

יז' אב תשפ"ב, 14 באוגוסט 2022

גב' דלית שטאובר
מנכ"לית משרד החינוך

לכבוד
ד"ר יפעת שאשא ביטון
שרת החינוך

שלום וברכה,

גמישות פדגוגית ניהולית (גפ"ן) – תיקונים נדרשים

מנהלות ומנהלי בתי הספר הם מנהיגי השטח ובעלי הידע הרחב והמעמיק ביותר לגבי צרכי בית ספרם וקהילתם. הם חייבים לפעול מתוך גמישות ניהולית פדגוגית אמיתית כדי להצליח לייצר חינוך מיטבי. על סמך נתוני ה-OECD מובן כי ככל שיועברו החלטות להחלטת המנהל – ישתפר מצב החינוך. מערכת גפ"ן היא מערכת כספית שבבסיסה הבטחה לייצר ולהרחיב את הגמישות הפדגוגית והניהולית של המנהל, אך המצב שונה לחלוטין. על משרד החינוך להקדים ולהזמין את ארגון מנהלי בתי הספר "מנהיגים", המייצג את מנהלי בתי הספר מכל הרצף הגילאי ומכל המגזרים, כדי להביא לתיקון המצב, וככלל - להיות שותף בחשיבה, בתכנון ובקבלת החלטות של הנושאים השונים במערכת החינוך.

1

להלן עיקרי הסוגיות הטעונות שינוי:

1. חוסר אמון

משרד החינוך לא משתף את המנהלות/ים, מנהיגות/י השטח, בקבלת החלטות. היעדר שיתוף המנהלים מייצר החלטות שלא מותאמות לשטח ולצרכי הקהילות. גם תוכנת הגפ"ן אינה משקפת אמון, אלא בקרה ורגולציה עמוקה ביותר.

אנו דורשים לשתף את ארגון מנהלי בתי הספר היחיד, "מנהיגים", בתהליכי קבלת החלטות מראש כדי להימנע מתיקונים בדיעבד.

2. בירוקרטיה רבה

הרגולציה הולכת ומחמירה. מנהלים עוסקים במילוי טפסים ואישורים בלתי נגמרים במקום ניהול בית הספר. לפי אופן הפעולה הנדרש כרגע, המנהל נדרש לעבוד מול מערכת דיווח נוספת ולבצע פעולות רבות באופן כפול - פעם במערכת הכספית הבית ספרית ופעם במערכת הגפ"ן, ובכל אחת מהמערכות נרשם התכנון (הצעת מחיר) והביצוע (חשבונית). סה"כ 4 פעמים כל פעולה! בנוסף, כל פעולה במערכת הגפ"ן מחייבת אישורים של מספר גורמים. הדבר מהווה הרעה מבחינת הגמישות התפעולית שהיתה נהוגה עד כה וגם מעכב את ביצוע הפעולה עד שלעיתים כבר אינה רלוונטית.

יש לבטל את חובת האישורים השוטפים והמפורטים לגבי כל חשבונית ופעולה, ולהסתפק בהגשת תכנית יעדים כללית בתחילת שנה, תכנית ביצוע בסוף שנה, ובקרת כספים לפי הצורך.

3. שיעור גבוה של תקציב קשיח

בבתי ספר רבים תכנית גפ"ן אינה מגדילה את תקציב ביה"ס, אלא אך מעבירה תקציבים שנוהלו ע"י המשרד (מלגות, קורס עזרה ראשונה ועוד) לידי מנהל בית הספר; יתרה מכך, תקציבים רבים אף צומצמו. חלק גדול מהתקציב, ולעיתים רובו, הינו תקציב קשיח שהמנהלים מחויבים לרכוש, מכאן שעומק הגמישות אינו אמיתי, ולא רק זאת - אלא שכעת המנהל נדרש לפרוצדורות כדי לספק לתלמידיו את אותו השירות. בנוסף, קיימים שירותים שגם אם המנהל אינו רוצה לצרוך - המערכת מחייבת אותו (המשך תיכון וירטואלי, מאגר סרטים וכדו').

כמו כן, התקציב כולל שירותים קבועים שכלל לא צריך לבחור והם רק מייצרים נראות של הגדלת התקציב שעומד לרשות ביה"ס בעוד שירותים אלה ניתנו בעבר (לדוגמא רישיון מייקרוסופט למורים ולתלמידים).

