



בין מרכז לביזור

סוגייה בחלוקת סמכויות מחודשת
בין מרכז לפריפריות בנושאי חינוך

רמי הוכמן

אב התשנ"ח – אוגוסט 1998

(מהדורה מעודכנת, אוקטובר 2003)

"הוא יבוא, זה היום

כך אראנו ואין זה חלום

... כמשה במרומי הר נבו זאת נדע

הוא כבר בא, הוא כבר בא, הוא כבר בא."

["יוס יבוא", דן אלמלך]

תוכן-העניינים

1	.....	תקציר
3	.....	מבוא
4	.....	ההיבט החוקי ונגזרותיו
10	.....	תהליכים חברתיים כזרזי השינוי
10	.....	מעורבות האזרחים בעיצוב חייהם
11	.....	אי-נחת ממצב החינוך וההוראה
13	.....	הבחירות האישיות לראשי רשויות מקומיות
15	.....	מרכז מערכות ניהול-החינוך, ביזורן ומה שביניהם
15	.....	רקע
16	.....	יתרונות המרכז
18	.....	יתרונות הביזור
20	.....	סיכום
21	.....	השחקנים במערכת
21	.....	רקע
22	.....	השחקנים
25	.....	עמדות השחקנים במערכת כלפי שינוי אפשרי
25	.....	רקע
26	.....	השחקנים
28	.....	סיכום
		הצעה לארגון מחדש של מערכות הגומלין:
29	.....	משרד החינוך-רשות מקומית-מוסדות החינוך
29	.....	רקע
31	.....	תחומים באחריות משרד החינוך ובביצועו
38	.....	תחומים באחריות משותפת ובביצוע המשרד
39	.....	תחומים באחריות משותפת ובביצוע הרשות
41	.....	תחומים באחריות הרשות המקומית ובביצועה
55	.....	מדדים לביצוע ביזור מערכות-חינוך
55	.....	רקע
56	.....	ביזור מערכות-חינוך - למי וכיצד?
59	.....	סיכום
60	.....	ביבליוגרפיה

ת ק צ י ר

בשנים האחרונות ניכרת מגמה חברתית של מעורבות תושבים מוגברת בעיצוב חייהם ובשליטה במתרחש בסביבתם. מגמה זו באה לידי ביטוי גם בשיטות ניהול חדשניות שמאפייניהן שיתוף עובדים ומנהלים בקבלת החלטות, במעורבות גוברת והולכת של תושבים במתרחש בקהילתם, בהפרטת שירותים שעד כה היו נחלת השלטון המרכזי ובהתחזקות מגמות ביזור, בין אם כאידיאולוגיה ובין אם כתוצאה מלחצים העולים מ"למטה".

מגמות אלו לא פסחו על תחום החינוך ובאו לידי ביטוי ברצון של רשויות מקומיות להיות משמעותיות בתחום זה ולא רק להיות גורם פסיבי או מתווך בין השלטון המרכזי לתושבים. הדיון נמצא על סדר היום הציבורי בעיקר לנוכח העובדה כי ראש הרשות המקומית המוגדר על-פי חוק כ"ראש רשות החינוך" נבחר בבחירה אישית כשנושא החינוך הוא אחד הנושאים המרכזיים העולים בעת בחינת תיפקודו.

שינוי ארגוני מתוכנן של מערכות הגומלין: משרד החינוך-רשות מקומית-מוסדות החינוך, כמערכת ממוקדת לקוח, הינו שינוי החותר להעצמה של מערך החינוך בדגש על תלמידים ומחנכים כחלק מהמציאות המתהווה.

השינוי מחייב צוותי-חשיבה ברמה הלאומית וברמה הרשויות המקומיות, כמו-גם של ארגוני המורים והקהילה. דיון שכזה, לא רק שישלב לחינוך את ההילה לה הוא זקוק, אלא יהווה שינוי מבני מהותי שיאפשר בו-זמנית שוויון ומצוינות. שוויון - שכן המשאבים יוקצו באופן דיפרנציאלי על-פי צרכים לצורך השגת נקודות-זינוק שוות מתוך ראייה מערכתית כוללת. מצוינות - שכן מעבר לשוויון, תשאף כל מערכת למיצוי הפוטנציאל הטמון בה בין אם בעזרה מערכתית ובין אם בתמיכה מקומית, והכל על-פי קריטריונים מובנים, גלויים וידועים מראש, כיאות למדינה דמוקרטית נאורה.

בדברנו על שינוי ארגוני מקיף החל בחקיקה ועד לשינויים נגזרים ממנה במבנה המשרד ובאצילת סמכויות לכיוון הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך, כוונתנו לתהליך העצמה (empowerment) שכיוונו ברור: התלמיד (עילת העילות לקיום המערכת) והמחנכים הבאים עמו במגע (לא במקרה המינוח הכולל הינו "מחנכים" ולא כל מינוח אחר, שכן אנו עוסקים באנשי חינוך בין אם הם "מורים מקצועיים" ובין אם הם "מחנכים" במובן ההיסטורי של המינוח).

עיקרי התפישה שתנחה חלוקת סמכויות מחודשת יהיו כלהלן:

המשרד, כמטה כללי, יקבע מדיניות החינוך, מטרותיו ויעדיו ברמה של אינטרסים לאומיים ומדיניות נגזרת, ימדוד ויעריך את הרשות המקומית ויפקח על אפקטיביות כאשר:

א. באחריות המשרד ובביצועו: מדיניות, דגשים כיוונים ומגמות, הגדרת דמות הבוגר העתידי ונגזרותיה, תכניות לימוד בין-תחומיות, הכשרת עובדי הוראה ומנהלים, הערכה, מדידה ובקרה.

ב. באחריות משותפת ובביצוע משרד החינוך והתרבות (המשרד מתייעץ עם הרשות המקומית): הבטחת הישגים, שיבוץ מנהלים ומחנכים.

הרשות המקומית, תקבל אוטונומיה ניהולית ותהיה אחראית להפעלת המערכת, לפיתוח ולקידומה ברמה הפדגוגית והפיסית, תוך ניוך משאבים, הפעלת שימושים אלטרנטיביים ומניעת גירעונות כאשר:

א. באחריות משותפת ובביצוע הרשויות (הרשות מתייעצת עם משרד החינוך והתרבות): מערך פיקוח פדגוגי, פורום חינוכי, טיוב ההוראה.

ב. באחריות הרשות ובביצועה: חזון חינוכי רשותי, בתי-ספר אוטונומיים, איגום משאבים והקצאתם לפי צורך, אחריות חינוכית, אמנות-שרות, אחריות פיסית ותפעול שוטף.

הגן, בית הספר, בכפוף למדיניות משרד החינוך והרשות המקומית, יקבלו את מלוא העצמאות במסגרת מתן בסמכויות ולקחת האחריות. הגנים ובית הספר ינוהלו תוך הקפדה על גיבוש תעודת זהות מוסדית, תרגום ה"אני מאמין" למדיניות, פירוק המדיניות לאופרציות, בחירת צוות, מעקב ובקרה.

נראה שחלק מתהליכים בלתי-נמנעים אלה כבר מידפק על דלתנו, וכגישה מעשית עדיף לרשויות (המרכזיות והשלטון המקומי) ליזום תהליכים ולשלוט בהם, ולא רק להיסחף ולהיות נשלטות על-ידם. שינוי שכזה שילווה בחשיבה אסטרטגית מקיפה ובמחקרי הערכה, יוכל לאפיין תהליכים ולשמש בסיס לשינוי ולהתאמה מתמידים.

חוק לימוד חובה התשי"ט (1949) מטיל על המדינה את האחריות למתן חינוך חובה, אבל נטל קיומם של מוסדות החינוך הרישמי הוא באחריות משותפת של המדינה והרשויות המקומיות. החוק קובע אחריות משותפת למדינה ולרשויות המקומיות, אך אינו מפרט מהם התנאים לשותפות זו. יתרה מכך: תקנות החינוך מתאפיינות בהטלת חובות על הרשות המקומית תוך צמצום סמכויותיה!

ספר זה עיסוקו בסוגיית חלוקת סמכויות מחודשת בין מרכז לפריפריה בנושאי חינוך שעיקרה:

המשרד, כמטה כללי, יקבע מדיניות החינוך, מטרותיו ויעדיו ברמה של אינטרסים לאומיים ומדיניות נגזרת, ימדוד ויעריך את הרשות המקומית ויפקח על אפקטיביות.

הרשות המקומית, תקבל אוטונומיה ניהולית ותהיה אחראית להפעלת המערכת, לפיתוחה ולקידומה ברמה הפדגוגית והפיסית, תוך ניווד משאבים, הפעלת שימושים אלטרנטיבים ומניעת גירעונות.

הגן, בית הספר, בכפוף למדיניות משרד החינוך והרשות המקומית, יקבלו את מלוא העצמאות במסגרת מתן בסמכויות ולקיחת האחריות. הגנים ובית הספר ינוהלו תוך הקפדה על גיבוש תעודת זהות מוסדית, תרגום ה"אני מאמין" למדיניות, פירוק המדיניות לאופרציות, בחירת צוות, מעקב ובקרה (על פי: המזכירות הפדגוגית 1986).

בתחילה נעסוק במקור הסמכות של הרשות המקומית לתבוע לעצמה יתר סמכויות ואף אוטונומיה בתחומי החינוך. לצורך זה ייסקרו ההיבטים החוקיים ונגזרותיהם והיבטים סוציולוגיים. לאחר מכן ינותחו יתרונות מערכות מבוזרות מול מערכות ממורכזות, ייסקרו השחקנים העיקריים במערכת ועמדתם הצפויה לשינוי האפשרי. בהמשך, יוצע כיוון אפשרי לארגון מחודש של מערכת הגומלין: משרד החינוך-רשות מקומית-מוסדות החינוך, ויבחן דגם אפשרי על פיו ייבנו קריטריונים ידועים וגלויים מראש לביצוע השינוי בשני רבדים: הרשות המקומית ומוסדות החינוך.

חוקי ותקנות החינוך, הם הבסיס להבנת ולניתוח מערכת-היחסים שבין הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי ושלו: משרד החינוך והתרבות. מערכת החקיקה מהווה מסד עליו מושתתים קשרי-גומלין, וממנה שואבים השחקנים במערכת את דפוסי התנהגותם, בין אם בהתאם לחוק ולתקנות ובין אם "מרוחם", באותם מקרים שאינם מוגדרים דיים.

החוק המרכזי, עליו מושתת החינוך הפורמלי בישראל, הוא **חוק לימוד חובה - התש"ט 1949**. מטרתו של חוק לימוד חובה להבטיח כי ילדים ונערים בגילאים 3 עד 15 ילמדו במוסדות חינוך, כאשר החינוך יינתן להם חינם. לפיכך, מגדיר החוק (בסעיף 1 בו) "חינוך-חובה" פירושו – לימוד המיועד לילדים ולנערים והניתן בשלוש עשרה שנות לימוד, מהן שלוש בגן ילדים בגיל 3 עד 5 ועד בכלל, ועשר שנות-לימוד בכיתות א' עד י' לילדים ולנערים בגיל 6 עד 15 ועד בכלל". החוק גם מזכה בחינוך חינם כל נער ונערה בגיל שש-עשרה - שבע-עשרה וכל נער ונערה בגיל שמונה-עשרה שלא סיימו את לימודיהם בכיתה י"ב על-פי תכנית הלימודים.

חוקים נוספים הינם:

חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג 1953. חוק זה קובע את הקווים לתוכנו של החינוך הממלכתי. חינוך ממלכתי פירושו חינוך הניתן מאת המדינה, על-פי תכנית לימודים שאושרה על-ידי שר החינוך והתרבות, ללא זיקה לגוף מפלגתי או עדתי או לארגון אחר מחוץ לממשלה ובפיקוחו של שר החינוך והתרבות. בחינוך הממלכתי שתי מגמות: חינוך ממלכתי וחינוך ממלכתי-דתי.

חוק הפיקוח על בתי-הספר, התשכ"ח 1968. חוק זה קובע, כי פתיחת בית-ספר וקיומו מחייבים רשיון. החוק מפרט את הכללים לקבלת רשיון, להקמתם ולניהולם של מוסדות חינוך שאינם מוסדות רשמיים.

חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח 1988. חוק זה קובע, כי "מטרת החינוך המיוחד היא לקדם ולפתח את כישוריו ויכולתו של הילד החריג, לתקן ולשפר את תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי, להקנות לו ידע, מיומנות והרגלים ולסגל לו התנהגות מקובלת בחברה, במטרה להקל על שילובו בה ובמעגל העבודה". על-פי חוק זה יוענק לילד חריג, מגיל שלוש עד עשרים ואחת, חינוך מיוחד.

חוק הרשויות המקומיות (יעוד כספי הקצבות למטרות חינוך), התש"ס 2000. מטרת החוק "להבטיח את יציבותה של מערכת החינוך בישראל באופן שההקצבות למטרות חינוך ישמשו אך ורק את המטרות שלשמן הועברו".

חוק זכויות התלמיד, התשס"א 2000.

חוק זה מטרתו לקבוע עקרונות לזכויות התלמיד תוך שמירה על יחודם של מוסדות החינוך לסוגיהם השונים כמוגדר בחוק לימוד חובה (התש"ט 1949-), בחוק חינוך ממלכתי (התשי"ג 1953-) ובחוק חינוך מיוחד (התשמ"ח 1988-) ובכל דין אחר. החוק קובע את זכותו של ילד ונער במדינת ישראל לחינוך; איסור אפליה מטעמים עדתיים, רקע חברתי או כלכלי, או השקפה פוליטית בין אם של הילד ובין של הוריו; דרך הרחקת תלמיד ממוסד חינוך; זכות התלמיד לכך שהמשמעת במוסד החינוך תונהג באופן ההולם את כבוד האדם ובכלל זה זכויותיו של ילד ונער; לא ינקטו אמצעי משמעת גופניים או משפילים; לא ינקטו אמצעי ענישה כנגד תלמיד בשל מעשה או מחדל של הוריו; כל תלמיד זכאי להבחן בבחינת בגרות ממשלתית אלא אם כן לא עמד בתנאים שקבע השר באישור הוועדה.

חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), התשס"א 2001.

החוק עוסק במינוי מנהל מחלקת חינוך, בכישורים הנדרשים מבעל התפקיד זה ובדרכי פיטוריו. החוק קובע מעמד סטטוטורי למנהל מחלקת חינוך ולמעשה ממסד התפקיד וממצב אותו.

הבט מעניין (חוקית וציבורית) יש להחלטת הכנסת מיום 29 ביולי 1968 שהסדירה את הרפורמה. החלטה זו גבשה את כיוונה של הרפורמה ומעבר למסגרות חינוך יסודי בנות שש שנים, של חטיבות-ביניים (שלוש-שנתיות) ושל תיכונים שלוש-שנתיים או שש-שנתיים, בהתאמה. החלטת הכנסת גובתה על-ידי משרד החינוך ועודנה, לרבות מינוי בעל תפקיד בכיר במשרד האחראי לביצוע הרפורמה, שורה של החלטות שקבעו את דגשי המשרד ברוח זו וכן תגמולים למצטרפים וסנקציות לאלה שלא. עם זאת, איש לא טרח (ולא בכדי) לחוקק חוק העוסק ברפורמה במסגרת מחייבת. יתרה מכך: עקרונותיה כמעט ולא חלים עד עצם היום.

הזה על הזרמים הממלכתי-דתי והמוכר שאינו רישמי, הממשיכים לטפח באידיאולוגיה, מסגרות ייחודיות ואיליטיסטיות.

בחינת המערכת, מצביעה על חקיקה מיושנת ולא-עדכנית בחלקה, הנשענת לא פעם אף על חקיקה מתקופות הקודמות לקום המדינה. לפחות, שני החוקים הראשונים היוו כבר בעת חקיקתם, בחלקם, פשרה בלתי-נמנעת בין מערכות ולחצים פוליטיים שהופעלו על מנסחיהם ועל המחוקקים שהצביעו בעדם או נגדם.

חלק מחוקים אלה ומהתקנות נלוות, לעתים אינם מעודכנים ולעתים לא רלוונטיים עד כדי גיחוך, שפתם ערכאית והם אינם מייצגים את רוח התקופה, כמו גם לא את החידושים שחלו בתפישות ובאידיאולוגיות ניהוליות וחינוכיות.

די אם ניקח שלוש דוגמאות מייצגות, על-מנת להמחיש האמור לעיל:

א. חוק החינוך הממלכתי (תשי"ג 1953 תקנה 2):

"מטרת החינוך הממלכתי היא להשתית את החינוך במדינה על ערכי תרבות ישראל הישגי המדע, על אהבת המולדת ונאמנות למדינה ולעם ישראל, על תודעת זיכרון השואה והגבורה, על אימון בעבודה חקלאית ובמלאכה, על הכשרה חלוצית ועל שאיפה לחברה בנויה על חירות, שוויון, סובלנות, עזרה הדדית ואהבת הבריות".¹

ב. תפקידי המפקח (תקנה 15, תיקון תשל"ג):

נושאי טיפול המפקח הוגדרו כלהלן:

1. מצב הבניין, הריהוט, החצר והמשק.
2. מצב הספרייה, הציוד הלימודי והפדגוגי.
3. מצב הניקיון והסדרים במוסד ואצל התלמידים.
4. טיב המשמעת ואמצעיה.
5. איחורים, חיסורים, ניהול יומנים, ארכיון התעודות ושאר מסמכי המוסד.
6. מצב שירותים במוסד.
7. שיטות הלימוד והחינוך, וארגון ההוראה.
8. הדרכת מורים.
9. רמת הלימודים והישגי התלמידים בלימוד ובחינוך לפי תוצאות של מבחנים, בדיקות הסתכלויות וכיוצא באלה.
10. הערכת עבודתם של מנהלי המוסד ומוריו.

ג. תפקוד רשות חינוך מקומית (פקודת החינוך (נוסח חדש) תשל"ח)² :

"לבקשת המנהל ובכפוף להוראות תקנה 63, תמלא רשות החינוך המקומית ביחס לכל בית-ספר שבאזור כל אלה :

1. תספק דרך קנייה, שכירות או באופן אחר, אדמה לבנייני בתי-ספר ולמגרשי משחקים.
2. תשכור, תבנה, תתקן ותשנה בנייני בתי-ספר.
3. תדאג למגרשי משחקים.
4. תדאג לאספקת מים כדי הצורך ללא תשלום.
5. תדאג לנוחיות ולמכשירים סניטריים והיגייניים.
6. תקצה לתלמידים עניים מספר מקומות מספיק, לדעת המנהל, בלי תשלום שכר-לימוד.
7. תספק בכל מקום ציוד ורהיטים לבתי-ספר, על-פי הפירוטים שאישר המנהל.
8. תספק חבר מורים שמספרם וכשירותם מספיקים לדעת המנהל".

חוק לימוד חובה, אמור להבטיח קיומם של מוסדות חינוך הנתמכים על ידי המדינה ו/או על ידי הרשות המקומית, בהם ילמדו התלמידים המחויבים בלימוד חובה בהתאם להוראות החוק.

הוראת סעיף 7 ב' לחוק לימוד חובה קובעת כי קיום מוסדות החינוך הרשמיים מוטל על המדינה ועל רשות החינוך במשותף כלהלן :

"קיום מוסדות חינוך רשמיים למתן חינוך-חובה חנ"ס לפי חוק זה לילדים ולנערים הגרים בתחום שיפוטה של רשות חינוך מקומית מסוימת, יהא מוטל על המדינה ועל אותה רשות חינוך מקומית במשותף".

תוקף נוסף לאחריות המשותפת ניתן למצא גם בתקנה 1 לתקנות שם מוסד המגדירה את המונח "מוסד חינוך רשמי" כדלקמן :

"מוסד-חינוך רשמי" פירושו – מוסד חינוך מוחזק על ידי המדינה, או על ידי רשות-חינוך מקומית אחת, או על ידי המדינה ורשות-חינוך מקומית, או על ידי המדינה ורשויות-חינוך מקומיות אחדות במשותף.

בעוד שחוק לימוד חובה קובע אחריות משותפת למדינה ולרשויות המקומיות, אין הוא מפרט מהם התנאים לשותפות זו. האירוניה הינה כי תקנות החינוך מתאפיינות בהטלת חובות על הרשות המקומית תוך צמצום סמכותה!

אולם לא די בכך : דומה שאנשי חינוך כמו גם משפטנים, מודעים היטב לבעיות העלולות להיגזר מעצם שינוי חוקי היסוד כמו גם חלק מהתקנות, ולפיכך, מן הסתם, נמשיך לראות בהם בסיס חוקי מחייב גם אם בפועל נתעלם מאותם קטעים בעייתיים.

ניתוח המערכת החוקית והפרקטיקה שהתגבשה, מצביעים על קו תחום בין תפקידי השלטון המרכזי לבין הרשויות המקומיות. עיקרו בהבחנה דיכוטומית הקובעת כי בעוד שחוק לימוד חובה מטיל את האחריות למתן חינוך חובה על המדינה, נטל קיומם של מוסדות החינוך הרשמיים הינו באחריות משותפת של המדינה והרשויות המקומיות, כלהלן : הרשויות המקומיות מונו על החלוקה לאזורי רישום, על ארגון רישום התלמידים ועל הצדדים הפיסיים, בעוד שמשרד-החינוך והתרבות מונה על הצד התכני (בין אם על קביעתו ובין אם על ביצועו ופיקוח על כך).

הרשויות המקומיות בתפישה זו, אינן רשאיות להתערב כמו גם לא לקבוע תכניות-לימוד. הפתח, שלכאורה נפער על-מנת לאפשר זאת, בכל זאת, עוסק בתכנית השלמה אותה "יקבע השר, או יאשר ושיקיף לא יותר מ- 25% משעות הלימודים במוסד חינוך רשמי" (חוק חינוך ממלכתי התשי"ג 1953), הינו תולדה של רצון לאפשר בו-זמנית גישה ממלכתית בצד ייחודיות מסוימת.³

חשוב לציין, כי הניתוח שלעיל אינו מתייחס במלואו לחינוך העל-יסודי, בו ניתנו לרשויות המקומיות יתר סמכויות (לרבות העסקת עובדי-החינוך), אך גם כאן החלקים המשמעותיים

לפן החינוכי, קרי: מדיניות החינוך והפיקוח, עדיין נותרו בידיו של השלטון המרכזי ולא של הרשויות המקומיות.

על אף החלוקה שצויינה לעיל, החלו הרשויות המקומיות לתפוס נתחים גוברים והולכים בעשייה החינוכית, דבר שהשתקף גם בפסיקות בתי-המשפט שדנו בנושאים המשיקים ליחסי שלטון מרכזי-רשות-הורים. זאת מתוך הבנה כי אי אפשר להתעלם מחלקן של הרשויות המקומיות המהוות הלכה למעשה זירת פעולה המשמעותית בהווית אזורי-המדינה. ניתן לראות זאת בפסקי בג"ץ מדגמיים כמפורט להלן:

א. "... צריכה להישמע גם דעתה של רשות החינוך המקומית. אף כי אין היא המכריעה בדבר, שהרי היא הנושאת בעול חלק גדול של תקציב החינוך, ואף בנייני בתי-הספר כשייכים לה בדרך-כלל, ואף בביצוע החוק של לימוד חובה ממלאות רשויות החינוך תפקיד חשוב ביותר." בג"ץ 107/50 אריאב נ' שר החינוך והתרבות, פד"י (1) 523, עמוד 528.

ב. "... וכל מי שבא ליטול מרשות החינוך המקומית שבמקומו את האפשרות לייצב סדרי בתי-הספר ורמתו אין שומעין לו (...). מותר לרשות המקומית כמו בעניין זה שלפנינו, לומר ברגע מסוים: עד כאן ולא יותר, מלאה הסאה ואין להוסיף עליה" (בג"ץ 421/77 ניר ואח' נ' המועצה המקומית באר יעקב, פד"י לב (2) 253, עמוד 267).

ג. "ביצוע חוק לימוד חובה (...), נתון לסמכותו של ראש העירייה, דהיינו ראש רשות החינוך המקומית, הוא ראש העירייה וסמכותו לדון ולהחליט בעניינים הנדונים לחוק זה. הסדר זה מהווה תוצאה מהשינוי העקרוני, שחל בשלטון המקומי בעקבות הבחירות האישיות של ראשי הרשויות המקומיות" (בג"ץ 754/86 וחידי נגד שר-החינוך, פד"י מ' (4), עמ' 799, 801).

את ההבט החוקי והשתמעויותיו, לגבי הרשויות המקומיות מול השלטון המרכזי, חשוב לנתח גם בראי ועדות-בדיקה ממלכתיות-מקצועיות שמונו לצורך זה. זאת בכדי להשלים תמונה רחבה של כיוונים ומגמות ביחסי-הגומלין שבין המרכז לפריפריה.

עם קום המדינה, קיבל שר-הפנים את סמכויות הנציב העליון בכל הנוגע לרשויות המקומיות. אף כי ביוני 1949 הכריז שר-הפנים, חיים משה שפירא, כי: "אנו מכירים בזכות ההגדרה העצמית של הרשויות המקומיות, ובכל מקרה, שטובת הציבור בכללו אינה דורשת התערבות השלטונות, אנו רוצים להעניק לרשויות המקומיות אוטונומיה מוחלטת" (דרי, 1994), בפועל דפוס של ריכוזיות, מאפיין את המערכת למעשה עד היום. עקב אי-נחת ממצב זה, מונו מ-1961 ועד היום (2001) שש ועדות ממלכתיות מקצועיות לבחינת היבטים ותפקודים שונים של הרשויות. הדו"חות מתמקדים בריכוזיות המאפיינת את המרכזים השלטוניים והתערבות יתר בתחומי החיים השונים.

