

לפי החלטת הממשלה, כאשר השתנתה מפת אזורי העדיפות המשיכו עו"ה לקבל תמריצים ביישובים שלא נכללו במפה החדשה. משום כך, בשנים התשנ"א-התשנ"ט גדל מספר מקבלי התמריצים ב-160% מ-8,200 ל-21,500. למעשה, עו"ה וארגוני המורים ראו בהטבה זו חלק מהשכר של עו"ה באותם יישובים.

נתוני משרד החינוך בדבר הגידול בשיעור האקדמאים בקרב עו"ה ביישובי הפיתוח מראים, שאין קשר מובהק בין מתן התמריצים לבין שיעורי האקדמאים.

נוכח טענות בדבר הצורך בכלים חלופיים - נדרש המשרד בשנת 1994 - כ-20 שנה לאחר שהוחל בהפעלת תכנית התמריצים לפתור את בעיית המחסור בעו"ה טובים בעיקר להוראת מקצועות הנלמדים לקראת בחינות הבגרות ובהם מתמטיקה, אנגלית ולשון. כדי לפתור את הבעיה נאלץ המשרד להפעיל אמצעי נוסף, והוסכם בינו לבין ארגוני המורים על מכסת עו"ה נדרשים שיועסקו לפי חוזים אישיים לשנה אחת.

נמצא, שבמהלך ארבע שנים מאז הוחל בהסדר החוזים האישיים גדל רק במעט מספר עו"ה המועסקים לפי חוזים אישיים. המשרד הפעיל את הסדר החוזים בעיקר באזורים שנקבעו זכאים לתמריצים ולא ביישובים נזקקים שלא היו זכאים להטבות הניתנות לפי מפת אזורי עדיפות לאומית.

על המשרד לבחון את יעילות התמריצים והחוזים האישיים ולשקול דרכים לניצול טוב יותר של הכספים הרבים שמושקעים בהם.

פרויקט 30 היישובים: בדיקת יישומו

בארבעה יישובים בדרום

פרויקט 30 היישובים (להלן - הפרויקט) הוגדר בידי משרד החינוך אחד הפרויקטים מרכזיים שלו. הפרויקט הופעל בשנים 1999-1994, בעלות כוללת של קרוב ל-200 מיליון ש"ח. בשנה הראשונה להפעלתו נכללו בו 35 יישובים, והוא נמשך ברובם כל אותן שנים.

הפרויקט הופעל ביישובי פיתוח וביישובים באזורי עדיפות לאומית, שהמשרד קבע כי הם זקוקים לתגבור משאבים חינוכיים. לפי פרסומי המשרד, נבחרו היישובים בהסתמך על נתונים סוציו-אקונומיים, הישגי תלמידים והמלצות של גורמי חינוך העובדים עמם; נוסף על כך הובאו בחשבון שיקולים שנועדו להבטיח שקבוצת היישובים תהיה מגוונת מבחינות הפיזור הגיאוגרפי, סוגי האוכלוסייה (יהודים, ערבים, דרוזים) גודל היישוב ושיעור העולים החדשים המתגוררים בו.

לביצוע הפרויקט פרסם המשרד מכרז פומבי, ובו ביקש מהמציעים להציע תכניות התערבות המיועדות לשפר את תפקודן של מערכות החינוך ביישובים; התכניות יופעלו בידי הגופים שיציעו אותן, בשיתוף עם מערכות החינוך המקומיות. נענו למכרז אוניברסיטאות, מכללות וחברות העוסקות ביעוץ חינוכי. המשרד פנה גם לכמה מיחידותיו בבקשה להציע תכניות כאלה. היעדים והתכניות הותאמו לצרכי הייחודיים של כל יישוב, אך הוצבו גם יעדים משותפים, כמו העלאת ההישגים הלימודיים, ביטול מסגרות לימודיות בדלניות, הצמחת מנהיגות חינוכית מקומית ואיגום משאבים.

המשרד קבע שמבחן חשוב ביותר להצלחתו של הפרויקט יהיה דווקא לאחר סיומו - שכן אז יהיה אפשר לנסות ולבחון אם מערכת החינוך ביישוב חוזרת לתפקוד שאפיינ אותה לפני הפעלת הפרויקט, או שהפרויקט יצר שינוי חיובי לטווח ארוך, ושינה את התרבות החינוכית ביישוב.

משרד מבקר המדינה בחן את אופן ביצוע הפרויקט ואת המידה שבה הושגו יעדיו, בזיקה למצבן של מערכות החינוך בארבע ערי פיתוח בדרום: נתיבות, ירוחם, אופקים ושדרות (להלן - ארבעת היישובים). (ארבעת היישובים אינם מדגם מייצג של היישובים שנכללו בפרויקט).

