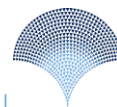
1. OECD Better Life Index, <https://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/education/>

2. EDUCATION POLICY OUTLOOK ISRAEL 2016, OECD, <https://www.oecd.org/israel/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Israel.pdf>

## טבלה מסכמת – החלטת ממשלה 226

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
א1-ג	חלוקת האחריות בין השותפים במערכת החינוך: משרד החינוך – הגדרת יעדים נדרשים ואופן מדידה, מנהלי בית הספר – מדיניות בית ספרית, רשויות מקומיות ובעלויות חינוך (בבעלות גופים פרטיים) – יישום המדיניות של משרד החינוך	משרד החינוך	משרד החינוך לא קבע יעדים נדרשים, מנהלי בית הספר קובעים את המדיניות הבית ספרית באופן חלקי לאור מגבלות	יושם חלקית
א2	הגדרת מערך מדידת תוצאות בבתי הספר, באמצעות הגדרת יעדים ומדידתם	משרד החינוך	לא הוגדרו יעדים ספציפיים בעבור תוכנית גפ"ן. מערך מדידת תוצאות התוכנית התעכב, ויחל בשנת תשפ"ד	יושם חלקית
ב2-ה	הגדרת המוסדות עליהם תחול התוכנית, חלוקת מוסדות החינוך לארבעה הקבצים על פי יכולות ניהוליות, חלוקת הרשויות המקומיות ובעלויות החינוך להקבצים ועדכון החלוקה מדי שנתיים	משרד החינוך	במקום להגדיר מדד חדש הוחלט להשתמש במדד קיים: הוחלט לחלק את המוסדות והרשויות על פי מדד הסיפוח	יושם חלקית
12	הקמת יחידת אנליסטים במינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך לשובת ליווי התוכנית בהיבטי אפקטיביות ולשובת חלוקת בתי הספר להקבצים	משרד החינוך	הוקמה היחידה לפני מספר חודשים, באמצעות צוות במיקור חוץ, כך שהתוכנית יצאה לדרך ללא ליווי בפועל	יושם חלקית (עיכוב משמעותי)
3	הסדרת סמכויות למנהלי מוסדות החינוך באופן דיפרנציאלי על מנת להשמיע את התוכנית: סמכות תקציבית, ביצוע התאמות בתוכנית הבית ספרית, ארגון הלימודים.	משרד החינוך	הוחלט לתת גמישות ניהולית באופן רחבי (שאינו דיפרנציאלי) למנהלים	יושם חלקית
א3	מתן סמכויות למנהלים: סמכות תקציבית, הסמכות לביצוע התאמות בתוכנית הבית ספרית והסמכות לארגון הלימודים	משרד החינוך	הסמכות לארגון הלימודים הושלמה ב-30%	יושם חלקית
ג3	הגשת תוכנית בית ספרית שנתית של מנהל מוסד החינוך עבור תכנון יישום התוכנית	משרד החינוך	מנהלי המוסדות מגישים את התוכנית לוועדה המלווה שרם הגשתה במערכת גפ"ן	יושם
ד3	ליווי משרד החינוך את בתי הספר והרשויות המקומיות לצורך מימוש התוכנית, באופן דיפרנציאלי	משרד החינוך	הליווי נקבע ע"י המחוז וכולל מס' ערוצים ומתבצע באופן דיפרנציאלי	יושם

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
4	הקצאת תקציב ייעודי (סל גמיש) למוסדות החינוך, אשר יוקצה באופן דיפרנציאלי על פי מדד הטיפוח הבית ספרי	משרד החינוך, משרד האוצר	התקציב הוקצה באופן דיפרנציאלי על פי עשירון טיפוח ומספר תלמידים במוסד	 יושם
74	המקורות התקציביים לסל הגמיש יוקצו מאיגום תקציבים של משרד החינוך ומתקציב תוספתי	משרד החינוך, משרד האוצר	התקבלה תוספת של 0.5 מיליארד ₪ ממשרד האוצר, התקציבים הועברו למוסדות הלימוד בפעימות	 יושם
5	פרסום מתווה הגמישות בחטיבה העליונה עד ה-1/1/2022	משרד החינוך	פורסמו הנחיות עבור מתווה הגמישות הניהולית בחטיבה העליונה	 יושם
8	הגדרת אבני דרך ליישום התוכנית עבור שנים תשפ"ב (שנת פיילוט) עד תשפ"ה (יישום מלא), עם הרחבת הסמכויות הפדגוגיות וארגון הלימודים של מנהלי המוסדות	משרד החינוך	אבני הדרך יושמו בהיבט הקצאת הסל התקציבי, הסדרת גמישות של כ-30% בארגון הלמידה עבור מנהלי המוסדות	 יושם חלקית
9	הקמת ועדת היגוי בין-משרדית שתתכנס אחת לחודש	משרד החינוך	הוקמה ועדת היגוי אשר התכנסה בשנה האחרונה והמליצה על תיקוני חקיקה ושינויים בתוכנית	 יושם
10	הקמת ועדה מייעצת שתלווה את התוכנית	משרד החינוך	מתקיימת ועדה ברשות המנכ"ל, במקביל מתקיימת היוועצות סדורה עם בעלי העניין	 יושם



## רקע

### ריכוזיות מערכת החינוך בישראל

ההשקעה הישראלית בחינוך היא מבין הגבוהות במדינות ה-OECD, אך ההשקעה פר תלמיד, כמו גם הישגי התלמידים, הם בין הנמוכים ביותר.<sup>3</sup> אחת הסיבות לכך, היא הריכוזיות (centralization) הגבוהה המאפיינת את מערכת החינוך הישראלית, כאשר 69 אחוזים מבין ההחלטות בכלל התחומים מתקבלות בישראל ברמת השלטון המרכזי לעומת 35 אחוזים בממוצע של ה-OECD, ו-19 אחוזים בלבד מבין ההחלטות מתבצעות ברמת בית הספר בישראל לעומת ממוצע של 34 אחוזים בקרב מדינות ה-OECD.<sup>4</sup>

