

# ניהול אפקטיבי בחינוך

## ביזור, הערכה ופיתוח מקצועי

כיצד ניתן להגביר את האפקטיביות של מערכת החינוך? על פי אילו עקרונות יש ליישם מהלכי ביזור במערכת החינוך כדי להימנע מפגיעה בערך השוויון מצד אחד, ולעודד מצוינות מצד שני? מדוע מהלך הביזור מצריך מערך משלים של הערכה ומדידה של טיב המערכת עצמה?

## ניבי גל־אריאלי | עדו ליטמנוביץ | הילה שואף־קולביץ | רועי קנת פורטל

מחקר  
מדיניות  
190

  
המכון הישראלי  
לדמוקרטיה



## ניהול אפקטיבי בחינוך

ביזור, הערכה ופיתוח מקצועי

ניבי גל-אריאלי | עדו ליטמנוביץ |

הילה שואף-קולביץ | רועי קנת פורטל

מחקר מדיניות 190

נובמבר 2023

Effective Management of Education:  
Decentralization, Evaluation, and Professional Development

Nivi Gal-Arieli | Edo Litmanovitch | Hila Shoef Kollwitz | Roe Kenneth Portal

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees  
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 1-424-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2023  
נדפס בישראל, תשפ"ג/2023

**המכון הישראלי לדמוקרטיה**

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

**להזמנת ספרים:**

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

# תוכן העניינים

7	תודות
9	תקציר
13	מבוא
15	<b>פרק 1. ביזור מערכות חינוך</b>
16	1.1. מהו ביזור בחינוך? הגדרות ובחינה מושגית
21	1.2. נימוקים בעד הביזור בחינוך
30	1.3. ביקורת וסייגים לביזור בחינוך
39	1.4. ביזור סמכויות בחינוך בישראל: תמונת מצב
47	1.5. ביזור: סיכום
48	1.6. המלצות ועקרונות לביזור בחינוך
54	<b>פרק 2. מדידה והערכה של בתי הספר והצוות החינוכי</b>
54	2.1. תפקידה של ההערכה במערכת החינוך
56	2.2. הערכה כמותית משווה: מדידה והערכה של הישגי תלמידים כמשקפת את ביצועי המורים ובתי הספר
60	2.3. הערכה מעצבת: הערכה של מורים ובתי ספר שלא באמצעות הישגי תלמידים
65	2.4. הערכה ומדידה: סיכום
66	2.5. המלצות
70	<b>פרק 3. פיתוח מקצועי לצוותים מובילים</b>
70	3.1. פיתוח אמון ומסוגלות: תנאי הכרחי לביזור מוצלח
72	3.2. תוכניות הכשרה למנהלים: אתגר המנהיגות בעת שינוי
74	3.3. פיתוח מסוגלות צוותית
75	3.4. הכשרה ופיתוח מקצועי של צוותי ניהול בישראל
77	3.5. הכשרת צוותי הוראה: המלצות

80	סיכום
81	נספח 1. סקר עובדי הוראה
109	נספח 2. דיון עם מנהלי בתי ספר
116	רשימת המקורות
iii	Abstract

## תודות

אנו מודים למכון הישראלי לדמוקרטיה על היוזמה לעריכת המחקר. אף שכמובן האחריות לכתוב היא שלנו בלבד, חובה נעימה היא לנו להודות לכל השותפים והעושים במלאכה, וכן לכל מי שתרמו מזמנם ומתובנותיהם למחקר. לאנשי המכון הישראלי לדמוקרטיה: פרופ' קרנית פלוג, סגנית נשיא למחקר; דפנה אבירם-ניצן, מנהלת המרכז לממשל וכלכלה ומנהלת כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה; עו"ד ריטה גולשטיין-גלפרין, ראש התוכנית לרפורמות בשירות הציבורי; ד"ר דנה בלאנדר, האחראית לליווי מחקרים; ד"ר תמי הופמן, מנהלת התוכנית למדיניות חינוך לדמוקרטיה; מוטי טאובין, יועץ לפרויקט; ופרופ' תמר הרמן, המנהלת האקדמית של מרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות.

אנו מודים גם למשתתפי המפגשים שקיימנו סביב מוקדי המחקר – עובדי מערכת החינוך, נציגי משרדי הממשלה, נציגי ארגונים יציגים, חוקרי חינוך ושותפים לתפקיד – אשר תרמו מזמנם, מניסיונם ומהידע שלהם לדיוני הפרויקט. תודה מיוחדת לדדי פרלמוטר, סגן נשיא בכיר לשעבר בחברת אינטל העולמית, על הרצאתו ביום החשיבה בנושא מדידה והערכה.





## ת ק צ י ר

מחקר המדיניות מציג שלושה כלים לטיוב פעילותה של מערכת החינוך בהשגת המטרות שהיא מציבה לעצמה: **ביזור** – באמצעות העברת סמכויות ממשרד החינוך לבתי הספר ולרשויות המקומיות; **מדידה והערכה** – של בתי הספר והצוות החינוכי; ו**פיתוח מקצועי** – של הצוותים המובילים את בתי הספר.

## ביזור

פעולת הביזור בהקשר הנדון כאן היא פעולה מערכתית ומאורגנת לשם העברת האחריות ממשרד החינוך ליחידות הקצה, כלומר אל אגפי החינוך ברשויות המקומיות ואל בתי הספר.

בעת החלטה על ביצוע ביזור יש להתייחס למצב הקיים, שכן יחידות עשויות להיבדל זו מזו במידת האוטונומיה הנהוגה בהן בשלב שמתקבלת ההחלטה על העברת אחריות אליהן, וכן במשאבים העומדים לרשותן. לכן, כדי שהמדינה תשמור על מחויבותיה כלפי כלל האזרחים בתחום שאותו היא מחליטה לבזר, ובמקרה הנדון כאן – בחינוך, עליה להעביר סמכויות מן המרכז ליחידות קצה ובד בבד לפקח על העמידה של כל היחידות באחריות שהוטלה עליהן, על פי קריטריונים אחידים.

מחקרים שנסקרו למחקר הנוכחי מלמדים כי במדינות רבות עשויה האחריות המבוצרת בתחום החינוך להיות קשורה לכל אחת מארבע קטגוריות: ניהול תקציב, ניהול כוח האדם, קביעת תוכניות לימודים ודרכי הוראה, ארגון הלמידה.

על יסוד סקירת ספרות וסקר עובדי הוראה שערכנו אנו טוענים כי ביזור עשוי לקדם את מערכת החינוך כשהוא מלווה בהעצמת היחידות שאליהן מועברת הסמכות ובהימנעות מיצירת פערים ביניהן.

עיקר המלצותינו בתחום ביזור סמכויות הן כדלהלן:

- (1) הסמכות לניהול תקציב בתי הספר תועבר לרשות המקומית, וזו תיצור שיתופי פעולה בין בתי הספר שבתחומה;
- (2) ניהול כוח האדם ייעשה על ידי גורם ביניים כגון רשות מקומית או רשת, תוך שמירה על הרציפות של זכויות עובדים;
- (3) תוכניות הלימודים ודרכי ההוראה ייקבעו על ידי משרד החינוך, אגב מתן אפשרות לצוותי המורים בבתי הספר לבחור תכנים ולפתח שיטות הוראה, כמורים ומורות יחידים ובצוותים;
- (4) ארגון הלמידה ייקבע כמסגרת כוללת על ידי המדינה, תוך מתן גמישות לרשות המקומית בהתאמת לוח השנה למוסדות החינוך שבתחומה ולבתי הספר בחלוקת יום הלימודים.

## מדידה והערכה של בתי הספר והצוות החינוכי

הכלי המבני השני שאליה מתייחס המסמך הוא המדידה וההערכה במערכת החינוך. הכוונה אינה למדידה והערכה של הישגי התלמידים, אלא להערכת תהליכי העבודה של צוות בית הספר עצמו, בייחוד מבחינת החשיבות המבנית של הערכה זו לתהליך של ביזור סמכויות.

סקירת המחקרים בתחום זה מציגה את ההערכה בחינוך כמורכבת משני יסודות: האחד, היסוד הסטנדרטי, המשווה את הישגים של תלמידי בית הספר להישגי התלמידים בעבר, לבתי ספר אחרים ולמדינות אחרות; והשני – יסוד המְפַתַח מדידה והערכה מעצבות ומגוונות, הממוקדות בעבודת הצוותים החינוכיים כדי לכוון את פעולותיהם ולטייבן.

המורות, המורים, המנהלות והמנהלים שהשתתפו במחקר זה הביעו תמיכה בפיתוח של כלים איכותניים למדידה ולהערכה לצורך עיצוב עבודתם, בצד פיתוח כלים נוספים לעבודת צוות בבית הספר, תוך פיתוח תרבות של שיתופיות באמצעות קהילות של מורים המתאפיינים בכושר מנהיגות פדגוגית.

על יסוד סקירת המחקרים והדיון עם מנהלים ובעלי תפקידי מפתח במערכת החינוך ומחוצה לה אנו ממליצים להפעיל שתי מערכות: האחת – של מדידה אחידה, חיצונית, שהיא כמותית ותכליתית להשוות בין בתי הספר; והשנייה – פנימית, הכוללת רכיבים כמותיים ואיכותניים, מתייחסת למעגל מעריכים רחב ומיועדת לשמש את צוות בית הספר לצורך ניטור עצמי.

כדי להטמיע מערכת כפולה זו, וכתנאי מקדים לה, אנו מציעים לפתח אתיקה של הערכה שיש בה קריטריונים ברורים ושקופים ושיח ביקורתי מכבד.

## פיתוח מקצועי

הכלי המבני השלישי הוא הפיתוח המקצועי הנדרש לצוותי הניהול וההוראה של בתי ספר לצורך עמידה מוצלחת ביעד הביזור ופיתוח המדידה וההערכה המתחייבות ממנו. חלק זה משלים למעשה את שני קודמיו.

הספרות שסקרנו, סקר עובדי ההוראה שערכנו והדיון עם המנהלים שקיימנו הובילו אותנו למסקנה שהעברת הסמכות לבית הספר בתחומי אחריות נבחרים יכולה להיעשות רק בתנאי שיש אמון ביכולתם של צוותי החינוך בבתי הספר לעמוד באחריות זו. פיתוח הכשירות של הצוות מעצים אמון זה, ועליו להיעשות בידי היחידה המבזרת, קודם לביזור ובמהלכו, כצעד תומך. המלצתנו בעניין זה היא לקדם הזדמנויות, באמצעות תגמול מתאים, להקמת שיתופי פעולה בין מורים בבתי ספר לצורך פיתוח תוכניות לימודים ושיטות הוראה ואף לביצוע מחקרים.

מערכות חינוך רבות בעולם נמצאות בתהליך שינוי ותנועה מתמדת, וכך גם בישראל. בימים שהמסמך הנוכחי נכתב (שנה"ל תשפ"ג-2022/23) החלה מערכת החינוך בישראל ביישום של תוכנית גפ"ן (גמישות ניהולית פדגוגית), שתכליתה הגדלת הגמישות התקציבית של בתי הספר. אנו סבורים כי התנועה

לעבר ביזור סמכויות היא חיובית כשלעצמה וכי היא נדרשת לצורך התחדשות. עם זאת, ניסיון של מדינות אחרות מלמד כי פעולה חלקית עלולה להוביל להרחבת פערים או להיכשל בהטמעת שינוי אמיתי בחלוקת הסמכויות. המסמך המוצג כאן נותן כלים בידיהם של מקבלי ההחלטות ליוזי רפורמות ביזור כגון גפ"ן, בפרט, ותוכניות ביזור סמכויות, בכלל, כדי שסיכוייהן להצליח יגדלו.

בעקבות משבר מגפת הקורונה, אשר מערכת החינוך נאלצה להתמודד עימו במשך שנתיים (2020-2021), ולאור החזרה של המערכת לפעילות מלאה עם ההסרה ההדרגתית של תקנות הריחוק החברתי, יזם המכון הישראלי לדמוקרטיה את הפרויקט "לקראת מחר – יעדי מערכת החינוך וכלים אפקטיביים ליישומם". הצוות המלווה הורכב מבכירי מערכת החינוך בהווה ובעבר ומבכירי משרד האוצר, לצד נציגות של מנהלים, הורים, תלמידים, אקדמיה וחברה אזרחית.

מחקר מדיניות זה, שהוא התוצר העיקרי של הפרויקט, מציג כלים מבניים שעשויים לשפר את האפקטיביות של מערכת החינוך בהשגת המטרות שהיא מציבה לעצמה. מחקרים קודמים שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא (איזנברג וזילבנסקי אדן, 2019; שטאובר, קדרון וזילבנסקי אדן, 2021), סקירת ספרות מקדימה (שושני, שואף־קולביץ וברון, 2021) ומפגשי צוות המומחים הציפו מגוון כשלים במערכת החינוך המהווים חסמים לאפקטיביות של המערכת בהשגת יעדיה. לצד הכשלים השונים הועלו גם צעדי מדיניות רלוונטיים שמן הראוי לבחון.

מחקרנו יוצא מן ההנחה שניהול אפקטיבי בחינוך הוא שמוביל את מערכת החינוך לקראת שלוש מטרות מרכזיות: מיצוי הפוטנציאל של כל תלמידה ותלמיד, יצירת שוויון הזדמנויות בין התלמידים והקניית כלים רלוונטיים לחיים במאה ה־21 (שושני, שואף־קולביץ וברון, 2021). עבודתם של שושני ואח' (שם), שמחקר זה הוא המשך שלה, הציגה שלושה כלי מדיניות עיקריים שתכליתם להגשים מטרות אלו: ביזור מערכת החינוך, בדגש על מתן סמכויות למנהלים ולמנהלות של בתי ספר; הערכה ומדידה של תהליכים בבתי הספר, בדגש על כלים של הערכה עצמית של בתי הספר לצורך טיוב עבודתם; ופיתוח מקצועי של צוותי הניהול וצוותי ההוראה בבתי הספר, כך שיוכלו להנהיג את בית הספר, לשתף פעולה זה עם זה בקידומו ולרתוםו למהלך גם גורמים אחרים בעלי עניין.

לדברי קודמינו, אימוץ נכון של שלושת הכלים הללו, שהקשר ביניהם הדוק, יוכל להוביל ליצירת מערכת חינוך גמישה וחדשנית יותר, ששיטות הלימוד וניהול בתי הספר בה מתאימות לצרכים המקומיים של התלמידים ואינן מוכתבות מלמעלה. גמישות זו בעיצוב הלמידה, לצד חיזוק המעמד והכישורים

של צוות המורים, וכן אימוץ שיטות הערכה איכותניות של רמת הלמידה, יובילו להתאמה של סביבת הלימודים למאה ה־21 כך שזו תוכל לסייע לכל תלמיד ותלמידה לממש את הפוטנציאל הגלום בהם.

## ביזור מערכות חינוך

מערכות המנוהלות באופן ריכוזי, כפי שנוהלו בעבר מרבית מערכות החינוך בעולם, מוצגות בעשורים האחרונים כלוקות בסרבול, בחוסר התאמה למקרים ייחודיים, בזמני תגובה איטיים להתרחשויות חיצוניות ובקיפאון מקצועי (Sato, 2008; Crowson & Goldring, 2009). המבקרים מערכות חינוך לאומיות בהיבט זה מציעים להעביר סמכויות שמרוכזות בידי משרד חינוך ממלכתי (פדרלי או מדינתי) למחוזות, לרשויות מקומיות, לרשתות או בעליות של בתי ספר או לצוותים המובילים את בתי הספר. העברת הסמכות מן המרכז אל יחידות הקצה צריכה להיות מלווה בהעצמת היחידה שאליה מועברת הסמכות, שהרי אין טעם בהעברת סמכות בלי ללוות סמכות זו בתוספת עצמאות (שושני, שואף-קולביץ וברון, 2021). על כן הדיון על ביזור בחינוך קשור בדיון על היכולת של היחידה המבוצרת לקבל סמכות. כלומר, הרחבת הסמכויות של יחידות הקצה – בתי הספר – נועדה לאפשר למנהלות ולמנהלים של מוסדות חינוך ולצוותי ההוראה אוטונומיה מוגדרת בתחומים שנקבעים מראש בתוך המסגרת שהם חלק ממנה.

פרק זה יפתח בבחינה מושגית של תחום ביזור הסמכויות בחינוך, הן מבחינת התחומים השונים שניתן לבזר בהם אחריות ליחידות הקצה, והן ברמות השונות של היחידה שמקבלת אליה את האחריות בתהליך הביזור. בדברינו נתייחס תחילה למהות חלוקת הסמכויות הנפוצה במדינות שונות ב־OECD (סעיף 1.1), ולאחר מכן נציג את הטיעונים בעד ביזור סמכויות (סעיף 1.2) ונגדו (סעיף 1.3). לשם כך ניעזר בהשוואה בינלאומית מקיפה המדגימה כיצד סוגי ביזור שונים בעולם צלחו או כשלו. מכאן נעבור לתאר את חלוקת הסמכויות בחינוך בישראל אגב התייחסות למחקר קודם בנושא זה ולעמדות של מורים ומנהלים בנוגע לחלוקת הסמכויות הרצויה בחינוך בישראל (סעיף 1.4). משם נעבור לסיכום עיקרי המסקנות מהמחקר בעולם (סעיף 1.5) ולהמלצותינו ליישום מיטבי של המדיניות לביזור סמכויות בחינוך בישראל (סעיף 1.6).

## 1.1 מהו ביזור בחינוך? הגדרות וביחנה מושגית

המונח "ביזור" מסתיר תחתיו מגוון רחב של פרקטיקות שונות מאוד זו מזו, הן בזהות של יחידת הקצה שאליה מואצלות הסמכויות והן בתוכן של הסמכויות עצמן. בסעיף זה נבחן ראשית מיהם הגופים שעשויים לקבל סמכויות במסגרת תהליך ביזור, ולאחר מכן מהם התחומים הניתנים לביזור. בסקירה זו נציג גם את המצב המצוי במדינות שונות ב־OECD – כדי להסיק מסקנות רלוונטיות מאופיין של המדינות השונות וההתאמה בין התרבויות השונות לאופי הניהול של מערכות החינוך שלהן.

### זהות יחידת הקצה

באופן עקרוני, את קבלת ההחלטות בתחומים השונים הניתנים לביזור ניתן לחלק לארבע רמות – למן הריכוזית ביותר ועד למבוזרת ביותר: המדינה, המחוז (או יחידה תת־לאומית אחרת), הרשות המקומית ובית הספר. מסקירת כלל מדינות ה־OECD עולה כי, בממוצע, 34% מההחלטות בחינוך מתקבלות ברמת המדינה, 34% ברמת בית הספר, ו־18% ברשות או במחוז. בשטח, קבלת ההחלטות יכולה להתפרש על פני יותר מרמה אחת, כשבממוצע ב־OECD 14% מכל ההחלטות במערכת החינוך מתקבלות בתהליך שמתפרש על פני רמות אחדות. בכמה מהמדינות שיעור זה גבוה בהרבה – עם מחצית מההחלטות בהונגריה שמתקבלות על ידי עירוב של רמות אחדות ו־100% מההחלטות בפינלנד (OECD, 2018a, לוח D6.1). בהמשך פרק זה נתייחס לקבלת ההחלטות ברמת המדינה כקבלת ההחלטות הריכוזית ביותר ולקבלת ההחלטות ברמת בית הספר כמבוזרת ביותר.



## תוכני הסמכויות המבוזרות

בספרות העוסקת בביזור בחינוך מקובלת החלוקה שלהלן לתחומים שמדינות נוהגות לבזר (OECD, 2018a, p. 416):<sup>1</sup>

- (1) תקציב ומשאבים – כולל גיוס כספים והקצאתם לבתי הספר ובתוכם;
- (2) כוח אדם – קבלה לעבודה ופיטורים, זהות המעסיק, הקצאת שעות ומשימות, פיתוח מקצועי ושכר המורים;
- (3) תוכנית לימודים והוראה – ניהול התכנים בתוכניות הלימודים ודרכי ההוראה;
- (4) ארגון הלמידה – כגון חלוקת שלבי הלימוד לפי גיל, מבנה לוח השנה ומשך הזמן של השיעורים.

אלו תחומים נבדלים, וגם חלוקת הסמכויות בכל אחד מהם במדינות השונות נבדלת. לכן במדינות שנעשו בהן רפורמות שמטרתן ביזור, לא כל הסמכויות הואצלו כמקשה אחת. וכך, בהולנד, לדוגמה, הועברו לבתי הספר סמכויות נרחבות בכל תחומי הפעולה, בקוריאה הדרומית ובניו זילנד התרכזה האוטונומיה בבחירת תוכניות הלימוד ובהפעלת הערכה ומדידה, ובשנחאי הסמכויות שהועברו היו קשורות בעיקרן לתקצוב (Neeleman, 2019).

להלן נסקור את התכנים העיקריים של כל אחת מארבע קטגוריות הסמכות. נציין גם מיהן המדינות הריכוזיות או המבוזרות במיוחד בכל קטגוריה, ונביא את רמת הביזור האופיינית בממוצע ב־OECD ואת רמת הביזור בישראל. בסעיף של ישראל נחזור לתמונת המצב הזאת ונגזור ממנה מסקנות אופרטיביות לרמת הביזור הרצויה בישראל.

1 בדומה לתרשים 1 (להלן), החלוקה למוקדי קבלת החלטות בפרק זה מבוססת על מחקר של OECD שבדק את רמת הריכוזיות והביזוריות בקבלת החלטות בבתי ספר ברמת חטיבת הביניים, ואליו אנחנו מתייחסים כאשר אנחנו מדברים על מידת הריכוזיות של מערכת החינוך בהשוואה בינלאומית. מן האפשר כי יש שונות ברמת העצמאות של בתי ספר בכיתות שונות ועל פני תחומי לימוד, אך אנחנו משערים כי שיטות ההתנהלות והתרבות הארגונית ברמת החטיבה מרמזת על רמת הביזור במערכת החינוך במדינה בכלל.

## משאבים ותקצוב

בסמכויות התקצוב הנתונות לבתי ספר נכללים תקצוב הפעילויות בבית הספר, תקצוב צוות ההוראה ותקצוב פיתוח הצוות (לא כולל קביעת המשכורות של אנשי הצוות. על כך ראו בהמשך).

במדינות ה־OECD מתקבלות כ־30% מההחלטות על הקצאת משאבים ברמת המדינה, אך ברוב המדינות המדינה היא האחראית על הקצאת המשאבים לבתי הספר, ואילו על חלוקת המשאבים בתוך בית הספר, ובכלל זה התקציבים לפיתוח המקצועי של המורים, אחראים הגורמים המקומיים – הרשות המקומית או בית הספר עצמו.

המדינות הריכוזיות ביותר בקבלת ההחלטות התקציבית הן לוקסמבורג, פורטוגל ומקסיקו, ש־100% מההחלטות התקציביות מתקבלות בהן ברמת המדינה; אחריהן ברשימה מבחינת רמת ריכוזיות הן ישראל וטורקיה, שבהן 75% מההחלטות בתחום זה מתקבלות על ידי המדינה. המדינות המבוזרות ביותר ברמת קבלת ההחלטות על חלוקת משאבים הן נורווגיה, ש־100% מההחלטות בה בעניין זה מתקבלות ברמת בית הספר, ואחריהן איסלנד, אנגליה ואוסטרליה (75%) (OECD, 2018a, לוח D.2).

## ניהול כוח האדם של בית הספר

בניהול כוח אדם נכללות הפעולות של גיוס עובדים חדשים, פיטורים, קביעת תנאי עבודה וקביעת גובה משכורת. דגם ההעסקה הרווח במדינות OECD בתחום החינוך הוא העסקה על ידי גורם ביניים ניהולי־ממשלי, רשות מקומית או ישות תאגידית אחרת כמו, לדוגמה, בתי הספר בזיכיון בארצות הברית.<sup>2</sup>

2 בית ספר בזיכיון – charter school – פועל בשיטת ניהול וארגון חינוך שנעשתה מקובלת בארצות הברית מאז שנות ה־90 של המאה ה־20. הגורמים המפעילים את בתי הספר, על פי רוב עמותות, מקבלים זיכיון הפעלה לבית ספר מסוים או לבתי ספר אחדים, על יסוד עמידה בתנאים מסוימים, בסיסיים. הגורמים המפעילים מנועים מלמין את התלמידים, ובדרך כלל אינם גובים שכר לימוד. הם רשאים להציע תוכניות לימודים ייחודיות, לגייס תקציבים ולהעסיק מורים.

שני דגמים נוספים – העסקת מורים על ידי המדינה, כנפוץ בישראל<sup>3</sup>, והעסקה על ידי בתי הספר – נפוצים פחות. בתוך תחום אחריות זה, בקרב מדינות ה־OECD, 37% מההחלטות בממוצע מתקבלות ברמת המדינה ו־22% ברמת בית הספר.

המדינות הריכוזיות ביותר בתחום ניהול כוח אדם הן לוקסמבורג, אוסטרליה ומקסיקו, שבהן 100% מההחלטות מתקבלות על ידי המדינה. ישראל נמצאת בעניין זה במקום השמיני, עם 67% מההחלטות המתקבלות ברמת המדינה. המבזורות ביותר, כלומר ההחלטות בהן מתקבלות ברובן ברמת בית הספר ולא ברמת המדינה, הן הולנד, שבה 67% מההחלטות בנוגע לכוח אדם מתקבלות ברמת בית הספר, ניו זילנד (58%), ואחריה סלובניה, צ'כיה, אסטוניה ולטביה (50%). ואולם הסמכויות השונות החוסות תחת קטגוריה זו אינן מבזרות במידה שווה: בעוד הסמכות לגיוס סגל ופיטורים נתונה בדרך כלל לבית הספר או לרשות המקומית, קביעת שכר המורים נקבעת על פי רוב ברמת המדינה או בדיאלוג בין כמה רמות של קבלת החלטות (OECD, 2018a, לוח D6.2).

## תוכנית הלימודים וההוראה: ניהול תוכני הלימוד והשיטות הפדגוגיות

הסמכות על תוכנית הלימודים וההוראה כוללת את עיצוב תוכניות הלימודים, בחירת תוכנית הלימודים הספציפית בבית הספר והגדרת התכנים ושיטות ההוראה של שיעורים ספציפיים. בממוצע ה־OECD, 48% מההחלטות בתחום זה מתקבלות ברמת המדינה ו־33% ברמת בית הספר. שבע המדינות הריכוזיות

---

השונות בין בתי הספר הללו רבה ביותר, והמידע על מידת הצלחתם – הן בהעלאת הישגים והן בהגברת השוויון – אינו חד־משמעי. ברמת בית הספר הספציפי שיטת הזיכיון רושמת הצלחות רבות, אך ברמת הפתרון הכולל למערכת החינוך הציבורית היא מובילה להרחבת פערים ולהחלשת אוכלוסיות תח־משיגות. בהקשר זה נעיר כי במקרים רבים הזיכיון (charter) שבית הספר מקבל כדי לפעול הוא מוגבל בזמן, והארכתו מותנית בהישגים הלימודיים של תלמידי בית הספר. מחויבות זו למדידה ראויה לציון, אך כפי שנראה בפרק הבא – לה עצמה ייתכנו השלכות שליליות.

3 בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים בישראל המדינה היא המעסיקה הישירה של המורים. בחטיבה העליונה מעסיקת המורים היא הבעלות (הרשות המקומית או רשת חינוך), אשר מקבלת מימון מהמדינה לצורך תשלום שכר המורים.

ביותר בתחום סמכות זה – כלומר, אלה שבהן 100% מההחלטות בנושא מתקבלות ברמת המדינה – הן לוקסמבורג, מקסיקו, טורקיה, פורטוגל, שווייץ, נורווגיה וישראל. המדינות המבזרות ביותר הן הולנד, לטביה ואיסלנד, שבהן כל ההחלטות מתקבלות ברמת בית הספר, ואחריהן צ'ילה, צ'כיה והונגריה (83%) (OECD, 2018a, לוח D6.2).

## ארגון הלמידה

ארגון הלמידה הוא כלל ההיבטים הארגוניים של עבודת ההוראה בבית הספר: חלוקת תוכניות הלימוד במקצועות לשכבות גיל; קביעת היקף השעות השבועי בכל מקצוע לשכבות השונות (משרד החינוך, 2021); קביעת לוחות הזמנים לאורך השנה, כגון הארכת חופשות כלליות או קיצורן; מבנה יום הלימודים, ובכלל זה אורך השיעורים וההפסקות; וקבלת תלמידים לבית הספר.

בממוצע ה־OECD, 22% מההחלטות בנושא ארגון הלמידה מתקבלות ברמת המדינה ו־50% ברמת בית הספר. המדינות הריכוזיות ביותר בתחום ארגון הלמידה ב־OECD הן גרמניה וצ'כיה, שבהן 67% ו־50% מההחלטות (בהתאמה) מתקבלות ברמת המדינה. מדובר בתחום שקבלת ההחלטות בו היא מבזרת יחסית לתחומי אחריות אחרים. וכך, ב־11 מדינות לא מתקבלות החלטות ברמת המדינה כלל, בכללן ארצות הברית, קוריאה הדרומית, יפן והולנד. קבלת החלטות ברמת בית הספר היא נפוצה יחסית, ורוב המדינות משאירות בין שליש לשני שלישים מההחלטות לרמה זו (בכללן ישראל, עם שליש מההחלטות). מכל המדינות ב־OECD רק בהונגריה לא מתקבלת שום החלטה ברמת בית הספר בנושא ארגון הלמידה (OECD, 2018a, לוח D6.2).

נראה אפוא כי, עקרונית, ניתן לבזר כמעט כל סמכות חינוכית ובלבד שתישמר היכולת לקבל מידע על האפקטיביות של המהלך. אולם מדינות נוטות שלא לבזר את מערכת החינוך בכללה, ולראיה – במדינות רבות נהוגה אחריות ישירה של המדינה או של גוף מרכזי בממשל על קבלת ההחלטות בחינוך. עם זאת, וכפי שנראה בפירוט בהמשך, המצב בישראל הוא, לדעת רבים, ריכוזי יתר על המידה. בחלוקה לתחומי אחריות, ניכר שמדינות נוטות לשמור לעצמן סמכויות בתחומי כוח האדם והתקציב ומוכנות לוותר בקלות רבה יותר על הסמכויות בתחומים של ניהול תכנים, שיטות פדגוגיות וארגון הלמידה.

## 1.2

### נימוקים בעד הביזור בחינוך

התמיכה בביזור סמכויות בתחום החינוך נשמעת מארגונים בינלאומיים, ובראשם הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח בינלאומי OECD (OECD, 2011) והבנק העולמי (Saber, 2016). ראשית נציג גישות מרכזיות המציעות נימוקים לטובת ביזור במערכת החינוך הנוגעים לכל סוגי הסמכות המבוזרת. לאחר מכן נציג מחקרים נבחרים שיש להם נגיעה מיוחדת לארבעת תחומי הסמכות שאליהם התייחסנו, בחלוקה לשלושה: תקצוב וכוח אדם, תוכנית לימודים והוראה, ארגון למידה.

נתחיל.

גישות מרכזיות אחדות טוענות לטובת ביזור במערכת החינוך. להלן סיכום גישות אלו, בהתבסס על עמדת הבנק העולמי וכן על מחקר שהוקדש כולו לנושא זה (Altrichter & Rürup, 2010) (לסיכום הדברים ראו לוח 1 להלן).

ראשית, מדיניות חינוך נאו־ליברלית גורסת כי ביזור בחינוך מוביל לתחרות בין בתי הספר, וזו מובילה להתייעלות ולמצוינות. כך צפוי לקרות כאשר בתי ספר יצטרכו לגייס בעצמם את קהל המשתמשים שלהם – הורים ותלמידים: בתי הספר יבחרו בטובים ביותר, בלי התערבות חיצונית בשיבוץ תלמידים.

גישה אחרת – תפיסת הניהול המיטבי – מסכימה עם הרעיון שביזור יוביל להתייעלות, אך היא שמה דגש לא על התחרות בין בתי הספר אלא על האפקטיביות שבהענקת הסמכות לקבלת ההחלטות למנהל. לפי גישה זו, קבלת מורים ופיטוריהם יעילים יותר כאשר הם מבוצעים בידי בית הספר עצמו. כלומר, הנזק שגורם מורה לא־מתאים גרוע כל כך שעדיף שהמנהל במקום יקבל החלטה זריזה בעניינו ולא ימתין לאישורים מגבוה. בשיטה זו התועלת היא לא רק כספית, אלא גם פדגוגית.

גישה שלישית – תפיסת הבעלות על תהליכים – גורסת כי היתרון בביזור הוא בהעצמת הצוות החינוכי. לפי גישה זו, אוטונומיה מעצימה צוותי ניהול מקומיים – מנהלי בתי ספר או ועדים מנהלים – ואלו ייטיבו לנטר את פעילות

בית הספר ולקבל החלטות על בסיס ידע מלא יותר ואמין יותר, שאותו ידאגו למצוא בעצמם (Saber, 2016).

הגישה הרביעית היא התפיסה הסוציאלי-דמוקרטית. לפי גישה זו, ביזור מאפשר דמוקרטיזציה של קבלת ההחלטות, המובילה להחלטות טובות יותר. הביזור, לפי הגישה הסוציאלי-דמוקרטית, מערב גורמים רבים יותר בקבלת החלטות ומייצר זירה של משא ומתן על ההחלטות. לכן ההחלטות המתקבלות מייצגות בעלי עניין רבים יותר ומשרתות בכך טוב יותר את האינטרסים של הצוות והתלמידים.

## לוח 1

### טיעונים לטובת ביזור במערכת החינוך

סוג הטענה	הגישה
ביזור יוצר תחרות, ותחרות מובילה למצוינות	נאו-ליברליזם
ביזור מגביר יעילות	תפיסת הניהול המיטבי
ביזור מעצים את צוותי החינוך	תפיסת הבעלות על תהליכים
ביזור מאפשר דמוקרטיזציה בקבלת החלטות	סוציאלי-דמוקרטיה

דוגמה להנעה נאו-ליברלית לביזור היא צ'ילה. במדינה זו הנימוק לביזור הסמכויות, שעמד בבסיס הרפורמה החינוכית שבוצעה שם בשנות ה־80 של המאה ה־20, היה יצירת תחרות בין מוסדות חינוך. כוונת השלטונות הייתה לתמרץ את מוסדות החינוך לשפר את שירותי החינוך שהמדינה מספקת (איילון ואח', 2019).

במסגרת הרפורמה בוצעה העברת סמכויות משרד החינוך הממשלתי למינהלי חינוך מחוזיים, נפתחה האפשרות לרישום חופשי לבתי הספר, הן הציבוריים והן הפרטיים, ועוגן התקצוב לכל בית ספר על פי מספר התלמידים שנרשמו אליו. תוצאת הרפורמה הייתה גידול במספרם של מוסדות הלימוד הפרטיים והתחזקותם בעקבות המימון הציבורי שהחלו לקבל. מוסדות אלה משכו אליהם בעיקר אוכלוסייה ממעמד חברתי-כלכלי בינוני-גבוה. התוצאה הייתה שהפער בין תלמידים במוסדות חינוך פרטיים לתלמידים שונתרו

בחינוך הציבורי ובאו מרקע מוחלש הלך וגדל. הרפורמה אכן מימשה את הציפיות שתלו בה והגדילה את התחרות בין בתי ספר, אך היא שמרה על העדיפות המובנית של בתי הספר הפרטיים בתחומים מרכזיים. כך, הרפורמה לא שיפרה את ממוצע ההישגים של התלמידים, ולא זו בלבד אלא שהיא גם גרמה לפגיעה בתלמידים החלשים (Torche, 2005; Hsieh & Urquiola, 2006). נתונים עדכניים יותר מראים דמיון בהישגיהם של בני מעמדות נמוכים, בין שהם לומדים בבתי ספר פרטיים ובין שהם לומדים בבתי ספר ציבוריים (Castro-Hidalgo & Gómez-Álvarez, 2016).<sup>4</sup>

**בשוודיה** מקובל ביזור סמכויות מן המניע האידיאולוגי הנגדי – הגישה הסוציאל-דמוקרטית והרצון לחזק את הדמוקרטיזציה של החינוך. וכך, גם בשוודיה הועברו בשנות ה־90 סמכויות חינוך לרשויות המקומיות, ובנוסף אושרה הקמתם של בתי ספר "עצמאיים", המקבלים מימון ציבורי אך מנוהלים בידי גורמים פרטיים. בשנים שלאחר ההכרזה על הרפורמה עלו ציוני התלמידים בשוודיה במקומות שבהם קודמו בתי ספר עצמאיים. יש המייחסים זאת לתחרות בין בתי הספר, שהשפיעה לטובה על החזקים – המתגוררים בסמוך לבתי ספר עצמאיים או הבאים ממשפחות מבוססות, שקל להן יותר לרשום את ילדיהן לבתי ספר איכותיים יותר גם אם הם מרוחקים (איילון ואח', 2019).

