



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הכנס הכלכלי האחד-עשר / יולי 2003

מנהל הכנס והעורך – ראובן גרונאו

הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור

ראשי הצוות
ויקטור לביא ורונית תירוש

44 נייר עמדה

ירושלים, חשוון התשס"ד, נובמבר 2003

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על-ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על-ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל-ידי פרסום מחקרו.

עורך ראשי: אורי דרומי
ראש מינהל מחלקת פרסומים: עדנה גרניט
עורכת הספרייה: יעל מושיוב
עריכת לשון: תמי אילון-אורטל
עיצוב גרפי: רון הרן
רכז הפקה: נדב שטכמן
סודר ונדפס בחשוון התשס"ד ביארט פלוס', ירושלים.

מסת"ב 965-7091-70-5 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה
Copyright by The Israel Democracy Institute
Printed in Israel November 2003

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

■ הצוות המכין

ראשי הצוות: פרופ' ויקטור לביא
רונית תירוש

חברי הצוות

מוטי אביצור

שוש אורן

נילי אלדר

ד"ר דן גיבתון

ד"ר רמזי חלבי

פרופ' אריק כרמון

מאיר קראוס

אורי שוסטרמן

ציון שורק

ד"ר שמשון שושני

סא"ל ד"ר דבי שני

עוזרת מחקר

שירי כהן

תוכן העניינים

9	הקדמה
14	פרק ראשון: קווים מנחים לפתרון
16	פרק שני: הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל – ביזור ומנהל חינוך מקומי כמוקד
18	פרק שלישי: משרד החינוך במודל החדש
18	א. סמכויות ותחומי אחריות של משרד החינוך
20	ב. מועצה לאומית לחינוך
20	ג. דוגמה לביזור סמכויות ואחריות:
20	פיתוח ובינוי פיזי של מערכת החינוך
23	ד. מעמד מחוזות החינוך במודל החדש
25	פרק רביעי: מנהל חינוך מקומי (מח"מ)
25	א. תפקידי מנהל החינוך המקומי
27	ב. הגדרת התחום הגאוגרפי של מנהל החינוך המקומי
28	ג. מועצת חינוך מקומית
28	ד. תנאים מקדימים להקמת מנהל חינוך מקומי
29	ה. חיזוק עצמאותו של בית-הספר ושל מנהל בית-הספר
31	פרק חמישי: הגברת שקיפות המידע במערכת החינוך
32	פרק שישי: חקיקה
33	פרק שביעי: אחריות כוללת על תחום החינוך
34	פרק שמיני: סיכום
37	לוחות

40	סיכום דיון
45	נספח א: סיכום דוח ועדת זנבר, 1980
49	נספח ב: תכנית הביזור והאיזור במערכת החינוך בשוודיה, 1991
	נספח ג: תכנית הביזור והאיזור במערכת החינוך באנגליה
51	משנות ה-80 עד 1999
	נספח ד: תכנית הביזור והאיזור במערכת החינוך באונטריו,
56	קנדה, 1990
58	נספח ה: בלגיה – ביזור לקהילות, 1989
	נספח ו: דוח ועדה במשרד החינוך (2001) להקמת תאגיד
60	"מחוז חינוך מקומי"
62	נספח ז: ניהול עצמי ואיכותי של בתי-ספר: הצעה לשינוי
65	נספח ח: דעת מיעוט, אגף תקציבים, משרד האוצר
70	מקורות
72	המשתתפים בכנס הכלכלי האחד-עשר
92	English Summary

פתח דבר

הכנס הכלכלי השנתי האחד-עשר התקיים השנה 'בין המצרים' - בין השלמת התכנית הכלכלית והשקתה אל מבחני הביצוע, לבין הדיונים על תקציב שנת 2004. כל אחד מבין ארבעת נושאי הכנס נגע במציאות הכלכלית של חיינו. נראה שהצלחת דיוני הכנס בניצוחו של שר האוצר בנימין נתניהו, מעידה על חיוניות הנושאים שנדונו.

הנושא המרכזי השנה היה שאלת ההשקעה בהון אנושי. ההשקעה בהון אנושי הפכה לנכס צאן ברזל כלכלי בכל המדינות המפותחות ובמדינות השואפות לקדם את מעמדן הכלכלי. שני צוותים בדקו לעומק את המיצוע האופטימלי של ההון האנושי בישראל במערכת החינוך הקדם-אקדמית ובהשכלה הגבוהה. את הצוות הראשון ניהלו פרופ' ויקטור לביא, שהכין את התשתית המושגית ופיתח את מודל הרפורמה, והגב' רונית תירוש, שהוסיפה למודל הרפורמה המוצעת את ההיבטים המעשיים-יישומיים. בראש הצוות השני עמד מר דוד ברודט.

הצוות השלישי, שכותרתו 'אמינות ושקיפות במשק', ניסה לברר את ההתנהלות והתפקוד הראויים בשלושה מוקדים כלכליים המניעים את המשק: משרד האוצר, בנק ישראל ושוק ההון. בראש הצוות עמד פרופ' צבי אקשטיין.

הצוות הרביעי, ובראשו פרופ' אבי בן-בסט, התמודד עם 'ספינת' המדיניות המקרו-כלכלית, שהיטלטלה בין משברים עזים מאז שהחל הצוות בעבודתו עוד טרם בחירות 2003, ועד הכנס.

ברצוני להביע תודה עמוקה לראשי ולחברי הצוותים על המאמץ הגדול שהשקיעו. יבוא על הברכה בשם כולנו המנצח על תזמורת המכינים, פרופ' ראובן גרונאו.

פרופ' אריק כרמון

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

הקדמה

המסמך הנוכחי מציע מבנה חדש למערכת החינוך הציבורי במדינת ישראל, במטרה להביא לעלייה ברמה ובאיכות של החינוך וההשכלה. מזה מספר שנים נמצאת מערכת החינוך בישראל במוקד דיון ציבורי לגבי תפוקותיה ויעילותה. הדיון התעורר בעיקר בעקבות ממצאים עדכניים ממחקרים, מדוחות של ועדות ציבוריות (לדוגמה, ועדת וילנאי בנושא אלימות, ועדת בן-פרץ בנושא איכות והכשרת מורים, ועדת שפירא בנושא הוראת הקריאה, ועדת ויינשטיין בנושא בתי-ספר אזוריים, ועדת שושני בנושא תקצוב) ובעקבות ניירות עמדה של צוותים שהוכנו לכנסים (כנס הרצליה 2001, כנס קיסריה 1999, 2001, כנס אור עקיבא 2001, צוות בן שחר-הלפמן 2001). נושאי הדיון מגוונים והם כללו בין השאר בחינה של הפערים במערכת החינוך ושל התפתחותם לאורך זמן,¹ יעילות ניצול המשאבים במערכת החינוך,² ההישגים הנמוכים של תלמידי ישראל במבחנים ההשוואתיים הבין-לאומיים,³ שיטות הוראת הקריאה והאנגלית בחינוך היסודי, אלימות בבתי-הספר,⁴ ובעיית הנשירה של בני נוער.⁵ תשומת הלב הציבורית לנושאים הללו שיקפה אי שביעות רצון גוברת בקרב הציבור ובקרב קובעי מדיניות במשרד החינוך⁶ מתפוקות מערכת החינוך.

מערכת החינוך נתונה בתהליך מואץ של ביזור כלכלי, תוכני ואידאולוגי למעלה מעשור. תהליך זה מתרחש ממניעים כלכליים – הוכח שיצירת מסגרות עצמאיות של בתי-ספר בעלי ייחוד כלשהו משתלמת כלכלית – וממניעים תרבותיים-פוליטיים – התעורר צורך חברתי לתת ביטוי במערכת החינוך למגוון של רעיונות, השקפות עולם ומטרות חברתיות.

- 1 ו' לביא ושות' (1999), מ' דהן ושות' (2001), ד' פרידלנדר ושות' (2000), דוח הוועדה הפרלמנטרית של הכנסת לבדיקת הפערים בחברה הישראלית, 2002.
- 2 ח' בן שחר, א' הלפמן וד' בן דוד (2000), ו' לביא (2001), ע' ארד (2001) (עורך).
- 3 ר' זוובסקי (2001).
- 4 ר' בנבנישתי, ע' זעירא, ר' אסטור (2000). ר' בנבנישתי, (2002).
- 5 מכון ברוקדייל, 2000.
- 6 באתר האינטרנט של משרד החינוך, במצגת המתארת את היערכות המשרד למימוש דוח שושני, מתוארות הבעיות העיקריות של מערכת החינוך: חוסר אחידות וחוסר שקיפות במדיניות חלוקת המשאבים במוסדות החינוך השונים, פערים ברמת החינוך, וירידה בהישגי התלמידים לאורך השנים.

<http://www.education.gov.il/moe/klali/download/matzeget.ppt>

משרד החינוך נטל חלק פעיל בדיון הציבורי באמצעות ועדות שמונו ביזמתו לבדיקת נושאים הקשורים ליעילות ולאיכות מערכת החינוך ובאמצעות יזמות חינוכיות חדשות ושינויים מבניים שנועדו לשפר את איכות החינוך. בין היזמות החינוכיות הבולטות יש לציין את החלת מבחני המשוב המערכתיים (המיצ"ב⁷) בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, תכנית החומש למגזר הערבי, תכנית ההתמקצעות בהוראת המתמטיקה בחינוך היסודי, תכנית ההכנה לקריאה בגני הילדים, שינוי שיטת הוראת הקריאה, הוראת האנגלית מכיתה א', הרחבה של תכנית בגרות 2001, אימוץ דוח ועדת ויינשטיין בנושא מרחבי חינוך ובחירה, הפעלת מועדי ב' בבחינות הבגרות והרחבה של מועדי החורף וההזדמנות השנייה. שינוי מרכזי היה הפעלה של למעלה ממאה בתי-ספר "אוטונומיים" כבר מאמצע שנות ה-80, למעלה מ-350 בתי-ספר קהילתיים ולמעלה מ-700 בתי-ספר בניהול עצמי. שינוי נוסף היה מתן אפשרות לבתי-ספר לגייס משאבים בעצמם, החל מאמצע שנות ה-90. כמו כן, משרד החינוך פרסם לאחרונה תכנית חדשה (ייעודן חדש לחינוך שווה" או "חינוך שווה לכל"),⁸ אשר מטרתה הן הגברת השוויון, שיפור ההישגים וצמצום הפערים בחינוך היסודי. כדי להשיג את המטרות הללו יזם המשרד מספר שינויים מבניים: שינוי שיטת התקצוב בחינוך היסודי (ועדת שושני), תכנית ליבה משותפת ומחייבת לכל בתי-הספר (ועדת כץ 2002), גיוון, גמישות ובחירה במסגרות החינוך (ועדת ויינשטיין 2002). התכנית משלבת שני שינויים נוספים: האחד – העצמה ומתן אוטונומיה לבתי-ספר והשני – ביזור סמכויות מהמטה לשדה והקצאה ישירה של ימי הדרכה ותקציבי השתלמות לבתי-ספר.

היזמות החינוכיות והשינויים המבניים עשויים להניב תוצאות חיוביות. אולם רבים סבורים שסדר הגודל של השינוי הנחוץ במערכת החינוך משמעותי בהרבה מזה המשתמע ממגוון הפעילויות החדשות שצוינו לעיל. בין הנושאים החשובים המועלים כנושאים "בוערים": (1) שיפור מעמד המורה ואיכות

7 המיצ"ב הוא מערכת של מדדי יעילות וצמיחה ברמת בית-הספר והוא כולל מבחני משוב ארציים ומידע רב על האקלים הבית-ספרי, השתלמויות מורים, מערכת שעות הלימוד ופרויקטים ותכניות חינוכיות שבית-הספר מקיים. המיצ"ב מתבסס על ראינות עם מנהלים, מורים ותלמידים. מבחני המשוב כוללים את תלמידי כיתות ה' וחי' הנבחנים אחת לשנתיים. יש לשקול בחיוב להחיל את מבחני המשוב הללו מדי שנה ולא רק אחת לשנתיים.

8 התכנית הוצגה במסיבת עיתונאים בספטמבר 2002. לעיון בתכנית, ראו: <http://www.education.gov.il/moe/klali/download/matzeget.ppt>

ההוראה; (2) הרחבה והעצמה של סמכויות מנהל בית-הספר והעלאת איכות הניהול; (3) שינוי יסודי של מערך הכשרת המורים לחינוך הקדם תיכוני⁹; (4) שינוי שיטת תקצוב חטיבות הביניים והחטיבות העליונות לשיטת תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד; (5) בחינת התאמתו והיקפו של החינוך המקצועי בחטיבה העליונה; (6) בחינת התאמתו והיקפו של החינוך הטכנולוגי בחטיבה העליונה; (7) העברת הסמכות, הכלים והאחריות להשגת המטרות החינוכיות לידי בתי-הספר; (8) שינוי מבני של משרד החינוך שנועד לאפשר לו להתמקד במשימותיו העיקריות: תקצוב בתי-הספר, קביעת סטנדרטים מחייבים ופיקוח על העמידה בסטנדרטים אלה, אבטחת רמת החינוך בישראל ואיכותו, ביטול כפילויות במנגנוני החינוך של מטה משרד החינוך על מחוזותיו אל מול היחידות המופקדות על נושא החינוך ברשויות ובשלטון המקומי. יש לדאוג, באמצעות חקיקה, למתאם גבוה יותר בין ההסדרים המשפטיים לבין המציאות האמפירית המבנית של מערכת החינוך, וזאת במטרה להפחית את העמימות בנושא סמכות ואחריות. כמו כן, רצוי לקיים דיון ציבורי ראוי (דיון כזה מלווה לא פעם תהליכי חקיקה), ולכוון את פסיקת בית המשפט העליון בנושא חינוך.

קו חשיבה זה מתחזק אל מול הקיצוצים של השנים האחרונות בתקציב החינוך והסבירות הגבוהה שמגמת הקיצוצים לא תשתנה בעתיד הקרוב.¹⁰ העדויות מן השנתיים האחרונות לגבי מיקומה הנמוך של ישראל במבחנים בין-לאומיים בתחומים שונים, אשר הגבירו את התחושה שהתוצאות ממבחנים דומים בעשור הקודם לא היו אקראיות, הופכות לדחוף את הצורך בשינוי מערכתי כולל. על רקע זה מועלית הצעה לתכנן מהלך מרכזי לשינוי מהותי במערכת החינוך בישראל. מהלך זה צריך להאיץ את השינויים שכבר מתממשים ולשלב שינויים נוספים, וכמו כן להביא לשיפור כולל משמעותי יותר, בהשוואה לתרומה של השינויים שתוארו לעיל.

הצורך במהלך כזה נוצר בעיקר עקב גידול בפער בין המצב המשפטי, המתבטא בחוקי החינוך העיקריים שלא עודכנו כ-40 שנה, ובין תמונת הראי האמפירית של מצב זה בשטח. הפער גדול במיוחד בכל הנוגע למקומן הגובר והולך של הרשויות המקומיות בחינוך, כולל בתכנון, בקביעה ובביצוע של מדיניות חינוך. מעורבות זו מלווה בתרומה כספית ניכרת שברובה נעשית

9 נושא שעסקה לאחרונה ועדת בן-פרץ (2002), שמשקנותיה טרם יושמו.

10 נוכח התחזית להמשך המיתון הכלכלי ומצוקת תקציב המדינה קשה לשלול את האפשרות שתקציב החינוך ימשיך להצטמצם במונחים ריאליים.

שלא כחוק, אך חלקה בהוצאה הציבורית על חינוך בישראל גדל. לדוגמה, ב-2001 הסתכמה ההוצאה לחינוך של הרשויות המקומיות ב-9 מיליארד שקלים (במחירים שוטפים), מזה 28.6 אחוז ממקורות עצמיים של השלטון המקומי. מספר רשויות מקומיות מממנות ממקורותיהן חלק גדול אף יותר מההוצאה לחינוך (ראו לוח 1). חיפה, ירושלים ותל-אביב מממנות ממקורותיהן כ-41 אחוז בממוצע מההוצאה לחינוך, לעומת רשויות מקומיות קטנות שבהן השיעור הממוצע של מימון עצמי הוא 24 אחוז. ברבות מן הרשויות המקומיות התרומה העצמית להוצאה לחינוך, מעבר להוצאה הממשלתית, מועטה ביותר (לדוגמה 1.5 אחוזים בנצרת, 9.5 אחוזים בקריית מלאכי).¹¹ לוח 2 מראה גם פערים גדולים בשיעור המימון העצמי בין יישובים יהודיים (28.5 אחוז בממוצע) ליישובים ערביים (4.7 אחוזים בממוצע). גם ההתפלגות ברמת ההוצאה לתלמיד לוקה בחוסר שוויוניות: מעל 10,000 שקלים לתלמיד באילת, הרצליה, טירת הכרמל, מודיעין, מעלות תרשיחא, ערד, פתח תקווה, קריית שמונה ותל-אביב, לעומת כחצי מזה ביישובים כמו אום אל פחם, לוד, נהרייה, רהט ושפרעם.

בצד ההוצאה צברו הרשויות השפעה תוכנית, מבנית וארגונית משמעותית, כנראה בצדק, על מערכות החינוך שבתחומן. למעורבות זו יתרונות רבים, אך המדינה אינה מכירה בה לפחות במובן שאינה תומכת כלכלית בהוצאה של הרשויות המקומיות – דבר המביא במקרים רבים לגירעונות – על אף שההוצאה של הרשויות המקומיות היא חלק מרכזי במימון החינוך הציבורי בישראל. מעורבות הרשויות המקומיות היא גורם מרכזי לפערים בהוצאה הציבורית על חינוך של תלמידים שונים ברשויות שונות (וזה מבלי לקחת בחשבון עמותות הורים, תשלומי הורים וגיוס כספים של בתי-ספר במסגרת הניהול העצמי). מצב זה דורש תיקון ובעיקר מיסוד והסדרה (רגולציה).

תהליכי שוק חופשי (להבדיל מהפרטה) תפסו תאוצה וחדרו גם אל המערכת הציבורית ואל המימון הציבורי, כולל אל תקציבי משרד החינוך. זהו מה שמכונה "מעין שוק" (quasi market). בתחום תקצוב בתי-הספר והרשויות נוצרו מערכות חדשות לגמרי של הקצבת רפורמות חינוכיות ומימון, וכמו כן מופעלת תרבות מכרזים (bid culture). כל אלה שינו באופן דרמטי

11 הנתונים התקבלו מהשלטון המקומי. לוח 1 (בעמ' 37) מציג את הנתונים לגבי יישובים במעמד עיר, אך הנתונים של השלטון המקומי כוללים את כל הרשויות והמועצות המקומיות.

את דרכי ההתנהלות של מערכת החינוך בישראל במישור הכלכלי, המנהלי והמשפטי.

בצד ההתרחקות בפועל מהסמכויות ומהמבנים המשפטיים שימיהם כימי המדינה, שינויים מסוימים התקבעו בתוך מסגרות קיימות, דבר המקשה מאוד על פיתוח שינויים חדשים. לדוגמה, העובדה שאינטגרציה מתנהלת בתוך המסגרת המלאכותית והשרירותית של הרשות המקומית או הקהילתית מונעת למעשה את יישומה כראוי, כיוון שרשויות רבות וקהילות מקומיות הן הומוגניות (יחסית) בהרכב אוכלוסייתן, גם מבחינה חברתית-כלכלית וגם מבחינות אחרות (יהודים או ערבים וכדומה).

1

קווים מנחים לפתרון

מהו אם כן אותו שינוי מסדר ראשון שיניע את המערכת בכיוון המיוחל? מדינות רבות בעולם התחבטו ועדיין מתחבטות בשאלה זו. רבות מצאו פתרון בכיוון שנרמז בסיפא של התכנית "עידן חדש לחינוך שווה" של משרד החינוך: ביזור סמכויות מהמטה לשדה, העצמה ומתן אוטונומיה, סמכות ואחריות, בניהול עצמי של בתי-ספר. מאז שנות ה-80 יושמו במדינות רבות בעולם רפורמות המתבססות על ביזור (decentralization, devolution) מערכת החינוך, דהיינו העברת סמכויות החלטה, ביצוע ואחריות מהמרכז למערכות אזוריות ומקומיות. בחלק גדול מהמדינות לווה המהלך בהעצמת האוטונומיה הבית-ספרית, במטרה לשפר את תוצאות החינוך ואיכותו ואת מידת השקיפות ואחריות הדיווח (accountability), וכמו כן כדי להעניק להורים אפשרויות בחירה. מערכות חינוך ברחבי העולם – אוסטרליה, אנגליה ושוודיה, מינס גרייס בברזיל ומחוזות גדולים בארצות-הברית כמו שיקגו, דטרויט, ומיאמי – העצימו את סמכויות מנהלי בתי-הספר, ובמקביל, באמצעות מנגנונים מגוונים, קבעו את אחריותם הישירה לביצועי בית-הספר. דוגמה בולטת לרפורמה כוללת שהתבססה על ביזור והעברת המוקד ממשרד החינוך למועצת חינוך לאומית, למועצות חינוך אזוריות ולמחוזות חינוך מקומיים (school districts) הוא המהלך שיושם בשוודיה ב-1991 והושלם תוך פרק זמן קצר (ראו נספח ב). דוגמאות בולטות נוספות, שממחישות ביזור במדינות רב לאומיות, הן תכניות הביזור שיושמו באנגליה (ראו נספח ג), באונטריו שבקנדה (ראו נספח ד) ובבלגיה (ראו נספח ה).

מטרות רבות מניעות שינויים אלה: (1) הגברת איכות החינוך; (2) הגברת יעילות הניהול וניצול המשאבים; (3) העברת האחריות התקציבית-פיננסית מהמרכז לאזור הגאוגרפי-מקומי; (4) העצמת השליטה המקומית על ידי ביטול רגולציות; (5) החדרה של מנגנוני שוק ותחרות למערכת החינוך; (6) האצת תהליכי פיתוח כלכלי ומוסדות מודרניים; (7) עידוד תהליכים של דמוקרטיזציה ונטרול מרכזי כוח, כגון איגודי עובדים של מורים ומפלגות פוליטיות; (8) עידוד ומתן מענה לצרכים רב-תרבותיים, אידאולוגיים, דתיים ואתניים.