לפי פורום קהלת, שהיה גורם משמעותי בעיצוב החלטת ממשלה 226, מערכת החינוך בישראל סובלת ממספר בעיות עומק: חוסר מיצוי כוח ההוראה לאור מבנה תפקיד לא יעיל אשר מוביל, בין היתר, לצפיפות כיתות הלימוד, היעדר הכנה ראויה של תלמידיה לחייהם כבוגרים המוביל לשימור פערים חברתיים-כלכליים ואיכות לא מספקת של כוח ההוראה התורמת להעמקת הפערים בהישגי התלמידים. אלו, תוצר של ריכוזיות מערכת החינוך הישראלית, כאשר השלטון המרכזי קובע את מדיניות כוח האדם, את מערכת השעות והתכנים הנלמדים, ללא הבנה מספקת של צרכי השטח.<sup>5</sup> עוד טוען פורום קהלת, כי הדרך לקדם אוטונומיה בית ספרית היא מעבר משרד החינוך מקביעת תשומות של מוסדות הלימוד, לקביעת תפוקות נדרשות.<sup>6</sup>

הביקורת כלפי ריכוזיות מערכת החינוך בישראל, מגיעה על רקע ההישגים הגבוהים של מערכות החינוך ברחבי העולם המאופיינות בביזוריות גבוהה ומתן אוטונומיה לדרגי השטח. כך, בקנדה לדוגמה, אין משרד פדרלי או מחלקת חינוך מטעם המדינה האמונים על בתי הספר. ניהול בתי הספר מתחלק בין הרשויות המוניציפליות, האמונות על קביעת מדיניות, גיבוש תוכניות לימודים ומימון בתי הספר, וה"בורד" הנבחר של בתי הספר, האמון על כוח האדם הבית ספרי, ניהול התקציב וקבלת החלטות על תוכניות הלימוד.<sup>7</sup> בסינגפור, החליטו בשנת 2006 לקצץ את היקף תוכניות הלימודים על מנת לאפשר למורים לשכלל ולהעמיק את חומרי הלימוד, את שיטות ההוראה והעבודה האישית מול התלמידים.<sup>8</sup> בפולין הגדירו רפורמה ארוכת טווח, במהלכה התבצע ניתוח מפורט של מצב התלמידים, הן בהתייחס לידע והן בהתייחס למיומנויות, ובהתאם לכך הוגדרו יעדים בלבד – תוך דגש על קביעת תוצאות נדרשות במקום על התהליך הנדרש להגיע אליהן, על מנת לאפשר לדרגי השטח לנהל את התהליך כפי שהם מוצאים לנכון.<sup>9</sup>

במקביל, יצוין כי ישנם מאפיינים נוספים שסומנו כחיוניים עבור שיפור מערכות החינוך בעולם. דוח של חברת מקינזי, שניתח 25 מערכות חינוך בעולם, קבע כי הגורם המשפיע ביותר על איכותן של מערכות חינוך הוא איכות מוריה. בתוך כך, הדוח מציין כי איכות המורים תלויה בשלושה גורמים: איתור מורים מתאימים, פיתוח והכשרת מורים ויכולת

3. OECD Better Life Index, <https://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/education/>

4. EDUCATION POLICY OUTLOOK ISRAEL 2016, OECD, <https://www.oecd.org/israel/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Israel.pdf>

5. מיצוי כוח ההוראה במערכת החינוך בישראל: מבט משווה. (2021). פורום קהלת; אוטונומיה ובחירה במערכת חינוך פתוחה. (2018). פורום קהלת; מודל העסקת המורים בישראל ושיפור מערכת החינוך. (2021). פורום קהלת.

6. שפט, שובל. בן-שלמה, אביטל. קליין, יצחק. (2018). אוטונומיה ובחירה במערכת חינוך פתוחה, סדרת מדיניות החינוך. פורום קהלת. ניסן תשע"ח – אפריל 2018, נייר מדיניות מס' 34.

7. Ontario, Canada: Reform to Support High Achievement in a Diverse Context. (2010). OECD. <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/46580959.pdf>

8. סודות החינוך של סינגפור: ללמד פחות וללמוד יותר. (2020). הגיע זמן חינוך. <https://www.edunow.org.il/article/3961>

9. הרפורמה החינוכית בפולין, דו"ח סיור לימודי אוקטובר 2021. קרן טראמפ. <https://www.trump.org.il/wp-content/uploads/2022/05/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%9E%D7%A1%D7%9B%D7%9D-%D7%A1%D7%99%D7%95%D7%A8-%D7%A4%D7%95%D7%9C%D7%99%D7%9F.pdf>



מערכתית לספק איכות הוראה גבוהה. בראי דוח זה, ניתן לראות את האוטונומיה הבית ספרית כנדבך המאפשר הוראה איכותית, אך אינו עומד בפני עצמו.<sup>10</sup>

## החלטה 226

בתחילת שנות השבעים של המאה ה-20 החלה להתגבש ההכרה שיש להגביר את עצמאותם הפדגוגית והמנהלית של מוסדות חינוך. בתחילת שנות ה-2000 משרד החינוך החל להפעיל את מודל הניהול העצמי כמדיניות מערכתית כוללת. מדוח מבקר המדינה משנת 2008 עולה כשלוש יישום והשמעה של מדיניות הניהול העצמי בבתי הספר, לאור היעדר השמעה, פיקוח והערכת התוכנית, כמו גם הפחתת תקציבים שהקצה משרד החינוך לתוכנית.<sup>11</sup>

בשנת 2005 הוחלט על השמעת המלצות כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל ("ועדת דברת") במסגרת החלטת ממשלה מס' 3060<sup>12</sup>, בה הומלץ, בין היתר, על אוטונומיה פדגוגית, ניהולית ותקציבית מרבית לבתי הספר במטרה לשפר את איכות ההוראה ואת הישגי מערכת החינוך. על פי הדוח "לבתי-הספר תינתן אוטונומיה פדגוגית, ארגונית ותקציבית מרבית... לבתי-הספר תהיה גמישות בארגון מערכת השעות, בארגון קבוצות הלמידה, בקביעת המבנה הארגוני-ניהולי שלו ובמימוש תקציבו". כך, על פי הדוח, המשאבים המיועדים לבתי הספר יועברו לשליטתו והוא יבחר את עובדיו ויישא באחריות לקיום המדיניות והיעדים שיקבעו על ידי מערכת החינוך. על מנת ליישם זאת, הדוח מדגיש את ההכרח בחיזוק מקצועיותם של המנהלים, כמו גם מעמדם ושכרם. הדוח מפרט גם אודות דרכים להעצמת מעמד המורה, אשר מהווה נדבך משמעותי גם כן באוטונומיה הבית ספרית.<sup>13</sup> עם זאת, ועל אף שינויים רבים שהתרחשו במערכת החינוך לאורך השנים, ישנה הסכמה רווחת כי מעולם לא הונהגה במערכת החינוך הישראלית אוטונומיה אמיתית. פורום קהלת מחזק בכתביו את הצורך בהשמעת המלצת ועדת דברת, ושוען כי מוקד היעדר האוטונומיה הבית ספרית הוא בשיטת התקצוב, לפיה בתי הספר מתקצבים ב"שעות הוראה", במקום תקצוב שקלי חופשי שיאפשר אוטונומיה אמיתית, גם בהקשרים פדגוגיים וגם בעבור קביעת סגל ההוראה במוסד הלימוד.<sup>14</sup>