כדי להדגים את תוצאות תפיסת הניהול המיטבי, שלפחות ברמת ההצהרה אינה משויכת לאידאולוגיה זו או אחרת, נתבונן באנגליה. כאן נבחנו במחקר ההבדלים בתועלת הכלכלית של ניהול בתי ספר תיכוניים על פי הבעלות שלהם – ניהול בידי חבר נאמנים בית ספרי, ניהול בידי רשת בתי ספר או ניהול בידי רשות מקומית (Davies, Diamond, & Perry, 2021). מסקנת המחקר הייתה שבשני המקרים שהאוטונומיה התקציבית מלאה ומופקדת בידי חבר נאמנים – הן בבתי ספר יחידים והן ברשתות – אין עדות לחיסכון בהוצאות לעומת בתי ספר המנוהלים בידי רשויות מקומיות. ההסבר שניתן לממצאים אלו הוא שגם אם אפשר לחסוך מעט בהוצאות על שכר עובדי הוראה במסגרות של ניהול

4 בישראל הצביעה ועדת ענבר (1994) על בחירה בין בתי ספר כאמצעי שעשוי להביא להתחדשות בחינוך, אבל בתנאי שהבחירה תהיה בין אפשרויות שוות באיכותן, חימנע ממצב של תחרות בין בתי ספר ותפעל מתוך העיקרון של צמצום פערים ויצירת שוויון הזדמנויות. הוועדה קמה לאחר שתוכנית הבחירה יושמה הלכה למעשה (דהאן ויונה, 1999).

עצמי, באמצעות ייעול, בכל זאת יש להעסיק גם צוות מטה. עלות ההעסקה של הצוות מתקזזת עם החיסכון שהושג באמצעות ההתייעלות.

הדוגמאות שהבאנו מלמדות על קיומו של פער בין האידאולוגיה המנחה את ההחלטה על הביזור לבין הדינמיקה בשטח. נחזור לפער זה כאשר נציג את הביקורת על הביזור (בסעיף 1.3). כעת נשוב לארבע קטגוריות הסמכות שעל פי המחקר מקובל לבזר – התקצוב, כוח האדם,<sup>5</sup> תוכנית הלימודים וההוראה, ארגון הלמידה – ונבחן מחקרים שעסקו בהם.

## ארגון הלמידה

נתחיל בסקירת הספרות הרלוונטית לארגון ההוראה, כיוון שמדובר בתחום האחריות שהראיות לחשיבות הביזור בו הן החזקות ביותר.

במחקר שבדק את הקשר בין ביזור לצינוי מבחן פיז"ה (Programme for International Student Assessment – PISA)<sup>6</sup> ב־35 מדינות החברות בארגון OECD נמצא כי העברת סמכויות בתחום החינוך מן השלטון המרכזי העלתה את הישגי התלמידים במבחן בסדרי גודל של 2 נקודות שיפור על כל עלייה של 10 נקודות אחוז בשיעור ההחלטות המבוזרות (שאינן ברמת המדינה, כמו הרשות המקומית או המחוז) (Lastra-Anadón & Mukherjee, 2019). המחקר בדק את הקשר בין ביזור קבלת החלטות באותם ארבעה תחומים שסקרנו ומצא כי ביזור הסמכויות בתחום ארגון הלמידה הוא אפקטיבי במיוחד. עוד נמצא שגם לקבלת החלטות ברמת בית הספר עצמו יש מתאם חיובי עם ציוני מבחן פיז"ה.

5 בשל הקרבה המושגית בין תקצוב שכר המורים, שקשור לניהול כוח האדם, ובין ניהול שאר התקציב והמשאבים שעומדים לרשות בית הספר נוטה המחקר בתחום להתייחס באופן מעורב לשתי הקטגוריות. לכן גם הדיון שלנו בסעיף זה יחבר את הדיון בסמכות לניהול כוח האדם עם הדיון בסמכות לניהול התקציב והמשאבים.

6 מבחן פיז"ה מתקיים מדי שלוש שנים כחלק ממחקר בינלאומי מתמשך שעושה ה־OECD מאז שנת 2000. תלמידי בחי ספר במדינות שונות נבחנו על שלושה סוגי אוריינות: קריאה, אוריינות מתמטיקה ואוריינות מדעים. כמו כן נאסף מידע על נתוני הרקע שלהם. כלל הנתונים מאפשרים להציג תמונה משווה של מצב החינוך במדינות השונות, רמתו והקשר שלו לרווחה חברתית.



כמובן, יש להיזהר מהחלת המסקנה על מתאם בין ביזור וציונים ברמה הבינלאומית על כל מדינה ספציפית, בגלל המשתנים החסרים הרבים הנוספים המשפיעים על הישגי התלמידים שהמחקר לא יכול היה להעריך ישירות. דוגמה למשתנה חסר כזה היא הדגש על שוויון בחינוך – באירלנד, במחוז אונטריו בקנדה ובסלובניה נמצא קשר בין הפעלה של תוכניות לשוויון הזדמנויות על ידי השלטון המרכזי לבין הצלחה במבחני פיז"ה (לורבריהוס וליטמנוביץ, 2021).

שנית, לעיתים נראה דמיון בהישגים במבחן פיז"ה במדינות שנוקטות בהן מידות שונות של ביזור. וגם ההפך נכון: לעיתים יש הבדלים גדולים בהישגים במבחן פיז"ה בין מדינות הנוקטות מדיניות ביזור דומה. לדוגמה, בעוד הציון הממוצע של ישראל במבחן פיז"ה 2018 היה 465, בגרמניה, המתאפיינת במדיניות ביזור דומה (תרשים 1, להלן), הוא היה 500. כלומר, למשתנים אחרים, שאינם ביזור, יש השפעה רבה. מורכבות הגורמים המשפיעים על הישגים יחד עם המשמעויות השונות של מבנים ארגוניים מקשות על הסקת מסקנות בדבר קשר חד-משמעי וישיר בין מבנה להישגים.

בנוסף, ספק אם יש דרך ממשית להסיק מסקנות על התאמת העברה של תחומים מסוימים לביזור מסוג אחד לעומת אחרים בלי להתייחס למבנה הראשוני של המערכת ולמכלול הרכיבים בתרבות שלה. מחקר אחר (Skerritt, 2019) ביקר בהקשר דומה את הנטייה לחקות באירלנד את מערכת החינוך הבריטית, ובכלל זה את העמדה המצדדת במתן אוטונומיה תקציבית למוסדות חינוך. הטענה היא שהבדלים עמוקים בתרבות גורמים לכישלון בעת הניסיון לאמץ במערכת החינוך באירלנד את השיטה הבריטית. כלומר, הבדלים במסורת של מידת שיתוף הפעולה בין מוסדות חינוך לבין הורים וכן הצורך של בתי ספר אוטונומיים להסתמך על פילנתרופיה, שאינה מקובלת באירלנד, מהווים מכשלה תרבותית. שני אלה הם, לפי מחקר זה (שם), פרי הרגלים ארוכי שנים וקשורים בתרבות מושרשת, ולכן קשה לבודדם וליצור בהם שינוי של ממש באמצעות החלטה מערכתית.

הבסיסים הארגוניים של מערכות חינוך נבנו בעבר מטעמים שאינם קשורים לזכות לחינוך, והתפתחותם מקשה על בחינת השפעתו של שינוי; אין דומה ביזור מהמדינה אל רשות מקומית במקום שיש לו היסטוריה ארוכה של ריכוז החינוך בידי המדינה, להעברתו אל מקום שהייתה לו מלכתחילה מורשת

אוטונומית שהביזור רק מרחיב אותה. ועוד: ייתכן ששינוי ארגוני הכולל ביזור והעברת סמכות מן המרכז המדינתי אל הגוף המקומי יהיה בעל משמעות אחת במדינה שבה מלכתחילה אורגנה המדינה כצירוף של כמה יחידות אוטונומיות, "מלמטה למעלה", לבין מדינה אשר התגבשה ככזו מלכתחילה; בעוד במקרה הראשון ביזור עשוי להיות חזרה למבנה הנטוע בתרבות ובמורשת, במקרה השני הוא עלול להיתפס כמלאכותי (משה, 2021).

נראה, אם כן, כי יש להיזהר במסקנה הגורפת בדבר קשר בין ביזור מערכת החינוך לבין הישגי תלמידים, בעיקר בשל מגבלותיה של השוואה בינלאומית – שבאופן טבעי אינה יכולה להביא בחשבון את כל התנאים של מערכת החינוך והחברה.

## תקצוב וכוח אדם

אף שבסקירה המשווה של ה־OECD הוגדרו תקצוב בית הספר וניהול כוח האדם כנושאים מובחנים, הספרות המחקרית מתייחסת אליהם, בדרך כלל, כאל מקשה אחת בשל החשיבות שבתקצוב שכר המורים והצוות בבתי הספר. לכן גם אנחנו נתייחס אליהם כאן יחד.

כעת נבחן שתי סוגיות במחקר הבינלאומי שיכולות לספק הארות על הדרך הנכונה לביזור סמכויות תקציביות – האחת, מודל המימון של בתי הספר באנגליה; והשנייה, מה שמכונה בספרות "חידת שנחאי".

כפי שהזכרנו בסקירת תחומי הסמכויות המבוזרות, אנגליה היא מדינה שסמכויות החינוך בה מבוזרות במיוחד ברמה התקציבית, עם 75% מההחלטות התקציביות שמתקבלות ברמת בית הספר ו־100% מההחלטות הנוגעות לניהול כוח האדם. האם רמת ביזור זו רצויה? נבחן זאת בעזרת מחקר (Davies, Diamond, & Perry, 2021) שבדק 3,000 בתי ספר תיכוניים באנגליה על פי שתי צורות ניהול עיקריות: בתי ספר המנוהלים בידי רשות מקומית (Local Authority Maintained schools – LAMs) ובתי ספר המנוהלים בידי חבר נאמנים (Academy Trusts – Ats), בבית ספר יחיד או במסגרת רשת. לפי המצב המקובל באנגליה, לשני הסוגים של בתי הספר אוטונומיה מלאה או כמעט מלאה בהחלטות תקציביות. עם זאת, בתי הספר מהסוג הראשון מפוקחים על ידי הרשויות המקומיות.

מטרת המחקר לעיל הייתה לגלות אם אוטונומיה תקציבית מוגברת מובילה לחיסכון בעלויות. החוקרים (שם) מצאו כי כאשר האוטונומיה התקציבית מלאה ומופקדת בידי חבר נאמנים, ללא פיקוח של הרשות, הן בבתי ספר יחידים והן ברשתות, אין עדות לחיסכון בהוצאות בהשוואה לבתי ספר המנוהלים בידי רשויות מקומיות. נמצא כי אף שבתי הספר ללא פיקוח של הרשות המקומית מוציאים פחות מהתקציב על משכורות מורים ותגבורים, הם מוציאים יותר על תקורה ואדמיניסטרציה. כלומר, בניגוד לטענה העקרונית בדבר היתרון שבצמצום תקציבית מוחלטת, במקרה של אנגליה נמצא כי לפיקוח מטעם הרשות המקומית יש הצדקה תקציבית.

בשאלת ניהול התקציב כרכיב מרכזי באוטונומיה בחינוך ראוי להזכיר גם את מה שהתקבע בספרות המחקר בחינוך בכינוי "חידת שנחאי": העיר שנחאי נבחרת במבחן פיז"ה בנפרד משאר סין וזוכה להצלחה רבה, שלא כמו יתר המדינה (Liang, Kidwai, & Zhang, 2016).

ראשית נציין כי לעצם ההפרדה בין שנחאי ושאר סין חשיבות רבה במיצוב הצלחתה של שנחאי. כך למשל, בלגיה נמצאה במקום ה־20 בדירוג היכולת המדעית במבחן פיז"ה 2018, אך אילו היו האזורים הפלמיים שבתוכה נבחרים ומוצגים בנפרד (בדומה לערים הגדולות בסין), הם היו מדורגים במקום ה־12.7, וכך, אף שאין לבטל את הישגיה של העיר שנחאי, יש לזכור כי אילו היה פיז"ה דירוג של ערים, ולא של מדינות, הישגיה של שנחאי היו בולטים הרבה פחות.

אחד ההסברים להבדל בין שנחאי לשאר סין, מעבר להבדל הצפוי בין עיר גדולה ומשגשגת לבין המצב בכלל המדינה, שהיא ענייה במונחי תוצר לנפש, הוא ביזור הסמכויות הרחב שבוצע בשנחאי מאז 1985 בתחום הניהול הכספי, תחילה מהמדינה לעיר ולאחר מכן מהעיר לבתי הספר. ואולם, אף שסביר כי לרפורמה זו היה תפקיד בהסבר הצלחתה של שנחאי, בכל זאת התהליך הדומה של ביזור מהשלטון המרכזי שהופעל בכל רחבי סין לא הביא לאותה תוצאה בכל מקום במדינה (Wang, Zheng, & Zhao, 2012). יתרה מזו, נראה שבשנחאי עצמה הביזור מהעירייה לבתי הספר מתון, לפחות בכל האמור לבתי הספר הציבוריים (Qi, 2017). אפילו הגורמים מתווי המדיניות בשנחאי עצמה אינם

יכולים לקבוע מדוע העיר זוכה לציון כה גבוה במדד מבחן פיז"ה (Tan, 2013; 2019). על כל פנים, גורמים בסין משתמשים בנתוני פיז"ה על מנת להצדיק שינויי מדיניות בכיוונים שונים, אפילו סותרים.

הרפורמות שבוצעו בעיר במהלך השנים כוללות גם שינוי במהות הארגון המבוזר: עד ראשית העשור הראשון של המאה ה־21 רוכזו המשאבים בבתי ספר מצליחים, אך בהמשך ננקטה מדיניות הפוכה ודווקא החלשים זכו להשקעת יתר. לטענת חוקרים בעקבות מחקר שעשו ב־2016 (Liang, Kidwai, & Zhang, 2016), הטעם להצלחתה של העיר במבחן פיז"ה הוא היותה מרכז בינלאומי כלכלי. היות שכך התפתחו בה בתי ספר פרטיים רבים (בניגוד לשאר סין), ואלו מצליחים למשוך אליהם כוח הוראה איכותי מכל האזורים הסמוכים לעיר. טענה נוספת שלהם הייתה שהמשקל שיוחס לביזור בשנחאי גדול מן הראוי לו, משום שלמעשה כל הרפורמות – גם אלה שמועברות בהן סמכויות לניהול תקציב – נאכפות מלמעלה. למעשה, כך סבורים שלושת החוקרים, תקצוב היתר לבתי הספר המוחלשים, שתרום ככל הנראה רבות להצלחת שנחאי, לא היה ניתן לביצוע אלא בהחלטה מערכתית שכזו.

אם נסכם את הדיון בביזור הסמכויות בתחום התקצוב בחינוך בשנחאי, נוכל לקבוע כי לביזור עצמו לא הייתה השפעה חד־משמעית על ביצועי העיר במבחן פיז"ה, וכי ניתן לייחס את הצלחתה למשיכת מורים איכותיים, לתקצוב יתר לבתי ספר מוחלשים, וכמובן – למקום הנפרד בטבלת התוצאות. המחקר, אם כן, מעלה ראיות מוגבלות (בשל ההבדלים החברתיים, התרבותיים והמשטריים בין ישראל לסין) התומכות בחשיבות היכולת של בתי ספר למשוך אליהם כוח אדם איכותי. עם זאת, כפי שנראה בהמשך, לתחרות על כוח האדם בין בתי הספר ישנם חסרונות משמעותיים.

## תוכנית הלימודים ושיטות ההוראה

מהמחקר ההשוואתי עולים כמה מודלים מבוזרים לקביעת תוכנית הלימודים ושיטות ההוראה באופן המיטיב עם המורים והתלמידים. מחקר שבחן את ביזור התחום הפדגוגי במערכות חינוך (איזנברג ורוזה, 2020) מצא ביזור נרחב בתחום זה באסטוניה, בפינלנד, בסינגפור, בהולנד ובמחוז אונטריו שבקנדה. המחקר מתאר את הביזור הלכה למעשה כמצב שבו הן לרשויות המקומיות,

הן לבתי הספר והן לצוותי המורים בתוכם יש אוטונומיה רבה בתחום הפדגוגי באופן שמאפשר בחירה מתוך תכנים. למשל, באסטוניה מציג משרד החינוך יעדים כלליים לכל מקצוע, אך פיתוח התכנים עשוי להיות מותאם בידי המורות והמורים, תוך עידוד יזמות תוכן, כגון שילוב תכנים חוץ־קוריקולריים. בפינלנד, שלמורים בה יש תפקיד מרכזי בתכנון מעשה ההוראה, בדגש על מיומנויות מגוונות, מוצעת תוכנית לימודים מרכזית כמסגרת כללית, והמורים נדרשים לפתח בעצמם תכנים מתאימים, לבנות תוכניות לימוד ולקבוע את שיטות ההוראה שלהם. חשוב להדגיש שהדבר נובע מן התפיסה שהמורים הם מומחים בתחומם, להבדיל מן התפיסה המצומצמת, המקובלת יותר בתפיסת החינוך הנאו־ליברלית, הנוהגת גם בישראל בימינו, אשר רואה במורים ובמורות עובדים של המערכת ותו לא. בהולנד נעשה בשנים 2017-2020 תהליך מורכב של קביעת יעדים, ובכללו אישור תוכנית הלימודים הכללית החדשה בידי הפרלמנט. בה בעת, בהולנד המערכת נתונה בתהליך מתמיד של התאמת מיומנויות נדרשות לתכנים בידי מורים, תוך כדי העבודה. בסינגפור, שבה תוכנית הלימודים מתעדכנת במקצועות השונים מדי שש שנים, המורים מעורבים בפיתוח תוכניות הלימודים הכלליות, ברמת המדינה, כדי ליצור חיבורים בין תחומי דעת. מחקר אחר (ברקוביץ, 2018) מדגיש אף הוא את האוטונומיה שהמורים בסינגפור נהנים ממנה: הרחבת חופש הפעולה שלהם, מתן מקום לביטוי אישי ולחדשנות שלהם והטמעת מונחים שביסוד הרפורמה להגברת האוטונומיה, מתוך הנחה שזהו המפתח לפיתוח תכונות דומות אצל התלמידים.

לביזור הסמכויות בתחום תוכנית הלימודים וההוראה יש, אם כן, חשיבות רבה, בייחוד כהיבט של הפיתוח המקצועי של המורים והתאמת מערכת החינוך למאה ה־21.

כעת נציג ביקורות וסייגים על ביזור סמכויות בחינוך. בדברינו נתייחס גם לתנאים שביזור עשוי להיכשל בהם או להוביל לתוצאות שליליות.

### 1.3

## ביקורת וסייגים לביזור בחינוך

בצד הנימוקים המושמעים לתמיכה בביזור סמכויות נשמעות גם ביקורות ערכיות וכלכליות. בחלק זה נבקש להסב את תשומת הלב לביקורת מסוג אחר, זו המזהירה מפני הסכנות האורבות למבקשים לבזר מהותית, ולכן מציעה לנקוט אמצעי זהירות על מנת לחדד את אופן השימוש הראוי בביזור ככלי מערכתי בתחום החינוך – באמצעות מיתון ההשפעות השליליות של התחרות בין בתי ספר, השקעה בהון החברתי ומציאת איזון נכון בין אוטונומיה ופיקוח.

נקודת המוצא בדיון זה, כבכל דיון במדיניות חינוך, היא שלמדינה יש מחויבות כלפי כל ילדה וילד בתחומה לאפשר לכל אחד ואחת מהם מימוש עצמי מיטבי בחברת הבוגרים ולקדם את החברה כולה לשגשוג ולרווחה של כל השותפים בה. מכאן שעצם העברת הסמכויות מידי המדינה לידי גורם נמוך יותר בהיררכיה מאיימת על מעורבותה ולכן גם על מידת אחריותה על החינוך. אנו מסיקים מכך שגם כאשר המדינה מפעילה תוכנית ביזור, עליה לוודא את פעילותם של מנגוני פיקוח שיבטיחו שוויון הזדמנויות לכלל הילדים. נחזור לנקודה זו בהרחבה בפרק הבא, העוסק במדידה ובהערכה של בתי הספר והצוות החינוכי.

לענייננו כעת נתייחס לשלוש ביקורות. האחת גורסת כי ביזור יוצר דינמיקה של הרחבת פערים בחינוך בשל העמקת הבדלים קיימים ועקב יצירת תחרות לא־הוגנת (איילון ואח', 2019; רוטמן, 2021; Fitzmaurice, 2017). הביקורת השנייה נוגעת להון חברתי. הטענה היא שבמקומות שההון החברתי נמוך, ביזור יכול להזיק בגלל אי־אמון בין הרשות המרכזית ויחידות הקצה ואי־אמון בקרב הקהילה הסובבת את היחידות עצמן (Earley, 2019). הביקורת השלישית היא שבמציאות ישנו פער, החוזר על עצמו במערכות חינוך רבות, בין טענת המערכת שהיא מייצרת ביזור לבין התנהלותה הלכה למעשה, שמייצרת פיקוח הדוק. כך, מנהלים של מוסדות חינוך נותרים בעמדה פרדוקסלית של אחריות ללא סמכות (שם).

## ניהול התחרות בין היחידות המבוזרות

כאמור, אחד הנימוקים לטובת ביזור סמכויות בחינוך, המגיע מהגישה הנאר ליברלית, הוא שהדבר יעודד תחרות, שתוביל למצוינות. אולם מהמחקר עולה כי לתחרות בחינוך חסרונות גדולים. לדוגמה, במחקר בליטא רואיינו 24 מנהלים של חטיבות ביניים ותיכונים (Urbanovič, Navickaitė, & Dačiulytė, 2019). נמצא כי רפורמות חינוכיות המעניקות אוטונומיה לרשויות מקומיות מייצרות תחרותיות שפוגעת בשיתוף הפעולה בין בתי ספר, והדבר פוגע באיכות ההוראה. הגורם הראשי לתחרות היה פתיחת בתי הספר לקליטת תלמידים מכל שטחה של הרשות המקומית. לדברי החוקרים, התחרות יצרה לחץ על צוותי ההוראה לצמצם את תוכנית הלימודים או לתת באופן מתירני ציונים גבוהים. בד בבד היא מנעה בחלק מהמקרים מצוותי הניהול של בתי הספר לאגם משאבים (למשל, להציע לאיש צוות חוזה העסקה משולב בשני מוסדות). משני הטעמים הללו התחרות פגעה בהוראה ובלמידה. לעומת זאת, המחקר מצא שיתופי פעולה בין בתי ספר מאותה הרשות, בין בתי ספר המשרתים תלמידים בגילים שונים ובין בתי ספר מרוחקים שאין ביניהם תחרות על רישום תלמידים. בין בתי ספר כאלו, שלא התחרו זה בזה ישירות, יצרה האוטונומיה חיפוש עצמאי של הזדמנויות לשיתוף פעולה.

דוגמה נוספת לחסרונות שבתחרות בין בתי ספר מגיעה מבריטניה, שבה מראים ממצאי מחקר שנעשה שם (STA, 2021) שתחרות בין בתי ספר יוצרת לחץ על צוותי הוראה לעשות מניפולציה בציוני מבחנים, להעלים עין מתוצאות גרועות או לסייע באופן פסיבי או אקטיבי לרמייה במבחנים סטנדרטיים. הדוח של הרשות להערכה ומדידה בבריטניה (שם) מציין שב־4.5% מבתי הספר בממלכה המאוחדת נערכה בשנת 2018 חקירה על סוגים אלו של רמייה, אשר נמצאת במגמת עלייה לעומת שנים קודמות.

עדות נוספת לסכנות שבתחרות בין בתי הספר נמצאה במחקר אתנוגרפי (Fitzmaurice, 2017), שמצא כי בתי ספר של קהילות ספר בדרום קרוליינה שבארצות הברית נאלצים לשכור שירותים של סייעות לא מוסמכות (לתלמידים כבדי שמיעה) אך מתקשים להכשירן כראוי לעבודה. המסקנה היא שבמקומות מוחלשים עלולה האוטונומיה להעסקת צוותי עזר, ואף צוותי הוראה, הניתנת למוסדות החינוך להיות כרוכה בפיחות באיכות הצוותים. וכך, בהיעדר גורם

מרכז שמפנה עובדות מקצועיות יתקשו אותם המקומות להביא עובדות איכותיות. אחת הדרכים היעילות למנוע מצב זה היא להבטיח שיתופי פעולה בהעסקת כוח אדם איכותי ומורשה בין בתי הספר, כלומר לשמור על מידה של ריכוזיות שתמנע התרחבות פערים באיכות השירות.

מעבר לחסרונות המובנים של תחרות בין בתי ספר, עולה כי ישנם יתרונות מקבילים לעידוד שיתופי פעולה. במחקר עומק (Maxwell, 2018) שנערך בחמישה בתי ספר בקולורדו שבארצות הברית נמצא כי העברת סמכויות מוצלחת למנהלי בתי ספר תלויה, בין השאר, בתפיסות העולם שלהם ובסביבה הארגונית שבתוכה הם מתפקדים. המנהלים הציגו חזית אחידה באמונה שהאוטונומיה שניתנה להם מאפשרת להם לממש את החזון החינוכי שלהם. בין היתר, וכדי להצליח בתנאים של תחרות, הם פיתחו בתי ספר ייחודיים, כגון בית ספר הפועל בשיטת מונטסורי כשיטה ייחודית באזור. באופן כללי, פעולתם של המנהלים הפחיתה את התחרות בין בתי הספר שהציעו להורים מוקדי תוכן שונים. קל לשער כי שכנוע פנימי עמוק של מנהלים ביכולתם האישית להנהיג מוסד חינוכי בתפיסה ספציפית הוא תנאי מקדים להצלחה בקבלת הסמכות כחלק מביזור. בנוסף, שיתופי הפעולה העקיף (יצירת המגוון במוקדי תוכן) בין מנהלים עשוי להיות תנאי להצלחה. כך התחרות ממותנת, בהנחה שהאיכות והנגישות של המוסדות החלופיים אכן שוות, וכל מוסד מתמקד בטיוב פעולתו ובבידולו ממוסדות אחרים.

ממחקרים אלה אפשר ללמוד ששיתופי פעולה יכול להניב ליחידות המבוזרות תועלת רבה יותר ממה שיכולה להניב להן התחרות ביניהן, שלרוב אינה הוגנת כלפי החלשים. בדיון זה בנושא התחרות נציין כי המונח "ביזור" נתפס לא אחת (ולמיטב הערכתנו, באופן שגוי) כמילה נרדפת להפרטה, אם בגלל בלבול בין המונחים ואם בשל התפיסה שמגמות של ביזור מערכות החינוך מביאות בהכרח להפרטה (דהאן, 2018; איילון ואח', 2019; Ichilov, 2009).

עם זאת, וכאמור, העברת סמכויות לרמת בית הספר והרשות המקומית אינה גוררת בהכרח התגברות התחרות בין בתי ספר. ראשית – ברמה הקונספטואלית, כיוון שהאצלת סמכויות מגוף ציבורי אחד למשנהו אינה שקולה להעברת אותה הסמכות לגוף פרטי. ומעבר לכך – לדעתנו, ביזור, באופן מהותי, כשהוא נעשה כהלכה, אינו מבטא התפרקות של המדינה



מאחרייתה אלא עשוי דווקא להיות מימוש מיטבי שלה. ובכל זאת אין לעצום עיניים לנוכח הסכנה שבהתרחבות פערים בין בתי ספר, בשל נקודות פתיחה שונות ובשל יכולות כלכליות שונות. כפי שנראה בהמשך, אנו מאמינים כי בכוחם של מנגוני ניטור של המדינה לצמצם סכנות אלו, וכי למעשה תפקידה המרכזי של המדינה הוא לא בהכרח לספק את החינוך בעצמה, אלא לבקר ולדאוג לכך שהחינוך יתקיים ויתרחש, ובאיכות הראויה.

כלומר, נוסף על הפיקוח, קובעי המדיניות נדרשים להשוות את נתוני הפתיחה בין יחידות מבזורות באמצעות איזון תקציבי והשקעה מוקדמת בטיפוח של הון חברתי. נוסף על כך עליהם למנוע תחרות לא־עניינית בין הגורמים המבזורים, להבטיח את הבידול ביניהם ולעודד, כאמור, יצירת שיתופי פעולה בינם לבין עצמם.

## תנאי פתיחה: הון חברתי ואמון

כעת ניגש לסייג נוסף לביזור – הטענה שבלי אמון והון חברתי גבוה הביזור עלול ליצור נזק. בהקשר שאנו עוסקים בו, הון חברתי<sup>8</sup> – רמת הקשר בין שחקנים במערכת – הוא משתנה מתווך בין מתן אוטונומיה לבתי ספר לבין השאת הישגים של תלמידים (Sholderer, 2017). במחקרה בחנה החוקרת 1,500 בתי ספר בשמונה מדינות שהיו בעבר חלק מברית המועצות: **אזרבייג'ן**, **גרזיה**, **ליטא**, **לטביה**, **מולדובה**, **קזחסטן**, **קירגיסטן** ו**רוסיה**. בשמונה מדינות אלו הייתה מערכת חינוך ריכוזית מאוד עד להתפרקותה של ברית המועצות (1991). משנות ה־90 ואילך בזרו מערכות החינוך במדינות הללו. נוסף על ההפסקה של השפעת השלטון הסובייטי כגורם עליון מנחה בזרו מערכות החינוך בתוך המדינות, מן השלטון המרכזי אל רמות נמוכות יותר, מקומיות. סוגי הביזור שנבחנו במחקר היו ביזור סמכויות לקביעת תכנים במערכת הלימוד וביזור סמכויות בגיוס מורים. המשתנה התלוי היה הציונים במתמטיקה במחקר פיז"ה, והמשתנים הבלתי תלויים היו מידת האוטונומיה של בתי הספר

8 המונח "הון חברתי" בהקשר זה מתייחס לעוצמה קהילתית שאינה חומרית (Putnam, 1995). קהילות שההון החברתי שלהן גבוה הן אלה שיש בין חבריהן דמיון ערכי ותרבותי ואשר על בסיסו ניתן לקיים שיתופי פעולה, כלומר להציב יעדים משותפים ולהתקדם אליהם ולעשות זאת מתוך הסכמה. ההגדרה של הון חברתי במחקרה של (Sholderer 2017) היא אמון חברתי, כלומר שיעור האנשים המאמינים, באופן כללי, כי ניתן לבטוח באנשים.

(משתנה שכלל פדגוגיה מתמטית ומשאבי אנוש) ורמת ההון החברתי במדינה (כפי שזו עולה מסקרי דעת קהל בינלאומיים משווים). אך שהדינמיקה בכל המדינות הייתה דומה מאוד, נמצא כי השתייכות למדינה קבעה כמעט מחצית מהציון הבית ספרי במבחן פיז"ה. שני המשתנים המובהקים ובעלי ההשפעה הנוספים היו השכלת הורים ורקע כלכלי-חברתי (שם).

בבחינה ראשונית לא נמצא קשר מובהק בין רמת האוטונומיה הבית ספרית לבין ציונים. אך במבט ממוקד יותר התברר כי במדינות שההון החברתי בהן הוא מעל הממוצע (ביחס לשאר המדינות בבדיקה) יש קשר חיובי בין אוטונומיה בית ספרית לבין ציונים. המסקנה היא שאותן תכונות המיוחסות לאוטונומיה ניהולית – שיתוף פעולה בין שחקנים לטובת יעד משותף, שיתוף במידע ואחריותיות – אינן נובעות מהאוטונומיה כשלעצמה, אלא מבטאות אמן הדדי בין רכיבי המערכת, עניין שמאפיין קהילות בעלות הון חברתי גבוה (שם).

במחקר בינלאומי משווה קודם (Hanushek, Link, & Woessmann, 2013) נטען שלאוטונומיה בית ספרית השפעה חיובית על הישגי תלמידים במבחן פיז"ה במדינות שהתל"ג שלהן גבוה ושיש לה השפעה שלילית על הישגי תלמידים במדינות שהתל"ג שלהן נמוך, בעיקר כאשר האוטונומיה קשורה לתוכניות לימודים. במובן זה, אלה ממצאים דומים לממצאים של Sholderer (2017) – משמע, בקהילות חזקות כלכלית עשויה אוטונומיה הקשורה בתוכני הלימוד להשפיע על הישגי התלמידים.<sup>9</sup>

מסקנת הדברים היא שרקע כלכלי והון חברתי הם מוקדים שיש להתייחס אליהם ולצמצם לאורם את הפערים בין יחידות מבוזרות קודם להחלטה על ביזור. טענה זו מוכרת והיא חזרת על הטענות שנשמעו כבר בוועדת ענבר (1994).<sup>10</sup>

9 עוד לעניין הקשר בין רקע חברתי-כלכלי לסכנות הביזור ראו צבירן, טל וסלע, 2021; רוטמן, 2021.

10 ועדת ענבר, בראשות פרופ' דן ענבר, מונתה בידי שר החינוך פרופ' אמנון רובינשטיין בשנת 1994 על מנת לבחון את ההיבטים השונים של בחירת בתי ספר בידי הורים (להבדיל משיוך לפי אזורי רישום). דוח הוועדה כלל המלצה להחיל במערכת החינוך בישראל את אפשרות הבחירה, בכפוף להגבלות מסוימות שנועדו למנוע פגיעה בשוויון. שר החינוך אימץ את המלצות הוועדה, ובעקבות זאת המליץ לרשויות המקומיות הרצוצות בכך להציע לחושביהן תוכניות בחירה מבוקרות בחומן.

כאן ברצוננו לחדד את סוגי הפעולות שיש לנקוט. הפניית משאבים פיזיים עשויה כמובן לצמצם את הפערים הכלכליים, אך אין להזניח את הפעולות היזומות להעלאת ההון החברתי: עידוד יוזמות מקומיות לשיתוף פעולה, הצמחת מנהיגות מקומית ופעולות אחרות בונות קהילה, כל אלו נוסף על פעולות מכוונות לשיתוף במידע ויוזמות פעולה משותפות לטובת כלל היחידות.

ישנם בעניין זה שני רכיבי אמן שעשויים להיות המפתח להצלחת הביזור: האמן ההדדי השורר בין רכיבי הקהילה המבחרת (האזרחים בינם לבין עצמם, משפחות התלמידים ואנשי הצוות, ההנהלה והעובדים), והאמן שרוחש הגורם השלטוני המעביר אחריות לגורמי המקצוע שאליהם מועברת האחריות.

להלן נדון בסוג האמן השני – אמן באנשי המקצוע ביחידת הקצה – במיקוד שילוה אותנו גם בהמשך המחקר: המתח בין ביזור ובין פיקוח.

## רטוריקה של אוטונומיה, פרקטיקה של פיקוח

אתגר גדול ליישומה של תוכנית ביזור הוא הדרך לתווכה לבעלי התפקידים בגופים המבוזזים. כפי שנראה מייד, תוכניות שמטרתן לבזר סמכויות בתחום החינוך מלוות לעיתים קרובות בהגברת הפיקוח על יחידת הקצה באופן שמונע מהתוכנית להוביל לעצמאות וממערכת החינוך ליהנות מיתרונות הביזור.