הבסיס התיאורטי של הפרויקט

1. מעצבי הפרויקט האמינו שכדי להגיע להישגים של ממש בתחום החינוך ביישוב, יש להשפיע על מערכת החינוך שלו באופן כוללני. הפרויקט הושתת על שני עקרונות מרכזיים: "הוליזם" ו"הבניה מחדש". (א) "הוליזם" - הנחת היסוד היתה שיש לאתר במערכת החינוך של כל יישוב את המרכיב המרכזי שיש לטפל בו, ואשר הטיפול בו עשוי להשפיע לטובה על המערכת כולה. (ב) "הבניה מחדש" - לפי תפיסה זו יש להחליף את הפתרונות לשעה בפעולה מערכתית ובעלת חזון. נוסף על כך יש לבזר את סמכויות המשרד לאנשי השדה הפועלים ביישובים, כדי שיקחו חלקת ביצירת השינויים המיוחלים.

המשרד פנה, כאמור, גם לגופים חינוכיים חיצוניים, במסגרת המכרז האמור, כדי שיעצבו ויניעו את התהליך החינוכי ביישובים על פי גישתם וניסיונם, ובכך ראה מאפיין המייחד את הפרויקט מפרויקטים אחרים שהפעיל.

2. עקרונות הפעולה של הפרויקט: (א) בכל יישוב יפעל גוף מתערב, שמתפקידיו: לאתר את הבעיות המרכזיות של מערכת החינוך ביישוב; להציע תכנית פעולה לטיפול בהן, וליישמה בשיתוף עם הגופים המקומיים; להציע דרכים שיבטיחו שהשפעת השינוי שיתחולל בעקבות הפרויקט תישמר גם לאחר סיומו. (ב) בכל יישוב תוקם ועדת היגוי, שבראשה יעמוד ראש הרשות המקומית; הוועדה תאשר את תכנית ההתערבות ותלווה את ביצועה. (ג) במסגרת הפרויקט ייעשה מאמץ לאגם את משאבי החינוך ביישוב.

ביצוע הפרויקט

הפרויקט הופעל משנת 1994 ב-35 יישובים. בשל אילוצים מינהליים ותקציביים הוגבל משך הפרויקט לשלוש שנים, בידיעה שתכנית שינוי חינוכית כלל-יישובית דורשת התערבות ממושכת יותר. בתום שלוש שנים החליט המשרד להאריך את ההתקשרות עם מרבית הגופים המתערבים, והפרויקט הסתיים למעשה לאחר חמש שנים - באוגוסט 1999.

מיסוד והערכה

הפרויקט החל בזמנם של מנכ"ל המשרד דאז ושל יו"ר המזכירות הפדגוגית דאז. המינהל הפדגוגי מונה על ביצועו. לצורך מעקב אחר ביצוע הפרויקט מונתה הנהלה מורחבת בת שישה חברים - מהסגל הבכיר של המשרד.

בכל יישוב הוקמה ועדת היגוי. נקבע שראש הרשות המקומית יעמוד בראשה, וחבריה ימונו על פי שיקולים של הגופים המקומיים.

12 גופים שזכו במכרז נבחרו לביצוע הפעילות ב-29 יישובים. נוסף עליהם הטיל המשרד על ארבעה מחוזות שלו להפעיל את הפרויקט בחמישה יישובים ועל המינהל הפדגוגי במשרד להפעילו ביישוב אחד.

המשרד התקשר עם קבלן לצורך הפעלת הפרויקט. הקבלן סיפק לו בין היתר שירותי אדמיניסטרציה, ניהול כספים והפעלת מטה הפרויקט (להלן - המטה). תפקידי המטה היו להמליץ על מדיניות הפרויקט ביישובים; לקשר בין המשרד לבין הגופים המתערבים ולעשות הערכה של הפעילות שמתבצעת ביישובים במסגרת הפרויקט (להלן - הערכה פנימית) ובקרה על ניצול תקציבו.

ההערכה הפנימית נועדה ללוות את הפעילות ביישובים על ידי תיעוד וניתוח של התהליכים שהתרחשו בהם, להנחות את הגופים הפועלים ביישובים ולשמש כלי ייעוץ להנהלת המשרד. לביצוע משימותיו נעזר המטה בנציגים שפעלו מטעמו ביישובים.

ההתקשרות עם הקבלן נקבעה בחוזה שחודש כל שנה, מ-1994 ועד 1999. עד מועד סיום הביקורת - ספטמבר 1999 - שילם המשרד לקבלן תמורת שירותיו כ-17 מיליון ש"ח; מהם כ-5.6 מיליון ש"ח בעבור פעולות מטה שכללו ביצוע הערכה פנימית.

