



איגוד מנהלי המחלקות לחינוך  
ברשויות המקומיות



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

**הסדרה מחודשת של היחסים בין  
הרשויות המקומיות למשרד החינוך:  
המרחב שבין אמון לרגולציה**

**נייר מדיניות**

כתב: יצחק ברקוביץ

ינואר 2012

## תקציר

מאז קום המדינה לא השתנה המבנה השלטוני בישראל ונותר ריכוזי מאוד, ומעמדו של השלטון המקומי נותר לא מוגדר. בתחום החינוך ממלא השלטון המרכזי תפקיד עיקרי בפיקוח, בתפעול, בניהול ובמימון של המערכת. ואולם, תמורות פוליטיות (כגון המעבר לבחירה ישירה בראש הרשות המקומית) ותמורות חברתיות-כלכליות (כגון מגמות הפרטה ודמוקרטיזציה גוברות) הולידו שינוי יסודי והפכו את תחום החינוך למוקד מרכזי בעשייה של רשויות מקומיות. על רקע זה, ניסיונותיה של המדינה לנהל את השירותים הציבוריים באופן ריכוזי מסורתי מתגלים שוב ושוב כלא אפקטיביים ולא רלוונטיים. מסמך זה דן בסוגיית היחס שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בתחום החינוך וגורס שיש לקדם מעבר לדגם שלטוני מבוזר שבו הרשויות המקומיות נושאות באחריות לניהול ולביצוע של תחום החינוך.

המסמך מסכם שלב בדיונים ובחשיבה של קבוצה שהוקמה במכון ון ליר בירושלים בשיתוף איגוד מנהלי מחלקות חינוך. עם חבריה נמנים מנהלי מחלקות חינוך, מחזיקי תיק חינוך ברשויות המקומיות, ראשי ערים, נציגים של משרד החינוך ואנשי אקדמיה. הקבוצה פועלת משנת 2011 ועתידה להרחיב במחצית השנייה של שנת 2012 את העקרונות והצעדים האופרטיביים שהעלתה ולהמירם לקווי פעולה, כך שיציגו דגם שלם ומפורט שהשלטון יוכל לאמץ במלואו כשיבשילו התנאים לכך.

בראשיתו מציג המסמך רקע תיאורטי, מונה מבחר דגמי ממשל ומציג תמונת מצב של יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בתחום החינוך בכמה מדינות ברחבי העולם. מתוך בחינה זו עולה שדרגי השלטון מחלקים ביניהם תחומי אחריות וסמכויות בקשת רחבה של נושאים בתחום החינוך, ובעיקר נושאים פיננסיים, ענייני כוח אדם ועיצוב תוכנית הלימודים.

לאחר הסקירה פורש המסמך מערכת מושגית הדנה ברגולציה, באוטונומיה ובאמון ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בחינוך. מערכת זו מבוססת על ההנחה שאת האוטונומיה של השלטון המקומי מעצב דפוס הרגולציה שמנהיג השלטון המרכזי. במדינות ריכוזיות שבהן המדינה מנהלת את שירותי החינוך ואחראית לתפעולם יתמקד השלטון המרכזי ברגולציה ישירה המבוססת על היררכיה ובירוקרטיה ועל פיקוח הדוק על המטרות והדרכים לביצוע שהוגדרו מראש. בתחומים מסוימים או בנסיבות מסוימות תיתכן אוטונומיה נקודתית מצומצמת בפרט האדמיניסטרטיבי, לאחר שנקבעו הנחיות מפורטות לביצוע. דינמיקה זו של יחסים משקפת על פי רוב אמון אינסטרומנטלי-טכני של המדינה בגופים המקומיים. במדינות מבוזרות שבהן המדינה אחראית לקביעת מדיניות, וגופים מקומיים אחראים לניהול אספקת החינוך, יתמקד השלטון המרכזי ברגולציה עקיפה, המבוססת על היועצות אובליגטורית מאשרת של הגופים המקומיים עם השלטון המרכזי בעת קביעת מטרות וקבלת החלטות, או על מערכות תמיכה של השלטון המרכזי המסייעות לפתח אוטונומיה מלאה ברמה המקומית. דינמיקה זו של יחסים משקפת לעתים קרובות אמון יסודי של המדינה בגופים המקומיים. במדינות מופרטות שבהן המדינה אחראית לקביעת מדיניות, וגופים פרטיים אחראים לניהול אספקת החינוך, יתמקד השלטון המרכזי בעיקר ברגולציה שוקית המסדירה את ההתקשרויות בין צרכני השירות לספקי החינוך הפרטיים. במודל זה אמון אינו רלוונטי לאפיון היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בתחום החינוך, משום שבכוונה לא הובנו בו יחסי תלות בין דרגי השלטון.

לנוכח הרקע התיאורטי והסקירה המושגית מציע המסמך לבסס שלוש מערכות רגולטיביות תומכות כחלק ממהלך הביזור והעברת הסמכויות לרשויות המקומיות: (א) מערכת

רגולטיבית תומכת מסוג טיפוח (nursing); (ב) מערכת רגולטיבית תומכת מסוג סיוע (facilitating); (ג) מערכת רגולטיבית תומכת מסוג העצמה (empowerment). מערכות אלה מופעלות בעת ובעונה אחת ומבטאות את התפיסה שהיכולת המוסדית של רשויות מקומיות לקדם חדשנות בחינוך מתפתחת בשלבים ותלויה בהקשר המקומי.

בסופו סוקר המסמך המלצות של ועדות וקבוצות חשיבה קודמות שדנו ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בתחום החינוך. על בסיסן ועל בסיס דיוני הקבוצה של מכון ון ליר בירושלים התגבשו כמה הנחות היסוד להסדרה מחודשת של יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בתחום החינוך בישראל. הנחות היסוד שמציין המסמך כבסיס לשינוי היחסים בין הדרגים במערכת החינוך הישראלית הן:

1. האחריות לספק חינוך איכותי מוטלת על כתפי המדינה.
2. מוקד מאמצי הרפורמה צריך להיות הכיתה ובית הספר.
3. איחוד סמכויות בתחומי המינהל והפדגוגיה הכרחי לקידום הצלחה חינוכית.
4. הרשויות המקומיות נבדלות זו מזו במידה ניכרת.
5. יש להתאים את המערכת הרגולטיבית התומכת לכל רשות על פי רמת הבשלות המוסדית שלה.
6. נדרשת מחויבות שלטונית ארוכת טווח לשינוי משום שהטמעתו צפויה להיות אטית והדרגתית.

מהנחות היסוד גוזר המסמך שבע השלכות אופרטיביות שיש לקדם בדיאלוג מול השלטון המרכזי ובשיח הציבורי כתשתית לעבודת המשך:

1. יצירת מנגנוני שיח ותיאום בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.
2. יצירת גמישות תפקודית של השלטון המקומי על ידי הרחבת תחומי סמכות וצמצום מנגנונים ביורוקרטיים.
3. יצירת זיקה בין אחריות למשאבים בשלטון המקומי.
4. הגדלת גמישות בנושאי כוח אדם בשלטון המקומי.
5. קידום ניהול עצמי של בתי הספר.
6. הנעת תהליכי חקיקה המסדירים את היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.
7. מיסוד מנגנון המצמצם את אי-השוויון המובנה בין רשויות מקומיות.

## הקדמה

תהליכי ההפרטה והדמוקרטיזציה במערכת החינוך מעמידים את הרשויות המקומיות במוקד העשייה החינוכית, אך ההסדרים המבניים הקיימים אינם עולים בקנה אחד עם מגמה זו. על כן עלה צורך לבחון את הקשר בין רשויות מקומיות למשרד החינוך במונחים של רגולציה ואמון כדי להציע דגמי פעולה חלופיים. לשם כך הקים מכון ון ליר בירושלים קבוצת דיון וחשיבה בשיתוף איגוד מנהלי מחלקות חינוך. הקבוצה נפגשה כמה פעמים בשנים 2011—2012, ועם חבריה נמנים מנהלי מחלקות חינוך, מחזיקי תיק חינוך ברשויות מקומיות, ראשי ערים, נציגי משרד החינוך ואנשי אקדמיה. מסמך זה מסכם את פעילות הקבוצה ומציג את הסוגיות והדגמים שנדונו, וכן את המלצות הקבוצה לרפורמות ביחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי בתחום החינוך בישראל. עבודת הקבוצה עתידה להימשך במחצית השנייה של שנת 2012 ולהתמקד בגיבוש ובהרחבה של ההמלצות, בהפצתן ובקידום שיח בין-שלטוני פורה.

## מבוא

הממשק בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך הוא חלק ממערכת יחסים רחבה ומורכבת בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי בישראל. מימי קום המדינה לא השתנה המבנה השלטוני בישראל מהבחינה הרשמית ונותר ריכוזי מאוד, ומעמדו של השלטון המקומי נותר ללא הגדרה ברורה (הכנסת 2003). מערכת היחסים בין השלטון המרכזי (באמצעות משרדי הממשלה) לשלטון המקומי מתמצה בשתי פונקציות עיקריות של הממשלה כלפי הרשויות (הכנסת 2004): (א) הממשלה משמשת גוף פיקוח על הרשויות המקומיות; (ב) הממשלה מסדירה את הפעילות ברשויות המקומיות וממנת חלקית את השירותים הציבוריים שהן נותנות לתושביהן (על ידי השתתפויות ומענקים). אשר לתחום החינוך, השלטון המרכזי ממלא תפקיד עיקרי בתפעול ובניהול של המערכת (Volansky 2010).

בשנות השבעים חלה תמורה באחריות הפוליטית של הרשויות המקומיות עם המעבר לבחירה ישירה בראש הרשות, אך לא התלוו לתמורה שינויים של ממש בחלוקת הסמכויות (הכנסת 2003). לכן אין פלא שנוצרו שתי בעיות מבניות יסודיות (נחמיאס ונבות 2003): ראשית, הרשויות המקומיות אמנם נבחרות על ידי התושבים ולכאורה אחראיות כלפיהם, אך בפועל הן נעדרות סמכויות שהשלטון המרכזי לא האציל להן. שנית, השלטון המרכזי ממשיך לקבל באופן ריכוזי החלטות באשר למדיניות הציבורית.

בישראל הרשויות המקומיות מחויבות לעסוק רק בנושאים שהוגדרו מפורשות בתחום סמכויותיהן על פי החוק, אף שבפועל יש פער בין סמכויות אלה ובין האחריות שהרשויות נדרשות לשאת בה לרווחת תושביהן (בן-אליא 2005). לנוכח פער מתרחב זה מסתמנים שני כיווני פעולה אפשריים: (א) **המשך המגמה הקיימת** שבה כל רשות קובעת את אחריותה על פי הבנתה ומשאביה; (ב) **הסדרה מחודשת** של הסמכויות ושל חלוקת תחומי האחריות בין דרגי השלטון (שם).

על אף הקיפאון במצב מהבחינה הרשמית, בפועל אנו עדים בשנים האחרונות לשינויים ניכרים במדרג השלטון הישראלי ולהיווצרותה של מערכת שלטונית מרובת מוקדים ומשתתפים (בן-אליא 2005). בין היתר, השלטון המקומי בישראל נעשה גורם דומיננטי ומוביל בתחום החינוך (בן-אליא 2000), ואיכות החינוך היתה למדד מרכזי להצלחתם של ראשי רשויות. כיום רשויות מקומיות רבות מעסיקות מומחים ויועצים בתחומים פדגוגיים המשקים, ולעתים חופפים, לאלו שעוסק בהם משרד החינוך, ואף מייסדות מערכות יישוביות של אמות מידה והערכה (Gibton 2011). ניסיונותיה של המדינה לנהל את השירותים הציבוריים באופן ריכוזי, בעוד שהמציאות מציגה מארג רשתי, חושפים את חולשתם של מנגנוני הרגולציה והפיקוח ההיררכיים (בן-אליא 2005). לפיכך נדרשת חשיבה מחודשת על הסדרה ויצירה של מנגנוני תיאום שיקדמו הלימה בין הדרגים בתחומי מדיניות, אינטרסים ופעולות ארגוניות.