גם במערכת החינוך בישראל הועלו בעבר הצעות בכיוון דומה של ביזור ואיזור (zoning), בדוח ועדת זנבר (1980), אשר עיקריו מופיעים בנספח א, ובדוח של ועדה במשרד החינוך (משרד החינוך, 2001) אשר עיקריו מופיעים

בנספח ו.¹² הדוחות מציעים שינויים מבניים שאמורים לייעל את המערכת על ידי תיווך ושילוב בין משרד החינוך לבין הרשויות המקומיות. ההצעה שגיבש הצוות הנוכחי מתבססת במידה רבה על העקרונות של דוח ועדת זנבר, עם הרחבות והדגשים המשקפים את מבנה מערכת החינוך בעת הזו.

12 על היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בארץ ראו: (א) ד' דרי (1994), **מי שולט בשלטון המקומי?** תל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה, הקיבוץ המאוחד. (ב) ח' קלכהיים (1997), **שלטון מקומי במירקם המדינה הדמוקרטית – עוצמה מקומית מול מערכות המימשל הארצי בישראל**. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדיניות.

2 הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל – ביזור ומנהל חינוך מקומי כמוקד

הרעיון אשר עומד בבסיס מודל כזה הוא ביזור סמכויות מהמטה לשדה, העצמה ומתן אוטונומיה, סמכות ואחריות, מן הרמה הלאומית לרמה המקומית (וכן הבית-ספרית). למעשה מדובר בהעברת מרכז הכובד של הפעלת שירותי החינוך וניהולם לאחריות הרמה המקומית (כלומר ל"מנהל החינוך המקומי"). כפי שתואר לעיל, הצורך בשינוי זה נובע מהעובדה שהמבנה הארגוני הקיים מקשה מאוד על אספקה יעילה ואיכותית של שירותי חינוך. הבעייתיות נובעת מכך שישנם שני מבנים מקבילים: **המבנה הראשון** הוא תוצר החקיקה משנות ה-50 (חוק לימוד חובה, חוק חינוך ממלכתי) וה-60 (חוק הפיקוח). מבנה זה מתקיים בעיקר במטה משרד החינוך, במחוזות ובמערך הפיקוח. **המבנה השני**, הלא פורמלי, הוא מבנה מבוזר הכולל ניהול עצמי ואוטונומיה גוברת של הרשויות המקומיות ושל בתי-הספר. שני המבנים קיימים בפועל במקביל ולכל אחד הצדקות משלו. ההצעה המוצגת במסמך זה מנסה ליצור מבנה אחד הגיוני. המבנה המוצע מושתת על היחידות הארגוניות הקיימות כיום ברשויות המקומיות ואשר אחראיות על מתן שירותי חינוך. חשוב לציין שאין מדובר בתוספת משאבים או בבנייה של גופים חדשים, אלא בתכנון חדש של סמכויות ושל אחריות הגופים הקיימים, תוך הישענות על המשאבים העומדים לרשותם כיום.

המטרות שהצעה זו באה לשרת הן:

- שיפור איכות החינוך (quality education), והגברת מיצוי הפוטנציאל של התלמיד.
- שיפור היעילות של מערכת החינוך, הגברת ניצול המשאבים וצמצום תקורות.
- יצירת אחריות דיווח (accountability) במערכת וצמצום הפער בין אחריות וסמכות במערכת.
- עידוד תהליך דמוקרטיזציה שישתף את השלטון המקומי והקהילה בהחלטות ובביצוע.
- צמצום פערים ועידוד שוויוניות והוגנות (fairness) בתחום החינוך.

חשוב לציין שוב כי יישום של רפורמה כזו יהווה המשך למגמה שכבר קיימת בשטח (כפי שהדגשנו בהקדמה), וייתן למגמה זו ממד רשמי וחוקי. הרפורמה תהיה מבנית ביסודה אך היא תשרת גם מטרות ארגוניות (התייעלות), ערכיות ופדגוגיות.

3

משרד החינוך במודל החדש

במודל החדש המוצע למערכת החינוך בישראל משרד החינוך משמש כגוף מטה. תחומי הביצוע העכשוויים של משרד החינוך, כגון תקצוב בתי-ספר, מינוי מורים ומנהלים, תכנון ותקצוב בנייה של בתי-ספר וכיתות, יועברו לאחריותו של מנהל החינוך המקומי (ראו להלן). יחד עם זאת, יוגברו ויחוזקו פעולות משרד החינוך בתחומי קביעת המדיניות והתכנון, הביקורת, ההערכה והפיקוח על ביצוע החוקים והתקנות בנוגע לשירותי החינוך. תפקיד מרכזי של המשרד יכול להיות תכנון והצעה של מסגרות עבודה למנהל החינוך המקומי ולמנהלי בתי-ספר. מסגרות אלה, שיישענו על גישתו של משרד החינוך למחקרים חדשים ולדוגמאות ממדינות אחרות, יסייעו לגורמים המקומיים להתארגן ולתכנן את עבודתם. יכולתו של המשרד לרכז ידע מחקרי מרחבי הארץ, לשתף פעולה עם אוניברסיטאות ולהביא מידע ממדינות אחרות תתרום למנהל החינוך המקומי ותבטיח התפתחות של המערכת ועדכון שוטף בהתאם לחידושים החינוכיים ולמחקר בישראל ומחוצה לה.

א. סמכויות ותחומי אחריות של משרד החינוך

המשרד יהיה מופקד על שישה תחומי אחריות מרכזיים:

- **התוויית עקרונות-על בתחום החינוך** – משרד החינוך יתווה יעדים מרכזיים ותכניות לימודים ברמה הכללית (כולל תכנית הליבה). עקרונות-העל יתמקדו בנושאים שיש לגביהם אינטרס לאומי מובהק (ברוח דוח ועדת זנבר, 1981). התוויית המדיניות והאחריות תכלול גם נושאים ערכיים כגון אינטגרציה, צמצום פערים ומניעת אלימות.
- **קביעת תקנים (סטנדרטים)** – בתחומים שיש לגביהם אינטרס לאומי. התקנים יתייחסו לתחומים פיזיים של הפעלת המערכת, וכן לתחומים לימודיים, חינוכיים וחברתיים. התייחסות התקנים תהיה בעיקר לפעולות ולתפוקות הרצויות ולא לתשומות. התקינה שבאחריות משרד החינוך תכלול גם קביעת קריטריונים לבחירת המנהלים שיעמדו בראש מנהלי החינוך המקומיים, קריטריונים לאופן ניהול מנהל החינוך המקומי ועוד.
- **ביצוע מעקב ופיקוח על איכות החינוך ועמידה בסטנדרטים הלאומיים בכל מנהל חינוך מקומי** – אנו מציעים "לרענן" או לבנות מחדש את גוף הפיקוח במשרד החינוך. גוף זה יתמחה בפיקוח ובהערכה של מנהלי

החינוך בכל הרשויות המקומיות.¹³ תחומי האחריות של גוף הפיקוח יהיו:

- פיקוח, בקרה והערכה של תפקוד הרשויות המקומיות ובתי-הספר באזורים השונים במדינה.

- מעקב ובדיקה לגבי אחידות ועמידה במטרות-העל ובסטנדרטים הארציים.

- דיווח עתי לממשלה והצגת תמונת מצב מעודכנת על אודות כל אזור.

- פעילות למען שיפור ופיתוח של המערכת ברמה הארצית והמקומית. בהקשר זה עולה מיד השאלה כיצד ישתלב מבנה המחוזות הקיים במבנה הפיקוח החדש? אפשרות אחת היא שהמחוזות יהוו את השלוחות האזוריות של גוף הפיקוח של משרד החינוך.

● **תקצוב מנהלי החינוך** – התקצוב יתבצע בהתאם לקריטריונים שוויוניים (תקצוב דיפרנציאלי לתלמיד ומתן העדפה לאוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית). בנוסף, התקצוב יושפע ויותאם לממצאי גוף הפיקוח וההערכה. כפי שצינו לעיל, למנהל החינוך המקומי תינתן אפשרות לניהול תקציבי גמיש בהתאם לצרכיו, כל עוד הוא עומד בסטנדרטים ובתפוקות אשר נקבעו על ידי משרד החינוך. בסמכותו של משרד החינוך להתערב בנעשה במנהל החינוך המקומי במקרים של חריגות משמעותיות מן היעדים והסטנדרטים בתכני החינוך או בחלוקת המשאבים. סמכות זו תגובה בחקיקה.¹⁴

● **אחריות לגבי הכשרת סגל המורים והעשרתם** – תחום זה נמצא כיום באחריותו של משרד החינוך, בפרט לגבי כוחות הוראה לחינוך הקדם תיכוני. יש לשקול במסגרת תכנית הביזור מהלך דומה לזה שמיושם באנגליה בשנים האחרונות, כלומר ביטול המוסדות להכשרת המורים

13 במודל הביזור הבריטי שיושם החל מ-1998 גוף הפיקוח הוא סוכנות עצמאית מחוץ למשרד החינוך, אך הוא כפוף למשרד. במודל הביזור השוודי גוף הפיקוח כפוף למועצה הלאומית לחינוך.

14 מנהל החינוך המקומי יהווה למעשה "משק כלכלי" סגור שיש לו אוטונומיה רחבה. במודל כזה יש למשרד החינוך תמריץ סמוי להוסיף לבתי-הספר מטלות ופעילויות אשר מנהל החינוך המקומי יתבקש "לספוג" את עלות מימונן. לכן יש למנוע מצב שמשרד החינוך כופה בעזרת תקנות הכנסת שינויים ללא גיבוי תקציבי. מניעת האפשרות למצב זה צריכה להתבסס על מודל תקצוב מפורש המגובה בתקנות ובחקיקה שלא ישאירו בידי משרד החינוך דרגות חופש שישחקו את הגמישות התקציבית ואת התקציב של מנהל החינוך המקומי.

(מכללות ייעודיות) במתכונתם הנוכחית, סגירת רבים מהם והסבת חלקם למכללות אקדמיות כלליות. במודל זה משרד החינוך מפסיק להיות אחראי על הכשרת מורים לחינוך היסודי ולחטיבות הביניים כנהוג כיום. הכשרת מורים לחינוך קדם-תיכוני תיעשה במסגרת דומה לזו של הכשרת מורים לחינוך בחטיבה העליונה של החינוך העל-יסודי. התהליך של רישוי מורים יישאר בידי המדינה אך יהיה עליו לעבור שינויים מרחיקי לכת (שלא כאן המקום לפרטם).

- **תכנון ארוך טווח, מחקר והערכה** – משרד החינוך יידרש לאסוף נתונים ארציים על שינויים דמוגרפיים ולבצע מחקרים חינוכיים והערכה רחבת היקף לשם הערכת תוצרים ותכנון שינויים. כמו כן המשרד יצטרך לעקוב אחר ידע חדש ממדינות אחרות ולהציע כיצד ליישם מחקר ורפורמות מעודכנות במחוז המקומי.

ב. מועצה לאומית לחינוך

במדינות רבות שיישמו תכנית ביזור ואיזור בחינוך הוקמה מועצה לאומית לחינוך שמורכבת מנציגים ממועצות החינוך המקומיות, מנציגי משרד החינוך, מנציגי ציבור ומנציגי האקדמיה. המועצה אחראית בדרך כלל על קיום שיח ציבורי בנושאי חינוך ומשמשת כגוף מייעץ למנהלי החינוך ולמשרד החינוך. המהלך כולו מגובה ומעוגן בחקיקה, וחלוקת הסמכויות מוגדרת, מוסדרת ומלווה בשקיפות ציבורית. במדינות רבות הוקמה גם מועצה לאומית למערכת ההשכלה האקדמית, בדומה למועצה להשכלה גבוהה הקיימת בישראל. יש לשקול בחיוב, גם אם לא בשלב ראשון, לכלול בתכנית המוצעת הקמה של מועצה לאומית לחינוך, שתפקידיה יהיו דומים לאלה שצוינו לעיל בהקשר של מדינות מערב אירופה, שהקדימו את ישראל בביזור מערכות החינוך שלהן.

ג. דוגמה לביזור סמכויות ואחריות: פיתוח ובינוי פיזי של מערכת החינוך

פיתוח מערכת החינוך משמעו בנייה של מוסדות חדשים, רה-ארגון וחידוש מבנים קיימים. היום הפיתוח מתבצע בידי הבעלויות על מוסדות החינוך,

בדרך כלל – הרשויות המקומיות. קבלת ההחלטות והמימון מרוכזים בידי המנהל לפיתוח מערכת החינוך המקבל החלטות כתגובה לפניית של הרשויות המקומיות. בדרך כלל מקור המימון הוא במענקים של השלטון המרכזי באמצעות תקציב המדינה או מפעל הפיס. גובה המימון לבנייה חדשה נקבע בידי ועדה משותפת לממשלה, לשלטון המקומי ולמפעל הפיס והוא מותאם לתנאים המיוחדים בכל סביבה נתונה.¹⁵

המצב הקיים הוא פרי המציאות שתוארה לעיל ואשר נגזרת מהחקיקה ומתפיסת העולם הריכוזית של מדינת ישראל. חובת הרשויות המקומיות והשלטון המרכזי יחדיו לספק שירותי חינוך, אולם החלוקה המדויקת של הסמכויות, כולל בנושא פיתוח פיזי, לא הוגדרה מעולם. בפועל, הפיתוח הפיזי של מערכת החינוך מבוזר ומתבצע בידי הרשויות המקומיות. מנגד, קבלת ההחלטות על צרכים ומימון מרוכזת במטה משרד החינוך. יחד עם זאת נציין שאין הרשות המקומית חייבת על פי חוק לקבל את הסכמת משרד החינוך לבניית מוסדות חינוך. התלות של הרשויות המקומיות מקורה בתלות בנושא מימון. כלומר, רשות מקומית המבקשת תקציב לבנייה או לחידוש של מוסד חינוך חייבת להוכיח למשרד החינוך את הצורך במוסד הנדון. במהות, קיימת אנלוגיה בין מימון הפיתוח למימון הפעילות השוטפת של המערכת: תקצוב הפעלת בתי-הספר הוא מרכזי ומוקצה לאחר שהשלטון המרכזי משתכנע שיש צורך בכך. זה תקף בחינוך היסודי והעל-יסודי, הרשמי והלא רשמי. יחד עם זאת יש לציין שפיצול מערכת החינוך לתת-מערכות סקטוריאליות מקל מאוד על פתיחה של בתי-ספר חדשים, בעיקר בתי-ספר מוכרים אך לא רשמיים, כיוון שהתניות וכללים כמו מבנה פיזי הולם לא קיימים לגביהם.

1. חסרונות ויתרונות המצב הקיים

המצב הקיים טומן בחובו חסרונות עקרוניים הקשורים לחלוקת הסמכות והאחריות במישור המעשי וליכולת המוגבלת של יחידת מטה אחת במשרד החינוך לשלוט על כל המערכת ולעמוד בלחצים המופעלים עליה מכל הכיוונים. מאידך, למצב הקיים גם יתרונות: ראייה כוללת ומאגמת של צורכי המערכת וניצול יתרונות לגודל וכמו כן אפשרות לממש חלוקה צודקת

15 לפירוט ראו: נ' בן אליא ושי' כנעני (1996).

של משאבי הפיתוח. יתרון נוסף שיש לציין הוא הידע המקצועי וההתמחות בנושאים כגון תכנון אורבני וחיזוי, הנדרשים לתכנון ולקבלת החלטות בנוגע לפיתוח הפיזי של מערכת החינוך. יתרון זה בא לידי ביטוי בעיקר ברשויות מקומיות קטנות.

2. הצעה חלופית לחלוקת סמכות ואחריות בנושא פיתוח ובינוי

ההצעה המובאת להלן מנסה לשמר ולשלב את היתרונות הגלומים בשיטה הקיימת עם מודל של ביזור שבו יועברו לרמה המקומית סמכויות ואחריות גם בנושא פיתוח ובינוי. ההצעה מבוססת על שני עקרונות והיא דוגמה לפתרון אפשרי:

- השתתפות של הרשויות המקומיות בחלק מעלות מימון הפיתוח והבינוי הפיזי של מוסדות חינוך. כפי שציינו לעיל כבר כיום נוטלות רשויות מקומיות חלק במימון הפיתוח והבינוי, והעיקרון המוצע כאן בא למסד באופן מסודר השתתפות זו. השתתפות הרשות המקומית יכולה להיקבע באופן פרוגרסיבי, דהיינו שחלקה של הרשות יגדל באופן ישיר לפי הרמה הכלכלית של היישוב.
- משרד החינוך יקצה תקציבי פיתוח ובינוי למנהלי החינוך על פי קריטריונים אחידים ושקופים ועל פי בדיקת צרכים שתיעשה מעת לעת. הבדיקה תיעשה לפי רמות גיל (גנים, בתי-ספר יסודיים, בתי-ספר על-יסודיים), בכל תחומי האחריות של מנהל החינוך המקומי.
- הייעוד והשימוש בתקציבים אלה ייקבע בידי השלטון המקומי ומנהל החינוך המקומי.
- במודל זה לא יהיה מקום לפנייה של הרשות מקומית אל משרד החינוך בבקשה לבנות מוסד חינוך חדש, כיוון שמשרד החינוך יקבע מדי שנה את תקציב הפיתוח על פי קריטריונים אחידים ועל הרשות המקומית לממש את צרכיה מתוך משאבים אלה.
- יחד עם זאת, הרשות המקומית תצטרך לפנות למשרד החינוך כדי לקבל אישור לבניית מוסד חדש. זאת כדי שמשרד החינוך יוכל לבדוק שהאפשרויות והיתרונות הנובעים מתכנון משולב של פיתוח ובינוי בין מנהלי חינוך סמוכים – לדוגמה ניצול יתרונות לגודל להקמת מוסדות חינוך ייחודיים כגון מוסדות לחינוך מיוחד – אכן נבדקו ומומשו כראוי.

הצעה זו מהווה רק דוגמה לכיוון המשלב מידה של ביזור גם בתחום הבינוי. אולם נשוב ונזכיר שהשיקולים וההחלטות לגבי בנייה או חידוש של מבני חינוך הם מורכבים כיוון שעליהם להישען על תחזיות הנוגעות למספר התלמידים ופרישתם הגאוגרפית בעתיד. מיומנויות הון אנושי לתכנון מעין זה לא קיימות בכל רשות מקומית מפני שהן דורשות רמת התמחות גבוהה ביותר. זאת גם כנראה הסיבה שבמדינות רבות רמת הביזור לגבי תקציבי הפיתוח נמוכה יותר מאשר תקציבי התפעול השוטף של מערכת החינוך.

ד. מעמד מחוזות החינוך במודל החדש

למשרד החינוך שישה מחוזות שתוחמים אזורים גאוגרפים: צפון, חיפה, מרכז, תל-אביב, ירושלים ודרום. העיר ירושלים אינה נכללת במחוז ירושלים ולמעשה מהווה מחוז שביעי. גם המנהל לחינוך התיישבותי הוא מחוז וכמו כן בתי-הספר המוכרים. המחוזות מהווים זרוע ביצועית של משרד החינוך ומתחומי סמכותם נציין נושאים כגון תקצוב בתי-ספר, מינויי מורים ומנהלים, הפעלת תכניות חינוכיות ופדגוגיות והפעלת מערכת פיקוח ומפקחים. המודל המוצע מעביר חלק גדול מסמכויות המחוז למנהל החינוך המקומי ולכן נדרשת חשיבה מחודשת על מעמדם ותפקידם של המחוזות במודל המוצע.

בין תפקידיו של משרד החינוך במבנה החדש של מערכת החינוך מנינו את הפיקוח והבקרה על מנהלי החינוך ועל בתי-הספר. קיימים שני מודלים שונים למבנה הארגוני של הגוף שמוציא לפועל את מטלות הפיקוח והבקרה. באנגליה הסוכנות לפיקוח ובקרה (OFSTED) פועלת באופן ריכוזי ממקום אחד ללא שלוחות אזוריות. בשוודיה סוכנות הפיקוח והבקרה הלאומית פועלת בעזרת 12 שלוחות גאוגרפיות. יש ללמוד לעומק את היתרונות והחסרונות של כל אחת מהחלופות. ייתכן שקיומם של המחוזות מקנה יתרון מבחינת היישום לשיטה הראשונה. במידה שהמבנה הארגוני של גוף הפיקוח והבקרה יושתת על שלוחות אזוריות, יש לשקול מהו מספרן הרצוי. בכל מקרה, ברור שמחוזות החינוך במבנה הקיים יעברו שינוי ניכר: צמצום גדול בכוח אדם והפניה של כל משאביהם לתפקידי הפיקוח והבקרה בהגדרתם החדשה, שינוי דרמטי בסמכויותיהם ובהגדרת תפקידם, שינוי בסוג כוח האדם בהתאם להון האנושי שמתאים למטלת הפיקוח והבקרה בהגדרתם

החדשה, תכנון מסגרות עבודה חדשות לקיום הקשר עם מנהלי החינוך ובתי-הספר מחד ועם הנהלת הפיקוח והבקרה במטה משרד החינוך מאידך. אלה רק מעט מהשינויים וההתאמות שיש לבצע בשלוחות האזוריות של הפיקוח והבקרה של מטה משרד החינוך כדי שיוכלו לבצע את משימותיהן באופן מרבי. ליעילות תפקודם של גופים אלה תפקיד מכריע בכל הקשור ליעילות ולאפקטיביות בתי-הספר.

לשם הגשמת המטרות שצוינו בפרק 3, יוקם בהתאם למודל המוצע להלן, "מנהל חינוך מקומי" אשר יהווה חלק מן הרשות המקומית. מנהל החינוך המקומי יהיה מופקד על כך שהקווים הכלליים שהותוו על ידי המדינה מיושמים באופן הטוב והיעיל ביותר ברשות המקומית שלו.

