

סדרת מדיניות חינוך ופדגוגיה

עורך: דן ענבר

מעורבותם של ארגוני המגזר השלישי במערכת החינוך



נייר מדיניות

ורדה שיפר | יצחק ברקוביץ | שחר ברייהודה | גרניט אלמוג-ברקת

מסמך זה הוכן בשיתוף פעולה של מכון ון ליר בירושלים, מכון מנדל למנהיגות, ומינהל להכשרה ופיתוח מקצועי של עובדי הוראה במשרד החינוך, ובסיוע לשכת המדען הראשי במשרד החינוך

Educational Policy and Pedagogical Philosophy Series

Editor: Dan Inbar

Third Sector Organizations Involvement in the Educational System

By

Varda Shiffer | Izhak Berkovich | Shahar Bar-Yehuda | Granit Almog-Bareket

חברי קבוצת ון ליר לחינוך: פרופ' דן ענבר (י"ר), מכון ון ליר בירושלים; יצחק ברקוביץ (מרכז), מכון ון ליר בירושלים; גרניט אלמוג-ברקת, מכון מנדל למנהיגות; שחר בריהודה, מכון מנדל למנהיגות; נורית הרמן-אלמוחנינו, מכון ון ליר בירושלים; רות להבי, המכללה לחינוך ע"ש דוד יליון; גילה נגר, משרד החינוך; ד"ר אדם ניר, האוניברסיטה העברית בירושלים ומכון ון ליר בירושלים; פארלי פירו, האוניברסיטה העברית בירושלים; לילי רוסו, משרד החינוך; ד"ר ורדה שיפר, מכון מנדל למנהיגות; חני שלטון, ראמ"ה, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך

עריכת לשון: איילת קמאי

5	א. מסגרת מושגית
5	א.1. רקע תיאורטי
5	א.1.1. רקע על המגזר השלישי
6	א.2.1. רקע על יחסי חוזה ושותפויות בין-מגזריות
7	א.3.1. מעורבות ארגוני המגזר השלישי בחינוך
8	א.4.1. מעורבות המגזר השלישי בחינוך בישראל
9	א.2. מבוא קונספטואלי
14	א.3. הנחות יסוד
17	ב. מהנחות יסוד לתהליכי עבודה מערכתיים
18	ג. תהליכי עבודה ומנגנוני ביצוע
18	ג.1. עדכון והתאמה של מנגנוני ההתקשרות עם ארגונים
20	ג.2. תהליך המיון וסוגי הקריטריונים
21	ג.3. הערכת תוכניות של המגזר השלישי במערכת החינוך
22	ג.1.3. הערכה כחלק מתהליך ההתקשרות בין משרד החינוך לארגוני המגזר השלישי
22	ג.2.3. הבניית תהליכי הערכה בהתקשרויות בין משרד החינוך לארגוני המגזר השלישי
22	ג.3.3. מורכבות סוגיית ההערכה
24	רשימת מקורות

א.1. רקע תיאורטי

א.1.1. רקע על המגזר השלישי

במדינות מערביות רבות מתאפיינים העשורים האחרונים בשתי מגמות בולטות: מחד גיסא, שינויים בכלכלה ברמה המדינתית וברמה העולמית, הנובעים ממשבר מדינת הרווחה, הובילו להתפשטותן של תפיסות ניאור-ליברליות. מאידך גיסא הולכות ומתבססות תפיסות של סעד עצמי, פלורליזם ולוקליזם, ויחידים וקהילות עומדים על זכותם לעצב את החברה לפי העדפותיהם (סילבר 2007). מגמות אלו הובילו לאימוץ דפוסי הפרטה בסיפוק צרכי האזרחים - דפוסים המתבטאים בצמצום תפקיד הממשל לצד הגדלת תפקידם של ארגונים חברתיים פרטיים והתנדבותיים (Savas 2000).

ישנם שלושה סוגים בולטים של דפוסי הפרטה (שם). הדפוס הראשון, "האצלת סמכויות", הוא תהליך מכוון ומתוכנן שבמסגרתו הממשל מתקשר עם מגזרים אחרים לצורך אספקת שירותים. האצלת סמכויות זו יכולה ללבוש מגוון צורות הסדרה חוקיות כמו יחסי חוזה ושותפות. חשוב לציין כי בדפוס זה אספקת השירותים נשארת באחריות הממשל, ולכן הוא מקפיד לפקח על הארגונים המשמשים לו ספקי שירות. הדפוס השני מכונה "הסרת סמכויות", ובמסגרתו הממשל מעביר את כלל האחריות לאספקת השירות ליחידים או לגופים לא ממשלתיים. תהליך זה מתבצע באמצעות מכירה או העברה חופשית. בדפוס השלישי, "העברה אקטיבית", גופים לא ממשלתיים מרחיבים את פעילותם אל תוך הפעילות הממשלתית. תהליך זה עשוי להתרחש כאשר הממשל מגביל את פעילותו בתחום מסוים או כאשר השירות הממשלתי המוצע אינו מספק מבחינת הציבור.

את תהליכי ההפרטה מבצע הממשל אל מול ארגונים המשתייכים למגזר העסקי או למגזר השלישי. חשוב להדגיש כי להבדיל מארגוני המגזר העסקי, שמטרתם העיקרית יצירת רווח לבעלים, ארגוני המגזר השלישי הם בראש ובראשונה יזמים חברתיים שייעודם העיקרי לפעול למען הציבור (ניסן 2005). ארגונים אלו הם תאגידיים רשומים בניהול עצמי, ללא כוונת רווח (ובהם עמותות וקרנות מממנות ומפעילות), שבפעילותם רכיב מרכזי של התנדבות ותרומה (שם). ראוי לציין כי ההבחנה בין המגזר העסקי למגזר השלישי אינה חד-משמעית וברורה תמיד. בעשור האחרון עוד ועוד ארגונים עסקיים מייחדים מחשבה לפילנתרופיה העסקית: מייסדים קרנות, תומכים בארגוני מגזר שלישי ואף משיקים פרויקטים חברתיים עצמאיים. אף על פי כן, חלק הארי של הפעילויות הציבוריות הלא ממשלתיות מרוכז בידי ארגוני המגזר השלישי.

ארגוני המגזר השלישי אינם פועלים בחלל ריק ועל כן יש להם שיח ושיג עם המדיניות הממשלתית והם מכוונים בפעילותם ליצור פן משלים, מוסיף או מאתגר לעשייה זו. ארגונים אלו יכולים להחזיק באחת משלוש עמדות כלפי מדיניות הממשל, בהתאם למידת ההלימה ביעדים ביניהם (Young 2000). העמדה הראשונה היא עמדת ההוספה, שבה הארגון מתרכז באספקת שירותים ציבוריים שהממשל אינו מספק. לעתים מטרתו של המלכ"ר להניע פעולה ממשלתית ולגרום למדינה להחיל את אחריותה על התחום. השנייה היא עמדת ההשלמה. מלכ"רים התומכים במדיניות הממשל יבקשו לסייע לו לספק שירותים ציבוריים מסוימים. עמדה זו יש שהיא פורמלית ומוסדרת ביחסי חוזה או שותפות ויש שהיא בלתי פורמלית; על פי רוב במקרים אלו הממשל מממן את כל הפעילות או את חלקה, והמלכ"רים מבצעים אותה. העמדה השלישית היא עמדת האתגור. מלכ"רים המחזיקים בעמדה זו ינסו ליצור לחץ ציבורי על הממשל ולהשפיע עליו לשנות את מדיניותו ולהגדיל את האקונוטביליות שלו כלפי הציבור. מלכ"רים אלו מבקשים על פי רוב לקדם אידיאולוגיה שאיננה הגמונית או לקדם זכויות של קבוצות מיעוט. מלכ"רים פועלים אפוא בהקשר קיים ומגיבים למדיניות הממשל.

המגזר הראשון משפיע השפעה ניכרת על עיצוב המרחב הציבורי, ובמידה רבה קובע את מודל המעורבות הקיים במדינה. בחינה של היקף ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים ומשקלו של המגזר השלישי במדינה מבחינה כלכלית מאפשרת למפות כמה מודלים המייצגים את מידת מעורבותו של המגזר השלישי.

תרשים 1: מודלים של מעורבות המגזר השלישי

גודל המגזר השלישי (כלכלי)		המגזר הראשון - היקף ההוצאה על שירותים חברתיים
גדול	קטן	
ליברלי	סטטי	נמוכה
תאגידי	סוציאל-דמוקרטי	גבוהה

מקור: Salamon and Anheier 1998

המודלים העולים מתרשים 1 הם:

1. המודל הסוציאל-דמוקרטי - המודל הרווח במדינות רווחה דוגמת שוודיה, נורווגיה, פינלנד ודנמרק. במדינות אלו הממשל מממן שירותים חברתיים בצורה נרחבת (Anheier 2001a). לפיכך פעילותם של ארגוני המגזר השלישי מתמקדת בסגור ובעיצוב השיח הציבורי ולא באספקת שירותים (שם). פעילותן של קרנות פילנתרופיות מוגבלת ומצומצמת ובעיקר מתקיימים יחסי שיתוף בין קרנות מפעילות המשלימות או מוסיפות על שירותי המדינה (Anheier 2001b).
2. המודל התאגידי - המודל הרווח במדינות דוגמת צרפת, גרמניה, אוסטריה, הולנד ושווייץ. במדינות אלו הממשל פועל עם ארגוני המגזר השלישי לקידום מטרות משותפות וכורת עמם בריתות (Anheier 2001a). על פי רוב הקרנות במדינות אלו משמשות לשליטה משנית (subsidiarity) ומתפקדות ומשמשות כספקיות שירותים ופחות כממנות (Anheier 2001b).
3. המודל הליברלי - מודל זה רווח בבריטניה ובארצות הברית. במדינות אלו ההוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים נמוכה בשל קיומם של מעמד בינוני חזק וקונצנזוס פוליטי מגובש המתנגד למעורבות הממשל (Anheier 2001a). משום כך קיים בהן מגזר שלישי גדול יחסית (שם). במדינות אלו מרבית הקרנות הן קרנות ממנות ומיעוטן קרנות מפעילות (Anheier 2001b).
4. המודל הסטטי - מודל זה רווח ביפן ובמדינות מרכז אירופה ומזרחה. מעורבות הממשל באספקת שירותים חברתיים במדינות אלו מוגבלת, ואף על פי כן גודל המגזר השלישי בהן מצומצם (Anheier 2001a; 2001b).

א.1.2. רקע על יחסי חוזה ושותפויות בין-מגזריות

דפוסי ההפרטה של הממשל מחד גיסא ועמדות המגזר השלישי כלפי מדיניות הממשל מאידך גיסא יכולים לכונן מערכות קשרים שונות בין המגזרים. יחסים אלו יכולים לנוע מיריבות ותחרות ועד יחסי חוזה, שיתוף פעולה ויחסי שותפות (Coston 1998).

היחסים השיתופיים הנפוצים ביותר בין המגזר הציבורי למגזר השלישי הם במסגרת יחסי חוזה או במסגרת שותפות. כך למשל הממשל עשוי להחליט לרכוש שירות מגורמים חיצוניים בתהליך של מיקור חוץ. חתימת חוזה לשם רכישת שירות מספק חיצוני תבוצע בדרך כלל בתחומים שאינם בליבת פעילותו של הארגון (Quinn 2000). בתהליך זה מועברות מטלות מחזוריות ושגרתיות לניהולו ולאחריותו של גורם חיצוני. ליחסי החוזה יתרונות וחסרונות מבחינת המגזר הראשון. היתרונות כוללים בין השאר חיסכון בעלויות ובזמן, פינוי תשומת לב ניהולית לתחומי הליבה, גישה לידע, ומומחיות וגמישות במשאבי אנוש (שם). חסרונות בולטים הם למשל יצירת תלות וקושי ברברסביליות, קושי במדידת ביצועים ואקונוטביליות ועלויות גבוהות של מערכות פיקוח (Austin 2003).

מערכת יחסים מקובלת אחרת בין המגזרים היא שותפות. שותפות מוגדרת כמערכת יחסים דינמית המבוססת על יעדים משותפים מוסכמים וחלוקת עבודה רציונלית, המבוססת על היתרונות היחסיים של כל שותף (Brinkernoft 2002). השותפות עיקרה השפעה משותפת ואיזון עדין בין סינרגיה לאוטונומיה, המתבטא בשוויון בקבלת החלטות ובאחריות משותפת (שם).



יצירת שותפות מאפשרת ליהנות מן היתרונות הייחודיים לכל מגזר בשותפות ומאפשרת לכל מגזר גישה לנכסים שאינם נגישים לו (Wohlstetter et al. 2004). חוקרים מצביעים על כך שליחסי שותפות כמה יתרונות בולטים, ובהם:

1. יתרונות כלכליים: השותפות היא מנגנון יעיל המאפשר להתמודד עם סביבה דלה במשאבים ואשר מתקיימת בה רמה גבוהה של אי־ודאות. היא מאפשרת ליצור זרימת משאבים אמינה ומהימנה.
2. יתרונות פוליטיים: השותפות יכולה להיות מקור לאמינות או ללגיטימיות, ואלה יש בהם כדי להאדיר את התדמית ואת המוניטין הארגוניים. כמו כן היא יכולה לשמש למילוי דרישות חוקיות או רגולטוריות.
3. יתרונות ארגוניים: השותפות עשויה להגביר את היעילות בכל הנוגע להשגת יעדים אסטרטגיים ולשפר את יחס העלות־תועלת.