יש להפסיק את הקשחת התקציב, ו/או להמשיך לספק את שירות החובה בלי פרוצדורת מנהל. כמו כן, יש להבהיר כי הגפ"ן משקף בעצם את כלל התקציבים של משרד החינוך לביה"ס וכלל אינו קשור לגמישות ניהולית.

4. הדרכות

משרד החינוך ביטל את רוב שירותי ההדרכה הקבועים והעביר למנהלי בתי הספר את ההחלטה אם לרכוש ואיזו הדרכה. כל זה רק לכאורה. יש תחומים בהם חייב המנהל לרכוש הדרכה, ובמקרים אלה לא ברור מה הועילו חכמים בתקנתם ולמה להעביר כסף עם הגבלת שימוש ברורה. כמו כן, נאמר למנהלים כי לא יוכלו לקבל הנחיות בנושאים נדרשים אם לא ירכשו הדרכה. שוב, אם התכניות כולן מוכתבות ע"י משה"ח אך עדיין חייבים הדרכה כדי לעמוד בדרישות - אז אין טעם בהעברת התקציבים לכאורה.

2

כל עוד משרד החינוך לא יאפשר לבתי הספר גמישות פדגוגית אמיתית בתכנים - אין טעם במצג שווא של העברת תקציבים להחלטת מנהל.

5. סד זמנים דוחק

כידוע, עקב המצב הפוליטי במדינה, משרותיהם של שר חינוך ומנכ"ל המשרד נמשכות תקופות קצרות. מכאן נגזרות הנחיות ופעולות בסד זמן שאינו סביר. לא ניתן ולא אחראי לדרוש מהמנהל לקבל החלטות כלכליות משמעותיות תוך שלושה שבועות במהלך חודש מאי, תוך כדי הכלה ולמידה של רפורמות פדגוגיות שונות. בלתי ניתן להבין ולהטמיע שינוי כלכלי וניהולי כה עמוק, בזמן שגם נציגי המשרד אינם יודעים את כל פרטי התכנית, ובפרט כשההשלכות הן כבדות על כוח האדם ותקציבי ביה"ס. בהמשך ללוח הזמנים הלא סביר, נסגרו בפני בתי הספר האפשרויות להזמנת הדרכות, שעות בודדות לתחילת השנה וכו'. אמנם נעשו תיקונים רבים ללוח הזמנים וממשיכים להיעשות אך תיקונים אלה נובעים מהפער בין הנחיות המשרד והמציאות בשטח.

על משרד החינוך לעבוד בשיתוף פעולה עם ארגון "מנהיגים" תוך תיאום "גאנט" סביר בכל נושא, ובוודאי כעת לפתוח את מגבלות הזמנים ולאפשר לבתי הספר ללמוד את הכללים ולרכוש באחריות את התכנים הנדרשים להם.

6. ביטול הקולות הקוראים ותקציבי תכניות ייחודיות

ה"קולות הקוראים" שהיו נהוגים עד כה הכבידו בבירוקרטיה רבה על מנהלי בתי הספר. כמו כן, התקציבים התוספתיים היו מועברים לבתי הספר בשלב מאוחר אחרי פתיחת השנה והקשו על

התארגנות ראויה. על כן פנינו וביקשנו לבטל את הבירוקרטיה הזו, אך מה שבוצע בפועל זו העלמה של התקציבים. בתי ספר שמפעילים תכנית מיוחדות הזקוקות לתקציבים נוספים נותרו עם מחויבויות להפעלת תכניות אך ללא התקציב הנדרש לכך.

כך גם לגבי תכניות ייחודיות בהן השתתפו בתי ספר מבחירה. כעת מופחתת עלות ההשתתפות מתוך תקציבי ביה"ס. לדוגמא – השתתפות מנהלת ביה"ס בתכנית "מפרש" ממומנת כעת מתקציב ביה"ס, וכמובן שנעלם גם התקציב אותו היה ביה"ס מקבל ליוזמות חינוכיות. כך גם לגבי השתתפות תלמידים בתכניות אקדמיות שונות ועוד.

יש לתקצב את בתי הספר בהתאם לתכניות המופעלות בהם, בשלבי תכנון שנת הלימודים וטרם פתיחתה, וללא מילוי טפסים. לגבי תכניות ייחודיות ותקציבים ייחודיים, למעוניינים בהם בלבד, יש להסתפק בהצהרת מנהל בשלב תכנון השנה ובדו"ח ביצוע בסופה. כמובן, תמיד ניתן לבצע בקרות.