המשרד התקשר גם עם צוות מחקר מאוניברסיטת תל אביב (להלן - צוות המחקר) לביצוע מחקר להערכת הפרויקט (להלן - הערכה חיצונית). ההתקשרות נקבעה בחוזה שנחתם בין המשרד לבין האוניברסיטה לפרק הזמן שמנובמבר 1995 עד פברואר 1999, ועלותה הכוללת למשרד היתה כ-1.34 מיליון ש"ח.

תוצרי הערכה והמיסוד

1. **השימוש בהערכה הפנימית:** התברר שבשנתיים הראשונות להפעלת הפרויקט היתה מעורבותה של הנהלת המשרד במהלכיו רבה: הונהגו פגישות תדירות בין הבכירים בהנהלת המשרד לבין צוות המטה, הופקו דוחות הערכה שוטפים שתיעדו את הפעילות ביישובים, ואלה שימשו את הנהלת המשרד למעקב אחר ביצוע הפרויקט ולקבלת החלטות בעניינו.

בעקבות חילופי השלטון ב-1996 היו חילופי אישים בהנהלת המשרד, ויוזמי הפרויקט ומארגניו הפסיקו לשמש בתפקידיהם. לדברי גופים במשרד ובמטה, "הפרויקט ההוליסטי עמד בראש סדר הקדימויות של המשרד בשנים 1994-1996, ואילו בשנים שלאחר מכן, עם חילופי השלטון במשרד, לא זכה ... לאותה קדימות, ונושאים אחרים קודמו"; מאז הלכה ודעכה מידת ההתעניינות של הנהלת המשרד בפרויקט ובתוצריו, והיא מיעטה לכנס את המטה ולבקש ממנו דוחות הערכה.

בתשובתו של מנהל המינהל הפדגוגי למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1999 נאמר: "בסוף התשנ"ז [1997] הפסיק מנגנון הערכה זה להתקיים ... החלטה נוספת היתה: יציאה הדרגתית מהיישובים. ... מטה הפרויקט הפיק כל הזמן לקחים על בסיס המידע השוטף והעדכני שהגיע מהיישובים".

2. **השימוש בהערכה החיצונית:** בניגוד להערכה הפנימית, שנועדה להתחקות אחר תהליכים, כוונה ההערכה החיצונית לבחון את תוצרי הפרויקט ואת השינויים שחלו ביישובים לאורך זמן. לדברי אישים במשרד ובצוות המחקר, התכנית המקורית היתה לאפיין את מצבן ותוצריהן של מערכות החינוך ביישובים ערב הפעלת הפרויקט ולהשוותם למצב ולתוצרים

שיתקבלו לאחר סיומו. ההערכה נועדה להתרכז בנתונים כגון שיעור הנשירה מלימודים, שיעור ההצלחה בבחינות הבגרות ומאפיינים של מערכת החינוך ביישוב.

בפועל, נחתם החוזה בין המשרד לאוניברסיטה רק בסוף 1995 - יותר משנה לאחר שהחלה הפעלת הפרויקט, ואילו תוקפו פקע בראשית 1999 - בטרם הגיע הפרויקט לכדי סיום.

במכתבו מנובמבר 1999 למשרד מבקר המדינה ציין ראש צוות המחקר כי "בגלל הקשיים והאילוצים שבהם פעלה ההערכה החיצונית (איחור רב בהתחלת ביצוע הערכה וצמצום משך ההערכה), הרוח המסכם שלנו ... מציג 'תמונה חלקית' של ממצאי הערכה המתייחסים רק לחלק ממשך הפעלתו של הפרויקט" (ההדגשה במקור).

המדענית הראשית של המשרד, במכתבה מאותו חודש למשרד מבקר המדינה, ציינה כי במשרד היתה "אי שביעות רצון מעבודתו של המעריך החיצוני ... [ו]חשש ... לתיאור תמונה חלקית ובלתי מהימנה של היישוב".

במכתב מינואר 2000 למשרד מבקר המדינה טען ראש צוות המחקר שלא הועלתה לפניו טענה של המשרד על אי-שביעות רצון מפעולות ההערכה החיצונית. לדבריו, ראוי היה כי במקום לדבר בגנות עבודת ההערכה החיצונית יסביר "משרד החינוך מדוע הוחלט להפסיק את הפרויקט בטרם הושלמה ההערכה החיצונית שלו, מדוע הוחלט אחר כך להמשיך אותו במקצת היישובים ללא כל הערכה חיצונית ... טיוטת הדוח המסכם שלנו [הוגשה למשרד] לפני כשנה ומאז התקיים [במשרד] (בהשתתפות צוות ההערכה) דיון אחד בלבד שעסק בעיקר בצדדים המתודולוגיים של ההערכה. ... מדוע [המשרד משקיע כספים ב]ביצוע פעולות הערכה מבלי לנסות להפיק מהן תועלת ראויה". כמו כן עולה ממכתבו, כי צוות המחקר המליץ להמשיך את הפרויקט, אולם המשרד החליט להפסיקו "מבלי לדון בדו"ח ההערכה".

