

## רפורמת גפ"ן במערכת החינוך

מסמך זה נכתב ביוזמת מרכז המחקר והמידע של הכנסת עבור ועדת החינוך, התרבות והספורט, ומובא בו מידע תמציתי על אודות רפורמת גפ"ן (גמישות פדגוגית וניהולית) במערכת החינוך. בתוכנית הגמישות הניהולית במסגרת רפורמה זו משתתפים כיום כ-3,500 בתי ספר (כ-65% מבתי הספר במערכת החינוך). כל הרשויות המקומיות בישראל משתתפות בתוכנית.

במסמך מוצגים רקע על התוכנית, הסבר על אופן פעולתה ותקצובה, וכן ביקורות עליה מצד גורמים הנוגעים בדבר. פרק 3, המתאר את תקציבי רפורמת גפ"ן ומוצג בגרסה הנוכחית של המסמך, עודכן באפריל 2023 בהתאם למענה שהתקבל ממשרד החינוך במרץ 2023.

### 1. רקע

באוגוסט 2021 התקבלה בממשלה החלטה 226 בנושא "התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך". על פי ההחלטה, התוכנית 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 בין השאר כי החל משנת הלימודים תשפ"ג (2022/23) יוקצה **תקציב ייעודי לשימוש מוסדות החינוך ("סל גמיש") לכל מוסדות החינוך בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים המשתתפים בתוכנית**, בהתאם למספר התלמידים הלומדים במוסד. הסל יוקצה באופן דיפרנציאלי, על בסיס קריטריון חברתי-כלכלי (מדד הטיפוח הבית ספרי). הסל הגמיש יועמד ישירות לשימוש בתי הספר, ומנגנון העברת הכספים לבתי הספר יסוכם בין משרד החינוך למשרד האוצר. המקורות התקציביים לסל הגמיש יוקצו מאיגום תקציבים של משרד החינוך ומתקציב תוספתי של משרד האוצר. לצד זאת נקבע כי מתווה הגמישות בחטיבה העליונה יאפשר הקצאה גמישה של תקציבים למוסדות החינוך באמצעות הבעלויות על בתי הספר ויהיה דיפרנציאלי בהתאם לעקרונות האמורים בהחלטה זו.

בהחלטה נקבע עוד כי למנהלי בתי הספר יוקצו סמכויות באופן דיפרנציאלי כך שההחלטות יתקבלו על ידי צוותי הניהול הנמצאים במעגל הקרוב לתלמידים. הסמכויות יינתנו בשלושה מרכיבים: (1) סמכות תקציבית – הסמכות לקביעת שימוש הסל הגמיש הבית ספרי; (2) הסמכות לערוך התאמות בתוכנית הבית ספרית באופן המשרת את יעדי משרד החינוך ואת צורכי התלמידים; (3) סמכות לארגון הלימודים במסגרת המשאבים הקיימים באופן התואם את הצרכים הבית ספריים, את היעדים הנדרשים ואת הכללים המחייבים. בהחלטה נקבע כי משרד החינוך יחלק את המוסדות המשתתפים בתוכנית לעד ארבעה הקבצים, במדרג מהגבוה לנמוך,

על פי היכולות הניהוליות והתוצאות החינוכיות האובייקטיביות שלהם ביחס לקבוצת מוסדות החינוך בעלי מאפיינים דומים. בהמשך לכך נקבע כי מתן הסמכויות יעשה בהתאם למדרג סמכויות שיקבע משרד החינוך, כך שלמנהל מוסד בהקבץ הגבוה ביותר יינתנו מרב הסמכויות, ולהפך.

נקבע כי **תוכנית הגמישות הניהולית תחול על מוסדות חינוך המעוניינים בכך מבין מוסדות החינוך הרשמי או מוסדות החטיבה העליונה בחינוך שאינו רשמי**, ובלבד שיתקיים בהם כל אלה, בהתאם להנחיות משרד החינוך: (1) הם מדווחים למשרד החינוך את כלל הדיווחים הנדרשים באופן מלא; (2) הם משתתפים במחקרים בין-לאומיים; (3) הם משתתפים בסקרים שוטפים של המשרד; (4) הם נמדדים על ידי משרד החינוך באופן מלא במדידה הנדרשת לצורך בחינת התוצאות החינוכיות בבתי הספר בהתאם ליעדי התוכנית.

במאי 2022 הציג משרד החינוך את תוכנית הגמישות הניהולית. על פי המשרד, מטרת התוכנית היא לדייק במתן המענים החינוכיים לתלמידים ולהגדיל את האפקטיביות הבית ספרית, באופן שיאפשר הקצאה גדולה יותר של תקציבים לטיפול רגשי, לתגבור לימודי ולהעשרה ולתלמידים מרקע מוחלש. על פי המשרד, התוכנית היא מהלך חינוכי ראשון מסוגו, שכן לראשונה משרד החינוך מצמצם את סמכויותיו לטובת העברתן אל בתי הספר ואל הרשויות.

## 2. מערכת גפ"ן (גמישות פדגוגית ניהולית)<sup>1</sup>

בהתאם להחלטת הממשלה האמורה השיק משרד החינוך במאי 2022 את מערכת גפ"ן המקוונת, שנועדה להציג למנהלים את התקציב הגמיש העומד לרשותם. המערכת מאפשרת גיבוש תוכנית עבודה בית ספרית וניהולה, תכנון של התקציב, רכישה של מענים חינוכיים מותאמים ודיווח על ביצוע.

בתחילת יוני 2022 נפתחה המערכת לשלב התכנון המלא,<sup>2</sup> שבמהלכו המנהלים היו אמורים לגבש במערכת את תוכנית העבודה הבית ספרית לשנת הלימודים תשפ"ג ולתכנן את תקציב גפ"ן העומד לרשותם. לצורך כך הוצעו במערכת **אלפי מענים במגוון תחומים לבחירת המנהלים, בשישה סלים מרכזיים** (ראו להלן) המשקפים, על פי משרד החינוך, את ליבת העשייה החינוכית. בתחילת אוגוסט 2022 נפתחה המערכת לרשויות המקומיות לצורך גיבוש תוכנית העבודה בסל הרשותי (ראו הרחבה בפרק 2.3).