שלוש ועדות משמעותיות לענייננו:

א. ועדת זנבר

מונתה ב-1976 ותפקידה היה לבחון חלוקת התפקידים הקיימת בין ממשלה לרשות המקומית, להגדירה מחדש ולהציע תפישת יסוד לחלוקת תפקידים רצויה. עיקרי הדו"ח שהוגש בשנת 1981, מתייחסים להמלצה להעביר את מיקוד הניהול לאחריות הרשות המקומית, כחלק ממתן אוטונומיה (זנבר, 1981).

ב. ועדת קוברסקי

מונתה ב-1986, ותפקידה היה לערוך בדיקה כוללת של שירותי-המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה, מתוך מגמה לשפר השרות שניתן לאזרח. הדו"ח שהוגש בשנת 1989, תפס את הרשות המקומית "כקבלן משנה וזרוע מבצעת", כאשר התכנון והפיקוח המשיכו להיות באחריות הממשלה (קוברסקי, 1989).

ג. ועדת הרמלך

מונתה ב- 1981, ותפקידה היה להגדיר רמת שירותים ותפקידה של הרשות המקומית, להציע סדר חדש ביחסי-הגומלין בין הממשלה לבין השלטון המקומי בנושאי חינוך ורווחה. הדו"ח שהוגש בשנת 1992, ראה ברשות "דמוקרטיה משותפת" והמליץ על רפורמה מקיפה, שהכשרה מקצועית מהווה לה תנאי מקדים (הרמלך, 1992).

מרבית ההמלצות בכל ששת הדו"חות לא מומשו, אולם, למרות ששלוש הוועדות זיהו את המעורבות הרבה (שלא לומר מעורבות יתר) של השלטון המרכזי ותלות השלטון המקומי בממשלה, הועצם כוחם של ראשי הרשויות המקומיות בכל תחומי-החיים ובכלל זה בתחום החינוך.

בפועל, שינוי משמעותי ביותר בתפישה הרואה ברשויות המקומיות שותף בכיר באמת בעיצוב דמות החינוך, בא לידי ביטוי רק עם שינוי שיטת הבחירות לראשי הרשויות המקומיות (חוק הרשויות המקומיות תשל"ה 1975). השיטה "החדשה", גרסה בחירה אישית של ראש רשות, ומטבע הדברים נושא החינוך החל להופיע על סדר היום הציבורי של ראשי הרשויות

המקומיות ברמת ההצהרה, ולעיתים אף ברמת הביצוע. תוקף נוסף, משפטי ומוסרי למגמות אלה, ניתן בפקודת החינוך (נוסח חדש, התשל"ח 1978) בה הוגדר ראש הרשות המקומית כראש הרשות החינוכית המקומית.

הערות:

¹ בתאריך ט"ז באדר א' התש"ס (22.2.2000) התקבל בכנסת תיקון לסעיף 2 בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג – 1953, בנושא מטרות החינוך הממלכתי. במקום סעיף 2 הקיים לחוק זה נקבע נוסח הסעיף המתוקן שלהלן:

2" מטרות החינוך הממלכתי הן:

- (1) לחנך אדם להיות אוהב אדם, אוהב עמו ואוהב ארצו, אזרח נאמן למדינת ישראל, המכבד את הוריו ואת משפחתו, את מורשתו, את זהותו התרבותית ואת לשונו;
- (2) להנחיל את העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל ואת ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ולפתח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד, לערכים דמוקרטיים, לשמירת החוק, לתרבותו ולהשקפותיו של הזולת, וכן לחנך לחתירה לשלום ולסובלנות בין בני אדם ובין עמים;
- (3) ללמד את תולדות ארץ ישראל ומדינת ישראל;
- (4) ללמד את תורת ישראל, תולדות העם היהודי, מורשת ישראל והמסורת היהודית, להנחיל את תודעת זכר השואה והגבורה ולחנך לכבוד;
- (5) לפתח את אישיות הילד והילדה, את יצירתיותם ואת כשרונותיהם השונים למיצוי מלוא יכולתם כבני אדם החיים חיים של איכות ושל משמעות;
- (6) לבסס את ידיעותיהם של הילד והילדה בתחומי הדעת והמדע השונים, ביצירה האנושית לסוגיה ולדורותיה ובמיומנויות היסוד שיידרשו להם בחייהם כבני אדם בוגרים בחברה חופשית ולעודד פעילות גופנית ותרבות ופנאי;
- (7) לחזק את כוח השיפוט והביקורת, לטפח סקרנות אינטלקטואלית, מחשבה עצמאית ויוזמה ולפתח מודעות ועירנות לתמורות ולחידושים;
- (8) להעניק שוויון הזדמנויות לכל ילד וילדה, לאפשר להם להתפתח על פי דרכם וליצור אווירה המעודדת את השונה והתומכת בו;
- (9) לטפח מעורבות בחיי החברה הישראלית, נכונות לקבל תפקידים ולמלאם מתוך מסירות ואחריות, רצון לעזרה הדדית, תרומה לקהילה, התנדבות וחתימה לצדק חברתי במדינת ישראל; לפתח יחס של כבוד ואחריות לסביבה הטבעית וזיקה לארץ, לנופיה, לחי להכיר ולצומח; את השפה, התרבות, היסטוריה, המורשת והמסורת הייחודית של האוכלוסייה הערבית ושל קבוצות אוכלוסייה אחרות במדינת ישראל ולהכיר בזכויות השוות של כל אזרחי ישראל.

² מבוססת על תקנה משנת 1933.

³ יצויין כי בשנת 1956 חוקק בכנסת חוק שביטל את הזרמים בחינוך, שהיו מפוצלים עד אז, על-פי סקטורים שונים, כלהלן : זרם כללי, זרם העובדים וזרם המזרחי-ציוני-דתי. עקב "ביטול" הזרמים כתוצאה מהחלת הגישה הממלכתית נוצרה מערכת ממלכתית-ציבורית שפועלים בה שלושה מגזרים: חינוך ממלכתי, חינוך ממלכתי-דתי וחינוך בני מיעוטים. האמור לעיל מתייחס, לפיכך, לחינוך הממלכתי ברובו הגדול ומיעוטו בחינוך ממלכתי-דתי ובבני המיעוטים. לא ניגע כאן בסוגייה המורכבת של הזרמים השונים האחרים, כגון: הזרם המוכר שאינו רשמי, שכן הם בסיס לדיון נפרד ורחב יותר, שהקשריו מעבר לסוגייה הנדונה.

תהליכים חברתיים כזרזי השינוי

מספר גורמים זרזו תהליכים בלתי-נמנעים, שתוצאותיהם: מעורבות הרשויות המקומיות, בפועל, בעיצוב מערכת החינוך בתחום שיפוטן.

1. מעורבות האזרחים בעיצוב חייהם

עם קום המדינה, היה חלק משמעותי מתושבי מדינת-ישראל בחזקת עולים חדשים. רובם הגדול נטול מסורת דמוקרטית מוצקה ומופנמת (בין אם מדובר ביוצאי ארצות-ערב, ובין אם ביוצאי מזרח-אירופה), וממילא, מיעוט-אם בכלל, היה מעורב ושותף במערכות שלטוניות גדולות, לא כל שכן בעיצובן.

העלייה לישראל, כמו גם הקמת המדינה נתפשו אצל רבים כפלא, ואולי אף "כאקט משיחיים". בעיני התושבים שהגיעו מרוב קצוות תבל, מלאי תקוות ואמונה וחסרי בסיס דמוקרטי רחב ואמיתי, נתפש השלטון המרכזי כסמכות שכמעט ולא מערערים עליה. העדר מערכות-תקשורת מודרניות שמנע זרימת מידע חופשי, כמו-גם חוסר בכלים ובמיומנויות המאפשרים לנתח ולהגיב על מידע קיים, יצר דפוסים של אמון כמעט בלתי מסויג בשלטון הקיים.

למעשה, ניתן לאפיין תהליך זה עד למלחמת יום-הכיפורים (1973), שאחת מתוצאותיה החברתיות היה שבר שנבע מההכרה כי השלטון אינו כל-יכול, כי שיקוליו לא תמיד ענייניים, לא כל שכן מושכלים. הכרה זו, שלווה בביטויים כגון: "המלחמה ששום דבר אחריה לא ידמה למה שהתרחש לפניך", הייתה גם הפתח הראשון להחלפת המפלגה השלטת. בפועל, עדיין צריכה הייתה לחלוף קדנציה נוספת בטרם "עיקל" הציבור במדינה משמעות האירועים, והצביע בקלפיות עבור מפלגה מתחרה למפלגת השלטון - בפעם הראשונה בתולדות מדינת-ישראל (1977). המהפך הפוליטי, היווה למעשה "קצהו של קרחון" שבישר שינוי תפישתי וחברתי מקיף, שלווה, גם, במעורבות גוברת של תושבים בהכרעות הנוגעות לחייהם.

רמת ההשכלה במדינה עלתה לבלי הכר. "שתים-עשרה שנות לימוד" הפכו להיות סף השכלה כמעט מינימאלי לכלל תושבי המדינה. פריחתן של אוניברסיטאות ומכללות הביאה לכך שתארים "בוגר" ו"מוסמך" מהווים סף קבלה מינימאלי למרבית מקומות העבודה במגזר הציבורי. השלכות רמת ההשכלה לא פסחו גם על מעורבות הורים: חלקם נמצא ברמות השכלה מקבילות לאלה של מנהלי מוסדות החינוך ומוריהם של ילדיהם ולעיתים אף מעליה. מטבע הדברים מסוגלים הורים אלה לחוות דעה, לייצג, להציע אך לא פחות מכך לבקר ולדרוש חלופות אחרות. יתרה מכך, לעיתים פונים אנשי החינוך להורים בבקשת עזרה (תכנון מערך מחשבים, מעבדות ועוד) וכך מוצאים עצמם ההורים בלב-לבה של העשייה החינוכית, לעיתים בברכת המערכת.

תהליכים אלה, נגעו גם לאוכלוסיות שעד כה היו שייכות לפריפריה של קבלת ההחלטות בישראל. אוכלוסיות אלו קיבלו ייצוג גדול יותר במסגרות השלטון "החדש", כמו-גם בפרוייקטים קהילתיים רחבי-היקף ש"ינקו" מפרוייקט שיקום השכונות, שאחת ממטרותיו המוצהרות, הייתה: העברת סמכויות לתושבים. זאת לצד העובדה כי מרבית תושבי-ישראל הינם "תוצר מערכת החינוך הישראלית", שנולדו לתוך ההווה הישראלית, או לחילופין - שהוריהם כבר היו חלק ממערכת זו. תהליכים אלו בישרו כיוון חדש: מעורבות התושבים ורצונם להשפיע על אורח חייהם, ולא רק להיות מושפעים מתהליכים שהכתיבו אחרים.

תהליכים מקבילים עברו ועוברים על שוק העבודה: ארגונים תעשייתיים נמצאים בתהליך מתמיד של שינוי בתחום הטכנולוגי, בתחום כח-האדם ובתחום הניהול. שינויים אלה מלווים גם בשינויים בארגון העבודה, בציפיות העובדים ממקום העבודה וביחס אליהם. במרכזן של ציפיות חדשות אלו, בנוסף לציפיות ה"רגילות" לשכר הוגן, לתנאי עבודה טובים, לביטחון תעסוקתי ולזכויות סוציאליות, גם ציפיות שתינתן להם אפשרות להשתמש בכישוריהם האישיים בעבודה, ושיוכלו להיות שותפים להחלטות ולמעשים הקובעים את גורלם האישי ואת גורל מקום העבודה.

סקירת הספרות הארגונית והניהולית מאששת ומחזקת המגמות האמורות בהצביעה על כך כי אותן תיאוריות שעסקו רק בהיבט יעילות הניהול החלו מפנות מקומן לתיאוריות המשלבות את שאלת היעילות עם צרכי הפרט בארגון וחשיבות שיתופו בקבלת החלטות במקום עבודתו (הוכמן 1995).

התפתחויות חברתיות וטכנולוגיות שינו את דפוסי העבודה והפנאי בישראל. לא עוד עבודת כפיים מפרכת בבית ומחוצה לו, כמאפיין כללי, אלא מעבר לטכנולוגיות מפותחות ששינו תהליכי עבודה תוך שימוש בכח עבודה זול בלתי מיומן ברובו, במרבית המקומות בהם נזקקים עדיין לעבודה עתירת כח-אדם.

במקביל עלתה רמת-החיים במדינה באופן דרסטי לא רק יחסית לתקופת "הצנע" שאפיינה את שנותיה הראשונות של המדינה אלא גם יחסית למרבית המדינות המפותחות בעולם. דירה פרטית, רכב פרטי, מכשור חשמלי, מערכות טלוויזיה, וידאו ומחשבים הפכו ל"מוצרים" עממיים בחברה הישראלית. הזמן הפנוי הפך לזמין יותר ובעיקר לאור המעבר הכמעט מוחלט של השוק לחמישה ימי עבודה בשבוע.

הפנאי והרווחה הכלכלית, אפשרו לתושבי המדינה לפנות לאפיקי פנאי איכותיים כחלק מתהליך כללי של מודעות לצורכי הפרט והחברה, אי-הסתפקות בקיים וחתימה מתמדת לשיפור איכות החיים בעבודה ובבית. אך לא די בכך. אמצעי התקשורת (הכתובים והמשודרים) חדרו לכל בית אפשרו לקבל מידע בזמן אמיתי ולהשוות בין הקורה בעיר מסוימת לבין הקורה במדינה ובעולם. אמצעי התקשורת המקומיים והקהילתיים הפכו מידע לנגיש ולזמין. ההשכלה, המיומנויות והכלים שאפשרו צריכה נבונה וביקורתית של התקשורת העצימו מגמות מעורבות התושבים בעיצוב חייהם.

2. אי-נחת ממצב החינוך וההוראה

התהליכים שעברו ועודם, על החברה הישראלית, לא פסחו גם על מערכת החינוך. דמות המחנך כמשמעותית לחברה וכדגם לחיקוי, לא נתפשת עוד כמובנת מאליה וחל בה פחות מתמיד.

למעמדו הנוכחי של המורה בישראל (כפי שהוא נתפש בעיני הציבור אך לא פחות מכך – בעיניו הוא), תורם למרבה האבסורד, דווקא מעמדם האיתן של שני הארגונים היציגים של המורים: הסתדרות המורים המונה כ- 80,000 מורים וארגון המורים המונה כ- 39,000 מורים.

דומה שדווקא הכוח העצום של ארגונים המאגדים מספר כה גדול של עובדים, והישגיהם, הפכו לא פעם, לחרב פיפיות. כך למשל העובדה כי לא ניתן כמעט לפטר מורים יכול להתפש כהישג מרשים אך בה-בעת גורם הדבר לכך שבמערכת יש מספר לא מועט של מורים שאינם ראויים.

בשנים האחרונות נוסף גורם דמוגרפי שלא היה מוכר בעבר. אוכלוסיית המדינה מזדקנת ובעיקר בערים הוותיקות והמבוססות. גיל האוכלוסיה עולה וקטנה האוכלוסיה בגילאי חוק לימוד חובה. אחת המשמעויות המידיות היא הקטנת מסגרות. אולם, עקב אי-יכולת לפטר או לצמצם, נשארים במערכת המורים הוותיקים ("אחרון נכנס – ראשון יוצא") ולא דווקא המוכשרים שבהם.

העובדה כי ה- 1 בספטמבר מידי שנה הינו מועד המועד לשביתות, כשיגרה כמעט, הפכה את הארגונים, בעיני הציבור, לגורם הדואג אך ורק לחבריו אך מתעלם מציבור היעד שלהם: התלמידים והוריהם.

מדאיגה לא פחות תגובת ההורים בעקבות השביתות (סממן נוסף של תהליכים העוברים על חברתנו): לא ביטויים בנוסח: "השביתה מביאה לאובדן ימי לימוד, לאי הקניית ידע וכישורי חיים" אלא: "איך אלך לעבודה?...?", "מי ישמור על הילדים?...?". תופעות אלו מצביעות על

תפישת המערכת בעיני ההורים, בעיקר הורים לילדים בגילאים הנמוכים, כשמרטף ולא כמערכת בעלת יעוד!

מקצוע ההוראה הינו מקצוע שוחק. עם זאת מעטים המורים הפורשים בטרם הגיעם לגיל הפנסיה שכן, לא "כדאי" לרוב המורים לצאת לפנסיה בטרם מיצו התנאים ("... חבל להפסיד כסף וזכויות"). הדבר גורם להמצאותם של מורים רבים במערכת החשים שחוקים ואשר אינם מוצאים (או מעזים לחפש) חלופה אחרת.

התנאים שמקבלים המורים בגין שעות הוראה, חופשות רבות וכו' אינם נתפשים בציבור כצורך וכמהות אלא כפריווילגיה המצדיקה בדיעבד שכר נמוך ומעמד בעייתי. הדבר גורם לכך שלא פעם מגיעים למקצוע חשוב זה אנשים שנדמה להם כי בחרו במקצוע קל ופשוט. המקצוע, איננו נתפס כמשתייך לפרופסיה יוקרתית והמחייב תעסוקה מלאה ואינטנסיבית ופיתוח קריירה.

ניכרה ועדיין ניכרת תופעה מעגלית שניתן לזהות בה: תיגמול נמוך, בריחת גברים מהמערכת (בעיקר היסודית וחטיבות הביניים) - בין השאר כחוסר יכולת להיות מפרנס עיקרי או יחיד, כניסת נשים באורח מקיף לכל המערכות לרבות מערכות הניהול (באופן דומיננטי בגנים, בבתי-הספר היסודיים ובחטיבות הביניים), תדמית נמוכה של המקצוע וחוסר הערכה למבצעי, שינוי סדרי-עדיפות מתרומה לקולקטיב לתהליכים של אינדיווידואליזציה (ששיאו בשינוי סדרי עדיפויות בבחירת מקצוע לימודים ושתוצאותיו: ביקוש בלתי-מסופק ללימודי עריכת-דין ומינהל-עסקים, והידלדלות הפקולטות לחינוך) וחוזר חלילה...

ביטויים שבעבר היו בחזקת "פרות קדושות": "המורה אמר...", הפכו לעתים ללעג ולקלס, ויחס שלילי של הורים הפך לא פעם לדגם חיקוי לילדיהם. לא מקרי הוא, שארגוני-המורים החלו במבצע מאסיבי לשיפור תדמית בשנת 1995, תחת הסיסמה: "מורה טוב - מורה לחיים". זאת כחלק מתהליך ארוך של שיפור תדמית המורה בצד מערכות מקבילות של מאבקי-שכר, אקדמיזציה של עובדי הוראה ועוד.

המשבר המערכתי שתואר לעיל, הינו גם תולדה של מדיניות ממלכתית, שהביאה בפועל לקיצוץ מתמיד בתקציב החינוך, קיצוץ שבא לידי ביטוי באכלוס יתר של כיתות, קיצוץ שעות וקיצוץ בשירותים. חריג במגמה זו, היה השינוי בסדר העדיפות שקבעה ממשלתו של יצחק רבין ז"ל, בניהולם של שר החינוך דאז פרופסור אמנון רובינשטיין ומנכ"ל דר' שמשון שושני, ייבדלו לחיים ארוכים. בקדנציה זו, הושווה תקציב החינוך לתקציב ביטחון, יום-הלימודים בבתי-הספר היסודיים הוארך והחלה תכנית מחשוב מקיפה ("מח"ר 98"). עם זאת, כאמור, הייתה זו תקופה חריגה ואם נבחן הרצף לאורך שנים, המגמה הניתנת לאפיון הינה קיצוצים מחד גיסא, ומאידך גיסא גבייה גדלה והולכת מהורים ופיתוח שירותי-חינוך אלטרנטיביים.

מגמות אלו, שהולידו תופעות כגון: "חינוך אפור", הביאו בעטיין גם תופעה נלוות: מעורבות הורים בקנה-מידה שלא היה מוכר קודם לכן. מעורבות זו, שהחלה כאשר "בעלי המאה רצו להיות גם בעלי הדעה" לא נעצרה בחוגי העשרה או בפעילות בלתי-פורמאלית. הורים רצו להרחיב מעורבותם גם לנושאי תוכן, לאופי בית-הספר ועד למינויים מקצועיים. במקביל, החלו דרישות הורים לבחירת הורים את מסגרות החינוך של ילדיהם ולהקמת בתי-ספר ייחודיים ועל-אזוריים, אם כאידיאולוגיה אמיתית ואם כניסיון לעקוף את מה שאיש, כמעט, לא העז לצאת נגדו בפרהסיה: האינטגרציה.

מגוון הנושאים שהוצגו לעיל, גם אם אובייקטיבית אין עמו כלום עם עבודתו הקשה של המחנך ועם האתגרים הבלתי אפשריים, לפעמים, שמציג המקצוע, יוצר דימוי שאינו מחמיא לתפקיד אותו מייצג המחנך על כל המשתמע מכך.

הבחירות האישיות לראשי רשויות מקומיות

במהלך השנים, למדו ההורים לתבוע זכותם כחלק מאזרחות פעילה, ולא היססו אף לקבל סעד משפטי, במידת הצורך. בתי-המשפט הכירו בזכותם של ההורים להיות מעורבים ולדרוש מהרשויות פתרונות ייחודיים לאוכלוסיות ספציפיות ולא רק מענים עקרוניים לכלל האוכלוסייה. מגמה זו הוכרו בפסיקות בג"ץ כמו למשל:

"אני רוצה רק להוסיף כי זכותם של הורים היא לתת לבניהם חינוך טוב ככל האפשר". (בג"ץ 273/63 **דפנה פרס, קטינה ע"י הוריה נ' ראש העיר, חברי המועצה ותושבי העיר כפר סבא**, פד"י יז (4) 2994).

"מצאנו איפא, כי הייתה להורה זכות לדרוש מתן חינוך נאות לבנו הקטן מאת הציבור, והציבור היה חייב לעשות הסדרים נאותים". (בג"ץ 1/67, **משעל נגד שר-החינוך**, פד"י כרך ת"א, חלק ראשון, תשכ"ז ותשכ"ח).

"התפקיד של חינוך ילדים מוטל על ההורים וגם על הציבור, (...) שומא על ההורים, כי יודעים הם את נפש ילדיהם ומבינים מה טוב לילד וכי יעשו כל מה שדרוש לטובתו (...) כי כוונתם לתת את החינוך הטוב ביותר לילדיהם, וכי גם הם מבינים ומבקשים את מה שדרוש לילדיהם (...) כן מותר לצפות מנציג הרשות המקומית, כי לא רק עניין הציבור ככלל, אלא צרכיו וענייניו של כל אחד ואחד מן הציבור, וכל ילד וילד יהיו יקרים בעיניו..." (בג"ץ 152/72 **קרמר ואחר' נ' עיריית ירושלים**, פד"י כח (1) 767).

צריכת שירותי-חינוך הפכה לדומיננטית בהווית המשפחה הישראלית, ובבחירת מקום מגורים פועלים שני גורמים עיקריים: מקום עבודה למפרנס הראשי, ומיד לאחריו איכות החינוך במקום המגורים. האזרחים, שרובם הינם "תוצר" מערכת-החינוך בישראל, המכירים את מערכת החינוך מקרוב והפנימו גישות דמוקרטיות, תובעים מראשי הרשויות רמת-חינוך התואמת תפישתם. הם אינם מהססים לפנות אליהם בבעיות שלא תמיד חופפות את החלוקה הדיכוטומית בין משרד החינוך לרשות המקומית. כך למשל, כשחומר הלימודים נראה דליל ובלתי-מספק, החלו לתבוע מגמות כ"חינוך אפור", וכשתופעה מסוימת בבית-הספר לא נראתה להם, פנו ההורים לרשות המקומית ולעומד בראשה ולא דווקא למפקח, למנהל המחוז או לשר החינוך והתרבות.

החקיקה שקבעה בחירות אישיות לרשות ערים (חוק הרשויות המקומיות תשל"ה, 1975) היתה חוליה מתבקשת בשרשרת תהליכים שאיפיינו את התהליכים שעוברת החברה בישראל: לא עוד "ועדות מסדרות", לא עוד הנחתות מה"מרכזים השלטוניים" הקובעים עתידה של עיר, אלא תושבים הבוחרים ישירות ראש רשות ומצפים ממנו למתן כל הפתרונות, כמעט, הנוגעים ישירות לאיכות חייהם. למעשה, בפרקטיקה שנוצרה, מגיעים התושבים לראש הרשות בכל תחום מתחומי חייהם גם כאשר לא פעם אין הדבר בתחום סמכותו הישירה.