עם זאת, חשוב להכיר בכך ששותפות יוצרת תלות, ובמקרים מסוימים היא אף יכולה לסכן את הזהות הארגונית העצמאית ובכך לגרום לשותפים להיות לא נאמנים למשימתם, לערכי הליבה שלהם ולקהל לקוחותיהם (Brinkernoft 2002).

א.1.3. מעורבות ארגונית המגזר השלישי בחינוך

שיתופי פעולה אלו, ההולכים ונעשים נפוצים בשנים האחרונות, מייצגים את תפיסת הפילנתרופיה החדשה. פילנתרופיה זו רואה בתרומותיה השקעות חברתיות, ובהתאם לכך מצפה להחזרים (Hess 2004). יתר על כן, אם בעבר הפילנתרופיה ניסתה "להטליא" את המערכת ותרומותיה היו אקראיות, כיום היא נובעת מאסטרטגיה מגובשת ומכוונת ליעדים ספציפיים (שם).

ארגוני המגזר השלישי הם יזמים חברתיים בעיקרם, ולפיכך אחד התחומים המועדפים לפעילותם הוא תחום החינוך. חשוב לציין כי בראייה כמותית היקף התרומות של פילנתרופים בטל בשישים לעומת היקף השקעת הממשל בחינוך. כך למשל, בשנים 2003–2004 השקיע הממשל בארצות הברית בחינוך 440 מיליארד דולר, לעומת מיליארד דולר שהשקיעו פילנתרופים בחינוך בשנים אלו (שם). ואולם בפועל מרבית ההוצאה הממשלתית מושקעת במשכורות ובתחזוקה, ואילו הכספים שמקורם בתרומות מושקעים בקידום יוזמות פדגוגיות וחדשנות (שם). מצב זה עורר טענות בדבר השפעתם הרבה והלא פרופורציונלית של התורמים על סדרי העדיפויות של בתי הספר (שם). ואם בעבר היתה השפעה זו מוגבלת ומצומצמת, הרי היום, בעקבות הגידול במספר שיתופי הפעולה, גבר כוחם של הארגונים החברתיים.

הגידול במספרם ובמעורבותם של ארגוני המגזר השלישי וגופים פילנתרופיים במערכות חינוך הוא תופעה כלל־עולמית; מעורבות זו משתנה כמובן בהתאם להקשר המקומי. למשל, בארצות הברית, מדינה בעלת מערכת חינוך פרטית נרחבת וביזור ממשלתי נרחב, חלק נכבד מפעילות המגזר השלישי - בעיקר מלכ"רים דתיים - מוקדש להקמה ולתפעול של בתי ספר פרטיים (Nelson et al. 2001). חלק אחר ממעורבות זו מופנה למערכת הציבורית לשם הקמתם, מימונם, וניהולם של "בתי ספר צ'רטר" (Charter Schools) (Wohlstetter et al. 2004): מלכ"רים מקבלים על עצמם את הניהול הפדגוגי, התקציבי והאדמיניסטרטיבי של בתי ספר ומתחייבים לקדם את התלמידים להישגים אקדמיים, ואילו המדינה מצדה מעניקה להם אוטונומיה ומימון בהיקף מסוים.

בשנים האחרונות נראה כי גם בארצות הברית המגזר השלישי והעסקי הופכים מעורבים בבתי ספר ציבוריים המוחזקים ומנוהלים על ידי המדינה. לא מכבר דווח על גידול של כמעט 100% בהתקשרויות של בתי ספר ציבוריים בארצות הברית עם מלכ"רים, עמותות, עסקים קטנים ותאגידים בין השנים 1990 ו־2000 (The Council for Corporate & School Partnerships 2004). יתרה מזו, נראה כי הרצון להגברת מעורבותן של עמותות, קרנות ופילנתרופיה עסקית בחינוך אינו נחלתם הבלעדית של הארגונים אלא במידה רבה הוא גם רצונם של בתי הספר והרשויות המקומיות עצמם. למשל, בשנת 2007, בסקר שנערך בארצות הברית בקרב נציגי מחוזות, מפקחים, מנהלי בתי ספר וחברי מועצות בתי ספר, 82% מהמשיבים העידו שיזמו ניסיונות ליצור שותפויות בין ארגוני קהילה וארגונים עסקיים לבין בתי הספר הציבוריים שאליהם הם קשורים (DeHavilland Associates 2007).



המעורבות של גופים פרטיים בחינוך הציבורי משמשת לתמיכה בתחומים חינוכיים וארגוניים רבים. כך למשל, במחקר שבדק את השימוש בהון פרטי בחינוך הציבורי בבתי הספר במחוז לוס אנג'לס נמצא כי הכספים מופנים בעיקר למימון תוכניות העשרה לימודיות, לפיתוח חומרי הוראה, לרכישת תשתיות וציוד לבתי הספר, לפיתוח מקצועי של מורים ואף למימון משכורות מורים (Zimmer et al. 2001).

למרות התרחבות מעורבותו של המגזר השלישי בחינוך והדיון הציבורי שהתעורר עקב כך, המחקר האמפירי בתחום מוגבל ויש מחסור בנתונים המקודדים באופן שיאפשר השוואה של מערכות חינוך שונות ברחבי העולם מבחינת מעורבות הארגונים החברתיים בהן. לנוכח חשיבות הנושא והעניין הגובר בו, בשנים האחרונות החל ארגון OECD לאמוד בנפרד את הכספים שגופים עסקיים ומלכ"רים משקיעים בחינוך עיוני ומקצועי. כך למשל, מנתונים שאסף הארגון (OECD 2008) עולה כי בשנת 2005 גופים חיצוניים השקיעו בחינוך בארצות הברית בהיקף של 11.9% מכלל ההוצאה על חינוך, באנגליה השקיעו בהיקף של 4.7% מכלל ההוצאה ובישראל השקיעו בהיקף של 7.1%.

בעת השוואה בין מדינות חשוב לבחון את המצב בישראל לעומת מדינות בעלות מערכות חינוך דומות, כלומר מערכות חינוך ציבוריות גדולות המתאפיינות במבנה מרכזי. מערכות חינוך דומות למערכת הישראלית יש למשל בצרפת, שבה גופים חיצוניים השקיעו בחינוך בשנת 2005 בהיקף של 2.2% מכלל ההוצאה הלאומית על חינוך באירלנד, שבה השקיעו 0.5%, ובספרד, שבה נאמדה ההשקעה של גופים חיצוניים בחינוך ב-0.8% (שם). אם כן, נתוני OECD מראים שגופים חיצוניים משקיעים במערכת החינוך בישראל בין פי שלושה לפי עשרה מגופים חיצוניים במדינות בעלות מערכות חינוך דומות כמו צרפת, אירלנד וספרד. יש לציין כי נתונים אלו כוללים השקעות במערכת ההשכלה הגבוהה. נתונים חלקיים אחרים שמפרסם OECD, הבוחנים רק את ההשקעות בחינוך היסודי והעל-יסודי, מספקים תימוכין למגמה זו. מנתונים אלו עולה יחס דומה בין היקף ההשקעה של גופים חיצוניים בישראל (3.4%) לעומת היקפי ההשקעה במדינות מקבילות כמו צרפת (1.2%) (שם). יתר על כן, כיוון שמערכת החינוך המקצועי בישראל - להבדיל מאירופה - אינה מפותחת דיה ונסמכת רבות על השקעות ממשלתיות, סביר להניח שמרבית ההשקעות של גופים חיצוניים בחינוך בישראל מתרכזות בחינוך העיוני. אם הנחה זו נכונה, הרי ההבדל בהיקפי ההשקעות בין ישראל למדינות מערביות מקבילות מהותי אף יותר. שיעור גבוה זה של השקעה של גופים חיצוניים בחינוך בישראל מתבטא גם באינטראקציה רבה עם בתי הספר ובהשפעה רחבה על תוכניות הלימודים.

א.1.4. מעורבות המגזר השלישי בחינוך בישראל

בשנים האחרונות גברה כאמור פעילותם של ארגוני המגזר השלישי בבתי הספר בישראל. על פי הערכות, בשנת 2007 פעלו במערכת החינוך בישראל בין 500 ל-1000 גופים חיצוניים (קשתי 2007). לא מזמן דיווח המכון ליזמות בחינוך בבית ברל כי גופים חיצוניים אחראיים על כ-10% משבוע הלימודים (קשתי 2008). ממצאים התומכים במסקנה זו עולים גם מ"ניתוח בקרת התקן" של משרד החינוך. מניתוח זה עולה כי המגזר השלישי אחראי ל-1.2% מהשעות במערכת החינוך היסודי ולכ-10% מהשעות בחטיבת הביניים (קלינוב 2009).

מעורבות ארגוני המגזר השלישי במערכת החינוך הציבורי בישראל בולטת בשני תחומים מרכזיים: כגורמים מממנים וכגורמים מבצעים. בתחום המימון ראוי להדגיש כי גם היום מרבית ההוצאה הלאומית על חינוך יוצאת מתקציב הממשלה. על פי נתוני הלמ"ס (2004), היקף ההוצאה הלאומית בישראל על חינוך בשנת 2004 היה 45.5 מיליארדי שקלים, כ-70% מהם מתקציב הממשלה. באותה שנה עמד סך התרומות של משקי בית, מלכ"רים ותרומות אחרות להוצאה הלאומית על חינוך על כ-25%. נתונים אלו מבליטים את הדומיננטיות של הממשלה במימון החינוך הציבורי.

עם זאת, חשוב לציין כי שני שלישים מתוך סך הוצאות הממשלה על חינוך היו העברות תקציביות למגזרים אחרים. בהקשר לכך עולה הדומיננטיות של גופים חיצוניים, מהמגזר העסקי אך בעיקר מהמגזר השלישי, בביצוע ובאספקת שירותי חינוך. על פי נתוני הלמ"ס (2007) עמדה ההוצאה הלאומית על חינוך בשנת 2007 על 56.2 מיליארדי שקלים. באותה שנה היה המגזר השלישי אחראי לביצוע פרויקטים ותוכניות חינוכיות בהיקף של 41.3% מכלל ההוצאה הלאומית על חינוך. בהנחה שהמגמות עצמן לא השתנו בשלוש



שנים אלו שבין 2004 ל-2007, במימון החינוך ניכרת בבירור דומיננטיות של הממשלה, ואילו בכל הנוגע לביצוע החינוך ניכרת דומיננטיות גדולה של המגזר השלישי לצד דומיננטיות של הממשלה והרשויות המקומיות.

אך אין לבחון את התופעה רק במונחים אופרציונליים של מימון ותפעול, אלא יש להסתכל עליה בפרספקטיבה רחבה יותר. בימינו המדינה היא חלק מרשת של קובעי מדיניות, ועל כן היא נאלצת להתמודד עם מערך של יחסי תלות המערבים משאבים ציבוריים ופרטיים (Peters and Pierre 1998). אמנם הממשלה נאלצת להתמודד עם אובדן לגיטימציה ושליטה בתחומים מסוימים, אך חשוב לציין כי בו בזמן יש לה יכולת השפעה רבה על הרשת (שם). לפיכך, ראוי להכיר כי כיום הממשל ניצב בפני אתגרים חדשים בעת עיצוב וניהול מדיניות. לנוכח הדברים האלה גוברת חשיבותו של הממשל כמווט ומוביל שיתופי פעולה בין-ארגוניים באמצעות קביעת סדרי עדיפויות והגדרת יעדים.

א.2. מבוא קונספטואלי

בשנים האחרונות החלה מתעוררת בעייתיות בפעילות של המגזר השלישי בתחום החינוך, אולם לא תמיד זה היה כך. בשנות השמונים והתשעים נבחנו חברות ולאומים במידת הדמוקרטיה הפעילה שלהם, כלומר בעוצמת מוסדות החברה האזרחית שבהם ובהיקף הפעילות של ארגוני המגזר השלישי. כיוון שכך, בשנים האחרונות, נוכח ירידת כוחו של הממשל, הלך והתעצם כוחם של ארגונים אלו והם נעשו גורם משמעותי ביותר בפעילות החינוכית - והיום כאמור יש הרואים בהם בעיה המאיימת על יציבותו, משילותו ומרכזיותו של הממשל.