עם כניסתה לתפקיד, שרת החינוך לשעבר, יפעת שאשא-ביטון, התחייבה לממש את המצע של מפלגת "תקווה חדשה", בו הודגש הצורך באוטונומיה במערכת החינוך. על פי המצע, יקודמו אוטונומיה למנהלים, צמצום בחינות הבגרות וחיזוק מעמד המורה והמנהל. בתוך כך, התחייבה לקדם שש רפורמות שונות במערכת החינוך.<sup>15</sup> החלטה 226 הינה למעשה תוצר של התחייבות זו, במטרה להביא לקידום אוטונומיה למנהלים, כנדבך לקידום אוטונומיה במערכת החינוך באמצעות העברת משאבים (תקציב שקלי) וסמכויות פדגוגיות למנהלי בתי הספר, להגדלת עצמאותם. המצע של מפלגת "תקווה חדשה" נכתב בשיתוף "פורום קהלת", תוך השמעת תפיסתם בנוגע לאוטונומיה במערכת החינוך.

כך, באוגוסט 2021 התקבלה בממשלה החלטה מספר 226 בנושא "התכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך". התכנית נועדה להגביר את הגמישות הניהולית של מנהלי בתי הספר, מתוך מטרה להביא את מערכת החינוך בישראל להיות מערכת מובילה ויעילה, המקדמת את כל תלמידיה באופן מותאם לצורכיהם. בהחלטה נקבע עוד כי למנהלי בתי הספר יוקצו סמכויות באופן דיפרנציאלי כך שההחלטות יתקבלו על ידי צוותי הניהול המצויים במעגל הקרוב לתלמידים. הסמכויות יינתנו בשלושה מרכיבים: סמכות תקציבית – הסמכות לקביעת שימוש הסל הגמיש הבית ספרי; הסמכות

10. דוח מקינזי על הגורמים להצלחתן של מערכות החינוך הטובות בעולם.

<https://avneyrosha.org.il/resourcecenter/resourcesdocs/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%9E%D7%A7%D7%99%D7%A0%D7%96%D7%99.pdf>

11. מבקר המדינה. (2008). ניהול עצמי של בתי ספר.

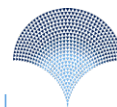
[https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_336/078c558b-20f8-4814-addc-f99afb44f5e9/110-schools.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_336/078c558b-20f8-4814-addc-f99afb44f5e9/110-schools.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1)

12. המלצות כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל ("ועדת דברת"), 16.1.2005, החלטה מספר 3060 של ממשלת ישראל, משנת 2005, באתר של משרד ראש הממשלה

13. התכנית הלאומית לחינוך. כוח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל (דוח דברת). טבת תשס"ה, ינואר 2005.

14. פורום קהלת. [https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2018/06/KPF070\\_AutoEd\\_ELECTRONIC.pdf](https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2018/06/KPF070_AutoEd_ELECTRONIC.pdf)

15. <https://www.ynet.co.il/news/article/HJ6aH11So00>, [https://www.newhope.org.il/education\\_plan/](https://www.newhope.org.il/education_plan/)



לביצוע התאמות בתכנית הבית ספרית באופן המשרת את יעדי משרד החינוך ואת צורכי התלמידים; סמכות לארגון הלימודים בתוך המשאבים הקיימים באופן התואם את הצרכים הבית ספריים והיעדים הנדרשים והכללים המחייבים.

כמו כן, יצוין כי בפברואר 2022 שרת החינוך דאז הכריזה על רפורמה נוספת במערכת החינוך, בעבור הפחתת כמות הברריות במקצועות רבי המלל, במטרה להפחית מהעומס המושת על מוסדות החינוך ולאפשר אוטונומיה פדגוגית גדולה יותר למנהלים.<sup>16</sup> שר החינוך, יואב קיש, עם כניסתו לתפקיד בינואר 2023, ביטל את רפורמת הברריות שרום יישומה בפועל, לאור הביקורת אודות הפגיעה בלימודי המקצועות ההומניים.<sup>17</sup>

חשוב להדגיש כי החלטה 226 גובשה במהלך הממשלה ה-36, המוכרת גם כ"ממשלת השינוי". הממשלה, עם כניסתה, ספגה ביקורת רבה וחשש מפני נפילתה עקב השונות הגבוהה בתוכה, לצד ציפייה להוכחת יכולתה לתפקד ולהוביל תהליכים השונים מאלו שקודמו תחת ממשלותיו של ראש הממשלה בנימין נתניהו. הלחץ שהוטל עליה והחשש מנפילתה הובילו לקידום רפורמות רבות בצורה מהירה, ביניהן רפורמת גפ"ן.

16. הרפורמה במערכת החינוך יוצאת לדרך: 4-5 בברריות בלבד

[https://www.mako.co.il/news-education/2022\\_q1/Article-4dfa6f09a60de71027.htm?sCh=31750a2610f26110&pld=173113802](https://www.mako.co.il/news-education/2022_q1/Article-4dfa6f09a60de71027.htm?sCh=31750a2610f26110&pld=173113802)

17. קיש מבטל את רפורמת הברריות של שאשא ביטון, ומגבש תוכנית משלו [https://www.calcalist.co.il/local\\_news/article/sysmolv5s](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/sysmolv5s)

## פירוט מרכיבי החלטה 226 – סטטוס יישום

### 1. סעיף 1א-ג חלוקת אחריות על התוכנית

חלוקת האחריות בין השותפים במערכת החינוך: משרד החינוך – הגדרת יעדים נדרשים ואופן מדידה, מנהלי בית הספר – מדיניות בית ספרית, רשויות מקומיות ובעלויות חינוך (בבעלות גופים פרטיים) – יישום המדיניות של משרד החינוך.