דוגמה: בבריטניה מתקיימת סתירה בין הדרישות המופנות לצוותי הניהול של מוסדות חינוך בעידן של ביזור סמכויות: על המנהלים להפגין אוטונומיה וחדשנות ובתוך כך לעמוד בדרישות וביעדים מובנים; ועליהם להביא לעלייה מתמדת בהישגי תלמידים בלי לפגוע במגוון תוכניות הלימוד, לצמצם פערי ידע וכישורים אגב סיוע למצטיינים ולקדם שיתוף פעולה עם מוסדות חינוך אחרים בשעה שהם מתחרים בהם (Earley, 2019; Greany & Earley, 2017). יתר על כן, ביזור סמכויות לבתי ספר המלווה בקביעת אמות מידה אחידות טומן בחובו דווקא את שחיקת האוטונומיה של צוותי ההוראה בכיתות. קהילת בית הספר הופכת לגורם המפקח ומנטר את פעולת המורים בשל האחריות הקיבוצית שלה (collective responsibility). ולפיכך עצם הקביעה של אמות מידה אחידות מצמצמת את אפשרויות הפעולה של מורות ומורים בכיתה (Day, 2020).

נמצא כי כמה ממנהלי המוסדות מפרשים את המונח "אוטונומיה ניהולית" כיכולת לפעול ללא התערבות מגבוה של בעלי התפקידים הבכירים במערכות. אלא שהממונים על אותם מנהלים מטעם הגורם המבזר מפרשים את הביזור כקבלת אחריות ניהולית על תוצאות של מהלכים מוכתבים. כלומר, נקודת המבט קובעת את הפרשנות למונח (Neeleman, 2019).

ביוון הובילו ארבעה עשורים של ביזור סמכויות ממערכת החינוך המרכזית למנהלי מוסדות חינוך לאוטונומיה מוגבלת למדי, אף שהרטוריקה מדברת על כיוון הפוך. מחקר שבחן את כל מסמכי המדיניות הנוגעים למעמד המנהל ולתפקידיו בשנים 1981-2018 מצא שמנהלי תיכונים ביוון נדרשים לממש את החזון החינוכי, לטפח חדשנות ופיתוח מקצועי אצל צוותי ההוראה ולקדם שיתופי פעולה עם כלל קהילת בית הספר – כל זאת בשעה שמשרד החינוך אחראי בלעדית על פיתוח החינוך במדינה, על תוכניות הלימודים, על החדשנות הפדגוגית, על התקצוב, על שכירת צוותי הוראה, הקידום שלהם ופיטוריהם ועל הערכת הישגי התלמידים (Katsigianni & Ifanti, 2020). מה שנותר למנהלים לעשות הוא ליישם חזון שהועבר להם מגבוה ולתפקד כאדמיניסטרטורים של בית הספר.

**בסלובקיה** נעשה בעשורים האחרונים מהלך שבמסגרתו הורחבה האוטונומיה למנהלים בכל שדות הפעולה, תחת פיקוח של הרשות המקומית הממנה אותם, ותוך בניית מערכת הכשרה מקצועית בפיקוח מקומי. התברר שלמרות מהלך זה, שהוצג כמיועד להרחיב את האוטונומיה, בייחוד בהיבט התקציבי, מנהלים תופסים את עצמם כבעלי סמכויות תקציביות חלקיות בלבד ביחס לסמכויות אחרות. הסיבה לכך היא ככל הנראה קיצוצים ומגבלות תקציביות שמופעלים גם היום אשר מקורם בדרגי הביניים של הממשל – רשויות מקומיות או מחוזיות (Hašková, 2019).

תחושה של צמצום מרחב הפעולה של צוותי הוראה מורגשת באסטוניה, **בגרמניה ובפינלנד** (Erss, 2018). בשלוש מדינות אלו בזרו סמכויות רבות למורות ולמורים בכל מה שקשור לקביעת תוכניות לימודים ושיטות הוראה. כאשר נעשה ניסיון להחיל גם אמות מידה אחידות על תוצאות הלימוד הרצויות, התנגדו לכך המורות והמורים בפינלנד נחרצות, וגם המורות והמורים באסטוניה ובגרמניה לא הסכימו לוותר לחלוטין על מה שנתפס בעיניהם כאוטונומיה הפדגוגית שלהם.

מתח של ממש מתקיים אפוא בין פיקוח וביזור. ואף על פי כן אנחנו טוענים כי אותן מגמות שהביאו לביזור החינוך – כלומר, העצימו את האוטונומיה של היחידות הארגוניות המספקות אותו, ואגב כך גם חיזקו את הבידול ביניהן – הוליכו לשינוי נוסף: כדי לוודא שכלל היחידות המבזרות משתפרות ועומדות ביעדים שהותוו להן, עליהן להציג אמות מידה אחידות שעל פיהן יימדדו כל היחידות.

זהו הבסיס לפיתוח המבחנים של מחקר פיז"ה, הנערכים מאז שנת 2000. הצורך בפיתוח מבחנים אחידים למערכות חינוך מדינתיות נולד מן התפיסה שלחינוך יש תפקיד חשוב ביצירת הון אנושי ושיעילותה של מערכת חינוך מדינתית היא בת מדידה (Drori, 2000; Sjøberg & Jenkins, 2022). מחויבותן של מדינות לדאוג לרווחת האנשים החיים בתחומן היא שהניעה את הצורך לבחון, באמצעות אמות מידה אחידות, את רמות האוריינות של התלמידים.

כך יוצא שמערכות חינוך מבקשות לכוון שני כלי מדיניות שעלול להתגלע ביניהם מתח – העברת סמכויות חינוכיות מצד אחד ופיקוח על תוצאות החינוך מצד שני. כפי שנטען בהמשך, ניהול נכון של מתח זה הוא המפתח להצלחת התהליך של ביזור סמכויות. השימוש בשני כלי המדיניות בעת ובעונה אחת הפך לתופעה עולמית בולטת בניהול החינוך הציבורי, שהייתה לה השפעה אדירה החל משנת 2001 על מערכת החינוך בארצות הברית, למשל (Ravitch, 2010). בארצות הברית הוכרזה תוכנית חינוך פדרלית מחייבת, שחלה על כל המדינות. התוכנית כללה עידוד יוזמות עצמאיות, קהילתיות ומקומיות מצד אחד; ובד בבד, מן הצד האחר, קביעת תפקידי פיקוח למחוזות חינוך (educational districts), שהם היחידות הארגוניות המקומיות של מערכת החינוך (Darling-Hammond, 2010; Ravitch, 2010).

פיתוחן של אמות מידה אחידות לשם מעקב אחר הצלחתה של מערכת החינוך וניטור מתמיד שלה יחד עם ארגון מבזר נעשו במדינות רבות. מדיניות כזו של ביזור ומדידה קיימת באסטוניה ובהולנד, ובאופן מצומצם יותר בפינלנד ובמחוז אונטריו שבקנדה (איזנברג וזליבנסקי אדן, 2019). בכל המקרים המוזכרים ניכרת השפעתה של גישת המינהל הציבורי החדש

(New Public Management), שייבאה אל השירותים הציבוריים דרכי ניהול מהמגזר הפרטי, ובכללן שיטות למדידת ביצועים והשוואתם (Pollitt, 2016).

בחינת המגמה הכפולה של ביזור ופיקוח בהקשרה ההיסטורי מעלה את האפשרות ששימוש לא־זהיר בכלי המדיניות הללו הוא הגורם לפגיעה, שלא כמו הכלי עצמו. כלומר, הצבת אמות מידה אחידות היא כלי הכרחי בפעולת ביזור. ואולם התרכזות במעשה המדידה כמטרה עצמאית – ובפרט שימוש בו ככלי מנדטורי פיקוחי ולא ככלי מעצב מדיניות – עלולה לפגוע בהנעה של צוותי החינוך ולהזיק לתפקודה התקין של המערכת (ועל כך ראו בהרחבה בפרק 2). בשלב זה נבחר רק כי הערכה נועדה בעיקרה לשמש כלי לפיתוח היחידה הארגונית המבוצרת. מדידת ביצועי יחידה מסוימת ביחס לביצועי יחידה אחרת היא שתאפשר הצגה של התקדמות המערכת כולה לעבר היעדים שהוצבו לה. אדרבה, כריכתם יחד של שני כלי המדיניות הכרחית להצלחתם; העברת סמכויות ביצוע מהמרכז ליחידות משנה – כלומר, ביזור הסמכויות – תצליח אם אמות המידה למדידת הצלחות יאוחדו.

הצגת הקשר בין שני החלקים מדגישה את תפקידה המעצב של ההערכה. הנחת המוצא היא שכל היחידות שואפות להגיע להישגים בסטנדרטים שהוצבו ושהמדידה היא לעולם שלב בתהליך, שכן היא מאפשרת השוואה בין היחידות לבין עצמן ומסייעת ליחידות לבדוק עד כמה הן התקדמו מן המדידה הקודמת. לעומתה, מדידה משווה כמותית, כמו פרסום תוצאות מבחני מיצ"ב, משמשת על פי רוב כ"מקל" ולא ככלי לפיתוח מקצועי על פי המטרות המתאימות לבית הספר הספציפי (להרחבה על ההבדל בין שתי צורות ההערכה ראו בפרק 2).

מסקנת הדברים היא שפעולות ביזור צולחות באקלים ארגוני (ecosystem) שמאפשר אותן. על כן רצוי שהן ילוו בהכשרת הלבבות בקרב מי שעומדים לוותר על סמכויות, ברתימת מי שעומדים לקבל סמכויות ובפעולות נוספות ליצירת תרבות ארגונית שמתקיים בה אמון הדדי ושיש בה מקום לביזור.

## 1.4

## ביזור סמכויות בחינוך בישראל: תמונת מצב

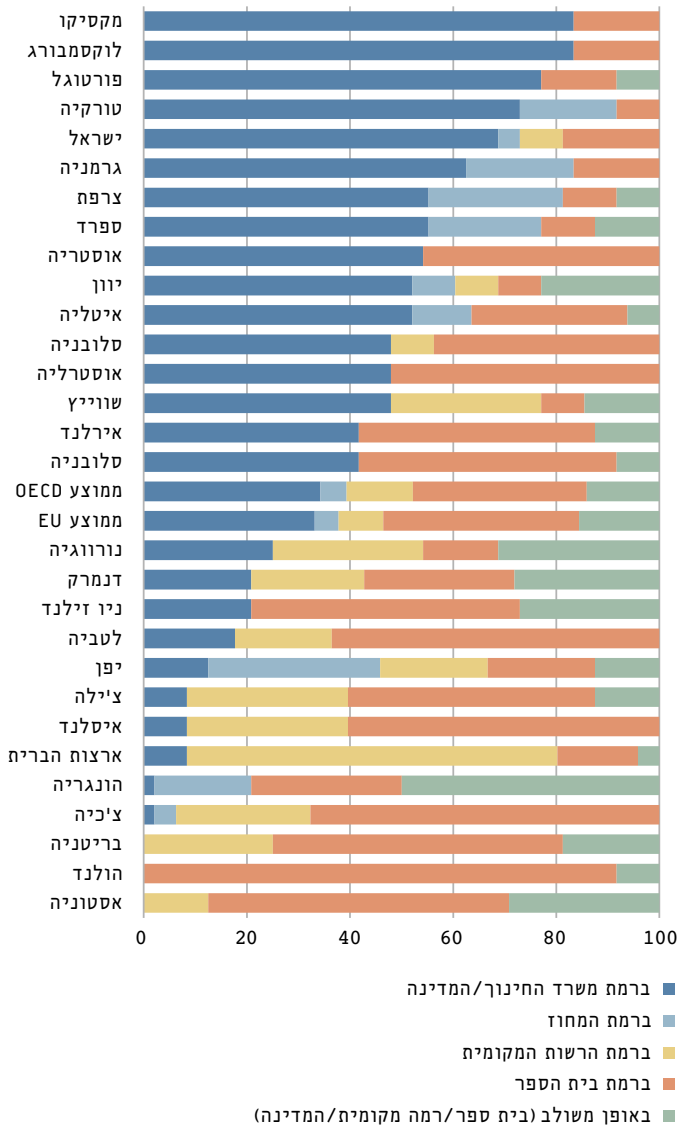
מערכת החינוך בישראל קשה לקטלוג בהשוואה למדינות אחרות מכיוון שהיא ריכוזית מאוד בהשוואה בינלאומית. וכך, על פי נתוני OECD (תרשים 1), 69% מההחלטות הקשורות בבתי הספר בישראל מתקבלות ברמת המדינה (בדומה לגרמניה ולטורקיה), 20% ברמת בית הספר (בדומה לגרמניה וליפן) וכ-12% ברמת הרשות המקומית או המחוז (בדומה לאסטוניה וליוון). הממוצע במדינות החברות בארגון הוא 34% ברמת המדינה, 34% ברמת בית הספר, 18% ברשות המקומית או במחוז ו-14% בכמה רמות החלטה (OECD, 2018a).<sup>11</sup>

בה בעת מערכת החינוך בישראל היא הטרוגנית ביותר, שכן היא מתנהלת על בסיס רשת של הסדרים המיועדים לאוכלוסיות שונות ברמות פיקוח ותקצוב שונות ונבדלות עד מאוד. ריבוי פנים זה מקשה על הדיון המשווה לעומת מדינות אחרות ועל בחינת רכיבים יחידים וכלי מדיניות מחוץ להקשרם. יתר על כן, הוא מקשה, לפי עדותם של מי שמעורים בנושא – מורים, מנהלים ובעלי תפקידים בכירים – על ההתנהלות היום-יומית. התוצאה היא שההטרוגניות במערכת החינוך הישראלית מתקיימת יחד עם נטייה ריכוזית בולטת בזרמי החינוך הממלכתיים.

יתר על כן, גם בחלוקה לתחומי הסמכות המבזרת ישראל מתבלטת כמדינה ריכוזית. בכל תחומי האחריות, שיעור ההחלטות המתקבלות ברמת המדינה גבוה מהממוצע ב-OECD, בייחוד בקביעת תוכנית הלימודים ובניהול התקציב ומשאבי בית הספר (תרשים 2). גם בתמונה המשלימה, כלומר בשיעור ההחלטות המתקבלות ברמה המבזרת ביותר – בית הספר – ישראל מתבלטת כריכוזית מאוד (תרשים 3).

11 נזכיר כי המבנים הארגוניים השונים עשויים להשפיע על יכולת ההשוואה. כך, בישראל "מחוז" הוא חלק ממשד החינוך, הזרוע השלטונית המרכזית היא הממשלה, ואילו הרשות המקומית היא זרוע שלטונית נפרדת. במדינות אחרות עשוי המחוז להיות זרוע שלטון אוטונומית. אם נתייחס למחוז בישראל כחלק מהשלטון המרכזי, כי אז 73% מההחלטות מתקבלות ברמת השלטון המרכזי - בדומה למצב בטורקיה (73%) ובפורטוגל (77%).

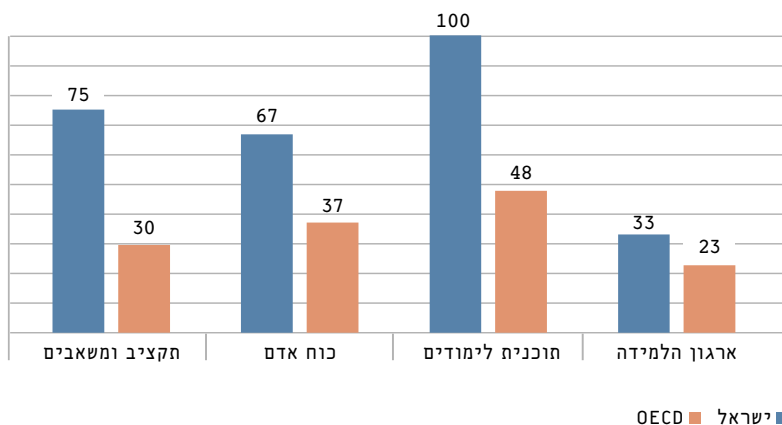
**חרשים 1**  
**שיעור ההחלטות המתקבלות בכל רמה ממשלתית, חינוך ציבורי,**  
**חטיבת ביניים (%)**





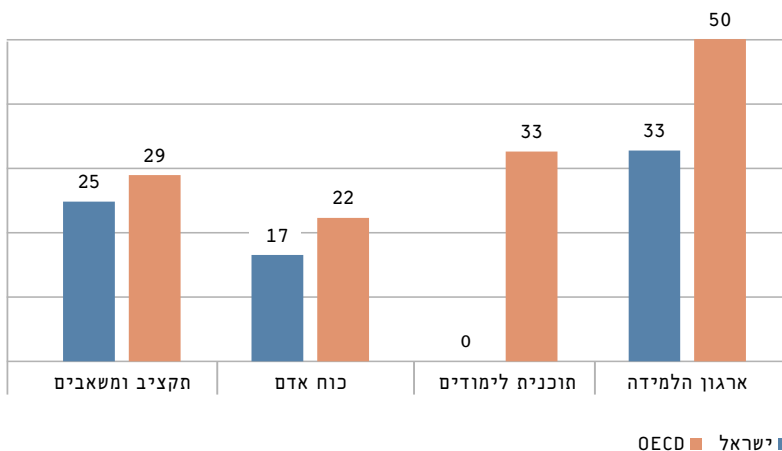
### 2 חרשים

שיעור ההחלטות המתקבלות ברמת המדינה, חינוך ציבורי, חטיבת ביניים, ישראל לעומת הממוצע ב-OECD, 2017 (%)



### 3 חרשים

שיעור ההחלטות המתקבלות ברמת בית הספר, חינוך ציבורי, חטיבת ביניים, ישראל לעומת הממוצע ב-OECD, 2017 (%)



גם בתחום של ניהול כוח אדם ההתנהלות בישראל ריכוזית בהשוואה למדינות מפותחות אחרות. בישראל כשני שלישים מהמורות והמורים מועסקים על ידי המדינה ומקבלים את שכרם ממנה. השכר של השליש הנותרים משולם על ידי הבעלויות אבל ממומן גם הוא על ידי המדינה. בשנים האחרונות מתרבים הקולות הדורשים לבזר את העסקת המורים – מן המדינה לגופים אחרים – בדומה להעסקה על ידי הרשויות המקומיות ועל ידי רשתות (כגון "עתידי", "אורט" ו"עמל").

אשר לתנאי ההעסקה של המורים – נכון להיום תנאים אלו מוסדרים בחלק הארי של מערכת החינוך באמצעות הסכמים קיבוציים, ואלה חלים מכוח התקנות גם על בתי הספר שבבעלות פרטית או פרטית-למחצה, דוגמת בתי הספר המוכרים שאינם רשמיים. התנהלות זו מחייבת שיתוף פעולה בין הארגונים היציגים כאשר נעשים שינויים מהותיים במבנה ההעסקה.<sup>12</sup>

היתרון המוזכר בביזור העסקת המורים מן המדינה לגורמים אחדים מתייחס לעומס הרב המוטל כיום על משרד החינוך כמעסיק המטפל במספר עובדים עצום. החיסרון, שבא לידי ביטוי גם בישראל, הוא שלעיתים העסקה זו הופכת למיקור חוץ הפוגע בכוח ההוראה.

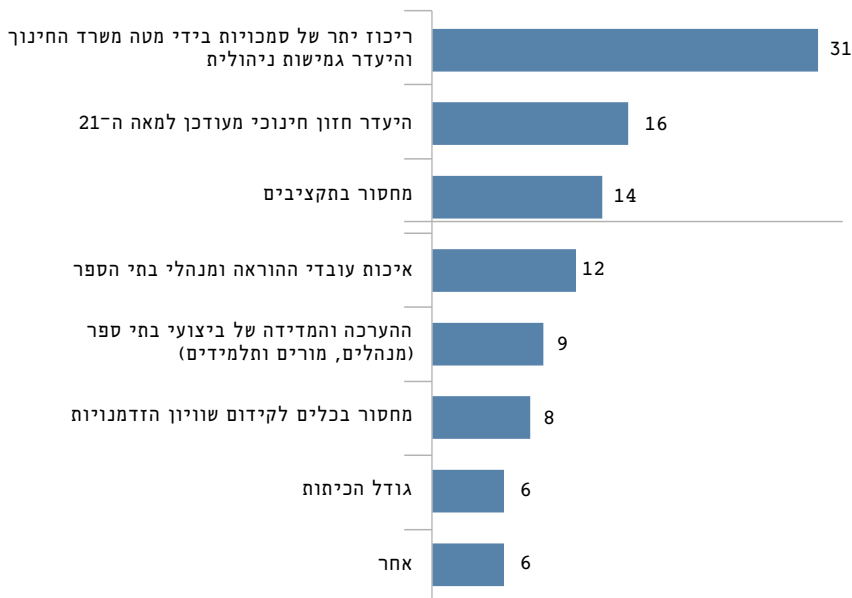
מסקר עובדי ההוראה שערכנו לצורך מחקר מדיניות זה (ראו נספח 1) מתברר שגם מנהלות ומנהלים של בתי ספר וגם צוותי הוראה סבורים כי ריכוזיות היתר של משרד החינוך יוצרת מצב בעייתי ושהם מעוניינים שהדברים ישתנו. בסקר שערכנו בקרב 191 אנשי סגל חינוכי (מורים ומנהלים)<sup>13</sup> עלה כי הבעיה הגדולה ביותר של מערכת החינוך כיום, בעיני המשיבים, היא ריכוז יתר של סמכויות בידי מטה משרד החינוך והיעדר גמישות ניהולית. מספרם של אנשי החינוך שהעריכו כי בעיה זו היא הבעיה האקוטית ביותר של מערכת החינוך היה גדול ממספרם של מי שהצביעו על בעיות אחרות, כמו מחסור בתקציבים,

12 תקנה 3(א)(6) לתקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), תשי"ד-1953.

13 נדגיש כי קבוצת המשיבים לסקר אינה מהווה מדגם מייצג של אוכלוסיית המורים והמנהלים. לפירוט ראו נספח 1.

איכות עובדי ההוראה או גודל הכיתות (תרשים 4).<sup>14</sup> יתר על כן, אנשי החינוך תמכו ברובם המכריע (מעל ל-80% מהמשיבים) בהעברת סמכויות למנהל או למנהלת בית הספר בכל ארבעת התחומים שסקרנו: ניהול התקציב, ניהול כוח האדם, קביעת התכנים ושיטות ההוראה, ארגון הלמידה (תרשים 5).

**תרשים 4**  
**הבעיה החמורה ביותר במערכת החינוך כיום בעיניהם של מורים ומנהלים, כלל המדגם (%)**



העמדות של אנשי החינוך שסקרנו מתיישבות היטב עם ספרות המחקר, המעלה כי הנטיות הריכוזיות במערכת החינוך הישראלית הן חזקות וקשות

14 לחלוקה לפי מורים ומנהלים ראו נספח 1, הרשימים נ-1, נ-2, נ-3.

לשינוי. אחת הטענות גורסת כי קבלת ההחלטות הריכוזית במערכת החינוך הישראלית היא חלק מן האתוס של משרד החינוך הישראלי, שלא השתנה גם לאחר עלייתן של מגמות נאו-ליברליות ואף השפיע על רוב משרדי הממשלה (Shiffer, 2021). בכל זאת נעשו במערכת החינוך שלושה ניסיונות לקידום ניהול עצמי של בתי ספר: בשנים 1999, 2005 ו-2011<sup>15</sup> ואולם משרד החינוך איבד עניין ברפורמה הראשונה, שכללה גם את הסמכות לקבוע חזון וניהול התקציב (אך לא את שכר המורים), ולא מימש במלואן את החלטות הרפורמה השנייה, שהייתה בה גם האצלת סמכויות פדגוגיות, ארגוניות ותקציביות להנהלת בית הספר. הרפורמה השלישית, שכללה רק את בתי הספר היסודיים והתמקדה בחיזוק הסמכויות התקציביות של בתי הספר, בדגש על הצבת יעדים ועמידה בהם, עדיין מתגלגלת (שם). בעת כתיבת מחקר מדיניות זה יוצאת לדרך התוכנית "גב"ן – גמישות פדגוגית ניהולית", שהיא המשך ופיתוח של הרפורמה השלישית. תוכנית גב"ן מגדילה את הגמישות התקציבית של מנהלי בתי הספר באמצעות איגום כמה תקציבים לתוך מאגר גמיש אחד, שיכול לשמש, לפי שיקול דעתם של המנהלים, לרכישת תוכניות שקיבלו את אישור משרד החינוך.

המבקרים את התוכנית להעברת סמכויות פדגוגיות, ארגוניות ותקציביות ממשרד החינוך ישירות למנהלי בתי ספר, הכלולה בחוק ההסדרים שאושר בכנסת בנובמבר 2021, טוענים כי העברת הסמכויות המתוכננת תפגע באיכות החינוך בלי שתביא לאוטונומיה של בתי הספר (בלס וקמינסקי, 2021; רייכמן, 2021). דברי ביקורת אלה קרובים מאוד לביקורת המשתמעת מספרות המחקר על כפל הפנים של ההכרזות על ביזור מערכות חינוך בעולם (ראו לעיל). הסיבה לכך היא בעיקר הדגשת תפקידם של המנהלים בבחירת תוכניות לימוד לבתי הספר שהם עומדים בראשם. אין בתוכנית עידוד לצוותי בתי

15 הרפורמה הראשונה כללה העברת הסמכות ממשרד החינוך לבתי ספר לצורך קביעת חזון בית הספר ויעדיו ולניהול של תקציב בית הספר (פרט לשכר המורות והמורים), וכן תהליכים של משוּב על עבודת המורות והמורים והערכה שלהם. הרפורמה השנייה כללה העברת סמכויות פדגוגיות, ארגוניות ותקציביות להנהלת בית הספר. הרפורמה השלישית כללה רק את בתי הספר היסודיים והתמקדה בניהול פיננסי, בהצבת מטרות ויעדים ועמידה בהם ובתהליכי משוּב והערכה בחוץ ובסמכות בתי הספר. לפירוט נוסף על רפורמות אלו ראו שטאובר, קדרון וזליבנסקי אדן, 2021, נספח ג.

הספר לפתח תוכניות, ולכן קשה להתייחס אליה כאל תוכנית המרחיבה את האוטונומיה של הצוות החינוכי כמכלול, אלא של המנהלים לבדם (וראו עוד בעניין זה בפרק הבא).

בצד הדיון על העברת סמכויות ממשרד החינוך אל מנהלי בתי הספר גדלה המעורבות של הרשויות המקומיות בישראל בחינוך, גם בלי החלטה מערכתית. מחקרים מצביעים על המגמה של רשויות מקומיות בישראל להגדיל את חלקן בקבלת החלטות, מעבר לאלה הקבועות בחוק (כגון קביעת אזורי רישום, שיבוץ תלמידים וקבלת מנהלים לעבודה). בשנת 2003 הוסדר תפקידו של מנהל אגף החינוך ברשויות המקומיות, והוצבה הדרישה להעסיק בתפקיד בעלי השכלה רלוונטית בתחום החינוך. מאז מגדילות רשויות מקומיות את מעורבותן גם באמצעות פיתוח יוזמות מקומיות להכשרת צוותים בבתי ספר; גיבוש תוכניות לימודים נוספות וסיוע להורים בעניין זה; קביעת לוחות זמנים, כגון קיצור שבוע הלימודים בבתי הספר העל-יסודיים הנהוג בעיר תל אביב; קביעת שבוע לימודים של חמישה ימים, כנהוג במועצות אזוריות מסוימות (למשל, מועצה אזורית מגידו); ועוד. ביזור החינוך ממשרד החינוך אל הרשות השלטונית הנמוכה יותר, קרי הרשות המקומית, מבוצע אפוא בישראל הלכה למעשה כתנועה יזומה "מלמטה למעלה" גם בלי החלטה של הממשלה או של משרד החינוך (דגן־בוזגלו, 2010; גל־אריאלי ואח', 2015; ברקוביץ, 2018).

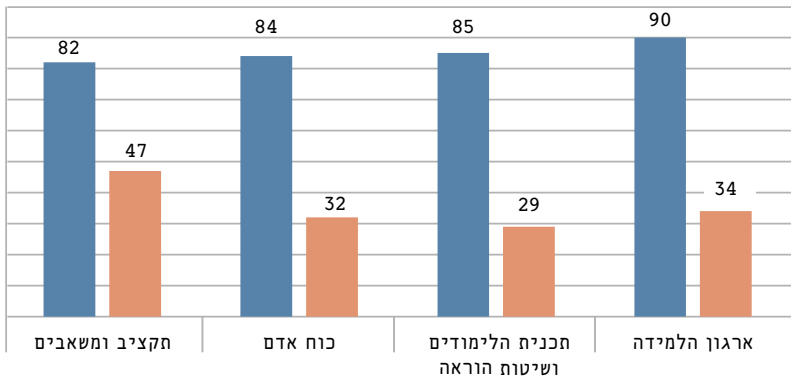
אחת הטענות גורסת כי מעורבותן של הרשויות המקומיות בחינוך בישראל נעשית ברשויות מקומיות חזקות, אגב עידוד יוזמות של פרישה מהמערכת הממלכתית או עקיפה שלה (דגן־בוזגלו, 2010; איילון ואח', 2019). ואולם מחקר אחר (גל־אריאלי ואח', 2015) מראה תמונה אחרת במעט, ולפיה אף שהנטייה להגדלת המעורבות בחינוך בולטת יותר ברשויות מקומיות חזקות כלכלית, היא עשויה להתפתח גם ברשויות מקומיות אחרות. אותו מחקר מלמד על קשר בין התפיסות של מקבלי החלטות ברשויות מקומיות באשר לחינוך ככלי מעצב קהילה לבין מידת המעורבות של הרשות המקומית בחינוך. הטענה היא שהעיסוק בחינוך עשוי להיות, כשלעצמו, גורם מעצים ומפתח הון חברתי, ולכן הקשר בין הרכיבים עשוי להיות מעגלי: בכוחה של פעולה מקומית בתחום החינוך לפתח הון חברתי, שהגדלתו מחזקת את יכולתה של הקהילה המקומית לפעול עצמאית (שם). טענה זו מתיישבת היטב עם

המחקר בעולם המוצא קשר בין ההצלחה של תהליכי ביזור ובין רמות גבוהות של הון חברתי.

סקר עובדי ההוראה שערכנו מצא שהנשאלים מעדיפים כי סמכויות בתחום החינוך המרוכזות כיום בידי משרד החינוך יועברו למנהלי בתי הספר ולא לרשויות המקומיות, בכל ארבעת התחומים שעליהם הם נשאלו: ניהול תקציב, ניהול כוח אדם, ניהול תכנים ושיטות הוראה וארגון למידה (תרשים 5).<sup>16</sup> הדברים נכונים בייחוד באשר לניהול התכנים ולארגון הלמידה, בדומה לממצאים בספרות ולמצב הנפוץ במדינות ה־OECD. גם בשאלת ניהול התקציב מובעת תמיכה רבה בביזור לבתי הספר, אך בשאלות אלה מספר קטן יותר מקרב אנשי החינוך התנגדו להעברת הסמכויות לרשות המקומית.

**תרשים 5**

**עמדות של אנשי חינוך בנושא העברת סמכויות ממשרד החינוך (%)**



■ תומכים בהעברת סמכויות למנהל בית הספר ■ תומכים בהעברת סמכויות לרשות המקומית

16 לפירוט מלא של התוצאות ראו נספח 1, תרשימים נ-7 ונ-12.

נראה, אם כן, שמצד אחד יוזמות לביזור בשדה החינוך "מלמעלה למטה" לא זכו בישראל להצלחה מרובה עד כה. מצד שני, נוצר מצב שמקצת הרשויות לקחו לעצמן סמכויות בתחום החינוך בלי שהתקבלה בעניין זה החלטה מוסדרת בידי משרד החינוך. לכן ראוי שבכל הסדרה בנושא שתיעשה בעתיד יינקטו אמצעים שיבטיחו העברת סמכויות של ממש, ושכך יינתן סיוע לבתי ספר המשרתים אוכלוסייה מוחלשת כדי להבטיח שוויון הזדמנויות.

## 1.5 ביזור: סיכום

ביזור החינוך כשירות ציבורי מן המרכז המדינתי אל יחידות קצה נועד לטייב את החינוך לכל ילד וילדה. זהו הקשר שיש בינו לבין האחדת אמות המידה במדינה. האפשרות לברר אם המערכת מתקדמת לקראת שיפור תנתקיים רק אם המדידה תהיה אחידה. קשר זה מדגיש את העיקרון שבמהלך הביזור צריכה לפעול האחריות להספקת חינוך ראוי. זוהי התנועה הכפולה – מעבר מהמרכז לקצוות והאחדת אמות המידה בין כל הקצוות, בפיקוח המרכז. אי הבנה של תנועה כפולה זו עלולה להביא לתפיסה שהביזור הוא שמיטה של אחריות המדינה לחינוך ולפיכך להיווצרות של רתיעה והתנגדות.

ביטוי המעשי של ביזור החינוך הוא הרחבת האוטונומיה והסמכויות של יחידות משנה – החל בגופי ממשל בדרג הביניים, עבור בשלטון המקומי וכלה בבתי הספר. המבנה שביזור כלול בו עשוי להשתנות, בהתאם למורשת הארגונית שקדמה לו במדינה המבזרת. תנאי יסודי להצלחת כלי מדיניות זה הוא העצמה וחיוזוק הגוף שאליו הועברה האחריות, ומתוך הבעת אמון בו.

תחום מבוזר מנוהל בידי יחידה מבוזרת, ולכן עשויים להתגלות הבדלים בין יחידות שנעשו אוטונומיות בעקבות הביזור. יש להבחין בין הבדלים ענייניים (למשל, בין מסלולי לימוד ייחודיים), שמרחיבים את הבחירה, לבין הבדלים שעלולים לפגוע בשוויון ההזדמנויות בחינוך. התנאים המקדמיים של תלמידים, ובכללם הרקע החברתי-כלכלי שלהם, מחייבים תשומת לב מיוחדת וליווי בתמיכה מתאימה. נוסף על כך יש להכין גם את המשרד האמון על החינוך לתהליך הביזור, כדי להימנע מפערים בין חזות של ביזור למציאות של פיקוח.

## 1.6 המלצות ועקרונות לביזור בחינוך

אנחנו מציעים שני עקרונות ראשיים שלדעתנו צריכים להנחות את תהליך ביזור הסמכויות בחינוך בישראל:

### (1) אחריות המדינה

המדינה אחראית לחינוך כלל הילדים שבתחומה. אחריות זו משתנה בעת ביזור הסמכויות, אך אינה מצטמצמת. המעבר מאחריות מרכזית לאחריות מבזרת צריך להיות מלווה במדידה מעצבת ומשווה של ההתקדמות אל היעדים (ראו בפרק הבא). כמו כן עליו להיות מלווה בהקצאת משאבים נוספים לבתי ספר המשרתים אוכלוסייה תת־משיגה, או כאלו שאין להם כל ניסיון קודם באוטונומיה ובלקיחת אחריות מרחיבה על ארבעת הנושאים שפורטו לעיל: תקציב, כוח אדם, פדגוגיה וניהול.

### (2) ביזור ובניית אמון

ההבניה של עצמאות היחידה המבזרת בחינוך ניצבת לפני אתגר מיוחד, כיוון שהפיקוח ההכרחי עלול להוביל לצמצום האוטונומיה של יחידת הקצה. כדי להצליח יש לאפשר ליחידה המבזרת לפעול באופן אוטונומי ולקבל החלטות בתחומים המסורים לידיה. אין די בהעברת הסמכות; יש צורך גם בהכנה לקראת העברה זו באמצעות תמיכה ובניית אמון הן בין משרד החינוך לבית הספר והן בין בית הספר למנהל המקומי (ראו בפרק 3).

מעקרונות אלו נגזרות מסקנות אופרטיביות לעניין העברת סמכויות לבתי ספר לאור ארבעת תחומי האחריות שנסקרו בסעיף 1.1 לעיל.<sup>17</sup>

17 לסיכום כלל ההמלצות ראו לוח 2 להלן.