עד ינואר 2000 לא היה בידי המשרד דוח מסכם על ממצאי ההערכה החיצונית ומסקנותיה.



חוסר רציפות אפייין את מידת המעורבות והעניין של הנהלות המשרד במהלכו ובתוצריו של הפרויקט. נראה שיוזמות של הנהלה אחת - שהגדירה את הפרויקט מרכזי - נדחקו הצדה לטובת יוזמות חדשות בידי הנהלה שמונתה במקומה.

המשרד השקיע מיליוני ש"ח בביצוע הערכות לפרויקט שנעשו במשך שנים בידי מנגנון הערכה פנים-משרדי ובידי צוות מחקר אקדמי; השימוש בהערכה הפנימית החל לדעוך לאחר שנת 1997, ותוצרי ההערכה החיצונית לא עובדו בידי המשרד, עד מועד סיום הפרויקט, לכדי סיכום כולל שישמש בסיס להפקת לקחים מהפעלתו.

הפעלת הפרויקט בארבעת היישובים

התקציב השנתי להפעלת הפרויקט בכל יישוב הועבר במלואו לגוף המתערב שפעל בו. התקציב השנתי לכל יישוב היה בהיקף של כמה מאות אלפי ש"ח בשנה. מסגרת התקציב הכוללת לארבעת היישובים בשנים 1994-1999 היתה כ-9.77 מיליון ש"ח, וביצועה היה כ-8.84 מיליון ש"ח.

בירוחם ובאופקים הושקעו מרבית כספי הפרויקט בהכנת תלמידים מהחטיבה העליונה לבחינות הבגרות. בירוחם התמקדה הפעילות בשנתיים הראשונות בשכבת י"ב, שבה למדו כ- 50 תלמידים; באופקים טופלו במסגרת הפרויקט כ-120 תלמידים באחד מבתי הספר התיכוניים, ובנתיות התמקדה הפעילות בארבעה בתי ספר יסודיים.

נתיבות

הפרויקט הופעל בנתיבות מהמחצית השנייה של שנת 1994 עד אוגוסט 1999. הגוף המתערב שנבחר לתכנון הפעילות ביישוב ולביצועה הוא מכון העוסק בחינוך ובמחקר, המשתיך לאוניברסיטה העברית בירושלים. בראש ועדת ההיגוי שהוקמה לצורך הפרויקט עמד סגן ראש המועצה, ובין חבריה היו מנהל אגף החינוך בעירייה, מנהלי בתי ספר, מפקחים חינוכיים מטעם המשרד על בתי הספר וגני הילדים (להלן - מפקחים), נציגי הגוף המתערב ונציגי פרויקטים חינוכיים אחרים שהפעיל המשרד ביישוב באותה עת.

הצורך המרכזי שהעלו הרשות המקומית ומוסדות החינוך ביישוב לפני הגוף המתערב היה שיפור לימודי האנגלית.

הוחלט כי הגוף המתערב יפעל לשיפור הוראת האנגלית בארבעה בתי ספר יסודיים ביישוב. נוסף על כך, אחד מיעדי-העל של התכנית היה בנייה וחיזוק של ההנהגה החינוכית ביישוב.

תוצרי הפרויקט: במסגרת הפרויקט נעשתה פעילות להכשרת המורים לאנגלית ביישוב ולגיבושם לצוות עבודה משותף. עוד נעשו שינויים מבניים ופדגוגיים בלימודי האנגלית; ואולם גם שנים לאחר תחילת הפרויקט, טענו חברי ועדת ההיגוי כי רמת המורים לאנגלית ביישוב אינה מספקת. המשרד לא קיים מבחני הערכה לבדיקת השפעות הפרויקט על הישגיהם של התלמידים בשפה האנגלית.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד יבחן את תוצרי פעילותו ביישוב על פי השפעתם על הישגי התלמידים בשפה האנגלית; שהרי הפעילות שנעשתה נועדה להעלות את הישגיהם.