ההון החברתי הוא מרכיב קריטי בבנייתה של חברה אזרחית, ופעמים רבות משקלו הוא סמל לעוצמתה וליציבותה של החברה. הון חברתי מייצג למעשה כוח הולך ומצטבר, הנוצר על ידי שיתוף פעולה התנדבותי המבוסס על לכידות חברתית ואמון הדדי הנבנים לאורך זמן. כוח זה משמש תשתית לפריחה ולהצלחה כלכלית וחברתית, ובאמצעותו אפשר להשיג מטרות משותפות שבהיעדרו לא היו מצליחים להשיגן. על פי גישה זו, אנשים מיטיבים עם אחרים לא מתוך ציפייה לתגמול מידי או ספציפי אלא מתוך אמונה שבעתיד ייטיבו עמם, וכך החברה כולה הופכת בטוחה ונשכרת. עיקרון זה נקרא "הדדיות כוללת" (generalized reciprocity), והוא עומד בניגוד גמור לאסטרטגיה הליברלית הקפיטליסטית של אישיתוף פעולה ומקסום רווח אישי מידי (Putnam 1993).

בעבר היה מקובל לראות את ייעודו העיקרי של הממשל בלקיחת אחריות כוללת ומציאת מזור לכל צורכי הפרט ומכאוביו. בשל תפיסה זו, ומתוך רצון לקדם יעדים חברתיים המשותפים לכלל החברה הישראלית, נבנתה מערכת החינוך בישראל כמערכת ממורכזת, והדבר בא לידי ביטוי בהתוויית מדיניות רוחבית ובשליטה רבה על המשאבים, התכנים, ההכשרה וכלל הפעילות הבית ספרית.

משנות התשעים, עם התחזקותן של אידיאולוגיות ניאוליברליות בקרב ממשלות ישראל, השתנה ייעוד מהותי זה ונוצרה מדיניות ציבורית חדשה שבבסיסה תפיסה של ניהול ציבורי חדש (New Public Management). במסגרת מדיניות זו הממשלה פועלת בין השאר לצמצום כוחו של המגזר הציבורי ולהעברת משאבים ציבוריים לידיים חוץ-ממשלתיות. משמעותן המידית של פעולות אלו היא הפחתה מתמדת בשירותים הציבוריים הניתנים לאזרח, ולמעשה הן מפחיתות במידה ניכרת את אחריות המדינה לרווחת אזרחיה. בחלל הריק שנוצר בעקבות תהליכי הפרטה מלאים (מכירת נכסים) וחלקיים (מיקור חוץ) של שירותים ציבוריים מהותיים על ידי הממשל, המגזר השלישי, כנציגם הבולט של ארגוני החברה האזרחית, הולך ותופס את מקומו ההיסטורי של המגזר הציבורי במתן שירותים ציבוריים לאזרחים. בכך הוא הופך למעשה לשותף משמעותי הנושא באחריות לגורלם, ולאחד הגורמים החשובים ביותר בייצור ובפיתוח תשומות הון חברתי במדינה. תהליך זה מתרחש כאמור גם במערכת החינוך הציבורית.

במדינת ישראל, שבה הפערים החברתיים הם מן הגבוהים בעולם המערבי, מקובל לראות בחינוך את אחד הכלים המרכזיים להקטנת פערים חברתיים ולקיומה של חברה מתוקנת וסולידרית. מכאן שרמת חינוך גבוהה לכול היא אמצעי לשוויון הזדמנויות שיאפשר שבירה של מעגל העוני ופתיחת אפשרויות וינידות חברתית (בן עמי 2008). נראה כי לצד ההיבטים החיוביים הנובעים ממעורבותם ההולכת וגוברת של ההורים בחינוך ילידיהם בשנים האחרונות, מעורבות זו תורמת ליצירת פערים חברתיים ניכרים בין קבוצות אוכלוסיה



שונות. כך, אוכלוסיות חלשות נפגעות מהשינוי שחל במערכת החינוך במעבר מחינוך שוויוני ואוניברסלי שאפיין את העבר, לחינוך הדורש תגבור כפיצוי על אוזלת ידה של המדינה, שביטוי העיקרי בתשלומי הורים.

את מארג הקשרים המורכב שבין המגזר הציבורי (משרד החינוך) לבין המגזר השלישי (גופים מתערבים מקרב ארגוני החברה האזרחית), אפשר לשרטט כתנועה דינמית הנעה על פני שני צירים חותכים: **ציר עוצמת השליטה**, הנע בין הממשלתי ובין הלא ממשלתי (המגזר הראשון מול המגזר השני - העסקי, והמגזר השלישי), ו**ציר האינטרס**, הנע בין הפילנתרופיה האידאית לפילנתרופיה הקפיטליסטית בת זמננו. גרף זה עשוי לסייע בידינו למקם את הגופים המתערבים באחד מארבעת דפוסים שיתוף הפעולה האפשריים.

תרשים 2: דפוסים שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר השלישי



ציר עוצמת השליטה מציג את מידת עוצמת השליטה של הגופים הממשלתיים. עוצמה זו באה לידי ביטוי במידת הפיקוח ובמידת המעורבות הממשלתית בפעילותם הציבורית של ארגוני החברה האזרחית, בטווח הנע בין מעורבות ממשלתית מוחלטת בשותפויות שלה עם ארגוני החברה האזרחית, לבין חוסר מעורבות בפעילותם של ארגונים - כאלה המתנהלים ללא פיקוח כלל, כך שאינם תלויים כלל במסד או בתמיכת המוסדות הציבוריים. הקו האופקי בגרף מסמן את גבולות ההסדרים החברתיים המקובלים, למן הביטוי הקיצוני של שליטה, היוצר תנאים של משטר טוטליטרי, ועד היעדר מוחלט של שליטה ופיקוח על פעילות הארגונים החברתיים, היוצר תנאי אנרכיה.

ציר האינטרס מתייג את ארגוני החברה האזרחית בהתאם לצביונם ולאופי פעילותם, בטווח הנע בין פילנתרופיה אידאית בהווייתה כתרומה כלכלית לטובת צרכים חברתיים לא ממומשים, לבין פילנתרופיה המונעת ממניעים אידיאולוגיים או עסקיים (philanthrocipalism), אגב ניסיון לאמוד ולאבחן את האינטרס הגלוי או סדר היום החבוי בפעולתם בשדה החינוכי. גם כאן, ביטוייה הקיצוניים של הפילנתרופיה הנם תרומה אנונימית או מתן בסתר, לעומת פעילות פילנתרופית העולה בקנה אחד עם הפעילות העסקית של התורם, כאשר הנתניה מייצרת בעבורו רווח אישי מסוים.

שיתופיות ממוסדת נוצרת במצב שבו חברה אזרחית המאופיינת בגישה אלטרואיסטית פועלת באקלים שבו המגזר הציבורי מאפשר בצורה שקולה ומדודה ביזור סמכויות על ידי יצירת תשתית לפעילות משותפת,



אך הממשל ממשיך לשאת באחריות כללית לנעשה במדינה. בשיתופיות מעין זו מוסדות החברה האזרחית שמים דגש רב בפעולות של עזרה לזולת ופילנתרופיה לצד הרחבת הפעילות בתחומים שמהם הממשל מושך את ידו ולא ממלא את ייעודו כבעבר. פועל יוצא של השיתופיות הממוסדת כרוך בהבניית מערך רגולטיבי נרחב, המשמר את עוצמתו של המגזר הציבורי. בדפוס זה, בבסיס שיתוף הפעולה בין הממשל לחברה האזרחית עומדות נתינה וקבלה במודע, באורח מתוכנן, שקול ומידתי. השותפות הנרקמת בין המגזרים אמנם עושה שימוש נכון במשאבים הקיימים במגזר הציבורי ובמגזר השלישי ומקדמת תוכניות חינוכיות חדשות, אך בה בעת אין היא מעודדת בהכרח חדשנות או גמישות - תכונות היסוד של ארגוני המגזר השלישי.

דפוס אחר של חברה אזרחית בגישה עסקית או אידיאולוגית הפועלת באקלים דומה מכונה **הפרטה מבוקרת**, ומתקיימים בו עקרונות ברורים של המערכת הציבורית בנושא ההפרטה. דוגמה מובהקת לכך היא ההפרטה של מרבית השירותים החברתיים במשרד הרווחה, אשר הועברו במלואם ומופעלים בידי ארגוני מגזר שלישי, מתוך אחריות מלאה על הפעילות והותרת הפיקוח והבקרה בידי הממסד הממשלתי. עוצמתה של ההפרטה המבוקרת היא בדרגות החופש שהיא מתירה לארגוני המגזר השלישי, אשר נוכח גמישותם יחסית לממשל, מסוגלים להנפיק תוכניות חינוכיות ומקוריות, ולהפעילן ביעילות, באפקטיביות ובמהירות. חסרונה של ההפרטה המבוקרת הוא בצורך המידי של המדינה ליצור זרועות ומנגנוני פיקוח הדוקים וכן באובדן הבלעדיות, באופן שעשוי להותיר אזרחים חסרי מענה בתחומי חיים חיוניים כגון חינוך או רווחה, בשל חוסר כדאיות כלכלית של הגורם המפעיל.

פילנתרופיה אוטונומית נוצרת במצב שבו חברה אזרחית בגישה אלטרואיסטית פועלת באקלים שבו המגזר הציבורי מאפשר באופן גורף תהליכי הפרטה בלתי מבוקרת, אגב העברת סמכויות ותפקידים בהפעלת שירותים למגזר השלישי, ללא לקיחת אחריות כוללת לתוצאות המהלך והשפעתו על האזרחים. במצב זה הממשל אינו נושא עוד באחריות לנכסים ציבוריים שהעביר, ובכך הוא משתחרר ממחויבותו, מתוך שיקולים כלכליים ואמונה כי על כל אזרח לדאוג לעצמו. בתהליך זה, עם היחלשות עוצמת המגזר הציבורי בעיני האזרחים, הולכת וגוברת הרגולציה על השירותים המופרטים, הנובעת מחשש ומתחושה של אובדן שליטה במערכת.

בחלל שנוצר בעקבות הסתלקות הממשל בתהליך ההפרטה הבלתי מבוקרת, הולך וגובר כוחם של ארגוני המגזר השלישי. יתרונה של הפילנתרופיה האוטונומית הוא גם חסרונה; המגזר השלישי משקיע משאבים פרטיים בפיתוח שירותים ייחודיים חסרים כמענה לצורכי הציבור בתחומים שמהם משכה המדינה את ידה בשל תעודף המושפע ממדיניות חברתית כלכלית מסוימת, או בשל היעדר משאבים תקציביים.

חברה אזרחית בגישה עסקית או אידיאולוגית הפועלת בסביבה שבה מתאפשרת העברת פעילות ומשאבים ציבוריים מן הממשל לידי ארגוני המגזר השלישי, מביאה בהכרח לתהליכי **הפרטה בלתי מבוקרת**. הפרטה כזאת מביאה להפחתת הרגולציה והיחלשות המגזר הציבורי, ובסופו של דבר להסרת האחריות הממשלתית לגורל האזרחים, והיא עלולה לטמון בחובה סכנות לחברה. מכירת נכסים ומשאבים ציבוריים בעלי ערך כלכלי רב לגורמים עסקיים היא דוגמה מובהקת לתהליך שלילי זה, המחליש ופוגע בלכידות החברתית. בדומה לתהליכי ההפרטה המבוקרת, החשש הוא מהסרת האחריות של המדינה לרווחת אזרחיה, חלשים כחזקים, באופן שלא יאפשר להם מחיה נאותה. אפשר לעמוד על ההבדלים המהותיים שבין ארבעת הדפוסים מעיון בלוח 1 שבעמ' 13.

מהמודל שנפרש לעיל אפשר לגזור שלוש מטרות עיקריות, אשר סייעו בהכנת המתווה המוצע:

1. המטרה הראשונה היא למנוע מעבר של גופים מתערבים הממוקמים במרחב המאפשר של הפילנתרופיה האוטונומית אל המרחב האנרכי של ההפרטה הבלתי מבוקרת.
2. המטרה השנייה היא לשלב את הפילנתרופיה האוטונומית במרחב הציבורי בלי לאבד את העצמאות היצירתית של הגופים המתערבים.
3. המטרה השלישית היא לבנות מתווה שיאפשר לממשלה להעביר את התוכניות שאין ביכולתה לבצע בעצמה להפרטה מבוקרת או לשיתופיות ממוסדת, ולאפשר לארגוני המגזר השלישי לחדור לחלל שנוצר ולפעול בו ביעילות ובגמישות מרבית.