(א) ניהול התקציב

העברת ניהול התקציב לסמכות בתי הספר עשויה להועיל אם היא מלווה במנגנוני איזון המתייחסים למאפיינים שונים של בית הספר, אם בתי הספר זוכים לליווי מקצועי, לפחות בראשית התהליך, ואם היחידה שמעבירה את הסמכות שומרת על איזונים מתאימים בין בתי הספר במטרה לקדם שוויון הזדמנויות. ספרות המחקר שמזהירה מפני הרחבת פערים בין יחידות מבזורות מתייחסת להבדלים ביכולת לגייס כספים. וכך, מעצם העצמאות בניהול הכספי יכולה להשתמע הזמנה לגיוס עצמאי של תקציבים ליחידה המבזורת. היות שלבתי ספר יכולות שונות לגייס כספים, על פי כוחה הכלכלי של האוכלוסייה שהם משרתים, זוהי נורת אזהרה לתוכנית הביזור. האתגר שהמדינה צריכה להתמודד איתו הוא להבטיח כי התוכנית כשלעצמה לא תהיה זרז להעמקת פערים. עם זאת, נראה כי יש מקום לחיזוק העצמאות בניהול התקציב בבתי הספר ולהבאתה לרמה דומה יותר לרמה המקובלת במדינות אחרות ב: OECD אנחנו מעריכים כי הדרך הנכונה לביזור סמכויות בתחום התקציב היא הענקת הסמכות לניהול אחוז מהתקציב באופן עצמאי, מתוך מתן קדימות ליחזמות בית ספריות ולבתי ספר המשרתים אוכלוסיות מוחלשות.

בנוסף, לנוכח העמדות של אנשי החינוך שסקרנו ולנוכח הממצאים בספרות המחקר, אנחנו ממליצים להעניק לרשות המקומית סמכות מוגבלת בתחום התקציב, שתאפשר לה ליצור שיתופי פעולה. סמכות זו גם תיטיב עם גיוס כספים מאוזן ועם שימוש יעיל בהון שגויס באופן שימנע תחרות לא־הוגנת בין בתי ספר.

(ב) ניהול כוח האדם

בשאלה אם להעביר את האחריות להעסקת מורים לבתי הספר או לגורם ביניים (כמו רשות מקומית) נראה מהמחקרים שבחנו כי התמיכה נוטה להעברה לגורם ביניים, החולש על בתי ספר אחדים ואשר יכול להציע גמישות בהעסקה, לפי צרכי בתי הספר השונים. כדי לוודא את שיתוף הפעולה של ארגוני המורים, וכמובן מכיוון שהדבר ראוי כשלעצמו, השינוי בזהות המעסיקים צריך להביא בחשבון את רציפות הזכויות של העובדים ואת מעמדם של ארגוני המורים בשינוי. אנחנו ממליצים לקבוע את תנאי העובדים רק בשיתוף פעולה רחב בין

הגורמים הרלוונטיים. בנוסף, בקבוצת אוכלוסייה שההון החברתי שלהן נמוך יש ללוות את מתן האוטונומיה בתוכניות לחיזוק הקהילה ולהגברת שיתוף הפעולה הפנים-קהילתי.

### (ג) תוכניות הלימודים ודרכי ההוראה

תוכני הלימוד – ובכללם תוכניות הלימודים, קביעת המיומנויות הנדרשות ואמות המידה הכלליות – נגזרים כולם ממטרות מערכת החינוך. על כן המדינה היא שצריכה לקבוע אותם – כמכלול – עבור כלל מוסדות החינוך שבה. אין בכל זה משום הצדקה להתערבות של גוף ביניים כגון רשות מקומית.<sup>18</sup> ואכן, כפי שצינו, שיעור נמוך (29%) מעובדי מערכת החינוך שהשתתפו בסקר הביעו תמיכה במערבות שכזו (תרשים 5). לעומת זאת, בדומה למדינות אחרות ובהלימה עם דברי המורים והמנהלים בסקר ובמפגש, יש להביא לכך שתכנים ייקבעו באופן שיאפשר לצוותי תחום דעת בבתי הספר (צוותי מקצוע) ולצוותי המקצוע (כגון השירותים הייעוציים) לבחור את מה שמתאים להם. כפי שאמרה אחת המנהלות במפגש שקיימו: "אנחנו אנשי מקצוע. תנו לנו לעבוד. אנחנו יודעים מה צריך לעשות לפי צרכי בית הספר שלנו" (ראו נספח 2). על נקודה זו נרחיב בפרק 3.

נדגיש כי תוכניות הלימודים קשורות ישירות במטרות החינוך. הדבר נכון הן באשר לתוכן הנלמד, הן באשר לדרכי ההוראה, קביעת תכנים לפי שכבות גיל, התאמת מיומנויות לתכנים וקביעת דרכי הערכה לכל אלה. בעניין זה אנו מציעים כי משרד החינוך הוא שיאשר תוכניות לימודים ומיומנויות נדרשות למטרות שייקבעו.

עם זאת, וברוח ההמלצות ממערכות חינוך בעולם, אנו מציעים לאפשר למורים ולצוותי ההוראה בבתי הספר מידה של אוטונומיה ביצירת התכנים ובפיתוח

18 אנו מודעים לכך שמערכת החינוך בישראל היא הטרוגנית ברמת המטרות בשל זרמי החינוך השונים בה והדומיננטיות הגוברת של הזרם העצמאי. עם זאת אנו מאמינים כי ביזור פורמלי של מטרות החינוך עצמן צפוי להשפיע לשלילה על איכות החינוך, בייחוד באוכלוסיות מוחלשות, וכי גם במסגרת ההטרוגניות הרבה של מערכת החינוך הישראלית יש לשאוף לקביעת מטרות רחבות ומוטכמות במידת האפשר.

שיטות ההוראה ולתגמל אותם על כך. אנחנו מציעים לנהוג כך באותה מסגרת תקציבית של תוכנית גפ"ן, המקנה, נכון להיום, גמישות תקציבית למנהלי בתי הספר ברכישת תוכניות, שאנו מאמינים שבחלק מהמקרים היה נכון יותר לתקצב ולפתח במסגרת עבודת הצוות החינוכי בתוך בית הספר (לפירוט ראו ההמלצות בפרק 3). כאפשרות שנייה, שיש בה מידה מצומצמת יותר של אוטונומיה, אנו מציעים לאפשר בחירה של תכנים ושיטות הוראה מתוך מבחר גדול ובתוך כך לעודד את השימוש בשיטות המקנות מיומנויות. נדגיש: עצמאות המורות והמורים בניהול עבודתם בכיתה נמצאה כאחד המפתחות להצלחת מערכת החינוך.

#### (ד) ארגון הלימודים

אשר לניהול הזמן וקביעת התכנים ביום הלימודים – נראה כי תקופת מגפת הקורונה העניקה הזדמנות מיוחדת לבחינת התחום של ארגון הלימודים כתחום שעשוי להיות מנוהל עצמאית בידי בתי הספר בכל מה שקשור לחיבור בין שכבות גיל וקביעת מועדי השיעורים ומשךם. יש לנצל את הידע והניסיון שנרכשו בבתי הספר הודות להזדמנות זו ולאפשר את פיתוחם.

במחקר המשווה של ה־OECD נמצא קשר חזק ביותר בין ביזור הסמכות וארגון הלימודים ובין ציוני התלמידים במבחן פיז"ה, מעל ומעבר לשלושת תחומי הסמכות האחרים. אף שאנחנו מסתייגים, ככלל, ממדידת ההישגים של בתי ספר באמצעות הערכה כמותית משווה (ראו בפרק הבא), אנו מעריכים כי הראיות האמפיריות לתועלת שיש בביזור הסמכות על ארגון הלימודים לרשות המקומית או לבית הספר הן חזקות ביותר.

באשר ללוח השנה, במיוחד לוח החופשות – אנו מציעים לחבר את הדיון בעניין זה לדיונים שמתקיימים בנושא הדרישות להתאים למשק את לוח השנה של מערכת החינוך. היות שישראל היא מדינה קטנה, יש להמשיך ולנהל את הנושא בכללו כמערכת אחת. עם זאת, ועל יסוד ספרות המחקר הקיימת ודברים שנאמרו במפגש המנהלים (נספח 2), אנו סבורים כי יש לפתח את האפשרויות שיש בידי הרשויות המקומיות להציע ארגון למידה משותף לכמה בתי ספר בתחומי הרשות המקומית, וכן פעילויות משותפות בתחום התוכן (בית הספר של החגים). כפי שאמרה אחת המנהלות במפגש:

הקורונה לימדה אותנו איזה משקל חיובי יכול להיות לרשויות המקומיות. יש החלטות שנכון לקבל ביחס לכמה גופי חינוך באותו יישוב, הגנים ובתי הספר בראש ובראשונה. ומכאן באה המחשבה על התפקיד של הרשות המקומית: מעצם הקרבה הגאוגרפית נובעת האפשרות להציע פלטפורמות של שיתופי פעולה, של עידוד יוזמות. יש כאלה שלוקחים את זה לכיוון של עידוד תחרות. זה לא רצוי ואני לא מתכוונת לזה. ביזור טוב מהמדינה ליחידות הקטנות יותר צריך להוביל אותנו לחשוב ביחד על הזדמנויות ושיתופים.

הצעה אחרונה הנוגעת הן לביזור ארגון הלמידה הן לכלל אפשרויות הביזור המוצעות היא להבטיח שהאקלים בשדה החינוך יאפשר את הביזור, למשל על ידי הגדרת תפקידם של מפקחי בתי הספר כמי שמאפשרים את הביזור ומסייעים בעת הצורך (כפי שעלה במפגש המנהלים), ולא כמי שמוודאים שהפעילות נעשית על פי ההנחיות הריכוזיות של המשרד. להרחבה בנושא הפיקוח ראו בהמלצות בפרק הבא.

## לוח 2

### המלצותינו לביזור סמכויות במערכת החינוך בישראל: סיכום

האוטונומיה של בית הספר	מעורבות הרשות המקומית	המדינה כגורם אחראי	
ניהול אחוז מהתקציב באופן עצמאי, מתוך התייחסות ליוזמות ולצרכים מוסדיים, על בסיס הקריטריונים המדינתיים ותוך מתן קדימות לפיתוח יוזמות בית ספריות	מוגבלת ליצירת שיתופי פעולה לצורך גיוס מאוזן ושימוש יעיל בכספים, באופן שיפקח על תחרות לא-הוגנת ביישוב	קביעת מסגרת מינימום מדינתית, בהתחשב ברכיבים כמו אשכול טיפוח רשותי ורקע חברתי-כלכלי של תלמידים כעקרונות כלליים	<b>ניהול התקציב השוטף</b>
שיתוף רחב של ההנהלה בקביעת צוות בית הספר לצורך העסקה ארוכת טווח	כמעסיקה או כמפקחת על מעסיקים בחחומה – לצורך יצירת איזון בין גמישות נדרשת לפי צורכי בית הספר לבין הביטחון התעסוקתי של המורים והמורות	קביעת תנאי כשירות ותנאי העסקה ברמת המדינה	<b>ניהול כוח האדם</b>
בחירת תכנים ושיטות כלליים מתוך היצע, פיתוח עצמאי שלהם ותגמול מתאים	סיוע ביצירת שיתופי פעולה בין בתי ספר	אישור תוכניות לימודים ושיטות הוראה והערכה על פי מטרות ואמות מידה	<b>ניהול התכנים והשיטות הפדגוגיות</b>
התאמת תכנים מתוך חומי דעת לשכבות גיל; גמישות בקביעת מבנה הכיתות לצורך נקודתי; חלוקת יום הלימודים	ימי חופשה: קביעת הלוח וחלופות לימודים משותפות בחופשות, היערכות בעת חירום לסוגיית הייעוד של מרחבי למידה (כפי שנעשה בעת מגפת הקורונה)	קביעת המבנה של בתי הספר; * קביעת לוח השנה במערכת; התאמת תוכני הלימוד ושיטות ההוראה לשכבות גיל, ובכלל זה קביעת מינימום בתכנים ובשיטות	<b>ניהול ארגון הלמידה</b>

\* דוח מבקר המדינה בנושא מיומנויות המאה ה-21 (מבקר המדינה, 2021) התייחס בהרחבה לצורך לבחון את החלוקה הקיימת. זו סוגיה עקרונית של ניהול ארגון הלמידה, והיא מחייבת דיון כללי, בעיקרו פדגוגי, שהוא מחוץ לגדרי מחקר מדיניות זה.

## מדידה והערכה של בתי הספר והצוות החינוכי

בפרק זה נבחן כיצד נכון לעשות מדידה והערכה של ביצועי מורים בבית הספר והערכה של בית הספר את עצמו. טענתנו היא שבמערכת החינוך הישראלית יש צורך להגדיל את השימוש בכלי הערכה מעצבת, קרי הערכה המבוססת על יעדים איכותניים הנקבעים בדיאלוג עם הגוף המוערך וכחלק מתהליך הפיתוח המקצועי של הצוות החינוכי.

פרק זה יפתח בבחינת תפקידה של ההערכה במערכת החינוך (2.1) וימשיך בהסתייגויות שלנו מהערכה כמותית משווה, הכלי המקובל היום להערכת רמתם של מורים ובתי ספר (2.2), ובפירוט החלופות להערכה משווה, העיקרית שבהם – הערכה מעצבת (2.3). הפרק ייחתם בסיכום הדיון במדידה ובהערכה (2.4) ובהמלצותינו בנושא זה (2.5).

### 2.1

## תפקידה של ההערכה במערכת החינוך

כפי שפורט בפרק הקודם, מדידה והערכה הן חלקו השני, המשלים, של הביזור: בלי מדידה משווה בין היחידות לא תוכל שום מערכת לוודא שכל יחידותיה המבזרות מתקדמות לעבר היעדים שנקבעו להן. למעשה, מדידה והערכה הן הכלים שבאמצעותם מתעצבת פעולתה של כל אחת מהיחידות ומתאפשרת בחינה של ביצועי כל יחידה בהשוואה לנקודות זמן קודמות וליעדים שנקבעו לה ולמקבילותיה וכן לאלה שהיא הציבה לעצמה.

יש לזכור שפעולות המדידה נמצאות בלב העשייה החינוכית. באופן מסורתי, מערכת החינוך עוסקת בקביעות, ובהתמדה, בהערכת הישגי תלמידים. השיטות והדרכים המקובלות להערכה ולמדידה של הישגי תלמידים במהלך הלמידה אומצו במרוצת השנים במערכות אחרות. וגם בכיוון ההפוך: שיטות של הערכה ומדידה שפותחו בתחומים ניהוליים למיניהם יובאו לתוך מערכת החינוך ומשמשות אותה.

בגלל המרכזיות של תחום ההערכה והמדידה בתוך המעשה החינוכי, במערכות חינוך רבות ובכללן גם בישראל, הנושא מעסיק מאוד את חוקרי המערכת ואת השותפים בה – מורים, הורים ותלמידים. ולראיה, כל שינוי בדרכי המדידה וההערכה של הישגי התלמידים בישראל פותח דיון ציבורי נרחב. כדוגמה לכך נזכיר את הרפורמה במערך בחינות הבגרות במקצועות ההומניסטיים שעליה הכריז משרד החינוך במאי 2022 ואת הוויכוח שהיא עוררה בציבור.

דוח מבקר המדינה (2021), שעסק במוכנות של מערכת החינוך בישראל לשוק העבודה המשתנה, הצביע על חוסרים גדולים בכלים להערכת מיומנויות העתיד הנדרשות מן התלמידים (כפי שאלו אופיינו במחקר קודם של המכון הישראלי לדמוקרטיה – איזנברג וזליבנסקי אדן, 2019), ובכללם מדידת חסר של שליטה במיומנויות עתיד; היעדר הכשרה מתאימה של מורות ומורים להערכת אותן מיומנויות; ובלבול קבוע בין חלופות בחינה (עבודה המוגשת בתום יחידת לימוד במקום מבחן על אותה יחידת לימוד) לבין הערכה חליפית (כגון ביצוע עבודת חקר שבה הלומד רוכש בעצמו ידע ומיומנויות).

במחקר המדיניות שאנו מציגים כאן אנו מבקשים לייחד את הדיבור למדידה ולהערכה של ביצועי בתי הספר כיחידות ארגוניות, בדומה להערכת יחידות במערכות אחרות – בשירות הציבורי, בתעשייה ובשירותים. ניסינו להתרחק במידת האפשר מההערכה והמדידה הכמותית-השוואתית שנעשית בין בתי ספר בתוך מערכת החינוך. כלומר, ביקשנו לבחון כיצד מעריכים את ביצועי בית הספר והמורים לאו דווקא באמצעות הישגי תלמידיהם, שכיום היא הדרך המקובלת לעיסוק בנושא בישראל. כפי שנראה מייד, המדידה באמצעות הערכה מעצבת, קרי הערכה המתבצעת בשיח משותף עם המורים והצוות החינוכי, ומתוך קביעת יעדים משותפים והערכתם, היא חלופה טובה למדידה ההשוואתית המבוססת על ציוני התלמידים. היא גם מועילה לפיתוח המקצועי של המורים, ויש לה תמיכה נרחבת בקרב הסגל החינוכי בישראל.

באשר להערכת בתי הספר ומערכת החינוך, נתחיל בהבחנה בין שני סוגים של הערכה משווה, שאינם נופלים זה מזה בחשיבותם.

סוג אחד של הערכה משווה הוא הערכה על פי אמות מידה קבועות מראש. הערכה זו נועדה להשוות בין יחידה ליחידה ביחס למטרות שהוצבו

מלכתחילה, ועל פי רוב היא מבוססת על קריטריונים כמותיים, דוגמת תוצאות התלמידים במבחנים סטנדרטיים. את ההערכה מהסוג הזה נכנה כאן "הערכה כמותית משווה". הערכה זו מאפשרת לאמוד את פעולת המערכת כולה, לאתר נקודות חולשה בה ולהוסיף להן תמיכה. הערכה זו היא תמיד, מטבעה, חיזונית לגוף המוערך, שכן היא מציבה לו סטנדרטים מן החוץ השואפים להיות אובייקטיביים.

הסוג השני של הערכה הוא הערכה מעצבת. הערכה זו נבחנת פנימית לארגון המוערך – במסגרת הפיתוח המקצועי של אדם המעריך את עצמו, של יחידה ארגונית בתוך עצמה, או של מי שקיבלו את המשוב החיצוני. הערכה מעצבת מכוונת להיות כלי עבודה לפיתוח מקצועי המתחשב במטרות קונקרטיות הנקבעות בדיאלוג משותף עם המוערכים. מדובר בתהליך מתפתח ולא נקודתי. האפקט המשמעותי של ההערכה המעצבת מתקבל כעבור זמן. במהלכו קבועות תחנות, ובכל אחת מהן אפשר לעצור ולבחון את ההתפתחות.

נוסיף על הבחנה זו ונאמר כי הערכה המבוצעת מנקודת מבט אחת אינה יעילה. המודל הראוי הוא "הערכת 360°". כלומר, הערכת מורים אפקטיבית צריכה להיעשות לא רק בידי ממונים, אלא גם, ובעיקר, בידי עמיתים ושותפי תפקיד אחרים, כגון חברי צוות משלימים והורים, ובעיקר, לטענתנו, כהערכה מעצבת ואיכותנית, שבה המשוב החיצוני מעובד בדיאלוג יחד עם המוערכים, ולא כסטנדרט חיזוני וכמו־אובייקטיבי.

## 2.2. הערכה כמותית משווה: מדידה והערכה של הישגי תלמידים כמשקפת את ביצועי המורים ובתי הספר

---

שיפור של יכולות תלמידים הוא תוצר מקווה של המערכת שניתן לאישוש באמצעות הערכה. בחינות משוות, כגון אלה המבוצעות במסגרת מחקר



פיז"ה (OECD, 2018b)<sup>19</sup>, תכליתן להציג תוצאות של למידה ולאפשר למדוד את היעילות של פעולת מערכות החינוך בה. מאז הוחל במבחנים אלה שינו מערכות חינוך במדינות אחדות את תוכניות הלימודים שלהן כך שהן יתאימו למבחן פיז"ה (לורבר-הוס וליטמנוביץ, 2021; ליטמנוביץ, 2021). יש הטוענים כי זוהי תוצאה רצויה, שכן המבחן בנוי כך שההכנה אליו אמורה להנחיל מיומנויות ויכולות. ואולם אם לחינוך יש מטרות נוספות, פרט למטרה הצרה יחסית של דירוג גבוה של המדינה במבחן פיז"ה, הרי שעצם ההשתתפות במבחן עלולה לטשטש את תמונת היעילות. מכאן שבמדידה של הישגי תלמידים אין די כדי לשקף את יעילותן של מערכות חינוך, ויש לשאוף לבחינה מורכבת יותר.

הקושי שיוצרת השוואת הישגים של תלמידים כמדד לאיכות המערכת הוכח במחקר נוסף (איילון ואח', 2019). לטענת החוקרים, הערכת הישגים קוגניטיביים היא משימה קלה יחסית, ועל כן גובר העיסוק בהם. הישגי תלמידים במבחנים סטנדרטיים לאומיים (כגון מבחן המיצ"ב בישראל) ובינלאומיים (כגון מבחן פיז"ה או מבחן טימס)<sup>20</sup>, מבחני סיום, כמו מבחני הבגרות, נתפסים כמעידים על המערכת בכלל ועל פעולת צוותי ההוראה במוסדות החינוך בפרט. לפיכך הציבור נוטה לראות גם במבחנים אלו מבחנים סטנדרטיים לאומיים.

מתוך קושי זה צפות אל פני השטח שתי בעיות בסיסיות המקשות על הערכת הביצועים של עובדי מערכת החינוך ועל בחינת יעילותם.

בעיה אחת היא השליטה בידע. זוהי רק אחת ממכלול של מיומנויות, תכונות, אמונות וכישורים שמערכות חינוך מסמנות כמטרות שהן אמורות להקנות. כך ייתכן שתפוקות של צוותי הוראה – כגון ביסוס תחושת מסוגלות עצמית של תלמידים ובניית אקלים חברתי חיובי בכיתה – אינן נמדדות כלל במבחני ההישגים. במילים אחרות, תקפותם ומהימנותם של מבחני הישגים, ובייחוד

19 על מחקר פיז"ה ראו בהערה 6.

20 מבחן טימס (TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Study) הוא חלק ממחקר הנערך מאז 1995 על ידי ארגון IEA, ארגון בינלאומי להערכת הישגים בחינוך הבודק הישגים במתמטיקה ובמדעים. במבחן נבחנים תלמידי כיתות ד', ח' ו"ב ונאספים נתונים ממורים וממנהלים.

מבחינים סטנדרטיים, לא מספיקה להערכת ההתנהלות של בתי ספר ושל מערכות חינוך.

הבעיה השנייה היא שהישגי תלמידים מושפעים מגורמי רקע, דוגמת רקע חברתי-כלכלי או רמות המתח שהם נתונים בהן, לא פחות מאשר מאיכות ההוראה (שם). לכן הערכת הישגים אינה מצביעה בהכרח על טיב ההוראה.

בסקירה אחרת (זרד ווינינגר, 2021) נבדק מקומם של מבחינים סטנדרטיים במערכות חינוך הנחשבות מן המתקדמות בעולם: אוסטרליה, אירלנד, אנגליה, אסטוניה, ארצות הברית, הולנד, פולין, פינלנד וקנדה. הישגיהן של רוב מדינות אלו במבחן פיז"ה גבוהים ביחס לממוצע, והישגי כולן גבוהים ביחס לישראל. ברובן נערכים מבחינים סטנדרטיים מתוך תפיסה של ניטור פנימי של מערכות החינוך (הערכה עצמית) בצד תפיסה של אחריותיות. בפינלנד היקפם של מבחינים סטנדרטיים (ושל מבחינים בכלל) מועט ביותר, והם נערכים רק בנקודות מעבר משלב אחד לאחר. הנימוקים לכך עקרוניים, אבל גם מושפעים מן הלחץ שיוצרים מבחינים כאלה על התלמידים והמורים ומן ההפרעה שהם גורמים לשגרת הלמידה. באסטוניה ההשתתפות במבחינים אלו וולונטרית, ואילו בקוריאה הדרומית הופסק בשנת 2017 השימוש במבחינים סטנדרטיים למטרות של הערכת הוראה, מאחר שתופעות הלוואי שלהם נתפסו כבעייתיות.

בחמש משש המדינות שמשמשות במבחינים סטנדרטיים לצורך הערכה עצמית בבתי הספר, המבחינים משמשים גם לניטור מידת האחריותיות של צוותי הניהול וההוראה. המדינות נוקטות פעולות, כמו הצגת ממצאים בהקשר רחב, כדי למנוע התמקדות בהישגים כב"טבלת ליגה" של בתי ספר.

בישראל התקיים דיון ציבורי סוער סביב דרישה שהועלתה סמוך לתחילת השימוש במבחני המיצ"ב הסטנדרטיים, בשנת 2006, לפרסם את תוצאותיהם. בית המשפט העליון הורה למשרד החינוך לפרסם את נתוני המיצ"ב<sup>21</sup> בהתייחסו לטענתם של נציגי משרד החינוך, שהתנגדו לפרסום, שהפרסום ישפיע על שיקולי הורים בהעדפת בית ספר זה או אחר, אמר השופט ריבלין,

21 ע"מ 1245/12, התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך והממונה על חופש המידע.

שכתב את עיקר פסק הדין: "כל בר דעת מבין כי ציוני בחינות מסוימות אינם משקפים את מכלול פועלו החינוכי של בית הספר" (סעיף 19, עמ' 11 לפסק הדין).

בדיעבד, ספק אם אומנם כך הם פני הדברים. ממצאי מחקרים עדכניים מלמדים כי דווקא ההפך הוא הנכון: התפיסה הנוהגת מייחסת חשיבות רבה, ואף מוחלטת, לתוצאות המבחנים. מסקירה של היסטוריית בחינת המיצ"ב והשיח סביבה עולה כי גורמים שונים, ובהם הסתדרות המורים, מרכז השלטון המקומי והנהגת ההורים הארצית, טענו כי חובת הפרסום הביאה לכך שהישגי המיצ"ב הפכו למרכז העיסוק של בתי ספר, להקדשת זמן רב והפניית משאבים להכנה לבחינה, לחרדות של תלמידים ולעיתים, לפי טענות שעלו בתקשורת, גם לניסיונות של צוותי ההוראה להשפיע על תוצאות הבחינה (זרד וויניגר, 2021). תהליך היועצות שעשה הצוות המקצועי שהקים משרד החינוך באפריל 2019 לבחינת ההערכה הבית ספרית אישש טענות אלה. כמה מאנשי הצוות אף המליצו, בדעת מיעוט, להימנע לחלוטין מהערכה חיצונית משווה של בתי ספר ספציפיים ולהעדיף במקומה בדיקה מדגמית ארצית לצורך גיבוש תמונת מצב, בצד חיזוק ההערכה הפנימית בבתי הספר.

כאמור, הממצאים ממדינות אחרות, שהוזכרו לעיל, מצביעים על דינמיקה דומה, ואף הביאו לביטול בחינות סטנדרטיות משוות לצורך הערכת בתי ספר במערכות חינוך. בהקשר של ישראל יש לציין שתוצאות נמוכות של מבחן המיצ"ב אומנם עשויות להביא לתוספת תקצוב לבית הספר בתחומים שנמצאו כדורשים תגבור (ויניגר, 2019), אך נראה כי אין בכך כדי להפוך תוצאות ירודות, בעיני מנהלים וצוותי הוראה, ליעד מקווה.

נראה אפוא כי למרות ההצדקה העקרונית למדידה ולהערכה של ביצועי התלמידים לפי אמות מידה זהות, הביצוע של כלי מדיניות אלו, בייחוד כשהוא משמש אבן בוחן של איכות בית הספר וצוות ההוראה, עלול להזיק. כמו כן לא ברור כלל אם ניתן ללמוד ממנו על טיב ההוראה.

## 2.3 הערכה מעצבת: הערכה של מורים ובתי ספר שלא באמצעות הישגי תלמידים

הרגלים ומסורת מדידה של מערכות חינוך והשפעתם החזקה של המבחנים הסטנדרטיים מקימים אתגר מיוחד בבניית מדדים אחרים להערכת עבודתם הכוללת של מורים. אתגר נוסף הוא הניסיון להעריך את כלל עבודת המורות והמורים באמצעות מאפיין אחד. הגדרות התפקידים הנוספים של המורים – שאינם הוראה – כוללות מגוון רכיבים, כגון חניכה של מורים אחרים, ניהול מעקב אחר נוכחות והיעדרות תלמידים, שיחות אישיות עם תלמידים ומעורבות בתחומי חיים של בית הספר שאינם למידה. השונות בין הרכיבים הללו גורמת לכך שהתפקידים הנוספים נתפסים לעיתים, הן בעיני מורים והן בעיני תלמידים, כעמומים (Goodley, 2018; Stranovská, Lalinská, & Boboňová, 2018). עמימות זו מקשה ממילא על הערכת המורים בתפקידיהם הנוספים.

דוגמה לניסיון התמודדות עם אתגרים מיוחדים אלה של הערכת מורים, מעבר לפעולות ההוראה, נמצאת בבריטניה. רשות המדידה וההערכה בבריטניה (SAT – Standardized Assessment Tests) הודיעה בשנת 2018 על פיתוח מדדי הערכה גם לצורת ההוראה בבתי הספר (Ofsted, 2018). דוגמאות: הערכה של מידת הקשר בין תוכני הלימוד שבחר המורה לבין המטרות הרחבות של תחום הדעת והמיומנות כפי שהוגדרו מערכתית; התאמת המטרות לחומר הנלמד; או מידת הגיוון בשיטות ההוראה של המורה. בתי הספר התבקשו לשלב מדדי הערכה אלו במסגרת הערכת החינוך, נוסף על המשך הערכת המורים בנושא השליטה של תלמידיהם בתחום הדעת ובמיומנויות הנדרשות (Ofsted, 2021).

ואולם נראה כי פעולות אלה עוררו מתחים בקרב מורים. מחקרים שמציגים פעולות הערכה שמבוצעות למורים כניטור מגבוה מזכירים בעקביות את המתח שהן מעוררות בקרב מורים (בוסקילה וחוֹלֵי, 2020; van Droogenbroeck, 2020; Spruyt, & Vanroelen, 2014). מדובר בהכבדה בעומס התמידי המאפיין את

מקצוע ההוראה בתוך אווירה שיפוטית וביקורתית. מדובר גם בפער שבין רטוריקה של אוטונומיה לבין פרקטיקה של פיקוח. ובמילים אחרות, הרחבת מדידה מתוך הצבת אמות מידה אחידות היא חלק מהרחבת האוטונומיה ומחויבת ממנה. אלא שבשטח היא נראית כמנוגדת לה, ועצם הפעולה הכפולה נתפסת כסתירה (Greany & Higham, 2018; Lillejord, Elstad, & Kavli, 2018). כלומר, כפי שהדברים נעשים כעת, מורים תופסים את הערכת העבודה שלהם כסוג של עונש הכרחי ולא אמצעי לצמיחה מקצועית.

עוד דרך להתמודד עם הצורך בהערכת מורים על פעולות הוראה שאינן הישגים, בניסיון להשיג את הסכמת המורות וההורים לפעולת ההערכה, אומצה בניו זילנד. במסמך שפרסם משרד החינוך של ניו זילנד בשנת 2016 מוצגים העקרונות להערכה פנימית בבית הספר ככלי לשיפור (Ministry of Education, 2016). המסמך הוא מסמך הנחיות שנועד לכוון צוותי בתי ספר בביצוע הערכה אפקטיבית של הישגי תלמידיהם. הצוותים גם מכוונים להתייחס בעצמם להישגים נמוכים של תלמידים בתחום דעת או שליטה בלתי מספקת במיומנות כמצפן, ולא כשיקוף; עליהם לראות בכך איתות לכך שהם עצמם צריכים להחליף את שיטת ההוראה או את ארגון החומר. המסמך מדגים כיצד מחברים בין החזון של בית הספר והיעדים שהוא מציב לבין פעולות יום-יומיות ואיך בוחנים פעולות יום-יומיות אלו על סמך החזון והיעדים. פרט חשוב במסמך הוא הכללת קהיליית בית הספר כולה, גם תלמידים והורים, בפעולות המשוב וההערכה, בצד השימוש בכלים האחרים המכוונים לבדיקת העמידה בתוכניות הלימודים. לבסוף מציע המסמך פרוטוקול של איסוף נתונים ושימוש מושכל בהם. גם דוח מבקר המדינה (2021) שהוזכר לעיל, אשר עסק במוכנות החסרה של בתי הספר בישראל למיומנויות המאה ה-21, מתייחס לחשיבות של הערכה שוטפת של עבודת המורים והמנהלים שאינה הישגי תלמידים. כיום אותה הערכה שוטפת למורים, של רכיבים כמו קשר עם תלמידים ומחויבות לחינוך לערכים, מתקיימת בישראל באופן רשמי פעם אחת בלבד קודם לקבלת הקביעות, ובמקרים מסוימים – קודם להעלאה בדרגה (פעם בכל כמה שנים). כמו כן, לפי מסמכים של ראמ"ה (הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך), מנהלים נדרשים לתת משוב למורים ולקיים תהליכי הערכה מעצבת במהלך

השנה. (ראמ"ה ומשרד החינוך, 2017).<sup>22</sup> באתר האינטרנט של ראמ"ה מופיעים מסמכים הכוללים מדדי הערכה למורים, נוסף על בדיקה של הישגי תלמידיהם. אולם אין מדובר במסמכים מחייבים.

המסקנה העולה מכל האמור בסעיף זה היא שיש בנמצא באופן עקרוני, במערכות חינוך רבות, גם במערכת החינוך בישראל, שיטות הערכה חלופיות למורות ולמורים. ברם כל עוד האקלים הארגוני אינו מעודד שימוש בשיטות אלו, וכל עוד הוא ממשיך לשים דגש על הערכה באמצעות הישגי תלמידים, לא נעשה שימוש של ממש בכלים אלו, והם אף נתפסים כמאיימים.

בספרות המחקר מוגדרות בדרך כלל החלופות למדידה והערכה באמצעות מה שהן לא, קרי הערכה שלא באמצעות מבחנים ולא בידי גורם מפקח. החלופות משתפות את המוערכים עצמם בתהליך ההערכה ומעודדות בכך רפלקסיה על התהליך. בעניין חלופות הערכה בלמידה בבתי ספר – שיתוף לומדים בהערכה מחזק את התוקף הנראה של הציון ושל רכיביו, ובה בעת מסייע ללומדים לחזק את הקשרים בין חומרי הלימוד לבין הלומדים (Krawczyk, 2017). בהיקש ישיר ניתן לראות יתרון כזה גם בשיתוף עובדים מוערכים כלפי עבודתם – רכיביה וחשיבות ההישג בה לפי מדדים מובנים ומוסכמים.

חלופות להערכה מסוג זה מחזקות את המוטיבציה כל עוד הן מאפשרות למוערכים לאפיין את הצרכים שלהם להתקדמות לפי אותה מוטיבציה (Greenstein, 2010). כמו כן הקשרים בין השותפים לביצוע, המתארים ומגדירים יחדיו את המדדים להערכה, מתחזקים (Choi, Lee, & Kim, 2019).

רכיבים אלה עשויים להיות יעילים ולהשתלב בפעולות להערכת מורים שאינן באמצעות הישגי תלמידים. זוהי סוגיה שעדיין ממתינה לפיתוח. מערכות חינוך במדינות רבות, גם בישראל, ממשיכות להשתמש בכלי הערכה

22 אנו מודעים לכך שמערכת החינוך בישראל היא הטרוגנית ברמת המטרות בשל זרמי החינוך השונים בה והדומיננטיות הגוברת של הזרם העצמאי. עם זאת אנו מאמינים כי ביזור פורמלי של מטרות החינוך עצמן צפוי להשפיע לשלילה על איכות החינוך, בייחוד באוכלוסיות מוחלשות, וכי גם במסגרת הטרוגניות הרבה של מערכת החינוך בישראל יש לשאוף לקביעת מטרות רחבות ומוסכמות במידת האפשר.