המנהל יושתת על הגופים שכבר קיימים והאמונים על נושא החינוך ברשויות המקומיות כיום, ויחליף אותם. נציין ונדגיש כי אין בכוננתנו להציע הרחבה או הקמה של גופים חדשים בשלטון המקומי. נהפוך הוא, תכנון נכון של מנהל החינוך המקומי אף עשוי להביא לצמצום במספר הגופים האחראים לנושא החינוך ברשויות המקומיות ובהיקפם.

בראש מנהל החינוך יעמוד מנהל כללי (בעל ניסיון בתחום החינוך והניהול), אשר יהיה כפוף לראש הרשות המקומית ולהחלטות מועצת החינוך המקומית (ראו להלן). תחתיו ישמשו צוותים מקצועיים בתחום החינוך והכלכלה (צוותים נפרדים שיוכפפו לראש המנהל). דוח זנבר (1981) אף מציע שבכל מנהל חינוך מקומי תוקם מזכירות פדגוגית בהנהלת ראש המנהל.

א. תפקידי מנהל החינוך המקומי

מנהל החינוך המקומי יהיה אחראי על הנושאים הבאים:

- תקצוב וחלוקת משאבים בין בתי-הספר לפי קריטריונים של תקציב דיפרנציאלי לתלמיד כפי שיקבע משרד החינוך. נשוב ונציין שדוח ועדת שושני, שבימים אלה שוקדים במשרד החינוך על יישומו לקראת שנת הלימודים התשס"ד, מתבסס על מדד חסך חינוכי אישי ברמת התלמיד שנבנה על פי מאפייני הרקע של התלמיד. תלמידים ששייכים לעשירון הנמוך ביותר בהתפלגות המדד החינוכי יקבלו תקצוב הגבוה ב-60 אחוז מתלמידים השייכים לעשירון הראשון בהתפלגות המדד החינוכי. מעבר לתקצוב זה ייהנה המנהל מאוטונומיה, בפרט לגבי תקצוב נוסף ולגבי האפשרות לניוד משאבים (התקציב יהיה מורכב בחלקו ממסים מוניציפליים ובחלקו מכספי המדינה).¹⁶

16 נשוב ונציין שלגבי תקצוב בתי-הספר ממשאבי משרד החינוך, מנהל החינוך המקומי יהווה אך ורק צינור העברה (בדומה לשיטה הקיימת כיום לגבי תקצוב בתי-ספר תיכוניים), ולא תהא לו הסמכות לשנות את השיטה ואת הקריטריונים לתקצוב תלמידים שקבע משרד החינוך.

- דאגה לתשתיות ולציוד של בתי-הספר (וכמו כן להסעות תלמידים).
 - העסקת המורים ואנשי הצוות של בתי-הספר, ומינוי והעסקה של מנהלי בתי-הספר. בשלב זה אנו מציעים ששכר עובדי ההוראה ימשיך להיקבע בכפוף להסכמים קיבוציים ולמסגרת החוזים האישיים המופעלת מאז 1997. בעתיד יש לשקול בחיוב דיפרנציאליות אזורית בשכר, כפי שנהוג כיום בהרבה מדינות מערביות, לדוגמה באנגליה ובשוודיה ובמיוחד בארצות-הברית, שבהן שכר המורים והמנהלים אינו אחיד בין הרשויות המקומיות ואף בין בתי-ספר באותו מנהל חינוך מקומי.
 - יישום ושילוב (על ידי הצוות המקצועי של מנהל החינוך המקומי) תכניות לימוד ועזרי לימוד בכפוף לעקרונות-העל וליעדים שהציב משרד החינוך ולמטרות החינוך הממלכתי (כפי שאלה באים לידי ביטוי בסעיף המטרות החדש והחדש בחוק החינוך הממלכתי משנת 2000).
 - ייזום והובלת פרויקטים חינוכיים.
 - אחריות על הרמה הפדגוגית של בתי-הספר ועל ההישגים החינוכיים והלימודיים של התלמידים, כולל טיפול בשאלות הנוגעות למתן איכות חינוך (quality education) לכול, הסללה, אינטגרציה ושיוויון הזדמנויות. אחריות מנהל החינוך המקומי תהא מול גופי הפיקוח של משרד החינוך ובפני הקהילה המקומית ונציגיה.
 - עידוד עקרונות של "ניהול עצמי" בבתי-הספר, הכוללים סמכויות רחבות של מנהל בית-הספר במישור הכלכלי, הארגוני, התוכני והפדגוגי, ושיתוף ההורים, המורים והתלמידים בהתנהלותו.
 - אחריות להקמת ועד מנהל בית-ספרי, בעל מעמד סטטוטורי, אישור בחירת יו"ר הוועד המנהל, פיקוח על תפקוד הוועד המנהל (בהתאם לכללים שיקבע משרד החינוך לגבי ועד מנהל בית-ספרי). ועד כזה יהיה זכאי לסיוע בדמות ייעוץ מקצועי שיקל עליו לבצע את עבודתו (באנגליה נהוג סיוע כזה במימון הממשלה בהיקף של שמונה שעות בשנה).
 - דיווח עתי לגוף הפיקוח הארצי (משרד החינוך) ושיתוף פעולה עמו.
- ההתייעלות הארגונית לטובת הגדלת משאבי החינוך לתלמיד במסגרת מנהל החינוך המקומי תבוא לידי ביטוי בהיבטים הבאים:
- המנהל יפעל על פי תכנית עבודה רב שנתית הכוללת יעדים פדגוגיים ומנהליים, ברורים ושקופים לכול.
 - התקציב יתאפיין בגמישות: חופש פעולה בהעברות תקציביות בין הסעיפים השונים, ואפשרות להשתמש ביתרות משנת תקציב אחת לשנייה.

- תכנית העבודה תאושר על ידי מועצת החינוך המקומית.
- כל עוד לא יחרוג מתקציבו, תינתן למנהל גמישות לרכוש שירותי כוח אדם או להמיר כוח אדם לתקציבי פעולה.
- בשלב ראשון, מדיניות שכר עובדי המנהל ועובדי ההוראה תהיה בהתאם למדיניות השירות הציבורי ולהסכם השכר הקיבוצי, כולל מדיניות של חוזים אישיים ותגמול דיפרנציאלי של עובדים. בשלב שני תורחב מסגרת החוזים האישיים כדי לאפשר מדיניות שכר עצמאית למנהל החינוך המקומי.
- מנהל החינוך המקומי יכין בכל שנה את התקציב (תקציב רגיל ותקציב פיתוח). התקציב יאושר על ידי מועצת החינוך ועל ידי מנכ"ל משרד החינוך או רשות תקציבית במשרד החינוך.
- מנהל החינוך המקומי יחתור באופן קבוע להקטין את תקורות הניהול והארגון ולהגדיל את התקציב הפנוי העומד לרשות בתי-הספר באמצעות הניהול הגמיש. גוף הפיקוח של משרד החינוך יבחן יעד זה מדי פעם. במקרה של חריגה תקציבית עקבית ומתמשכת יינטלו סמכויות המנהל לטובת מעין "ועדה קרואה" מטעם גוף הפיקוח של משרד החינוך.
- רצוי שאחוז התקציב שנותר למנהל החינוך עצמו בכל שלב יהיה קבוע מראש כדי להבטיח שרוב הכסף יגיע לבתי-הספר ולתלמידים. מגבלה כזאת מקובלת במקומות מסוימים (למשל קנדה). מוצע להגיע לנוסחת מימון מתאימה שתקבע את הפרופורציה בסעיף זה בין המנהל/מנגנון לבין השדה.

ב. הגדרת התחום הגאוגרפי של מנהל החינוך המקומי

ככלל, התחום הגאוגרפי של מנהל החינוך המקומי יחפוף לתחום השיפוט של הרשות המקומית (עיר, מועצה מקומית ואזורית ועוד). אולם משיקולים של יתרונות לגודל, הן מן ההיבט של יעילות והן מן ההיבט של אפקטיביות, יש ליזום ואף לעודד (באמצעות תמריצים כלכליים ואחרים) רשויות מקומיות קטנות לפעול במסגרת מנהל חינוך משותף ולהפעיל מועצה חינוכית משותפת. שיתוף פעולה אזורי מקומי מעין זה יכול להתממש באמצעות אגד למנהל חינוכי, בדומה לאגד ערים לתשתיות ולכיבוי אש הקיימים היום בשלטון המקומי. שיתוף פעולה כזה יקל על ניהול ענייני החינוך באזור הגאוגרפי הנתון.

ג. מועצת חינוך מקומית

במסגרת כל רשות מקומית תוקם מועצת חינוך מקומית. הצעה דומה כבר נכללה בדוח זנבר לפני יותר משלושה עשורים. מוצע שראש הרשות המקומית יעמוד בראש מועצת החינוך המקומית. המועצה תורכב מאנשי חינוך ומנציגי הקהילה (הורים, מנהלים, מורים, מומחים, אנשי עסקים, מנהיגות מקומית וכו'). למועצת החינוך המקומית שני תפקידים מרכזיים:

- לדאוג לכך שהקווים הכלליים של מדיניות החינוך אשר הותוו על ידי המדינה מיושמים באופן הטוב והיעיל ביותר האפשרי במנהל החינוך המקומי בתחומה.
- להתוות את הקדימויות והקווים המנחים למדיניות החינוך במנהל החינוך המקומי. מדיניות זו תהא בהלימה למדיניות שקבע משרד החינוך בהתאם לחוק, ותשלים אותה מן ההיבט המקומי, כולל בקביעת קדימויות ויעדים מקומיים.

סמכויות המועצה:

- אישור החלטות מרכזיות של מנהל החינוך המקומי ובעיקר תקציב ותכניות ארוכות טווח.
- סמכות להגשת המלצות והעלאת הצעות בפני המנהל.
- קיום שיח ציבורי מתמיד בנושאי חינוך ודיווח לציבור אודות פעולות מנהל החינוך המקומי.

ד. תנאים מקדימים להקמת מנהל חינוך מקומי

לפני קבלת המעמד האוטונומי של מנהל חינוך מקומי תצטרך הרשות המקומית (או אגד הערים או כל גוף מקומי אחר שיוחלט עליו) לעמוד במבחנים שונים: ניהוליים, ארגוניים, כלכליים, וחינוכיים. כמו כן, קבלת המעמד האוטונומי של מנהל חינוך מקומי לא תהיה בלתי הפיכה אלא תותנה בעמידה באותם מבחנים מדי כמה שנים. הליך זה נועד למנוע העברת סמכויות לרשויות כושלות שאינן מסוגלות להבטיח את החינוך הראוי והנאות. סמכות זו תהא חלק מתפקיד הפיקוח של משרד החינוך.

ה. חיזוק עצמאותו של בית-הספר ושל מנהל בית-הספר

מוסכם על רבים כי אחת מנקודות המפתח בקידום מערכת החינוך בישראל נעוצה ביחידת הקצה, בית-הספר. בנוסף, רבים רואים במנהל גורם עיקרי להצלחתו של בית-הספר בקידום תלמידיו ובהבאתם להישגים הלימודיים והחברתיים המרביים. עצמאותו של המנהל בניהול המשאבים של בית-ספרו, קבלת סמכות ואחריות מלאים עליהם ועמידה בביקורת על מימוש המטרות המוצבות לו והיעדים שהציב לבית-ספרו, מהווים ציר מרכזי ברעיון הביזור המובא במסמך זה. אי לכך בחרנו להתייחס בהרחבה (בנספח ז') לסוגיית הניהול האיכותי של בית-הספר במסגרת המודל המוצע ולהביא את עיקרי הדברים בגוף המסמך. נספח ו מציג את ההצעות המרכזיות בנושא.

כדי לממש ניהול עצמי ואיכותי של בית-הספר יש להרחיב בהרבה את סמכויות הנהלת בית-הספר. עיקרי הרחבת הסמכויות הן בתחומי התקציב (תקציב שעות הוראה ותקציב שקלי), כוח ההוראה (סמכות לקבוע את סגל ההוראה, להעריך את עבודתו ולתגמל מצוינות בהוראה באופן דיפרנציאלי) ובתחום שיטות ההוראה ותכנית הלימודים, בכפוף לקדימויות ולתקנות המחייבות שמשרד החינוך ומנהל החינוך המקומי יקבעו מעת לעת.

חשוב להביא כדוגמה להרחבת סמכויות המנהל את המודל החדש באנגליה. לפי מודל זה (מ-2001 ואילך) מוסמך מנהל בית-הספר להשפיע על שך המורים באמצעות שני כלים: הראשון נקרא threshold assessment ומשמעותו מערכת של מבחני סף לכל מורה, והשני – performance management – מאפשר למנהל להוסיף לשכרו של המורה עד 4000 ליש"ט בכל שנה.

כדי להתוות את הכיוונים האסטרטגיים של בית-הספר ולפקח על איכות ניהולו יש להקים לכל בית-ספר ועד מנהל. ועד מנהל בית-ספרי קיים מזה זמן רבים מבתי-הספר העל-יסודיים וגם בבתי-ספר יסודיים, בפרט אלה אשר במעמד מוכר שאינו רשמי. בחלק קטן מהמקרים יש לוועד המנהל הבית-ספרי סמכויות דומות לאלה של מועצת מנהלים של חברה עסקית, אך ברוב המקרים אין לו סמכות פורמלית של ממש, למעט במקרים שבית-הספר מנוהל בידי עמותה (זה עדיין נדיר מאוד), וגם אז למשרד החינוך

יכולת לצמצם את כוחו של הוועד המנהל. כדי להשיג את האפקט הרצוי יש צורך לתאגד את בתי-הספר – אם במסגרת תאגידית קיימת ואם באמצעות חקיקת סוג חדש של תאגיד שמטרתו חינוכית.

מוצע שסמכויות הוועד המנהל יכללו:

1. התוויית כיוונים אסטרטגיים (ולא ניהול שוטף).
2. איתור, מיון ומינוי מנהל/ת בהתאם לנוהל המכרזים הקיים אך ללא זכות וטו של גורם אחר, הערכת ביצועים שנתית למנהל/ת, המלצה לבנוס שנתי למנהל/ת (ראו להלן) ובמקרה הצורך פיטורי מנהל/ת.
3. פיקוח על עמידה ביעדים, עמידה בתכניות העבודה של בית-הספר (השוואה בין תכניות לבין ביצוע) ועמידה בכל מדדי האיכות.
4. אישור תקציב וחריגות בתקציב, ופיקוח על ביצוע.
5. החלטה על פיטורי מורים (על פי המלצת המנהל).

הרכב הוועד המנהל: יו"ר ועד הורי בית-הספר, נציגי ציבור, נציגי הרשות המקומית, נציגי המורים בבית-הספר ונציגי משרד החינוך. יש צורך להגדיר קריטריונים וכישורים נדרשים לחברות בוועד, כדי להבטיח את מקצועיותו. נדרש גם לפתח תכנית הכשרה לחברי הוועד המנהל.

במקביל להרחבת הסמכויות של מנהל בית-הספר יוגדרו בבירור גם תחומי אחריותו. אלה יכללו עמידה במדדי איכות שייקבעו על ידי משרד החינוך (כגון סטנדרטים של הישגים לימודיים, יישום תכנית הליבה) ומנהל החינוך המקומי. אחריות המנהל תכלול גם שימוש בכלים ניהוליים כגון קביעת תפיסה חינוכית ויעדים שנתיים, תכנית עבודה ותכנית לימודים שנגזרות מהיעדים, תהליך מעקב ביצוע ובקרה תקופתיים על עמידה ביעדים ובתכניות, תהליך שיפור איכות (הפקת לקחים, שיפור הישגים וכו'), תכנון תקציבי, עמידה בתקציב ושקיפות הביצוע.

בד בבד עם הרחבת סמכויות מנהל בית-הספר ויישום מרכיב מדדי האיכות לניהול בית-הספר יש ליישם תגמול דיפרנציאלי למנהלים. אפשרות אחת היא להעביר את המנהלים למעמד של חוזים אישיים לבכירים. התגמול יכלול, למשל, מרכיב שכר קבוע, שייקח בחשבון את מורכבות בית-הספר ואת כישורי המנהל, על פי פרמטרים שייקבעו, ומרכיב בנוס משתנה. מרכיב הבנוס ייקבע על פי שקלול כלשהו של ביצועים במדדי האיכות או השוואת ביצועים בפועל מול יעדים שנקבעו בתחילת שנת הלימודים.

הגברת שקיפות המידע במערכת החינוך

מרכיב מרכזי ביכולת להוציא אל הפועל את תכנית הביזור ומנהל החינוך המקומי הוא חופש המידע, שיביא לשקיפות מלאה במערכת החינוך בישראל. שקיפות המידע צריכה לחול בכל הרמות:

- רמת בית-הספר: כולל הישגים לימודיים וחינוכיים (כגון ממוצעי הישגים במבחני משוב ארציים, שיעורי נשירה, אלימות ועוד), מאפייני סגל ההוראה (השכלה, ותק וניסיון, היעדרויות ואיחורים), תכנית עבודה וקדימויות, תקציב.
- רמת מנהל החינוך המקומי: תקציב ומפתחות לתקצוב.
- משרד החינוך: שיטת תקצוב בתי-ספר ומנהל החינוך המקומי, תכנית ליבה מפורטת, כלי פיקוח ובקרה וממצאים תקופתיים.

הגברת השקיפות בכל המערכת תביא ליעילות גדולה יותר בהקצאת המשאבים כיוון שהיא תאפשר לקהילה ולהורים לעקוב אחר ביצועי הנהלת בית-הספר, מנהל החינוך המקומי ומטה משרד החינוך על כל יחידותיו.

6

חקיקה

כל השינוי המוצע במסמך הנוכחי יעוגן בחקיקה ראשית-מבנית אשר תתאים את חוקי החינוך העיקריים למבנים החדשים, בין אם המוצעים בנייר זה ובין אם הקיימים כבר ממילא, שכן אנרגיות עצומות מבוזבות כיום על מאבקים הנובעים מהגדרות עמומות, כפולות וסותרות של סמכות ואחריות. **חקיקה כזו אמורה גם לטפל מחדש בתפקידו ובהגדרתו של החינוך הציבורי בישראל ולהבחין בין מטרות ממלכתיות שאפשר להגשימן רק באמצעות פיקוח ותכנון מרכזיים (כגון אינטגרציה, קידום וטיפול מיעוטים, וכדומה) ובין מטרות מקומיות שאפשר לאתר ולהגשים רק ברמה המקומית. הגדרת ה"רמה" המקומית צריכה להיות לא רק דמוגרפית, כי אם גם אתנית, אידאולוגית, דתית ומגדרית.**

על החקיקה להגדיר בראש ובראשונה באופן אחיד (uniform), את מוסדות החינוך הקיימים כיום במדינת ישראל. עיון בחקיקה הקיימת מגלה אי סדר, חפיפות וסתירות לגבי עצם ההגדרה של מוסד מוכר, מוסד רשמי, ומוסד פטור. כמו כן קיימים בחקיקה מושגים ארכאיים כמו "מוסד לנערים", שהשלכותיהם על תחולת החקיקה ותוקפה על המערכת הקיימת מרחיקות לכת. לדוגמה, קיימים מוסדות מוכרים שאינם רשמיים, פשוט משום שלא הוכרו ככאלה, דבר שמקשה מאוד על הפיקוח עליהם. גם בתחום המימון יש להסדיר את הסתירות, כמו למשל הסתירה בין סעיף 3א לחוק יסודות התקציב – המבטיח מימון שווה (כמו "לשאר ילדי ישראל") לבתי-ספר של עמותות חרדיות מסוימות, עם ההגדרה של מוסד מוכר הקובעת בדיוק את ההפך. ללא שינויים אלה, שאינם רק פלפולים משפטיים, אין אפשרות למסד את הרפורמה שאנו מציעים. בנוסף, על החקיקה להתמקד בחידושים שמציעה האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד מ-1989, שאושרה בישראל ב-1991 ועומדת להיות בעלת השפעה מרחיקת לכת על מערכת החינוך שלנו. מבחינה קונצפטואלית האמנה מספקת בדיוק את מסגרת העבודה הדרושה למשרד החינוך במערכת מבוזרת ומאוזרת, באמצעות ארבעה עקרונות-על: נגישות, זמינות, תואמות והולמות של החינוך. עיגון עקרונות אלה בחקיקה והפקדת משרד החינוך על הגשתם עשויים לתת מסגרת עבודה הן למשרד והן לגורמים המבוזרים והמאוזרים במחוז המקומי (ראו Gibton, Goldring, 2002).

7 אחריות כוללת על תחום החינוך

לפי המבנה החדש שאנו מציעים, האחריות הכוללת על החינוך תהא על המדינה ולא על הרשות המקומית. כלומר, המדינה תהיה אחראית על חינוך איכותי לכול, בפרט כאשר מנהל חינוך מקומי אינו יעיל, או אינו משיג את היעדים. המשמעות של קביעה זו היא שהמדינה היא האחראית על החינוך הציבורי גם במבנה החדש. קביעה זו היא בהלימה לאמנה לזכויות הילד שישראל מחויבת לה ואשר תעוגן בקרוב בחקיקה. האמנה מטילה במפורש על המדינה אחריות למתן חינוך בקריטריונים של נגישות, זמינות, הולמות ותואמות (אלה מונחי האמנה, ייתכן שרצוי לשלבם בניסוח חלק מהמטרות המוצגות לעיל).