7. ביטול רצף התכנון השש שנתי בחינוך העל יסודי

משרד החינוך מרבה לדבר בשתי שפות. בהתאם לכך בולטת סוגיית בתי הספר השש שנתיים, בהם פועל מנהל מוסד שש שנתי, אך גם מנהלי ביניים כדוגמת מנהל חטיבת הביניים. במסגרת חוסר האמון של משה"ח במנהלי השטח, הוא לא סומך על מנהלי המוסדות שיקבלו החלטות בשיתוף פעולה עם הכפופים להם ולכן חוסם בפני המנהלים השש שנתיים את האפשרות לנהל את תקציב המוסד המלא.

מנהל המוסד חייב להיות בעל הסמכות לניהול ישיר של תקציבו, ולא רק לאישורו בדיעבד.

3

8. התחייבות מנהל להשתתפות בבחינות מיצ"ב

משרד החינוך דורש ממנהלי בתי הספר להתחייב שישתפו פעולה עם בחינות המיצ"ב על אף בעייתיותן הידועה והיותן סלע מחלוקת.

אין לכרוך בשום אופן את העברת התקציבים לבתי הספר בתנאי השתתפות בבחינות מיצ"ב, אלא להפריד את שני הנושאים ולקיים שיח אמיתי ומעמיק עם ארגון "מנהיגים" לגבי המדידה וההערכה הראויות והמתאימות למאה ה-21.

9. העברת הכספים בפעילות

בתי הספר מתכננים את התכניות החינוכיות כבר מתחילת השנה ובמהלכה. התחייבויות כספיות כלפי ספקים נוצרות בהתאמה. לא ניתן לייצר התחייבות עתידית כל זמן שהכסף אינו קיים בחשבון בית הספר. מצב בו התקציב השנתי אינו מועבר לבית הספר בתחילת השנה אלא בפעילות מעכב ומחבל באפשרות לבנות את התכנית כראוי. די אם נבין שתקציב שיגיע בסוף השנה לא יהיה בר שימוש והתלמידים יאבדו את הכספים המגיעים להם.

יש להעביר לבתי הספר את כל התקציב עם תחילת השנה.

10. בתי הספר של החינוך המיוחד

בתי הספר של החנ"מ לא הוכנסו לגפ"ן. הדבר מונע מהם להיכנס לתכניות שחשובות לפיתוח והעצמת מנהלים וצוות חינוכי.

יש למצוא פתרון שיסדיר את פעולות החינוך המיוחד מבלי לפגוע בהם, וכדי שלא לשמר את התחושה על היחס המפלה כנגדם.

11. בתי ספר קטנים

גודל תקציב הגפ"ן בבתי ספר קטנים אינו מאפשר התנהלות ראויה ובקושי ניתן מענה בסיסי. במקרים כגון אלה מתחייב מענה מותאם שיאפשר לבתי הספר לספק לתלמידים את כל הנדרש.

12. התייקרות מחירים עם הכניסה לגפ"ן

עלות שירותים ותכניות שנרכשו לפני הכניסה לגפ"ן היתה נמוכה משמעותית. למרבה הפליאה, עם הכניסה לגפ"ן – המחיר עלה וממילא היכולת לרכוש תכניות פחתה. רק לצורך הדוגמא – תוכנת משו"ב עלתה לבי"ס 4045 ₪ וכעת 7280 ₪. כך גם עלות השתתפות בתכניות FRC, ועוד.

13. מימון השתלמויות מוסדיות

בתי הספר מזמנים למוריהם השתלמויות מוסדיות ללמידה משותפת והתפתחות מקצועית. עד כה היו בתי הספר זכאים לקבל השתלמויות דרך הפסג"ות. כעת, לפי הנחיות הפסג"ות, נראה שבתי הספר יידרשו לרכוש השתלמויות דרך הגפ"ן.

אם כך הדבר, זהו רכיב נוסף המושת על בתי"ס מתקציב הגפ"ן, מה שמחזק את ההבנה כי הגפ"ן הוא איגום כל התקציבים שהועברו לבתי הספר דרך כל הגורמים והגופים – אלא שמשום מה באופן שאינו ברור, הסך הכולל מצטמצם משמעותית ולא ניתן לרכוש באמצעותו את כל הנדרש.