בחודש אוגוסט 2000 נקבע, חוק הרשויות המקומיות (יעוד כספי הקצבות למטרות חינוך) שהסדיר חובתה של הרשות המקומית להעביר את כל מקורות התקציב המיועדים לחינוך, ליעודם בלבד. זאת באמצעות פתיחת חשבון בנק נפרד המיועד להעברות כספיות מהמדינה לרשות המקומית בנושא חינוך ובקיום מערכת בקרה. על ראש העיר הוטלה אחריות אישית-פלילית בגין אי מילוי הוראות החוק. משמעות החוק בעינינו הינה הקצאת כספים יעודיים, ליעדם בלבד בדגש על חינוך, באחריותו הבלעדית של ראש הרשות.

הבחירות האישיות לראשי הרשויות (חוק הרשויות המקומיות תשל"ה 1975), הגדרת ראש הרשות המקומית כ"ראש רשות החינוך המקומית" (פקודת החינוך נוסח חדש, התשל"ח 1978), חובת הרשות המקומית להעביר את כל מקורות התקציב המיועדים לתלמיד למורה ולבית-הספר ליעדם, והאחריות הפלילית האישית המוטלת על ראש רשות שלא יבצע זאת (חוק הרשויות המקומיות; יעוד כספי הקצבות למטרות החינוך, התש"ס 2000), בצד פעילות לגיבוש מודל של מחוז מקומי שמשמעותו מיזוג סמכויות של המחוז והרשות המקומית תוך יצירת רשות ארגונית מאוחדת, החלו נותנים אותותיהם במרכזיות שהחל החינוך תופש בעיני התושבים וכפועל יוצא מכך, גם בעיני קובעי המדיניות ברשויות המקומיות.

המודעות לצורך בתפישה חינוכית מקפת החלה לאפיין יותר ויותר את העומדים בראש הרשויות המקומיות. אחת מתוצאות התפתחות זו, הינה במינוי מנהלי מינהלים ואגפי-חינוך

שהם אנשי מקצוע, ולא מינויים פוליטיים או מינוי מקורבים. זאת כחלק מגישה פרגמטית (החשש מריכוז עוצמה תקציבית ותכנית) ולעתים גם כחלק מתפישה אידיאולוגית. כתוצאה מכך, גברה דרישת הרשויות המקומיות (ראשי הערים ראשי מינהלי החינוך) לביזור סמכויות מהמרכז לפריפריות, תוך נכונות להיות שותפות מלאות ולעתים אף יותר מכך: להיות גורם משמעותי ומשפיע בתכנון וביישום מדיניות החינוך בתחומי הרשות המקומית.

מרכז מערכות ניהול החינוך ביזורן ומה שביניהם

1. רקע

אי-הנחת של שכבות גדלות והולכות באוכלוסייה ממצב החינוך בישראל, כמו- גם התרופפות האמון הבלתי-מסויג, כמעט, עד 1973 בשלטון המרכזי ודרישה גוברת והולכת מראשי הרשויות המקומיות לספק את מכלול צרכי התושבים (להוציא, נושאי ביטחון, כלכלה ויחסי-חוץ), הביא, בפועל, ללחץ שתוצאתו שאיפה לביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, בצד מגמות להפרטת שירותים.

מגמת הביזור, על-אף קיסמה, אינה תרופת פלא ואף כי יתרונותיה מרובים, הרי שגם יתרונות הריכוז אינם בטלים בשישים. בפרק זה, נתחקה אחר יתרונות כל אחת מהשיטות תוך ידיעה, כי לעתים, עשויים יתרונות האחת לבטא את חסרונות רעותה.

2. יתרונות המרכז**א. הכרת השיטה**

שיטה זו מוכרת ונהוגה כיום לרבות יתרונותיה ומגבלותיה. כמו כל שינוי, גם שינוי זה צופן בחובו: חוסר ודאות, אי-שקט ואיום על הקיים והידוע כמו גם על מרכזי כח. ניתן לראות את עיקרי החששות מהשינוי בדבריו של מאקיאולי:

"אין דבר יותר קשה לתכנון, יותר לא בטוח, יותר מסוכן מאשר יצירתה של מטרה חדשה. היוזם יעמוד מול איבתם של אלה הנשכרים משימורה של המערכת הישנה ובאדישותם של אלה אם יצאו נשכרים מהמערכת החדשה" (מאקיאולי, הנסיד).

חסידי השיטה יגרסו, כי אין לשנותה, כי יתכן ובמקרים מסוימים יש להתאים בשוליים מספר דגשים, כשאין המשמעות שינוי רדיקאלי וכי יש להיזהר מ"לשפוך את התינוק עם המים".

ב. תכנון מרכזי

תכנון שכזה מאפשר מקצועיות ברמה לאומית. זאת מתוך הנחה כי ניתן לגייס את מיטב הכוחות ומירב המאמצים לצורך תכנון אסטרטגי מובנה היטב, המשרת מגמות לאומיות ודגשים של חברה מתפתחת, קל וחומר כשחברה זו נמצאת בתהליכי תמורה ובשלבי התגבשות והתהוות. השוני בין רשויות עלול ליצור "כיסים" של מצוקה, להטביע סטיגמות ולמנוע את מגמות השילוב והשוויון להן חתרו כל ממשלות ישראל. עד להתגבשות חברתית ויצירת תרבות ישראלית מובחנת ויציבה, יטענו חסידי השיטה, יש להבטיח רמת חינוך אחידה, תכנים אחידים והקצאת משאבים באופן דיפרנציאלי. אין להשיג מטרות אלו ללא תכנון מרכזי של אנשי מקצוע אותם ניתן לאתר ועליהם ניתן לפקח, דבר שיקשה לעשות בגישות אחרות. גישה זו תדגיש יתרון לגודל ויתרון למקצועיות, בראייה ארצית כוללת.

ג. ראייה הוליסטית

רק ראייה הוליסטית יכולה להבטיח הבנת כלל צרכי האוכלוסייה בישראל והבניית תכניות שתספקנה בו-זמנית ציבור הומוגני בשלבי התגבשות. ראייה כזו צריכה להיות נטולת אינטרסים מקומיים וליצור מנגנון מאגן שימנע קיפוח קבוצות ברמה הכלכלית, התעלמות מצרכים של אוכלוסיות ספציפיות או, מתן שירותים לקויים באותם מקומות שאין ביכולתם לספק שרות איכותי או לעיתים אף חסרים המיומנויות והידע מה ניתן וצריך לדרוש מהרשויות (למשל: בפריפריות מרוחקות).

יתכן כי מדיניות ביזורית תיצור (בהמשך למגמה שהוצגה לעיל) אזורים הומוגניים אך בעייתיים כ"איים" עדתיים או קבוצתיים, קרי: מגמה הפוכה מזו המנסה לגבש חברה פלורליסטית מחד גיסא, אך הומוגנית מאידך גיסא. גישה הוליסטית תבטיח רמה אחידה ברמה ארצית, תהליכי סוציאליזציה מובנים והעברת מסרים תכניים וערכיים ברמת המערכת בראייה כוללת, בהתאם לצרכים משתנים של החברה ותוך מניעת כפילויות כתוצאה מחוסר ראיית התמונה כולה.

ד. הבטחת נקודות זינוק שוות לכלל אזרחי המדינה

מדינת-ישראל הוגדרה על-ידי מייסדיה כמדינה יהודית ודמוקרטית, ולה מסרים האמורים להיות ייחודיים. מבלי להיכנס למהות הדילמות הכרוכות בכך, רק מערכת חינוך החורטת על דגלה דגשים אלה יכולה להביא תלמידה לנקודות זינוק אחידות, המאפשרות מגוון מסגרות (למשל: מגמות לחינוך

מיוחד, שעיקרן התבססות על מגמות על-אזוריות וכנ"ל מגמות בחינוך הדתי, המסורתי, הטכנולוגי, הפנימייתי וכו'). ראייה מרכזית תאפשר חלוקה מאוזנת של "העוגה", ותמנע קיום מגמות מסוימות בלבד העשויות לעניין ראש רשות (למשל: בחירה במסגרות יוקרתיות אך הימנעות מפתחת מגמות בחינוך המיוחד וחוסר יכולת של התושבים הנמצאים במיעוט לדאוג למילוי צרכיהם המיידיים וההכרחיים). תכנון מרכזי עשוי להבטיח כי ילמדו תכנים מסוימים, כי התלמידים ישיגו - לפחות - הישגי מינימום וכי תובטחנה להם נקודות-הזינוק לחיים (צבא, אוניברסיטה) ותאפשרנה להם השתלבות ב"עולם המעשה" לאחר תום תקופת המורטוריום. זאת תוך הקניית ערכים של אומה עתיקה ומתחדשת בצד אתגרי המאה העשרים ואחת.

הפחתת המעורבות הפוליטית למינימום

ה.

כמו המערכות המקומיות, גם מערכת השלטון המרכזי פוליטית. שר החינוך ומנכ"לו מייצגים גישות ודגשים פוליטיים, והם נבחרים אחת לארבע שנים (אחת לחמש שנים בשלטון המקומי). גם מערכת זו נתונה לחצים, לחלוקה מסוימת של תקציב בכלל וחלוקתו הפנימית בפרט, ולא תמיד המגמות הינן "מקצועיות" בלבד. עם זאת, ראייה מרכזית החשופה לביקורת מתמדת (אמצעי תקשורת ארציים, לחצים פוליטיים נוגדים וכו'), עשויה להפחית למינימום לחצים מקומיים, חמולתיים, או סדרי עדיפויות לקויים, אותם עשוי לקבל לפעמים ראש רשות. זאת ללא התנגדות או יכולת התנגדות כשדגשים אלה אינם בהכרח דגשים המעסיקים רבדים נכבדים בציבור (דגש מופרז, למשל, בספורט על חשבון דגש בחינוך) העשויים לעכב התפתחויות ארוכות טווח אם במכוון ואם מחוסר ידע. די אם ניקח לדוגמה מגמות חינוך בגיל הרך. סביר, שכל פסיכולוג מתחיל יכיר בחשיבותן ותרומתן לחברה לאורך זמן, שכן כמו כל תכנית מניעה אחרת, היא עשויה למנוע בעתיד צורך בהשקעת משאבים לשיקום. אולם, העובדה הבסיסית היא, כי "פירותיהן" של תכניות כאלה יוכרו כעבור עשר או עשרים שנה, אם בכלל, בעוד שראש הרשות עשוי להתחלף בעוד חמש שנים, ולפיכך דגשיו, יתכן ויהיו שונים. נכון הוא כי גם שר "זמן כהונתו קצוב", אך במסגרת תכנון אסטרטגי, משרדו האמור להיות מורכב מאנשי מקצוע, עשוי לתכנן תכניות לטווח קצר, בינוני וארוך כשהשיקולים הפוליטיים אינם תמיד מכריעים.

3. יתרונות הביזור**א. גישה פילוסופית ניהולית מתקדמת**

בעידן "הקידמה", האינדיווידואליזציה, החתירה להצטיינות והדרישה ל"סיפוקים מידיים", בו מתאפיינת החברה המערבית וכמוה החברה בישראל, עולות גישות פילוסופיות-ניהוליות הגורסות מעורבות תושבים בעשייה הציבורית, גישות קהילתיות ובעיקר שיתוף תושבים בקבלת החלטות. הגישה הריכוזית בפרספקטיבות אלה, דומה שחלפה מן העולם, בעיקר לנוכח כשלון השיטה הריכוזית בברית-המועצות, לשעבר. גישה שכזו אפיינה אחת משתי המעצמות המובילות בעולם מתוך אידיאולוגיה שסחפה המונים תחת קסם אמרתו של מארכס: "כל אחד כפי יכולתו וכל אחד לפי צרכיו". האידיאולוגיה, שהתבססה על תכניות חומש ותכנון מובנה מהמרכז, דומה ש"פשטה את הרגל" ונפילת חומת ברלין (1989) בצד התמוטטות ברית-המועצות (1991), בישרו תקופה חדשה של דמוקרטיה ופולרליזם רעיוני במקום מגמות הריכוז.

ב. סמכות ואחריות

כפי שפורט לעיל, פונים התושבים, הלכה למעשה, לראש הרשות המקומית ושלוחיו כמעט בכל נושא ועניין הכרוך בצרכיהם. משמעות הדבר הינה, כי הם מצפים ממי שבחרו בו באופן אישי, בפריפריה מוגדרת, לענות על צרכיהם והוא יכול לעשות זאת, רק אם תהינה בידיו בצד האחריות גם הסמכויות לביצוע. המשוואה: אחריות נגזרת מסמכות וסמכות מובילה לאחריות הינה לפיכך, כורח קיומי ולא רק אידיאולוגיה.

ג. הכרת "השטח" וצרכיו

דומה שאין איש מיטיב להכיר את צרכי תושביו מראש רשות שנבחר בבחירות אישיות, ולצורך זה. יתרה מכך, מבלי לזלזל בצרכי כלל תושבי המדינה, לעיתים יש צרכים המאפיינים אזור מסוים ואינם נוגעים לאזור אחר. לאופי המקום, לרמת תושביו, ליכולות (האישיות, הכלכליות), לקרבתו או לריחוקו מהמרכז, למשאביו (המנוצלים והפוטנציאליים), משמעות ניכרת לגבי תכנון מערכות עכשוויות ועתידיות. בעוד שאזור מסוים מתחבט בבעיות קיומיות, יתכן ואזור אחר אינו מכירן עקב רמת "בשלות" שונה וצרכיו השונים. לפיכך, לכל אזור צרכים שונים (יתכן אף בצד צרכים משותפים) וצרכים אלה יכולים להיפתר רק במסגרות מקומיות הבנויות לתת שרות זה. זאת בצד ההבנה המהותית כי אין כמעט בעיה, בכל תחום שייבדק, לה פתרון אחד, אחיד וכללי. לפיכך, במסגרת צרכים שונים יינתנו פתרונות שונים ברמה המקומית והארצית ב"ניצוחו" של ראש הרשות.

ד. מניעת בירוקרטיה

ביזור עשוי להפחית למינימום בירוקרטיה לא נחוצה ולבטל דרגי-ביניים (פיקוח לגוויני, למשל) שייתכן והיו נחוצים בעבר, עקב חוסר "בשלות" הרשויות, התגבשות המדינה וכו', אך אינם נחוצים כיום. ביטול דרגי-הביניים, מעביר לחיסכון שיביא, עשוי למנוע תהליכים בירוקרטיים מיותרים ולאפשר פיתוח יוזמות וקידום אוכלוסיות על-פי צרכיהן האמיתיים ובהתאם לצרכים מקומיים.

ה. התמודדות עם מציאות מתפתחת ומשתנה

עם תום המאה העשרים ותחילתה של המאה העשרים ואחת, מאופיינות מערכות החיים בתמורות מפליגות שלא תמיד ניתן להבין, כמו גם לא תמיד לתכנן כיאות. עידן המחשוב והמהירות בה מתיישנים דורות מחשבים, טכנולוגיות משתנות, העולם שהפך ל"כפר גלובלי", אמצעי תקשורת ההמונים (לרבות תקשורת מחשבים) הינם דוגמה קטנה לצורך בפתרונות ייחודיים ו"בזמן אמיתי" יכולתו של "השטח" להגיב ב"זמן אמיתי" ולפתח תכניות ייחודיות, עולות לאין שיעור על תכנון מרכזי מסורבל האמור להתאים למגוון אוכלוסיות ולעיתים עד שניתן פתרון, אין הוא רלוונטי כלל ועיקר.

4. סיכום

דומה שההחלטה לאמץ את אחת השיטות השיטה בלעדית תלקה בחסר, שכן בכל אחת מהן יתרונות וחסרונות. לפיכך, יש לבחור בגישה המשלבת בתוכה אלמנטים ריכוזיים ואלמנטים מבוזרים שיאפשרו בו-זמנית למצות יתרונותיה היחסיים של כל שיטה בהתאם לצורכי ציבור היעד.

השחקנים במערכת

1. רקע

החדרת שינוי ארגוני מתוכנן מחייבת תכנון מפורט וניתוח של כוחות "בולמים" וכוחות "דוחפים", העשויים להשפיע על היכולת לבצע שינוי בכלל ועל הישרדותו ומניעת הכחדתו בפרט. פרק זה, ידון בשחקנים, במשמעויותיהם במערכת ובעמדותיהם הצפויות כלפי שינוי אפשרי שמגמתו: ביזור מערכות חינוך. זאת במגבלת ההבנה כי על אף הקבוצות המובחנות, קבוצות אלה הטרוגניות מאוד וקשה לנבא עמדה חד-משמעית ולעיתים אף לא כיוון, שכן השוני הוא לא פעם תוצאה של הבדל בין משתנים משמעותיים ובשל ריבוי אינטרסים וצרכים שלא די שאינם מוחלטים, אלא שהינם תלויי מצב וזמן.

2. השחקנים

להלן יוצג מבנה ארגוני סכמטי של משרד החינוך והתרבות, המפרט השחקנים העיקריים המעורבים ומשפיעים תכנון העשייה החינוכית ויישומה:

א. משרד החינוך והתרבות

- (1) **שר החינוך והתרבות**
דמות פוליטית.
- (2) **סגן שר החינוך והתרבות**
דמות פוליטית.
- (3) **מנכ"ל**
שלוחו של השר ואיש אמונו. תפקידו לתאם בין הגופים השונים בתוך המשרד ומחוצה לו ולהוציא לפועל מדיניות המשרד.
- (4) **סמנכ"ל לתאום ולבקרה**
- (5) **המועצה להשכלה גבוהה**
- (6) **יחידות סמך**
מרכז ההסברה, הטלוויזיה הלימודית, המינהל לחינוך התיישבותי עליית הנוער.
- (7) **משנה למנכ"ל**
- (8) **תכנון ובקרה, הכשרה / השתלמות עובדי הוראה, בית-הספר לעובדי הוראה בכירים**
- (9) **מדען ראשי, דובר, יועץ משפטי, מבקר פנים**
- (10) **מינהלים**
מדע וטכנולוגיה, רשות הספורט וחינוך גופני, תרבות, החינוך הדתי (לו כפופים בין השאר: פדגוגיה, מינהל, פיקוח ארצי, חינוך קדם-יסודי, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך טכנולוגי, תכניות לימודים), חברה ונוער, פדגוגי (לו כפופים בין השאר: חינוך קדם-יסודי, חינוך יסודי, חינוך על-יסודי, חינוך מיוחד, תכניות לימודים, חינוך ורווחה, שרות פסיכולוגי ייעוצי, מרכזים פדגוגיים, לשכת ההדרכה, בחינות, מחוננים), יו"ר המזכירות הפדגוגית (לו כפופים בין השאר: מפקחים מרכזי מקצוע, אישור ספרי לימוד, תכנון, פיתוח ובקרה), חינוך ערכי, קליטת עליה, פיתוח, חשבונות, כלכלה ותקציבים, מערכות מידע.
- (11) **מחוזות**
צפון, חיפה, מרכז, תל-אביב, ירושלים, מנח"י (מינהל חינוך ירושלים-משותף למשרד ולרשות), דרום, חינוך מוכר שאינו רשמי. למחוזות כפופים מפקחים כוללים, הפועלים בתחומי הרשויות המקומיות (לעיתים בכמה רשויות בו-זמנית).

ב. הרשויות המקומיות

ככל שתהליכים ברמה הלאומית שתוצאותיהם קיצוץ ברמות שירותים בכלל ובחינוך בפרט, הפכו לדומיננטיים, וככל שתפישות ניהול ביזוריות התחזקו (הן באידיאולוגיה והן בכורח הנסיבות), עלה משקלה הסגולי של הרשות המקומית בהתווית מדיניות החינוך וביישומה.

חלקה של הרשות בעיצוב דמות החינוך בתחומה תלוי בשלושה שחקנים עיקריים:

(1) **ראש הרשות**
הנחת היסוד הינה, כי ראש הרשות הוא בעל הסמכות ברשות, גוזר מטרות-העל, מתווה מדיניות, מטרות ויעדים, קובע סדר עדיפויות ופועל במערכת לחצים נתונה. על-פי חוק הוא מוגדר כ"ראש רשות החינוך המקומית".

(2) **מנכ"ל הרשות**
שלוחו של ראש הרשות, מתרגם המדיניות העירונית לכלל מעשה, מתאם בין השחקנים השונים במערכת ומחוצה לה.

(3) **ראש מינהל החינוך**
איש המקצוע, יועץ אישי לראש הרשות בנושאי חינוך וראש מערכת החינוך הלכה למעשה במכלול הנושאים.

כפי שהובהר בניתוחים קודמים, אף שלכאורה יש לרשויות המקומיות מנדט לעסוק בנושאים פסיים, הן עושות ככל יכולתן להיות מעורבות ולהשפיע גם בנושאים תכנים אם בשיתוף פעולה עם גורמי המשרד ואם באופן עצמאי. בולטת במגמה זו עיריית תל-אביב-יפו, שבתחומה מונו מפקחים פדגוגים מטעמה של הרשות, מגמה שקיבלה חיזוק גם בפסיקות בתי-המשפט, וכן עיריית ירושלים והמשרד בהקמת מינהלת חינוך משותפת (מנח"י).

ג. מנהלים ואנשי חינוך

מנהלי התיכונים והמחנכים הינם עובדי הרשות המקומית, בעוד שמנהלי ומחנכי חטיבות-הביניים, היסודיים והגנות הינם עובדי משרד החינוך והתרבות. רובם ככולם מאוגדים בשני איגודים מקצועיים: "הסתדרות המורים" (על-פי רוב גנות, מחנכי ומנהלי בתי-ספר יסודיים וחלק ממחנכי ומנהלי חטיבות-הביניים), ו"ארגון המורים" (חלק ממחנכי ומנהלי חטיבות-הביניים ומחנכי ומנהלי העל-יסודיים).

ד. ההורים

הוראת סעיף 4 (א) לחוק לימוד חובה התש"ט 1949 קובעת כדלקמן: "הורים של ילד בגיל לימוד-חובה או של נער בגיל לימוד-חובה, חייבים, כל אחד מהם, לדאוג לכך שהילד או הנער ילמד באופן סדיר במוסד-חינוך כר".

עד לשנות ה-90 של המאה העשרים היה תפקידם של ההורים פסיבי בעיקרו, ותרומתם לקיום המערכת באה לידי ביטוי בעיקר בשני תחומים:

(1) תשלומי הורים שכללו מרכיבי תשלום חובה ותשלומי רשות שהוגדרו מדי שנה (לקראת חודש אוגוסט) בחוזר מנכ"ל משרד החינוך והתרבות.

(2) השתתפות בועדי-הורים (כיתתיים, מוסדיים, עירוניים וארציים).

משנות ה-90 ואילך של המאה ה-20, ניתן לזהות מעורבות גוברת והולכת של הורים, החל בניסיון להיות מעורבים גם בנושאים תכנים ובנושאים פרסונאליים וכלה בהחלטה כמה כספים יגבו ולאילו מטרות (לרבות תשלומים שהוגדרו עד אז כתשלומי חובה, כגון: דמי-בריאות).

ה. התלמידים

אף שהם מהווים את לוז המערכת, הרי קולם כמעט ולא נשמע כלל וייצוגם, שבא לידי ביטוי בועדות כיתתיות, מועצות בית-ספריות, מועצות נוער עירוניות ומועצות נוער ארציות הינו סמלי, כשהלכה למעשה אין להם כמעט כלל השפעה ממשית על המערכת הבית-ספרית, לא כל שכן הארצית.

ו. הקהילה

בביטוי "קהילה" נכלול את כלל תושבי האזור, ולא דווקא הורים או קרובי משפחה מדרגה ראשונה לתלמידים. להוציא יישובים קהילתיים או קיבוציים, שמספרם בטל בשישים, כמעט ולא ניתן לזהות מעורבות הקהילה באופן משמעותי, במערכת החינוך.

ז. אמצעי התקשורת

בעידן תקשורת ההמונים, לכלי התקשורת מקום נכבד בסיקור אירועים ב"זמן אמיתי", כמשוויים בין מערכות וכמבקרים (לטוב ולרע). גם אם לעיתים דומה שניתן ושצריך להתעלם מהם, וגם אם לעיתים נדמה שהסיקור אינו מקצועי ומגמתי, הרי שאין להתעלם מגורם זה המהווה חלק בלתי-נפרד מכל מערכת דמוקרטית תקינה, חלק חיוני שגם אם אין אנו מסכימים עמו תמיד, הרי הוא קיים ויש לתת עליו את הדעת, תוך הבנת יתרונותיו ומגבלותיו.

עמדות השחקנים במערכת כלפי שינוי אפשרי

1. רקע

בניתוח שלעיל, הוצגו שבעה שחקנים מרכזיים: משרד החינוך והתרבות, רשויות מקומיות, מנהלים ומחנכים, הורים, תלמידים, קהילה ואמצעי תקשורת. מיותר לציין, כי הקטגוריות שעל פניהן נראות הומוגניות, בפועל הינן הטרוגניות עד כדי ניגוד לקצוות משמעותיות, ועם זאת אין לנו מנוס אלא להכליל במטרה להגיע למסקנות גם אם ידועה מגבלת ההכללה.

בחינות הקטגוריות מול אפיון כגורמים "דוחפים" או "בולמים", עשוי להצביע על כיוונים מרכזיים בתגובה אפשרית לשינוי ארגוני מתוכנן במערכת הגומלין שבין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות ולמוסדות החינוך.

