

י"ב טבת, תשפ"א
27 דצמבר, 2020

ביזור סמכויות לרשויות המקומיות

מחקר שטח

פורום קהלת

עם פרוץ משבר הקורונה בחודש מרץ נאלצה מערכת החינוך לשנות את אופן הפעולה הרגיל שלה. ממערכת שעות רגילה בכיתות עברה מערכת החינוך כולה ללמידה מרחוק לתקופות ממושכות, וללמידה היברידית המשלבת לימודים חלקיים בכיתה, עם למידה מקוונת מרחוק, תוך שינויים מרובים ותכופים של מתווה ההפעלה. מערכת החינוך הישראלית אינה מורגלת בלמידה מרחוק, והתקשתה מאוד לעשות את המעבר – על מובניו הלוגיסטיים והפדגוגיים כאחד. בנוסף, מערכת החינוך הישראלית מאופיינת בריכוזיות גבוהה מאוד. במחקר של ארגון ה-OECD¹, נבדק מי מקבל את ההחלטות החשובות הנוגעות לארגון ההוראה, ניהול כוח האדם במערכת, תכנון הלמידה וניהול המשאבים במערכת החינוך. תוצאות המחקר מראות באופן חד משמעי כי מערכת החינוך הישראלית ריכוזית מאד בהשוואה למדינות המפותחות. 69% מההחלטות בארבעת התחומים מתקבלות בישראל ברמת השלטון המרכזי לעומת 35% בממוצע מדינות ה-OECD ורק 19% מההחלטות בישראל נשארות ברמת בית הספר לעומת ממוצע של 34%. בנוסף, יותר סמכויות ניתנות לרשויות ולמחוזות בהשוואה לישראל. רק פורטוגל, טורקיה, מקסיקו ולוקסמבורג הקטנה נמצאו יותר ריכוזיות מישראל.

משבר הקורונה אתגר את הריכוזיות הגבוהה של משרד החינוך הישראלי, שהתקשה מאוד לנהל משבר כה מורכב הדורש קבלת החלטות דיפרנציאלית ממטה משרד החינוך בירושלים. רשויות נבדלות זו מזו במאפיינים רבים כמו הרכב האוכלוסייה, צפיפות הכיתות, משאבים עירוניים, מבנה הרשות - כולם מאפיינים חשובים גם להיקף התחלואה ברשות וגם להפעלת מערכת החינוך. גם באותה הרשות בעצמה יכולים להיות הבדלים גדולים בין שכונות ובתי ספר. משרד החינוך בנה מתווה אחיד לכל מערכת החינוך ומערכת הפעלה אחידה, אך זו לא התאימה לרשויות ובתי ספר רבים. הניסיון להחיל גזירה שווה על כל הרשויות וכל בתי הספר נועד מראש לכישלון, ואכן לא עבד במרבית הרשויות.

הפעילות בסביבה כאוטית המשתנה תדיר, ולנוכח היעדר הנחיה מתאימה הביא לבלבול ואף שיתוק בחלקים גדולים של מערכת החינוך הישראלית בראשיתו של המשבר. אל הואקום שנוצר בניהול המערכת נכנסו במקרים רבים הרשויות המקומיות, המנהלות בפועל חלקים ניכרים של מערכת החינוך גם בימי שגרה, ועשו

זאת ביתר שאת בזמן חירום. היתרונות של הרשויות המקומיות הם בהיכרות העמוקה עם האתגרים המקומיים, עם המשאבים והדרכים לפתרון, וכמובן במהירות התגובה הנובעת מהקרבה לשטח. בשל הקרבה לשטח, ברשויות רבות היתה הבנה מהירה של הבעיות, הצרכים – וגם הפתרונות.