#### סטטוס: יושם חלקית

בשנת תשפ"ב משרד החינוך קבע חמש מטרות למערכת החינוך, המהווים היעדים של מערכת החינוך:<sup>18</sup>

1. למידה מצמיחה המעניקה ללומדים ערכים, ידע ומיומנויות לשגשוג במציאות משתנה – התחדשות הלמידה בחשיבה העליונה ובחשיבת הביניים, קידום אוריינות שפתית, גמישות ניהולית, אנגלית, הייטק, חינוך אקלימי, חינוך פיננסי.
  2. חיזוק החוסן ותחושת השייכות – שילוב למידה רגשית וחברתית, צמצום אלימות, צמצום נשירה, פיתוח זהות ישראלית בתוך מרחב החיים המשותף במדינת ישראל.
  3. פיתוח זהות ישראלית בתוך מרחב החיים המשותף במדינת ישראל – חיים בשותפות, והכנה לצה"ל.
  4. הזדמנות שווה, הוגנות והכלה כמקדמות מוביליות חברתית – הכלה והשתלבות, תוכניות חומש לחברה הערבית, לחברה הבדואית ולחברה הדרוזית, וצמצום פערים – צוות בונה חינוך.
  5. חיזוק מעמד המנהלים וצוותי החינוך – גמישות ניהולית ומעמד המורה.
- ניתן לראות כי היעדים כלליים ומבטאים מדיניות כללית, ולא ניתנו יעדים קונקרטיים בעבור תוכנית גפ"ן, אשר עשויים להיות מתורגמים לפרקטיקה על ידי בתי הספר.
- באשר למנהלי בתי הספר, המנהלים אכן קיבלו בזכות התוכנית תקציב גמיש ויכולת לקבוע תכנים תוספתיים לבחירתך (במסגרת ההגדרות של גפ"ן), אך הם אינם מנהלים את מערכת השעות הלימודית, באופן שאינו מאפשר קביעת מדיניות בית ספרית באופן הוליסטי.

### 2. סעיף 2א הגדרת מערך מדידת תוצאות

הגדרת מערך מדידת תוצאות בבתי הספר, באמצעות הגדרת יעדים ומדידתם. החל משנה"ל התשפ"ג ואילך, ביצוע המדידה יהיה תנאי ליישום התוכנית.

#### סטטוס: יושם חלקית

תוכנית גפ"ן מלווה במחקר הערכה של ראמ"ה, הבוחן את עמדות המנהלים והרשויות ביחס לתוכנית ותרומתה לגמישות הניהולית.<sup>19</sup> נכון למועד כתיבת הדוח, נידון במשרד החינוך בשיתוף ראמ"ה אופן מדידת יעדי החינוך, במסגרת גיבוש מערך המדידה לשנת תשפ"ד ואילך, וטרם הוחלט כיצד המערך יבוצע ומה יכלול. על כן, מערך המדידה טרם מומש.<sup>20</sup>

18. משרד החינוך. אבני דרך לשנת הלימודים תשפ"ג. מאי 2022.

<https://meyda.education.gov.il/files/mosdot/milestones-tashpag.pdf>

19. ראמ"ה. הערכה בית-ספרית בשנה"ל תשפ"ג. [https://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/School\\_Evaluation/](https://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/School_Evaluation/)

20. על פי תשובת משרד החינוך לפניית המרכז להעצמת האזרח.

### 3. סעיפים 22-ה הגדרת המוסדות עליהם תחול התוכנית וחלוקתם להקבצים.

הגדרת המוסדות עליהם תחול התוכנית, חלוקת מוסדות החינוך לארבעה הקבצים על פי יכולות ניהוליות, חלוקת הרשויות המקומיות ובעלויות החינוך להקבצים ועדכון החלוקה מדי שנתיים.

#### סטטוס: יושם חלקית

על פי החלטת הממשלה, בשנת הלימודים תשפ"ג השתתפו בתוכנית הגמישות בתי ספר בחשיבה העליונה ובתי ספר בחינוך הרשמי ביסודי ובחשיבות הביניים. התוכנית אינה חלה בתשפ"ג על האוכלוסיות הבאות: גני ילדים, בתי ספר יסודיים וחשיבות ביניים במוכש"ר (חינוך מוכר שאינו רשמי), מוסדות חינוך מיוחד, מרכזי מחוננים, בתי ספר בבתי חולים ומוסדות ייחודיים אחרים וכיתות י"ג-י"ד. הוחלט שלא לחלק לארבעה הקבצים כפי שמנחה החלטת הממשלה, אלא להשתמש בממד הסוציאקונומי (מדד הטיפוח) המחלק את הרשויות, בשילוב עם מספר תלמידים בבית הספר, על מנת להעניק את התקציב באופן דיפרנציאלי. ייתכן שהוחלט שלא לחלק את המוסדות להקבצים, לאור העיכוב שהדבר עשוי היה ליצור בהוצאת התוכנית לפועל. החלוקה מופיעה ב'מדריך גפ"ן לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולרשתות החינוך'.<sup>21</sup>

### 4. סעיף 12 הקמת יחידת אנליסטים.

הקמת יחידת אנליסטים במינהל כלכלה ותקציבים במשרד החינוך לטובת ליווי התוכנית בהיבטי אפקטיביות ולטובת חלוקת בתי הספר להקבצים.

#### סטטוס: יושם חלקית

על אף שיחידת האנליסטים הייתה אמורה ללוות את התוכנית מתחילתה, על פי משרד החינוך היחידה הוקמה רק לפני מספר חודשים, לאחר שגייסו את מנהלת היחידה וגויס צוות במיקור חוץ.<sup>22</sup> ייתכן שעיכוב בהקמת יחידה זו הוביל גם כן להחלישה על ויתור החלוקה להקבצים, כיוון שזו הייתה אמונה על גיבוש חלוקה זו.

### 5. סעיף 3 הסדרת סמכויות באופן דיפרנציאלי

הסדרת סמכויות למנהלי מוסדות החינוך באופן דיפרנציאלי.

#### סטטוס: יושם חלקית

הוחלט להעניק גמישות באופן רוחבי לכלל המנהלים ולא באופן דיפרנציאלי.<sup>23</sup> זאת, על אף שהסדרת הסמכויות הדיפרנציאלית נועדה לסייע למנהלי בתי ספר שאינם מורגלים בניהול העצמי בהשמעת התוכנית בצורה אפקטיבית. ייתכן שהחלטה זו נבעה גם כן מהרצון להוציא את התוכנית לפועל במהרה.

### 6. סעיף 3א הסדרת סמכויות

מתן סמכויות למנהלים: סמכות תקציבית, הסמכות לביצוע התאמות בתוכנית הבית-ספרית והסמכות לארון הלימודים

#### סטטוס: יושם חלקית

ניתנו הסמכות התקציבית והסמכות לביצוע התאמות בתוכנית הבית ספרית. לגבי ארגון הלמידה, ניתנה גמישות של כ-30% בארגון הלמידה על פי חמישה רכיבים: גמישות בשעות הלימוד בתוך אשכולות הלימוד, גמישות

21. מדריך גפ"ן לבתי ספר, לרשויות המקומיות ולרשתות החינוך.