השפעת הפרויקט לטווח ארוך: נראה כי הוראת השפה האנגלית ביישוב צברה תאוצה, והשינויים המבניים והפדגוגיים שנעשו בתחום זה במסגרת הפרויקט עשויים להביא לשיפור בהישגי התלמידים בעתיד. אולם הפעילות שנעשתה במסגרת הפרויקט לא השפיעה על היבטים נוספים במערכת החינוך, וזו לא פיתחה כוחות של מנהיגות חינוכית הפועלת בראייה כלל-מערכתית. עוד יצוין, שלקראת סיום הפרויקט התמעטה פעילותה של ועדת ההיגוי, וכי היא הופעלה ביישוב במקביל לוועדות חינוכיות אחרות בלא שהתקיימה מסגרת המאחדת אותן.

בתשובתו מדצמבר 1999 למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה המקומית: "בימים אלה אני בוחן אפשרות של הקמת מועצת חינוך עירונית אשר תהיה מורכבת מנבחרי ציבור, אנשי פדגוגיה וחינוך, נציגי הורים וגורמי מקצוע נוספים הקשורים במערכת החינוך. על פי ההצעה מועצת החינוך העירונית תקבל מנדט לגבש מדיניות רב שנתית ...".

ירוחם

הפרויקט הופעל בירוחם מהמחצית השנייה של שנת 1994 עד אוגוסט 1999. לתכנון ולביצוע הפעילות ביישוב נבחר הגוף המתערב שפעל גם בנתיבות.

ועדת ההיגוי: מאז הקמתה של ועדת ההיגוי בירוחם התחוויר ייחודה בהשוואה לוועדות ההיגוי שהוקמו בשלושת היישובים האחרים שנבדקו: בראש הוועדה, בתואר ובפועל, עמד ראש הרשות המקומית עצמו, והוא היה מעורב בכל פרטי הפרויקט. ייחוד נוסף של הוועדה היה שהיא התגבשה כ"ממשלת חינוך יישובית", ושותפו בה נציגי כל הגופים הנוגעים לחינוך ביישוב.

אבחון צרכים שעשה הגוף המתערב העלה כי הבעיה המרכזית היא התדמית השלילית של מערכת החינוך ביישוב ותחושה של חוסר יכולת ודימוי עצמי שלילי בקרב מורים, תלמידים והורים. תדמית שלילית במיוחד היתה לבית הספר התיכון, שרוב מסלולי הלימוד שלו לא כוונו לקבלת תעודת בגרות.

הוחלט להתמקד בחיזוקם הלימודי של תלמידי התיכון לשם שיפור הישגיהם בבחינות הבגרות, בהנחה שהצלחתם תחזק את הדימוי העצמי ביישוב ואת תדמיתה של מערכת החינוך שלו.

הישגי התכנית בשנות הפעלתה היו מרשימים, ושיעור התלמידים הזכאים לתעודת בגרות גדל מכ-18% בהתשנ"ה לכ-50% בשנים שלאחר מכן.

המנהיגות המגובשת של ועדת ההיגוי בראשותו של ראש הרשות המקומית, היה בה כדי לרתום את הגופים והאישים השונים ביישוב לפעילות משותפת, ולמנוע התנגדות שהיתה עשויה להתעורר בשל מאבקי כוח בדרגי הביניים. פעולותיו של הגוף המתערב זכו לשבחים של אישים ביישוב ובמשרד.

השפעת הפרויקט טווח ארוך: עקב השיפור המשמעותי בהישגי בחינות הבגרות של התלמידים בבית הספר התיכון שביישוב, הישגים שנשמרו בכל שנות הפרויקט, השתפרה לדברי אישים ברשות המקומית ובמשרד תדמיתם של בית הספר ושל מערכת החינוך ביישוב.

ראוי לציין כי בכל שנה הושקעו במסגרת הפרויקט מאות אלפי ש"ח בעשרות מעטות של תלמידים, נוסף על הכספים שהושקעו בהם במסגרת תכנית אחרת להכנת לבחינות בגרות שאותה הפעיל האגף לשירותי חינוך ורווחה (להלן - אגף שח"ר), ועל התקציב הרגיל מטעם המשרד; ההשקעה לתלמיד ביישוב, במסגרת מאמצי ההכנה לבחינות הבגרות, היתה גבוהה בהרבה מההשקעה הארצית הממוצעת לתלמיד תיכון.

תוצר-על מרכזי היה גיבושם של כוחות מנהיגות חינוכית ביישוב. עם השנים הלכה ופחתה תלותו של היישוב בגוף המתערב כגוף מנחה, והרשות המקומית, שיזמה את הפעילות וניצחה עליה, הצמיחה כוחות משלה ואף החלה להעסיק את נציגו של הגוף המתערב.