על אף הצהרות מצד משרד החינוך על מתן אוטונומיה גדולה יותר לרשויות המקומיות ביקשנו לבחון עד כמה הועברו בפועל סמכויות מצד משרד החינוך, וכיצד התמודדו הרשויות המקומיות עם המשבר. החל מחודש יולי 2020 ערכנו שיחות עומק עם מנהלי אגפי חינוך ברשויות רבות, מחתכי אוכלוסייה ואזורים גאוגרפיים שונים. כולל מנהלי אגפי חינוך מירושלים, קרני שומרון, בית שמש, אריאל, מועצה אזורית שומרון, עמק המעיינות, אורנית, קריית ארבע, רמות נגב, בית ג'אן, חדרה, בית שאן, כפר סבא, כפר קאסם, גן יבנה, גזר, ירוחם, ראשון לציון, חדרה, שדות נגב, שער הנגב, ביתר עילית, חוף הכרמל, עמק יזרעאל, משגב, דרום השרון. כן שוחחנו עם סמנכ"לית תפעול מרשת חינוך פרטית, ועם יו"ר הוועדה לחינוך ערבי אשר עדכן אותנו ביחס למצבן של עשרות רשויות ערביות.

המשרד הצהיר אמנם כי הוא רואה בברכה התערבות מצד הרשויות המקומיות ויוזמות מצידן לסיוע לבתי הספר, אך בפועל לא הועברו סמכויות מהשלטון המרכזי לידי הרשויות ולא נעשה שום צעד מעשי אחר לקידום הנושא. ניכר גם כי לא חל שום שינוי תפיסתי ביחס למקומן של הרשויות המקומיות בניהול מערכת החינוך המקומית. כך לדוגמה: הרשויות המקומיות הוכיחו יכולות טובות במיוחד בזיהוי שרשראות הדבקה וקטיעתן, אך במקום לתמוך בהן ולהעביר להן משאבים נוספים לשיפור יכולותיהן בתחום חיוני זה, בחר משרד החינוך להשקיע תקציבים משמעותיים דווקא בהקמת "מרכז שליטה לקורונה" בתוך המשרד, הרחק מהשטח, ולגייס 100 עובדים חדשים לשורותיו של אותו משל"ט.

בעיריית ירושלים פועלים ישירות מול נתוני משרד הבריאות כדי לנטר חשיפות בבתי הספר, כיוון שלמשרד החינוך לוקח זמן רב מידי להתעדכן על אירועים ולהגיב אליהם.

עיריית כפר קאסם הקימה מערך לחקירות אפידמיולוגיות, ונעזרת בתוכנת עץ משפחתי לזיהוי מעגלי חשיפה אפשריים. באחד המקרים הם דיווחו למשרד הבריאות על חשיפה של חולה מאומת למספר רב של אנשים, וביקשו שיוציא לאותם אנשים הוראה להיכנס לבידוד, אך משרד הבריאות הוציא את הודעתו רק לאחר 12 ימים.

בקרני שומרון החלה תחלואה בבית הספר, ראש אגף חינוך ביקש לסגור את בית הספר אולם לא עלה בידו לקבל אישור מהדרג המפקח. לבסוף הורה על סגירת בית הספר על דעת עצמו ומנע התפרצות יישובית.

מנהלי מחלקות חינוך רבים איתם שוחחנו טענו כי בזכות קרבתם לשטח, הם הקדימו בחודשים רבים את משרד החינוך בזיהוי בעיות וצרכים של מוסדות חינוך, וכי גיבשו פתרונות לאותן בעיות זמן רב לפני שהמשרד הצליח לגבש ולפרסם נוהל מסודר לפתרון. חלק מהרשויות פעלו לפי הבנתן גם ללא אישור רשמי מהמשרד ולעיתים אפילו מול התנגדות מטעמו. רשויות אחרות אשר חששו לפעול ללא אישור המשרד דיווחו כי בעיות רבות נותרו זמן ארוך מדי ללא כל מענה.

לדוגמה, מספר רשויות זיהו בשלב מאוד מוקדם של המשבר כי ההסעות מהוות נקודת תורפה, ופעלו לצמצום מערך ההסעות באמצעות עידוד הורים להסיע את ילדיהם באופן עצמאי. חלקם גם בנו מערכת שעות מדורגת שאיפשרה יצירת קפסולות קבועות גם בהסעות.