<https://meyda.education.gov.il/files/mosdot/gefen-instructions.pdf>

22. על פי תשובת משרד החינוך לפניית המרכז להעצמת האזרח.

23. על פי תשובת משרד החינוך לפניית המרכז להעצמת האזרח.

בין אשכולות הלימוד, הוספת אשכול בחירה והעשרה, למידה בינתחומית בין כל המקצועות וגמישות במרחבי הלמידה הכוללת למידה משולבת דיגיטל ובמרחבים חוץ בית ספריים.<sup>24</sup> לאור השענות כי עדיין אין גמישות ניהולית פדגוגית מספקת עבור המנהלים, משרד החינוך החליט להציב את הנושא במקד תוכנית גפ"ן בשנת הלימודים תשפ"ד.<sup>25</sup>

## 7. סעיף 3ג הגשת תוכנית בית ספרית שנתית

הגשת תוכנית בית ספרית שנתית של מנהל מוסד החינוך עבור תכנון יישום התוכנית.

### סטטוס: יושם

מנהלי המוסדות מגישים את תוכנית העבודה הבית הספרית לוועדה מלווה טרם הגשתה במערכת גפ"ן. בתוך כך, התוכנית כוללת מיפוי אתגרים וחוזקות של בית הספר והתלמידים, ככלי עזר בתהליך התכנון השנתי. התוכנית, הכוללת פירוט רכיבי התקציב, מאושרת על ידי הפיקוח הבית ספרי ועל ידי הרשות המוניציפלית.

## 8. סעיף 3ד ליווי משרד החינוך

ליווי משרד החינוך את בתי הספר והרשויות המקומיות לצורך מימוש התוכנית, באופן דיפרנציאלי

### סטטוס: יושם

הליווי נקבע ע"י המחוז וכולל מס' ערוצים: הקצאת תוכניות הליווי המשרדיות, סיוע תקציבי לצורך ליווי חיצוני ע"י גופי הליווי במאגר התוכניות והמענים, ליווי ממוקד באמצעות ימי הדרכה, שעות בודדות לקידום תהליכים בית ספריים, ייעוץ ארגוני וכלכלי והידוק ליווי הפיקוח. בתוך כך, בתי הספר יכולים לבחור במסגרת גפ"ן האם לקבל ליווי חיצוני או מתוכנית הליווי המשרדית.<sup>26</sup>

## 8. סעיף 4 הקצאת סל גמיש

הקצאת תקציב ייעודי (סל גמיש) למוסדות החינוך, אשר יוקצה באופן דיפרנציאלי על פי מדד הסיפוח הבית ספרי.

### סטטוס: יושם

התקציב שמשוקף למוסדות החינוך באמצעות מערכת גפ"ן נחלק לשני סוגים: התקציב הקבוע המורכב משני רכיבים – אחוזי מינימום שנקבעו לששת הסלים השונים, המצטברים לכדי 25% מהתקציב, ושוברים הצבועים לטובת פעילויות שהמשרד הגדיר כחיוניות, כגון שירותי אינטרנט ותחזוקת מחשבים. בשנת הלימודים תשפ"ד הוחלט להקטין את התקציב הקבוע ל-18.5% מהתקציב על מנת להגדיל את התקציב הגמיש.<sup>27</sup> התקציב הגמיש, יתרת התקציב גמישה וניתן להעבירה בין סלים בהתאם לצרכי בית הספר. התקציב הוקצה באופן דיפרנציאלי על פי עשירון סיפוח ומספר תלמידים במוסד.<sup>28</sup> בשנת תשפ"ד הוחלט להגדיל את שיעור התקציב הגמיש מ-75% ל-80%, דבר שמגדיל את הגמישות למנהלים בשימוש בתקציב.<sup>29</sup>

24. על פי תשובת משרד החינוך לפניית המרכז להעצמת האזרח.

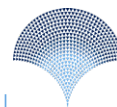
25. על פי פורטל משרד החינוך <https://mosdot.education.gov.il/content/gefen-tashpad>

26. על פי תשובת משרד החינוך לפניית המרכז להעצמת האזרח.

27. 'מדריך גפ"ן לבתי ספר, לרשויות מקומיות ולרשתות החינוך. שנת הלימודים תשפ"ד'. תאריך עדכון אחרון: 1.5.2023.

28. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. רפורמת גפ"ן במערכת החינוך. י"ט בשבט תשפ"ג, 12 בינואר 2023.

29. 'מדריך גפ"ן לבתי ספר, לרשויות מקומיות ולרשתות החינוך. שנת הלימודים תשפ"ד'. תאריך עדכון אחרון: 1.5.2023.



## 9. סעיף 4 המקורות התקציביים לסל הגמיש

המקורות התקציביים לסל הגמיש יוקצו מאיגום תקציבים של משרד החינוך, כלומר שריון תקציבים מתקצוב משרד החינוך, ומתקציב תוספת.

### סטטוס: יושם

התקבלה עבור התוכנית תוספת של 0.5 מיליארד ₪ ממשרד האוצר. תקציב זה, לצד התקציב ששוררין על ידי משרד החינוך, הועבר למוסדות הלימוד בפעילות החל משנת הלימודים תשפ"ב.<sup>30</sup>

## 10. סעיף 5 פרסום מתווה הגמישות בחטיבה העליונה

### סטטוס: יושם

התוכנית נפתחה גם לחטיבות העליונות עד שנת הלימודים תשפ"ג, ההנחיות מופיעות באתר משרד החינוך.<sup>31</sup>

## 11. סעיף 8 הגדרת אבני דרך ליישום התוכנית

הגדרת אבני דרך ליישום התוכנית עבור שנים תשפ"ב (שנת פיילוט) עד תשפ"ה (יישום מלא), עם הרחבת הסמכויות הפדגוגיות וארגון הלימודים של מנהלי המוסדות.

### סטטוס: יושם חלקית

התוכנית יושמה בהתאם למפורט בסעיף 8 בהיבט הקצאת הסל התקציבי. נכון לינואר 2023 משתתפים בתוכנית כ-3,500 בתי ספר (כ-65% מבתי הספר במערכת החינוך). כל הרשויות המקומיות בישראל משתתפות בתוכנית.<sup>32</sup> עם זאת, עדיין לא הוסדרו הסמכויות בצורה מלאה (ראו סעיף 6).