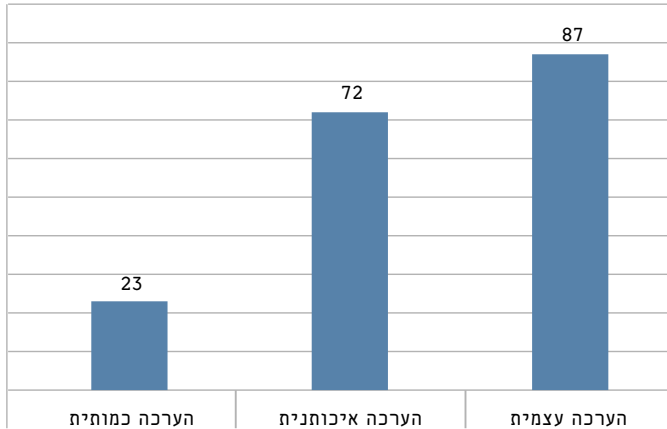
המסורתית, הפשוטים יותר להפעלה, לצורך מדידת תוצאות והצגתן, אם כי במהלך העבודה משולבות חלופות; אך הדבר נעשה באופן לא מסודר ובלי להתאים כלי הערכה לביצועי העובדים. יוצא שכלים של חלופות הערכה, הגם שהם משולבים במערכת, אינם ממצים את הפוטנציאל הטמון בהם (מבקר המדינה, 2021; van Der Vleuten & Schuwirth, 2019). אפשר שבשל הקושי לשלב חלופות הערכה במהלך עבודת ההוראה, בהתייחס לתלמידים, מתקשים גורמים במערכת החינוך לשלבן בעת בדיקת יעילותה של עבודת ההוראה עצמה.

דוגמה יוצאת דופן היא **פינלנד**, אשר איכות המורים בה היא אחד ההסברים הקבועים להצלחת המערכת. בפינלנד נעשות פעולות משוב קבועות – בין מנהלים למורים ובין מורים כעמיתים. מאחר שבפינלנד ממעטים עקרונית בשימוש במבחנים סטנדרטיים, גם הערכות המורים אינן כוללות התייחסות לאמות מידה קבועות, אלא ליעדים שנקבעים בידי צוות המורים, במשותף, בתוך בית הספר. בנוסף, ההערכה אינה כוללת רכיב מסכם, משום שתכליתה היא עיצוב העבודה ההוראתית (Sahlberg, 2011). גם מערכות אחרות, המבקשות להבטיח קידום ערכים ומיומנויות נוספות למדידה מסכמת של שליטה בתחום דעת, מחפשות חלופות להערכה. הכלים הנוספים עשויים להתווסף להערכה מסכמת או להחליף אותה. כאמור, לרוב מדובר בהערכה מעצבת.

מסקר עובדי ההוראה שעשינו (תרשים 6) עולה שרוב גדול מקרב המשיבים מתנגדים להוספת פעולות הערכה מסורתיות מטעם משרד החינוך. לעומת זאת בולטת התמיכה בהערכה איכותנית, בדגש על הערכה עצמית.<sup>23</sup>

### חרשים 6

שיעור התומכים בביצוע הערכה נוספת של תפקיד המנהל או המנהלת והצוותים החינוכיים, לפי סוג ההערכה, כלל אנשי החינוך במדגם (%)



גם מהדיון שקיימונו על ממצאים אלו עם קבוצת מיקוד של מנהלים (נספח 2) עולה כי יש כמיהה בבתי הספר לכלי הערכה שניתן להשתמש בהם לטיוב העבודה, ובלי שהדבר ייתפס כפיקוח מגבוה. לדוגמה, בדברי המנהלת ט':

אני אוהבת מדידות ואני לא מפחדת. להפך – תגידו לי איפה אני ביחס לאחרים. ככה גם בתור מורה – אני רוצה לדעת איך אני לעומת קבוצת השווים שלי, מורים מקבילים. אבל מי שמודד אותי, שיהיה חבר שלי. שייתן לי להרגיש ש[הוא] מאמין ביכולת שלי להשתפר. אני רוצה לתקן, אבל אם אני לא מרגישה שאתם מאמינים בי, מאיפה אני אביא את הרצון להשתפר?

יתר על כן, המנהלים אמרו כי גם כאשר נעשה שימוש בכלי ההערכה שהיו יכולים באופן עקרוני לתפקד כרכיב בפיתוח הצוות ברמת בית הספר, קורה לפעמים שיישומם בשטח הוא כזה שאינו משקף את תוצאות ההערכה לבתי



הספר ואינו מאפשר התפתחות של הצוות החינוכי. כך למשל בדברי המנהלת ס':

לפני שלושה חודשים נערך אצלנו מבחן "אסיף". עד היום אין לי מושג מה הממצאים. לא קיבלנו כלום. אז היה לחץ, כל בית הספר במתח, ובסוף לא קיבלנו מזה שום כלי.

מכל אלו עולה צורך משולש: לנתק את הקשר שהשתרש בין הישגי תלמידים לבין הערכת מורים; לעודד שימוש בהערכה איכותנית של מורים המתייחסת לכלל ההיבטים של עבודתם, ובכלל זה משוב ממעגל מעריכים רחב; ולאפשר שימוש בכלים של הערכה מעצבת בתוך בית הספר לעבודה פנימית שלו על טיוב תפקודו.

## 2.4 הערכה ומדידה: סיכום

---

בית ספר הוא גוף כפול זהויות. מצד אחד הוא ארגון בעל מאפיינים תרבותיים משלו, ככל ארגון סגור, ומצד אחר הוא חלק ממערכת חינוך מקומית ומדינתית. שימוש ראוי במדידה ובהערכה של בתי ספר הוא שימוש שמאפשר לצוות בית הספר לכוון את פעולותיו לשיפור ולהתייעלות, ולמערכת בכללה – להשוואה בין בתי הספר כיחידות ארגוניות.

מעצם מהותה מערכת החינוך נתונה, ונתונים בתי הספר כארגונים בתוכה, בשינוי מתמיד. מדי שנה בשנה יוצאים תלמידים מן המערכת וחדשים נכנסים לתוכה. הצורך במדידה של איכות העבודה של בעלי התפקידים במערכת זו נובע גם מן השינוי ומן החד־פעמיות שבעיסוק בבני אדם, שהוא לעולם משתנה ומחייב התאמות. בדיקה מתמדת של ביצועים, של נקודות מוצא ושל התאמת פעולות שגורות נחוצה בהקשר זה במיוחד. דווקא משום כך ההערכה המסכמת, הכמותית והמשווה שמציגה תוצאה כפסיקה שיפוטית מקשה על שיפור בתפקוד. למעשה, היא משתקת אותו. ההערכה הראויה למערכת מסוג זה, לעבודתם של מורים, היא הערכה מעצבת, שמציבה מראה לפני מוערכיה ככלי קבוע של הֶכוֹונה.

צוותי ההוראה שנסקרו הביעו תמיכה גדולה בהרחבת פעולות ההערכה האיכותנית של עבודתם, ובפרט באמצעות פעולות של הערכה עצמית. הם הביעו רצון רב לבדיקת האיכות של עבודתם, לבקרה עליה ולשימוש בהערכה ככלי עזר לשיפור ולא ביטאו כל חשש ממנה.

ספרות המחקר שסקרנו מלמדת על בעיה מובנית בעריכת מדידות חיצונית. פעולת המדידה עצמה עלולה להזיק, שכן היא גורמת למתח וללחץ בתוך הצוותים ויש בכוחה להשפיע לרעה גם על היחסים בתוך קהילת בית הספר הרחבה. גם המשתתפים ב־דיון המנהלים שקיימנו ציינו שהמדידות הרשמיות שעושה משרד החינוך נתפסות כעונש, ולא ככלי מנחה ומכוון.

מכל אלו עולה שיש לאפשר את ההערכה הפנימית ולעבות אותה לשם הכוונה מתמדת של העבודה השוטפת. כל רכיבי ההערכה פועלים יחד, כמחזור מלוכד של תהליכי למידה ושיפור. שימוש בכל הרכיבים ככלי להגברת היעילות מחייב בנייה של תרבות הערכה בית ספרית, ששיתוף פעולה ואמון הם רכיבי יסוד בה.

## **2.5** **המלצות**

סקירת ספרות המחקר בישראל ובעולם העלתה, אם כן, כי בהערכה ובמדידה אפקטיביות פועלות שתי מערכות הערכה משווה. האחת היא ההערכה בין בתי ספר. הערכה זו מתמקדת בהישגיו של ארגון ביחס להישגי מקביליון, והיא משתמשת במדדים חיצוניים ואחידים לכל בתי הספר. לצידה יש לפתח הערכה מעצבת, שתכליתה לכוון את העשייה. מדדיה של ההערכה המעצבת עשויים להתפתח ולהשתנות, כחלק מתהליך ארגוני מתמיד. סוג זה של הערכה נועד לסייע לארגון לשפר את ביצועיו שלו עצמו. תחומי הערכה אפשריים במסגרת זו הם היחס למקצוע ולערכיו, כאמור לעיל.

להלן נציג שלושה עקרונות ליישום אפקטיבי של מדידה והערכה של ביצועי בתי ספר. העקרונות שלובים זה בזה וממשמעים זה את זה.

### (1) פיתוח אתיקה של הערכה

כדי שההערכה תוכל להיעשות ביעילות, נחוצה נטיעה שלה בתרבות מקבלת וקשובה. ככל שמורים תופסים את ההערכה כגזר דין, כך מעוקרת האפשרות להשתמש בהערכה לשם טיוב הפעילות של בית הספר.

ההסתייגויות שהוזכרו בפרק זה מפעולות ההערכה הנפוצות מחדדות את החשיבות שבפיתוח אתיקה של הערכה בבית הספר כארגון, נוסף על הפיתוח של כלי ההערכה. לשם כך יש לבסס שיח מכבד בין מערכים ומוערכים, להציג מלכתחילה קריטריונים בהירים ולפתח אותם כחלק מעבודת הצוותים בבית הספר. אפשר שמעגלי ההערכה יהיו מגוונים: הערכה כלפי מורים כיחידים או הערכת צוותים בהקשרים שונים. חשוב לזכור כי מול ערך השקיפות עומדת הגנת הפרטיות, ויש לאזן את החשיפה של ממצאי ההערכה מול הפרטיות של המוערכים.

פיתוחה של תרבות אמון קשור במערכת החינוך קשר הדוק להגדרת תפקידים של המפקחים במערכת. במצב הנוכחי, תפקידים של המפקחים הוא לוודא כי בתי הספר מתנהלים על פי ההנחיות הריכוזיות המגיעות ממשרד החינוך. כפי שעולה מהספרות ומעדויות אנשי החינוך שהתייעצו איתם, שיטת הערכה זו נתפסת ככלי לענישה ולא ככלי לפיתוח מקצועי, והיא אינה יכולה לשמש הבסיס של תרבות אמון.

לפיכך אנו ממליצים להגדיר מחדש את תפקידים של המפקחים כמי שמוטל עליהם לוודא שעקרונות משרד החינוך מיושמים כיאות ומסייעים לאנשי החינוך להתפתח ולהשתפר בתפקידם, ולא כמי שאמונים על וידוא יישום ספציפי ומוגדר של העקרונות הללו באופן מוגבל ומוגדר מראש. כלומר, על המפקחים להיות אמונים על בדיקת ההתאמה של הפעילות לעקרונות המנחים ולאבני הדרך שמציב משרד החינוך, אך לא לכפות על בית הספר יישום ספציפי וקשיח של עקרונות אלו.

עיקרון זה מקבל משנה תוקף מממצאי הפרק הקודם, שלפיהם הון חברתי ורמות אמון גבוהות בין הגורמים האמונים על החינוך הם חיוניים לצורך ביזור סמכויות מוצלח בתחום החינוך ותפקוד מיטבי של המערכת בכללותה.

## (2) לא על הציונים לבדם: הערכת מורים כהליך מתמשך

מדידת השליטה של התלמידים בתחום דעת מסוים לא רק שאינה יעילה ואינה בודקת את מה שחשוב לצורך בחינת העמידה של המערכת במטרותיה, אלא שהיא גם מרחיקה את אפשרות קיומה של בדיקה של איכות עבודת המורים.

הן סקירת הספרות והן הסקר שערכנו מלמדים כי פעולות המדידה הללו מכבידות על המורים ומעבירות מסר של חוסר אמון; יש להן תכלית מסכמת, בבחינת גזר דין שאין אחריו ערעור. לעומת זאת ניכר החסר בפעולות הערכה לעבודת המורים ביחס למכלול פעולות ההוראה, כגון הנחלת מיומנויות, התאמת מטלות לתחומי תוכן ופיתוח יחסי מורה-תלמיד, כמפורט במסמכי ראמ"ה ובמסמך הניו זילנדי שהוזכר לעיל. צוותי ההוראה שנסקרו במחקרנו הביעו תמיכה גדולה בהגדלת מספר פעולות ההערכה האיכותנית של עבודתם, ובמיוחד באמצעות פעולות להערכה עצמית (תרשים 6). בניגוד לביקורת המוטחת לא אחת בעובדי מערכת החינוך בישראל, משתתפי המחקר כאן אמרו כי הם מעוניינים בבדיקת איכות ובקרה על עבודתם, כי הם מבקשים להשתמש בהערכה ככלי עזר לשיפור וכי הם אינם חוששים מפניה או מתחמקים ממנה.

פיתוח כלים למדידה ולהערכה אישית וקבוצתית, פיתוח הערכת עמיתים, ליווי צוותים והנחייתם כקבוצה מעריכה – כל אלה הכרחיים לצורך בדיקה מתמדת של אפקטיביות המערכת. יתר על כן, רכיבים אלו של ההערכה צריכים לקבל ביטוי ממשי גם בהכשרה ובפיתוח המקצועי של המורים כדי שיבואו לידי ביטוי בתוך פעילותה של מערכת החינוך (לפירוט נוסף בסוגיה זו ראו בפרק הבא).

## (3) הערכת 360°: מעגל מעריכים

פעולות הערכה אפקטיביות הן הפעולות המתבוננות בגורם המוערך מזוויות רבות, בדגם המעגל: אין די בהערכת ממונים; יש ללוותה בהערכת עמיתים ובהערכת כפיפים, ואצל מורים – גם בהערכת תלמידים. אף שהמלצה זו עשויה להישמע מפתיעה, נעשה בה שימוש בקוריאה הדרומית, שהיא מדינה מובילה בדירוג העולמי של החינוך, בד בבד ונוסף על ההערכה הפנימית של בית הספר את עצמו ושל המורים את עצמם.

**לוח 3**

**מדידה והערכה של מערכת החינוך: סיכום ההמלצות**

מטרות המדידה וההערכה	הגורם האמון על ההערכה והמדידה	סוג ההערכה או המדידה	
בחינת בחי הספר בידי המדינה בתוקף האחריות שלה; בחינת בחי הספר את עצמם ככלי לטיוב פעולתם	שני גורמים: המדינה (מעט ככל האפשר) ובית הספר	פיקוח של המדינה על עמידת בחי ספר ביעדים שקובעת מערכת החינוך; בד בבד בחינה עצמית של בחי הספר את עמידתם ביעדים שהציבו לעצמם	<b>דגשים כלליים לשימוש במדידה והערכה</b>
בחינה של עמידת בית הספר ביעדים שהציב לעצמו, שימור הצלחות ותיקון של הטעון שיפור	בית הספר	דגש על הערכה שוטפת ומעצבת, המשחפת בעלי עניין רבים בתוך בית הספר	<b>הערכה ומדידה פנימית בבית ספר, בידי מעגל מעריכים</b>
רפלקסיה על עבודתם של המורים וטיוב עבודתם	בית הספר והמורים עצמם	הערכה מעצבת וחלופות למדידה והערכה	<b>הערכת מורים שלא באמצעות הישגי תלמידיהם, לצורך עיצוב ההוראה ושיפורה וכתהליך מתמיד</b>
דגש על הבעלות של המורים על התהליך מתוך רצון להתפתחות מקצועית	דגש על שיתוף המורים עצמם בהליך ההערכה וביישום תוצאותיו		<b>אתיקה של הערכה</b>

## פרק 3

### פיתוח מקצועי לצוותים מובילים

העברת סמכויות מגורם קובע מדיניות היא יעילה רק בתנאי שהיחידה הארגונית שאליה מועברת הסמכות אכן ערוכה לקבלה. בפרק זה נברר מהם הכלים הנדרשים לצוות בית הספר לצורך ביזור של פעולות ותחומים שהם חלקים בפסיפס של פעולות החינוך המדינתי. ובמילים אחרות, איזה פיתוח מקצועי ייחשב הכנה ראויה לביזור סמכויות, מצד אחד, ואיזה ייחשב הכנה ראויה ליצירת תרבות של הערכה ומדידה עצמית בבתי ספר, מן הצד האחר. כדי לבחון סוגיה זו נתחיל מקישור נושא הפיתוח המקצועי עם סוגיות שדנו בהן בפרקים הקודמים, כלומר ביזור ואמון בצוותים החינוכיים (3.1). לאחר מכן נבחן את הספרות העוסקת בתוכניות הכשרה למנהלים (3.2), בפיתוח מסוגלות צוותית (3.3) ובסוגי ההכשרה הניהולית הקיימים בישראל (3.4). את הדיון בפיתוח המקצועי לצוות החינוכי נחתום בהמלצותינו (3.5).

#### 3.1

### פיתוח אמון ומסוגלות: תנאי הכרחי לביזור מוצלח

ספרות המחקר מראה כי תהליכים של העברת סמכויות במסגרת ביזור החינוך משפרים ביצועים במקומות ששוררת בהם תחושת שותפות ואמון מלכתחילה. מכאן שהאקלים הבית ספרי הוא מנבא הצלחה בתחום של בניית אוטונומיה בקרב צוותים (Admiraal et al., 2021). מסקנה דומה מדגישה את חשיבות ההון החברתי, שבכללו רמת אמון גבוהה, כמאפשר לביזור לשפר את תפקודה של מערכת החינוך (Sholderer, 2017). במחקר שנעשה בישראל נמצא קשר מובהק בין אקלים של אוטונומיה בית ספרית, אפשרויות של אוטונומיה פדגוגית ותחושת מקצוענות בקרב צוותי חינוך. שלושת אלה עשויים לנבא הצלחה של אוטונומיה כזו (בוגלר ואח', 2019).

מכאן שפיתוח מקצועי שיעניק לצוותי בתי ספר כלים יעילים להגברת האוטונומיה צריך לכלול התייחסות ממוקדת לחיזוק הקשרים בתוך הצוותים, בד בבד, ואף כתנאי מקדים, עם פעולות של העברת אחריות.

הפסיכולוג אלברט בנדורה הציג כבר בשנות ה־70 של המאה ה־20 את הקשר בין האמון של הפרט ביכולתו לבצע משימה לבין איכות הביצוע שלה (Bandura, 1977). בנדורה הראה גם כי תחושת הביטחון שמרגישים מורות ומורים ביכולתם לעבוד כצוות לטובת תלמידיהם מקדמת את הישגי התלמידים (Bandura, 1993). הוא טבע בהקשר זה את המונח "מסוגלות צוותית" (collective efficacy) והגדיר אותה כ"אמונה משותפת של קבוצה ביכולתה לבצע את הנדרש לצורך רמות הישג נתונות".

מחקרים שנעשו בעקבות בנדורה חזרו על המסקנה בדבר הקשר שבין תחושת הביטחון של צוותי מורים ביכולות הצוות שהם חברים בו לבין הישגי תלמידיהם (Donohoo, Hattie, & Goddard, Hoy, & Woolfolk-Hoy, 2000). מחקר אחר (Eells, 2018) מתאר עבודות שמצאו קשר בין מסוגלות צוותית לבין יצירתיות בהוראה, ריבוי תחומים נלמדים וגמישות במעבר מתחום אחד למשנהו. המחקר הזה מזכיר בין השאר מחקר אחר (Hattie, 2016) הטוען כי השפעת המסוגלות הצוותית של מורים על הישגי תלמידיהם עולה על השפעתם של גורמים אחרים, ובכללם זו של הרקע הכלכלי-חברתי של התלמידים.

על מנהלי בתי ספר וגורמים ממונים אחרים לפעול באופן יזום כדי להעלות את המסוגלות הצוותית; עליהם ליזום פעולות משותפות שייצרו תרבות ארגונית משותפת, לספק לצוות הזדמנויות לקבל החלטות, לדאוג לליוי של בעלי ניסיון ולטפח את אמון הסביבה הבית ספרית ביכולות של הצוות (Pierce, 2019).

ההכשרה לתפקיד בתחום החינוך עוסקת בחלק ניכר שלה בהכשרות מנהלים, קודם לכניסה לתפקיד ולפיתוח המקצועי שבמהלכו.<sup>24</sup> נפתח בסקירה בעניין זה ונתייחס לאחר מכן גם להכשרות צוותים.

24 הכשרה לתפקיד ניתנת במהלך הקריירה – כמו פיתוח מקצועי, שלא כמו הכשרה למקצוע – כגון הכשרת מורים לקראת קבלת תעודת הוראה.

### 3.2

## תוכניות הכשרה למנהלים: אתגר המנהיגות בעת שינוי

השינויים במערכות החינוך בעקבות התפתחויות מהירות ורפורמות ארגוניות מחדדים את חשיבות העיסוק בצורך להתאים את ההכשרות לתפקידי ניהול לשינויים מהירים. ניהול בית הספר שילב באופן מסורתי אדמיניסטרציה והוראה עם מידה מסוימת של פיקוח (Greany & Earley, 2017). ואולם בעשורים האחרונים מחייב תפקיד זה גם מנהיגות פדגוגית ומקצועית והתנהלות עסקית הכוללת יזמות, ניהול משא ומתן ושיווק. מלבד אלה הוא מערב יותר ויותר גם דיאלוג עם גורמים בתוך בית הספר ומחוצה לו. לרשימת השינויים שעל צוותי ניהול להתמודד עימם אפשר להוסיף גם את היחס לתלמידים כאל לקוחות, את התחרות המועצמת בין בתי ספר, את המעורבות הרבה של הורים בקבלת ההחלטות בבית הספר ואת הדרישה לממש מדיניות חינוכית של הכלה. רכיבים אלה עשויים להיות פרי של העדפה ערכית, ומנהלים חשים לעיתים כורח לקבל את השינויים בלא שיש להם עניין אישי אמיתי באתגרים החדשים (Gobby, Keddie, & Blackmore, 2018; Brauckmann, Pashiardis, & (Ärlestig, 2020).

תשומת לב מיוחדת מפנים חוקרים אל החסר בהכשרת מנהלים לפיתוח הצוות הבית ספרי שלהם. ביקורת נמתחת, לדוגמה, על חלקיות ההכשרה לניהול בבתי הספר בצ'כיה (Lisnerova, Šafránková, & Urbanová, 2020). מועמדים לניהול בתי ספר נדרשים ללמוד תוכנית ייעודית באקדמיה הכוללת לימודים והתמחות. אלא שלפי הביקורת, חסרה בתוכנית, ואף בהתמחות, התייחסות לכלל תחומי הניהול דוגמת ניהול כוח אדם, פיתוח מקצועי של צוות ההוראה, ניהול משאבים ותקשורת עם עובדים.

היבט זה של הכשרת מנהלים לתקשורת עם עובדים, ברקע השינויים התכופים במערכת, בולט גם בשני מחקרים אחרים, המצביעים על תסכול גובר בקרב צוותי חינוך באשר לצורך להתאים את ההוראה לשינויים נדרשים אגב צמצום האוטונומיה החינוכית שלהם (Cabral et al., 2019; Day, 2020). מהלך של חיזוק אוטונומיה בית ספרית נעשה בפורטוגל, אך הוא לא עמד בציפיות ממנו



בשל מחסור בהכשרה – החל משנת הלימודים 19/2018 אפשר משרד החינוך הפורטוגלי לכל בתי הספר גמישות ב־25% מתוכנית הלימודים, אבל היעדר פיתוח מקצועי מתאים יצר תסכול בקרב הצוותים שהפעילו אותו (Cabral et al., 2019).

בצד הביקורת על הכשרת מנהלים בלתי מספקת לעומת השינויים במערכת נראה כי בניסיונות מוצלחים יחסית להתאים את הכשרת המנהלים לשינויים הנדרשים מכלל המערכות מתרחשים ליווי מתמשך (mentoring) של המנהלים לתוך התפקיד וכן הכשרה לעבודה עם הצוותים. בסלובקיה, לדוגמה, מופעלת תוכנית פיתוח מקצועי למנהלים שנועדה להכשירם בזמן העבודה (on-the-job training) (Hašková, 2019). התוכנית מסייעת לצוותי ניהול להתאים את עצמם לתפקידים בשנתיים הראשונות לכניסתם אליו. כך גם בשוודיה, בתוכנית פיתוח מקצועי למנהלים המיושמת לאחר קבלת המינוי ותוך כדי עבודה. היא נחשבת יעילה במיוחד הודות לדגש המושם בה על ההקשר המקומי ועל האתגרים הספציפיים שעמם נדרשים להתמודד צוותי ניהול בבתי הספר שהם מנהלים (Brauckmann, Pashiardis, & Årlestig, 2020).

פיתוח מקצועי של מנהלים, בייחוד במה שקשור לעבודתם עם הצוותים שלהם, חשוב ביותר, אך עדיין חסר בתוכניות ההכשרה למנהלים במרבית המדינות של ארצות הברית. חוקרים (Hedges et al., 2020) גורסים כי רצוי שתוכניות ההכשרה כאלה תהיינה חלק מתהליך ההכנה ומתן הרישיון למנהלים. כיום, בבתי הספר בזיכיון (שלא נדרש ממנהליהם רישיון), מנוהל הפיתוח המקצועי בעיקרו בידי רשתות ואגודות המפעילות את בתי הספר, משום שאף בהם חשים בצורך בהכשרה ובפיתוח מקצועי למנהלות ומנהלים.

נראה, אם כן, כי אף שיש בהכשרות של מנהלות ומנהלים של בתי ספר רכיבים של פעילותם הפדגוגית, בכל זאת הם נכנסים לתפקידם בלי כלים להובלת צוות ולניהול ארגון. אותם כלים ניתנים במקצת המדינות, כפיתוח מקצועי ובליווי אישי, אולם בדרך כלל מנהלים נאלצים להתמודד בעצמם עם אתגרים רבים אלו.

### 3.3

## פיתוח מסוגלות צוותית

בסקירה של פעולות פיתוח מקצועי של צוותי הוראה שיוזמים בתי ספר בהולנד מוצגת הלמידה המשותפת של צוותי בתי ספר, ובכלל זה ביצוע מחקרים משותפים, ככלי אשר מלבד פיתוח הידע וקידום המקצוענות גם בונה אוטונומיה קולגיאלית, קרי תחושת שיתוף ואמון בתוך הצוותים (Admiraal et al., 2021). הטענה היא שתחושת שיתוף זו יוצרת גם הזדהות של הצוותים עם החזון העיקרי של בית הספר. במחקר שבדק הערכה חליפית בקוריאה הדרומית נטען כי למידה מבוססת פרויקטים, שנעשית בתוך צוותי הוראה כקהילה לומדת, מובילה לחיזוק של תחושת המקצוענות בקרב צוות ההוראה (Choi, Lee, & Kim, 2019).

שימוש בתצפיות הדידות של מורים בנורווגיה הוא כלי לפיתוח עבודת הצוות (Jensvoll & Lekang, 2018). התברר כי השימוש בתצפיות ההדדיות בקרב צוות ההוראה הגביר את השיתופיות הצוותית. ולא זו בלבד אלא שהתצפיות ההדדיות גם הביאו לחיזוק תחושת המקצועיות של חברי הצוות וללקיחת בעלות מצידם על תהליך הפיתוח המקצועי שמתרחש בו.

אפשר שצוות ההוראה ישתתף גם ברכיבים של הניהול העצמי של בית ספר החורגים מנושאי ההוראה עצמה (שושני, שואף-קולביץ וברון, 2021). פעולה זו יכולה להיות חלק מתהליכי ביזור המעבירים אל בתי הספר מגוון סמכויות אוטונומיות. כך באשר לתקציבים, כוח אדם ופעולות מינהל למיניהן, וכך באשר לפעולות ארגון נחוצות לצורך שינויים בתוכניות הלימודים ובדרכי הלמידה. השתתפות של צוותי בתי הספר בפעולות ארגון וניהול של בית הספר יש בכוחן לקדם תחושת בעלות של מורים על התהליך והזדהות עימו (שטאובר, קדרון וזליבנסקי אדן, 2021; Day, 2020), ואף ליצור תחושת אמון והשתייכות ארגונית.

ביזור הסמכויות לבתי ספר יכול לשמש הזדמנות ליצירת אוטונומיה קולגיאלית, המחייבת השקעה בבנייתה בתוך הצוות. כך אפשר לבסס את יכולתם של המשתתפים לחדש ולשנות תוכניות לימודים ודרכי הוראה. עם יוזמות כאלו נמנה לימוד צוותי בנושא שינוי בדרכי ההוראה או בתוכני ההוראה באמצעות יצירת קהילות למידה של מורים בתוך בית ספר או בשיתוף צוותים של כמה בתי ספר (Day, 2020).

במילים אחרות, פיתוח מקצועי של צוותי הוראה יכול לסייע ליצירה של תחושת מסוגלות צוותית בשני אופנים: במישרין, כאשר הפיתוח המקצועי מתרכז בשיתופי הפעולה בתוך הצוות; או בעקיפין, כאשר שיתופי הפעולה מביאים את הצוות לפעולה משותפת שתכליתה הגלויה אחרת.

### 3.4

## הכשרה ופיתוח מקצועי של צוותי ניהול בישראל

תוכניות ההכשרה לקראת תפקיד הנהוגות במערכת החינוך בישראל מכוונות בעיקרן למנהלים, קודם לקבלת התפקיד ובשלביו הראשונים. מכון "אבני ראשה"<sup>25</sup> מכשיר את מנהלי בתי הספר בישראל ועוסק גם בפיתוח מקצועי של מנהלים. המכון גם מפעיל תוכניות לפיתוח מקצועי לצוותי ניהול, ובכללן ליווי והנחיה של מנהלים חדשים בידי מנהלים ותיקים ובמסגרת קבוצת עמיתים; תוכנית חשיפה לשיטות ניהול במגזרים הראשון, השני והשלישי; תוכנית המשך של פיתוח מקצועי בתהליכים עתירי סיכון; ותוכנית לשימוש בטכנולוגיות לצורך קידום תפקידי ניהול. המכון גם מכשיר מנהלים ותיקים לשמש חונכים למנהלים חדשים.

שחקן חשוב נוסף שפועל בתחום ההכשרה למנהיגות חינוכית הוא בית הספר למנהיגות חינוכית של קרן מנדל, גם הוא בשיתוף משרד החינוך. התוכנית שמציע בית הספר, מאז שנת 1992, עוסקת בגיבוש זהות חינוכית מקצועית ובקידום חדשנות חינוכית. ההוראה נבנית סביב צורכי הלומדים וכוללת גם חונכות אישית והוראה מבוססת מחקר, לצד השתתפות בסדנאות קבוצתיות. התוכנית מתייחסת לניהול בחינוך בכלל ואינה ממוקדת בניהול בתי ספר.

בצד אלה מפעילים גופים נוספים תוכניות לפיתוח צוותים ומנהלים, מקצתן – בשיתוף משרד החינוך. למשל – תוכניות הקרן לעידוד יוזמות חינוכיות, המדריכה מורים במוסדות חינוך, או התוכנית "מפרש – מרחב ליזמות חינוכית", הפועלת

25 "אבני ראשה – המכון הישראלי למנהיגות בית ספרית" הוקם בשנת 2007 ביוזמה משותפת של משרד החינוך ושל קרן יד הנדיב בעקבות אחת ממסקנות ועדת דוברת (2005).

לפיתוח יזמות וחדשנות עם צוותי הוראה בבתי ספר. יש גם תוכניות עם עובדי חינוך כיחידים. דוגמאות: התוכנית "חותם" למנהלים והתוכנית MindCET, המציעה למורים להתפתח כסוכני שינוי. גם רשתות החינוך מפעילות תוכניות השתלמות פנימיות עבור צוותיהן במגוון תחומי דעת וכישורים.

מכל אלו מובן שנושא הכישורים הנדרשים לניהול בית ספר ולקידום הצוות שבו מוכר במערכת החינוך הישראלית. עם זאת, מסקר עובדי ההוראה שביצענו ומהדיונים שערכנו עם מנהלים בעקבותיו עולה בבירור כי לדעתם מערכת החינוך אינה עוסקת דייה בפיתוח מקצועי מתאים, ואף אינה מתקצבת או מתעדפת את פיתוחם המקצועי של המורים די הצורך.

וכך, 74% מאנשי החינוך שהשתתפו במחקר שלנו הסכימו עם ההיגד שנדרשת הכשרה נוספת של מנהלים על מנת להעשיר את כלי הניהול שלהם, 75% הסכימו כי נדרשת הכשרה נוספת של כלל אנשי הצוות בשביל לשפר את יכולותיהם בביצוע מדידה והערכה עצמית של בית הספר, 84% הסכימו כי אנשי הצוות מעוניינים לקיים שיתופי פעולה רבים יותר ולהשתתף בהנהלה השוטפת של בית הספר אך אין מנגנונים שיוכלו לתגמל אותם על כך, ו-71% הסכימו כי נוהלי משרד החינוך אינם מאפשרים זאת.

המנהלים שהשתתפו בדיון שלנו בעקבות ממצאים אלו היטיבו להסביר:

דווקא בתור מנהלת שמאוד מחשיבה מדידה, ומפני שמאוד חשוב לבצע הערכות כחלק מהעבודה, אני חושבת שצריך להשקיע בזה. זה כלי שחסר ממש – הייתי רוצה שהמערכת תדאג לתת לנו הכשרות, ובסך הכול זה יוריד עומס מהמפקחים. תִּלְמְדוּ אותנו ותסמכו עלינו. אנחנו יודעים את העבודה. (ה', מנהלת בית ספר יסודי)

זה חלק מהאישיות של המורה – הרצון לתרום, הרצון לתת. לצערי הרב, המערכת שוחקת עם הזמן, וגם מורים שבאו בהתחלה עם מוטיבציה, במשך הזמן הולכים אחורה. אבל אם ידעו לתגמל כמו שצריך, מורים יהיו דוגמה לקבלת אחריות ניהולית. אני לא מדבר על כסף, לא בהכרח. מהניסיון שלי – הכבוד, המקום של מישהו ששומעים אותו, יכול להיות לא פחות חשוב. (נ', מנהל תיכון)

נוסיף בעניין זה כי כמה מהמנהלים הסתייגו מאמירתו של נ'. לדעתם, בשל השחיקה במעמד המורה בחברה, רוח ההתנדבות הנזכרת נפוצה פחות משהייתה פעם, והיום חלק גדול מהמוטיבציה של הצוותים החינוכיים נגזרת מן התגמול הכלכלי, שאיננו מספק (ראו נספח 2).

נוסיף כי נראה שיש מקום נרחב לפתח את המסוגלות של צוותי ההוראה בבתי הספר. לשם כך יש להפעיל תוכניות ייעודיות ולקשור בין הפעלתן לבין החלטות מערכתיות על ביזור.

בפרק זה הדגשנו, אם כן, כי ההכרה בחשיבותה של מסוגלות צוותית לקידום ההצלחה של בית הספר בהשגת מטרותיו מאירה את הצורך בפיתוחה. המסקנות העולות משני הפרקים הקודמים מאירות את החסרונות שבהימנעות מפיתוח כזה:

(1) ביזור הסמכות לבתי ספר בלי להקדים לכך פיתוח של הצוות ייצור פערים בין בתי ספר שלאנשי הצוות שלהם מסוגלות גבוהה לבין אחרים. התרחבות פערים היא הסכנה שבביזור, וממנה יש להימנע;

(2) מדידה והערכה השוואתית-כמותית של הישגי בתי ספר שאנשיהם נבדלים ברמת המסוגלות הצוותית שלהם תשקף הבדלים ידועים מראש. לכן עצם ביצועה מגביר לחץ והשפעתו שלילית.

פרק זה הוא האחרון בשלושת הפרקים המציגים את כלי המדיניות שבחנו במחקרנו זה. הפרק הבא מוביל למסקנות ולהמלצות העיקריות העולות משילוב התובנות של שלושת הפרקים. אך ראשית נציג את המלצותינו בנושא הכשרת המורים.