משרד החינוך קבע כי מנהלי המוסדות נדרשים להגיש תוכנית עבודה ל-70% מהתקציב עד לתאריך 1 בנובמבר 2022 וכי השלמה לתכנון של 90% מהתקציב תידרש עד לתאריך 1 בפברואר 2023. אשר לסל הרשותי קבע משרד החינוך כי הרשויות נדרשות להגיש תוכנית עבודה ל-70% מהתקציב עד לתאריך 18 בדצמבר 2022 וכי השלמה לתכנון של 90% מהתקציב תידרש עד לתאריך 1 בפברואר 2023.

<sup>1</sup> המידע בפרק מתבסס על מדריך גפ"ן: משרד החינוך, [מדריך גפ"ן לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולרשתות החינוך, שנת הלימודים תשפ"ג](#), עדכון אחרון: 22 בדצמבר 2022.

<sup>2</sup> כדי לאפשר היערכות מתאימה לשלב התכנון המלא נפתחה מערכת גפ"ן לשלב של תכנון מוקדם ב-9 במאי 2022. בשלב זה יכלו בתי הספר לצפות בתקציב הבית ספרי לשנת הלימודים תשפ"ג, לבחור במענים של שעות בודדות, ימי הדרכה ומורים מובילים וכן לבקש להמיר שעות הוראה לתקציב גמיש בחטיבה העליונה.

התקציב לבתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים העצמאיות מועבר ישירות לחשבון הבנק הבית ספרי שהקימה עבורו הרשות המקומית. התקציב לבתי הספר העל-יסודיים השש שנתיים מועבר לבעלות או לרשות. התקציב מועבר לבתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים העצמאיות בשתי פעימות במהלך שנת הלימודים, בכפוף להגשת תוכנית עבודה בית ספרית ודוח ביצוע ראשון. בחטיבות העליונות ובבתי הספר השש שנתיים התקציב מועבר בחלוקה חודשית באופן שווה (12 תשלומים) ישירות לחשבון הרשות או הבעלות.

התקציב שמוצג למוסדות החינוך באמצעות מערכת גפ"ן נחלק לשני סוגים:

**התקציב הקבוע** – מורכב משני רכיבים: אחוזי מינימום שנקבעו לששת הסלים, המצטברים לכדי 25% מהתקציב; שוברים הצבועים לטובת פעילויות שהמשרד הגדיר כחיוניות, כגון שירותי אינטרנט ותחזוקת מחשבים.<sup>3</sup> על פי המשרד, גם בתוך המינימום שנקבע לסל יש גמישות רבה וטווח בחירה משמעותי.

**התקציב הגמיש** – יתרת התקציב גמישה לחלוטין וניתן להעבירה בין סלים בהתאם לצורכי בית הספר.

## 2.1 סלי המענים

כאמור, במערכת גפ"ן רוכזו אלפי מענים בתחומים שונים בשישה סלים מרכזיים. להלן פירוט הסלים והמינימום הנדרש בכל אחד מהם:

- **סל מענים פדגוגיים ורגשיים (ללא מינימום)** – נועד לתת מענה לצרכים הפדגוגיים, הרגשיים והאקלימיים בבית הספר, ובכלל זה שעות עידוד למקצועות בחירה/הגבר, תוכניות לימוד במקצועות השונים, תוכניות לשיפור האקלים הבית ספרי, התערבויות פסיכולוגיות, תוכניות לשיפור מיומנויות הלמידה, שימוש בתוכנות ללמידה דיגיטלית, מתגברים חינוכיים וספורים לימודיים. הסל כולל שוברים ייעודיים לחטיבות העליונות: לימודי עזרה ראשונה בכיתה י' ושוברים לתוכנית תיכון וירטואלי.
- **סל חינוך חברתי-ערכי והעשרה (לפחות 5%)** – מיועד לפעולות ולתוכניות העשרה בתחום החברתי והערכי, לרבות טיולים, פעילויות גיבוש, מעורבות חברתית, התנדבות בקהילה, חוגי ספורט ותחרויות ספורט, מופעי מוזיקה וחוגים. במסגרת הסל הוגדר מינימום לשלושה נושאים שמשרד החינוך מבקש שישולבו בתוכניות העבודה הבית ספריות: חינוך חברתי (3%), חיים בשותפות (1%) ותרבות יהודית-ישראלית (1%).
- **סל מנהיגות חינוכית (לפחות 7%)** – נועד לתת מענה בנושא פיתוח מקצועי והדרכה, רווחה וחוסן להנהלה ולצוות המורים כקבוצה וכפרט. הסל מאפשר העצמה ופיתוח מקצועי וכן הדרכה של הצוות החינוכי, שילוב כלי ניהול מתקדמים, שירותי יעוץ וליווי לצוות ולמנהל ופיתוח שותפות והדרכת הורים. כמו כן הסל כולל ליווי מחוזי לצורך הטמעת הגמישות הניהולית.

<sup>3</sup> שוברים הם תקציבים המיועדים לפעילויות מסוימות המחויבות בבית הספר על פי החלטת משרד החינוך. בשנת הלימודים תשפ"ג הוגדרו כמה שוברים ובהם שוברים לאינטרנט וכלי מייקרוסופט, לתחזוקת מחשבים ורכישת תוכנה לניהול פדגוגי, לכלים פדגוגיים כגון תוכן דיגיטלי ומאגר הסרטים, לימודי עזרה ראשונה בכיתה י' והתוכנית תיכון וירטואלי.