המודל כפי שהוצג לעיל אינו סטטי, ויש בו למעשה מגוון אפשרויות דינמיות לשינוי, בהתאם למציאות. כך למשל, פעילות ייחודית, מקורית וחדשנית שהחלה את דרכה בחברה האזרחית כפתרון למצוקה קיימת, עשויה לקבל בהמשך חסות ממשלתית בדמות תמיכה תקציבית קבועה ולהפוך לשיתוף פעולה דוגמת השיתופיות הממוסדת. באורח זה ממשיך הארגון לתפעל את הפעילות העצמאית, אך כעת בשיתוף פעולה, בתקצוב, בתמיכה ובפיקוח ממשלתיים. דוגמה אחרת לשינוי דינמי היא החלטת ממשלה להחליש או להגביר את מנגנוני הבקרה והרגולציה שבידי הממשל, וכך להפוך באחת את הסביבה ממבוקרת לבלתי מבוקרת ולהפך. במקרה אחר, פעילות חינוכית בעלת אינטרסים כלכליים מובהקים יכולה לשאוף לעבור משיתופיות ממוסדת להפרטה מבוקרת, באימוץ גישה עסקית אידיאולוגית, ובקבלת הכרה מהמגזר הציבורי אגב שמירה על עקרונות ערכיים ושיתוף פעולה עם מנגנוני הרגולציה האחראית. לאמיתו של דבר כל ארגון יכול למצוא את מקומו על פני התרשים שהוצג לעיל, אך חשוב לזכור כי מיקומו של כל ארגון מותנה בסטטוס הנוכחי שלו, הנוצר מהתבוננות סובייקטיבית בו, שהיא תלויה מבט וקשורה בעיתוי ההתבוננות. ארגונים, כיצורים חיים, הנם דינמיים וביכולתם לנוע בחופשיות ולעבור בכל אחת מהתחנות המוצעות בהתאם למציאות ולצורכיהם המשתנים.

האחריות לפעילות החינוכית במדינת ישראל מצויה רשמית, באופן בלעדי, בידי משרד החינוך, כזרוע ביצועית ומבקרת. בשנים האחרונות, בשל התהליכים הציבוריים המפורטים לעיל והלכי הרוח בקרב קהילות והתארגנויות הנובעות ממעורבות הולכת וגוברת של הורים לתלמידים במערכת, הולכים הגופים המתערבים ומתרבים לאין שיעור: גופים עסקיים, ארגוני חברה אזרחית בדמות קרנות פרטיות ועמותות וגופים אקדמיים מוכרים נעשים מעורבים יותר ויותר בהיבטים שונים של תוכניות הלימודים ופעילות משרד החינוך. פעולותיהם מוסברות כתגבור ותוספת לתוכנית הלימודים הרשמית, אבל בפועל, באמצעות כניסתם לשדה החינוך הם מעצבים מחדש את אופיו ואת דרכי פעילותו של המשרד, בעיקר באמצעות נוכחותם והשפעתם הישירה בתוך תחומי בית הספר.

המערכת החינוכית הציבורית מבחינה בין הפעילות הרשמית לפעילות החיצונית הנוספת בהתייחסה אליה כפרויקט, ללא קשר להיקפה ולתכניה. כניסתו של פרויקט לסביבת בית הספר כרוכה בהקצאת משאבים מטעם הגוף המפעיל. המערכת מצדה מתקשה להתמודד עם שפע הגופים המתערבים, וזקוקה למערך ממיין איכותי כדי לאפשר כניסה והשפעה של גופים מתערבים לגבולותיה.

למעשה נדרש למשרד החינוך תו תקן איכות כדי להבדיל בין הגופים המתערבים המבקשים להם דריסת רגל בעולם החינוכי. בראש ובראשונה על משרד החינוך לערוך מבחן מקדים לכל גוף מתערב, קרן או עמותה, באשר למידת אמינותם ביחס לפעילות המוצהרת שלהם - בין שהיא פילנתרופית ובין שהיא עסקית אידיאולוגית. לאחר שצלחו את מבחן האמינות, על משרד החינוך לבחון את תוכנית ההתערבות החינוכית כפי שמציג אותה הגוף המתערב, על פי אמות מידה של איכות, וחשיבות או רלוונטיות למוסד החינוכי. מבחנים אלו, לצד הפעלת מערכי רגולציה אחראית ופיקוח מאפשר, עשויים לסייע בידי המערכת לשמור על עוצמתה, מקצועיותה ושליטתה בנעשה במרחב החינוכי. פעילות ברוח זו תגביר את האפשרות ליצירת תשתית איתנה של הון חברתי, ובכך לקדם את החברה כולה.



לוח 1 : השוואה של דפוסי שיחוף בין המגזר הציבורי למגזר השלישי

הפרטה בלתי מבוקרת		פילנתרופיה אוטונומית		הפרטה מבוקרת		שיחופיות ממוסדת		קטגוריות
חסרונות	יתרונות	חסרונות	יתרונות	חסרונות	יתרונות	חסרונות	יתרונות	
מקדמות סדר עדיפויות אוניטוטני	מתן מענה לצרכים שלא בסדר העדיפויות הציבורי	עשויה לקדם סדר עדיפויות שונה מזה הממשלתי	מתן מענה לצרכים ממלכתיים שאינם בסדר עדיפות ראשוני	פירוש ערכים קונטרוברסלי בגופים שונים	קביעת סדר עדיפות ממלכתי	סדר עדיפות ממלכתי שאינו מאפשר הכרה בצרכים אחרים, נקבע לפי תקציב	קביעת סדר עדיפות ממלכתי	צרכים/ תביעות מערכתיות
הטמעה והחדרת ערכים שאין להם מקום בביה"ס	קידום ערכים שנוחקו מסדר היום הציבורי	דחיקת ערכים אוניברסליים משותפים לכול	הטמעה והחדרת ערכים מגוונים מלמטה למעלה	חלוקת עבודה לא ברורה בין הממשל למפעיל	מתן ביטוי לקשת רחבה יותר של ערכים משותפים	אין ביטוי הולם לערכים לא הגמוניים או ערכים סותרים	מערכת ערכים אוניברסלית משותפת לכולם	שליטה בערכים
אוקולוסיה חלשה ופריפריה אינה מקבילים מענה	חברה אזרחית פועלת בעילות במקום הממשל	הממשל לא נושא באחריות כלפי אזרחים	גורם מתערב לא מבוהר יתר על המידה וגמיש	חלוקת עבודה לא ברורה בין הממשל למפעיל	הממשל אינו יכול לשאת באחריות ולבצע בעצמו	גורם מתערב כמפעיל בלבד ללא אחריות	הממשל נושא באחריות מלאה כלפי התושבים	אחריות
הפעלת תוכניות חינוכיות מסורתיות לגיימי	מגזר 3 אינו חזק לאישור מצד הממשל	הציבור עלול לחשוש ולהרתע מגורם מתערב	הלגיטימיות של הגורם המתערב בחידוש ובגיוון	הלגיטימיות של הגורם המתערב מוטלת בספק	הסמכות ניתנת כתוצאה מאמונה ביכולת מגזר 3	מגזר 3 מקבל לגיטימיות ומובל ע"י הממשלה	הליך דמוקרטי תקין מייצג דעת ציבורית כללית	מקור הלגיטימציה
מקצועיות הגופים המתערבים מוטלת בספק	ניתן לכלול בפעילות דע מקצועי חדש ומגוון	מתוי המדיניות אינם מהווים עוד סמכות מקצועית	מגזר 3 מושר אליו את אנשי המקצוע הטובים	שיחוקת הפיקוח והמקצועיות של המבצעים	גורם מתערב מפגין מקצועיות ואיכות בפעילות	שימוש במתודה שמרנית/או לא יעילה בתהליך	שימוש מתודות בעלות ניסיון מקצועי מוכח	מקצועיות
התעלמות מכוונת מדע שנצבר בעבר	קידום מתודות חדשניות ללא מעורבות הממשל	ניסוי מתודות חדשות על גב הציבור ועל השבנו	שימוש יצירתי במגוון רחב יותר של מתודות	בחירה במתודה שמרנית כדי לא לפגוע בשותפות	שיחוף במתודות קיימות לבחירת אחת מועדפת	החלפה במתודה שמרנית/או לא יעילה בתהליך	החלפת מתודות אוצרות	שיטה
אובדן חלגות ידע המאיימים על כוח של הממשל	מגזר 3 יעיל פועל להפיק ידע חדש מפעילותו	הממשל אינו מייצר עוד ידע חדש המיובא מן החוץ	צמצום שלישות הממשל בסוג הידע ובאיכותו	הממשל מנתב את זכותו של הציבור לדעת	החלפה מושכלת של ידע היצרת איזון כוחות נכון	הציבור אינו מודע לנתונים, לזכויות ולידע המקצועי	הממשלה אוצרת את הידע במערכת הציבורית בלבד	ידע / מידע
משך הפעילות חלוי ישירות בעוצמת המגזר ה-3	ניתן לשכנע את הממשל בתוכנית תוך כדי התהליך	הפסקת פעילות עלולה לפגוע ישירות בציבור	משך הפעילות קיומה אינם תלויים בממשל	מעמד מגזר 3 אינו ברור וציב ובר החלפה	בסמכות הממשל לקבוע את משך ובסיס הפעילות	משך התוכנית והפעילות נקבע ע"י הממשל	בסיס ומשך זמן הפעילות יציב וברור לציבור	יציבות / משך
חוסר יכולת לבקרה והערכה של המגזר ה-3, סכנת אינטרסים זרים	חופש מוחלט למגזר ה-3	סכנת לישה להפרטה בלתי מבוקרת	בקרה וולונטרית	מתח בין המבקר למבקר, סכנת לבקורת המדי וללא הנדוש	קריטריונים יציבים וברורים, אפשרות לבקרה	הקריטריונים עשויים להיות צרים, סכניים ומעכבי יוזמה	קריטריונים יציבים וברורים, אפשרות להערכה	הערכה וביקורת



א.3. הנחות יסוד

בחלק זה יוצגו הנחות היסוד שעמדו בבסיס כתיבת המסמך. הנחות אלו הן הבסיס לתהליכי העבודה המומלצים שיפורטו בסעיפי המשך. בראש ובראשונה, נקודת המוצא של המסמך היא כי אחריותה של המדינה לספק חינוך לתושביה וחובתה לאפשר לכל ילד להגיע למיצוי של יכולותיו אינן שנויות במחלוקת. בישראל יש לאחריות זו של המדינה כמה ביטויים, בהם חוק לימוד חובה התש"ט-1949, ולפיו אין המדינה מותרת את השאלה אם לשלוח ילד לבית הספר אם לאו לשיקול דעתם של ההורים או של הילד עצמו. המדינה מתערבת וקובעת שקבלת חינוך בבית ספר מוכר היא חובה שאי-קיומה הוא בבחינת עברה על החוק. ישראל גם חתומה על האמנה בדבר זכויות הילד ואף אשררה אותה בשנת 1991. סעיף 28 של האמנה עוסק בחינוך, וזו לשונו:

א. המדינות החברות מכירות בזכותו של הילד לחינוך ומתוך כוונה להשיג זכות זו בהדרגה, על בסיס הזדמנות שווה:

1. ידאגו כי יהיה חינוך יסודי חובה חנם פתוח לכל;

2. יעודדו את פיתוחן של צורות שונות של חינוך תיכון, לרבות חינוך כללי ומקצועי, יעשו אותן זמינות ונגישות עבור כל ילד, וינקטו צעדים מתאימים כגון הנהגת חינוך חנם והגשת סיוע כספי במקרה הצורך;

3. ידאגו לכך בכל האמצעים המתאימים כי השכלה גבוהה תהיה נגישה לכל על בסיס של כשירות;

4. ידאגו לכך כי מידע והדרכה חינוכיים ומקצועיים יהיו זמינים ונגישים לכל ילד;

5. ינקטו אמצעים לעידוד ביקור סדיר בבתי ספר ולהקטנת שיעור הנשירה.

ב. המדינות החברות ינקטו אמצעים נאותים להבטיח כי המשמעת בבתי הספר תונהג באופן ההולם את כבוד הילד, ובהתאם לאמנה זו.

על השאלה באילו אמצעים יש לנקוט על מנת לממש ולקיים את החובות הללו התשובות מגוונות ומשתנות ממדינה למדינה, ומושפעות מתרבות המקום ומהשקפת העולם הרווחת בו בכל עת. מדינות OECD שונות זו מזו בהשקפת העולם הפוליטית-חברתית שלהן, ונעות על הרצף שבין השקפה ניאורליברלית קלאסית (ארצות הברית) להשקפה סוציאלי-דמוקרטית עם נטייה לכיוון הסוציאליסטי (פינלנד). עם זאת כולן מאוחדות בהכרה בתפקידה המרכזי של המדינה באספקת שירותי חינוך (לרבות טיפול בילדים עם לקויות, דאגה לילדים שהופרדו מהוריהם וכדומה), באופן שיממש את זכויות היסוד של הילדים. בכל אחת ממדינות OECD יש רשות שלטונית או כמה רשויות שלטוניות (ברמת המדינה, ברמת הפרובינציה/המדינה האמריקנית, או ברמה של רשות אוזרית/מקומית) נבחרות ובעלות לגיטימציה, שבידיהן האחריות והחובה לספק שירותי חינוך נאותים (באופן שיממש את זכויות הילד). לפיכך, **הנחת היסוד הראשונה של נייר מדיניות זה היא שעל פי החוק, האמנות והנהוג בישראל, על המדינה להיות אחראית לאספקת שירותי החינוך ברמה הנדרשת על פי האמנה בדבר זכויות הילד (לפחות). בהקשר זה, על פי המבנה הפוליטי והמימשלי בישראל, יש למשרד החינוך תפקיד מרכזי (אבל לא בלעדי - כפי שיפורט בהמשך).**

למדינה, באמצעות משרד החינוך, יש לא רק תפקיד מרכזי באספקת שירותי החינוך אלא גם משימה כבדה ומורכבת הנוגעת להיקף ולאיכות הביצוע: לדאוג לכך ששירותי החינוך יהיו נגישים לכול, ברמה ובאיכות כאלה שיאפשרו להתמודד עם הקשר המסוכן בין רמה סוציאקונומית לבין הישגים חינוכיים, ולהחלישו עד כמה שאפשר.