### 3.5

## הכשרת צוותי הוראה: המלצות

לאור המחקרים שנסקרו בפרק זה, והעמדות שהביעו המשתתפים בדיון המנהלים שקיימנו (נספח 2), הצעתנו בעניין הפיתוח המקצועי של צוותי ניהול וצוותי הוראה עומדת על שני יסודות.

### (1) בית הספר: חממה לפיתוח יזמות בחינוך

הספרות מלמדת כי טיפוח אקלים שיתופי בתוך בית ספר מוצלח יותר כאשר המכנה המשותף התרבותי הוא רחב דיו. מכאן ששקידה על טיפוח תרבות של שיתופי פעולה עשויה לקדם אותה. בעניין זה אנו מציעים לקדם הזדמנויות לשיתוף פעולה בין חברי צוותים המקבלים על עצמם תפקידים לביצוע משותף. כמו כן אנו מציעים להוסיף תגמול על יזמות ופיתוח תוכן ובתוך כך לעודד תוכניות בין-תחומיות ורב-תחומיות.

הצעה זו מכוונת לקו שונה מזה שמשרד החינוך מכון אליו לעת הזאת. בתוכנית גפ"ן, שמספקת למנהלים תקציב גמיש לצורך רכישת תכנים ושירותים שאושרו על ידי משרד החינוך, יש תכנים שמתפוסתו, ועל יסוד דברים שאמרו משותפי הדיונים, עשויים להיות מפותחים בידי הצוותים בבתי הספר עצמם. אנשי משרד החינוך שהשתתפו בחלק מן הדיונים הסבירו בהקשר זה כי יזמות לפיתוח תוכני חינוך בתוך בית הספר עצמו הן נדירות וכי מנהלים מתקשים על פי רוב לשבץ בתוכנית הלימודים של בית הספר תכנים מתקדמים או תוכניות ייחודיות.

אנו מציעים לשקול מנגנון תגמול לצוותי מורים על פיתוח של תוכני הוראה, כמקובל במדינות מובילות בחינוך כמו אסטוניה, פינלנד, קוריאה הדרומית ושוודיה. הצעתנו היא לעשות זאת באמצעות התקציב המיועד לגפ"ן. במילים אחרות, אנו מציעים להרחיב את יעדי התוכנית מהיעדים של מתן גמישות תקציבית בלבד ובחירה בתכנים פדגוגיים מתוך רשימה מאושרת בלבד באופן כזה שהיא תאפשר גם יוזמה פדגוגית עצמאית של צוות המורים בתוך בית הספר.

בנוסף אנו מציעים לעודד צוותי מורים לפתח תכנים במסגרת הסלים הקבועים בגפ"ן, כדי שיוזמות חינוכיות וידע שפותח בבית ספר אחד יוכלו לשמש גם אחרים. נדגיש כי במצב הקיים, גם אם הידע והמומחיות הנדרשים להפעלת תוכניות חינוכיות מיוחדות – כמו סיורים לימודיים, פעילויות חברתיות או תמיכה בתלמידים מאותגרים מכל מיני סיבות – קיימים בתוך הצוות, תוכנית גפ"ן אינה מאפשרת למנהל לתקצב פעילות זו במסגרת בית הספר, אלא רק לרכוש אותה מספק חיצוני. מגבלה זו נשמעת לפחות לכאורה כביטוי של חוסר

אמון ביכולתו של הצוות החינוכי המקומי לספק מענים לצורכי בית הספר. אנו טוענים כי מתן אמון בצוות צפוי להועיל למורים ולמערכת כאחד וכי יש לעודד פיתוח יוזמות פנימיות.

אימוץ המלצה זו יאפשר לבית הספר להיות חממה ליוזמות חינוכיות חדשניות. במסגרת חממות אלו יוכלו בתי הספר והמורים ליזום תוכניות לימודים חדשות (בהיקף מוגבל) ובהשגחה גמישה יותר של המנהלים ומשרד החינוך. יוזמות שיצליחו יוכלו לעבור את מנגנון האישור המחמיר יותר שיידרש לצורך אימוץ התוכנית בידי בתי ספר אחרים. אף שברור כי פיתוח תכנים מסוג זה לא יתאים לכל בתי הספר, מדובר בנדבך חשוב בתהליך העברת הסמכויות, ואנחנו מאמינים כי יהיו בתי ספר רבים שהצעה זו תוכל לשרת.

## **(2) פיתוח סל כלים להערכה מעצבת פנימית לבית הספר**

הערכה מעצבת היא, כאמור, הערכה איכותנית המתמקדת בפיתוח המקצועי של המורים ובהתקדמות שלהם לכיוון השגת המטרות שנקבעו בשיח משותף. כפי שצינו, הערכה זו יכולה להיות אישית, של המורה מול עצמו, פנימית לצוות ההוראה או בדיאלוג עם גורמים אחרים, כמו ארגוני עובדים, ההורים ואף התלמידים. חיזוק ההערכה המעצבת, ובייחוד ההערכה הפנימית של בית הספר, הוא תוצר ראוי של פיתוח התרבות הארגונית. אמון הדדי בתוך צוות עובדים הוא תנאי הכרחי לקיומה של הערכה עצמית, אישית וארגונית, ולכן זהו תחום שחיוני לשלב בתוך סל התחומים והכלים הנלמדים בתוך קהילת העובדים.

מעבר לחשיבות שברכישת כלי ההערכה בתוך צוות בית הספר, נדגיש כאן כי יש לשלב רכיב חשוב של כלי ההערכה המעצבת עוד בשלב הכשרת המורים. הפיתוח בתוך בתי הספר קשור קשר הדוק לסל הכלים שאיתו מגיעים מורים חדשים למערכת, והוא הבסיס לפיתוח המקצועי הנוסף בהמשך דרכם בתחום החינוך. המלצה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח העובדה שרבים מהמורים החדשים עוזבים בשלוש השנים הראשונות לעבודתם, ולא רק בגלל תנאי ההעסקה אלא גם בשל היעדר האמון והאוטונומיה הפדגוגית.

ולבסוף, חיזוק האמון, ובכלל זה האמון ביכולתו של בית הספר להעריך את עצמו ולהשתפר, הוא תנאי הכרחי לתהליך מוצלח של ביזור סמכויות.

במחקר מדיניות זה שמנו לנו למטרה לבחון את הידע הקיים בספרות המקצועית ובספרות המחקר על המעשים הנחוצים לפעולה אפקטיבית של מערכת החינוך:

(1) ביזור סמכויות לבתי ספר בד בבד עם צמצום האפשרות לתחרות ביניהם; עידוד שיתופי פעולה בין בתי הספר על ידי הרשויות המקומיות, שתקבלנה סמכויות לצורך כך;

(2) קידום הערכה מעצבת ככלי פנימי בכל בית ספר. ההערכה תבוצע במקביל להערכה מסכמת, חיצונית ומשווה בין בתי הספר;

(3) פיתוח מקצועי לצוותי בתי הספר כדי להעצימם ולאפשר את העברת האחריות לחינוך אל מי שמבצעים אותו הלכה למעשה.

אנו מקווים כי המסמך יסייע בהבהרת מונחים, מושגים ויסודות רעיוניים וכי הוא ישמש פלטפורמה הולמת לפיתוח דיון על כלל הרכיבים. אנו סמוכים ובטוחים כי השימוש בהמלצותינו יוכל לבסס מנגנון יעיל של איזונים ובלמים לטובת ההתקדמות של המערכת לעבר השגת יעדיה.



## סקר עובדי הוראה

תקציר

הסקר שלהלן נועד לבחון את עמדותיהם של מנהלות, מנהלים, מורות ומורים כלפי חסמים וכשלים במערכת החינוך וכלפי הצעדים המוצעים להתמודדות עימם. על הסקר השיבו 191 אנשי ונשות חינוך – 157 מורות ומורים ו־34 מנהלות ומנהלי בתי ספר (23 מנהלים ו־11 סגני מנהלים). מסיבות לוגיסטיות מדגם הסקר לא היה מייצג, היות שהמשיבים נאספו ברשתות החברתיות ובאמצעות פרסומים בקבוצות מורים ומנהלים.<sup>1</sup>

הממצא הבולט בסקר הוא התמיכה הגדולה של צוותי ההוראה (87% מהנשאלים) בהגדלת מספר פעולות ההערכה העצמית של בית הספר, ובכלל זה הצבת יעדים ובחירת מדדים למשוב עצמי. חשיבותו של הממצא עולה בקנה אחד עם ממצא נוסף – התנגדות עזה (75%) להוספת הערכה כמותית שנעשית כהערכה חיצונית על ידי משרד החינוך. המסקנה היא שעובדי מערכת החינוך בישראל, בניגוד לביקורת המוטחת בהם לא אחת, דווקא מעוניינים בבדיקת איכות ובקרה של עבודתם, והם אינם חוששים מפניה או מתחמקים ממנה. תחת זאת הם מבקשים להשתמש בהערכה ככלי עזר לשיפור, ולא כמעין "טבלת ליגה" תחרותית מספרית. להבנה זו מתחבר ממצא חשוב נוסף של הסקר – רוב הנשאלים (71%) ציינו בכלל הכלים שהיו רוצים להוסיף להכשרתם את ההכשרה לביצוע הערכה ומדידה עצמית.

עוד ממצא חשוב של הסקר הוא התמיכה הברורה של צוותי ההוראה בהעברת סמכויות ממשרד החינוך אל בתי הספר. התחום הבולט ביותר שבו רצויה

1. לבחינת מידת הייצוגיות של המדגם ביחס לאוכלוסיית המורים והמנהלים בכלל מערכת החינוך ראו לוח נ־1 בנספח 2.

בעיניהם העברת הסמכות הוא ארגון הלמידה (90% מהנשאלים, ובקבוצת המנהלים – 97%). ההעדפה של העברת הסמכות לבתי הספר בולטת גם בנושא ניהול התקציב (82%) וניהול כוח האדם (84%). נוסף כי מכל שמונה הבעיות המערכתיות שהועלו לפנייהם, מרב הנשאלים סברו כי הבעיה החמורה ביותר במערכת החינוך הישראלית היא ריכוז יתר של סמכויות בידי משרד החינוך. לעומת זאת, במענה על שאלה בדבר האפשרות להעברת סמכויות ממשרד החינוך אל הרשות המקומית, ניכרת התנגדות להעברה כזאת בתחומים של ניהול כוח אדם (66%), ניהול פדגוגי (69%) וניהול ארגון הלמידה (64%). בנושא ניהול התקציב הדעות חלוקות: כמחצית מהנשאלים תומכים בהעברתו לרשות המקומית (47%) וכמחצית מתנגדים (48%).

## רקע ומתודולוגיה

הסקר הופץ לעובדי מערכת החינוך – מנהלי בתי ספר ומורים מכלל מערכת החינוך הישראלית – בין 23 באוקטובר 2021 ל-27 בנובמבר 2021. הפצתו נעשתה בשלושה אפיקים ראשיים: רשימות תפוצה שהיו ברשותנו, החוקרים, רשימות תפוצה אישיות של חברי הצוות המלווה ובקרב קבוצות רלוונטיות ברשתות החברתיות. בבניית שאלון הסקר, בניהול הפלטפורמה להפצתו ובריכוז הנתונים סייע צוות מרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות שבמכון הישראלי לדמוקרטיה.

לאחר ניפוי המשיבים שאינם בעלי תפקיד חינוכי פעיל בבתי הספר השיבו לסקר, כאמור, 191 אנשי ונשות חינוך – 157 מורות ומורים ו-34 מנהלות ומנהלי בתי ספר (23 מנהלות ומנהלים ו-11 סגני וסגניות מנהלים)<sup>2</sup>. בשל גודלו המצומצם של המדגם נמנענו מפילוח תוצאות השאלון על פי מאפייני הרקע של המשיבים, והניתוח המוצג להלן מופיע באופן מצרפי בעבור כלל המדגם, וכן בפילוח לקבוצת המנהלים והמורים בלבד.

2 לעיון בפילוח המדגם על פי מאפייני רקע של המשיבים ושל בחי הספר שהם מועסקים בהם ראו לוח נ-1 המצורף לדוח זה.

## עיקרי הממצאים

### זיהוי בעיות בווערות

- המשיבים בסקר סימנו ארבע בעיות אקוטיות של מערכת החינוך בעיניהם (מתוך שמונה אפשרויות שהוצגו להם), כדלהלן:

(א) ריכוז יתר של סמכויות בידי מטה משרד החינוך והיעדר גמישות ניהולית (31% תומכים)

(ב) היעדר חזון חינוכי מעודכן למאה ה־21 (16%)

(ג) מחסור בתקציבים (14%)

(ד) הצורך בשיפור האיכות של עובדי ההוראה ומנהלי בתי הספר (12%)

- בעוד גם המנהלים וגם המורים דירגו כבעיה המרכזית ביותר את ריכוז היתר של סמכויות בידי מטה משרד החינוך, בקרב המנהלים בחרו באפשרות זו רוב ברור (59%) לעומת רק כרבע (כ־25%) מהמורים.

- המשיבים סימנו את ארבעת הצעדים שלהלן (מתוך שמונה אפשרויות שהוצגו להם) כצעדים שיסייעו להם להשתפר בתפקידם:

(א) תשלום גבוה יותר לצוותי חינוך (28%)

(ב) תוספת עוזרי חינוך ותומכי הוראה (19%)

(ג) תוספת תפקידים בית ספריים (15%)

(ד) הרחבת סמכויות הניהול של המנהל (13%)

המנהלים דירגו את הרחבת סמכויות הניהול של המנהל (29%) ואת תוספת התפקידים הבית ספריים (29%) כצעדים המרכזיים ביותר שיעזרו להם להשתפר בתפקידם. לעומתם, המורים רואים בתשלום גבוה יותר לצוותי חינוך (30%) ובהוספת עוזרי חינוך ותומכי הוראה (22%) את הצעדים המועדפים שיסייעו להם בכך.

### ביזור סמכויות והחלשת הריכוזיות של המערכת

- המשיבים לסקר (מנהלים ומורים) תומכים בביזור סמכויות ממטה משרד החינוך למנהלי בתי ספר במגוון תחומי אחריות: ניהול תקציב (82%), ניהול כוח אדם (84%), ניהול פדגוגי (85%) וניהול ארגון הלמידה (90%). בקרב קבוצת המנהלים תמיכה זו אף גבוהה יותר ומגיעה ל-97% בארבע הקטגוריות.
- לעומת זאת, רוב המנהלים והמורים בסקר מתנגדים להעברת סמכויות ממטה משרד החינוך לרשויות המקומיות במרבית התחומים שעליהם נשאלו: בתחומים של ניהול כוח אדם (66%), ניהול פדגוגי (69%) וניהול ארגון הלמידה (64%). בנושא ניהול תקציב הדעות חלוקות (47% תומכים ו-48% מתנגדים). בקרב מנהלי בתי הספר ישנו רוב קטן (56%) של מתנגדים לביזור סמכויות לרשות המקומית גם בתחום ניהול התקציב.

### הערכה ומדידה

- רוב גדול בקרב המנהלים והמורים (87%) סבורים כי על מנהלים וצוותים חינוכיים לבצע יותר הערכה עצמית של בית הספר (ובתוך כך הצבת יעדים ובחירת מדדים למשוב עצמי).
- רוב המנהלים והמורים (75%) מתנגדים לכך שמשרד החינוך יבצע יותר הערכה כמותית של המנהל והצוות החינוכי (כגון ביצוע מספר גדול יותר של מבחנים רוחביים דוגמת מיצ"ב).
- רוב המנהלים והמורים (72%) תומכים בכך שמשרד החינוך יבצע יותר הערכה איכותנית של המנהל והצוות החינוכי (כגון בחינת מדדי איכות תהליכיים ומשוב של המנהלים).

### הכשרה ומתן כלים

- רוב המנהלים והמורים (74%) סבורים כי נדרשת הכשרה נוספת של מנהלים שכבר עובדים בשטח על מנת להעשיר את ארגז כלי הניהול שלהם (ניהול תקציב, ניהול כוח אדם, הובלת תהליכי שינוי, גישות ניהוליות חדשניות וכיו"ב).

- רוב המנהלים והמורים (74%) סבורים כי **נדרשת הכשרה נוספת של המנהל והצוות החינוכי על מנת לשפר את יכולותיהם בביצוע הערכה ומדידה עצמית של בית הספר.**
- רוב המנהלים והמורים (71%) סבורים כי **הצוות החינוכי מעוניין לקיים יותר שיתופי פעולה בינו לבין עצמו, אך הנהלים של משרד החינוך אינם מאפשרים זאת (הוראה משותפת בכיתה, צפייה בשיעורים של מורים אחרים, משוב הדדי וכדומה).**
- רוב המנהלים והמורים (84%) סבורים כי **הצוות החינוכי מעוניין להיות יותר מעורב בהנהלה השוטפת של בית הספר ולקחת על עצמו עוד סמכויות, אך אין מנגנון המאפשר לתגמל אותו על כך.**

## פרק 1: זיהוי בעיות בוערות

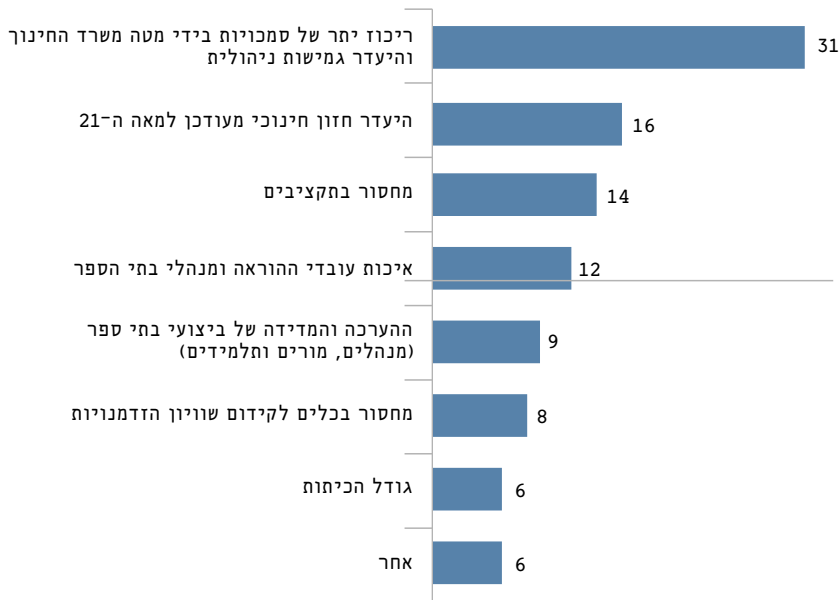
### 1.1. מה הבעיה המשמעותית ביותר של מערכת החינוך?

בחלקו הראשון של הסקר נתבקשו המשתתפים לבחור מתוך שש אפשרויות נתונות את הבעיה המשמעותית ביותר לדעתם של מערכת החינוך הישראלית כיום, או לבחור באפשרות "אחר" ולציין אפשרות נוספת במילותיהם. 6% מן המשיבים ציינו תחת "אחר" את **גודל הכיתות כבעיה אקוטית, ולכן הוספנו אותה** בניתוח כאפשרות שביעית.

תרשים נ"1 מלמד כי מתוך שבע סוגיות אפשריות, המשיבים דירגו את **שלוש הסוגיות שלהלן כסוגיות האקוטיות ביותר של המערכת: 31% מן המשיבים סברו כי הבעיה הקשה ביותר של מערכת החינוך כיום היא ריכוז יתר של סמכויות בידי מטה משרד החינוך והיעדר גמישות ניהולית, 16% הצביעו על היעדר חזון חינוכי מעודכן למאה ה'21 כבעיה הקשה ביותר שעימה מתמודדת המערכת, ו'14% בחרו בבעיית המחסור בתקציבים.**

שאר המשיבים חילקו את תשובותיהם בין איכות נמוכה של עובדי ההוראה ומנהלי בתי ספר (12%), ההערכה והמדידה של ביצועי בית הספר (9%), מחסור בכלים לקידום שוויון הזדמנויות (8%), גודל הכיתות (6%), "אחר" (6%).<sup>3</sup>

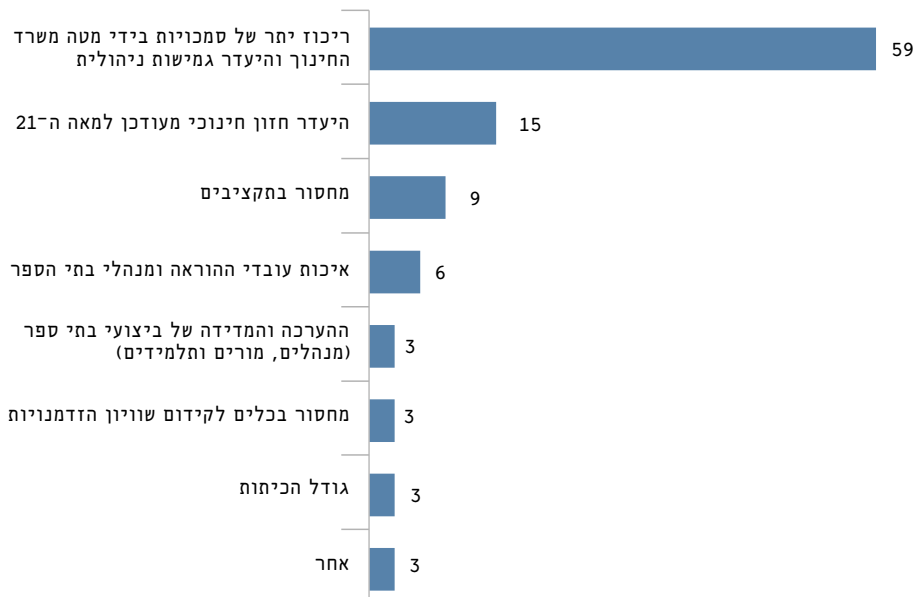
**תרשים נ"1**  
**מה לדעתך הבעיה המשמעותית ביותר של מערכת החינוך הישראלית כיום? (כלל המדגם, %)**



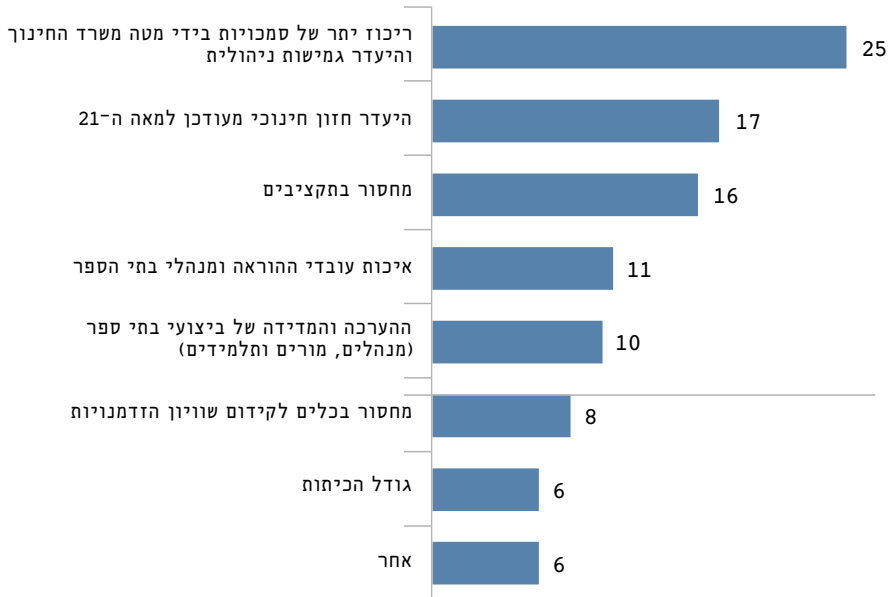
**3** תשובות שניתנו תחת האפשרות "אחר" היו: היעדר כלים לטיפול בבעיות משמעת; מעמד המורה; מחסור בזמן עבודה למורה לתכנון פעילותו החינוכית; היעדר הלימה בין מטרות החינוך הממלכתי ליישומן בשטח; היעדר דגש על מדעי הרוח; היעדר מתודות הוראה אחידות; דגש רב מדי על ציונים; מבנה ארגוני אנכרוניסטי.

בפילוח למנהלים ולמורים ניתן לראות כי רוב גדול מן המנהלים (59%) סבורים כי ריכוז יתר של סמכויות בידי מטה משרד החינוך והיעדר גמישות ניהולית הם הבעיה הבוערת ביותר של המערכת, בשעה שרק 25% מן המורים דירגו בעיה זו כבעייתה הראשית של מערכת החינוך (אך זו עדיין דורגה הראשונה באפשרויות בקרב מורים). 15% מן המנהלים סבורים כי איכות עובדי ההוראה ומנהלי בתי הספר היא הבעיה העיקרית, לעומת 11% מן המורים. 9% מן המנהלים סבורים כי עיקר הבעיה הוא דווקא היעדר חזון חינוכי מותאם למאה ה-21, לעומת 17% מן המורים. המחסור בתקציבים דורג כסוגיה המרכזית ביותר במערכת בידי שיעור קטן מן המנהלים בלבד (3%), לעומת שיעור לא קטן בקרב המורים (16%).

**תרשים נ־2**  
**מה לדעתך הבעיה המשמעותית ביותר של מערכת החינוך**  
**הישראלית כיום? (מנהלים, %)**



**תרשים נ"3**  
**מה לדעתך הבעיה המשמעותית ביותר של מערכת החינוך**  
**הישראלית כיום? (מורים, %)**



**1.2. מה היה עוזר לך יותר מכול להשתפר בתפקידך?**

המשיבים נתבקשו לבחור מתוך שש אפשרויות נתונות את מה שהיה עוזר להם יותר מכול להשתפר בתפקידם, או לבחור באפשרות "אחר" ולציין אפשרות נוספת במילותיהם. היות ש-4% מן המשיבים ציינו תחת "אחר" את הקטנת הכיתות כצעד נדרש, הוספנו עניין זה בניתוח כאפשרות שביעית.

תרשים נ"4 להלן מראה כי מתוך שמונה תשובות אפשריות, המשיבים דירגו שלוש צעדים כאלו שסייעו להם יותר מכול להשתפר בתפקידם:

28% מן המשיבים סברו כי תשלום גבוה יותר לצוותי חינוך הוא הצעד אשר יותר מכל שאר הצעדים המוצעים עשוי לסייע להם בביצוע תפקידם טוב יותר;

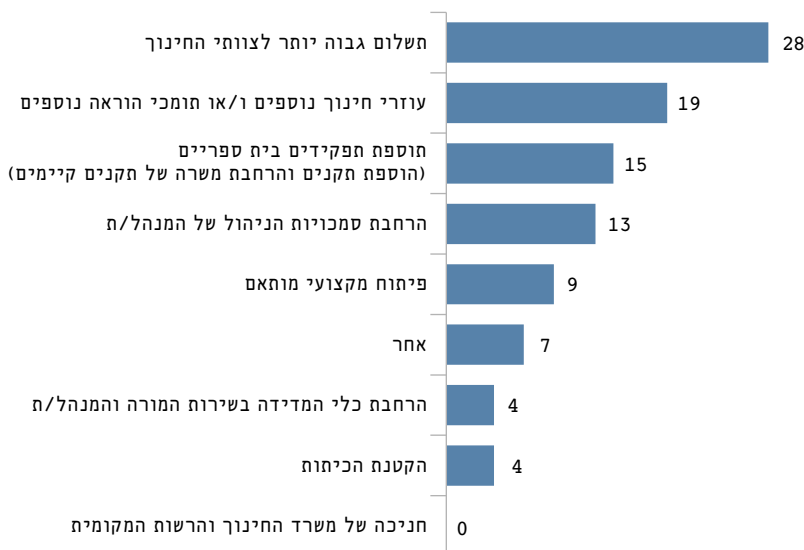


19% מן המשיבים הצביעו על הצורך בעוזרי חינוך ו/או תומכי הוראה נוספים; 15% הצביעו על הצורך בתוספת תפקידים בית ספריים באמצעות הוספת תקנים והגדלת היקף משרה של תקנים קיימים.

שאר המשיבים חילקו את תשובותיהם בין הרחבת סמכויות הניהול של המנהל (13%), פיתוח מקצועי מותאם (9%), הרחבת כלי המדידה בשירות המורה והמנהל (4%), הקטנת הכיתות (4%), או "אחר" (7%).<sup>4</sup>

#### תרשים נ-4

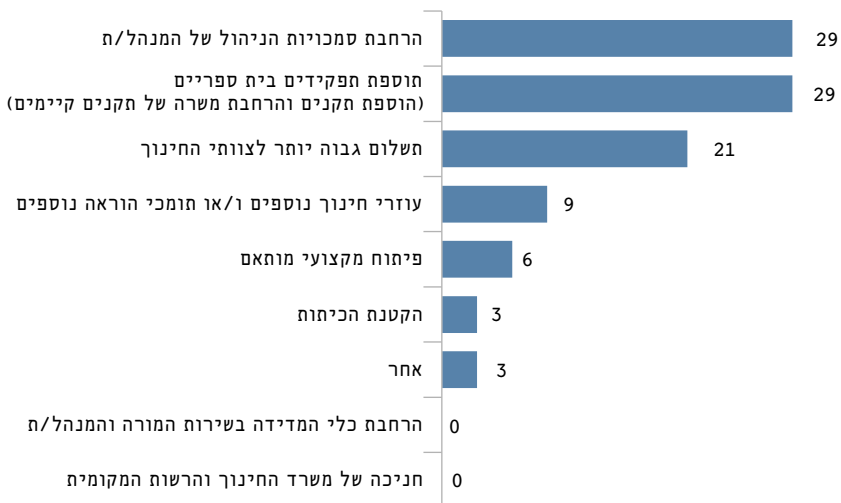
מה היה עוזר לך יותר מכול להשתפר בתפקידך? (כלל המדגם, %)



**4** תשובות נוספות שניתנו תחת האפשרות "אחר" היו: התאמה טובה יותר בין שעות המשרה ובין המשימות (בתוך כך הקטנת שעות הוראה פרונטלית והעברתן לפיתוח פדגוגי); כלים לאכיפת משמעת; הגדלת מספר ואיכות מרחבי ההוראה ותקצוב ציוד נלווה רלוונטי; שילוב בין שיפור מעמד המורה והגדלת השכר כדי לאפשר הוספת כוח אדם ושיפור האיכות של צוותי ההוראה; תוספת תפקידים בית ספריים העוסקים בחזון ובחינוך רעיוני, רוחני והומניסטי; שיתוף הצוותים בקבלת החלטות; בקרה על מנהלים בשוטף; שינוי שיטת מבחני הבגרות.

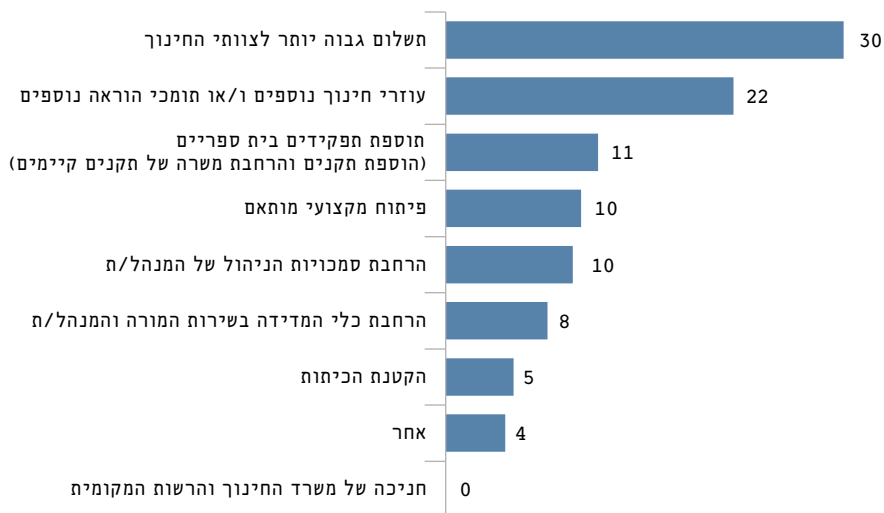
בפילוח למנהלים ולמורים נוכחנו כי 29% מן המנהלים בחרו בהרחבה של סמכויות הניהול של המנהל כצעד שהיה עוזר להם יותר מכול לבצע את תפקידם. שיעור זהה מהמנהלים (29%) ראו בהוספת תפקידים בית ספריים את הצעד המשמעותי ביותר לצורך זה, ו-21% סברו כי דווקא תשלום גבוה יותר לצוותי החינוך הוא שיסייע להם יותר מכול בביצוע תפקידם. לעומתם, בקרב המורים הצעד שקיבל את שיעור התמיכה הגבוה ביותר היה תשלום גבוה יותר לצוותי החינוך – 30% מן המשיבים בחרו בו. אחריו סברו 22% מן המורים כי עוזרי חינוך ו/או תומכי הוראה נוספים הם שיסייעו להם לבצע את תפקידם טוב יותר. 11% מן המורים תמכו בצעד של הוספת תפקידים בית ספריים כצעד שיסייע להם יותר מכול בביצוע תפקידם.

**תרשים נ"5**  
**מה היה עוזר לך יותר מכול להשתפר בתפקידך? (מנהלים, %)**



### תרשים נ"6

מה היה עוזר לך יותר מכול להשתפר בתפקידך? (מורים, %)



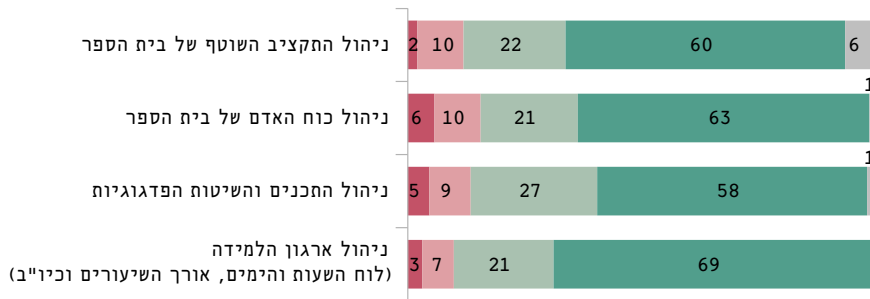
## פרק 2: ביזור סמכויות והחלשה של ריכוזיות המערכת

### 2.1. ביזור סמכויות למנהלי בתי הספר

בחלק זה נשאלו המשתתפים על מידת ההסכמה שלהם עם ארבע אמירות העוסקות בביזור סמכויות ממטה משרד החינוך למנהלי בתי הספר. בדומה לפילוח תחומי האחריות המקובל במחקרים בינלאומיים בנושא אוטונומיה בית ספרית (OECD, 2018a), כל אחת מארבע האמירות מייצגת תחום אחריות אחר, כדלקמן: ניהול התקציב השוטף של בית הספר; ניהול כוח האדם של בית הספר; ניהול התכנים והשיטות הפדגוגיות; ניהול ארגון הלמידה (לוח השעות והימים, אורך השיעורים וכיו"ב).