## 12. סעיף 9 הקמת ועדת היגוי בין־משרדית

הקמת ועדת היגוי בין־משרדית שתתכנס אחת לחודש

### סטטוס: יושם

הוקמה ועדת היגוי אשר התכנסה בשנה האחרונה והמליצה על תיקוני חקיקה ושינויים בתוכנית.<sup>33</sup>

## 13. סעיף 10 הקמת ועדה מייעצת

הקמת ועדה מייעצת שתלווה את התוכנית.

### סטטוס: יושם

מתכנסת ועדה ברשות המנכ"ל, במקביל מתקיימת היוועצות סדורה עם בעלי העניין: השלטון המקומי (מש"מ, איגוד מנהלי החינוך, איגוד הגזברים), הסתדרות המורים, רשות החינוך, ארגון ההורים, מנהלי בתי הספר, מפקחים וכיו"ב.<sup>34</sup>

30. על פי תשובת משרד החינוך לפניית המרכז להעצמת האזרח.

31. פורטל משרד החינוך <https://mosdot.education.gov.il/content/gefen-tashpad>

32. מרכז המחקר והמידע של הכנסת. רפורמת גפ"ן במערכת החינוך. י"ט בשבט תשפ"ג, 12 בינואר 2023; פורטל משרד החינוך

<https://mosdot.education.gov.il/content/gefen-tashpad>

33. על פי תשובת משרד החינוך לפניית המרכז להעצמת האזרח.

34. על פי תשובת משרד החינוך לפניית המרכז להעצמת האזרח.

## השמעה ואפקטיביות התוכנית

החל מההכרזה על תוכנית גפ"ן ולאורך השמעתה, התוכנית ספגה ביקורת רבה. ראשית, סמכויות מנהל בית הספר גם לאחר מימוש מרבית התוכנית, נותרו מעטות ואינן מאפשרות עצמאות פדגוגית-ניהולית אמיתית. זאת, לאור היעדר סמכותו בארגון סגל ההוראה בבית הספר והמשך קביעת סל השעות על ידי מערכת החינוך, באופן המגביל את המנהל בניהול הפדגוגי של בית ספרו. בפועל, התוכנית מאפשרת עצמאות מסוימת למנהלים בעיקר בגיבוש תוכניות העשרה חיצוניות עבור בתי הספר, ללא השפעה עמוקה על תוכנית הלימודים. תוכנית גפ"ן הוטמעה בבתי הספר, ללא שינויים מהותיים אחרים הנדרשים במערכת החינוך שיעצימו את האפקטיביות שלה וימקסמו את הפוטנציאל השמון בה בטווח הארוך והקצר, ויובילו, לבסוף, לאוטונומיה בית ספרית. אומנם מנהלי בתי הספר קיבלו הדרכה על המערכת וליווי, אך לא ניתנה הכשרה מעמיקה ושינוי תפיסתי שיסייעו להעצים את המנהל ואת מקצועיותו, על מנת לממש תפיסה פדגוגית-חינוכית אמיתית בבתי הספר. הליווי פעמים רבות לא כלל ליווי פדגוגי מהותי ומעמיק, אלא ליווי בירוקרטי עבור יישום התוכנית.

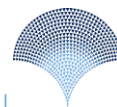
במקביל, העומס המוטל על המנהלים, בדגש על בתי הספר העל-יסודיים, רק גבר כתוצאה מהתוכנית, באופן שהקשה אך יותר על יכולת המנהלים להשקיע בתפקידם הפדגוגי. הדבר נכון גם עבור סגל ההוראה הבית ספרי, כאשר מעמד המורה נותר נמוך, באופן הפוגע במקצועיות ההוראה וביכולת לקדם תהליכים חינוכיים. מנהלי מוסדות חינוך מדווחים על התמודדות עם בירוקרטיה רבה עקב התוכנית, שאף מסיתה את הקשב שלהם מהצוות, מהתלמידים ומהתהליכים החינוכיים, ועיסוק רב בניהול תקציב ובבירוקרטיה הרבה הנדרשת על מנת לתפעל את מערכת גפ"ן, הכוללת סריקת קבלות, מילוי דוח ביצוע, קשרים עם קבלנים וכו'. מנהלים רבים אף שכרו רואה חשבון על מנת לנהל את התקציב.

יודגש גם כי בחודשים הראשונים להשמעת התוכנית, הייתה חוסר ודאות משמעותית בקרב בתי הספר, על רקע עיכוב בהעברת התקציב לרשויות המקומיות ובעיות טכניות רבות בתפעול מערכת גפ"ן. ההחלטה להתחיל את התוכנית עם שנת הלימודים התשפ"ב, תקופה העמוסה גם כך, כאשר המנהלים לא קיבלו הכשרה מתאימה, הכספים לא עברו כמתוכנן והמערכת עדיין ספגה בעיות טכניות רבות, הובילה לאנטגוניזם כלפייה בחלק ממוסדות החינוך. כך, השמעת התוכנית בוצעה תוך כדי תנועה, באופן שפגע במימושה האפקטיבי. המנהלים לא הבינו את הרציונל של התוכנית, ולא את הפוטנציאל שלה. חוסר הודאות בשלבי ההשמעה הראשונים של התוכנית פגע במיוחד באוכלוסיות מיוחדות, כגון החברה הערבית. עבור רבים מהם האוריינות הדיגיטלית אליה נדרשו הייתה מכשול משמעותי. על רקע זה, בחודשים הראשונים של התוכנית ספקים ניצלו את חולשת המנהלים על הקושי הטכני והעומס הרב בו היו מצויים, והובילו את המנהלים לממש את התוכנית בצורה שאינה מיטבית.<sup>35</sup>

עוד פוגע ביכולת התוכנית לממש את תכליתה – קידום אוטונומיה פדגוגית ניהולית בבתי הספר – המבנה של התוכנית במסגרתו ישנן הקצאות לתחומים קבועים מראש, באופן שמייצר חופש מוגבל עבור המנהלים לתכנן תוכנית אפקטיבית. זאת, פעמים רבות באופן שאינו מתאים לבית הספר.