2. השחקנים

א. משרד החינוך והתרבות

גוף זה עשוי להוות בלם משמעותי בהכנסת שינוי שכן, הוא זה שיאלץ לעמוד במשמעויות השינוי ולשלם מרבית מחיריו. המחירים יכולים להתבטא בעצם הצורך בשינוי, המבטא אי-שביעות רצון שכתובתו ברורה: המשרד, המשך במגמת ביזור שמשמעותה "התפרקות, המשרד מנכסיו", קרי: אובדן השליטה על חלוקת משאבים ועל עמדות כוח, וכלה בהבנה שזהו רק תחילתו של תהליך שכיוונו ברור ואין חזרה ממנו. יתרה מכך: הביזור עשוי לחייב פיטורי עובדים, שינויי יעוד, ביטול פונקציות וכו', דבר שהוא כשלעצמו עשוי להוות בלם מונע שינוי ולוּחץ לייצוב המערכת. אף שהמשרד מצהיר על מגמות ביזור (במגבלות), בפועל ניכרת נטייה לשימור אופציות לשליטה בשטח, כשהבולטת שבהן הינה היוזמה לאצילת סמכויות לבתי-הספר ולמנהלים ("בתי-ספר בניהול עצמי") (ישרות, תוך עקיפת הרשויות המקומיות (גזאל 1993).

כיוון שלמערכת יש אינטרס ברור לשמור על האיזון הקיים ולמנוע קונפליקטים. הרי ששינוי עשוי לחול רק כתוצאה מתפקוד לקוי, ממשבר עמוק או בעקבות לחצים חוץ-מערכתיים המעודדים, בין השאר, צרכים חברתיים חדשים (Elboim-Doror, 1975). ניתוח מבני פונקציונאלי זה נתמך גם על-ידי תורת הקבוצות (Bunce, 1976), הרואה במדיניות ציבורית תוצר של שמירה על איזון. בין קבוצות האינטרס השונות, שמטרתו להביא לכדי פתרון בעת הצורך או לתחום את העימות בתוך גבולות. איזנשטדט (1989) גורס כי מעצבי המדיניות החינוכית בישראל, הפועלים בחברה פלורליסטית רב-ערכית, עשויים לתמרן בין קבוצות האינטרסים השונות בהתאם לעקרון "המטוטלת" הנגזר מתורת הקבוצות. לפיכך, במטרה למנוע עימותים חריפים בין קבוצות האינטרס השונות, עשויים מעצבי מדיניות לפעול למציאת נקודת איזון חדשה שתיתן מענה לציפיות הסביבתיות המשתנות וליחסי הכוחות החדשים (Elboim-Doron, 1989).

ב. הרשויות המקומיות

הרשויות עשויות להיות כוח דוחף לשינוי, שכן השינוי משרת תהליכים בלתי נמנעים שעיקרם העברת סמכויות מהמרכזים השלטוניים אליהם. לפיכך,

הדילמה היא לא אם הן תתמוכנה בשינוי אלא אם ראשיהן יבינו שהביזור והשינוי אינו נגמר כהעברת סמכויות ותקציבים לרשות, אלא זהו שלב ראשוני בהעברת סמכויות כוללת למוסדות החינוך ולאנשי החינוך, כשיעד ההליך הינו התלמיד.

מכאן, שניתן לראות ברשויות כוח "דוחף", בתחילת התהליך, אך יתכן ותתהפכנה היוצרות עם העברת הסמכויות אליהן ויעצר השלב הבא והוא: העברת סמכויות למוקדי העשייה החינוכית.

ג. מנהלים ואנשי חינוך

דומה, שאלה רק ירוויחו מהשינוי הצפוי ועם זאת יש לקחת בחשבון התנגדות עזה שלהם כנגדו. זאת לפחות משני טעמים: ארגוני המורים עלולים למנוע קיום או לעכב תהליכים עקב ניצול השינוי לצורך שיפור מעמד מקצועי, ו/או מתוך דאגה לאנשי חינוך שימָצאו לא מתאימים ויאלצו לעבור הסבות או לפרוש.

מנהלים ומחנכים כפרטים וכאגוד, עלולים למנוע השינוי מתוך פחד משינוי באשר הוא שינוי, אך לא פחות מכך מהאחריות הגדולה העלולה ליפול על כתפיהם, שכן תחומים שקודם לשינוי היו באחריות המשרד והרשות יהיו כעת באחריותם. זאת בנוסף להגדלת מורכבות תפקידם לעומת התפקיד הנוכחי

המתמקד בתהליכים הוראה מוכרים (במגבלות) ותהליכי ניהול פשוטים יחסית. שינוי רדיקאלי יחייב כישורים ויכולות שיש ללומדם ולהפנימם ובה-בעת להנחילם לסובבים, וזהו תהליך מורכב הן ברמות התאורטית והפסיכולוגית והן ברמה היישומית.

ד. ההורים

אוכלוסייה הטרוגנית זו קשה לניתוח, שכן אין כמעט שיחלקו על ההיגיון בהיותם של הורים כוח דוחף לשינוי, אולם ייתכנו קשיים במקומות מסוימים כתוצאה ממאבקי יוקרה וכוח, שעל-פיהם אינם מן העניין. שיתוף בכלל ושיתוף הורים בפרט, הינו תהליך מתמשך של לימוד משותף של הסרת חשדות ושל לימוד והבנה של תהליכים. באם בהמשך לתהליכים אלו לא יוקדש זמן מספיק ללימוד ולהפנמה, עשויים להיווצר מוקדי חיכוך מול הרשות המקומית מחד גיסא, ומול מנהלים ומחנכים מאידך גיסא, שעלולים לחבל בהחדרת השינוי ובהפנמתו.

ה. התלמידים

אלה המרוויחים הגדולים של השינוי המוצע, ודומה שלא תהיה לגביהם ועמם כל בעיה בעת החדרת השינוי.

ו. הקהילה

עשויה להיות גורם "דוחף", שכן תהליך שכזה עשוי לשלב ולערב את מרבית תושבי היישוב ולהעניק תוכן חדש לחיי חלק מהם (למשל: גורמים שעד כה היו בשולי התהליכים הקהילתיים).

ז. אמצעי התקשורת

מטבע הדברים, ניתן יהיה לזהותם כמבקרים או כמעודדים, ובהנחה שיפעלו באורח מקצועי, ניתן יהיה לאתרם בכל הרצף החל מתמיכה מלאה ועד להתנגדות נחרצת.

3. סיכום

ניתוח עמדתם של השחקנים הראשיים כלפי שינוי אפשרי במערכת-החינוך, שכיוונו: העברת סמכות למוקדי העשייה החינוכית, מצביע על ציבור יעד רחב ביותר המקיף, הלכה למעשה, את כלל אזרחי המדינה, קרי: הטרוגניות רחבה מאוד שבאה לידי ביטוי גם בתת-הקבוצות עצמן ובקבוצות אינטרסים המשתנות בנקודות זמן. משמעות הדבר הינה, כי קשה לנבא מגבלות או יתרונות. יחד עם זאת, ניתוח המצוקה בה מצויה מערכת החינוך כיום ואי שביעות רצון ממנה כפי שהיא משתקפת, הלכה למעשה, בכל הרבדים כולם (לרבות גורמים במשרד החינוך והתרבות) מצביע על צורך בשינוי משמעותי. צורך זה, דומה שלא רק שהינו בלתי-נמנע אלא שהשטח עצמו (בעיקר ברמת המערכות המוניציפליות) "דוחף" אליו.

אף כי קשה להגדיר מהו השינוי הנחוץ, ואף כי ביזור או אוטונומיה נתפשים באופן שונה בעיני כל שחקן ושחקן, דומה שאלה הינם הכיוונים המתרחשים, הלכה למעשה, מתחת לפני השטח, כתוצאה מאילוצים הנכפים על המשרד ומהתחזקות הרשויות המקומיות והקהילות בתוכן.

דומה ששינוי הינו הכרחי והוא לא רק מתהווה לנגד עינינו, אלא מגמתו תלך ותתעצם. השאלה, לפיכך, איננה: האם שינוי נחוץ או לא? אלא: מה תהא דמותו של השינוי ואם אכן יהיה כזה שיגיע לרמת העשייה בשטח? (זירת הפעילות האמיתית, קרי: בתי-הספר וגני-הילדים). אפשרות אחרת היא, שהשינוי יתרחש אך יעצר ברמת הרשויות המקומיות. בכך אמנם יצומצם במידה מסוימת המרווח בין המדרגים, אך מהות השינוי תאבד במידה רבה מערכה.

הצעה לארגון מחודש של מערכת הגומלין: משרד החינוך-רשות מקומית-מוסדות החינוך

1. רקע

בדברנו על שינוי ארגוני מקיף החל בחקיקה ועד לשינויים נגזרים ממנה במבנה המשרד ובאצילת סמכויות לכיוון הרשויות המקומיות, כוונתנו לתהליך העצמה (empowerment) שכיוונו ברור: התלמיד (עילת העילות לקיום המערכת) והמחנכים הבאים עמו במגע (לא במקרה המינוח הכולל הינו "מחנכים" ולא כל מינוח אחר, שכן אנו עוסקים באנשי חינוך בין אם הם "מורים מקצועיים" ובין אם הם "מחנכים" במובן ההיסטורי של המינוח).

שינוי שכזה מתייחס למערכת כממוקדת לקוח. משמעותו של שרות מכוון לקוח פירושו: "שרות הנבחן ומותאם לצרכיו ולציפיותיו של הלקוח; בהתאם להוראות החוק; מקצועי, זמין, נגיש ומגוון; בסביבה נעימה ובתנאי בטיחות; בטכנולוגיה חדשנית ובתהליכים ממוכנים" (המרכז לאיכות ולמצוינות, 1995). אך יתרה מכך: מדובר על שינוי הוליסטי במערכת היחסים הנרקמת בין "ספק" - מי שמספק שרות או מוצר, לבין "לקוח" - מי שמקבל אותו (שפת האיכות, 1995) ובתפישתו, "הלקוח" הינו התלמיד.

סוגיית הביזור העסיקה ומעסיקה את משרד החינוך לא מעט וכן וועדות שונות במשרד ומחוצה לו, לאורך זמן. ועדת זנבר (1981) ועדת קוברסקי (1989) ועדת הרמלך (1992) מציעות כל אחת בדרכה, שינוי דפוס הגומלין בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. אף שחלק משמעותי מהמלצות הוועדות בכלל ובחינוך בפרט, לא בוצעו באופן ממוסד הרי שבשטח ניתן לזהות ניצני עשייה וביזור בעיקר כתוצאה של כורח המציאות ולחץ מכיוון של רשויות מקומיות לשינוי הדפוס הקיים.

דגמים כמנח"י (מנהלת חינוך ירושלים) שהוקמה "כדי לרכז את האחריות והסמכות בידי רשות אחת שתתכן ותבצע את החינוך בעיר על בסיס הצרכים ועל פי החוקים, הכללים וההנחיות שנקבעו על-ידי משרד החינוך והתרבות" (מנח"י 1988) או תל-אביב-יפו שיצרה דגם מקביל למשרד לרבות מינוי מפקחים עירוניים, הינם דוגמאות לערים מרכזיות המבצעות הלכה למעשה שינוי הנראה להן תואם את צרכיהן כשהמשרד נרתם לעשייה זו, לעיתים בדיעבד.

ועדת זנבר היציגה את חלוקת התפקידים בתחום החינוך כלהלן: המשרד יקבע את מדיניות החינוך, את מטרותיו ואת יעדיו ברמה הלאומית והרשות המקומית תהיה אוטונומית בניהול החינוך בתחום שיפוטתה. המשרד יקצה משאבים על-פי עקרונות מוסכמים, והרשות המקומית תהיה חופשית על-פי מודל זה לנייד משאבים ולשאת באחריות לרמת השרותים (שמואלי 1987).

דומה שהכיוון שהוצג לעיל הוא הכיוון הרצוי לפחות בשלב מעבר ראשון ובלבד שמשרד החינוך יגדיר זאת כמדיניות מכוונת לה יעדים, לוחות זמנים לביצוע, אבני דרך לבדיקה ומנגנון להערכה ולבקרה.

עיקרי התפישה המוצעת שתנחה חלוקת סמכויות מחודשת יהיו כלהלן (זנבר 1981):
המשרד, כמטה כללי, יקבע מדיניות החינוך, מטרותיו ויעדיו ברמה של אינטרסים לאומיים ומדיניות נגזרת, ימדוד ויעריך את הרשות המקומית ויפקח על אפקטיביות.

הרשות המקומית, תקבל אוטונומיה ניהולית ותהיה אחראית להפעלת המערכת, לפיתוח ולקידומה ברמה הפדגוגית והפיסית, תוך נIOD משאבים, הפעלת שימושים אלטרנטיבים ומניעת גירעונות.

- בהתאם לכך ניתן להגדיר צרופים מעשים של אחריות וביצוע כדלקמן (זנבר, שם):
- (1) באחריות משרד החינוך והתרבות וביצוע;
- (2) באחריות משותפת וביצוע משרד החינוך והתרבות (המשרד מתייעץ עם הרשות המקומית);
- (3) באחריות משותפת וביצוע הרשות המקומית (הרשות מתייעצת עם משרד החינוך והתרבות);
- (4) באחריות הרשות המקומית וביצועה.

זאת כמובן תוך דאגה שביזור הסמכות לא יעצר ברשות אלא יגיע לרמת בית-הספר והמדיניות תחלחל עד לאחרון התלמידים.

לצורך זה, יש לבחון חשיבה מחודשת שתמקד בשינוי ובעדכון החקיקה הכרוכה בחינוך, ובראש ובראשונה "חוק חינוך חובה" (תשי"ט, 1949) ו"חוק החינוך הממלכתי" (תשי"ג, 1953). שינוי החקיקה חייב להתבצע בד בבד עם חשיבה מקפת על מבנה שונה של משרד החינוך והתרבות מול אתגרי המאה עשרים ואחת, כשעיקרו של מבנה זה מתמקד בקביעת מדיניות חינוך לאומית, בקביעת עקרונות ומדדים לניהול המערכת החינוכית (לרבות קביעת הישגי מינימום נדרשים בכל רמת גיל), בפיקוח על מערכות הכשרת מחנכים ומנהלים (לרבות טיוב המערכת בתהליך מתמשך), בפיתוח תכניות לימודים ארציות ובהערכה ובבקרה על יעילות ומועילות המערכת, לרבות ברמה של בחינת הישגי המינימום.

כיוון שדומה שבין אלה הדוגלים בצורך בשינוי וביזור, אין חולקים על כך שהרשות הממלכתית תמשיך לעסוק במטרות הלאומיות ובקביעת הסטנדרטים. מוצע ששאר התחומים יועברו לידי הרשויות המקומיות ומוסדות החינוך (במגבלות שיפורט בהמשך). משמעות האמור הינה שינוי בהגדרת התפקידים המסורתית, ונקודת מבט שונה על תפקידי השחקנים במערכת. זאת מעבר לגישה משלבת ומשותפת בעשייה חינוכית ובאחריות לתוצאותיה. האוטונומיה והסמכות בצד האחריות, תינתנה באופן דיפרנציאלי ותיבחנה בנקודות זמן שונות וידועות, תוך הגדרת תפוקות מצופות ובחינתן.

יש לזכור, כי התהליכים בכללם אינם הפיכים וכי לא ניתן יהיה להחזיר הגלגל לאחור במידה של כישלון או חוסר-הצלחה חלקי. אולם, ניתן לקבוע מראש סייגים סנקציות שיבטיחו את קווי היסוד של המערכת הממלכתית וימנעו אנרכיה. לפיכך, אישור ליוזמות הפורצות דרך באופן משמעותי, יכול להיקבע מראש ובמדרג מסוים כפועל יוצא של הישגים מוכחים שתציג המערכת, קרי - שינוי משמעותי שכיוונו ברור.

עם זאת, ואף שבהליך המתואר לעיל יש סיכון מסויים, דומה ששווה לקחתו. ניתן לתאר זאת בדוגמה שמביא לס (1976), בדיונו על חינוך לבגרות אינטלקטואלית ומוסרית: "[נכון הוא כי] חינוך לבגרות אינטלקטואלית ומוסרית הוא בבחינת נטילת סיכון, מכיוון שלא ניתן לדעת איזו דרך יבחר לו היחיד שהויתנו תשחרר מן הלחץ להידמות ומן הלחץ לקבל חוק מידי קודמיו [אך] האם מצבו של אדם בעולם ומצבה של החברה מצדיקים באמת חרדה יתרה מפני נטילת סיכון זה?".

2. תחומים באחריות משרד החינוך ובביצועו

תקציר:

המשרד יקבע מדיניות חינוך לאומית, דגשים עקרוניים ומדדים לניהול המערכת החינוכית, פיקוח על הכשרת מחנכים ומנהלים, פיתוח תכניות לימודים והערכה ובקרה ארציים על יעילות ומועילות התהליכים.

פרוט:

מדיניות המשרד

א.

כמטה כללי ימשיך לקבוע מדיניות החינוך, מטרותיו ויעדיו ברמה של אינטרסים לאומיים ומדיניות נגזרת. באופן כזה יובטחו אינטרסים לאומיים תוך נטרול (ככל הניתן) של אינטרסים מקומיים או כיתתיים וראיית כלל אוכלוסיות המדינה מתוך גישה מקיפה ואחראית. גישה כזו עשויה להבטיח תכנון אסטרטגי מובנה, המשרת מגמות לאומיות של חברה מתפתחת בתהליכי תמורה במדינה יהודית, ציונית ודמוקרטית על שסעיה וקשייה.

דגשים, כוונים ומגמות

ב.

המשרד כקובע מדיניות ימשיך לרכז דגשים, כיוונים ומגמות המערכת כנגזרת מהמדיניות, בראייה מערכתית מקיפה. דגשים אלה יהיו ממוקדים תוך ציון גבולות ודרגות חופש. אלה, תהיינה רחבות דיון ותאפשרנה אוטונומיה רחבה למגזרים השונים ולרשויות השונות, במסגרת הכוללת.

באחריות המשרד יוצגו לא רק דגשים מחייבים, אלא גם כיוונים ליוזמות אפשריות של הרשויות ומוסדות החינוך לרבות קריטריונים מובנים ליוזמות אחרות / נוספות של הרשויות המקומיות בהנחה שתהיינה בהלימה למגמה הכוללת (קרי: לא תתאפשרנה יוזמות החורגות מעקרונות המדיניות. כך למשל לא יתאפשר לעקוף מגמות באינטגרציה אולם כל עוד ישמרו העקרונות, יתאפשר לפתח תכניות ותכנים ייחודיים נוספים, לערים השונות).

הגדרת דמות הבוגר העתידי

ג.

תהליך מחשב מקיף מתחייב לגבי דמות בוגר מערכת החינוך ונגזרות אותה דמות לגבי תכניות לימודים בשכבות הגיל השונות. התהליך מחייב הבניית "פרופילים רצויים" של התלמידים בשכבות הגיל השונות במימדים: ההכרתי, הריגושי וההתנהגותי. לפרופילים אלה יתלוו השגי מינימום עמם אין מתפשרים והם אבן הבוחן של המערכת.

"הפרופילים" השונים שיבנו, יתנו דגש גם למעברים במערכת החינוך: בין גנים פרטיים לגנים עירוניים, בין גנים לבתי-הספר היסודיים (או לחטיבה הצעירה), בין בתי-ספר יסודיים לחטיבות-הביניים ובין חטיבות-הביניים לתיכונים (בין אם במעבר ממסגרות עצמאיות ובין אם כחלק מתיכון שש-שנתי, מקיף). דגש מיוחד יינתן לצורכי המתגייסים לצה"ל כמו גם למערכת שמעבר קרי: המכללות, האוניברסיטאות וצרכי השוק (תוך שמירה על יחודו של פרט ופרט במערכת).

"פרופילים" אלה יתייחסו למכלול המימדים (ההכרתי, הריגושי וההתנהגותי), ויביאו בחשבון את המערכת הפורמאלית והבלתי-פורמאלית תוך שילוב בין הדיסציפלינות השונות ושילוב למידה רב-גילאית.

ה"פרופילים" הרצויים של בוגר מערכת החינוך, יוגדרו בתחומי הדעת השונים. מ"פרופילים" אלה תיגזרנה תכניות החל בגיל-הרך וכלה בתיכון מתוך תפישות הוליסטיות וספיראליות המתחשבות ביכולות המשתמעות מהגיל הכרונולוגי ובשלות התלמיד.

תכניות לימוד

ד.

תכניות הלימוד לא תאופיינה עוד סביב מקצועות תוכן (עברית, חשבון...) ולא דווקא בקבוצות גיל הומוגניות, אלא תתבססנה ברובן הגדול על מערכים בין-תחומיים שבשלבם ראשוניים יקנו מיומנויות יסוד ובהליך ספיראלי יתרחבו בהתאם ליכולת ההפשטה, הקליטה והעיבוד של כל תלמיד ותלמיד, לרבות למידה רב-גילאית. התכניות תחייבנה מערך השתלמויות למורים שבמערכת ותחייב שינוי מקיף של מכלול תהליך הכשרת מורים בסמינרים ובאוניברסיטאות. הלימוד יתבצע באמצעות קבוצות של מורים עמיתים ותשתלבנה במכלול הלימודים הפורמאלי והבלתי-פורמאלי תוך הקפדה על מסרים חינוכיים זהים ועוקבים. כך למשל יתבטא (גם) מערך הטיולים השנתיים כחלק מתכנית לימודים מהגיל-הרך ועד לתיכון בהתאם ל"פרופיל" שיבנה. בכך (גם) ימנעו כפילויות כתוצאה מחוסר תאום בתוך ובין מסגרות בחינוך הפורמאלי והבלתי-פורמאלי, כאחד.

אתרי ביקור יקשרו לתכניות הבין-תחומיות, למורשת העם והמדינה, לתכני הלימוד ולמסרים הערכיים של המערכת. אתרים אלה יתייחסו לתקופות השונות החל בתקופת הקדומות ועד לתקופתנו, לאורכה ולרוחבה של הארץ. בכך יהוו הטיולים והסיורים פסגות של תהליכים חינוכיים בבתי-הספר ובתנועות הנוער.

ההוראה הבין-תחומית תאפשר לימוד מקיף ומרתק באמצעות תחומי הדעת השונים כחלק מפיתוח תחושת שייכות ומעורבות של התלמיד במתרחש סביבו ובהגדרת מקומו בסביבה זו באמצעות ידע, מיומנויות וכלים רלוונטיים (הוכמן 1983), פיתוח סקרנות ומיצועי יכולות וכשרונות ייחודיים לכל תלמיד ותלמיד במגוון דרכי הוראה ולימוד.

להלן תובא דוגמה לסיור לימודי שתמחיש את האמור לעיל, סיור שיקיף חבל ארץ מסוים, אחד מיני רבים, מתוך מגוון המקיף הארץ כולה. המסלול שנבחר לשם הדוגמה הינו מצומת לטרון להר שמואל (תאור האתרים מתבסס גם על: "כל מקום ואתר" 1985).

צומת לטרון היוותה לאורך ההיסטוריה נקודה אסטרטגית ששמשה מאז ומתמיד מפתח לכיבוש ירושלים שכן כאן מתפצלת הדרך הבאה מן השפלה לשתי דרכים הרריות העולות לירושלים, האחת דרך מעלה בית-חורון (בה נטייל) והשניה דרך שער-הגיא (בב-אל-וואד בשמה הערבי המתאר את המעבר מהשפלה להרי יהודה בואכה ירושלים).

שם המקום הינו שיבוש שמה של המצודה הצלבנית "לה-טורון דה-שווליה" (מצודת האבירים) או על פי סברה אחרת, כינויו בפי עולי רגל נוצרים "קסטלוס בוני לטרוניס" (המצודה של הגנב הטוב) שכן מכאן בא על-פי המסורת הנוצרית "הגנב הטוב" שנצלב ליד ישו, שהבטיח לו מקום בגן-עדן.

יהושע הביס בפאתיו הדרומיים של הצומת, בעמק איילון, את מלכי האמורי (יהושע י', א'-י"א). כאן חנה בפרוץ מרד המכבים חיל המצב הסילווקי שהוכה על ידי יהודה המכבי (חשמונאים א', ד' 5-14). כאן הובס המצביא היווני גורגיאס "שר איש-חייל ובעל ניסיון רב בענייני מלחמה" (חשמונאים א', ח 9-10), בשנת 166 לפנה"ס (מלחמות היהודים, י"ב 310-311, חשמונאים, א', ד 2-21). כאן שכנה תחנת דרכים חשובה בתקופת הכיבוש הרומי ומוקם הלגיון ה-5 בימי המרד הגדול נגד רומי (132-135 לפנה"ס). בתקופת המשנה שכנה במקום עיר מרפא עם מרחצאות חמים. בתקופה הביזנטית נקרא המקום ניקופוליס (עיר הניצחון) וציונו על מפת מידבא מעידה על חשיבותו הרבה. כאן נבנתה מצודה צלבנית ששרידיה המפוארים ניכרים גם כיום. מאוחר יותר שימש המקום כמחנה מרכזי לחיילות הערביים שכבשו את הארץ בשנת 639.

ממזרח לצומת נבנה ב-1890, בידי מסדר הטרפיסטים, מנזר השתקנים (שנזריו מקיימים את נדר השתיקה, מגדלים כרמים ומקיימים במנזר יקב).