**תרשים נ"7**

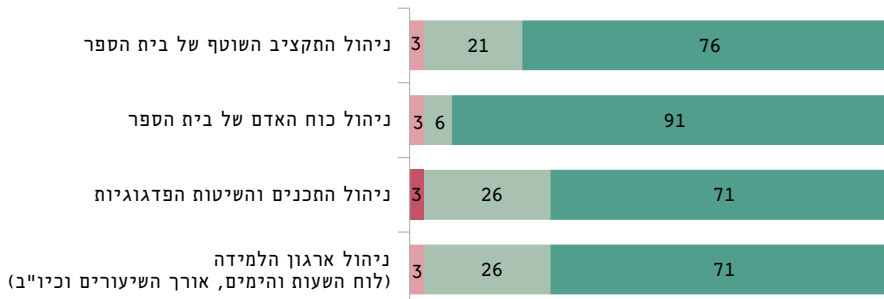
**יש לתת יותר גמישות ולהעביר יותר סמכויות ממטה משרד החינוך למנהל/ת בית הספר בהיבטים הבאים: (כלל המדגם, %)**



■ כלל לא מסכימים ■ לא כל כך מסכימים ■ די מסכימים ■ מאוד מסכימים ■ לא יודעים

**תרשים נ"8**

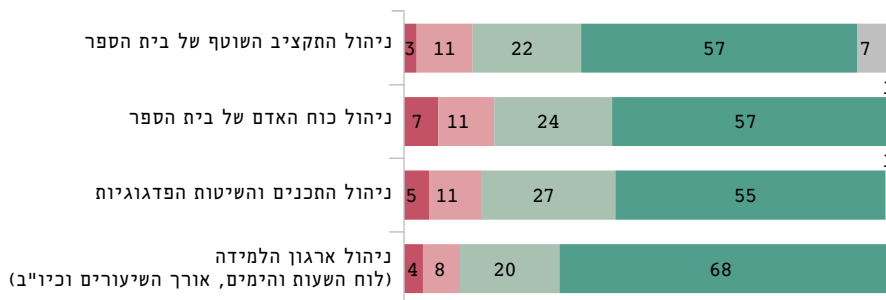
**יש לתת יותר גמישות ולהעביר יותר סמכויות ממטה משרד החינוך למנהל/ת בית הספר בהיבטים הבאים: (מנהלים, %)**



■ כלל לא מסכימים ■ לא כל כך מסכימים ■ די מסכימים ■ מאוד מסכימים ■ לא יודעים

**תרשים נ-9**

**יש לתת יותר גמישות ולהעביר יותר סמכויות ממטה משרד החינוך למנהל/ת בית הספר בהיבטים הבאים: (מורים)**



■ כלל לא מסכימים ■ לא כל כך מסכימים ■ די מסכימים ■ מאוד מסכימים ■ לא יודעים

**א. ניהול התקציב השוטף של בית הספר**

רוב גדול בקרב המשיבים מסכימים עם ההיגד שיש לאפשר גמישות רבה יותר ולהעביר סמכויות רבות יותר ממטה משרד החינוך למנהלי בתי הספר בניהול התקציב השוטף. 82% מן המשיבים מסכימים עם אמירה זו, ומתוכם 60% מסכימים מאוד. לעומתם, רק 12% מן המשיבים אינם מסכימים כי הדבר נדרש. מאזן הנתונים של המסכימים והלא-מסכימים עם האמירה חיובי ועומד על 70%.

פילוח למנהלים ולמורים מראה כי כמעט כל המנהלים בסקר סבורים כי יש לתת גמישות וסמכויות רבות יותר למנהלי בתי ספר בתחום ניהול התקציב. כ-97% מן המנהלים ו-79% מן המורים הסכימו עם אמירה זו, לעומת 3% מן

5 מאזן הנתונים הוא ההפרש שבין שיעור המשיבים המסכימים עם האמירה ובין שיעור המשיבים המתנגדים לה.

המנהלים ו-14% מן המורים שלא הסכימו (מאזן נטו חיובי של 94% ו-65%, בהתאמה). 7% מן המורים השיבו כי אינם יודעים מה עמדתם בנושא זה.

### ב. ניהול כוח האדם של בית הספר

רוב גדול מן המשיבים מסכימים כי יש לתת גמישות ולהעביר סמכויות רבות יותר בתחום ניהול כוח האדם של בית הספר ממטה משרד החינוך למנהלי בית הספר. 84% מן המשיבים מסכימים עם אמירה זו, ומתוכם 63% מסכימים מאוד, לעומת 16% המתנגדים לכך (מאזן נטו חיובי של 78%).

גם כאן, כמעט כל המנהלים סבורים כי נדרש ביזור סמכויות בתחום ניהול כוח האדם למנהלי בתי הספר (97%), ורק 3% מתנגדים; 81% מן המורים מסכימים עם האמירה ו-18% מתנגדים. מאזן נטו חיובי של 94% למנהלים ו-63% למורים.

### ג. ניהול התכנים והשיטות הפדגוגיות

גם בנושא ניהול תכנים ושיטות פדגוגיות שיעור גבוה, ודומה, מהמשיבים סבורים כי יש להעביר סמכויות רבות יותר למנהלי בתי הספר – 85% תומכים בכך, לעומת 14% מתנגדים (מאזן נטו חיובי של 71%).

כמעט כל המנהלים (97%) סבורים כי נדרש ביזור סמכויות בתחום ניהול התכנים והשיטות הפדגוגיות למנהלי בתי ספר, ורק 3% מתנגדים. 83% מן המורים תומכים במהלך זה, לעומת 16% המתנגדים לו. מאזן הנטו חיובי – 94% למנהלים ו-66% למורים.

### ד. ניהול ארגון הלמידה

באשר לשלושת תחומי האחריות הקודמים – הרוב הגדול ביותר סבורים כי נדרש ביזור סמכויות בתחום ניהול ארגון הלמידה, ובכלל זה ניהול לוח השעות והימים, אורך השיעורים וכיו"ב – עם 90% תומכים ו-10% מתנגדים, המובילים למאזן נטו חיובי של 80%.

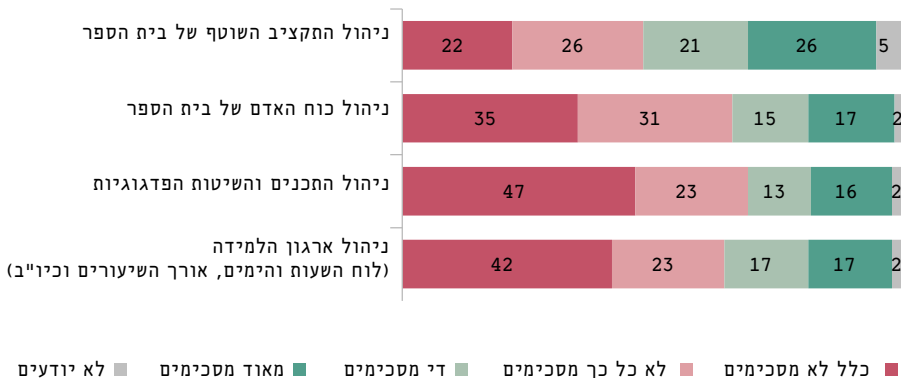
המנהלים שהשתתפו בסקר תומכים תמיכה גורפת בביזור ארגון הלימודים – 97% תומכים לעומת 3% מתנגדים. בקרב המורים 88% תומכים במהלך לעומת 12% מתנגדים. מאזן הנטו חיובי בשתי הקבוצות: בקבוצת המנהלים – 94%; ובקבוצת המורים – 76%.

## 2.2. ביזור סמכויות לרשויות המקומיות

לאחר שהביעו את עמדתם בדבר ביזור סמכויות ממטה משרד החינוך למנהלי בתי הספר, נשאלו המשיבים על עמדתם בנוגע לביזור סמכויות ממטה משרד החינוך לרשויות המקומיות, באותם ארבעה תחומי אחריות כאמור לעיל.

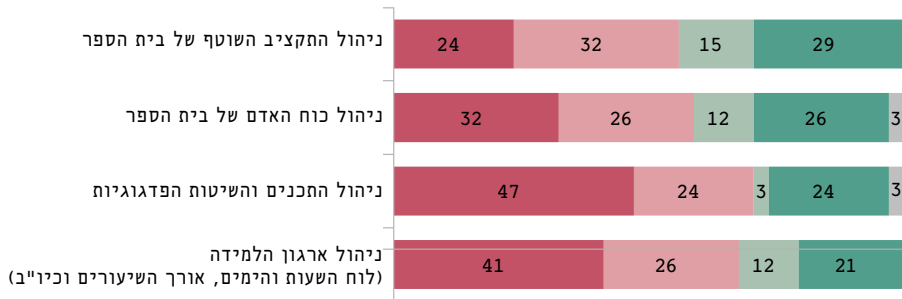
### תרשים נ"ב

יש לתת יותר גמישות ולהעביר יותר סמכויות ממטה משרד החינוך לרשות המקומית בהיבטים הבאים: (כלל המדגם, %)



**חרשים נ"1**

**יש לתת יותר גמישות ולהעביר יותר סמכויות ממטה משרד החינוך לרשות המקומית בהיבטים הבאים: (מנהלים, %)**



■ כלל לא מסכימים ■ לא כל כך מסכימים ■ די מסכימים ■ מאוד מסכימים ■ לא יודעים

**א. ניהול התקציב השוטף של בית הספר**

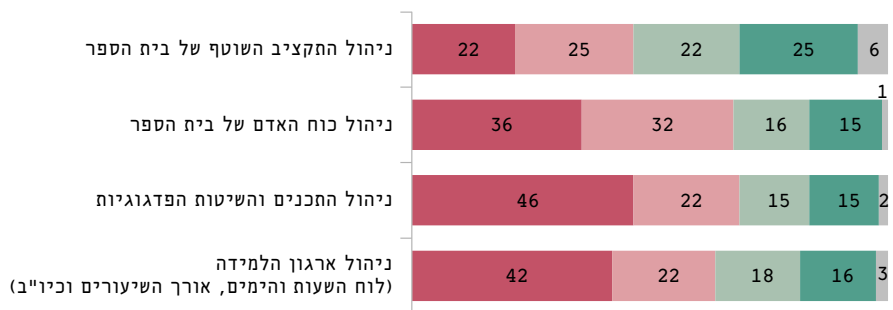
דעת המשיבים חצויה בדבר הצורך במתן גמישות וביזור סמכויות רבים יותר בניהול התקציב השוטף של בית הספר ממטה משרד החינוך לרשות המקומית. 47% מסכימים עם הצורך בצעד זה, לעומת 48% שמתנגדים לו. מאזן הנטו של מסכימים בניכוי לא־מסכימים הוא שלילי ועומד על 1%֊.

בקרוב מנהלי בתי הספר הרוב מתנגדים לביזור סמכויות בתחום התקציב לרשות המקומית – 44% מסכימים עם צעד זה, לעומת 56% המתנגדים לו. לעומתם המורים חצויים בדעתם – 47% מסכימים ושיעור זהה מתנגדים. 6% מן המורים אינם יודעים מה עמדתם בנושא.



**חרשים נ"כ**

**יש לחת יותר גמישות ולהעביר יותר סמכויות ממטה משרד החינוך לרשות המקומית בהיבטים הבאים: (מורים, %)**



■ כלל לא מסכימים ■ לא כל כך מסכימים ■ די מסכימים ■ מאוד מסכימים ■ לא יודעים

**1. ניהול כוח האדם של בית הספר**

רוב המשיבים לסקר מתנגדים לביזור סמכויות בניהול כוח אדם ממטה משרד החינוך לרשות המקומית. 66% מן המשיבים מתנגדים לצעד זה, לעומת 32% התומכים בו (מאזן נטו שלילי בגובה 34%).

גם המנהלים וגם המורים מתנגדים ברובם לביזור סמכויות בניהול כוח האדם ממטה משרד החינוך לרשות המקומית, אך שיעור המתנגדים גבוה יותר בקרב המורים. כך, 58% מן המנהלים מתנגדים לצעד זה, ואילו 38% מהם מסכימים איתו. לעומתם, 68% מן המורים מתנגדים לצעד ו-31% מהם תומכים. מאזן הנטו של המסכימים בניכוי המתנגדים הוא שלילי בשני המקרים: 20% בקרב המנהלים ו-37% בקרב המורים.

### ג. ניהול התכנים והשיטות הפדגוגיות

רוב המשיבים מתנגדים לביזור סמכויות בניהול התכנים והשיטות הפדגוגיות ממטה משרד החינוך לרשות המקומית. 69% מהמשיבים לסקר הביעו התנגדות לצעד זה, לעומת 29% שתמכו בו.

גם המנהלים וגם המורים מתנגדים ברובם, ובשיעורים דומים, לביזור סמכויות בניהול הפדגוגי ממטה משרד החינוך לרשות המקומית. 71% מהמנהלים מתנגדים לצעד זה ו-27% תומכים בו. בדומה, 68% מן המורים מתנגדים לביזור הפדגוגיה לרשות, ו-30% תומכים.

### ד. ניהול ארגון הלמידה

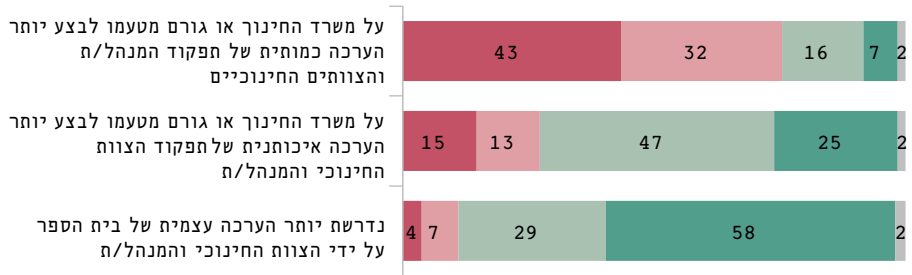
רוב המשיבים מתנגדים לביזור סמכויות בניהול ארגון הלמידה ממטה משרד החינוך לרשות המקומית: 64% מתנגדים ו-34% תומכים.

בקבוצת המנהלים ובקבוצת המורים יש רוב למתנגדים לביזור ניהול ארגון הלמידה ממטה משרד החינוך לרשות המקומית: 67% מהמנהלים מתנגדים ו-33% תומכים. בדומה, 64% מן המורים מתנגדים למהלך, ו-34% תומכים בו.

## **פרק 3: הערכה ומדידה**

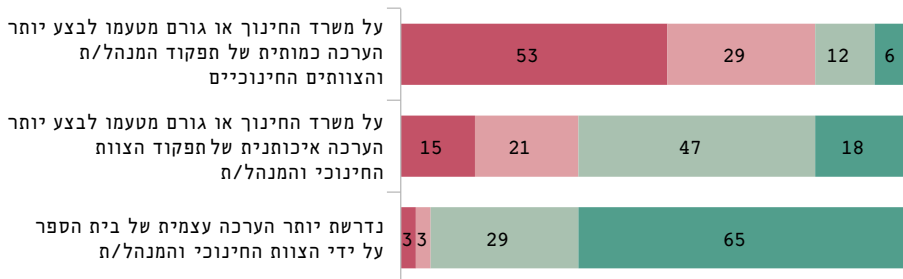
חלק זה של הסקר כלל שאלות על הפרקטיקות של הערכה ומדידה של עובדי הוראה ומנהלים במערכת החינוך. המשיבים נשאלו על הצורך, לדעתם, ביותר הערכה כמותית של המנהל והצוות החינוכי על ידי משרד החינוך, ובתוך כך בחינות רוחביות של הישגי תלמידים (כגון מבחני מיצ"ב), על הצורך ביותר הערכה איכותנית של המנהל והצוות החינוכי על ידי משרד החינוך, כגון בחינת מדדי איכות תהליכיים ומשוב של המנהלים, ועל הצורך ביותר הערכה עצמית של בית הספר בידי הצוות החינוכי והמנהל, שתכלול הצבת יעדים ומדדים להערכה עצמית ומשוב עצמי.

### תרשים נ"3 הערכה ומדידה (כלל המדגם, %)



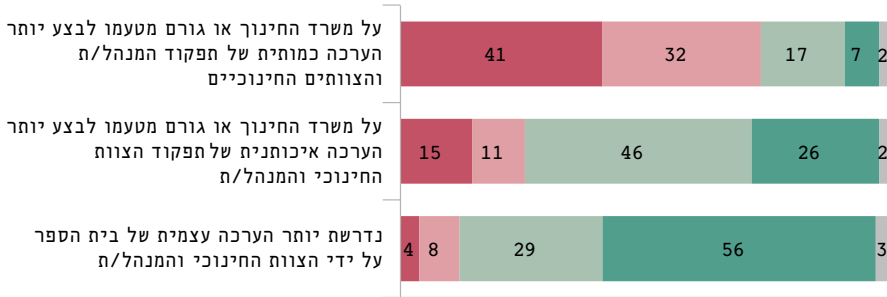
■ כלל לא מסכימים ■ לא כל כך מסכימים ■ די מסכימים ■ מאוד מסכימים ■ לא יודעים

### תרשים נ"4 הערכה ומדידה (מנהלים, %)



■ כלל לא מסכימים ■ לא כל כך מסכימים ■ די מסכימים ■ מאוד מסכימים ■ לא יודעים

### תרשים נ־15 הערכה ומדידה (מורים)



■ כלל לא מסכימים ■ לא כל כך מסכימים ■ די מסכימים ■ מאוד מסכימים ■ לא יודעים

#### 3.1 הערכה כמותית של המנהל והצוות החינוכי

רוב המשיבים מתנגדים לכך שמשרד החינוך יבצע יותר הערכה כמותית של המנהל והצוות החינוכי (כגון ביצוע מספר גדול יותר של מבחנים רוחביים, דוגמת מיצ"ב). 75% מן המשיבים מתנגדים למהלך כזה, לעומת 23% תומכים.

הן המנהלים והן המורים בסקר מתנגדים לביצוע יותר הערכות כמותיות של המנהל והצוות החינוכי, אך בקרב המנהלים שיעור ההתנגדות גבוה יותר – 82% מן המנהלים מתנגדים ו-18% מהם תומכים. לעומתם, 74% מן המורים מתנגדים ו-24% תומכים.

#### 3.2 הערכה איכותנית של המנהל והצוות החינוכי

רוב המשיבים לסקר תומכים בכך שמשרד החינוך יבצע יותר הערכה איכותנית של המנהל והצוות החינוכי (כגון בחינת מדדי איכות תהליכיים ומשוב של המנהלים). 72% מן המשיבים תומכים במהלך מסוג זה, לעומת 28% מתנגדים.

גם בקבוצת המנהלים וגם בקבוצת המורים יש רוב לתומכים בביצוע יותר הערכות איכותניות של המנהל והצוות החינוכי, אך בקרב המורים שיעור התמיכה גבוה יותר – 65% מן המנהלים תומכים ו-36% מתנגדים, לעומת 72% תומכים מקרב המורים ו-16% מתנגדים.

### 3.3 הערכה עצמית של בית הספר בידי המנהל והצוות החינוכי

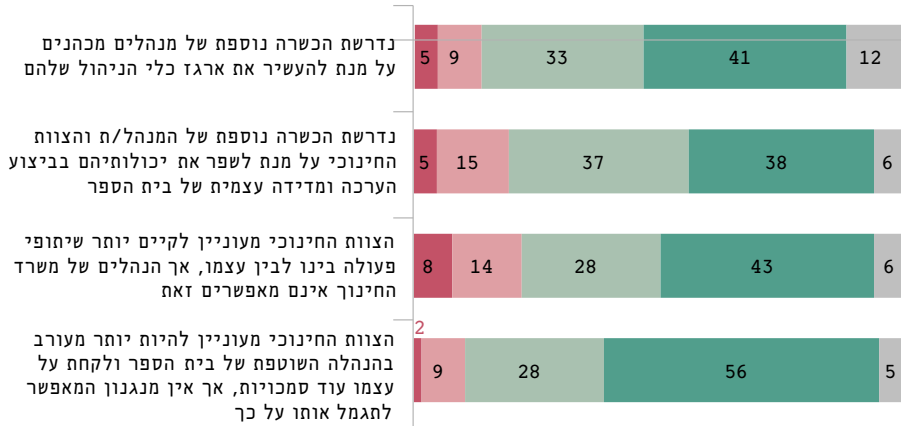
רוב גדול בקרב המשיבים לסקר סבורים כי על מנהלים וצוותים חינוכיים לבצע יותר הערכה עצמית של בית הספר (ובתוך כך הצבת יעדים ובחירת מדדים למשוב עצמי). 87% מן המשיבים תומכים במהלך מסוג זה, לעומת 11% מתנגדים.

גם בקבוצת המנהלים וגם בקבוצת המורים יש רוב גדול לתומכים בביצוע יותר הערכה עצמית של בית הספר, אך בקרב המנהלים שיעור התמיכה גבוה יותר. 94% מן המנהלים תומכים ו-6% מתנגדים. לעומתם, 85% מן המורים תומכים ו-12% מתנגדים.

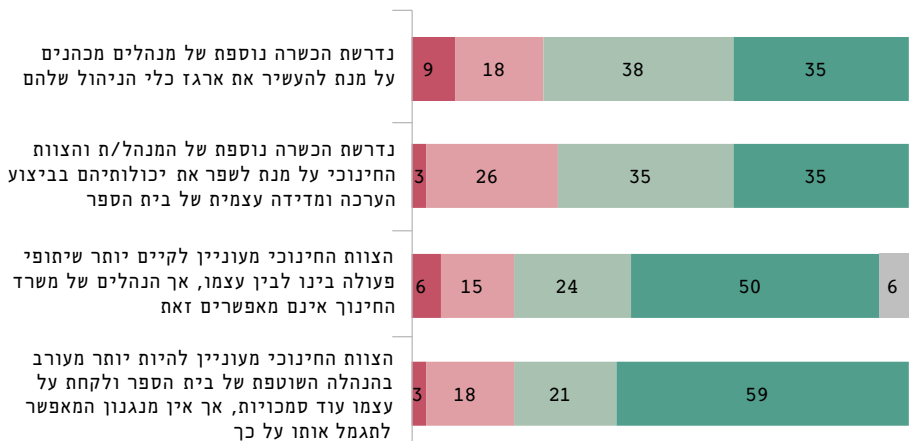
## פרק 4: הכשרה ומתן כלים

בפרק זה נשאלו המשתתפים על עמדותיהם בנוגע להגברת מערך ההכשרה של מנהלי בתי הספר וצוותי ההוראה המכהנים ועל כלים נוספים שיסייעו להם בביצוע תפקידם. בתוך כך נשאלו המשיבים אם נדרשת לדעתם הכשרה נוספת של מנהלים מכהנים על מנת להעשיר את ארגז כלי הניהול שלהם (ניהול תקציב, ניהול כוח אדם, הובלת תהליכי שינוי, גישות ניהוליות חדשניות וכיו"ב); אם נדרשת הכשרה נוספת של המנהל והצוות החינוכי על מנת לשפר את יכולותיהם בביצוע הערכה ומדידה עצמית של בית הספר (הצבת יעדים עצמיים, בחירת מדדים להערכה עצמית, ניטור התקדמות ומשוב עצמי); אם נדרש שינוי בנהלים של משרד החינוך על מנת לאפשר יותר שיתופי פעולה בין אנשי הצוות החינוכי (הוראה משותפת בכיתה, צפייה בשיעורי מורים אחרים, משוב הדדי וכדו'); ואם נדרש מנגנון תגמול המאפשר מעורבות גבוהה יותר של הצוות החינוכי בהנהלה השוטפת של בית הספר ובהאצלת סמכויות לצוות.

### תרשים נ־16 הכשרה ומתן כלים

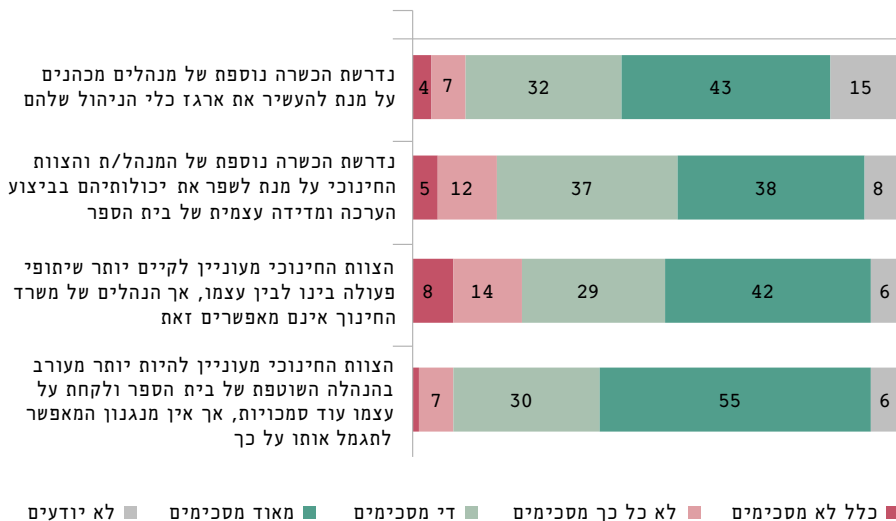


### תרשים נ־17 הכשרה ומתן כלים (מנהלים, %)



■ כלל לא מסכימים ■ לא כל כך מסכימים ■ די מסכימים ■ מאוד מסכימים ■ לא יודעים

**חרשים נ"18**  
**הכשרה ומתן כלים (מורים, %)**



**4.1 הכשרת מנהלים מכהנים**

רוב המשיבים סבורים כי נדרשת הכשרה נוספת של מנהלים מכהנים על מנת להעשיר את ארגז כלי הניהול שלהם (ניהול תקציב, ניהול כוח אדם, הובלת תהליכי שינוי, גישות ניהוליות חדשניות וכיו"ב). 74% מן המשיבים סבורים כי אכן יש צורך במהלך מסוג זה, לעומת 14% שאינם סבורים כך. 12% מן המשיבים אינם יודעים מה עמדתם בנושא.

גם בקבוצת המנהלים וגם בקבוצת המורים יש רוב, דומה בגודלו, של משיבים הסבורים כי נדרשת הכשרה נוספת של מנהלים מכהנים על מנת להעשיר את ארגז הכלים שלהם.

#### 4.2 הכשרה לביצוע הערכה ומדידה עצמית של בית הספר

רוב המשיבים סבורים כי נדרשת הכשרה נוספת של המנהל והצוות החינוכי על מנת לשפר את יכולותיהם בביצוע הערכה ומדידה עצמית של בית הספר. 74% סבורים כי יש צורך כזה, בעוד 19% אינם סבורים כך. 6% אינם יודעים מה עמדתם.

#### 4.3 שיתופי פעולה בין אנשי הצוות החינוכי

רוב המשיבים סבורים כי הצוות החינוכי מעוניין לקיים יותר שיתופי פעולה בינו לבין עצמו, אך הנהלים של משרד החינוך אינם מאפשרים זאת (הוראה משותפת בכיתה, צפייה בשיעורי מורים אחרים, משוב הדדי וכד'). 71% מן המשיבים מסכימים עם אמירה זו, 22% אינם מסכימים איתה, ו־6% אינם יודעים.

גם מנהלים וגם מורים מסכימים ברובם כי יש לבצע התאמה בנוהלי משרד החינוך כך שיתאפשרו יותר שיתופי פעולה בקרב הצוות החינוכי. 74% מן המנהלים מסכימים עם האמירה, 21% אינם מסכימים, ו־6% אינם יודעים. בדומה, 71% מן המורים מסכימים עם האמירה, 22% אינם מסכימים, ו־6% אינם יודעים.

#### 4.4 מעורבות הצוות החינוכי בהנהלה השוטפת

רוב המשיבים סבורים כי הצוות החינוכי מעוניין להיות מעורב יותר בהנהלה השוטפת של בית הספר ולקחת על עצמו עוד סמכויות, אך אין מנגנון המאפשר לתגמל אותו על כך. 84% מן המשיבים מסכימים עם אמירה זו, 11% אינם מסכימים, ו־5% אינם יודעים.

גם מנהלים וגם מורים מסכימים ברובם כי יש לבצע התאמה במנגנון התגמול של הצוותים החינוכיים על מנת לאפשר להם לקיחת סמכויות נוספות ומעורבות בהנהלה השוטפת של בית הספר. בקרב המורים שיעור ההסכמה מעט גבוה יותר. 79% מן המנהלים מסכימים עם האמירה ו־21% אינם מסכימים. מקרב המורים 85% מסכימים, 8% אינם מסכימים, ו־6% אינם יודעים.



**לוח נ-1**  
**מאפייני רקע של אוכלוסיית המדגם**

אוכלוסייה כללית <sup>1</sup>		אוכלוסיית המדגם		תח־קבוצות	מאפייני רקע
פילוח אוכלוסייה כללית (אחוזים)	פילוח אוכלוסייה כללית (מספרי) <sup>2</sup>	פילוח אוכלוסיית המדגם (אחוזים)	פילוח אוכלוסיית המדגם (מספרי)		
3%	<sup>3</sup> 5,208	12%	23	מנהל/ת	תפקיד
-	-	6%	11	סגן/ית מנהל/ת	
97%	<sup>4</sup> 153,613	42%	81	מורה בעל/ת תפקיד ניהולי נוסף אחר (כגון: רכז/ת שכבה, רכז/ת מקצוע)	
		40%	76	מורה ללא תפקיד ניהולי נוסף	
33%	1,731	79%	151	ממלכת־יהודי	מגזר + סוג הפיקוח על בית הספר
16%	810	12%	23	ממלכת־דתי	
14%	755	7%	13	ממלכת־ערבי	
31%	1,637	0%	0	חרדי	
5%	275	2%	4	אחר	



1. מקורות: גבעולי, הימון ועפרים, 2012; למ"ס, 2019א; 2019ב; משרד החינוך, 2020.
2. במאפיין רקע של המשיבים התייחסנו לפילוח מתוך סך עובדי ההוראה בבתי הספר בישראל לפי נתוני משרד החינוך (158,821). במאפיין של בית הספר שבו מועסק המשיב התייחסנו לפילוח מתוך מספר בתי הספר בישראל לפי נתוני משרד החינוך (5,208) (להבדיל מפילוח על פי מספר התלמידים בישראל).
3. בהיעדר פרסום נגיש ועדכני של מספר המנהלים, הנתון משקף את מספר בתי הספר בישראל שאנו מניחים כי אינו רחוק ממספר המנהלים.
4. חושב על ידי חיסור מספר המנהלים שדווח לעיל ממספר עובדי ההוראה בבתי הספר בישראל.

אוכלוסייה כללית <sup>1</sup>		אוכלוסיית המדגם		תת־קבוצות	מאפייני רקע
פילוח אוכלוסייה כללית (אחוזים)	פילוח אוכלוסייה כללית (מספרי) <sup>2</sup>	פילוח אוכלוסיית המדגם (אחוזים)	פילוח אוכלוסיית המדגם (מספרי)		
57%	2,974	95%	181	רשמי	מעמד משפטי של בית הספר
31%	1,611	4%	8	מוכר שאינו רשמי	
12%	623	1%	2	אחר	
8%	427	5%	10	בית ספר מיועד בלעדית לחינוך מיוחד	חינוך מיוחד
92%	4,781	95%	181	בית ספר משולב או שאינו לחינוך מיוחד	
56%	2,924	27%	52	יסודי	שכבת הגיל של בית הספר
3%	158	21%	40	חטיבת ביניים	
21%	1,110	18%	35	חטיבה עליונה	
13%	667	31%	59	תיכון שש־שנתי	
7%	349	3%	5	אחר	
25%	196	50%	17	0-5 שנים	ותק כמנהל/ת או כסגן מנהל/ת (רק מנהלים)
27%	212	32%	11	6-10 שנים	
33%	264	15%	5	11-20 שנים	
15%	122	3%	1	מעל 20 שנים	



אוכלוסייה כללית <sup>1</sup>		אוכלוסיית המדגם		תח־קבוצות	מאפיין רקע
פילוח אוכלוסייה כללית (אחוזים)	פילוח אוכלוסייה כללית (מספרי) <sup>2</sup>	פילוח אוכלוסיית המדגם (אחוזים)	פילוח אוכלוסיית המדגם (מספרי)		
6%	45	2%	4	0-5 שנים	ותק כמורה לפני כניסה להפקיד מנהל/ת (רק מנהלים)
29%	228	8%	15	6-10 שנים	
28%	224	2%	4	11-15 שנים	
21%	166	4%	8	16-20 שנים	
17%	128	2%	3	מעל 20 שנים	
33%	59,158	28%	53	0-5 שנים	ותק כמורה (רק מורים)
		20%	38	6-10 שנים	
31%	55,572	17%	33	11-15 שנים	
		5%	9	16-20 שנים	
34%	60,950	13%	24	מעל 20 שנים	
21%	33,236	34%	65	גבר	מגדר
79%	125,585	65%	125	אישה	
	תח־קבוצות (למ"ס):	0%	0	עד 25	גיל
12%	עד 29	26%	50	25-34	
32%	30-39	34%	65	35-44	
27%	40-49	26%	49	45-54	
28%	+50	13%	25	55-64	
		1%	2	+65	



אוכלוסייה כללית <sup>1</sup>		אוכלוסיית המדגם		תת-קבוצות	מאפיין רקע
פילוח אוכלוסייה כללית (אחוזים)	פילוח אוכלוסייה כללית (מספרי) <sup>2</sup>	פילוח אוכלוסיית המדגם (אחוזים)	פילוח אוכלוסיית המדגם (מספרי)		
17%	903	4%	7	חמשון 5 (חלש)	דירוג מדד הטיפוח של בית הספר
18%	924	15%	28	חמשון 4 (חלש-בינוני)	
17%	906	20%	39	חמשון 3 (בינוני)	
17%	910	25%	48	חמשון 2 (בינוני-חזק)	
18%	931	16%	30	חמשון 1 (חזק)	
12%	634	20%	39	לא ידוע	
17%	866	15%	28	אזור צפון	
10%	517	17%	32	אזור חיפה והסביבה	
34%	1774	34%	64	אזור תל אביב והמרכז	
25%	1298	26%	49	אזור ירושלים והסביבה	
14%	753	7%	14	אזור דרום	
-	-	2%	4	אזור יהודה ושומרון	
1%	94,491	3%	5	עד 5,000 חושבים	גודל הרשות המקומית שבה ממוקם בית הספר
4%	398,699	6%	11	5,000-10,000 חושבים	
10%	883,726	9%	18	10,000-20,000 חושבים	
24%	2,145,187	13%	25	20,000-50,000 חושבים	
17%	1,504,344	15%	29	50,000-100,000 חושבים	
45%	4,049,453	36%	69	מעל 100,000 חושבים	
-	-	18%	34	לא יודע/ת	

## דיון עם מנהלי בתי ספר

כדי לקבל תובנות נוספות על הסקר שביצענו (נספח 1) ערכנו בחודש מרץ 2022 מפגש עם מנהלות ומנהלים של בתי ספר. לאחר שהוצגו להם הסקר ותוצאותיו העיקריות התקיים דיון שתכליתו ביאור התוצאות והוספת תובנות. בדיון השתתפו חמישה מנהלים ומנהלות: ארבעה של בתי ספר דוברי עברית במרכז הארץ ומנהל חמישי – של בית ספר דובר ערבית בצפון הארץ. כמובן, חמישה מנהלים אינם מדגם מייצג, ולכן יש להתייחס למסקנותיהם בזהירות. עם זאת, המשתתפות והמשתתפים הציגו בדיון המעמיק תובנות שראוי להתייחס אליהן, כפי שנעשה כאן. להלן נציג כלשונן את עמדותיהם שעלו במפגש, לפי סדר הנושאים של מחקרנו.

### ביזור

אומרת ס', בהתייחסה לממצאים בדבר העדפת מורים להעברת סמכויות לבתי הספר לעומת העברתן לרשויות המקומיות:

לבזר לרשות המקומית זה לא ביזור. זה להחליף בוס אחד, המדינה, בבוס אחר. זה משהו שיעכב אותי ולא יקדם אותי. אני לא רואה את היתרון למישהו.

ה' מוסיפה:

אני לא מתפלאת שזו הבחירה של הרוב בסקר, במיוחד מנהלים. הם אנשי מקצוע, אנחנו אנשי מקצוע, תנו לנו לעבוד. אנחנו יודעים מה צריך לעשות לפי צרכי בית הספר שלנו, וזה החשוב.

נ' ביקש להתייחס לשאלה בהיבט נוסף, פוליטי:

ביזור לרשויות המקומיות במקרים מסוימים גובל בעוול. הרשות המקומית היא גוף פוליטי. זה נכון במיוחד במגזר הערבי, שם יש אפילו נפוטיזם במינויים בחינוך, עד כדי כך. אבל גם ברשויות יהודיות יש הרבה פוליטיקה, הרבה לחצים, וזה

מפריע להחלטות מקצועיות. המנהל הוא הישות המקצועית בחינוך.

ה' הדגישה בדבריה את החשיבות שבניהול כוח האדם (המורים) בידי מנהלי בתי הספר:

מה שנדרש כדי לבנות בית ספר טוב, עם חזון, זה יציבות. כמנהלת אני רוצה להביא תוכניות איכותיות לאורך זמן, לפתח חזון עם הצוות שלי. אבל בשביל זה צריכים שיהיו לי תקנים, שעות, שאני יכולה לבנות אופק, להתחייב מול מורים ולקבל את השייכות הארגונית שלהם לבית הספר שלי.