**מרכז, ביזור ויחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי**

את דפוסי חלוקת הסמכות והאחריות בין דרגי השלטון מעצבות תפיסות של מרכז וביזור (ענבר וחושן 1997). תפיסות אלה אפשר להציב על שני צירים עיקריים (Walker 1972): הציר הפוליטי והציר האדמיניסטרטיבי. הציר הפוליטי מורה באיזו מידה הועברו סמכויות לציבור המקומי, ובאיזו מידה נתונה בידי בחירת הנציגים המנהלים את המערכת המקומית. הציר האדמיניסטרטיבי מורה באיזו מידה נתונות סמכויות הניהול בידי דרג הניהול המקומי (ענבר וחושן 1997). שילוב הצירים יוצר מבחר יחסים של ביזור-מרכז (ראו תרשים 1), ואלה משמשים בסיס לדגמי ממשל בזירה המדינתית.

**תרשים 1: יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי כמוגדרים על פי הציר הפוליטי והציר האדמיניסטרטיבי**

**ציר פוליטי**

| מוקד בדרג המרכזי                    | מוקד בדרג המקומי                    |  |
|-------------------------------------|-------------------------------------|--|
| ביזור אדמיניסטרטיבי<br>ומרכז פוליטי | ביזור מלא                           | מוקד בדרג המקומי<br><b>ציר אדמיניסטרטיבי</b> |
| מרכז מלא                            | מרכז אדמיניסטרטיבי<br>וביזור פוליטי | מוקד בדרג המרכזי                             |

רזין (2003) מציין שלושה דגמים של יחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי:

1. **מדינת הרווחה הריכוזית** – השלטון המקומי משמש זרוע ביצועית של השלטון המרכזי ואחראי לספק את השירותים הציבוריים מטעמו (הכנסת 2003). דגם זה מייצג במידה רבה מצב של מרכז מלא. מערכות השלטון המקומי בהולנד, בבריטניה ובצרפת הן דוגמאות לדגם זה, מאחר שמתקיימת בהן ריכוזיות תקציבית גבוהה בדרג הארצי ואוטונומיה פוליטית מוגבלת ברמה המקומית (רזין 2003). רזין מציין שלדגם של מדינת הרווחה הריכוזית עשוי להיות יתרון בתחום השוויון מאחר שקל יותר להוביל בו מדיניות הקצאת משאבים המפצה על הבדלים בהכנסות העצמאיות של רשויות. אך יתרון זה עלול להתבטל בחברה בעלת רמת פיצול גבוהה, שבה הפוליטיקה הארצית מושפעת משיקולים סקטוריאליים.
2. **המדינה המופרטת** – השלטון המקומי ממלא תפקיד שולי, והשלטון המרכזי משמש רגולטור על השירותים שהופרטו לידי מלכ"רים וגופים מהמגזר הפרטי. דוגמה קלאסית לדגם זה היא ארצות הברית: בממשל העצמי האמריקאי יש לשלטון המקומי תפקיד מצומצם יותר

בהשוואה למדינת הרווחה, אך הרשויות בו הן בעלות אוטונומיה פוליטית וכלכלית נרחבת. בדגם זה רשויות מוקמות ביוזמה מקומית, ולכן הן נסמכות בעיקר על עצמן ועל תושביהן בהתמודדות עם הצרכים והבעיות הכלכליות שלהן (שם).

3. **המדינה המבוזרת** – האוטונומיה, הסמכויות ותחומי האחריות הואצלו מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. דגם זה מייצג ביזור מלא. גם בו (כמו בדגם 2) ייתכנו תהליכי הפרטה ושיתופי פעולה עם גופים מהמגזר הפרטי ומהחברה האזרחית, אך השלטון המקומי הוא הנושא באחריות לניהול ולתפעול של השירות הציבורי באמצעות הרשת הבין-מגזרית.

רזין (שם) מזהה בדגם המדינה המבוזרת את הדגם המתאים ביותר להקשר החברתי-כלכלי של ישראל כיום. לדבריו, השינויים שחלו במציאות החברתית-פוליטית בישראל, שנעשתה מפוצלת ומבוזרת במידה גבוהה, אינם מאפשרים עוד ליישם את דגם מדינת הרווחה. לתפיסתו, דגם המדינה המבוזרת מטיל על הרשויות המקומיות את האחריות השוטפת לספק את השירותים הציבוריים, ועל השלטון המרכזי את האחריות לקדם יעדים לאומיים כגון צמצום פערים חברתיים-כלכליים ופיקוח על רשויות כושלות.

#### **מבט בינלאומי על מבנה ורגולציה ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בתחום החינוך**

רגולציה נועדה לכוון ולווסת פעילות בתחום מסוים מתוך שאיפה לקדם התנהגויות רצויות ולמנוע התנהגויות הנתפסות כשליליות (Mitnick 1980). הן במדינת הרווחה הריכוזית והן במדינה המבוזרת מתקיימת רגולציה של השלטון המרכזי על פעולות השלטון המקומי, אך במדינה הריכוזית הרגולציה ישירה, ואילו במדינה המבוזרת קיימים דפוסים רגולטיביים עקיפים. הבדל זה נובע מכך שבמדינה הריכוזית השלטון המרכזי אינו רק קובע המדיניות, אלא אחראי גם להוציאה אל הפועל, ולכן אמצעי השליטה שהוא נוקט הם ביורוקרטיים-היררכיים, ואילו במדינה המבוזרת יש פיצול מבני בין קובעי המדיניות למבצעה.

ביזור הוא תהליך שבו הסמכות ותחומי האחריות נודדים מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות. בתחום החינוך, הסמכויות ותחומי האחריות מקיפים קשת רחבה של נושאים, ובעיקר נושאים פיננסיים, ענייני כוח האדם ועיצוב תוכנית הלימודים (Kim 2005). הסמכות הכלכלית עשויה לכלול סמכות מיסוי, דהיינו סמכות לגבות כספים מתושבים ולהקצותם. במערכת ריכוזית מאוד השלטון המרכזי אוסף את ההכנסות ממסים ומקצה את המשאבים הדרושים לחינוך ללא כל התערבות של השחקנים המקומיים. ביזור סמכויות כלכליות מאפשר לרשויות מקומיות להחליט כמה לגבות מהתושבים וכמה להוציא מהתקציב לטובת חינוך על פי העדיפות שנותנים התושבים לתחום זה. חשוב לציין שכאשר קיים פער חברתי-כלכלי בין הרשויות, הסמכות המקומית בתחום הכלכלי עלולה לקדם אי-שוויון בין בתי ספר. לפיכך במצב של ביזור נחוץ מנגנון מסבסד ברמה הארצית שיטפל בכשל זה ויעביר משאבים מהרשויות העשירות לרשויות העניות.

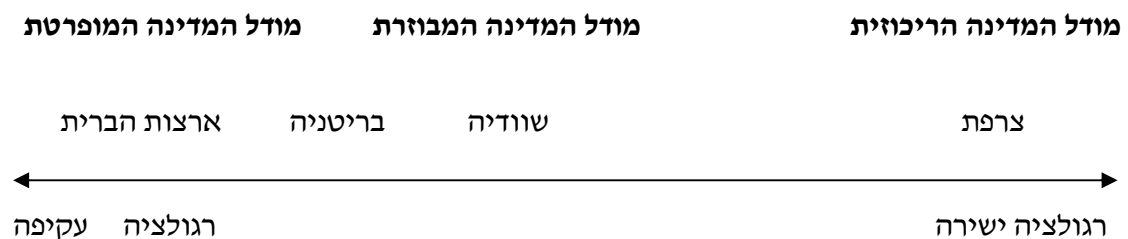
סמכות חשובה אחרת במערכת החינוך היא ניהול כוח אדם, כלומר הסמכות לשכור ולקדם עובדים ולקבוע את שכרם. בדגם מדינת ריכוזי ההחלטות בעניינים אלה מתקבלות בשלטון המרכזי, וכך מושגת אחידות יחסית בכישורי הסגל החינוכי. ואולם, דגם זה מותיר סמכויות תמריץ מועטות בידי מנהלי בתי ספר, ועל פי רוב הם נותרים בלא יכולת להשפיע על

העסקת המורים ועל תגמולם. גם מינוי מנהלים על ידי השלטון המרכזי מחליש את ההשפעות של השלטון המקומי ושל הקהילה על ניהול בתי הספר.

אשר לעיצוב תוכנית הלימודים, במודל המדינה הריכוזית מונהגת בדרך כלל תוכנית לימודים אחידה שנועדה לקדם יעדים לאומיים, והיא מצמצמת במידה רבה את היכולת להתאים את תכני הלימוד לקהילה המקומית, לערכיה ולתרבותה.

כדי להדגים את האופן שבו מרכז, ביזור ורגולציה שלובים זה בזה ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי במערכות חינוך, יתוארו בחלק הבא בקווים כלליים מערכות חינוך של ארבע מדינות: צרפת, שוודיה, בריטניה וארצות הברית. שינוי מבני של ביזור מחייב שינוי בדפוסי הבקרה ומעבר מפיקוח הממוקד בתהליך החינוכי לפיקוח הממוקד בתוצאות (יוסטמן 2007). כפי שיתואר להלן, מערכת החינוך הריכוזית בצרפת מציגה דגם של **רגולציה ישירה** על פעולות השלטון המקומי (המתמקדת בתהליכים), ושלוש המדינות האחרות הן מדינות מבוזרות ומופרטות שהנהיגו **רגולציה עקיפה** (המתמקדת בתוצאות, כגון אמות מידה ומבחנים ארציים). תרשים 2 מתאר את מיקום המדינות על הרצף שבין רגולציה ישירה לעקיפה:

## תרשים 2: מיקום המדינות על ציר אופי הרגולציה



רגולציה ישירה (הידועה גם בכינוי "ציווי ושליטה") מתאפשרת כשקיים מבנה מוגדר שבו מתקיימים קשרים הדוקים בין היחידות. היא מתבססת על כלים ביורוקרטיים-היררכיים ממוקדי תהליכים ארגוניים וממעטת להשתמש בתמריצים. מכאן שיכולתה לעודד תהליכים חדשניים מוגבלת, שכן שהיא מקדמת רק יוזמות שמקורן בראש ההיררכיה (Downing & White 1986). מנגד, רגולציה עקיפה מתאפשרת כשקיים מבנה רשתי שבו החיבורים בין היחידות רופפים. היא מתבססת על כלים ממוקדי תוצאות ועושה שימוש נרחב בתמריצים. יכולתה לעודד תהליכים חדשניים נחשבת רבה, משום שהיא נותנת אוטונומיה ביצועית רחבה לגורמי השטח.

### צרפת

מערכת החינוך בצרפת נחשבת ריכוזית במיוחד ומחולקת לשלוש רמות: רמת המרכז, רמת המחוז והרמה המקומית (Weidman 2001). כל רמה ממלאת תפקידים אחרים. כדי להקל על הניהול איחד השלטון המרכזי הצרפתי 95 מחוזות מינהליים לכדי 29 מחוזות חינוך. משרד החינוך הוא בעל הסמכות המרכזית, והוא משתמש במחוזות החינוך, במפקחים של המחוזות ובמועצות החינוך העירוניות כדי למלא את תפקידיו. ראש מחוז החינוך והמפקחים הם נציגי משרד החינוך בשטח, ואת ראשי מחוזות החינוך ממנה שר החינוך.