סיכום

8

האומנם רפורמה מן הסוג שתוארה במסמך זה נחוצה ודחופה כל כך? בימים אלה התפרסמו ממצאי מחקר השוואתי בין-לאומי על מיומנויות הבנת הנקרא של תלמידי כיתות ד' ב-35 מדינות. הממצאים ממקמים את ישראל בראש השליש התחתון (מקום 23) מבחינת ההישגים הממוצעים של התלמידים, ובמקום הראשון מבחינת גודל הפער (89 אחוז) בין הישגי התלמידים מרקע חזק להישגי התלמידים מרקע חלש. לאחרונה פורסמו גם ממצאי מבחני המיצ"ב במתמטיקה בהתשס"ב. מבין תלמידי כיתות ח' בחינוך הממלכתי, 53 אחוז נכשלו בבחינה זו, ובמגזרים אחרים התוצאות גרועות בהרבה. קרוב לשני שלישים מהתלמידים בחינוך הממלכתי-דתי ושלושה רבעים מהתלמידים הערבים נכשלו בבחינה. דוברת משרד החינוך אף הוסיפה שבהשוואה למבחן המשוב הקודם במתמטיקה (יוני 1997), חלה ירידה תלולה בהישגים הלימודיים.¹⁷

בממצאים אלה אין כל חדש כיוון שהורגלנו בעשור האחרון לאכזבות דומות. גם בדיון המקצועי שקיימה ועדת החינוך של הכנסת (ב-9 ביוני 2003) על תוצאות המבחן הבין-לאומי בהבנת הנקרא לא היה כל חדש כיוון שהוא נסב שוב סביב סוגיות של שיטות הוראה בתחום הבנת הנקרא ואיכות ההוראה. נדמה שהורגלנו כי לכל כשל מערכתי בהישגים חינוכיים ולימודיים אפשר למצוא הסבר שנובע משיטות ההוראה ומהקצאת משאבים.

אולם נדמה כי כיום ברור לכול שעקב האכילס של מערכת החינוך בישראל נובע במידה לא מבוטלת ממאפיינים מבניים, ארגוניים, כלכליים ומשפטיים, הפוגעים מאוד ביכולתה של המערכת לתרגם ביעילות ובאפקטיביות את המשאבים העומדים לרשותה לתוצרים חינוכיים ולימודיים.¹⁸ הרפורמה שמסמך זה מציע נועדה לטפל בכשלים מבניים אלה: ריכוזיות רבה ומרחק רב בין הקהילה לבין מוקדי קבלת ההחלטות הנוגעות לבתי-הספר שלה; היעדר אחריות דיווח והיעדר שקיפות; היעדר קשר בין

17 ראו הארץ, 16 ביוני, 2003.

18 אין במסמך זה כדי להמעיט בחשיבותם של גורמים נוספים המשפיעים על איכות החינוך בישראל. לדוגמה, אין חולק על העובדה שתפוקת מערכת החינוך תשתפר אם המורים יהיו טובים יותר, אם ההכשרה תפתח מורים עדכניים, נבונים ורגישים יותר. הרפורמה המוצעת בנייר זה תיצור מבנים ארגוניים, משפטיים ופדגוגיים אשר יאפשרו ויעודדו את מיצוי התועלת ממשאבי החינוך בישראל, כולל מכוחות ההוראה והניהול.

סמכויות לבין אחריות; סמכות ואחריות מצומצמות ביותר של מנהל בית-הספר; מבנה ניהולי מיושן של מוסדות חינוך, מערכת תגמול ושכר נטולת תמריצים, ועוד.

שוודיה, הולנד ואנגליה הגיעו למקומות 1-3 במבחן הבין-לאומי בהבנת הנקרא. מדינות אלה, בפרט שתי הראשונות, ואחרות כגון בלגיה וקנדה, מוקמו גבוה גם בכל תוצאות המבחנים הבין-לאומיים שנערכו בעשור הקודם. לא נוכל להתעלם מן הסבירות הגבוהה לקשר סיבתי, ולו חלקי, בין רמת הישגים זו לבין העובדה שבכל המדינות הללו בוצעו רפורמות ביזור ואיזור מקיפות ויסודיות, בדומה למוצע בנייר זה, שנטרלו כשלים רבים מן הסוג שתואר לעיל לגבי ישראל. אמנם לא קיימים מחקרי הערכה שבודקים את ההשפעה הכוללת של רפורמה מקיפה מן הסוג המוצע כאן, אך קיימים מחקרים רבים המעידים על התוצאות החיוביות של יישום מרכיבים שונים בתכנית המוצעת. כמו כן, לא נוכל להתעלם מהעובדה שהמדינות עם מערכות החינוך המודרניות והמצליחות ביותר בעולם בחרו ללכת בנתיב זה.

המכשולים הניצבים בדרכה של הרפורמה המוצעת אינם מבוטלים. כדי להיערך ולהתמודד עמם יש לקדם את הדיון הציבורי בנושא, להוסיף נדבכים החסרים עדיין בהצעה, ולתרגם את עקרונותיה לפרטים ולתכנית פעולה מפורטת. כמו בכל מקרה של שינוי גדול, יהיו ודאי קבוצות שונות שיחשו נפגעות וינסו למנוע או לעכב כל פעולה בכיוון המוצע. יהיו אף רשויות מקומיות שלא יתלהבו לקחת על עצמן את הסמכות והאחריות. רשויות אלה ודאי יימנו על אלה שיש לכלול באגד רשויות לחינוך, אך יהיו גם רשויות גדולות שמוכנותן למהלך כזה מוטלת בספק. ייתכן שיהיה צורך לבדוק מהלכי ביזור דיפרנציאליים.

האם נכון וראוי לבצע רפורמה כוללת בכל הרשויות המקומיות בו בזמן ולהשלימה בפרק זמן קצר ביותר? שוודיה ביצעה מהלך כזה תוך שנה (1991), לאחר הכנה יסודית. השינוי בשוודיה, מדינה סוציאליסטית לכל הדעות, כלל גם הפיכה של עובדי ההוראה ממועסקים של המדינה למועסקים של הרשויות המקומיות ואף של בתי-הספר עצמם. גם מחקרי מכון RAND היוקרתי בקליפורניה משנות ה-80, הראו שאף שרפורמות מקיפות מצליחות רק באופן חלקי בהשוואה לשינויים קטנים וממוקדים, רק רפורמה מקיפה מצליחה, בסופו של דבר, להשאיר חותם כלשהו על מערכות החינוך, בניגוד לרפורמה ממוקדת וקטנה שמתמוססת בלי להשפיע. מכאן שיש מקום להחלת רפורמה כוללת על פני ניסויים חלקיים וזעירים לאורך זמן, מה גם שבמישור האמפירי והמתודולוגי אנו יודעים כיום שקשה מאוד להסיק מסקנות

מניסויים בקנה מידה קטן על המערכת כולה. מאחר שמדובר בשינוי תרבותי, קשה לבודד אותו לחלק קטן מהמערכת.



לוחות

לוח 1

התפלגות ההוצאה לתלמיד ומקורות המימון, לפי רשויות מקומיות
(2001)

הוצאות לתלמיד באלפים	אחוז מסך ההוצאות – רשות מקומית	אחוז מסך ההוצאות – הורים	אחוז מסך הוצאות תקציב הממשלה	שם הרשות
5.766	2.3%	0.9%	96.9%	אום אל-פחם
8.449	28.3%	0.0%	71.7%	אופקים
5.642	46.6%	16.0%	37.4%	אור יהודה
9.428	36.8%	5.6%	57.6%	אור עקיבא
11.926	23.3%	4.1%	72.5%	אילת
9.650	12.4%	9.6%	78.0%	אריאל
7.474	24.6%	7.9%	67.5%	אשדוד
6.281	22.0%	12.2%	65.8%	אשקלון
4.893	8.4%	0.2%	91.4%	באקה אל-גרביה
7.515	29.3%	8.1%	62.5%	באר שבע
4.894	0.0%	7.3%	92.7%	בית שאן
6.217	34.0%	10.3%	55.7%	בית שמש
	41.2%	0.8%	58.0%	ביתר עילית
5.820	23.2%	8.6%	68.2%	בני ברק
5.512	27.5%	0.0%	72.5%	בת ים
7.777	33.3%	13.4%	53.3%	גבעתיים
5.356	25.6%	6.7%	67.8%	דימונה
6.085	32.8%	12.5%	54.6%	הוד השרון
10.587	45.3%	6.4%	48.3%	הרצליה
4.059	37.7%	14.3%	48.0%	חדרה
7.158	21.5%	14.3%	64.2%	חולון
5.797	22.6%	9.6%	67.8%	חיפה
6.816	13.4%	5.1%	81.5%	טבריה
3.585	20.2%	1.6%	78.1%	טייבה
4.962	9.8%	7.1%	83.0%	טירה
10.860	34.5%	6.5%	59.0%	טירת הכרמל
5.953	9.0%	2.0%	88.9%	טמרה
7.623	34.7%	0.0%	65.3%	יבנה
5.110	39.9%	21.5%	38.6%	יהוד
6.290	44.2%	0.0%	55.8%	ירושלים
7.744	25.3%	11.4%	63.3%	כפר סבא
3.079	24.2%	16.4%	59.4%	כרמיאל
6.805	24.7%	12.6%	62.8%	לוד
4.990	46.9%	4.9%	48.2%	מגדל העמק
11.478	35.5%	19.9%	44.6%	מודיעין
8.921	36.1%	0.0%	63.9%	מעלה אדומים
11.028	21.2%	12.3%	66.5%	מעלות תרשיחא
5.231	22.6%	5.9%	71.5%	נהריה
9.354	23.5%	14.2%	62.3%	נס ציונה
2.380	1.5%	4.1%	94.4%	נצרת

לוח 1 - המשך

שם הרשות	אחוז מסך הוצאות תקציב הממשלה	אחוז מסך ההוצאות - הורים	אחוז מסך ההוצאות - רשות מקומית	הוצאות לתלמיד באלפים
נצרת עילית	77.4%	0.0%	22.6%	8.690
נשר	73.1%	13.9%	13.0%	9.150
נתיבות	77.3%	6.3%	16.4%	7.672
נתניה	71.9%	0.0%	28.1%	7.141
סחנין*	100.5%	4.2%	-4.7%	5.803
עכו	83.0%	4.4%	12.6%	4.719
עפולה	76.8%	5.6%	17.5%	5.603
ערד	64.4%	0.0%	35.6%	10.841
פתח תקווה	47.5%	9.1%	43.4%	7.981
צפת	76.7%	0.0%	23.3%	4.959
קלנסווה	92.5%	0.0%	7.5%	4.271
קריית אנו	54.2%	5.9%	39.9%	9.998
קריית אתא	65.2%	9.2%	25.6%	7.495
קריית ביאליק	63.0%	12.3%	24.7%	5.056
קריית גת	72.2%	2.8%	25.0%	10.123
קריית ים	62.8%	9.0%	28.2%	5.639
קריית מוצקין	16.4%	70.8%	12.8%	7.951
קריית מלאכי	90.7%	0.0%	9.3%	5.388
קריית שמונה**	86.1%	3.2%	10.7%	13.105
ראש העין	63.9%	10.8%	25.3%	7.880
ראשון לציון	66.2%	10.0%	23.7%	7.947
רהט*	110.3%	1.1%	-11.4%	4.133
רחובות	54.6%	8.8%	36.5%	6.448
רמלה	53.8%	8.6%	37.6%	6.539
רמת גן	50.1%	8.8%	41.1%	8.838
רעננה	51.2%	0.0%	48.8%	9.078
שדרות	70.6%	3.3%	26.2%	12.017
שפרעם	94.3%	1.6%	4.1%	4.232
תל-אביב - יפן**	36.7%	5.5%	57.7%	13.440
ממוצע	67.3%	7.7%	25.0%	7.215

המקור: מרכז השלטון המקומי.

יצוין כי נתוני התקציב נכונים לשנת 2001 ואילו מספר התלמידים הוא לשנים 1999-2000 (לקוח מהחוברת "מערכת החינוך בראי המספרים 2001"), ולכן החישוב של ההוצאה לתלמיד מוטה כלפי מעלה.

* ביישובים אלה מימון הממשלה גדול מסך ההוצאות.

** ביישובים אלה התוצאה של חישוב ההוצאה לתלמיד חריגה ולכן יש להתייחס אליה בספקנות בשלב זה.

לוח 2

סיכום ממוצעים של מימון התקציב וההוצאה לתלמיד, לפי אפיון יישובים

הוצאות לתלמיד באלפים	אחוז מסך ההוצאות – רשות מקומית	אחוז מסך ההוצאות – הורים	אחוז מסך הוצאות תקציב הממשלה	
7,215	25.0%	7.7%	67.3%	ממוצע כללי
8,509	41.5%	5.0%	53.4%	מעל 200,000 תושבים
7,265	29.2%	7.4%	63.4%	200,000-100,000 תושבים
7,193	34.7%	9.3%	56.0%	100,000-50,000 תושבים
6,827	23.1%	7.8%	69.2%	50,000-20,000 תושבים
8,143	24.5%	8.2%	67.3%	20,000-10,000 תושבים
4,598	4.7%	2.3%	93.0%	ממוצע ביישובים ערביים
7,666	28.5%	8.6%	62.9%	ממוצע ביישובים יהודיים

המקור: מרכז השלטון המקומי.

סיכום דיון

מבוא

הדיון בהצעה לרפורמה ולביזור מערכת החינוך הקדם אקדמי התקיים על רקע פרסום נתונים מדאיגים באותו שבוע בעיתונות: במחקר בין-לאומי שבדק הישגים של תלמידים בני 15 ב-41 מדינות, ישראל מוקמה במקום ה-30 בהבנת הנקרא, במקום ה-31 במתמטיקה ובמקום ה-33 במדעים (המחקר סוכם בדוח פיז"ה).

בעקבות פרסום זה נשאה ההצעה לביזור ולשינוי במערכת החינוך, שהציג פרופ' ויקטור לביא, אופי של פתרון אפשרי להתמודדות ולטיפול בבעיה.

עיקרי ההצעה

הגדרת מבנה חדש למערכת החינוך הציבורית במדינת ישראל

מערכת החינוך מאופיינת בריכוזיות רבה ובמרחק רב בין הקהילה לבין מוקדי קבלת ההחלטות. כמו כן, אין אחריות דיווח (accountability) ושקיפות, ואין קשר בין סמכויות לאחריות. למנהל בית-הספר סמכות ואחריות מצומצמים ביותר, בייחוד בתחום של ניווד משאבים (בעיקר כוח אדם) בתוך בית-הספר. המבנה הניהולי של מוסדות החינוך מיושן; לא קיימים סטנדרטים להישגים לימודיים מחייבים; אין מנגנון פיקוח על האיכות, ומערכת התגמול והשכר נטולת תמריצים לחלוטין.

התנאים הללו התפתחו במשך עשרות שנים ויצרו מעין ריק ניהולי. הגופים שמילאו את הריק הזה בתוך המערכת הם גופים של הרשות המקומית, וכך התפתח במערכת החינוך, לפני יותר מעשור, תהליך מואץ של ביזור כלכלי, תוכני ואידאולוגי. מובן שהפעילות המקומית מתאפיינת בשונות רבה, שמתבטאת בעיקר ביכולת הכלכלית והחברתית של כל רשות מקומית. על רקע זה ניסה משרד החינוך בשנים האחרונות, ולא רק בקדנציה האחרונה, לפעול כתגובה לממצאים מקומיים, תחומיים, ולעתים כתגובה לוועדות ציבוריות שקמו, והציע תכניות רבות ומגוונות. אולם כדי לטפל בכשלים של המערכת יש צורך במהלך הוליסטי, גורף, כלל מערכת, שיעגן את התכניות השונות ויגדיל את האפקטיביות של כל אחת מהן. תכניות ביזור יושמו במדינות שונות בעולם המערבי – שוודיה, הולנד, דנמרק, אנגליה, ארצות-הברית, קנדה, ניו-זילנד, אוסטרליה.

הרעיון המרכזי שעומד בבסיס המודל הזה הוא ביזור סמכויות מהמטה לשדה, כלומר מהמרכז לשטח, העצמה ומתן אוטונומיה רחבה עם סמכות כנגד אחריות, מהרמה הלאומית לרמה המקומית ולרמת בית-הספר. הרמה המקומית כוללת את הקהילה, את הרשות המקומית ואת בתי-הספר, כולל תלמידים והורים. יש לעודד גם תהליך של דמוקרטיזציה, עם שיתוף פעולה מלא של השלטון המקומי והקהילה.

המטרה המרכזית היא להביא לעלייה ברמת החינוך וההשכלה ובאיכותם, להגביר את ההישגים הלימודיים בכל תחומי הידע ולצמצם את הפערים בין חלשים לחזקים, מבלי לוותר על מצוינות.

במודל המוצע, משרד החינוך יהיה מופקד על חמישה תחומי אחריות:

- התוויית עקרונות-על בחינוך.
- קביעת תקנים וסטנדרטים של מיומנויות וידע.
- תקצוב מנהלי החינוך המקומי.
- ביצוע מעקב ופיקוח.
- תכנון ארוך טווח, מחקר והערכה.

בדומה למה שנעשה במדינות מתקדמות אחרות, מוצע להקים גם מועצה לאומית לחינוך, שתהיה אחראית לקיים שיח ציבורי בנושאי חינוך ותשמש גוף מייעץ למנהלי החינוך ולמשרד החינוך.

מנהל החינוך המקומי יושתת על המשאבים הקיימים היום ברשויות המקומיות. תפקידו ותחומי אחריותו יהיו שאובים מתפקידי הביצוע של משרד החינוך:

- תקצוב וחלוקת משאבים בבתי-הספר.
- דאגה לתשתיות ולציוד של בתי-הספר.
- המנהל יהיה המעסיק של המורים והמנהלים.
- אחריות על יישום ושילוב תכניות הלימוד בכפוף לעקרונות שיקבע משרד החינוך (ככל שהקרבה לשטח גדולה, כך יכולים התלמידים והקהילה לאתר טוב יותר את החולשות ואת הפתרונות).
- עידוד עקרונות ניהול עצמי. תפקיד זה כבר בא לידי ביטוי במערכת (יש מאות בתי-ספר שמצויים בתהליך של ניהול עצמי).

לפי המודל, בראש בית-הספר עומד ועד מנהל שאחראי על צוות בית-הספר ועל מנהל בית-הספר, קובע מדיניות אסטרטגית, אבל לא מתערב בניהול השוטף, מקבל דיווחים על תקציב, על תכניות פעולה ומבקר אותם בתום השנה. הוועד המנהל יכול לקבוע מי המורים שילמדו בבית-הספר ומי ינהל אותו.

מוצע שבמקביל להקמת מועצה לאומית לחינוך, תוקם גם מועצה מקומית לחינוך בכל רשות, שבראשה יעמדו ראש הרשות המקומית ואישי ציבור. מועצה זו תהיה אחראית על מדיניות החינוך ועל קביעת קדימויות ברמה המקומית (על קדימויות-העל אחראי כאמור משרד החינוך), וכמו כן על מעורבות הקהילה.

במידה שרשויות מקומיות מסוימות לא יוכלו לעמוד במטלות האלה, או שייכשלו בביצוע המודל, תתכנס "ועדה קרואה" אשר בסמכותה ליטול מהמועצה המקומית לחינוך חלק מסמכויותיה, ולהשיבן למשרד החינוך. יסוד חשוב נוסף במודל הוא שקיפות, שפירושה שההתפתחויות והסוגיות השונות יהיו גלויות לציבור.

עקב אכילס של מערכת החינוך במדינת ישראל נובע במידה לא מבוטלת ממאפיינים מבניים, ארגוניים, כלכליים ומשפטיים, שפוגעים מאוד ביעילות וביכולת של המערכת לתרגם את המשאבים שעומדים לרשותה לתוצרים חינוכיים ולימודיים. המודל המוצע בא לשפר זאת.

טיעונים בזכות ההצעה

מרבית המשתתפים בדיון הביעו הסכמה ותמיכה ברעיונות המרכזיים של המודל. הוצבע על כך שמגמת הביזור כבר באה לידי ביטוי בשטח והסמכויות עוברות בפועל לרשות המקומית, לדוגמה בתחום רישום התלמידים, בתחום יזמות פדגוגיות שונות, ועוד.

חלק מהמשתתפים בדיון (בעיקר משתתפים מהמגזר העסקי) השוו בין מצבה של מערכת החינוך לבין מצב של פירמה או גוף כלכלי שמצוי במשבר. כך, הטיפול הדרוש, כמו במקרה של חברה כלכלית, כולל בעיקרו התייעלות של המערכת ויצירת מנהיגות ואחריות דיווח. בין השאר הוזכר הצורך לתגמל מורים מצטיינים, להעסיק מורים בחוזים אישיים ולראות בחינוך סוג של "שירות" שיש לספק בצורה הטובה ביותר. לפי השקפה זו יש לגבש "תפיסת לקוח" ולהתאים את בתי-הספר לצורכי התושבים המקומיים.

מנכ"ל משרד האוצר דיבר בזכות שינוי מבני וטען שמכל רמה נתונה של משאבים ומורים אפשר להפיק יותר באמצעות שינויים מבניים.

טענה נוספת בזכות ההצעה הציגה את "החטא הקדמון" של מערכת החינוך בישראל: ניתוק התלמיד מהאוריינטציה הסביבתית. מערכת החינוך לא השכילה להתאים את עצמה לשינויים החברתיים והתרבותיים שחלו בעשרות השנים האחרונות בישראל, ולמגמת הטרוגניות בחברה.

מנכ"ל משרד החינוך רונית תירוש והמנכ"ל לשעבר שלומית עמיחי דיברו על הצורך בשינוי עמוק בהתייחסות של כלל החברה כלפי החינוך. בנוסף לרפורמה מבנית, יש ליצור אווירה תרבותית שמעודדת הישגים חינוכיים.

הסתייגויות מרכזיות

חלק מהמשתתפים בדיון (וביניהם נציגי ארגוני המורים) הסתייגו משינוי שעיקרו מבני. בין השאר נאמר שעדיף לחתור לכך שמשרד החינוך עצמו יהיה קרוב יותר לשטח וכי רצוי להשקיע בתכניות לימודים ובתגמול מוגבר של מורים. הטענה שהועלתה היא שמגמת הביזור כבר באה לידי ביטוי בשטח ואינה מיטיבה לענות על הבעיות של המערכת.