14. סעיפי אחזקה ותשתיות

בניגוד לתיקנון ולתמחור שהגדיר משרד החינוך בשעות הוראה ובעובדי המינהל (אע"פ שהתקן והתעריפים אינם עדכניים), המשרד לא תיקן את ההוצאות האחרות הנדרשות בכדי להפעיל את בית הספר וגם לא קבע את הגורם שאמור לשלם עבורן. הסכום והסעיפים שהמשרד מגדיר להוצאות אחרות הם ארכאיים, זניחים ובחטיבת הביניים אינם מתוקצבים כלל. גם בנושאי בינוי ושיפוצים משרד החינוך לא מקצה כספים באופן ישיר, והנראות של בתי הספר מציפה את הפער הסוציו-אקונומי במלוא חריפותו.

גפ"ן הוקצה סכום זעום של 20% או 150,000 ש"ח, הנמוך מביניהם, לתמיכה בחלק מההוצאות הללו. על מנת להגדיל את גמישות ניהול התשתיות יש להגדיל את ההקצאות לסעיפים אלה.

15. מסלול "יוזמות רשות / בעלות"

מאז כניסת מערכת הגפ"ן, קיבלו מנהלים רבים הודעות מהרשות המקומית על קיצוץ תמיכת הרשות בבתי הספר, ואף הנחיות לרכוש תכניות עירוניות מתקציב בית הספר. לפי דיווחי רשויות, במהלך הגפ"ן צומצמו תקציבים שהיו מועברים לרשויות ונאמר להן כי הוא נמצא בתקציב הגפ"ן של בתי הספר!

בהתאמה קיבלו מנהלי בתי ספר הנחיות מהרשויות לשריין 20%-35% לתכניות שברצונה של הרשות להפעיל, מה שמייצר אוירה עכורה בין בתי הספר לבין הרשויות, וכמובן – מצג שווא של תקציבים שהועברו לבתי הספר אך הם לא בשליטתם.

אם הגפ"ן נועדה לייצר גמישות למנהלות/ים – הרי שהתנהלות כמו זו המתוארת בסעיף זה אינה משקפת זאת, אלא הופכת את מנהלי בתי הספר לזרוע מבצעת של הרשויות ולמעין 'תקציבאי אגף החינוך'. זאת ועוד, אם חותרים להעביר את האחריות למימון מערכות החינוך המקומיות לרשויות, נראה כי במציאות שבה רק 10% מכ-300 רשויות הינן עצמאיות כלכלית ואילו 90% מהרשויות נתמכות ע"י המדינה דרך מענקי איזון ותקנות ישירות, הדבר רק יגביר את הפערים בחברה.

16. השתת עלויות נוספות כדי לממן את תכנית הגפ"ן עצמה

מתוך סלי בתי הספר בתקציבי הגפ"ן, מוקצים סכומים משמעותיים לטובת מימון התקורות של משרד החינוך / הרשויות / הבעלויות במימוש התכנית.

17. טענת ההפרטה

מעבר לכלל המפורט לעיל, קיימת טענה רצינית ורחבת היקף לפיה יוזמת הגפ"ן גורמת למעשה להפרטת שירותים בתוך המערכת מבלי שהושקעה מחשבה מעמיקה בדבר. ככלל, נכון היה להעניק למנהלות/י בתי הספר גמישות ניהולית תקציבית ביחס לכוח האדם אותו הם מנהלים כיום – גם לנוכח המשבר הלאומי של נטישת אנשי החינוך, זאת במקום לשלם סכומים משמעותיים לספקים חיצוניים, שבמקרים רבים הם למעשה אותם אנשי החינוך באדרת אחרת.

אין במסמך זה כדי למצות את טענת ההפרטה. דיון בהיבט יסודי זה מחייב העמקה וזמן, והוא לפתחה של מערכת החינוך.

לסיכום,

מערכת הגפ"ן היא מערכת חדשה, ובכל יום מתבררות מורכבויותיה. אנו קוראים למשרד החינוך לתקן את כל הסעיפים שטעונים תיקון ופרסנו כאן בהרחבה, וכן לתאם פגישות סדורות עם ארגון "מנהיגים" כדי לתקן ולהיטיב את פעולת המערכת כולה.

מנהלות ומנהלי בתי הספר, מנהיגי הקהילות, הם המכירים באופן הטוב ביותר את הארגונים שהם עומדים בראשם ואת צרכיהם – ועל כן כל ההחלטות במערכת החינוך צריכות להיעשות בשיתוף עם נציגות מטעמם.

5

בברכה,

אורית גור כהן, יואב פרידן, אביגיל סאמין
יו"ר משותפים, "מנהיגים" - ארגון מנהלי בתי הספר

העתקים:

1. חברינו וחברותינו – מנהלות/י בתי הספר
2. מר חיים ביבס, יו"ר השלטון המקומי