סמכויותיו של ראש מחוז החינוך בצרפת הן: (א) יישום מדיניות – יישום ההחלטות של שר החינוך ודיווח ישיר לשר על המתרחש במחוז. כמו כן, הוא אחראי לפקח על יישום כל החוקים והתקנות הלאומיים; (ב) תפעול בתי הספר – הבטחת פעולתם התקינה של בתי הספר, בניית בתי ספר וקביעת מיקומם על פי המדיניות של משרד החינוך; (ג) פיקוח כלכלי – בדיקה ואישור של כספים שהוקצו לחינוך מטעם מושל המחוז המינהלי; (ד) פיקוח על בתי הספר – פיקוח על ההוראה, על עניינים מינהליים ועל עניינים פיננסיים ברמת בית הספר; (ה) ביקורת – עריכת בדיקות ומינוי ועדות בדיקה; (ו) קשר עם בעלי עניין – ניהול מגעים והתייעצויות עם גורמים קהילתיים במחוז המינהלי; (ז) הערכה – הערכת הישגי התלמידים בחינוך העל-יסודי באמצעות מבחנים לאומיים; (ח) כוח אדם – אחריות למינוי ולהכשרה של מורים.

### שוודיה

עד 1980 היתה מערכת החינוך השוודית מהריכוזיות בעולם, אך כיום יש לבתי ספר בשוודיה אוטונומיה רחבה יותר מרוב המדינות בנושאים כמו ארגון ההוראה, בחירת תכנים ושיטות הוראה וקביעת גודל הכיתה. שינוי זה נוצר כתוצאה מאסטרטגיה המשלבת האצלת סמכויות, הפרטה וניהול על פי יעדים ותוצאות (Lundahl 2005). שוודיה היא מדינת רווחה חזקה שבה המדינה נושאת תפקיד פעיל באספקת שירותים חברתיים וחינוך. כמו כן, שוויון בחינוך הוא ערך מרכזי במדיניות השוודית (Daun 2004). בעקבות השפל הכלכלי של שנות השבעים הציגה שוודיה ב-1980 שלוש יוזמות עיקריות בתחום המינהל הציבורי: (א) ביזור גופים מינהליים והעברת סמכויות של המדינה לרשויות המקומיות; (ב) הפרטה של מפעלים ציבוריים; (ג) צמצום ההוצאות הציבוריות. יוזמות אלה השפיעו עמוקות על מערכת החינוך השוודית.

בשנת 1980 הונפק מדריך לתוכנית הלימודים הלאומית המפרט ניהול על פי יעדים ואמות מידה קבועות. בשנת 1989 הועברה האחריות להעסקת מורים מהמדינה לרשויות המקומיות. בשנת 1993 החלו הסובסידיות הממשלתיות לרשויות מקומיות לעבור כתקציב כולל בלי ייעוד לפרויקטים מסוימים, וכך הורחבה עצמאותן של הרשויות. השלטון המרכזי מתמקד בהגדרת יעדים לאומיים ובטיפול בסוגיות של שוויון, ובתי ספר קיבלו אוטונומיה להחליט מהן מטרות ההוראה ואיך לארגן אותה. ההכשרה הראשונית של המורים היא באחריות המדינה, אך האחריות לפיתוח המקצועי שלהם נתונה בידי הרשויות המקומיות.

ביזור הסמכויות לווה במעקב הדוק אחר תוצאות ובמנגנוני אקאונטביליות (דיווח והסבר כלפי מעלה). כל רשות מקומית צריכה להציג לבתי הספר שלה תוכנית המפרטת כיצד יעמדו ביעדים הלאומיים, וכל בית ספר צריך להציג תוכנית פעולה תואמת לזו של הרשות. בכל שנה הרשויות המקומיות נדרשות לספק דוח איכות לסוכנות הלאומית לחינוך (The National Agency for Education). האחריות להערכה, פיקוח ופיתוח נמצאת בידי הרשות המקומית, אך התלמידים נבחנים בבחינות ארציות בכיתות ה-ו ו-ט (Daun & Siminou 2005).

### בריטניה

המערכת הבריטית נחשבת מבוזרת. כיום יש בבריטניה 152 רשויות חינוך מקומיות (local educational authorities) ועוד 22 רשויות חינוך מקומיות בוויילס, והן אחראיות על ניהול ואספקה של החינוך במרחב הגיאוגרפי שלהן. רשויות החינוך המקומיות מקבלות מימון מהשלטון

המרכזי ומהרשויות המקומיות. כוחן של רשויות החינוך היה במידה רבה בלתי-מוגבל עד סוף הרבע השלישי של המאה ה-20, אך בשנות השמונים עברה המערכת הבריטית רפורמה עמוקה (Wolf 2004). לפני הרפורמה התאפיינה המערכת בביזור פדגוגי בתחומי עיצוב תוכנית הלימודים ושיטות ההוראה, ובמרכז אדמיניסטרטיבי בתחומי הבנייה, התחזוקה והציוד של בתי הספר (Turner 2004). בשנות השבעים עלו לשלטון השמרנים, אשר ראו במאפיינים אלה מכשול בדרך לשיפור החינוך (Daun 2004). לכן פעלו להלאמת עיצוב תוכנית הלימודים מחד גיסא, ולביזור ניהול בתי הספר על ידי יצירת מעין שוק חינוכי מאידך גיסא. בשנת 1980 קיבלו ההורים את היכולת לבחור בית ספר במערכת הציבורית. בשנת 1988 קבע חוק הרפורמה בחינוך שהסמכות לקבוע תוכנית לימודים תולאם, ושתונהג תוכנית לימודים ארצית. עוד נקבע בחוק שהאחריות הכלכלית להעסקה ולפיטורין של מורים תועבר לבתי הספר, ושהשוק החינוכי ימותן על ידי סוכנויות רגולטוריות לא ממשלתיות.

עם הסוכנויות הרגולטוריות שהוקמו נמנית הרשות לכישורים ולפיתוח תוכניות לימודים (The Qualifications and Curriculum Development Agency), וכן הרשות לאמות מידה בחינוך (The Office for Standards in Education), האחראית לפיקוח על פעולתם של בתי הספר (Wolf 2004). המפקחים של השלטון המרכזי בודקים את רשויות החינוך המקומיות ומעריכים אותן. בין רשויות החינוך המקומיות לבתי הספר ניצבים גופים המנהלים את בתי הספר (school governing bodies), שכל אחד מהם אחראי ל-9–20 בתי ספר. הגופים מורכבים מנציגי הורים, נציגי רשות החינוך המקומית, מורים ונציגי בתי הספר.

#### **ארצות הברית**

מערכת החינוך בארצות הברית היא אחת המבוזרות ביותר בקרב המדינות המפותחות. כיום – אחרי ארגון מחודש ואיחוד מחוזות – קיימים בארצות הברית כ-14,000 מחוזות חינוך (educational school districts) (USCB 2011). כל מחוז אחראי לניהול החינוך במרחב גיאוגרפי מסוים, וגודלו של המרחב אינו קבוע. מחוז החינוך המקומי ממונה על יישום חוקי החינוך של המדינה ועל פיתוח המטרות החינוכיות של המחוז. למחוז החינוך סמכויות בתחומים רבים: (א) בתחום הפיננסי המחוז יכול לגייס כספים על ידי הטלת מסים מקומיים בלא תלות במוסדות אחרים, אך ההחלטה חייבת לזכות לתמיכה במשאל עם; (ב) בתחום כוח האדם המחוז אחראי לבחור מורים ומנהלים וממונה על העסקתם. כמו כן, הוא אחראי להדרכת העובדים ולפיקוח עליהם; (ג) בתחום תוכנית הלימודים המחוז אחראי לתכנן את הלימודים בגבולותיו על פי חוק המדינה ולאשר ספרי לימוד.

מחלקות חינוך מדינתיות (state education departments) מפקחות על המחוזות מבחינת ניהול, רישוי מורים ואמות מידה למתקנים, אך מותירות להם אוטונומיה רחבה בקביעת גודל התקציב והקצאתו, העסקה ופיטורים של מורים, בניית בתי ספר חדשים ועיצוב תוכנית הלימודים. את המחוז מנהלת בדרך כלל ההנהלה המקומית של בתי הספר (local school board), שחבריה נבחרים ישירות על ידי התושבים. ההנהלה ממנה מפקח בית ספרי, והוא מנהל את המערכת באמצעות סמכויות כוח האדם שלו, המאפשרות לו לבחור אילו מנהלים ומורים להעסיק. ההנהלה גם מאשרת את התקציב, ורוב ההכנסות מגיעות מתשלומי ארנונה של

התושבים. בבתי הספר נאכפת באדיקות הדרישה שהתלמידים יתגוררו בגבולות המחוז, ולכן נוצרים על פי רוב הומוגניות חברתית-כלכלית בתוך המחוז ואי-שוויון בין מחוזות.

### תמונת המצב של יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בתחום החינוך בישראל

מקום המדינה ועד היום מתפקדת מערכת החינוך הישראלית כבירוקרטיה ריכוזית ( Nir & Inbar 2003). ברוב המדינות הדמוקרטיות בוצעו בעשורים האחרונים רפורמות במעמד השלטון המקומי ובסמכויותיו מתוך הכרה בחשיבותו, אך בישראל לא בוצעה רפורמה כזאת (הכנסת 2004). מעמד השלטון המקומי הוא נושא לדיון ציבורי עוד מימי ייסוד המדינה: כבר בכנסת הראשונה עלו טענות שפקודת העיריות שהנהיג השלטון המנדטורי אינה מתיישבת עם אתגרי השלטון המקומי בחברה מודרנית, ושהיא נושאת השפעות שליליות על אופיו הדמוקרטי של השלטון המקומי (הכנסת 2003). כיום השלטון המקומי אחראי לספק שני סוגי שירותים (הכנסת 2004): ממלכתיים (בעיקר בתחומי החינוך והרווחה) ומקומיים (בעיקר בתחומי הניקיון והתברואה, הביוב והתכנון העירוני). אחד השירותים החשובים שדרכם נוגעים השלטון המרכזי והשלטון המקומי בחיי היומיום של רוב האזרחים הוא החינוך.

מאז ימיה הראשונים של ישראל מחזיק משרד החינוך באחריות הכוללת להפעלת מערכת חינוך חובה במישור הפדגוגי (תוכניות לימוד ופיקוח), במישור המינהלי (מינוי מנהלים ועובדי הוראה), במישור התפעולי-כספי (מממן ראשי של הפעלת בתי הספר) ובמישור התפעולי-פיזי (מימון בניית מוסדות) (בן-אליא 2000). הרשות המקומית, לעומת זאת, מחויבת לדאוג לבניית מוסדות חינוך ולתחזוקתם, לרישום תלמידים ולהפעלת הסדירה של מערכת החינוך היישובית (חוק לימוד חובה, התש"ט-1949).<sup>1</sup> לפיכך היה מעמדו של השלטון המקומי בתחום החינוך מצומצם ומוגבל במשך שנים ארוכות (ועדת דברת 2005). בעייתיות זו בלטה בעיקר בחינוך היסודי, שבו שהשלטון המרכזי הוא הבעלים והמעסיק של סגל ההוראה (Volansky 2010), לעומת רוב בתי הספר העל-יסודיים שבהם הרשויות המקומיות הן הבעלים והמעסיקות של המנהלים והמורים (Gibton 2011). ואולם, מאמצע שנות השבעים, עם הנהגת בחירות ישירות ברשויות המקומיות, חל שינוי בסטטוס-קוו, ותחום החינוך החל לתפוס מקום מרכזי בשיח הפוליטי המוניציפלי (שם). מגמה זו הובילה לשינוי במערך הכוחות הפוליטי ולהשפעה גוברת של השלטון המקומי על החינוך. כך, כבר שלושה עשורים עומדת בלא פתרון סוגיית חלוקת העבודה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מבחינת סמכות, אחריות ומשאבים בתחום החינוך (בן-אליא וכנעני 1996).