במלחמת העולם הראשונה כבשו הבריטים את המקום כפתיח לכיבוש של ירושלים. מצפון לצומת בנו הבריטים מצודת משטרה מדגם טיגראט (על-שם מתכנן דגם מצודות זה, סיר צ'ארלס טיגארט) ובמלחמת העולם השנייה הם הקימו באזור מחנות הסגר לשבויים גרמנים ואיטלקים. שניים ממחנות אלה שמשו מאוחר יותר כמחנות מעצר לאנשי המחתרות העבריים שנתפסו על ידי הבריטים בשנים שלפני קום המדינה (פלמ"ח, אצ"ל, לח"י). "בשבת השחורה" נעצרו במקום רבים ממנהיגי ה"ישוב".

מצודת המשטרה ומוצבי הצומת נתפסו על-ידי הלגיון הירדני במהלך מלחמת העצמאות ובתום קרבות עקובים מדם נותרו המצודה והצומת בידי הירדנים. המצור הכבד על ירושלים הוקל רק משנפתחה דרך חלופית היא "דרך בורמה" במגמה לעקוף את הצומת ואת מעלה שער הגיא (נתיבה התמשך מאזור קיבוץ נחשון לכיוון מסילת ציון ובית-מאיר). לאחר מלחמת העצמאות נסלל "כביש הגבורה" כעוקף הצומת. בלילה הראשון של מלחמת ששת-הימים נכבש הצומת ומובלעת לטרון חדלה לאיים על הדרך לירושלים.

באזור, חורבות הכפר הערבי לטרון (כשלושה ק"מ צפונית מערבית לצומת), פרץ קנדה ובו חורבות הישוב הקדום אמאוס, שרידי חוילה ובית-מרחץ רומי שנשתמרו היטב, כתובות של הלגיון ה - 5 הרומי ושרידי כנסיות ביזנטיות וצלבניות.

בשער הגיא ניתגלו שרידי דרך רומית שעברה במקום. מצפון לדרך, מצוי מגדל שמירה תורכי ומדרום ח'אן תורכי ששימש את הנוסעים מיפו לירושלים, נסיעה שערכה כיום וחצי, בעגלה רתומה לסוסים. בח'אן זה נהגו ללון, להחליף הסוסים ולהמשיך למחרת לירושלים (הדרך ההפוכה גזלה זמן מועט יותר שכן הסוסים התאמצו פחות בירידה...). ממזרח, מצויה משטרה בריטית נטושה ולאורכה של הדרך פזורים משוריינים שרופים, עדות אילמת לקרבות להסרת המצור על ירושלים במלחמת העצמאות.

מכאן נפנה לכוון צפון מזרח למבוא חורון, מושב שיתופי בשולי עמק אילון ששמו ניתן לו על שום היותו שוכן על הדרך המוליכה אל מעלה בית-חורון (השם חורון שאול משמו של אל הרועים והצמחייה הכנעני).

נחלוף על בית ליקיא ששמו המקורי בית ליגיה מוזכר בתעודה צלבנית מן המאה ה - 12 אך מקורו אינו ידוע, כפר שלידו קבר של קדוש מוסלמי א-שייח' לקאני. בהמשך נזהה את הכפר הערבי בית סירא שקיימת סברה שמקומו זהה לזה של און שארה - אחת משלוש הערים שבנתה שארה בת אפרים (דברי הימים א', ז', כ"ד). שתי הערים האחרות הינן בית-חורון תחתון ובית-חורון עליון בהן נפגש בהמשך.

ממערב נבחין במכבים שמקומה סמוך למקום הולדת המכבים, ברעות ובישוב החדש מודיעין הנבנה ומתפתח בימים אלה. לא הרחק ממודיעין (מודיעין), אתר קבורה, מקום קבורתם, על-פי המסורת של מתיתיהו ובניו: אליעזר, יוחנן, יהודה ויהונתן (אף שכנראה אין קשר בין האתר לבין קברי המכבים שמקומם טרם אותר). שמעון הנשיא, הבן החמישי, הקים להם מצבה ויוסף בן מתתיהו מזכיר זאת בכתביו. אזכור למאורע זה ניתן למצוא גם בכתבי אוזביוס מן המאה ה - 4. המקום קרוי בפי הערבים קבור-אל-יהוד (קברי היהודים) וממנו מתחילה מסורת חנוכה (שהונהגה בידי תלמידי הגימנסיה "הרצליה" בשנת 1910) בה מדליקים חניכי "מכבי" את "לפיד מודיעין" המועבר על-ידי רצים לבית הנשיא. שני ק"מ ממזרח למקום מצוי הכפר הערבי אל-מדיה שהסברה לגביו הינה כי הוא ניצב על מקומה המקורי של מודיעין, מקום הולדת המכבים.

ממזרח נבחין בכפר רות שמקור שמו מישוב קדום המופיע במפת מידבא בשם כפררוטה או כפרותה. שמו נשתמר בשם ח'ירבת כפר רוט הסמוכה למקום.

לרגלי תל שלת נבחין בישוב היהודי שָׁלַת ששמו משמר את שם הכפר הנטוש ח'רבת שָׁלַת שנבנה על חורבות ישוב קדום שנקרא שילתא. סמוך לו ניתן למצוא את "משלט 318" (נקודת גובה 318 מ', במפה) המצוי על ח'רבת כְּרִיכֹר שנכבש במבצע דני, במלחמת העצמאות ונכבש שנית בידי הלגיון הערבי.

לא רחוק משם נזהה הישוב הסמוך חשמונאים (גני מודיעין) הקרוי על שם החשמונאים, את מנורה שגם שמה לקוח מעולם הדימויים של החשמונאים וחנוכה, ואת הכפר הערבי צֶפָא (מבוטא סֶפָא).

מהצומת נפנה לכוון דרום מזרח, נתעלם מהכביש העוקף וניסע דרך מעבר ההרים בדרך הקדומה מן השפלה לגב-ההר, מקום בו עבר עד לא מכבר כביש לטרון רמאללה הישן. השמות בית-עור ובית-חורון מזכירים ומשמרים זה את זה וכך גם קבר הקדוש המוסלמי בכפר הערבי התחתון: א-נבי עור.

בסיור יתוודאו התלמידים לחשיבתם האסטרטגית לאורך השנים של בית-חורון עליון (בית-עור-אל פוקא) ובית-חורון תחתון (בית-עור-אל תחתא), החל ביהושע שהיכה את מלכי האמורי בגבעון ורדף אחריהם עד מעלה בית-חורון (יהושע י', י"א-י"ב), יקראו בכתבי המלך שישק (925 לפנה"ס), ילמדו מספר שמואל א' (י"ג, י"ח) על מלחמת שאול בפלישתים, על שלמה המלך הבונה את "בית-חורון העליון ואת בית-חורון התחתון ערי מצור חומות ודלתיים בריח" (דברי הימים ב' ח', ה'), ויהודה המכבי המביס את צבאו של המצביא הסורי סֶרוֹן. הם ילמדו על הצבא הבריטי שעלה דרך המעלה לירושלים במלחמת-העולם הראשונה, על הצבא הירדני שהתמקם במקום במלחמת העצמאות ותבוסתו במלחמת ששת-הימים.

בהמשך נחלוף על הישוב העירוני גבעת זאב על שמו של זאב ז'בוטינסקי, ממיסדי התנועה הרביזיוניסטית. סיפור כיבוש הארץ בימי יהושע, פרשת החיוס שהערימו עליו (יהושע ט') ומלחמתו בין מלכי האמורי לבני ישראל יקלטו במקום זה טוב יותר מאשר בכל כיתת לימוד. כאן גם יבינו התלמידים היטב את משמעות קריאתו של יהושע: "שמש בגבעון דום וירח בעמק איילון" (יהושע י', י"ב), יִצְפו בכפר הערבי אל-ג'ייב המשמר את השם היהודי גבעון, ויסיירו בבריכה העתיקה בגבעון, אותה בריכה בה נערך קרב בין עבדי דוד לעבדי שאול, ממנו נשארו רשמי אמרתו של אבנר אל יואב: "יקומו נא הנערים וישחקו לפנינו" (שמואל ב', ב', י"ד). התלמידים ילמדו על קורות אותה מערכה בעטיה מכנה הכתוב את המקום: "חלקת הַצָּרִים אשר בגבעון" (שמואל ב', ב', ט"ז), ידונו בהשלכותיה עד ימנו אלה (ביחסים שבינינו לבין עצמנו ובינינו לבין שכנינו) תוך ניתוח קריאתו של אבנר ליואב: "הלנצח תאכל חרב" (שמואל ב', ב', כ"ו). התלמידים יסיירו במפעל המים ("הבריכה") וישוו אותו למפעלים אחרים בארץ (מגידו, חצור), יבינו מדוע גבעון הייתה מרכז פולחני חשוב לפני הקמת בית-המקדש ויתוודאו לאנשיה שהשתתפו בימי נחמיה, בבניית חומות ירושלים. הם אף יקראו בצוואת בספר מלחמות היהודים (ליוספיוס פלויוס).

ליד הכפר יפגשו התלמידים בישובים יהודיים שהוקמו לאחר מלחמת ששת-הימים המשמרים את השמות העברי והערבי: גבעון - על-שם העיר הקדומה גבעון וגבעון החדשה - המזוהה כמקום בו הביס יהודה המכבי את חיילות ניקנור ב-161 לפנה"ס, קרב בו נפל ניקנור (חשמונאים א', 7, 40). התלמידים יצפו בעיר ראמאללה, עיר שלפי אחת הסברות מקומה מזוהה עם העיר המקראית רמה (הרמה, רמתים, הרמתים צופים), המקום שבו שמואל

הנביא נולד, ישב ונקבר (שמואל א', א', א', א', י"ט; כ"ה, א'), בו נמשח שאול למלך (שמואל א', י', א') ובו הסתתר דוד מפני שאול (שמואל א', י"ט, י"ח).

הם יזהו את מיקומו של הכפר הערבי א-ראם שהוא על פי הסברה מקומה של רמה המקראית, עיר בנחלת בנימין (יהושע, י"ח, כ"ה), שבה ישב שמואל למשפט (שמואל א', ז', י"ז), ממנה נלקח הנביא ירמיהו כבול לגולה (ירמיהו,

מ', א'), בה נשמע לפי מספר פרושים קולה של "רחל מבכה על בניה, מאנה להתנחם כי איננו" (ירמיהו ל"א, י"ד) ובה לפי מספר מסורות ופרשנים מקום קבורתה שכן רחל מתה בלידתה את בנימין, ויעקב קברה שם, בארץ בנימין. רמה יושבה מחדש אחרי שיבת ציון (עזרא, ב', כ"ו, נחמיה י"א, ל"ג).

התלמידים יפגשו בנבי-צמויל, הר-שמואל ובצומת שמואל, יעסקו בצלבנים שלראשונה, במסעם לירושלים, זיהו מכאן את העיר, קראו למקום הר השמחה והקימו במקום כנסייה שברבות הימים הפכה למסגד וכיום משמשת גם כבית-כנסת. הם יחזרו שוב לנביא שמואל, בנו של אלקנה "מן-הרמתים צופים" ושל חנה (שמואל א', א'), יכירו את אזור פעולתו של שמואל שהלך "מידי שנה בשנה וסבב בית-אל והגלגל ומצפה ושפט את - ישראל את כל-המקומות האלה ותשובתו הרמתה..." (שמואל א', ז', ט"ז-י"ז), יבינו מדוע השכונה הצפון-מערבית של ירושלים קרויה רמות ומדוע מחנה צבאי סמוך נקרא רמה.

התלמידים יסיירו באתר העתיקות שנחשף בימנו אלה ומכאן יצפו מערבה לכיוון הכפר הערבי בידו ולהר-אדר, ישוב יהודי המשמר את השם גבעת הראדר על שום הראדר (המכ"ם) שהיה מוצב במקום במלחמת העולם השנייה. במלחמת העצמאות היה במקום מוצב של הלגיון הירדני, מוצב שהיה אחד ממוקדי הקרבות במלחמת השחרור ב"דרך אל העיר". יחידות הפלמ"ח מחטיבת "הראל" ניסו לשווא לכבוש המקום ובמלחמת ששת-הימים כבשה חטיבת השריון "הראל" את המקום. מכאן יזהו התלמידים את האנדרטה ללוחמים הממוקמת בפסגת ההר בדמות שער גדול שפניו לירושלים לזכרם של הלוחמים שחרפו נפשם לפתיחת ציר התנועה לירושלים. מערבה מהישוב יזהו את הקסטל השולט על הדרך לירושלים ומזוהה עם הר עפרון (יהושע ט"ו, בגבול השבטים יהודה ובנימין, הר שבפסגתו נבנתה בתקופה הרומית מצודה (קסטלום בלור) ששמה המשובש ניתן לכפר הערבי קסטל ששימש מעוז לכנופיות ערביות שחסמו את הדרך לירושלים. קרבות הגבורה במקום, פקודת הנסיגה של מפקד הפלמ"ח, הסמל אֶל-פָּסִי: "מפקדים מחפים, טוראים נסוגים", המשמשת עד היום דוגמה ומופת למסורת ה"אַחֲרִי" של צה"ל וסיור בבית-הקברות הצבאי ממלחמת השחרור בקריית-ענבים, יקשרו למורשת הקרב.

מדרום נבחין בבית איכסא, כפר ערבי קטן ששמו שאול מסמלו של הלגיון העשירי הרומאי בפקודו של טיטוס, שהתיישב במקום. מקורו באות הלטינית "X" (עשר).

לא רחוק, מעברו של הכביש הראשי מירושלים לתל-אביב, למרגלות נחל שורק, בעמק הארזים, נזהה את מוצא (תחתית ועילית) ששמה גם הוא מכך שחיילי הלגיון הרומי העשירי שיושבו במקום הוצאו מחובת תשלום המיסים בשל שרותם לאימפריה הרומית (הוצאו = מוצא). יוסף בן מתתיהו מספר ששם המקום היה: קולוניה אמאוס. ברבות הימים כונה הכפר הערבי ששכן במקום עד מלחמת העצמאות, קולוניה. מוצא נזכרת בספר כיבושיו של יהושע כ"עיר בגבול בנימין" (יהושע, י"ח, כ"ו). כהנים ירדו למוצא בעת טקסי הורדת גשם. מוצא גם התייחדה בשכבה גיאולוגית המכונה בספרות "חוואר מוצא". במקום שרידים עתיקים מתקופת בית שני, מימי הרומאים, הביזנטים והצלבנים ושרידי הישוב הערבי ובוסתניו.

ליד מוצא שוכן בית-ההבראה ארזה שנוסד ב - 1923 ונקרא על שם הארז (למעשה ברוש שנחשב בטעות לארז) שנטע במקום הרצל ב - 1898 ונגדע בידי הערבים במאורעות 1929. לידו, עצי ארזים שנטעו בידי נשיאי ישראל.

מדרום מערב נבחין במבשרת ציון, מועצה מקומית המאחדת את מעוז ציון ומבשרת ירושלים. זהו למעשה המקום הראשון במעלה מכוון השפלה, בו ניתן לזהות את ירושלים ומכאן השם מבשרת. מקורו בפסוק "על הר גבוה עלי לך מבשרת ציון, הרימי קול בכוח מבשרת ירושלים" (ישעיהו מ', ט').

מכאן גם יבחינו התלמידים בענאתא, כפר ערבי שמדרומו גבעה המכונה "ראס אל-חרובה" המזוהה עם ענתות הקדומה, עיר לויים בנחלת בנימין (יהושע, כ"א, י"ח), מולדתם של שניים מגיבורי דוד, ועיר מולדתו של "ירמיהו בן-חלקיהו מן - הפהנים אשר בענתות בארץ בנימין (ירמיהו, א', א'). במקום נמצאו שרידי קברים מן התקופה הישראלית ומימי בית-שני. מכאן יזהו את בית חנינא, כפר ערבי המזוהה עם העיר ענניה ששוקמה בימי שיבת ציון (נחמיה, י"א, ל"ב) ואת גבעת שאול (תל אל-פול) המזוהה עם העיר המיקראית גבעה (גבעת בני בנימין, גבע בנימין, גבעת שאול). על ראש הגבעה יזהו שלד בלתי גמור של ארמון שהחל חוסין, מלך ירדן, לבנות לפני מלחמת ששת-הימים.

ביקור זה גם יתן מושג לתלמידים על עמק איילון ומקומו במערכות ישראל (קרב אמאוס וקרבות לטרון), לאן זורם נחל איילון, מדוע הוא עולה על גדותיו מידי פעם ומהם הפתרונות האפשריים להתמודדות עם התופעה, תוך שילוב התחום המוניציפאלי, תכנון ערים שילוב הטבע, איכות-החיים ואיכות-הסביבה במערך השיקולים ובקבלת ההחלטות.

מושגים כמו נוף, הצמחייה הטבעית של ארץ-ישראל (חברת אלון ואלה) תעומת מול מפעלי הנטיעות האדירים של הקרן הקיימת (בעיקר אורנים) תוך הכרת מערך השיקולים האקולוגיים אך לא פחות מכך החברתיים (כגון עבודות יזומות וצרכי המשק של חברה מתהווה והכלכליים). סוגיית החי והצומח תקבל מימד נוסף תוך שהתלמיד מבין מושגים כמו מדבר (מקום בו מדברים את הצאן) לעומת צייה, מהי רמת-ההר ומהו קו-פרשת המים ועוד.

תרבויות שונות להן ייחשף התלמיד ("אדם הינו תבנית נוף מולדתו" - שאול טשרניחובסקי) ישלימו את הבנתו לנוף האנושי במדינתו תוך הבנת קשרי הגומלין בין אדם לאדם, חברות לחברות והיחס לטבע לרבות ניצול משאבים טבעיים, משכון ההווה לטובת העתיד ומשמעויות נגזרות של תהליכי קבלת ההחלטות לקויים (זיהום מי תהום, המלחת בארות ועוד).

באופן שכזה יתלכדו יחד עבר, הווה ועתיד עם מקצועות ההוראה השונים: עברית וערבית, ספרות, אמנות ותרבות, מולדת וגיאוגרפיה, תנ"ך והיסטוריה, מורשת קרב וערכים... מושגים כמו: זר ושונה, רוב מיעוט, סבלנות וסובלנות ילבשו ויפשטו צורה ודרכם נחנך את "האדם השלם" על מגוון כישורי-החיים הנחוצים לו להתמודד עם מציאות משתנה וסביבה של אי-וודאות.

תהליך למידה שכזה המשולב במערכת הלימוד הפורמאלית והבלתי-פורמאלית, בראייה בין-תחומית ולעיתים רב-גילאית ימחיש אולי יותר מכל, מערכת חינוך "אמיתית", מתחדשת, מתעדכנת ורלוונטית. תהליך כזה אפשרי רק בהכוונה ארצית ורק כאשר כיוונו מהמערכת המרכזית.

ה.

הכשרת אנשי חינוך

תהליכי ההכשרה הבסיסיים יבוצעו באחריות המשרד בשיתוף המוסדות להשכלה גבוהה. הכוונה לקורסים למנהלים ולהכשרת אנשי חינוך וכן לפיתוח קורסים והשתלמויות להנחלת הדגשים כמפורט לעיל, ברמות

ארציות. השתלמויות שוטפות לטיוב ההוראה תתבצענה באחריות הרשויות המקומיות ובשיתוף המשרד (יפורט בהמשך).

ו.

הערכה, מדידה ובקרה

תפקיד המשרד יתמקד במדידת ובהערכת הרשות המקומית ובפיקוחו על האפקטיביות. לצורך זה יתלוו לכל תכנית לימודים ולכל דגש חינוכי (כחלק מתרבות ארגונית) מדדים ואבני דרך.

במקביל יקיים המשרד מבחנים ארציים לבדיקת ספי-המינימום ברמה הארצית וכן במערכי בקרה שיוודאו שדגשי המשרד מבוצעים הלכה למעשה (למשל: עקרונות כ: התמדה, אחריות חינוכית וכו').

יחידת הערכה מרכזית גם תבחן מערכים ארציים, אקלים עירוני ובית ספרי, ותאפשר משוב ברמה הארצית המתייחס לביצוע, הלכה למעשה, של האוטונומיה היישובית והבית-ספרית בתוך דרגות החופש שיוגדרו, תוך זיהוי מוקדים בעייתיים בצד כלי אפשרי לאישור יוזמות פורצות דרך או כיוונים וצרכים חדשים/נוספים של המערכות הארציות והמקומיות.

3. תחומים באחריות משותפת ובביצוע המשרד

תקציר:

אכיפת ספי מינימום של הישגים ברמה הארצית באמצעות מערך אבחון ומשוב ארצי וכן שיבוץ מנהלים ומחנכים.

פרוט:

א. הבטחת הישגים

אחריותו הבלעדית של המשרד הינה לניתוח צרכי המערכת ולקביעת "פרופיל" ה"בוגר הרצוי" של המערכת והישגי מינימום מחייבים, אולם הבטחת הישגים אלה תתבצע בשיתוף מלא עם הרשויות המקומיות. זאת באמצעות מערך פיקוח ארצי בצר מערך עירוני שיחליף את מערך הפיקוח המחוזי (נכון להיום).

רפרנטים של המשרד, בתחומי הדעת השונים לרבות אנשי מערך הערכה ובקרה ומפקחים מטעם הרשות יבחנו יחדיו אפקטיביות של התכניות. בכך יובטחו אותם אינטרסים לאומיים בכל הארץ כאשר כל רשות ורשות תוכל להוסיף לכך את דגשיה ורצונותיה בהתאם לאופייה הייחודי.

ב. שיבוץ מנהלים

שיבוץ מנהלים יעשה גם הוא מתוך ראייה כוללת. ניהול בית-הספר לא יהיה עוד תחנה ללא מוצא ממנה אין כמעט שום אפשרות להתקדם בתוך המערכת (למעט בודדים המתקדמים לתפקודי פיקוח והדרכה). המשרד והרשות יניידו מנהלים ומחנכים בתוך העיר במסגרת חשיבה מקיפת וכחלק מתכנית עירונית מובנית וידועה מראש. כך יוכלו מנהלים ומחנכים לחדש ולהתחדש, לתרום מניסיונם ולמנוע שחיקה, למינימום.

הסיבה לאחריות המשותפת אך בביצוע המשרד, הינה למנוע מצב בו השיקולים המקצועיים של אנשי החינוך מוסטים מתוך חשש למעמדם מול ראש רשות דומיננטי. באופן כזה יהיה לרשות משקל בתחום כה משמעותי כמו שיבוץ עובדי מנהלים ומחנכים המשפיעים ישירות על רמת ההוראה וההישגים בשוב אך תובטח אי תלותם ומחויבותם המקצועית.

4. תחומים באחריות משותפת ובביצוע הרשות

תקציר:

יצירת מערך פיקוח פדגוגי-עירוני בשילוב גורמי המטה של המשרד ובגיבויים וכן הקמת ותפעול פורום חינוכי-עירוני של אנשי מקצוע ברשות ובמחוז (ועם ביטולו עם נציגי המטה), טיוב דרכי הוראה והכשרה שוטפת של אנשי חינוך.

פרוט:

א. מערך פיקוח פדגוגי

דפוס היחסים החדש ההולך ונרקם בין הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי יחייב גם מבנה ארגוני שונה של המשרד. בדפוס כזה למשל, אין עוד משמעות למחוז כגורם מתווך בין המטה לבין הרשויות מקומיות. מאידך, ישנו מקום לרפרנטים מקצועיים מהמטה שיעבדו בשיתוף פעולה מלא ובצוותי חשיבה עם הרשות לביצוע המדיניות הכוללת והדגשים לאומיים. ככל שהרשות מבוססת יותר ישא דפוס היחסים אופי של היועצות משותפת בין גורמים מקצועיים כשהמטרה תהיה בתי-ספר אוטונומים ולומד עצמאי. זאת מתוך הבנה שזירת הפעילות האמיתית היא זירת ההתרחשות החינוכית קרי: בית-הספר וגני-הילדים וכל הגורמים כולם, ממשלתיים ומוניציפליים פועלים על מנת לאפשר לבתי-הספר ולגני-הילדים עשייה חינוכית משמעותית הן מבחינה פיסית והן מבחינה פדגוגית.

תפקיד המפקח ישונה מ - Inspector ל - Supervisor ובכפפותו מאיש משרד החינוך לאיש הרשות המקומית, תוך שותפות מלאה עם המחוז (בשלב ראשון) ועם המטה (לאחר ביטול המחוזות).

העבודה עם המחוז (בשלב ראשון עד ביטולו) תקבל אופי שתפני אמיתי. הרשויות תהיינה מעורבות באופן פעיל בקביעת המפקחים (כשם שהן מעורבות כיום בבחירת מנהלים) אך לא פחות מכך באופן חלוקת המשאבים המוקצים מהמחוז לערים. לא עוד קביעות "מלמעלה" אלא אפיון משותף של דגשים, צרכים, איתור בעיות ופתרונות אפשריים וכן תהליכי בקרה משותפים.

הארגון החדש יחייב פיקוח על תכנית מותאמת לכל תלמיד ותלמיד, תכנית המגדירה את מצבו, יעדים אליהם חותרים והישגים צפויים. הישגים אלה יבחנו בנקודות זמן באחריות משותפת והשגת המטרות או אי השגתם לא תהווה הישג או כשלון באופן אוטומטי. הבחינה תבדוק האם הרף שהוצג היה ראלי ומה המשמעות של עמידה או אי עמידה בו. זהו שינוי מנטאלי - שעוד נשוב אליו - בו יש חשיבות לתוצאות לא פחות מלתהליך עצמו תוך ידיעת יתרונותיו ומגבלותיו של כל פרט במערכת והבניית תכניות עבודה ייחודיות בהתאם לצרכים ולרצונות.