ס' רואה בנקודה זו בדיוק את היכולת של הרשות המקומית לשמש דווקא גורם בעל השפעה חיובית. היא מספרת:

יש אצלי מורה מצוינת, למקצוע נדרש, אבל היקף המשרה שלה חלקי, ואני משלימה לה עם כל מיני תפקידים לא חשובים. כל מה שצריך זה גורם מתכלל עם סמכות שיראה את התמונה הכללית, שיראה וימנע את מה שקורה, כי כרגע שעות נזרקות לפח, בעוד במקום אחר הן היו עשויות להיות הצלה. זה משהו שהייתי מצפה מהרשות המקומית לבוא ולעשות, והייתי שמחה אם ההסכמים היו מאפשרים את זה.

בעניין ארגון הלימדה היא מוסיפה:

הקורונה לימדה אותנו איזה משקל חיובי יכול להיות לרשויות המקומיות. יש החלטות שנכון לקבל ביחס לכמה גופי חינוך באותו יישוב – הגנים ובתי הספר בראש ובראשונה. ומכאן באה המחשבה על התפקיד של הרשות המקומית: מעצם הקרבה הגאוגרפית נובעת [ה]אפשרות להציע פלטפורמות של שיתופי פעולה, של עידוד יזמות. יש כאלה שלוקחים את זה לכיוון של עידוד תחרות. זה לא רצוי ואני לא מתכוונת לזה. ביזור טוב מהמדינה ליחידות הקטנות יותר צריך להוביל אותנו לחשוב ביחד על הזדמנויות ושיתופים.

## מדידה והערכה

אומרת ט', מנהלת בית ספר יסודי במרכז, בהתייחסה לממצאי הסקר שעל פיהם הנשאלים הביעו התנגדות למדידה נוספת בידי משרד החינוך (תרשים נ'13):

ההתנגדות למדידה של משרד החינוך לא נובעת מרתיעה מההערכה עצמה, אלא מהפטיש שבא אחריה. אילו הייתה נעשית הערכה כדי לדעת מה המצב, ככלי, היו נענים לה. הבעיה היא שאם אני אצא "אדומה" במתמטיקה, ישר ישלחו לי פיקוח, יחייבו אותי להסביר כל מיני דברים, וזה מלחיץ ולא עוזר.

ומוסיפה ט':

אני אוהבת מדידות ואני לא מפחדת. להפך – תגידו לי איפה אני ביחס לאחרים. ככה גם בתור מורה – אני רוצה לדעת איך אני לעומת קבוצת השווים שלי, מורים מקבילים. אבל מי שמודד אותי, שיהיה חבר שלי. שייתן לי להרגיש ש[הוא] מאמין ביכולת שלי להשתפר. אני רוצה לתקן, אבל אם אני לא מרגישה שאתם מאמינים בי, מאיפה אני אביא את הרצון להשתפר?

נ', מנהל בית ספר על-יסודי, התייחס להיעדרו של רכיב העיצוב בהערכה המסכמת של המפקחים, המעריכים את המנהלים:

למשרד החינוך יש סיסמאות יפות, וגם בהכשרה, בלימוד של שיטות הערכה חדשות, אני זוכר שלמדנו – המורה כבר לא המומחה, עכשיו המורה הוא מנחה. אז בבקשה, תהיו כאלה גם בפיקוח. שהמפקחת תנחה אותי, תהיה איתי, תלווה אותי. זה משונה שפתאום, כשזה מגיע להערכה שלנו בתור עובדים, נעלמות הסיסמאות של ההנחיה ונשאר [ה]עונש שאני לא מספיק טוב.

בעניין זה הוסיפה ס' כי קשה להשתמש בהערכות ובמידות בגלל הדרך שבה הן מבוצעות:

לפני שלושה חודשים נערך אצלנו מבחן "אסיף". עד היום אין לי מושג מה הממצאים, לא קיבלנו כלום. אז היה לחץ, כל בית הספר במתח, ובסוף לא קיבלנו מזה שום כלי.

בהמשך הסבירה ס' כי המפקחת המסוימת ממונה על עשרות בתי ספר, ולכן לא פלא שהיא אינה מספיקה להציג לכולם את ממצאי הבדיקה.

לדברי המנהלות והמנהלים שהשתתפו בדיון, הם עורכים בקביעות פעולות של מדידה והערכה, כחלק משגרת העבודה בבית הספר. במענה לשאלה "עד כמה מקובלות פעולות הערכה פנימית כזו?" השיבה א':

קודם כול, נדמה לי שזה הרבה יותר מקובל ממה שהמערכת רוצה להראות. יש איזה רושם, דיבור כללי כזה – אתם לא בודקים את עצמכם. אני מתרשמת שזה לא נכון. אני משתתפת בהרבה קבוצות מנהלים, גם קבוצות בפייסבוק, גם בעיר שלי, ואני רואה – יש הרבה משובים פנימיים שמתמשים בהם. וחוץ מזה, נגיד שיש פחות מדי, אז בואו, תשקיעו בלימוד הערכה פנימית. הערכה זה כלי. כל אחד צריך את זה כדי להשתפר. יותר פשוט ויותר מועיל לפתח כלים וללמד צוותים מאשר להוסיף עוד ועוד חובות של דיווחים ומדידות – בקיצור, עוד עושים במקום כלים.

ה', מנהלת בית ספר יסודי, הזכירה את ההערכה והמדידה כאחד הכלים החסרים:

דווקא בתור מנהלת שמאוד מחשיבה מדידה, ומפני שמאוד חשוב לבצע הערכות כחלק מהעבודה, אני חושבת שצריך להשקיע בזה. זה כלי שחסר ממש. הייתי רוצה שהמערכת תדאג לתת לנו הכשרות, ובסך הכול זה יוריד עומס מהמפקחים. תלמדו אותנו ותסמכו עלינו. אנחנו יודעים את העבודה.



תמיכת הנשאלים בהכשרה נוספת לצורך שיפור היכולת במדידה ובהערכה מתיישבת עם ממצאי הסקר בעניין זה. נראה שכחלק מראייתם החיובית של צוותי הוראה את פעולות ההערכה שאינן כמותיות-חישוביות, הם תומכים בביצוע פעולות מדידה והערכה עצמית ומבקשים הכשרה נוספת בעניין זה. +

## פיתוח מקצועי לצוותים מובילים

בסקר (נספח 1) עלתה הסכמה רחבה שראוי להרחיב את שיתוף הפעולה בתוך הצוות. זו התווספה לעניין הרב שהפגינו צוותים במעורבות רבה יותר בניהול בית הספר (תרשימים נ', 16, 17 ו-18 בנספח). המנהלים שהשתתפו במפגש התייחסו לפיתוח המקצועי הנדרש על מנת לממש יוזמות בעניין זה.

נ', מנהל תיכון:

זה חלק מהאישיות של המורה – הרצון לתרום, הרצון לתת. לצערי הרב, המערכת שוחקת עם הזמן, וגם מורים שבאו בהתחלה עם מוטיבציה, במשך הזמן הולכים אחורה. אבל אם ידעו לתגמל כמו שצריך, מורים יהיו דוגמה לקבלת אחריות ניהולית. אני לא מדבר על כסף, לא בהכרח. מהניסיון שלי – הכבוד, המקום של מישהו ששומעים אותו, יכול להיות לא פחות חשוב.

ס' טענה שניסיונה הפוך:

זו נחלת העבר. פעם היה עודף מורים, ומורים רצו להתבלט, רצו, ואפשר היה לסנן. אנשים רצו תפקידים. היום, כאשר התוספת על התפקיד היא נגזרת של בסיס השכר וכאשר השכר כל כך מגוחך, למה שיתאמצו?

וה' הביעה הסכמה מסויגת עם המסקנה העולה מהסקר:

בבית הספר שלי יש מוטיבציה ויש היענות, אבל אני מודה – זה קשור בעיקר לתוכנית ייחודית שאנחנו מקבלים עליה תקציבים בנפרד.

בהקשר זה דנו המשתתפים בשכר של מורות ומורים כסוגיה שאין למנהלים דרך לשלוט בה ובכל זאת היא מטרידה אותם בתפקידם כממונים. בנושא זה אמרה המנהלת ה':

צריך לדבר על הפיל שבחדר. שכר, שכר, שכר. מורים טובים, מלאי מוטיבציה, מקבלים משרה חלקית, 21 שעות. הם מוכרחים להשלים את זה ממקום אחר. לא חבל? במקום שהיו במשרה מלאה, יקבלו שכר הגון, כך שבית הספר יוכל לפתח צוות מחויב, מזדהה, כך שניתן יהיה לבנות השתייכות ארגונית לטווח רחוק.

והוסיפו ט' וס':

עכשיו, כרגע ממש, אני מחפשת ממלא מקום. אומרים לי להביא מישהו, אבל מה שיש לי להציע זה שלושים שקל לשעה. זו בדיחה. אני מתביישת. (ט')

אין מה לעשות, המפתח הוא תגמול. לצערי הרב, אני נאלצת לקמבן. יש לי רכזת שאני נותנת לה שעות מהמשרה שלה לתפקיד, אחרת היא לא תעשה אותו. אילו יכולתי להרוויח אותה גם כמורה בשעות האלה, כולם היו מרוויחים. (ס')

נראה שאף שסוגיית השכר דורגה בידי המנהלים בסקר במקום השלישי בחשיבותו ככלי עזר לניהול, זוהי סוגיה כואבת למנהלות ומנהלים (וכפי שעולה מהסקר – גם למורים ומורות, ש־30% מהם הזכירו את שכר הצוות החינוכי כגורם ששיפור בו יוכל לסייע להם ביותר בעבודתם וכסוגיה המחייבת טיפול (תרשים נ'6).

פיתוח מקצועי מותאם למנהלות ומנהלים ולצוותי הניהול צוין בסקר במקום נמוך (תרשימים נ'4, נ'5, נ'6). על כך אמרה א', מנהלת חטיבת ביניים:

כמו שיש הכשרות מקצועיות בתחומי הדעת, צריכות להיות הכשרות גם לחברי הנהלה רחבה בניהול כספים, [ב]שיקולי תקציב מערכתיים. אם כך זה יהיה, ארגיש שיש לי עם מי לעבוד ואת מי לשתף.

נ' הוסיף:

אצלנו היה מדריך חיצוני שאנחנו ביקשנו כחלק מפיתוח צוות. עבדנו גם על הערכה איכותנית, במיוחד בישיבות שהתפקיד שלהן הוא הרפלקציה – לספר לעמיתים על בעיות, לשמוע התייחסות, לקבל משוב מהמדריך על הדינמיקה.

ס':

אני מרגישה שחסרה לי הנחיה. אני רוצה שהמפקחת תבוא, שתבוא כמנטור. שלא תשב איתי ותדרוש תשובות למה הצוות שלי בתחום זה או אחר לא מגיע למדדים. יש משהו שאני לא יודעת, ואני באמת רוצה לדעת, אבל – כהנחיה חברית, שתיקח אותי ביד ותעזור לי להבין ולנהל נכון.

## רשימת המקורות

איזנברג, אלי, ועומר זליבנסקי אדן, 2019. התאמת מערכת החינוך למאה ה־21, מחקר מדיניות 130, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

איזנברג, אלי, ואיילת רווה, 2020. דו"ח מחקר בנושא: בדיקת יישום מיומנויות של המאה ה־21 המקדמות מצוינות ב־STEM במערכות חינוך מתקדמות במדינות בעולם, חיפה: מוסד שמול נאמן למחקר מדיניות לאומית.

איילון, חנה, נחום בלס, יריב פניגר, ויוסי שביט, 2019. "הפרטה, בחירה ושוויון בחינוך", בתוך: אי שוויון בחינוך: ממחקר למדיניות, ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, עמ' 57-36.

בוגלר, רונית, עדי בן־דוד, ענת זהר, אדם ניר, ודן ענבר, 2019. אוטונומיה בית ספרית ולמידה: אבן דרך שלישית, דוח מחקר, מוגש ללשכת המדען הראשי, משרד החינוך (ספטמבר).

בוסקילה, יפה, ותמר חן־לוי, 2020. "מורים בלי אוויר: מיפוי גורמי הלחץ בעבודת המורים", גילוי דעת 16: 71-94.

בלס, נחום, ואבי קמינסקי, 2021. "6 הערות לסעיף 'חינוך' בחוק ההסדרים", כלכליסט, 11.8.2021.

ברקוביץ, יצחק, 2018. מדיניות חינוך: תהליכים ומגמות במאה ה־21, רעננה: בית ההוצאה לאור של האוניברסיטה הפתוחה.

- גבעולי, סיגל, פלור היימן, ויעל עפרים, 2012. "מנהלי בתי ספר בראי הנתונים: תמונת מצב ומגמות עתידיות", אבני ראשה: המכון הישראלי למנהיגות בית ספרית.
- גל-אריאלי, ניבי, ערן ויגודה-גדות, איתי בארי, ואמנון רייכמן, 2015. "חינוך והבניית מקומיות", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר – המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים, כרך שני, עמ' 234-211.
- דגן-בוזגלו, נוגה, 2010. **היבטים של הפרטה במערכת החינוך**, תל אביב: מרכז אדוה.
- דהאן, יוסי, 2018. **צדק חינוכי: הפרטה ומטרות החינוך**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד.
- דהאן, יוסי, ויוסי יונה, 1999. "מערכת החינוך בתקופת מעבר – מקולקטיביזם שלטוני לאינדיווידואליזם אזרחי: בחירת הורים בחינוך כמקרה מייצג", בתוך: אלעד פלד (עורך), **יובל למערכת החינוך בישראל**, משרד החינוך התרבות והספורט, עמ' 180-163.
- דטל, ליאור, 2021. "דו"ח האוצר חושף: בישראל יש יותר מדי מורים, ואת הגרועים קשה מאוד לפטר", **TheMarker**, 4.10.2021.
- הרמן, תמר, אור ענבי, ירון קפלן, ואינה אורלי ספוז'ניקוב, 2021. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2021**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- וינינגר, אסף, 2019. "מדיניות תקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך: שעות הוראה, בינוי כיתות ושירותי עזר נבחרים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- זרד, אלירן, ואסף וינינגר, 2021. "מבחני הערכה סטנדרטיים ארציים במערכת החינוך בישראל ובמבט השוואתי", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- לורבר-הוס, נועה, ועדו ליטמנוביץ, 2021. "דוח מת"ת: רפורמות חינוכיות לצמצום פערי הישגים", יוזמה – מרכז לידע ולמחקר בחינוך.

ליטמנוביץ, עדו, 2021. "טיפוח חשיבה ביקורתית וחשיבה יצירתית במסגרת הקניית מיומנויות המאה ה־21", יוזמה – מרכז לידע ולמחקר בחינוך.

למ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), 2019א. "עובדי הוראה במערכת החינוך, תשע"ט (19/2018), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

למ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), 2019ב. "קובץ הרשויות המקומיות בישראל 2019", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מבקר המדינה, 2021. "המוכנות לשוק העבודה המשתנה: היערכות משרד החינוך לשוק העבודה המשתנה", בתוך: **דוח ביקורת שנתי 71**, משרד מבקר המדינה, עמ' 160-45.

משה, נטע, 2021. "מונחון לביאור תקציב מערכת החינוך", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

משרד החינוך, 2020. "נתוני 'שקיפות בחינוך'", משרד החינוך.

משרד החינוך, 2021. "ארגון הלמידה: יסודי", משרד החינוך.

צבירן, ליאת, הילה טל, ואודט סלע, 2021. "תשחית ידע מחקרי: אוטונומיה וגמישות פדגוגית", משרד החינוך – לשכת המדען הראשי.

ראמ"ה ומשרד החינוך, 2017. "מפת הממדים להערכה מעצבת של מורים ומורות", ראמ"ה – רשות ארצית למדידה והערכה בחינוך, ומשרד החינוך.

רוטמן, אסף, 2021. "תשחית ידע מחקרי: אוטונומיה בית ספרית ושוויון הזדמנויות בחינוך", משרד החינוך – לשכת המדען הראשי.

רייכמן, הרון, 2021. "הרפורמה להגברת הגמישות הניהולית במערכת החינוך – נייר עמדה", קרן ברל כצנלסון.

שושני, שמשון, הילה שואף־קולביץ, ומיטל ברוך, 2021. "הבניה מחדש של בתי ספר: נייר רקע", כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2021, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שטאובר, דלית, חנה קדרון, ועומר זליבנסקי אדן, 2021. **הובלה שינוי במערכת החינוך: חילוץ עקרונות מניסיון העבר**, מחקר מדיניות 181, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Admiraal, Wilfried, Wouter Schenke, Loes De Jong, Yolande Emmelot, & Henk Sligte, 2021. "Schools as Professional Learning Communities: What Can Schools Do to Support Professional Development of Their Teachers?" *Professional Development in Education* 47(4): 684-698.

Altrichter, Herbert, & Matthias Rürup, 2010. "Schulautonomie und die Folgen," in: Herbert Altrichter & Katharina Maag Merki (eds.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 111-144.

Bandura, Albert, 1977. "Self-efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change," *Psychological Review* 84(2): 191-215.

Bandura, Albert, 1993. "Perceived Self-efficacy in Cognitive Development and Functioning," *Educational Psychologist* 28(2): 117-148.

Brauckmann, Stefan, Petros Pashiardis, & Helene Ärlestig, 2020. "Bringing Context and Educational Leadership Together: Fostering the Professional Development of School Principals," *Professional Development in Education* 49(1): 4-15.

Cabral, Llidia, José Matias Alves, Diana Soares, & Cristina Palmeirão, 2019. "Bureaucratic or Instructional Leaders? An Overview of Portuguese School Leaders' Perceptions on

an Autonomy and Curriculum Flexibility Program," in: Luis Gómez Chova, Agustín López Martínez, & Ignacio Candel Torres (eds.), *Proceedings of EDULEARN19 Conference* (July 1-3, Palma, Mallorca, Spain), IATED Academy, pp. 7224-7230.

Castro-Hidalgo, Abelardo, & Lilian Gómez-Álvarez, 2016. "Chile: A long-term Neoliberal Experiment and Its Impact on the Quality and Equity of Education," in: Frank Adamson, Bjorn Astrand, & Linda Darling-Hammond (eds.), *Global Education Reform: How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes*, New York: Routledge, pp. 16-49.

Choi, Junghee, Ju-Ho Lee, & Booyuel Kim, 2019. "How Does Learner-centered Education Affect Teacher Self-efficacy? The Case of Project-based Learning in Korea," *Teaching and Teacher Education* 85: 45-57.

Crowson, Robert L., & Ellen B. Goldring, 2009. "The New Localism: Re-examining Issues of Neighborhood and Community in Public Education," *Yearbook of National Society for the Study of Education* 108: 1-24.

Darling-Hammond, Linda, 2010. "The Anatomy of Inequality: How the Opportunity Gap is Constructed," in: *The Flat World and Education: How American's Commitment to Equity Will Determine Our Future*, New York and London: Teachers College - Columbia University, pp. 27-62

Davies, Peter, Colin Diamond, & Thomas Perry, 2021. "Implications of Autonomy and Networks for Costs and Inclusion: Comparing Patterns of School Spending under Different Governance Systems," *Educational Management Administration & Leadership* 49(1): 128-144.



Day, Christopher, 2020. "How Teachers' Individual Autonomy May Hinder Students' Academic Progress and Attainment: Professionalism in Practice," *British Educational Research Journal* 46(1): 247-264.

Donohoo, Jenni, John Hattie, & Rachel Eells, 2018. "The Power of Collective Efficacy," *Educational Leadership* 75(6): 40-44.

Drori, Gili S., 2000. "Science Education and Economic Development: Trends, Relationships and Research Agenda," *Studies in Science Education* 35: 27-58.

Earley, Peter, 2019. "School Autonomy and Accountability in England: The Rhetoric and the Reality?" in: Erwin Rauscher, Christian Wiesner, Daniel Paasch, & Petra Heißenberger (eds.), *School Autonomy: Perspectives in Europe-Findings from the EU Project INNOVITAS*, Münster: Waxmann, pp. 229-240.

Erss, Maria, 2018. "'Complete Freedom to Choose within Limits': Teachers' Views of Curricular Autonomy, Agency and Control in Estonia, Finland and Germany," *The Curriculum Journal* 29(2): 238-256.

Fitzmaurice, Stephen, 2017. "Unregulated Autonomy: Uncredentialed Educational Interpreters in Rural Schools," *American Annals of the Deaf* 162(3): 253-264.

Gobby, Brad, Amanda Keddie, & Jill Blackmore, 2018. "Professionalism and Competing Responsibilities: Moderating Competitive Performativity in School Autonomy Reform," *Journal of Educational Administration and History* 50(3): 159-173.

Goddard, Roger D., Wayne K. Hoy, & Anita Woolfolk-Hoy, 2000. "Collective Teacher Efficacy: Its Meaning, Measure, and Impact on Student Achievement," *American Educational Research Journal* 37(2): 479-507.

Goodley, Claire, 2018. "Reflecting on Being an Effective Teacher in an Age of Measurement," *Reflective Practice* 19(2): 167-178.

Greany, Toby, & Peter Earley, 2017. "Introduction: School Leadership and Education System Reform," in: Peter Earley & Toby Greany (eds.), *School Leadership and Education System Reform*, London: Bloomsbury, pp. 1-13.

Greany, Toby, & Rob Higham, 2018. *Hierarchy, Markets & Networks: Analysing the "Self-improving School-led System" in England and the Implications for Schools*, London: UCL IOE Press.

Greenstein, Laura, 2010. *What Teachers Really Need to Know about Formative Assessment*, Alexandria, VA: ASCD.

Hanushek, Eric A., Susanne Link, & Ludger Woessmann, 2013. "Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA," *Journal of Development Economics* 104: 212-232.

Hašková, Alena, 2019. "Balancing School Autonomy and Head Teacher's Accountability for Schools in Slovakia," in: Slavica Ševkušić, Dušica Malinić, & Jelena Teodorović (eds.), *Leadership in Education: Initiatives and Trends in Selected European Countries*, Belgrade: Institute for Educational Research, pp. 181-206.

Hattie, John, 2016. "Mindframes and Maximizers," 3rd Annual Visible Learning Conference, Washington, DC (July).

Hedges, Samantha, Anne-Maree Ruddy, Lori Boyland, Jeff Swensson, & Jenna Kennedy, 2020. "The Uncharted Nature of Licensure Requirements for Charter School Principals: Implications and Possibilities for Policy Action," *Journal of Research on Leadership Education* 15(1): 3-27.

Hsieh, Chang-Tai, & Miguel Urquiola, 2006. "The Effects of Generalized School Choice on Achievement and Stratification: Evidence from Chile's Voucher Program," *Journal of Public Economics* 90(8-9): 1477-1503.

Ichilov, Orit, 2009. *The Retreat from Public Education: Global and Israeli Perspectives*, New York: Springer-Verlag.

Jensvoll, Maja Henriette, & Trond Lekang, 2018. "Strengthening Professionalism Through Cooperative Learning," *Professional Development in Education* 44(4): 466-475.

Katsigianni, Eleni A., & Amalia A. Ifanti, 2020. "School Leadership in Greece: Autonomy Trends and Limitations," *Educational Journal of the University of Patras UNESCO Chair* 7(2): 27-42.

Krawczyk, Roxanna M., 2017. "Effects of Grading on Student Learning and Alternative Assessment Strategies," M.A. Thesis, St. Catherine University, St. Paul, Minnesota.

Lastra-Anadón, Carlos Xabel, & Sonia Mukherjee, 2019. "Cross-country Evidence on the Impact of Decentralisation and School Autonomy on Educational Performance," OECD working papers on Fiscal Federalism, Paris: OECD Publishing.

Liang, Xiaoyan, Huma Kidwai, & Minwuan Zhang, 2016. *How Shanghai Does It: Insights and Lessons from the Highest-ranking Education System in the World (Directions in Development: Human Development Series)*, Washington, DC: World Bank Group.

Lillejord, Sølvi, Eyvind Elstad, & Håkon Kavli, 2018. "Teacher Evaluation as a Wicked Policy Problem," *Assessment Policy Reform: International Perspectives* 25(3): 291–309.

Lisnerova, Romana, Jana Marie Šafránková, & Eva Urbanová, 2020. "Managerial Competencies and Education Need of School Headmasters in the Czech Republic," *International Journal of Teaching and Education* 8(1): 33–46.

Maxwell, Teal Ann, 2018. "Clarity of Purpose and the Freedom to Lead: An Exploration of Principal Autonomy in Colorado Charter Schools," Ph.d. Dissertation, University of Northern Colorado.

Ministry of Education, 2016. "Effective School Evaluation: How to Do and Use Internal Evaluation for Improvement," Ministry of Education, New Zealand.

Neeleman, Annemarie, 2019. "The Scope of School Autonomy in Practice: An Empirically Based Classification of School Interventions," *Journal of Educational Change* 20(1), 31–55.

OECD, 2011. "School Autonomy and Accountability: Are They Related to Student Performance?" PISA in Focus, No. 9, Paris: OECD Publishing.

OECD, 2018a. *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, Paris: OECD Publishing.

OECD, 2018b. *Equity In Education: Breaking Down Barriers to Social Mobility*, Paris: OECD Publishing.

OECD, 2018c. PISA 2018 Results. OECD.

Ofsted, 2018. "Chief Inspector Sets Out Vision for New Education Inspection Framework," *Ofsted* (October 11).

Ofsted, 2021. "Guidance Education Inspection Framework," *Ofsted* (July 11).

Pierce, Stephanie, 2019. "The Importance of Building Collective Teacher Efficacy," *Leadership Magazine* (September–October).

Pollitt, Christopher, 2016. *Advanced Introduction to Public Management and Administration*, Northampton, MA: Edward Elgar.

Putnam, Robert D., 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy* 6(1): 65–78.

Qi, Xiang, 2017. "Policy and Practice of the Decentralization of Basic Education in China: The Shanghai Case," *Frontiers of Education in China* 12(4): 445–467.

Ravitch, Diane, 2010. "Choice: The Story of an Idea," in: *The Death and the Life of the American School System: How Testing and Choice are Undermining Education*, New York: Basic Books, pp. 113–148.

SABER, 2016. "School Autonomy and Accountability," *Education Global Practice*, World Bank Group.

Sahlberg, Pasi, 2011. "The Professional Educator: Lessons from Finland," *American Educator* 35(2): 34–38.

Sato, Manabu, 2008. "Historical Aspects of the Concept of 'Compulsory Education': Rethinking the Rhetoric of Debates in Current Reform," *Educational Studies in Japan: International Yearbook* 3: 65-84.

Sholderer, Olga, 2017. "Making Education Work: School Autonomy and Performance," *East European Quarterly* 45(1-2): 27-56.

Shiffer, Varda, 2021. "Caught Between Traditional Inspection and Performance Measurement: Regulation of the Israeli Education System," in: Eyal Tevet, Varda Shiffer, & Itzhak Galnoor (eds.), *Regulation in Israel: Values, Effectiveness, Methods*, Cham, Switzerland: Palgrave MacMillan, pp. 145-169.

Sjøberg, Sevin, & Edgar Jenkins, 2022. "PISA: A Political Project and a Research Agenda," *Studies in Science Education* 58(1): 1-14.

Skerritt, Craig, 2019. "Privatization and 'Destatization': School Autonomy as the 'Anglo Neoliberalization' of Irish Education Policy," *Irish Educational Studies* 38(2): 263-279.

STA, 2021. "2019 Maladministration Report National Curriculum Assessments at Key Stage 1 and Key Stage 2," Standards & Testing Agency.

Stranovská, Eva, Mariá, Lalinská, & Ivana Boboňová, 2018. "Teachers Motivation Towards Assessment of Their Professional Competences," *Problems of Education in the 21st Century* 76(4): 561-574.

Tan, Charlene, 2013. *Learning from Shanghai: Lessons on Achieving Educational Success*, Dordrecht: Springer.

Tan, Charlene, 2019. "PISA and Education Reform in Shanghai," *Critical Studies in Education* 60(3): 391-406.

Torche, Florencia, 2005. "Privatization Reform and Inequality of Educational Opportunity: The Case of Chile," *Sociology of Education* 78(4): 316-343.

Urbanovič, Jolanta, Jolanta Navickaitė, & Rūta Dačiulytė, 2019. "Autonomy, Collaboration and Competition: The Impact of Education Management Reforms Which Aim to Increase School Autonomy on Relations between Schools," *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 12(1): 175-197.

van der Vleuten, Cees P. M., & Lambert W. T. Schuwirth, 2019. "Assessment in the Context of Problem-based Learning," *Advances in Health Sciences Education* 24(5): 903-914.

van Droogenbroeck, Filip, Bram Spruyt, & Christophe Vanroelen, 2014. "Burnout among Senior Teachers: Investigating the Role of Workload and Personal Relationships at Work," *Teaching and Teacher Education* 43: 99-109.

Wang, Wen, Xinye Zheng, & Zhirong Zhao, 2012. "Fiscal Reform and Public Education Spending: A QUasi-natural Experiment of Fiscal Decentralization in China," *Publius: The Journal of Federalism* 42(2), 334-356.



**Policy Paper 190**

## **EFFECTIVE MANAGEMENT OF EDUCATION**

---

### **Decentralization, Evaluation, and Professional Development**

Nivi Gal-Arieli | Edo Litmanovitch |

Hila Shoef Kollwitz | Roe Kenneth Portal

November 2023



## **Abstract**

This Policy research offers three tools for improving the education system's ability to achieve its objectives: **decentralization**, i.e., transferring authority from the Ministry of Education to schools and local government; **measurement and evaluation** of schools and teachers; and **professional development** of the staffs in charge of the schools.

## **Decentralization**

Decentralization in this context means systemic organized action to transfer responsibility from the Ministry of Education to the local units, i.e., local authority education departments and schools.

When deciding to decentralize, the existing situation must be taken into account, as local units may vary in the degree of autonomy that they already have and the resources at their disposal when the decision is made to transfer responsibility to them. Therefore, in order for the state to fulfill its obligations to all citizens in the system that it decides to decentralize (in this case, education), it must transfer authority from the center to local units while also ensuring that all the units meet their new responsibilities, according to uniform criteria.

Research studies surveyed for the present study indicate that in many countries decentralized responsibilities for education can relate to four categories: budget management, personnel management, decisions regarding curricula and teaching methods, and scheduling.

Based on this literature survey and on a survey of teachers that we conducted, we maintain that decentralization may benefit Israel's education system if it also includes empowering the units receiving new powers and preventing the creation of disparities between them.

Our main recommendations regarding decentralization of education are as follows:

(1) The responsibility for managing school budgets should be transferred to local authorities, which should foster cooperation among the schools within their jurisdictions.

(2) Personnel management should be handled by an intermediary such as the local authority or a school network, while maintaining continuity of employees' rights.

(3) Curricula and teaching methods should be determined by the Ministry of Education, while individual teachers or teams of teachers should be allowed to choose content and develop their own styles of teaching.

(4) An overall education schedule should be determined by the state, but local authorities should be allowed flexibility in adapting the calendar to the schools in their jurisdiction, and schools should be allowed flexibility in dividing up the school day.

## **Measurement and evaluation of schools and educational staffs**

The second structural tool addressed in the document is measurement and evaluation in the education system. By this we do not mean

measuring and assessing students' achievements, but assessing the work of the school staff, especially in light of the structural importance of such evaluations for decentralization.

Our survey of research in this field shows that educational evaluation consists of two fundamental elements: first, standardization, which entails comparing students' achievements to the achievements of students in the past, in other schools, and in other countries; and second, the development of diverse means of formative measurement and evaluation of teachers in order to guide and improve their activity.

The teachers and principals who took part in this study expressed support for the development of qualitative measurement and evaluation tools that would help guide their work. They also favored the development of additional tools to aid in the work of the school staff, including creating a culture of cooperation by forming communities of teachers who have pedagogical leadership skills.

Based on our survey of research and our discussions with principals and key officials in and outside the education system, we recommend implementing two systems: an external system of quantitative standardized measurement designed to compare schools; and an internal system, combining quantitative and qualitative components and involving a broad group of evaluators, intended to assist the school staff with self-monitoring.

As a precondition for instituting this dual system, we propose developing a code of ethics for evaluation, including clear, and transparent criteria and a respectful critical discourse.

## **Professional development**

The third structural tool necessary for decentralization to be successfully carried out is professional development for school administrators and

teachers, alongside development of the required measurement and evaluation mechanisms. This tool will essentially complement the two presented above.

Our literature survey, survey of teachers, and discussions with principals have led us to the conclusion that selected areas of responsibility can be transferred to schools only on condition that there is sufficient trust in the capability of the schools' educational staffs to live up to these responsibilities. Development of the staff's capabilities enhances this trust, and must be carried out by the decentralizing unit before and during the decentralization as a supporting measure. Our recommendation in this regard is to promote opportunities, by means of appropriate compensation, to forge collaborations among teachers in schools in developing curricula and teaching methods, and even in conducting research.

Many education systems around the world are in a state of constant flux, and Israel is no exception. As this document was being written (the 2022–2023 academic year), the Israeli education system was starting to implement the Gefen program for pedagogical-administrative flexibility, aimed at increasing schools' budgetary autonomy. We believe that the movement toward decentralization is a positive step in and of itself, and is necessary for innovation to take place. However, the experience of other countries indicates that doing an incomplete job is liable to lead to a widening of disparities or to fail to institute real change in distributing authority. The present document provides decision-makers with tools for supporting decentralization reforms such as Gefen, and decentralization reforms in general, so that these will have a greater chance of success.

Text Editor [Hebrew]: Anat Bernstein  
Series and Cover Design: Studio Alfabees  
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk  
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-424-1

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

**Copyright © 2023 by the Israel Democracy Institute (RA)**  
Printed in Israel

**The Israel Democracy Institute**  
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602  
Tel: (972)-2-530-0888  
Website: [en.idi.org.il](http://en.idi.org.il)

**To order books:**  
Online Book Store: [en.idi.org.il/publications](http://en.idi.org.il/publications)  
E-mail: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
Tel: (972)-2-530-0800

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

כיצד ניתן להגביר את האפקטיביות של מערכת החינוך? על פי אילו עקרונות יש ליישם מהלכי ביזור במערכת החינוך כדי להימנע מפגיעה בערך השוויון מצד אחד, ולעודד מצוינות מצד שני? מדוע מהלך הביזור מצריך מערך משלים של הערכה ומדידה של טיב המערכת עצמה?

מערכת חינוך יעילה ואפקטיבית היא יעד רצוי בעיני כול, אך הדרך למימושו נתונה בוויכוח ערכי. בהסתמך על ספרות מחקר הסוקרת את הנעשה בתחום זה במדינות אחרות ובחינת עמדותיהם של עובדי מערכת החינוך בישראל, מורים ומנהלים, באשר להיבטים השונים של הביזור, מחקר מדיניות זה מציג שלושה כלים לטיוב פעילותה של מערכת החינוך בהשגת המטרות שהיא מציבה לעצמה: **ביזור** - העברת סמכויות ממשד החינוך לבתי הספר ולרשויות המקומיות; **מדידה והערכה** - של בתי הספר והצוות החינוכי; ו**פיתוח מקצועי** - של הצוותים המובילים את בתי הספר.

**ד"ר ניבי גליאריאלי**, עו"ד, היא חברת סגל במכללה האקדמית לחינוך אורנים, מרצה וחוקרת בתחום מדיניות החינוך.

**ד"ר עדו ליטמנוביץ** הוא חוקר מדיניות בתחומי החינוך והבריאות; מלמד כתיבה במכון מופ"ת וחוקר בצוות המחקר של יחידת ההערכה של מאל"ו.

**הילה שואף-קולביץ** היא חוקרת בתוכנית לרפורמות בשירות הציבורי, במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה; דוקטורנטית באוניברסיטת תל אביב ובוגרת תואר שני מאוניברסיטת אוקספורד.

**רועי קנת פורטל** הוא עוזר מחקר בתוכנית לרפורמות בשוק העבודה במרכז לממשל וכלכלה שבמכון הישראלי לדמוקרטיה. סטודנט לתואר שני במדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים.



0 4500001260 8  
דאנאקוד 450-1260

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

מסת"ב:

978-965-519-424-1

מחיר מומלץ: ₪45

נובמבר 2023