מצב מעורב מעין זה – שבו האחריות הפוליטית מבוזרת לשלטון המקומי אך הסמכות האדמיניסטרטיבית מרוכזת בידי השלטון המרכזי – יוצר מציאות מורכבת למובילי מערכות החינוך ביישובים (יאיר 2009): משרד החינוך פועל הן כגורם מטה המעצב מדיניות ומפקח על ביצועה והן כגורם ביצועי. דואליות זו עודדה את היווצרותן של מערכות ביצוע חופפות בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי ויצרה הקבלה ניהולית ביניהן. היא גם מייצרת מעצם טיבה ניגודי אינטרסים ומקשה על מערכת החינוך לעצב מדיניות קוהרנטית (בן-אליא וכנעני 1996). כמו כן, תהליכי קבלת ההחלטות במשרד נתקלים פעמים רבות בצווארי בקבוק ומתנהלים באטיות,

<sup>1</sup> לסקירה היסטורית מקיפה של התפתחות דפוסי הארגון והניהול של מערכת החינוך הישראלית ראו וולנסקי 2000.

בניגוד לדינמיות של ההתנהלות ברשויות המקומיות (אגף תכנון 2001). זאת ועוד, המשרד מתקשה לאכוף את מדיניותו משום שאינו נוקט מדיניות המשתפת את הרשויות המקומיות ואת ציבור ההורים בתהליכי קבלת ההחלטות (בן-אליא וכנעני 1996).

הכפילות הנוצרת בין משרד החינוך לרשויות המקומיות אינה רק סוגיה של תיאום אלא גם של אפקטיביות, משום שהיא יוצרת מצב שמנהלי בתי ספר מתקשים לפעול בתוכו:

טשטוש תחומים בין הרשות, המחוז והשלטון המקומי ומערכות יחסים מורכבות יוצרות חסמים בין המטה לבין בתי הספר. המחוז קובע מדיניות ומעצב אותה באמצעות השפעתו על תרגום ההוראות הכלליות לפרוייקטים, פעילות ולמבנה תקציבי. תפקיד זה של קביעת מדיניות נוסף לתפקידי הפיקוח וההדרכה ומטיל עומס כבד על המחוזות. בתוך שדה הפעילות של המחוז פועלות רשויות מקומיות בעלות רמת מיסוד ויכולת גיוס משאבים שונה. מחלקות החינוך, ובעיקר החזקות שביניהן, משמשות שחקנים עתירי עוצמה השואפים בעת ובעונה אחת לבצע את מדיניות המשרד אך גם לעצב את מערכת החינוך המקומית בהתאם להשקפתם. המורכבות ויחסי הגומלין המסורבלים בין המטה, המחוז והרשות המקומית משתקפים ברמה הבית ספרית שבה מנהלים מתקשים לפעול ביעילות עקב הצורך לתת מענה לדרישותיהן של מספר "אדונים". (מכון מנדל 2004)

כפילות המנגנונים בין הדרגים יוצרת סתירות בנהלים, בתוכניות ובלוחות הזמנים, זורעת בלבול בקרב מנהלי בתי ספר ומעמידה אותם במצבים הדורשים מהם לתמרן בין שלל נאמנויות (אגף תכנון 2001).

היבט אחר שמחמיר ככל שמתרחבת מעורבותן של הרשויות המקומיות בחינוך הוא אי-שוויון חברתי. אף שהחובה החוקית לקיים חינוך חובה ולממן את פעילותם של בתי הספר מוטלת במשותף על הממשלה ועל הרשות המקומית, הרי שתקצוב משרד החינוך, שאמור להיות בהיקף של 75% מעלות החינוך המקומי, מגיע בסופו של דבר רק ל-50%-60% מהעלות הנדרשת, ולכן תלמידים ממקומות מגורים שונים זוכים לסל חינוך שונה (בלנק 2004). במציאות של פערים ניכרים במצב הכלכלי של רשויות מקומיות, בתי ספר ברשויות עשירות זוכים לתקצוב גבוה יותר מזה של בתי ספר ברשויות עניות (שם), ונוצרים פערים מקבילים בכמות ובאיכות של תוכניות הלימוד, התשתיות והציוד (Gibton 2011).

מערכת מושגית: רגולציה, אוטונומיה ואמון ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בתחום החינוך

מחקרם של מקגין וולש (McGinn & Welsh 1999) בחן אילו החלטות התקבלו בכל אחד מארבעת דרגי הממשל (שלטון מרכזי, דרג ביניים עליון, דרג ביניים תחתון<sup>2</sup> ובית הספר) בהקשר של מערכת החינוך הציבורית ב-14 מדינות החברות ב-OECD.<sup>3</sup> ממצאיהם הראו שהשלטון המרכזי עוסק בעיקר בסוגיות של ארגון ההוראה; דרג הביניים העליון עוסק בעיקר בתכנון ומבנים; דרג הביניים התחתון עוסק בעיקר בהקצאת משאבים ובנושאי כוח אדם; ובתי הספר מקבלים החלטות בכל התחומים, ובעיקר בארגון ההוראה. ההתפלגות שגילו במחקרם מפורטת בלוח 1.

#### לוח 1: התפלגות קטגוריות ההחלטה ב-14 מדינות החברות ב-OECD

| קטגוריית ההחלטה | שלטון מרכזי | דרג ביניים עליון | דרג ביניים תחתון | בית הספר |
|-----------------|-------------|------------------|------------------|----------|
| ארגון ההוראה    | 28          | 2                | 5                | 65       |
| תכנון ומבנים    | 23          | 27               | 22               | 28       |
| נושאי כוח אדם   | 15          | 20               | 29               | 36       |
| הקצאת משאבים    | 4           | 10               | 38               | 47       |

הערה: תא המסומן באפור מציין דרג שבו התקבלו יותר מ-25% מההחלטות בקטגוריה.

מקגין וולש בחנו גם מהו אחוז ההחלטות המתקבלות בכל דרג בכל אחת מהמדינות שנבדקו במחקר. הממצאים מוצגים בלוח 2.

#### לוח 2: שיעור ההחלטות שהתקבלו בכל דרג ב-14 מדינות החברות ב-OECD

| מדינה     | שלטון מרכזי | דרג ביניים עליון | דרג ביניים תחתון | בית הספר |
|-----------|-------------|------------------|------------------|----------|
| אוסטריה   | 28          | 26               | 8                | 38       |
| בלגיה     |             | 25               | 50               | 25       |
| דנמרק     | 15          |                  | 44               | 41       |
| פינלנד    | 13          |                  | 47               | 40       |
| צרפת      | 33          | 36               |                  | 31       |
| גרמניה    | 7           | 18               | 42               | 33       |
| אירלנד    | 19          |                  | 8                | 73       |
| ניו זילנד | 29          |                  |                  | 71       |

<sup>2</sup> דרג הביניים התחתון הוא המחוז, הרשות המקומית או התאגיד האזורי; דרג הביניים העליון הוא השלטון המדינתי, השלטון הפרובינציאלי האזורי או הדרג המבוזר של השלטון המרכזי.

<sup>3</sup> אוסטריה, בלגיה, דנמרק, פינלנד, צרפת, גרמניה, אירלנד, ניו זילנד, נורווגיה, פורטוגל, ספרד, שוודיה, שווייץ וארצות הברית.

|    |    |    |    |             |
|----|----|----|----|-------------|
| 32 | 45 |    | 23 | נורווגיה    |
| 40 |    | 3  | 57 | פורטוגל     |
| 28 | 26 | 13 | 33 | ספרד        |
| 48 | 48 |    | 4  | שוודיה      |
| 10 | 40 | 50 |    | שווייץ      |
| 26 | 71 | 3  |    | ארצות הברית |

הערה: תא ריק מציין את היעדרו של דרג זה במבנה המדינתי; תא המודגש באפור מציין דרג שבו התקבלו יותר מ-35% מההחלטות במערכת החינוך המדינתית.

מקגין וולש העמיקו לחקור את אופי ההחלטות המתקבלות בכל דרג ובחנו מהו היקף הסמכות לקבל החלטות המועברת לדרגים הנמוכים בתהליכי ביזור. במחקרם הם הגדירו שלושה מצבים: (א) אוטונומיה מוחלטת; (ב) אוטונומיה לבצע לאחר התייעצות עם רשות אחרת; (ג) אוטונומיה לבצע על פי הנחיות שקבעה רשות אחרת, בדרך כלל ברמה הגבוהה ביותר. בעקבות קידוד זה גילו שרוב ההחלטות שנבדקו במחקר אמנם קודדו כאוטונומיות, אך שליש מהן נשלטו על ידי הנחיות של השלטון המרכזי. למשל, התברר שבארצות הברית החלטות מעטות הוגדרו אוטונומיות לגמרי, ורוב ההחלטות קודדו שווה בשווה כהחלטות בהתייעצות וכהחלטות על פי הנחיות.

מחקרם של מקגין וולש מדגיש שכדי להבין את מלוא המשמעויות של דפוסי היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במדינות מבזורות, יש להבין בדיוק מאיזה סוג של אוטונומיה נהנות הרשויות המקומיות. אוטונומיה ברמת השלטון המקומי עשויה לכלול שני מרכיבים (Clark 1985): חופש להגדיר מדיניות באופן עצמאי ולבחור תחומי פעילות (**אוטונומיה יזמית** הנוצרת מביזור פוליטי), וחופש לפעול בלא התערבות של השלטון המרכזי בתוך תחומים שהוא הגדיר (**אוטונומיה תפעולית** הנוצרת מביזור אדמיניסטרטיבי). על בסיס הרכיבים שהציג קלארק מוצעת טיפולוגיה הכוללת ארבעה סוגי אוטונומיה אפשריים בשלטון המקומי. כשלשלטון המקומי יש מידה רבה של חופש בשני התחומים האלה, נוצר מצב של **אוטונומיה מקומית מלאה**. מנגד, כשהשלטון המקומי נטול חופש בשני התחומים האלה נוצר מצב של **אוטונומיה מקומית מינימלית**. כשיש אוטונומיה תפעולית נמוכה ואוטונומיה יזמית גבוהה מתקיימת **אוטונומיה מקומית פעילה**, שבה הרשויות המקומיות יוזמות פעולות בתחומים חדשים, בעוד שפעולתן בתחומים הקונוונציונליים מוגבלת. כשיש אוטונומיה תפעולית גבוהה ואוטונומיה יזמית נמוכה מתקיימת **אוטונומיה מקומית טכנית**, שבה רשויות מקומיות אינן יכולות לפעול בתחומים חדשים, אך אין בקרה הדוקה על האופן שבו הן מיישמות את הנחיותיו של השלטון המרכזי. סוגי האוטונומיה האפשריים מוצגים בתרשים 3.