- **סל לקידום רווחת התלמיד (לפחות 8%)** – מיועד בראש ובראשונה למלגות לתלמידים עבור הנחות בגין תשלומי הורים,<sup>4</sup> לקידום תוכנית השאלת ספרי לימוד. לאחר מיצוי המענים בתחומים אלו יכולים מנהלי בתי הספר לבחור במערכת גם מענים נוספים התורמים לרווחת התלמיד, כפי שיוצעו במערכת.
- **סל מענים לאוכלוסיות במיקוד (לפחות 5%)** – מיועד לתחום הכלה והשתלבות, למתן מענים לימודיים ורגשיים לנוער בסיכון, עולים ואוכלוסיות נוספות. סל זה נועד לטובת קידום תלמידים הזקוקים למענים ייעודיים וכן להכשרת הצוותים החינוכיים למטרה זו.
- **סל תשתיות בית ספריות (ללא מינימום)** – מיועד להצטיידות ולמענים תקשוביים ולוגיסטיים שמטרתם לאפשר סביבת למידה מתקדמת ומותאמת לצרכים הפדגוגיים והחברתיים של בית הספר, לרבות פיתוח סביבות למידה מתקדמות, רכישת עזרים פדגוגיים, אחזקה וריענון של התשתית התקשובית וסיוע כלכלי-מינהלי לתפעול בית הספר. בסל זה אין חובה להוצאה כספית מינימלית, אך בשנת תשפ"ג ניתנו לבתי הספר שוברים המיועדים למימוש בסל זה בלבד, לצרכים כגון תחזוקת מחשבים ותוכנות לניהול פדגוגי.
- כל אחד מששת הסלים מחולק לתתי-סלים. לדוגמה, סל חינוך חברתי-ערכי והעשרה מחולק לתתי הסלים האלה: מענים חברתיים, ערכיים וקהילתיים; פעילויות העשרה; תרבות ואומנות; חיים בשותפות; תרבות יהודית וישראלית.

## 2.2 סוגי מענים לבחירת המוסד

- מערכת גפ"ן מציעה למנהלי בתי הספר מענים רבים ומגוונים, והמנהלים יכולים לבחור מתוך מגוון זה וכך למלא את ששת הסלים. המענים שניתנים במערכת מחולקים לארבעה סוגים:
- **מענים משרדיים** – מענים שהמשרד מספק באמצעות התקשרויות ישירות של המשרד או בשכר. המנהלים בוחרים את היקף הפעילות הנדרש או ספק מתוך מאגר שמוצג להם על ידי משרד החינוך, והמשרד פועל מול הספק בכל הקשור להתקשרות ולתשלומים. סכום ההתקשרות מופחת מהתקציב הבית ספרי. במסגרת המענים המשרדיים ניתן לרכוש שעות בודדות,<sup>5</sup> ימי הדרכה פנים בית ספריים,<sup>6</sup> ימי הדרכה

<sup>4</sup> על בית הספר להקצות מלגות לתלמידים בתקציב שהקצה לכך משרד החינוך בשנת הלימודים תשפ"ב (2021/22), ואם חל שינוי בצורכי התלמידים במוסד - בשיעור שלא יפחת מ-65% מתקציב זה. אפשר להקצות מלגות על פי הטווח המוטמע במערכת גפ"ן: 250-500 ש"ח לתלמיד בחינוך היסודי ו-400-800 ש"ח לתלמיד בחינוך העל-יסודי.

<sup>5</sup> שעות בודדות נועדו בעיקר להפעלה על ידי הצוות החינוכי בבית הספר ולעידוד יוזמות של מורים מבית הספר בהשתתפות תלמידים, אך אפשר לתת שעות בודדות גם למי שאינו נמנה עם צוות בית הספר. השעות הבודדות מיועדות לתת מענים פנים בית ספריים והן מובחנות ונפרדות משעות ההוראה של תוכנית הלימודים הרציפה. לדוגמה, ניתן להשתמש בשעות אלו ליוזמות חינוכיות בית ספריות, לתגבור לימודי תלמיד או לתלמידים בקבוצות, למענים רגשיים פרטניים או קבוצתיים או לפעילות העשרה לתקופה מוגדרת מראש. אפשר לבקש שעות בודדות בשיעור שאינו עולה על 20% מהתקציב הבית ספרי המשוקף בגפ"ן.

<sup>6</sup> בתי הספר יוכלו לרכוש חצי יום הדרכה למורה מוביל להובלת קהילת מורים בתוך בית הספר. מטרת ימי ההדרכה הפנימיים היא קידום תהליכים חינוכיים ופדגוגיים באמצעות כוחות פנים בית ספריים.

בית ספריים לתחומים מסוימים,<sup>7</sup> תוכן דיגיטלי, ספרים וספריות, תחזוקת מחשבים, השתתפות בתוכניות קרב, מיל"ת וסל תרבות ארצי.

- **מאגר התוכניות והמענים החינוכיים ומאגרי משרד נוספים**<sup>8</sup> – במאגר התוכניות והמענים אלפי תוכניות ומענים שמוצעים למוסדות החינוך על ידי גורמים מחוץ למוסדות החינוכיים (כ-23,000 תוכניות ומענים נכון למועד כתיבת המסמך).<sup>9</sup> התוכניות והמענים יכולים להיות מוצעים בארבעה מששת הסלים המנוהלים בגפ"ן: סל מענים פדגוגיים ורגשיים, סל חינוך חברתי-ערכי והעשרה, סל מענים לאוכלוסיות במיקוד וסל מנהיגות חינוכית. במאגר התוכניות והמענים החינוכיים נמצאות כל התוכניות החינוכיות המוצעות לשילוב במוסדות החינוך.

התוכניות והמענים במאגר מסווגים לשלושה מסלולים:

**במסלול הירוק** נכללים תוכניות ומענים שזכו במכרז מאגר התוכניות והמענים, עברו הליך של בדיקה מינהלית ופדגוגית ועומדים במחירי הגג שנקבעו במכרז. נכון למועד כתיבת המסמך נכללים במסלול הירוק כ-10,500 תוכניות ומענים. התוכניות והמענים במסלול הירוק מופיעים במערכת גפ"ן. **אפשר לצרוך מהתקציב המשרדי/הגמיש העומד לרשות המנהלים במערכת גפ"ן רק תוכניות ומענים המופיעים במסלול זה.**

**במסלול הכחול** נכללים תוכניות ומענים שלא עמדו בתנאי המכרז או לא ניגשו למכרז מאגר התוכניות והמענים, אך לא נמצאה מניעה לשלבם במערכת. נכון למועד כתיבת המסמך נכללים במסלול הכחול למעלה מ-12,000 תוכניות ומענים. שילובם של תוכניות ומענים ממסלול זה נעשה על פי שיקול דעתם של מנהלי מוסדות חינוך ובהתאם למשאביהם הקיימים (ובלבד שאינם מהתקציב המשרדי/הגמיש העומד לרשותם במערכת גפ"ן), למעט יוזמות רשות או בעלות, שאותן ניתן לצרוך מהסל הרשותי או בערוץ "יוזמות חינוכיות וצרכים ייחודיים" (ראו להלן במענים המוסדיים).