בעשרים שנותיה הראשונות של המדינה היתה אספקת שירותי החינוך מוטלת רובה ככולה על משרד החינוך. הריכוזיות באה לידי ביטוי בראש ובראשונה בעצם מהותו של חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, וכן בתפקידים המצומצמים והמינהליים באופיים שחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 וחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 הטילו על הרשויות המקומיות (אם כי בשל העובדה שהרשויות המקומיות אחראיות על ביצוע הרישום לבתי הספר יש להן אחריות מרכזית על ביצוע חוק לימוד חובה). עם זאת, כבר בשנות השבעים התברר שמשרד החינוך לבדו אינו מסוגל לספק את מכלול שירותי החינוך ללא סיוע של גופים חיצוניים. בשנות השבעים הקים אפוא משרד החינוך ארגונים (שנרשמו אז כאגודות עות'מאניות) שביצעו עבורו מגוון רחב של פעילויות חינוכיות, ובהן הכשרת מורים, אספקת השתלמויות מגוונות למורים,



כתיבת תוכניות לימודים, טיפול בילדים מוכשרים מהפריפריה (האגודה לקידום החינוך) ועוד ועוד. הסיבות להזדקקות המשרד לאגודות הללו היו רבות, ואולם עיקרן היה הרצון להשתחרר מכמה מהמגבלות של המבנים הביורוקרטיים הקשיחים הן מבחינת הגיוס והניהול של כוח האדם, והן בשל הצורך לטפח רעיונות חדשניים ויצירתיות במערכת.

בעת חקיקת חוק העמותות, התש"ם-1980 היה משרד החינוך קשור בקשרים מסובכים ועבותים עם כ-780 עמותות. הקשרים היו לא רק קשרים של תמיכה ותקצוב אלא אמצעי להעסקת עובדים שלהלכה עבדו במשרד החינוך אך למעשה הועסקו במסגרת העמותות, ועל כן נוצרו עם העמותות יחסים של מעין "בעלות". בהנהלות של מרבית העמותות הללו ישבו נציגים של משרד החינוך, ולעתים קרובות היו נציגי המשרד רוב של חברי ההנהלה. בשנת 1982 הוציא היועץ המשפטי לממשלה הנחיה ולפיה אסור לעובדים של משרד ממשלה להיות חברים בהנהלות של עמותות הקשורות למשרדיהם. תהליך הפְּרָדה של המגזר הציבורי מן העמותות החל, ובישראל החלה להיווצר זירה ציבורית עצמאית, שאינה תלויה במדינה. ההיסטוריה הזאת, והאתוס שלפיו עמותות הנמצאות בקשרים חוזיים עם המדינה הן בעצם זרועה הארוכה של המדינה עצמה עדיין מושרשים היטב בקרב עובדי המדינה בישראל, וממשיכים להעיב על מערכת היחסים שבין המדינה לבין המגזר השלישי. **הנחת היסוד השנייה היא שמשרד החינוך אינו יכול לבצע לבדו את המטלה של אספקת שירותי חינוך נאותים, ובייחוד אין ביכולתו לתת שירותים שאינם אוניברסליים. יתר על כן, המשרד אינו יכול לספק לבדו את מגוון הצרכים וההעדפות של מגזרים שונים.** ואם משרד החינוך לא היה מסוגל לעמוד במטלה הזאת לבדו בשנות השבעים, כאשר היתה תמימות דעים באשר למטרות החינוך, וכאשר מערכת החינוך נתפסה כאמצעי המרכזי להומוגניזציה של אוכלוסיית מהגרים מגוונת, על אחת כמה וכמה היום, כאשר הדעות חלוקות בנוגע למטרות החינוך וכאשר עצם השאיפה להומוגניות שנויה במחלוקת עזה. המשרד זקוק לא רק לסיוע תקציבי, אלא גם - ובעיקר - לעזרה בגיוון ובהגמשת סל השירותים כך שיתאימו לקבוצות אוכלוסייה שונות. מטלה זו של התאמת השירות לצרכים ייחודיים דורשת היכרות מעמיקה עם קבוצות ייחודיות, וכן יצירתיות וחדשנות במציאת פתרונות יעילים לאתגרים החדשים.

משרדי הממשלה נדרשים לפעול כיום בסביבה שונה מהותית מזו שבה הורגלו לפעול בארבעים שנותיה הראשונות של המדינה. כמו במדינות אחרות בעולם, גם בישראל התרבו מאוד בעלי העניין כמעט בכל תחום שבו פעלו משרדי הממשלה בעבר, כאילו היו הם בעלי העניין היחידים. בזירת החינוך פועלים הורים אקטיביים מאוד, רשויות מקומיות (בייחוד החזקות שבהן), קרנות פילנתרופיות, פדרציות יהודיות מרחבי העולם, ארגוני מגזר שלישי המספקים שירותים, וגם כאלה שעוסקים בסגור על מדיניות חינוך זו או אחרת. בשנים האחרונות הצטרפו לזירה הצפופה הזאת גם גורמים עסקיים, בין ישירות ובין באמצעות עמותות. שלא כמו בשנות השבעים, הארגונים הפעילים היום בזירה הציבורית הם עצמאיים, יזמיים ולעתים אף מחדשים ויצירתיים, ובעיקר שונים זה מזה בשורה של מדדים. מקרב אלה שמספקים שירותי חינוך בכל הרמות של המערכת החינוכית (כ-3700 עמותות בתחום החינוך ועוד מספר גדול והולך של גורמים עסקיים), יש המשמשים כיועצים וכספקי שירותים חינוכיים-מינהליים (ניהול בחינות ובדיקות), אספקת שירותי מחשוב למשרד וכדומה); יש עמותות הרשומות כבתי ספר (בייחוד בתי ספר מוכרים שאינם רשמיים); יש עמותות של הורים ליד בתי ספר; יש ארגונים המספקים שירותי חינוך למחוזות ולרשויות (השתלמויות, הכשרות ועוד); ויש המספקים הוראה ממש בבתי הספר (הוראת תוכניות לימודים ייחודיות, חינוך לאזרחות ועוד). הארגונים - עסקים, עמותות, קרנות - נבדלים זה מזה באיכות השירות, בהיקף השירות שביכולתם לספק, באמינות, ביכולת ההישרדות שלהם וביכולותיהם הפדגוגיות. המשרד לא פיתח מדיניות ברורה באשר לגדרות ולמגבלות שחלות על הארגונים המתערבים ועל בתי ספר בבואם להתקשר עם ארגון כלשהו (למי מותר ללמד תלמידים, משך הזמן המינימלי להתערבות בתחומים שונים וכדומה), ואף לא מבחנים לאבטחת איכות הארגונים והשירותים שהם נותנים. **הנחת היסוד השלישית היא שהזירה הציבורית עשירה במספר הגורמים הפעילים בתחום החינוך ובמאפייני השירות שהם נותנים.**

השילוב בין ההנחה שלפיה למעשה אין למשרד החינוך בְּרָה ועליו להיעזר בגורמים חוץ-משרדיים מחד גיסא, לבין ההנחה שהזירה הציבורית עשירה בארגונים שיכולים ומעוניינים להיות שותפים למעשה החינוכי אך יש לברור מהם את הטובים והמתאימים מאיך גיסא - מצריך שינוי יסודי במדיניות ובכלים שעומדים לרשות המשרד על מנת לגייס מְבַצְעִים (Providers) ושותפים. יש לציין כי בד בבד עם השינויים מרחיקי



הלכת שחלו בזירה הציבורית חל שינוי גם במעמדם של משרדי הממשלה, שאיבדו לא רק את בלעדיותם במתן שירותים (בין בשל הפרטה מכוונת ובין בשל יוזמה של מי מבעלי העניין), אלא לעתים גם יכולות מקצועיות מסוימות ובמקרים רבים גם את אמון הציבור. דוגמה בולטת היא השינוי בעמדתם של בתי המשפט, אשר בעבר הכריעו בסכסוכים בין משרד החינוך לבין הורים כמעט תמיד לטובת המדינה (בייחוד בנוגע להקמת בתי ספר "ייחודיים"), ואילו בשנים האחרונות הולכת ומתחזקת ההכרה שלהם בזכותם של ההורים לקבוע את טיב החינוך של ילדיהם, ופסקי הדין נוטים לטובת ההורים. גם צמיחתן ופריחתן של רשתות חינוך הפטורות מהוראת תוכנית היסוד של משרד החינוך תרמה להיחלשותו של המשרד. בזירה המורכבת הזאת יש צורך בבנייה מושכלת של שותפויות ובגיוס בעלי ברית, באופן שיתרום לשיפור ההישגים במערכת החינוך וגם יחזיר את אמון הציבור במערכת.

הנחת היסוד הרביעית מעלה את הטענה שלפיה לא כל הארגונים הפועלים בתחום החינוך מתאימים או מסוגלים לבצע שירותים עבור המשרד או להיכנס עמו למיזמים משותפים. מקצת הארגונים מביאים עמם השקפת עולם מבוססת אך יכולותיהם בתחום החינוך וההוראה מעולם לא נבחנו; אחרים אולי מקצועיים בתחום החינוכי אבל יכולת ההישרדות שלהם אינה ברורה; ויש גם עמותות שנכנסות לבתי ספר כדי להפיץ מסרים שנויים במחלוקת וכאלה שמקומם לא יכירם במערכת הציבורית.

שתי הנחות היסוד האחרונות מובילות אותנו להנחת היסוד החמישית, שיש הכרח בפיתוח כלים ומנגנונים ליצירת התקשרויות ושותפויות באופן שיביא להפקת המיטב מן המערכת, ובפיתוח עקרונות וקריטריונים לשיפוט ומיון, וכל זאת מתוך ויתור על גישה פטרונית וחשדנית מיסודה כלפי שותפים פוטנציאליים. לאחר שנקבע כי ארגון עומד במבחני סף שמאפשרים לו לפעול בתוך מערכת החינוך בדרך זו או אחרת, רצוי שבידי המשרד יהיו מגוון של אפשרויות להתקשרות, ושהבחירה בדרך ההתקשרות תונחה על ידי עקרונות ברורים, אוניברסליים ובעלי פוטנציאל לשיפור המערכת. להלן הצעה ראשונית לכמה עקרונות בסיסיים שלפיהם אפשר לבנות את מערך שיתוף הפעולה עם גורמים חוץ-ממשלתיים:

1. המשרד לא יעביר (יפריט, יעביר למיקור חוץ וכדומה) משימות שיש בהן משום שימוש בסמכות שלטונית לגורמים שאין להם סמכות שלטונית. העיקרון הזה הוא עקרון יסוד בדמוקרטיה והוא קשור לאמנה שבין האזרח למדינתו. הפרתו (כמו העברה של סמכות פיקוח לגורם פרטי) היא מהסיבות העיקריות לאובדן אמון הציבור במערכת. דוגמאות למשימות מסוג זה:

« רישום תלמידים ללימוד חובה

« רישוי מורים

« קביעת תוכנית ליבה

« קביעת סטנדרטים לניהול, להוראה, לרמת הידע הנדרש במקצועות הליבה

« הערכה, מדידה ופיקוח

רצוי לחשוב מחדש על חלוקת התפקידים בין המשרד לבין הרשות המקומית, שגם היא בעלת סמכות שלטונית.

2. המשרד לא יתקשר עם גופים שמטרותיהם אינן עולות בקנה אחד עם מטרות המשרד ויעדיו.

3. יש לקבוע בבירור באילו תחומים המשרד מעוניין לשמור לעצמו ידע, סמכות ושליטה (גם אם אינם קשורים לסמכות שלטונית), כיוון שלדעתו לא יעלה בידו לספק חינוך ברמה הנדרשת בלא שמירה על השליטה בתחומים הללו. דוגמאות לתחומים כאלה:

« קביעת הסילבוס ותוכניות הלימוד של מקצועות הליבה/יסוד

« מדיניות כוח אדם בהוראה (נוסף על רישוי)

4. יצירת מדרג של שליטה שממנו ייגזרו אופני ההתקשרות עם גופים אחרים (ראו הצעה בהמשך), משליטה מרבית (חזה קבלני) ועד שותפות מלאה - הסכם שותפות שהוא תוצאה של משא ומתן. בין שני הקצוות הללו ייתכנו עוד אפשרות אחת או שתיים.