### תרשים 3: סוגי אוטונומיה בשלטון המקומי

#### אוטונומיה יזמית

| גבוהה  | נמוכה   |                                   |
|--|---|-----------------------------------|
| אוטונומיה מקומית פעילה                         | אוטונומיה מקומית מינימלית (המדינה הריכוזית הקלאסית) | נמוכה<br><b>אוטונומיה תפעולית</b> |
| אוטונומיה מקומית מלאה (המדינה המבוזרת הקלאסית) | אוטונומיה מקומית טכנית                              | גבוהה                             |

את האוטונומיה של השלטון המקומי מעצב דפוס הרגולציה שמנהיג השלטון המרכזי. במדינות ריכוזיות שבהן המדינה מנהלת את שירותי החינוך ואחראית לתפעולם, ההתמקדות של השלטון המרכזי תהיה ברגולציה ישירה המתבססת על היררכיה ובירוקרטיה מתוך פיקוח הדוק על המטרות והדרכים לביצוע שהוגדרו מראש. בתחומים או נסיבות מסוימות תיתכן אוטונומיה מקומית מצומצמת כפי האדמיניסטרטיבי, לאחר שנקבעו הנחיות מפורטות לביצוע. דינמיקה זו של יחסים משקפת על פי רוב אמון אינסטרומנטלי-טכני של המדינה בגופים המקומיים. במדינות מבוזרות שבהן המדינה אחראית לקבוע מדיניות, וגופים מקומיים אחראים לספק את החינוך ולנהלו, יתמקד השלטון המרכזי ברגולציה עקיפה, המתבססת על היוועצות מאשרת של הגופים המקומיים מול שלטון המרכזי בעת קביעת מטרות וקבלת החלטות, או על מערכות תמיכה של השלטון המרכזי המסייעות לפתח אוטונומיה מלאה ברמה המקומית. דינמיקה זו של יחסים משקפת אמון יסודי של המדינה בגופים המקומיים. במדינות מופרטות שבהן המדינה אחראית לקבוע מדיניות, וגופים פרטיים אחראים לספק את החינוך ולנהלו, יתמקד השלטון המרכזי ברגולציה שוקית המסדירה את ההתקשרויות בין צרכני השירות לספקי החינוך הפרטיים. במודל זה אמון אינו רלוונטי לאפיון היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בתחום החינוך, משום שבכוונה לא הובנו בו יחסי תלות בין דרגי השלטון. לוח 3 מתאר מבנים שונים של יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי במונחים של סוג האוטונומיה וסוג הרגולציה:

לוח 3: סוגי הרגולציה והאוטונומיה במגוון מערכות יחסים של שלטון מרכזי-שלטון מקומי

|   |  |  |       |   |       |                            |
|---|--|--|-------|---|-------|----------------------------|
| <b>מבנה היחסים</b><br>מאפיינים של מבנה היחסים |  | <b>מודל המדינה הריכוזית</b><br>רגולציה ישירה |       | <b>מודל המדינה המבוזרת</b><br>רגולציה עקיפה |       | <b>מודל המדינה המופרטת</b> |
|   |  | ←-----→                                      |       |   |       |                            |
| <b>סוג הרגולציה שמפעיל השלטון המרכזי</b>      |  | היררכית                                      | טכנית | דיווחית-ייעוצית                             | תומכת | שוקית                      |
| <b>סוג האוטונומיה ברמת השלטון המקומי</b>      |  | מינימלית                                     | טכנית | פעילה                                       | מלאה  | מלאה                       |
| <b>סוג האמון המאפיין את היחסים</b>            |  | ←-----→                                      |       | <b>אמון אינו רלוונטי לאפיון היחסים</b>      |       |                            |
|   |  | ←-----→                                      |       | <b>אמון יסודי</b>                           |       | <b>אמון אינסטרומנטלי</b>   |

**הצעה למערכת רגולטיבית תומכת בתחום החינוך במדינות מבוזרות**

**מדוע נדרשת אוטונומיה מקומית מלאה לדרגי השטח בתחום החינוך?**

אתגרים חינוכיים מאופיינים מעצם טיבם במורכבות ובריבוי ממדים ודורשים מענים המתחשבים בשונות (ענבר 2000). לפיכך אוטונומיה נדרשת בראש ובראשונה כדי לקדם חדשנות חינוכית באמצעות למידה, התנסות ומציאת פתרונות בשטח (Giles & Hargreaves 2006). הניסיון מלמד פעם אחר פעם שיוזמות חדשניות שהתחילו כרפורמות גדולות התפוגגו והותירו אחריהן שינויים מעטים בלבד (Cuban 1990). נטען אפוא שחדשנות בחינוך צריכה לצמוח במידה רבה מהיוזמה המקומית, ושיש לעודד אותה בזהירות ולהעניק לה תמיכה מתמדת (Eyal & Inbar 2003). כמו כן, היא חייבת לקבל תמיכה ולגיטימציה מהדרגים הגבוהים כדי שתאריך ימים ותטביע את חותמה. עם זאת, אי-אפשר להתעלם מכך שבכל מדינה מבוזרת יש הבדלים ניכרים בין היחידות המקומיות ברמת הבשלות המוסדית שלהן להתמודד עם אוטונומיה מלאה.

לפיכך, בבסיס הצעה זו ניצבת התזה שמדינה מבוזרת צריכה להציג מגוון מערכות רגולטיביות תומכות שיעמדו בשני תנאים: (א) ישקפו את ההכרה שהיכולת המוסדית לקדם חדשנות מתפתחת בשלבים; (ב) ייצגו תמונה מקיפה של מגוון האתגרים שהרשויות המקומיות צריכות להתמודד אִתם.

מאחר שסביבה ארגונית עשויה לעכב או לטפח חדשנות, תפקידה המרכזי של המערכת הרגולטיבית התומכת הוא ליצור סביבה המאפשרת למערכת החינוך המקומית לאמץ התנהגויות

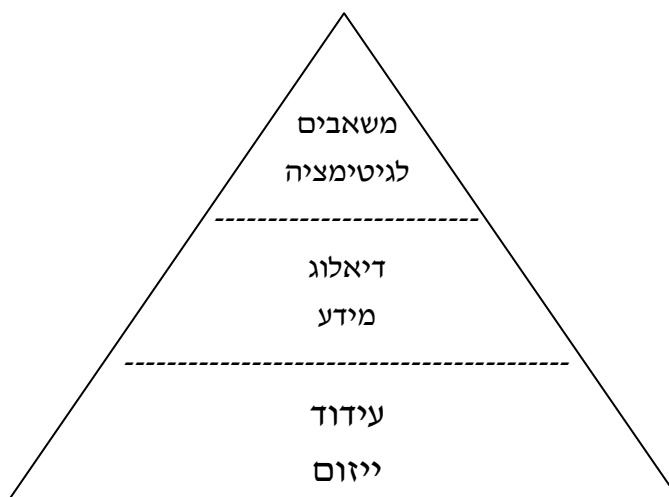


מכוונות יוזמה וחדשנות (Inbar 1996). בהתבסס על קונספטואליזציה קודמת שגיבש ענבר (שם), מוצעים שלושה סוגים של מערכות רגולטיביות תומכות: טיפוח (nursing), סיוע (facilitating) והעצמה (empowerment). כל אחת משלוש המערכות מציגה תרבות פעולה שמסוגלת להכיל את הנסיבות שבהן ניתנה האוטונומיה ומדגישה תפקודים אחרים של הרשויות המקומיות שמולן היא פועלת.

**שלוש מערכות רגולטיביות תומכות בתחום החינוך**

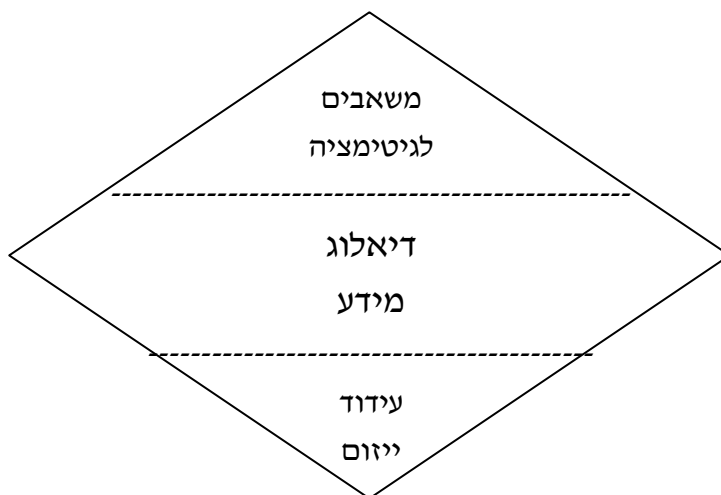
תרשימים 4–6 מתארים את מאפייני המערכות הרגולטיביות התומכות של השלטון המרכזי ברשות המקומית ומפרטים את המידה שבה המערכת המוצעת נועדה לתת מענה לצרכים הדומיננטיים של הרשות (ייזום, מידע, לגיטימציה) ואת התפקודים שהמערכת התומכת מדגישה (עידוד, דיאלוג, משאבים).

**תרשים 4: מערכת רגולטיבית תומכת מסוג טיפוח**



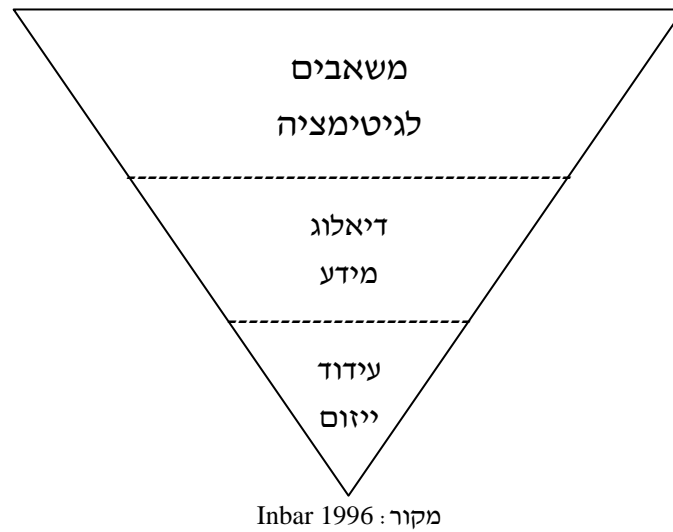
מקור: Inbar 1996

**תרשים 5: מערכת רגולטיבית תומכת מסוג סיוע**



מקור: Inbar 1996

## תרשים 6: מערכת רגולטיבית תומכת מסוג העצמה



כפי שאפשר לראות בתרשימים, כל אחת ממערכות הרגולציה התומכות – טיפוח, סיוע והעצמה – חייבת להתעמת עם כל הצרכים, אבל **בדגש שונה**, כפי שיפורט בהמשך.

### מערכת רגולטיבית תומכת מסוג טיפוח

מושגי המפתח במערכת רגולטיבית מטפחת הם עידוד וייזום. מערכת זו מבוססת על ההנחה שהרשות המקומית מוגבלת ביכולתה המוסדית לייזום, לפתח ולשמר חדשנות בלא תמיכה חיצונית הדוקה. במערכת רגולטיבית תומכת מסוג טיפוח מודגש ליווי צמוד ופיקוח שוטף לאורך כל שלבי העשייה. זהו תהליך דומה לחונכות, שבו ניתן סיוע בהגדרת בעיות ובהבהרה של אופיין המורכב (Inbar 1996). אפקטיביות הליווי כרוכה בהבנת הייחוד המקומי. מטרת המערכת הרגולטיבית המטפחת היא לבסס ביטחון עצמי של הרשות המקומית להיכנס לתהליך שינוי, כדי להפיג את החשש מפני אי-ודאות ומפני הסיכונים הכרוכים בחדשנות. בתהליך זה ניתנת תשומת לב רבה לסיוע בשלבי החיזוי, ההבנה והגדרת הציפיות ממדיניות חינוך מקומית חדשנית. עם זאת, החניכה והפיקוח הקרובים אינם צריכים להיות מלווים באיום של שליטה וביקורת (שם). ההזרחה צריכה להיות מקור של כוח ומוטיבציה ולהתקיים תוך כדי קשב לנסיבות המקומיות. הגישה הבסיסית צריכה לבקש לסייע לרשות המקומית להגיע למצב בוגר ועצמאי כדי שתפתח יכולות מוסדיות גבוהות. ברבות הזמן, מערכת מטפחת צריכה להצטמצם או לפנות את מקומה למערכת שיתופית.