ב. פורום חינוכי

יקבע פורום חינוכי-עירוני מוביל של אנשי מקצוע ברשות ובמחוז (או המטה), פורום שיאחד בתוכו את כלל המפקחים החל מהגיל-הרך וכלה בתיכונים, המשך בחינוך המ"מ והממ"ד, ה"רגיל" והמיוחד, עבור לחינוך הפורמאלי ולחינוך הבלתי-פורמאלי וכלה בגופים היעוציים (קידום נוער, קב"ס, שפ"י). מנגד ישתתפו כל נציגי הרשות העוסקים בחינוך לגווניו. בראש הפורום יעמוד ראש מינהל החינוך העירוני.

פורום מוביל זה יתכנס לפי לוח זמנים שנתי שיקבע מראש ויקבע במשותף דגשים בחינוך לטווחים קצר, בינוני וארוך. פעמיים בשנה יצטרפו לפורום זה גם ראש הרשות ומנהל המחוז (או נציג המטה). לפורום יהיו צוותי עבודה מצומצמים ייעודיים (גיל-הרך, מתי"א וכו') שיורכבו מאנשי מקצוע. צוותים אלה ידווחו באופן שוטף לפורום הרחב על התקדמות העבודה.

מעבר לצוותי החשיבה, יעבוד הפורום החינוכי-יישובי בשלוש רמות :

- (1) **ועדת היגוי יישובית**
נציגי : משרד, רשות, אקדמיה, מחנכים וקהילה.
- (2) **רמה ביצועית-עירונית**
ועדות משנה מקצועיות נושאיות של אנשי מקצוע.
- (3) **רמת ביצוע בית-ספרית**
צוותי ניהול תוך שיתוף (במגבלות) של נציגי : משרד, רשות, קהילה, הורים ותלמידים.

כאשר תעלם מסגרת המחוז ישנה הפורום מעט עבודתו עפ"י המבנה הארגוני המשרדי החדש שכנראה יאופיין ע"י רפרנטים מקצועיים.

- ג. **טיוב ההוראה**
- אחריותה של הרשות תתמקד לא רק בבחירת אנשי החינוך (מחנכים ומנהלים) אלא גם באחריות מתמשכת לעדכון שוטף בחומר ההוראה ובטכניקות הוראה וניהול וכן השלמת השכלה, רכישת השכלה ולימודי העשרה. תכנים אלה יתואמו עם המשרד (מחוז ומטה) ויבוצעו באמצעות מכללות רב-נתיביות שתוקמנה ברשויות על בסיס המרפ"דים הקיימים כיום. מרכזים אלה יכללו ספריות מעודכנות וחדרי משאבים ויצוידו במיטב עזרי למידה והוראה. הם יקושרו לעולם התיאוריה והמעשה ויקבלו חסות ממוסדות השכלה גבוהה. נגישותם וידיעת הדגשים הארציים בצד הצרכים המקומיים יאפשרו פיתוח מערכת של ארגון לומד ומתחדש תדיר ונשיאה משותפת בעול, באחריות עירונית, לטובת ולרווחת אנשי החינוך בעיר.

5. תחומים באחריות הרשות המקומית ובביצועה

תקציר:

ההצעה לארגון מחודש של מערכות הגומלין משמעותה: לאפשר לרשות המקומית לממש חזונה החינוכי. זאת תוך העברת סמכויות רבות יותר לרשות המקומית כדי שזו תתמקד בניצול יתרונה היחסי לקידום המערך הבית-ספרי והפיכתו למרכז קהילתי שוקק חיים, הפועל במרבית שעות היממה במסגרת בית-ספר אוטונומי-קהילתי.

הרשות תקיים מבחנים עירוניים השוואתיים ותקצה משאבים לטיוב ההוראה, לתגבור ולאגום המשאבים לרבות המערכות הנושקות לחינוך ומערכי הטיפול המגבים. כן יתאפשר ניווט שעות בין מסגרות שונות (בכיוון רחבי) ובתוך מסגרות (אורכי) לרבות רצפים.

הרשות תאכוף אחריות חינוכית שמשמעותה מציאת מסגרת לימודים הולמת לכל ילד וילד בשאיפה לקיומן בעיר עצמה (להוציא שוליים של חינוך מיוחד, או חינוך תורני). המסגרות יאופיינו במציאת פתרונות הולמים בדגש על מיצוי הפוטנציאל של כל תלמיד ותלמיד ובהתאם לחזון החינוכי-קהילתי של קברניתיה.

הרשות המקומית תהיה אחראית לפיתוח מנהלים ואנשי חינוך ולקביעת שורה של אמנות שרות בין כל השותפים לתהליך החינוכי.

כל האמור בנוסף לאחריות הפיסית והתפעול השוטף של מסגרות החינוך ברשות.

פרוט:

א. חזון

רשות חינוך מקומית הרואה עצמה זכאית לקבל אחריות וסמכות בתחומי החינוך, צריכה בראש ובראשונה להיות בעלת חזון (Vision) חינוכי. חזון הינו "היעד העיקרי לשמו קיים הארגון והפילוסופיה המנחה את פעילותם של כלל חבריו" (שפת האיכות, 1995). חזון אפשרי של מינהל חינוך ברשות מקומית יכול להיות:

המינהל המוביל בארץ ובעולם בעשייה ובחשיבה חדשניות שתכליתן מתן מענה למיכלול צורכי החינוך, תרבות הפנאי והספורט מלידה ועד לזיקנה.

המחויבות

פיתוח תרבות ארגונית הבאה לידי ביטוי בערכים: שירות מכוון-לקוח, איכות, מצוינות, חדשנות, יצירתיות ולמידה ארגונית.

התוצרים

ברמת התושבים

- * מתן תשובות ערכיות-חברתיות המותאמות לשונות התושבים.
- * הכשרת הבוגרים לחיים בעולם עתידי משתנה.
- * מחויבות לקהילה ויצירת פתרונות איכותיים, יחודיים, כוללים והולמים בתחומי הרובע.
- * פיתוח מערך השירותים וההזדמנויות הניתן לתושבים.
- * שביעות רצון התושבים ברמת הפרט והקהילה.

ברמת העובדים

- * גיבוש וטיפול צוות בעל רמה מקצועית גבוהה, חדור מוטיבציה, חדוות יצירה וגאווה במקום עבודתו.

- * **דרגות חופש גבוהות חירות רבה** לכל עובד, מנהל, ומוסד חינוכי, ליזום ולעצב את יעדיו, בדרכיו הייחודיות.
- * **שיפור מתמשך** בכל **מדדי הביצוע** של הרשות תוך דגש על מיסוד רמת שרות גבוהה.

חזון צריך שיהיה מבוסס על מספר הנחות עבודה כגון:

(1) **תהליך:** הבנה כי חינוך ותרבות מבוססים על תהליכים מורכבים, ארוכי טווח, כי התהליכים נבנים מנדבכים הניצבים זה על גבי זה וכי למשתני רקע ואישיות ולמשאבים, מקום כבד בתהליכים אלה, כי לא תמיד ניתן לצפות במדויק תוצאות ועם זאת יש להבנות מערכי הערכה ובקרה ואבני דרך לבחינה.

משמעות התהליך הינה כי אין שיטות קסם וכי גם השקעה רבה בקטע נתון איננה מבטיחה תוצאות לאורך זמן באם לא יהיה לה המשך (כפי שלא ניתן להאכיל לשובע ילד מתוך תקווה כי ניתן לחסוך בארוחות לעתיד...).

משמעות התהליך הינה כי לא תמיד (וכמעט תמיד לא) ניתן לראות תוצאות בטווח מיידי ועם זאת ולמרות שנראה שכדאי להעדיף התערבויות שתוצאותיהן נראות (הצטיידות, בינוי) הרי שתהליכים חינוכיים אמיתיים אפשריים רק לאורך זמן. לדוגמה: תכנית מניעה או השקעה בגיל-הרך עשויות למנוע צורך בתכניות טיפול מורכבות בעתיד. ואולם, ההשקעה בזמן נתון תניב תוצאות רק בעוד עשרות שנים ומכאן שצריך להיות איש חזון אמיתי ובעל נכונות להשקיע לטובת העתיד כפי שלמדנו מחוני המעגל: "כשם שנטעו הורי לי כך נוטע אני לנכדי".

(2) **השקעה ולא הוצאה:** מערכות חינוך ותרבות מעצם טבען עתירות כוח-אדם ומשאבים וקל לשפוט מערכות אלו כבזבזניות ומיותרות מהיותן גרעוניות באופן תמידי. ניסיון לכוון למשק כספים סגור אינו מניב תמיד תוצאות שכן, גם יעילות מכסימאלית עדיין מחייבת: סבסוד נזקקים, קיום פעילויות איכות שאינן נמדדות בכסף, חובה לקיים פעילויות שהינן בלתי רווחיות בעליל, להפעיל תכניות מניעה שלא ניתן למצוא להן מקורות מימון מגביה פנימית או ממקורות חיצוניים ועוד. לפיכך, בצד הצורך הבלתי מתפשר להיות יעילים ומועילים צריכה להיות הנחת יסוד שכשמדובר בחינוך ובתרבות, בהשקעה עסקינן.

(3) **שוויון ומצוינות:** שוויון בתפישתנו פירושו השקעה דיפרנציאלית בציבורי יעד שונים מתוך כוונה להקנות לכולם נקודות זינוק גבוהות, ככל הניתן, ושוות ככל האפשר לחיים. מעין ורייצייה על חזונו של מרכס "מכל אחד לפי צרכיו" (כמובן במגבלות המשאבים...). משמעות השאיפה לשוויון לפיכך, היא ניתוח מקצועי ומהימן של צרכים ובהתאם, הצבת קו של הישגי מינימום שמהם לא יורדים בצד הקניית כישורי חיים נחוצים על-פי שלבי התפתחות (חברתיים, התפתחותיים, רגשיים, הקניית מיומנויות וכו'), פיתוח תכניות ייחודיות לציבורי יעד ספציפיים ובמקביל קיום תכניות משותפות לכלל הציבור.

מצוינות פרושה עשייה איכותית ומושלמת בכל תחום ותחום, תכנון שעיקרו "סוף מעשה במחשבה תחילה", הקפדה על כל פרט ופרט בתכנון ובביצוע, מעבר מ"מוסר של כוונות" ל"מוסר של תוצאות", והקפדה על accountability קרי: קביעת

מדדים לביצוע ולבקרה, ביצוע אמין ואיכותי, בדיקת תוצאות, אחריות, מחויבות, דיווח, הפקת לקחים, תיעוד...

(4) **מיצוי פוטנציאל:** ההבנה שלכל ציבור יעד ישנם צרכים ויכולות, ומיצוי הפוטנציאל מחייב חתירה למימוש עצמי של כל ציבור וציבור. לא עוד עיסוק מסורתי בלעדי במחוננים ובחינוך המיוחד ("החריגים" על שני קצות הרצף) אלא טיפול שורשי ומקיף בכל האוכלוסיות כולן לרבות כישורים רגשיים וטיפול בתחומי: אמנות, תרבות, ספורט ולימוד תוך הכרת הצרכים הייחודיים של כל פרט וקבוצה מול צרכי הקהילה והחברה.

(5) **אחריות חינוכית:** הכוונה לא רק ליכולת "אחזקת" התלמיד במערכת, מהגיל-הרך ועד לסיום התיכון בשאיפה להגעה לבחינות בגרות מושלמות, אלא למציאת מסגרות בהן ימוצה הפוטנציאל כאמור לעיל, בהן יבוא לידי ביטוי כל ילד וילד, מתוך מציאת מסגרות הולמות בתוך הרשות המקומית (להוציא מקרים חריגים בהן נזקקת הרשות לפתרונות במסגרת אגד ערים כדוגמת חינוך מיוחד).

האחריות החינוכית תבוא לידי ביטוי בבדיקה כמה ילדים מנה השנתון וכמה ילדים סיימו את לימודיהם במערכת החינוך בעיר בתום שמונה-עשרה שנים, איזה פתרונות חינוכיים "אמיתיים" ניתנו לילדים במסגרת זו, מי נשר ולאיזה מסגרת, מי "הונשר" ומדוע, כמה ילדים ניגשו לבחינות בגרות מתוך השנתון ולו לבחינות חלקיות, כמה ילדים עמדו במטלות השונות (לרבות הישגים) ואילו מסגרות חלופיות בנתה או התאימה הרשות לאותם ילדים שאין באפשרותם להגיע למכלול הבחינות.

(6) **תכניות מניעה:** דגש על תכניות מניעה מתוך ראייה מקפת שעיקרה השקעה תוך-מערכתית במקום לעסוק תדיר באלה שנפלטו מהמערכת. תכניות מניעה מתחילות, למעשה, עם הולדת הוולד תוך איתור משפחות בסיכון, הכשרת עובדים טיפוליים, השקעה בהורים (מבוססים ובלתי מבוססים). אחריות חינוכית-מערכתית משפחתונים, פעוטונים, מעונות יום וגנים פרטיים ועד להבניית תכניות מניעה במגוון תחומים (מניעת אלימות, התמכרויות, זהירות בדרכים, כיבוד הזולת, קבלת הזר והשונה...).

הגישה המניעתית הינה בעלת רציונאל חינוכי טהור ומעוגנת גם במחקרים המראים כי לאורך זמן זוהי השקעה כלכלית נבונה. Lewis (1993) מוכיחה כי השקעה של כל דולר בחינוך איכותי בכיתות טרום חובה, בקרב אוכלוסיית חלשות, מקנה רווח של - 7.16 דולר. על רציונאל חינוכי וכלכלי דומה התבסס הנשיא האמריקאי קלינטון (1991) בעת שביקש להצדיק את הגדלת התקציב השנתי של תכניות Head Start ב - 10 ביליון דולר לחמש שנים בטענה שיוכל לחסוך פי שלושה באמצעות התערבות מניעתית בגיל מוקדם (אגב ממצאים הוכיחו כי החסכון היה גדול פי כמה (Lewis, שם)). הקושי הנובע מעצם העובדה שמנהיג קובע סדרי עדיפויות כיום בעוד שאת התוצאות תקצור החברה ומנהיגים אחרים רק בעוד עשר, עשרים ושלושים שנה, בטל בשישים מול העובדה שזו שעת מבחנו האמיתי והוא יוכל להציג זאת וליזכות בנקודות.

(7) קהילתיות: עיקרי התפישה הקהילתית פרושה עירוב כלל הקהילה באחריות ניהולה השוטף מעבר לאקט דמוקרטי חד-פעמי אחת למספר שנים. אחריות זו ניתן להשיג באספקת מידע שוטף לגבי מגמות, תכנים ורעיונות אך לא פחות מכך בשיתוף תושבים בקבלת החלטות ובהעצמה (empowerment). פרושה של העצמה קהילתית הינה תהליך של היחלצות של אנשים בעלי מאפיין קריטי משותף, ממצב של חוסר אונים למצב של יכולת יתר לשלוט בסביבה ולקבל החלטות באשר לעתיד (סדן, פרי 1990).

גישה קהילתית בתחומי החינוך יכולה להתבצע תוך פתיחת מתקני חינוך, תרבות וספורט לכלל הקהילה לאו דווקא בשל זיקה למוסד זה או אחר, ניצול מיומנויות של תושבים לרווחת הקהילה כולה, גיוס חונכים לתלמידים אך לא פחות מכך אחריות של תלמידים לקהילה (לדוגמה: לרווחת זקני האזור, דאגה לסביבה כ"נאמנים" ועוד).

ניצול המתקנים (ספריות, מעבדות, אולמות) כאבן שואבת קהילתית ועיסוק בכלל תושבי הקהילה יביאו לא רק למיצוי משאבים אלא להרגשת שותפות ולאחריות אמת.

(8) ראייה כוללת ורב-היבטית (הוכמן 1996): בדברנו על רצפים חינוכיים אנו רואים לנגד עינינו את הרצף: אורכי (לידה-צה"ל) ורוחבי (פעילויות פורמאליות ובלתי פורמאליות). רק ברצף שכזה, ניתן לראות את המכלול כולו כשבמוקד העשייה החינוכית התלמיד וצרכיו. זאת מתוך ראייה כוללת ורב היבטית המשלבת לפחות שלוש תפישות הבאות לידי ביטוי בשלושה מימדים. ראייה עירונית שכזאת, תבטיח שרות איכותי ומקצועי המביא לידי ביטוי גישה ניהולית מתקדמת, תפישת עולם חדשנית, התעדכנות מתמדת, יצירתיות במתן פתרונות ומעבר לכל מענים אמיתיים לציבור היעד המהווה את לוז המערכת.

להלן יפורטו עקריה של ראייה זו:

- (א) תפישה הוליסטית (the holistic approach) – הרואה את המכלול לנגד עיניה.**
- (ב) תפישה אינטגרטיבית (the integrated approach) – הרואה קשרי גומלין בין היחידות לבין עצמן ובין לבין סביבתן כחלק ממערכת החייבת בתהליך סינכרוניזציה מתמיד.**
- (ג) תפישה אינטרדיסציפלינארית (the interdisciplinary approach) – הרואה בעבודה בצוותים בין מקצועיים ובידע בין-תחומי, מפתח להבנת תהליכים סינרגטיים (synergetic processes) ולהפקת יתרונות מחשיבה ומעבודה שמאפייניה הפריה הדדית מתמדת.**
- (א) תפישות אלו חייבות לבטא שלושה ממדים כל אחת: ממד הכרתי (קוגניטיבי) (cognitive dimesion) – ממד המתייחס לסברות או לעובדות.**
- (ב) ממד ריגושי (אפקטיבי) (affective dimension) – ממד זה מבטא התייחסות רגשית כלפי האובייקט הנדון.**
- (ג) ממד התנהגותי (אינסטרומנטאלי) (instrumental dimension) – ממד זה מבטא התנהגות בפועל כלפי האובייקט הנדון.**

(9) חדשנות ויוזמות כתרבות ארגונית: חדשנות ויוזמות הם לב ליבה של המערכת. הם המדרבנים אותנו לבחון המערכת תדיר, מתוך הסתכלות פנימית וביקורתית הנותנת ומקבלת משוב. אולם לא רק זאת: החדשנות היא סם חיים, ממריץ ומדרבן, זוהי הנשמה היתרה של מערכת שאיננה קופאת לעולם על שמריה אלא שואפת להציב רף גבוה יותר, להתמקצע ולהגיע לתוצאות טובות יותר בכל תחומי העשייה. רשות הרואה עצמה אוטונומית חייבת להציג מטרה זו כתפישת עולם המנחה ומכוונת את מכלול העשייה החינוכית בעיר כאשר חדשנות ויוזמות תיבדק בקנה מידה השוואתי לבי"ס עצמו, לעיר כולה, למדינה ולמתרחש בעולם.

(10) דגשים עירוניים: רשות הרואה עצמה אוטונומית ובעלת חזון חייבת להציג מגוון תכנים ודגשים ייחודיים המאפיינים את תפישת החינוך והקהילה של קברניתיה.

להלן יובאו מספר דוגמאות לתכנים שכאלה בשלושה מישורים: חינוך ערכי, תכנים ותכניות לימוד, פיתוח וטיפוח המשאב האנושי.

(א) חינוך ערכי:

(1) כבוד האדם באשר הוא אדם: לכל אדם צורך עמוק שיכבדוהו באשר הוא אדם. בישראל ניתן תוקף מיוחד למעמדו של כבוד האדם ב"חוק יסוד כבוד האדם וחירותו" (1992). כמערכת חינוכית מוטל עלינו בראש ובראשונה להכשיר מחנכים לעסוק בסוגיה, כפי שהיא עשויה לבוא לידי ביטוי בגן, בבית-הספר ובמוסדות הקהילה תוך הקניית מושגים, ידע וכלים שיסייעו להתמודד עם האתגרים החינוכיים שהנושא מציב, בארבעה מישורים לפחות¹:

(א) ידע - להקנות ידיעות נרחבות ומבוססות על כבוד האדם והיחס שבין אדם לחברו; על הרוב ועל המיעוטים בישראל, גודלם, הרכבם, התנסותם במציאות הישראלית, ציפיותיהם, הבעיות העיקריות הקיימות ביניהם; הזכויות והחובות של הרוב ביחס למיעוט ושל המיעוט ביחס לרוב.

(ב) גישות ועמדות - לטעת פתיחות ומוכנות להכיר תפישות עולם ותרבויות שונות, להבין ולהתייחס אליהן כבוד; להבין שתפישת ותרבות שונה וזרה אינן נחותות (או נשגבות) מתפישותינו ומתרבותנו, וכי בני כל העמים, העדות והדתות זכאים לטפח איש את תפישתו ותרבותו, גם בתוך תחומה של מדינה אחת;

לטעת ולבסס את ההכרה שכל אדם נברא בצלם אלוהים, ויש לכבד כל אדם אשר הוא אדם, גם אם הוא בן עם אחר, ואפילו אם הוא אויב מבחינה פוליטית.

¹מעובד על-פי חוזר המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות, מד6/, קווי יסוד לתכנית חינוך לדו-קיום יהודי ערבי, כ"ח בשבט התשמ"ד, 1 בפברואר 1984.

- (ג) **כשרים ומיומנויות** - להקנות את היכולת להקשיב לזולת ולהבינו, להתדיין בסבלנות ובסובלנות על בסיס רציונאלי, ולפתח תרבות של ויכוח; לפתח את הכושר להבדיל בין תגובות רגשיות לבין ניתוח של עובדות היסטוריות, פוליטיות וסוציולוגיות; לטפח את היכולת להבחין בין בני אדם שונים ולהתייחס אל כל אדם בזכות תכונותיו שלו, בלי להיתפס לסטריאוטיפים ולהכללות.
- (ד) **עשייה ונקיטת עמדה** - להבטיח עשיית שימוש בחומר שנלמד ולהפעיל תכניות חינוכיות הנגזרות ממנו.

(2) **יהדות, ציונות ודמוקרטיה: ישראל היא מדינה יהודית, ציונית ודמוקרטית.** מה יודעים תלמידנו על יהדותם? עד כמה מרכזית הוויה זו בתודעתם ובהתנהגותם? מה המשמעות של היות המדינה יהודית וציונית כאשר רוב העם היהודי (כ - 60%) חי מחוץ לגבולות המדינה ומה זכותנו לקבל החלטות הרות גורל לגבי העם היהודי במצב שכזה? מהו הקשר הרצוי בינינו לבין התפוצות? מה אנו יודעים על ארצנו? על ההיסטוריה הרחוקה והקרובה שלה? על עמנו החל מתקופת התגבשותו כעם ועבור למאורעות משמעותיים בהווייתו (יציאת מצרים, חורבן בית ראשון ושני, השואה גרוש ספרד, הקמת המדינה)? מה אנו יודעים על המדינות הסובבות אותנו (כמיעוט במרחב ערבי) ועל האוכלוסייה בתוכנו (לרבות מיעוט ערבי גדול), על הזר והשונה? ... מה משמעות היות המדינה יהודית וציונית כאשר מיעוט גדול בתוכנו (20%) איננו יהודי? היש סתירה בין המושגים מדינה יהודית וציונית לבין מדינה דמוקרטית?

(3) **ניצול שעות הפנאי: עתידנים (למשל, אבירם, עשור, סלומון 1995) מנבאים כי בחברה העתידית תתחזק מרכזיותן של שעות הפנאי.** כבר היום אנו עדים לשבוע עבודה מקוצר או ליציאה מוקדמת לפנסיה בצד תופעות של ניכור, אלימות וסמים בצד חוסר יכולת להתמודד עם שעות הפנאי באופן יעיל ומועיל לפרט ולחברה. על המערכת לטפח בוגר בעל זהות אישית וקיבוצית איתנה יודע ספר, צורך תרבות, משתלב בקהילה ותורם לחייה. תרבות הפנאי היא חלק מהווייתם של יחידים וקבוצות ועליה להילמד כחלק מכישורי החיים אותם אנו מקנים לתלמידנו.

תכנים ותכניות לימוד:

(1) **שפות:** כל שפה בה שולט התלמיד היא נכס, לרבות שפות שדומה ש"עברו מהעולם". בישראל, מדינה המורכבת ברובה ממהגרים

(ב)

או מצאצאי מהגרים, קיימים בסיסים לשפות רבות. על המוסד החינוכי לטפח לימודי שפות בהיבט הרחב קרי: שפה ותרבותה. לימוד שכזה מוביל גם לפלורליזם, להכרת הזר והשונה להבנת המושג "יחסיות תרבותית" ומקנה לתלמיד כלי נוסף לחיים ולעיתים אף לשימור מורשת אבות.

שפות צריך שתלמדנה החל מהגיל הרך. אין כל מכשול בכך שהשפה העברית טרם הבשילה (די אם נזכר בילדי ישראל בתפוצות שהחלו ללמוד ב"חדר" בגיל שלוש שלטו במספר שפות, למדו קרא וכתוב...). לימודי השפה בגיל הרך צריכים להיות חווייתיים ומלווים במשחק, בשירה, בריקוד ובכל הפעלה רלוונטית. בתהליך ספיראלי ניתן וצריך להעמיק. לימוד השפה יכל להיות גם תוך קשר באמצעות המחשב עם קהילות ויחידים.