הנחות היסוד שבבסיס מסמך זה מכתובות כמה תהליכי עבודה (פרוצדורות) הנדרשים על מנת להסדיר את פעילותו של המגזר השלישי במערכת החינוך. מקבץ הנחות היסוד הראשונות במסמך עוסק בריבון ומציף את שתי סוגיות הבסיס בקביעת מדיניות: סוגיית הראוי וסוגיית המצוי. אנו מכירים בכך שמצד אחד, אספקת חינוך ברמה נאותה היא באחריות המדינה, ומצד שני יכולותיה, רבות ככל שיהיו, מוגבלות. לפיכך תהליך של קביעת מדיניות אחראית מחייב התייחסות לשני המרכיבים במשוואה. אפשר להצביע על כך שחלק מסוים מהדינמיקה הסבוכה בפעולתם של ארגוני המגזר השלישי במערכת החינוך כיום קשור לסביבה המוסדית שבה הם פועלים. משום כך הסדרה מהותית של פעילותם דורשת מהממשל להניע תהליכים פנימיים עמוקים.

השלב הראשון אם כן קשור בכך שבבסיס כל פעילות הסדרה מתוכננת נדרשת חשיבה מעמיקה על מטרת ההסדרה ומהותה. **מטרת ההסדרה אינה צריכה להיות מעוגנת רק בצורכי שעה ובשיקולי סדר מערכתי אלא עליה להיות חלק ממערך רחב של יעדים אסטרטגיים. לפיכך יש צורך מהותי בהגדרה ברורה וחד-משמעית של מטרות מערכת החינוך ובגזירת המחויבויות הקונקרטיות הנובעות מהן.** חשיבות שלב זה היא בהיותו תנאי מקדים והכרחי לכל תהליך הסדרה אפקטיבי. קביעת סדר יום ארוך טווח למערכת החינוך היא אתגר משמעותי, לנוכח העובדה שניהול מדיניות חינוך אפקטיבית מחייב רדיפה אחר יעדים מרובים שלא אחת סותרים זה את זה והעובדה שלגיוס קונצנזוס ציבורי רחב יש השפעה ניכרת על הצלחת החזון.

השלב השני הנובע ממקבץ הנחות יסוד זה כרוך במיפוי צורכי המערכת בהתאם למחויבויות שנקבעו. מיפוי הצרכים צריך להיעשות בראייה מערכתית, אך לא פחות חשוב מכך – ברמת בית הספר.

הליכים אלו יאפשרו לשרטט את אחריות המדינה ואת גבולות יכולותיה ויהוו נקודת מוצא לביסוס התקשרויות אפקטיביות והקמת מנגנון הסדרה יעיל. מנגנון זה יוכל לקבל הכרעה המשלבת שיקולים ערכיים ופרקטיים בקביעת תחומי הפעולה החינוכיים הנמצאים בלעדית באחריותה של המדינה, ובקביעת תחומי הפעולה החינוכיים הפתוחים לפעולות ארגוני המגזר השלישי.

לנוכח קביעות אלו יש להנהיג סוגים שונים של שיתוף בין הממשל לארגוני המגזר השלישי - משותפיות, דרך תמיכות ועד תיאום בלתי פורמלי, ובהתאם לכך לקבוע את מנגנוני ניהול היחסים וסוגי הפיקוח וההערכה שילוו אותם. בכל התקשרות חשוב לקבוע במפורש את מטרותיה האופרציונליות ואת תנאי הכניסה והיציאה, ובכך להבטיח מחד גיסא את האינטרסים של המערכת ומאידך גיסא את אבני היסוד וחופש הפעולה הנדרשים להצלחת הארגון בפעילותו החינוכית.

החלק שלהלן עוסק במגזר השלישי ומעלה את הצורך לקבוע הליכים שלפיהם ייבחנו יכולותיהם ומגבלותיהם של כל ארגוני המגזר השלישי. הליכים אלו דרושים מפני שאף שהמגזר השלישי יכול לתרום לאספקת שירותי החינוך הממלכתיים, אין להתעלם מכך שחלק מארגוני המגזר ודפוסי התנהלותם עשויים לא לעלות בקנה אחד עם אינטרסים ממלכתיים ארוכי טווח.

השלב השלישי נוגע אפוא להקמת מנגנון לקביעת מערך של קריטריונים המשרטטים את דמותם של ארגוני המגזר השלישי הרצויים למערכת: קריטריונים ראשיים המציינים את התכונות הרצויות של הארגון בהתאם ליעדי המערכת, ושורה של קריטריונים משניים הנוגזרים מהקריטריונים הראשיים המופשטים ומשמשים להם מדד. כך למשל, קריטריון ראשי כמו איכות הפעילות עשוי להימדד באמצעות שורה של קריטריונים משניים כגון רמת ההשכלה של צוות המדריכים, ניסיון העבר של הארגון וכדומה. חשוב שהמערכת תקפיד לבקר את עצמה תדיר על מנת למנוע סיטואציות בעייתיות בפעולתה הארגונית - למשל לשים לב שהקריטריונים המשניים לא יהפכו לדומיננטיים ולמנותקים מהקריטריון הראשי שלגביו הם צריכים לשמש אינדיקציה.

מלבד תיאור דמותו של הארגון הרצוי בקווים כלליים, על המערכת להקדיש תשומת לב מיוחדת למניעת אפליה, נזקים וסכנות ללומדים בחינוך הממלכתי, ובכך להיות נאמנה לאחריותה עליהם. משום כך על המערכת להטיל על הגופים החיצוניים את אותם ההגבלים והקווים האדומים המחייבים את הגורמים הפנימיים במערכת. פירוט קריטריונים זה עשוי לכלול קריטריונים המשקפים את לשון החוק, קריטריונים המשקפים את רוח החוק והקונצנזוס הציבורי, וקריטריונים המשקפים סטנדרטים חינוכיים מקצועיים. הקווים האדומים חייבים להיות חד-משמעיים ומעטים כיוון שהם מגדירים את הלא ראוי ובכך משמשים לסנן ארגונים לא אחראיים, אך עם זאת לא עוצרים חדשנות ויוזמה. מעבר לכך, כדי להימנע משירותיות בפעולת הסינון. חשוב שהסינון יכלול התבוננות במגוון הצרכים החינוכיים שעליהם ארגונים אלו מבקשים לתת מענה.



ג.1. עדכון והתאמה של מנגנוני ההתקשרות עם ארגונים

היחסים הפורמליים בין המדינה לבין המגזר השלישי (והעסקי) מתנהלים כיום במסגרת של כמה מנגנונים משפטיים ובהם מנגנון ההתקשרות החוזית, מנגנון התמיכה ומנגנון ההתקשרות המוסדית העצמאית (מכון מנדל למנהיגות 2004):

1. **מנגנון ההתקשרות החוזית** פועל מכוח הוראת חוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992. תקנות החוק מפרטות את דרך הבחירה של ספקי מוצרים ושירותים ומבססות אותה על מנגנון של מכרז. מטרת המנגנון לשלב בין התועלת הכלכלית והמינהלית לממשל ובין עקרון השוויון, המאפשר לכמה שיותר ספקים העומדים בתנאי המכרז להתחרות בו. ההתקשרויות מובאות לאישור ועדת הרכישות של משרד החינוך. חוק חובת המכרזים מפרט גם את התנאים שבהם אפשר לקבל פטור ממכרז. על בסיס תקנה זו מייסד המשרד יחסי שותפות למיזמים חינוכיים שונים, שבמרביתם משולבים עקרונות של תיאום כספים ("matching"). המנגנון הקיים מיועד לתת מענה להתקשרויות מול גופים עסקיים וארגוני המגזר השלישי כאחד.

2. **מנגנון התמיכה** פועל מכוח סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ומבוסס על שוויון ושקיפות. משרד החינוך מגדיר תנאים המאפשרים על ידי היועץ המשפטי לממשלה ומפורסמים ברשומות. כל גוף המוגדר "מוסד ציבורי" יכול להגיש בקשה לתמיכה. הבקשות נבחנות על ידי ועדות התמיכה של משרד החינוך על פי הכללים ומבחינת התמיכה שאושרו. המנגנון הקיים מיועד למעשה לתמוך בבקשות ארגוני המגזר השלישי בלבד.

3. **מנגנון ההתקשרות המוסדית העצמאית** פועל על פי החלטת מנהל המוסד בהתאם לשיקולי כדאיות וצורך. ההתקשרות ממומנת מתקציב המוסד ואינה בפיקוח משרד החינוך.

נראה, כפי שגם עולה בבירור מהמסמך שהכינו משתתפי התוכנית לסגל בכיר במשרד החינוך (מכון מנדל למנהיגות 2004), שהמנגנונים הללו אינם מתאימים להתפתחות ולשינויים במגזר השלישי וליחסים שבינו לבין המשרד; בייחוד אין הם מותאמים למגוון הגדל והולך של יחסים, הנעים על רצף שבין רכישה של טובין, שירות או עבודה לבין פיתוח של מיזמים משותפים. בהמלצות שלהלן נתרכז במנגנון המכרז, שהוא הכלי המרכזי שבאמצעותו נעשות מרבית ההתקשרויות הנוגעות לענייננו. נאמר רק שמנגנון התמיכה נועד ביסודו לקדם עניינים שהממשלה הנבחרת ומשרדיה מעוניינים לקדם. כלי זה שונה ושופר במרוצת העשור האחרון, בין השאר כדי להתמודד עם טענות לאפליה ולהעדפה של ארגונים מסוימים על פני אחרים. הן במשרד הרווחה והן במשרד החינוך מצטמצם בהדרגה השימוש במנגנון התמיכה ומורחב השימוש במכרזים. עם זאת, לעתים מתברר שהבחנה בין שני המנגנונים אינה ברורה תמיד, ויש ארגונים שמקבלים תמיכה עבור פעילות שלכאורה היה מקום לפרסמה במכרז.

על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, "המדינה כל תאגיד ממשלתי, תאגיד מקומי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה לא יתקשרו בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". המכרז מבטיח תחרות הוגנת בין הספקים, מונע העדפה של מקורבים, מבטיח התקשרות במחיר הנמוך ביותר ולפיכך תורם לחיזוק אמון הציבור במערכת השלטונית.

ואולם המכרז הוא כלי מתאים כאשר הצד המפרסם אותו יודע בבירור מהו המוצר או השירות שברצונו לרכוש, מהם מאפייניו, מהם התשומות והתהליכים הנלווים לייצורו או לעיצובו, ומהן העלויות הצפויות. עשרות הסעיפים וסעיפי המשנה בחוק חובת המכרזים, המפרטים את המקרים שבהם אפשר לפטור מחובת



המכרז, מצביעים בבירור על חולשותיו.¹ נוסף על כך, מנגנון המכרז אינו מתייחס כלל לשינויים המהותיים שהתרחשו בעשור האחרון בזירה הציבורית, ובהם מגמת ההפרטה ומיקור החוץ, בד בבד עם התחזקות המגזר השלישי, התפתחות מואצת של יזמות חברתית הן במגזר השלישי והן במגזר העסקי, ורצון של קהילות ויזמים להשפיע על מערכת החינוך, או לפחות על החינוך הניתן לילדיהם. כל ההתפתחויות הללו (ראו גם הפרק התיאורטי ופרק הנחות היסוד במסמך זה) אמורות לבוא לידי ביטוי בדרכי ההתקשרות של המשרד עם ארגוני המגזר השלישי.

אנו ממליצים אפוא להתאים את המנגנון העיקרי להתקשרות בין המשרד לבין ארגוני המגזר השלישי - כלומר את המכרז - למגוון המצבים החדשים ולמאפייני הארגונים באופן שלא יצריך שינויי חקיקה:

1. מומלץ להקים ועדה משרדית להתקשרויות עם המגזר השלישי.2 על ועדה זו לקבוע את העקרונות ודרישות הסף להתקשרות עם ארגון מהמגזר השלישי (כמודגם בפרק הנחות היסוד). על כל התקשרות של המשרד עם ארגון מהמגזר השלישי (או מהמגזר העסקי) לעמוד בדרישות הסף שנקבעו.

2. על הוועדה להציע שלושה דגמים של התקשרות:

א. התקשרות בעקבות מכרז - במקרה שההתקשרות עוסקת ברכישה של טובין או בביצוע של עבודה, שבהם המוצר או התפוקה מוגדרים היטב, התשומות ידועות ונקבעות על ידי המשרד. אופן השימוש בתשומות (מאפייני כוח האדם, עלות שעת עבודה, מספר שעות העבודה וכדומה) נקבע גם הוא על ידי המשרד. במקרה זה כל המפרט המופיע במכרז נקבע על ידי המשרד, ובדרך כלל לא תהיה העדפה לבחירת ארגון מגזר שלישי על פני ארגון עסקי. סעיפי הסכם ההתקשרות יבטאו את אופן הפיקוח של המשרד על ביצוע תנאי המכרז.