### מערכת רגולטיבית תומכת מסוג סיוע

מושגי המפתח במערכת רגולטיבית מסייעת הם דיאלוג ומידע. מערכת זו מבוססת על ההנחה שלרשות המקומית יש רמה סבירה של בגרות, ושהיכולת המוסדית שלה גבוהה די הצורך לייזום ולפתח חידושים בכוחות עצמה ובלא השגחה צמודה. לרשויות המקומיות הנתמכות על ידי מערכת זו יש ביטחון לקבל על עצמן את ההובלה ולשאת בסיכונים שמציבה החדשנות. עם זאת, הן עדיין נהנות מייעוץ ומסיוע המעניקים בסיס מידע רחב כדי לשמור על חידושים לאורך זמן. במערכת רגולטיבית מסייעת מודגש הדיאלוג הנגזר מהכרה הדדית של

עצמאות ובגרות. ייזום של חדשנות יכול לעלות מבפנים או להיות מוצע מבחוץ, והפיתוח שלה יהיה מבוסס על שיתוף פעולה ועל משא ומתן (שם). סיוע הוא תהליך של דיאלוג מתמיד על הגדרת הבעיה, על המשאבים הדרושים ועל המידע הנדרש. הוא דורש הכרה בפלורליזם וביחודיות והמרה של החזון היישובי לציפיות בהירות ואופרטיביות, וכן פיתוח של חזון קוהרנטי.

#### מערכת רגולטיבית תומכת מסוג העצמה

מושגי המפתח של מערכת רגולטיבית מעצימה הם לגיטימציה ומשאבים. מערכת זו מבוססת על ההנחה שלרשות המקומית יש רמה גבוהה למדי של בגרות ויכולת מוסדית להיות מעורבת באופן עצמאי בחדשנות חינוכית: ליזום, לפתח, ליישם ולשמר אותה לאורך זמן, בלא פיקוח הדוק. עם זאת, מאחר שחדשנות אינה מתרחשת בריק חברתי, הרשויות המקומיות עדיין צריכות לגיטימציה לחדשנות המוצעת ומשאבים לתמוך בה. במערכת זו מודגש פיתוח של לגיטימציה המאפשרת חדשנות כדי למשוך את המשאבים הדרושים (שם).

#### **הובלת מערכות רגולטיביות תומכות בתחום החינוך ברמה הארצית**

חדשנות תלויה במתן מענה לכל שלושת הצרכים: עידוד, מידע ולגיטימציה. לכן שלוש המערכות צריכות להיות זמינות בעת ובעונה אחת, אך מותאמות למצב המקומי ולשינויים החלים בו (שם). ההבדל בין שלוש המערכות טמון במידת החשיבות של הצרכים. במילים אחרות, חדשנות זקוקה תמיד לייזום, למידע וללגיטימציה, ויש בה תמיד ממדים של עידוד, דיאלוג ומשאבים, אך כל רשות מקומית זקוקה לדגשים אחרים בתוך מערך זה לפי מצבה המוסדי. לפיכך, בכל מדינה מבוצרת מוצע לשלב את שלוש מערכות התמיכה הרגולטיביות זו בצד זו ולהתאימן לכל רשות לגופה.

האתגר העיקרי בקידום חדשנות הוא לבסס ולשמר רשת רגולטיבית גמישה דייה להכיל את הדינמיקה של תהליך הגישוש לקראת חידוש, אך גם עקבית די הצורך להוציא לפועל את הרעיון (שם). רשת כזו מלווה במערכת תקשורת של יחידות עצמאיות הנתמכות על ידי מערכות רגולטיביות המכוונות לקראת מטרה משותפת ומונחות על ידי ערכים משותפים. בפועל, צימוד רופף של היחידות במערכת החינוך (Weick 1976) יאפשר לרשויות מקומיות לפתח את תוכניות הלימודים שלהן, לטפח צוותי הוראה, להציג טכנולוגיה חדשה או לפתח שיטות הוראה מיוחדות באופן עצמאי ולפי צורכיהן. ואולם, במערכת בעלת צימוד רופף, כשהרשויות המקומיות הן במידה רבה עצמאיות, קשה להפיץ חידושים מוצלחים. לכן, כשהשיח הרגולטיבי ממוקד בחדשנות ולא בשליטה, חיוני לבסס מנגנון תיאום המבוסס על חילופי מידע (Inbar 1996). יש לפתח אפוא ברמה הארצית מנגנון לחילופי מידע שיפעיל את מערכות התמיכה, יסנכרן אותן זו עם זו, ובמקרים מסוימים ישמר פעולה מאוחדת של המערכת הארצית כולה. הרחבת האוטונומיה צריכה לעורר מחויבות גם מצד המיישמים, ולכן רשת תקשורת חייבת להתאים לשיח דו-כיווני.

## סקירת המלצות של ועדות וקבוצות חשיבה שעסקו ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בתחום החינוך

במרוצת השנים התכנסו כמה ועדות מקצועיות ציבוריות שניסו להתמודד עם מורכבות היחסים בין השלטון המרכזי לרשויות המקומיות בישראל, ולהמלצותיהן היו השלכות גם על תחום החינוך: ועדת זנבר (1976), ועדת קוברסקי (1986), ועדת הרמלך (1991) וועדת סוארי (1992). מלבד אלה יש לציין את ועדת דברת (2005) שמונתה כדי לבחון רפורמה כוללת בתחום החינוך ועסקה בין השאר בהבניה מחודשת של הדרגים במערכת החינוך.

ועדת זנבר הוקמה בשנת 1976 כדי לדון בענייני השלטון המקומי והגישה את המלצותיה בשנת 1981. המלצות הוועדה התבססו על ההנחה –

שהדגם החוקי המתאים ליחסי רשויות המדינה עם הרשויות המקומיות אינו דגם הייררכי [...] [אלא] פסיפס, שרשויות המדינה והרשויות המקומיות כלולות בו ומתפקדות בו יחדיו, כל אחת לפי כישוריה המיוחדים, סמכויותיה, משימותיה ותפקודיה, וכל אחת מהן מקבלת את סמכויותיה ישירות ובעקיפין מהציבור. (הכנסת 14, 2004)

ההמלצות תמכו בחיזוק מעמדו של השלטון המקומי ובהרחבת תחומי האחריות שעליהם הוא אמון והסמכויות הנלוות אליהם. בתחום החינוך המליצה ועדת זנבר שמשרד החינוך יפעל לקבוע מדיניות לאומית, לייסד תוכניות לימוד חובה ולהגדיר תבחינים (קריטריונים) להקצאת משאבים, ואילו הרשויות המקומיות יהיו אמונות על לימודי רשות ובחירה, ייזום ניסויים חינוכיים, פיתוח שיטות הוראה (סמכויות שהיו נתונות קודם לכן בידי המשרד) והקמת מזכירות פדגוגית מקומית (וולנסקי 2011).

בשנת 1986 הציעה ועדת קוברסקי לעניין מעמד העיר ירושלים ליצור מיזוג רעיוני בין יחידת המחוז של משרד החינוך ובין אגף החינוך העירוני (שם). בשנת 1989 הוקמה מינהלת חינוך ירושלים (להלן מנח"י) בהסכם בין משרד החינוך לעיריית ירושלים. מטרת הקמתה של מנח"י היתה "ריכוז האחריות והסמכות ברשות אחת שתתכנן ותבצע את החינוך בעיר, על בסיס הצרכים והחוקים, הכללים וההנחיות הנקבעים על ידי משרד החינוך והתרבות" (ירושלים, ללא תאריך). מנח"י אחראית לתכנון מערכת החינוך בירושלים ולהפעלתה בתחום הפיזי, התקציבי והחינוכי, לרבות פיתוח כוח אדם (שם).

בשנת 1991 מינו שר האוצר ושר הפנים את ועדת הרמלך לבחינת חלוקת הסמכויות ונטל המימון בנושאי חינוך ורווחה בין הממשלה לרשויות המקומיות (הכנסת 2004). דוח הוועדה (ועדת הרמלך 1992) קבע שבתחום החינוך הרשויות המקומיות מתחייבות לסכומים גבוהים מאלה שמממן משרד החינוך, משום שאין בהשתתפות הממשלה כדי לענות כראוי על הצרכים (שם). הוועדה המליצה לקבוע סל שירותי חובה לחינוך הפורמלי המפרט את מרכיבי הפעילות החינוכית שהשלטון המרכזי יישא במימונם ואת המרכיבים שהרשויות המקומיות יישאו במימונם. בעקבות המלצה זו קבע משרד החינוך בשנת 1993 את מרכיביו של סל שירותי החינוך ואת עלותו התקנית. הוועדה הוסיפה והמליצה על חלוקת סמכויות שבה הממשלה תקבע מדיניות ותפקח עליה, והאחריות המלאה לביצוע תוטל על הרשויות המקומיות או על גופים אחרים (שם). ועדת הרמלך המליצה שבטווח הזמן הקרוב והבינוני יתקיים ביזור בסיסי, ואילו בטווח הרחוק תתבצע הפרטה מוחלטת או לחלופין ביזור מלא (ענבר וחושן 1997). המלצות אלו של הוועדה, שתמכו בביזור

החינוך, בהקמת מינהלי חינוך ובהפרטת שירותי החינוך לא יושמו (מבקר המדינה 1998). כמו כן, לא הוגדלה ההשתתפות הכלכלית של הממשלה כך שתאפשר מימון מלא של שירותים חברתיים (הכנסת 2004).

ועדת סוארי הוקמה בשנת 1992 כדי לקבוע מבחנים להקצאת מענק האיזון. הוועדה הגישה את המלצותיה ב-1993 (ועדת סוארי 1993), והן אומצו על ידי הממשלה. הוועדה קבעה שיש להקצות מענקי איזון על פי מבחנים אחידים ושוויוניים. חישוב המענק יתבסס על הכנסה תקנית (בעיקר מארנונה) ועל הוצאה תקנית המאפשרת לכל רשות לתת לתושביה רמת שירותים מזערית לפחות, ולא על ההכנסות, ההוצאות והגירעון בפועל של כל רשות. נוסחאות ההוצאה התקנית וההכנסה התקנית מתחשבות במצבם החברתי-כלכלי של תושבי הרשות, כך שככל שמצבם ירוד יותר, כך נקבעת להם הוצאה תקנית גבוהה יותר והכנסה תקנית נמוכה יותר, והרשות יכולה לקבל מענק איזון גדול יותר.

ועדת דברת שבחנה בשנת 2005 רפורמה כוללת במערכת החינוך המליצה על ארגון מחודש של מערכת החינוך כולה ועל צמצומה לשלושה דרגים ניהוליים בלבד: משרד החינוך, מינהלי חינוך אזוריים (מח"א) ומוסדות חינוך. מינהלי חינוך אזוריים היו אמורים לזכות לאוטונומיה חינוכית ולסמכויות נרחבות שיבוזרו ממטה משרד החינוך. המלצה זו לא יושמה.

ארבע קבוצות חשיבה של מובילי מדיניות ואקדמאים שדנו ביחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בתחום החינוך דווקא, ביניהם נציגי משרד החינוך, הגיעו גם הם להסכמה רחבה שיש לתת אוטונומיה וסמכויות רחבות יותר לגורמים המקומיים על ידי ביזור אחריות תפעולית ממטה משרד החינוך ומהמחוזות. ארבע קבוצות החשיבה הן: באשי וגל-נור (1992), אגף התכנון במשרד החינוך (2001), תירוש ולביא (2003) ומכון מנדל (סגל בכיר במשרד החינוך) (2004). לוח 4 מציג את עיקרי ההמלצות של קבוצות החשיבה ושל ועדת דברת.