שלישית, סגלי הוראה מדווחים כי התוכנית מייצרת מסחור של מערכת החינוך, לאור תפקידה בעידוד בתי הספר לרכוש שירותים מחברות מסחריות במקום לחזק את הצוות החינוכי הקבוע. תקצוב יוזמות חינוכיות בית ספריות, בסכום של עד 150 אלף שקלים או 20% מתקציב המוסד החינוכי, ועדיין הדבר מוגבל לאור ההכרח בעמידה בדרישות התוכנית. עקב ההעדפה לגורמים חיצוניים, מנהלי בתי ספר חוששים מזליגה של מורים לחברות פרטיות והצעת שירותיהם לבתי הספר, על מנת להגדיל את שכרם. האפשרות של נטישת צוות ההוראה של בתי הספר והפיכתם לנותני שירות, הינה תופעה שכבר החלה, וסביר להניח שתתעצם בהמשך למול פוטנציאל ההשתכרות השמון בכך עבור המורים והמורות. המסחריות הזו, הובילה אף ל"עיגול פינות" בשימוש בכספי התוכנית. מהמחקר שבוצע במוניטור, התגלה כי מתבצע בחלק מבתי הספר דיווח שגוי במערכת גפ"ן על מנת להגדיל את התשלום לספקים, ובתי הספר בוחרים ספקים קבועים מתוך נוחות ולא בהכרח מתוך צורך.

35. בהתבסס על ראיונות שבוצעו עם דרגי שטח.



יצוין כי התוכנית הוטמעה בצורה אפקטיבית יותר בבתי ספר בהם הונהגה תוכנית "הניהול העצמי" קודם לכן, שכן אלו הכירו את הנושא בצורה טובה יותר והיו בשלים יותר לאוטונומיה שניתנה להם, מאשר בתי ספר שלא הונהג אצלם "הניהול העצמי" לפני כן.

יצוין כי לקראת סוף שנת הלימודים תשפ"ג ולקראת פתיחת שנת הלימודים תשפ"ד, משרד החינוך פרסם כי עומדים לחול מספר שינויים בתוכנית שמטרתם הגברת האפקטיביות שלה והגדלת סמכויות המנהלים, ביניהם, הגדלת שיעור התקציב הגמיש (ראו פירוט מרכיבי החלטה 226 – סטטוס יישום, סעיף 8), שילוב יוזמות בית ספריות במסגרת התקציב הקבוע והגדלת שיעור השתתפות המשרד לרשויות קטנות עם מס' תלמידים קטן מ־15,000. אלו צעדים חשובים המבטאים מעורבות גבוהה של משרד החינוך ופעילותו לשיפור אפקטיביות התוכנית.<sup>36</sup>

36. 'מדריך גפ"ן לבתי ספר, לרשויות מקומיות ולרשתות החינוך. שנת הלימודים תשפ"ד'. תאריך עדכון אחרון: 1.5.2023.



## חסמים



**תכנון וניהול:** התוכנית הוטמעה בצורה מהירה, כאשר ברבים מבתי הספר המדיניות לא חלחלה בפן המהותי שלה. הדבר הוביל לכך שגם אם מבחינה בירוקרטית למנהלי בתי ספר יש יותר סמכויות, ברבים מבתי הספר הם אינם חווים ומממשים גמישות פדגוגית ניהולית, בין אם עקב חסם מהותי של הבנת התוכנית והפוטנציאל השמון בה, ובין אם עקב החסמים הרבים שנותרו במערכת שאינם מאפשרים למנהלים אוטונומיה פדגוגית. כגון העומס הרב בו מצויים הסגל החינוכי, חוסר בכוח אדם בכלל ובכוח אדם איכותי בפרט, והיעדר סמכות לשינויים בשעות ההוראה ובתוכניות החינוך.



**שיתוף פעולה – מחלוקת על סמכות ואחריות:** החלטה 226 ותוכנית גפ"ן שבאה בעקבותיה, נועדו לשפר את האוטונומיה הבית-ספרית. עם זאת, הבירוקרטיה הרבה שהתוכנית השיתה, כמו גם "הסלים הקבועים" שנקבעו על ידי מערכת החינוך, מהווים מנגנונים מסורבלים הפוגעים בגמישות הפדגוגית-ניהולית של המנהלים ושל בתי הספר. מחד, יש פה ניסיון להעניק סמכות ואחריות לדרגי השטח, ומנגד משרד החינוך אינו משחרר את האחריות ודורש מנגנון דיווח קפדני והגדרות בירוקרטיות קשיחות אשר אינם מאפשרים למנהלים לממש את הסמכות שניתנה להם בזכות גפ"ן.



**התאמה לקהל יעד:** על אף הניסיונות הרבים של משרד החינוך לשווק את התוכנית כלפיי דרגי השטח, המהירות בה הוטמעה כמו גם הבעיות הטכניות הרבות שהיו במערכת גפ"ן בחודשיה הראשונים והבירוקרטיה הרבה החדשה שהיו צריכים להתמודד איתה, הובילו ליחס שלילי של דרגי השטח כלפיי התוכנית. בנוסף, פעמים רבות "הסלים הקבועים" שנקבעו על ידי משרד החינוך משקפים היעדר התאמה לקהל היעד, שכן אין הם משקפים בצורה מספקת את צרכי בתי הספר. זאת מוביל את המנהלים לרכוש תוכניות שאין הם מעוניינים בהן עבור בית ספרם או שלא לנצל את התקציב שיועד להם.



**היעדר מדדי תוצאה:** בהחלטה מצוינים מדדים המצביעים על העתיד הרצוי – קרי הגברת האוטונומיה הפדגוגית הניהולית – אך ללא מדדי תוצאה פרקטיים וסקטיים שלמיישמי ההחלטה ישנה השפעה ישירה עליהם. מרכיבי הצלחה בהחלטה מצוינים כמימוש והוצאה לפועל של התוכנית, אך ללא מרכיבי הצלחה הנוגעים לשביעות רצון של בתי הספר, או הצלחה במימוש אוטונומיה בית ספרית. בהחלטה נקבע כי היעדים יוגדרו על ידי משרד החינוך, אך זה לא הגדיר יעדים ברורים אלא "אבני דרך" בלבד, המהווים מטרות על ערכיות עבור מערכת החינוך, כעקרונות מכווינים לגפ"ן.



**ניהול תקציב:** לאור מנגנון העברת התקציב המורכב, הכולל העברת הכספים מהשלטון המרכזי, לרשויות המקומיות המתקצבות את בתי הספר, נוצר עיכוב במימוש התוכנית בראשיתה אשר הוביל לחוסר ודאות בקרב בתי הספר. אופן ניהול התקציב המשיך להוות חסם, ועל כן הוחלט על החלטת ממשלה 210 על מנת להקל על מנגנון העברת התקציב ולהעביר את התקציב ישירות לבתי הספר.