לימוד שפה ומורשת טוב אם יעשו בשילוב הורים וקהילה כאשר הלימוד גולש גם מעבר לשעות הלימוד הפורמאלי.

(2) מדע, טכנולוגיה ומחשבים: דווקא ישראל, מדינה ענייה במשאבים טבעיים, מציבים המדע והטכנולוגיה אתגר חברתי ולאומי תוך ניצול ההון האנושי כדרך לשמר ולפתח עוצמתה ויתרונה היחסי. הדואר האלקטרוני, האנטרנט, המחשב הם כלים שבלעדיהם עלול אזור המחר להפוך ל"נכה" מבחינת כישורי חייו. מקצועות כביוטכנולוגיה ומיקרו טכנולוגיה, הופכים להיות "מקצועות המחר" ומסמנים פתרונות בתחומי הרפואה, הגנטיקה, התקשורת, הלוויינים, טכנולוגיות מזון, תכנה ועוד בצד הרובוטיקה המשתלבת בתחומים רבים.

הטכנולוגיה אינה עוד נחלת "בתי-ספר מקצועיים" בלבד. מי שלא יבין זאת היום, לא יהיה במקום ההתרחשות האמיתית בארץ ובעולם, מחר!

פיתוח וטיפוח המשאב האנושי:

עמיתות: עמיתות מתייחסת לקבוצת השווים (peer group) והיא באה לידי ביטוי בתוך בית-הספר ומחוצה לו, במערך העירוני הכולל. קבוצת העמיתים מהווה בו זמנית מנוף להתעדכנות, ללמידה משותפת ויכולה לשמש גם כקבוצת תמיכה. בכך ניתן גם ליצור אפקט של יתרון לגודל בבתי-ספר קטנים בהם אין די מורים באותה שכבת גיל או במקצועות מסוימים (למשל מקצועות "נדירים" כגון: מדעי החברה). עבודה בקבוצת עמיתים תאפשר להכיר גישות אחרות, יוזמות נוספות וכיוונים שאינם מוכרים למורה הבודד. זאת בנוסף למיומנויות עבודת הצוות (ראו למשל לימוד ב"חברותא" בחברה היהודית בעבר

(ג)

וכיום) וליתרונות הגישה הסנרגטית (השלם גדול מסכום חלקיו) המביאה לידי ביטוי את מטענו של כל משתתף בתוספת ההפריה ההדדית.

ב. בתי-ספר אוטונומיים

קשר שונה עם מוסדות החינוך מחייב הגדרה ברורה ותאום ציפיות של הרשות ממוסדות החינוך: על מה יושמו דגשים וכיצד יוערכו מוסדות ומנהלים? דומה שהגדרה זו, למרות השונות בין הרשויות צריכה להכיל מבנה משותף הכולל, לפחות, את הנקודות הבאות:

(1) קיום "אני-מאמין" בית-ספרי: ה"אני-מאמין" הבית-ספרי

הוא למעשה בבואת חזונו של המנהל העומד בראש המוסד החינוכי. חזון זה צריך להתגבש בהובלתו ובהנחייתו אך בשילוב צוות המחנכים תוך ביטוי של הייחודיות של בית-הספר המסוים, הרוח המיוחדת המאפיינת אותו, מטרות בית-הספר והכיוון והדרך להשגתם. לפיכך "אני-מאמין" סטנדרטי המורכב מסממאות ריקות מתוכן או חילופין כזה שגובש על-ידי יועץ חיצוני או "הותאם" לביה"ס בגלל לחצים חיצוניים (רשות, פיקוח) חוטא למטרותיו.

הכנת ה"אני-מאמין" הבית-ספרי היא דרך נוספת להתגבשות הצוות סביב מנהל כדמות חינוכית מובילה שיש לה מסר וכיוון אך לא פחות מכך יכולת למשש רעיונות ותכנים ולהוציאם מהכח אל הפועל. לפיכך חשוב לא רק קיום ה"אני-מאמין" אלא גם דרך כתיבתו ואופן הטמעתו במוסד החינוכי, בחינתו המתמדת, עדכונו בעת הצורך ודגש על הפיכתו לדרך חיים ולא רק למוצג ארכיוני למבקרים.

ה"אני-מאמין" הבית-ספרי חייב להביא לידי ביטוי לפחות: קיום תכנית לימודים בית-ספרית, מסורת פיתוח יוזמות ייחודיות, שמירה על עקרון ההתמדה, שילוב החרג במסגרות נורמטיביות, ציונים במבחני נורמה / בסיס, אקלים ארגוני, הערכה חלופית קשר עם הקהילה ואוטונומיה ניהולית / תקציבית.

(2) תכנית לימודים בית-ספרית: תכנית הלימודים הבית-ספרית

(תלב"ס) נגזרת משלושה עולמות תוכן: מטרות-העל של מערכת החינוך, תכניות ודגשים עירוניים ותפישה בית-ספרית (כששתי האחרונות מבטאות בו זמנית צרכיה הייחודיים של קהילת העיר (הרובע, אנשי חינוך, הורים ותלמידים).

תכנית הלימודים הייחודית איננה תלושה לפיכך מהתכנית הארצית ולפיכך נדרשת לפחות לתכנים בסיסיים כמו גם עמידה במבחני בסיס/ נורמה. עם זאת פריטת ה"אני-מאמין" הבית-ספרי לתכנים ולדרכי עבודה ייחודיים (למשל קבוצות לימוד רב-גילאיות, קשר למוסדות מחקר בארץ ובעולם, קשר עם עמיתים בארץ ובעולם, קיום תכניות בין-תחומיות ועוד), היא המהות האמיתית של ה"אני-מאמין" הבית-ספרי. כך למשל צריך להיות קשר ישיר בין ה"אני-מאמין" הבית-ספרי לתכניות הלימודים בפועל, לאקלים הבית-ספרי, לטכניקות הלימוד, להערכה ולהקצאת השעות במוסד כמו גם ליוקרה מקצועית שתינתן לבעלי תפקידים העומדים בסטנדרטים הבית-ספריים.

(3) פיתוח הצוות: צוות המורים הוא המשאב העיקרי של בית-הספר

לפיכך פיתוחו והובלתו הם תנאי מקדים (אך לא מספיק) להצלחתו של המוסד החינוכי. פיתוח הצוות הינו חלק אינטגרלי מהתפישה המצופה מבית-הספר כארגון לומד (organization learning) הפועל על-פי עקרונות גישת הלמידה הכוללת ובאמצעותם מעודד רכישת ידע

והפצתו בצד שיתוף במידע, הפקת לקחים מארועים, פעולה מתקנת בעקבות כשלים ושיפור מתמיד כדרך חיים (הוכמן 1996).

הלמידה הכוללת (הדן 1993) היא חלק מתפישת עולם מקפת של הארגון הלומד. יישומה בבית-הספר כולל:

(א) הדרכה – הקניית ידע, רכישת מיומנויות בסיס ומתן כלים ליישום.

(ב) חונכות - הפנמת הידע ועיבודו. התהליך מתחיל בלויי אנשי חינוך חדשים במערכת והטמעת "הרוח הארגונית הייחודית" והמשכו בהבניית תהליך ליווי (supervision) מתמידים שעיקרם לימוד בלתי פוסק.

(ג) חינוך - הקניית ערכים משותפים לכלל השותפים לעשייה החינוכית תוך יצירת תרבות המשדרת למידה ארגונית.

4 העלאת הישגים: בתי-ספר רבים הפכו את הישגי תלמידים למדד

ראשון במעלה עמו הם מתמודדים ואותו הם מציגים ככרטיס ביקור. הבחירה במדד זה ברורה: זהו מדד פשוט יחסית, קל לכימות ונוח לבדיקה. מגמה זו גררה בעקבותיה תהליכים של נשירה גלויה וסמויה, הבניית מסגרות חלופיות בהן בדרך-כלל לא נבחנים או לחילופין תלמידים שנבחנו אופיינו והוצאו מהסטטיסטיקות. בנוסף ניתן למצוא פרופורציות בלתי הגיוניות (עקב גידול מלאכותי) של תלמידי חינוך מיוחד, כיתות "קטנות, כיתות "מקדמות", כיתות גמר, שלא ל"בגרות" וכו' ובמקביל התפתחות בתי-ספר אילטיסטיים או בתי-ספר המקדמים בתוכם אוכלוסיות אילטיסטיות. הכלים שהוקנו לתלמידים במסלולי "המשניים" הינם ברובם חלקיים, לא רלוונטים ולרוב מוצאים התלמידים עצמם בפני שוקת שבורה עם סיום הצבא משהוברר להם ששפע המגמות והתעודות בעצם אינו מקנה להם כמעט דבר.

כשאנו מדברים על העלאת הישגים אנו מתכוונים לכך שיקבע רף בית-ספרי הבדוק בית-ספר מול הישגיו בעבר, ובמקביל גם כלפי החתך העירוני וכלפי החתך הארצי. העלאת הרף תצטרך לתת מענה, לפחות, לשלוש שאלות מקדימות: לעומת מה ומי, ובכמה? בניתוח שאלות אלה יש לזכור כי בשלבים ראשונים ניתן להעלות הישגים (בעיקר תוצאות חלשות) באופן דרמטי אולם ככל שמשתפרים התוספת השולית קטנה.

כשמדובר בהעלאת הישגים, על המוסד החינוכי להבנות תכנית מקצועית, רב-שנתית, הנותנת מענה לשאלות שלעיל ולעובדה שציונים והישגים בהיותם מדידים הופכים בפועל למדד ברור אך לעתים אף מתייג. לכן, יש לוודא שהישגים אינם באים במקום תכניות חינוכיות אמיתיות וכי במונח הישגים יבואו לידי ביטוי גם מרכיבים של הערכה חלופית, ויבדקו מגוון דרכי הוראה ולמידה (ולא רק למידה פרוטאלית ומבחנים סטנדרטיים).

הרשות והמשרד מבחינתם יפעלו למציאת דרך לתגמול הולם (לרבות סנקציות) של בתי-ספר שייקחו על עצמם משימות חינוכיות עירוניות ולאומיות (למשל הגשת תלמידים לבחינות בגרות חלקיות כהקניית כלי לכישורי חיים אף כי עלול הדבר להביא לירידת ממוצעי הבגרות באותו מוסד חינוכי).

הבניית מודל בית-ספרי, עירוני וארצי שכזה יחזק את העיסוק אמיתי בחינוך ולא רק התמודדות עם סטטיסטיקות היכולות להתפרש לכיוונים שונים תוך בריחה מיעודנו האמיתי.

(5) **משק כספים סגור:** מוסדות החינוך הופכים יותר ויותר ארגונים כלכליים גדולים. מקורותיהם הכספים מגוונים: משרדי הממשלה, קרנות, הורים, רשויות ותרומות. מיומנות הצוות צריכה לפיכך להתמקד בנוסף לפדגוגיה גם בניהול לשמו, בנושא משק, תחזוקה וכספים. הציפייה מהמוסד החינוכי שיפעל במסגרת משק כספים סגור במגבלות ובאילוצים הקיימים.

(6) **קשר עם קהילה:** אין הכוונה ל"בית-ספר קהילתי" במינוח הרווח כיום והמופעל על-ידי יחידות שונות במשרד החינוך והתרבות בבתי-ספר יסודיים ועל-יסודיים, כי אם לתפישת עולם רחבה ומקפת, הרואה בבית-הספר ובמתקניו "אבן שואבת" לסביבה, לאו דווקא לזו הקשורה ישירות לבית-הספר (תלמידים, אחים והורים) אלא לכל מי שגר בפריפריה שסביבו. כך ייהפכו חצרות, ספריות, מעבדות, חדרי מחשבים ואולמות תרבות וספורט לחלק ממענים לצורכי הקהילה וירתמו באופן ישיר ועקיף אוכלוסיות שונות לטובת בית-הספר, בין אם באופן וולונטארי (מתנדבים, זקנים), ובין אם באופן קהילתי ולפעמים אף מסחרי, לטובת הקהילה.

בית-הספר חייב לפיכך להפוך לקמפוס שוקק חיים, מעין מרכז קהילתי שכונתי שציבור היעד שלו איננו מסתכם בתלמידים ולעתים בהורים, אלא בכלל קהילת הרובע תוך קשרים הדדים בין כלל התושבים לתלמידים.

(7) **הערכה בית-ספרית:** הערכה הבית-ספרית היא חלק מתפישת עולם העוסקת "במוסר של תוצאות" ולא רק של כוונות. הערכה בית-ספרית נוגעת לתרבות השמה דגש על חשיבה מקדימה, על קביעת מדדי הצלחה על הערכה מעצבת ומסכמת, על דרכי הערכה חלופיות ובעיקר תרבות המעודדת "סוף מעשה במחשבה תחילה" אך לא פחות מכך הפקת לקחים מתמדת ושאיפה אין סופית לשיפור מתמיד. תהליכי הלמידה ילוו במערכי בקרה והערכה שחלקם יהיו באחריות הלומד (דפי תצפית, שאלונים, ראיונות) וחלקם באחריות גורמי הערכה מוסמכים. תהליכי הערכה של בית-הספר יהיו מורכבים ויבטאו תהליכי למידה "אמיתיים" כאשר הקו המאפיין את המערכת יתבסס על שני מרכיבים השזורים זה בזה כחוט השני:

(א) accountability של כל הגורמים במערכת.

(ב) מעבר מ"מוסר של כוונות" ל"מוסר של תוצאות".

על האמור לעיל יפקחו מפקחים שימונו על-ידי ובאחריות הרשות המקומית (כפי שממונים כיום ראשי מינהלי חינוך, מנהלי מחלקות גיל ועוד). משרד החינוך והתרבות יפסיק להעסיק אלפי גננות, מחנכים ומפקחים כפי שמבוצע כיום. גננות, מחנכים ומפקחים יועסקו ישירות על-ידי הרשות המקומית כפי שנעשה כיום בבתי-הספר התיכוניים. תהליך זה ילווה בטיוב תהליכי ההוראה באמצעות מכללות אזוריות רב-נתיביות.

הקצאת משאבים

ג.

שינוי המבנה הקיים יחייב את הרשויות לערוך מבחנים עירוניים לצורך הכרת הצרכים הפיסיים והפדגוגיים הנקודתיים, ובהמשך להקצות משאבים לטיוב ההוראה, לשעות אורך ורוחב, תוך איגום כל המשאבים המופנים כיום לחינוך הפורמאלי, לחינוך הבלתי-פורמאלי, לתכניות השיקום למיניהן וכן לפעולות תרבות וספורט הנושקות למערכי החינוך. איגום זה יקיף גם את מערכי הטיפול העירוניים (שירותים פסיכולוגיים חינוכיים, חינוך מיוחד, קידום נוער, ביקור סדיר, שירותי רווחה, בריאות הנפש ומשטרת ישראל). מיותר לציין, כי למערך הכולל ירתמו גם אותם שירותים עירוניים הנתפשים כ"שירותים פיסיים" (מהנדס העיר, משק ותחזוקה, תשתיות, בטיחות וביטחון, שירותי בריאות וניקיון, גינון ועוד).

כנגזרת מראייה מערכתית עירונית שרק הרשות המקומית יכולה לראות ולבצע יתאפשרו גם הסטות נקודות כובד ודגשים בהתאם לצרכים ספציפיים. כך למשל תוכל הרשות לקבוע ניוד השעות במקצוע מסוים (אנגלית, מתמטיקה, עברית) לבית-ספר יסודי מזין על חשבון חטיבת-הביניים, במטרה לתגבר ולחזק התלמידים בגיל צעיר תוך הבניית בסיס איתן בחינוך היסודי, דבר שיצריך פחות שעות בחטיבות העליונות. ניוד שכזה יביא לידי ביטוי ראייה כוללת של התלמיד וצרכיו לאורך 15 שנה לפחות (מהגן ועד לעל-יסודי) ולא עוד חשיבה קונוונציונאלית הרואה חטיבות גיל נפרדות או במקרים מתקדמים יותר מטפלת במעברים בין ובתוך מערכות החינוך בהיבט הצר. משמעות ההצעה לביזור דיפרנציאלי-תהליכי, איננה העברת משאבים או מוקדי-כח ממרכז שלטוני אחד (משרד החינוך והתרבות) לאחר (למשל: הרשויות המקומיות), אלא הבנה כי מוקד התהליך החינוכי נעוץ בתלמיד, ולפיכך שינוי התפישה קשור בו ועבורו בלבד. לפיכך, תהליך אצילת הסמכויות איננו נעצר ברשות כמו גם לא במנהל/ת בית-הספר.

העברת המוקד ל"מגרש הבית-ספרי", תוך מתן מירב הסיוע והאמצעים ומתוך הבנה כי הגדלת האחריות מלווה במתן סמכויות נרחבות, תדגיש את ציבור-היעד האמיתי של המערכת: התלמיד. לפיכך, מבחנו של כל משאב המופנה לחינוך יהיה בשאלה הקריטית: כמה ממנו מגיע הלכה למעשה לתלמיד? הבחינה לא תהיה: כמה שעות ניהול או עובדים נוספו למערכת? אלא מה מקבל התלמיד "היום" יותר משקיבל "אתמול", ועד כמה אפקטיבית תוספת זה לאיכויות-הלמידה ולהכשרתו של התלמיד לאתגרי ה"מחר".

אחריות חינוכית

ד.

הרשות תהיה מחויבת למשרד בהישגי מינימום, באחריות חינוכית, במציאת פתרונות חינוכיים הולמים בתוך הרשות ובתוך המוסדות הנורמטיביים ובקידום דגשים לאומיים. הרשות תהיה סוברנית להחליט מה היא מוסיפה בתכנים ייחודיים ובדגשים מקומיים. משרד החינוך יבטיח מבחינתו שרמת המינימום לא תהיה "מינימאלית" כפשוטו וכי גם ברשויות בהן סדרי העדיפויות לקויים תובטח רמה המאפשרת השתלבות התלמידים במערכת הנורמטיבית של מדינת-ישראל. עם זאת הדינמיקה שתוצר תחייב רשויות מקומיות להשקיע בחינוך ולתת לו את המקום המגיע לו כיאה למדינה מתקדמת ומתוקנת.

ההורים, בתפישה זו, לא יהיו עוד "פרה חולבת שקולה אינו נשמע", אלא חלק ממערך המשולב במארג הכולל, תוך ידיעת הגבולות של מעורבותו, תחומי סמכויותיו ומערך הציפיות ממנו.

תהליך שכזה, יעצים את תפקיד המנהל וחבר המהנכים (שיהיו חייבים לעבור מהפך מחשבתי בצד הכשרה הולמת). לא עוד מי שנמצא "בקצה הצינור" ו"מופעל", הלכה למעשה, בידי אנשי משרד, אנשי רשות, הורים וכלי תקשורת, אלא החזרת המרכזיות למוקד העשייה החינוכית.

דומה שאין מתנגדים להקפדה על אחריות חינוכית כמצע רעיוני. וכי, מה הגיוני יותר מהעובדה שילד נכנס למערך החינוך בגיל-הרך ומסיים אותו במערכת הנורמטיבית (להוציא מקרים חריגים שיאובחנו ככאלה) עם שאיפה לתעודת בגרות מושלמת ואולי אף שלבים כאלה או אחרים של תואר אקדמי? אולם, מסתבר כי היישום אינו פשוט כלל ועיקר. נוח לתייג ילדים כ"בעייתיים", כילדי "חינוך מיוחד" כבעלי ליקויי למידה שונים ומשונים ובלבד שלא היו במסגרת הנורמטיבית. ילדים מתויגים אלה מופנים בתחילה למסגרות מיוחדות (כיתות "מיוחדות", "קטנות", "סגורות" וכו') ואחר-כך אף מוצאים מתחומי בית-הספר והרשות ומוצאים מקומם במסגרות חלופיות בעיר אחרת או במסגרת פרטית. אחרים, מהם נמנעת ה"הנשרה", מוצאים עצמם "מונשרים סמויים" קרי: יושבים בכיתה אך המהנכים מעלימים עיין מהיעדרויות תכופות או מתעלמים מהם.

הקושי נובע מחוסר מקצועיות של אנשי החינוך ללמד בכיתה הטרוגנית בה לעיתים חמש ויותר רמות שונות, בעובדה שהכיתות עמוסות לעיפה ב - 40 תלמידים ויותר, בעובדה שיש "להספיק" חומר לבחינות (בעיקר ל"בגרות") ובעצם הנושא שילדים המתויגים ככאלה אינם מוסיפים ל"שמו הטוב" של המוסד החינוכי ומורידים רמתו בסטטיסטיקה היבשה של סה"כ השנתון לעומת סה"כ הניגשים לבחינה וסה"כ העוברים אותה.

אחריות המשרד הינה להתוות את הכיוון ולהקצות לו לעיתים משאבים, אך אחריותה המובהקת של הרשות להכין מסגרות לכל ילד וילד ולאפשר לו למידה אפקטיבית תוך פיתוח אישיותו ודימויו העצמי והקניית כישורי-חיים להם יזדקק עם סיום הלימודים במערכת הפורמאלית.

הפרדת רשויות זו הכרחית מכמה סיבות : ראשית - רק ראייה מערכתית תוכל לקבוע הישגי מינימום לכלל תלמידי המדינה. שנית - לא יתכן שהגורם הקובע את ההישגים יבצע, ימדוד ויפקח על תכניות התערבות. בכך תיווצר לפחות לכאורה, בעיה הנובעת מניגוד אינטרסים מסוים היכול להוביל, במסגרת אילוצים תקציביים ו/או פוליטיים, להורדת רף הישג המינימום הנדרש כדי, למשל, לא להקצות משאבים בהתאם. העובדה שגוף אחד יקבע צרכים בעוד האחר יפעל למילויים הוא אפוא כורח מציאות.

פן אחר של האחריות החינוכית נוגע לא רק ל"אחזקת" התלמיד במערכת ("הנשרה סמויה") אלא למיצוי הפוטנציאל של כל תלמיד ותלמיד. משמעות האמור איננה רק קיום מגוון שיעורים ואפשרויות, אלא בחינת צרכים מחודשת מידי שנה כשציבור היעד הם התלמידים הנמצאים במערכת ובשכבת הגיל הספציפית בשנה הנבדקת ובשנתיים שלפניה. בדיקה תיערך במסגרת סדרת אבחונים החל בהישגי מינימום ועד לשאלוני נטיות תוך בחינת כישורי-חיים הנדרשים. בהתאם לאפיון תכנים לימודיים, יוכשרו וישובצו מורים מתאימים. כך לדוגמה לא ישובצו תלמידים למסלולים קיימים רק בשל זמינותם, אלא יפתחו או יסגרו מסלולים ומסגרות בהתאם לצורכי התלמידים. כך יתכן ויתברר כי מעולם לא חשבו על צורך במגמה מסוימת או לחילופין ישנה מגמה או מקצוע שחלף זמנם. כך גם תתאפשרנה, במידת הצורך, כיתות רב-גילאיות.

תכנון מוקדם ימנע צורך בפיטורי מורים המוניים, יאפשר הסבות מקצועיות בזמן מתאים או לחילופין תכנון עירוני או מחוזי שיאפשר לנייד מורים בהתאם לצורכי המערכת בראייה מערכתית.

לכל תלמיד תבנה תכנית המאפיינת את צרכיו דוגמת התכניות המקובלות כיום, להבדיל, בחינוך המיוחד. התכנית תאפשר השלמת פערים אם אכן יש כאלה, והתקדמות בהתאם לרמת ההתפתחות. התכנית תלווה במערך תמיכה מתאים להורים ולתלמידים ותבטיח מעורבות הורים. תכנית כזו תעגן את האחריות האישית של המחנכים לכל ילד וילד. מחויבות המחנך תהיה גם לדווח על התקדמות התלמידים ולקבל אחריות אישית על כך.

אך לא די בזאת, התלמיד והוריו שישולבו במערך הכולל ייקחו על עצמם - גם הם - אחריות להצלחות ולכישלונות, ישולבו מראש כבר בשלבי האבחון ובהתקדמות וייקחו אחריות על התהליך הכולל. לא עוד הטחות אשמה כלפי עולם ומלואו, לא עוד תרבות ה"מגיע לך" אלא שותפות מלאה בין כל מרכיבי העשייה החינוכית : תלמידים, הורים ומחנכים. מחנכים או מנהלים לא יפְטְרו עצמם באמירה כגון "אין מה לעשות" או "התלמידים קשים". תכנית העבודה תתמודד מראש עם הקשים, תציב "אבני דרך" ותבחן אותן בנקודות זמן שיקבעו מראש. כשלון או הצלחה יזקפו לזכות או לחובת המחנך והמנהל, ויהיה זה חלק מתרבות ארגונית חדשה של accountability בה כל אחד בתחומו

מתחייב לתוצאות ומעדכן תכניותיו תדיר בכדי להתאימם למציאות. זאת מבלי לגרוע מאחריות התלמיד והוריו.

ה.

אמנות שרות

הגישה השרותנית מעמידה את התלמיד והוריו כלקוחות, מתוך הבנה כי השרות האיכותי הניתן להם הוא עילת קיומן של מערכות השרות הציבורי. זאת על אף היותנו "ספק יחיד" קרי: לכאורה אין למערכת גורם מדרבן להשתנות ולהשתפר תדיר שכן אין לתלמיד ולהוריו שרות חליפי גם אם אינו שבע רצון מהשרות הניתן לו.