**לוח 4: עיקרי ההמלצות של קבוצות חשיבה בנושא הסדרה מחודשת של יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בתחום החינוך**

| ועדת דברת (2005)   | מכון מנדל (2004)  | תירוש ולביא (2003)        | אגף תכנון משה"ח (2001)   | באשי וגל-נור (1992)                   |                   |             |
|--|---|---------------------------|--|---------------------------------------|-------------------|-------------|
| הקמת מינהלי חינוך אזוריים (על ידי ביטול דרג המחוז ואיחוד רשויות) | העברת סמכויות נרחבות לרשויות המקומיות והפיכת דרג המחוזות לרשויות פדגוגיות מלוות | הקמת מינהלי חינוך מקומיים | הקמת מחוזות חינוך מקומיים (על ידי ביטול דרג המחוז ואיחוד רשויות) | חלוקת סמכויות חדשה בין הדרגים הקיימים | אופי השינוי המוצע | <b>כללי</b> |

| ועדת דברת (2005) | מכון מנדל (2004) | תירוש ולביא (2003) | אגף תכנון משה"ח (2001) | באשי וגל-נור (1992)    |   |                    |
|------------------|------------------|--------------------|------------------------|------------------------|---|--------------------|
| +                |                  | +                  |                        | +                      | הנהגת תקן דיפרנציאלי לתלמיד             |                    |
| +                |                  |                    |                        | +                      | הנהגת בחירת הורים                       |                    |
| +                | +                | +                  |                        | +                      | אחריות לקביעת מטרות ולתכנון ארוך טווח   | <b>משרד החינוך</b> |
| +                | +                | +                  |                        | +                      | אחריות לקביעת אמות מידה להישגים ותוצאות |                    |
| +                | +                | +                  |                        |                        | אחריות למחקר והערכה                     |                    |
| +                |                  |                    |                        | +                      | אחריות להכשרה והסמכה של סגל חינוכי      |                    |
| +                | +                |                    |                        | +                      | אחריות לקביעת תוכנית ליבה               |                    |
| +                | +                |                    |                        |                        | אחריות להערכת התפקוד של דרג הביניים     |                    |
|                  |                  |                    |                        | + עידוד על ידי תמריצים | אחריות ליעדים חברתיים (אינטגרציה)       |                    |

| ועדת<br>דברת<br>(2005)                       | מכון מנדל<br>(2004) | תירוש<br>ולביא<br>(2003)   | אגף תכנון<br>משה"ח<br>(2001) | באשי<br>וגל-נור<br>(1992) |   |                   |
|--|---------------------|----------------------------|------------------------------|---------------------------|---|-------------------|
| -<br>הרוב<br>יוזרם<br>ישירות<br>לבית<br>הספר |                     | +                          | +                            |                           | הנהגת<br>איגום<br>תקציבים                             | <b>דרג ביניים</b> |
| סמכות<br>מינהלית                             | סמכות<br>מינהלית    | סמכויות<br>מינוי<br>והעסקה | סמכות<br>מינהלית             |                           | אחריות<br>לסמכויות<br>כוח אדם                         |                   |
| +  |                     | +                          | +                            |                           | אחריות<br>לסמכויות<br>בינוי                           |                   |
|  |                     | +                          | +                            |                           | הנהגת<br>מועצה<br>ציבורית<br>מלווה                    |                   |
| +  |                     | +                          |                              | +                         | הנהגת<br>ניהול עצמי<br>(תקציבי,<br>פדגוגי<br>וארגוני) | <b>בתי ספר</b>    |
| סמכות<br>מינהלית                             |                     |                            |                              | סמכות<br>מינהלית          | אחריות<br>לסמכויות<br>כוח אדם                         |                   |
|  |                     | +                          |                              | +                         | הנהגת<br>מועצה<br>ציבורית<br>מלווה                    |                   |

## הנחות יסוד והשלכות אופרטיביות של ההצעה להסדרה מחודשת

### הנחות יסוד מקדימות לשינויים במערכת החינוך

בפרק זה מרוכזות הנחות היסוד המוצעות להסדרה מחודשת של יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי בתחום החינוך שעלו מתוך דיוני קבוצת החשיבה במכון ון ליר בירושלים בשנים 2011–2012. ההנחות מייצגות עמדות וידע של משתתפי הקבוצה, ולתפיסתם, כל פתרון מבני או ארגוני שיוצע או יעלה לדיון חייב לעמוד בהן:

1. **האחריות לספק חינוך איכותי מוטלת על כתפי המדינה** – משרד החינוך צריך להיות אמון על קביעת מדיניות ורגולציה. המשרד צריך לשמר את אחריותו הציבורית באמצעות פעולות בתחומים הבאים: קביעת אמות מידה, פיקוח על איכות החינוך, תקצוב, תכנון ארוך טווח, מחקר והערכה. כמו כן, יש להבטיח למשרד את הסמכויות הנדרשות לקיום מחויבות זו במקרה של כישלון מתמשך באספקת החינוך ברשות מקומית מסוימת.
2. **הכיתה ובית הספר צריכים להיות מוקד מאמצי הרפורמה** – יחסי הגומלין תלמיד-מורה ותלמיד-סביבה חינוכית הם לבם של תהליכי הוראה וחינוך. כיום אין איזון בין האחריות המלאה המוטלת על גורמי השטח לסמכות שבידיהם, ומשום כך כל שינוי חייב לאזן בין השתיים. הגדלת הסמכויות ברמת בית הספר תאפשר קבלת החלטות מהירה, מושכלת וגמישה הקשובה לצרכים המקומיים.
3. **איחוד סמכויות בתחומי המינהל והפדגוגיה הכרחי לקידום הצלחה חינוכית** – קיומם של שני מנגנוני פעולה, האחד של משרד החינוך והאחר של הרשות המקומית, יוצר חלוקה מלאכותית בין מינהל לפדגוגיה ומקשה על ניהול אפקטיבי של המערכת. הצלחת החינוך תלויה בראש ובראשונה בעשייה ברמת בית הספר, הקהילה והשלטון המקומי, כלומר בדרגים המפעילים את החינוך. לפיכך יש להעביר סמכויות בנושאי תקצוב, כוח אדם, פדגוגיה ועוד לידי הרשויות המקומיות ולהקפיד שהשפעתן תחלחל אל בתי הספר.
4. **הרשויות המקומיות נבדלות זו מזו במידה ניכרת** – השונות הרבה בין הרשויות המקומיות מתגלמת בין היתר בהבדלים ברמה חברתית-כלכלית, בגודל האוכלוסייה ובמידת גיוונה. השונות יוצרת שתי בעיות עיקריות: סגרגציה חברתית ואי-שוויון ביכולת הכלכלית של הרשות וברמת השירותים שהיא מספקת. יישובים קטנים מתקשים לספק רמת שירותים מוניציפליים דומה לזו של יישובים עירוניים גדולים משום שהתקצוב מושפע במידה רבה מההצדקה המספרית, כלומר מגודל האוכלוסייה. בעיות אלו בולטות בהשפעות השליליות שלהן בייחוד על אוכלוסיות מוחלשות וקבוצות מיעוט. כל פתרון מוצע צריך לכלול מיתון של בעיה מבנית זו.
5. **יש להתאים את המערכת הרגולטיבית התומכת לכל רשות על פי רמת הבשלות המוסדית שלה** – שינוי היחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי לא יכול להתרחש בכל הרשויות באותו הזמן; מידת האחריות הניתנת לרשות בתחום החינוך צריכה להתאים לבשלות המוסדית שלה. כיום, אחריות מלאה יכולה להינתן בעיקר לרשויות בעלות אוכלוסייה גדולה ועוצמה כלכלית מספקת, ויש לחייבן לתאם תוכניות עבודה עם משרד החינוך. לעומת זאת, לרשויות קטנות יש לאפשר אוטונומיה נתמכת באמצעות רשות פדגוגית מלווה מטעם



המדינה. על המדינה להחזיק אפוא במגוון מערכות רגולטיביות תומכות ולהתאימן לכל רשות על פי רמת הבשלות שלה.

6. **נדרשת מחויבות שלטונית ארוכת טווח לשינוי משום שהטמעתו צפויה להיות אטית והדרגתית** – היישום צריך להקיף את כלל הרשויות אך יש להביא בחשבון שאזורים מסוימים עשויים לנוע מהר יותר מאחרים בראשית הדרך, כי הם מוכנים יותר לשינוי (נהנים מתשתיות חזקות, ממשאבים כספיים גדולים או מבשלות מקצועית גבוהה), ואילו אזורים אחרים עשויים להתפתח במשך שנים. ביזור הוא תהליך מתמשך, ועל כן הוא חייב להיות מובנה וכרוך בציון אבני דרך להתקדמות. בד בבד, יש לפעול לקידום המסוגלות של רשויות מתקשות.

### **השלכות אופרטיביות**

מהנחות היסוד נגזרות השלכות אופרטיביות. גזירת ההשלכות נעשתה כדי להצביע על התנאים הנדרשים ליצירת השינוי.

1. **יצירת מנגנוני שיח ותיאום** – יש למסד מסגרות של דיאלוג תדיר ורציף בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. מסגרות אלו ירחיבו את האינטראקציות בין פרטים ומוסדות ויאפשרו לבסס אמון שעליו יושתתו נורמות ההתנהלות בין הגופים. ראוי שהדיונים שיערכו במסגרת הדיאלוג יעסקו במישרין בקביעת עקרונות ויבססו תשתית ערכית משותפת. כשפעולות הצדדים מונועות מדאגה לקידום המטרה המשותפת ומהבנה של האינטרסים והמגבלות של הצד שמנגד, הן מעצימות את האמון ומחזקות את הקשרים.

2. **יצירת גמישות תפקודית של השלטון המקומי** – הרשות המקומית צריכה להיות מוסמכת לטפל בכל נושא שלא הוגדר מפורשות שאינו בסמכותה. כמו כן, חשוב לצמצם מנגנונים בירוקרטיים ביחסים בין הדרגים ולמקד את הפיקוח של השלטון המרכזי בתחומים מכריעים. יש להסדיר כללים ברורים למעורבות השלטון המרכזי בפעילותה של רשות המתנהלת באופן לקוי מהבחינה התפקודית או התקציבית, וכן להגדיר את ההשלכות התקציביות על הנבחרים, על המנהלים ועל התושבים במקרים אלה.

3. **יצירת זיקה בין אחריות למשאבים בשלטון המקומי** – על פי שיטת התקצוב הנוכחית, המשאבים שהרשות המקומית זקוקה להם מפוזרים בקרב מגוון גורמים וסלים, ועליה ללקט אותם. יש לקדם שינוי ארגוני שיאפשר איגום משאבים פונקציונלי ושקוף, למשל על ידי אימוץ תקן דיפרנציאלי לתלמיד. תקן זה יבוסס על תקצוב אישי (הכולל שעות הוראה וסל שירותים ופעילויות) העוקב אחר התלמיד ונקבע על פי מאפייניו החברתיים-כלכליים וצרכיו הייחודיים. כמו כן, הקצאת המשאבים וחלוקת נטל המימון של השירותים הציבוריים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי צריכות להיות מעוגנות בחקיקה ובהסכמים ושקופות לביקורת ציבורית. הוספת תחומי אחריות או מטלות לשלטון המקומי צריכה להיות מלווה בתוספת תקציבית הולמת. הרשות המקומית צריכה להיות אוטונומית וגמישה לנהל את התקציב היישובי על פי יעדיה ושיקוליה.