## מאפשרים

**משאבים:** בגוף ההחלטה צוין כי הכספים יועברו באמצעות איגום תקציבים של משרד החינוך ותוספת תקציבית ממשרד האוצר. כך, הועבר תקציב תוספתי ממשרד האוצר למשרד החינוך של 0.5 מיליארד שקלים לטובת התוכנית, אשר אפשרו את מימושה.



**משרד החינוך כצוות מתכלל:** ההחלטה היא בעבור משרד החינוך והוא היה אמון לקדם את יישומה ולוודא מימושה. בתוך כך, תפקיד משרד החינוך במימוש החלטה זו כצוות מתכלל היה קריטי בקידום יישום התוכנית והוא עמד במרבית היעדים שהוגדרו לו בהחלטה.



**מנגנון ביקורת חיצוני:** הוקמה וועדה מייעצת למנכ"ל משרד החינוך בנושא ההחלטה. הוועדה ייעצה למנכ"ל בנושאים שונים מאז שתוכנית גפ"ן יצאה לפועל, וניטרה אחר מימוש התוכנית והאפקטיביות שלה באופן שוטף. ייעוץ הוועדה סייע בגיבוש שינויים בתוכנית גפ"ן, בדגש על השינויים בתוכנית לקראת שנת הלימודים תשפ"ד.<sup>37</sup>



**מנגנון דיווח ובקרה:** כחלק ממימוש תוכנית גפ"ן, מוסדות החינוך נדרשים למנגנון דיווח ובקרה קפדני שאפשר גם את מעקב משרד החינוך אחר מימוש התוכנית וגם לוודא כי הכספים שהועברו מנוצלים למטרתם. מנגנון הדיווח הזה, על אף שהשית בירוקרטיה רבה על מוסדות הלימוד, סייע לוודא את מימוש התוכנית.



**לוח זמנים מחייב:** בסעיף 8 להחלטה צוינו אבני הדרך לתוכנית, שהיוו עבודה כלוח זמנים מחייב. ואכן, משרד החינוך עמד בלוח הזמנים הזה כמעט במלואו. לוח הזמנים המחייב הוביל להוצאה לפועל של התוכנית בזמנים שהוגדרו, גם במחיר של ויתור על חלק מהדברים שהוגדרו בהחלטה (כגון – הקמת צוות אנליסטים וחלוקת מוסדות החינוך להקבצים).



37. ראו 'מדריך גפ"ן לבתי ספר, לרשויות מקומיות ולרשתות החינוך. שנת הלימודים תשפ"ד'. תאריך עדכון אחרון: 1.5.2023.

## סיכום, מסקנות ותובנות

ישנה הסכמה רווחת כיום אודות חשיבות האוטונומיה הבית ספרית, שתאפשר מענה מדויק יותר של דרגי השטח לצרכי התלמידים ותעצים את האפקטיביות של מערכת החינוך בפיתוח תלמידים והגדלת הישגים החינוכיים. על כן, תוכנית גפ"ן הינה צעד מבורך וראוי לעבר קידום ופיתוח מערכת החינוך הישראלית, המאופיינת בריכוזיות יתר ומיעוט סמכויות לדרגי השטח. התוכנית יושמה במלואה, למעט מספר סעיפים אשר יושמו באופן חלקי. משרד החינוך, הגורם המתכלל של החלטה זו, הוביל את מימושה על פי היעדים שהוגדרו בה. החלטה 226 נכתבה בצורה ברורה ותכליתית, אך גם מקיפה ונתנה מענה למירב הנושאים הנדרשים, בדגש על מקורות תקציב עבור מימוש התוכנית, לוח הזמנים שלה, מנגנון דיווח ובקרה ועוד. אלו, הובילו למימוש יעיל של התוכנית על פי לוחות הזמנים שהוקצבו.

עם זאת, ככל הנראה, לאור הרצון לממש את התוכנית במהירות, בפועל הושמשו מספר אלמנטים משמעותיים, ההכרחיים על מנת למקסם את הפוטנציאל הטמון בה; ראשית, הדיפרנציאליות בסמכויות בין המנהלים בבתי הספר השונים כמו גם ליווי דיפרנציאלי הדוק, הכרחיים על מנת לממש את התכלית המהותית של התוכנית – גמישות פדגוגית ניהולית. היעדר הליווי הדיפרנציאלי, הוביל לכך שבמוסדות חינוך "חלשים" התוכנית הוטמעה במובן הפורמלי שלה, ללא מחשבה מעמיקה של סגל ההוראה אודות דיו המענה לתלמידיהם. שנית, היעדר הגדרת יעדים מדידים עבור התוכנית, ומערך בדיקה אשר יבדקו את מידת הצלחת התוכנית במימוש אוטונומיה בית ספרית והשפעתה על התלמידים ועל סגל ההוראה.

מומלץ להמשיך בצעדים שיגבירו את האוטונומיה הבית ספרית. בראשם, המשך הטמעת תוכנית גפ"ן, בדגש על מימוש מתן הסמכויות הפדגוגיות למנהלים, כמו גם הגברת הליווי הניתן על ידי משרד החינוך למימוש התוכנית בצורה אפקטיבית, בדגש על מוסדות הנותנים מענה לאוכלוסיות מיוחדות. על מנת לממש את מטרותיה של גפ"ן, יש להמשיך לבחון דרכים להגברת הסמכויות הפדגוגיות של סגל ההוראה, שיאפשרו ויסייעו לסגל ההוראה לעצב את תוכנית הלימודים ולהשפיע על התוכן הנלמד. ניתן לעשות זאת, בין היתר, באמצעות צמצום אחריות משרד החינוך שיהא אמון על הגדרת יעדים בלבד, ללא הגדרת שעות לימוד ותוכנית לימודים מחייבת, אשר יאפשרו למוסדות הלימוד לקבוע את הדרכים באמצעותן הם מגיעים ליעדים שהוצבו להם. בנוסף, למול הצלחת התוכנית, ניתן לשקול צמצום מערך הדיווח והבקרה על בתי הספר במסגרת תוכנית גפ"ן, על מנת להפחית מהבירוקרטיה הרבה עימה המוסדות נאלצים להתמודד ולשדר אמון כלפיי מוסדות הלימוד. נדבך שעשוי לאפשר זאת, הוא הדיפרנציאציה בין המוסדות.

במקביל, נדרשות רפורמות עמוקות במערכת החינוך על מנת לאפשר אוטונומיה אפקטיבית. בראשן, קידום מעמד המורה ואיכות סגל ההוראה, שכן סגל הוראה איכותי הינו אחד הגורמים המשפיעים ביותר על המענה החינוכי הניתן.