שרות מכוון לקוח פירושו: שרות הנבחן ומותאם לצרכיו ולציפיותיו של הלקוח; בהתאם להוראות החוק; מקצועי, יעיל, זמין, נגיש ומגוון; בסביבה נעימה ובתנאי בטיחות; בטכנולוגיה חדשנית ובתהליכים ממוכנים [המרכז לאיכות ולמצוינות 1995].

שינוי מערכתי משמעותי של מערכת החינוך עשוי לשאת תוצאות רק אם תעבור המערכת כולה שינוי מנטאלי מקיף שעיקרו: תפישת ה - accountability של כל הגורמים במערכת החל בראש העיר כלפי ציבור לקוחותיו, מנהלי ועובדי מינהלי החינוך ברשות המקומית, משרד החינוך והפיקוח לגוונים, מנהלי מוסדות החינוך וצוותי החינוך וההוראה וכלה בהורים ובתלמידים. אם בין כולם תיכרת "אמנה" שתגדיר את המחויבות הכוללת של כל פרט וקבוצה בהתאם ליכולתם ולצורכיהם.

תפישת ה - Accountability משמעה שהשגת תוצאות המינימום או לחילופין הישגים אחרים הינם באחריות אישית ומוגדרת מראש של כל גורם וגורם. לא עוד ראש רשות נותן דין וחשבון יחידי לתוצאות הבגרות בעירו (או מתהדר בנוצות) - לשם הדוגמה, אלא כל המערכת החל ברמת התלמיד והוריו, עבור למחנכים, למנהל, למערכת החינוך בעיר ועד לראשי המשרד האחראים לתוצאות (לחיוב או לשלילה).

תפישת האיכות העומדת בבסיס האמנה מדגישה את החיוניות שבמתן האפשרות המעשית של הלקוח (התלמיד) לבטא את עמדותיו, ציפיותיו, דרישותיו ומידת שביעות מהשרות (או מהמוצר המסופק לו), כמו גם ההזדמנות להשפיע על איכותם (ויטנברג, טוביה 1996). הלקוחות (בראש ובראשונה התלמידים) יהיו זכאים (שם):

- א. לשרות מכוון לקוח.
- ב. לקבלת מידע מקיף על השרות.
- ג. ליחסי אנוש נאותים בקשר הגומלין עצמו.
- ד. לשרות יעיל ואמין העומד בתקני ביצוע.
- ה. לשמירה על זכויותיהם כמקבלי שרות.

מיותר לציין כי האמנה עליה אנו מדברים הינה חלק מדיאלוג מתמיד ולפיכך היא תשתנה ותתעדכן מתוך מתן ביטוי לצרכים עכשוויים ועתידיים תוך קביעת קריטריונים ברורים, גלויים וידועים מראש הניתנים למדידה ולכימות וכי משמעות ה - accountability הינה באחריות של כל פרט וקבוצה לתוצאות כחלק מתפישת התפקיד וכחלק רחב יותר של תפישת עולם החותרת ל"מוסר של תוצאות" ולא רק "מוסר של כוונות".

האמנה שאנו מצפים שתיכרת, תקיף את כלל אוכלוסיית היעד מגיל אפס ועד לגיל שמונה עשרה ובאותם מקרים בהם התלמיד אינו מסוגל עדין להיות שותף מלא לאמנה (בעיקר בגיל-הרך) יקבע מיהם השותפים לאמנה. רמת ה - accountability תיגזר מראש, במסגרת האמנה ש"תיכרת" בין כל השותפים המקצועיים למערכת: המחנכים (ברמת הפרט החל בהישגי מינימום ועד למיצוי פוטנציאל), המנהלים (רמת הפרט, הכשרת הצוותים ורמת המערכת), הפיקוח והרשות (דגשים עירוניים, הכשרת הצוותים, טיוב המערכת, אבחונים והתערבויות חינוכיות) משרד החינוך-מטה (דגשים

לאומיים, אכיפת הישגי מינימום, עידוד וסיוע למקומות נזקקים) הראייה הרשותית הכוללת, תאפשר איתור מוקדי בעיות, בחירת דגשים, תיצור רצפים חינוכיים ותתאם בין המסגרות השונות. ההשתלמויות העירוניות לבעלי תפקידים ישלבו מחנכים ממוסדות החינוך השונים (גן עד חטיבה עליונה) כדי ליצור את אותם קשרים פורמאליים ובלתי-פורמאליים בין המחנכים. כך יתאפשר לתאם ציפיות, לאתר קשיים מבעוד מועד ולעדכן התכנית העירונית על-פי צרכים משתנים ומעודכנים.

רק תרבות ארגונית שכזו תבטיח שינוי אמיתי במערכת, שינוי אמיתי בה כל שותף ושותף לעשייה החינוכית, מודע לאחריותו ומחויב בנטילתה. כך גם תחלחל תרבות ארגונית זו לרמת התלמיד הבודד ולהוריו, כחלק מכישורי חיים במדינה מתוקנת.

אחריות פיסית ותפעול שוטף

ו.

כמקובל היום קרי: אחריות לתחזוקה שוטפת, לשיפוץ מבנים, להצטיידות לשיבוץ עובדי מנהלה, למערכי הסעים, לביטחון ולבטיחות, לרישום וכו'.

מדדים לביצוע ביזור מערכות-חינוך

1. רקע

חלוקת סמכויות מחודשת בין מרכז לפריפריות קרי: הרשויות המקומיות, מחייב תהליך בגרות ובשלות של הרשויות המקומיות שכן אנו מדברים בשינוי תפישתי, מהותי, הנובע מצרכי התושבים. מאידך, דווקא "הקרבה לשטח" והצורך של ראש רשות מקומית להיבחר בבחירות אישיות בתום חמש שנים עלולות ליצור מצב בו לא רק שלא יינתנו פתרונות מקצועיים בזמן אמת אלא שהפתרונות יהיו פופוליסטים, ללא שיקולים לטווח ארוך, ללא סדרי עדיפויות מקצועיים, ללא כוחות מקצועיים מיומנים ויתרה מכך: תלוי לחצים מקומיים. נכון הוא שמצב דומה יתכן גם בשלטון המרכזי (שגם הוא פוליטי) אך חשש זה חזק יותר ברובד המקומי ובעיקר בשובים קטנים. סכנה אחרת אפשרית הינה תולדה של פגיעה במרקם החברתי של מדינת ישראל כאשר תחל הבחנה בין ישובים (קטנים וגדולים, מבוססים ולא מבוססים, ישובים במרכז ובפריפריה וכו').

לפיכך יש לאפיין פרופיל עירוני ופרופיל בית-ספרי שיאפשרו לבחון דרגות בשלות להעברת סמכויות: כמה וכיצד (תוך ידיעה שמתן סמכויות הינו תהליך בלתי-הפיך). קריטריונים גלויים וידועים אלה יאפשרו לכל רשות ולכל מוסד חינוכי להתחרות ולהנות מפרי עמלם כאשר התחרות הוגנת ויעדיה ידועים מראש.

ואולם על סמך מה שתקבלנה ההחלטות שתקבענה מי היא הרשות המקומית ו/או המוסד החינוכי שלו יבזרו סמכויות והוא ייהנה ויישא בעול המתבקש מהיותו רשות/ מוסד אוטונומי? בכך, יעסוק פרק זה.

2. ביזור מערכות חינוך - למי וכיצד?

העברת מוקדי-כוח מהמרכז לפריפריות איננה יכולה להיעשות כתהליך מובן מאליה, ותחייב ביזור דיפרנציאלי ובשלבים. תהליכי ביזור, חייבים להביא לידי ביטוי הבדלים בין הרשויות המקומיות ומוסדות-החינוך, כגון:

- עוצמה כלכלית

- עוצמה חברתית

- מיומנות נבחרים

- כושר ניהול

- כושר פיננסי (זנבר 1980).

בשאלה הפרקטית: לאילו רשויות ו/או מוסדות-חינוך ניתן להעביר סמכויות ועד כמה? ניתן להשתמש בסכמת המודל של שיטת הנקודות (The Point System) המקובלת כיום בעולם לצורך ניתוח עיסוקים, כמוצע להלן:

טבלה מספר 1: טבלת הנקודות להבניית פרופיל עירוני

מספר נקודות לרמות השונות					אחוז חשיבות	שם הגורם
5	4	3	2	1		
25	20	15	10	5	5 5 (15) 5 5 5	עוצמה כלכלית (25%) קרבה למרכזים (זמינות) אטרקטיביות כושר פיננסי * מאזן תשלומים לאורך שנים * היקף פעילות כלכלית * מקורות הכנסה פוטנציאליים
25	20	15	10	5		עוצמה חברתית (25%) מדד טיפוח * שיעור משפחות בעלות הכנסה נמוכה * שיעור הורים בעלי השכלה נמוכה * שיעור המשפחות הגדולות * שיעור העולים החדשים * פריפריאליות מעורבות תושבים רמת מערכות חינוך רמת מערכות רווחה
-	-	-	-	-		מיומנות נבחרים (25%) דפוסי הנהגה סדרי עדיפויות
25	20	15	10	5		מיומנות הצוות המקצועי (25%) תפישות ניהול מתקדמות * כושר ניהול * מינויים מקצועיים * מיומנות הצוות * תכנית עבודה מגובת תקציב * עבודה על-פי תכניות עבודה * מנגנוני פיקוח ובקרה
25	20	15	10	5		
25	20	15	10	5		

טבלה מספר 2: טבלת הנקודות להבניית פרופיל בית-ספרי

מספר נקודות לרמות השונות					אחוז חשיבות	שם הגורם
5	4	3	2	1		
						המעשה החינוכי (30%) קיום "אני-מאמין" בית-ספרי, עדכנו וישומו קיום תלב"ס מסורת פיתוח יוזמות ייחודיות שמירה על עקרון ההתמדה שילוב החרג במסגרות נורמטיביות ציונים במבחני נורמה / בסיס העלאת הישגים אקלים ארגוני הערכה בית-ספרית
						כושר ניהול (20%) צוותי ניהול אחוז מורים מוסמכים אחוז מורים אקדמאים השתלמויות מורים פיתוח צוות
						קשר עם קהילה (20%) בית-ספר בתפישה קהילתית קשרים רצופים עם קהילה, רשות ומשרד
						כושר פיננסי (10%) בית-ספר בניהול עצמי אחוז גביית כספים
						מדד טיפוח (20%) שיעור משפחות בעלות הכנסה נמוכה שיעור הורים בעלי השכלה נמוכה שיעור המשפחות הגדולות שיעור העולים החדשים פריפריאליות

שלבי יישום השיטה יפורטו להלן (גלוברון 1980):

1. **קביעת הגורמים העיקריים במערכת** - הבניית הטבלה כמפורט לעיל.
2. **קביעת הערך היחסי של הגורמים השונים** - כמכלול ולכל המרכיבים בתוך המכלול (לדוגמה: עוצמה כלכלית בטבלה 1).
3. **קביעת מספר הרמות בגורמים השונים ומשמעותן** - בטבלה שלעיל 5 דרגות. במקביל יבוצע פרוט המשמעות כל דרגה.
4. **קביעת הניקוד עבור כל רמה** - ככל שעולה רמת הניקוד עולה חשיבותו (מ1- עד 5-).
5. **קביעת הניקוד עבור כל פרופיל** - לדוגמה: עוצמה כלכלית בטבלה 1.
6. **הקבצת הפרופילים** - עפ"י פרופילים בעלי ניקוד דומה.
7. **תרגום הנקודות להחלטה** - החלטה באיזו קטגוריה "נופל" הפרופיל (ביזור, ביזור חלקי וכו').

הטבלאות שלעיל מהוות דוגמה למערכת שפיתחו Zollitsch and Langsner (1970), לצורך ניתוח עיסוקים עבור ארגון עובדי המתכת בארה"ב. מובן שבמודל שלעיל יש צורך בהתאמה על פי עולם התוכן הספציפי.

הקושי בתחשיב הוא בקביעת חשיבות הרמות השונות כפי שהיא מתבטאת במספר הנקודות המוקצה לכל רמה. יתרונה של השיטה המוצעת לעיל הינו כפול:

- א.** פשטותה
ב. העובדה, שניתן לאפיין קריטריונים ברורים, גלויים וידועים מראש בקנה-מידה ארצי, השוואתי.

לרשויות ולבתי-הספר שירצו להצטרף לפרוייקט, יהיה תמריץ ברור, תוך ידיעה מה צריך לעשות בכדי לקבל יותר ויותר סמכויות ותחומי אחריות, וזאת תוך שמירה על השונות בין רשויות ומוסדות החינוך ועל ייחודיותם של כל רשות ומוסדות החינוך. הגישה גורסת מתן אפשרות להבניית פרופילים שונים לכל רשות ולכל מוסד חינוכי, כאשר בשלותם נקבעת על-ידי שקלול המביא בחשבון תמהיל של פקטורים. מטבע הדברים, ניתן להקשות ולקבוע כי בפקטורים מסוימים נחוצה לפחות רמה מסוימת, אך ניתן לוותר על דרישה זו כי ישנם גורמים מפצים, הבאים לידי ביטוי בשקלול הכולל וכן קיים מתאם בין רמות גבוהות במרבית הפקטורים לבין בשלות הרשות או המוסד החינוכי ברמה הכוללת.

סיכום

שינוי ארגוני מתוכנן של מערכות הגומלין: משרד החינוך-רשות מקומית-מוסדות החינוך, כמערכת ממוקדת לקוח, הינו שינוי החותר להעצמה של מערך החינוך בדגש על תלמידים ומחנכים.

השינוי מחייב צוותי-חשיבה ברמה הלאומית וברמה הרשויות המקומיות, כמו-גם של ארגוני המורים והקהילה. דיון שכזה, לא רק שישב לחינוך את ההלה לה הוא זקוק, אלא יהווה שינוי מבני מהותי שיאפשר בו-זמנית שוויון ומצוינות. שוויון - שכן המשאבים יוקצו באופן דיפרנציאלי על-פי צרכים לצורך השגת נקודות-זינוק שוות מתוך ראייה מערכתית כוללת. מצוינות - שכן מעבר לשוויון, תשאף כל מערכת למיצוי הפוטנציאל הטמון בה בין אם בעזרה מערכתית ובין אם בתמיכה מקומית, והכל על-פי קריטריונים מובנים, גלויים וידועים מראש, כיאות למדינה דמוקרטית נאורה.

השינוי הנחוץ לפיכך, הינו שינוי מערכתי כולל. העבודה ברמות השונות אינה צריכה להיות מותנית בתהליך "טורי", אלא אפשרית גם עבודה במקביל ברמות השונות:

1. חקיקה עדכנית.
2. בחינת מבנה המשרד ומשמעויותיו, וביצוע שינויים נדרשים.
3. עיצוב תפישה חינוכית מחודשת ברשות המקומית ועבודה על-פיה.
4. קיום בתי-ספר אוטונומיים.

הרשות המקומית ומוסדות החינוך יהיו דומיננטיים בתהליכים השלישי והרביעי, ויש להניח כי משרד החינוך והתרבות יענה בחיוב ליוזמות, ואף ידרוש שיתופו בצוותי חשיבה ויישום. הלחץ שיעלה מן השטח יסחוף, בהכרח, גם תהליכים ברמת המשרד ולחץ זה עשוי להביא בסופו של תהליך גם לשינוי בחקיקה. לפיכך, אין צורך שכל התהליך יתרחש בבת-אחת או לחלופין, שיהיה יזום מלמעלה. אי-הנחת מהמצב הקיים יוביל לפתרונות מקומיים בצד פתרונות "אד-הוק" שיזמו קובעי החלטות ברשויות המקומיות או אזרחים פעילים בקהילותם ואלה, עשויים להוות "סמן ימני" לכלל המערכת, סמן שיהפוך לדגם חיקוי לרשויות חזקות וחלשות כאחד.

נראה שחלק מתהליכים בלתי-נמנעים אלה כבר מדפק על דלתנו. כגישה מעשית עדיף לרשויות (המרכזיות והשלטון המקומי) ליזום התהליכים ולשלוט בהם, ולא רק להיסחף ולהיות נשלטות על-ידם. שינוי שכזה שילווה בחשיבה אסטרטגית מקיפה ובמחקרי הערכה, יוכל לשמש בסיס להמשך או לשינוי ולהתאמה מתמידים.

ביבליוגרפיה

1. רחל אלבוים-דרור (1983), מדיניות ומינהל, תיאוריות ויישומים בחינוך, בית-הספר לחינוך, האוניברסיטה העברית בירושלים ומשרד החינוך והתרבות, ירושלים.
2. שוש אקהאוז (1996), תכנית הרווחה החינוכית, הקמתה והמשכה כדוגמה לעקרון המטוטלת, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.
3. בג"צ 107/50 (1950), חיים אריאב נגד שר-החינוך, פד"י כרך ה', תשי"א/תשי"ב.
4. בג"צ 273/63 (1963), קטינה על-ידי הוריה נגד עיריית כפר-סבא, פד"י כרך י"ז, תשכ"ג/תשכ"ד.
5. בג"צ 1/67 (1967), משעל נגד שר-החינוך, פד"י כרך ת"א, חלק ראשון, תשכ"ז ותשכ"ח.
6. בג"צ 152/ 72 (1972), קרמר נגד עיריית ירושלים, פד"י כרך כ"ה חלק ראשון, תשל"א.
7. בג"צ 421/ 77 (1977), ניר נגד מועצה מקומית באר-יעקב, פד"י ל"ב (2) ע"מ 254.
8. בג"צ 754/ 86 (1986), נחדי נגד שר-החינוך, פד"י מ' (4), עמ' 799, 801.
9. יוסף בן מתיתיהו (1966), תולדות מלחמות היהודים, (תירגם ד"ר י.נ. שמחוני) מסדה, גבעתיים - רמת-גן.
10. גילה בן-הר (1994), יחסי שלטון ממלכתי בתחום החינוך, בית-הספר למנהיגות חינוכית, ירושלים.
11. מרדכי בר-לב (עורך) (1992), הצופה: מוסף לענייני חינוך והוראה, מיום 25.3.1992, עמוד 5.
12. חיים גזיאל (1980), "תקציב החינוך: סוגיה ביחסים שבין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי", עיונים בחינוך, ירושלים, ע"ע 43-64.
13. חיים גזיאל (1993), מדיניות החינוך על פרשת דרכים - בין שינוי לבין המשכיות: החינוך בישראל בעשור האחרון. ירושלים, איסם, מכון לחקר מערכות חינוך.
14. שלמה גלברזון (1980), ניהול התפעול והייצור, גומא, ספרי מדע ומחקר, צ'ריקובר מוציאים לאור בע"מ, תל-אביב.
15. אליעזר דניאל, חיים קלרהיים (עורכים) (1987), השלטון המקומי בישראל, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים.
16. דוד דרי, בהשתתפות בינת שורץ-מילנר (1994), מי שולט בשלטון המקומי?, המכון הישראלי לדמוקרטיה הוצאת הקיבוץ המאוחד, תל-אביב.
17. רמי הוכמן (1996), ניהול איכותי, הרצליה.
18. רמי הוכמן (1995), התרומה של שיתוף עובדים בניהול, התכנית החברתית לשיתוף

- עובדים ב"כור תעשיות", אוניברסיטת תל-אביב, הפקולטה לניהול, בית-הספר למינהל-עסקים, תל-אביב.
19. רמי הוכמן (1990), הכשרת יזמים צעירים, מכון ון ליר בירושלים, ירושלים.
 20. רמי הוכמן (1986), משמעותה של מחויבות, מוסד ון ליר בירושלים, ירושלים.
 21. רמי הוכמן (1986), משמעותה של מחויבות, מקראה, מוסד ון ליר בירושלים, ירושלים.
 22. יעקב ויטנברג, פיטר טוביה (1996), אמנה לשיפור איכות השרות, ג'וינט ישראל - אלכ"א, מדינת ישראל, נציבות שרות המדינה, משרד ראש-הממשלה, המרכז לאיכות ולמצוינות, ירושלים.
 23. יחזקאל הר-מלך (1992), דו"ח הצוות הבין-משרדי לעניין הגדרת השירותים והתקציבים בנושאי חינוך ורווחה ברשויות המקומיות, משרד ראש-הממשלה, ירושלים.
 24. אליהו וינוגרד (1988), דיני רשויות מקומיות, הלכות, רמת-השרון.
 25. שבח ויס (1972), השלטון המקומי בישראל, עם עובד, תל-אביב.
 26. משה זנבר (1981), דו"ח הועדה הממלכתית לעניין השלטון המקומי, משרד-הפנים, ירושלים.
 27. חוק זכויות התלמיד, התשס"א (2000).
 28. חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח (1988).
 29. חוק החינוך הממלכתי, התשי"ג (1953).
 30. חוק לימוד חובה, התש"ט (1949).
 31. חוק הפיקוח על בתי-הספר, התשכ"ח (1968).
 32. חוק הרשויות המקומיות, התשל"ה (1975).
 33. חוק הרשויות המקומיות (יעוד כספי הקצבות למטרות חינוך), התש"ס (2000).
 34. חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), התשס"א (2001).
 35. חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב (1992).
 36. חוזר המנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות, מד6, קווי יסוד לתכנית חינוך לדו-קיום יהודי ערבי, התשמ"ד (1984).
 37. כל מקום ואתר (1985), משרד הבטחון ההוצאה לאור, כרטא, נצרת.
 38. דוד כספי (עורך) (1994), רשות חינוך מקומית בניהול עצמי בין ביזור למרכז, מכון הנרייטה סאלד, ירושלים.
 39. דוד כספי (1995), "רשות חינוכית מקומית בניהול עצמי, יתר אוטונומיה ואחריות לרשות - תהליך בלתי נמנע", עיונים במינהל ובארגון החינוך, 20, בית-הספר לחינוך של אוניברסיטת חיפה, חיפה.

40. צבי לם (1976), "מדוע מגיעים רק מעטים לבגרות אינטלקטואלית ומוסרית?", עיונים בחינוך, 2, ירושלים.
41. לשכת הפרסום הממשלתית (1995), שפת האיכות, לקסיקון למונחי איכות, המרכז לאיכות ולמצוינות, משרד ראש הממשלה, ירושלים.
42. ניקולו מאקיאווולי (1988), הנסיך, זמורה ביתן - מוציאים לאור, תל-אביב.
43. משרד החינוך והתרבות (1991), דו"ח הועדה הציבורית לבדיקת מעמדן של מסגרות החינוך העל-אזוריות, (דו"ח ועדת קשת), ירושלים.
44. מינהל חינוך ירושלים (מנח"י), משרד החינוך והתרבות, המינהל הפדגוגי, עיריית ירושלים, מר חשון התשמ"ט, אוקטובר 1988, עמוד 1.
45. אלישבע סדן (1996), "העצמה ועבודה קהילתית", חברה ורווחה, ט"ז, רבעון לעבודה סוציאלית, משרד העבודה והרווחה.
46. אלישבע סדן, אלי פרי (1990), "תהליך להכרת אוכלוסיות מיוחדות" מתוך: אלישבע סדן, קובץ תדריכים בעבודה קהילתית, מהדורה שניה, משרד העבודה והרווחה ואסי, ירושלים.
47. ספר החשמונאים, א, ב (1967), (תרגום ועריכה א.ש. הרטום), יבנה, תל-אביב.
48. פקודת החינוך, נוסח חדש, התשל"ח (1978).
49. פקודת העיריות, נוסח חדש התשכ"ד (1964) ואילך.
51. חיים קוברסקי (1986), חיזוק מעמדה של ירושלים, משרד-הפנים, ירושלים.
52. דוד קאר, איאן ליטמן (1995), מצוינות בשרות הציבור, מדריך לניהול האיכות בשנות ה - 90, משרד ראש הממשלה, המרכז לאיכות ולמצוינות, מטר, ספריית המרכז הישראלי לניהול, תל-אביב.
53. ריימונד לדווין, ראובן שליכר, שי לחמן (1996/7), ההורים ובית-הספר, אוגדן הנחות לועדי הורים במוסדות חינוך, החברה למשק ולכלכלה של השלטון המקומי, ארגון הורים ארצי למערכת החינוך בישראל.
53. רינה שפירא, רחל גרין יהודית דנילוב, עורכות (1994), אוטונומיה בית-ספרית, היישום ולקח, משרד-החינוך, התרבות והספורט, המזכירות הפדגוגית, ירושלים.
55. Bunce, V. (1976), "Elite Succession, Petrification and Policy Innovation", Comparative Political Studies, 9:3-33.
56. Eisenstadt, S.N. (1989), The Transformation of Israeli Society, Jerusalem, The Hanges Press, Ch. 9 (Hebrew).
57. Elboim-Dror, R. (1975), "Some Aspects of the Educational Policy Formation System", in: Ianni, F. (ed), Conflict and Change in Education, Glenview, Scott Foresman.
58. Elboim-Dror, R. (1989), "Conflict and Consensus in Educational Policy Making in Israel", in: Krovasz, E. (ed), Education in Comparative Context, New-Branschwick, Transactions, Ch. 4.

59. Anne Lewis (1993), The Payoff from a Quality Preschool, Phi Delta Kappan. 74' June.
60. Zollitsch, H.G, Langsner, A. (1970). "Wage and Salary Administration", 2nd edition, South-Western Publishing, Co..