**במסלול הסגול** נכללים תוכניות ומענים משרדיים המופעלים על ידי משרד החינוך. נכון למועד כתיבת המסמך נכללים במסלול הסגול כ-330 תוכניות ומענים.

- **מענים באמצעות הרשות המקומית או הבעלות** – מענים אלו מחליפים קולות קוראים שפורסמו בעבר, כגון שעות עידוד של המזכירות הפדגוגית. לכל מענה מוגדרים תנאי סף להפעלתו, והמנהל מחויב לפעול בהתאם לתנאים שנקבעו. בנוגע למענים אלו נדרשים הסכמת הרשות המקומית או הבעלות ואישורה לאספקת המענה. התשלום מבוצע בין בית הספר לרשות המקומית. בסל הבית ספרי אפשר לבקש את

<sup>7</sup> בתי הספר יוכלו לבקש ממשרד החינוך ימי הדרכה (באמצעות מדריכים חיצוניים) לצורך ליווי הצוות החינוכי בבית הספר במגוון תחומי ידע, וכן בתחומים רגשיים וחברתיים.

<sup>8</sup> נוסף על מאגר התוכניות והמענים החיצוניים, משרד החינוך מפעיל מאגרים כגון מאגר המבצעים הפדגוגיים של קורסי פיתוח מקצועי לעובדי הוראה ומאגר המרצים להשתלמות עובדי הוראה.

<sup>9</sup> תוכנית חינוכית או מענה חינוכי הנכללים במאגר מוגדרים כפעולה המתבצעת על ידי גורם מחוץ למוסד החינוכי: גורמים מהמגזר הציבורי (משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות, רשויות מקומיות), ארגונים עסקיים וארגונים מהמגזר השלישי (ארגונים ללא כוונת רווח כגון עמותות וקרנות).

שירותיהם של בעלי התפקידים האלה באמצעות הרשות או הבעלות: תוספת של עובדי מזכירות ומינהלה, פסיכולוגים, עוזרי חינוך, סיעים לימודיים-חינוכיים, מדריכי העשרה, לבורנטים, ספרנים וטכנאי מחשב.

- **מענים מוסדיים** – מנהלים שמעוניינים לקדם יוזמה חינוכית ייחודית או לתת מענה נוסף לצורך בית ספרי שלא באמצעות המענים המוצעים והמובנים במערכת גפ"ן, יכולים לפעול באמצעות מסלול "יוזמות חינוכיות וצרכים ייחודיים" ולהוסיף מענה לתוכנית העבודה הבית ספרית. אפשר להקצות עד 30% מתקציב גפ"ן למענים בערוץ זה או עד 150,000 ש"ח. למנהלים יש גם אפשרות להקצות עד 5% מתקציב בית הספר או עד 25,000 ש"ח (הגבוה מהם) לטובת הוצאות ניהול ותפעול הכרוכות ביישום תוכנית הגמישות.

**לצד הסל המוסדי הגמיש בחטיבה העליונה, משרד החינוך מאפשר גמישות נוספת למוסדות החינוך בחטיבה העליונה, באופן דיפרנציאלי, בהתאם לרמת הליווי שנקבעה לבתי הספר.** מנהלי החטיבות העליונות רשאים להמיר שעות הוראה לתקציב שקלי גמיש בהתאם להנחיות המינהל הפדגוגי במשרד החינוך ועל פי הפירוט הבא: בתי ספר ורשויות בליווי מלא – עד 4%; בתי ספר ורשויות בליווי חלקי – עד 9%; בתי ספר ורשויות בליווי מצומצם – עד 14%. בתי הספר יוכלו להמיר את שעות ההוראה לצורך מתן מענים פדגוגיים ורגשיים, לצורך מתן מענים לאוכלוסיות במיקוד ולצורכי מוסד נוספים. התקציב שהומר מתווסף לסל השקלי הגמיש של בית הספר.

התרשים בעמוד הבא ממחיש את אופן פעולת המערכת, באמצעות סלי המענים וסוגי המענים שתוארו לעיל.

## בחירת מענים במערכת גפ"ן על ידי מוסד חינוך

**א**

<p><b>5% מינום מהתקציב</b></p> <p><b>סל מענים לאוכלוסייה במקוד</b></p> <p><b>דוגמאות:</b> הכלה והשתלבות; ילדים ונוער בסיכון; תלמידים עולים; מחוננים ומצטיינים; חברה ערבית</p>	<p><b>5% מינום מהתקציב</b></p> <p><b>סל חינוך חברתי ערכי והעשרה</b></p> <p><b>דוגמאות:</b> חינוך חברתי; חיים בשותפות; תרבות יהודית ישראלית; תרבות ואומנות, פעילויות העשרה</p>	<p><b>מינום ללא תקציב</b></p> <p><b>סל מענים פדגוגיים ורגשיים</b></p> <p><b>דוגמאות:</b> חינוך פיננסי; קידום אורח חיים בריא; קידום חינוך גופני וספורט; למידה משולבת דיגיטלי; לקויית למידה והפרעת קשב</p>
<p><b>8% מינום מהתקציב</b></p> <p><b>סל לקידום רווחת התלמיד</b></p> <p><b>דוגמאות:</b> מלגות לתלמידים; השאלת ספרי לימוד</p>	<p><b>מינום ללא תקציב</b></p> <p><b>סל תשתיות בית ספריות</b></p> <p><b>דוגמאות:</b> אינטרנט ומייקרוסופט; תחזוקת מחשבים; תוכנות ניהול פדגוגי</p>	<p><b>7% מינום מהתקציב</b></p> <p><b>סל מנהיגות חינוכית</b></p> <p><b>דוגמאות:</b> ליווי והטמעת הגמישות הניהולית; ליווי הוליסטי; יועץ ארגוני; יועץ כלכלי; קידום חוסן ורווחה נפשית של צוותי חינוך</p>

**ב**

עם בחירת אחד הסלים נפתחת במערכת רשימת המענים הרלוונטיים לסל אשר יכולים להיות מסופקים דרך אחד מארבעת הערוצים האלה:

- מענים במצעות הרשות המקומית או הבעלות
- משרדיים
- מאגרי משרד החינוך
- מענים שהמוסד מציע

**ג**

המענים נרכשים באמצעות התקציב המוסדי המשוקף בגפ"ן או על ידי הקצאה/השתתפות של הרשות המקומית באמצעות הסל הרשות. בחלק מהמענים ההתקשרות מול הספקים מתבצעת על ידי משרד החינוך ובחלק על ידי בית הספר או הרשות המקומית/הבעלות.