4. **הגדלת גמישות בנושאי כוח אדם בשלטון המקומי** – יש להרחיב את האוטונומיה של השלטון המקומי במינויי כוח אדם כדי לעודד תהליכים דמוקרטיים ברמת הרשות וכדי ליצור זיקה בין ביצועים לאחריות בקרב דרגי השטח.
5. **קידום ניהול עצמי של בתי הספר** – רפורמת הניהול העצמי של בתי ספר הכרחית להגברת האפקטיביות שלהם. בית הספר יעמוד במוקד העשייה החינוכית, וחלוקת הסמכויות בין הדרגים תותאם למטרה זו. קידום הניהול העצמי דרוש הן בתחום התקציב והן בתחומים הפדגוגיים והארגוניים.
6. **הנעת תהליכי חקיקה** – נכון להיום היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי אינם מוסדרים בחקיקה רשמית, אחודה ומסודרת אלא מתבססים על שילוב של חקיקה מנדטורית, טלאי חקיקה והסמכות נקודתיות שהצטברו במרוצת השנים. יש לעגן אפוא בחקיקה את החלוקה המחודשת של הסמכויות ותחומי האחריות בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. כל שינוי במערך היחסים ילווה במהלכי חקיקה, ובהם חקיקה המעגנת את מעמד מינהל החינוך, סמכויותיו ותקציביו; התאמת חוק הרשויות המקומיות; שינוי חוק הפיקוח; ועיגון חוקי של מעמד המנהל ואחריותו. החקיקה תצטרך לפרט את הליך הביקורת שיערך למינהלי החינוך ולבתי הספר ואת השלכותיו הצפויות. לנוכח המאבקים הסוערים בעשור האחרון על דמותו של החינוך הציבורי בישראל, יש צורך בחקיקה שלא רק תסדיר את התפקיד ואת האחריות של הרשויות המקומיות בתחום החינוך, אלא גם תגדיר מפורשות את מהות החינוך הציבורי בישראל ותעגן בשיטתיות את הסמכויות ואת תחומי האחריות של משרד החינוך.
7. **מיסוד מנגנון המצמצם את אי-השוויון המובנה** – ההכנסות העצמיות של הרשויות (כגון ארנונה והיטל השבחה) משפיעות ישירות על יכולתן לספק שירותים איכותיים. הפערים הכלכליים ביכולותיהן של רשויות מקומיות מחייב להפעיל מנגנון מפצה לתיקון עיוותים. מנגנון זה יכול להתבסס על מימון ממשלתי ישיר או על מימון של קרן בין-רשותית.

## סיכום

אי-אפשר להתעלם מכך שקיימת בעיה מבנית ביחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך, המשתקפת באי-הלימה בין האחריות שהרשות המקומית מצופה לקבל על עצמה ובין הסמכויות הנתונות בידיה. אי-ההלימה בין הסמכויות לאחריות מולידה גם מחלוקות על הגדרת סדר היום ועל חלוקת המשאבים. כמו כן, היא יוצרת עמימות בשטח באשר לגבולות הסמכות והאחריות, וזו זורעת בלבול בקרב מנהלי בתי ספר.

הסדרה מחודשת של יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי דורשת גיבוש של חזון ברור למערכת שיוכל להיות מומר להובלה עקבית של תהליכי קבלת החלטות (בן-אליא 2005). לפיכך דיון משותף במטרות החינוך הציבורי ובקווי המתאר שלו כפי שהם משתקפים אצל השחקנים הלאומיים והמקומיים הוא תנאי מקדים והכרחי לכל מהלך של הסדרה מחודשת של סמכויות ותחומי אחריות.

מסמך זה הוא ראשיתו של תהליך ולא סופו. הוא נועד להציג את האופן שבו רגולציה, אוטונומיה ואמון שזורים יחד במדינה מבוזרת ולהציע קווי מתאר ראשוניים למערכות הרגולטיביות התומכות לקידום אוטונומיה מלאה בקרב הרשויות המקומיות. עבודת הקבוצה עתידה להימשך לאחר הכנס הבינלאומי לחינוך במכון ון ליר בירושלים, בקיץ ובסתיו של 2012, ובמסגרתה ייערך שיח משותף של השלטון המרכזי והשלטון המקומי על השינוי המוצע, וכן ייערכו דיונים שמטרתם לזהות צעדים אופרטיביים נוספים.

## רשימת מקורות

- אגף תכנון, 2001. דוח ביניים של הוועדה להקמת תאגיד מחוז חינוך מקומי: הצעה לפיתוח מודל לצמצום פערים ולהתייעלות בחינוך, ירושלים: משרד החינוך, אגף תכנון.
- באשי, י', ווי גל-נור, 1992. מדיניות חינוך: ראשי פרקים לדיון עם שרת החינוך, ירושלים: משרד החינוך.
- בלנק, י', 2004. "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי-שוויון במגזר הציבורי", עיוני משפט כח(2): 347--416.
- בן-אליא, נ', 2000. אזרות החינוך בישראל, דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- \_\_\_\_\_, 2005. רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ', ושי' כנעני, 1996. אוטונומיה מקומית "ללא-עלות": סוגיית מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- הכנסת, 2003. מבנה היחסים בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי, ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע.
- \_\_\_\_\_, 2004. הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון, ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע.
- וולנסקי, ע' 2000. "הדיאלקטיקה בין ביזור למרכז", בתוך א' פלד (עורך), יובל למערכת החינוך, ירושלים: משרד הביטחון, עמ' 283--299.
- \_\_\_\_\_, 2011. "ציוני דרך בחינוך בשלטון המקומי", הרצאה שניתנה במכון ון ליר בירושלים ב-19 בספטמבר 2011.
- ועדת דברת, 2005. התוכנית הלאומית לחינוך, ירושלים: משרד החינוך.
- ועדת הרמלך, 1992. דוח הצוות הבין משרדי לעניין הגדרת רמת השירותים והתקציבים בנושאי חינוך ורווחה ברשויות המקומיות, ירושלים: משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד הכלכלה והתכנון.
- ועדת זנבר, 1976. דו"ח השלטון המקומי בישראל: הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי. ירושלים: משרד הפנים.
- ועדת סוארי, 1993. המלצות הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת מענק האיזון לרשויות המקומיות, תל אביב: משרד הפנים.
- ועדת קוברסקי, 1986. המלצות ועדת ההיגוי לניסוח חוק יסוד ירושלים בירת ישראל. ירושלים: משרד ראש הממשלה.
- יאיר, ג', 2009. מקצוענות ודמוקרטיזציה: תמורות וצרכים באגפי החינוך בשלטון המקומי, ירושלים: המכון לחקר הטיפוח בחינוך באוניברסיטה העברית בירושלים ואיגוד מנהלי המחלקות לחינוך.
- יוסטמן, מ', 2007. ביזור והפרטה במערכת החינוך [סדרת 11 מחלוקות בכלכלה - מחלוקת 10], ירושלים ותל-אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד.
- ירושלים, ללא תאריך. "מנח"י - מינהל חינוך ירושלים: אודות פעילות האגף", אוחר ב-18 בפברואר 2012 מתוך: [www.jerusalem.muni.il/jer\\_main/defaultnew.asp?lng=1](http://www.jerusalem.muni.il/jer_main/defaultnew.asp?lng=1)

מבקר המדינה, 1998. *דוח על הביקורת בשלטון המקומי*, ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מכון מנדל, 2004. *הצעה להסדרת יחסי מטה-מחוז-רשות מקומית במסגרת ארגון מחדש של מבנה מערכת החינוך*, ירושלים: מכון מנדל, התכנית לסגל בכיר במשרד החינוך.

נחמיאס, ד', וד' נבות, 2003. "לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל", בתוך אי דרומי (עורך), *ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדורליים של השלטון המקומי*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 143-149.

ענבר, ד', 2000. *ניהול שונות: האתגר החינוכי*, תל-אביב: רכס.

ענבר, ד', ומ' חושן, 1997. *ביזור סמכויות בתחום החינוך לרשויות המקומיות*, ירושלים: מכון מילקן לחקר מערכות חינוך.

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

תירוש, ר', ווי לביא, 2003. *הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואזור*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Clark, G. L., 1985. *Judges and the Cities: Interpreting Local Autonomy*, Chicago, IL: University of Chicago Press.

Cuban, L., 1990. "Reforming Again, Again, and Again," *Educational Researcher* 19: 3--13.

Daun, H., 2004. "Privatisation, Decentralisation and Governance in Education in the Czech Republic, England, France, Germany and Sweden," *International Review of Education* 50: 325--346.

Daun, H., & P. Siminou, 2005. "State, Market, and Civil Forces in the Governance of Education: The Case of Sweden, France, Germany and the Czech Republic," *European Education* 37(1): 26--45.

Downing, P. B., & L. J. White, 1986. "Innovation in Pollution Control," *Journal of Environmental Economics and Management* 13: 18--29.

Eyal, O., & D. E. Inbar, 2003. "Developing a Public School Entrepreneurship Inventory: Theoretical Conceptualization and Empirical Examination," *International Journal of Entrepreneurial Behavior and Research* 9(6): 221--244.

Gibton, D., 2011. "Post-2000 Law-based Educational Governance in Israel: From Equality to Diversity?" *Educational Management Administration Leadership* 39(4): 434--454.

Giles, C., & A. Hargreaves, 2006. "The Sustainability of Innovative Schools as Learning Organizations and Professional Learning Communities during

- Standardized Reform,” *Educational Administration Quarterly* 42(1): 124--156.
- Inbar, D. E., 1996. *Planning for Innovation in Education*, Paris: UNESCO.
- Kim, S., 2005. *A Roadmap towards More Competitive Education System in Korea: Educational Decentralization and Local Governance in Primary and Secondary School System*, Korea: Kyunggi Research Institute.
- Lundahl, L., 2005. “A Matter of Self-Governance and Control: The Reconstruction of Swedish Education Policy: 1980-2003,” *European Education* 37(1): 10--25.
- McGinn, N., & T. Welsh, 1999. *Decentralization of Education: Why, When, What and How?* Paris: UNESCO.
- Mitnick, B., 1980. *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press.
- Nir, A. E., & D. E. Inbar, 2003. “School Principals in the Israeli Educational System: From Headteachers to Professional Leaders,” in L. E. Watson (ed.), *Selecting and Developing Heads of Schools: Twenty-Two European Perspectives*, Sheffield: Sheffield Hallam University Press, The European Forum on Educational Administration, pp. 137--148.
- Turner, D., 2004. “Privatisation, Decentralisation and Education in the United Kingdom: The Role of the State,” *International Review of Education* 50, 347--357.
- USCB, 2011. School Districts, retrived 1.12.2011 from: <http://www.census.gov/did/www/schooldistricts/index.html>.
- Volansky, A., 2010. “The Israeli Education System,” in E. Baker, P. Peterson & B. McGraw (eds.), *The International Encyclopaedia of Education, 3rd Edition*, Amsterdam: Elsevier, pp. 618--626.
- Walker, W., 1972. *Centralization and Decentralization: An International Viewpoint of an American Dilemma*, Eugene: University of Oregon, Special Center for the Advanced Study of Educational Administration.
- Weick, K. E., 1976. “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems,” *Administrative Science Quarterly* 21: 1--19.
- Weidman, L. K. M., 2001. “Policy Trends and Structural Divergence in Educational Governance: The case of the French National Ministry and US Department of Education,” *Oxford Review of Education* 27(1): 75--84.

Wolf, A., 2004. "England: New Governments, New Policies," in I. C. Rotberg (ed.), *Balancing Change and Tradition in Global Education Reform*, Lanham, Md: Scarecrow, pp. 311–338.