בעיה מרכזית אשר נדונה היא הקשר שבין המודל המוצע לבין אי השוויון והפערים בחינוך. הפערים בין המרכז והפריפריה גדולים ויש חשש שמגמת הביזור והורדת סמכויות הביצוע לשטח אך תעצים אותם. לפיכך, יש לדאוג למנגנונים מתקנים ומפצים שימנעו השפעה שלילית של הביזור (בין השאר יש לשים לב לא רק ליישובים חלשים מבחינה סוציו-אקונומית, אלא גם לשכונות חלשות בערים). הרעיון של "תקצוב לתלמיד" (אשר הועלה בדוח ועדת שושני והתקבל) אינו מספיק במצב של מערכת ביזורית, כיוון שמשרד החינוך הופך לשחקן אחד במערכת גדולה, והתקציב שלו אינו מהווה את כלל התקציב והמשאבים של כל רשות מקומית. יש לקחת בחשבון את הגורמים האלה ולתקצב בהתאם את הרשויות המקומיות, יחד עם פיצוי ואפליה מתקנת.

באשר לתכנים הפדגוגיים, יש לשמור על המכנה המשותף של כלל התלמידים (לא רק מבחינת הישגים אלא גם מבחינת תכנים ויצירת מכנה משותף תרבותי).

שרת החינוך לימור לבנת – סיכום

משרד החינוך כבר אימץ כמה רפורמות, כמו תקצוב לתלמיד ורפורמה בבחינות הברגרות. אימוץ רפורמות שונות בתקופת זמן קצרה יחסית, מעידה על הכרה אמתית בכך שמשוהו לקוי במערכת.

עם זאת, משרד החינוך מתמודד עם קשיים ביישום הרפורמות, הנובעים הן ממסגרת תקציבית משתנה חדשות לבקרים, והן מקשיחות מבנית של המערכת.

- כדי לערוך שינוי של ממש, יש לדאוג לתנאים הבאים:
1. יש לאפשר למשרד החינוך לתכנן לטווח ארוך, וזאת באמצעות העמדת מסגרות תקציביות קבועות רב-שנתיות. ללא תקציב רב-שנתי, שיהיה משוחרר מקיצוצים (11 קיצוצים בשנתיים האחרונות), לא יתאפשר תכנון רב-שנתי.
 2. יש להסיר את החסמים הביורוקרטיים והמבניים. שרת החינוך לא הביעה תמיכה בהעלאה גורפת של שכר המורים, אולם תמכה בתגמול הוגן ודיפרנציאלי למורים שיכלול השתלמויות, יצירת תגמולים ואבחנה בין מורים. כמו כן, השרה הדגישה את הצורך בגמישות תעסוקתית (אפשרות לפיטורים) ומאיידך ביצירת מסלול של התקדמות ותגמול. כך תתאפשר הוראה איכותית.
 3. יש להכניס בקרת איכות למערכת. בעבר בוצעו שינויים ללא בדיקת התוצאות וההישגים שלהם. יש לזכור שבניגוד לשווקים ולבורסה, שמגיבים במהירות רבה לכל שינוי, שינויים במערכת החינוך נמדדים רק לאורך זמן.

נספח א: סיכום דוח ועדת זנבר, 1980

"הקו המנחה, המונח ביסוד ההמלצות, הוא שאופייה של החברה הישראלית וצרכיה של מערכת החינוך מחד גיסא וההתקדמות הגדולה שחלה בכושר הניהול של הרשויות המקומיות מאידך גיסא, מצדיקים העברת נקודת המוקד בניהול מערכת החינוך לאחריות הרשות המקומית."

לשם כך ישנם בדוח שני מודלים לביצוע חלוקת תחומי פעילות ואחריות בין משרד החינוך, שמוגדר כמערך של "מטה" ותמיכה ב"לקוחות" של שירותי החינוך, לבין הרשויות המקומיות, שיישאו במרב האחריות והסמכויות הנוגעות בענייני החינוך המקומיים.

בנוסף, ההצעה מבקשת לאפשר התערבות של משרד החינוך במערכת החינוך המקומית, אם יתברר שהרמה והאפקטיביות של מערכת החינוך ברמה המקומית אינן מספקות.

מוצע גם לערוך תחילה ניסוי במספר נבחר של רשויות מקומיות.

א. המודל המנחה: אסטרטגיות וקריטריונים כלליים לחלוקת תפקידים בין משרד החינוך והתרבות לבין הרשויות המקומיות
לפי מודל זה ישנן שלוש רמות מעורבות של משרד החינוך:

1. ביצוע או הפעלה ישירה של המערכת.
2. מתן הוראות ביצוע מפורטות לרשויות המקומיות ופיקוח ישיר על הביצוע.
3. קביעת סטנדרטים לפעולות, העברת סמכויות החלטה וביצוע לרשות המקומית, פיקוח על שמירת הסטנדרטים ויצירת תמריצים חיוביים. התאמת סוגי הפעולות לרמת המעורבות מתבצעת על ידי שני קריטריונים:
 1. היחס בין רמת האינטרס הלאומי לרמת האינטרס המקומי בתחום הנדון.
 2. אפקטיביות ויעילות הביצוע ברמה הארצית וברמה המקומית (כתוצאה מיתרון לגודל או כתוצאה מכושר ניהולי ורמת ביצוע באותו תחום).השילוב בין שני הקריטריונים קובע רמת מעורבות של משרד החינוך. לדוגמה: אם קיים אינטרס לאומי מובהק ויש יתרון להפעלה ברמה המקומית מבחינת ביצוע, תינקט רמת מעורבות 2. מוצע להבחין בין רמות ביצוע ויכולת של הרשויות המקומיות השונות, ולהתאים את מידת ההתערבות של המשרד לרמה זו. זאת בהתאם למדדים של: כושר ניהול עצמי, הערכת רמת ביצוע בפועל, סולם ציונים סוציו-אקונומי. לגבי קביעת הסטנדרטים

(רמת מעורבות 3), מוצע כי אלה יתייחסו גם לתחומים לימודיים, חינוכיים וחברתיים ולא רק לתחומים פיזיים של הפעלת המערכת. כמו כן הסטנדרטים יתייחסו בעיקרם לתפוקות הרצויות ולא לתשומות, יבטאו את המינימום הרצוי מבחינת האינטרס הלאומי וייקבעו בשיתוף עם השלטון המקומי.

המינון: מימון הרשויות יהיה דיפרנציאלי בהתאם לעדיפויות שיקבע משרד החינוך, כגון הטרוגניות של האוכלוסייה, אוכלוסיות טעונות טיפוח, פיזור ודלילות אוכלוסין וכו'. במסגרת התקציב תינתן לרשות המקומית אפשרות לניוד משאבים ולהמרה בין התחומים (על פי סייגים שייקבעו בהתאם לאינטרסים לאומיים), וזאת כל עוד תתקיים עמידה בסטנדרטים והשגת התפוקות שנקבעו.

פיקוח ודיווח: הפיקוח של משרד החינוך יבדוק באיזו מידה עומדת הרשות המקומית בנורמות שנקבעו בכל תחום, וממצאיו ישמשו בסיס להחלטה על שינוי במידת ההתערבות של המשרד מחד, ושינויים הדרושים בתקנים עצמם מאידך.

אבחנה נוספת אשר מוצעת במודל היא בין אחריות (הכוללת בתוכה ייזום תכנון ופיקוח) לבין ביצוע. כך, ייתכנו תחומים שיהיו באחריות משרד החינוך, באחריות הרשות המקומית, או באחריות משותפת, ובביצוע של אחד מהם.

ב. מודל עזר – הצעה להסדר יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי בתחום החינוך

בחלק זה מובאת הצעה לחלוקת תפקידים בסיסית בין רשות החינוך המרכזית (משרד החינוך) לרשות החינוך המקומית. עיקרי התפקידים של משרד החינוך:

- קביעת המדיניות הלאומית בנושא החינוך ועקרונות ביצועה.
- תכנון והפקה של תכניות לימודים מחייבות ותכניות ללימודי רשות לבחירה.
- קביעת קני מידה, כללים ותקן לארגון מערכת החינוך וניהולה.
- אחריות כוללת לתקציבי החינוך ולתרגום המדיניות לקריטריונים של הקצאת משאבים.
- אישור פתיחת מוסדות חינוך.
- ניהול מערכת כוח אדם והעסקת עובדי ההוראה במוסדות החינוך הרשמיים (ההצעה מניחה שעובדי ההוראה בחינוך הרשמי יהיו מועסקים

על ידי משרד החינוך, כיוון שבמציאות הישראלית העברה של אלפי עובדים בין מעסיקים איננה ניתנת לביצוע. אף שהמעסיק של המורים יהיה משרד החינוך, הללו יישמעו להוראות ולהנחיות מדיניות החינוך המקומי).

- קביעת תנאי עבודה אחידים לסגל החינוכי.
- פיקוח על מערכת החינוך באמצעות בקרה ישירה ומבחני הערכה, וקביעת מדרג הרשויות מבחינת אפקטיביות ההפעלה של המערכת המקומית.
- אחריות להכשרת מורים.
- סיוע להשתלמות מורים ולהתמחותם על ידי ארגון מפעלי הדרכה.
- סיוע בגיבוש דפוסי שיתוף בין רשויות מקומיות שכנות בנושאי חינוך (כגון בדרך של "אגד רשויות") במיוחד בהפעלת מוסדות לחינוך מקצועי, חינוך מיוחד וכד'.
- הפעלה ישירה של מערכת החינוך המקומית ביישובים המגלים חוסר כושר לניהול עצמי (באמצעות ועדה קרואה לענייני חינוך).
- ייזום חקיקה והוצאת צווים בנושאי חינוך.
- תפקידי רשות החינוך המקומית במודל:
- השתתפות בתהליך של מיפוי מוסדות החינוך.
- בניית מוסדות חינוך.
- הפעלת מוסדות החינוך לביצוע תכניות החינוך והלימודים.
- רישום השמה והעברות של תלמידים.
- הפעלת נושאי הארגון, המנהל, המשק והכספים של מערכת החינוך.
- הפעלת שירותי העזר בחינוך (שירותי הזנה והסעות, שירותים רפואיים, ייעוץ פסיכולוגי, חינוכי וכו').
- הפעלת פיקוח על העבודה החינוכית השוטפת.
- הרשות תהיה מוסמכת לייזום ניסויים בכל תחומי הפעולה החינוכית: שיטות הארגון, שיטות הוראה וכו', במגבלות של שמירת חוקי המדינה. אזורי הפיקוח של מפקחי משרד החינוך והתרבות יהיו חופפים לגבולות שטח השיפוט של הרשויות המקומיות והמפקח ייצג את משרד החינוך כלפי הרשות.
- הלשכה המחוזית של משרד החינוך והתרבות תתרכז:
- בניהול כוח האדם בהוראה המועסק על ידי המשרד.
- בתשלומי השכר של עובדי ההוראה.
- בהפעלת ועדות חינוך קרואות (במידת הצורך).

מנהל חינוך – כל רשות מקומית תקים מנהל לחינוך ותרבות. ראש מנהל החינוך והתרבות ישמש כמנכ"ל של מערכת החינוך והתרבות בתחום השיפוט המוניציפלי ויהיה כפוף לראש הרשות המקומית ולחברי המועצה הנבחרים.

מועצה חינוכית – בכל רשות מקומית תפעל מועצה חינוכית רחבה אשר תביא לידי ביטוי את כל הגורמים הקהילתיים המקומיים, כגון אישי ציבור, מחנכים והורים. המועצה תדון בכל הבעיות, הצרכים והנושאים המקומיים ותגיש את הצעותיה והמלצותיה לראש מנהל החינוך, שהוא גם ינהל את ישיבותיה.

מזכירות פדגוגית מוניציפלית – בכל רשות חינוך מקומית (או אגד רשויות) יפעל צוות היגוי מקצועי מצומצם שראש המנהל יעמוד בראשו. הצוות יהיה מורכב ממחנכים, עובדי הרשות המקומית ונציגי משרד החינוך ויהיה בעל סמכויות החלטה ליזום ולתכנן פרויקטים חינוכיים ולפתח את מערכת החינוך המקומית.

בדוח מוצע לערוך תחילה ניסוי מבוקר בשלוש הערים הגדולות ובמספר רשויות מקומיות נוספות.

תקצוב הרשות המקומית בניסוי – במסגרת הניסוי מוצע עיקרון לתחשיב תקצוב של הרשות המקומית:

- תחשיב תקן לפי שירותים חינוכיים.
- תקצוב לתלמיד. נוסחת התקן תהיה מבוססת על מספר הכיתות ומספר התלמידים בכיתה. זאת בהתחשב ב"מקדם שעות דיפרנציאלי" (אשר מביא בחשבון שעות מחנך, שעות ניהול ושעות של מקצועות הכשרה לתלמיד).

נספח ב: תכנית הביזור והאיזור במערכת החינוך בשוודיה, 1991

שוודיה היא מונרכיה קונסטיטוציונית עם ממשלה ופרלמנט (Riksdag). למלך סמכויות סמליות. בשוודיה אוכלוסייה של כ-8.9 מיליון נפש. באופן מסורתי מדובר בחברה הומוגנית, אך בשנים האחרונות התווספו כמיליון מהגרים.

בסוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90 התבצעה בשוודיה רפורמה מקיפה במערכת החינוך. הקו המנחה את הרפורמה הוא מעבר משליטה של המדינה (באמצעות קביעת כללים וריכוז סמכויות), לקביעת מטרות ויעדים על ידי המדינה וביצועם באמצעות ביזור סמכויות ואחריות.

1. מערכת החינוך הקדם-אוניברסיטאית

משרדי הממשלה בשוודיה צומצמו, וכך גם משרד החינוך (המשרדים הצטמצמו לכ-150 עובדים).

תפקיד משרד החינוך והפרלמנט:

- התוויית עקרונות-על כלליים, ומטרות כלליות, אשר מגובים בחוקים, בצווים ובנהלים.
- גיבוש תכנית לימודים כללית.
- פיקוח על ביצוע המדיניות בעזרת עיקרון ניהול מטרות-תוצאות (goal-and-result-oriented steering system). הפיקוח נעשה באמצעות סוכנות עצמאית ("הסוכנות הארצית לחינוך") הכפופה לממשלה. National Agency For Education – "הסוכנות הארצית לחינוך" – הוקמה ב-1991 ותפקידיה המרכזיים:
- בניית תכניות לימודים וקריטריונים להערכת תלמידים.
- אחריות להכשרת סגל המורים ולהעשרתם.
- פיקוח, בקרה והערכה של תפקוד הרשויות המקומיות ובתי-הספר באזורים השונים במדינה. דאגה לכך שמתקיימת אחידות ועמידה במטרות-העל ובסטנדרטים הארציים. מתוך כך מתאפשר ניתוח השוואתי בין תפקוד והישגים באזורים שונים, בראייה כללית של המערכת.
- דיווח עתי לממשלה שכולל הצגת תמונת מצב מעודכנת אודות כל אחד מהאזורים במדינה.
- פעילות למען שיפורים ופיתוח של המערכת ברמה הארצית והמקומית.
- ל"סוכנות הארצית לחינוך" יש 11 שלוחות אזוריות ברחבי שוודיה.

הגופים שאחראים ישירות על ביצוע והשגת היעדים במערכת הם הרשויות המקומיות (municipalities) (289 במספר). במסגרתן פועלות מועצות עירוניות שדואגות ליישום היעיל ביותר של הקווים הכלליים שהותוו על ידי המדינה. בין השאר אחריות זו כוללת:

- חלוקת משאבים ותקצוב בת-הספר. זאת במסגרת התקציב המוניציפלי אשר הכנסותיו הן ממסים מוניציפליים ומתקצוב ממשלתי (בתחום זה הרשות המקומית נהנית מאוטונומיה).
- דאגה לתשתיות וציוד של בת-הספר.
- פיקוח על תכנית לימודים ויצירת תכנית לימודים מקומית בכפוף לקווים הארציים (school plan).
- דיווח עתי ל"סוכנות הארצית לחינוך".

לעיריות ולרשויות המקומיות ניתנת במסגרת מבנה ביזורי זה אוטונומיה רחבה הן בחלוקת המשאבים והן בתכני הלימוד. עם זאת ישנו מעקב מתמיד ואפשרות להתערבות ממשלתית אם יש חריגה קיצונית מן הנהלים או מן המטרות הכלליות אשר הותוו (אפשרות זו לא מומשה בפועל).

המבנה הביזורי מגיע אף עד למוסדות הלימוד עצמם. כל בית-ספר מנסח תכנית עבודה ויעדי לימוד (בכפוף ליעדים הכלליים) ומתאים שיטות לימוד שונות ליעדים אלה.

המורים וההורים משתתפים בקבלת ההחלטות (בתיכונים יש גם שיתוף של התלמידים) וישנן מועצות בית-ספריות המתכנסות למטרה זו. המעסיק של המורים הן הרשויות המקומיות עצמן (מתקציבן), וזאת בכפוף להסכמי שכר קיבוציים המושגים בין ארגוני המורים לבין "איגוד הרשויות המקומיות".

(ראו למשל כתבת עיתון באתר: <http://eiro.eurofound.eu.int/1999/inbrief/se9910100n.html>)

2. מערכת ההשכלה הגבוהה

בתחום החינוך הגבוה פועלת סוכנות ארצית נוספת (National Agency for Higher Education), שתפקידיה הם בעיקר הערכה, פיקוח, דאגה לכך שהחוקים והנהלים אינם מופרים, ודיווח שוטף לממשלה.

יצוין כי באוניברסיטאות ובחינוך הגבוה הביזור והדמוקרטיזציה באים לידי ביטוי באופן מובהק והסטודנטים מחויבים להשתייך לאיגודי סטודנטים ולבחור נציגים לגופים ארציים (החינוך הגבוה הוא ברובו בבעלות המדינה וממומן באופן מלא על ידיה).

(לקוח מתוך האתר: <http://estia.programkontoret.se/edu/>)

נספח ג: תכנית הביזור והאיזור במערכת החינוך באנגליה משנות ה-80 עד 1999

בשנים האחרונות יושמה באנגליה רפורמה במערכת החינוך (בגיבוי חקיקה ראשית), כשהמגמה העומדת בבסיסה היא ביזור והאצלת סמכויות לגופים אוזריים ובית-ספריים.

המטרה היא לאפשר לבתי-הספר להיות עצמאיים, להתחדש ולפעול באופן גמיש ולא "מקובע", בהתאם לשינוי בנסיבות המקומיות. מערכת החינוך הכלל ארצית מתמקדת, בשיטה זו, בעקרונות יסוד (principles) ובתוצאות (outcomes) ומשאירה לבתי-הספר את החופש לטפל בסוגיות המקומיות (מה שנקרא standards, not structures, כפי שהצהיר ראש הממשלה טוני בלייר בהצעת החוק White Paper שכותרתו Excellence in Schools, ושאותו הניח לפני הפרלמנט מיד עם בחירתו ב-1997). העקרונות שלאורם מתבצע פיקוח על תפקוד נכון ברמה המקומית הם של ייצוג (representation) ואחריות דיווח (accountability), כפי שיפורט בהמשך. הגופים האמונים על נושא החינוך הם המנהלים והגופים המנהלים בבתי-הספר, רשות החינוך המקומית (ה-Local Education Authority – LEA) ומשרד החינוך ובראשו השר (The Secretary of State for Education and Skills).

מערכת החינוך ברמה המקומית

בהתאם לשיטה החדשה כל בית-ספר מקים גוף מנהל (governing body). גוף זה מורכב מ-9 עד 20 נציגים (בהתאם לשיקול הבית-ספרי). הגוף ממנה את מנהל בית-הספר וסגניו, מאשר את תכניות העבודה והתקציב ומפקח על עבודת המנהל וצוותו, בדומה לקשרי הגומלין בין מועצת מנהלים להנהלת חברה. הנציגים בגוף זה מייצגים ארבע קבוצות:

- הורים-מנהלים (parent governors), אשר נבחרים על ידי כלל ההורים ומייצגים אותם.
- אנשי צוות-מנהלים (staff governors), אשר נבחרים על ידי הצוות של בית-הספר הכולל הן את סגל ההוראה והן את שאר עובדי בית-הספר. הנבחרים מחויבים להיות מועסקים בבית-הספר לפרק זמן מינימלי מסוים (שייקבע על ידי הגוף המנהל). בין הנבחרים מחויב שיהיה מורה אחד לפחות.

- מנהלים מטעם רשות החינוך המקומית (LEA). הללו ימונו על ידי ה-LEA, למעט בבתי-ספר מסוג Grant maintained Foundation schools, שבהם אין שליטה של הרשות המקומית והם מקבלים את מעמדם ישירות ממשרד החינוך הלאומי.
- מנהלים מטעם הקהילה (community governors). הללו נבחרים על ידי כל הגוף המנהל ומייצגים גורמים שונים בקהילה המקומית (כולל גורמים עסקיים).

הגוף המנהל מתכנס באופן קבוע ואף שולח נציגות לפורום של כל הגופים המנהלים המתכנס אחת לזמן מסוים (Quorum). בראש אותו פורום כללי עומד יו"ר נבחר וסגנים. הדיונים של הפורום ומסקנותיהם גלויים ושקופים לציבור.¹⁹ כל אחד מן הגופים המנהלים יוצר מעין "חוקה" בית-ספרית, ולכל גוף מנהל יש כלים וסמכויות לניהול (כלים וסמכויות אלה מובטחים לו על ידי רשות החינוך המקומית). כלל הנושאים הנוגעים לבית-הספר מונהגים על ידי שלושה גופים:

- הגופים המנהלים (Governing body).
- מנהלי בית-הספר (head teachers).
- ה-LEA (Local Education Authority) (למעשה זהו הגוף המתווך בין בתי-הספר לבין שלטון).

חלוקת הסמכויות בין שלושה גופים אלה קובעת את הנעשה בבית-הספר. מנהל בית-הספר אחראי על כלל הנושאים הפדגוגיים בבית-הספר (המנהל מועסק על ידי הגוף המנהל או על ידי ה-LEA). מנהל חדש מתמנה לאחר שעובר ועדת קבלה שעורכים לו מספר נציגים מן הגוף המנהל. לאחר מכן הגוף שמעסיק אותו מחליט על קבלת ההמלצה או דחייתה.