### 2.3 תקציב רשותי ייעודי ("הסל הרשותי")

הרשויות המקומיות נחשבות לבעלות תפקיד משמעותי ביישום תוכנית הגמישות בבתי הספר, הן כשותפות מרכזיות בוועדה המלווה הפדגוגית של בתי הספר שבתחומה, הן כמפעילות של מענים חינויים בזירה החינוכית והן כשותפות בתקצוב התוכנית (הרשויות משתתפות בתקציבי גפ"ן בהתאם למנגנון מימון תואם שסוכם בנושא). גובה התקציב לתלמיד בסל הרשותי אחיד – 130 ש"ח לתלמיד, והוא ממומן הן משרד החינוך והן מתקציבי הרשויות, על פי שיעורי ההשתתפות שנקבעו.

מטרת הסל הרשותי היא לשמש את הרשות המקומית כדי שתוכל לבנות את תוכנית העבודה האפקטיבית ביותר לשם קידום החינוך במרחב הרשותי, בהתאם לצרכים הייחודיים של הרשות המקומית ובהלימה למדיניות משרד החינוך ולמדיניות החינוך של הרשות. בניגוד לסל הבית הספרי, המיועד רק לבתי ספר המשתתפים בתשפ"ג בתוכנית הגמישות, בסל הרשותי אפשר לתת מענה לכלל האוכלוסיות בתחום החינוך.

במערכת גפ"ן מוצג לכל רשות תקציב הסל הרשותי, והרשות נדרשת לנהל את התקציב בהתאם לששת הסלים שנקבעו כסלים רוחביים במערכת גפ"ן (ראו פרק 2.1 לעיל). תקציב זה הוא גמיש ונתון להחלטת הרשות המקומית, למעט מחויבות תקציבית לטובת שני נושאים: (1) חינוך חברתי – הרשות תקצה לטובת פעולות יחידת הנוער את התקציב שהקצה לה משרד החינוך לפעילות זו בשנת תשפ"ב ועד לשיעור של 15% מתקציב הסל הרשותי; (2) שיפוצי קיץ – הרשות תקצה לצורך זה את התקציב שהקצה לה המשרד בתשפ"ב לטובת נושא זה.

לצד המענים המוצעים במערכת גפ"ן לטובת בתי הספר (ראו פרק 2.2 לעיל) מוצעים במערכת גם סוגים שונים של מענים בסל הרשותי: מענים משרדיים; מענים במסגרת מאגר התוכניות והמענים; מענים באמצעות הרשות המקומית או הבעלות; יוזמות רשות; העברת תקציב למוסד חינוך; העברת תקציב לפעולות יחידות הנוער; ניהול ותפעול; יוזמות אזוריות. כאמור, התקציב בסל הרשותי הוא גמיש ונתון להחלטת הרשות המקומית. הרשות יכולה להקצות את התקציב למוסדות החינוך שבתחומה, וכן לפעילויות חינוך במרחב הרשותי.

#### גפ"ן ≠ מאגר התוכניות

מן המידע שהוצג לעיל עולה כי רפורמת גפ"ן היא רחבה, ובה מענים מסוגים שונים שמאגר התוכניות והמענים החינוכיים הוא רק חלק מהם. זאת בניגוד לנטען בכמה פרסומים בתקופה האחרונה שמהם השתמע שכביכול מדובר בשני מושגים חופפים. בהתאמה לכך, תקציב גפ"ן כולל מרכיבים שונים מלבד תקצוב התוכניות והמענים החיצוניים המשתייכים למסלול הירוק (ניצול התקציב עבור תוכניות ומענים אלה עומד על כ-542 מיליון ש"ח נכון לינואר 2023).



### 3. תקצוב רפורמת גפ"ן<sup>10</sup>

בהודעת משרד החינוך ממאי 2022 נכתב כי **החל משנת הלימודים תשפ"ג (2022/23) יקבלו לראשונה בתי הספר והרשויות המקומיות תקציב גמיש** שינוהל על ידיהם באופן עצמאי.<sup>11</sup> נכון למרץ 2023, תקציב רפורמת גפ"ן לשנת הלימודים התשפ"ג נאמד על ידי משרד החינוך בכ-2.59 מיליארד ש"ח, מתוכו 2.273 מיליארד ש"ח מתקציב המדינה (87.8% מהתקציב הכולל) ו-322 מיליון ש"ח – השתתפות הרשויות המקומיות (12.4% מהתקציב הכולל). כפי שהוסבר לעיל, רפורמת גפ"ן כוללת הן מענים שמנוהלים על ידי בתי הספר ("סל בית ספרי") והן מענים שמנוהלים על ידי הרשות המקומית ("סל רשותי"). רוב רובו של תקציב הרפורמה, כ-2.269 מיליארד ש"ח, מיועד לסל הבית ספרי, וכ-335 מיליון ש"ח מיועדים לסל הרשותי.<sup>12</sup> על פי פרסומי משרד החינוך, החלק העיקרי של תקציבי המדינה לטובת הרפורמה מגיע מאיגום תקציבי של שורה ארוכה של מענים תוספתיים שהפעיל משרד החינוך בבתי הספר וברשויות המקומיות בשנים הקודמות. כמו כן, עם השקת התוכנית סוכם על תוספת תקציבית מהאוצר לטובת המהלך.<sup>13</sup> בתשובת משרד החינוך למרכז המחקר והמידע של הכנסת ממרץ 2023 לא נמסרו נתונים מפורטים על המקורות התקציביים, על היקף השתתפות משרד האוצר ועל סעיפי התקציב הרלוונטיים שמהם התקציבים אוגמו.