דוגמה נוספת היא היוזמה שנקטו רשויות רבות למעבר לשבוע לימודים של חמישה ימים בלבד בגנים, וזאת במטרה לצמצם את הצורך בצוותים מחליפים ולהימנע ממצב בו סייעת מחליפה אחת נפגשת עם מאות ילדים מידי שבוע.

הקרבה לשטח וקבלת החלטות דיפרנציאלית היתה הכרחית להתמודדות עם המשבר. מועצות אזוריות, למשל, פועלות אחרת לחלוטין מערים או מועצות מקומיות. במועצה אזורית חלק ניכר ממערכת החינוך נמצא מחוץ ליישובים, ונדרש למערכי הסעות גדולים. מתווים שנבנו על סמך חלוקה לקפסולות בכיתות, אבל ערבבו בין כיתות בהסעות היו מתווים שלא התאימו למועצות האזוריות, וחלקן העדיפו שההורים יסיעו את ילדיהם לבתי הספר, תוך מציאת פתרון נקודתי למי שאינו מסוגל. גם בקרב הערים היו הבדלים מאוד גדולים בין ערים בעלות אוכלוסיות שונות. בירושלים, למשל, עיר עם מערכת חינוך מאוד גדולה ובה שלוש אוכלוסיות מובחנות: אוכלוסייה חרדית גדולה, אוכלוסייה ערבית במזרח ירושלים, ואוכלוסייה כללית. כל אחת מהאוכלוסיות האלה התנהלה אחרת במשבר הקורונה ודרשה דרכי התמודדות אחרים.

במועצה אזורית שדה נגב המורכבת בעיקר מקיבוצים ביקשו לייצר קפסולות המבוססות על מקום מגורים, ולא על פי כיתות האם, בכדי לצמצם אוכלוסיות של נחשפים – כיוון שממילא התלמידים חוזרים לבתי הילדים ומתערבבים בקיבוץ. הם ביקשו שהלימודים יתקיימו בתוך הקיבוצים, במבני ציבור מקומיים מתאימים, אבל משרד החינוך אסר זאת. את הלמידה לפי מקום המגורים התיר בסופו של דבר משרד החינוך, לאחר שכנועים והתעקשות מצד המועצה, אבל דרש להמשיך ולהסיע את התלמידים לבתי הספר וזאת תחת לימוד במבנים יעודיים שהוכשרו לשם כך ע"י המועצה. במועצות אחרות בוצע הפרדה בקפסולות בין ישובים מבלי שמשרד החינוך או הפיקוח עודכן בדבר. הדבר אפשר הגנה רחבה יותר וצמצום מעגלי החשיפה וההדבקה.

בקרב ראשי אגפי החינוך עלה צורך במיעוט בירוקרטיה וקיצור תהליכים, במיוחד לנוכח הקצב המהיר של השינויים. מנהלי מחלקות חינוך רבים התייחסו למשרד החינוך כאל "ספינה גדולה" שקשה לה לשנות כיוון. דרכי הפעולה של משרד החינוך נשענות על פרוצדורות סדורות, דיוני מטה ותהליכים שמשקללים צרכים רבים – ועל כן לוקחים פרקי זמן ממושכים. עבור מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות אלה היו גורם מפריע ומעכב שמנע מהם הרבה פעמים לפעול בדרכים רצויות לצמצום נזקי הקורונה.

לדוגמא, המחסור במכשירי קצה עלה מאוד מהר בתהליך הלמידה מרחוק. הרשויות פעלו בכל האמצעים שבידיהן כדי לצמצם את המחסור: ברשויות מסוימות קנו מכשירים חדשים מתקציבים מקומיים, פעלו להשמיש מכשירים ישנים שהיו ברשות, להשאיל מכשירים מבתי הספר, השתמשו בתקציבי רווחה, השיגו תרומות מעמותות וכד'. ברוב הרשויות המקומיות שדיברנו איתן דיווחו על צמצום משמעותי של הבעיה הלוגיסטית של אמצעי קצה, הרבה לפני שמשרד החינוך הוציא קול קורא לבתי הספר בתחילת ספטמבר, ופרסם מכרז לרכישה מרוכזת של מחשבים בתחילת שנת הלימודים. כך, אמרה לנו אסנת ספורטה מנהלת מחלקת החינוך בעיריית חדרה כי "משרד החינוך חייב לפשט את התהליכים, הוא עסוק בבירוקרטיה. כשהיה אצלנו קושי עם קשישים בודדים שלא יכלו לצאת לקניות, משרד הרווחה העביר כסף לחשבון הבנק של העירייה כדי שנקנה מזון לקשישים, ואנחנו יצאנו לסופר וקנינו מייד. משרד החינוך עדיין עם