הגופים המנהלים אחראים על כל נושאי התקציב הבית-ספרי, על התשתיות של בית-הספר ועל העסקת צוות בית-הספר (עם זאת חלק מהמורים הם מועסקים של ה-LEA). תנאי ההעסקה מוגדרים באופן אחיד לאזור. כמו כן הם אחראים לפרסם דוח שנתי אודות פעילותם הן להורי התלמידים והן ל-LEA. לגוף המנהל סמכות להגביל את המנהל ואף להרחיקו מתפקידו אם הוא מתפקד באופן לא הולם או שנמצא לא כשיר לתפקיד. ל-LEA יש סמכות לשלוח מכתב תלונה על מנהל אם אינם מרוצים מתפקודו (המכתב מופנה ליו"ר הפורום של הגופים המנהלים ונשלח עדכון גם לשר החינוך).

19 ייתכן גם איגוד של גופים מנהלים לגוף מנהל אחד (Federated governing body). ההמלצה היא שלא יהיו יותר מחמישה בתי-ספר באיגוד כזה.

מינוי מורים ועובדים אחרים של בית-הספר נעשה לאחר ריאיון אצל מנהל בית-הספר (ובכפוף לאילוצים תקציביים שמציג הגוף המנהל).

תקציב בית-הספר

כל בית-ספר (הגוף המנהל שלו) מנהל מערכת הנהלת חשבונות ומגיש דוחות מסודרים של מאזן תשלומים. מרבית המימון של בתי-הספר מגיע מכספים של ה-LEA. קיים תקציב בסיסי ובנוסף משכורות למורים, מענקים לפי גודל ומספר כיתות, מענקים לפי עמידה בסטנדרטים, מענקים לפיתוח מנהיגות וכו' (הקריטריונים לגודל התקציב רבים). בנוסף למקור ההכנסה הזה יש מקורות הכנסה נוספים המדווחים בדוחות התקציב, כגון: תרומות פרטיות, כספים מביטוח וכו'. הוצאות התקציב כוללות את מכלול ההוצאות הבית-ספריות כולל תשלום משכורות (לפי קריטריונים אחידים וברורים), תחזוקה, ציוד וכו'. למבנה של דוח מאזן התשלומים הבית-ספרי ראו:

<http://www.dfes.gov.uk/vfm/framework.shtml>

בתי-הספר נהנים מגמישות תקציבית, ויחד עם זאת חייבים בדיווח מסודר ועתי למשרד החינוך באמצעות ה-OFSTED (Office for Standards in Education) (ראו בהמשך).

תקציב רשויות החינוך המקומיות (LEAs)

רשויות החינוך המקומיות הן חלק מהרשויות המקומיות (local government), המתוקצבות מכספי ממשלה וממסים מקומיים. היחס בין שני התקציבים משתנה מרשות אחת לאחרת (בממוצע כרבע מגיע ממסים מקומיים ושלושה רבעים מהממשלה). הממשלה מתקצבת את הרשויות המקומיות בהתאם לתחשיב קבוע: – Spending Assessment Standard – SSA.

התחשיב מתבצע באמצעות חישובים סטטיסטיים ומביא בחשבון כמות אוכלוסייה, גורמים סוציו-אקונומיים ומאפיינים אחרים של אותו אזור. התחשיב מתבצע עבור חינוך, שירותים חברתיים, משטרה, מכבי אש, כבישים, איכות סביבה ותחזוק. ההקצאה עבור כל תחום לכל רשות מקומית (כל הקצאה מחושבת בנפרד) היא לרוב שונה אך במעט מההקצאה בפועל בכל רשות. שינוי בהקצאה בא על חשבון תחומים אחרים. השנה, לדוגמה העלה משרד החינוך טענה שלא כל הכספים אשר הועברו לרשויות הועברו כהלכה לבתי-הספר. תקציב החינוך עבור כל LEA מתבצע בתחשיב מפורט וגלוי לכול, שכולל סעיפים וקריטריונים רבים וביניהם מענקים רבים.

(ליתר פירוט ראו: www.dfes.gov.uk/standardsfund/)
 בכל סעיף ניתן לרשות המסוימת תקצוב בהיקף של 100 אחוז או 50 אחוז, וזאת בהתאם לנתונים המקומיים.

רשויות החינוך ברמה הארצית

בעקבות מגמת הביזור והאצלת הסמכויות לבתי-הספר, לגופים המנהלים ולרשות החינוך המקומית, תפקידיהם של שר החינוך ומשרד החינוך (Department for Education and Skills – DFES) ניכרת. עם זאת האחריות על התפקוד הכללי של המערכת עדיין בידיהם, ועליהם לוודא כי מתקיימת עמידה בסטנדרטים פדגוגיים וארגוניים בכל המדינה. מספר גופים חיצוניים מסייעים לשר החינוך ולמשרד החינוך:

- ה-QCA (Qualification and Curriculum Authority), גוף שאחראי על גיבוש תכניות לימודים מומלצות, על איכות החינוך ואחידותו, על מחקר ופיתוח וכמו כן על מבחני הישגים כלל ארציים, כולל בחינות הבגרות העיוניות – GCSE והמקצועיות – GMVQ. הגוף מדווח ומייעץ לשר החינוך.
- ה-OFSTED (Office for Standards in Education), גוף שתפקידו פיקוח ודיווח. הדיווח נעשה באמצעות דוחות הן למשרד החינוך והן לציבור ומטרתו שיפור הסטנדרטים וההישגים. גוף זה מקיים קשר ישיר עם בתי-הספר (ביקור אחת לארבע שנים) ובין סמכויותיו החלפת מנהל בית-הספר.
- ה-GTC (General Teaching Council for England), גוף עצמאי להכשרת מורים.
- פרט לכך, ישנה יחידה שייעודה להבטיח את הקשר המתמיד של משרד החינוך עם רשויות החינוך המקומיות (LEA), עם הגופים המנהלים, עם המורים ועם בתי-הספר. יחידה זו, SCU (Schools Communication Unit), מפרסמת גם כתבי עת בנושאי חינוך לכלל בתי-הספר. חשוב לציין כי מ-2001 ואילך מוסמך מנהל בית-ספר באנגליה להשפיע על שכר המורים באמצעות שני כלים. הראשון נקרא threshold assessment, והוא מערכת של מבחני סף לכל מורה. השני הוא ה-performance management, והוא מאפשר למנהל להוסיף לשכרו של המורה עד 4000 ליש"ט לשנה (סכום משמעותי בהחלט במונחי שכר מורים באנגליה).

החומר לקוח מן האתרים:

www.dfes.gov.uk/governor

www.teachernet.gov.uk/educationoverview/uksystem

www.local.dtlr.gov.uk/finance

נספח ד: תכנית הביזור והאיזור במערכת החינוך באונטריו, קנדה, 1990

אונטריו הוא המחוז השני בגודלו בקנדה. הוא משתרע על שטח של מיליון קמ"ר וחיים בו כ-11 מיליון תושבים, ביניהם כשני מיליון תלמידים.

שיטת הביזור הנהוגה באונטריו מעוגנת בחוק החינוך (Education Act מ-1990), שבמסגרתו פועלות 72 מועצות חינוך אזוריות (district school boards) המתווכות בין משרד החינוך לבין הניהול והשלטון המקומי. תפקידיו המרכזיים של משרד החינוך:

- שר החינוך מתווה את המדיניות הכללית בכפוף לחוק החינוך.
- פיתוח תכנית הלימודים, ודרישות לימודיות מן התלמידים.
- אישור ספרי לימוד ועזרי לימוד.
- חלוקת ההקצאה הכספית (תקציב כספי לתלמיד) בין מועצות החינוך (school boards).
- ביצוע מעקב ופיקוח על איכות החינוך באמצעות גוף עצמאי – Education Quality and Accountability Office. הגוף הוקם ב-1996 והוא מקיים מבחנים כלליים בכל בתי-הספר היסודיים והתיכוניים בפרובינציה ומדווח על תוצאותיהם למשרד החינוך. הגוף אף ממליץ על תכניות לשיפור ההישגים.
- תפקידיה המרכזיים של מועצת החינוך האזורית (district school board)
 - קביעת מיקום בתי-הספר וגודלם.
 - אחריות על תשתיות, אחזקה וציוד.
 - תקצוב בתי-הספר.
 - העסקת מורים ואנשי צוות לבתי-הספר, קביעת שכר מורים ועזרה מקצועית למורים.
 - פיתוח תכניות לימודים ועזרי לימוד בכפוף לרשימה המאושרת על ידי משרד החינוך.
 - פיקוח על בתי-הספר ועל רמת ההוראה שלהם.
 - פיקוח על כך שבתי-הספר פועלים בהתאם לנהלים ולחוק החינוך.
- במסגרת בתי-הספר עצמם, חייבת להיות (בפיקוח המועצה האזורית לחינוך) מועצה בית-ספרית, שתפקידה לייעץ למנהל בית-הספר ולמועצת החינוך האזורית בנושאים שונים. המועצה הבית-ספרית מורכבת מרוב של הורים ואנשי קהילה, וכמו כן ממורים ומאנשי צוות שאינם מורים ותלמידים.

המועצה האזורית לחינוך מעסיקה, כאמור, את המורים ומשכורתם
נקבעת בהסכמים קיבוציים (יש מספר איגודי מורים). משכורות המורים
נקבעות לפי קריטריונים אחידים בכל אונטריו (ולא ברמה הפדרלית של
קנדה).

(מתוך ה-Education Act)

נספח ה: בלגיה – ביזור לקהילות, 1989

בלגיה היא מונרכיה חוקתית; למלך סמכויות סמליות. האוכלוסייה מונה 10.2 מיליון תושבים. המדינה מחולקת לעשרה מחוזות גאוגרפיים (פרובינציות), שבמסגרתם פועלות 589 רשויות מקומיות. לכל רשות מקומית יש מועצה, ובנוסף ישנה מועצה מחוזית. בלגיה נחלקת לשלוש קהילות ושני מחוזות, אשר מקיימים מערכות שלטון עצמאיות. ב-1989 עברה מערכת החינוך בבלגיה רפורמה מקיפה, והפכה מלאומית לקהילתית. חמישה משרדי חינוך נפרדים משרתים את חמש הקהילות הבלגיות: הקהילה הצרפתית, הקהילה הגרמנית, הקהילה ההולנדית, הקהילה של מחוז בריסל והקהילה של מחוז ואלוניה (Walloon Region), דבר שנותן מענה טוב יותר לצרכים המסוימים של כל קהילה. מאז 1989 כל קהילה רשאית לגבש מדיניות חינוך באופן עצמאי, כלומר תכנית לימודים ותכני הלימודים. כל בית-ספר מגבש School Plan בהתאם לתכנית זו ובהתאם לצרכיו הספציפיים. מאז הרפורמה לא נותרו למעשה סמכויות הנוגעות לחינוך בידי הממשלה הפדרלית. תפקיד הממשלה מסתכם בתחומים הבאים:

- קביעת מועדי הלימוד בבתי-הספר.
 - קביעת תנאים מינימליים לקבלת תעודות גמר.
 - גם להנהלת המחוז אין כמעט סמכויות בתחום החינוך:
 - מ-1991 המחוז אחראי לספק הסעה לתלמידים.
 - מ-1993 המחוז אחראי על המבנים של בתי-הספר (בשיתוף עם הקהילה).
 - האחריות ורוב הסמכויות מצויים בידי משרד החינוך של הקהילה. בין התפקידים של משרד החינוך של הקהילה הצרפתית:
 - גיבוש תכנית לימודים כללית.
 - מעקב אחר תכנית הלימודים והשיעורים המועברים בכל אחד מבתי-הספר.
 - אחריות על ציוד ותשתיות (בשיתוף עם המחוז).
 - אחריות על ההנהלה וכלל הנושאים הנוגעים במשאבי אנוש של בתי-הספר.
 - פיקוח על תפקוד בתי-הספר במישור המנהלתי והלימודי.
- המשרד מונה כ-4000 עובדים ומשמשים בו שבעה משרדי משנה. משרדים אלה יכולים גם להשכיר שירותים של סוכנויות ביצוע פרטיות. המשרד ממומן הן ממסים של הקהילה והן מתוך המסים הפדרליים באופן

פרופורציונלי למספר הצעירים בקהילה. מגמת הביזור והדמוקרטיזציה בחינוך באה לידי ביטוי גם במסגרת בתי-הספר עצמם. למנהלי בתי-הספר עצמאות רבה בפעילותם וכמו כן סמכויות פיקוח על המורים. מינוי מנהלים בבתי-הספר הציבוריים מתבצע באישור משרד החינוך של הקהילה או של המועצה המוניציפלית.

(לקוח מתוך האתר: <http://estia.programkontoret.se/edu/>)

נספח ו: דוח ועדה במשרד החינוך (2001) להקמת תאגיד "מחוז חינוך מקומי"

מטרת הרפורמה אשר הוצעה בדוח היא יצירת שינויים מבניים אשר יביאו להתייעלות במערכת. התייעלות זו תאפשר, על פי מחברי הדוח, הגדלת משאבי החינוך לתלמיד, וכתוצאה תביא לצמצום הפערים במערכת החינוך. ההצעה כוללת הקמת גוף חדש – "מחוז חינוך מקומי" אשר יתווך וישלב בין משרד החינוך לבין הרשויות המקומיות (בין שני הגופים נוצרים לעתים ניגודי אינטרסים המשפיעים הן על חלוקת משאבים יעילה והן על מהלך תקין של קבלת החלטות).

"מחוז חינוך מקומי" ישלב **מספר רשויות חינוך מקומיות** ויכלול נציגות ממשלתית.

הסמכויות המרכזיות של גוף זה הן:

- ביצוע תפקידים שרשות החינוך המקומית מילאה.
 - ביצוע תפקידים המוטלים על מנהל מחוז של משרד החינוך.
 - קידום תכניות לשיפור איכות ההוראה, ולשיפור ההישגים הפדגוגיים.
 - אחריות על התשתיות הפיזיות של בתי-הספר ועל ציוד.
 - ייזום תכניות פדגוגיות שונות.
 - ארגון הפעילות הפדגוגית של בתי-הספר במתכונת של "ניהול עצמי".
- ארגון עבודת המחוז המקומי יחזור להתייעלות ארגונית ולהפניית מרב האמצעים לטובת בתי-הספר. בראש התאגיד יעמוד "מנהל מחוז חינוך מקומי" שיהיה עובד התאגיד (כפוף למנכ"ל משרד החינוך בתחום ביצוע המדיניות).

משרד החינוך יעביר את התקציבים אשר יועדו לרשויות המקומיות לידי תאגיד "מחוז חינוך מקומי", וזאת בהתאם לגודלו ולקריטריונים נוספים כגון מספר התלמידים ו"מקדמי טיפוח".

לכל "מחוז חינוך מקומי" תהיה מועצת חינוך מקומי (מנהל המחוז יהיה כפוף לה מבחינה מנהלית וארגונית). על מחוז החינוך לדווח למועצה על רמת שירותי החינוך הניתנים על ידי בתי-הספר. תפקידי המועצה הם:

- אישור תכנית העבודה הפדגוגית של המחוז.
- אישור התקציב השנתי.
- שותפות בבחירת מנהלי המוסדות.

- קיום שיח ציבורי בנושא חינוך, ודיווח לציבור על פעולות החינוך של המחוז.
 - הבטחת ניהול בתי-הספר לפי עקרונות של "ניהול עצמי".
- מועצת החינוך המקומי היא ביטוי ליישום עקרונות של דמוקרטיזציה ותרבות אזרחית בחינוך, וזאת באמצעות ביזור סמכויות ההחלטה בנושאי חינוך והעברתם לקהילה ולמנהיגות המקומית.

נספח ז: ניהול עצמי ואיכותי של בתי-ספר: הצעה לשינוי

למנהל בית-הספר תפקיד מכריע באיכות בית-הספר. הצעה זו מתייחסת למכלול המרכיבים שיש ליישם כדי לאפשר ניהול איכותי ואפקטיבי של מנהל בית-הספר על המערכת החינוכית. המרכיבים הם:

1. סמכויות מורחבות להנהלת בית-הספר.
 2. מדדי איכות אחידים לניהול בית-הספר ושקיפות המדידה שלהם.
 3. מדיניות בחירת בית-ספר על ידי תלמידים/הורים.
 4. תגמול דיפרנציאלי למנהלים של בתי-ספר.
- הסעיפים הבאים מתמקדים בעקרונות של מרכיבים אלו.

א. סמכויות מורחבות להנהלת בית-הספר

על פי העיקרון שאחריות באה יחד עם סמכות, אי אפשר לדרוש אחריות דיווח ולהעריך ביצועים של מנהל בית-הספר בלי לתת לו סמכויות. לכן, ברור שנדרשת הרחבת סמכויות של מנהל בית-הספר. מערכת החינוך התנסתה ביישום עקרונות אלו באמצעות תכנית "הניהול העצמי". אנו מציעים להרחיב את תכנית הניהול העצמי על ידי הרחבת הסמכויות של בית-הספר ושל המנהל:

- העברת תקציב בית-הספר ממשדד החינוך ומהרשות המקומית לסמכותו של המנהל, הן תקציב שעות הוראה והן תקציבים שקליים אחרים.
 - מתן סמכויות לקביעת סגל ההוראה, הערכת עבודתו, המלצה לבונוסים (תגמול דיפרנציאלי) והמלצה לפיטורים או הפסקת עבודה.
 - קביעת תכנית הלימודים בכפוף לקדימויות ולתכניות משרד החינוך ומנהל החינוך.
- כדי להתוות את הכיוונים האסטרטגיים של בית-הספר ולפקח על איכות ניהולו יש להקים לכל בית-ספר ועד מנהל. לוועד המנהל יהיו סמכויות דומות למועצת מנהלים של חברה עסקית:
- התוויית כיוונים אסטרטגיים (ולא ניהול שוטף).
 - מינוי מנהל בהתאם לנוהל המכרזים הקיים אך ללא זכות וטו של גורם אחר, הערכת ביצועים שנתית למנהל, המלצה לבונוס שנתי למנהל, ובמקרה הצורך פיטורי מנהל.

- פיקוח על עמידה ביעדים, עמידה בתכניות העבודה של בית-הספר (השוואה בין תכניות לבין ביצוע) ועמידה בכל מדדי האיכות.
 - אישור תקציב וחריגות בתקציב ופיקוח על ביצועו.
 - החלטה על פיטורי מורים (לפי המלצת המנהל).
- הרכב הוועד המנהל: יו"ר ועד הורי בית-הספר, נציגי ציבור, נציגי הרשות המקומית ונציגי משרד החינוך. יש להגדיר קריטריונים וכישורים נדרשים לחברות בוועד כדי להבטיח את מקצועיותו. נדרש גם לפתח תכנית הכשרה לחברי הוועד המנהל. כדי שמנהלי בתי-הספר יוכלו לתפקד בהצלחה בסביבת ניהול כזו, כדאי להוסיף להכשרות שמשרד החינוך מעניק כיום גם הכשרה שמתמקדת בניהול אפקטיבי, בניהול יזמות, בניהול כספי, ובניהול שינויים, וכל זאת יחד עם חשיפה למנהלי בתי-ספר מובילים בארץ ובעולם וחשיפה למנהלים מובילים בחברות.

ב. מדדי איכות לניהול בית-ספר

מדדי איכות נחוצים כדי להבטיח יכולת הערכה לניהול בית-הספר ויכולות השוואה בין בתי-ספר. חשוב לכן שייקבע פורמט אחיד ושתתקיים שקיפות לגבי הגדרת המדדים והצגת תוצאות המדידה. להלן פירוט מדדי האיכות העיקריים:

- עמידה בסטנדרטים של מערכת החינוך (משרד החינוך, רשות מקומית, רשת חינוך) בהסתמך על המיצי"ב:
 - יישום תכנית הליבה של משרד החינוך.
 - עמידה בסטנדרטים לגבי הישגים לימודיים.
 - שוויון הזדמנויות לכל התלמידים.
 - עמידה ביעדים אחרים של משרד החינוך והרשות המקומית.
- קיום תהליכי ניהול סטנדרטיים של בית-הספר הכוללים:
 - הצגת יעדים שנתיים.
 - הצגת תכנית עבודה ותכנית לימודים הנגזרות מהיעדים (בטרמינולוגיה המקובלת: תכנית פעילות בית-ספרית).
 - תהליך מעקב ביצוע ובקרה חצי-שנתית על עמידה ביעדים ובתכניות.
 - תהליך שיפור איכות (הפקת לקחים, שיפור הישגים וכו').
 - תקצוב-תכנון תקציבי, עמידה בתקציב ושקיפות הביצוע.
- מדדים נוספים:
 - נשירה והנשרה.
 - רמת ההכשרה ורמת הידע של מורי בית-הספר.

- מאפייני אקלים בית-ספרי כגון מדדי אלימות, ואיחורים והיעדרויות של מורים ושל תלמידים.
- סקרי שביעות רצון מבית-הספר לתלמידים, למורים ולהורים, שיתקיימו מעת לעת (לדוגמה אחת לשנה, ואשר אפשר לשלבם כחלק מהמיצ"ב).

ג. מדיניות בחירת בתי-ספר

במרבית המדינות שיושם בהן מודל של ביזור והעברת המוקד לשלטון המקומי הוחלה בו בזמן מדיניות מבוקרת של בחירת בתי-ספר על ידי ההורים. גמישות בבחירת בית-הספר, בניגוד למדיניות נוקשה של אזורי רישום, באה להבטיח, בשילוב עם שקיפות מדדי האיכות, את איכות בתי-הספר. בישראל יישמו זה מכבר מספר רשויות מקומיות (תל-אביב היא הגדולה שבהן) מדיניות של ביטול אזורי הרישום והרחבה מבוקרת של בחירת בתי-ספר על ידי ההורים. עקב מורכבות הנושא, מוצע להתקדם בכיוון באופן מבוקר ושקול כדי למנוע פגיעה במדיניות האינטגרציה ובמטרותיה.