היקף התקציב הנוכחי והחלוקה בין הממשלה לרשויות המקומיות נקבעו לאחר תהליך התאמות ועדכונים מתמשך שנעשה במהלך שנת הלימודים הנוכחית, בעקבות אתגרים וסוגיות שעלו מבתי הספר ומהרשויות המקומיות. כפי שנמסר ממשרד החינוך, תהליך ההתאמות במנגנון התקצוב התקיים תוך כדי שיח מקצועי יחד עם משרד האוצר ועם מרכז השלטון המקומי, ובמסגרתו בוצעו עדכונים למקורות התקציב והרכיבים המאוגמים, הופחתו אחוזי ההשתתפות של רשויות מקומיות בהתאם למאפייניהן, עודכן מנגנון ההקצאה הדיפרנציאלי ועוד. יש לציין כי התקציב המקורי של התוכנית עמד על סך כולל של 2.4 מיליארד ש"ח, בחלוקה זו: כ-2 מיליארד מתוך תקציב המדינה וכ-400 מיליון ש"ח – השתתפות הרשויות המקומיות. בתקציב המעודכן, השתתפות המדינה גדלה בכ-270 מיליון ש"ח והשתתפות הרשויות המקומיות פחתה בכ-40 מיליון ש"ח בהשוואה לתקציב המקורי. בתרשים להלן מוצג תקציב הרפורמה המקורי והמעודכן לשנת הלימודים תשפ"ג, בחלוקה למקור תקציבי – תקציב מדינה או תקציבי הרשויות המקומיות.

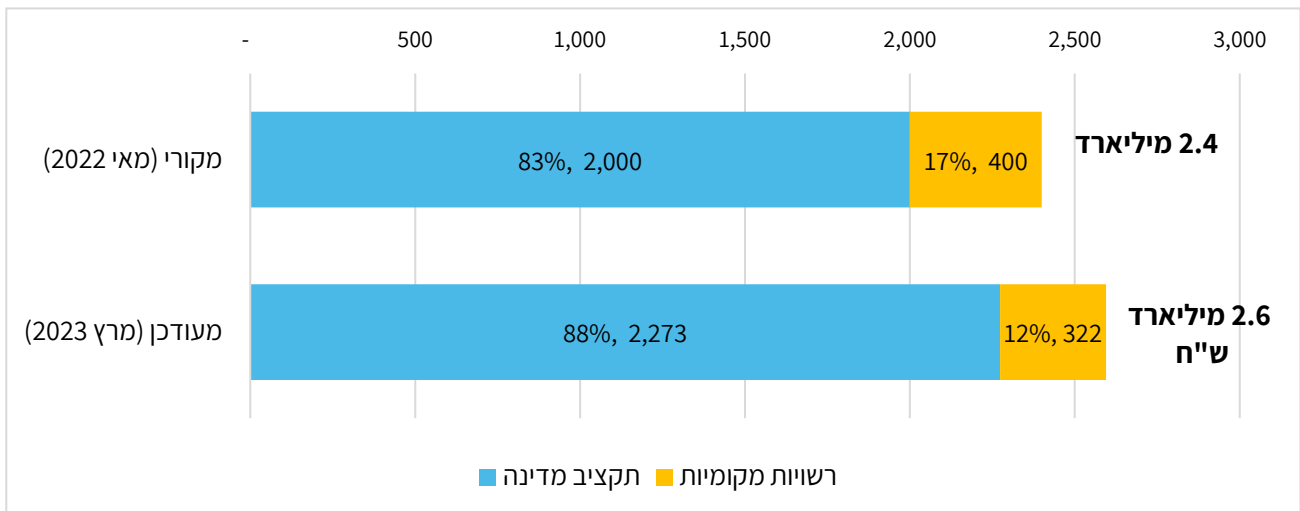
<sup>10</sup> סעיף זה עודכן ב-3 באפריל 2023. אלא אם כן צוין אחרת, המידע בסעיף זה מתבסס על מענה משרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "תקציבי רפורמת גפ"ן" שהתקבל ב-29 במרץ 2023, באמצעות דוא"ל.

<sup>11</sup> משרד החינוך, [תוכנית הגמישות הניהולית](#), 9 במאי 2023.

<sup>12</sup> על פי תשובת משרד החינוך שנמסרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, המקורות התקציביים לשני הסלים מגיעים מתקציב המדינה ומהרשויות המקומיות גם יחד, על פי מפתחות התקצוב וההשתתפות שנקבעו.

<sup>13</sup> במדריך גפ"ן אשר משרד החינוך מפרסם מצוין כי במסגרת תוכנית הגמישות אוגמו תקציבים של מענים תוספתיים שהפעיל משרד החינוך בבתי הספר וברשויות המקומיות בסך של כ-1.5 מיליארד ש"ח ביישום המלא של התוכנית, וכן סוכמה תוספת תקציבית מהאוצר לטובת המהלך בסך של כ-0.5 מיליארד ש"ח. כמו כן צוין כי סוכם על מנגנון מימון תואם של הרשויות המחליף את ההשתתפויות הפרטניות בסדרה ארוכה של מענים. ראו: משרד החינוך, [מדריך גפ"ן לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולרשתות החינוך, שנת הלימודים תשפ"ג](#), עודכן: 28 במרץ 2023.

**תקציב רפורמת גפ"ן - מקורי ומעודכן בחלוקה למקור תקציבי (שנת תשפ"ג, במיליוני ש"ח)<sup>14</sup>**



בהודעת משרד החינוך מעת השקת הרפורמה נכתב כי בתי הספר היסודיים וחיטבות הביניים יקבלו תקציב גמיש שינוע בין 300,000 ש"ח למיליון ש"ח בממוצע (בהתאם למדד הטיפוח וגודל בית הספר). קרוב ל-2,000 בתי ספר יקבלו תקציב גדול מחצי מיליון ש"ח וכ-500 בתי ספר יקבלו תקציב גדול ממיליון ש"ח. לחטיבות העליונות תתאפשר גמישות תקציבית במסגרת המשאבים הקיימים, לצד תוספת תקציב שניתנה להן.<sup>15</sup> התקציב הבית ספרי יוקצה מדי שנה באופן דיפרנציאלי בהתאם למדד הטיפוח<sup>16</sup> של כל בית ספר ולפי מספר התלמידים הלומדים בו, ואילו התקציב לרשויות המקומיות יוקצה על פי אשכול הלמ"ס שלהן ומספר התלמידים הגרים ברשות.