קול קורא לרכישת טאבלטים ועד שזה יגיע לשטח כבר תיגמר הקורונה. זה הרבה מאוד חוסר אמון במערכת".

ארבעה יסודות מהווים את התשתית לקיומה של יכולת מצד הרשות המקומית לסייע למוסדות החינוך ולייצר פתרונות מתאימים לכל אתגר: אוטונומיה ניהולית לבתי הספר, תקציב גמיש בידי הרשות, איגום משאבים ושיתוף פעולה בין בתי הספר, הרשויות ומערך הפיקוח.

אוטונומיה ניהולית – כיוון שאותם כללים קשיחים המגבילים את מרחב הפעולה של בתי הספר חלים גם על הרשות המקומית בבואה לסייע להם. על קומת היסוד של האוטונומיה הבית ספרית ניתן לבנות קומה נוספת של עשייה ברמת הרשות. הרשות אינה יכולה ואינה אמורה לבוא בנעליהם של מנהלי בתי הספר, אך יש ביכולתה לאפשר מענים מגוונים יותר באמצעות יצירת שיתופי פעולה בין בתי ספר וציבורים שונים ובאמצעות רתימת כוחות ומשאבים מחוץ לכותלי המוסדות.

תקציב גמיש לרשות – מאותה סיבה שנדרש תקציב גמיש לבתי הספר: כיוון שקיימות מעט מאוד יוזמות משמעותיות שניתן ליישם ללא משאבים גמישים. הצלחתן של רשויות חזקות להעניק לתלמידיהן שירותי חינוך טובים יותר בתקופת הקורונה נובעת במידה רבה מיכולתן להקצות תקציבים תוספתיים משמעותיים לטובת העניין. ליישום נקודה זו על משרד החינוך להקצות לרשויות המקומיות תקציבים תוספתיים, דיפרנציאליים וגמישים, לצד התקציבים התוספתיים המוקצים לבתי הספר.

המתווה שקבע משרד החינוך לגיוס תומכי הוראה כלל מגבלות רבות ומיותרות על מאפייני העובדים שניתן לגייס, על שכרם, על המשימות שניתן להטיל עליהם ועל הכיתות בהן ניתן לשבצם. לו יזכו בתי הספר לגמישות התקציבית הנדרשת ואם יתאפשר גיוס עובדים באופן גמיש וללא מגבלות מיותרות יוכל כל מוסד חינוך לגייס עובדים נוספים לפי צרכיו הייחודיים. כך למשל, יוכל בית ספר יסודי לגייס עובדים בשכר נמוך וללא כל הכשרה להוראה, אך ורק לצרכי השגחה על תלמידים בקפסולות בזמן שהמורה המקצועי עובר בין הקבוצות השונות. ואילו בית ספר תיכון יוכל לגייס סטודנטים מצטיינים בשכר גבוה יותר, כדי לשבצם כ"מורים פרטיים" עם קבוצות קטנות של תלמידים הזקוקים לחיזוק.

בית ספר על-יסודי באריאל סובל מחוסר בכוח אדם בעקבות הדרישה לפיצול כיתות. תאורתית, ניתן היה לפתור את הבעיה באמצעות גיוס סטודנטים מהאוניברסיטה הממוקמת בסמוך לבית הספר. אך מכיוון שהמתווה לגיוס תומכי הוראה חל על בתי הספר היסודיים בלבד, בתי הספר העל-יסודיים עדיין כפופים לנהלים הרגילים, האוסרים בין היתר על גיוס עובדים ללא תעודת הוראה לצוות ההוראה של בית הספר.