ד. תגמול דיפרנציאלי למנהלים

בד בבד עם הרחבת סמכויות מנהל בית-הספר ויישום מרכיב מדדי האיכות לניהול בית-הספר, יש ליישם תגמול דיפרנציאלי למנהלים. מוצע להעביר את מנהלי בתי-הספר למעמד של חוזים אישיים לבכירים. התגמול יכלול מרכיב שכר קבוע, שייקח בחשבון את מורכבות בית-הספר ואת כישורי המנהל – על פי פרמטרים שייקבעו – ומרכיב בונוס משתנה. את מרכיב הבונוס אפשר לקבוע למשל על פי שקלול כלשהו של ביצועים במדדי האיכות שפורטו לעיל, או על ידי השוואת הביצועים בפועל אל מול היעדים שנקבעו בתחילת שנת הלימודים.

דוגמה לשיטת הפעלה של תגמול מנהלים: הוועד המנהל של בית-הספר ייתן המלצה על הבונוס. ועדה ציבורית בכל מנהל חינוך מקומי תחליט על הבונוסים למנהלי בתי-הספר.

נספח ח: דעת מיעוט, אגף תקציבים, משרד האוצר

מדינת ישראל

משרד האוצר – אגף תקציבים

כ"ו אב, התשס"ג

24 אוגוסט, 2003

לכבוד

פרופ' ויקטור לביא

הנדון: כנס קיסריה בנושא חינוך – עמדת מיעוט של משרד האוצר

רעיון ביזור מערכת החינוך, העברת סמכויות הניהול ויישום המדיניות לרשויות המקומיות או לבעלויות חינוך (כמו במערכת העל-יסודית) הוא נכון, אך בעת יישומו אנו רואים חשיבות עליונה בהימנעות מיצירת מנגנונים בירוקרטיים נוספים (כפי שמופיע בדוח שנשלח להערותינו) שרק יגדילו את מספר הגורמים המתערבים, במקום לצמצם את הגורמים הקיימים ולהפחית את הוצאות התקורה. בטיוטה מוצע להקים "מנהל חינוך מקומי", שאמור לנהל את כל נושאי החינוך ברמת הרשות המקומית, בנוסף לכך מוצע להקים גם "מועצת חינוך מקומית", שגם היא תהווה הגדלה של מנגנון הרשות המקומית וגורם מתערב נוסף, ועל כל אלו מוצע להקים "מועצה לאומית לחינוך".

להבנתנו, על ביזור המערכת להיעשות על בסיס הגורמים הקיימים בה כיום, תוך הפחתת מספרם, ובוודאי ללא הרחבתם. כאמור בדוח האמור, על הניהול ויישום מדיניות משרד החינוך לעבור לידי הרשות המקומית או "בעלויות החינוך", ובכלל זה העסקת המורים, קביעת דרכים ליישום תכניות הליבה של משרד החינוך וחופש לקבוע תכנים נוספים המותאמים חברתית וגאוגרפית לאוכלוסייה.

העקרונות האחרים שהובאו בנקודות בלבד בטיוטה, מבטאים ללא ספק את השינוי הנדרש במערכת החינוך בישראל, כפי שכבר ביטאה הממשלה בהחלטתה האחרונה בנושא מיום 25 במרס 2003 (מצ"ב ההחלטה):

- ביזור והעברת המשאבים ישירות לתלמיד על-ידי הפחתת הגורמים המתערבים במערכת החינוך.
- יישום תקן לתלמיד ותכניות הליבה לפי דוח שושני.

- אוטונומיה תקציבית לכל המערכת.
 - יצירת ועד מנהל בית-ספרי בשיתוף הקהילה וההורים.
 - חיזוק מעמד מנהל בית-הספר היסודי על-ידי הגדלת סמכויותיו בנושאי כוח אדם (כולל אפשרות לקבלת מורים לעבודה ולפיטוריהם) ובניהול התקציב.
 - הנקודה השנייה היא הגברת השקיפות במערכת החינוך כדי לאפשר יעילות גדולה יותר בהקצאת המשאבים, ביקורת של הקהילה וההורים על ביצועי הנהלת בית-הספר, ויכולת בחירה מבוקרת טובה יותר של הורים בין בתי-ספר.
- בנוסף לאמור לעיל, אין אנו רואים צורך בעיגון מבנה המערכת המוצע בחקיקה. הטיעון כאילו אי אפשר להסדיר מערכת ציבורית ללא חקיקה ספציפית ומפורטת אינו תופס. הראיה היא שמערכת ההשכלה הגבוהה, כמו גם מערכת החינוך העל-יסודית – שהדוח האמור מנסה במידה רבה לדמות אליה את המערכת היסודית – אינן מעוגנות בחקיקה ראשית מפורטת, אלא מאורגנות לפי נהלים פנימיים, ברמת תקנות מחד או ארגון פנימי ועצמאי מאידך.
- הצורך בתיקוני חקיקה מסוימים בחוקי החינוך הקיימים, כאמור בדוח, אינו מוכיח כי את כל מבנה המערכת יש לעגן בחקיקה. חקיקה עלולה למנוע גמישות ניהולית ברמת משרד החינוך וברמת יחידות הקצה.

ב ב ר כ ה,
 יעל אנדורן-ורמוס
 סגנית הממונה על התקציבים

העתק:

חברי צוות קיסריה לנושא חינוך

רפורמה במערכת החינוך: ביזור והפניית משאבי המערכת לתלמיד

(החלטה מס' 77)

ההחלטה

להטיל על שרת החינוך להקים ועדת יישום, שתגיש מסקנותיה עד ל-1 ביולי 2003 אשר מטרתה לקבוע תכנית לעברת התקציב ומוקד יישום מדיניות המשרד ליחידות וללקוחות הקצה של מערכת החינוך, תוך הבטחת שוויון ההזדמנויות עבור כל תלמידיה, לפי העקרונות שגובשו במשרדי החינוך והאוצר, וביניהם:

1. ייעול של הקצאת משאבי משרד החינוך לבתי-הספר, תוך התכוונות לתלמיד ולצרכיו האישיים וזאת באמצעות שינוי של המבנה הארגוני של מטה המשרד, צמצום מספר יחידותיו והפחתת מספר המפקחים, תוך שינוי מבנה תפקידם.
2. המרה של משאבים מתכנית יום חינוך ארוך לתכנית העשרה ופנימיות יום.
3. המשך והרחבת האוטונומיה התקציבית והעברת הסמכויות לניהול השוטף של בית-הספר מגופי המטה והפיקוח – לידי הנהלת בתי-הספר בשיתוף הקהילה.
4. יישום דוח הוועדה לבחינת תקצוב החינוך היסודי (ועדת שושני), ובכלל זה המעבר לשיטת תקצוב לפר-תלמיד, על פי הרקע הסוציו-אקונומי של התלמיד.
5. בחינת מתן אפשרות בחירה מבוקרת של מוסדות לימוד בשלבי החינוך השונים, תוך הבטחת שוויון ההזדמנויות לכל התלמידים, והעדפת התלמידים החלשים במערכת.
6. תיקוני חקיקה, במידה ויידרשו, יוגשו במקביל להגשת התכנית.

דברי הסבר

שיעור ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל מהווה כ-9.8% מהתל"ג, מהגבוהים בעולם המערבי. מתוך ההוצאה הלאומית לחינוך, היקף התקציב הממשלתי לחינוך בשנת 2003 הוא כ-25 מיליארד שקלים. אף על פי שהמשאבים המושקעים במערכת החינוך הם, כאמור, מהגבוהים במערב, התפוקות נמוכות ביותר בתחומים רבים, ואף נמצאות במגמת ירידה בשנים האחרונות, דבר המצביע על חוסר יעילות בניצול המשאבים.

לפיכך, ועל מנת להביא ליתר יעילות במערכת החינוך מוצע לבצע את השינויים הבאים:

1. ייעול הקצאת המשאבים במשרד החינוך – כיום מבצע משרד החינוך פעילויות שונות בבתי-הספר, בנוסף להיותו גורם המגדיר תכנים במערכת ומפקח על הפעילות בה. לדוגמה, אגף שירותי חברה ורווחה (שח"ר) במשרד החינוך, מפעיל בבתי-הספר צוותי הוראה והדרכה מטעמו, ולא מאפשר לבית-הספר להקצות את המשאבים כראות עיניו על מנת להגיע למטרות החינוכיות שהאגף מגדיר. מצב זה, של הקצאה, ביצוע ופיקוח ישיר של מטה המשרד, מעבר להיותו בלתי יעיל ברמה הארגונית והכלכלית, מונע מהנהלת בית-הספר את הגמישות הנחוצה לה להגעה למטרות החינוכיות המוגדרות על-ידי המשרד. לפיכך מוצע לייעל את אופן הקצאת מקורות יחידות משרד החינוך השונות, כך שגורמי המטה יגדירו תכנים ומטרות לבתי-הספר ויפקחו על ביצועי המוסדות, אך לא יהוו את הגורם המבצע של כל תכנית ברמת בית-הספר עצמו. כמו כן מוצע, לייעל את אופן הקצאת המשאבים המופנים לשעות לימוד ושהיית תלמידים אחר-הצהריים: עיקר התקציב לנושא זה יופנה לביצוע פנימיות-יום עם רכיב של העשרה ולימוד.

2. שינוי ארגוני בבתי-הספר היסודיים – מבנה מערכת החינוך הוא ריכוזי ובעל גורמים מתערבים רבים. להנהלת בית-הספר אין אוטונומיה רבה לנהל את תקציבה, למנהל חסרה גמישות בתהליך קליטת המורים ופיטוריהם, והמשאבים המגיעים לבית-הספר עוברים דרך גורמים רבים בדרכם לתלמיד: מטה משרד החינוך, מחוזות, מפקחים ורשויות מקומיות. המבנה הריכוזי מקשה על הנהלת בית-הספר לתת מענה הולם לצרכים המתעוררים בבית-הספר, וזאת בשל המרחק הקיים בין המטה לבין בתי-הספר, המורים, המנהלים, התלמידים וההורים. כמו כן, קיימת לקהילה ולהורים אפשרות מועטה בלבד ליטול חלק בנעשה בבית-הספר, ולתרום לניהול המוסד באמצעות פיקוח אפקטיבי על הנעשה בבית-הספר.

לפיכך, הצעדים המוצעים, להעצמת מנהל בית-הספר, הגדרה מחודשת של תפקידו ושיתוף קהילתי בניהול בית-הספר, באים לשפר את תפקודו השוטף של בית-הספר ואת יכולת עמידתו במטרות המערכת, המוגדרות על-ידי משרד החינוך.

3. יישום מלא של דוח ועדת שושני – כיום מתוקצבים בתי-הספר היסודיים לפי שיטת פר-כיתה, אשר יוצרת עיוות בחלוקת המשאבים ואי יעילות

- בניצולם, משום שכיתות קטנות וגדולות מתקצבות באופן זהה. לפי דוח הוועדה האמור, יתקצבו בתי-הספר היסודיים לפי שיטת תקן פר תלמיד דיפרנציאלי ולפי מדד סוציו-אקונומי, עיגון המלצות אלו בהחלטת ממשלה, יבטיח חלוקת משאבים יעילה ושוויונית במערכת החינוך.
4. רמת האינפורמציה הקיימת כיום בידיהם של הורים לתלמידים ואנשי קהילה אחרים על מערכת החינוך בכלל ועל בתי-הספר שלהם בפרט, היא נמוכה, ומכאן שגם יכולתם לבקר את פעילות הנהלת בית-הספר לוקה בחסר. הגברת שקיפות המידע במערכת החינוך תביא בהכרח לתמרוץ בתי-הספר להשתפר, על מנת להראות תמונת מצב אטרקטיבית יותר של המוסד, ותהפוך את היכרות הקהילה עם בית-הספר לכלי אפקטיבי לדרישת רמה מההנהלה.
5. שינוי מבנה חטיבות הביניים – מוצע לבחון את הבניית החינוך העל-יסודי בחטיבה שש-שנתית, בעלת הנהלה משותפת. כיום מחולק החינוך העל-יסודי ברובו לחטיבות ביניים (כיתות ז'-ט') ולבתי-ספר תיכוניים (כיתות י'-יב'). מבנה זה יוצר מצב שאין בו מחויבות לבית-הספר התיכון לקלוט תלמידים מחטיבת הביניים, ובשל כך ישנם תלמידים שמונשרים במעבר מהחטיבה לתיכון. הבניית בית-הספר העל-יסודי כחטיבה אחת שש-שנתית וחיוב בתי-הספר העל-יסודיים לקלוט את התלמידים שלמדו אצלם עד לכיתה ט' עשוי להפחית את נשירת התלמידים במעבר מחטיבת הביניים ולתיכון.
6. מתן אפשרות בחירה בין מוסדות חינוך – מוצע לבצע פתיחה מבוקרת של אזורי רישום, בהתאם למודל פתיחת אזורי הרישום המתבצע זה מכבר בערים הגדולות בישראל. קרי חלוקת העיר למספר רבעים שבהם ניתנת אפשרות לתלמידים ולהוריהם לבחור את בית-הספר המתאים ביותר עבורם, תוך שמירה על השוויון בין התלמידים השונים: בית-הספר מחויב לקלוט כל תלמיד המעוניין ללמוד בו והמתגורר בתחומו וניתנת עדיפות בבחירה לתלמידים המוגדרים כחלשים.

מקורות

אדלר ח', ני בלס, "אי-שוויון בחינוך בישראל" בתוך יי קופ (עורך), **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 1996**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים 1997.

בן אליא, נ', **לקראת מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשלטון המקומי**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים 1995.

בן אליא נ' וכנעני ש', **אוטונומיה מקומית ללא עלות: סוגיית מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים 1996.

ארד ע' (עורך), **מאזן החוסן והביטחון הלאומי**, ידיעות אחרונות, תל אביב 2001.

בנבנישתי ר', ע' זעירא, ר' אסטור, **אלימות במערכת החינוך בישראל**, דו"ח ממצאים מסכם האוניברסיטה העברית, בית-הספר לעבודה סוציאלית, מאי 2000.

בנבנישתי ר', **אלימות במערכת החינוך בישראל תשס"ב**, דו"ח ממצאים מסכם האוניברסיטה העברית, בית-הספר לעבודה סוציאלית, יוני 2002.

בן שחר ח', א' הלפמן וד' בן דוד, "עדיפויות לאומיות בתחום הכלכלי-חברתי" אוניברסיטת תל-אביב, בית-הספר לכלכלה 2000.

דהן מ', ש' ש', נ' מירוניצ'ב, א' דביר, "האם הצטמצמו הפערים בחינוך?" **רבעון לכלכלה**, מרס 2002.

זוח הועדה הפרלמנטרית של הכנסת לבדיקת הפערים בחברה הישראלית, 2002.

לביא ו', מ' אסולין, צ' אקשטיין, ר' יוגב, ח' לויטה, מ' סמיונוב, ט' פרוינד, ג' שילד, "הפערים בהישגים לימודיים בין קבוצות אוכלוסין בישראל והאמצעים לצמצומם", **הון אנושי, תשתית פיסית וצמיחה כלכלית (הכנס הכלכלי השביעי)**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 1999.

לביא ו', **אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל (נייר עמדה 27)**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2002.

פרידלנדר ד', ז' אייזנבאך, א' בן-משה, ד' בן-חור, ס' לוניאבסקי, א' הילל, "דת, מוצא, מקום מגורים והישגים לימודיים בקרב החברה הישראלית: ניתוח של שינויים לאורך זמן" נייר עבודה – האוניברסיטה העברית 2000.

זוזובסקי ר', **התוצר הלימודי והקשר החינוכי של לימודי המתמטיקה והמדעים בישראל, ממצאי המחקר הבינלאומי השלישי 1999 – TIMMS**, אוניברסיטת תל אביב ומשרד החינוך, הוצאת רמות, התשס"א 2001.

רזין ע', **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות**, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים 2003.

Gibton D., Goldring E., The role of legislation in educational decentralization: The case of Israel and The United Kingdom. **Peabody Journal of Education** 2002, vol. 76, no. 3 + 4, pp. 81-101.

המשתתפים בכנס הכלכלי האחד-עשר

מנכ"ל מבטחים	מר שמואל אביטל
יו"ר מועצת המנהלים, מגל מערכות ביטחון בע"מ	מר יעקב אבן-עזרא
חברת ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ רוחמה אברהם
המדען הראשי, משרד התעשייה והמסחר	ד"ר אלי אופר
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ חיים אורון
יו"ר האגף לביטחון סוציאלי בהסתדרות החדשה; לשעבר	גבי שוש אורן
יו"ר ארגון המורים העל יסודיים	
שר העבודה והרווחה	השר זבולון אורלב
סמנכ"ל מחקר ותכנון, ביטוח לאומי	גבי לאה אחדות
מנהלת בית ספר מקיף אורט מעלות	גבי נילי אלדר
נשיא התאחדות המלונות בישראל	מר אבי אלה
היועצת הכלכלית של הכנסת	גבי סמדר אלחנני
סמנכ"ל כספים – כלכלה, משרד האוצר	גבי יעל אנדרון
נשיא הטכניון	פרופ' יצחק אפליגי
בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' צבי אקשטיין
נשיא חברת דיסקונט השקעות בע"מ	מר עמי אראל
חבר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	ח"כ גלעד ארדן
יו"ר איגוד המורים	מר רן ארוז
מנכ"ל דוד בועז יזום ויעוץ עסקי בע"מ	מר דוד בועז
ראש עיריית רעננה	מר זאב בילסקי
שותף מנהל ליובושיץ-קסירר	ד"ר יוסי בכר
מנכ"ל התאחדות התעשיינים	מר יורם בליזובסקי
מנכ"ל East West Ventures	אלוף (מיל') איתן בן אליהו
החוג למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל אביב	ד"ר דני בן דוד
מפקח לקידום פרויקטים מיוחדים, המכון הממשלתי	מר שמעון בן דוד
לטכנולוגיה	
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ דניאל בן לולו
ראש אגף תקציבים והיעוץ הכספי לרמטכ"ל, משרד הביטחון	תא"ל מולי בן צבי
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' אבי בן-בסט
מנהל המכון הממשלתי לטכנולוגיה	מר שלום בן משה
החוג לפסיכולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' גרשון בן-שחר
המשנה לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון	מר איל בן-שלוש
מנהל שותף, "קלסמן וקלסמן"	מר אבי ברגר
לשעבר יו"ר התאגדות מנהלי בתי הספר העל-יסודיים	ד"ר אהרון בר-עוז
יו"ר "יס", יו"ר הוועד הפועל, אוניברסיטת בן-גוריון	מר דוד ברודט
נשיא אוניברסיטת בן-גוריון	פרופ' אבישי ברורמן
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אהרון בריון
מנכ"ל המועצה להשכלה גבוהה ומנכ"ל הוועדה לתכנון	רו"ח שוש ברלינסקי
ותקציב (ות"ת)	
המרכז הבינתחומי הרצליה	פרופ' אמיר ברנע
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' חיים ברקאי
יו"ר סיעת נר, חבר מועצת עיריית ירושלים	מר ניר ברקת

נשיא גאון אחזקות	מר בני גאון
מנכ"ל באומן בר ריבנאי	מר משה גאון
יו"ר דירקטוריון 'פעילים חברה להשקעות'	ד"ר יורם גבאי
מנהל רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר	עו"ד איל גבאי
גביש-א. גולדברג	עו"ד משה גביש
קבוצת יבנה	מר יעקב גדיש
בית הספר לחינוך, אוניברסיטת תל אביב, ראש המגמה למינהל החינוך	ד"ר דן גיבתון
לשעבר הממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה, משרד האוצר	גב' ציפי גל-ים
החשב הכללי, משרד האוצר	מר ניר גלעד
סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר	מר אבי גפן
כנסת ישראל	ח"כ הרב משה גפני
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים; המנהל האקדמי של הכנס	פרופ' ראובן גרונאו
יו"ר גרוס, קלינהנדלר, חודק	פרופ' יוסף גרוס
דברת ושות'	מר אהרון דברת
ביה"ס למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית בירושלים	ד"ר מומי דהן
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ ניסים דהן
מנכ"ל א. דורי חברה לעבודות הנדסיות בע"מ	מר אורי דורי
מנכ"ל משרד התעשייה והמסחר	מר רענן דינור
כתב משפטי של "גלובס"	מר שמואל דקלו
יו"ר טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ	מר אלי הורביץ
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ יצחק הרצוג
מזכ"ל הסתדרות המורים	מר יוסי ווסרמן
חבר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	ח"כ אבשלום וילן
מנהל לשכת ראש הממשלה, משרד ראש הממשלה	עו"ד דב ויסגלס
יו"ר פלא-פון תקשורת בע"מ	מר בני וקנין
מנהלת ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	גב' לאה ורון
המכללה האקדמית של תל אביב-יפו	פרופ' צבי זוסמן
ראש החוג לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	ד"ר נתן זוסמן
נשיא האקדמיה הלאומית למדעים	פרופ' יעקב זיו
המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר אילן	פרופ' בנציון זילברפרב
ראש המועצה המקומית דלית אל-כרמל	ד"ר רמזי חלבי
סגן החשב הכללי במשרד האוצר	רו"ח צבי חלמיש
מנכ"ל דלתא-גליל תעשיות	מר ארנון טיברג
נשיא התאחדות התעשיינים	מר עודד טירה
חבר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	ח"כ דוד טל
סגן יו"ר המועצה להשכלה גבוהה	פרופ' יחזקאל טלר
יו"ר הרשות לניירות ערך	מר משה טרי
ראש אגף התקציבים, משרד האוצר	מר אורי יוגב
מנכ"ל בנק הפועלים	מר אלי יונס
נציבת מס הכנסה	גב' טלי ירון-אלדר
מנהל ועדת הכספים, כנסת ישראל	מר טמיר כהן