על פי מודל התקצוב של תוכנית גפ"ן, בשנת הלימודים תשפ"ג תקציב הסל הבית ספרי לתלמיד נע בין 1,294 ש"ח ל-1,941 ש"ח לתלמיד בבתי הספר היסודיים ובחיטבת הביניים, ובין 736 ש"ח ל-1,104 ש"ח לתלמיד בחטיבות העליונות, בהתאם למדד הטיפוח.<sup>17</sup> נקבע שתקציב הסל הרשותי לתלמיד הוא 130 ש"ח, והוא משולם בגין כלל התלמידים שלומדים בתחומה של הרשות מגיל 3 ועד 18, גם אם הם לומדים במוסדות שבהם רפורמת גפ"ן אינה פועלת. שני הסלים, הבית הספרי והרשותי, ממומנים ברובם מתקציב המדינה, והרשויות המקומיות נדרשות להשתתף בהיקפים משתנים, בין 2.5% ל-35% בכל אחד מהסלים. היקף ההשתתפות נקבע

<sup>14</sup> ש.ם.

<sup>15</sup> משרד החינוך, [תוכנית הגמישות הניהולית](#), 9 במאי 2023.

<sup>16</sup> מדד הטיפוח הוא כלי שפותח על ידי משרד החינוך שמטרתו לשקף חסך חינוכי. ככל שציון הטיפוח של בית הספר גבוה יותר, הדבר משקף חסך חינוכי גדול יותר של תלמידיו. ציוני מדד הטיפוח יוצרים רצף שאותו מחלקים לעשר קטגוריות (עשירונים), מהנמוכה ביותר (עשירון 1 - אוכלוסייה חזקה שאינה זקוקה לטיפוח נוסף) לגבוהה ביותר (עשירון 10 - אוכלוסייה חלשה הזקוקה ביותר לטיפוח נוסף). ערך המדד של בית ספר הוא ממוצע העשירונים של התלמידים הלומדים בו. ערך המדד ברשות, יישוב או שכונה הוא ממוצע העשירונים של התלמידים שגרים שם. רכיבי המדד הם השכלת ההורה המשכיל ביותר (40%), רמת ההכנסה לנפש במשפחה (20%), הגירה ומוצא בארץ מצוקה (20%), פריפריאליות בית הספר (20%).

<sup>17</sup> משרד החינוך, [מדריך גפ"ן לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולרשתות החינוך, שנת הלימודים תשפ"ג](#), עודכן: 28 במרץ 2023 (סבב עדכון שישי). על פי תשובת המשרד למרכז המחקר והמידע של הכנסת, בשנת הלימודים תשפ"ד צפוי שינוי במפתח התקצוב לסל הבית ספרי למוסדות במדד הטיפוח 7-10 בחטיבה העליונה, כך שהתקציב לתלמיד יעמוד על 920 ש"ח ולא 1,104 ש"ח, כפי שהיום.

לפי כמה מאפיינים וקריטריונים של הרשויות ובהם המדד החברתי-כלכלי ומדד הפריפריאליות של הלמ"ס; הגדרתן של רשויות על ידי משרד הפנים כאיתנות; הגדרתן של רשויות על ידי משרד הפנים כמקבלות מענקי איזון.

כאמור, על פי משרד החינוך (נכון לנובמבר 2022) משתתפים בתוכנית הגמישות הניהולית 3,542 בתי ספר (כ-65% מבתי הספר במערכת החינוך). כל הרשויות המקומיות בישראל משתתפות בתוכנית.<sup>18</sup> בתשובת משרד החינוך למרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר כי **הרחבה של הרפורמה למוסדות בחינוך הלא-רשמי שאינם משתתפים היום בתוכנית<sup>19</sup> מוערכת בעלות נוספת של כחצי מיליארד ש"ח.<sup>20</sup>**

#### 4. ביקורת על רפורמת גפ"ן

גורמים שונים מביעים ביקורת על אופן היישום של תוכנית גפ"ן במערכת החינוך. לדוגמה, במכתב שנשלח באוגוסט האחרון מארגון מנהלי בתי הספר "מנהיגים" לשרת החינוך דאז יפעת שאשא ביטון ולמנכ"לית המשרד דאז<sup>21</sup> נטען כי מערכת גפ"ן היא מערכת כספית שבבסיסה הבטחה להרחיב את הגמישות הפדגוגית והניהולית של המנהל, אך בפועל המצב שונה לחלוטין.

במכתב מפורטים היבטים שבהם, לשיטת הארגון, נדרש תיקון. בין השאר עלו במכתב הטענות האלה: (1) משרד החינוך אינו משתף את מנהלי בתי הספר בקבלת ההחלטות ולכן החלטות שמתקבלות אינן מותאמות לשטח ולצרכי הקהילות. הארגון מדגיש כי מערכת גפ"ן אינה משקפת אמון במנהלים, אלא דווקא משיתה עליהם בקרה ורגולציה עמוקה ביותר, המשקפות חוסר אמון; (2) מערכת גפ"ן משיתה ביורוקרטיה רבה על המנהלים, והם נאלצים לעסוק במילוי טפסים ואישורים ברמת פירוט גבוהה מאוד, במקום בניהול בית הספר; (3) תוכנית גפ"ן מעבירה תקציבים שנוהלו קודם לכן על ידי משרד החינוך (מלגות, קורס עזרה ראשונה ועוד) לידי מנהל בית הספר. חלק גדול מהתקציב הוא תקציב קשיח שהמנהלים מחויבים לרכוש, ומכאן שמידת הגמישות אינה אמיתית; (4) משרד החינוך דורש ממנהלי בתי הספר להתחייב שישתפו פעולה עם בחינות הערכה סטנדרטיות של המשרד אף על פי שהן נתונות במחלוקת; (5) העברת הכספים לבתי הספר בפעילות פוגעת באפשרות לבנות את תוכנית העבודה השנתית, שכן לא ניתן ליצור התחייבויות עתידיות כל זמן שהכסף אינו קיים בחשבון. בנוסף, לטענת הארגון, לוח הזמנים שניתן להגשת תוכנית העבודה במערכת גפ"ן אינו תואם את סדרי העבודה הבית ספריים; (6) בבתי ספר קטנים תקציב גפ"ן הוא קטן ומצומצם ואינו מאפשר התנהלות ראויה; (7) העלות של שירותים ותוכניות שנרכשו לפני הכניסה לגפ"ן הייתה נמוכה בהרבה מכפי שהיא כעת; (8) יוזמת גפ"ן גורמת להפרטה של שירותים בתוך המערכת, ומוטב היה להעניק למנהלים גמישות ניהולית בנוגע לכוח האדם שהם מנהלים כיום, במקום לשלם סכומים גדולים לספקים חיצוניים, שבמקרים רבים הם אותם אנשי חינוך באדרת