ב. רכישה של שירות חינוכי או עבודה חינוכית/מחקרית שיכולה להיות פטורה ממכרז (בשל ייחודיות המבצע) - במקרה זה התפוקה או התוצאה הרצויה ידועה, אך השגתה אמורה להביא לידי ביטוי את יתרונותיו היחסיים של ארגון המגזר השלישי - מתנדבים, רעיונות חדשים ויצירתיות, גמישות ויכולת התאמת המוצר או התוכנית לתנאים ולאוכלוסיות מיוחדות. במקרה זה על הוועדה המשרדית לגבש מפרט ששם דגש על התפוקות/התוצאות ועל דרכים (או אבני דרך) להערכה של התפוקות והתוצאות. אם מדובר בספק יחיד מומלץ לגבש את ההסכם (הנובע מן המפרט) בהידברות עם הספק. במקרה זה שליטת המשרד על אופני הביצוע תהיה מופחתת, אך לעומת זאת יתאפשר לארגון להביא לידי ביטוי את הערך המוסף שלו (דבר שההסכמים הנוכחיים נוטים לעקור). עם זאת, למשרד יהיו דרכים מוסכמות להעריך את הביצוע ואת התוצאות, ותהיה בידו הסמכות להפסיק את הקשר במקרה של אי-אספקת התוצר המבוקש.

ג. מיזם משותף (כמשמעו בחוק חובת המכרזים) - במקרה זה על הוועדה המשרדית לצרף אליה נציגות של השותף ולהפוך בכך לוועדת היגוי (או שולחן עגול) שדנה יחד על ההסכמות, התפוקות/התוצאות הרצויות ועל הדרכים להשיגן. ההסכם חייב לאפשר לשותף חופש פעולה מרבי באופני השימוש בתשומות תוך משטר דיווח (accountability) מוסכם ורציף, שעיקרו התקדמות לקראת המטרה המשותפת. התקשרות זו מתאימה למיזמים שיש בהם השקעות לטווח ארוך, רעיונות ייחודיים שהמשרד מעוניין לעודד את פיתוחם, ואפשרויות לניסוי של רעיונות חדשים. במקרים הללו, ההסכם (כפי שמקובל היום) ששם דגש על אופן השימוש בתשומות וכובל את השותף לכללי תקצוב ממשלתיים מעקר לחלוטין את היכולת של השותף לקדם את הרעיון ואת המיזם. ההסכם חייב לבטא שותפות בעיצוב, בחשיבה ובמימון - מתוך מתן חופש פעולה מרבי בביצוע לצד דיווח קפדני לוועדת ההיגוי המשותפת. כל כניסה של ארגון או תוכנית למערכת צריכה להיות מעוגנת בהסכם מסודר, גם אם אין מדובר בשותפות כספית.

1 (29) התקשרות עם מי שלפי זכויות מכוון דין או בהתאם למצב הדברים בפועל הוא היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות (בתקנות אלה - ספק יחיד), לאחר בחינת קיומם של ספקים לפי תקנה 3א(א);
(30) התקשרות לביצוע מיזם אשר יפעל ללא כוונת רווח, למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט, התיישבות, עלייה, מחקר או למטרה דומה, לאחר שפורסמה הודעה כאמור בתקנה 3 ובכפוף לתנאים הנזכרים בה, ובלבד שהתקיימו שני אלה:
(א) ההתקשרות נעשית עם מי שתורם ממקורותיו סכום שאינו נמוך ממחצית עלות ביצוע המיזם;
(ב) התקשרויות עם צדדים נוספים, ככל שהן נובעות מן ההתקשרות עם המשרד, ייעשו במכרז;

2 המלצה זו מופיעה גם במסמך מכון מנדל למנהיגות 2004.



מובן מאליו שבכל צורה של התקשרות על הארגון לעמוד בדרישות החוק ורשם התאגידים. בבחירת הארגונים על הוועדה להביא בחשבון את הסיווג של הארגונים (ראו לעיל בפרק מבוא קונספטואלי). **ראוי שכל תוכנית, ללא קשר לתשומות שאתן היא באה, תידרש לעבור תהליך מיון מקצועי.**

2.2. תהליך המיון וסוגי הקריטריונים

כחלק מרכזי בתהליך ההסדרה, לאופן המיון של הארגונים ושל התוכניות החינוכיות המאושרות לפעול במערכת יש משקל מכריע. השאיפה העיקרית בתהליך המיון היא למנוע כניסה של ארגונים ותכנים לא מתאימים, אך בה בעת להקפיד שתהליך הסיווג לא ימנע יוזמות חדשניות מלעבור את המיון ולהשפיע על המערכת. מעל לכול, על המדינה להבנות ולהפעיל את תהליך המיון ואגב כך לשים לנגד עיניה את מחויבויותיה להחלטות שקופות ומקצועיות, המבטאות אחריות מערכתית וחברתית ארוכות טווח. על תהליך המיון להיות בנוי משלוש קבוצות של קריטריונים: **דרישות החוק, תנאי הכרח ותנאים מיטיבים.** בסוף תהליך המיון צריכה להיות לארגונים ולתוכניות אפשרות להשלמת תנאים כדי לעמוד בדרישות הסף.

קבוצת הקריטריונים הראשונה שבה כל ארגון או תוכנית חיצוניים יידרשו לעמוד היא דרישות החוק. תנאי סף זה נובע מהמחויבות המשפטית הבסיסית של משרד החינוך כאשר הוא מאשר לארגון חיצוני לפעול במסגרתו. כל ארגון וכל פעילות העומדים לבחינה חייבים לעמוד בסטנדרטים חוקיים במגוון נושאים ובהם חקיקה בנושא התנהלות ארגונית ומינהלית, חקיקה בנושאים חינוכיים וחברתיים וחקיקה בנושאים של זכויות אדם. כך למשל, רק מלכ"רים העומדים בתנאי ניהול תקין של רשם העמותות יוכלו לעבוד מול המערכת; האנשים המפעילים את התוכנית יידרשו להציג תעודות יושר וכיוצא באלה דרישות. את גיבוש מערך הקריטריונים החוקיים תוביל המחלקה המשפטית של משרד החינוך. כדי לצמצם בבירוקרטיה מיותרת, בעת גיבוש מערך הקריטריונים החוקיים רצוי להבחין בין קריטריונים "תקופתיים" - כאלה שהעמידה בהם תידרש אחת לתקופה (למשל אחת לשלוש שנים) ובין קריטריונים "שנתיים" - שהעמידה בהם תידרש בכל שנה מחדש.

קבוצת הקריטריונים השנייה שבה כל ארגון או תוכנית צריכים לעמוד היא תנאי ההכרח. תנאי הכרח אלו הם שורה של קריטריונים מקצועיים המבטאים את הדרישות המינימליות שמציב המשרד לפעילות בתחום תוכן חינוכי מסוים. את הדרישות תגבש ועדת מומחים בהובלת אנשי המשרד והן יבטאו את כל קשת הדרישות שהמערכת עשויה לדרוש מהארגון ומדרכי הפעולה שלו. למשל, בתחום הפסיכולוגי המערכת יכולה לדרוש שכל התוכניות יבוצעו על ידי אנשי שטח מהתחום כדי לשמר יכולת פעולה מערכתית לאורך זמן. תנאי הכרח אחר יכול לקבוע שכל פעילות שלא עמדה בהצלחה בפילוט או במחקר אמפירי לא יהיה אפשר ליישמה במערכת. על תנאי ההכרח להיות חדים וברורים כדי שאפשר יהיה לסנן באמצעותם ביעילות ארגונים או תכנים שאינם עומדים בדרישות.

קבוצת הקריטריונים השלישית היא התנאים המיטיבים. תנאים אלו הם בעצם הערך המוסף שארגונים חיצוניים מביאים אתם בבקשם לפעול במערכת. כך למשל יש יתרון לארגונים או לתוכניות המביאים עמם מומחיות בתחומי ידע ופעולה, מציגים ניסיון עשיר בתחום שבו הם מבקשים לפעול, מציגים אפשרות מוחשית למימון התוכנית והערכתה או פועלים בתחום המדורג גבוה בסדר העדיפויות שהמשרד מבקש לקדם. לעתים עמידה בתנאי מיטיב יכולה לשמש במקום עמידה בתנאי הכרח, אך רק אם יש זיקה רציונלית ישירה ביניהם. לדוגמה, אם לארגון אין ניסיון פעולה בתחום אך את תוכנית הפעולה מוביל מומחה מוכר בנושא, ייתכן שזוהי חלופה שוות ערך הראויה לבחינה.

בקטגוריות הקריטריונים השנייה והשלישית, תנאי ההכרח והתנאים המיטיבים, על הוועדה לתרגם את הקריטריונים הראשיים המציינים את התכונות הרצויות של התוכנית או הארגון לקריטריוני משנה בהתאם למטרות המערכת. במקצת הקריטריונים, כמו למשל עלות התוכנית, התרגום של הקריטריונים נעשה בצורה ישירה. במקרים אחרים התרגום דורש קביעת קריטריון מוחשי לייצוג הקריטריון המופשט. כך למשל בקריטריון של איכות התוכנית יכולים לדרוש רמת השכלה מוכחת של הצוות. ראוי להדגיש כי כדי לא לפגוע בחדשנות, על הוועדה להגדיר מספר מצומצם של קריטריונים בירוקרטיים ולפעול מתוך שיקול דעת מקצועי, שמצד אחד מקיים את אחריות המשרד לציבור שהוא משרת אך מצד שני מבקש לקדם יזמות.



כדי להתמודד עם המתח הפנימי בין אחריות וחדשנות לחוסר אחריות וסיכון, על הוועדה להתייחס בעת ההכרעה למאפיינים האלה:

1. היקף התוכנית (מספר התלמידים והמורים המשתתפים).
2. משך התוכנית (פרויקט חד-פעמי/תוכנית מתמשכת).
3. רמת אי-הוודאות המלווה את התוכנית - יוזמות חינוכיות עשויות להתחלק לשלושה סוגים על פי רמת אי-הוודאות המלווה אותן:
 - א. תוכניות ניסיוניות שאינן מבוססות על ידע קיים לגבי התהליך ותוצאותיו.
 - ב. תוכניות ניסיוניות שאינן מבוססות על ידע קיים לגבי תוצאותיהן, אך עמדו בבחינה של גורמים מקצועיים ותפעולן ייעשה בידי גורמים המוכרים למערכת.
 - ג. תוכניות שמבוססות על ידע קיים לגבי התהליך ותוצאותיו.
4. השלכותיו של כישלון אפשרי של התוכנית על הפרט, על הארגון ועל המערכת (לדוגמה, מיקום היוזמה על ציר לימודי-הותי).

ראוי להדגיש כי כל שלושת הסוגים הראשונים ראויים ובעלי ערך למערכת המבקשת להתחדש ולהתפתח, אולם זיהוי ההבדלים ביניהם מהותי לקיום שליטה ואחריות מערכתית. ככל שהיקפה של התוכנית, משכה, רמת אי-הוודאות המלווה אותה והשלכותיו של כישלון אפשרי גדולים יותר, חשוב יותר לוודא שקיימים מנגנוני הערכה מטעם התוכנית עצמה או שהתוכנית תלווה בהערכה מטעם משרד החינוך. בנסיבות אלו גם חשוב מאוד לקבוע מראש נקודות יציאה שבהן הארגון החינוכי יוכל להחליט אם ברצונו להמשיך בתוכנית או לפרוש ממנה, ולהיות ערוכים מראש עם תוכניות חלופיות עצמאיות של המערכת למקרה של הפסקת ההתקשרות.

בתום בחינת עמידתו או אי-עמידתו של הארגון בקריטריונים משלוש הקבוצות תודיע הוועדה לארגון על החלטתה ותנמק אותה. במסגרת החלטה חובה על הוועדה לציין אילו צעדים משלימים על הארגון לנקוט כדי לקדם את תהליך האישור. למשל, ארגונים בפריסה מקומית עשויים להתאגד לשם יצירת פריסה ארצית, המדינה עשויה להחליט להיכנס לשותפות כלכלית וניהולית לשם קידום תוכנית מסוימת, וכדומה.

ג.3. הערכת תוכניות של המגזר השלישי במערכת החינוך

ההערכה היא סוגייה בעלת חשיבות מרכזית בהתקשרויות עם ארגוני המגזר השלישי, בשל הצורך בפיקוח ובבקרה על גורמים חינוכיים הפועלים בתוך מערכת ממשלתית-ממלכתית. להבנייתם של תהליכי הערכה כחלק בלתי נפרד מתוכניות חינוכיות יש כמה יתרונות: ראשית, היא יכולה ליצור הבנה, לאמת ולהגביר את השפעת התוכנית על אוכלוסיית התלמידים, המורים, בתי הספר והקהילה. שנית, היא יכולה לסייע בשיפור מנגנוני הוצאה לפועל כדי להשיג יעילות מרבית בעלות נמוכה ככל האפשר (Newcomer et al. 2004). שלישית, היא מסייעת בקידום החשיבה על מהות התוכנית ומטרותיה, דרכי השגתן ודרכי אימות השגת המטרות. לבסוף, היא מסייעת ביצירת השוואות בין תוכניות המהוות חלופות.