ערב סיום הפרויקט נמצא שוועדת ההיגוי הוסיפה להתקיים במתכונת כלל-מערכתית. גם השינויים המבניים ושיטות הלימוד החדשות שהוכנסו לבית הספר במסגרת הפרויקט נשמרו וטופחו. הרשות המקומית ציינה כי בתקופה זו גם התייצב כוח ההוראה ביישוב, שבעבר התאפיין בתחלופה מתמדת.

נראה כי הגורם העיקרי שתרם יותר מכול להישגיו של הפרויקט ביישוב, היה קיומה של מנהיגות מקומית שהשכילה להיות מעורבת בפעילות, לקחה לידיה את האחריות ליצירת השינוי המיוחל ועשתה זאת בשיתוף פעולה עם המשרד ועם הגוף המתערב.

אופקים

הפרויקט הופעל ביישוב מהמחצית השנייה של 1994 עד אוגוסט 1998. הגוף המתערב שנבחר לתכנן ולבצע את הפעילות ביישוב הוא גוף חינוכי וקהילתי, הפועל בכל הארץ זה שנים רבות לצד המשרד ובשיתוף עמו.

בראש ועדת ההיגוי עמד מחזיק תיק החינוך בעירייה, שהיה גם סגן ראש העירייה, ובין חבריה היו מנהל אגף החינוך בעירייה, מפקחים, נציגי הגוף המתערב ומוזמנים אחרים על פי העניין. לא מונו לוועדה כחברים מן המניין מנהלי בתי ספר, נציגי מורים, הורים ותלמידים. ראש הרשות המקומית לא השתתף בישיבות הוועדה, ובחודשי הפעילות הראשונים של הפרויקט, גם מעורבותו של סגנו (ראש ועדת ההיגוי) היתה מועטה.

הוחלט שהפעילות תתמקד בהעלאת הישגי התלמידים בבחינות הבגרות, אך הפעילות העיקרית שנעשתה במסגרת הפרויקט - הכנת שכבה של כ-120 תלמידים לבחינות הבגרות, שהחלה כשהיו בכיתה י' - נקטעה באמצעה בסוף לימודיהם בכיתה י"א, כשהסתיימה הפעלת הפרויקט ביישוב.

ממסמכי המשרד ומפגישות עם האישים הנוגעים בדבר עלה, שהמפקחים לא שיתפו פעולה ברצון עם הגוף המתערב. הם טענו שלא היו שותפים בבחירתו והביעו ספקות בקשר לכישוריו הפדגוגיים. בתמצית, כשהוחל בהפעלת הפרויקט היו הגופים החינוכיים ביישוב חלוקים ומנוכרים, ולא התקיימה מנהיגות יישובית חינוכית שתאחד את הכוחות. לדברי אישים ביישוב, המחלוקות נגרמו בין היתר בשל אי-בהירות בדבר מהות הפרויקט ומטרותיו, שאף נתפס בידי מקצת מהגופים ביישוב כתוספת כספית גרידא למערכת החינוך שלו. המפקחים אף טענו שמנהלי בתי הספר והמורים עמוסים מכדי לעסוק גם בפרויקט זה, הנוסף על פרויקטים אחרים שהופעלו בבתי הספר.

תוצרי הפרויקט: הפרויקט לא הצליח להשאיר אחריו השפעה חיובית ממשית. יתרה מכך, הוא גרם לאכזבה ותסכול בקרב גופי החינוך שפעלו ביישוב, והם האשימו זה את זה באי-הצלחתו. ועדת ההיגוי חדלה לתפקד, והרשות המקומית, ששיתפה פעולה עם הגוף המתערב, לא הצמיחה מתוכה מנהיגות חינוכית פעילה ויוזמת; הדבר התבטא גם בחילופי אישים בהנהלת בית הספר התיכון שבו התמקדה הפעילות, ובחזרתו למתכונת הלימודים שהיתה בו טרם הפעלת הפרויקט.

המפקחים ונציגי מחוז דרום של המשרד אף גרסו כי במסגרת הפעלתו נעשה שימוש בזבזני וחסר תכלית בכספים. עם זאת, בעקבות הפעילות עלו הישגי התלמידים בכמה בחינות בגרות.

נראה אפוא שחוסר שיתוף הפעולה בין המפקחים לגוף המתערב וחוסר היוזמה של הרשות המקומית, מנעו את זיהוי יעדי-העל של הפרויקט ואת ניצול ההזדמנויות שסיפק, וגרמו לכך שהוא הופעל ביישוב כפרויקט חינוכי מצומצם ובר-חלוף.

שדרות

הפרויקט החל לפעול בשדרות במחצית השנייה של שנת 1994 והסתיים בשנת 1995, לאחר חודשי פעילות ספורים. הגוף המתערב שנבחר הוא מכללה חינוכית הפועלת בבאר שבע.