<sup>18</sup> משרד החינוך, [הדרכה מקוונת ליועצים המשפטיים של הרשויות המקומיות בנושא מערכת גפ"ן](#), 3 בנובמבר 2022.

<sup>19</sup> מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי (פרט לחטיבה עליונה), רשתות החינוך החרדי (מעין החינוך התורני והחינוך העצמאי), מוסדות הפטור.

<sup>20</sup> בחלוקה זו: 186 מיליון ש"ח לחינוך העצמאי; 132 מיליון ש"ח לבתי ספר יסודיים במעמד מוכר שאינו רשמי (ללא רשתות); 100 מיליון ש"ח למענייני החינוך התורני; 98 מיליון ש"ח למוסדות הפטור.

<sup>21</sup> מנהיגים – ארגון מנהלי בתי הספר, מכתב לשרת החינוך ולמנכ"לית משרד החינוך בנושא גמישות פדגוגית ניהולית (גפ"ן) – תיקונים נדרשים, 14 באוגוסט 2022; אביגיל סאמין, יושבת-ראש (בשיתוף) ארגון מנהיגים, שיחה, ינואר 2023.

אחרת; (9) קביעת תקציבים נפרדת לחטיבות הביניים בבתי הספר העל-יסודיים השש שנתיים פוגעת ביכולתו של מנהל המוסד לנהל את התקציב באופן מלא, דבר הפוגע ברצף התכנון השש שנתי; (10) הגבלת ההוצאה על תחומי האחזקה והתשתיות פוגעת גם היא בגמישות הניהולית.

במכתב נוסף שנשלח לאחרונה לשר החינוך מטעם תנועת "1 בספטמבר" (תנועת שטח בתחום החינוך) עלו טענות דומות לאלה שנזכרות לעיל, וכן טענות אחרות.<sup>22</sup> בין היתר נטען כי מנהלים נאלצים לרכוש תוכניות בהתאם לתקציבים הצבועים והקשיחים שהגדיר משרד החינוך, ועל מנת שלא להותיר תקציב שאינו ממומש הם נאלצים לרכוש מענים שאינם מותאמים לצורכי התלמידים. כמו כן, נטען כי המנהלים אינם מכירים את אלפי התוכניות המופיעות בגפ"ן, שחלקן כלל אינן ראויות, וכי אין דרך לדעת מי המדריכים שיגיעו לבית הספר להקנות את הידע לתלמידים. לטענת התנועה, מערכת גפ"ן אינה אלא מערכת הפרטה שמצמצמת את האוטונומיה של המנהלים, כופה תכנים על מוסדות החינוך, מגבירה את הפיקוח והרגולציה, ומאלצת אותם לכלות את זמנם בבירוקרטיה במקום בפיתוח הצוותים החינוכיים ובקידום הישגי התלמידים. עקב כך קראה התנועה לשר החינוך לבטל את רפורמת גפ"ן.

ביקורת מסוימת כלפי התוכנית נשמעת גם מצד הרשויות המקומיות. לטענת שי פרוכטמן, יושב-ראש איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, תוכנית גפ"ן פוגעת בפדגוגיה הרשותית, שמתבטאת בהובלת תוכניות פדגוגיות שהרשות מעודדת בהתאם לערכים ולמדיניות של ראש הרשות. לטענתו, מנהלי בתי הספר אינם מחויבים לבחור בתוכניות אלה ויש בכך סכנה לאובדן האוטונומיה הרשותית. לפיכך, האיגוד דורש לאחד לסל אחד את הסל הבית ספרי והסל הרשותי, ולקדם פדגוגיה מבוססת מקום שבה מנהלי בתי הספר יתבקשו לבחור תוכניות באמצעות שיח עם מנהלי אגפי החינוך ברשות. עוד לטענתו, רשויות מקומיות איתנות באשכולות 10-8 נדרשות להשתתפות עצמית בשיעור הגבוה ביותר (35%) ויש בכך כדי להעניש דווקא את מי שהתנהלותו הכספית תקינה.<sup>23</sup>

בשלב זה לא פנינו למשרד החינוך לקבלת התייחסותו הנקודתית לביקורת שפורטה לעיל, אך ככלל נראה כי המשרד מודע לקשיים ולאתגרים ביישום רפורמת גפ"ן. במדריך גפ"ן המפורסם על ידי משרד החינוך מצוין כי תוכנית הגמישות משנה באופן משמעותי את מתכונת העבודה במערכת החינוך ומצריכה שינויים והתאמות של כלל הגורמים. עוד נכתב במדריך כי המשרד מודע לכך שיידרשו תיקונים ודיוקים בתהליכי העבודה, והמשרד ערוך לתת מענה מהיר לסוגיות שיעלו ו"לתקן תוך כדי תנועה" על מנת לדייק את המהלך ולהבטיח יישום מיטבי של התוכנית.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> תנועת 1 בספטמבר, מכתב לשר החינוך בנושא זעקת המנהלים על מערכת ההפרטה גפ"ן, 1 בינואר 2023.

<sup>23</sup> שי פרוכטמן, יושב-ראש איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 בינואר 2023.

<sup>24</sup> משרד החינוך, [מדריך גפ"ן לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולרשתות החינוך, שנת הלימודים תשפ"ג](#), עודכן: 22 בדצמבר 2022.