בפרקים הקודמים הודגשה חשיבותו של תהליך ההערכה בשלב המקדים, לפני אישור כניסת התוכנית, אך גם במהלכה ובסיומה יש צורך בהערכה, והוא נובע משתי סיבות עיקריות. ראשית, ההערכה יש בכוחה לספק מידע על אופן הפעולה של שיטה מסוימת וכן לספק למקבלי החלטות מידע באשר להתאמה בין התכנון להוצאה לפועל. הערכה מסוג זה, המכונה הערכה מעצבת, עשויה להצביע בזמן אמת על התאמות הדרושות להשגת יעדי התוכנית (Scheirer 1994). שנית, ההערכה עשויה לספק מידע על השגת היעדים שנקבעו. הערכה זו, המכונה הערכה מסכמת, מצביעה על מידת האפקטיביות של התוכנית ועל התועלת בהמשכיותה ובמיסודה במסגרת תקציבית קבועה (Poister 2004). אם כן, ההערכה הכרחית על מנת שדרגים שונים במערכת החינוך (בית הספר/הרשות/המדינה) - כמו גם יוזמי התוכנית ומפעיליה - יוכלו לקבל מידע מקיף שיסייע להם לקבל החלטות מושכלות ("evidence based decision making") ולשאת באחריות מלאה כלפי הציבור.



ג.3.1. הערכה כחלק מתהליך ההתקשרות בין משרד החינוך לארגוני המגזר השלישי

כחלק מהתנאים הבסיסיים לאישור התוכנית וההתקשרות עם הגורם המפעיל ראוי להקפיד על קיומו של תהליך הערכה. לפיכך רצוי להעדיף ארגונים שתוכניותיהם כוללות תוכניות הערכה פנימיות וחיזונית ממוסדות ומתוקצבות. ואולם אם כל שאר התנאים מתקיימים אין בהיעדרן כדי לשלול את ההתקשרות, אלא על המשרד להביא בחשבון את הבנייתן כחלק בלתי נפרד מן ההתקשרות (להרחבה ראו סוף סעיף ג.2. לעיל). חשוב שבכל התקשרות יוקצה תקציב נפרד להערכה חיצונית שיבצע גורם פנימי במשרד החינוך או גורם חיצוני שיוסמך על ידו. כמו כן חשוב מאוד שמשרד החינוך יגדיר כמה מדדי הצלחה ישירים ועקיפים לפרויקט/תוכנית העומדים בזיקה ליעדיה.

ג.3.2. הבניית תהליכי הערכה בהתקשרויות בין משרד החינוך לארגוני המגזר השלישי

חלק אינטגרטיבי מהבניית תהליכי הערכה טמון בהגדרת מושאי הערכה (התוכנית כולה, פעילות מסוימת מתוכה, תפקוד הצוות וכדומה), מטרת הערכה (מעצבת, מסכמת), והקריטריונים להערכה (מדדי הצלחה ישירים ועקיפים לפרויקט או לתוכנית). מרכיבי תוכנית הערכה תלויים במידע הדרוש לקבלת החלטות. ככל שהשאלות שברצוננו לקבל עליהן תשובה באמצעות הערכה ממוקדות יותר, וככל שניטיב להגדיר את העומק וההיקף הרצויים, כך תשרת הערכה טוב יותר את מטרותיה.

אף שרבים מן הארגונים עוסקים בהערכה עצמית ומאפשרים למערכת גישה מסוימת למידע זה, יש חשיבות לחשיפת הארגון לנתוני הערכה ממקור נוסף בלתי תלוי. יתר על כן, חיוני לקבוע את בעלי העניין בהערכה באמצעות הבחנה בין הדרגים השונים של המערכת המעורבים בהתקשרות (בית הספר/הרשות/משרד החינוך). מכיוון שמוקד האחריות משתנה בין הדרגים השונים ולפיכך גם צורכי המידע, נקודות קבלת החלטות והשיקולים המשמשים להכרעה משתנים אף הם (Newcomer et al. 2004). בהתאם לכך יש להבנות תהליכי הערכה הנותנים מענה לבעלי העניין השונים. במקרה של משרד החינוך ייתכן שעדיפה הערכה ארוכת טווח שתיעשה בידי גורם פנימי (למשל ראמ"ה - הרשות הארצית למידה ולהערכה) או בידי גורם חיצוני בלתי תלוי, ותספק את המענה הדרוש. לעומת זאת, ככל שהדרג קרוב יותר לתלמידים, להורים ולקהילה, הצורך של הארגון במידע עדכני, שוטף ורלוונטי גדול יותר, וטווח הזמן עד בחינת התוצאות והחלטה לגבי המשך ההתקשרות קצר יותר. לפיכך כדאי יהיה לשתף את רכזי הערכה של בית הספר (ראו חוזר מנכ"ל תשס"ח), אשר יעברו הכשרה נוספת בהערכת יוזמות חינוכיות של המגזר השלישי. כמו כן ראוי להבנות זירה מחוזית/ארצית לשיח מפרה ולתמיכה מקצועית של אנשי צוות אלו ברמה המערכתית.

ג.3.3. מורכבות סוגיית הערכה

אין להתעלם מכך שבחלק ניכר מההתקשרויות תהליך הערכה צפוי להיות מורכב ומוגבל בשל אופי ההתקשרות. כך למשל קיימת בעייתיות במציאת קבוצות דומות להשוואה, ולעתים קרובות המדגם קטן מדי ולא תמיד מתאפשר מחקר אורך. בחלק זה יפורטו כמה המלצות הנוגעות להתמודדות עם מורכבות סוגיית הערכה.

בדרך כלל הערכה יכולה להתמקד בשני מוקדים שונים: הערכת תהליך והערכת תוצאות (פרידמן 2005). הערכת התהליך שואפת לחקור את המרכיבים השונים המעצבים את האופן שבו התוכנית פועלת - כלומר מי מפעיל את התוכנית, מה נעשה במסגרתה בפועל, מי נהנה מההשתתפות בה וכדומה. הערכת התוצאות שואפת לחקור את מכלול היבטי התוצאות של התוכנית, החל בשביעות רצון וכלה בהשגת המטרות המוצהרות של התוכנית. בהקשר שלפנינו, הצורך העיקרי הוא לבחון את הזיקה בין התוכנית לתוצאות. לפיכך יש להמליץ שלא יופעלו על אותם נהנים בעת ובעונה אחת כמה תוכניות שאינן מוכרות למערכת או לבית הספר; עדיף שחפיפה מעין זו תבוצע רק לאחר היכרות והתנסות עם התוכנית.

מעבר לכך יש לזכור שתוכניות חינוכיות פועלות בבתי ספר שונים בעלי רקעים מגוונים, ולכן מידת יעילותן תלויה במידה רבה בנקודת ההתחלה ובהקשר הרחב שבו התוכנית פועלת (Love 2004). לכן חשוב מאוד לבצע הערכה מקדימה טרם כניסת התוכנית לפעולה בבית ספר כלשהו. הערכה זו תשמש מקור להשוואה עם הערכות מאוחרות יותר.



איסוף המידע ותוצאות ההערכה של התוכניות השונות והנגשתם לכלל דרגי המערכת הם חלק מהותי בהצלחת ההתקשרות בין ארגוני המגזר השלישי למערכת החינוך. שקיפות באשר למטרות, לדרכי ההוצאה לפועל ולתוצאות של כל אחת מן התוכניות תסייע בשיפור יכולת קבלת ההחלטות של הדרגים השונים באשר למעורבותם של גורמים חיצוניים בבית הספר. מערכת מידע כזאת תאפשר למקבלי ההחלטות לקבל מידע על התוכניות ולהעריך את מידת יעילותן. מכיוון שמשאבי המערכת ובית הספר מוגבלים (תקציב, זמן, כוח אדם וכדומה), הערכת היעילות חשובה ביותר (פרידמן 2005). לפיכך, מערכת מידע נכונה תסייע לייעל את תהליך השגת התוצאות המבוקשות.



- בן עמי, גבריאלי, 2008. "בחירת הורים בחינוך וסוגיית שוויון ההזדמנויות", אימגו, www.e-mago.co.il/Editor/edu-2517.htm (אוחזר ב-5.5.10).
- הלמ"ס, 2004. הוצאה לאומית לחינוך לפי מגזר מממן 2004, www.cbs.gov.il/publications09/edu07/pdf/gr_05_e.pdf (אוחזר ב-5.5.10).
- הלמ"ס, 2007. הוצאה לאומית לחינוך לפי מגזר מבצע 2007, www1.cbs.gov.il/shnaton59/diag/08_03.pdf (אוחזר ב-5.5.10).
- מכון מנדל למנהיגות, 2004. הצעת מתווה לגיבוש מערכת יחסי גומלין ושיתוף פעולה בין משרד החינוך לבין המגזר השלישי (נייר עמדה במסגרת התכנית לסגל בכיר במשרד החינוך), ירושלים: מכון מנדל למנהיגות.
- ניסן, לימור, 2005. "רגולציה ופיקוח על ארגוני מגזר שלישי", ביטחון סוציאלי 70: 187-159.
- סילבר, אילנה פ', 2007. "כריזמה ובניית מוסדות בשדה פילנתרופי בהתהוות: המקרה הישראלי", חנה הרצוג, טל כוכבי ושמרון צלניקר (עורכים), דורות, מרחבים, זהויות: מבטים עכשוויים על חברה ותרבות בישראל, ירושלים ותל-אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, עמ' 261-282.
- קלינוב, רות, 2009. "מקורות מימון חוץ ממשלתיים במערכת החינוך", הרצאה במכון ון ליר בירושלים, 10 במאי.
- קשתי, אור, 2007. "מי מתייב את סדר היום החינוכי בישראל? עמותות", הארץ, 2.3.07.
- קשתי, אור, 2008. "דו"ח: גופים עסקיים וקרנות פועלים ב-90% מבתי הספר היסודיים והחטיבות", הארץ, 20.11.08.
- פרידמן, יצחק, 2005. מדידה והערכה של תכניות חברתיות וחינוכיות, ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.

Anheier, Helmut K., 2001a. "Dimensions of the Third Sector: Comparative Perspectives on Structure and Change," *Journal of Youth Studies* 4(2): 1-23.

Anheier, Helmut K., 2001b. "Foundations in Europe: A comparative Perspective," *Civil Society Working Papers* 18, London: London School of Economics.

Austin, Michael J., 2003. "The Changing Relationship Between Non-Profit Organizations and Public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 32(1): 97-114.

Brinkerhoff, Jennifer M., 2002. "Government-nonprofit partnership: a defining framework," *Public Administration and Development* 22(1): 19-30.

Coston, Jennifer M., 1998. "A Model and Typology of Government-NGO Relationships," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 27(3): 358-382.

DeHavilland Associates, 2007. *Community/School Partnerships: A National Survey*, http://www.dehavillandassociates.com/DeHavilland_PartnershipReport_0207.pdf (Retrieved 5.5.10).

Hess, Frederick M., 2004. "Re-Tooling K-12 Giving," *Philanthropy* September/October: 28.

Love, Arnold, 2004. "Implementation evaluation," in Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry and Kathryn E. Newcomer (eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, pp. 63-98.



Nelson, Howard F., Rachel Drown, E.d. Muir, and Nancy Van Meter, 2001. "Public money and privatization in K-12 education," in Stephen Chaikind and William J. Fowler (eds), *Education finance in the new millennium*, Larchmont, NY: Eye on Education, pp.173-192.

Newcomer, Kathryn E., Harry P. Hatry and Joseph S. Wholey 2004. "Meeting the need for practical evaluation approaches: An Introduction," in Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry and Kathryn E. Newcomer (eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, pp. xxxiii.

OECD, 2008. *Education at a glance 2008*. Paris: OECD.

Peters, Guy B., and John Pierre, 1998. "Governance without government? Rethinking public administration," *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 223-243.

Poister, Theodore H., 2004. "Performance monitoring," in Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry and Kathryn E. Newcomer (eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, pp. 98-126.

Putnam Robert D., 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Quinn, James B., 2000. "Outsourcing innovation: The new engine of growth," *Sloan Management Review* 41(4): 13-28.

Salamon, Lester M., and Helmut K. Anheier, 1998. "The Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-nationally," *Voluntas* 9(3): 213-248.

Savas, Emanuel S., 2000. *Privatization and Public Private Partnership*, New York: Chatham House.

Scheirer, Mary Ann, 1994. "Designing and using process evaluation," in Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry and Kathryn E. Newcomer (eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, pp. 40-68.

The Council for Corporate & School Partnerships, 2004. *Guiding Principles for Business and School Partnerships*, www.corpschoolpartners.org/pdf/guiding_principles.pdf (Retrieved 5.5.10).

Wohlstetter, Priscilla, Courtney L. Malloy, Guilbert C. Hentschke, and Joanna Smith, 2004. "Improving service delivery in education through collaboration: an exploratory study of the role of cross-sectoral alliances in the development and support of charter schools," *Social Science Quarterly* 85(5): 1078-1096.

Young, Dennis R., 2000. "Alternative models of government-nonprofit sector relations: Theoretical and International Perspectives," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29(1): 149-172.

Zimmer, Ron, Cathy Krop, Tessa Kaganoff, Karen Ross, and Dominic Brewer, 2001. *Private Giving to Public Schools and Districts in Los Angeles County: A Pilot Study*, RAND Monograph/Report. MR-1429-EDU.