הגוף המתערב עשה "אבחון צרכים" והעלה כמה בעיות: תדמית שלילית של מערכת החינוך ביישוב ובעקבותיה "בריחת תלמידים" ללימודים מחוץ לו.

לאחר אבחון הצרכים החלו הגוף המתערב והרשות המקומית לגבש תכנית פעולה, אך עקב חילוקי דעות ביניהם החליט הגוף המתערב להפסיק את פעילותו ביישוב. גם חוות הדעת של אישים במשרד העלתה שהיישוב אינו ערוך להשתתף בפרויקט, ולפיכך הופסקה הפעלתו ביישוב בשלב מוקדם זה.

תכנית חינוכית חלופית: בשנת הלימודים שלאחר מכן המשיך המשרד להעביר ליישוב תקציבים מכספי הפרויקט להפעלת תכנית חינוכית אחרת. התכנית הופעלה ביישוב כשלוש שנים ועסקה בעיקר בתגבור הלימודים בבתי ספר יסודיים ובפעילויות העשרה למורים. את התכנית הפעיל המשרד באמצעות קבלן משנה. יצוין כי גם קבלן המשנה עשה אבחון צרכים וציין שביישוב כבר הופעלו פרויקטים חינוכיים רבים, ולא ניכר שהניבו בו שינוי ממשי.

מקומו של הפרויקט בין יתר הפרויקטים של המשרד

המשרד הגדיר את הפרויקט כתכנית מרכזית המכוונת לטפל באופן הוליסטי במערכות החינוך ביישובים. נמצא שבארבעת היישובים הופעלו במקביל לפרויקט מגוון תכניות חינוכיות. התכניות הופעלו בידי אגפים ומחוזות שונים של המשרד, בלא שהיה ביניהן לכאורה קשר מערכתי מאחד.

כמה מהגופים בארבעת היישובים וכמה מפקחים ציינו לפני משרד מבקר המדינה, כי בפועל לא ניכר שהפרויקט כוללני יותר מפרויקטים אחרים או שיש שוני מהותי בינו לבין פרויקטים אחרים. לדוגמה, בנתיבות הופעל הפרויקט לקידום לימוד השפה האנגלית במקביל לתכניות תגבור במקצועות לימוד אחרים; באופקים פעל הפרויקט בבית ספר אחד בלבד, לצד פרויקטים שהתנהלו בבתי הספר האחרים. ואילו בירוחם הפעיל גם אגף שח"ר תכנית הכנה לבחינות הבגרות, ומינה ועדות היגוי לפעולותיו השונות. אישים ביישובים גם טענו שריבוי הפרויקטים שיוזם המשרד יוצר לעתים בלבול ועומס יתר על מנהלי בתי הספר, המורים והתלמידים.

משרד מבקר המדינה השווה בין הפרויקט, שהפעיל המינהל הפדגוגי, לבין תכנית הרווחה החינוכית, המופעלת משנות השבעים באמצעות אגף שח"ר, המשתיך אל המינהל הפדגוגי. הועלה, כי שתי התכניות כוונו לטפל באזורי עדיפות לאומית וביישובי פיתוח, וכי כמעט כל היישובים שנכללו בפרויקט טופלו גם בתכנית הרווחה החינוכית. שתי התכניות קבעו להן מטרות-על זהות כמעט: צמצום פערים חינוכיים וחברתיים; שיפור ההישגים הלימודיים; חיזוק הדימוי העצמי ביישובים; צמצום שיעורי הנשירה מהלימודים - וכל זאת על ידי איגום המשאבים החינוכיים של היישוב. שתי התכניות לוו בידי ועדות היגוי, בשתייהן שכר המשרד את שירותים של גופים מחוץ לו - כגון אוניברסיטאות ומוסדות לייעוץ חינוכי - ובהפעלתן שותפו גופים מקומיים.

מנהל אגף שח"ר, שהפעיל ביישובים תכניות חינוכיות שונות, טען שאין בפרויקט כל חדשנות בהשוואה אליהן. לעומתו טענו אישים שהיו בין יוזמי ומפעילי הפרויקט במשרד, כי הוא שונה מתכנית הרווחה החינוכית, משום שתקופת פעילותו הוגבלה כדי שלא יראו בו הגופים ביישובים מקור תקציבי קבוע; משום שבפרויקט הודגשה העברת היוזמה לשינוי מן המשרד לגופים חינוכיים חיצוניים ולרשויות המקומיות; ומשום שהודגשה בו חשיבות הטיפול בבעיה מרכזית במערכת החינוך של היישוב כדי להשפיע על המערכת בכללותה, בניגוד לתגבור נקודתי שהיה מטרת תכניות רבות אחרות.