רשויות רבות העסיקו את תומכי ההוראה בשכר נמוך מהשכר אשר נקבע על ידי משרד החינוך, וכך הצליחו להכפיל את מספר תומכי ההוראה. בזכות מהלך זה הצליחו אותן רשויות לקיים יותר ימי למידה מקרוב בשבוע, ליותר תלמידים. רשויות אחרות העידו כי נמנעו מלעשות זאת מהחשש שזה "לא יעבור ועדת ביקורת".

איגום משאבים – בידי הרשויות קיימים משאבים רבים העשויים לסייע לבתי הספר למתן מענה בסיטואציות מורכבות. הכוונה היא למשאבים מכל הסוגים – תקציבים, תשתיות וכוח אדם. כיום ניתן לבצע איגום משאבים כמעט בכל היבט תקציבי, למעט כאשר מדובר במשאבים שמקורם במשרד החינוך.

בעמק זרעאל הקימו את פרויקט מיח"ם, להקמת מרכזים יישובים לחינוך באמצעות איגום כלל משאבי הישוב הרלוונטיים. לאור התנגדות משרד החינוך פרויקט זה יושם בסופו של דבר רק לטובת החינוך הבלתי פורמלי ולכיתות הגבוהות בלבד.

בית-שאן וירוחם אינן רשויות עשירות, אך דיווחו כי בזכות איגום משאבים הצליחו בסופו של דבר להעניק לתלמידיהן למידה פרונטאלית בהיקף דומה לזה שהצליחו לייצר ברשויות חזקות. אך המשאבים בהם יכלו להשתמש לשם כך היו תקציבי פילנתרופיה ותקציבי החינוך הבלתי פורמאלי, הגמישים יותר מטבעם, ולא תקציבי משרד החינוך המיועדים לחינוך הפורמאלי.

שיתוף פעולה – כדי שלא תהיה התנגשות בין הגורמים השונים ב"פירמידת מערכת החינוך" אלא שיתוף פעולה פורה ומצמיח, נדרשת גישה המבוססת על כבוד הדדי ואמון, לפיה תפקידם של משרד החינוך והרשויות המקומיות הוא בעיקר לסייע למנהלי בתי הספר, לטפח אותם ולתמוך בהם, במקום גישה של בקורת, כפייה ופיקוח. מתוך גישה כזו יכולים שלושת הגורמים לפעול יחד באופן מתואם ומקדם, בין היתר באמצעות שיתוף מידע, חתירה להסכמות, וקבלת החלטות משותפת.

בעניין זה נציין את ההמלצה בתכנית "יוצאים מהריבוע" מטעם חברי כנסת בוועדת החינוך, על הקמת "קבינט חינוך מקומי". הוצע כי אותו קבינט, אשר יהווה גורם מקשר בין ה"שטח" לבין השלטון המרכזי, יורכב מצוות בסיס של ראש הרשות, מנהל אגף חינוך, נציג פיקוד העורף, נציג מנהלי בתי הספר ונציגי הורים. עוד הוצע כי קבינט החינוך המקומי יהיה אחראי על תכלול השימוש במרחבים ציבוריים לצרכי חינוך, על ניהול כוח האדם במערכת, ועל ריכוז נתוני התחלואה המקומיים. זוהי הצעה מבורכת ואנו תומכים בה.

מועצה אזורית גזר פיתחה מודל שלם להתמודדות עם אתגרי הקורונה, המבוססת על הגדרת יעדים, איסוף מידע וקבלת החלטות הניתנות ליישום באופן עקבי ושיטתי. מנהלת מחלקת החינוך ערכה מיפוי מסודר של כל הכיתות ומרחבי הלמידה ברשות, ובמקביל – מיפוי של כל שעות ההוראה בכל בתי הספר לפי חלוקה לשעות פרונטאליות, פרטניות ושהיה. שיתוף המידע הנדיר והייחודי בהיקפו, בין בתי הספר לרשות, וניהול המשאבים באופן שיטתי, איפשרו למועצת גזר לקיים חמישה ימי לימוד בשבוע עם חמש שעות לימוד בכל יום עבור כלל התלמידים בחינוך היסודי.