ח"כ יצחק כהן	חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל
עו"ד מירי כץ	"אופיר כץ ושות'"
פרופ' אריק כרמון	נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה
פרופ' ויקטור לביא	המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים; מנהל מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל
השרה לימור לבנת	שרת החינוך, התרבות והספורט
פרופ' ליאו לייזרמן	היועץ הכלכלי הראשי של בנק הפועלים
מר אורי לופוליאנסקי	ראש עיריית ירושלים
רו"ח משה ליאון	יו"ר רכבת ישראל, ליאון-אורליצקי ושות'
השרה ציפי ליבני	שרת העלייה והקליטה
עו"ד אוריאל לין	נשיא איגוד לשכות המסחר בישראל
עו"ד נחום לנגנטל	מנכ"ל יומנטוס
השר עוזי לנדאו	שר בלי תיק במשרד ראש הממשלה
פרופ' זמירה מברך	בית הספר לחינוך, אוניברסיטת בר אילן
פרופ' מנחם מגידור	נשיא האוניברסיטה העברית בירושלים
מר עקיבא מוזס	מנכ"ל כימיקלים לישראל
השר שאול מופז	שר הביטחון
עו"ד ימימה מזוז	היועצת המשפטית – משרד האוצר
מר יוסי מימן	נשיא חברת מרחב מ.ג.פ
מר אריה מינטקביץ	יו"ר בנק דיסקונט לישראל
פרופ' רפי מלניק	החוג למנהל עסקים, המרכז הבינתחומי הרצליה
ח"כ עמרם מצנע	כנסת ישראל
מר אוהד מרגני	מנכ"ל משרד האוצר
מר אראל מרגלית	שותף מנהל בקרן JVP
עו"ד דן מרידור	עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה
ד"ר ליאורה מרידור	יו"ר דירקטוריון בזק בינלאומי; יו"ר "פועלים שוקי הון"
ח"כ מיכאל נודלמן	חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל
ח"כ אורית נוקד	חברת ועדת הכספים, כנסת ישראל
מר שלמה נחמה	יו"ר בנק הפועלים
השר בנימין נתניהו	שר האוצר
ד"ר מאיר סוקולר	משנה לנגיד בנק ישראל
ד"ר מישל סטרבצינסקי	סגן מנהל מחלקת מחקר, בנק ישראל
ח"כ ניסן סלומינסקי	חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל
פרופ' אביה ספיבק	משנה לנגיד בנק ישראל
מר עידן עופר	יו"ר החברה לישראל
פרופ' גור עופר	החוג לכלכלה, האוניברסיטה העברית, ירושלים
גבי שלומית עמיחי	מנכ"לית משרד החינוך לשעבר
מר מיכאל פדרמן	יו"ר מועצת המנהלים, רשת מלוות דן
ח"כ מלי פולישוק-בלוך	כנסת ישראל
פרופ' אמנון פזי	המכון למתמטיקה, האוניברסיטה העברית בירושלים; לשעבר, יו"ר הוועדה לתכנון ותקצוב של המועצה להשכלה גבוהה,
מר יצחק פטרבורג	ראש היחידה לתכנון ופיתוח אקדמי
ח"כ אופיר פינס-פז	מנכ"ל סלקום
	חבר ועדת חוקה, חוק ומשפט, כנסת ישראל

מנהלת מחלקת מחקר, בנק ישראל	ד"ר קרנית פלוג
פרשן כלכלי, "ידיעות אחרונות"	מר סבר פלוצקר
מנכ"ל אסם השקעות בע"מ	מר דן פרופר
יו"ר בנק המזרחי	מר יעקב פרי
נשיא מריל-לינג העולמית	פרופ' יעקב פרנקל
יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה	ח"כ עמיר פרץ
סגן החשב הכללי, משרד האוצר	מר אלדד פרשר
בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' אפרים צדקה
נשיא המכללה האקדמית ספיר	פרופ' זאב צחור
בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' דני צידון
צלמאייר-פילוסוף	עו"ד מיקי צלמאייר
נשיא אוניברסיטת בר אילן	פרופ' משה קווה
יו"ר מועצת המנהלים, מנפאואר ישראל בע"מ	מר יוסי קוצניק
מנהל האגף הבינלאומי, משרד האוצר	מר דן קטריבס
יו"ר פורום מנהלי כספים	גב' נגה קינן
נגיד בנק ישראל	ד"ר דוד קליין
כלכלנית בכירה, מחלקת המחקר, בנק ישראל	גב' ניצה קסירי (קלינר)
הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר	מר מאיר קפוטא
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ איוב קרא
המנהלה לשוויון בחינוך, משרד החינוך	מר מאיר קראוס
נשיא אוניברסיטת תל אביב	פרופ' איתמר רבינוביץ
מנהל המכס והמע"מ	מר איתן רוב
מנכ"ל החברה לישראל	מר יוסי רוזן
ביה"ס לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' אסף רזין
מנהל החוב הממשלתי, אגף החשב הכללי, משרד האוצר	מר עדי ריבלין
הממונה על השכר, משרד האוצר	מר יובל רכלבסקי
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אהוד רצאבי
משרד התעשייה והמסחר	סגן השר מיכאל רצון
חבר ועדת הכספים, כנסת ישראל	ח"כ אברהם (בייגה) שוחט
רכז חינוך והשכלה, משרד האוצר	מר אורי שוסטרמן
מנהל בית הספר המרכזי להשתלמות מורים, משרד החינוך	מר ציון שורק
מנכ"ל תגלית, הסוכנות היהודית	ד"ר שמשון שושני
שר במשרד האוצר	השר מאיר שטרית
עורך כלכלי, עיתון "הארץ"	מר נחמיה שטרסלר
מנכ"ל מודלים כלכליים בע"מ	ד"ר יעקב שיינין
יו"ר ועדת החינוך והתרבות, כנסת ישראל	ח"כ אילן שלגי
יו"ר ועדת הכלכלה, כנסת ישראל	ח"כ שלום שמחון
סמנכ"ל לכלכלה, התאחדות התעשיינים	גב' נירה שמיר
רע"ן מיון בממד"א	סא"ל ד"ר דבי שני
יו"ר האיגוד המקצועי של ההסתדרות	מר שלמה שני
ראש ענף כלכלה ומחקר, משרד האוצר	ד"ר מיכאל שראל
	ראש הממשלה אריאל שרון
מנכ"ל משרד החינוך	גב' רונית תירוש
חברת ועדת החינוך והתרבות, כנסת ישראל	ח"כ פרופ' יולי תמיר

ניירות העמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה

- **רפורמה בשידור הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר עמרי בן-שחר וגב' רחל לאל
- **עקרונות לניהול ולתקצוב על-פי תפוקות במגזר הציבורי**
פרופ' דוד נחמיאס ואלונה נורי
- **הצעת חוק השב"כ: ניתוח משווה**
אריאל צימרמן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **זתיים וחילוניים בישראל: מלחמת תרבות?**
פרופ' אביעזר רביצקי
- **לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל**
פרופ' דוד נחמיאס, מרל דנון-קרמזין ואלון יראוני
- **היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- **הסתה, לא המרדה**
פרופ' מרדכי קרמניצר וחאלד גנאים
- **בנק ישראל: סמכות ואחריות**
פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גד ברזילי
- **השתלבות קבוצות "פריפריה" בחברה ובפוליטיקה**
בעידן שלום: א. החרדים בישראל
פרופ' מיכאל קרן וד"ר גד ברזילי
- **מבקר המדינה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס
- **חופש העיסוק**
פרופ' מרדכי קרמניצר, ד"ר עמרי בן-שחר ושחר גולדמן
- **הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות**
גדעון רהט ונטע שר-הדר
- **השסע היהודי-ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים**
פרופ' רות גביזון ועסאם אבו-ריא (הופיע גם בערבית)

- **100 הימים הראשונים**
פרופ' דוד נחמיאס וצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה
- **הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט**
שחר גולדמן בהנחיית פרופ' רות גביזון ופרופ' מרדכי קרמניצר
- **תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945**
מיכל צור בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- **חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה**
פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין
- **פסיקת הלכה בשאלות מדיניות**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **הרבנות הממלכתית: בחירה, הפרדה וחופש ביטוי**
איל ינון ויוסי דוד
- **משאל-עם: מיתוס ומציאות**
דנה בלאנדר וגדעון רהט
- **השסע החברתי-כלכלי בישראל**
איריס גירבי וגל לוי בהנחיית פרופ' רות גביזון
- **מדינה משפט והלכה – א. מנהיגות ציבורית כסמכות הלכתית**
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- **מעברי שלטון בישראל: השפעות על מבנה הממשל ותפקודו**
פרופ' אשר אריאן, פרופ' דוד נחמיאס ודורון נבות
- **העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה**
הילי מודריק-אבן-חן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' דוד נחמיאס
- **הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל: ההיבט הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר זוהר גושן וגב' חני קומנשטר
- **דגמים של שיתוף אזרחים**
אפרת וקסמן ודנה בלאנדר בהנחיית פרופ' אשר אריאן

הכנס הכלכלי התשיעי – יוני 2001
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו

- אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל
- אי-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה
- הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד
- המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2001 – 2002
- מדינה, משפט והלכה – ב. עושר שמור לבעליו לרעתו: מקומם של המשפט ושל ההלכה בחברה הישראלית.
פרופ' ידידיה צ' שטרן
- חקיקה פרטית
דנה בלאנדר וערן קליין בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס

הכנס הכלכלי העשירי – יולי 2002
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו

- איום ביטחוני ומשבר כלכלי
- הגלובליזציה
- מדיניות הפנסיה
- המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2002-2003
- רגולציה – הרשות המפקחת
אורי ארבל-גנץ בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס ופרופ' ידידיה צ' שטרן
- רגשות דתיים, חופש הביטוי והמשפט הפלילי
(בשיתוף עם קרן קונרד אדנאואר)
פרופ' מרדכי קרמניצר, שחר גולדמן וערן טמיר
- דת ובג"ץ: דימוי ומציאות
א. פרסום "מנוף – המרכז למידע יהודי" במבחן הביקורת
ד"ר מרגית כהן, ד"ר אלי לינדר ופרופ' מרדכי קרמניצר

- האומנם מדינת כבוד האדם?
אלוף הראבן
- פורנוגרפיה – מוסר, חירות, שוויון: הצעה לתיקון האיסור על פרסום והצגת תועבה, ועבירות קרובות
רם ריבלין בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
- המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים ביש"ע
יאיר שלג
- הכנס הכלכלי האחד-עשר – יולי 2003
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
- המדיניות המקרו-כלכלית לייצוב המשק ולצמיחה
- הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור
- אמניות ושקיפות במשק
- מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הקרוב
- الصدع العربي اليهودي في اسرائيل: مميزات وتحديات
الاستاذ عصام ابو ريا البروفيسورة روت جبيزون

English Publications of The Israel Democracy Institute

- **Religious and Secular Jews in Israel: A Kulturkampf?**
By Prof. Aviezer Ravitzky
- **State, Law, and Halakha: Part One – Civil Leadership as Halakhic Authority**
By Prof. Yedidia Z. Stern
- **Incitement, Not Sedition**
By Prof. Mordechai Kremnitzer and Khalid Ghanayim

● **State, Law and Halakha: Part Two – Facing Painful Choices**

Law and Halakhah in Israel Society

By Prof. Yedidia Z. Stern

אפשר לרכוש את ניירות העמדה

במכון הישראלי לדמוקרטיה

ת"ד 4482, ירושלים 91044

טלפון: 02-5392888, 1-800-202222; פקס: 02-5631122

administration is ineffective, or does not fulfill its objectives. The meaning of this statement is that the state is responsible for public education even under the new proposed structure.

8. Summary

To date it is obvious to everyone that the Achilles Heel of Israel's education system is, in no small measure, the result of structural, organizational, economic and legal characteristics that have severely compromised the efficiency and effectiveness by which the system translates the resources it has at its disposal into educational and scholastic outcomes. The reform proposed in this paper is aimed at treating these structural failures: too much centralization, the distance between the community and the centers where decisions are made about its schools; the lack of accountability and transparency; lack of connection between authority and responsibility; very limited authority and responsibility given to the school principal; antiquated administrative structure of the schools; reward and salary systems that are devoid of any incentives; and more.

The obstacles that stand in the way of the proposed reform are not inconsequential. In order to prepare for them and face them, we must promote public discussion on this issue, add those elements that are still missing from the proposal, and translate its principles into detailed plans of action. As in the case of any great change, there will certainly be groups who will feel injured and will try to prevent or delay any action in the direction proposed. There may even be local authorities that will not be very excited to assume the responsibility and authority. These authorities will certainly be among those that should be included in an association of education authorities, but there are also larger authorities whose readiness for such a move is doubtful. We may have to examine the option of differential decentralization.

5. Increased Transparency of Information in the Education System

A key component in the ability to execute the decentralization plan and local education administration is freedom of information, which will lead to full transparency of the education system in Israel. Increased transparency in the system will lead to greater efficiency in allocating resources, because it will enable the community and parents to monitor the activities of the school's administration, the local educational administration and all units within the Education Ministry.

6. Legislation

The entire change proposed in this document will be based on fundamental-structural legislation, which will adapt the main education laws to the new structures, both those proposed in this paper and those that already exist. Indeed, tremendous energies are presently wasted on conflicts that result from unclear definitions, duplication and contradiction between authority and responsibility. This legislation will also help reassess the role and the definition of public education in Israel, and to differentiate between national goals that can be achieved only through supervision and centralized planning (such as integration, promoting and encouraging minorities, etc.), and local goals that can be identified and achieved only on the local level. Defining the local "level" must be done not only through demographics, but also on the basis of ethnic, ideological, religious and gender criteria.

7. Overall Accountability for Education

The overall responsibility for education under the new structure will belong to the state and not the local authority. In other words, the state will be the one in charge of providing a quality education for all, particularly when the local educational

The Council's authority:

- To approve key decisions made by the local education administration and especially, long-term plans and budgets.
- To submit recommendations and present proposals to the administration.
- To conduct ongoing public discourse on issues of education, and to be in charge of reporting to the public on the activities of the local education administration.

4. Increased Independence for the School and the Principal

A major thread in the concept of decentralization as described in this document is enhancing the independence and authority of the school and its principal. In order to realize independent and top quality management of the school, we must significantly expand the authorities of the school administration. Most of this expansion would come in the spheres relating to budget (teaching-hour budget and shekel budget), teaching strength (authority to determine the faculty, to assess its work, to reward excellence through differential rewards) and regarding teaching methods and curriculum subject to the priorities and binding regulations determined from time to time by the Education Ministry and the local education administration.

In order to outline the school's strategic directions and oversee the quality of its administration, we must establish an executive board for each school. This executive board will consist of the chairperson of the school's parents' committee, public representatives, a representative of the local council, representatives of the school's teachers and of the Education Ministry. The functions of this board: to outline strategic directions for the school, ascertain that goals have been met, approve the budget and participate in appointing a principal.

- Budgeting and allocating resources among the schools according to differential budget criteria per pupil, as defined by the Education Ministry.
- Dealing with school infrastructure and equipment (as well as pupil transportation).
- Hiring teachers and school staff members, appointing and hiring school principals.
- Applying and integrating curricula and teaching materials according to the guiding principles and objectives determined by the Education Ministry.
- Encouraging “school-based” management for the schools, which includes broad-based authority for the school principal over economics, organization, subject matter and pedagogy, and including teachers and parents in its operation.
- Responsibility for establishing a school executive committee, with statutory status, where selection of the chairperson of the executive committee is approved and the committee’s function is supervised.
- Periodic reports to the national supervisory body (Ministry of Education) and cooperation with the Ministry.

Organizational efficiency for the benefit of increased educational resources per pupil through the local education administration will be reflected in several aspects, primarily with regard to budgetary flexibility: freedom of action with regard to transfers among the different budget items, and the option of carrying over surpluses from one year to the next.

Within each local authority there will be a local educational council. We propose that the head of the local authority also stand at the head of the local education council. The council will be comprised of educators and representatives from the community (parents, principals, teachers, experts, businesspeople, local leadership, etc.).

increased and enhanced with regard to **setting policy and planning, control, assessing and supervising** the implementation of the rules and regulations regarding educational services.

The Ministry will be in charge of five main areas of responsibility: outlining the overall principles in the sphere of education; defining standards in areas that are in the national interest; monitoring and supervising educational quality and the meeting of national standards by each local educational administration; budgeting educational administrations; long-term planning, research and assessment.

In many countries that have already implemented a decentralization and zoning plan for education (such as Sweden, Canada, Belgium and England), a national education council was established, which is usually responsible for conducting public discourse on educational matters, and serves as an advisory panel for the educational administrations and the Education Ministry. The entire enterprise is backed by and rooted in legislation, distribution of authority is defined and arranged, and is transparent to the general public. We should consider, even at a later phase, including within the proposed plan the establishment of a national education council.

3. Local Education Administration

In order to fulfill the goals mentioned above we will establish, in accordance with the model proposed below, a “local education administration,” which will be part of the local authority. The local education administration will be in charge of ensuring that the general outlines stipulated by the government are implemented in the best and most efficient way possible within its local authority. The local education administration will be responsible for the following spheres:

not involve additional resources or establishing new bodies, rather, it means replanning the authority and responsibilities of existing bodies while relying on resources that are presently available.

The goals this proposal hopes to serve are:

- To improve the quality of education and maximize the potential of each pupil.
- To make the education system more efficient by improving the use of resources and reducing overheads.
- To create an accountable education system and decrease the disparity between responsibility and authority within the system.
- To encourage democratization of the process by including local government and the community in decision-making and implementation.
- To reduce gaps and encourage equality and fairness in the education system.

It is important to mention once again that implementation of such a reform will be a continuation of a trend that already exists in the field, and will give this trend an official, legal dimension. The reform will be essentially structural, but it will also serve goals that are partly organizational (greater efficiency), ideological and pedagogic.

2. The Ministry of Education Under the New Model

The Ministry of Education serves as a head office under the new model being proposed for the education system in Israel. The Ministry's present areas of implementation, such as school budgets, appointing teachers and principals, planning and budgeting for the construction of schools and classrooms – will be transferred to the responsibility of the local educational administration. On the other hand, Ministry activities will be

management. Since the 1980s many countries around the world have implemented reforms based on a decentralization of the education system, that is, transferring decision-making and implementational authority, as well as accountability, from the center to the district and local school systems.

The goals that motivate such changes:

- Greater educational quality.
- More efficient management and use of resources.
- Transfer of budgetary-financial responsibility from the center to the local/geographical region.
- Increasing local control by revoking regulations.
- Introducing supply and demand mechanisms into the education system.
- Increasing processes of economic development and modern institutions.
- Encouraging and enhancing processes of democratization and neutralizing centers of power, such as teachers' unions and political parties.
- Promoting and addressing multi-cultural, ideological, religious and ethnic needs.

Proposals have been raised in the Israeli education system as well, in a similar direction towards decentralization and zoning, for example, in the Zanber Committee Report (1980). The proposal formulated by the present team is based to a large extent on the principles underlying the Zanber Committee Report, with additions and emphases that reflect the structure of the education system at this point in time. The concept behind such a model is decentralization of authority from the head office to the field, empowerment and autonomy, and delegating authority and accountability from the national level to the local level (and the school). In essence, this means moving the center of gravity for operating and managing educational services to the responsibility of the local level (in other words, a "local education administration"). It is important to note that this does

Proposal for Reorganizing Public School Education in Israel Based on Decentralization and Zoning

Prepared by the team for the pre-academic education system
Team director: Prof. Victor Lavie

1. Introduction and Background

The goal of this document is to propose a new structure for the public education system in the State of Israel, so as to raise the level and quality of education. In recent years, both policy-makers at the Ministry of Education and the public have been dissatisfied with the achievements of the education system. In addition to this sense of dissatisfaction, for more than a decade the education system has been undergoing a rapid process of decentralization in the economic and ideological spheres, and in terms of subject matter.

The Education Ministry has taken an active part in the public discussion through committees it has appointed to examine issues related to the efficiency and quality of the education system, as well as through new educational initiatives and structural changes. These initiatives and changes are likely to yield positive results, but there are many who feel that change on a considerably wider scale is really what is wanted and needed by the education system.

What, then, is the tremendous change that will push the education system in the desired direction? Many countries throughout the world have struggled – and are struggling with – this question. Many of them have found the solution in the direction hinted at in the conclusion of the Ministry of Education’s “A New Era for Equal Education” program: decentralization of authority from the head office to the field, empowerment of schools to make them autonomous, and giving them authority and accountability through school-based

The fourth team, headed by Prof. Avi Ben-Bassat, grappled with the “ship” of macro-economic policy, which was buffeted on all sides by strong crises from the time the team began its work prior to the 2003 elections until the conference.

I would like to express my deep thanks to the team leaders and members for the great effort they invested. And hearty congratulations from all of us to the man who presided over the entire group, Prof. Reuben Gronau.

Prof. Arik Carmon

President of the Israel Democracy Institute

Summary

THE 11TH ANNUAL ECONOMIC CONFERENCE – JULY 2003

Conference Head and Editor: Prof. Reuben Gronau

Preface

The 11th Annual Economic Conference was held this year during a pivotal period – between the completion and launch of the Israeli government's economic plan and the discussions about the 2004 budget. Each of the conference's four subjects touched on the economic reality of our lives. It appears that the success of the conference's deliberations, chaired by Finance Minister Benjamin Netanyahu, indicates the vital nature of the subjects that were discussed.

This year, the central topic was the question of investing in human capital. Investing in human capital has become an asset of permanent economic value in all developed countries and in countries seeking to promote their economic standing. Two teams examined in depth the optimum utilization of human capital in Israel in the pre-academic and higher education systems. The first team was led by Prof. Victor Lavi, who prepared the conceptual infrastructure and developed the model of reform, and by Ms. Ronit Tirosh, who added practical-applicable aspects to the proposed model.

The second team was led by Mr. David Brodet.

The third team, which focused on credibility and transparency in the economy, attempted to clarify the proper conduct and performance in three economic focal points that propel the economy: the Ministry of Finance, the Bank of Israel and the capital market. Prof. Zvi Eckstein led this team.