בתשובתו מדצמבר 1999 למשרד מבקר המדינה כתב היו"ר לשעבר של המזכירות הפדגוגית במשרד, שהיה מיוזמיו וממנהליו הבכירים של הפרויקט כי "אין ספק שבעניין הכפילויות בין פרויקטים שונים, הצבעתם על בעיה מרכזית לא רק לגבי פרויקט 30 היישובים".



זה עשורים אחדים מתגבר משרד החינוך את מערכות החינוך ביישובים באזורי עדיפות לאומית וביישובי פיתוח על ידי תוספת משאבים כספיים ושעות לימוד, ועל ידי תכניות חינוכיות לקידום אוכלוסיות חלשות. התגבור הביא לשיפור בהישגים הלימודיים ביישובים שונים, אך רמתם עדיין נופלת מרמת ההישגים הממוצעת בארץ.

בשנים 1994-1999 הפעיל המשרד את פרויקט 30 היישובים, שאותו הגדיר אחד הפרויקטים המרכזיים שלו, בעלות כוללת של קרוב ל-200 מיליון ש"ח.

ייחודו של הפרויקט בכך שהמשרד ביזר את סמכויותו למערכות החינוך המקומיות ביישובים ולגופי חינוך חיצוניים, והם היו אמורים לגבש תכניות חינוכיות על פי תפיסתם וליישמן. באופן זה ביקש המשרד לאפשר כניסתם של כוחות ורעיונות חדשים למערכות החינוך המקומיות, לחזקן ולהביא אותן להצמיח מנהיגות חינוכית יוזמת ופעילה. הפרויקט כוון ליצור ביישובים שינוי שישפיע לטובה על כלל מערכת החינוך היישובית ויישמר לטווח ארוך.

בארבעת היישובים שבדק משרד מבקר המדינה - נתיבות, ירוחם, אופקים ושדרות - היו במשך שנים הישגים לימודיים נמוכים במיוחד וחסר אמון של התושבים במערכות החינוך המקומיות.

ככל הנראה, מידת הצלחתו של הפרויקט בכל יישוב היתה תלויה רבות במידת מעורבותה של הרשות המקומית ובמידת שיתוף הפעולה בינה לבין הגוף המתערב. בירוחם היה שיתוף פעולה רב בין גופי החינוך ביישוב, וראשי היישוב היו מובילי הפרויקט, ונראה שהפרויקט חולל שינוי משמעותי במערכת החינוך היישובית. בנתיבות היה שיתוף פעולה בתחום אחד - לימודי האנגלית - ובו נוצר שינוי. באופקים הסתמן ניכור בין מפקחי המשרד לגוף המתערב, הרשות המקומית לא מילאה תפקיד פעיל בפרויקט, והגופים החינוכיים חשו תסכול ואכזבה מהפעלתו. בשדרות נחלקו הדעות בין הגוף המתערב לבין הרשות המקומית כבר בשלביו הראשוניים של הפרויקט, והוא נקטע באבו. בסיכומו של דבר, מוקד הצלחתו של הפרויקט היה במקום שבו השכילו ראשי היישוב לקבל עליהם את האחריות להצלחת העשייה, זיהו את ההזדמנויות שסיפק בשל בסיסו הרעיוני הייחודי, וידעו להתעלות מעל מאבקי כוח של דרגי-ביניים.

כד בבד עם הפעלת הפרויקט הפעיל המשרד ביישובים באמצעות אגפיו ומחוזותיו השונים, עוד מגוון תכניות חינוכיות שלכאורה לא היה ביניהן קשר מערכתי מאחד. התברר כי הדבר יצר לעתים כפילויות בפעולותיהן של תכניות, ואף בלבול ועומס יתר בקרב מנהלי בתי הספר, המורים והתלמידים. על המשרד לבחון את תכניותיו השונות ביישובים ולהבטיח שהן יפעלו בתוך מסגרת מערכתית מאחדת, שתבטיח ניצול יעיל של המשאבים. הפרויקט, שהחל את דרכו ב-1993 במעורבות רבה של הנהלת המשרד בו, ונשא עמו בשורה וחזון - לשנות את מערכות החינוך המקומיות - הסתיים ב-1999, בטרם הושלמו במשרד הפעולות להערכתו, שהוחל בהן ב-1996. מן הראוי שהמשרד יפעל לגיבוש המידע על השפעות הפרויקט על מערכות החינוך ביישובים, ויפיק מהן את המסקנות והלקחים שינחו אותו ביישום תכניותיו החינוכיות בעתיד.